

〔研究論文〕

朝鮮半島非核化をめぐる法的課題と諸提案の検討

山田 寿則

〔Article〕

Examination of legal issues and proposals regarding denuclearization of the Korean Peninsula

Toshinori YAMADA

Abstract

This paper focuses on various issues surrounding the denuclearization of the Korean Peninsula and examines them from the perspective of international law. At the same time, we will consider various proposals by civil society and experts. First, regarding the Korean War, we will consider the legal status of the UN forces in Korea, the legal status of North and South Korea, and the Korean War Armistice Agreement. Next, it is pointed out that the collective security system of the United Nations is difficult to function in Northeast Asia, because a structure is formed in which Japan-US / South Korea-US security treaties in on hand and North Korea-China security treaty in the other are confronting each other. Furthermore, after reviewing the issue of nuclear development by North Korea, finally, we compared the proposals by civil society and experts on the denuclearization of the Korean Peninsula and pointed out their mutual complementarity.

はじめに

北東アジアには、米ロ中という3つの核大国がプレゼンスを有しており、北東アジアの安全保障環境はこれら核兵器国を軸とする世界全体の核情勢と密接な関係をもつ。現在世界にはなお約1万3千発を超える核弾頭が存在するとみられており(その大半は米ロが保有)、冷戦期の約8万発から比べれば数的には大きく削減された¹。但しこれは核の脅威が低減していることを意味しない。例えば、世界終末時計は、現在午前0時の100秒前を指しており、これは、冷戦期最悪の時期(2分前)よりも現在の方が人類の終末に近いことを示している²。実際、米ロ間で有効であった2つの核軍縮/軍備管理条約のうち、中距離核戦力(INF)全廃条約については、米ロが相互の違反を非難しあった挙句に2019年8月2日に失効し、もう一つの新START条約についても、両国はともに条約が定める削減目標(それぞれ戦略核弾頭配備数1550発以下等)を達成しているものの、条約終了(2021年)以降のさらなる削減交渉の行方は不透明なままである。

1 さしあたり、長崎大学核兵器廃絶研究センターによる「世界の核弾頭データ」2020年度版(https://www.recna.nagasaki-u.ac.jp/recna/nuclear1/nuclear_list_202006)参照。

2 See Science and Security Board of Bulletin of the Atomic Scientists, “2020 Doomsday Clock Statement”, available at <https://thebulletin.org/doomsday-clock/current-time/#>, last visited on 4 March 2020.

北東アジアでは、朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)の核開発が進んでおり、中国もまた核兵器数を増加させていると見られている。ロシアは、米国のミサイル防衛網に対抗して新型核兵器・ミサイルの開発を明らかにしている³。米国による2018年の「核態勢見直し」(NPR)では、こうした口の中北を「脅威の原因」と呼び、核抑止力の強化と使える核兵器を追求する姿勢を鮮明にした⁴。

こうしたなか、2017年には米朝間の緊張が高まり、一触即発の状況に至ったが、2018年に入り、朝鮮半島の南北首脳会談と板門店宣言(4月27日)、米朝首脳会談と共同声明(6月12日)及び再度の南北首脳会談と9月平壤宣言(9月19日)が相次ぎ、朝鮮半島をめぐる軍事衝突は遠のいたかに見える。しかし、これも2019年から今日までは、米朝首脳が2度顔を合わせたものの(2019年2月及び6月)、朝鮮半島非核化の先行きは不透明のまま推移している。これをうけて、日本の令和元年版防衛白書では「北朝鮮の軍事動向は、我が国の安全に対する重大かつ差し迫った脅威であり、地域及び国際社会の平和と安全を著しく損なうものとなっている。」との認識を示している⁵。

軍備競争は結果であって、それをもたらした対立の要因に対処することこそが求められる。本稿では、朝鮮半島の非核化問題の背景にある関係諸国間の対立をめぐる国際法上の問題点を考察し、併せて、朝鮮半島非核化実現に向けた市民社会及び専門家による諸提案を検討する⁶。

1. 朝鮮戦争と朝鮮国連軍

(1) 朝鮮戦争の経緯

朝鮮半島非核化と密接に関わる問題が朝鮮戦争の終結である。

まず、朝鮮戦争の経緯を確認したい。朝鮮半島は1945年8月15日に、1910年以来の日本の植民地支配から解放されたが、米ソ両軍が朝鮮半島に進駐し北緯38度線で対立し、新国家建設が困難となった。1945年12月16日～26日に開催された米英ソのモスクワ外相会議によって、独立国としての朝鮮の再興のため臨時朝鮮政府の樹立が決定され、米ソ英中を施政国とする信託統治案が発表された。このモスクワ協定によって、1946年3月に臨時朝鮮政府樹立を協議する米ソ共同委員会が開催されることとなったが、結論を得ないまま決裂した。1947年には、米国が朝鮮問題を国連総会に提起し、総会決議112(II)により、国連臨時朝鮮委員会が設置され、48年3月末までの総選挙実施が勧告された。この決議に従い、48年5月10日に南朝鮮地域のみで選挙が行われ、同年8月15日に「大韓民国」が成立し、同年9月9日には「朝鮮民主主義人民共和国」の樹立が宣言された。国連総会は、同年12月12日の決議195(III)によって、全朝鮮の人民の大多数が居住している朝鮮の部分に対して有効な支配及び管轄権を及ぼしている合法的な政府(大韓民国政府)が樹立されたこと、この政府が朝鮮の唯一の政府であることを宣言した(2項)。もっとも、同時に、国連加盟国が大韓民国政府と関係を設定するにあたり、この事実の考慮を勧告している(9項)。つまり、韓国が「唯一の合法政府」とされているのは、「有効な支配及び管轄権を及ぼしている」部分について

3 2018年3月1日のプーチン大統領による年次教書演説。

4 Nuclear Posture Review, February 2018, Office of the Secretary of Defense, available at <https://dod.defense.gov/News/SpecialReports/2018NuclearPostureReview.aspx>, last visited on May 10, 2020.

5 『令和元年版防衛白書』44-45頁参照。

6 本稿は、拙稿「北東アジアの核情勢と紛争の平和的解決への道筋」法学セミナー編集部編『9条改正論でいま考えておくべきこと 新・総合特集シリーズ(別冊法学セミナー)』日本評論社(2018年)を基礎とし、これに加筆したものである。

であって、北朝鮮が事実上支配している部分をも対象としているわけではない。

朝鮮戦争は、1950年6月25日の北朝鮮による攻撃により開始されたとされるが、国連安保理は同日、「北朝鮮からの軍隊による大韓民国に対する武力攻撃」を「平和の破壊」と決定し、即時停戦と38度線までの撤退を呼びかけた(決議82)。次いで27日、国連安保理は、北朝鮮の武力攻撃を撃退し、朝鮮における国際の平和と安全を回復するために必要な援助を大韓民国に与えるよう加盟国に勧告した(決議83)。また7月7日、安保理は、米国指揮下の統一司令部設置を勧告して、米国に対して統一司令官任命を要請し、加えて国連旗使用を許可(authorizes)し適切に報告することを要請した(決議84)。このとき英国代表は、この活動は国連憲章39条に基づく軍事活動であると主張している⁷。この決議に基づき、同月25日、いわゆる朝鮮国連軍の創設と朝鮮国連軍司令部の設置が行われ、その本部は東京に置かれた。

このような安保理を舞台とした諸決議は、ソ連が中国の代表権問題をめぐり安保理をボイコットしていたために採択が可能であったが、50年8月のソ連の安保理復帰以降は採択されなくなり、かわって総会決議による諸勧告が出されるようになる。同年9月、国連軍が当初優勢であった北朝鮮軍を38度線まで撃退し、10月7日、国連総会は「あらゆる適当な措置」(決議376(V))がとられることを勧告し、事実上の38度線突破容認した。直後の11月には、トルーマン米大統領が核使用の可能性を言明したことには注目しておいてよい⁸。結局米国による核使用は行われなかったが、朝鮮戦争を通じて北朝鮮が核による威嚇を経験したことは後の核開発の動機を形成している⁹と見られている。

50年10月に中華人民共和国が北朝鮮支援の義勇軍を派遣するに至り、国連総会は、中国の侵略行為を認定し(51年2月1日総会決議498(V))、中国・北朝鮮への武器禁輸等を勧告した(51年5月18日総会決議500(V))。51年7月には休戦交渉が開始され、2年後の53年7月27日に休戦協定が署名された。署名者は、国連軍総司令官のマーク・W・クラーク大将(米)、朝鮮人民軍細工司令官の金日成、中国義勇軍(中国人民志願軍)司令員の彭徳懐であった。

(2) 朝鮮戦争めぐる法的問題点

この朝鮮戦争に関する国際法上の論点は多数存在するが、本稿の主題との関連で以下3点につき検討する。

第1に、いわゆる「朝鮮国連軍」の法的性質である。この朝鮮国連軍は現在も東京に後方司令部を置いており、日本の安全保障にも関わる存在である。

上述のようにこの国連軍は国連憲章の明文規定に沿った形では形成されておらず、その国連憲章適合性が問題となる。学説上は一方に国連の集団安全保障の枠内に位置付ける考え方があり、他方に集団的自衛権に基づくものと理解する見方が存在し、その中間に、集団的自衛権に基づく措置が一連の安保理決議により集団安全保障の措置に切り替わったとみる説や逆に集団安全保障の措置として意図され開始されたが安保理機能の麻痺により集団的自衛権とみる他はないとする説などがあ

7 UN Doc. S/PV.476, pp. 3-4.

8 The President's News Conference, November 30, 1950, available at <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-583>, last visited on February 24, 2020.

9 北野充『核拡散防止の比較政治』ミネルヴァ書房(2016年)224-225頁。

る。国家実行上は、前述の英国のように国連憲章 39 条に依拠する立場がある¹⁰。

この朝鮮国連軍は未だ解散しておらず、朝鮮半島有事の際に機能し始める可能性を含んでいる。特に日本との関係では、朝鮮国連軍の活動は、日米安全保障条約とその関連取極における「事前協議制度」の対象外となっている。そこで想定される活動は兵站に関わるものとされているが（「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定についての合意された公式議事録」の地位協定第五条に関する規定参照）、国連軍の法的性質を上記のいずれとみるかにより日本国憲法との関係でも問題が生じうるだろう。

第 2 に、南北両朝鮮の法的地位とその相互関係である。南北両者の関係は国際法上の 2 国間関係とみることができるだろうか。上述のように 1948 年に両者は相次いで成立するが、大韓民国憲法では、「大韓民国の領土は韓半島及びその付属島嶼とする」(3 条)としたうえで、「大韓民国は統一を指向し、自由で民主的な基本秩序に立脚した平和的統一政策を樹立し、これを推進する」(4 条)と規定しており、韓国憲法は、韓国政府が朝鮮半島全体を代表しているとの立場にたつ。北朝鮮も同様である¹¹。ちなみに、北朝鮮の現行憲法においては、「朝鮮民主主義人民共和国は、北半部において人民政権を強化し、思想、技術、文化の三大革命を力強く繰り広げ、社会主義の完全な勝利を成し遂げ、自主、平和統一、民族大団結の原則から祖国統一を実現するためにたたかう」(9 条)とある¹²。朝鮮半島の統一は、両者にとって単に政治的目標にとどまらず、国内憲法規範となっている。このように両者が主権を争っていることが、相互の軍事対立の背景にあることが指摘できる。とすれば、両者は一国を代表する「政府」としての地位を争っているのであって、朝鮮戦争は「内戦」であるとみることができる。実際、この観点から朝鮮戦争に対する国連安保理の措置と国連憲章 2 条 7 項との関係が問題視されてきた¹³。

冷戦終結後の 1991 年 9 月 17 日両者は同時に国連加盟を果たすが、韓国政府は、このときから北朝鮮の国連加盟を黙認することは黙示の国家承認を意味しないことを明らかにしており、北朝鮮の韓国に対する国家承認の立場も同じである¹⁴。また、同年 12 月 13 日に両国で署名され、翌 92 年 2 月 19 日発効した「南北間の和解と不可侵および交流・協力に関する合意書」(南北基本合意書)においては、「平和状態が達成される時まで、現軍事停戦協定を遵守する」(5 条)こと及び相互の武力不使用と不可侵が約束された(9 条)。この基本合意書では、「双方の関係が国と国との関係ではなく、統一を指向する過程において暫定的に形成された特殊関係である」と明記された(前文)。この基本合意の法的地位について、韓国政府統一院は、民族内部の特殊関係を規律する文書であって、条約でないが国際法上の紳士協定ともちがうとしている¹⁵。

しかしながら、前述したように、両者の成立の後 1948 年 12 月に採択された前述の朝鮮の独立問題に関する国連総会決議 195(III)は、「全朝鮮の人民の大多数が居住している朝鮮の部分に対して

10 See Dana Constantine, "Korean War (1950-53)", in *Max Planck Encyclopedias of International Law (online)*, last updated: October 2015, paras. 5-6.

11 北朝鮮では建国時の 48 年憲法以来 72 年の憲法改正に至るまで首都をソウル市と規定していた。大内憲昭『朝鮮民主主義人民共和国の法制度と社会体制』明石書店(2016 年)18 頁参照。

12 同上、256 頁

13 藤田久一『国連法』東京大学出版会(1998 年)343 頁参照。

14 日本政府も、北朝鮮の加盟黙認は黙示の国家承認を意味しないとの考えである。杉山晋輔「朝鮮半島の南北関係をめぐり国際法上の基本問題」横田洋三・山村恒雄編『現代国際法と国連・人権・裁判—波多野里望先生古稀記念論文集』国際書院(2003 年)190 頁参照。

15 同上、180 頁。

有効な支配及び管轄権を及ぼしている合法的な政府(大韓民国政府)が樹立されたこと」及び「この政府が朝鮮の唯一の政府であることを宣言」(2項)したうえで、加盟国に対して、大韓民国と関係を設定するにあたり、2項の事実を考慮することを勧告した(9項)。即ち、大韓民国は実際には「有効な支配及び管轄権を及ぼしている」範囲で国家として認められている。日本は、1965年の日韓国交回復の際の日韓基本条約においてこの決議を確認した(3条)。

また、両者は国連加盟前の時点でそれぞれ相当数の国と外交関係を維持しており、それゆえにそれぞれが国連加盟要件を満たす「平和愛好国」(4条2)として認識されたと言える。確かに国連加盟承認と国家承認とは法的には異なるが、少なくとも両者の相互関係及び第三国(国連加盟国)との関係では国連憲章が適用されることに疑いはない。現時点において、朝鮮半島には2つの国家が存在するとみることが妥当のように思われる。

なお、日本は、対日平和条約において「朝鮮」の独立を承認した(2条(a))。この「朝鮮」の意味は必ずしも明らかではないが、1965年日韓基本条約の締結を通じて前述の意味において韓国を国家承認した。北朝鮮については、国家承認を与えておらず、2002年の日朝平壤宣言においても、これは黙示の国家承認ではなく、北朝鮮との国交正常化交渉の過程の中で判断していくというのが日本政府の一貫した立場であるとされる¹⁶。北朝鮮を国家承認していない理由については、国家承認要件として「国際法を遵守する意思と能力を有しているかについても考慮する」ことに言及する政府答弁書がある¹⁷。なお、この答弁書では、「国際法上の主体とは、一般に、国際法上の権利又は義務の直接の帰属者をいい、その典型は国家である」としたうえで、日朝間ではこの意味での「国際法上の主体である国家の間の関係は存在しない」と答弁しており、北朝鮮が「国家」ではないが何らかの国際法上の主体であるという見方を排除していないことには注意しておきたい¹⁸。

第3に、1953年の休戦協定の法的効果である。この休戦協定の存在をもって、よく朝鮮戦争は法的に終了していないとか法的に戦争状態が継続していると評される。確かに、伝統的国際法の下では、休戦とは、軍事行動の一時的中止であって、軍事行動のほかの関係では、依然として戦争状態が継続するとされた¹⁹。特に休戦期間の定めのない場合には、交戦当事国はいつでも敵対行動をできるとされた(1907年ハーグ陸戦規則36条)。

しかし、戦争のみならず武力行使の違法化が確立している現在の国連憲章体制下において、戦時・平時という法的状態の二分法が依然として妥当するかは疑問である。また、第2次大戦以後の国家実行に照らして、今日の休戦では、敵対行為の再開が選択肢としては許容されておらず、休戦協定であっても戦争状態を終結させるのであって、朝鮮休戦協定は、完全な平和をもたらしてはいないものの、朝鮮戦争を終結させたと言われる²⁰。実際、朝鮮休戦協定は、「最終的な平和解決が達成されるまで、朝鮮における敵対行為及び軍隊によるあらゆる行為の完全な停止を確保する休戦を

16 小松一郎『実践国際法 第2版』信山社(2015年)83-84頁参照。

17 平成18年6月16日「衆議院議員鈴木宗男君提出朝鮮民主主義人民共和国を巡る国家承認、政府承認に関する再質問に対する答弁書」参照。

18 なお、浦田賢治は、日本が北朝鮮を国家承認すべきことを提唱する。See Kenji Urata, “Denuclearizing the Korean Peninsula and Global Nuclear Disarmament: Some Issues on Law and Politics in the Nuclear Age”, *The Waseda Law Review*, vol. 94, no. 4, 2019, pp. 56-57.

19 横田喜三郎『国際法』有斐閣(1933年)286頁。

20 See Yoram Dinstein, “Armistice”, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (online)*, last updated: September 2015, paras. 1-4, and 7. この他に、香西茂「休戦の法的性質」『法学論叢』67巻2号65-68頁、広見正行「平壤共同宣言と朝鮮戦争」国際法学会エキスパートコメントNo.2019-1 (<https://jsil.jp/archives/expert/2019-1>)参照。

確立する目的」(前文)をもって合意されており、また、「双方が互いに受諾できる修正および補足によるかまたは双方の間の政治的手段による平和的解決のための適当な協定の締結によって明確に取り替えられるまでは、引き続き効力を有するものとする」(62項)とされる。さらに、同協定遵守と執行の責任は、署名者及びその後継者に及ぶとされているし(17項)、朝鮮問題の平和的解決を確保するために、両者に関係する諸国政府に対して、「朝鮮からのあらゆる外国軍隊の撤退、朝鮮問題の平和的解決等の問題を交渉によって解決する」ための「ハイレベルの政治会合」の開催が勧告されている(60項)。これらからすれば、朝鮮休戦協定は、紛争の平和的解決を究極の目的とし、単に軍事行動の一時的中止にとどまらず、朝鮮問題の平和的解決に至るまでの間の恒常的な戦闘の停止を約束したものであって、敵対行為の再開を許さないものである。この意味では、「朝鮮戦争」は終結しており、現在は法的には平和回復への移行過程にあるとみることができる。朝鮮半島情勢の不安定さは、法的な戦争状態の存在が原因ではなく、休戦協定から「最終的な平和的解決」に向かう政治的意思の不在が原因であることを確認する必要がある。

これに関連して、韓国が協定当事者ではない点が問題となる。韓国は朝鮮半島の統一を主張して署名しなかったとされるが、韓国軍は国連軍司令官の指揮下に置かれたため、実際には国連軍の休戦に従っており、南北間に事実上の休戦が存在する。この点で、韓国側は休戦協定に黙示的に同意していると解する余地はある²¹。また、前述の通り南北間では1992年の南北基本合意書5条において休戦協定の遵守に合意しているし、さらに2018年4月27日の板門店宣言においても休戦協定から平和協定への転換の推進が合意されている。

確かに、朝鮮戦争には内戦として始まったという側面があるが、この南北間の「朝鮮戦争」は、上記基本合意書などの南北間の諸合意を通じて、現在では休戦状態(平和回復への移行過程)にある。もっとも、両者間の政治的・軍事的対立関係は依然と解消されていないため、「朝鮮戦争」の再発(新たな武力紛争)に発展する可能性は常に存在している。前記板門店宣言では「朝鮮半島にもはや戦争はなく、新たな平和の時代が開かれたこと」を厳粛に宣言しているものの、現状については「先鋭化した軍事的緊張状態」であって「非正常な現在の休戦状態」と記述している。

もっとも、前述したように南北共に国連加盟国となった現在では、朝鮮戦争の全当事者間に国連憲章、特に武力行使禁止の規則(2条4)の適用があることには留意が必要である²²。

休戦協定の平和協定への転換については、朝鮮国連軍との関係が問題とされる。休戦協定では朝鮮半島からの外国軍隊の撤退は義務づけられておらず、上述のように「ハイレベルの政治会合」における交渉主題とされる。朝鮮国連軍の任務は、前述の安保理決議83にあるとおり、北朝鮮の武力攻撃を撃退し、朝鮮における国際の平和と安全を回復するために必要な援助を大韓民国に与えることであるから、北朝鮮からの攻撃の可能性が存在する限り、朝鮮国連軍は存続する理由があることになる。実際、安保理においてこれまで朝鮮国連軍の任務を終了させる決議は採択されていない。もっとも、1990年代以降北朝鮮の核開発問題に関して採択された安保理諸決議に朝鮮戦争時の安保理諸決議は言及されておらず、現在の北朝鮮を巡る事態(「平和に対する脅威」との認定)は、朝鮮戦争(「平和の破壊」とは明らかに切り離されている。

21 休戦交渉と李承晩の対応については、さしあたり神谷不二『朝鮮戦争』中央公論新社(1990年)160-195頁参照。

22 北朝鮮との関係における米国による先制攻撃の是非に関する国会質問に対して、河野外相は米国が国連憲章を遵守することを想定していると答弁している(平成30年4月13日衆院外務委員会)。

2. 北東アジアにおける2国間条約に基づく安全保障体制

かかる朝鮮半島の安全保障をめぐる事実上及び法的状況を背景に、北東アジアでは2国間において個別に条約を結ぶことで、安全保障を維持する構造が形成されてきた。以下、朝鮮半島を中心に確認しておく。

まず、朝鮮戦争前の1950年1月には米韓軍事協定が締結され、米国による韓国への軍事援助の供与が約束された。また、朝鮮戦争勃発後の同年9月には対日平和条約とともに日米安全保障条約が署名され(ともに52年発効)、日本は米軍の駐留を認め、米軍は「極東における国際の平和と安全の維持に寄与し」並びに日本に対する直接・間接侵略に対処することが規定された(1条)。

次いで、朝鮮戦争終結後の1953年には米韓相互防衛条約が成立している(54年発効)。この条約により米軍の韓国駐留がみとめられた(4条)。同条約では「いかなる潜在的侵略者も、いずれか一方の締約国が太平洋地域において孤立しているという錯覚を起すことがないようにするため、外部からの武力攻撃に対して自らを防衛しようとする共同の決意を公然と且つ正式に宣言」(前文)したうえで、米韓両国は、太平洋地域において相互に受けた武力攻撃を「自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め」て「共通の危険に対処するように行動することを宣言」(3条)している。

さらに、1960年には日米安全保障条約が改定され、旧条約にみられた片務性が改められ、両国は日本施政下の領域におけるいずれか一方に対する武力攻撃に対して共同防衛することを規定した(5条)。また、日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するための米軍の駐留が定められている(6条)。

これに対して、北朝鮮は1961年にソ連、中国と相次いで友好協力相互援助条約を結んでいる。とくに中朝条約では「両締約国は、共同ですべての措置を執りいずれの一方の締約国に対するいかなる国の侵略をも防止する。いずれか一方の締約国がいずれかの国又は同盟国家群から武力攻撃を受けて、それによって戦争状態に陥ったときは他方の締約国は、直ちに全力をあげて軍事上その他の援助を与える。」(2条)と規定された。なおソ朝条約でも類似の条文(1条)が存在したが、ソ朝条約は、2000年に友好善隣協力条約に置き換えられ、前記条文は存在しないとされる。前記中朝条約2条のいわゆる「自動介入条項」については、今日の中国では重要視されていないという見方もあるが、中国による北朝鮮に対する軍事協力と支援の法的根拠であることには変わりはない。

このように、朝鮮半島をめぐっては、日米・日韓の安全保障諸条約と中朝の安全保障条約とが対峙する構造が形成されている。半島における南北の武力衝突は、これら諸条約の関係規定に基づき、米中それぞれの介入を招く可能性が高い。両国は国連安保理において拒否権を有する常任理事国であるから、かかる武力衝突に際して安保理に国際の平和と安全の維持・回復に関する主体的な役割を期待することは難しい。

ただし、前記諸条約のいずれも、締約国による個別的または集団的自衛権に基づく武力行使の法的根拠を提供するだけでなく、紛争の平和的解決を義務づけ、あるいは志向していることにも着目しておきたい。即ち、米韓条約及び現行日米安保条約ではそれぞれの1条において国連憲章2条3の規定をそのまま引用する形で「国際紛争を平和的手段によって国際の平和及び安全並びに正義を危うくしないように解決」することが約束されている。他方、中朝条約は「アジア及び全世界の平和並びに各国人民の安全を守るため、引き続きあらゆる努力を払う」(1条)とし、朝鮮の統一については「平和民主の基礎の上に実現されるべき」ことを認めている(6条)。

なお、現行の日米安全保障条約では、「他の平和愛好国と協同して、国際の平和及び安全を維持

する国際連合の任務が一層効果的に遂行されるように国際連合を強化することに努力する」(1条2項)とも規定し、条約の有効期間を「日本区域に置ける国際の平和及び安全の維持のための十分な定めをする国際連合の措置」が効力を生じたと日米両政府が認める時までと定めている(10条1項)。日米安保条約はこのような「国際連合の措置」²³が効力をもつまでの間の過渡的な安全保障体制であると見ることもできる。

3. 北朝鮮の核開発問題の課題

核不拡散条約(NPT)は核軍縮・不拡散に関する中核的な条約であり、今日では締約国が191に及ぶ最も普遍的な条約の一つである。米ロ(ソ)英仏中の5カ国(核兵器国)以外に核保有国を拡散させないこと(核不拡散)を狙いとして、冷戦期に米ソが主導して作成され、この5カ国以外の非核兵器国は核兵器の製造・取得・受領が禁じられている(2条)。そのかわり、原子力の平和利用の権利が認められ(4条)、また核軍縮の誠実交渉義務が核兵器国を含む各締約国に課せられている(6条)。核不拡散の点では核兵器国と非核兵器国との権利は不平等である(非核兵器国のみが自国の安全保障確保手段である核兵器保有が禁じられている)。この不平等さを埋めあわせる規定が原子力の平和利用であり、核軍縮交渉義務である。この核不拡散、原子力の平和利用及び核軍縮の3本柱を巡る締約国間の政治的な権利義務の取引関係はグランド・バーゲンと称される。寄託国でもある米ロは1970年の発効当初から締約国であり、韓国は1968年に署名、1975年に批准した。次いで日本が1970年に署名、1976年に批准している。北朝鮮は1985年に、中国は冷戦終結後の1992年に、それぞれ加入した。

北朝鮮による核・原子力開発の開始は1950年代からとみられている。背景には前述したような朝鮮戦争での米国による核の威嚇の経験があるとされ、原子力の基盤づくりにはソ連の支援があった。北朝鮮によるNPT加入の背景には、ソ連による要請と軽水炉供与の約束があったとされるが、その後ソ連は経済状況の悪化から約束を反故とし、北朝鮮のNPT加入の意味は失われたと指摘されている²⁴。

冷戦終結後、前述の南北基本合意書と同時に「南北非核化共同宣言」が作成された(1991年署名、1992年発効)。この政治文書では南北共に核兵器を試験・製造・生産・保有・配備・使用等しないことを明確に述べている。また、北朝鮮は前述のとおりNPT上も核兵器保有は禁じられていた。にもかかわらず、その後北朝鮮は核兵器開発を追求し続け、今日までに6回の核実験を実施し、2005年には核兵器の保有を公式に宣言し、2012年には核保有国であることを憲法に明記するまでに至った。その背景には、北朝鮮の主張によれば、なによりも米国による核の威嚇の存在が指摘されており、これが最優先の理由とされていることに注目したい。

1990年代の核危機に際しての、北朝鮮によるNPT脱退通告(1993年3月12日)によれば、核戦争演習である米韓合同軍事演習の再開とIAEAによる特別査察の通告を脱退の根拠として挙げ、とくに前者について「核脅威をより一層露骨に増大させた」と主張する。また、NPT加入の動機も

23 この措置について、同条約批准に際しての国会審議において、「日本の平和と安全というものを守る上の措置、国連において、何か日本の周辺なり、極東なり、あるいは世界的に軍縮が行なわれる、そういう措置」との答弁がある(昭和35年5月7日衆院日米安全保障条約等特別委員会藤山外相答弁)。

24 ソ連の要請の背景には、米国による要請があったとされる。北野、前掲書(註9)、207-209頁。

米国の核脅威の除去にあったと明言している。この問題を收拾するための米朝会談での共同声明(1993年6月11日)において、核兵器を含む武力の使用と威嚇を行わないことなどが約束されたことと引き換えに、北朝鮮はこの脱退通告の臨時停止を約束した。その後1994年10月に成立した米朝「枠組み合意」を受けて日米韓は朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO)を設立し、KEDOを通じて北朝鮮に軽水炉を供与し、同国の核問題に対処することとなった。

しかし、2002年10月の北朝鮮によるウラン濃縮疑惑の浮上をうけてKEDO加盟国は北朝鮮への重油提供を停止し、IAEAは北朝鮮に対して査察を要求した。これに対しても北朝鮮は、2003年1月10日のNPT脱退宣言停止撤回声明において、米国の対朝鮮敵視政策により「民族の自主権と国家の安全が嚴重に侵害されている危険な情勢が造成された」と述べている。但しこの時点では、北朝鮮の核開発はあくまでも平和目的であることを強調している。

2003年8月から始まる米中ロ日朝韓による6か国協議のプロセスでも、2005年2月10日の北朝鮮外務省の核兵器保有公式宣言の声明において、北朝鮮はブッシュ米政権の対北朝鮮政策に変化が見られないとして6か国協議の無期限中断を通告するが、同時に「米国が核のこん棒を振りかざして、我々の制度を何としてもなくするという企図を明白に露呈した」との表現で、米国による核脅威を理由として自国の核兵器保有を宣言している。なお、同時に朝鮮半島の非核化という最終目標に変化がないことを付言している。

このようにみれば、北朝鮮の核兵器開発の動機はまずもって米国による核兵器の脅威から自国の安全を確保することにあると言えよう。2018年6月12日の米朝共同声明において、トランプ米大統領が北朝鮮に「安全の保証」(security guarantees)を提供すると約束したことには、一定の意味があったように思われる。

なお、NPTからの脱退は法的に可能であり、NPTに関する「異常な事態が自国の至高の利益を危うくしていると認める場合」に締約国は脱退権を行使できるが、手続上は3か月前の通知を要する(10条1)。北朝鮮の脱退は、1993年の最初の脱退通知後の3か月の経過直前(脱退発効の前日)に脱退の発効を「臨時停止」させ、2003年にこの「臨時停止」を撤回することで、その直後に脱退が有効なものとなったと主張されている。北朝鮮によるかかる変則的な脱退の手続については、脱退を有効に成立させているかどうか疑問が提起されており、北朝鮮のNPT締約国としての地位の有無については、他のNPT締約国間でも見解が分かれている²⁵。仮に、北朝鮮が現在もNPT締約国であるとすれば、2003年の「脱退宣言」以降の北朝鮮による核開発と核兵器保有の実体化は、明らかに北朝鮮によるNPT違反の効果をもたらす。

他方で、北朝鮮側からすれば、NPTに加入したものの、原子力の平和利用に関する協力は十分には得られず、米国(核兵器国)からの核の脅威は無くなっていないことから、前述したNPTのグランド・バーゲン、北朝鮮の観点からは極めて不利な取引とみなされたと思われる。北朝鮮のNPT脱退の背景には、NPT体制とその運用(特に核軍縮分野)の限界が存在している。

現在北朝鮮は国連安保理による経済制裁下にある。この対北朝鮮制裁に関する決議(2006年の決議1695から2017年の決議2375まで)は、いずれも北朝鮮による弾道ミサイル発射及び核実験又はそのいずれかに対処するものである。(制裁を法的に課したといえるかが文言上は明確でない)決

25 黒澤満「北朝鮮の核兵器問題」『国際公共政策研究』8巻2号22-23頁参照。NPT再検討会議では、締約国間に見解の相違があることから、北朝鮮の地位については未決定のまま議論しないこととされている。See NPT/CONF.2005/57 (Part III), p. 9.

議 1695 を除き、いずれも北朝鮮による弾道ミサイル発射及び核実験について「平和に対する脅威」と認定し、憲章 7 章の下で行動するとしうえで経済制裁措置を「決定」している。なお、安保理によるかかる事態の認定は必ずしも国際法上の違法行為を認定するものではなく、たとえ合法行為であってもそれが国際の平和と安全の観点から対処すべきものと認められる場合には、安保理は事態を認定して措置を決定することができる。実際、北朝鮮が実施しているような地下核実験は包括的核実験禁止条約(CTBT)において禁止されているが、北朝鮮は同条約に署名・批准していない(なお CTBT は未発効)。また、弾道ミサイル実験についてはそれを法的に規制する一般的な条約は存在しない。むしろ、上述の対北朝鮮制裁諸決議によって、北朝鮮は核実験及び弾道ミサイル実験を行わないことが法的に義務づけられているといえる。

このように国連安保理による対北朝鮮制裁諸決議は、北朝鮮が NPT を脱退したことそれ自体に対してではなく、その後核兵器保有を公然と宣言して弾道ミサイル実験及び核実験を繰り返していることに対して向けられている。

このような国連安保理による制裁は、北朝鮮の側から見れば、同国の安全保障を考慮するものではなく、これら安保理諸決議では 6 カ国協議再開の要請や北朝鮮の NPT 復帰が言及されているが、北朝鮮からすれば、これらの措置の前提条件は満たされていない。

4. 朝鮮半島非核化に向けた諸提案

2018 年以降、朝鮮半島の南北首脳会談は 3 回行われ、米朝の首脳も 3 度会っている。南北間では板門店宣言(2018 年 4 月 27 日)及び 9 月平壤共同宣言(2018 年 9 月 19 日)が出され、米朝間でも共同声明(2018 年 6 月 12 日)出ている。だが、現時点では朝鮮半島を中心とした北東アジアの核情勢に大きな変化がもたらされる見通しは明瞭ではなく、北朝鮮に対する制裁と圧力の維持が必要だとの見解も多くみられる。

そのようななか、これとは異なる視点からの提案がなされており、検討してみたい。

(1) ICAN の提案

核兵器廃絶国際キャンペーン(ICAN)が 2018 年 6 月 12 日の米朝会談に合わせて、「朝鮮半島の非核化に向けた 5 つのステップ」という提言を発表している²⁶。すなわち、①核使用のリスクと核使用の受け入れ難い人道上の帰結を認めること、②核兵器禁止条約(TPNW)に参加することによって核兵器を拒否すること、③軍縮に向けた検証可能で時間的に拘束された計画による除去、④ CTBT の批准、⑤ NPT への再加盟とグローバルな核軍縮へのコミットメント、この 5 つのステップである。

この提案は、2017 年に成立した TPNW(未発効)を朝鮮半島の非核化に応用するところに特色がある。TPNW は、核兵器の開発・実験・生産・製造・取得・占有・使用・使用すると威嚇・配備等を禁じるだけでなく、かかる禁止行為につき他者に援助・奨励・勧誘することをも禁じており、きわめて包括的に核兵器活動を禁止している(1 条)。のみならず、締約国となった核保有国には、一定の手続の下で核兵器を廃棄することを義務づけている(4 条)。その廃棄手続の詳細は条約発効後の締約国会合での検討に委ねられている点で未完成的な側面が存在したり、そもそも核保有国

26 ICAN's five steps to denuclearise the Korean peninsula, June 11, 2018, available at <https://www.icanw.de/wp-content/uploads/2019/02/ICAN-Korean-Peninsula-Denuclearization-Roadmap.pdf>, last visited on March 5, 2020.

や核傘下国が TPNW に強く反対しているという点で課題を抱えている。だが、TPNW は核兵器使用の結果の非人道性に着目して核軍縮を進める人道的アプローチに基づき作成されており、核兵器に非人道性のレッテル貼りを行い、法の有効性・実効性という次元を超えて、ひろく核兵器を汚名化する (stigmatize) 社会規範を確立することに狙いがある。

ICAN 提案の最初のステップ(①)は人道的アプローチの米朝関係への適用といえ、核兵器の非人道性という認識を朝鮮半島の非核化の前提に据えるという観点は、ヒロシマ・ナガサキの被爆者には朝鮮半島や中国出身の被爆者が存在するという事実にも照らしても、また、かかる認識が関係国において社会規範化するには時間がかかるかもしれないが、核兵器の不使用を担保する点でも、きわめて重要である。②では、ICAN は南北両国の TPNW 参加を提案する。これにより北朝鮮は核兵器を法的には使用できず(1条)、保有する核兵器の運用態勢を解除しなければならない(4条)。韓国についても米韓同盟の解消は義務付けられないが、少なくとも米国の核の傘に依存することは困難となる(1条)。そのうえで③において、北朝鮮は TPNW に基づき核兵器の破棄を進めることとなる。また、④で ICAN は米朝に対して CTBT の批准を提案している。CTBT は米朝を含む複数の発効要件国が未批准であるため発効していない(日韓は批准済み)。米朝がともに批准に至れば、他の未批准国に前向きなメッセージを送ることになり、CTBT の発効が促進される。CTBT が発効すれば、CTBT に基づく条約実施機関(CTBTO)による朝鮮半島の非核化の検証の可能性が生じる。⑤において、非核化した北朝鮮が NPT に非核兵器国として復帰することになれば、米国を含む NPT の核兵器国に核軍縮を誠実に交渉する義務(6条)の履行をさらに求めることになる。

南北両国の TPNW 参加が実現すれば、朝鮮半島は事実上非核兵器地帯化するが、そのためには米中ロといった周辺の核保有国による核不使用の約束(消極的安全保証)が必要であるように思われる。ステップ②の実現には多くの困難が存在するが、TPNW への「参加」方法につきさらに議論を深める必要がある。例えば、TPNW に日朝韓の3カ国がまず署名し、その後批准に向けてさらに交渉を進めるといった方法も考えられる。署名段階では条約そのものに法的に拘束されず、条約の趣旨及び目的を失わせるにはならない義務が生じるに止まり、かつこの義務は「条約の当事国とならない意図を明らかにする時までの間」に限定される(条約法条約18条)。TPNW の趣旨・目的とは何かが問題となるが、TPNW1条の義務がそれに該当するとすれば、日朝韓が TPNW に同時署名する時点で、北朝鮮は核兵器の廃棄義務は生じないが、使用・威嚇は禁止されることとなり、日韓は米国の核の傘への依存を低減ないしは停止しなければならなくなると見ることもできる²⁷。このような措置を朝鮮半島の非核化プロセスに位置づける議論も検討に値するように思われる。

(2) 北東アジア非核兵器地帯構想

ICAN 提案とは別に、従来から北東アジア非核兵器地帯(NEA-NWFZ)の構想が存在している。現在では長崎大学核兵器廃絶研究センター(RECNA)が中心となってこの構想を提唱・検討している²⁸。この非核兵器地帯の特徴は、日朝韓の3カ国が非核兵器地帯を形成し、米中ロの3カ国が周

27 なお、Casey-Maslen は、TPNW の趣旨・目的を失わせる行為には、確実に使用が、おそらくは爆発実験が入るとした上で、NATO など核同盟国は、政策変更の必要なく署名することが可能であると主張する。Stuart Casey-Maslen, “The status of nuclear deterrence under international law in light of the Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons”, *Yearbook of international humanitarian law*, vol. 21, 2018 (2020), pp. 42-49.

28 長崎大学核兵器廃絶研究センター(RECNA)『提言 北東アジア非核兵器地帯設立への包括的アプローチ』(2015年3月)。

辺核兵器国として同地帯への通常兵器・核兵器の不 사용을約束するという 3 + 3 構想にある。

RECNA は設立以来 NEA-NWFZ 設立構想につき検討を加えてきたが、2011 年にモートン・ハルペリンが、NEA-NWFZ を「北東アジアの平和と安全保障に関する包括的協定」の一要素として設立することを提案したことを受けて、同提案を吟味・発展させ、2015 年 3 月には、提言「北東アジア非核兵器地帯設立への包括的アプローチ」を発表した。2016 年 11 月には北東アジア地域の安全保障の専門家を中心に構成される「独立した専門家集団」として「北東アジアの平和と安全保障に関するパネル(PSNA)」を設立し、NEA-NWFZ を設置する政治プロセスを促進してきた。このプロセスは「ナガサキ・プロセス」と呼ばれ、PSNA はその中核として活動している。

① 2015 年 3 月の提言とそのフォローアップ

RECNA による 2015 年 3 月の前記提言では、この地帯を単独で追求するのではなく、地域の平和と安定にかかわるいくつかの懸念事項を同時解決する包括協定を作り、そのなかで非核兵器地帯を実現する提案がなされている。さらには、この提言のフォローアップとして立ち上げられた前記 PSNA では、米朝首脳会談に先立ち「北朝鮮における核外交ロードマップ」が議論されている。ここでは、北東アジアにおける非核化に必要な要素として、① 6 カ国による北東アジア安全保障協議会の設置、② 経済制裁を徐々に緩和、③ 敵対行為の廃止を宣言、④ 朝鮮戦争を平和協定に転換させる平和プロセスの構築、⑤ 北朝鮮への人道支援に加え、地域全体に恩恵をもたらす経済・エネルギー支援の開始、⑥ 「非核兵器地帯(NWZ)」（北朝鮮が、法的拘束力のある形で核施設や核兵器の解体を実施し、非核化にコミットする枠組み）の設立、この 6 点が指摘された。その上で時系列的に 3 段階が示されている。第 1 段階として、北朝鮮がすべての核及びミサイル実験、並びに(ウラン濃縮を含む)核物質生産を中止することから始まる。それに対し、米国・韓国は合同演習(特に核兵器使用を想定した演習)を縮小することにコミットする。そして、北朝鮮にエネルギーと人道的支援を供与する。第 2 段階として、6 カ国協議の無条件再開、信頼醸成措置、関連実験施設解体とその検証、新たな平和と地域安全保障制度についての交渉開始が含まれる。最後の段階として、法的拘束力をもった国際的に検証可能な「非核兵器地帯の宣言と実行、朝鮮戦争終結のための平和協定合意、そして地域の核兵器国から非核兵器地帯に含まれる非核保有国に対する「消極的安全保証」の供与が提案された²⁹。

② 2019 年 12 月の提言

2019 年 12 月には、朝鮮半島情勢の急展開を受け、RECNA は日韓共同ワークショップを開催し、政策提言書の発表を行なっている。この提言書は、韓国の世宗研究所と RECNA が、PSNA の協力を得て、非核化プロセスに関する政策提言をまとめることを目的にした前記ワークショップに基づく成果であった³⁰。

この「朝鮮半島の平和から北東アジア非核兵器地帯へ」と題する政策提言では、本論部分が 5 分割され、そのそれぞれにおいて、個別に提言がリストされている。

29 RECNA「北東アジアの平和と安全保障に関するパネル(PSNA)第 3 回会合について(実施報告)」(2018 年 6 月 7 日)。

30 吉田文彦、ペク・ハクスン、マイケル・エリック・ハメル＝グリーン、ピーター・ヘイズ『政策提言 朝鮮半島の平和から北東アジア非核兵器地帯へ』長崎大学核兵器廃絶研究センター(2019 年)。

第1に、「朝鮮半島と北東アジアの地域的安全保障のための最終目標」として、以下の4点が特定されている。すなわち「1) 朝鮮戦争の平和的終結、2) 協調的安全保障の原則とアプローチに合意する友好協力条約(TAC)、3) 常設の北東アジア地域安全保障フォーラム(あるいは組織)の設立とその年次会合の開催、4) すべての地域国家の平和的で持続的なエネルギー開発を促進する地域エネルギー安全保障システムの構築」の4つである³¹。この4つの目標達成に向かう中で、「信用と信頼の構築に向けた新しいアプローチと、地域全体での平和と非核化の実現を目指した協調的安全保障アプローチの採用を具体化」として、それぞれの目標につき提言している。まず、①朝鮮戦争の平和的終結については、朝鮮半島に信頼、平和、非核化を実現するための条件創出であり、かつ北東アジア地域全体において、平和、非核化、協調的安全保障アプローチを発展させることを目的とすべきことを明示している(提言1)。次に、②TACについては、第1に米国、日本、韓国及び北朝鮮の4カ国を署名国として含めるべきことと、中国、ロシア、モンゴルの加入を追求すべきとする(提言2)。さらに、③常設の北東アジア地域安全保障フォーラム(または組織)によって実行すべきこととして、平和・非核化に関連した地域内の対話や交渉の促進、地域内におけるあらゆる軋轢の要因に対処する協調的安全保障のアプローチの前進・発展、及び北東アジアNWFZの創設に向けた前進と核兵器のない世界への動きの促進をあげている(提言3)。加えて、④地域的なエネルギー安全保障システムにより行われるべきこととして、地域における平和的かつ持続的なエネルギー資源開発の促進・指導及び地域内のエネルギーに関する調整、監視、検証、ガバナンスのための仕組みと機構の構築をあげている(提言4)³²。

第2に、「朝鮮半島の平和と安全」については、南北を分断する冷戦構造が平和へと転換を始めるか、核戦争の危険を帯びる軍事的な対立と緊張に押し戻されるかの分岐点にあることを指摘した上で、最近の比較的平穏な期間を可能にした要因として、「南北間の実効的な軍備管理に関する合意と非武装地帯周辺での突発的な事件の防止を確実にするいくつかの重要な措置の実施、そして、少なくとも部分的には、休戦協定が結ばれた際に存在していた条件が回復されるであろうという信頼が構築されたことによるもの」との見方を示し、南北首脳会談での諸合意の履行状況を分析・紹介する。しかし、このような軍事的合意は相互に破壊態勢をとっていることや攻撃的態勢から防衛的体制への移行という課題には対処しておらず、この課題の阻害要因として「朝鮮半島全体に対する主権の問題」という根本的な対立があることを指摘する。こうした点を踏まえて、「南北両国が朝鮮半島の非核化を支え、いずれは残存している冷戦システムを捨て去るような方法で朝鮮半島における平和構築をさらに拡大、深化することを可能にするための」政策として、以下6点が提言されている。即ち、2018年9月19日の(南北首脳会談で合意された)軍部同士の協力措置を支援するための諸措置(提言1)、南北首脳会談の継続のための諸措置(これには朝鮮戦争終結の平和宣言の絶え間ない追求や南北両国の主権をめぐる競合を終わらせるための憲法改正の約束が含まれる)(提言2)、韓国政府による韓国軍の統制拡大のための諸措置として、戦時指揮統制権の米軍から韓国軍への移譲及び休戦協定代替措置創設のための国連軍司令部の将来像の調査(提言3)、朝鮮半島の平和的な非核化を支えるため、北朝鮮および韓国の通常戦力の態勢変更を見据えた諸措置(これには、南北の軍事的脅威の相互的削減、米国の軍事的役割の縮小、拡大核抑止依存低減の含意及び核兵器の役割低下に必要な通常戦力の調整の吟味などが含まれている)(提言4)、具体的な非核化の段階に依

31 同上、10頁。

32 同上、13頁。

じた北朝鮮への制裁の早期解除などの韓国側の敵対姿勢の軽減(提言 5)、及び北朝鮮が国際水準での輸出管理システムを構築するための支援策の実施(提言 6)である³³。

第 3 に、「包括的な安全保障の枠組みと北東アジア非核兵器地帯(NEA-NWFZ)の設置をめざす複線的アプローチ」については、北東アジアにおけるな複雑な力学を安定化させ、大国を巻き込んだ包括的な安全保障の枠組みと非核兵器地帯(NWFZ)を設立するためには、「複線的(Dual-Track)アプローチ」が必要であるとした上で³⁴、地域ならびに朝鮮半島にて「平和体制」を構築するのに必要な、包括的安全保障の仕組みについて、その構造が満たすべき 6 つの条件を指摘する。即ち、①戦争状態の終結、②常設の「安全保障会議」の創設、③敵意放棄の相互合意、④原子力およびその他のエネルギー支援に関する合意、⑤制裁の停止と条約違反への対応、及び⑥非核兵器地帯(NWFZ)である³⁵。このプロセスを始動させることが最も緊急の課題だと指摘した上で、この①～⑤について以下 4 点を提言している。即ち、今回の金・トランプ首脳会談に向けて(提言 1)、地域における核兵器配備削減について(提言 2)、地域の包括的安全保障の枠組みを構築するための市民社会の役割(提言 3)、及び地域のエネルギー安全保障の向上(提言 4)である³⁶。⑥については、「国際的に認知され、かつ法的拘束力を持つ NWFZ 条約の締結は、北東アジアの包括的安全保障の枠組みにとって不可欠な要素である」と指摘したうえで、NEA-NWFZ の地域的な条件のみならず、この地域に特有な状況に対応した提案として、以下のように 5 点を提言している。

まず、法的拘束力をもつ「北東アジア非核兵器地帯(NEA-NWFZ)」の設置。具体的には以下要素を含む。① IAEA と ABACC(ブラジル・アルゼンチン 核物質計量管理機関)と似たような地域核検証機関により検証される。②地域の NPT 加盟の非核保有国に対し、核保有国(米・英・中・仏・ロ)が、核兵器の使用および威嚇を行使しない約束と安全保証の供与を約束する。③朝鮮半島を超えて、日本とモンゴルを含むより広い北東アジア地域を対象とする。④最初は朝鮮半島を対象、その後日本(そしてできればモンゴル)も参加して、地域全体の非核化を目指した包括的ロードマップを形成する(提言 1)。

次に、NEA-NWFZ の設計には地域特有の既存の核の脅威に対し以下のような有効な施策を含むこと、として 7 つの施策を列挙している。①(核兵器禁止条約の条項に倣い)条約が発効してから、NEA-NWFZ 内のすべての締約国(非核兵器国)は、あらかじめ約束した期間内に、すべての核兵器並びに核関連施設の解体を検証可能な形で行う。②民生用核施設に対する、通常兵器や他の軍事力による攻撃を禁止する。③核兵器搭載可能な弾道ミサイルの(使用や配備などの)禁止。④ ABACC に似た地域検証機関を設置する。⑤ウラン濃縮施設と核物質在庫の多国間管理を行う。⑥使用済みウラン・トリウムの再処理を将来的に禁止する。⑦過去と現在の核兵器施設及び核プログラムの完全な透明性を確保する(提言 2)。

さらに、南北朝鮮、日本、並びにモンゴルが地域サミットを開催し、北東アジア地域の非核化、核不拡散、そして核のリスク低減について検討する(提言 3)。

加えて、地域の非核化交渉と法的拘束力をもつ NEA-NWFZ 条約交渉の成功可能性を最大限に高める信頼醸成のアプローチを実施する(提言 4)。これらについてはトラック 1.5 又は 2.0 の会合や

33 同上、19-21 頁。

34 同上、22 頁。

35 同上、22-25 頁。

36 同上、26-28 頁。

対話が提案されている。

最後に、政策改善やNEA-NWFZの交渉を支援する研究を継続する(提言5)。これには、既存のモデル条約の修正研究、検証措置の研究、NEA-NWFZの実施に関する法的・外交的必要条件の研究、及びNEA-NWFZを交渉するための現実的な進め方についての研究が含まれている³⁷。

第4に、「包括的安全保障の枠組みの文脈のもとでの、北東アジア非核兵器地帯(NEA-NWFZ)に対する地域的・国際的な支持の拡大」についても以下のような6つ提言がなされている。即ち、3つの周辺核兵器国(米国、中国、ロシア)は、朝鮮半島/北東アジアNWFZを支持すべきである。法的拘束力のあるNWFZ条約本体の条項を通して(または議定書によって)、核兵器の使用・威嚇、地帯内への核兵器の配置・配備及び条約締約国による核開発・研究・取得の援助を行わないことを約束する(提言1)。日本と韓国は、市民社会との協力の下、アジア太平洋で核戦争が起きた場合の人道面・環境面の結末について議論するアジア太平洋地域会議の開催を追求すべきである(提言2)。広範な層からの支持を得るために、NEA-NWFZの提案は、この地域全体の平和、非核化、そして人間の安全保障といった、より広いビジョンの中に位置づけられるべきである(提言3)。トラック2のレベルにおいて、政府専門家や関連諮問委員会(日本の賢人会議に類似するもの)に対し、2020年NPT再検討会議に提出する作業文書を準備するよう奨励すべきである(提言4)。核兵器国ならびに非核兵器国は、核軍縮の実質的な進展のための賢人会議による京都アピールの勧告7にしたがって、NPT締約国であって非核兵器地帯条約の締約国たる非核兵器国に対し、法的拘束力のある安全の保証を実現することを追求すべきである(提言5)。この分野に取り組んでいる研究機関は、アジア太平洋地域での限定的な核戦争がもたらす人道面・環境面の影響に関する研究を専門家グループに委託するために、関連する地域政府や財団からの助成金の取得を追求すべきである(提言6)³⁸。

第5に、日韓については、共同あるいは独自に行動する必要があるとして、以下6つの提言がなされている。まず、日朝の直接対話である。これについては2002年の日朝平壤宣言を基礎とし、拉致問題は外交関係正常化の文脈で協議する必要があるとあり、対朝経済協力は多国間での対応の中で議論すべきとする(提言1)。次に、韓国については、軍事演習や訓練が、2018年の南北首脳会談の宣言(複数)の実施プロセスに打撃を与えるような政治的紛争にエスカレートするのを防がなければならない、として、韓国、米国、北朝鮮、日本の間で、二国間あるいは多国間によるリスク管理の仕組みをつくること等を提案している(提言2)。さらに、日本と韓国は、拡大核抑止に依存した安全保障政策を見直し、新しい地域的安全保障体制に根差した別の安全保障政策の選択肢をさぐるべきとして、日韓は米国の拡大核抑止依存を見直すべきであり、そのために米国の核の傘の代替手段を追求する必要があること、及びこうしたアプローチはNEA-NWFZの設置に貢献することを指摘し、2020年NPT再検討会議に作業文書を提出するという選択肢を提案している(提言3)。また、「朝鮮半島の完全な非核化」を最終的に十分に検証可能な形で実行、実証していくための、二国間(日韓)あるいは国間(日韓米)の政策調整のための枠組みを韓国と日本が主導して設置するとして、具体的な進め方につき提言している(提言4)。加えて、米朝交渉で相互利益にそった重要な合意が成立し、米朝によって同時並行的に同意が行動に移されるようになった段階において、北東アジアの平和や非核化に多国間で取り組めるように、韓国と日本は備えておくべきである、として、新た

37 同上、31-32頁。

38 同上、35-36頁。

な6カ国協議プロセスが検討されるべき、としている(提言5)。最後に、日本と韓国は、非核化プロセスの間の核(テロ)の脅威を削減する共同プロジェクト、たとえば「協調的脅威削減」イニシアティブのようなものを検討すべきであり、併せて、この地域の民生用の核燃料サイクルの安全性と保安上(核テロ防止上)のリスクへの対応に関しても取り組んでいく必要があるとする。ここでの「協調的脅威削減」イニシアティブとは、旧ソ連諸国における核保安上のリスクを減らすために米国が始めた協調的脅威削減(ナン＝ルーガー)イニシアティブと同様のものが想定されている(提言6)³⁹。

この2019年12月の提言書は、それ以前の提言と基本的な構造は維持しつつも、2019年時点でのリスクを最小化し希望を最大化する視点でまとめられている。リスクとは、「(a)米国、ロシア、中国による地政学的、戦略的競争を契機とする、地域的安定への前例のないような挑戦」であり「(b)北朝鮮の核兵器と弾道ミサイル能力がさらに増強される可能性」である。対する希望とは、「(a)南北の指導者による2018年の板門店宣言、平壤共同宣言への署名」であり、「(b)米朝の指導者による対話の継続」である。特に板門店宣言及び平壤共同宣言には「朝鮮半島の完全な非核化を実施するうえでの緊密な協力」の約束が盛り込まれ、「非武装地帯(DMZ)を含め、両国軍が対局している地域における軍事的敵対の停止を拡大して、朝鮮半島全体での戦争の実質的な危険除去へと発展させ、敵対関係の根本的な解決に進むことでも合意」したことが強調されている⁴⁰。

ただし、本稿執筆時点ではこの提言が指摘する「希望」の行方は必ずしも明るくないことは指摘しておかなければならないだろう。しかし、本提言書が主張する、拡大核抑止依存の見直しは、朝鮮半島ないしは北東アジアの非核化を目標とする場合には、不可避の政策課題である。

おわりに

本稿では、朝鮮半島の非核化問題の背景にある関係諸国間の対立をめぐる国際法上の問題点を考察し、併せて、朝鮮半島非核化実現に向けた市民社会及び専門家による諸提案を検討した。

ICANの提案とRECNAによる諸提言を比較すると、前者がTPNWを朝鮮半島の非核化実現にどのように生かすかという観点を中心とするのに対して、後者はより広く、北東アジア地域の非核兵器地帯形成の枠組みの中に朝鮮半島の非核化を位置付けている。したがって、前者は、南北両国と米国による取り組みを想定しているのに対して、後者は、地帯内国としての日朝韓3カ国並びに周辺国核兵器国としての米中ロ3カ国の6カ国の関与を想定している。また、後者は非核兵器地帯を含むより大きな枠組み(例えば、「北東アジアの平和と安全保障に関する包括協定」)の追求の中で朝鮮半島非核化ないしは非核兵器地帯の実現を構想する。したがって、後者では朝鮮半島問題の背景にある南北両国の主権をめぐる競合の問題を指摘し、これを終わらせるための憲法改正の約束も視野に含まれている。

このように見た場合、後者の方が朝鮮半島非核化の障害を掘り上げて多角的に検討しているとように思われる。他方、前者の5つのステップという提案は、政策提言としての簡明性という点で優れており、より広い関心と議論を喚起しうるように思われる。

なお、両者ともに核兵器のみならず「人道上の帰結」を重視する点には留意しておきたい。前者提案の最初のステップは前述のように「人道的アプローチ」に基づくものであるが、後者でもアジア太平洋地域での核戦争がもたらす人道面・環境面の影響の検討が提言されている。ここには朝鮮半島の非核化において「人道上の帰結」がプロセスを促進するとの視点が提示されており、両者ともに「人道的アプローチ」を志向している。

両者の提案は相互に排除し合うものではなく、朝鮮半島の非核化というテーマに対する異なる視点からのアプローチと見ることができる。両者の提案が相互補完的に機能することこそが望ましいだろう。

【付記】本稿は、(公財)政治経済研究所の研究費による成果の一部である。