

新たな競争局面に入る南北関係

道下徳成

はじめに

北朝鮮と韓国が新たな競争局面に入る兆候が見え始めた。北朝鮮が核・ミサイル開発に加え、各種の通常戦力の強化やロシアとの連携強化を続ける一方、韓国は日米両国との関係強化や独自の軍拡によって北朝鮮の脅威に備えるとともに、外交攻勢を活性化させるなど同国に各種の圧力を加え始めた。南北関係の歴史を大きく捉えると、1950年代は朝鮮戦争と戦争からの復興の時代、1960年代から1980年代までは軍事、外交、経済、思想など全ての分野における包括的な競争の時代、1990年代から2010年代までは優位に立つ韓国が余裕をもって北朝鮮問題に取り組んだ時代と移り変わってきた。また、軍事バランスの変化を見ると、1960年代は南北が同等、1970年代は北朝鮮が優位に立ったが、1980年代にはバランスが回復、1990年代は韓国が優位に立ち始めたが、2000年以降は通常戦力では韓国が優位にあるものの、北朝鮮が核・ミサイル能力で韓国の優位を相殺するという流れであった。しかし現在、北朝鮮が韓国にとって許容しがたいレベルの核・ミサイル能力を保有し、また北朝鮮がロシアから本格的な支援を得るようになったことにより、韓国は再び冷戦期の1980年代に近い形で、北朝鮮との本格的な競争を再開せざるを得なくなったといえる。

とはいえ、冷戦期と比較すると、核・ミサイル能力以外の全ての分野で韓国が北朝鮮に対して有

利な立場に立っているため、北朝鮮はサイバー攻撃などの新たな攻勢手段を用いる反面、韓国との関係を断絶することによって韓国文化などの国内流入を防止しようという防勢的な動きも見せている。また、韓国は優位に立っているとはいえ、北朝鮮からの脅威に直面しており、攻撃手段の強化を中心として自国の防衛能力を強化するとともに、米国の提供する拡大核抑止力の信頼性を高めるための努力を行っている。新たな南北の競争が、どのような結果を招くのかが今後の最大の関心事となる。

1 北朝鮮—戦略的には守り、戦術的には攻めも

最近、北朝鮮は韓国を正式名称である「大韓民国」と呼び始め、南北の統一を追求しないと発表した。2024年1月に金正恩が行った演説は全体的に守勢的なものであった。しかし、同時に金正恩は朝鮮半島の緊張を高めるような発言もした。一見矛盾するこれらのメッセージは何を示唆しているのだろうか。この点について北朝鮮の動きを具体的にみていくこととしよう。

(1) 金正恩演説

2024年1月、金正恩は演説で次の点を強調した¹。

①朝鮮半島に「2つの国家」が存在することを認める。

¹ 「金正恩総書記、最高人民会議第14期第10回会議での施政演説」『朝鮮中央通信』2024年1月16日。

- ②韓国は「全面对決」という敵対的な政策をとり、北朝鮮政府の崩壊と吸収統一を目指している。
- ③北朝鮮は南北の連絡路を遮断し、線路を遮断する。
- ④北朝鮮の軍事力は「武力統一」のためのものではなく、自衛手段である

金正恩のメッセージは全体的に守勢的なものであった。金正恩は同じ演説で「敵はこれをわれわれの弱さだと誤解してはならない」とも発言しているが、これは、むしろ北朝鮮の弱さを際立たせるものであった。金正恩はこうした防衛的な発言の一方で、朝鮮半島の緊張を高める、以下のような発言もしている。

- ①朝鮮の憲法を改正し、領土の陸地、空域、水域を定義するつもりである。
- ②「違法な」北方限界線（NLL）は容認しない。
- ③朝鮮の領土に対するいかなる侵害も戦争挑発とみなす。
- ④朝鮮半島で戦争が勃発した場合、朝鮮は半島南部を占領、服従、奪還し、朝鮮の領土として併合する。

（2）分断強化による韓国の影響の排除と新たな軍事圧力の示唆

一見矛盾するこれらのメッセージは何を意味しているのだろうか。本稿の結論は、北朝鮮が戦略的には韓国に対して守勢に立つ一方で、戦術的には攻撃的手段を用いることを放棄していないというものだ。全体として、金正恩は朝鮮半島の分断を強固にすることによって北朝鮮国内への韓国文

化の流入などを防止し、体制維持を確実にしようとしているとみられる。

韓国は北朝鮮との比較で人口が約 2 倍、国内総生産は約 60 倍、貿易額は約 890 倍、国防費は約 10 倍であり、平均寿命は韓国人が男性で 81 年、女性で 84.3 年長い。こうした状況の中、北朝鮮では相当数の住民が南北の統一を希望するようになっている。ソウル大学校の統一平和研究院が 2011～2020 年にかけて脱北者に対して行った調査では、「あなたは、北朝鮮住民が韓国と北朝鮮が統一されることをどの程度望んでいると思いますか」との問いに対して、「非常に望んでいる」という回答は、2013 年の 94% よりも低下したとはいえ、2018 年には 84.5%、2019 年には 79.1% と、ほぼ 8 割水準を維持してきている。そして、その理由としては、調査期間中を通じ、「北朝鮮住民の生活が良くなる」および「同じ民族だから」という回答が 1、2 位を占めていた。また、「統一はどのような方式で行われるべきか？」との問いに対しては、年にもよるが、「韓国の現体制」が 30～50%、「体制を問わず」が 20～35%、「南北の体制を折衷」が 15～30% であった。

こうしたなか、北朝鮮の政治指導部は、K-Pop や韓流ドラマ、韓国映画などの韓国文化が北朝鮮の人々に影響を与えることを懸念するようになってきている。具体的には、北朝鮮は 2020 年に「反動思想文化排除法」を、2021 年に「青年教養保障法」を、2023 年に「平壤文化語保護法」をそれぞれ制定し、韓国文化の影響を抑え込もうとしている。「反動思想文化排撃法」は韓国作品の北朝鮮への流入を防止しようとするもの、「青年教養保障法」は海外の文化に影響を受けた青年らの思想を統制しようとするもの、「平壤文化語保護法」は韓国式の言葉遣いなどを排斥することを目的としている。さらに最近では、韓国のドラマや映画などを見た北朝鮮国民に対して、正直に告白すれば許すという働きかけを行い始めたと伝えられている。これは、北朝鮮当局が韓国文化の流

入を阻止しきれなくなっていることを示すものといえよう。金正恩が1月の演説で、韓国を「徹底的な他国、最も敵対的な国家」と位置づけ、韓国が「日に日に卑劣化し傲慢無礼になる対決狂症の中で同族意識を失った」と非難したのは偶然ではなかろう。金正恩が宣言した反統一・分断強化政策は、南北の分断を公式化・強化することによって、北朝鮮が韓国の影響を受けにくくすることを重要な目的の一つとしていることは明らかである。

勿論、現時点で北朝鮮の国民の大多数が韓国文化の影響を受けているというわけではない。韓国の統一部の実施した調査によると、「外部映像物」を視聴したことがあると答えたのは、2001～2005年に脱北した北朝鮮住民で29.7パーセント、2006～2010年に脱北した北朝鮮住民で67.6パーセント、2011～2015年に脱北した北朝鮮住民で81.4パーセント、2016～2020年に脱北した北朝鮮住民で83.3パーセントと増加し続けている。但し、「主に見た映像物」の内訳は、1位が中国のもので71.8パーセント、2位が韓国のもので23.1パーセント、3位がロシアのもので2.4パーセント、4位が米国のもので1.7パーセントとなっており、必ずしも韓国の映像物が広く視聴されているわけではなかった。具体的には、2016～2020年に脱北した北朝鮮住民について単純計算すると、83.3パーセントのなかの23.1パーセント、つまり19.2パーセントの北朝鮮住民が主に韓国の映像物を視聴したということになる。この数字を大きいと評価すべきか小さいと評価すべきか、また、それが北朝鮮の政治や社会にどの程度のインパクトをもつことになるのかは明らかではない。今後の注目点は、経済制裁では変化しなかった北朝鮮の体制が、韓国文化の影響によって変化することになるかどうかであろう。

(3) 新たな軍事圧力の示唆

このように韓国からの影響について懸念を示す一方、金正恩は韓国に対して攻撃的な発言もしている。金正恩の発言の中でも特に注目されるのが以下の内容である。

我が国の南方国境線が明確に引かれた以上、違法無法の「北方限界線」をはじめとするいかなる境界線も許されることはなく、大韓民国が我が国の領土、領空、領海を 0.001 mm でも侵犯すれば、それは戦争挑発とみなされるでしょう。これに関連して、朝鮮民主主義人民共和国憲法の一部内容を改正する必要があると思います。すでに私は前回の全員会議で、大韓民国憲法に「大韓民国の領土は朝鮮半島とその付属島嶼とする」と堂々と明記されている事実を指摘しました。現在、我が国の憲法には上記の内容を反映した条項がありませんが…朝鮮民主主義人民共和国の主権行使領域を合法的に正確に規定するための法的対策を立てる必要があります。

ここで、北方限界線（NLL）とは 1953 年に国連軍司令部が南北朝鮮の間に引いた統制線であり、韓国はこれを法的拘束力をもつ海上境界線として位置づけているのに対し、北朝鮮はその法的拘束力を認めておらず、南北間で争いの種となってきた。この問題を金正恩が明示的に取り上げたことで、今後、NLL をめぐる紛争が続いてきた黄海で緊張が激化する可能性が高まった。なお、本年 1 月には『ニューヨーク・タイムス』が、米政府当局者によってもたらされた情報として、今後数カ月以内に北朝鮮が韓国に対して何らかの致命的な軍事行動をとる可能性があるとして報道してお

り、金正恩の発言との関連が注目される²。

なお、北朝鮮の行動を予測するのは極めて困難であることを考えれば、北朝鮮が意図的に関係各国をNLLに注目するように誘導し、実際は別の場所で軍事行動をとる可能性も排除できない。5月2日、韓国外交部はカンボジア、ラオス、ベトナム、ウラジオストク、瀋陽にある韓国の大使館や総領事館など5つの在外公館に対し、テロ警戒レベルを4段階で一番下の「関心」から上から2番目の「警戒」に2段階引き上げた。これは、北朝鮮が在外公館の韓国職員に対して危害を加える恐れがあるとの情報を韓国の情報当局が入手したことに伴うものであるとされ、北朝鮮が韓国にテロを働く可能性が出てきた。また、それ以外にも、例えば北朝鮮は非武装地帯（DMZ）、共同警備区域（JSA）などでの武力行使を行う、韓国に対して火砲やロケットなどで限定攻撃を実施する、海中や空中での核実験を実施するなどの可能性も考慮しておく必要がある。

（4）サイバー攻撃

物理的な強度は低いですが、北朝鮮にとって重要性の高い活動がサイバー攻撃である。北朝鮮が2022年にサイバー攻撃で盗んだ暗号資産は17億ドルと推定されており、前年の3倍以上、年間では過去最高を記録した。また、2023年は約10億ドルと推定されている³。

表1 北朝鮮のサイバー攻撃の件数と獲得金額の推移

（単位：100万米ドル）

年	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023

² “U.S. Is Watching North Korea for Signs of Lethal Military Action,” *New York Times*, January 25, 2024.

³ Chainalysis, “The 2024 Crypto Crime Report,” February 2024, pp.42-43.

件数	1	4	10	9	5	9	15	20
金額	2	29	522	271	300	429	1,700	1,000

ちなみに、2019年の北朝鮮の軍事費は米務省の推計で43.1億ドルであったので、北朝鮮は近年サイバー攻撃で軍事費の4分の1から3分の1程度を稼ぎ出すようになってきていると考えられる。北朝鮮にとって違法なサイバー攻撃が重要な外貨獲得手段となっているかが分かる。また、最近、少なくとも2022年の10月から1カ月間と2023年4月から3カ月間に北朝鮮のハッカーが韓国の防衛関連企業10社をハッキングしていたことが判明した。これらのことから、北朝鮮のサイバー攻撃が外貨獲得と軍事技術獲得という2つの分野で活発化していることが分かる。

但し、外貨獲得については2022年から2023年にかけて獲得額が大幅に減っている点も注目される。もし推定値が正しく、外貨獲得額が大幅減となっているのであれば、北朝鮮にとっては大きい打撃となっているといえる。

(5) 露朝協力

最後に露朝関係が緊密化している点も北朝鮮にとって有利な要素である。ロシアが北朝鮮から弾薬やミサイルを調達していることは、北朝鮮に大きい利益をもたらしている。韓国国防部によると、北朝鮮は2023年8月末から2024年2月末までに、ロシアに6,700個以上のコンテナを移送

した。北朝鮮が提供した砲弾の数は、152 ミリ砲弾換算で 300 万発以上、複数のロケットランチャーで発射する 122 ミリロケット換算で 50 万発以上とされ、実際はその両方を取り混ぜたものになっていると推定されている。また、北朝鮮の軍需工場は通常、資材や電力不足のため稼働率が 30%程度と低いが、現在は砲弾製造工場がフル稼働しているとされる。

軍事物資の見返りとして、北朝鮮はロシアから外貨、エネルギー、軍事装備や技術を獲得している。ロシアは 2023 年 8 月以降、食料品や生活必需品、兵器製造に必要な資材や部品を積んだコンテナ約 8,000 個を北朝鮮に送り、衛星関連技術も提供したとされる。これらに加え、北朝鮮はロシアに対して航空機や移動式地上装備に関する技術の提供を求めているとみられている。また、米国政府によると、今年 3 月にロシアは 16.5 万バレル以上の精製油を北朝鮮に送っており、これは国連安全保障理事会が定めている年間 50 万バレルという精製油の輸入限度に照らして不適切な水準であった。さらに、本年 4 月には、対北朝鮮制裁の履行状況を監視してきた国連安全保障理事会の専門家パネルが、ロシアの拒否権行使によって任期延長されないことになり、制裁の履行が一層骨抜きになりつつある状況である。

2 韓国一核では守り、それ以外では攻め

戦術的には攻めの構えをとりつつも戦略的には守勢に立ちつつある北朝鮮に対し、韓国は軍事や外交分野で北朝鮮に対する攻勢を強めつつある。

(1) 米韓および日米韓安全保障の強化

軍事面で最も重要な動きは、米韓および日米韓の安全保障協力の強化である。2023年4月、韓国は米国との間で「ワシントン宣言」を発表して拡大核抑止を強化したのに続き、8月には日米両国との首脳会談を通じて日米韓3カ国の安全保障協力の強化を進めた。ワシントン宣言では「核協議グループ (Nuclear Consultative Group: NCG)」の設置が謳われ、日米韓の首脳会談では、①3カ国の共同訓練実施、②弾道ミサイル防衛協力の強化、③北朝鮮のサイバー活動に関する3カ国ワーキンググループ設置などが合意された。

これらの合意に基づき、日米韓の3カ国はこれまでに弾道ミサイル防衛 (BMD)、対潜水艦戦、航空作戦についての共同訓練を行った。BMD、対潜水艦戦、航空作戦は、いずれも朝鮮半島有事において中心となる重要な作戦分野であり、現時点では高度な共同訓練とはいえない内容ではあるが、日米韓3カ国が最初から核心的な分野における協力を進めようとしている点は特筆に値する。なかでも、2023年10月に日米韓が初めて実施した共同編隊航法訓練には、米国から B-52 爆撃機1機と F-16 戦闘機3機が、韓国から F-15K 戦闘機2機が、日本から F-2 戦闘機4機が参加しており、これらの航空機がいずれも攻撃能力をもつ航空機であったことは、北朝鮮に対するメッセージであったと考えられる。

つぎに BMD については、2023 年末に日米韓 3 カ国が北朝鮮のミサイル発射情報を即時共有する体制を構築した。これにより、これまで一部マニュアルで行われていた情報共有が自動化され、情報共有にかかる時間が短縮されるとともに、物理的にも日米韓の安全保障協力の制度化が進むことになった。最後に、サイバー分野については、北朝鮮のサイバー活動に関する 3 カ国ワーキング

グループを設置し、2023年11月に初会合を実施し、3カ月に1度のペースで会合を行うことになっている。

(2) 韓国の国防費と武器輸出

ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）によると、2023年の韓国の国防費は世界第11位の479億ドルであり、北朝鮮の国防費の約10倍の規模であった。また、最近では北朝鮮のロシアに対する武器輸出が注目されているが、武器輸出についても韓国は世界有数の実績をあげている。

SIPRIによれば、2019～2023年の韓国の武器輸出量は世界第10位であり、2023年における武器輸出量はSIPRIの趨勢指標値（trend-indicator values）基準で約6億となり、世界の武器輸出総量である291億の約2パーセントを占めていた⁴。

表2 韓国の武器輸出量の推移

（単位：100万 TIV）

年	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
TI	437	702	1,04	682	772	510	204	621
V			9					

⁴ TIVは製造費用が分かる場合は製造費用を用い、そうでない場合は性能やその他の特徴に基づいて同様の装備の製造費用を用いて計算したものであり、実際の販売価格に基づく値ではない。“SIPRI databases / SIPRI Arms Transfers Database: Sources and methods,” <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods>. なお、しばしば韓国の武器輸出額が誇張して報じられる場合が多いので注意が必要である。例えば、2022年の「輸出額」として、ポーランドへの130億ドルを含む約173億ドル、2023年の「輸出額」として約140億ドルという数値が用いられているが、これらは長期契約の総額や事業総額に基づくものではないかと考えられる。これについては、例えば次の記事を参照。For example, see Kim Eun-jung, “S. Korea’s arms exports amount to nearly \$14 bln in 2023,” *Yonhap*, December 20, 2023, <https://en.yna.co.kr/view/AEN20231220004900315>.

また、TIV は輸出額を示すものではないが、実際の金額と比較的近い値を示す傾向があることを考えれば、韓国は 2022 年には 2 億ドル程度、2023 年には 6 億ドル程度の価値のある武器を海外に移転したと考えることも可能であり、韓国が極めて有力な武器輸出国になっていることは明らかである⁵。また、2023 年には韓国の武器輸出相手国が前年の 3 倍となる 12 カ国に増え、輸出が決まった武器の種類も 2 倍となる 12 種類に増加した。TIV 基準で北朝鮮のロシアへの武器輸出がどの程度の規模になるかは不明確であるが、韓国が北朝鮮に勝るとも劣らない武器輸出国であることは間違いない。

最後に、韓国はウクライナに直接武器を提供していないため北朝鮮の対ロシア武器輸出が目立つ結果となっているが、韓国もウクライナ戦争において一定の役割を果たしている。第 1 に、韓国は、ウクライナに武器を提供しているポーランドに対し、多数の武器を輸出する予定になっている。つまり、韓国はウクライナ支援による不足分を補填する役割を果たすことになっているといえる。第 2 に、韓国は米国に 155 ミリ砲弾 33 万発を売却したが、米国はこれによって生じた余剰砲弾を米国がウクライナに提供するという方法を通じてウクライナを支援している。つまり、韓国も間接的にはあるが、ウクライナ戦争に関与しているのである。

(3) 外交

⁵ SIPRI は TIV を輸出額とみなすべきではないとしているが、同時に TIV と輸出額がそれなりに近い値を示すことも認めている。Paul Holtom, Mark Bromley, and Verena Simmel, “Measuring International Arms Transfers,” SIPRI Fact Sheet, December 2012, <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/FS/SIPRIFS1212.pdf>.

韓国は2024年2月、長らく北朝鮮が最も緊密な外交関係を維持してきたキューバと外交関係を樹立し、4月には相互に常駐の公館を設置することで合意した。今後、韓国はキューバに自国の企業を進出させ、また経済支援を行うことで関係を緊密化し、北朝鮮とキューバの友好関係に楔を打ち込もうとするものと予想される。

また、対北制裁の履行を監視してきた国連安全保障理事会の専門家パネルが廃止されたことを受け、日米韓3カ国は協力しつつ代替案を検討している。具体的には、①国連総会で専門家パネル設置を決議する方法、②国連の外で同様の作業を継続する方法、③国連事務局が同様の作業を行う方法があるとされる⁶。また、これにも関連し、米 국무省は露朝間の武器および精製油取引に協力する個人や団体に対して制裁を加えるため、欧州連合、日本、英国、韓国、オーストラリア、ニュージーランドなどと協力していることを明らかにした。

おわりに—今後の注目点

北朝鮮と韓国の関係は再び本格的な競争局面に入り、今後の朝鮮半島は不確実性が高まる方向に向かう様相を呈しつつある。但し、現在の対立構図が長期化するかどうかは現時点では不明確である。その意味で、今後3つの注目すべき点がある。第1に、北朝鮮が守りを固める方向で南北関係を安定させる方向に動くのか、それとも韓国を牽制するために「守りのための攻め」に出るのかである。今後、南北間の競争が激化するのとは不可避であろうが、それが「静かな競争」となるのか、

⁶ “Ambassador Linda Thomas-Greenfield on Reengaging with Multilateral Forums (video),” US Embassy Tokyo & Consulates in Japan, April 18, 2024, <https://youtube.com/live/vY1EW9eirvk?feature=share>.

「騒がしい競争」になるのかは必ずしも明らかではない。同様に、北朝鮮の軍事行動が韓国を意識したものになる可能性もあれば、米国を意識したものになる可能性もあるし、その両方が続く可能性も排除できない。また、金正恩が1月の演説でNLLに言及したことから、今後、北朝鮮が黄海で何らかの軍事行動をとる可能性は十分ある。NLLは韓国軍と米軍が共同で管理しているが、その法的地位については米韓間に多少の見解の差がある⁷。このため、北朝鮮がNLLを対象とする行動をとる場合、それは米韓の立場の違いを際立たせるような方法で行われるかもしれない。いずれにせよ、今後の北朝鮮の出方によって、その方向性が徐々に明らかになっていくであろう。

第2に、北朝鮮の対決姿勢が長期にわたるものか、それとも短期的に変化するものかという点である。北朝鮮は現時点では韓国や米国に対決姿勢を見せているが、例えば、韓国で政権交代が起こった場合や米国でトランプが大統領になった場合にも北朝鮮の対決姿勢は続くのであろうか。これまでの北朝鮮の行動様式をみれば、強硬なレトリックに反し、北朝鮮は自国の対外政策を極めて柔軟に変化させてきたことが分かる。南北関係は対立と和解、交戦と首脳会談の繰り返しの歴史であった。米国との間でも対立と対話、武力行使のオプション検討と高位級会談が繰り返されてきた。また、北朝鮮は米韓両国に対決姿勢をとる一方で、日本に対しては対話を働きかけてきていることも興味深い。

最後に、韓国が金正恩の新方針にどのような反応をみせるかである。北朝鮮が本質的な意味で統一を放棄して分断維持に舵を切ったのであれば、南北関係を平和共存の方向に導くオプションが生まれつつあることを意味するかもしれない。2023年にソウル大学の統一平和研究所が韓国国民

⁷ 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、219-222頁。

に対して実施した調査では、「統一は必要」という回答が 43.8%で 2007 年の調査開始以来で最低となり、「統一は必要ない」という回答は 29.8%で最高となった。特に 19～29 歳では、「統一は必要」という回答が 28.2%、「統一は必要ない」が 41.3%となった。また、「条件が成熟するのを待って徐々に統一されるのが良い」という回答は 45.2%で過去最低となった一方、「南北が分断された現状のままが良い」という回答は 28.2%で過去最高となった。さらに、統一の時期についても、「不可能」という回答が 33.3%で最多となり、「30 年以上」が 30.2%で第 2 位であった。つまり、そもそも韓国国民の多くが負担の多い統一を望まない状態になっているのであるから、韓国も統一を放棄する方向に向かうのも有力な政策オプションとなる。しかし、もし韓国が北朝鮮の政策転換を「弱さ」と認識するのであれば、積極的に統一政策を推進し、北朝鮮に一層の圧力をかけるのも合理的なオプションとなる。

(政策研究大学院大学 理事・副学長・教授)