

六カ国協議と東北アジア平和体制の構築

李 虎 男

一 はじめに

二〇一〇年は朝鮮戦争開戦六〇周年に当たる年である。

この年にあわせるように北朝鮮外務省も一月一日に報道官を通じて、「朝鮮半島で平和体制が確立されれば、核問題も発生しない」という声明を発表し、出来るだけ早く平和協定を締結するように呼びかけた。当然ながら、北朝鮮は二〇〇五年の「九・一九共同声明」を意識して平和協定の構築を強調したと思われる。「九・一九共同声明」では、「関連諸国は、適切な実務者協議を開き、朝鮮半島における永久的平和体制について協議」することを明記しており、北朝鮮もこの点を意識し、平和協定を提案したといえよう。朝鮮半島の非核化を実現させるためには、六カ国協議の再開と「九・一九共同声明」のみならず、二〇〇七年の「二・

一三協議」と「一〇・三声明」を再確認する必要がある。

特に、「九・一九共同声明」では、関連諸国は「行動対行動」、「原則対原則」という段階的な相互調整方式が明記されており、アメリカ合衆国も朝鮮半島の非核化を進展させるためには、関連諸国との議論が不可欠である点を十分理解していると思われる。

従って、本論では、まず、朝鮮半島平和体制構築の必要性を考察し、六カ国協議で発表された三つの共同声明相互の関連性を考察し、東北アジア多国間安保協力の方向性について検討する。

二 なぜ朝鮮半島平和体制構築が必要なのか

① 戦闘行為なき停戦体制

国際法上、朝鮮半島の停戦体制は、「戦争の一時中止」

という、いわゆる休戦状態である。簡単に言えば、「戦闘行為なき戦争状態」にあるのだ。一九五三年に締結された停戦協定は五条六三項目からなり、現在有効状態であるのは、わずか八項目しかない。それにもかかわらず、この協定が五〇余年間、朝鮮半島の平和と安定に寄与したことは事実である。

冷戦終結後、アメリカ国防省は「東アジア戦略構想（EASI）」を発表し、韓国等に駐留するアメリカの地上軍と一部空軍兵力を三段階に分けて縮小し、韓国の防衛を韓国軍に任せようとした。この計画によって一九九一年三月、米韓両国は、国連側の軍事停戦委員会の首席代表を韓国に入れ替えた。ところが、北朝鮮はこれを停戦協定違反であるとし、一九九二年八月には北朝鮮軍事停戦委首席代表を召還し、停戦体制を有名無実化する試みを本格化させた。

一九九三年四月、チェコの中立国停戦監視委員会の代表団が撤退したのを契機として、一九九四年一月には中国の軍事休戦委員会代表団、一九九五年二月にはポーランドの中立国停戦監視委員会の代表団が相次いで撤退し、朝鮮半島の停戦体制が崩壊し始めた。

一九九四年四月、北朝鮮は「新たな平和保障体制」の構築を表明し、米朝平和協定の締結を求めるようになる。一九九四年五月には「朝鮮人民軍板門店代表部」を設置し、停戦体制の無力化を加速化させ、一九九六年四月には、「停戦協定遵守任務放棄宣言」を発表するに至った。

北朝鮮の停戦体制の放棄に対し、米韓両国も二つの協議体勢を作り上げた。一つは南北朝鮮とアメリカ、中国が参加する「四者会談」であり、もう一つは、「国連軍司令部軍事停戦委員会」である。

北朝鮮は前者を受け入れ、四者会談が始まった。四者会談の枠組の中には「緊張緩和」と「平和体制」という分科委員会が設置され、一九九七年から一九九九年八月まで、計六回の会談が行われたが、北朝鮮が強く求めた在韓米軍の撤退などの扱いを巡り、協議は決裂した。停戦協定を管理するあらたな体制を模索する最中に二回目の北朝鮮核危機が発生した。これを契機に、四者会談を再開させるか、あるいは新たな平和体制を構築させる枠組を構築すべきかという新たな状況が生まれたのである。

② 北朝鮮核開発問題との相互関連性

冷戦時代における東北アジア地域では、伝統的な地政学的対立構造が存在してきた。すなわち、日米韓三ヶ国を中心とする「南方三角」という同盟関係と中朝ソ連を中心とする「北方三角」である。しかし、冷戦終結と共に、韓国は中国とソ連と国交正常化を実現することによって冷戦構造の一角が崩壊したが、冷戦構造のもう一つの角である北朝鮮は日本、アメリカとの関係改善ができず、敵対関係が続くことになる。

この中で、北朝鮮は核開発の正当性をアメリカの対北朝

鮮敵視政策に原因があると主張しはじめた。とりわけ、朝鮮半島の非核化の実現を含む朝鮮半島問題を平和的に解決させるためには、①公平的な平和体制への転換、②対米関係正常化が必要である、と強調したのである。例えば、二〇〇五年七月二二日、北朝鮮外務省は談話を発表し、「朝鮮半島における不安定な停戦状態を公平な平和体制へ転換することが、朝鮮半島問題を平和的解決する過程になる」とした。北朝鮮の金桂冠六カ国協議首席代表も、「アメリカが北朝鮮を核兵器で攻撃しないことを信じさせることが重要であり、平和共存のため、法律的かつ制度的な枠組みを構築すべきである」と強調した。

北朝鮮の主張からは、「米朝関係正常化」と「朝鮮半島平和体制の構築」は、「相互主権の尊重」、「内政無干渉」、「不可侵及び武力不行使」、「紛争の平和的解決」など安全保障の約束をアメリカから取り付けたいという思惑の裏返しであることが読み取れる。

北朝鮮とアメリカは朝鮮戦争の当事者である。しかし、両国間では国境問題などを含む複雑な問題が存在せず、さらには、戦争責任問題や賠償問題などを取り上げることにも困難な状況である。従って、北朝鮮が強調する米朝関係正常化と朝鮮半島平和協定の構築には一理あると思われる。

三 三つの共同声明との相互連関性

ここでは、朝鮮半島の非核化、米朝正常化、朝鮮半島平和体制の構築のプロセスなど三つの問題を細分化して考察する。

① 朝鮮半島の非核化の流れ

二〇〇五年に発表された「九・一九共同声明」では、北朝鮮がすべての核兵器と現存する核プログラムを放棄するという目標を明確に提示した。これらの非核化の目標は、四つの段階に分けて考察する。

第一段階は、二〇〇七年二月に開催された第五回六カ国協議三段階会議及び合意文書で発表された「二・一三合意」によって具体化された。国際原子力機関（IAEA）の監視団が北朝鮮を訪問し、同年の七月まで三つの核施設の閉鎖、封印作業を完了した。しかし、北朝鮮がマカオの銀行バンコ・デルタ・アジア（BDA）で資金を洗浄しているとされたBDA問題によって予定より遅れて実施された。

第二段階は、二〇〇七年九月二七―三〇日の六カ国協議で合意されたが、日米両国が本国からの承認が必要であると主張したため、最終合意文は一〇月三日に発表された。

「二・一三合意」では、二段階措置として、二〇〇七年一月三十一日までに三つの核施設の一項目の無能力化を完了し、すべての核施設とプログラム、核物質の申告リスト作成も完成することになった。同時にアメリカも北朝鮮をテロ支援国から解除し、対敵性国交易法による経済制裁を

終了させた。

第三段階は、合意されたレベルでの核施設の不能力化作業、申告されたプルトニウム、濃縮ウラン計画（UEP）を検証することである。また、北朝鮮が保有しているすべての核施設と核兵器の解体、核物質、核プログラム関連装備、資料など提出のタイムラインを協議する。

第四段階は、すべての核施設の解体作業を終わらせ、核兵器を含むすべての核物質、解体装備、施設、関連装備資料などの国外転出を完了させる。同時に、解体された北朝鮮の関連地域には緑地化作業を行うことになる。

② 米朝関係の正常化問題

二〇〇五年の六者協議では、北朝鮮核問題を平和的解決させるための原則を明確に示した「九・一九共同声明」が採択された。声明では、米朝両国は、相互主権を尊重し、平和的に共存し、各自の政策によって関係正常化のために合意した。しかし、六カ国協議では軽水炉問題とアメリカの対北金融制裁問題によって一時中断された。

二〇〇七年二月に開催された第五回六カ国協議三段階会議まで、膠着状態が続いていたが、「九・一九共同声明の初期段階移行措置」によって「二・一三合意」が導き出された。「二・一三合意」では、両国間の懸案を解決し、全面的外交関係の樹立を経て、米朝関係正常化に向け、両国間の実務者協議の場を設けることになった。同年三月五、

六日、ニューヨークで米朝関係正常化実務者協議が開催された。協議では、国交正常化ための条件として北朝鮮非核化の進展、アメリカによる北朝鮮のテロ支援国からの削除、対敵性国交易法適用の終了などの問題が論議された。一方、北朝鮮代表である金桂冠外務省次官は、連絡事務所の開設問題より直ちに国交正常化まで進めるべきであると主張した。

二〇〇七年九月一、二日に、スイスのジュネーブで二回目の米朝正常化実務者協議が開催された。会議では、両国の正常化問題より九月二七日の六カ国協議の事前協議の性格が強かった。とりわけ、北朝鮮が取るべき措置（不能力化の水準、濃縮ウランのプログラム「UNEPの疑惑解消」とアメリカの正常化措置（対北テロ支援国からの除名、対敵性国交易法適用終了）などが主な論議となった。

両国間の協議などを経て、二〇〇七年一〇月には「九・一九共同声明の二段階移行措置」を盛り込んだ「二・一三合意」が採択された。これによって北朝鮮は、二〇〇七年一月三日まで三つの核施設を不能力化し、すべての核施設、核物質、核プログラムを提出することを求めた。これに対応する形で、アメリカも北朝鮮をテロ支援国指定から除名し、適対国交易法適用終了を同時に行うように決められた。

「九・一九共同声明」の三段階の過程では、アメリカを含む六カ国協議の関連国が北朝鮮が申告する内容に同意し

た場合、米朝関係が急速に進展する可能性を内包した。当時のブッシュ政権は、大使級より一段階下の正式外交関係を結ぶことも検討したと言われている。

③ 朝鮮半島平和体制の構築のプロセス

朝鮮半島平和体制の構築させるためには、二つのプロセスが必要である。まずは、朝鮮半島における終戦宣言の終了である。これによって戦争状態が平和状態に転換し、安全保障問題のみならず、対外関係などでこれを保障する制度が確立されるわけである。そして、もう一つは、平和協定が必要である。朝鮮半島問題は、単なる南北朝鮮の問題だけではなく、朝鮮半島を取り巻く国際問題でもあるため、関連諸国との国際的協力がなにより必要である。

(1) 終戦宣言のプロセス

朝鮮半島平和体制プロセスの第一歩は、戦争当事者による「戦争の終結」を公式に宣言することである。「終戦宣言」は、戦争当事国の指導者の署名が入ったため、国際法上の拘束力を持つ合意文書である。

「終戦宣言」という構想が注目を浴びるようになったのは、二〇〇六年一月一八日、ベトナムのハノイで開催された米韓首脳会談である。当時のブッシュ大統領は「北朝鮮が核を放棄すれば、終戦宣言と平和条約を締結する用意がある」と発言した。当初、この提案は、終戦宣言と平和

条約を一つのパッケージであると認識された。しかし、「終戦宣言文」の署名と「平和条約」締結を区分し、北朝鮮が核施設の不能力化と核プログラムの申告を完了した後、終戦宣言を発表すれば、金正日総書記の核廃棄の決心を導き出す可能性が高いと思われる。

南北朝鮮と米中首脳が終戦宣言に署名すれば、世界の歴史を変える新たな一ページになるだろう。四者首脳会談を通じて、朝鮮半島の戦争終決に関して合議すれば、法的拘束力はもちろんのこと、政治的、道徳的拘束力も確認することができる。とりわけ、「終戦宣言」の主な内容は、朝鮮戦争の終了、恒久的な平和協定の締結などの内容になるだろう。このような終戦宣言は、宣言の意味より南北朝鮮と米中の四方国の指導者、特に、米朝指導者が直接会談することにも大きな意味がある。会談によっては、北朝鮮が不能力化を超え、最後の核兵器廃棄することも可能であるだろう。

(2) 平和協定のプロセス

平和協定とは、戦争の終了を目的とする戦争当事者との間で交された文書による合意であり、平和体制を前進させる始まりでもある。平和協定の締結で最も重要なのは、当事者の選定である。朝鮮半島停戦協定は、国連軍、北朝鮮軍、中国人民支援軍との間で締結された。しかし、現在、中国人民支援軍と国連軍は存在していないため、北朝鮮は

「米朝平和協定」の締結を強く求めている。ところが、停戦協定の署名と平和協定の署名が一致する必要があるのが問題となる。停戦協定の締結以後、停戦体制の維持は、基本的に北朝鮮軍、在韓米軍、韓国軍が行われてきた。一方、中国は北朝鮮からの要請によって一九五八年に撤退した。従って、停戦協定を署名した各国の軍事委員会の責任者が平和協定に署名し、朝鮮半島平和体制を構築し、管理するのが適切であろう。

課題として認識すべきは、「南北朝鮮の平和協定」である。北朝鮮は、在韓米軍という現実を認めたくないのである。それを認める場合、結局、南北朝鮮と米国の三者協議による「南北米平和協定」が可能になるわけである。しかし、平和協定の実効性について疑問が生じる。「平和協定」には、東北アジア諸国の力関係を反映せざるをえないのだ。一九五三年に締結された停戦協定が戦争の再発を阻んだのは、東北アジア諸国の力関係を十分反映したからである。従って、平和協定の締結には、中国の参加が何より必要である。当然、平和協定は、南北朝鮮と米中の四カ国が基本協定を締結するとともに、米朝協定、南北協定も締結すべきである。四カ国の基本協定は、戦争状態の法的終了、朝鮮半島非核化、在韓米軍の処理問題などが重要なポイントになるだろう。

四 東北アジア多国間安全保障機構の設立の可能性

すでに指摘したように、冷戦終結にもかかわらず、東北アジア地域にはいまだに冷戦構造が残されている。米朝、日朝の間には相変わらず敵対関係が続いており、さらに、この地域を取り巻く国際環境、とりわけ、日米中ロシアなど強大国がこの地域での主導権を得るための熾烈な神経戦が展開されている。一方、近代史から見ると、日本と朝鮮半島、日中、日露、朝鮮戦争などの数多くの侵略戦争、植民地支配という歴史的トラウマが重く残されており、多国間安全保障枠組みを論議し硬い構造となっている。

① 平和体制構築に関する関連諸国の立場

最初に、アメリカが東北アジア多国間安全保障枠組みを打ち出した。アメリカの朝鮮半島首席代表であるジャック・プリチャード (Jack Prichard) は、六カ国協議を東北アジア多国間安全保障枠組として構築すべきであると指摘した¹⁾。

さらに、ライス国務長官 (当時) も上院承認聴聞会で北朝鮮を「暴政の前哨基地」と名指しして指摘しながらも、「アメリカは北朝鮮を攻撃する、侵攻する意思をまったくもっておらず、北朝鮮が核兵器計画を検証可能な方式かつ

放棄する体制を取れば、アメリカは北朝鮮に多国間安全保障体制を提供する」用意があることを明らかにした。

アメリカ政府は、北朝鮮の核放棄による多国間安全保障方式によって東北アジア多国安全保障体制のような外交的戦略を構想していたと思われる。とりわけ、アメリカは東北アジア安全保障協力体制の論議が、米朝関係正常化、朝鮮半島平和体制などの議論と共に、北朝鮮が有している「核保有」という名の安全保障上の脅威を除去することに重点を置いたと思われる。

中国が多国間安全保障会議あるいは安全保障協議に対し、積極的に動いているのも事実である。かつて、中国は、多国間安全保障体制は、中国包囲網構築の一環として認識し、極めて消極的な態度を取ってきた。ところが、二回目の北朝鮮の核開発危機がクローズアップされることによって、朝鮮半島の平和と安定が中国の安定と経済発展にマイナス影響を及ぼしかねないという危機感が生じた。

日本の場合は、日米同盟を補充すると同時に、周辺諸国に軍事大国化への配慮を除外する思惑もあった。さらに、米軍撤退、中国の軍事大国化、北朝鮮核脅威などの状況に対応するためにも多国間安全保障体制が必要であったと言える。特に、多国間安全保障体制を通じ、「憲法九条」の制約を乗り越え、朝鮮半島問題に対する地域安全保障の面における役割を果たしたいという思惑もあった。

ロシアは、東北アジア地域における影響力を回復させる

ためにも多国間安全保障体制の構築を積極的に支持しており、朝鮮半島問題だけではなく、ひいては、東北アジア地域の平和体制を実現する過程において一定的な役割を果たすこと次第が「成功」であるという立場である。一方、平和体制の構築の範囲が東北アジア地域まで拡大すればロシアの介入する立場が拡大すると同時に、アメリカ、日本の影響力が低下しうることも可能であるため、最も積極的な姿勢を見せているのだ。

北朝鮮は、多国間安全保障体制の構築が軍事的主権を制約する可能性が高いと認識しているため、これまで否定的な立場を取ってきた。しかし、近年、米朝両国間の接触と対話の窓口として六カ国協議など多国間会議に積極的に応じている。だが、多国間会議が北朝鮮を批判する会議にもなる可能性が存在しているため、脱退あるいは消極的な姿勢で臨む可能性も存在している。

② 二回の東北アジア平和安全保障会議の状況

六カ国協議は同床異夢の中で、東北アジア多国間安全保障協力の必要性に共感し、二〇〇七年の「二・一三合意」によって、六カ国協議の「九・一九共同声明」を実行するため五つの実務者協議の一つ協議として作られた。この会議は、東南アジアのアセアン地域安保フォーラム（ARF）をモデルとして東北アジア地域における平和と安全保障協力の構想を推し進めることが主な目的である。

(1) 第一目の実務者協議

第一回目の会議は、二〇〇七年三月一六日、北京にあるロシア大使館で行われ、東北アジア地域における政府間の多国間安全保障協力体制の構成方案などが議論された。会議では、参加国がそれぞれ二国間次元からの安全保障条約、安全保障関連する国際機関などでの契約、二国間協定文書、多国間安全保障機構の合意文書、憲章などについて、検討し、安全保障に関する共通認識を求めることにした。

アメリカ首席代表であるクリストファ・ヒル國務省次官補は、会議に参加した後、「実務者協議の中には、至急解決すべき会議があるし、非常に重要な会議もある」と指摘し、「東北アジア平和安全保障会議が非常に重要な会議」であることを強調した。

(2) 第二目の会議

第二回目の会議は、二〇〇七年八月二〇、二一日、モスクワで開催された。この会議で、東北アジアの平和安全保障メカニズムを導く原則について論議し、六カ国協議の参加国同士による信頼構築の可能性についても協議した。特に、東北アジア平和安全保障メカニズムについては、参加国は「国連憲章」、「一九・一九共同声明」、「二・一三合意」などの協定を検討し、各国が共通の目標と原則を一致する作業が必要であることを確認した。そして、議長国であるロシアが提案した法案を五カ国が議論する方法と、五カ国

それぞれが法案を議長国に提出する方法などについて認識を一致させた。

五 結びに代えて

今の東北アジア地域の秩序は、歴史的な大変化に直面している。このような大変化は、北朝鮮核問題の平和的解決のみならず、朝鮮半島平和体制の構築、東北アジア地域における多国間安全保障機構の構築など歴史的な宿願が達成される過程でもある。

東北アジア地域の平和と安定のためにも、以下のような点を考えなければならない。まず、朝鮮半島平和体制の構築は、協定の締結だけではなく、南北朝鮮関係の改善も必要である。南北朝鮮の関係改善は、社会的、経済的交流だけではなく、軍事的信頼構築と軍費統制も必要である。しかし、李明博政権以後、南北朝鮮関係は、「和解協力」関係から「冷戦状態」に置かれている。南北朝鮮の関係改善が六カ国協議の再開のみならず、東北アジア地域の平和協定にプラスの作用を果たすのである。

第二は、朝鮮半島平和体制の構築は、東北アジア地域における多国間安全保障協力と平行して進める必要がある。とりわけ、朝鮮戦争は、朝鮮国内の戦争であると同時に、世界的次元から行われた冷戦構造の産物でもある。従って、朝鮮半島の分断構造、東北アジア地域の冷戦構造を作り出

した原因でもある。この構造を切り崩すためには、朝鮮半島の終戦体制を平和体制に転換させるためにも、朝鮮半島の次元を超え、東北アジア地域という巨視的な次元からの安全保障協力体制が必要不可欠である。

第三は、東北アジア多国間安全保障機構を設立する過程においては、地域内にある特定国家を反対し、孤立させるために構築するべきではないということである。もしそのようなことになるなら、東北アジア地域の平和と安定の機構より葛藤と紛争を引き起こす危険性を内包しているからである。

最後に、東北アジア地域における多国間安全保障体制は、単なる軍事的安全保障問題のみならず、エネルギー問題、食糧問題、環境問題、領土問題などの課題を全般的に取り組むべき機構として構築すべきであろう。

注

- (1) 朝鮮中央通信 二〇一〇年一月二日。
- (2) 六カ国協議の「九・一九共同声明」では、「北朝鮮の非核化」ではなく、「朝鮮半島の検証可能な非核化 (the verifiable denuclearization of the Korean peninsula) と明記した。北朝鮮核活動だけではなく、韓国の査察なども必要である。

- (3) 朴健一「朝鮮半島問題と东亚共同体的建设」東北亜平和フォーラム発表論文 二〇〇八年一〇月一三日。

- (4) 朴、前掲論文。

- (5) 何志工「朝鮮半島平和協定与平和機構」『東北亜地域合作』二〇〇八年、三〇〇頁。

- (6) 例えば、「米朝平和協定」の代わりに国交正常化協定を締結する場合、平和協定に取り入れる内容が含まれない問題が生じるため、これを補完させるためには、「終戦宣言」が必要である。

- (7) Larry Nixsch and Raphael Perl, *North Korea: Terrorism List Reform?*, CRS Report for Congress, Updated April 6, 2007.

- (8) 『連合ニュース』二〇〇七年三月七日。

- (9) 新华网 二〇〇七年九月三日。

- (10) 新华网 二〇〇六年一月一九日。

- (11) 朱峰「六方会谈的制度建设与东北亚多边安全机制」『國際關係理論与東亜安全』二〇一〇年三五五頁。

- (12) 朱峰「布什政府的半岛政策与朝鲜核危机」『國際關係理論与東亜安全』二〇一〇年、一五五頁。

- (13) 新华网 二〇〇七年三月一六日。

- (14) 新华网 二〇〇七年八月二日。