

[講演会抄録]

2008年度 連続研究講座：世界の危機と紛争 第5回 「朝鮮半島危機」

倉田 秀也

(防衛大学校教授)

1. 国際核不拡散体制と北朝鮮——6者会談の二つの効用

国際核不拡散体制は国連安保理とは別の取り決めであるが、機能的には互いに連動している。核不拡散条約（NPT）の非核兵器国が不拡散義務を遵守していない疑惑が生じた場合、国際原子力機関（IAEA）はそれを国連安保理および総会に報告することになっているからである。国連安保理常任理事国とNPTの核兵器国が同一であることを考えるとき、その審議は核拡散を許さないという前提で警告あるいは制裁をとることになる。このように、国際核不拡散体制には、核不拡散不遵守の疑いのある非核兵器国が現れたとき、集団安全保障のメカニズムが働くことになる。

2002年10月、米国のケリー国務次官補が訪朝した際、北朝鮮に高濃縮ウラン（HEU）計画があることの証拠をつきつけたとき、北朝鮮がそれをいったん認めたというが、それは北朝鮮の核不拡散義務不遵守にあたる。それ以前、北朝鮮は韓国との間で、ウラン濃縮施設をもたないという「南北非核化共同宣言」（1991年12月31日署名）を交わしており、そのことは第1次核危機（1993～94年）に一応の小康をもたらした米朝「枠組み合意」（1994年10月21日）にも明記されていた。IAEAが北朝鮮の核不拡散義務の不遵守を国連安保理と総会に報告したのも当然であった。

しかし、IAEAの報告を受けながら、国連安保理は公式の審議を行わなかった。その背景には、イラク戦争直前の北東アジアで新たな緊張

を抱えたくないという米国と、隣国での緊張の高潮を避けたい中国が非公式会合で、北朝鮮の新たな核開発疑惑を国連安保理ではなく地域レベルで協議することに合意したという経緯があった。米中両国は北朝鮮に対し、いったん地域レベルで経済・エネルギー支援、あるいは北朝鮮の安全保障上の懸念に配慮するなどの措置を提示し、それにもかかわらず北朝鮮が核保有に固執するのであれば、改めて国連安保理で審議するという対応をとった。かくして、米朝中3者会談が北京で開かれ、それに日本、韓国、ロシアが加わり6者会談となった。6者会談は、国連安保理を地域的に代替する「地域的集団安全保障協議」ともいえ、関係国が融和的措置を提示しつつ、北朝鮮に国連安保理での審議の可能性を示すという「集団的関与」と「集団的圧力」の二つの効用もっていた。

しかし、北朝鮮はいったんは認めたという HEU 計画を6者会談では否認する立場に転じた。その過程で北朝鮮は、ブッシュ政権が「クリントン政権末期の朝米関係の水準」に回帰することを求めた。北朝鮮のいう「クリントン政権末期の朝米関係の水準」とは、2000年10月に採択された「米朝反テロリズム共同声明」と「米朝共同コミュニケ」を念頭に置いている。前者の文書で、米国は北朝鮮をテロ支援国リストから北朝鮮を除外するため北朝鮮と「協力する」用意を示し、後者の文書では米国が北朝鮮との二国間関係を「全面的」に改善する用意を示していた。しかし、米国が二国間協議を拒絶すると、北朝鮮はNPTから脱退表明を行い、米朝「枠組み合意」から離脱して凍結状態にあった黒鉛型減速炉と再処理施設を再稼動し、プルトニウムを蓄積していったのである。

2. ブッシュ政権の対応——「あるべき北朝鮮」と「あるがままの北朝鮮」

北朝鮮の HEU 疑惑が明らかになったとき、ブッシュ政権内部では大

別して二つのアプローチがあった。一つは北朝鮮の核開発問題の根本的に解決するためには、金正日体制を転換、あるいは変革しなければならないというものであった。いわゆる「ネオ・コン」はこのアプローチをとり、人権問題など北朝鮮の内部変革を訴えていた。これとは別に、北朝鮮の核開発の動機がその安全保障上の懸念に根差しているとして、米朝国交正常化、軍事停戦体制の平和体制への転換などを提示し、漸進的に北朝鮮を非核化に導くアプローチがあった。振り返ってみれば、クリントン政権末期、元国防長官のペリーが「ペリー・レポート」で北朝鮮政策を建議したが、そこでは北朝鮮の内部変革に必要な時間は北朝鮮の大量破壊兵器の脅威を除去するに必要な時間に反比例するとして、当面「あるべき北朝鮮」ではなく、「あるがままの北朝鮮」を前提とすべきと主張していた。北朝鮮の内部変革を主張するアプローチは「あるべき北朝鮮」を求めるもので、北朝鮮の安全保障上の懸念に配慮するアプローチは「あるがままの北朝鮮」を前提としていた。

6者会談はブッシュ政権が当面後者のアプローチを優先するという対応の結果、生まれたといってよい。ただし両者は、北朝鮮のHEU計画が明確な核不拡散義務の不遵守である以上、北朝鮮がすべての核計画を永久に放棄することが優先されるべきであり、そうでない限り6者会談を離れた米朝二国間協議には応じられないという点では共通していた。6者会談で米国は、「完全に検証可能で不可逆的な核解体（CVID）」という原則を提示した。「完全（Complete）」は、ウラン、プルトニウムを問わず、軍事利用はもちろんのこと、平和利用も許さないことを意味していた。北朝鮮がNPTから脱退したと主張している以上、核エネルギーの平和利用の権利を「全ての締約国」の「奪い得ない権利」とするNPT第4条は北朝鮮には認められないという主張がその背後にあった。「検証可能（Verifiable）」とは、北朝鮮が核放棄を宣言するだけでなく、それ

が検証されなければならず、北朝鮮の核開発問題の解決は、北朝鮮が国際核不拡散体制に完全に復帰しなければならないという立場を反映していた。「不可逆的な解体 (Irreversible Dismantlement)」とは、北朝鮮が核施設を凍結するだけでなく、施設そのものを解体しなければならないとするものがある。CVIDとは、核不拡散義務を遵守しなかった北朝鮮に対する懲罰的な非核化原則であった。

3. 核実験とCVIDの後退——高濃縮ウラン計画とプルトニウム計画の比重

北朝鮮はCVIDに強く反発したが、北朝鮮がすでに米朝「枠組み合意」で凍結されていた核施設を再稼動してプルトニウムを蓄積したことを考えるとき、北朝鮮がCVIDを受け入れるか、米国が北朝鮮のHEU計画の認否よりもプルトニウムの蓄積の阻止することに優先順位を与えて、CVIDを柔軟に適用しない限り、6者会談という北朝鮮を非核化に導くための枠組みが、北朝鮮がプルトニウムを蓄積する時間的な猶予を与えるというジレンマが生じる。緊急性を要するのは明らかにプルトニウムの蓄積の阻止であったが、米国はその後もCVIDの「完全な (Complete)」に拘泥し、北朝鮮にHEU計画の存在を認めた上で、プルトニウム関連の施設の解体を求める原則的な立場をとり続けた。

米朝間の主張が対立する中、2005年9月19日に6者会談共同声明が採択されたが、それは今後北朝鮮が核放棄の道を歩む里程標というべき文書といってよい。興味深いことに、ここでは北朝鮮が「核兵器と現存するすべての核計画」を「放棄」するとの対して、過去北朝鮮が韓国を含む国際社会と交わした文書を履行することが謳われていた。また、ここでは米国が核および通常兵力の使用・威嚇をしないことを約束した上で、朝鮮半島における恒久的平和のため、「直接の当事者」による「適当な別のフォーラム」を開くことも盛り込まれた。1990年代後半、ジュネーブでは4者会談（韓国、北朝鮮、米国、中国）

が断続的に開かれ、朝鮮半島の平和体制が議論されていた。共同声明でいう「直接の当事者」も、かつての4者会談を構成した韓国、北朝鮮、米国、中国を指すと考えてよく、共同声明が履行されれば、6者会談と並行して、軍事停戦体制の平和協定への転換についての議論も行われることになる。共同声明の採択によって、6者会談は北朝鮮が約束しながら履行されなかった文書、中断された多国間協議を履行させる「触媒」の機能をもつことになったといつてよい。

ただし、共同声明の最大の問題点は、ここで北朝鮮が「核兵器と現存するすべての核計画」の「放棄」を約束したものの、再稼動していた核施設の解体はもちろんのこと、凍結すら約束されなかったことである。米朝「枠組み合意」が北朝鮮の核施設の「凍結」から「解体」へのロードマップを描いたのに対して、共同声明は最終的に核施設を解体するための「ロードマップ」には程遠かった。

さらに、共同声明に関連して指摘すべきは、そこには一時期ブッシュ政権内部で主張された北朝鮮の内部変革についての言及がなかったことである。そもそも、過去北朝鮮が国際社会と交わした文書で、北朝鮮の内部変革に関する合意はない。ここでいったん米国は「あるべき北朝鮮」よりも「あるがまま」の北朝鮮を前提とする「ペリー・レポート」に似たアプローチをとることを文書の上で示したことになる。もちろん、これに対して米国内でも反発はあった。共同声明と同時期のいわゆる「金融制裁」の発動後、共同声明を批判する者は、「金融制裁」によって北朝鮮が海外にもつ不法な資金源の多くが絶たれ、それが金正日体制に大きな打撃を与えることを期待した。共同声明採択後も、「あるべき北朝鮮」を求める「ネオ・コン」の影響力はなくなったわけではなかったのである。

4. 核保有した北朝鮮の現実認識——米国の政策転換

共同声明が採択されながら、それ以降6者会談が停滞した最大の要因は、この「金融制裁」にあった。2006年7月のミサイル発射は、「金融制裁」の解除と米朝二国間協議を訴える軍事的行動であったと考えてよい。北朝鮮は抽出されたプルトニウムが核弾頭化された場合、米国の同盟国である日本にも到達しうる運搬手段をもっていることを誇示した。さらに、そのとき失敗したとはいえ、より射程の長い「テポドンⅡ」も発射していたことを考えると、北朝鮮は将来、米本土にも到達しうる運搬手段をもつ可能性を誇示し、米国が二国間協議に応じるよう威嚇したと考えられる。

その間、北朝鮮は核実験施設を建設しており、この時点で米国が二国間協議に応じたとして、核実験を阻止できたかどうかは明らかではない。しかし、ミサイル発射後も米国が二国間協議を拒絶し続けたことで、北朝鮮が同年10月に核実験を行うことを決断したことは確かであろう。6者会談の進行中、蓄積したプルトニウムなしには、北朝鮮は核実験を強行できなかった。結局、北朝鮮を非核化に導くための枠組みが、北朝鮮に核開発のための時間的な猶予を与えるというジレンマは、解消できなかったことになる。

そもそも、6者会談が北朝鮮の核不拡散義務不遵守について国連安保理での審議を回避し、地域レベルでの経済、エネルギー支援の用意に加え、米朝国交正常化、軍事停戦体制の平和体制への転換などを示す「集团的関与」の機能をもつと同時に、北朝鮮が核保有に拘泥した場合の国連安保理付託の可能性を示す「集团的圧力」の機能ももっていた。したがって、北朝鮮が核実験を強行した時点で、北朝鮮に対する「集团的関与」は限界に達し、国連安保理に付託されることは避けられなかった。実際、国連安保理では北朝鮮に対する大量破壊兵器とミサイル開発に関連した技術、物資などの禁輸を盛り込む安保理決議1718号

を採択した。この時点で、6者会談は当初の「集団的圧力」の機能を失ったと考えてよい。

ところが、米国は核実験後、それまで拒絶していた米朝二国間協議に応じ、6者会談も再開するという大きな政策転換を行うことになる。北朝鮮の核実験の場合、観測される限り核爆発は1回にとどまっている。核実験により北朝鮮は限定的にせよ核兵器能力をもつに至ったが、その信頼性は依然として限定的なレベルにとどまっている。米国の政策転換は、北朝鮮の核兵器能力を限定的なレベルに抑え、そこから逆算して核放棄に導くという苦渋の選択によるものであった。また、6者会談が核実験と同時に「集団的圧力」の機能を失った以上、それが再開されれば、経済、エネルギー支援、米朝国交正常化、平和体制の樹立などの「集団的関与」を軸に展開せざるをえなかった。かくして、国際社会を代表して国連安保理が制裁しながら、地域レベルでは「集団的関与」を行うという「振れ現象」が生まれたのである。

その後、2007年1月のベルリンでの米朝二国間協議を経て、6者会談は「2・13合意」（2007年2月13日）を生むことになる。この文書では、「共同声明履行のための初期段階措置」として、北朝鮮がそれまで稼動していた核施設を「閉鎖」した後、それらを「無能力化」することに対して、米国がテロ支援国リストからの北朝鮮を除外し、敵国通商法の適用も終了することが約束され、多国間の重油支援などにも合意をみた。なお、その間のイラク戦争の「後遺症」で、ブッシュ政権内部で「ネオ・コン」の影響力は著しく後退したこともあり、「2・13合意」にも、北朝鮮の内部変革に関しての言及はなかった。6者会談で「あるべき北朝鮮」ではなく、当面「あるがままの北朝鮮」を前提とする方針は、ここで明確となったといつてよい。

もとより、ここでブッシュ政権はそれまで6者会談で主張してきたCVIDの原則を放棄したわけではなかった。事実、ここで合意されたの

は、核施設の「閉鎖」であり、米朝「枠組み合意」の「凍結」ではなかった。「閉鎖」とは単に、それが「凍結」ではなく、その後の段階に予定される核施設の「無能力化」に連動する措置である。「無能力化」とは、核施設そのものは「解体」されずに温存されるが、その核施設は核物質を生み出す能力を失い、事実上核施設としては使用できなくなる措置をいう。ただし、「2・13合意」が多くの面で、多国間の合意とはいえ、米朝「枠組み合意」の手法を取り入れていることは強調しておいてよい。重油を支援することで段階的に北朝鮮を核放棄に導く手法自体、米朝「枠組み合意」を想起させる。また、IAEAから脱退している北朝鮮にIAEA要員を常駐させ、核施設の「閉鎖」を監視させるという措置も、米朝「枠組み合意」と酷似しているといわざるをえない。

これと関連して指摘すべきは、6者会談の当初から北朝鮮が主張していた「クリントン政権末期の朝米関係の水準」も、ほぼ「2・13合意」で実現したことである。「2・13合意」で米国が約束した北朝鮮のテロ支援国リストからの除外は、2000年10月の「米朝反テロリズム共同声明」ですでに明記されたことである。また、ここで米国が北朝鮮の内部変革を当面求めず、核開発問題とそれに関連する安全保障問題に限定した議題で6者会談に臨むことを明確にしたことは、クリントン政権末期に提出された「ペリー・レポート」がいう「あるがままの北朝鮮」前提として、北朝鮮の大量破壊兵器の脅威を除去しようとする姿勢とも共通する。その意味でも、6者会談は3年半の時間を経て、7年前のクリントン政権末期の米朝関係を再現したといえなくもない。