

<暫定訳>

北東アジアの平和と安全に関する包括的協定——停滞の打開に向けた一つのアプローチ

モートン・H・ハルペリン

米国、日本、韓国の3か国は、朝鮮民主主義人民共和国（以下、DPRK）政府に対し、核兵器、ならびに兵器級核分裂性物質の生産能力の放棄を求める努力を今後も継続してゆくべきである。このオプションを放棄する意思がDPRKの側にもはや存在しない（そのような意思がかつてあったとすれば）、あるいは、その実現のためにこれらの3か国やその他の国が想定以上の対価を払わなければならないのであれば、この目標は達成できないかもしれない。しかし、DPRKに作戦核能力を認めることのコストはきわめて高く、我々は、解決策を見つける少なくとももう一段の継続的な努力を行うことなしに、こうした結果を受け入れるべきではない。

これまでに試されたアプローチがいずれも失敗に終わったことは明白だろう。そうしたアプローチには3つの要素があった。第一には、朝鮮半島の非核化と敵対的意図の終結を含む、プロセスの着地点に関する共通理解についての交渉努力が行われたことである。こうした理解は、6か国による一般的な政治声明や、米朝間の声明（1993年6月11日の共同声明）、南北朝鮮間の声明に体现されている。これらには法的拘束力がなく、合意内容において具体性を持たず、執行メカニズムを備えず、合意された終着点にいかにも到達するかについての青写真に欠けていた。

これらの指針的な原則にのっとり、両者が互酬的に採る特定の措置についての交渉も試みられた。クリントン政権時代に非常に広範な合意が交渉され（1994年10月の合意枠組み）、オバマ政権においてより狭い内容の合意が交渉された（2012年2月29日）。

2003年8月以来、第三の要素がこのパッケージに加わった。すなわち、6か国協議である。南北朝鮮、中国、米国に加えロシアと日本を公式に参加させることで、合意の妥結と執行を促すことが想定された。

このアプローチは機能し、最終合意の一手手前までいった。また、DPRKの核計画を相当程度遅らせ、DPRKが現在保有するすべての兵器級核分裂性物質の生産を行った原子炉の廃炉に至った（1）。しかし、最終合意を生み出すことができず、行き詰まっている。

どちらの側にも、また別の限定的合意に入ろうとの意思は見られない。米韓は、まずDPRKが透明かつ検証可能な形で核関連施設全体を解体することを求めている。DPRKは、核能力解体の検討に先立つものとして、和平条約と敵対状態の終結を望んでいる。中国とロシアはDPRKを支持するか、あるいは、少なくとも、すべての要素の必要性を強調しているかにみえる。（DPRK以外の）五者はこれらすべての要素にコミットしているようにみえるが、どの措置をまず優先させるかについては大きな違いがある。

交渉が少なくとも2回にわたり決裂した理由についての見解は、米韓とDPRKで大きく異なる。DPRKは、燃料や2基の新型原子炉の供給、そして何よりも完全な政治的・経済的正常化への動き——端的に言えば、敵対関係の終結——の見返りとして、プルトニウム炉を解体するという合意を行い、それを遵守してきたと考えている。DPRKの言い分は、燃料供給を中止し、敵対関係の終結へと進まないことで合意を破棄したのは米政府だというものである。また、DPRKは、朝鮮半島の非核化に向けた同国の誓約は、同国が誓約し続けている目標であると位置づけている（2）。米韓は、すべての核計画の中止と、そうしたプロセスの検証の認可という誓約を北朝鮮が果たしていないと考えている。両国は、DPRKはウラン計画を秘密裡に進めたことでこの合意に違反したと考えている。

2012年2月29日、やや範囲は狭いものの、同様の意見の相違が起こった。合意パッケージにはすべての宇宙・ミサイル実験の禁止が含まれる。DPRKは、宇宙飛翔体の発射はこれに含まれないと明確化されていると考えていたようであるが、他方米国は、こうした発射が合意終了の根拠

になることは米交渉当事者により明示されていると考えていた (3)。

これらのエピソードにおける各国の見解がいかに妥当であるかがここでの問題ではない。双方が自らの見解を固く信じており、ふたたび同じ道をたどることを望むとは思われない。

我々が現在どの地点におり、双方の基本的な関心は何かを考慮に入れた新しいアプローチが必要である。このプロセスの第一段階として、法的拘束力のある一つの国際条約の形をとった、最終解決策の細部に関する合意形成に集中すべきである。それが終わってはじめて、協定のあらゆる条項に対する遵守を確実にするような方法で、協定全体を発効させるために、各加盟国が採るべき措置について、交渉入りすべきである。

最後に、6 개국協議はすでにその有益性を失ってしまったかもしれない (そのようなものがかつてあったとすれば、であるが)。中国は朝鮮半島の非核化を望んでいるが、北朝鮮の不安定化あるいは崩壊を防止することに重きを置き、北に適切な圧力をかけることをよしとしなかった。日本は拉致問題の解決に主に関心があった。ロシアは主要なアクターではなく、これからもそうはならないだろう。DPRK は、米政府との、そして時には韓国との二国間協議を主張しつづけてきた。

この現実に照らせば、二国間対話及び協議がとるべき道となる。主要国家間での合意が視野に入ってきたら、より多くの国をプロセスに巻き込み、合意を公式に協議し署名するより大きな国際会議に参加するよう招待すべきである。このより大きな国家集団は、条約パッケージのさまざまな部分に加わり、執行を助けることになるだろう。

こうしたアプローチは、少なくとも、過去の誤解を避けることにつながる。最終的な結論は、各参加国の誓約に関する明確な了解と、より大きな国家集団によって支援された検証のための国際的に執行される手続き事項とを伴った形で、法的拘束力のある国際条約において明記される。各参加国は、何が最終的な結論とされるのかを理解することになる。履行措置も同様に、不明瞭なものであってはならない。いずれの加盟国も、国際社会に対する、あるいは自国内に対する一方的宣言によって、合意された措置に勝手に追加したり削除したりすることがないよう、履行措置は明確かつ詳細に記述される必要がある。

DPRK は、少なくとも、核兵器なしに安全保障上の必要を満たしうることに満足しない限り、核兵器の放棄を検討することはないだろう。米国は意に沿わない政府の国に体制変革をもたらすために武力を用いる用意があること、米国は核兵器を必要とするような容認不可能な報復の脅威が確実であることによるのみ抑止されることを、北はこの 10 年の教訓として学んだ。そして、DPRK は、自らの経験から、DPRK が非常に重きを置いてきた、北に対する敵対的意図を持たないとの米国政府の誓約がいつも簡単に撤回されうることを、今や理解している。DPRK は実際に、米国からの通常攻撃あるいは核攻撃を恐怖している。他方、米軍は、たとえ DPRK が核兵器を使用しなかったとしても、打倒されるまでの間に米国および韓国の軍人・民間人にかなり大きな人的被害を DPRK が与えるのを阻止できないであろうこと、DPRK は確実な非核抑止力を持つ世界でも数少ない、唯一の小国であることを認識しているが、DPRK 側ではそれを理解していないようである。

DPRK は、現在の優先事項は米国が敵対関係を終わらせ DPRK との関係正常化を図る和平条約と法的拘束力ある国際誓約であることを明確にしている。これらの目的は、核能力の解体という不可逆なステップに移ることを検討するまえに、確実に満たされなければならない。

他方、米日韓は、DPRK が検証可能な形で核能力を解体するまでは、同国へのいかなる譲歩も検討する意図はない。2012 年 4 月に合意が崩壊して以来つづいているこの行き詰まりは、小さな措置では打開しえない。双方が、自国のニーズを満たす法的拘束力ある合意に最終的に至るとの自信を深めたときのみ、その方向に進む措置を採ることを検討するであろう。

繰り返しになるが、DPRK の指導層は、いかなる提案がなされようとも、既存の核能力、あるいは

は兵器級核分裂性物質の生産能力を解体する意志を持たないかもしれない。この仮説は、新しい何らかの誓約をなしたり、信義のみに則って何らかの措置を採ったりするのではない形で、新しいイニチアチブを発展させることによってのみ、検証することができる。

この行き詰まりの打開に向けて、我々は、朝鮮半島の平和と安全に影響を与えるすべての懸案事項を取り扱った包括的条約の文言を策定する作業に入るべきである。米国、日本、韓国でそれぞれ新政権が樹立されたら、合意された条約の文言を策定し、この努力への支援を得る外交戦略を練らなければならない。6 か国協議の他の 3 つの国も協議を受けるとともに、会議と包括的条約に完全参加する必要がある。しかし、6 か国協議召集の前提条件をいつまでも討論するよりも、他の国家には個別のアプローチをすべきである。英国やフランス、モンゴルやカナダを含む他の国も協議に加わり、最終的には、条約文言を最終決定し履行ステップに合意する外交会議に 6 か国とともに招待を受けるべきである。

<北東アジアの平和と安全に関する包括的協定>

提案された包括的条約には、いくつかの国が署名・批准することになる。一部の条項には一部の署名国だけが参加し、その他の条項はすべての加盟国が参加する。一部の条項は、要件となる国家によって条約が批准され次第すぐに発効するが、他の条項は、特定の条件が満たされたときのみ、将来的に発効することになる。

北東アジアの平和と安全に関する包括的条約の要素は次のようなものだ。

・戦争状態の終結

これが DPRK にとっての主たる目的であることは明白である。条約のこの箇所が適用されるのは、休戦協定の当事国および韓国であり、おそらくは紛争のその他の当事国である。当該箇所は、戦争状態を終結させ、朝鮮半島の究極的な統一を支持しつつ、署名国間の関係正常化を定める。

・常設の安全保障協議体の創設

本条約により、条約の他の条項の履行状況を監視し執行する常設委員会と機構が創設される。条約を地域の将来の安全保障問題を取り扱うフォーラムとすべきかどうかという問題は、先送りにすべきである。本条約には、6 か国とその他 2 つの核兵器国に加えて、モンゴルやカナダなど、当該地域の他国や域外の国家も参加のために招待されるであろう。IAEA は、監視プロセスで役割を果たすよう求められることになるかもしれない。その他の検証措置は安全保障機構の雇ったスタッフによってなされるかもしれないし、6 か国以外の国の国民によって構成されるかもしれない。

・相互を敵視しないという宣言

これは、クリントン政権による同趣旨の声明を重視する DPRK にとってきわめて重要な目標である。ブッシュ政権があっさりそれを撤回し、オバマ政権がその方針を踏襲したことによって混乱が招かれた。信頼性あるものとするためには、この誓約を条約化し、条約加盟国すべての相互関係に影響を及ぼすものとなるべきである。

・核および他のエネルギー支援の提供

すべての条約加盟国は、NPT に規定されているように、核エネルギーを含め、必要とされるすべてのエネルギー源にアクセスする権利を有することが重視されるべきである。DPRK に対して課するいかなる規制も、条約に加盟する他の非核加盟国、とりわけ韓国と日本にも公平に適用される必要がある。核燃料サイクルの問題を扱う新たな多国間枠組みを立ち上げるべきである。DPRK は自国のエネルギー需要を満たすための確実な援助を求めるだろう。これについては、一般的誓

約にとどまらず、別の合意として交渉する必要があるかもしれない。

・制裁の終結

条約加盟国は、それが条約に従ったものであるかぎり、核計画を理由にして他のいずれの加盟国に対しても制裁を発動しないと誓約することを要する。加盟国は、条約に基づく誓約に違反したいずれの加盟国に対しても集団的に制裁を課す権利を留保する。米国は、国内法での義務に従って、その他の問題を理由とした制裁を課し、もし DPRK が条約の条項に違反しているとみなしたならば独自に制裁を課す権利を留保しなくてはならない。これには、米国が条約から脱退することを必要とするかもしれない。

・非核兵器地帯

最後に、本条約は北東アジア非核兵器地帯の設置に関する諸条項を含むものとなる。当該条項の諸要素については次節で論じる。

<北東アジア非核兵器地帯 (NWFZ) の要素>

本条約のこの章は、NWFZ 条約にふさわしい諸要素に関する国連諸決議に合致したものになる。その中には、非核兵器国にのみ課される義務もあれば、核兵器国にのみ課される義務もある。

韓国、日本、DPRK（そしておそらくは、モンゴル、場合によってはカナダを含んだその他の国も）は、核兵器の製造、実験（いかなる理由においても）、配備を自制し、また自国領土内の保管も許可しないこと誓約する。この条約の条項が遵守される限り、DPRK は NPT に復帰することを誓約し、すでに加盟しているその他の国は加盟国でありつづけることを誓約する。

非核に関する誓約の正確な領土的範囲は、明確に特定されねばならず、また、南北朝鮮と日本以外のどの他国がこれらの誓約をなすのかによって、一部変わってくることになる。

これらの誓約をなした非核兵器国は、再処理に関する将来的な規制に合意すること可能かもしれない。協定の効果的な検証を確保するために、条約が設置する安全保障機構による領土内の査察を認可することに合意できるかもしれない。査察に関する条項と情報提供の義務は、非核の誓約を受け入れたすべての非核加盟国に平等に適用される。

北朝鮮に関しては、現存する備蓄や生産施設を安全保障機構の権限の下で廃棄させることを明記した諸条項が必要である。

核兵器や生産施設が解体される前に朝鮮が統一された場合、韓国は、核兵器を核兵器国に速やかに廃棄のために引き渡し、施設解体の国際監視に同意するとの誓約をなす必要がある。

米国、中国、ロシア、それに英国とフランスは、条約の条項を遵守して、地帯内に核兵器を保持せず、またいかなる形においても非核兵器国の条約違反を支援しないことに合意する。条約の条件に従っている非核兵器国に対しては、核兵器による使用の威嚇あるいは使用を行わないという合意を行う。（「核態勢見直し」に盛り込まれた「クリーンな消極的安全保証」において、米政府が同様の提案を行っていること、またそれが米国のみならずロシアや中国の過去の誓約とも合致していることに留意しておきたい。英国とフランスも、他の非核兵器地帯においては同様の誓約をなしている。）条約加盟国は、条約の諸条項を遵守している非核兵器加盟国が他の条約加盟国ないし他の核兵器国から核兵器使用の威嚇を受けた際には、協議の上、適切な行動をとることに合意する。

核兵器搭載艦船あるいは航空機の通過問題について明記した条項や、公海に関して条約の領土的な範囲を定義した条項も必要であろう。

<移行期の選択肢と条約発効に関する取り決め>

ここに提案した条約が成立するかの展望は、DPRKが核兵器を最終段階において放棄する意思があるか否かにかかっている。正しいインセンティブと正しい圧力、とりわけ、(水面下かつ二国間で行動する可能性の高い)中国からの圧力をもってすれば、北朝鮮がそのような意思をもつであろう。発効や移行期に関する条約条項が、DPRKへの圧力を最大化し、枠組み受け入れのための最大限のインセンティブを中国とDPRKに与える形で組み立てられるようにすべきである。その一つとして、DPRKが長年要求している他の要素を同じ条約に取り入れることが考えられる。もう一つは、このプロセスに貢献する日本と韓国が条約に加盟するシナリオを提案することである。

これを達成するひとつの方法は、日韓が一定の条件を付して条約に署名・批准することを認める条項を盛り込むことである。条約の組み立てとして、3つの核兵器国(米国、ロシア、中国)と2つの非核兵器国(日本と韓国)が批准したときに発効するという形が考えられる。しかし、日韓は、それらの条項が朝鮮半島一帯で有効に施行されてないかぎり、3年ないしは5年後に条約から脱退できる権利を有する。有効な施行とは、北朝鮮が批准し条約を履行するか、同国が崩壊して朝鮮半島が韓国のもとで統一しているという場合が考えられる。この条件が満たされなかった場合、日本と韓国は、さらに3年ないし5年はこの条約内にとどまるか、自らの義務を終了させるかを選択することができる。もし条件が満たされたならば、条約の恒久的な加盟国として、以後は標準的な脱退条項のみに従うこととなる。

条約を批准した核兵器国の義務は、同様に批准し、条約の全条項を遵守している非核兵器国にのみ適用される。

これらの条項はいくつかの目標を達成することになるだろう。第一に、韓国はDPRKの崩壊によって取得するあらゆる核兵器ないし兵器級物質を差し出すことを義務づけられる。第二に、中国は、DPRKを説得して条約に加盟させることができるならば、日韓は核兵器を取得せず、自国の領土内にも保管を許されないという恒久的な条約上の誓約を行うものと認識する。北朝鮮はこれを理解し、条約加盟をもって米国から消極的安全保証を得ることになる。

一定の時間枠の中で北朝鮮が既存の核備蓄を解体し、補償を受けるプロセスを前進させるための特別な諸条項が盛り込まれるだろう。その具体的中身は合意によって決められる。そのひとつは、解体プロセス開始の義務を先延ばしにしつつも、非核兵器国になるという基本的な誓約を受け入れることをDPRKに容認する条項となるかもしれない。それでもなお、DPRKに既存の核能力の放棄を説得することは容易ではないだろうし、間違いなく時間を要することであろう。

その間、朝鮮半島を非核化する道を歩むプロセスを進行させておくことで、核拡散を予防する全体的な取り組みに貢献することになるだろうし、東アジアの安全保障と米日韓の同盟にも寄与することになるだろう。

※モートン・H・ハルペリンは、オープン・ソサエティ財団上級顧問。外交政策と自由権に関する専門家であり、ジョンソン、ニクソン、クリントンの歴代政権に仕えた。国務省政策企画本部長（1998～2001年）を務めたほか、国防総省（ジョンソン政権、クリントン政権）、国家安全保障会議（NSC）スタッフ（ニクソン政権、クリントン政権）を歴任。核政策やアジアの安全保障に関する著作・論文多数。

<推奨される引用>

Morton H. Halperin, “A New Approach to Security in Northeast Asia: Breaking the Gridlock,” *The Asia-Pacific Journal*, Vol 10, Issue 34, No. 3, August 20, 2012.

<注>

1. Leon V. Sigal, “How to Bring North Korea Back into the NPT,” *Nuclear Proliferation and International Order*, ed. Olav Njolstad (New York: Routledge, 2011), pp.70-75.
2. Sigal, “How to Bring North Korea Back into the NPT,” pp.68-69.重要な2002年10月の会合については、Condoleezza Rice, *No Higher Honor* (New York: Crown, 2011), p.162を参照のこと。
3. Leon V. Sigal, “Charting Kim Jong-un's Course,” *Nippon.com*. (近刊)

(暫定訳：長崎大学核兵器廃絶研究センター (RECNA))