

核軍縮への道を切り開く：朝鮮半島における信頼醸成

I. 序論

本稿は、朝鮮半島における過剰な軍事化の根底にある対立の力学に対処するための信頼醸成の可能性を探るものである。この力学は朝鮮戦争（1950 年～1953 年）に起因し、時間の経過とともにより危険なものとなり、双方が抑止力に過度に依存する状況を生み出している。大韓民国（以下、韓国）は、米国とともに世界最大規模の軍事演習を定期的を実施し、米国は韓国に対して拡大核抑止を提供している。一方、朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮）は、推定 50 基の核兵器を保有しており、挑発的なミサイル試験を通じてその核運用能力を誇示している。朝鮮半島では 70 年以上にわたり大規模な紛争は発生していないが、南北間の軍事的な衝突は比較的頻繁に発生している。さらに、双方の先制攻撃ドクトリンにより軍拡競争が助長され、核兵器使用の敷居が低下するなど、関連するリスクが拡大している。

信頼醸成措置（Confidence-Building Measures, CBMs）は、「抑制、透明性、積極的な接触と対話を通じて緊張、誤解、奇襲攻撃の危険を減らす努力」と広く定義され、朝鮮半島の根深い対立を管理するためのアプローチとして、決して新しいものではない。特に、信頼醸成は過去の南北和解努力の中心であり、2018 年 9 月に締結された包括的軍事合意（CMA）では、南北国境の安定化を目的とした広範な軍事的 CBM が含まれていた。しかし、このアプローチは、2019 年の北朝鮮と米国の核外交の失敗およびその後の CMA の崩壊により、近年信用を失っている。2020 年以降、韓国と米国の同盟は、北朝鮮の核問題に対処する手段としてほぼ排他的に軍事的・経済的圧力に依存している。このアプローチは国際社会全体でも一部共有されており、国連安全保障理事会の複数の制裁決議では、北朝鮮に対し 1968 年の核拡散防止条約（NPT）に再加盟し、「すべての核兵器および既存の核プログラムを完全かつ検証可能で不可逆的な方法で放棄する」ことを求めている。これらの要求に沿って、過去の米国による北朝鮮との関与努力は、信頼醸成の要素も含みつつ、主に強制的な外交に基づいて行われてきた。これは、制裁による罰則と制裁緩和という報酬の組み合わせが、北朝鮮を核軍縮に向かわせることができるという論理に基づいている。この目標は、より広義には「朝鮮半島の非核化」として表現される傾向がある。

本稿では、北朝鮮の即時核軍縮を追求する強制的アプローチが非現実的であるだけでなく、この目標を長期的に達成可能にするための持続可能な外交の障害を生んでいることを主張する。まずは軍備管理に焦点を当てた漸進的なアプローチを提唱するとともに、信頼醸成と制裁緩和における相互主義の重要性を強調し、北朝鮮との核外交の成功の鍵であると論じる。同時に、核外交を協力的なリスク軽減と軍備管理の包括的な枠組みに組み込むことを提案する。この枠組みが時間をかけて維持されれば、北朝鮮と米国、さらには南北間の政治関係の正常化とともに、核軍縮を促進する可能性がある。特に、朝鮮半島における軍拡競争や危機的不安定性を削減するための「戦略的 CBM」の必要性に焦点を当てる。これらは、北朝鮮の核抑止政策の背後にある安全保障上の

論理に取り組むことを目的としている。

続いて、本稿の第 II 章では、北朝鮮との過去の核外交について概観し、信頼醸成への十分な注意が払われていないことや、核に関する漸進的な譲歩を制裁緩和で報いる用意が欠けていたことを、その主な欠点として指摘する。また、北朝鮮に対する即時軍縮の要求を疑問視し、非核化が政治的な正常化と絡み合った長期的な目標であることを強調する。第 III 章では、過去の外交努力の失敗が、朝鮮半島における当事者全員に抑止力への過度の依存を優先させる傾向を助長したことを説明する。この章では、先制攻撃ドクトリンによって引き起こされた軍拡競争の力学やエスカレーションのリスク、および過去の南北間の軍事的 CBM の崩壊に焦点を当てる。第 IV 章では、核外交を核兵器および通常兵器の両方を対象とする協力的リスク軽減と軍備管理の包括的な枠組みの一部として再構築する必要性を論じる。第 V 章では、これまでの議論を基に政策提言をまとめる。

II. 北朝鮮に対する過去の核外交の課題

南北朝鮮、米国、国際社会は長らく、北朝鮮に対する外交努力の主要な目標として非核化を掲げてきた。1990 年代から 2000 年代初頭にかけて、米国が韓国から戦術核兵器を撤収し、北朝鮮が核兵器を開発する以前は、この目標は朝鮮半島における核拡散防止を意味していた。しかし、2003 年の北朝鮮の NPT 脱退と、2006 年から 2017 年にかけての 6 回にわたる核実験によって、非核化の実質的な意味が劇的に変化した。それは単なる核拡散防止ではなく、北朝鮮の核兵器庫の検証可能な解体を意味するようになった。同時に、国連安全保障理事会の複数の制裁決議によって、北朝鮮に対する核外交に強制的な要素が制度化された。これらの決議は、北朝鮮に「すべての核兵器および既存の核プログラムを完全、検証可能かつ不可逆的に放棄する」こと、NPT に再加盟すること、そして「弾道ミサイルプログラムに関連するすべての活動を停止する」ことを求めている。

核軍縮の要求は、北朝鮮に対する複数の一方的制裁の基礎にもなっている。しかし、これまでのところ、強制的アプローチはその目的を達成していない。一方で、北朝鮮による核抑制の過去の実例は、米国が信頼醸成に関心を示すジェスチャーを行った際に偶然一致しているものの、長期的には維持されていない。

2003 年以前には、1994 年の「米朝枠組み合意」に基づき、朝鮮半島における核拡散防止に向けた重要な外交的進展が見られた。この合意では、北朝鮮がプルトニウム生産活動を検証可能な形で凍結する見返りに、米国が軽水炉 2 基の建設支援や重油の供給を行うことが定められた。この合意のエネルギー関連部分は多国籍コンソーシアムによって段階的に実施され、政治的・経済的関係の正常化に向けた共同のコミットメントや、米国による北朝鮮に対する核兵器の使用またはその脅威を排除する正式な保証も含まれていた。また、南北米軍による共同軍事演習も縮小され、合意の交渉と実施が促進された。

しかし、2002 年末、ブッシュ政権は北朝鮮の未申告のウラン濃縮活動が明らかになったことを理由に、枠組み合意を放棄した。批評家は、これらの活動は合意によって可能になった既存の対話を通じて対処可能だったと主張している。さらに、ブッシュ政権は 2002 年 1 月、北朝鮮をイラクやイランとともに「悪の枢軸」と名指しするなど、より対決的なアプローチを採用していた。北朝鮮側は、米国の意図に対する脅威認識が 1950 年代に遡るものであると主張しているが、2003 年 3 月の米国によるイラク侵攻は、北朝鮮においても同様の体制転覆戦争が行われる可能性を現実のものとして浮き彫りにした。北朝鮮の関係者によると、このような存在論的な脅威こそが、最終的に北朝鮮が核抑止力を獲得する決断を下す動機となったとされている。

その後、ブッシュ政権は 2003 年後半に始まった 6 者会談を通じて北朝鮮との再交渉を模索した。この会談には中国、日本、韓国、ロシアも参加していた。2005 年 9 月の共同声明では、6 者会談の全参加国が「朝鮮半島の検証可能な非核化を平和的に達成する」という目標を再確認し、米国は「北朝鮮を核兵器や通常兵器で攻撃または侵攻する意図がない」と表明した。また、米国は北朝鮮への軽水炉提供についても協議することに合意した。しかし、北朝鮮のプルトニウム生産活動が一時的に停止されたことを除けば、これらの努力はほとんど成果を上げなかった。核の検証範囲に関する意見の相違や、北朝鮮の核・ミサイル試験に伴うエスカレーションの力学、そしてその結果としての制裁が原因とされるが、別の問題として、米国が交渉を信頼醸成の手段ではなく封じ込めのメカニズムとして扱ったことが挙げられる。

2009 年 4 月に北朝鮮が 6 者会談を離脱した後、外交の停滞が続き、2012 年 2 月の米国による食糧援助と引き換えに北朝鮮の核計画を凍結しようとする試みも失敗に終わった。この間、緊張が高まり、2017 年には北朝鮮の大陸間弾道ミサイル (ICBM) の試験と、北朝鮮の金正恩最高指導者と米国のドナルド・トランプ大統領による相互核威嚇が頂点に達した。

しかし、意外にも、2018 年に南北間の関与を背景に二国間の核外交が復活した。2018 年春、文在寅大統領下の韓国が北朝鮮に外交的接近を図ったことを受けて、4 月には北朝鮮と米国の秘密会談が行われた。その後、北朝鮮は核実験とミサイル試験のモラトリアム（凍結）を宣言し、5 月には豊溪里（プンゲリ）の核実験場を破壊した。そして 6 月には、史上初の米朝首脳会談がシンガポールで開催され、共同声明では「相互の信頼醸成が朝鮮半島の非核化を促進する」とし、その精神に基づき米国は「北朝鮮に安全保障の保証を提供する」と約束した。また、「新たな米朝関係を構築する」ことを約束し、「朝鮮半島における永続的かつ安定した平和体制の構築に向けて協力する」ことを確認した。この期間中、米国は韓国との大規模な合同軍事演習を中止するなど、軍事的抑制を示した。

しかし、2019 年 2 月にベトナムのハノイで開催された次回の首脳会談で、トランプ大統領は北朝鮮の核プログラム全体の解体を制裁緩和の前提条件として要求したとされている。この最大限主義的アプローチは、シンガポール声明の精神に反するものであり、相互信頼醸成の精神に基づく

漸進的な核外交へのアプローチを暗示していたように見える。トランプ政権は、その後 2019 年後半には最大限主義的アプローチから離れ、北朝鮮の核プログラムを凍結することを目指すような実務レベルの交渉を模索した。具体的には、北朝鮮の核兵器の原料である高濃縮ウラン（HEU）の生産を停止し、北朝鮮唯一のプルトニウム供給源である寧辺（ヨンビョン）の黒鉛減速炉を含む核施設を閉鎖することを求めた。

核プログラムの凍結は、即時非核化に比べて達成可能性が高い目標だったが、米国が見返りとして提供した制裁緩和は 3 年間の輸出制裁の一時停止程度で、非常に控えめであると見なされた。この制裁緩和は、北朝鮮の核プログラム凍結に対する代償としては不十分であり、同時に米国が依然として非核化を最優先の目的としており、それが実現しない限り大幅な制裁緩和は行わないという姿勢を示していた。この間、米国は韓国との合同軍事演習を一時停止した以外には、北朝鮮の 2018 年の措置に対して実質的な譲歩を行わなかった。北朝鮮による措置には、核実験とミサイル試験のモラトリアム、核実験場の破壊、2018 年夏の西海衛星発射場（東倉里、トンチャンリ）のミサイルエンジン試験場の一部解体、さらに同年 12 月の寧辺の黒鉛減速炉の停止が含まれていた。

その後、北朝鮮は実務レベルの交渉において、「米国が敵対政策を完全かつ不可逆的に放棄し、その国の安全と国民の生存および発展の権利を脅かすことがないと信じられる実質的な措置を取るまで、さらなる交渉には応じない」と表明した。この声明の後、2019 年末には米朝核外交が完全に崩壊し、北朝鮮は自己に課した試験モラトリアムを順守しないことを発表した。その後、2021 年夏には寧辺の黒鉛減速炉の再稼働が確認された。

このようにして、米国と北朝鮮の間の外交的行き詰まりは現在に至るまで続いている。バイデン政権は、非核化に向けた漸進的アプローチと「脅威削減」を基盤に北朝鮮との外交にオープンであると表明しているものの、北朝鮮は米国からの交渉の申し出を拒否している。この拒否の背景には、バイデン政権が抑止力や懲罰的措置を優先しているという認識があるとされる。これには、韓国との軍事演習の三国間形式（日本を含む）の拡大、朝鮮半島周辺での戦略的シグナリングの強化、新たな一方的制裁の実施などが含まれる。また、北朝鮮とロシアの関係強化、特に 2024 年以降における軍事および経済協力が、北朝鮮が米国との交渉に応じる動機を削ぐ要因になっている可能性もある。

北朝鮮の決定や挑発行為は、過去の核外交努力の失敗に一部寄与している。しかし、これまでの分析に基づくと、米国のアプローチの主要な問題点の 1 つは、北朝鮮の安全保障上の懸念を過小評価し、それらの懸念に対応するための強力な信頼醸成措置の必要性を軽視してきたことである。このような信頼醸成措置は、長期的な両国間の対立を漸進的に転換するために必要であるにもかかわらず、実際には即時軍縮を求める強制的アプローチがこのコミットメントを損なってきた。また、北朝鮮の漸進的な核譲歩に対する制裁緩和を行う用意が欠如していたことも関連する問題であり、この制裁緩和は国連決議によって核軍縮の目標に縛られている。

III. 朝鮮半島における不安定化の要因

過去の核外交努力の失敗は、近年において朝鮮半島の主要な紛争当事者が抑止力を優先する傾向を助長している。この傾向、とりわけ現在の抑止政策に基づく先制攻撃ドクトリンは、軍拡競争を助長し、核エスカレーションのリスクを増加させている。また、南北間の過去の軍事的信頼醸成措置（CBM）の崩壊は、低レベルの軍事的衝突を防止・管理するメカニズムを失わせ、高レベルのエスカレーションが発生する可能性を高めている。

先制攻撃ドクトリンによる不安定性

核兵器を保有する国家間の関係を主に特徴づける「報復の脅威に基づく相互抑止」とは対照的に、韓国と米国の北朝鮮に対する戦略は、「拒否抑止」と「先制攻撃能力」に大きく依存している。拒否抑止は、相手方が攻撃を行っても成功しないと認識させることで攻撃を抑制する戦略であり、そのために先制的な防衛能力や攻撃能力を駆使する。一方、北朝鮮の戦略もまた、先制攻撃能力に大きく依存しており、危機的状況において迅速にエスカレーションを図ることで敵の攻撃を阻止または抑制することを目的としている。このような先制攻撃ドクトリンは、危機的不安定性を助長し、誤算や偶発的なエスカレーションのリスクを高める。

韓国と米国は、「キルチェーン」や「大量報復・懲罰（KMPR）」といった先制攻撃ドクトリンを採用している。これらのドクトリンは、北朝鮮のミサイル発射を検知次第、敵の指揮統制施設や核ミサイル発射装置を即座に攻撃する能力の開発を目指している。この戦略の一環として、韓国は長距離精密誘導兵器を含む先端兵器の開発および調達を進めており、また米韓合同軍事演習の規模や頻度も増加している。2023年には、米韓合同演習「フリーダムシールド」が実施され、過去最大規模の軍事訓練となった。

一方、北朝鮮は「戦術核兵器」を含む小型化された核兵器の開発を進めており、これを前線部隊への配備や、初期段階での使用を想定しているとされる。2022年には、新たな核法を制定し、核兵器の先制使用を明文化した。この法に基づき、北朝鮮は核兵器を「報復」だけでなく「防衛」や「侵略の阻止」のためにも使用できると位置付けている。この政策変更は、北朝鮮が核兵器を単なる抑止力としてではなく、実際の戦術的手段として考慮していることを示唆している。

このような状況では、誤算や偶発的なエスカレーションが発生するリスクが顕著に高まる。例えば、北朝鮮が韓国や米国の軍事演習を本物の攻撃の準備と誤解した場合、先制攻撃を決断する可能性がある。また、韓国や米国が北朝鮮のミサイル発射を検知し、それを実際の攻撃と誤認して即座に反撃する事態も想定される。このような危機的不安定性は、双方の先制攻撃ドクトリンが相互に強化し合う形で深刻化している。

過去の信頼醸成措置の崩壊

信頼醸成措置（CBM）は、危機的状況における誤解や偶発的なエスカレーションを防ぐための重要な枠組みである。これまで南北間では、軍事的な CBM が複数回にわたって導入されたが、それらの多くは最終的に崩壊している。

特に注目すべきなのは、2018 年の「包括的軍事合意（CMA）」である。この合意では、南北軍事境界線（DMZ）における敵対行為の中止、軍事ホットラインの再開、そして非武装地帯内の監視哨所の撤去など、広範な CBM が取り決められた。これらの措置は一時的に南北間の緊張を緩和し、軍事的衝突のリスクを低減した。しかし、2019 年の米朝核外交の失敗を受け、北朝鮮は CMA の遵守を事実上放棄した。その結果、南北間の軍事的緊張は再び高まり、DMZ 付近での軍事衝突のリスクが再燃している。

CMA の崩壊は、信頼醸成措置が一方的な行動によってではなく、相互のコミットメントと協力を伴う形で実施される必要があることを示している。また、CBM が持続するためには、より広範な政治的・外交的枠組みが並行して進展する必要がある。例えば、軍事的 CBM は、経済的協力や政治的対話と連携することで、より安定的な平和体制を構築するための基盤となり得る。

IV. 戦略的信頼醸成措置の提案

これらの課題を考慮すると、朝鮮半島における緊張緩和と核リスクの低減には、戦略的信頼醸成措置（Strategic Confidence-Building Measures, SCBMs）が必要である。これらの措置は、単なる偶発的な軍事衝突の防止にとどまらず、根本的な対立の原因に取り組むことを目的としている。以下では、SCBMs の具体的な提案を示す。

1. 軍事的透明性の向上

軍事的透明性の向上は、誤解や誤算を防ぐための重要な手段である。具体的には、以下のような措置が含まれる：

・ホットラインの再構築と強化

南北間および米朝間の軍事ホットラインを再構築し、危機的状況における迅速なコミュニケーションを可能にする。これには、定期的な運用確認や故障時の即時修復に関する取り決めも含まれるべきである。

・軍事演習の事前通知

大規模な軍事演習を実施する際には、一定期間前に相手方に通知し、演習の目的や規模を明確に説明する。さらに、観察員の派遣を許可することで、透明性をさらに高める。

・軍事境界線付近での特定地域の非武装化

DMZ 付近の特定地域を段階的に非武装化し、軍事力の配置を制限する。この措置は、双方が合意した検証メカニズムを通じて実施されるべきである。

2. 核リスク軽減措置

北朝鮮の核兵器能力と米韓の先制攻撃ドクトリンがエスカレーションのリスクを高めている状況では、核リスク軽減措置が不可欠である。以下はその具体例である：

- ・ **北朝鮮の核実験およびミサイル試験のモラトリアム再開**

北朝鮮が核実験と長距離ミサイル発射試験を再び停止することを目指す。同時に、米韓合同軍事演習の規模を縮小することで、相互の不信感を和らげる。

- ・ **非核化の段階的プロセス**

北朝鮮による核施設の凍結や部分的な廃棄を目指し、その見返りとして制裁の段階的な緩和を行う。初期段階では、北朝鮮の寧辺核施設の閉鎖と検証を条件に、特定の輸出品目に対する制裁の一時停止を検討する。

- ・ **核兵器使用に関する明確な合意**

北朝鮮、韓国、米国の間で、核兵器の使用条件を明確にし、不測の事態での核使用を防ぐための取り決めを行う。

3. 経済的および人道的協力

信頼醸成には、軍事的措置に加えて経済的および人道的協力が必要である。これにより、相互依存を高め、紛争を回避するインセンティブを作り出すことができる。

- ・ **経済特区の再開と新設**

開城工業団地などの経済協力プロジェクトの再開を目指す。これにより、南北間の経済的な相互依存を高める。また、国連制裁の枠内で可能な新たな経済特区の設立を検討する。

- ・ **人道支援の拡大**

国際社会や韓国が北朝鮮に対して人道支援を提供することを奨励する。特に、食糧や医薬品の供給は、北朝鮮国内の経済的困難を緩和し、対話の雰囲気醸成する助けとなる。

- ・ **文化的・人的交流の促進**

南北間のスポーツイベントや文化交流を復活させ、市民レベルでの相互理解を深める。

4. 包括的な平和体制の構築

朝鮮半島の持続的な安定を実現するためには、最終的には包括的な平和体制を構築する必要がある。これには、以下の要素が含まれる：

- ・ **朝鮮戦争の終結宣言**

南北朝鮮および米国が正式に朝鮮戦争の終結を宣言し、平和協定の交渉を開始する。

- ・ **地域安全保障枠組みの構築**

中国やロシア、日本を含む多国間の安全保障枠組みを構築し、朝鮮半島の安定に向けた協力を促進する。この枠組みは、軍事的な透明性、紛争予防、そして地域内での信頼醸成を目的とした定期的な対話メカニズムを含むべきである。

- ・ **不拡散レジームへの北朝鮮の再統合**

北朝鮮の核問題を解決するために、最終的には北朝鮮が核不拡散条約（NPT）に再加盟し、国際原子力機関（IAEA）による検証を受け入れることを目指す。このプロセスを支援するために、

北朝鮮が段階的に核兵器計画を縮小する見返りとして、経済的および外交的なインセンティブを提供する。

V. 政策提言：戦略的信頼醸成の実現に向けて

本稿で議論した信頼醸成措置（CBMs）および戦略的信頼醸成措置（SCBMs）は、朝鮮半島の不安定化リスクを軽減し、長期的には非核化の実現に向けた土台を築くものである。以下に政策提言を要約する：

1. 初期的措置としての軍事的信頼醸成

- ・南北間での軍事ホットラインの強化を最優先とし、危機管理の基盤を整備する。
- ・双方が軍事演習の情報を事前に共有し、規模縮小を交渉の初期段階で合意する。

2. 段階的な核リスク軽減プロセス

- ・北朝鮮による核およびミサイル試験のモラトリアム再開を目指し、見返りとして制裁の一部緩和を実施する。
- ・検証可能な形での核施設の凍結を進展させ、経済的インセンティブを段階的に提供する。

3. 経済協力を通じた信頼醸成

- ・開城工業団地の再開や新たな経済特区の設立を支援し、南北経済の相互依存を強化する。
- ・人道支援を拡大し、特に北朝鮮の脆弱な住民に必要な物資を提供する。

4. 包括的な平和体制の交渉開始

- ・朝鮮戦争の正式な終結宣言を促進し、平和協定の交渉を始めるための多国間フォーラムを設立する。
- ・地域的な安全保障枠組みを構築し、中国やロシア、日本の積極的な関与を促す。

5. 国際社会との協調を強化

- ・北朝鮮核問題に関する国連安保理の役割を強化し、制裁緩和と核軍縮の進展を関連付ける新たな枠組みを提案する。
- ・北朝鮮を核不拡散体制（NPT）およびIAEAに段階的に再統合するプロセスを支持する。

結論

朝鮮半島の非核化と持続可能な平和の実現には、即時的な解決を求めるのではなく、信頼醸成を基盤とした漸進的かつ協調的なアプローチが必要である。相互の安全保障上の懸念に対応するための実務的な措置を講じることで、双方間の不信感を和らげ、危機的不安定性を軽減することが可能である。戦略的信頼醸成措置（SCBMs）は、単なる軍事的安定の達成にとどまらず、長期的には非核化と地域的な平和体制の構築につながる基盤となるだろう。