

6 北朝鮮核問題の外交的・軍事的側面

韓庸燮（ハン・ヨンソプ）

〈要 旨〉本稿は北朝鮮核問題の外交的、軍事的側面について論じる。六者会合は北朝鮮核計画を停止させる上で進展をもたらしているが、北朝鮮が核計画の全面撤廃に合意するまでには時間を要するものと思われる。それでも、安全保障上の問題を解決するための初めての地域的協議の枠組みである六者会合は、この地域における将来の安全保障上の問題に取り組むための有益な場を提供しうる。この場は二国間あるいは三国間の協議よりも有意義である。六者会合は、他のあらゆる方策がすべて失敗した場合でない限り、軍事的選択肢は用いられないことを保証できる。しかしながら、米国と北朝鮮が進展の遅れについて他の4カ国を非難した場合、六者会合は失敗する可能性もある。こうした事態を避けるには、韓国と日本が自身の抑止力を強化しなくてはならない。また、米国の拡大抑止の有効性を分析するようなやり方で、両国が抑止・防衛戦略の調整を図ることも必要である。日韓共同の取り組みは、六者会合における5カ国の対北朝鮮交渉力を強化するであろう。

序論

周知のように、韓国、北朝鮮、米国、日本、中国、ロシアによる六者会合は、北朝鮮核問題を解決するために開始され、近年、北朝鮮核計画を停止させる上で重要な進展をもたらしている。紆余曲折はあったものの、2007年10月の北朝鮮の核施設および核計画無能力化に関する合意は、北朝鮮がついに同年末までに申告済みの核施設や核計画を放棄するとともに、核分裂物質についての申告を行うだろうとの高い期待を抱かせるものだった。

しかし、北朝鮮が核兵器と核物質を含めた核兵器計画全体を検証可能かつ不

可逆的に撤廃するという戦略的決断をいつ下すのか、あるいはそもそも下すのかどうかは、判然としないままである。世界の北朝鮮専門家は、北朝鮮が核兵器および核物質の全面廃棄を受け入れるまでには、かなりの時間を要すると予測している。したがって本稿の目的は、北朝鮮核問題の解決のために六者会合がとる現在の交渉姿勢の外交的、軍事的側面を評価することである。また、韓国の視点から見た北朝鮮核問題の抑止力の側面についても解説する。

北朝鮮核問題に対する外交的アプローチ

北朝鮮核問題は、朝鮮半島および北東アジアにおける平和と繁栄の進展を妨げる主要な障害物となってきた。2005年2月、北朝鮮は大胆にも核兵器の保有を宣言した。北朝鮮は何年にもわたって核カードを利用していたが、にもかかわらず世界は衝撃を受けた。北朝鮮が核兵器保有を公式に発表するまで、多くは憶測に委ねられていたのである。

これまでのところ、北朝鮮が保有する核分裂物質と核兵器の数量についてだけでも、情報源によって異なる見解が出てきており、プルトニウムは30～50kg、核爆弾は8～10発と大きなばらつきがある。米国がイラクに対して2003年3月に早くも報復攻撃を行ったことを考えれば、北朝鮮は核兵器開発を自制するだろうというのが一般的な見方であったが、これに反して北朝鮮はむしろ活気づき、核兵器開発を加速させたいらしい。平壤は、核兵器の開発を行うのは抑止目的だけでなく、経済が逼迫し、軍事バランスの点で韓国や米国と競合するためのリソースを得られないためだと明言するに至った。

韓国、米国、中国、日本、ロシアの5カ国は、2002年10月の核危機の勃発の後、紆余曲折を経て、北朝鮮を六者会合の席につかせるための共通の戦略をした。6カ国は2005年9月19日の共同声明をどうにかまとめ、北朝鮮に核兵器と関連計画の放棄を約束させた。この2005年9月共同声明は、北朝鮮に「すべての核兵器および既存の核計画を放棄すること」を約束するよう求めている。

また、この共同声明は、「直接の当事者」が、別の話し合いの場で朝鮮半島における恒久的な平和体制について協議することも約束している。1990年代には

南北朝鮮と米国、中国による四者協議がジュネーブで開催されたが、北朝鮮が、四者が米軍の朝鮮半島からの撤退を協議することに合意しない限り四者協議の継続を拒否するとしたため、決裂した。これは、北朝鮮が韓国は平和協議の正当な当事者ではないと主張して以来、40年にわたって続いてきたことである。北朝鮮は、休戦体制を終結させるための朝鮮半島に関する平和協議の正当な当事者は北朝鮮と米国であると主張し続けてきた。平和協定に関する平壤の第一の目標は、韓国を孤立させ、米韓安全保障同盟を弱体化させることだった。

しかし、2007年10月に行われた南北首脳会談は、朝鮮半島の平和体制協議の正当な当事者は誰かについての北朝鮮の見解が変わりつつある兆候を示すものであった。2007年10月南北共同宣言に明記されている通り、北朝鮮は長らく保持してきた立場を初めて翻し、朝鮮戦争の終戦宣言を含めた朝鮮半島における休戦体制の終結と平和体制の構築に向けた、三者または四者による首脳会合の開催に同意したのである。

したがって、韓国は将来の平和協議の場に、北朝鮮に承認された正当かつ合法的な当事者として参加することが期待できるようになった。しかし、4カ国の姿勢には大きな違いがあるため、やはり平和構築のプロセスにも長い時間を要するであろう。朝鮮半島の平和に向けたプロセスは、南北双方と在韓米軍における緊張や脅威の軽減と、その見返りとしての北朝鮮に対する安全保証と相応する経済支援の提供を伴うため、本質的に包括的なものになる。

六者会合は2005年9月の共同声明の後、6カ国の意見の相違が広がったため1年以上も停滞した。特に、ブッシュ政権は、金正日体制のもとでは北朝鮮の非核化については何一つ不可能だとの認識から、北朝鮮体制の転換を模索した。また、ブッシュ政権の誕生以来、北朝鮮が、抑止力の強化はワシントンの平壤に対する強硬政策に対処する上で賢明な判断だとして、反米プロパガンダを拡大させていたのも事実である。北朝鮮は、米国からの予防戦争や核兵器使用の脅威に対して戦略的な脆弱感を抱いていたように見える。北朝鮮の指導者は、経済の逼迫のため通常戦力の軍事バランスの点で韓国や米国と競合するためのリソースを得られないという不安から、外界からどんなインセンティブが提供さ

れようと自分たちは大量破壊兵器を手に入れるべきだと結論に至ったのかもしれない。逆説的なことに、北朝鮮は、自らの体制の安全を確保するために核兵器が必要だと考えているのである。

米外交問題評議会の報告書¹によれば、核兵器に対する北朝鮮の態度は時とともに、特に2003年2月以降に硬化してきた。交渉における北朝鮮の訴えの中に、同国の核兵器製造の権利を擁護する言説が次第に増えてきていると、同報告書には記されている。それゆえ、北朝鮮に真剣な交渉をするつもりがあるのか否かは不確かである。イラク戦争の余波の中で、抑止力を獲得するには米国との交渉よりも核兵器を利用するほうが効果的だと結論づけた可能性もある。

皮肉なことに、北朝鮮は核兵器計画放棄の代償として米国との相互不可侵条約の締結を主張した。したがって、9月19日共同声明は、米国は朝鮮半島において核兵器を保有せず、また北朝鮮に対して核兵器または通常兵器による攻撃または侵略を行う意図をもたないと明記することで、北朝鮮に米国からの安全保証を与えている。加えて北朝鮮は、米国との関係正常化と米国による経済制裁の解除、さらにエネルギー支援と金銭的補償にも関心を示した。平壤政権は神経質に、かつきわめて危険なやり方で、交渉を通じた解決を求めながら、リスクを承知で核のゲームに興じてきたのである。

2005年9月合意における当初の進展にもかかわらず、北朝鮮は核兵器計画の推進を継続し、一方で米国はバンコ・デルタ・アジア（BDA）の北朝鮮口座に金融制裁を課した。明らかに北朝鮮体制の転換を狙う試みである²。この対立が六者会合の行き詰まりを招いた。この難局は北朝鮮の核実験で頂点に達する。北朝鮮の核実験実施を受け、国連安全保障理事会は日本の主導により、フランス、英国、米国に中国とロシアも加わった全会一致で、北朝鮮に制裁を課す決議第1718号を採択した。中国政府は北朝鮮を「恥知らず」と激しく非難する声明を

¹ Council on Foreign Relations, *Meeting the North Korean Nuclear Challenge*, May 19, 2003. www.cfr.org/publication_print.php?id に掲載。

² Scott Snyder, "U.S.-North Korean Negotiating Behavior and the Six Party Talks," in Seung-Ho Joo and Tae-Hwan Kwak eds., *North Korea's Second Nuclear Crisis and Northeast Asian Security*, Hampshire, UK: Ashgate, 2007, pp. 157-158.

発表し、国連安保理決議に呼応して北朝鮮への送金を禁止することで、過去の北京と平壤の特別な関係を脱し、北朝鮮を通常の家間関係の一部として扱うという政策転換を示した。

北朝鮮の核実験という新たな状況と議会中間選挙での敗北に直面したブッシュ政権は、それまでの対決政策、すなわち平壤との直接対話を容認しない方針を捨て、平壤と直接対話を持つ関与政策を採用した。ワシントンの北朝鮮対策におけるこの突然の変化が、核政策に対する北朝鮮の態度に相応の変化をもたらすことを可能にした。その結果、2月13日合意が実現したのである。

2007年2月13日の合意には、「六者は、『行動対行動』の原則に従い、共同声明を段階的に実施していくために、調整された措置をとることで一致した」と記されている。初期段階において、北朝鮮は再処理施設を含めた寧辺の核施設について、最終的に放棄することを目的として稼働の停止と封印を行うとともに、国際原子力機関（IAEA）と北朝鮮間の合意に従いすべての必要な監視および検証を行うために、IAEA 要員の受け入れを再開する。また、共同声明に従って放棄されることになる、共同声明にいうすべての核計画（使用済核燃料棒から抽出されたプルトニウムを含む）の一覧表について、他の五者と協議することにもなっている。他方、北朝鮮と米国は、未解決の二国間の問題の解決と完全な外交関係を目指す目的で、二国間協議を開始する。米国は、北朝鮮のテロ支援国家指定を解除する作業を開始するとともに、北朝鮮に対する対敵通商法の適用を終了する作業を進める。北朝鮮と日本は、平壤宣言に従って、不幸な過去を清算し未解決の懸案事項を解決することを基礎として、国交正常化に向けた措置をとるための二国間協議を開始する。さらに六者は、北朝鮮に対する経済、エネルギーおよび人道支援について協力することに合意した。その後韓国は、重油5万トンに相当する緊急エネルギー支援を北朝鮮に輸送することに同意している。六者はまた、初期段階の措置を実施するため、および共同声明の完全な実施を目的として、「朝鮮半島の非核化」「米朝国交正常化」「日朝国交正常化」「経済およびエネルギー協力」「北東アジアの平和および安全のメカニズム」の五つの作業部会を設置することにも合意した。

ところが、北朝鮮は60日以内に実施すべき初期段階の措置の期限を6カ月以上もやぶり、その間六者は、北朝鮮核計画の無能力化を行う第二段階についても、言わんや北朝鮮の核計画および核兵器の廃棄を行う次の段階についても、それらの段階をどのように定めるかについて合意に至らなかった。完全に手遅れではないにしても、六者がようやく第6回六者会合第2次会合を開き、初期段階の措置の評価を行い、2005年9月の共同声明を実施するための第二段階の措置を定めたのは、2007年9月下旬になってからのことである。

六者は10月3日、2007年2月合意に定められた初期段階の措置が実施されたことを確認した後、2005年9月19日の共同声明を実施するための第二段階の措置に関する手順と内容について合意した。朝鮮半島の非核化の問題については、北朝鮮は、2005年9月共同声明および2月13日合意のもとで放棄される対象になるすべての既存の核施設を無能力化することに同意した。

2007年10月の合意によれば、寧辺の5MW 実験炉、寧辺の再処理施設（放射科学研究所）、寧辺の核燃料棒製造施設の無能力化が、2007年12月31日までに完了される。米国は無能力化の活動を主導し、それらの活動のための当初の費用を提供する。その第一歩として米国は、無能力化の準備のため2週間以内に訪朝する専門家グループを主導することになった。北朝鮮は、2007年12月31日までに、2月13日合意に従ってすべての核計画の完全かつ正確な申告を行うことにも合意した。このことは、北朝鮮は、兵器級プルトニウムを含めた核分裂物質を、すでに兵器になっているものであれ残ったプルトニウムであれその状態に関わらず（存在するならば高濃縮ウランも）、すべて申告しなければならないことを意味する。北朝鮮による核分裂物質の申告が誠実かつ完全なものかどうか、その信用性については、本年末まで、またその先にもわたって吟味されることになる。また、北朝鮮は核物質、技術およびノウハウを移転しないとの約束を再確認した。他方、米国と北朝鮮は、二者間の関係を改善し、完全な外交関係を目指すことを約束した。そのためのステップには、北朝鮮のテロ支援国家指定の解除と、北朝鮮に対する対敵通商法の適用の終了が含まれる。また、北朝鮮と日本は平壤宣言に従って、不幸な過去を清算し懸案事項を解決することを基礎

として早期に国交を正常化するため、誠実に努力することになるだろう。

これまでの六者会合の評価

六者会合は、その進展はぐずぐずと引き延ばされてはいるものの、外交面では多くの長所を示してきた。というのも、六者会合は、地域の歴史において最も深刻な安全保障上の問題、すなわち北朝鮮核問題を解決するための地域全体の協議・協力の枠組みを初めて生み出したからである。実際、北朝鮮の核兵器および兵器級核物質の検証可能な完全な廃棄をめぐる懸念は長期化しているとはいえ、六者会合は大きな将来性を有している。

第一に、六者会合は、単に北朝鮮問題を解決するというだけでなく、将来、地域の安全保障上の問題に取り組むための有益な場を六者に提供するという意味でも、二国、三国、四国間の協議よりも有益である。北朝鮮核問題が朝鮮半島の域を超えた地域全体の、あるいはグローバルな問題になったため、5カ国はこの問題を解決するために一致団結して北朝鮮に相対しなくてはならなくなった。このような多国間の枠組みは、参加各国にそれぞれ独自の立場をとることを自制させ、会合から全体として有益な成果がもたらされるよう促すことから、交渉を通じた解決に至る見込みが高くなる。

第二に、北朝鮮が核カードを手放す見返りとして何を要求しているかを考えると、他の5カ国が北朝鮮に提供できるものをひとまとめにして、より大きなパッケージで誘因を提供できるという点で、二国間や三国間の協議よりも、六者会合の場のほうが有益である。

第三に、北朝鮮に核カードを手放すよう説得するには、北朝鮮が従来利用してきた分断戦略に頼った逃避を許さないようにしながら、5カ国で圧力をかけるほうが効果的である。

第四に、六者会合の場は、そのより大きな枠組み内で二者、三者、四者の協議を組み合わせることによって、六者に数多くの利用可能な選択肢を提供する。このような有用性は、今後平和体制の問題に取り組むであろう四者協議の場ですでに示されている。バンコ・デルタ・アジアの北朝鮮凍結口座の問題を、ロシ

アから北朝鮮に支援を提供させることによって解決したことについても、六者会合の場合は有用であった。このプロセスを進めることには、ロシアにとっても利益があったのである。

第五に、北朝鮮核問題を解決するためのステップは非常に漸進主義的かつ互恵的に進められるので、他のあらゆる方策がすべて徹底的に試みられた後でない限り軍事的選択肢は用いられないことを、六者は保証できる。その代わりに北朝鮮は、六者会合への参加を躊躇せず、継続してその進展に取り組むことを迫られる。

とはいえ、六者会合には、それが多国間であるがゆえの本質的な短所も備わっている。経過が遅れている第一の理由は、北朝鮮が計画的な戦術を用いて、非核化の遵守を先延ばしにしようとする時間稼ぎをしているためだが、他に以下のような理由もある。

第一に、六者会合は多くの国が関わる多国間協議であるがゆえに、北朝鮮核問題を完全に解決するまでには、より多くの時間を要する。北朝鮮口座の問題によってプロセスは大きく遅れ、再開までに1年以上が経過した。現在は、日本が拉致問題を六者会合に結びつけたことがプロセスを遅らせるとみられている。また、今後どの問題が六者会合のペースを牽引していくかも定かではない。ただし、その逆の好例として、昨年11月の米国の政治情勢の変化が引き金となって、米政府が米朝の直接対話を認めなかった当初の立場を翻したことにより、六者会合の進展が急速に早まったことも事実である。

第二に、北朝鮮核問題の解決においては米国と北朝鮮がキープレイヤーだが、両国が六者会合の進展の遅れについて他の参加国を非難する可能性がある。北朝鮮はこれまで、拉致問題にこだわる日本の硬直した態度を非難するのが常だったが、進展の遅れの第一の要因は、核問題を数多くの部分に分け、その各部分を自国の利益を最大限にするために利用するという北朝鮮のサラミ戦術である。

第三に、北朝鮮核問題の解決に向けた各ステップにおいて、他の5カ国は、北朝鮮指導部に何を提供しなければならないかについて協議する必要がある。

要するに、六者会合の成功は、誰が、何を、いつ、どのような段階的实施を通じて行うかにかかっている。次回六者会合では、北朝鮮が申告した核計画、

核分裂物質および核兵器のリストの真偽検証の問題に取り組むとともに、北朝鮮の完全な非核化を達成するために、それらを廃棄するための計画、手段および手順を定めなくてはならない。それと並行して、他の5カ国は、北朝鮮の核計画と核兵器の検証可能で完全な廃棄に対する見返りとして、北朝鮮にどのようなインセンティブを提供するかについて合意しなくてはならない。

- 北朝鮮はすべての核計画、核物質および核兵器を申告し、核兵器および核施設の廃棄を約束しなくてはならない。
- 六者は北朝鮮に対して検証を課すことに合意し、北朝鮮は六者が合意した検証を受け入れなくてはならない。
- 五者は、北朝鮮が核兵器および核計画を廃棄することを条件として、北朝鮮にどのような経済上および安全保障上のインセンティブを提供するかについて合意し、北朝鮮はその合意を受け入れなくてはならない。
- 北朝鮮の NPT への復帰と、北朝鮮の非核化遵守の検証は、北朝鮮による平和目的の核エネルギー使用に先立って実施されなくてはならない。
- 六者会合は、朝鮮半島の非核化が達成されるまで、またその達成後も継続され、いずれは地域的な安全保障協力機構に転換されなくてはならない。

世界の専門家の多くは、北朝鮮指導部はいまだ核計画および核兵器を撤廃するという戦略的決断に至っていないと見ている。無能力化の段階はすでに申告された施設にとどまっており、保有している核分裂物質について北朝鮮が米国の検証チームにどの程度報告するかについては、さまざまな憶測を呼んでいる。したがって、金正日が戦略的な決断を下すまで、六者会合は努力を続けるであろう。

北朝鮮核問題の抑止力の側面

韓国と日本の安全や安定に対する北朝鮮の核の脅威に対処すべく、両国が米国と密接に協議しながら、それぞれの抑止・防衛戦略を練り直す努力を行うことは非常に重要である。北朝鮮の核実験直後、ブッシュ米大統領は、日韓両国が

米国の核の傘の下にあることを再確認した。しかし、韓国側としては、北朝鮮の明確な核の脅威を抑止し、自らを防衛するために努力することが必要である。

核兵器を保有することが敵国の核兵器を抑止するための最良の方法であると信じられているものの、現実的な対策は、韓国が同盟国である米国に朝鮮半島への拡大抑止を提供してもらうことである。何より、北朝鮮が1992年2月の朝鮮半島非核化共同宣言を無視したにもかかわらず、韓国はこの共同宣言に従った非核化政策を守り続けているのである。

米国は、北朝鮮やイランのような地域の核拡散懸念国、あるいはテロリスト・ネットワークへの核兵器拡散の可能性といった新たな脅威に対応するため、新しい核抑止戦略、いわゆる「オーダーメイドの抑止戦略」を発展させてきた。したがって、韓国と日本は、米国の核抑止戦略を最大限に活用するため、それが自分たちの戦域に適したものであるかを分析する必要があるだろう。北朝鮮が戦闘において核兵器を使用する可能性を全面的に否定する見方もあるが、韓国と日本は北朝鮮の核の脅威に対処するにあたって、それぞれの抑止・防衛計画の見地から、北朝鮮の核兵器使用の可能性を考慮に入れておく必要があるだろう。

核能力を持った北朝鮮が、通常型の戦争と核戦争を組み合わせた全面的な戦争計画に訴える可能性があることは疑いない。北朝鮮は、核兵器を保有する根拠は抑止目的のみだと繰り返し主張しているが、核能力を手にした北朝鮮がどの方向に進むかは定かではない。

したがって、米国の拡大抑止戦略、いわゆる「オーダーメイドの抑止戦略」の有効性と有用性を、北朝鮮の核の脅威に鑑みて分析することも必要である。しかしながら、米国の先制攻撃ドクトリンを朝鮮半島に適用することは、有益であるよりはむしろ有害であることが、すでに指摘されている。事実、韓国、日本、中国の3カ国は、2003年に米国による先制攻撃の問題が浮上した際に、強い抵抗を示した。

拒否的抑止と懲罰的抑止について言えば、日韓両国政府は、通常戦力の近代化とC4ISRやミサイル防衛システムのような積極的防衛体制を含めた、自身の抑止力を強化する必要がある。同時に、韓国と日本は米国による抑止の保証を確かなものとするため、各々の米国との同盟関係を強化する必要がある。

北朝鮮の核使用に対する民間防衛訓練や合同演習に加えて、国民規模で注意を喚起することや、近隣諸国の防衛・抑止強化に対して国民規模の支持を求めることも必要とされる。このことが、北朝鮮の核兵器関連物質および核計画の完全で検証可能かつ不可逆的な廃棄を基本目標とする六者会合において、5カ国（韓国、日本、米国、そして中国とロシアをも含む）の交渉力を強化するであろう。

結論

北東アジアは、多国間による安全保障協力が長らく遅れている地域である。この地域では、冷戦の遺産により分割された国、ナショナリズムの高まり、潜在的な領土紛争、歴史的な敵対関係、各国の国益の不一致、政治・経済イデオロギーの違いなどが複雑に絡み合っている。これまで北東アジア諸国は自国の安全保障に関して、多国間による安全保障協力を推進するよりも、主に二国間同盟に依存してきた。

しかしながら、域内諸国の経済的な相互依存の拡大を利用するとともに、進行中の六者会合を最大限に利用する機会を探ることを通じて、多国間安全保障協力を推進する動きが進んでいる。韓国、北朝鮮、米国、中国、日本、ロシアによる六者会合は、北朝鮮核問題を解決するために開始され、最近では北朝鮮核計画を停止させる上である程度の進展をもたらしている。紆余曲折はあったものの、北朝鮮の核施設および核計画の無能力化に関する2007年10月の合意は、六者会合が将来的に地域的な安全保障協力体制へと発展する可能性に期待を抱かせるものである。

一方、この外交的な多国間のアプローチは、北朝鮮の検証可能で完全な非核化を達成するまでに多大な忍耐と時間を要する。北朝鮮による核実験の余波の中で、朝鮮半島と北東アジアの平和と安定を維持するには、日韓両国が北朝鮮からの新たな脅威に対処するべく、各々の抑止戦略と抑止力を練り直し、強化することがきわめて重要である。この要素には、各々が米国との二国間同盟を強化することも伴うであろう。この地域内の防衛立案者なら誰でも、北朝鮮が実際に核兵器と核計画を撤廃しない限り、決して安全を実感することはできない。

それが達成されるまで、北朝鮮の非核化に向かう道には数多くの障害がある。だからこそ、関係諸国が北朝鮮の非核化という同じ目標に向けて密接に協議し、協調することが求められるのである。