

冷戦後の核不拡散レジームの形成と北朝鮮の核問題

外交防衛委員会調査室 てらばやし 寺林 ゆうすけ 裕介

はじめに

冷戦後の核不拡散をめぐる環境は冷戦期に比較して複雑化しており、その解決に向けた方策も多角的な手法が必要とされている。

冷戦下にあったの核不拡散問題は、1970年に発効した核兵器不拡散条約（NPT）とその検証を担った国際原子力機関（IAEA）を基礎としつつも、これに加えて、冷戦期に二極構造を形成した米国とソ連が、東西それぞれの陣営において同盟国の安全を保障し、その影響下にあった国家による核兵器開発を防いできた。実質的には、NPT・IAEA体制の下、米ソ二国による管理の下に置かれていたと言えよう。

しかし、冷戦終結後、核不拡散体制を取り巻く国際情勢は一変した¹。ソ連の影響力が相対的に低下したことにより唯一の超大国となった米国は、国際秩序を再構築するに当たり主導的な役割を担うこととなった²。これに対し、米国に敵対的で、米国の利益を脅かす地域諸国、いわゆる「ならず者国家（Rogue States）」は、自国の安全保障を確保するために核保有を目指した。北東アジア地域における北朝鮮も、まさにその一つである。

従来、二大超大国による冷戦期の核軍縮においては、一方が核兵器の削減を要求・実行すれば、もう一方も核兵器の削減で答えるという対等な関係にあり、核不拡散問題はこれと関連する形でその対応が図られてきた。しかし、ならず者国家との核不拡散をめぐる交渉にあっては、一方が核不拡散を要求すれば、もう一方は自国の体制の保証や経済的な支援など核放棄に見合った利益を要求することとなり、何を持って同等と見なすかについて当事国間でずれが生じることとなる。このため、核開発の放棄など核不拡散を実現するためには、冷戦期と異なる新たな交渉の手法が求められることとなる。

では、朝鮮半島における二度の核危機の際、唯一の超大国として北朝鮮と対峙した米国は、いかなる交渉を行ってきたのだろうか。

第一次核危機において北朝鮮は自国の安全保障や経済支援を得ようと危機を煽ったが、朝鮮半島をめぐる国際情勢は北朝鮮を孤立に向かわせる不利な状況となっており、さらには湾岸戦争で軍事力を見せ付けた米国にとっては十分に北朝鮮に妥協を迫る下地があった。しかし、クリントン政権は北朝鮮の望んだ米朝二者間の協議を続け、地域関係国との調整

1 冷戦終結後のNPT・IAEA体制の独自の制度的強化策としては、例えば、1995年のNPT無期限延長や1997年のIAEA保障措置協定追加議定書の採択などがあり、現在でも懸案事項として、原子力の平和利用制限やNPT脱退問題等がある。

2 冷戦終結後の核拡散の動向については、戸崎洋史「核兵器拡散問題の動向と課題」『大量破壊兵器の軍縮論』（信山社出版、2004年）101～126頁を参照。

を怠ったため、同盟国の韓国、日本との足並みはそろわず、また、国連安保理において中国の賛意を得ることもできなかった。国際的な核不拡散体制をめぐる状況も、イラクの核開発が発覚し、また、NPT延長問題を抱えていたこともあり盤石といえる状態になく、北朝鮮の核問題については早急に解決する必要に迫られていた。このため、北朝鮮がNPTにとどまるという合意を得るため、米国は軽水炉建設までエネルギー支援を与え続けるなど、米朝二者間の枠組みによって問題解決への方策を見出さざるを得なかった。

これに対しブッシュ政権発足当初は、クリントン政権時の反省を活かし、安易な妥協を繰り返そうとはしなかった。新たな核危機に直面した朝鮮半島において、米国は日米中露と南北朝鮮による六者会合を形成し、関係国と責任を分担する形で北朝鮮の核問題に取り組んでいった。クリントン政権における米朝二者間の枠組みに比較して、ブッシュ政権では多国間管理の枠組みを構築したのである。

換言すれば、NPT・IAEA体制を基礎としながら、拡散懸念国の挑戦に対する強制力を伴った措置については国連安保理に頼らざるを得ない中で、普遍的な枠組みは維持しつつ、しかし個別に地域の情勢に密着した対応策が講じられたのである³。その意味では、六者会合は冷戦後の拡散懸念国の挑戦に対処するために朝鮮半島において作られるべくしてできた核不拡散レジームであると言えよう。

このような認識に基づき本稿では、まず1993、94年に起こった北朝鮮の第一次核危機、また、2002年10月の高濃縮ウラン計画に端を発する第二次核危機の経緯を当時の国際情勢を踏まえながら概観し、六者会合の形成過程を追う。その上で、ブッシュ政権において、六者会合がどのように機能し、どこまで達成することができたのか、また、今後の可能性も含めて分析したい。

1. 冷戦末期の朝鮮半島をめぐる国際関係

冷戦終結は米ソの核軍縮交渉が進められるなど国際秩序の大きな転換点となり、朝鮮半島もその大きな変化の流れに影響を受けることとなった。

1988年のソウル・オリンピックは韓国の国際的地位を向上させ、韓国は東側諸国との関係構築の機会を得ることとなった。これに加え冷戦終結の流れも相まって盧泰愚大統領⁴は「七・七特別宣言」により北朝鮮への関与を表明し、また、北方政策を打ち出して旧共産圏外交を進めた。1989年には、韓国はハンガリーを皮切りに東側諸国との国交関係を次々と樹立していった。

こうした韓国の動きは、北朝鮮の後ろ盾となっていたソ連、中国の態度に変化を生じさせた。ソ連は北朝鮮への影響力よりも韓国との経済関係を優先し、1990年6月にはサンフランシスコにおけるゴルバチョフ・盧泰愚会談を行い、同年9月2日～3日に訪朝したシェワルナゼ外相は北朝鮮に対し韓国との国交樹立を通告した。9月30日にはソ連と韓国は

3 納家政嗣「大量破壊兵器不拡散の思想と展開」『大量破壊兵器不拡散の国際政治学』（有信堂高文社、2000年）27頁

4 肩書きは当時（以下同じ）。

国交関係を樹立することとなった。

ソ連崩壊後、債務処理に追われたロシアは韓国との経済関係修復を目指した。1992年11月、エリツィン大統領は初のアジア訪問に韓国を選び、韓国国会における演説において北朝鮮への軍事的援助を拒否することを表明した⁵。その後、1993年1月に大統領特使として訪朝したクナーゼ・ロシア外務次官は、ソ朝友好協力相互援助条約の軍事条項（第1条）の解釈変更を提案した。このとき、北朝鮮の多額に上った対ロシア債務が全く返済されていない状況だったこともあり、ロシアは韓国へ接近していった。

中国も、1991年5月3日～6日に李鵬総理が訪朝し、韓国の国連加入に対し拒否権を行使しないことを通告した。このため北朝鮮はそれまでの立場を覆し、9月17日、南北国連同時加盟が実現することとなった。さらに、翌1992年8月24日、中国が韓国と国交関係を樹立し、朝鮮戦争への中国参戦以来、中朝友好協力相互援助条約によって制度化された中朝の「血の友誼」関係は冷却化した⁶。

ソ連、中国が北朝鮮から離れていき、他方、米国が北朝鮮への関与に消極的な姿勢を見せる中、北朝鮮は南北高位級会談や日朝国交正常化交渉を進めることにより、韓国と日本との新しい関係を模索した。

南北間で進められた高位級会談は1992年2月19日～20日に平壤で開催された第6回会談において、南北基本合意書と朝鮮半島非核化共同宣言（後述）の発効にたどり着いた。ただし、その後の北朝鮮の核査察をめぐる進展がみられなかったことから1993年の米韓合同軍事演習「チーム・スピリット」が再開し、さらに韓国で南北関係に保守的な金泳三大統領が就任すると南北対話は中断されることとなった。

日朝関係についても、1990年9月24日～28日の金丸・田辺自社両党代表団の訪朝と日朝三党共同宣言の発表を契機に日朝国交正常化交渉が開始されたが、北朝鮮による戦争賠償・戦後補償の要求や日本人拉致問題の浮上などにより行き詰まった。

冷戦構造の中での資本主義の勝利は朝鮮半島においても同様の結果を見せ、例えば1993年の韓国の国民総生産（GNP）は3,287億ドルに達していたのに対し、北朝鮮のGNPは205億ドル（韓国銀行推定）にとどまっていた。南北の経済格差は拡大していき、冷戦後の朝鮮半島をめぐる国際情勢も北朝鮮を孤立化させる方向へと進んでいく中、北朝鮮は自らの体制存続のために何らかの手段を必要としていた。

他方、冷戦後の国際秩序を主導した米国のブッシュ（父）政権は北朝鮮に対し消極的な対応に終始した。背景の一つには、イラクがクウェートに侵攻した1990年8月2日以降、米国は湾岸危機に集中せざるを得なかった事情がある。ただし米国は、湾岸戦争におけるピンポイント爆撃を始め圧倒的な軍事力を北朝鮮に見せつけることとなり、この武力行使

5 ソ朝友好協力相互援助条約と当時のソ連・韓国関係をめぐる情勢については、横手慎二「ロシアの北朝鮮政策 1993-96」『金正日時代の北朝鮮』（日本国際問題研究所、1999年）274～278頁を参照。

6 冷戦崩壊後の中朝関係については、大江志伸「中国の朝鮮半島政策—中朝関係を中心に—」『東亜』（2000. 11）35～38頁を参照。

は北朝鮮との交渉に対し雄弁なメッセージを送ることになった⁷。逆に北朝鮮にとっては、このような朝鮮半島における通常戦力の不均衡の是正が、核保有への誘因の一つとなったとも言える⁸。その後、イラクによる核兵器などの大量破壊兵器の秘密開発が発覚するにつれ、米国の北朝鮮に対する懸念も強まっていった。

このようにして冷戦の終結により東側陣営が崩壊していく中、ソ連と中国という後ろ盾を失った北朝鮮は、核保有を目指すという瀬戸際政策を採用し、安全保障面における米国からの体制保障と西側の資本主義社会からの支援による経済再建を目指し、自国の危機を解消しようとしたのである⁹。

2. 第一次核危機と「米朝枠組み合意」

北朝鮮がいつ頃から独自に核開発を模索してきたのかは定かではないが、東西冷戦さなかの1960年代には東欧諸国に対して核開発のための技術者の交換を要請するなど、朝鮮戦争後の早い段階からすでに高い関心を持っていたと考えられる¹⁰。

現実には、北朝鮮はまず1965年にソ連から研究用原子炉（当初2メガワットを8メガワットに改造）の提供を受けた。この原子炉に限っては1977年からIAEAによる部分的な査察を受け入れた。

その後も北朝鮮はソ連から原子力発電の本格的な導入を図り、1980年代に軽水炉の輸入を要請している。ソ連はその条件として北朝鮮がNP Tに加盟することを要求し、1985年12月12日、北朝鮮はNP Tに署名した。この軽水炉輸入計画では新浦に建設が予定され、立地調査などが進められたが途中で頓挫した。

北朝鮮が独自に建設を進め、その後の核危機の際にも注目されたのが、^{ニヨンビョン}寧辺の5メガワット実験炉である。この実験炉は1979年に着工し、1986年1月に運転が開始された。天然ウランを燃料とし、減速材に黒鉛を使用する原子炉（黒鉛減速炉）であり、発電と軍事用プルトニウムの生産との両方に適しているのが特徴である¹¹。北朝鮮はこの実験炉を使ってプルトニウム型の核兵器開発を進めてきた¹²。北朝鮮は28～50キログラムのプルト

7 J・A・ベーカー『シャトル外交』（新潮社、1997年）524～525頁

8 通常戦力の不均衡と国家の核保有との関係については、Kurt M. Campbell, *Nuclear Proliferation beyond Rogues*, *THE WASHINGTON QUARTERLY*, Winter 2002. 3, p. 12を参照。

9 平岩俊司「北朝鮮問題とアジア新秩序形成過程」『世界平和研究』（Summer 2003, No. 158）17～18頁

10 北朝鮮が核開発を始めたのは、1960年代後半に中国における文化大革命により、中国の核の傘に対する信頼感が薄れた時以降との指摘もある（塚本勝一『北朝鮮 軍と政治』（原書房、2000年）152頁）。

11 北朝鮮の核開発状況については、遠藤哲也「北朝鮮の核開発について（上）」『世界週報』（2004. 12. 28）、田窪雅文「北朝鮮の核開発とはどのようなものか」『世界』（2003. 3）を参照。

12 2008年6月26日に北朝鮮が提出した約60頁の核計画の申告書には、プルトニウムの量については、これまでに約38kgを生成。そこから約30kgを抽出し、うち約2kgを核実験で使用、約26kgで核兵器を製造したとされる（『日経新聞』2008年10月12日）。

ニウムを保有し、それは核兵器5～12個分に相当するとの報告もある¹³。

北朝鮮はNPTに加盟したものの、ソ連の原子力協力が得られなくなると義務付けられた原子力活動の申告や査察を受け入れなかった。1989年には、北朝鮮による寧辺の再処理施設の建設を米国が衛星から確認し、NPT義務違反を強く非難した。IAEAの査察を受け入れるよう迫られた北朝鮮は、在韓米軍に配備された戦術核の存在を理由に査察を認めなかった。しかし、1991年にソ連が急速に崩壊へと向かう中、ブッシュ大統領は9月27日、全世界の米軍基地から戦術核をすべて撤去することを宣言した。このような冷戦終結の産物が朝鮮半島にも波及し、12月31日には南北間で「朝鮮半島の非核化に関する共同宣言」が調印され、加えて翌1992年1月30日、チーム・スピリットの中止と引き換えに北朝鮮はIAEAとの保障措置協定に調印した。

同年5月4日、北朝鮮はIAEAに冒頭報告を提出し、その後6回にわたり特定査察が実施されたが、翌1993年2月9日、IAEAは北朝鮮が軍事施設との理由で査察を拒否していた核廃棄物施設2か所の特別査察を要求し¹⁴、2月25日には特別査察を1か月以内に受け入れるよう決議を採択した。しかし北朝鮮はこれを拒否し、3月12日、NPT脱退を宣言するに至る（第一次核危機）。

NPT第10条1には、自国の至高の利益を危うくしていると認める場合には、その主権を行使してNPTから脱退する権利を有すると規定されており、北朝鮮はチーム・スピリット（1993年）の再開とIAEAによる特別査察要求決議を脱退の理由とした¹⁵。北朝鮮がNPT脱退を宣言したとき、米国においてはクリントン大統領が就任し、米ソ核軍縮交渉への取組に加え核不拡散を重要課題として掲げており、また、NPTの無期限延長を目指そうとしていた。また、イラクの核兵器秘密開発を目の当たりにしたIAEAにとっても、核拡散に対する国際的な秩序維持のために信頼性を試される立場にあった。

IAEAは4月1日、北朝鮮の保障措置協定義務違反に対し、IAEA憲章第12条Cに基づき国連安保理に報告する決議を採択した。これを受け、5月11日、国連安保理は決議825を採択したが、このとき安保理での議論に反対していた中国は棄権し、決議の内容も北朝鮮に対しNPT脱退を再考するよう求めるのみとなり、実質的には6月2日からニューヨークで開催された米朝協議に委ねられた。第1回米朝協議は6月11日まで続けられ、北朝鮮がNPT脱退を保留する旨の共同声明を発表することで収まった。1992年に北朝鮮はIAEAの査察を受け入れたが、その結果、満足に米国との直接交渉を行うことができず失望した。そのため北朝鮮は、米国との政治交渉に向けてクリントン政権の関心を引く

13 David Albright and Paul Brannan, The North Korean Plutonium Stock, February 2007, *Institute for Science and International Security (ISIS)*, February 20, 2007.

14 IAEAにおいて特別査察の適用が決定されたのはこのときが初めて。IAEAの保障措置制度については、宇佐美正行「核不拡散と国際保障措置の強化策」『核兵器と国際関係』（内外出版、2006年）205～232頁を参照。

15 NPT脱退には、自国の至高の利益を危うくしていると認める異常な事態について記載した通知を、他のすべての締約国及び国連安保理に対し3か月前に通知する必要がある。

必要があったが¹⁶、NPT脱退をめぐる瀬戸際外交が功を奏した形となった。

第2回米朝協議は7月14日～19日に行われ、北朝鮮が査察問題についてIAEAとの協議を開始することで合意した。その後、1994年1月5日、米国は北朝鮮の核査察受入れを発表するとともに、2月15日にはIAEAと北朝鮮が核査察受入れに合意した。しかし、この合意は懸案だった未申告の2施設は除外されていた。その上、核査察を始めたIAEAは3月16日、北朝鮮が核査察を一部拒否したとする声明を発出した。

北朝鮮は国連が制裁を決定した場合は宣戦布告とみなすとの表明や、3月19日の第8回南北実務者協議の席上で「戦争になればソウルは火の海になる」と発言するなど危機を煽った。そこでIAEAは再度、この問題を国連安保理に付託する決議を採択したが（3月21日）、国連安保理においては中国の賛同が得られず、3月31日、議長声明を発するのみにとどまった。また、5月14日に北朝鮮が核燃料棒の取り出し作業を開始した際にも、国連安保理は議長声明を発した。IAEAにおいては、6月10日、制裁決議を採択し、北朝鮮への技術協力を停止したが、北朝鮮はこれに反発し6月13日、IAEAからの即時脱退を表明するに至る。

クリントン政権では軍事オプションも検討されたが、カーター元米大統領が6月15日～17日に訪朝し、金日成国家主席とのトップレベルでの会談により事態の收拾を図り、これが成功した。7月8日に金日成国家主席が急死したためジュネーブで開催されていた第3回米朝協議は一時中断したが、10月21日、米朝は「枠組み合意」に調印した。枠組み合意については、米国がKEDO（1995年3月発足）により総発電能力2,000メガワットの軽水炉（1,000メガワット軽水炉2基）を提供し、軽水炉が完成するまで毎年50万トンの重油を提供することとなり、これに対し北朝鮮は、核関連施設の凍結、IAEAへの協力などに合意し、NPTに締約国としてとどまることとなった。米国にとっては、NPTの無期限延長を目指すNPT再検討会議が翌年に控えており、北朝鮮のNPT脱退の翻意を優先事項とし、NPT・IAEA体制の動揺を避けようとした結果の合意だった¹⁷。

3. 金正日総書記の全方位外交とブッシュ政権の対北朝鮮政策

北朝鮮は「枠組み合意」によって核施設を凍結しつつも、その後はミサイルをカードに使って米国の譲歩を引き出していった。それと同時に、1997年10月8日、正式に父の後を継いだ金正日総書記は、体制の生き残りを賭けて外交攻勢を仕掛けた。

冷戦後、冷却化していたロシアとの関係は、核危機後の1995年9月7日にロシアがソ朝友好協力相互援助条約に代わる新条約を提案するなど関係改善が進められ、1999年3月17日、露朝友好善隣協力条約に仮調印した。プーチン大統領が就任すると本格的に関係改善が図られ、2000年2月9日に露朝友好善隣協力条約を正式に調印し、7月19日には訪朝したプーチン大統領が金正日総書記と会談し「共同宣言」に署名した。さらに翌2001年7月26日～8月18日には金正日総書記が訪露し「モスクワ宣言」を発表している。ロシアにと

16 林東源『南北首脳会談への道』（岩波書店、2008年）92頁

17 秋山信将「北朝鮮の核問題」『21世紀の核軍縮—広島からの発信—』（法律文化社、2002年）288頁

っても朝鮮半島又は米国に対して一定の影響力を保持しようとする意図があったと言える。

ロシアと共に関係悪化が目立っていた中国に対しても北朝鮮は関係改善に努めた。2000年5月29日～31日に金正日総書記が非公式に訪中し、翌2001年1月16日～20日にも金正日総書記は訪中した。同年9月3日～5日には江沢民国家主席が1992年の中韓国交関係樹立後初めて訪朝した。1997、98年頃に北朝鮮の経済は最悪の水準となっていたが、その後、中朝貿易は増加の一途をたどり、2000年の4億8,800万ドル（占有率20.4%）から2007年には19億7,397万ドル（占有率67.1%）にまで至り¹⁸、中国の対北朝鮮直接投資も260万ドル（2002年）から1,451万ドル（2006年）に増加し¹⁹、中国への依存が深まっていった。この間、中国自体の経済力が上昇すると、中国の北朝鮮に対する強い影響力は、北朝鮮をめぐる朝鮮半島情勢を考える上でますます大きな要素となった。

北朝鮮の外交攻勢は近隣諸国にとどまることなく、特に西欧諸国との国交関係樹立が進められ、全方位外交の様態を見せた。2000年1月4日のイタリアとの国交関係樹立を始めに、イギリス、ドイツなどフランスを除くEU諸国との国交関係を樹立させ、2001年5月14日にはEUとの外交関係樹立に成功した。北朝鮮にとっては、有利な条件で米国との関係を改善するため、できるだけ多くの外交的な選択肢を持つようとする狙いがあった²⁰。

この間、北朝鮮は2000年6月13日に南北首脳会談を実現させ、また、同年4月からは日朝国交正常化交渉も再開させるなど、韓国や日本との関係も模索し始めた。北朝鮮は米国との和解の道は韓国と日本を通っていると判断し、南北首脳会談の合意事項である高位級会談を再開し、それと同時に日本との国交正常化への秘密交渉を進めた。このことは後の米国との対立再開のリスクを減らすことにもつながった²¹。

こうした状況下で米国においては、2001年1月20日にブッシュ大統領が就任し、北朝鮮政策に対する見直しが進められることとなった。ライス大統領補佐官は、クリントン政権が軍事力を使用すると脅しをかけたかと思えば後退するという過ちを犯したと批判し、米国は北朝鮮のような体制には断固たる決意をもって対処しなければならないと述べ²²、ブッシュ政権は北朝鮮との交渉について検証可能な合意を条件に慎重に進めようとしていた。

しかし、こうした米国の北朝鮮政策見直しの積み重ねは、米国が2001年の9・11同時多発テロを経験したことにより一変した。米国は、9・11の発生によって「テロとの戦い」をより強く意識し、北朝鮮をイラク、イランと並び「悪の枢軸」の一つとして認識した。イラク戦争を開始し、強硬派が主導権を握るようになったブッシュ政権は、北朝鮮の核計画に対し、北朝鮮が核計画を先行放棄すべきとの方針を崩せないなど柔軟性を欠く結果ともなった。

18 大韓貿易投資振興公社（KOTRA）

19 中川雅彦編『朝鮮社会主義経済の現在』（アジア経済研究所、2009年）63頁

20 クリストファー・ヒューズ英ウォリック大学準教授へのインタビュー（『朝日新聞』2001.4.16）

21 Leon V. Sigal, North Korea Is No Iraq: Pyongyang's Negotiating Strategy, *Arms Control Today*, December 2002.

22 Condoleezza Rice, Promoting the National Interest, *FOREIGN AFFAIRS*, January/February 2000.

4. 第二次核危機と六者会合の形成

2002年10月3日～5日のケリー国務次官補の訪朝を受け、10月16日、米務省は北朝鮮が高濃縮ウラン計画を認めたことを公表した。IAEAでは、11月29日、北朝鮮のウラン濃縮計画を非難する決議を採択したが、これに対し北朝鮮は反発を強め、12月12日、枠組み合意に基づく核施設の凍結解除を発表して監視カメラの除去を開始、12月27日にはIAEA査察官の国外退去を発表した。翌2003年1月6日、北朝鮮に対し核兵器開発を放棄し核施設の再凍結を要求する決議がIAEAで採択されたが、1月10日には北朝鮮はNPT脱退を表明した²³。IAEAは2月12日、この問題をIAEA憲章第12条Cに基づき国連安保理に付託する決議を採択したが、その後、安保理では非公式協議は行われたものの実質的な審議には至らなかった。

第一次核危機においてクリントン政権がとった米朝二者協議と比較して第二次核危機の最も顕著な特徴は、六者会合という新しい多国間協議の枠組みが構築されたことにある²⁴。ブッシュ政権は北朝鮮との直接交渉を避け、多国間協議の交渉過程において透明性と検証可能性を確保し、地域大国に連帯責任を伴うようにした。六者会合は米朝以外の日中韓露4か国が立会人として見守る中で議論が交わされることとなり、特に中国は六者会合に議長国として積極的に参加した。北朝鮮がNPTを脱退した年の3月20日、米国はイラク攻撃を開始しており、中国の当面の目標は米朝間でイラクのケースと同様の軍事的な衝突を回避することにあつたと言える。中国の積極的な仲介により4月23日～25日、北京で米朝中三者会合が開かれた。この会合自体は米朝間の進展を促すことができなかったが、多国間協議への糸口の役割を担った。

第1回六者会合は8月27日～29日に北京で開かれたが、六者が満足する結果にはならなかった。2004年2月25日から28日まで開催された第2回六者会合では、米国は交渉の原則として「完全、検証可能かつ不可逆的な廃棄（CVID: Complete, Verifiable, and Irreversible Dismantlement）」を強く主張した。この背景には、2003年12月19日にリビアのカダフィ大佐が米国との国交正常化と引換えに大量破壊兵器開発の放棄を確約しており、このリビア・モデルを北朝鮮にも適用しようとする意図があつた。こうした米国の厳格な方針は2004年6月23日～26日に開催された第3回六者会合で示された米国の提案にも現れており、米国は3か月の準備期間のうちに北朝鮮が先に核放棄を開始するよう求めた。このとき米国は、核放棄の検証手段としてIAEAによる国際査察を提案していたが、すでにNPT脱退を宣言していた北朝鮮はこれを拒否している。

2期目に入ったブッシュ政権に対し、2005年2月10日、北朝鮮は外務省声明を発表し、核兵器保有と六者会合への参加の無期限中断を宣言し、また、5月11日には8,000本の使用済み燃料棒取り出し作業を完了したと表明するなど危機を煽っていった。六者会合は約

23 NPTからの脱退問題については、浅田正彦「NPT体制の危機と対応策の法的評価—違反と脱退の問題を中心に—」『法学論叢』(2005.1) 231～244頁を参照。

24 Scott Snyder, U.S.-North Korean Negotiating Behavior and the Six-Party Talks, *North Korea's Second Nuclear Crisis and Northeast Asian Security*, 2007, p.154.

1年にわたり中断したが、米国の六者会合代表にヒル国務次官補が就任する中、米朝は水面下の接触を開始して第4回六者会合（7月26日～8月7日、9月13日～19日）が開催された。この会合においては議長国・中国が意欲的な調整を果たし、その後の朝鮮半島をめぐる核問題において重要な基礎となる「共同声明」が採択された。

「共同声明」においては、北朝鮮がすべての核兵器及び既存の核計画を放棄し、NPT及びIAEA保障措置に早期復帰する見返りに、六者が経済面の協力を二国間又は多数国間で推進することとし、同時に軽水炉提供の議論を適当な時期に行うとされた。この「適当な時期」をめぐる、米国は軽水炉については核廃棄後に議論するとしたのに対し、北朝鮮は軽水炉が提供された後にNPTに復帰すると主張したため、米朝間の認識の違いが浮き彫りとなった。また、北朝鮮が米国の金融制裁を理由に協調姿勢を見せなかったため、プロセスはすぐに行き詰まった。

5．核実験後のブッシュ政権の政策変更

2006年7月5日、北朝鮮はテポドン2を含む計7発の弾道ミサイルを発射し、さらに同年10月9日、ついに地下核実験実施を発表するに至った。こうした北朝鮮の国際社会に対する挑戦を受け、核実験のときには国連安保理における制裁決議1718につながった。特に国連憲章第7章の下で行動し、同憲章第41条（非軍事的措置）に基づく措置をとることとした安保理決議1718に中国も賛意を示したことは、国際社会が一致して北朝鮮に明確な意思を突きつける結果となった。

しかしながら、国連安保理による制裁決議を受けた国際社会全体による北朝鮮への圧力が実現しかけたまさにその矢先に、米国は北朝鮮との直接交渉に臨み、自ら大きな譲歩を示した。北朝鮮が核実験を実施してから、ブッシュ政権の対北朝鮮政策には、①二者協議を行う、②核放棄への言及を控える、③テロ支援国家指定とのリンクさせる、の3つの基本的な変化が見られた²⁵。米国が対北朝鮮政策を変更した理由については、北朝鮮が核実験を行うまでに至ったという事実、イラク政策の失敗、政権からの強硬派の離脱などを複合的に考える必要がある²⁶。

2007年1月16日から18日にかけてベルリンで行われたヒル国務次官補と金桂冠北朝鮮外務次官による首席代表会談で米朝間に大きな動きがあった。北朝鮮は、バンコ・デルタ・アジア（BDA）をめぐる米国の金融制裁に反発し、六者会合の席に着くことを拒んでいたが、米国はこのBDA北朝鮮口座凍結資金の全額を返還し、北朝鮮と核放棄に向けた「初期段階の措置」を合意することによって、この問題を前進させようと試みた²⁷。

25 Larry Niksch, North Korea: Terrorism List Removal?, *CRS Report for Congress*, November 6, 2008, p. 7-9.

26 J I I Aフォーラム講演（2007年8月23日）におけるオーバードーフアー米韓研究所理事長の発言より。

27 NSC日本・朝鮮部長として六者会合次席代表を務めたビクター・チャ米ジョージタウン准教授は、米政府の政策転換について、北朝鮮が本気で核廃棄をするつもりがあるのか試そうとした、「テスト」だった、と述べた（『Foresight』2007. 7）。

2月8日、第5回六者会合が再開され、13日未明、「共同声明の実施のための初期段階の措置（2・13合意）」が採択された。6月のヒル国務次官補の電撃訪朝を踏まえBDA問題が解決すると²⁸、北朝鮮は寧辺の核施設の稼働停止とIAEAの監視容認を表明するなど「初期段階の措置」を履行した。

その後、第6回六者会合による「第二段階の措置」合意文書（10月3日発表）では、北朝鮮は寧辺の3施設の無能力化を完了させ²⁹、核計画の完全な申告を行うこととされた。それと同時に、北朝鮮側は100万トンの重油相当の支援を受けることとされ、また、米朝間においては米国が北朝鮮に対するテロ支援国家指定の解除を履行することが盛り込まれた。この「第二段階の措置」は2007年末までという期限が付いていたが、北朝鮮は無能力化の完了と核計画申告書の提出を怠ったため、テロ支援国家指定解除も見送られることとなった。

この間、六者会合の議論に並行して、シリアに対する北朝鮮の核協力の問題が浮上していた³⁰。2008年4月24日、米情報当局は米議会で開かれた一部の議員を対象にした非公開の会合で北朝鮮とシリアの核協力の実態を説明し、さらにペリーノ大統領報道官は「北朝鮮がシリアの核活動を支援したと確信している」と述べた。こうした北朝鮮の中東への支援について、テロ支援国家指定解除により助長される懸念があることが指摘されている³¹。

ただし、こうした問題は脇に置かれ、米朝間においては4月8日のシンガポールにおける協議以降、着実に「行動対行動」原則が実行に移された。5月8日、ソン・キム国務省朝鮮部長が訪朝した際、北朝鮮は寧辺の原子炉の稼働記録など1万8,000頁とされる文書を提供し、5月16日、米国は約2年半ぶりとなる北朝鮮への食糧支援の再開を発表した。6月10日には北朝鮮が反テロ声明を発表し、また、日朝実務者協議にも応じた。6月26日、北朝鮮が核計画の申告を六者会合議長国の中国に提出し、翌27日には寧辺の核関連施設である冷却塔を爆破した。北朝鮮が核計画申告書を提出した直後、ブッシュ大統領がテロ支

28 当初、中国を介した凍結資金の送金が想定されたが実現しなかった。最終的には、6月6日～8日に開催されたG8ハイリゲンダム・サミットにおいてブッシュ大統領とプーチン大統領の間で調整され、ロシアを介した送金方法で解決した（Macao Bank Allowed to Transfer \$25 Million to North Korea, *The New York Times*, July 3, 2007）

29 北朝鮮は無能力化プロセスにIAEAが関与することを望まなかったが、無能力化作業について国際的な信頼を後押しするために、多くの識者がIAEAのモニタリングを続けることを推奨した（Mary Beth Nikitin, North Korea's Nuclear Weapons: Latest Developments, *CRS Report for Congress*, December 5, 2007, p. 5）。

30 2007年9月6日、イスラエル空軍のF15戦闘機がシリア国内のユーフラテス川東岸の建物を爆破した。ゲリー・セイモアCFR副会長は、シリアの核計画は進んでいなかったが、もしイスラエルがシリアの遠心分離器製造着手に現実の危険を感じたのなら、早い段階でそれを破壊しようとしたことも理解できると分析した（Interview: A Syria-North Korea Nuclear Relationship?, *Council on Foreign Relations*, September 19, 2007）

31 Larry Niksch, North Korea: Terrorism List Removal?, *CRS Report for Congress*, November 6, 2008, p. 33.

援国家指定の解除を議会に通告した。この通告により、45日間、議会が指定解除に反対する法案を議決しない限り、8月11日には指定が解除されることとなっていた。

しかし、その後に行われた六者会合（7月10日～12日、北京）や、六者非公式外相会合（7月23日、シンガポール）において、北朝鮮側が核申告の「検証」について明確な対応を示さなかったため、8月11日の指定解除は見送りとなった。こうした米国の措置に対し、北朝鮮は8月26日、寧辺の核施設の無能力化作業を中断したとの声明を発表し、9月23日にはIAEAの封印と監視装置の取り外しを実施するなど、合意に逆行する行動を取り始めた。

ヒル国務次官補は10月1日から訪朝し、事態の打開へと動いた。そして、この米朝協議により、米国は焦点となっていた検証措置についてサンプル採取等を含む合意が得られたとして³²、10月11日、北朝鮮に対するテロ支援国家指定の解除を発表した。北朝鮮側もこの発表を歓迎し、無能力化作業を再開させた。しかし、検証に関する米朝間の合意が口頭了解に基づくものであったため、日韓両国は六者会合で検証方法を文書化することを強く求めた。こうして開催された12月8日～11日の六者会合では、北朝鮮がサンプル採取は米朝合意には含まれないと主張し、口頭了解があったとする米国と対立したため合意が得られないまま閉会となった。ブッシュ政権下における米朝交渉は、争点となった懸案事項を曖昧にしたまま交渉を進め³³、結局、実質的な成果が得られないまま終わりを迎えることとなった。

おわりに 北東アジア地域における核不拡散レジームとしての六者会合

冷戦終結後15年を経た2004年12月、アナン国連事務総長が立ち上げを提唱し発足したハイレベル委員会は、その報告書の中で「不拡散レジームの衰退が不可逆的なものとなり、大量の拡散をもたらす地点に我々は近づいている」と警告した³⁴。その後も国際社会は、不拡散レジームの衰退に対し有効な歯止めをかけることができず現在に至っている。

冷戦終結後の国際社会において米国は自他共に認める唯一の超大国となり、国際秩序を再構築するにあたり主導的な役割を担ったことはすでに述べた。しかし、それが朝鮮半島における核危機において、肯定的な影響をもたらしたかどうかは疑問が残る。クリントン政権においては、冷戦期にソ連と行ってきた核軍縮交渉と同様、北朝鮮と直接対峙し、二者間で交渉を進めた結果、核カードを振りかざした北朝鮮に主導権を握られ、ついには有利な合意を許すこととなった。

32 IAEAの関与については助言及び支援の役割を果たすことにとどまった。かつてライス国務長官は、テロ支援国家指定解除を初めて示唆した講演の中で、核計画の検証活動についてIAEA要員の参加も含めて発言していた (U.S. Policy Toward Asia, address at the Heritage Foundation, June 18, 2008)。

33 オバマ大統領就任後に訪米した麻生総理は「ブッシュ政権は、核計画の検証問題を曖昧にしたまま協議を進めようとする傾向があった」と述べた (Japan's Taro Aso in Washington, *The Washington Post*, February 25, 2009)。

34 A more secure world: our shared responsibility, Report of Secretary General's High-Level Panel on Threats, Challenges and Change, Dec. 2004, para. 111.

このクリントン政権の対北朝鮮交渉を踏まえ、ブッシュ政権においては六者会合を生み出し、そこで冷戦後の新しい核不拡散の取組が展開されることとなった。六者会合においては、2005年9月に北朝鮮の核問題の解決に向けた「共同声明」が採択され、北朝鮮の核放棄への道筋が示されたが、2006年に北朝鮮が核実験を実施して以来、米朝二者協議が先行し、六者会合もそれ自体、多くの関連の問題を解決し得なかった³⁵。

しかし、六者会合という多国間協議の枠組みは、北東アジア地域における新たな核不拡散レジームとして有効に機能する可能性を秘めている。

国際的な核不拡散を確保するためには、査察を含めた検証作業と、違反に対する対抗手段とが必要となる。現行のNPT・IAEA体制においては、前者をIAEAが担い、後者を国連安保理が必要に応じて実力を行使することとなる。

ただし、NPT・IAEAと国連安保理の枠組みだけでは、その運用が硬直化し解決へつながることが困難となる。例えば、イラク戦争においては、安保理決議678、687、1441を根拠として米国等はイラクに対する武力行使を行い³⁶、後になって大量破壊兵器が発見されなかったという結果に至るなど、IAEAの査察と安保理の決定による単調な枠組みの欠点が顕在化した。

それに比較して、朝鮮半島の核危機においては六者会合が形成され、北朝鮮による現行のNPT・IAEA体制からの脱却をつなぎ止める役割を果たし、他方、核実験後の安保理決議1718による経済制裁など、必要な強制手段も段階的に行われる余地が残された。例えば、2009年4月5日の北朝鮮による弾道ミサイル発射を受けた国連安保理議長声明においては、決議1718の遵守が要請され、決議1718履行のための規範性が強化されることとなり、また、六者会合への支持と「共同声明」の完全実施が求められた。

今後、米国に誕生したオバマ政権が朝鮮半島の核問題についてどのような舵取りを行うかは未だ明確となっていないが、北朝鮮の核問題は米朝二者間だけの問題ではなく、北東アジア地域をめぐる関係国の問題でもあり、日米韓の連携、そして中国、ロシアの影響力行使が解決のための必須の条件である。同時に、北朝鮮の核問題は核不拡散体制をめぐる国際秩序の維持の問題でもあり、北朝鮮の核問題の解決のためにはNPT・IAEAと国連安保理を中心とした国際社会の協力も取りつける必要がある。

こうした国際的な核不拡散体制と地域の関係国とを結ぶ地域的な核不拡散レジームとして六者会合を有効に機能させること以外に、この問題に対応するための方策を見出すことができないのが現状であろう。

35 Don Oberdorfer, Interview: No Signs Kim Has Eased Control in North Korea, *The New York Times*, January 21, 2009.

36 ブッシュ政権下において米国が主張したイラク戦争の国際法上の根拠、特に安保理決議との関係については、参議院外交防衛委員会会議録第2号（平成15年3月20日）3～8頁を参照。