

## 第1章

# 北朝鮮の「第2次核外交」

高まるリスクと期待

2003年1月、北朝鮮は核兵器不拡散条約（NPT）からの脱退を表明することによって、核開発をカードとして米国をはじめとする関係各国との交渉を行う外交、いわゆる「核外交」を1993～94年に続いて始動させた。また、北朝鮮は核兵器保有の意図を否定する従来の態度を翻し、米国が「対（北）朝鮮敵視政策」を放棄しない場合には、核抑止力を保有せざるを得なくなると明言するなど、核開発による外交的脅しをエスカレートさせた。しかし、北朝鮮は敵対的な行動を取る一方で、米朝間の不可侵条約締結や米朝国交正常化、日朝経済協力の実現、電力の供給や軽水炉の建設などを要求しており、依然として米国や日本との関係改善を通じた体制維持を政策目標にしているとみられる。

「第2次核外交」を展開する北朝鮮の立場には、10年前の「第1次核外交」に比べて有利になった点と不利になった点がある。核やミサイル開発が進化したという点では北朝鮮の立場は強まったが、他方、軍事バランスの悪化、日本と中国の北朝鮮に対する態度の硬化、経済社会状況の悪化などは、以前と比較して北朝鮮を不利な立場に置いている。

北朝鮮の核外交に対する日米両国の協力は、弾道ミサイル防衛（BMD）に関する共同技術研究や拡散安全保障イニシアティブ（PSI）の積極的推進によって信頼性が高まった。他方、米韓両国は、核問題への対応や同盟関係の見直し作業をめぐって立場の違いを埋め切れずに摩擦が続いた。

こうした中、外交手段を通じた核問題の平和的解決のため、米朝両国に日本、中国、韓国、ロシアを加えた6者会合が開催された。当初、北朝鮮に対して強硬な態度を見せていた米国は徐々に態度を軟化させ、日本も核問題や拉致問題が解決すれば日朝国交正常化や経済援助の提供が可能であることを北朝鮮側に伝えた。核問題の外交的解決は可能である。それどころか、今回のプロセスが10年前のそれより関係各国すべてにとって、より好ましい結果を生み出す可能性さえある。6者会合は現在も継続しているが、これによってすべての関係国を巻き込んだ、地域的広がりを持つ合意が生まれるかもしれない。

## 1 「第2次核外交」の展開

### (1) 新たな外交戦術——「核保有」をもてあそぶ北朝鮮

北朝鮮は2002年12月に核施設の稼働と建設の再開を発表し、さらに2003年1月10日にはNPTからの脱退を表明することによって、1993～94年の核外交に続く「第2次核外交」を始動させた。NPT脱退宣言後、北朝鮮は矢継ぎ早に挑発行動をとった。2月には、経済制裁が実施される場合には朝鮮戦争の休戦協定の義務履行を放棄すると宣言するとともに、MiG-19戦闘機による、事実上の南北海上境界線である北方限界線(NLL)の越線飛行や、日本

海での地对艦ミサイル発射を行った。3月に入ると、日本海で北朝鮮のMiG-29などの戦闘機4機が米国のRC-135電子偵察機に接近し、北朝鮮領域内に強制着陸させようとする事件が発生した。そして同月7日には、核施設はすでに再稼働していると表明し、10日には再び地对艦ミサイルの発射実験を行った。さらに4月には、日本が北朝鮮の「攻撃圏内」にあると警告し、弾道ミサイルによる攻撃をほのめかした。

これら一連の行動の多くは、過去の繰り返しか、あるいは過去の行動と多くの共通点を持つものであった。例えば、2003年1月のNPT脱退宣言は93年3月の脱退宣言と、2月と3月の日本海における地对艦ミサイ

米RC-135電子偵察機に接近する北朝鮮のMiG-29戦闘機(上)と、接近されたものと同型の電子偵察機(下)

(上はロイター＝共同通信、下はUS Air Force)

ル発射は、94年5月と6月の際と同様の行動パターンであった。また2月に北朝鮮の戦闘機が黄海でNLLを越えて飛行したのは、1975～76年6月の行動と類似の性格を持つものであり、3月の米軍偵察機接近事件は1968年のプエブロ号事件や1969年のEC-121撃墜事件を想起させるものであった。そして、4月の弾道ミサイルによる威嚇は、1998～2000年のミサイル外交の繰り返しであった。

しかし、今回の核外交には過去と異なる部分もある。北朝鮮は初めて公然と「核抑止力」の保有を政策オプションとして論じ、核実験を交渉カードとして使い始めたのである。90年代の核外交においては、北朝鮮はあくまで自国が核兵器を保有する意図を持っていないとの主張を繰り返し、最後まで核開発を行っているとは認めなかった。しかし今回の核外交では、自国の核計画について隠し立てするそぶりを見せていない。これについて2003年4月、北朝鮮は「唯一、物理的な抑止力、いかなる先端兵器による攻撃も圧倒的に撃退することのできる強力な軍事的抑止力を備えることのみが、戦争を防ぎ、国と民族の安全を守護することができるというのがイラク戦争の教訓」であると述べ、自国が「抑止力」を持つ権利があると主張した。そして同月18日には、約8,000本の使用済み燃料棒の再処理作業が最終段階にあると表明し、30日には、米国の「対朝鮮圧殺策動」を「物理的に抑止する」ために「必要な抑止力を備えることを決心し、行動に移さざるを得なくなった」との談話を発表した。そして6月9日には、米国が「対朝鮮敵視政策」を放棄せず、核威嚇を続ける場合には「核抑止力」を保有せざるを得なくなると明言したのである。また、北朝鮮側は8月の6者会合の場で、核兵器を持っていることを証明できると発言したと報道されたが、これは、北朝鮮が核実験を外交カードとして使おうとしていることを強く示唆するものであった。

## (2) 体制維持を求めて——変わらぬ北朝鮮の政治目的

こうした挑発的な行動にもかかわらず、2003年末の時点で、核外交を

展開するに当たっての北朝鮮の政治目的が大きく変化した徴候はなく、依然として日本や米国との関係改善などを通じた体制維持を目標にしているとみられる。北朝鮮はすでに自国の立場をかなり明確に表明している。北朝鮮は2002年10月の米朝高官協議の場で、①不可侵条約締結、②平和条約締結、③経済制裁全面解除、④ブッシュ大統領訪朝を米国側が受け入れれば、核開発計画を放棄するとの考えを伝えたと報道された。さらに同月、米国の北朝鮮に対する「自主権」の認定（内政不干渉）、不可侵の確約、経済発展を妨害しないとの確約を条件に、核問題を交渉により解決する用意があると公に表明した。続く2003年4月には、北朝鮮は米中朝3者会合の場で、「朝米双方の懸念を同時に解消できる」とする「一括妥結図式（方式）」を打ち出した。そして、8月に開催された6者会合の場でもこの提案を繰り返すとともに、その内容を公表したのである。

北朝鮮が提示した「一括妥結図式」によれば、米国は、①米朝不可侵条約を締結し、②米朝の外交関係を樹立し、③日朝および南北朝鮮の経済協力実現を担保し、④軽水炉提供の遅延による電力喪失を補償し、軽水炉を完成させる。これに対し北朝鮮は、①核兵器を作らず、核施設に対する査察を受け入れ、②核施設を究極的には解体し、③ミサイルの発射実験を保留し、輸出を中止する。そして表1-2に示すように、これらの措置を4段階で同時並行的に進めるというものである。第1に、米国が重油提供を再開し、人道的食糧支援を大幅に拡大すると同時に、北朝鮮は核計画放棄の意思を表明する。第2に、米国が北朝鮮と不可侵条約を締結し、電力の喪失を補償する時点で、北朝鮮は核施設と核物質の凍結・監視査察を受け入れる。第3に、米朝および日朝国交正常化が実現すると同時に、北朝鮮はミサイル問題で妥結する。最後に、軽水炉が完工される時点で北朝鮮は核施設を解体する。

北朝鮮はこれより10年前の93年10月にも、核問題の解決をめぐって自国の要求を米国側に非公式に伝えたことがある。その内容とは、①武力を使用せず、その脅しもしないという、法的拘束力のある確約を含む平

和協定（ないし条約）の締結、②核問題の最終的な解決のための軽水炉の供給、③完全な外交関係正常化、④南北朝鮮に対するバランスのとれた政策の誓約というものであった。つまり、北朝鮮の政策目標は、武力の不行使、エネルギーの供給、関係正常化などの基本的な部分において、10年前と変化していないのである。

## 2 「第2次核外交」の背景となる構造的要因

### （1）強化された北朝鮮の外交カード——核とミサイルの開発

94年に米朝間の「枠組み合意」が成立してから10年が経過したが、その間に北朝鮮と関係各国の力関係に幾つかの変化が起こった。北朝鮮の核外交の行方を正確に見極めるには不確定要素が多すぎるが、それでもある程度の方向性を探る上で、短期的には大きく変化しにくい構造的な要因を分析することが重要である。ここでは、10年前に比べて北朝鮮に有利になった点、不利になった点を明らかにすることにより、「第2次核外交」の行方を探る手掛かりとする。

まず北朝鮮が10年前に比べて有利になった点であるが、第1に、北朝鮮の核開発の進展がある。「枠組み合意」によって北朝鮮の核開発の主要な部分——プルトニウムの生産・抽出・蓄積——は凍結されていたが、起爆装置の開発、小型化の推進、投射手段の開発などは凍結の対象となっていなかったため、これらの作業は94年以後も継続して進められていたとみられる。特に核兵器の小型化が進展しているとすれば、これを弾道ミサイルに搭載することが可能になるため、その意味は大きい。

また、北朝鮮は従来のプルトニウム型に加えて、ウラン濃縮型の核兵器開発を進めている。ウラン濃縮型の核施設は、今までのペースで開発が進めば2005年頃には運転が可能となり、その後は年間2個以上の核兵器を生産することができるようになると考えられている。

第2に、核兵器の運搬手段となり得る長射程の弾道ミサイル開発の進

展がある。90年代後半、北朝鮮は射程が約1,300kmのノドン・ミサイルの配備を始めており、現在では約175～200基を配備し、すでに日本の国土のほぼ全域を攻撃できる態勢を整えたとみられている。

ノドン・ミサイルは、核弾頭、通常弾頭、クラスター爆弾、化学弾頭などを装着できるよ

北朝鮮・寧辺の施設に貯蔵されている使用済み核燃料棒  
(聯合通信=共同通信)

うに設計されていると考えられている。発射台付きの車両に搭載されるノドン・ミサイルは移動しながら運用され、その発射を事前に把握することは困難であるため、先制攻撃は有効な対策とはならない。北朝鮮がノドン・ミサイルを配備したこと、そして日米両国がそれへの有効な対処手段を準備できていないことにより、ソウルと同様に東京が軍事的に北朝鮮の人質に取られる状態が生まれ、日本の脆弱性は高まった。

## (2) 北朝鮮の弱点——軍事バランスの悪化、北朝鮮包囲網の形成、経済社会状況の悪化

他方、10年前に比べて北朝鮮が不利になった点もある。第1に、米韓連合軍の朝鮮人民軍に対する軍事的優位が明確になった。90年代を通じて、経済的混乱による財政難などから北朝鮮の戦争遂行能力は低下した。このため、北朝鮮が韓国に全面武力侵攻した場合でも、その進撃をソウルの北方で食い止めることが可能であると評価されている。もちろん、北朝鮮の韓国に対する軍事的脅威としては、全面侵攻だけでなく、長距離砲などによる限定攻撃が考えられる。しかし米韓両国の対火砲攻撃能力は引き続き強化されており、北朝鮮の火砲が使用される前に破壊するという「積極的能力」と、韓国への砲撃に対する「圧倒的反応」という運用概念も提示されている。そして、こうした運用を可能にする手段と

して、最新型対火砲レーダー、精密誘導兵器、戦域・戦略レベルの無人航空機、情報・監視・偵察能力の強化が挙げられている。また『ジェーンズ・ディフェンス・ウィークリー』によると、在韓米軍は対地攻撃用に改造した地対空ミサイル・ペトリオットPAC-1を、北朝鮮の長距離砲を攻撃するために使用する計画を持っている。対火砲攻撃能力が強化されると、ソウルを人質に取ることによって北朝鮮が確保していた抑止力が低下することになり、北朝鮮の交渉能力は低下することになる。

米韓両軍は一貫した近代化によって反攻能力も強化している。特に米軍に関しては、軍事における革命（RMA）の進展による攻撃能力の飛躍的な向上が対イラク武力行使でも明らかになった。「米韓連合作戦計画5027」は、北朝鮮が韓国に全面攻撃を仕掛けることが確実になった場合には先制攻撃を仕掛け、北朝鮮の侵攻を食い止めるとともに反攻作戦を行い、北朝鮮の現政権を打倒するとしている。94年6月、ゲイリー・ラック米韓連合軍司令官（当時）は、全面戦争において北朝鮮が1～2個の核兵器を使用したとしても、最終的には北朝鮮を打倒することができるとの見通しを示した。このような米韓側の作戦計画、そしてそれを遂行するに足る軍事能力は、全面戦争が北朝鮮にとって合理的なオプションとなり得ない環境を作り出している。これによって、北朝鮮指導部が合理的判断力をもっている限り、レトリックとしてはともかく、現実のオプションとして全面戦争を選択することはないという前提に立って、北朝鮮の瀬戸際外交に対応することが可能になった。

さらに米国は単独、あるいは韓国と共同で北朝鮮の核施設を破壊する能力を有している。事実、94年6月に朝鮮半島危機が発生したとき、すでに米国は多大な付随的損害をもたらさない形で北朝鮮の核施設を破壊する計画を策定していた。また2002年9月に発表された「米国の国家安全保障戦略」で、米国が「先制行動」を公式の戦略として採用したことにより、北朝鮮の核施設に対する外科手術的攻撃の可能性は高まった。もちろん、こうした攻撃は、韓国に対する報復攻撃を招く可能性があるため、容易に用いることができるオプションではない。しかし米国の軍

事能力と新しい戦略の採用により、北朝鮮は瀬戸際外交を展開するに当たって、以前より慎重にならざるを得なくなったといえる。

北朝鮮にとって不利になった点の第2は、日本と中国の北朝鮮に対する態度が以前より厳しいものとなり、北朝鮮に対する国際的な圧力が強化されたことである。日本は、90年代後半における日米同盟見直し作業などを通じて、周辺事態においてのみという制約があるとはいえ、経済制裁のための船舶検査活動、米軍の活動に対する後方支援を行うための態勢を整え、特殊部隊の侵入、難民の流入への対策を講じた。これらの作業によって、朝鮮半島で危機あるいは武力紛争が発生した場合、日本は過去に比べはるかに効果的な行動を取ることができるようになったのである。

また最近では、2003年12月に日本政府が、北朝鮮のノドン・ミサイルを迎撃するために必要な、地上配備のペトリオット・ミサイル (PAC-3) や海上配備のスタンダード・ミサイル (SM-3) を導入することを閣議決定した。さらに、2004年2月には国会で、日本独自の判断で北朝鮮などに経済制裁を加えることを可能にする、外国為替・外国貿易法の一部改正が実現した。日朝首脳会談以後も、北朝鮮が多くの日本人を拉致したことを認めたにもかかわらず、拉致被害者の家族の日本帰国を拒否したり、死亡した被害者について納得のいく説明を行わなかったため、日本の世論は北朝鮮に対して厳しいものになった。2003年4月の『毎日新聞』の世論調査では、北朝鮮の核問題について「平和的解決が無理なら経済制裁など強い手段もやむを得ない」との回答が54%と半数を超え、「あくまで対話による平和的解決を図るべきだ」の33%を上回った。また、同年8月の『産経新聞』の調査では、「拉致問題解決に北朝鮮への見返りは必要か」との質問に36.2%が肯定的、58.4%が否定的な回答をした。日本はこうした世論を背景として、経済制裁に至らない範囲内ではあるが、北朝鮮による不法行為をより嚴重に取り締まるなど、北朝鮮に対する圧力を強めた。

中国も北朝鮮に対する働き掛けを強化している。中国は当初、米国に

対して北朝鮮との2国間協議を促していたが、米国が多国間協議にしか応じないとみるや、米中朝の3者会合、さらには日本、韓国、ロシアを加えた6者会合に応じるよう北朝鮮を説得した。この過程で中国は、消極的な態度をとる北朝鮮に圧力をかけるために、北朝鮮への石油供給を3日間停止したと伝えられた（中朝関係については第4章も参照）。

北朝鮮にとって不利になった第3の点として、北朝鮮の経済社会状況が大きく悪化し、食糧やエネルギーについても外部からの援助に大きく依存するようになってきたことがある。北朝鮮の国民総所得（GNI）は93年の205億ドルから2002年の159億ドルに減少し、財政規模も93年の約410億ウォンから2002年の約220億ウォンに縮小した。2002年11月から2003年10月の穀物生産量は384万tと見込まれており、商業輸入および国際社会からの支援を考慮しても、約56万tの穀物が不足する見通しである。一方、韓国および国際社会からの人道支援は、それぞれ96年の460万ドルと9,765万ドルから2002年の1億3,492万ドルと2億5,727万ドルに増加しており、北朝鮮は外部からの人道支援に大きく依存するようになったといえる。このような状況から、経済制裁に対する北朝鮮の脆弱性は10年前よりも高まっていると推測できる。また、北朝鮮から外部に脱出する、いわゆる「脱北者」については、韓国に入国する人数が93年の8人から、2002年には1,141人に増加した。

以上のように、核・ミサイルといった軍事的な外交カードは10年前よりも強化されているが、全般的な軍事バランス、国際情勢、国内情勢などは北朝鮮にとって不利になっている。総合的に見て、北朝鮮が10年前より有利な立場に立っているのか、不利な立場に立っているのかを判断するのは難しい。ただ北朝鮮の核・ミサイル能力が向上した一方、その国内状況が悪化していることを考えると、武力衝突が発生した場合の潜在的なリスクや北朝鮮体制の不安定性は以前より高まったといえよう。

### 3 核問題と同盟関係

#### (1) 活性化された日米同盟と緊張する米韓同盟

北朝鮮の核外交に対し、日米同盟と米韓同盟は対照的な動きを見せた。BMDに関する共同技術研究やPSIの積極的推進を通じて、日米両国は共同で北朝鮮への圧力を強めた。他方、米韓両国は、2003年に同盟関係が50周年を迎えたにもかかわらず、核問題への対応や同盟関係の見直し作業をめぐって立場の違いを埋め切れずに摩擦が続いた。

北朝鮮の核問題に取り組む日米の協調体制は、10年前に比べてはるかに好ましい状態にある。その背景として、日米両国が90年代後半に同盟の見直し作業を行ったことがある。97年の「日米防衛協力のための指針(ガイドライン)」見直し、99年の「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律(周辺事態安全確保法)」制定などによって、朝鮮半島で危機あるいは武力紛争が発生した場合、日米両国は円滑に共同行動を取ることができるようになった。また、国連安全保障理事会(以下、国連安保理)が北朝鮮に対する経済制裁を決めた場合には、「周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律(船舶検査活動法)」に基づき船舶検査などを日米が共同で行うことになる。

日米両国はBMDにおける協力も強化している。2002年12月、両国はBMDに関する協議および協力を強化する必要性に関して合意し、石破茂防衛庁長官は、BMDの開発や配備の判断を行うに当たって考えるべき事項をより明確に念頭においていく必要があると述べた。2003年に入ってから、大量破壊兵器(WMD)の拡散を阻止するためのPSIの実施に当たって、日米両国は協力を進めた。9月にオーストラリア沖で行われたPSIのための初の海上合同阻止訓練には、海上保安庁から巡視船と特殊部隊が、防衛庁からはオブザーバーが参加し、日本は訓練で中心的な役割を果たしたと報道された。このような共同行動を背景として、日米両国は北朝鮮の核問題を「対話と圧力」によって解決しようとしているの

である。

他方、米韓両国の北朝鮮に対する共同行動は、少なくとも軍事面では低調である。例えば、米国はBMDを積極的に推進し、2003年9月にはBMD能力を持つ最新型のPAC-3の韓国への実戦配備を完了した。しかし、韓国は2004年から48基のPAC-3を導入する予定だった次期地对空ミサイル（SAM-X）計画を2006年に先送りして、BMDに消極的な姿勢を見せた。またPSIについても、「韓国政府の参加問題は北朝鮮の核問題の進展状況とその解決努力を見守りながら、韓国の地理的、戦略的特殊性を勘案して検討していく」として、2003年12月現在まで参加していない。

また、米国が「先制行動」戦略を採用したことは米韓同盟を緊張させた。これによって韓国は、北朝鮮よりも、むしろ米国の行動が自国の安全を脅かす可能性が高まったと感じた。米国が北朝鮮に対して先制攻撃をかけた場合、北朝鮮からの報復攻撃に晒されるのは米国ではなく韓国なのである。韓国のこうした懸念は、94年の危機においてもすでに見られたものであったが、米国の「先制行動」戦略採用によって、その懸念はいっそう明確になった。これは、ポスト冷戦期にさえ移行していない米韓同盟に、米国同時多発テロ事件以降の新しい時代の産物である「先制行動」戦略を持ち込もうとしたことから発生した軋轢であったと解釈できよう。

ただし、10年前に比べて好ましい要素もある。10年前の核危機においては、金泳三・韓国大統領が米朝関係の改善に否定的な態度を示すなど、米朝の関係改善が米韓同盟の維持と齟齬をきたす部分があった。しかし金大中政権以降は、むしろ韓国が米朝関係の改善を求めるようになったため、米朝関係改善と米韓同盟維持の両立が可能になった。またパウエル米国務長官が、「合意枠組みのときは、韓国は自身の運命に関係する事態の中で当事者としての役割を果たせなかった。今回、われわれはそれとは違うやり方を試したい」と述べているように、米国は10年前とは異なり、核問題解決のプロセスに韓国を取り込むことによって、核問題の解決が米韓関係の悪化につながるのを防止する努力を行っている。

## (2) 見直しされた同盟、見直しされる同盟

日米同盟と米韓同盟が対照的な状況に置かれている原因の1つは、前者が冷戦の終焉<sup>しゆうまん</sup>と新しい安全保障環境の台頭に応じる形で同盟の目的や役割分担などについての見直し作業をすでに終えて、ポスト冷戦型の同盟になっているのに対して、後者はまだ基本的に冷戦期の態勢をそのまま維持している点にある。それにもかかわらず、米韓両国は朝鮮半島における冷戦的な対立を管理しながら、WMDの拡散を防止し、さらに平和共存体制を確立するという、冷戦的課題とポスト冷戦的課題の双方に同時に取り組むことを迫られているのである。

米韓間の軋轢を解消、あるいは少なくとも抑制するためには、米韓同盟も日米同盟と同様に、新しい戦略環境にふさわしい内容に見直し・再編成される必要がある。これについて両国は2002年12月の米韓安保協議会議（SCM）で、「未来の米韓同盟政策構想」会議を行うことで合意し、2003年4月に第1回会議が開催された。そして、5月の米韓首脳会談では、在韓米軍基地を幾つかの主要な拠点に集約するとともに、ソウルの

### 資料

#### 在韓米軍から韓国軍への移管が検討されている10大任務

- ・ 共同警備区域 (JSA) の警備
- ・ 後方地域における核・生物・化学汚染の除去
- ・ 北朝鮮の長距離砲に対する攻撃・破壊
- ・ 迅速な地雷散布作戦
- ・ 空対地射爆場の管理
- ・ 海上から浸透する北朝鮮特殊部隊の阻止
- ・ 捜索および救助作戦
- ・ 近接航空支援の管制
- ・ 補給線確保のための憲兵による交通規制
- ・ 天気予報

(出所) 在韓米国大使館提供資料および『朝鮮日報』2003年7月8日。

中心にある在韓米軍の龍山基地を南方に移転させるための計画を策定することが合意された。また両首脳は、「朝鮮半島と北東アジアの政治、経済、安全保障環境を考慮しながら」とのただし書きを付けながらも、漢江以北にある在韓米軍基地の再配置を進めるべきであるとの見解で一致した。さらに、6月に開催された第2回会議において、①軍事能力の発展、②龍山基地の移転、③いくつかの軍事任務の移管、④在韓米軍の再編についての実施計画を作成することが合意された。そして、2004年1月、米韓両国は、米韓連合軍司令部の司令官および副司令官室など、いくつかの施設を除くすべての施設を2006年末から2007年末の間に龍山基地から移転させることで合意した。

北朝鮮の核問題が再燃し、米韓同盟の抑止力が最も必要とされる時期に米韓同盟の見直し作業が本格化したのは皮肉なことである。しかし、北朝鮮の核問題を平和的に、かつ根本的に解決することができれば、それは朝鮮半島が冷戦の対立の構図からポスト冷戦的な平和共存に移行することを意味する。従って、米韓同盟の脱冷戦化が朝鮮半島の脱冷戦化と並行的に進められるのは合理的であるといえる。問題は両方の作業をどのようなペースで進めていくか、またその2つをどの程度リンクさせるかということであろう。

## 4 核問題解決への道のり

### (1) 新しいアプローチ——多国間協議の実現

北朝鮮の核開発への取り組みに関する10年前と現在の最大の違いは、前回は米朝の2国間協議が問題解決の中心となったのに対し、今回は多国間協議が牽引車となっている点である。米国は、北朝鮮の核問題は「米朝間の問題ではなく、北朝鮮と世界各国の間の問題」であると規定し、この問題を多国間の枠組みの中で取り扱うことを主張した。こうした米国の政策の背景には、第1に自国だけが問題解決の責任を負う立場

表1—1 ブッシュ政権の対北朝鮮政策の変遷

年	月 日	内 容
2001年	6月6日	北朝鮮に対し、核・ミサイル問題および通常戦力についての話し合いを呼び掛け
2002年	1月29日	北朝鮮を「悪の枢軸」の一員と名指し
	2月20日	ブッシュ大統領、「北朝鮮を侵略する意図はない」と表明
	夏	北朝鮮に対する「大胆なアプローチ」を策定
	12月29日	北朝鮮に対して経済的・政治的の圧力をかけるための包括的な戦略を策定と報道
2003年	1月13日	北朝鮮が核開発を放棄すればエネルギー関連の援助提供は可能であると表明
	1月14日	ブッシュ大統領、北朝鮮が核開発を放棄すれば「大胆なイニシアティブ」を再検討すると表明
	1月24日	北朝鮮の核問題に多国間の枠組みで対応すると表明
	2月13日	北朝鮮に「検証可能かつ不可逆的な核計画の放棄」を要求
	5月31日	WMDなど関連物資の拡散を阻止するためのPSIを提案
	8月27日	6者会合の場で、3段階のロードマップを提示と報道
	9月5日	パウエル国務長官、「米国は北朝鮮を攻撃、侵略、あるいは敵視しない」という安全保証の確約を北朝鮮に与えるための方法を検討していると表明
	10月19日	ブッシュ大統領、北朝鮮に多国間の安全保証を提供する考えがあると表明

に立たされるのを避けながら、関係各国に政治的・経済的コストを分担させるとともに当事者意識を持たせる、第2に北朝鮮包囲網を形成することによって、同国に対する圧力を強化しながら、必要な場合には国連安保理における北朝鮮への制裁決議を得やすい環境を醸成する、第3に中国やロシアなどの周辺各国をプロセスに取り入れることによって、地域的広がりを持つ平和体制の創造を目指す、などの目的があったと考えられる。

2003年1月に北朝鮮がNPT脱退を表明してからも、関係各国は交渉による問題解決を呼び掛けた。同月13日にジェームズ・ケリー米国務次官補（東アジア・太平洋問題担当）は、北朝鮮が核開発を放棄すればエネルギー関連の援助提供は可能であると述べた。翌14日にはブッシュ大統領が、核問題は平和的に解決されるであろうと指摘しながら、北朝鮮が核開発を放棄すれば「大胆なイニシアティブ」を再検討すると明らかにした。こうした動きに、周辺各国も側面支援を行った。18日にはロシアのアレクサンドル・ロシュコフ外務次官が訪朝して金正日・国防委員会委員長と会談し、核問題の「包括的解決策」を提示した。また、3月下

旬に中国の銭其琛副総理が訪朝し、3者会合に応じることを求めたと伝えられた。

当初、北朝鮮はこうした提案を拒否し、米朝の2国間協議を主張した。そして、2月末から4月初めまでは各種の武力挑発行為とともに、攻撃的なレトリックを繰り返した。しかし、こうした挑発行為が効果を挙げないとみるや、北朝鮮は4月12日に多国間協議の受け入れを示唆し、この結果、同月23～25日にかけて北京で米中朝の3者会合が開催された。しかし、北朝鮮はこの会談を、中国が「場所提供国」としての役割を果たすという形式をとった米朝会談であると位置付けていた。つまり、形式が多国間であっても、その枠組みの中で実質的な米朝協議ができるのであれば問題ないとの立場である。会談では北朝鮮が核兵器の保有をほのめかしながら、前述の通り「一括妥結図式」を打ち出した。

3者会合の開催を受けて、関係国は引き続き多国間協議を模索した。これについて5月、米韓両首脳は、核問題の解決に当たって韓国と日本の参加が不可欠であること、そして、ロシアが多国間協議で建設的な役割を果たすことができる点などで同意した。6月に開催された日米韓3国調整グループ会合(TCOG)では、拡大された多国間協議の開催が必要であること、北朝鮮の核問題について日韓が死活的利益を有しており、両国が多国間協議に参加することが不可欠であることが合意された。7月中旬には、中国の戴秉国・外交部筆頭副部長(外務次官)が北朝鮮を訪問し、多国間協議に応じるよう説得した。

対話への働き掛けと並行して、各国の北朝鮮への圧力は強化された。5月、米国はWMD等関連物資の拡散を阻止するためのPSIを提案し、日本やオーストラリアを含む10カ国に参加を呼び掛けた。同時期、日本政府は、核開発に転用可能な部品を北朝鮮に不正輸出しようとしていた在日朝鮮人経営の貿易会社を家宅捜索し、北朝鮮から新潟に入港する万景峰92への検査を強化するなどの措置を取った。6月には、エビアン・サミットの議長総括で北朝鮮の核問題および拉致問題が言及され、TCOGでは麻薬取引や通貨偽造を含む、北朝鮮関係者による不法行為を阻止す

るための協力について議論がもたれた。

結局、1回目の6者会合は8月27日から29日に北京で開催された。この会合の意義は、第1に核問題に関する本格的な交渉の出発点であり、解決への方向性が提示されたこと、第2に主要関係国すべてを取り込んだ枠組みが形成されたこと、第3に米朝あるいは日朝などの2国間協議も開催されたこと、などである。会議の終了に当たって、王毅・中国外交部副部長は議長総括で、朝鮮半島を非核化すべきであること、北朝鮮側の安全に対する合理的な関心を考慮すべきであること、問題の解決は「段階を追い、同時的または並行的に」行うべきであることなどを表明した。

この議長声明は、全参加国による共同声明が作成できなかったために中国が単独で発表したものであったが、このため、むしろ問題解決の方向性を思い切って打ち出すことができたといえる。

しかし、その後、核問題解決への動きは停滞し、2003年11月には朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）が、北朝鮮への軽水炉提供事業を1年間の期限付きで停止することを決めるなど、北朝鮮に対する圧力がいっそう強化された。また、2004年2月には第2回6者会合が開かれ、作業

新潟港に入港する万景峰92と出迎える朝鮮総連の車両  
(共同通信)

6者会合に先立ち握手する（左より）藪中三十二外務省アジア太平洋局長、ケリー米国務次官補、金永日・北朝鮮外務次官、王毅・中国外交部副部長、ロシュコフ露外務次官、李秀赫・韓国外交通商次官補  
(共同通信)

部会の設置や次回会合の開催が合意されたが、北朝鮮は核開発計画の「完全かつ検証を伴い、また不可逆的な廃棄」（いわゆるCVID）を受け入れず、大きな進展はみられなかった。

## （２）解決への展望

北朝鮮核問題の外交手段による平和的解決に向けた最近の動きは、その実現に期待を持たせるものである。すでに述べたとおり北朝鮮は「一括妥結図式」を提案し、自国が求める解決方法を明らかにしている。この提案は北朝鮮側にかなり有利なものとなっているが、これは今後、交渉を通じて自国が譲歩を迫られることを織り込んでいるためであり、北朝鮮がこの提案どおりの解決を現実的であると考えていることを必ずしも意味しない。

米国や日本も自国の考える解決策を徐々に明確化してきている。懸案事項が解決されればという条件付きではあるが、日米両国は一貫して北

表 1—2 6者会合で米国が提示した「ロードマップ」と北朝鮮の「一括妥結図式」

		「ロードマップ」(米国)	「一括妥結図式」(北朝鮮)
第1段階	北朝鮮	検証可能な形で核を廃棄する意思を表明し、NPTに復帰	核計画放棄の意思を表明
	米 国	人道的食糧支援を拡大し、核解体を支援	重油提供を再開し、人道的食糧支援を大幅に拡大
第2段階	北朝鮮	核の廃棄を開始	核施設と核物質の凍結・監視査察受け入れ
	米 国	北朝鮮のエネルギー需要を調査。北朝鮮をテロ支援国リストから削除する前提で、北朝鮮との対話を準備	北朝鮮と不可侵条約を締結し、電力の喪失を補償
第3段階	北朝鮮	核を完全に放棄	ミサイル問題で妥結
	米 国	エネルギー提供の問題に本格的に取り組む。北朝鮮との関係正常化を目標に、北朝鮮の安全保障上の憂慮解消と核以外のWMD、ミサイル、人権、拉致問題などを議論。休戦体制から平和体制へ移行	米朝および日朝国交正常化
第4段階	北朝鮮	—————	核施設を解体
	米 国	—————	軽水炉を完工

(出所)『朝鮮日報』2003年8月30日および『朝鮮中央通信』2003年8月30日などより作成。

朝鮮との関係正常化の可能性を示唆してきた。米国は2003年8月の6者会合の場で、3段階のロードマップを提示したと伝えられた。日本も、「北朝鮮に対する敵視政策を有している訳ではない」とした上で、「北朝鮮の安全保障上の懸念への対応については、北朝鮮が核廃棄を然るべく行うことを前提に、6者会合のプロセスにおいて、議論を深めていくことは可能」と述べた。また会合終了数日後、パウエル米務長官は「米国が北朝鮮を攻撃、侵略、あるいは敵視しない」という安全保障の確約を北朝鮮に与えるための方法を検討していると述べた。また同年9月末に開催された日米韓の局長級協議では、北朝鮮が核開発放棄を約束した場合に必要な多国間の査察体制が検討された。そして、10月にはブッシュ大統領が、6者会合の枠組みの中で北朝鮮に多国間の安全保障を提供する考えがあると表明した。

日本は2002年9月の日朝平壤宣言で、国交正常化が実現した場合には北朝鮮に対して無償資金協力、低金利の長期借款供与および国際機関を通じた人道的支援などの経済協力、民間経済活動を支援するための国際協力銀行などによる融資、信用供与などを実施すると表明している。北朝鮮は明らかに核や拉致問題などの懸案事項の解決を日本からの経済援助の獲得に結び付けようとしている。その意味で、北朝鮮が6者会合の場で、米国に対して日朝経済協力実現の担保を求めたのは極めて興味深い。

しかし現在の状況は、必ずしも楽観を許すものではない。北朝鮮は10年前に比べてより多くの取引材料を持っているとはいえ、同国の経済社会状況は悪化している。弱い立場にある北朝鮮は、持てる外交カードを有効に生かすために、いっそう危険な瀬戸際外交戦略を用いるかもしれない。核実験は必要以上に緊張を高めるため、北朝鮮がこのオプションを実際に使用する可能性は低いが、「核実験を行う」という脅しは使い続けるであろう。さらに北朝鮮は弾道ミサイル発射実験というカードを維持し続けている。他方、日本は日朝国交正常化を目指し、経済支援の意思を見せているが、日本国内の対北朝鮮感情は著しく悪化している。米国はPSIを推進するなどWMDの拡散に強い態度を見せている。北朝鮮

が再び国際社会を欺くのを防止しながらも外交的問題解決を図るためには、北朝鮮にそれ相応の圧力をかけることが不可欠になるであろう。

新しい合意では、査察方式などの技術的な点で「枠組み合意」よりも詳細な内容が必要になろうが、北朝鮮の核問題の外交的解決は可能である。そして今回のプロセスが、10年前のそれより関係各国すべてにとってより好ましい結果を生み出す可能性さえある。北朝鮮に対して民主党よりも厳しい態度をとり続けてきた共和党のブッシュ政権が、北朝鮮との間になんらかの合意を結ぶことになれば、過去に見られたように米国の政権交代によって米朝関係が大きく揺さぶられることはなくなるであろう。関係国を巻き込んだ、地域的広がりを持つ合意が実現すれば、それは朝鮮半島のみならず北東アジア全体の安定と繁栄に資することになろう。