

文在寅政権「朝鮮半島平和体制」構築の試み

西野純也

(慶應義塾大学)

はじめに

本稿は、文在寅政権が展開している「朝鮮半島平和プロセス」について、「朝鮮半島平和体制」構築の試みという観点から考察することを目的としている。朝鮮半島平和プロセスとは、「分断以降70年近く続いてきた南北間の敵対的緊張と戦争の危険をなくし、朝鮮半島に完全な非核化と恒久的な平和を定着させる⁽¹⁾」ことを目指す文政権の政策である。

2017年5月に発足した文在寅政権は、北朝鮮による第6回核実験や大陸間弾道ミサイル発射など朝鮮半島の軍事的緊張が高まる中で戦争の危機を避けることに力を注いできた。2018年になると情勢は一転し、文政権は3度の南北首脳会談を開催するとともに史上初の米朝首脳会談の実現にも役割を果たし、朝鮮半島平和プロセスを本格的に始動させた。しかし、2019年2月の第2回米朝首脳会談が事実上の失敗に終わった後、米朝関係及び南北関係は停滞さらには後退を迫られた。2020年には南北首脳会談の成果である南北共同連絡事務所を北朝鮮が爆破するなど、文政権が目指した平和定着の試みは頓挫してしまった。文大統領任期は2022年5月までのため政権期間すべてを評価することはできないが、本稿では主に2018年から2020年にかけての文政権の対北朝鮮政策を分析の対象とする⁽²⁾。

以下ではまず朝鮮半島平和体制とは何を意味するのかについて若干の検討を行い、続いて文政権が優先的に取り組んできた、朝鮮戦争終戦宣言、米朝非核化交渉の仲裁、そして南北関係の改善、の順に朝鮮半島平和プロセスの展開を考察していく。

1. 「朝鮮半島平和体制」とは何か

(1) 平和体制構築をめぐる議論

朝鮮半島の平和に関する議論、つまり朝鮮戦争の停戦状態を外交によって平和的に終わらせるための協議は、遑れば朝鮮戦争停戦の翌年に開かれた1954年のジュネーブ会談や、冷戦終結期の1990年代初めの南北高位級会談などで繰り返し行われてきた。その一方で、現在の韓国で頻繁に用いられる「朝鮮半島平和体制」という言葉が韓国政府をはじめ関係各国の公式文献等で本格的に使用されるようになったのは、1990年代半からのようである⁽³⁾。例えば、1997年から開かれた南北米中による4者会合は、「朝鮮半島平和体制の構築と緊張緩和のための諸般問題」を議題として6回にわたり本会議を開催した⁽⁴⁾。その際には朝鮮半島の平和体制構築と緊張緩和に関する2つの分科委員会が設置されている。しかし、4者会合は具体的な成果なく1999年に終了した。

その後、2003年に始まった南北日米中露による6者会合は、2005年9月に採択した共同声明の中で、直接の当事者が「朝鮮半島における恒久的な平和体制⁽⁵⁾」について協議することを明記した。しかしこの時も、平和体制に関する議論が本格化することはなかった。

一方、韓国内では2003年に発足した盧武鉉政権期に平和体制に関する議論が活発になった。それは何よりも、盧武鉉政権が10大政課題のひとつとして「朝鮮半島平和体制構築」を掲げたからである⁽⁶⁾。盧武鉉政権の国家安保戦略によれば、平和体制構築とは、「朝鮮戦争の遺産として形成された停戦体制を平和がしっかりと保障される平和体制に転換すること」であり、「相互不信と対決による南北敵対関係を清算し、朝鮮半島での戦争

防止を通じて恒久的な平和を実現し、これを土台に民族共同体形成の基盤を造成する重要な契機」になるとされていた（国家安全保障会議 2004: 36）。但し、平和体制という概念や構成要素については十分に説明されていなかったため、韓国内での議論に際しても論者により平和体制の定義は様々である。

例えば、諸成鎬と金スギョンはいくつかの議論を踏まえた上で、平和体制を「南北間の軍事的対決状態を終息させて、和解・共存及び協力の関係を志向するために相互間の関係を秩序ある形で規律することにより実質的に平和的統合の方向に発展させていく体制」と定義している（諸成鎬・金スギョン 2019: 96）。したがって、「体制」という言葉が使われてはいるが、平和体制とは実質的には南北朝鮮関係が、軍事的緊張を伴う停戦状態→和解・協力状態→平和共存→平和統一へと至る一連の長期的なプロセスとして理解、観念されているのである。

ところが、北朝鮮が核・ミサイル開発を進めてその能力が高度化する中で、このプロセスをどのように進めていくのかについて、韓国内の保守勢力と進歩勢力の考え方や方法論の違いはさらに大きくなり、それが外交安保政策における保守と進歩の最大の対立軸となってきた。冷戦期から政権を担ってきた保守は、米韓同盟を維持・強化することで北朝鮮の核兵器を含む軍事的脅威に備えることを優先し強調してきた。一方、民主化を経て冷戦後に政権を誕生させた進歩は、米韓同盟を重視しつつも、停戦体制に由来する軍事的緊張状態を解消していくことで北朝鮮に核を放棄させることを一貫して目指してきた。盧武鉉政権期の大統領諮問委員会の資料には、恐らくこうした保守と進歩の対立を意識したであろう次のような説明がある。「安定した地域平和を保障するためには、平和維持 (peace-keeping)、平和造成 (peacemaking)、そして平和体制構築 (peace-building) 過程が、同時に補完的に施行されなければならない。平和維持は軍事的抑止と同盟を通じて戦争を予防することである。平和造成は予防外交、信頼構築措置、軍備統制、軍縮等を通じて平和を安定的に管理することである。しかし、平和維持や平和造成だけでは安定して持続可能な平和を保障で

きない」（大統領諮問東北亜時代委員会 2005: 21）。この文章は、保守と進歩の外交安保政策は必ずしも相互排他的ではなく補完的であることを説いてはいるが、現実政治の場では北朝鮮問題をはじめ外交安保政策をめぐる保守と進歩の激しい対立は続いた。そのため、保守勢力による李明博・朴槿恵政権期には平和体制の構築に関する議論は下火となった。

(2) 「文在寅の朝鮮半島政策」

文在寅政権の発足を受けて、朝鮮半島平和体制構築は再び韓国政府の外交安保政策の最重要課題のひとつとして登場した。文在寅政権は5大政目標のひとつに「平和と繁栄の朝鮮半島」を掲げて盧武鉉政権の外交安保政策を引き継ぐ姿勢を見せた。また2017年の大統領選挙期間中には、文在寅氏は李明博・朴槿恵政権の外交安保政策を、南北関係を悪化させて朝鮮半島の緊張を高めただけの「偽りの安全保障」だと厳しく批判した。そして、自身が当選した場合には南北対話を通じて緊張緩和を図る「真の安全保障」を実現すると主張した。既に事実上の大統領選挙キャンペーンが始まった2016年末には、大統領になれば「真っ先に平壤に行く」とも述べ南北対話への強い意志を示していた。但し、選挙当選翌日の就任の辞において文大統領は、必要であればすぐにワシントンに向かうとした上で、北京、東京にも行き、そして条件があれば平壤にも行く、と述べて関係各国との協調を重視する姿勢を見せた。

文在寅政権の対北朝鮮政策が包括的に明らかになったのは、政権発足から約2ヶ月後、2017年7月の文大統領訪独時であった。ベルリンでの政策演説で文大統領は、金大中・盧武鉉という「2つの政権の努力を継承すると同時に、韓国より主導的な役割を通じて朝鮮半島平和体制を構築する大胆な旅程を始めようと思います⁽⁷⁾」と明らかにした。文政権の国家安保戦略によれば、朝鮮半島平和体制とは「停戦協定体制を代替するもので、平和が実質的かつ制度的に保障された状態を意味する。すなわち南北が敵対関係を清算し、平和的に共存しながら共同繁栄と平和統一を志向する状態」（国家安保室 2018: 40）である。文政権もまた

盧武鉉政権の議論と同様に、平和体制を平和的統一に至るまでのプロセスとして捉えていることがわかる。事実、統一部の説明資料には、「文在寅政権は平和体制を過程として認識し、朝鮮半島の平和に関する諸問題解決のための包括的・段階的アプローチを推進」（統一部 2018）すると記されている。統一はあくまで長期的な目標であって当面は平和共存と共同繁栄を実現する、それらを時間をかけて定着させていき、さらにその先に統一を見据える、というのが文政権の推進する平和体制の構築である。そのために、北朝鮮核問題の解決を目指し、同時に軍事的な緊張緩和を制度化し、あわせて南北経済共同体に向けた取り組みを文政権は進めてきた。

2017年11月に文在寅政権の対北朝鮮政策は「文在寅の朝鮮半島政策」としてまとめられた（統一部 2017a）。説明資料によれば、「文在寅政権」ではなく「文在寅」にしたのは、政権が一方的に政策を決めるのではなく国民と共に政策内容を決める、特定政権の任期に限った政策ではなく持続可能な政策にする、との思いを表現したのだという。さらに「対北朝鮮政策」ではなく「朝鮮半島政策」としたのは、政策領域・視野を北朝鮮に限定せずに北東アジア、国際社会にまで広げるとの意思表示であった（統一部 2017b）。文政権の対北朝鮮政策は理念先行で南北関係優先とのイメージが強いが、政権自らはバランスを取ろうと意識をしていたことがわかる。

「文在寅の朝鮮半島政策」は2大ビジョンとして「平和共存」と「共同繁栄」を、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」を掲げるとともに、目標実現のための4大戦略として、「段階的・包括的アプローチ」、「南北関係改善と北朝鮮問題解決の並行推進」、「制度化による持続可能性の確保」、「互恵的協力による平和的統一基盤の構築」を設定した。いずれの要素も文大統領のベルリン演説に盛り込まれていたものであるが、北朝鮮の非核化は「段階的・包括的」に、そして南北関係の改善と「並行」して解決していくべきとの立場を改めて闡明したものとなっている。

文大統領はベルリン演説で、「朝鮮半島の非核化は国際社会の一致した要求であり朝鮮半島の平和のための絶対条件」と述べて平和体制構築には核問題の解決が不可欠との認識を示しつつも、「北朝鮮核問題は過去よりもはるかに高度化し難しくなりました。段階的かつ包括的なアプローチが必要です」と述べ、北朝鮮の核・ミサイル能力の高度化によって問題を一気に解決することは困難であるとの認識を示した。そして、「恒久的な平和構造を定着させるためには終戦と共に関連国が参加する朝鮮半島の平和協定を締結しなければなりません。北朝鮮核問題と平和体制に対する包括的アプローチで完全な非核化と共に平和協定の締結を推進します」と、まず朝鮮戦争の終戦、そして次に平和協定の締結を進め、このプロセスと並行して非核化を実現するとの認識も示していた。

2. 終戦宣言実現への取り組み

(1) 「板門店宣言」での確認

2018年になると金正恩委員長の「新年の辞」を契機に朝鮮半島情勢、南北関係は一気に緊張緩和へと向かった。2月に平昌五輪に際して金正恩・朝鮮労働党中央委員会第1副部長らのソウル訪問、3月に文大統領特使団の平壤訪問が実現し、4月27日ついに文在寅大統領と金正恩委員長の南北首脳会談（第3回南北首脳会談）が開かれるに至った。この時の国際社会の関心は、北朝鮮の非核化に向けた協議や合意がどの程度なされるのかにあったが、過去に北朝鮮は、核問題は米朝間の議題であるとして南北間での本格的な協議を拒否してきた。しかし今回は、南北首脳会談後に史上初となる米朝首脳会談が控えているということもあり、そのため南北首脳会談は米朝首脳会談の事前準備として位置づけられたことから、北朝鮮は米朝間で仲介者の役割を果たしている韓国とも非核化問題について議論を行った。但し、文大統領と金委員長が署名した「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）には、「南と北は、完全な非核化を通じ、核のない朝鮮半島を実現するという共通の目標を確認した⁽⁸⁾」とのみ記され、非核化に向けた具体

論は米朝首脳会談に委ねられた。

北朝鮮の非核化という観点からは不十分であったが、文在寅政権にとって「板門店宣言」は、朝鮮半島平和体制構築のスタートになりうる成果であったと言える。それは同宣言が、①南北関係の改善と発展の実現、②朝鮮半島の軍事的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な協力、の3つの柱から成り立っていることからわかる。3つの柱の中にはさらに多数の個別的な措置（過去の南北合意の履行、南北共同連絡事務所の設置、南北不可侵合意の再確認、軍事的な信頼構築と段階的軍縮の実現など）が記されているが、前節で検討した平和体制構築という観点から特に重要なのが「終戦宣言」に関する事項である。「板門店宣言」では、停戦協定締結65周年である2018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」していくことが謳われていた。周知の通り、この一文は盧武鉉政権期の2007年10月に開催された第2回南北首脳会談の合意（「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）を念頭に置いたものである。「10・4宣言」の文言「停戦体制を終息させ、恒久的な平和体制を構築していかなければならないことで認識を共にし、直接関連する3者または4者の首脳が朝鮮半島地域で会い、終戦を宣言する問題を推進するために協力⁹⁾」すると比べると、「板門店宣言」は「平和協定に転換」とさらに踏み込んだ記述になっている。

もちろん、南北が平和体制の構築を推進していくといっても、韓国と北朝鮮が目指す平和体制の中身が異なることは明らかである¹⁰⁾。文大統領がベルリン演説で「韓国のより主導的な役割」を唱えたことなどからわかる通り、米中両国の関与を前提としつつも南北が主導する平和体制こそ、文政権の目指すかたちである。一方、北朝鮮はできるだけ韓国を排除しつつ、米朝2国間で平和体制を構築しようとしてきた。したがって、2018年6月にシンガポールで開催された米朝首脳会談の共同声明4項目のうち、はじめの2つ「新たな

米朝関係の樹立に取り組む」、「朝鮮半島における永続的で安定した平和体制構築のため共に努力する¹¹⁾」との項目は、北朝鮮が望む平和体制に沿うものであった。文政権は北朝鮮のこうした思惑を十分認識しているからこそ、文大統領もシンガポールに向いて南北米3者による首脳会談を行い、そこで終戦宣言をすることを強く希望したのであろう。

しかし、シンガポールで終戦宣言がなされることはなかった。米朝首脳会談の準備過程でトランプ大統領は終戦を宣言することに前向きであったが（ボルトン 2020: 117）、首脳会談で終戦宣言に見合うと米国が考える非核化措置を北朝鮮から引き出すことができなかつたからである¹²⁾。北朝鮮は5月24日に豊溪里にある核実験場の坑道を爆破したが、国際的な査察官の立ち合いや検証を認めない一方的な措置であった。

米朝共同声明には「『板門店宣言』を再確認し、北朝鮮は朝鮮半島における完全な非核化に向けて努力すると約束する」とは記されたが、非核化の具体的な措置は示されなかつた。そのため終戦宣言は見送られたが、トランプ大統領は首脳会談終了後の記者会見において、米韓合同軍事演習を中止すること、そして将来的には駐留費用のかかる在韓米軍を撤収させたいとの意向を示した¹³⁾。合同軍事演習や在韓米軍に関する事項は同盟国・韓国との緊密な協議や調整が不可欠であるが、トランプ大統領は韓国との調整なしに意向を表明しただけなく、演習中止と引き換えに北朝鮮から具体的措置を引き出そうとしなかつた。

(2) 低下する終戦宣言への気運

米韓共同声明で約束された高官協議のため、ポンペオ国務長官は7月上旬に平壤を訪問して金英哲・朝鮮労働党統一戦線部長との交渉に臨んだが合意を見出すことはできなかつた。北朝鮮はポンペオ長官訪朝後に外務省報道官談話を発表して、「米国側は（中略）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」「情勢の悪化と戦争を防止するための基本問題である朝鮮半島の平和体制構築問題については一切言及せず、すでに合意された終戦宣言問題

までいろいろな条件と口実を設けて遠く後回しにしようとする立場を取った⁽¹⁴⁾」と述べて終戦宣言を強く求める姿勢を見せた。

北朝鮮は8月9日にも『労働新聞』に「終戦宣言の発表が優先的行程である」と題する論評を掲載して、「終戦宣言の発表が停戦協定を平和協定に転換し、朝鮮半島で恒久的な平和を実現し得る前提となる、終戦宣言の発表によって米朝間の信頼醸成を実現し、平和協定締結へと移行するのが自然」であるとの見方を紹介して終戦宣言の実現を求めた。しかし、8月下旬に予定されていたポンペオ長官訪朝の中止などが象徴するように米朝交渉は不調に終わり、終戦宣言と核関連施設申告（非核化対象リストの提出）との取引は成立しなかった。

上記のような米朝首脳会談以降の両国のやりとりを見れば、2018年6月から8月にかけて北朝鮮が米国から終戦宣言を何とか引き出そうとする一方、米国は終戦宣言のためには北朝鮮から非核化対象リスト（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）の提出、すなわち完全な非核化に向けた「申告」が必要との立場を固守したことがわかる。一方、こうした駆け引きが展開されている間、文政権は終戦宣言実現のために実質的な役割を果たすことはできなかった。米朝首脳会談実現までは、米朝首脳を引き合わせる「仲介者」として文大統領が役割を果たしたことは間違いない。5月22日にはワシントンで米韓首脳会談、5月26日には急遽板門店で金委員長と2回目の会談（第4回南北首脳会談）を行い、史上初の米朝首脳会談実現のために尽力した。しかし、トランプ大統領と金委員長の間で直接のチャンネルが開かれた後、米朝関係における文政権の役割は限定的なものとなり、米朝交渉の中身や行方に直接影響を及ぼすような「仲裁者」としての役割は果たすことができなかった。それでも、文大統領は引き続き停滞した米朝の交渉を打開すべく、米朝双方に対する働きかけを続けた。

8月に予定されていたポンペオ長官の訪朝が中止されると、9月5日に文大統領は再び特使団を平壤に派遣した。金委員長との面談において完全な非核化への意思を再確認すると共に、9月18-20

日に文大統領が平壤を訪問することで合意した。平壤での南北首脳会談の合意文書「9月平壤共同宣言」は、北朝鮮の非核化に向けた措置として、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つを明記した⁽¹⁵⁾。南北の合意文書に北朝鮮の非核化措置を盛り込んだことは文政権にとって大きな成果になるはずであった。北朝鮮がこれら措置を実行すれば、米朝関係の進展が見込まれたからである。しかし、結果的に「9月平壤共同宣言」発表によっても、終戦宣言のための環境は整わなかった。米国の交渉スタンスは6月以降大きく変わらず、東倉里実験場と寧辺核施設の廃棄だけでは終戦宣言に見合わないとの立場だったからである。

そのため、文大統領は北朝鮮が主張する「段階別・同時行動原則」を念頭におきつつ、米国に柔軟なアプローチをと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⁽¹⁶⁾。

また、韓国内だけでなく米国内にもある終戦宣言が韓国防衛に及ぼすであろう悪影響に対する懸念や警戒感を意識して、文大統領はニューヨーク訪問時のシンクタンクでの演説で、「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⁽¹⁷⁾。9月24日の米韓首脳会談では、金正恩委員長が確固たる非核化への意思を持っていることを改めてトランプ大統領に伝えた⁽¹⁸⁾。

康京和外交部長官も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得る旨を述べた。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⁽¹⁹⁾。

こうした平壤およびニューヨークにおける文大統領の外交努力にもかかわらず、10月上旬のポンペオ国務長官訪朝の際も、米朝間では終戦宣言と非核化措置での対立が続いた⁽²⁰⁾。一方で、10月以降、北朝鮮は終戦宣言よりも経済制裁の解除や緩和を強く求めるようになり、終戦宣言の実現をめぐる外交は後景に退いていった。

3. 米朝非核化交渉の停滞

(1) 「完全な非核化」対「制裁解除」

北朝鮮が経済制裁の解除や緩和を優先的に求めるようになったことで、米朝関係が停滞から抜け出すことはさらに難しくなった。そのことを劇的に示したのが「合意なし」つまり事実上の失敗に終わったハノイでの第2回米朝首脳会談であった⁽²¹⁾。

振り返れば、2019年2月末のハノイ米朝首脳会談を前に、文在寅政権だけでなく関係各国の間では、米朝両国による合意実現が現実味を持って語られていた。米朝実務者交渉を担当するスティーブン・ビーガン特別代表が1月31日にスタンフォード大学で行なった講演⁽²²⁾は、北朝鮮が主張する「段階的・同時行動原則」を考慮した柔軟なアプローチを示唆していたからである。ビーガン氏は、米国の対北朝鮮政策の基軸は「最終的かつ完全に検証された非核化 (FFVD)」であるとしつつも、「シンガポール共同声明のすべての約束を同時かつ並行的に進める準備ができています」ことを示した。そして質疑応答の際には、「非核化が達成されるまで制裁は解除しない」という文言の解釈に注意するよう喚起しつつ、「我々は相手がすべてを実行するまで何もしないとは言っていない」と述べた。つまり、北朝鮮の取る措置に応じて制裁の「緩和」(解除ではない)があり得ることを示唆したのである。

しかし、ハノイではトランプ大統領が経済制裁

解除の対価に完全な非核化措置を求める「ビッグ・ディール」(big-for-big)を提案し、金委員長はこれを受け入れなかった。それではなぜトランプ大統領はハノイ会談で「ビッグ・ディール」を提案したのであろうか。その理由のひとつは首脳会談前の実務者協議にあった。2月6-8日には平壤で、そして2月21日からはハノイで米朝は実務者協議を行ったが、北朝鮮側は「完全な非核化」の定義と具体的措置を扱うことを避け続けたという。一方、米国側は、北朝鮮が非核化措置を取る際の見返りを示したとのことである。例えば読売新聞(2019年4月6日付)によれば、北朝鮮が寧辺の核施設を完全に廃棄すれば、米国は朝鮮戦争の終戦宣言と連絡事務所の相互設置に応じること、さらに北朝鮮が完全な非核化を実現すれば経済制裁を解除し経済支援を行うとのロードマップを準備していた。経済制裁の段階的な緩和や解除は認めず、完全な非核化と一括で取引する方針であった。

実は、こうした方針は2月21日にホワイト・ハウスが発出したファクト・シートで示されていたとも言える。ファクト・シートは、「シンガポールで両首脳が交わした約束をさらに進展させる」とした上で、その約束としてシンガポール米朝共同声明の3つの項目である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を挙げていた。そして同時に、「北朝鮮が完全な非核化の約束を達成すれば、経済発展の選択肢を確保するよう取り組む」、「米国と友好国は北朝鮮において、いかに投資を集め、インフラ(社会基盤)を改善し、食糧安全保障を高めるかを検討する用意がある」と、完全な非核化と経済発展の選択肢を交換条件として提示していた⁽²³⁾。

ボルトン国家安保担当補佐官は2019年3月はじめのメディア・インタビューにおいて、トランプ大統領がハノイ首脳会談の場でビッグ・ディール提案が書かれた文書を金正恩委員長に渡したことを明らかにした⁽²⁴⁾。そのビッグ・ディール文書の内容を報じたのが3月29日のライター通信である。文書には米国が求める非核化の定義として、「北朝鮮の核施設、化学・生物兵器プログラムとこれに関連する軍民両用施設、弾道ミサイル、

ミサイル発射装置および関連施設の完全な廃棄」が記載され、具体的な措置として「①核開発計画の完全な申告と米国を含む国際査察団の全面的な査察受け入れ、②あらゆる核関連活動の停止と新規の関連施設の建設中止、③全ての核関連施設の廃棄、④核開発に携わる科学者・技術者の商業部門への異動」を北朝鮮が実行することを求めている⁽²⁵⁾。

確かに、このような非核化の定義と具体的措置は、シンガポール米朝首脳会談において米国が北朝鮮に求めることが想定されていた内容であった。実際にシンガポール会談の前日まで、ポンペオ国務長官はじめ米国政府関係者は繰り返し「CVID」（完全かつ検証可能で不可逆的な非核化）の実現を主張していた⁽²⁶⁾。また、メディアや専門家は、かつての米国とリビアの交渉経験になぞらえて「リビア方式」や「フロント・ローディング」という用語を頻繁に使い、米国が「先・非核化措置、後・報償」の方針であることを報じていた。

一方、金正恩委員長は、寧辺の核施設を放棄するという「部分的非核化」あるいは「象徴的非核化」をもって、国連安保理決議による経済制裁の核心的措置の解除を求めた。北朝鮮は2018年から一貫して「段階的・同時並行アプローチ」を主張しており、ハノイでも米国がビッグ・ディールを追求するよりは、着実な合意を積み重ねる手法をとると見られていたにもかかわらずである。過去の北朝鮮からすれば金委員長は要求は性急なアプローチであり、結果的に「合意なし」の一因となった。平壤を出発してハノイに向かう金委員長の動静報道を大々的に伝えた北朝鮮メディアからは、第2回米朝首脳会談での成果に対する大きな期待感がうかがわれた⁽²⁷⁾。しかし、ハノイ会談が事実上の失敗に終わったことで金委員長の国内的威信は大きく傷ついたであろう。

トランプ大統領は首脳会談後の記者会見で、「北朝鮮側は制裁を全て解除してほしいと求めた」と表現した⁽²⁸⁾。実際に北朝鮮側が求めたのは、李容浩外相が会談後の深夜の記者会見で明らかにしたように、「国連制裁決議11件のうち2016年から2017年まで採択された5件」であった。李外相はそれを「国連制裁の一部、すなわち民需経済と人民生活に支障を与える項目の制裁」だけであ

ると主張した⁽²⁹⁾。しかし、それら5件は、原油および石油精製品の厳しい輸入制限、石炭・鉄鉱石などの輸出禁止を北朝鮮に課すものであり、経済制裁の中で最も重要な措置である。そのため、トランプ大統領が「全面解除を要求された」と認識したのも無理はなかった。

(2) 文政権による仲裁の試み

米朝首脳の間で仲裁者の役割を果たそうとしてきた文在寅大統領にとっても、ハノイ会談の結果は大きな痛手であった。それでも文大統領は、翌日の「3・1節」演説において米朝首脳が「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のある進展であった」と会談を評価し、「トランプ大統領が見せてくれた、持続的な対話の意思と楽観的な展望を高く評価する」と述べた。そして、韓国政府が米朝双方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、南北が新たな経済共同体をつくる「新朝鮮半島体制」を目指すことを述べた。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⁽³⁰⁾。

さらに文大統領は自らが主宰した3月4日の国家安全保障会議で、①米朝の立場の違いを埋めることができる方策、②現在の対北朝鮮政策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⁽³¹⁾。

ハノイ米朝首脳会談が合意なしに終わった大きな理由のひとつは、北朝鮮側が国連安保理決議による経済制裁の解除・緩和にこだわったことにあったが、実は文在寅政権もかねてから経済制裁の緩和を望んでいた。というのも、文政権が対北朝鮮政策（「文在寅の朝鮮半島政策」）の目標として掲げた南北関係の発展や経済共同体の実現は、南北経済協力の実施、より具体的には韓国の対北朝鮮経済支援が不可欠であったからである。しかし、国連安保理決議による経済制裁により、文政権は北朝鮮との経済協力事業を実施できない状況が続いていた。にもかかわらず、「板門店宣言」では多数の南北経済事業で合意した「10・4宣言」

の事業を履行することが明記されていたし、「9月平壤共同宣言」には条件を整えたとしながらも、開城工業団地と金剛山観光の再開が盛り込まれた。この「条件を整えたと」というのが経済制裁の緩和である。そのため文政権にとっても、対北朝鮮経済制裁の緩和は、目標実現を目指すのであれば早い段階で実現したいものであった。

したがって、「板門店宣言」や「9月平壤共同宣言」に盛り込まれた南北協力事業を推進したい韓国と、北朝鮮の非核化措置がない限り対北朝鮮経済制裁は維持すべきとの米国との立場の違いをしっかりと調整し、すり合わせて行くことが米韓両国にとっては重要であった。そのための協議の枠組みとなったのが米韓ワーキング・グループ(WG)である。米韓の対北朝鮮政策担当者による2018年11月の初回協議では、朝鮮半島の完全な非核化と恒久的平和、国連安保理決議の履行、南北協力に関する懸案が議論され、協議の定例化が合意された⁽³²⁾。しかし協議を重ねるにつれて、米韓WGでは文政権が米国の立場を受け入れてばかりで南北協力が実施できない、との批判と不満が文政権の支持層から出るようになった⁽³³⁾。文政権とその支持層は、米韓WGでの政策調整が南北協力の進展をもたらすことを期待していたが、実際には全く期待通りにはならなかったのである。

経済制裁の緩和について国際社会からの理解を得ることもまた難しかった。既に見たように、文大統領は2018年9月以降、終戦宣言や国連安保理制裁の例外措置適用を米国はじめ国際社会に働きかけてきた。ニューヨーク訪問時には米韓首脳会談だけでなく、シンクタンクでの演説やメディア・インタビュー等で、主に米国側に柔軟なアプローチを促してきた。加えて10月の欧州訪問時には、文大統領はイギリス、フランス、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。しかし、「後戻りできない段階」の定義は示さなかったし、各国首脳からはまずは北朝鮮による具体的な非核化措置が必要との消極的な立場が示されるにとどまっていた⁽³⁴⁾。

ハノイ米朝首脳会談の結果を踏まえて、文大統

領はワシントンDCを訪問して4月11日の米韓首脳会談に臨んだ。米韓首脳会談に際して文政権は、ハノイ会談で明確になった米朝双方の交渉ポジションの違いを少しでも埋めるための折衷案の提示に努めた。それが「グッド・イナーフ・ディール」(good enough deal)あるいは「早期収穫」(early harvest)論として語られたものである⁽³⁵⁾。それはすなわち、米国が提案した「ビッグ・ディール」と北朝鮮が主張する「段階的・同時行動原則」(あるいは「スモール・ディール」)を折衷した提案で、まずは非核化の定義とロードマップについて米朝で包括的合意を行い、それを段階的に履行していく、という方式である。そして、経済制裁の一部緩和を段階的履行の早期に行うことで米朝間の信頼構築を促し、あわせて非核化プロセスの前進に繋げることを意図していた。ハノイ会談での米国の「ビッグ・ディール」方式、即ち北朝鮮の完全な非核化までは経済制裁を解除しないという「全てか無か」(all or nothing)方式を北朝鮮側が受け入れることは無理との認識に基づく折衷案である。文大統領が「早期収穫」つまり北朝鮮への対価として念頭においていたのは開城工業団地と金剛山観光の再開である。非核化プロセスの初期段階での見返り提供に消極的な米国に代わって韓国が北朝鮮にインセンティブを与えようとしたのである。

しかし、トランプ大統領は文大統領との会談に際して、記者たちの質問に答える形で、①現時点で米国が求めているのはビッグ・ディールであること、②現行レベルの制裁を維持すべきであること、③現時点では開城工業団地と金剛山観光の再開は適切でないこと、との立場を改めて明らかにした⁽³⁶⁾。この時点での文大統領の訪米成果は、トランプ大統領自らが第3回米朝首脳会談はあり得ると述べたことと、人道支援には反対しない立場を示したことにとどまった。2ヶ月後の2019年6月にはトランプ大統領の訪韓時に板門店において事実上の第3回米朝首脳会談が実現した。10月にはストックホルムで米朝実務者協議が行われたが物別れに終わった。結局、トランプ政権時における米朝協議の到達点はシンガポール共同声明までであった。

4. 南北協力を目指す文政権

(1) 南北関係後退の危機

トランプ大統領から終戦宣言も経済制裁緩和も引き出すことができなかった金正恩委員長は、2019年12月の朝鮮労働党中央委員会第7期第5回総会において米国との対決を長期戦と規定し、経済再建などで「正面突破」を図る方針へと転換した。しかし、国際社会による経済制裁に加え、コロナ禍での国境封鎖、そして台風や水害被害という「三重苦」により、北朝鮮経済は2020年に一層苦境に陥った。同年8月の党中央委員会第7期第6回総会では、2016年の第7回党大会で採択した国家経済発展5ヵ年戦略が達成できないことが明らかにされ、2021年1月に第8回党大会を開いて新たな5ヵ年計画を策定することが決定された。

文在寅政権は2020年に入ると「三重苦」の北朝鮮に対する支援、特に新型コロナウイルス感染症と関連した対北朝鮮人道支援の実現を目指した。こうした支援を望む韓国の意向は、文大統領自らによって繰り返し表明された。まず1月7日の新年辞において文大統領は、「戦争不容、相互安全保障、共同繁栄という朝鮮半島平和のための3原則を守るには国際的解決が必要だが、南北協力でもできることもあります。南と北が真摯に共に議論することを提案します」と述べ、国連安保理決議による経済制裁など北朝鮮問題をめぐる厳しい国際的環境の制約を意識しつつも、その中で南北の協力分野を探していくべきとの考えを表明した⁽³⁷⁾。

続く1月14日の新年記者会見でも文大統領は同様の考えを示した。「米朝対話は膠着状態にあるが、南北間で今の時点で我々ができる様々な現実的方案を探して南北関係を最大限発展させてゆけば、それ自体が良い事であるだけでなく、それが米朝対話に良い効果を及ぼす好循環の関係を結ぶことになる」との見方を示した。そして、「もちろん国際制裁という限界があるため、南北ができる協りに制限があるのは事実です。しかし、制限された範囲内でも、南北がいつでもできる事があります。まず接境地帯協力のようなものはできます。また個別観光のようなものは国際制裁に抵

触しないため十分に模索できると思います」と述べて具体的な支援、協力方法も語った⁽³⁸⁾。

文大統領が述べた南北協力を現実のものとするため、例えば2月10、11日には米韓両国当局者による協議（米韓WG）が開催された際、外交部だけでなく統一部からも南北協力構想について米国側に説明をして支持を求めるなどの対米説得外交も展開された⁽³⁹⁾。4月18日の文大統領とトランプ大統領の電話首脳会談では、「コロナ関連で北朝鮮に対する人道支援の原則を再確認した⁽⁴⁰⁾」

コロナ禍の状況を受けて、2020年春以降、文政権は北朝鮮に対して繰り返し保健衛生協力の実施を呼びかけるようになった。文大統領は「3・1節」演説で、コロナ禍における国際的協力の必要性を想起しつつ、「北朝鮮とも保健分野の共同協力を望みます」と述べた⁽⁴¹⁾、板门店宣言2周年（4月27日）の際には青瓦台秘書陣との会議で「コロナ危機が南北協力の新しい機会になり得る」との認識を示した⁽⁴²⁾。大統領就任3周年の特別演説（5月10日）では、コロナ防疫が成功しているとの自信を背景に、「人間安保（ヒューマン・セキュリティ）を中心に据えて、コロナ時代の国際協力を先導していきます。（中略）南と北も人間安保で協力してひとつの生命共同体となり平和共同体へと進むことを希望します」と述べた⁽⁴³⁾。

南北協力を主管する統一部は、こうした文大統領の発言と軌を一にする形で、韓国政府が過去に北朝鮮に課した制裁措置は、南北協力を進める障害にはならないとの解釈を示した。5月20日のブリーフィングで統一部代弁人は、2010年3月の哨戒艦「天安」沈没を受けて発動した対北朝鮮制裁措置（いわゆる「5・24措置」）に関する質問に対して、「事実上の実効性は大部分消失しており、南北協力を進める障害にはならない」旨の見解を披歴した⁽⁴⁴⁾。しかし、文政権による繰り返しの支援や協力の表明にもかかわらず、北朝鮮は韓国を非難し続けた。例えば金正恩委員長は、2021年1月の第8回党大会での報告において、韓国が「防疫協力、人道的協力、個別観光のような非本質的な問題」のみ取り上げていると糾弾した。

こうした文政権に対する北朝鮮の挑発的、否定

的言動は2020年6月に頂点に達した。挑発のスタートとなったのは、6月4日の『労働新聞』に掲載された金与正・朝鮮労働党中央委員会第1副部長の談話であった。同談話で金与正氏は、韓国の脱北者団体による「反共和国ビラ」を批判するとともに、開城工業地区の完全撤去、南北共同連絡事務所の閉鎖、南北軍事合意の破棄の可能性を示唆した。南北共同連絡事務所は「板門店宣言」の成果のひとつで、開城工業団地の敷地内に2018年9月に開設されていた。金与正氏は13日に再び談話を出してこの事務所がある建物の爆破を予告し、16日には爆破を実行して国内外にその様子を公開したのである。爆破翌日にも金与正氏は談話を出し、米韓同盟を重視して何もできない文在寅政権の「根深い事大主義」を強く非難した。文政権が大統領特使として鄭義溶・国家安保室長らの派遣意向を伝えてきたことを暴露するなど、韓国との対話を拒絶する姿勢も見せた⁽⁴⁵⁾。

一方、南北軍事合意は破棄には至らなかった。南北軍事合意とは、文大統領の平壤訪問時に南北の国防責任者が署名した「板門店宣言履行のための軍事分野合意書」を指している。南北軍事合意は、平和体制構築のために南北間の軍事的緊張緩和と信頼醸成を重視する文政権にとっては、朝鮮半島平和プロセスの中での重要な成果である。文政権は平壤首脳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できた。2018年10月には共同警備区域（JSA）が非武装化され、11月には非武装地帯（DMZ）の監視哨所（GP）撤去などの措置が進んだ。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の消極的な態度により実現をみていない。

2020年6月の北朝鮮の挑発的な言動に対して文政権はどのような対応を取ったのであろうか。当初の対応は非常に抑制の効いたものであった。対北朝鮮ビラ散布については「板門店宣言」及び国内関連法に違反するとの観点から6月11日に国家安保室が立場文を発表して、「一部民間団体が対北ビラ及び物品を撒き続けてきたことに対する深い遺憾を表明」した⁽⁴⁶⁾。北朝鮮の主張を

け入れるかのような立場表明に対しては、韓国内で野党や保守系メディア等から政府批判の声が上がった。それでも文政権と与党は、ビラ散布を制限するために「南北関係発展に関する法律」改正を目指し、2020年12月に同法改正案は国会で可決された。但し、南北共同連絡事務所の爆破後には、文政権は国家安全保障会議（NSC）常任委員会緊急会議を開催して「強い遺憾」を表明するとともに、「北側が状況を引き続き悪化させる場合、我々はそれに強力に対応することを嚴重に警告する」との立場を示した⁽⁴⁷⁾。そして6月17日の金与正談話に対しては、「これまで南北首脳間で積み上げてきた信頼を根本的に毀損する事」であり、非公開で提案した特使派遣を一方的に公開するのは非常識だとして再び強い遺憾を表明した⁽⁴⁸⁾。

(2) 状況管理のための努力

それでも、南北融和及びそのための南北協力を目指す文政権の姿勢は維持されたと言ってよい。文大統領自らも、南北共同連絡事務所の爆破を経てもなお機会あるごとに北朝鮮に対する協力の呼びかけを続けた。事務所爆破から1週間後の朝鮮戦争開始70年の節目にあたる演説では、「南北間体制競争は既にだいたい前に終わりました。我々の体制を北に強要する考えはありません。（中略）平和を通じた南北共生の道を探し出します。統一を語る前にまず仲の良い隣人になることを望みます⁽⁴⁹⁾」と表明した。8月15日の光復節演説でも、「南北協力こそ南北双方にとって核や軍事力への依存から脱却できる最高の安全保障政策です」、「防疫協力や共有河川の共同管理により、南北の国民が平和の恩恵を実質的に体感できることを願ってやみません」、「南北が共同調査と着工式まで行った鉄道連結は、未来の南北協力を大陸へと拡張する核心動力です⁽⁵⁰⁾」と述べて、どのような分野からでもいいので南北の協力を実現したい思いを吐露した。

加えて、文政権は北朝鮮の対米方針や交渉姿勢をなんとか転換させるために、2018年から主張し続けている「終戦宣言」の必要性を米国はじめ国際社会に再び訴えた。オンラインによる9月の国連演説において文大統領は、「朝鮮半島の平和

は北東アジアの平和を保障し、さらに世界秩序の変化に肯定的に作用するでしょう。その始まりは平和に対する互いの意志を確認できる朝鮮半島『終戦宣言』であると信じています。『終戦宣言』を通じて和解と繁栄の時代に前進できるよう、国連と国際社会も力を合わせてください⁽⁵¹⁾』と訴えたのである。

ところが、文大統領の国連演説とほぼ時を同じくして、北朝鮮が延坪島周辺海域で韓国人公務員を射殺して遺体を焼却する事件が起こり、韓国内外の世論が北朝鮮を激しく非難する状況となった。文政権はNSC常任委員会を開き、北朝鮮に対して事件に対する全ての責任を取ることを、真相を究明し責任者を処罰すること、謝罪して再発防止措置を取ることを求める声明を出した⁽⁵²⁾。文大統領も、「いかなる理由でも容認できない。北朝鮮当局は責任ある答弁と措置を取るべきである」と述べた⁽⁵³⁾。

この事件により南北間の緊張が一層高まるかに見えたが、北朝鮮は9月25日に朝鮮労働党中央委員会統一戦線部名義の通知文を韓国側へ送り、その中で金正恩委員長が「文在寅大統領と南の同胞に大きな失望感を与えたことに対し、大変すまなく思う」と述べたことを伝えた⁽⁵⁴⁾。文大統領は9月27日に安保関係閣僚会議を主宰し、北側の迅速な謝罪と再発防止を肯定的に評価することや事件経緯と事実関係を明らかにするための南北共同調査を北側に求めることを決めた⁽⁵⁵⁾。さらに翌日の青瓦台秘書陣との会議でも、「事態を悪化させ南北関係を元には戻れない状況にすることを望まない北のはっきりした意思表示として評価します。(中略)北朝鮮の最高指導者としてすぐに直接謝罪したのは史上初めての非常に異例なことです」として金委員長の言葉を評価した⁽⁵⁶⁾。

以上のように、北朝鮮の言動により南北間の緊張が繰り返し高まった際にも、北朝鮮に対する強い遺憾や警告の発出、謝罪の要求をしながらも、北朝鮮には南北協力を呼びかけ、国際社会には終戦宣言などの環境整備を要請する文政権の2018年以降の姿勢には変わりはない。9月25日には朝鮮労働党統一戦線部が通知文を送ったことを受けて、徐薫・国家安保室長は文大統領が同月8

日に北朝鮮の台風被害を見舞う親書を金正恩委員長に送り、12日に金委員長から返信を受けたことを双方の親書内容とともに公開した。北朝鮮からの挑発的言動が続いたとはいえ、南北首脳間の関係は維持されており、更なる事態悪化を防ぐ状況管理はできていることを示すかのようであった。

2020年11月の米国大統領選挙でのバイデン民主党候補当選後も、南北対話・協力と米朝交渉の再開を目指す文政権の方針には変わりはなかった。米大統領選後まもなく文大統領は、「今までトランプ政権との間で成し遂げた大切な成果が次期政権へとつながり、さらに発展していくよう最善を尽くします⁽⁵⁷⁾」と述べ、トランプ政権期に実現した米朝交渉をバイデン政権が引き継ぐことを希望し、そのために働きかけていく姿勢を見せた。

おわりに

本稿は、文在寅政権の「朝鮮半島平和プロセス」について、「朝鮮半島平和体制」構築の試みという観点から考察を進めてきた。これまでの考察を総合すると次のことが言えよう。

まず、文政権は2018年からのプロセスにおいて、当初から終戦宣言の実現を優先的に目指してきたことが確認できた。文政権の平和体制の定義からうかがい知れるように、「停戦体制を代替する」ための第一歩として、政治的な宣言によって実現できる平和へと向かう象徴的な措置と考えられたからである。また、盧武鉉政権を人的にも理念的にも継承する文在寅政権にとって、2007年10月の南北首脳会谈合意文書である「10・4宣言」に明記されながらも実現できないままの終戦宣言は、まず取り組むべき課題であったと言える。「板門店宣言」の終戦宣言に関する文言が「10・4宣言」とほぼ同じであることはそれを物語っているし、「平和協定に転換」とさらに踏み込んだことは終戦宣言への楽観的な見通しを示すものであった。

それではなぜ終戦宣言を実現できず、ひいては平和体制構築の試みは頓挫したのだろうか。一義的な理由は、文大統領も繰り返し確認したという金正恩委員長の「完全な非核化への確固たる意思」

を行動に移すことができなかつたからである。シンガポール米朝首脳会談で実現する可能性のあった終戦宣言が実現できなかったのは、米朝側がそれに見合う北朝鮮の非核化に向けた措置を求めたためである。それを念頭に、文政権は「9月平壤共同宣言」で東倉里のミサイル発射場と寧辺の核関連施設の永久廃棄を盛り込むことには成功したが、北朝鮮を措置の実行に導くことは遂にできなかった。寧辺核関連施設の廃棄には「米国の講じる措置に応じて」という但し書きが付されていたが、東倉里のミサイル発射場にはそうした留保はなく廃棄は可能かと思われたにもかかわらずである。結局、非核化との関連で北朝鮮が取った措置は豊溪里核実験場の坑道爆破であったが、国際的な監視団や検証を受け入れないままの一方的措置となり、米朝から何らの譲歩や相応の措置を引き出すことにならなかった。

文政権が「仲裁者」を自認したにもかかわらず、米朝交渉の中身や方向性に大きな影響を及ぼすことができなかつたこともまた、平和体制構築の試みが頓挫した一因である。確かに、史上初の米朝首脳会談の実現に際して、文政権が米朝両国を引き合わせるために「朝鮮半島平和プロセス」の初期段階で果たした役割は重要であった。しかし、シンガポール米朝首脳会談を経て、首脳同士あるいは首脳に直結する米朝直接のチャンネルが開かれて以降、文政権は米朝関係の進展を左右するような影響力を及ぼすことはできなかった。

非核化と平和体制構築のためには米朝交渉の行方が鍵を握る中で、文政権は北朝鮮だけでなく同盟国である米国との歩調があつていとも言えない。2018年から2020年にかけての南北・米韓・米朝関係の連鎖による一連のプロセスは、「トップダウン・アプローチ」と言われたように首脳個人の個性に強く依存していた。そのため、同盟関係の米韓間であってもプロセスの行方に関して実務レベルによる緊密な政策調整と履行が十分なされていとは言い難かつた。トランプ大統領によるトップダウン・アプローチだからこそ、朝鮮戦争の停戦以来65年以上続く体制を急速かつ劇的に変える可能性があり、文政権はその可能性に大いに期待していたが、しかしそれは文政権の「段階

的・包括的アプローチ」とは相容れない部分があつた。

米韓の対北朝鮮政策を調整する場としての実務者レベルのワーキング・グループ(WG)設置は、文政権からすればトップレベル・アプローチの不透明性や予測可能性の低さを減らして円滑かつ着実に平和体制を構築していくことを意図していたはずである。しかし実際には、米韓WGは南北協力を進めたい文政権にストップをかける役割を果たした。対北朝鮮経済制裁の緩和や例外措置の適用を求める韓国側に対して、米朝側は消極的な姿勢で一貫したからである。そのため、南北協力事業の推進を目指す文政権の支持層は米韓WGを否定的に見ていた。北朝鮮側が韓国を米朝の言いなりと見做した理由のひとつもここにあつたと言える。南北首脳による2つの合意文書で謳われた協力事業が進まなかつたことで、南北経済共同体の実現という文政権の目標は早々に頓挫した。

最後に、文政権が平和体制構築に際して最も重視していたと言える南北関係の改善に関して、確かに3回の首脳会談と「板門店宣言」、「9月平壤共同宣言」そして軍事分野合意は、李明博・朴槿恵政権期の停滞し後退した南北関係とは全く対照的な南北の関係性を象徴する成果であった。特に軍事分野合意とその一部履行は、文政権が注力した南北の軍事的緊張緩和に寄与する面があつた。しかし、南北共同連絡事務所爆破に明らかなように、2019年以降の北朝鮮の韓国に対する言動を見れば、南北関係が改善したとは言い難い状況が朝鮮半島にあることもまた事実である。南北関係については金大中・盧武鉉政権の路線の継承を掲げた文政権ではあつたが、当時とは南北関係及びそれを取り巻く状況と構造が大きく変容し、かつての関係への復帰やそれを前提とした関係の発展はできなかつた。文大統領がベルリン演説で述べた通り、北朝鮮の核・ミサイル能力が高度化したこと、それに比例して国連安保理決議等による対北朝鮮経済制裁が厳しく課されたことが南北関係改善の大きな制約であり続けている。それゆえ、文政権が目指したような朝鮮半島平和体制の構築には米国はじめ関係各国との協力がさらに必要になっている。本稿では分析の対象外としたが、

文政権期に激しさを増した米中両国の戦略的競争もまた朝鮮半島平和プロセスに及ぼす影響が一層大きくなっている。文在寅政権の任期終了後、国際的な制約要因を分析射程に収めつつ、本稿の考察がより豊かになるように再度検討を行いたい。

〈参考文献〉

〈日本語文献〉

- 秋山信将 2018. 「北朝鮮の『非核化』をめぐる論点整理」 日本国際問題研究所ウェブサイト (https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=302)、2021年8月31日アクセス。
- 倉田秀也 2019. 「首脳会談の平和体制樹立問題—南北間軍事協議の形態」 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』、33-53 ページ。
- 倉田秀也 2020. 「朝鮮半島平和体制樹立と中国—多国籍間協議なき対中関与の南北間格差」 日本国際問題研究所 『中国の対外政策と諸外国の対中政策』、187-206 ページ。
- 崔慶原 2019. 「朝鮮半島の平和体制構築の道程—米朝首脳会談と文在寅政権の仲裁外交」 九州大学韓国研究センター 『韓国研究センター年報』 第19号、67-76 ページ。
- 西野純也 2018a. 「米朝首脳会談の評価と今後の展望」 安全保障・外交政策研究会ウェブサイト (<http://ssdpaki.la.coocan.jp/proposals/17.html>)、2021年8月31日アクセス。
- 西野純也 2018b. 「文在寅政権の発足と韓国外交」 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』 9-18 ページ。
- 西野純也 2019. 「文在寅政権 2年目の政治と外交」 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』 23-31 ページ。
- 西野純也 2021. 「文在寅政権 4年目の政治と外交」 日本国際問題研究所 『「大國間競争の時代」の朝鮮半島と秩序の行方』 9-18 ページ。
- ボルトン, ジョン 2020. 『ジョン・ボルトン回顧録 トランプ大統領との453日』 (梅原季哉監修) 朝日新聞出版 (原書 Bolton, John. *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, Simon & Schuster, 2020)。
- 李鍾元 2021. 「米国バイデン政権の北朝鮮政策と米朝交渉の展望」 早稲田大学アジア太平洋研究センター 『アジア太平洋討究』 第41号、143-173 ページ。

〈韓国語文献〉

국가안보실 [國家安保室] 2018. 『문재인 정부의 국가안보전략』.

국가안전보장회의 [國家安全保障會議] 2004. 『평화번영과 국가안보』 국가안전보장회의 사무처.

김진향 [金鎭香] 2003. 『참여정부 국정비전 2 한반도 평화체제구축』 국정홍보처.

대통령자문 동북아시아위원회 [大統領諮問東北亞時代委員會] 2005. 『평화와 번영의 동북아시아 구상』.

제성호·김수경 [諸成鎬·金スギョン] 2019. 「한반도 평화체제 구축과 북한 비핵화」 『법학논문집』 제43집 제2호, pp. 93-125.

통일부 [統一部] 2017a. 『문재인의 한반도정책』.

통일부 [統一部] 2017b. 『『문재인의 한반도정책』 설명자료 발간 관련 Q&A』.

통일부 [統一部] 2018. 「한반도 평화체제 구축을 위한 그간의 노력 (보도 참고자료)」.

- (1) 「한반도 평화 프로세스」 대한민국 정책프리핑 (<https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148865774>)、2021年8月31日アクセス。なお、「朝鮮半島」の韓国語表記は「韓半島」であるが、本稿では日本語の通例に従い「韓半島」を「朝鮮半島」と訳出する。また、以下で用いる「平和体制」という言葉は特に断りのない限り「朝鮮半島平和体制」を意味することとする。
- (2) 本稿の一部は、西野 (2018b)、西野 (2019)、西野 (2021) の議論をもとにしている。本稿と問題意識を共有するものとして崔 (2019) がある。
- (3) 「한반도 평화체제」 외교부 (https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_3982/contents.do)、2021年8月31日アクセス。
- (4) 「4 자회담」 통일부국립통일교육원 (<https://www.uniedu.go.kr/uniedu/home/brd/bbsatcl/nsrel/view.do?id=16172&eqDiv=&mid=SM00000535&limit=10&eqViewYn=true>)、2021年8月31日アクセス。
- (5) 「第4回六者会合に関する共同声明 (仮訳)」 2005年9月19日、外務省 (https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kaigo/ks_050919.html)、2021年8月31日アクセス。
- (6) 盧武鉉政権の國家安全保障會議事務処担当官による平和体制に関する説明資料として、金鎭香 (2003) がある。
- (7) 「최태머 재단 초청 연설」 2017년 7월 6일, 청와대 (<http://www1.president.go.kr/articles/57>)、2021年8月31日アクセス。以下、この演説の引用は全てこのウェブページを参照。
- (8) 「한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점 선언」 2017년 4월 27일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/3138>)、2021年8月31日アクセス。以下、「板門店宣言」の引用は全てこのウェブページを参照。

- (9) 「남북관계 발전과 평화변영을 위한 선언 (10·4 선언)」 2007년 10월 4일.
- (10) この点に関する近年の詳細な議論として倉田 (2019)、倉田 (2020) を参照。
- (11) “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,” June 12, 2018. (<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/joint-statement-president-donald-j-trump-united-states-america-chairman-kim-jong-un-democratic-peoples-republic-korea-singapore-summit/>), 2021年8月31日アクセス。以下、シンガポール米朝共同声明の引用は全てこのウェブページを参照。
- (12) シンガポール米朝首脳会談と共同声明の評価については、西野 (2018a) も参照されたい。また、北朝鮮の非核化措置については、秋山 (2018) が参考になる。
- (13) 「米朝会談『歴史の新章』 トランプ大統領の会見全文」 2018年6月18日、日本経済新聞デジタル版 (<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO31865230W8A610C1I00000/>), 2021年8月31日アクセス。
- (14) 「조선외무성 조미고위급회담 미국측의 태도와 립장은 유감」 2018년 7월 7일, 조선중앙통신 (<http://www.kcna.co.jp/calendar/2018/07/07-07/2018-0707-015.html>), 2021年8月31日アクセス。
- (15) 「9월 평양공동선언」 2018년 9월 18일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/4323>), 2021年8月31日アクセス。以下、「9月平壤共同宣言」の引用は全てこのウェブページを参照。
- (16) “Trump could meet with Kim Jong Un by year’s end, South Korean president tells Fox News,” Fox News, September 25, 2018. (<https://www.foxnews.com/politics/trump-could-meet-with-kim-jong-un-by-years-end-south-korean-president-tells-fox-news>), 2021年8月31日アクセス。
- (17) 「문재인 대통령, 미국 외교협회 (CFR) · 코리아소사이어티 (KS) · 아시아소사이어티 (AS) 공동 연설」 2018년 9월 25일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/4391>), 2021年8月31日アクセス。
- (18) 「한미 정상회담 관련 대변인 브리핑」 2018년 9월 24일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/4367>), 2021年8月31日アクセス。
- (19) “South Korean foreign minister on nuclear talks: ‘We want to take a different approach’,” Washington Post, October 4, 2018. (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?utm_term=.2a2914293294), 2021年8月31日アクセス。
- (20) 「米朝、終戦宣言と非核化で応酬 北朝鮮、中口とも協議」 2018年10月10日、朝日新聞デジタル (<https://digital.asahi.com/articles/ASLB953QRLB9UHBI020.html>), 2021年8月31日アクセス。
- (21) この時期の米朝非核化交渉については、歴代米国政権の対北朝鮮政策の中に位置付けて分析した李 (2021) が参考になる。
- (22) Stephen Biegun, Remarks on DPRK at Stanford University, January 31, 2019. (<https://kr.usembassy.gov/013119-remarks-on-dprk-at-stanford-university/>), 2021年8月31日アクセス。以下、ビーガン特別代表の講演の引用は全てこのウェブページを参照。
- (23) “Fact Sheets: President Trump Is Committed to Achieving Transformational Peace for the United States, the Korean Peninsula, and the World,” February 21, 2019. (<https://kr.usembassy.gov/022119-president-trump-is-committed-to-achieving-transformational-peace-for-the-united-states-the-korean-peninsula-and-the-world/>), 2021年8月31日アクセス。
- (24) “John Bolton: North Korea summit was not a failure,” Washington Post, March 3, 2019. (https://www.washingtonpost.com/politics/john-bolton-north-korea-summit-was-not-a-failure/2019/03/03/eacd108a-3dc0-11e9-a0d3-1210e58a94cf_story.html?utm_term=.7a9b80be3321), 2021年8月31日アクセス。
- (25) “Exclusive: With a piece of paper, Trump called on Kim to hand over nuclear weapons,” March 30, 2019. (<https://www.reuters.com/article/us-northkorea-usa-document-exclusive/exclusive-with-a-piece-of-paper-trump-called-on-kim-to-hand-over-nuclear-weapons-idUSKCN1RA2NR>), 2021年8月31日アクセス。
- (26) Remarks by Mike Pompeo, Secretary of State, JW Marriott Singapore, June 11, 2018. (<https://2017-2021.state.gov/remarks-at-a-press-briefing/index.html>), 2021年8月31日アクセス。
- (27) 「김정은위원장 제2차 조미수뇌상봉과 회담을 위하여 평양 출발」 2019년 2월 24일, 조선중앙통신 (<http://www.kcna.co.jp/calendar/2019/02/02-24/2019-0224-001.html>), 2021年8月31日アクセス。
- (28) “Remarks by President Trump in Press Conference, Hanoi, Vietnam,” February 28, 2019. (<https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-hanoi-vietnam/>), 2021年8月31日アクセス。
- (29) 「[전문] 北리용호·최선희 심야 기자회견 발언 (중

- 합)」2019년 3월 1일, 연합뉴스 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190301006451504>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (30) 「제100주년 3.1절 기념식 기념사」 2019년 3월 1일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/5607>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (31) 「국가안전보장회의(NSC) 모두발언」 2019년 3월 4일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/5623>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (32) 「한미 워킹그룹 회의 개최 결과」 2018년 11월 21일, 외교부 (https://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4080/view.do?seq=368769), 2021년 8월 31일 액세스.
- (33) 「남북관계 족쇄' 비판 한미 워킹그룹, 2년 7개월 만에 폐지 수순」 2021년 6월 22일, 뉴시스 (https://newsis.com/view/?id=NISX20210622_0001484797), 「정세현 “한미워킹그룹 해체가 바람직”」 2020년 7월 17일, 동아닷컴 (<https://www.donga.com/news/Politics/article/all/20200717/102012353/1>), いずれも 2021년 8월 31일 액세스.
- (34) “Moon’s Push to Ease North Korea Sanctions Falls Flat,” The Wall Street Journal, October 19, 2018. (<https://www.wsj.com/articles/mons-hail-mary-for-eu-to-back-easing-north-korea-sanctions-1539952687>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (35) Kang Choi and Beomchul Shin, “Issue Brief: Assessing ROK-U.S. Relations and Its Prospects,” The Asan Institute for Policy Studies, May 30, 2019. (<http://en.asaninst.org/contents/assessing-rok-u-s-relations-and-its-prospects/>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (36) “Remarks by President Trump and President Moon Jae-in of the Republic of Korea Before Bilateral Meeting,” April 11, 2019. (<https://kr.usembassy.gov/041119-remarks-by-president-trump-and-president-moon-jae-in-of-the-republic-of-korea-before-bilateral-meeting/>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (37) 「확실한 변화, 새로운 100년을 시작합니다 『2020년 신년사』」 2020년 1월 7일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/7943>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (38) 「2020 문재인 대통령 신년 기자회견」 2020년 1월 14일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/7970>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (39) 「美 국무부 “대북 부대표, 한국과 남북협력 등 공조 워킹그룹회의”」 2020년 2월 11일, 연합뉴스 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200211004400071>). 「통일부·美대북특별부대표 별도집중…남북협력구상 논의」 2020년 2월 11일, 연합뉴스 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200211054700504>), いずれも 2021년 8월 31일 액세스.
- (40) 「한미 정상 통화 관련 서면브리핑」 2020년 4월 18일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/8505>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (41) 「3.1 독립운동 101주년 기념사」 2020년 4월 27일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/8194>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (42) 「코로나 19도 관문점선연도 연대와 협력 『대통령 주재 수석보좌관회의』」 2020년 4월 27일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/8552>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (43) 「문재인 대통령 취임 3주년 특별연설 “국민 스스로 만든 위대함입니다”」 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/8611>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (44) 「[팩트체크] 정부가 ‘실효성 상실’ 거론한 5·24 조치 현황은?」 2020년 5월 23일, 연합뉴스 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200522142900502>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (45) 金与正第1副部長の3つの談話については、「김여정제1부부장 반공화국빠라살포에 북남군사합의과기 경고」 2020년 6월 4일, 朝鮮中央通信 (<http://kcna.co.jp/calendar/2020/06/06-04/2020-0604-004.html>), 「김여정제1부부장 멀지 않아 북남공동연락사무소 형체 없이 무너질것」 2020년 6월 13일, 朝鮮中央通信 (<http://kcna.co.jp/calendar/2020/06/06-13/2020-0613-012.html>), 「김여정제1부부장 남조선당국자의 연설 비난」 2020년 6월 17일, 朝鮮中央通信 (<http://kcna.co.jp/calendar/2020/06/06-17/2020-0617-007.html>), いずれも 2021년 8월 31일 액세스, を参照.
- (46) 「대북 전단 및 물품 등의 살포 관련 정부 입장문」 2020년 6월 11일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/8753>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (47) 「남북공동연락사무소 폭파 관련 NSC 상임위 긴급회의 결과 브리핑」 2020년 6월 16일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/8769>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (48) 「6.17 발표 북측 담화 관련 청와대 발표문」 2020년 6월 17일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/8771>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (49) 「6.25 전쟁 제70주년 기념사」 2020년 6월 25일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/8800>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (50) 「제75주년 광복절 경축사」 2020년 8월 15일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/9032>), 2021년 8월 31일 액세스.
- (51) 「포용성을 강화한 국제협력, 모두를 위한 자유 제75차 유엔 총회 문재인 대통령 기조연설」 2020년 9월 23일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/9218>), 2021년 8월 31일 액세스.

- (52) 「우리 어업지도원 사망 관련 NSC 상임위 성명」 2020년 9월 24일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/9230>), 2021년 8월 31일 액세스。
- (53) 「문재인 대통령 지시 관련 강민석 대변인 브리핑」 2020년 9월 24일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/9232>), 2021년 8월 31일 액세스。
- (54) 「북측 통지문 관련 서훈 국가안보실장 브리핑」 2020년 9월 25일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/9237>), 2021년 8월 31일 액세스。
- (55) 「대통령 주제 긴급 안보관계장관회의 결과 관련 서주석 NSC 사무처장 브리핑」 2020년 9월 27일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/9242>), 2021년 8월 31일 액세스。
- (56) 「정부로서 대단히 송구한 마음입니다 『대통령 주제 수석보좌관회의』」 2020년 9월 28일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/9248>), 2021년 8월 31일 액세스。
- (57) 「미국 차기 정부와 한미동맹 더욱 굳건히 『대통령 주제 수석보좌관회의』」 2020년 11월 9일, 청와대 (<https://www1.president.go.kr/articles/9456>), 2021년 8월 31일 액세스。