

どうなる「非核化」のロードマップ

北海道大学教授

鈴木一人

すぎき かずと 二〇〇〇年英国サセックス大学ヨーロッパ研究所博士課程修了。筑波大学助教授、北海道大学准教授などを経て現職。二〇一五年、国連安保理イラン制裁専門家パネルのメンバーを務めた。著書に「宇宙開発と国際政治」など。

突如トップダウンで決まった米朝首脳会談。

交渉や「非核化」の道のりには、

さまざまな困難が待ち受けている。

何をどれだけ、いつまでに行うのか。

そのロードマップと選択肢を整理する。

数カ月前までは考えることすら難しかった「非核化」がにわかにはリアリティを持って語られるようになっていく。平昌五輪をきっかけに南北関係が急速に改善し、四月二十七日の南北首脳会談で署名された「板門店宣言」では「完全な非核化を通じて核のない朝鮮半島を実現するという共同の目標を確認」するとの文言が入られた。また、六月下旬までに行われるとされる米朝首脳会談に向けて「非核化」をめぐる水面下の交渉が続けられている。

他方、米朝首脳会談の前に、北朝鮮は次々と米朝首脳会談に向けてさまざまな手を打ってきている。豊溪里（プンギリ）の核実験場を五月中旬に閉鎖し、それをメディアに公開すると発表した。さらには核・ミサイルの実験を停止す

ることも宣言しており、アメリカが議題として取り上げるとみられていた、北朝鮮に拘束されているアメリカ人三人の解放も実施した。米朝首脳会談を前に一方的にカードを切り続けることで、過去の米朝交渉での合意に違反し続けてきた北朝鮮が、今回は「非核化」のためにコミットしていることを示そうとしているのではないかと思われるが、いずれにしても、こうした動きは米朝首脳会談への期待を高め、今度こそ「非核化」が実現し、朝鮮半島が平和裏に安定するかもしれないという機運が生まれつつある。

過去の米朝交渉と北朝鮮の「裏切り」

北朝鮮の「非核化」へのコミットメントの信憑性が疑わ寧辺（ニョンピョン）の核施設の閉鎖や核放棄にに応じて重油などの援助を提供し、マカオの銀行バンコ・デルタ・アジア（BDA）にある北朝鮮の資産凍結など「行動対行動」の制裁解除が合意された。その後、韓国の盧武鉉大統領が訪朝し、南北首脳会談が行われ融和ムードが高まったこともあり、ブッシュ政権が北朝鮮をテロ支援国家リストから外した見返りに、北朝鮮は〇八年に寧辺核施設の冷却塔を破壊するというパフォーマンスを見せた。しかし、こうした融和ムードの裏側で、北朝鮮は別施設での高濃縮ウラン生産を続けた。また〇九年にIAEAの査察団を追放し、第二回の核実験を行ったことで交渉は途絶えた。

二〇一一年に金正恩が最高指導者の地位についた後、米朝協議が行われ、ウラン濃縮や核・ミサイル実験の停止と食料援助の取引が二年に成立したが、その数カ月後に再び弾道ミサイル技術を使った衛星の打ち上げが行われたことと合意の不履行が確認され、それ以降交渉が進むことはなく、金正恩は度重なるミサイル発射実験と四回（金正日時代の実験も含めると六回）の核実験を行った。

これまでの合意の失敗は、①北朝鮮の能力を過小評価していたこと、②北朝鮮の核開発への決意を過小評価していたこと、③査察が不徹底で北朝鮮の協力を依存していたこ

れるのは、過去に何度も合意を破綻させてきたという経験があることが大きい。一九九二年の非核化宣言では南北が核実験などを禁じ、再処理やウラン濃縮をしないと宣言したにもかかわらず、九三年には核兵器不拡散条約（NPT）脱退を宣言して、非核化宣言を反故にした。そこから発展した朝鮮半島核危機を受けてカーター元大統領が訪朝し、九四年に「枠組み合意」を成立させ、プルトニウムを抽出しやすい黒鉛炉の軽水炉転換と国際原子力機関（IAEA）の特別査察の受け入れが合意された。しかし、北朝鮮は合意に含まれていなかったウラン濃縮を進め、それを指摘したIAEA査察団を追放し、二〇〇三年にはNPTからの離脱を宣言した。この「枠組み合意」はプルトニウムのみに着目したこと、査察が不徹底だったこと、十分なインテリジェンスがなかったことなどが原因で破綻した。

二〇〇三年のNPT脱退を受けて、北朝鮮の核問題を議論する場として日米韓中露と北朝鮮による六者協議が同年スタートした。しかし、第三回会合後、北朝鮮は〇五年には核保有国を目指すと言明し、第四回会合で北朝鮮は一度は核放棄に合意したが、〇六年に第一回目の核実験を行い、核保有への道を邁進していることを再認識させられた。

核実験を受けて行われた〇七年の第五回六者協議で再び

と、④交渉に復帰するだけで安易に制裁解除を行うなど、対応に厳しさが欠けていたことなどが挙げられる。

米朝首脳会談の道のは

史上初となる米朝首脳の間接会談は異例づくめである。南北対話の中で出された北朝鮮の首脳会談の申し出をほぼトランプ大統領の独断と見られる形で決定し、事務レベルで詰めてから合意を作るというボトムアップ方式ではなく、詳細なアジェンダや手順を詰めることなく一気に首脳会談を行うトップダウン方式で大枠の合意を作っていくことになると思われる。これまで相互不信が根深く、金正恩体制になってからは核・ミサイル実験によって緊張関係が極度に高まったが、北朝鮮の積極対話路線への転換によっていきなり首脳会談が設定された状況を考えると、ボトムアップ方式よりはトップダウン方式の方が何らかの成果を生む可能性が高いと言えよう。しかも、首脳会議の議題になり得る核実験施設の閉鎖や核・ミサイルの実験停止を一方的に宣言するなど、これまでの不信感や過去の裏切りの歴史を払拭し、首脳会談へのコミットメントを北朝鮮が示すことで、ボトムアップの積み上げで詰めていくよりも効率的に、しかも首脳会談を開催する前に成果を手にするこ

とができるという効果も生み出している。

しかし、首脳会談の準備交渉中である五月八日にトランプ大統領がイラン核合意からの離脱を宣言したことは、米朝首脳会談の行方にも少なからず影響するであろう。一方でアメリカが一度合意した約束を、政権が変わったことで、イランが合意を履行しているにもかかわらず離脱したことは、アメリカに対する信用を失わせる結果となっている。他方で、トランプ大統領のイラン核合意批判でも見られた、徹底した核能力の破棄を求める姿勢が米朝首脳会談でも継続されれば、北朝鮮としても受け入れられない条件を突き付けられることになり、合意を形成するのは困難になると見られる。また、脱稿直前の五月一三日にポンペオ國務長官は「核兵器開発を放棄すれば制裁解除に応じる」と発言したが、これはイラン核合意と同内容になる可能性を示唆し、トランプ大統領が「最悪の取引」と呼んで離脱した場合と同じことを繰り返すかもしれない矛盾も孕んでいる。

仮に合意に至ることができなければ、その後の対応としては①現状の制裁の維持・強化、②限定的な武力攻撃（いわゆる「鼻血作戦」）、③全面的な戦争、が考えられるが、タカ派と言われるボルトン国家安全保障担当大統領補佐官やポンペオ國務長官も現在のところ対話路線を重視してい

ることもあり、即座に武力行使ということにはならないだろうと推測する。

「非核化」ロードマップの条件

米朝首脳会談で何がアジェンダとなるかは不明なところも多いが、アメリカが求めるのは北朝鮮の「完全に検証可能かつ不可逆的な核廃棄／非核化（Complete, Verifiable, Irreversible Dismantlement/Denuclearization：CVID）」を実現するための、核・ミサイル実験の停止、核施設の廃棄、保有している核弾頭の廃棄、大陸間弾道ミサイル（ICBM）の廃棄、全面的な査察の受け入れがあると言えよう。他方、北朝鮮は体制の保証（平和の保障）を実現するための停戦協定の平和条約化、国交正常化、在韓米軍の撤退、制裁の解除があるだろう。北朝鮮は既に核・ミサイル実験の停止と核施設の廃棄の一部である核実験場の閉鎖を一方的に宣言しているが、「非核化」の定義は明確ではなく、核弾頭の廃棄や査察の受け入れについては明らかにしていない。

いずれにしても、米朝首脳会談の合意で重要になるのは何を、どのくらいの期間で、最終的な出口にたどり着くか、という問題である。そこで鍵になるのは北朝鮮がアメリカ

の求めるものを全て受け入れるか、部分的に残すかどうかという点である。北朝鮮の保有する核弾頭は自らの体制保証を担保するものとして最後まで廃棄することを拒むであろう。そうなれば、事実上の核保有を一定の期間認めつつ、他のアジェンダでの合意を優先するであろう。特にアメリカにとって重要となるのはICBMの廃棄であり、その次に核施設の廃棄と、それを検証可能にする徹底的な査察の導入である。この場合、日本に対して脅威となっている中距離弾道ミサイルの廃棄などは取り残される可能性がある。しかし、上述したようにイラン核合意を破棄したトランプ政権は、部分的に北朝鮮の核能力を残すことも認めない可能性もある。

その際、アメリカはいかにして北朝鮮の要求に応えるのか、ということも問題となる。ボルトン補佐官は「リビア方式」を主張しているが、これは「非核化」を実行し、その完遂が確認された時に制裁を解除するというものである。リビアの場合は核弾頭を持つ前で、長距離ミサイルも保有しておらず、核施設がどこにあり、どのくらいの能力を持つかについてアメリカはインテリジェンスを持っていたために、その完遂を確認できた。しかし、北朝鮮の場合、既に配備可能な核弾頭を持っており、状況は大きく異なる。

しかも、北朝鮮の核保有のモチベーションはリビアのように核兵器を持たない国が外部からの攻撃や内乱で崩壊し、指導者が殺害されるという結果を招きたくないというところにあると言われている。そのリビア方式を導入するのは北朝鮮としても受け入れがたいだろう。

査察による検証の困難性

いずれにしても北朝鮮の「非核化」を実現する鍵となるのは、どこまでインテリジェンスを収集し、北朝鮮の核開発の現状を把握できるかにかかってくる。現時点では北朝鮮がどこに核施設を設置し、どのくらいの高濃縮ウラン・プルトニウムを生産する能力があるのかは十分把握されていない。そのため、北朝鮮は全ての核兵器、トリチウムなども含む全ての核物質とそれらを生産できる施設（民生用の原発なども含む）を申告しなければならぬ。かつて二〇〇八年に寧辺核施設の冷却塔を破壊した時も、その裏でウラン濃縮をしていたなど、北朝鮮の申告に基づいた査察が機能しなかった過去がある。また、既に保有している核弾頭は、少なれば六発、多ければ二〇発（一部には六〇発という推測をしている組織もある）が存在すると見られる。さらに濃縮ウランを使った核兵器はどのくらい生

産されたのかは不明である。これだけ大きな幅があると、はたして北朝鮮が申告する核弾頭の数が、本当に全てなのかを把握することはできない。

北朝鮮が素直に全ての情報を提供することを期待するのは難しいため、もし誠実に情報を提供しなかった場合、何らかの罰則を設ける必要があるだろう。しかし、イラク戦争後の大量破壊兵器査察を行った国連大量破壊兵器廃棄特別委員会（UNSCOM）にイラクは協力せず、包括的な経済制裁や限定的な空爆まで行ったものの、イラクの協力は得られなかった。逆にイラン核合意においては、イランの核開発の状況は相当程度に明らかであったため、イランが核合意に違反した場合、スナップバックと呼ばれる制裁の復活があるという罰則が定められたが、現在に至るまでイランの核合意違反は報告されていない（しかしアメリカは制裁を復活させた）。北朝鮮がどこまで協力的になるかによって、イラン核合意のようなスナップバックで十分なのか、それともイラク査察のような厳しい罰則が必要なのかが変わってくるだろう。

その意味でも、北朝鮮の査察への協力を求める際に障害となりそうなのは、トランプ大統領のイラン核合意離脱である。イランが核合意を遵守しているにもかかわらず、ア

メリカが核合意を一方的に離脱し、制裁を復活させたことは、北朝鮮の態度をより硬化させるであろう。あるいは北朝鮮の側から、合意を一方的に破棄した場合の罰則が提案されるかもしれない。トランプ大統領がそれにどう答えるかはわからないが、いずれにしてもイラン核合意からの離脱はプラスの材料にはならないと思われる。

日本は東アジア地域秩序形成への努力を

最後に、米朝首脳会談が合意に至った場合の日本の役割について述べておこう。日本は米朝二国間の交渉の当事者ではなく、また「板門店宣言」では、終戦協定は米韓朝ないし、米韓朝中の枠組みで議論することになっており、ここでは日本は「蚊帳の外」ではあるが、これらは日本が当事者でない以上、ある程度は避けられない。また、日本の重要な関心事である拉致問題は、米朝首脳会談で北朝鮮に拘束されているアメリカ人の解放とリンクさせて解決する可能性はあったかもしれないが、北朝鮮が一方的にアメリカ人の解放を宣言したため、これも難しくなった。

日本としては、まず米朝首脳会談で合意が成立させることが重要であるが、そこでICBMだけでなく、中距離ミサイルも含めることが絶対条件となる。四月に行われた日

米首脳会談ではこの問題を取り上げて議論したと思われるが、トランプ大統領がどこまで米朝首脳会談の中でこの問題を優先的に取り扱うかは不明である。もし米朝首脳会談の合意に中距離ミサイルの問題が含まれない場合、日本が独自で日朝間の交渉を進め、拉致問題も含めてこれらを解決しなければならぬ。

そのためのレバレッジとして、アメリカが米朝首脳会談での合意に基づいて制裁解除をするとしても、日本は日朝交渉を進めない限り、制裁を継続するという姿勢を明確にしつつ、これまで断絶した対話を再開し、北朝鮮の意図と要求をきちんと理解していく必要があるだろう。その上で、米韓両国と新たな北東アジア地域における新しい国際秩序のあり方を検討し、日本がその地域秩序を形成するのに重要な役割を果たすが、そのためには北朝鮮との間の懸案となつている拉致問題を解決する必要があるとして、日米韓が連携して北朝鮮に圧力をかけつつ対話を進めるといった枠組みを作っていくことが重要となる。とりわけ北朝鮮だけでなく中国を視野に入れて、今後の北東アジア地域における新秩序のイニシアチブをとることで「蚊帳の中」に入っていくことが、今後の日本外交における転機となるほど重要なことだと考える。●