

博士学位請求論文

多国間強制外交と非核化合意

Multilateral Coercive Diplomacy and Denuclearization Agreements

令和3年1月

拓殖大学大学院 国際協力学研究科安全保障専攻 博士後期課程

8D752

白川 義和

博士学位請求論文

多国間強制外交と非核化合意

Multilateral Coercive Diplomacy and Denuclearization Agreements

令和3年1月

拓殖大学大学院 国際協力学研究科安全保障専攻 博士後期課程

8D 7 5 2

白川 義和

目次

序論	1
(1) 問題の所在	1
(2) 本論文の目的と意義	3
(3) 従来の研究	7
(4) 本論文の構成	12
第1部 多国間強制外交と諸問題	15
第1章 強制外交の理論	15
(1) 強制外交を巡る理論と核問題	15
①シグナルの重要性	15
②強制外交のタイプ類別と成否	17
③安心供与と関与	20
④小括	22
(2) 強制外交における経済制裁の効果	23
①強制外交における軍事行動の評価	23
②強制外交における経済制裁の有効性	24
③強制外交の成功率の高い相手国の条件	27
④小括	31
(3) 強制外交と関与政策	32
(4) 威嚇と安心供与の関係	34
①積極的安全保証と消極的安全保証の特長	34
②積極的安全保証と消極的安全保証の現実的対立	37
③小括	39
第2章 多国間強制外交の理論と分析の枠組み	39
(1) 多国間強制外交の特徴	39
(2) 強制外交の理想的政策	41
(3) 小括：核問題における強制外交の分析の基準	44
第3章 「リアリスト型」と「制度主義者型」の強制外交	45
(1) 米国の核不拡散政策とNPT体制	45
①NPT体制の経緯	45

②NPT の問題性	47
③NPT の運用の類型	48
④小括	50
(2) 核問題における米国の強制外交	50
①NPT と米国の不拡散政策	50
②核問題に関する米国の政策の4 類型	51
③小括	53
(3) 核問題における安保理制裁とその効果	54
①安保理制裁の実績	54
②北朝鮮への安保理の対応	55
③イランへの安保理の対応	60
④小括	63

第2部 核問題における強制外交の事例研究 64

第1章 米国単独の強制外交と米朝枠組み合意	64
(1) なぜ単独の強制外交となったのか	64
(2) 枠組み合意に至る強制外交の分析	65
(3) 米朝リープ・デー合意：威嚇なき関与外交の失敗	74
(4) 小括	80
第2章 米国主導の多国間強制外交と非核化合意	81
(1) 米英とリビアの核協議：多国間強制外交の成功	81
(2) EU3 とイランの核協議：条件なき関与外交の失敗	88
(3) EU+3+3 とイランによる JCPOA：多国間強制外交の成功	95
(4) 北朝鮮の核問題を巡る6 か国協議：多国間強制外交の失敗	110

第3部 核開発の推進要因と強制外交 129

(1) 核開発放棄の事例と類型	129
(2) 北朝鮮の核開発の推進要因	133
①体制の保証	134
②瀬戸際外交	136
③核抑止力の保持	138
④小括	141
(3) イランの核開発の推進要因と強制外交	142

①核問題の経緯	142
②安全保障モデル	145
③国家の威信モデル	147
④国内政治モデル	148
⑤小括	149

第4部 核合意の形式に関する考察 150

(1) ロードマップ方式と一括包括方式	150
(2) 米朝枠組み合意：ロードマップ方式の陥穽	152
(3) 6か国協議共同声明と関連合意：欠陥だらけのロードマップ	155
(4) JCPOA：一括包括方式の成果と限界	158
(5) 小括	161

結論 165

(1) 核問題における多国間強制外交の効果	165
①多国間強制外交の効果について	165
②リアリスト型と制度主義者型の強制外交を組み合わせる効果について	167
(2) 核抑止力保持を目的とする国に対する強制外交の限界	168
(3) 核合意の成立、維持の条件	170
①合意方式における一括包括方式の有効性	171
②TFT（行動対行動）の原則維持の有効性	172
③セカンダリー・サンクションの有効性	173
④安心供与と安全保障環境の改善	175
(4) まとめ	178

参考文献 180

インタビュー・リスト 202

略語一覧

本文及び脚注において二度以上記載する用語（条約、機構、制度、合意の名称等）について、その略語をまとめた。

- AEOI Atomic Energy Organization of Iran（イラン原子力エネルギー機構）
BDA Banco Delta Asia（バンコ・デルタ・アジア）＝マカオの金融機関
CISADA Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010（イラン包括制裁法）
EU European Union（欧州連合）
JCOPA Joint Comprehensive Plan of Action（包括的共同作業計画）＝イラン核合意
KEDO Korean Peninsula Energy Development Organization（朝鮮半島エネルギー開発機構）
IAEA International Atomic Agency(国際原子力機関)
IAI Illicit Activities Initiative（違反行為防止構想）
NAM Non-Alignment Movement（非同盟運動）
NATO North Atlantic Treaty Organization（北大西洋条約機構）
NPR Nuclear Posture Review（核態勢見直し）
NPT Nuclear Non-Proliferation Treaty（核拡散防止条約）
PSI Proliferation Security Initiative（拡散に対する安全保障構想）
TCOG Trilateral Coordination and Oversight Group（日米韓3か国調整グループ）
WMD Weapons of Mass Destruction（大量破壊兵器）

目次

序論	1
(1) 問題の所在	1
(2) 本論文の目的と意義	3
(3) 従来の研究	7
(4) 本論文の構成	12
第1部 多国間強制外交と諸問題	15
第1章 強制外交の理論	15
(1) 強制外交を巡る理論と核問題	15
①シグナルの重要性	15
②強制外交のタイプ類別と成否	17
③安心供与と関与	20
④小括	22
(2) 強制外交における経済制裁の効果	23
①強制外交における軍事行動の評価	23
②強制外交における経済制裁の有効性	24
③強制外交の成功率の高い相手国の条件	27
④小括	31
(3) 強制外交と関与政策	32
(4) 威嚇と安心供与の関係	34
①積極的安全保証と消極的安全保証の特長	34
②積極的安全保証と消極的安全保証の現実的対立	37
③小括	39
第2章 多国間強制外交の理論と分析の枠組み	39
(1) 多国間強制外交の特徴	39
(2) 強制外交の理想的政策	41
(3) 小括：核問題における強制外交の分析の基準	44
第3章 「リアリスト型」と「制度主義者型」の強制外交	45
(1) 米国の核不拡散政策と NPT 体制	45
①NPT 体制の経緯	45

②NPT の問題性	47
③NPT の運用の種類	48
④小括	50
(2) 核問題における米国の強制外交	50
①NPT と米国の不拡散政策	50
②核問題に関する米国の政策の4 類型	51
③小括	53
(3) 核問題における安保理制裁とその効果	54
①安保理制裁の実績	54
②北朝鮮への安保理の対応	55
③イランへの安保理の対応	60
④小括	63

第2部 核問題における強制外交の事例研究 64

第1章 米国単独の強制外交と米朝枠組み合意	64
(1) なぜ単独の強制外交となったのか	64
(2) 枠組み合意に至る強制外交の分析	65
(3) 米朝リープ・デー合意：威嚇なき関与外交の失敗	74
(4) 小括	80
第2章 米国主導の多国間強制外交と非核化合意	81
(1) 米英とリビアの核協議：多国間強制外交の成功	81
(2) EU3 とイランの核協議：条件なき関与外交の失敗	88
(3) EU+3+3 とイランによる JCPOA：多国間強制外交の成功	95
(4) 北朝鮮の核問題を巡る6 か国協議：多国間強制外交の失敗	110

第3部 核開発の推進要因と強制外交 129

(1) 核開発放棄の事例と類型	129
(2) 北朝鮮の核開発の推進要因	133
①体制の保証	134
②瀬戸際外交	136
③核抑止力の保持	138
④小括	141
(3) イランの核開発の推進要因と強制外交	142

①核問題の経緯	142
②安全保障モデル	145
③国家の威信モデル	147
④国内政治モデル	148
⑤小括	149

第4部 核合意の形式に関する考察 150

(1) ロードマップ方式と一括包括方式	150
(2) 米朝枠組み合意：ロードマップ方式の陥穽	152
(3) 6か国協議共同声明と関連合意：欠陥だらけのロードマップ	155
(4) JCPOA：一括包括方式の成果と限界	158
(5) 小括	161

結論 165

(1) 核問題における多国間強制外交の効果	165
①多国間強制外交の効果について	165
②リアリスト型と制度主義者型の強制外交を組み合わせる効果について	167
(2) 核抑止力保持を目的とする国に対する強制外交の限界	168
(3) 核合意の成立、維持の条件	170
①合意方式における一括包括方式の有効性	171
②TFT（行動対行動）の原則維持の有効性	172
③セカンダリー・サンクションの有効性	173
④安心供与と安全保障環境の改善	175
(4) まとめ	178

参考文献 180

インタビュー・リスト	202
------------	-----

略語一覧

本文及び脚注において二度以上記載する用語（条約、機構、制度、合意の名称等）について、その略語をまとめた。

- AEOI Atomic Energy Organization of Iran（イラン原子力エネルギー機構）
BDA Banco Delta Asia（バンコ・デルタ・アジア）＝マカオの金融機関
CISADA Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010（イラン包括制裁法）
EU European Union（欧州連合）
JCOPA Joint Comprehensive Plan of Action（包括的共同作業計画）＝イラン核合意
KEDO Korean Peninsula Energy Development Organization（朝鮮半島エネルギー開発機構）
IAEA International Atomic Agency(国際原子力機関)
IAI Illicit Activities Initiative（違反行為防止構想）
NAM Non-Alignment Movement（非同盟運動）
NATO North Atlantic Treaty Organization（北大西洋条約機構）
NPR Nuclear Posture Review（核態勢見直し）
NPT Nuclear Non-Proliferation Treaty（核拡散防止条約）
PSI Proliferation Security Initiative（拡散に対する安全保障構想）
TCOG Trilateral Coordination and Oversight Group（日米韓3か国調整グループ）
WMD Weapons of Mass Destruction（大量破壊兵器）

序論

(1) 問題の所在

核拡散の防止は世界の安全保障の重要な課題となり続けている。米英仏中露の5か国に核兵器国を限定する核拡散防止条約（NPT）体制が1970年に発足した後、イスラエル、インド、パキスタンがNPTの枠外で核兵器の保有に至った。一方、南アフリカは核兵器を保有した後に核放棄を自ら決断し、リビア、イラクは核開発を企図しながら、断念に追い込まれた。

核兵器を保有する国は、ケネディ米大統領が1963年の時点で、「1970年代には最大15～25か国に達する」と予測した数よりは少ない。原子力技術の発達を踏まえれば、核兵器の拡散は限定的にとどまっているという考えもある¹。

それでも、核不拡散問題が消えたわけではない。1990年代以降はとりわけ、北朝鮮とイランの核問題に焦点が当てられてきた。北朝鮮は1980年代後半から、イランは2000年代から問題が深刻化し、米国が中心となって核開発阻止の政策を進めてきた。米国は北朝鮮やイランとの間で、核開発の凍結もしくは阻止を目的とした、いくつかの二国間及び多国間の合意を結んだ。しかし、いずれの場合も、問題の完全な解決には至ったとはいえない。

1994年10月の米朝枠組み合意(Agreed Framework)は、2002年10月に北朝鮮のウラン濃縮型の核兵器開発計画が発覚したことに伴い、崩壊した。2005年9月に米中韓日露と北朝鮮が合意した6か国協議共同声明は、2006年10月の北朝鮮の核実験により、死文化した。

2015年7月のイラン核合意（Joint Comprehensive Plan of Action=JCPOA、包括的共同行動計画）は、2017年1月に発足したトランプ米政権によって見直しが行われ、米国は2018年5月に合意から離脱した。

北朝鮮やイランのように、国際規範から逸脱した形で核兵器の開発を行う、もしくはその疑いを持たれる国に、米国を中心とする国々はいかに対処すべきか。限定的な軍事行動やその脅し、制裁などの懲罰的対応を含む強制外交(coercive diplomacy)は、どこまで有効なのか。核を放棄させるうえで、相手国との対話や経済支援などのインセンティブは、どの程度必要なのか。懲罰的対応と関与(engagement)をどう組み合わせた場合、強制外交は効果を発揮することができるのか。本論文はこうした問題認識の上に立っており、以下の三つの点から意義深い問いだといえる。

¹ Scott D. Sagan, "The Causes of Nuclear Weapons Proliferation," *Annual Review of Political Science*, Vol.14, June 2011, p.228.

第一に、北朝鮮やイランの核問題は、米国の外交安保政策の重要課題となっている。米国のクリントン政権(1993年～2001年)、ジョージ・W・ブッシュ政権(2001年～2009年)、オバマ政権(2009年～2017年)は、北朝鮮とイランに対し、軍事行動や強制外交、関与政策など、様々なオプションを検討し、試行錯誤を繰り返した。ブッシュ大統領は、2002年の一般教書演説で、イラクと合わせて、北朝鮮とイランを「悪の枢軸」と呼び、大量破壊兵器開発の阻止のため、先制攻撃も辞さない方針を示した²。当時、米国内では、北朝鮮とイランが先制攻撃による「破滅」を避けるために米国の要求に屈するというネオコンの主張(バンドワゴン論)と、北朝鮮やイランは米国に対する核抑止力の構築を加速させるというリアリストの主張(勢力均衡論)に分かれた³。ネオコンの主張に反し、北朝鮮やイランは核開発の抑制に向かわなかった。核拡散には、国力の非対称性を棚上げする側面があり、懲罰的な措置だけで対処することは難しいという議論がある⁴。それだけに、核問題における強制外交の効果については、多角的な見地で研究する必要がある。

第二に、北朝鮮やイランの核保有は、地域の安全保障環境に多大な影響を及ぼす可能性がある。北朝鮮は核兵器の開発に加え、日本と韓国を射程内に収める弾道ミサイルを多数保有し、在日米軍基地を攻撃するという威嚇も行っている。2017年7月、北朝鮮は2回にわたり、大陸間弾道ミサイル(ICBM)「火星14」の発射実験に成功したと発表した。2017年11月には、「米本土全域を攻撃できる」とする新型ICBM「火星15」を発射し、日本海に落下させた。

イランの核保有もまた、中東地域全体の緊張を高め、イスラエルなどを巻き込んだ形の新たな紛争や核開発競争につながりかねない。イスラエルは、イランが核兵器を保有した場合、イランとの戦争を辞さない姿勢を示している。米国が北朝鮮やイランへの関与を弱めた場合、サウジアラビアやトルコが核兵器を保有しようとしたり、日本で核兵器を求める声が強まったりするなど、周辺国が独自の行動をとり始め、地域の安保環境が変容するとの懸念が、米国の知識人の間でもたれている⁵。裏返して言えば、北朝鮮やイランは地域の安全保障環境を一変させ、自国の安全を高めるために、核兵器を保有しようとする可能

² The President's State of the Union Address, Jan. 29, 2002, <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>>, accessed on March 4, 2019.

³ John J Mearsheimer, "Hans Morgenthau and the Iraq war: realism versus neo-conservatism," *openDemocracy*, May 25, 2005, <https://www.opendemocracy.net/en/morgenthau_2522jsp/>, accessed on March 4, 2019

⁴ 中山俊宏『『ならず者国家』と条件付き関与政策—米国の対北朝鮮政策を中心に』小此木政夫編『危機の朝鮮半島』(慶應義塾大学出版会、2006年)17頁。

⁵ ロバート・ケーガン(Robert Kagan)ブルッキングス研究所上級フェローのインタビュー。米ワシントン。2013年9月13日。

性がある。こうした「安保上の動機」で核開発を進める国にいかなる外交政策が有効なのか、考察を深めることが不可欠である。

第三に、北朝鮮とイランの核問題は、NPT に基づく不拡散体制を揺るがす可能性がある。北朝鮮は 1993 年と 2003 年の 2 度にわたって NPT からの脱退を宣言し、国際原子力機関 (IAEA) の監視要員を追放している。NPT は、米英仏中露の 5 か国しか核兵器国と認めていないが、北朝鮮はこの枠組みとは離れて、「核保有国」を宣言するに至った。

米英仏中露が NPT 体制下の核兵器国として核軍縮への努力を課されているのに対し、北朝鮮は NPT の制約を事実上受けていない。インドが NPT に加盟していなくても、原子力供給国グループ (NSG) のガイドラインの順守宣言や米印原子力協定などを通じて不拡散の信頼性を高めようとしているのとは事情が異なる。北朝鮮のような国が続出すれば、NPT 体制は崩壊の危機に瀕することになる。米国内には、北朝鮮の核兵器保有によって、日本や韓国が核を放棄する原則を再考し、地域での軍拡競争を引き起こす、という懸念が根強い⁶。

イランも 2002 年以降に核開発疑惑が深まる中で IAEA と険悪な関係に陥り、査察体制の継続が危ぶまれていた。2015 年の JCPOA によって、イランは NPT が認める「原子力の平和利用」の権利に基づき、核関連研究を継続することと引き換えに IAEA の査察を受け入れることになった。NPT の権威はかろうじて守られたが、盤石とは言い難い。核問題に対処するうえで、NPT 体制の維持にどうつなげていくのかという視点は欠かせない。

以上の論点をまとめると、核問題における強制外交の効果を研究するにあたっては、①米国の核不拡散政策との関係②核兵器開発を推進する国の動機との関係③NPT 体制への影響——の三つの視点が考えられる。本論文ではこのうち、①の米国の核不拡散政策と、②の核開発国の推進要因に焦点を絞り込み、米国の強制外交が非核化の成果を上げる条件について仮説を立てて、その検証を試みる。北朝鮮のように、米国に対する核抑止力の保持を主眼に核戦略を構築している国に対する強制外交の限界も明らかにする。

(2) 本論文の目的と意義

NPT の枠外で核兵器を保有する国が出現する事態は、地域の安全保障環境の悪化を避ける上でも、核不拡散体制を維持する上でも、阻止することが望ましい。だが、核兵器を開発する国の核関連施設にミサイル攻撃を行うといった軍事行動は、紛争拡大の可能性や、攻撃に伴う人的・経済的コストを考えると、必ずしも最良の選択肢とはいえない。この観

⁶ Ashton B. Carter, William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999), p.221.

点から、核保有を企図する国に軍事的、経済的な威圧を加え、外交交渉によって核開発を断念させる強制外交は重要であり、研究を深める意義は大きいと考える。

大国同士で強制外交が機能しにくいことは、2014年のロシアによるクリミア併合後、米国による対露経済制裁がクリミアの原状を回復する効果をあげていないことにも示されている。冷戦終結直後のボスニアやハイチのように、米国が地域紛争で積極的な強制外交を行う事例も減っている。そうしたなかで、米国が強制外交を実施する可能性が高いのが、軍事力が非対称な国の核不拡散問題であると言える。核開発を放置すれば、その国が持つ核兵器が米国や同盟国への軍事的脅威となりうる一方、拡散国への直接的な軍事行動は、核兵器を巻き込んだ紛争に発展する危険からとりづらい。このことから、強制外交を活用するメリットは大きいと考えられる。

核問題における米国の強制外交を分析するうえで、筆者は、リアリストの国際政治理論に基づく「リアリスト型の強制外交」と、国連などの国際機関の権威を重視する「制度主義者型の強制外交」に分類することが有益だと考える。これは、米国の国際主義の類型を以下の4つに大別するアプローチ⁷を踏まえたものである。

①米国の覇権や米国単独での他国との勢力均衡を目的とした「単独主義・現実主義（覇権・勢力均衡）」

②米国が軍事的方法で、単独で他国の民主主義を促進したりする「単独主義・リベラリズム（価値リベラル＝ネオコン）」

③軍事力や抑止を念頭に置く現実主義的色彩の濃い「多角主義・現実主義（多角的枠組みの利益）」

④制度的なリベラリズムに基づき、包括的な国際制度を通じて関与する「多角主義・リベラリズム（制度リベラル）」

「リアリスト型」は①に関連するもので、力（パワー）を求める競争を国際政治の本質とし、国際秩序が戦争によって破壊されたり形成されたりするとみなして、国家を生存させるパワーと安全の確保を最優先する考えに基づく⁸。これを核問題における強制外交に援用すると、相手国の核兵器開発や核保有によって、自国の安全保障に悪影響が及んだり、パワー・バランスに変化が生じたりする事態を阻止するため、核開発を放棄させるための軍事的威嚇や経済制裁を重視することになる。このタイプの強制外交は、多国間で実施する場合、威嚇の手段やコストの分担について、参加するアクターの利害を一致させることに手間がかかり、合意形成が難しい。このため、多国間よりも、単独の国家による強制外

⁷ 山本吉宣『「帝国」の国際政治学—冷戦後の国際システムとアメリカ』（東信堂、2006年）15—22頁。

⁸ 土山實男『安全保障の国際政治学 焦りと傲り [第2版]』（有斐閣、2014年）80頁。

交と親和性が高いと考えられる。

「制度主義者型」の強制外交は、国家のパワーだけに着目せず、国際機関が国際政治を安定させる力を持つという考えを重視する⁹。この場合の強制外交は、国連安全保障理事会やIAEA、欧州連合（EU）の権威や正当性、調整能力を重視し、安保理決議に基づく経済制裁などの強制措置を通じて相手国の核開発の阻止を図る。正当性と法的拘束力を持つ枠組みが期待できるため、参加するアクターの支持を得やすく、多国間の強制外交と親和性が高いと考えられる。核問題においては、NPT 自体に加盟国に条約の規定を順守させる強制力はない。このため、NPT の枠外での政治力学による強制力やインセンティブ、正当性の提供が必要であると言える¹⁰。制度主義者型の強制外交は NPT を補完する役割も期待されることになる。

リアリスト型と制度主義者型の強制外交は、完全に対立する概念ではない。大国が国益増大のために国際機関を利用することがあるように、米国がリアリスト型の強制外交と制度主義者型の強制外交を組み合わせることも可能である。覇権による世界システムの理論を援用すれば、リアリスト型を「米国一国の覇権体制」に、制度主義者型を「米国を中心とする先進自由主義諸国のシステムとしての覇権体制」に、それぞれ関連づけることができる¹¹。例えば、「核兵器のない世界」を提起したオバマ政権の核政策においては、究極の目標として核廃絶を主導（リード）するリベラリズムの論理と、「現実には核兵器が存在する以上、核による抑止（ヘッジ）を担保する」というリアリズムのアプローチの間で、バランスがとられていた¹²。リアリズムとリベラリズムだけで現実の国際政治には対処できないとするアプローチは、当事者が規範意識に基づき、相互に穏和な行動を積み重ねることによって平和が導かれるとするコンストラクティズムの概念にもつながると言える。

以上を踏まえ、本論文では、強制外交の理論や概念を精査したうえで、核不拡散問題における強制外交が単独で行われるか、多国間で行われるか、また、「リアリスト型」か「制度主義者型」かによって、その効果にどのような差が生じるかについて考察する。これらの要素が、強制外交の成否に大きく影響する、より次元の高い変数ではないか、というのが筆者の問題提起である。

具体的な論点として、以下の仮説を提起し、その検証を行いたい。

⁹ John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Winter 1994/95 (Vol. 19, No.3), p.6.

¹⁰ 秋山信将「核不拡散レジームの危機とアド・ホックな協議体：イランの核問題における EU3+3 の役割」『一橋法学』8（2）97—120 頁。

¹¹ 川上高司『国際秩序の解体と統合』（東洋経済新報社、1995 年）103 頁。

¹² 川上高司「『核のない世界』、『核のある世界』—オバマ政権の核政策と日本—」『海外事情』2009 年 10 月号。2—31 頁。

① 多国間による強制外交は、単独での強制外交よりも、非核化合意や核放棄の措置の実効性を高めるうえでより肯定的な影響を与えることができる。

② リアリスト型の強制外交と制度主義者型の強制外交を組み合わせた場合、非核化合意や核放棄の措置において、より肯定的な影響を与えることができる。

これらの仮説を実証する事例として、リビアの核放棄に関する米英とリビアの合意(2003年)、米朝枠組み合意(1994年)、北朝鮮の核問題を巡る6か国協議共同声明(2005年)、JCPOA(2015年)と、それぞれの合意のプロセスを取り上げる。これらの合意やプロセスを主導したのは米国であり、ジョージ・H・W・ブッシュからオバマまでの核問題に関する強制外交を包括的に考察し、その成果と限界を提示することになる。

また、強制外交が成立せず、「威嚇なき関与外交」に終わり、有効な非核化合意を得られなかった事例として、米朝リープ・デー合意(2012年)、EU3+3(英仏独)とイランの核協議(2003～2005年)もとりあげる。

また、本論文では、核合意の方式についても、ゲーム理論や制裁、安心供与に関する先行研究の知見を基に、以下の4つの仮説を提起し、リビアや北朝鮮、イランの核問題の事例に適用されることの実証を試みる。

① 「ロードマップ(行程表)方式」よりも「一括包括方式」の合意が望ましい。

② 「TFT(Tit For Tat)=行動対行動」の原則に基づくことが核合意の有効性を高める。

③ スマート・サンクションよりもセカンダリー・サンクションの方が、効果が大きい。

④ 安心供与は核合意に有効であるが、核抑止力保有を動機とする国には限界がある。

①において、ロードマップ方式の核合意は、非核化の最終目標を設定したうえで、それに向けた段階的措置の履行と検証メカニズムを組み込むことになる。これに対し、一括包括方式の核合意では、非核化を段階的でなく、一気に達成する枠組みとなる。ゲーム理論の分析に基づけば、ロードマップ方式は一時的な妥結は容易だが、合意事項の段階的な履行やその調整を巡る交渉で「繰り返しのゲーム」となるので、合意の維持は難しいと考えられる。一方、一括包括方式は、合意を達成するのは難しいが、「一度きりのゲーム」となるので、その後の決裂はロードマップ方式よりはしにくい。いずれの方式も時間がたてば合意が崩壊する危険は高まるが、少なくとも非核化の成果を短期的に上げるうえでは、ロードマップ方式よりも一括包括方式の合意の方が望ましいと考えられる。

②においては、同じくゲーム理論の「囚人のジレンマの応報戦略」によって、「TFT(行動対行動)」の原則に基づくことが合意の有効性を高める」との仮説を立てることができる。

③においては、相手の核開発抑制を目的とする強制外交の制裁の実効性という点で、国民生活への打撃回避も考慮にいった国連安保理制裁などのスマート・サンクションよりも、米国のリアリスト型の制裁を軸とするセカンダリー・サンクションの方が、効果が大きい

という仮説が考えられる。

④においては、過去の北朝鮮との核合意の事例から、北朝鮮のように核開発と核保有を公言し、核抑止力の保持を核開発の動機とする国に対しては、安心供与の効果には限界があるのではないか、という議論を展開する。

以上に述べた強制外交の分析の枠組みと核合意のタイプを北朝鮮、リビア、イランの核問題に割り当てて図式化すると、図1の通りとなる。

図1 強制外交と核合意の類型及び合意の効果（筆者作成）

	米国の核外交のタイプ (参加国)	強制外交のタイプ	核合意のタイプ	合意の効果
リビアの核放棄	多国間強制外交(英米)	リアリスト型	一括包括方式	検証可能な完全核放棄
米朝枠組み合意	米国単独の強制外交	リアリスト型	ロードマップ方式	プルトニウム型核開発の凍結
6か国協議共同声明	多国間強制外交(米中韓日露)	制度主義者型	ロードマップ方式	無し
米朝リープ・デー合意	無条件関与外交	威嚇なし	実験凍結のみ(米朝で合意の発表内容に相違)	無し
パリ合意	英仏独の関与外交	威嚇なし	濃縮凍結のみ	EUとイランの信頼醸成
JCPOA	多国間強制外交(米英仏独中露EU)	リアリスト型＋制度主義者型	一括包括方式	ウラン濃縮制限、重水炉建設凍結(10-15年間)

(3) 従来の研究

強制外交に関する研究は、冷戦時代に発展した。シェリング(Thomas Schelling)とジョージ(Alexander L. George)が理論の枠組みを定め、深めていった。シェリングの *Arms and Influence* (1966年)は、強制外交における軍事力について、「伝統的な力の行使」とは異なる「威嚇的な力の行使」として、相手を説得する手段としての軍事力の役割に焦点を当てた¹³。

これに対し、ジョージとシモンズ(William E. Simons)らによる *The Limits of Coercive Diplomacy* (1971年、第二版1994年)は、「強制外交の限界」というタイトルに示されている通り、その効果により慎重な見方をとる¹⁴。ジョージは、強制外交の定義について、

¹³ Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966)

¹⁴ Alexander L. George, David K. Hall, William E. Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam* (New York: Little, Brown and Company, 1971)

「相手がすでに着手した行動を停止、もしくは(かつ)元に戻させることを説得する試み」とし、相手が要求に従わない場合に懲罰を与えるという威嚇を強調している¹⁵。強制外交は、シェリングの「強要」に類似した概念だが、ジョージの強制外交は防御的な戦略なのに対し、シェリングの強要には恐喝 (blackmail) の要素として威嚇の攻撃的な使用も含まれる点で違いがある¹⁶。

シェリングの著作も、ジョージらの研究も、ともに、ソ連の脅威の封じ込めを目的とする「核時代の大国外交」に米国の戦略理論を関連付けたという時代的背景がある。このため、強制外交の目的は、ソ連の抑止に重点が置かれていた¹⁷。ティエス (Wallace J.Thies) は、米国の北ベトナム政策の失敗の考察から、威嚇的な圧力はうまくいかないケースが大半であるとし、キューバ危機や朝鮮戦争のように迅速な威嚇が真に必要な場合を除いては、威嚇は慎重に検討すべきだと論じている¹⁸。

冷戦の終結により、冷戦構造が課していた制約が解かれたことで、強制外交の研究は新たな段階を迎えた。フリードマン (Lawrence Freedman) は、*Strategic Coercion: Concepts and Cases* (1998 年) で、シェリングやジョージらの研究を踏まえて、冷戦後の強制外交を戦略概念として見直す必要性を指摘し、「戦略的な威嚇 (Strategic Coercion)」という用語を提起した。その定義について、「他者の戦略的な選択に影響を与えるための、慎重に検討された、意図的で明白な脅し」と規定している¹⁹。冷戦後の強制外交の効果を高めるには、威嚇の戦略性が重要になるということであろう。ジャービス (Robert Jervis) は、威嚇と、他国の軍を物理的に打ち負かして欲するものを得る「野蛮な暴力」を区別し、威嚇とは相手に罰を与えるか、その脅しをかけることで相手の価値に痛痒を与えるかリスクにさらし、敵の意思に働きかけるものだと論じている²⁰。

こうした概念を基に、イラクのサダム・フセインによる核開発問題への対処や旧ユーゴ・ボスニア紛争での米欧の軍事介入などが、冷戦後の強制外交の事例研究の対象となった。

Alexander L. George and William E. Simons, ed., *The Limits of Coercive Diplomacy, 2nd edition* (Boulder: Westview Press, 1994)

¹⁵ Alexander L. George, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991), p.5.

¹⁶ Andrew C. Winner, "Coercive Diplomacy Theory and Multilateral Attempts at Coercion," presented at the International Studies Association Conference, February 2010.

¹⁷ Lawrence Freedman, "Introduction," Lawrence Freedman ed. *Strategic Coercion: Concepts and Cases* (Oxford: Oxford University Press, 1998), p.1.

¹⁸ Wallace J.Thies, *When Governments Collide* (Berkeley: University of California Press, 1980), pp.415—416.

¹⁹ Freedman, "Introduction," p.3.

²⁰ Robert Jervis, *American Foreign Policy in a New Era* (New York and London: Routledge, 2005), p.62.

核抑止理論では、核攻撃に対する報復核攻撃の威嚇による抑止が主要な研究対象だったのに対し、冷戦後の強制外交では、空爆などの軍事行動や経済制裁の効果に焦点が当てられた。1991年のハイチの軍事クーデターに対する米国のハイチ経済制裁と軍事行動は、1994年の軍事政権の退陣につながり、冷戦後の強制外交の典型例とみなされている²¹。

ハイチに対する圧力には国連も加わった。これは、冷戦後の強制外交が、冷戦時代の大国間の争いとは異なり、「多国間で基本的な規範や原則を強制する政策」という側面を持っていることを示している²²。冷戦時代の抑止理論が、自国の死活的な利益を守るために、敵と同等の力を持つことに重きが置かれたのに対し、冷戦後の強制外交は、自国より小さな力を持つ国への対処の様相が強いことも特徴といえる²³。歴代の米政権が北朝鮮など、核を持とうとする国に強制外交を企図してきたことも、こうした論点から説明することができるだろう。

では、冷戦後の強制外交はいかなる場合に効果を発揮するのか。ヤコブセン(Peter Viggo Jakobsen)は、*Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War: A Challenge for Theory and Practice* (1998年)で、この点に関する考察を提示している。この中で、強制外交が成功する主要な条件を、「信憑性のある力の威嚇を発する意思」だとした。成功例が少ない理由については、西側諸国が、その問題に関する利害が大きいか、軍事的成功の見込みが高い場合を除いて、威嚇する意思を欠いているからだ指摘している²⁴。

ヤコブセンは、多国間での集団的行動が強制外交の効果を促進するのか、妨げるのかについて考察を加えているが、これは例外的であり、強制外交が多国間で行われることの影響に着目した研究は極めて乏しい。ウィナー(Andrew C. Winner)は、多国間による強制外交が将来、国際安全保障政策の主流となる可能性が高く、多国間の枠組みが強制外交の戦略と結果にどう影響するかを理解することは、理論上も政策上の見地からも重要である、と主張している²⁵。また、強制外交の要素の一つである制裁については多くの先行研究があるが、制裁の「成功」「失敗」の定義や、制裁にかかるコストに関する研究は乏しく、分析を深める意義がある²⁶。

²¹ ジャービスは、ハイチの事例も、パナマ侵攻(1989年)や湾岸戦争、コソボ紛争と同様に、米国の武力行使の威嚇が信頼性を持たなかったため、軍事行動につながったと主張している(Jervis, *American Foreign Policy*, pp.127—129.)

²² Freedman, "Introduction," p.2.

²³ Ibid, p.3.

²⁴ Peter Viggo Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War: A Challenge for Theory and Practice* (London: Palgrave Macmillan, 1998), p. xi.

²⁵ Winner, "Coercive Diplomacy Theory and Multilateral Attempts at Coercion"

²⁶ David A. Baldwin, "The Sanctions Debate and the Logic of Choice," *International Security*, Vol. 24, No.3 (Winter 1999/2000), p.84.

冷戦後の強制外交は、ある国が他国に侵略しようとしたり、国内で自国民を抑圧したりするのを阻止するためだけでなく、リビアや北朝鮮、イランの核問題についても実行されてきた。核開発問題への対処は、相手国が実際に核兵器や核物質を保有している場合、武力行使によって核を巻き込んだ紛争に発展する可能性がある。このため、冷戦期の核戦略と、核問題における強制外交には一定程度、通じる部分があり、シェリングやジョージらの理論を核問題に援用しやすい側面があるといえる。核開発阻止の取り組みに関する研究には、米国の核不拡散政策や外交安保政策、国連安全保障理事会による制裁決議、個別の国による制裁の効果などに焦点を当てたものもあるが、強制外交の研究を通じて、これらを包括的に論じることが期待できよう。

核問題における強制外交の研究では、核技術の拡散防止に焦点を当てる「供給側アプローチ」だけでなく、国家の核保有の願望や動機を弱めることを目指す「需要側アプローチ」が欠かせない。セーガン (Scott D. Sagan) は、“Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb” (1996 年) で、国家が核兵器保有を推進する要因について、①安全保障の確保②国家の威信③国内政治上の要請—の 3 つのモデルを提起している²⁷。

以上のモデルを考慮し、強制外交で核放棄を誘引していくには、威嚇によって相手国を黙従(acquiesce)させるか、相手の不服従によってリスク・エスカレーションを招くかの選択肢を提示しながら、時に体制保証などの安心供与や経済制裁解除などの褒賞(rewards)を与え、一致点を探っていくことになる。このプロセスにゲーム理論を応用した考察を加え、強制外交の効果を探る研究も重ねられている。キッド(Andrew H. Kydd)の *Trust and Mistrust in International Relations* (2005 年)²⁸や、石田淳の「外交における強制的論理と安心供与の論理 威嚇型と約束型のコミットメント」(2010 年)²⁹が挙げられる。宮本悟の「北朝鮮の外交・安全保障の研究方法論と試論」(2018 年)は、ゲーム理論の強制モデルと安心供与モデルを用いた分析で北朝鮮の非核化が困難であると論じ、理論研究を地域研究や核問題の分析に応用する視点の重要性を提起している³⁰。

北朝鮮の核問題における米国の強制外交については、菱木一美の「米国の対北朝鮮核政

²⁷ Scott D. Sagan, “Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb,” *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/97)

²⁸ Andrew H. Kydd, *Trust and Mistrust in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 2005)

²⁹ 石田淳「外交における強制的論理と安心供与の論理 威嚇型と約束型のコミットメント」鈴木豊『ガバナンスの比較セクター分析——ゲーム理論・契約理論を用いた学際的アプローチ』(法政大学出版局、2010 年)

³⁰ 宮本悟「北朝鮮の外交・安全保障の研究方法論と試論」『現代韓国朝鮮研究』第 18 号 (2018.11) 1—12 頁。

策における『威圧』と『関与』—1994年「枠組み合意」の成立過程に関する考察—(2000年)や『『第二の北朝鮮核危機』と米外交—ブッシュ政権(第一期)の『強硬関与』政策に関する考察—(2006年)などがある³¹。だが、多国間と単独での強制外交の違いや、リアリスト型、制度主義者型の視角からの分析については、十分に言及されているとはいえない。

チャ(Victor D. Cha)のHawk Engagement and Preventive on Defense on the Korean Peninsula(2002年)³²や、中山俊宏の『『ならず者国家』と条件付き関与政策—米国の対北朝鮮政策を中心に—(2006年)は、米政権の強制外交と関与政策について詳しい考察を加えている。オハンロン(Michael O'Hanlon)とモチヅキ(Mike Mochizuki)のCrisis on the Korean Peninsula: How to deal with a Nuclear North Korea(2003年)³³は、ジョージ・W・ブッシュ政権のネオコンに代表される「威圧」学派も、伝統的な「関与」学派も、北朝鮮の核・ミサイル開発と、開発凍結の見返りに支援を得ようとする北朝鮮の悪癖を止められなかったとし、通常兵器を含めた北朝鮮の脅威削減と、北朝鮮への大規模な経済支援や安全の保証を柱とする「グランド・バーゲン」の必要性を提起した。山田高敬の「北東アジアにおける核不拡散レジームの『粘着性』とその限界」は、米朝枠組み合意に基づいて設立された朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO)に着目し、北朝鮮に対する非軍事的なアプローチをコンストラクティビズムの立場から論考している³⁴。これらの視点は、筆者との共通点があるが、強制外交の理論と不拡散問題、非核化合意のプロセスの関係については十分な分析がなされていない。

以上に諸所の学説と分析方法の潮流を述べたが、強制外交の研究はいまだ発展途上にある。米国の軍事力が相対的に減退し、米国政権が単独での強制外交に消極的になる傾向が強まっていることを踏まえれば、多国間による強制外交が今後増える可能性は高く、深めるべき研究対象だといえる。なかでも、核問題における多国間強制外交の効果や、リアリスト型、制度主義者型の強制外交と安心供与の役割、望ましい核合意の形式について、包

³¹ 菱木一美「米国の対北朝鮮核政策における『威圧』と『関与』—1994年「枠組み合意」の成立過程に関する考察—」『修道法学』22巻1・2号。81—124頁。菱木一美『『第二の北朝鮮核危機』と米外交—ブッシュ政権(第一期)の『強硬関与』政策に関する考察—』『修道法学』29巻1号。31—78頁。

³² Victor D. Cha, "Hawk Engagement and Preventive on Defense on the Korean Peninsula", *International Security*, Vol. 27, No1. (Summer 2002), pp. 40—78.

³³ Michael O' Hanlon & Mike Mochizuki, *Crisis on the Korean Peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea* (New York: McGraw-Hill, 2003), pp.83—90.

³⁴ 山田高敬「北東アジアにおける核不拡散レジームの『粘着性』とその限界—米朝枠組み合意およびKEDOに関する構成主義的な分析」大畠英樹・文正仁編『日韓共同研究叢書13 日韓国際政治学の新天地 安全保障と国際協力』(慶應義塾大学出版会、2005年)245—283頁。

括的に分析した研究は見当たらないことから、本論文のオリジナリティーと考える。

(4) 本論文の構成

以上の問題意識と目的に基づいて、本論文を序論と1～4部、結論で構成する。

序論で提起した核問題における強制外交に関する仮説は以下の通りである。

①多国間による強制外交は、単独での強制外交よりも、非核化合意や核放棄の措置の実効性を高めるうえでより肯定的な影響を与えることができる。

②リアリスト型の強制外交と制度主義者型の強制外交を組み合わせした場合、非核化合意や核放棄の措置において、より肯定的な影響を与えることができる。

また、非核化合意の方式や合意のプロセスについての仮説は以下の通りである。

- ① 「一括包括方式」の合意よりも「ロードマップ（行程表）方式」の合意が望ましい。
- ② 「TFT(Tit For Tat)=行動対行動」の原則に基づくことが核合意の有効性を高める。
- ③ スマート・サンクションよりもセカンダリー・サンクションの方が、効果が大きい。
- ④ 安心供与は核合意に有効であるが、核抑止力保有を動機とする国には限界がある。

第1部においては、強制外交をめぐる理論と米国の核不拡散政策について論じる。第1章で、強制外交の理論に関する研究の変遷について整理し、軍事行動と経済制裁の効果や、強制外交と関与政策の相違、威嚇と安心供与の関係などについて考察する。第2章で、多国間強制外交の理論と、核問題におけるその効果を分析する枠組みを提示する。第3章で、リアリスト型と制度主義者型の強制外交の分類について、米国の核不拡散政策と関連づけて詳しく議論する。核不拡散問題における国連安保理制裁とその効果についても考察する。

第2部は、第1部で提示した分析の枠組みに基づき、序論で提起した仮説の検証を試みる。第1章で、核問題における米国単独の強制外交の事例として、米朝枠組み合意を取り上げる。この事例では、北朝鮮が原子炉から核燃料棒を取り出し、プルトニウム抽出を進めようとしたのに対し、米国が在韓米軍の増強などでエスカレーション・ラダー（エスカレーションの梯子）を上げる一方、両国関係の改善や北朝鮮への軽水炉供与などの「アメ（褒賞）」を提示し、軍事衝突の回避と核開発の進行停止に成功した³⁵。安保理制裁などの

³⁵ 「エスカレーション・ラダー」は、ハーマン・カーンが考察した、対立状態や紛争、戦争が梯子を上るようにエスカレートする概念を示す。Herman Kahn, *On Escalation: Metaphors and Scenarios* (New York: Frederick. A. Praeger, 1965) ヘンリー・キンゼンジャーは1960年に、エスカレーションを「制限戦争が知らず知らずのうちに全面戦争

制度主義者型の強制外交よりも、米国単独による軍事行動の威嚇というリアリスト型の強制外交の側面が大きかったといえる。

これと比較する事例として、オバマ政権下の米朝リープ・デー合意を扱う。この合意は、北朝鮮の核実験・弾道ミサイル発射の中止と、米国による食料支援を柱としていた。合意からわずか数週間後に、北朝鮮が人工衛星打ち上げを名目とする長距離弾道ミサイルの発射実験を行い、合意はあっけなく崩壊した。オバマ政権が軍事的にも経済的にも北朝鮮への威嚇を十分に行わないまま、北朝鮮との対話と関与を優先した結果、核廃棄の実効性に関してきわめて内容が乏しい合意となった。このプロセスを強制外交の要件を満たさない「威嚇なき関与外交」と位置づけ、その脆弱性を分析する。

第2章で、核問題における米国主導の多国間強制外交による非核化合意の事例として、リビアの非核化合意、JCPOA、6か国協議共同声明を取り上げる。リビアの非核化合意とJCPOAは、相手国の核兵器開発の動きを停止させた点では、「成功例」と位置付けられる。これらのプロセスで、多国間による強制外交がどの点で貢献したのかについて考察する。これに関連し、JCPOAと比較する事例として、EU3とイランによる核協議とパリ合意を扱い、「米国不在の強制外交」と位置付けて、その限界について考察を加える。6か国協議については、多国間の強制外交が北朝鮮の核開発の進行を止められなかった「失敗例」として、その原因となる要素について分析する。

第3部は、核兵器の開発を進める側の立場に視点を移し、核開発の推進要因と強制外交の関係について考察する。南アフリカなど、一時は核武装を検討あるいは実際に核保有まで進みながら、最終的に放棄を決断した国の事例とその背景について類型化を試みる。そのうえで、北朝鮮とイランの核開発の推進要因を分析し、序論で提起した強制外交に関する仮説がこれらのケースにあてはまることを示したい。

第4部では、非核化合意を「ロードマップ方式」と「一括包括方式」に分類し、分析を加える。米朝枠組み合意と6か国協議共同声明をロードマップ方式の合意、リビアの核合意とJCPOAを一括包括方式の合意と位置付け、それぞれの利点と欠点を検証する。

以上の分析を踏まえ、結論において、強制外交と非核化合意に関する仮説が北朝鮮やイランの核問題に適用できることを論じる。

本論文で使用する用語は、北野充が示した定義を基にして、軍事目的の原子力活動を「核開発」、平和目的の原子力活動を「原子力開発」とし、イランの遠心分離器によるウラン濃

へと発展するまで戦力増強が徐々に積み重なること」と定義した（ローレンス・フリードマン『戦略の世界史（上）戦争・政治・ビジネス』貫井佳子訳《日本経済新聞社、2018年》266頁。）

縮などの核開発疑惑に関連した活動、計画は、「核活動」「核計画」と表記する³⁶。核開発（疑惑）に対処するための対話・交渉は「核協議」「核交渉」とする。

分析や考察にあたっては、米国や英国の政府公文書、米大統領や米政府高官、日韓政府高官らの回顧録、記者会見資料のほか、北朝鮮やイランの国営メディアの報道を用いた。北朝鮮やイランの核問題を担当した元米政府高官らに行った筆者のインタビュー記録も活用している。

³⁶ 北野充『核拡散防止の比較政治—核保有に至った国 断念した国—』（ミルネヴァ書房、2016年）11頁。

第1部 多国間強制外交と諸問題

第1章 強制外交の理論

(1) 強制外交を巡る理論と核問題

①シグナルの重要性

強制外交の研究を先導したシェリングは、合理的な紛争に関する研究を「紛争の戦略」と呼び、紛争にかかわる行動を交渉過程ととらえることによって、当事者双方に利益となる結果が存在することを提起した³⁷。核拡散も国際紛争につながる可能性がある問題であり、相手国の非核化のために行う核協議を「紛争の戦略」の視点から分析することは有益だろう。

シェリングが強調するのは、相手国に対するシグナルの信憑性である。シグナルとは、関係国の認識に影響を与えることを意図してとられる行動を意味する。シェリングは、「われわれは、脅しに信憑性があってはじめて抑止が効果的になること、その信憑性は脅しを実行するコストやリスクに依存することを知っている」とし、「さらにわれわれは、脅しに信憑性をもたせるには、それを必ず実行することにコミットすることが必要であるといった考えを発展させてきた」という³⁸。

米政権で外交・国防政策の実務を担ってきたペリー(William Perry)は、自らの経験に基づき、同様の主張をしている。ペリーは、クリントン政権時代に国防長官として第1次北朝鮮核危機に対処し、その後、政権の北朝鮮政策の立案・調整役も務めた。ペリーは、2017年8月、トランプ米大統領が北朝鮮に対する核の先制使用の可能性を示唆したことに対し、「核兵器の使用警告を抑止目的に関連付けてきた歴代米政権の政策に反する」と指摘したうえで、次のように主張した³⁹。「われわれは中身の無い威嚇はしない。なぜなら、中身の無い威嚇は、われわれの信頼性を弱め、われわれが真に実行を企図する威嚇の力を弱めるからだ」。

³⁷ Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1966), pp. 3—7. 邦訳 トーマス・シェリング『紛争の戦略 ゲーム理論のエッセンス』河野勝訳(勁草書房、2008年) 3—6頁。

³⁸ Schelling, *The Strategy of Conflict*, p.6. シェリング『紛争の戦略』6頁。

³⁹ William Perry, Statement on North Korea remarks, August 9, 2017.
<<http://www.wjperryproject.org/notes-from-the-brink/statement-by-william-perry-on-north-korea-remarks>>, accessed on August 9, 2019.

実際に、威嚇のシグナルが失敗した事例としては、英サッチャー政権が英領群島フォークランドに大規模な海軍艦隊を派遣せず、アルゼンチンの軍の侵攻を防げなかったことや、米トルーマン政権が韓国の李承晩政権に韓国防衛を確約せず、北朝鮮の韓国侵攻と朝鮮戦争を招いたことが挙げられている⁴⁰。

相手国に影響力を行使する手段としては、「威嚇」に加え、「懲罰 (punishment)」や「報償 (reward)」、「約束」があり、これらの関係に着目した分析がある⁴¹。懲罰と報償は、相手国の過去の行動や現在進行中の行動を対象とする。これに対し、威嚇と約束は、相手国の将来の行動に関するものだ。このため、当該国 A の相手国 B に対する報償や懲罰の行使は、B の将来の行動に対する約束や威嚇にかかわるシグナルの信憑性を高める目的でなければならない、という主張である⁴²。

これに関連し、アレクサンダー・ジョージらは、強制外交について、威嚇や脅しにのみ依存する「単純化」への警告を発している⁴³。相手国に対する要求を外交で実現するうえで、強制外交は「純粋な威嚇」とは区別すべきであり、相手国の要求順守に対する抵抗を減らすために、肯定的誘因 (positive inducements) や見返り (quid pro quo) を与える取引、交渉、妥協の可能性が含まれると論じている。「危機が終わった後に見返りが履行されないのではないか」という相手側の疑心を取り除くうえで、妥当かつ拘束力のある誘因を相手に与え、誘因に対する信頼を得ることが重要である、という主張だ⁴⁴。その具体例として、1938～1941 年の米国の対日政策を挙げている。米国は日本に対する軍需物資の禁輸など、経済的懲罰を通じた強制戦略をとった。だが、実際に日本にいかなる行動を期待しているのかがシグナルとして明確に伝わらなかったため、日本は米国の「エスカレートした強制外交」を受け入れがたい最後通牒と受け止めて、開戦という致命的な決断を下した⁴⁵。経済制裁が結果的に日本の譲歩を引き出せず、全面戦争に至ったことは、米国の強制外交の失敗と解釈できる。威嚇がどんなに強力で信憑性があっても、政策目標を明確に

⁴⁰ 鈴木基史『平和と安全保障』（東京大学出版会、2007 年）64—67 頁。

⁴¹ David Singer, "Inter-Nation Influence: A Formal Model," *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 2 (Jun. 1963), pp. 420—430.

⁴² Ibid, p.427.

⁴³ Alexander L. George, "The Development of Doctrine and Strategy", Alexander L. George, David K. Hall, William E. Simons, *The Limits of Coercive Strategy*, 1st edition (Boston: Little, Brown and Company, 1971), p.25.

⁴⁴ Ibid, pp.25—26.

⁴⁵ Paul Gordon Lauren, Gordon A. Craig, Alexander L. George, *Force and Statecraft: Diplomatic Challenges of Our Time, Fourth Edition* (New York/Oxford: Oxford University Press, 2007), pp.206—209. 邦訳：ポール・ゴードン・ローレン、ゴードン・A・クレイグ、アレキサンダー・L・ジョージ『軍事力と現代外交—現代における外交的課題 [原書第 4 版]』木村修三、滝田賢治、五味俊樹、高杉忠明、村田晃嗣訳（有斐閣、2009 年）242—245 頁。

せず、相手国に適切なインセンティブを与えない場合は、強制外交の失敗につながる可能性があるといえる⁴⁶。

②強制外交のタイプ類別と成否

ジョージは強制外交について、相手を説得することによって、相手の行動を途中でやめさせ、その目標の達成を阻止する「タイプ A」と、相手の行動を元に戻させる「タイプ B」に区分している⁴⁷。

タイプ A は、相手の行動を未然に阻止する「抑止」に近い。核問題に当てはめれば、相手の核開発の進行を停止させる強制外交（タイプ A）と、核開発を進める相手に核兵器や核関連物質、核施設を放棄させ、核開発を始める前の状態に戻させる強制外交（タイプ B）に分類することができる。ジョージらが指摘する通り、要求を達成する難易度は、タイプ A→タイプ B の順に増す。このため、当該国は、自らの要求に対する相手国の「抵抗の動機」の強さを計算しながら、要求内容を過度なものにせず、最も重要なものに絞り込む戦略が必要となる⁴⁸。ジョージは、強制外交は軍事行動の代替手段を提供するものであり、たとえ力を使うとしても、相手に要求を受け入れさせるための「極めて限定的な力の警告的な使用」ととどめるべきだと強調する⁴⁹。

米国のジョン・F・ケネディ政権がキューバ危機の収拾に成功した背景には、「威嚇と見返りの組み合わせ」と「政策目的や相手国への要求の限定」があった⁵⁰。ケネディはソ連指導者のフルシチョフに、海上封鎖などの威嚇を行うだけでなく、最終的には、キューバからのソ連のミサイル撤去と引き換えに、海上封鎖の停止とキューバ不侵攻の確約、トルコからのジュピター・ミサイルの撤去という見返りを与えた⁵¹。ケネディがソ連に対する要求をミサイル撤去に限定せず、ソ連のキューバに対するすべての軍事的、経済的影響の排除まで求めていたら、ソ連の「抵抗の動機」はより大きくなり、収拾が難しくなる可能性があった⁵²。

こうしたジョージらの議論を踏まえ、米国の核不拡散政策にあてはめれば、次のような分析の枠組みが考えられる。

⁴⁶ Ibid, p.215. 邦訳 251—252 頁。

⁴⁷ George, “The Development of Doctrine and Strategy”, p.24.

⁴⁸ Ibid, p.26.

⁴⁹ George, *Forceful Persuasion*, p.5.

⁵⁰ George, “The development of Doctrine and Strategy,” pp.25—26.

⁵¹ ドン・マントン、デイヴィッド・A・ウェルチ『キューバ危機 ミラー・イメージングの罠』田所昌幸、林晟一訳（中央公論新社、2015 年）153—162 頁。

⁵² George, “The Development of Doctrine and Strategy,” p.26.

1 米国は核開発を進める国に、必要な威嚇を行い、見返りを与えたのか。威嚇と見返りの供与は、核協議でいかなる役割を果たしたのか。

2 相手国は、米国が見返りを供与すると信頼したのか。

3 核開発を進める国に対する米国の要求内容は、適度に限定され、焦点が絞られていたのか。

4 米国の要求に対し、相手国の「抵抗の動機」の強さはどれくらい大きかったのか。

さらに、問題になるのは、威嚇や見返りの供与に関するシグナリングが十分に行われ、その信頼性を高められるかどうかである。シェリングは、米国が相手国に「攻撃を受けた場合は反撃する」と威嚇しても相手国が攻撃を自制しない場合に米国議会や世論の非難を受ける政治的コストや、海外での小規模の米軍駐留の「仕掛け線＝tripwire」のコストが米国の手を縛り、結果的に米国の交渉力を高めることにつながる、と論じた⁵³。

これを応用したフェロン（James D. Fearon）は、議会や世論の反響などの「国内観衆費用（domestic audience cost）」による「事後」のコストを「手を縛られた状態」、軍部隊集結など財政的負担となる「事前」のコストを「埋没費用」とそれぞれ名付けた。どちらも、「ブラフ（こけおどし）」では「コストを伴うシグナリング」にはならないとしたうえで、戦争の危険はより高くなるものの、「手を縛られた状態」でのシグナリングの方が、「埋没費用」よりもより多くの効果があると論じている⁵⁴。

一方、現実には、強制外交だけで紛争の収拾に成功する事例は決して多くはない。成功例は強制外交全体の32%に過ぎないとの分析もある⁵⁵。パナマの麻薬輸出とマネーロンダリング（1989年）、イラクの大量破壊兵器開発（1990年と2003年）、セルビアによる民族迫害（1998年）、アフガニスタンのタリバン統治とテロ支援（2001年）に対し、米国は威嚇のシグナルを発したが、相手国は米国の要求に応じず、米国は直接的な軍事行動に踏み切るに至った⁵⁶。1990年代の北大西洋条約機構（NATO）によるコソボ空爆作戦は、強制外交の「成功」との評価が多い一方、NATOの標的選定や交戦規定、威嚇のエスカレーションを巡る政治的制約が、危機を長期化させ、作戦の効果を危うくしたとも論じられて

⁵³ Schelling, *The Strategy of Conflict*, pp.187—193. シェリング『紛争の戦略』195—200頁。

⁵⁴ James D. Fearon, “Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands Versus Sinking Costs”, *Journal of Conflict Resolution*, 41(1): pp. 68—90.

⁵⁵ Robert J. Art and Patrick M. Cronin, *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 2003), p.387.

⁵⁶ Robert Jervis, “Getting to Yes to Iran: The Challenges of Coercive Diplomacy,” *Foreign Affairs*, Jan/Feb 2013.

<<http://www.saintjoehigh.com/ourpages/auto/2013/9/30/56198742/13-0102%20Getting%20to%20Yes%20With%20Iran.pdf>>, accessed on August 9, 2019.

いる⁵⁷。

強制外交が成功しない例が多いのは、威嚇と安心供与 (reassurance) が補完関係にあるとは限らず、逆に、互いにその効果を打ち消すことがあるからだと考えられる⁵⁸。米国が軍事行動などの威嚇を強めるほど、安心供与の約束に対する相手国の信頼性は低くなるという側面があるからだ。ジャービスは、イランの核問題に対する米国の強制外交を例に挙げ、米国の外交に対する「観衆」が複数存在し、それぞれの利害が異なるために、観衆費用の計算が複雑になることが、「信頼できる約束」を難しくする一因だと論じた⁵⁹。

例えば、米国がイランに対し、イランの体制の安全に関する安心供与のシグナルを送るとしよう。その場合、イスラエルのイランに対する安全を、米国がイスラエルの同盟国として保証する原則に矛盾する、といった問題が生じてくる。米国のイランに対する威嚇や安心供与が、米国内の世論、イスラエル、アラブ国家、北朝鮮のような核拡散国といった様々な「観衆」にどのように受け取られるかによって、威嚇や安心供与が「コストのかかるシグナル」になるかどうかは変わってくると言えよう。

リビアのカダフィ政権の核開発放棄は、米国の強制外交の数少ない成功例とみなされている。ジェントルソン (Bruce Jentleson) は、成功のカギが以下の3点にあったと論じた⁶⁰。

①「比例性 (proportionality)」=目的と手段を均整化し、強制外交の目的をリビアの政権交代ではなく、政策の変更とした。

②「相互性」(reciprocity)=「アメ」と「ムチ」を組み合わせ、米英とリビアが段階的な措置を基盤にした相互主義で信頼関係を築いた。

③「威嚇の信頼性」(Coercive Credibility)=リビアに対する多国間の経済制裁と一定の軍事的威嚇によって、威嚇の信頼性を高めた。

①の比例性は、強制する側の目的と手段の関係を示す。相手国に対する要求が大きいほど、相手が順守するコストは大きくなり、強制する側にとっても、相手が順守しない場合のコストを増やしたり、順守した場合に与える利益を増やしたりする戦略の必要性が増大する。ジョージらが論じたように、強制外交は実際に軍事力を使う必要はなく、使用する

⁵⁷ Winner, "Coercive Diplomacy Theory and Multilateral Attempts at Coercion."

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Jervis, "Getting Yes to Iran."

⁶⁰ Bruce Jentleson, "Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World", *The Stanley Foundation Policy Analysis Brief*, December 2006, <<https://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/pab06CoerDip.pdf>>, accessed on Feb. 26, 2019. Bruce W. Jentleson and Christopher A. Whytock, "Who 'won' Libya? The Force-Diplomacy and Its Implications for Theory and Policy," *International Security*, Vol.30, No.3 (Winter 2005/06), pp.47—86.

場合でも限定的にとどめるべきで、戦争によって相手国の変化を達成するのは強制外交の失敗とみなされうる⁶¹。相手国の政権交代に費やす手段とそのコストの大きさを考えれば、強制外交の目標を相手国の政策変更に置く方がコストはより小さく、妥当な政策目的だと言える。

②の相互性は、相手国の譲歩と、強制する側が与える褒賞との相互関係を指す。これは、相手の行動に応じて自らの行動を決める tit-for-tat 戦略にも通じる。相手国にとっては、自らの譲歩に対して、強制する側が見返りを与えるのか、その見返りが譲歩のコストに値するのかが問題であり、強制する側の見返りに関するシグナリングが問われることになる。③の強制の信頼性では、軍事力の行使の脅しや経済制裁などによって、相手国が要求に従わなかった場合のコストが高まることを信じ込ませなければならない。軍事行動や経済制裁を実行する能力が最も高い米国でも、より軍事力が小さい国への強制外交が必ずしも成功しているとは言えない。そこに、強制外交の難しさが如実に示されているといえる⁶²。リビアの成功例をもって、ジェントルソンが指摘した強制外交の特徴を、不拡散政策のモデルとして一般化することは難しいだろう。

③安心供与と関与

強制の信頼性を高めるだけでなく、相手国が非核化に合意した見返りとして安全の保証を与えることも、強制外交の重要な要件だと考えられる。ノップフ(Jeffrey W. Knopf)は、以下の仮説をたてている⁶³。

①安全の保証は、相手国の核兵器に対する関心が相当程度、安全保障上の懸念から生じている場合、有効である可能性が大きい。

②安全の保証の公での宣言は、その効果を増大させる。(ただし、スウェーデンやリビアの核放棄の事例では、米国内の世論の反対を抑える目的などから、安全の保証を非公式に与えたことが効果的だったという指摘もある⁶⁴)

③安全の保証に関する法的拘束力を持ったシステムは、その効果を増大させる。

⁶¹ George “Coercive Diplomacy”, George and Simons, *The Limit of Coercive Diplomacy 2nd Edition*, p.10. Robert J. Art, “Introduction”, Art and Cronin, *The United States and Coercive Diplomacy*, p.10. Jentleson and Whytock, “Who ‘won Libya,’” p.51.

⁶² Art and Cronin, *The United States and Coercive Diplomacy*, p.402. Jentleson and Whytock, “Who ‘Won’ Libya?” pp.52—53.

⁶³ Jeffrey, W. Knopf, “Security Assurances: Initial Hypotheses,” Knopf ed., *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation* (Stanford: Stanford University Press, 2012), p.32.

⁶⁴ James Wirtz, “Conclusion,” Knopf ed., *Security Assurances*, pp.281—282

④安全の保証は、相手国の文化、決定過程、指導部の懸念に関する特徴を考慮に入れて作られた場合、最も効果的である。

⑤安全の保証は、当該国の国内的あるいは同盟上の制約が、保証戦略の完全な履行を制限する場合、失敗する可能性がある。

これらの仮説で述べられている「安全の保証」は、安心供与に置き換えて論じることが可能だろう。

ニンチック (Miroslav Nincic) も、威嚇や制裁が、米国の安全を脅かす国の政権に効果を上げていない点を指摘し、「積極的関与」(positive engagement) の必要性を提起している⁶⁵。積極的関与の具体的内容としては、外交の活用と相手国への物質的な褒賞を挙げている。

ニンチックによると、積極的褒賞 (positive incentives) には、二通りある。一つは、敵対国から望ましい譲歩を引き出す (produce a desired counterconcession) ための譲歩で、褒賞と引き換えに相手国の政策の変化を目指す「交換モデル」である。もう一つは、褒賞や懲罰の必要性が小さくなるように、相手側の基本的な動機を変更させる「触媒モデル」である。これは、交換モデルのような即物的な取引ではなく、相手国の政策の優先順位を変えさせる野心的なアプローチで、相手国との関係の根本的な見直しを引き起こそうとするものだ⁶⁶。

「交換モデル」を成功させるには、相手国の望ましくない行動をやめさせるのに必要な巨大な褒賞が必要とされる可能性が大きい。米国の政治状況では、こうした褒賞は、保守派から「融和策」と批判されることが多く、「交換モデル」を成功させるのは容易ではないだろう。一方、核開発を目指す国の政治状況は、不安定であることが多い、このため、外部からの圧力よりも、「触媒モデル」による積極的関与によって、相手国の国内の変化を促す方が効果的だというのがニンチックの主張である⁶⁷。

ガルトフ (Mel Gurtov) も、当該国への威嚇をもくろむ非友好国に対処するうえで、強制外交にも国際機関の力にも限界があるとして、「第三の手段」として積極的関与を提起している。関与とは、「敵国とのより肯定的な関係の構築に向けた政策を作り出すプロセス」であるとして、ニンチックと同様に「触媒」の働きに焦点をあてている。ガルトフは、破滅的な紛争を防ぐために、すべての当事者の認識や行動を変える環境を作り出していくというのが「真剣な関与」だと主張し、「関与とは、政策というよりはプロセスであり、戦術と

⁶⁵ Miroslav Nincic, *The Logic of Positive Engagement* (Ithaca: Cornell University Press, 2011) , p.vii.

⁶⁶ Ibid. p.vii.

⁶⁷ Ibid, p.viii.

いうよりは戦略である」と強調している⁶⁸。ただし、敵対国への関与が国家安全保障上の利益を損ねてはならないのは当然だとし、米国などの指導者は関与戦略を選ぶ場合、安全保障へのコミットメントや伝統的な政治的価値観とのバランスをとる必要があるともくぎを刺している⁶⁹。

ハガードとノーランド (Stephan Haggard and Marcus Noland) は、「関与」の定義について、「交渉する意思」と「肯定的な誘因策を考慮する意思」だとし、誘因策は経済的要素に限らず、外交関係の正常化や安全の保証も含まれるとしている⁷⁰。安心供与と外交を行ううえで、関与は不可欠な要素だといえるだろう。

④小括

強制外交の理論を核問題での政策に適用した場合、まず重要となるのは、強制外交の目的を何に置くかであろう。相手国の核開発の停止を目的とするのか、核開発を可能にする施設や物質、要員、専門家の廃棄や国外移送まで目的に含めるのかによって、威嚇の強度も、相手国への見返りの内容も、変化することが考えられる。

この目的を定めるうえで、相手国の核開発の進行の度合いは大きな変数となろう。核開発が初期段階であれば、強制外交の当面の目標を核開発の停止に置いて、核施設・物質などの廃棄は中長期的な目標に設定することも可能であろう。一方、相手国が核爆発能力を獲得する段階まで至っている場合は、核開発停止では核不拡散政策が成功したとはいえず、核爆発能力の除去まで含めた目標の設定が必要になろう。

このため、核問題で強制外交を進める国は、相手国の核開発の進行状況を見極めたうえで、核開発を停止させる強制外交（タイプ A）をとるのか、核兵器や核関連物質、核施設を放棄させ、核開発を始める前の原状に復帰させる強制外交（タイプ B）をとるのかを選択する必要がある。どのタイプを選ぶにせよ、それに応じた威嚇と見返し、安心供与について戦略を定め、相手国に的確なシグナルを送ることが重要だと言える。強制外交の戦略を構築するプロセスでは、威嚇や安心供与のコストの計算や、シグナルを適切に伝えるための相手国への関与のあり方が問われることになる。

⁶⁸ Mel Gurtov, *Engaging Adversaries: Peacemaking and Diplomacy in the Human Interest* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2018), pp. 8–9.

⁶⁹ Ibid, p.7.

⁷⁰ Stephan Haggard and Marcus Noland, “Engaging North Korea: The Efficacy of Sanctions and Inducements,” Solingen ed., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Nonproliferation*, p.233.

(2) 強制外交における経済制裁の効果

①強制外交における軍事行動の評価

経済制裁は、国際法や国際社会の規範に反する国家の行動を非軍事的に阻止し、是正させる手段として活用されてきた。とりわけ、国連安全保障理事会の決議に基づく制裁は、国際社会の合法的な強制的措置であり、紛争解決のツールとなる可能性がある。本多美樹は、「単独もしくは国家群による制裁はもっぱら、パワーポリティクスを常態とする国際政治の場において、特定国家あるいは国家群の対外政策上の目的を達成するための有力な経済的武器として機能してきた」と論じている⁷¹。

安保理決議に基づく制裁は、序論で論じた「制度主義者型の強制外交」の手段として活用することが可能であり、「リアリスト型の強制外交」を補完する役割も期待される。核拡散防止や核開発の阻止を目的とする外交において、「negative sanction (負の制裁)」にあたる「ムチ (罰、制裁)」は、「positive engagement (肯定的働きかけ)」にあたる「アメ (見返り、恩恵)」と併用して使われてきた⁷²。

核拡散の阻止に向けた強制行動として、数は少ないが、軍事行動がとられた事例もある。イスラエルは 2007 年に、北朝鮮の支援を受けてシリアが建設していた原子炉を空爆した⁷³。イスラエルは攻撃の事実を公表しなかった。イスラエルは 1981 年にも、稼働間近だったイラクの原子炉を爆撃している⁷⁴。いずれの事例も、イスラエルが自国の安全保障のためにシリアやイラクの原子炉をピンポイントで攻撃し、外科手術的に脅威を除去した。シリアもイラクもイスラエルに報復せず、大規模な紛争にはつながらなかった。

北朝鮮の核開発に対しては、米国のクリントン政権が 1994 年の第 1 次核危機の際に、寧辺の核施設の空爆を検討したが、結局見送られた。北朝鮮が韓国に報復攻撃を行う可能性が高く、膨大な死傷者が出ることを懸念したからだ。イランの核活動については、イスラエルが 2010-2012 年に軍事行動を検討していたが、実行はされなかった⁷⁵。

⁷¹ 本多美樹『国連による経済制裁と人道上の諸問題—スマート・サンクションの模索—』(国際書院、2013 年) 35 頁。

⁷² 北野『核拡散防止の比較政治』6 頁。

⁷³ David Sanger and Mark Mazzetti, "Israel Struck Syrian Nuclear Project, Analysts say," *New York Times*, October 14, 2007.
<<http://www.nytimes.com/2007/10/14/washington/14weapons.html>>, accessed on August 15, 2017.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Jodi Rudoren, "Israel Came Close to Attacking Iran, Ex-Defense Minister Says," *New York Times*, August 21, 2015.
<<https://www.nytimes.com/2015/08/22/world/middleeast/israel-came-close-to>>

国家による懲罰的な軍事行動に関しては、二回にわたる世界大戦の後、軍事攻撃が自衛権の発動と認められるかどうかや、国連安保理決議で合法性が担保されているかどうかの問題となり、実行のハードルは高くなっている。イスラエルがシリア攻撃の事実を秘匿したのも、正当性、合法性の問題が問われることを懸念したからだろう。

2001年の米同時テロの後、米国のブッシュ政権が行ったイラク戦争は、その合法性や正当性を巡り、国際社会の強い批判を浴びた。アフガニスタン戦争やイラク戦争、リーマン・ショックによる景気後退などで、米国の軍事力と経済力、国際的影響力は相対的に低下していった。アフガンやイラクでの米兵戦死者の増加を受けて、米世論では厭戦ムードが一気に高まった⁷⁶。オバマ米大統領はこうした「内向き」の世論を強く意識し、2016年6月に行った米コロラド州の空軍士官学校卒業式での演説で、「われわれは人類の歴史で最も平和で繁栄した時代を生きている」「この数十年間、大国間の戦争は起きていない」と強調した⁷⁷。

米国の領土に対する直接の軍事的脅威が差し迫っていない状況下で、米政府が核開発を進行させている国に対し、武力行使を決断するのは容易ではなくなっている。その分、核問題の平和的解決の手段として、経済制裁などの非軍事的な懲罰と、経済支援や関係改善、制裁解除などの褒賞を組み合わせた強制外交の重要性は高まっていると言える。

②強制外交における経済制裁の有効性

そこで問われるのは、経済制裁の有効性だろう。経済制裁の定義について、宮川眞喜雄は「ある国の行った違法、不当な行為に対し、経済の力をもって制裁を加え、その行為を

attacking-iran-ex-defense-minister-says.html?_r=0>, accessed on August 16, 2017.

⁷⁶ 米国の世論調査機関ピュー・リサーチ・センターの世論調査では、イラクでの米国の軍事力行使が「正しい決定」とする回答は、2003年3月の72%から2008年2月に38%まで減少した。「誤った決定」とする回答は同時期で、22%から54%に上昇した。

(Pew Research Center, “Public Attitudes Toward the War in Iraq: 2003-2008,” March 19, 2008. <<http://www.pewresearch.org/2008/03/19/public-attitudes-toward-the-war-in-iraq-20032008/>>, accessed on August 16, 2017.) また、同センターの世論調査で、「他国のことは他国に任せ、米国は自国のことに注意を払うべきだ」とする回答は、2002年の30%に対し、2013年は52%と過半数に達した。(Andrew Kohut, “Americans: Disengaged, feeling less respected, but still see U.S. as world’s military superpower,” April 1, 2014. <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/04/01/americans-disengaged-feeling-less-respected-but-still-see-u-s-as-worlds-military-superpower/>>, accessed on Aug 16, 2017.

⁷⁷ Barak Obama, “Remarks by the President at United States Air Force Academy Commencement, June 2, 2016,” <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/06/02/remarks-president-commencement-address-united-states-air-force-academy>>, accessed on August 2, 2016.

阻止せんとする外交上の手段」と規定している⁷⁸。マーチン(Lisa Martin)は、「経済制裁は、軍事行動に伴うリスクを冒すことなくコストを課すことができるため、政府はこれを決意のシグナルや、政策変化を促す圧力の行使として使用する」と指摘する⁷⁹。こうした「政策変化を促す圧力」として、米国はリビアや北朝鮮、イランなどに制裁を発動し、核兵器開発や核活動の制限・放棄に向けた措置をとらせることを目指してきた。

エランド (Ivan Eland) は、制裁を加える国の目的として、「相手国への懲罰」に加え、「国際規範の維持」、「同盟国や相手国内の反対勢力との結束誇示」、「より強固な反応にエスカレートする意思の表明」を挙げている⁸⁰。宮川は「ルールを明示する」、「『悪行』を世に知らせる」、「国内世論を満足させる」、「国際世論を満足させる」、「制裁解除を交渉の材料に使う」、「制裁対象国の戦略的立場を弱める」などの目的も列挙している⁸¹。そのうえで、制裁の成否をその目的に応じて判断する必要性や、成否の判断においては一定の時間的な幅をとるべきだと指摘している⁸²。

では、制裁の「成功」は、具体的にどのように判断すべきか。ハフバウラー(Gary Hufbauer)らは、20 世紀に実施された制裁の大半の事例を分析し、どのような要素が制裁の有効性を高めたのか、もしくは減らしたのかを特定した。これを受けて、制裁の成否を、「対象(国)の望ましい政策転換にどれだけ貢献したか」によって判断することを提起している⁸³。制裁は、軍事行動と比べて、人命のリスクも財政コストも小さいことから、政治的に「何らかの措置を講じている」とアピールするための「便利な代替手段」として使われることが多い⁸⁴。独裁的な政権の場合は特にそうだが、相手国の国民が制裁に反発し、政府のもとに一致団結すれば、相手国の政策を変えさせるという制裁の目的の達成は期待しにくい⁸⁵。それだけに、制裁の効果が実際にあるのかどうかは、厳格に見極める必要がある。

⁷⁸ 宮川眞喜雄『経済制裁 日本はそれに耐えられるか』(中公新書、1992 年) i 頁。

⁷⁹ Lisa Martin, *Coercive Cooperation-Explaining Multilateral Economic Sanctions* (Princeton: Princeton University Press, 1992), p.3.

⁸⁰ Ivan Eland, "Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy", David Cortright and George A. Lopez eds., *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* (Boulder · San Francisco · Oxford: Westview Press, 1995), p.30.

⁸¹ Makio Miyagawa, *Do Economic Sanctions Work?* (New York: St. Martin's Press, 1992), pp.89-103.

⁸² 宮川『経済制裁』147-163 頁。

⁸³ Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, Kimberly Ann Elliott, Barbara Oegg, *Economic Sanctions RECONSIDERED: 3rd Edition* (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007), p.3.

⁸⁴ Earnest H. Preeg, *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest* (New York: The CSIS Press, 1999), p.217.

Eland, "Economic Sanctions," pp.29-30.

⁸⁵ Eland, "Economic Sanctions," pp.34-35.

ボールドウィン(David A. Baldwin) は、制裁について、その他の潜在的な国家の行動の費用や利益と比較しながら検討すべきであると主張し、コストの大きい軍事手段などの代替政策としての有用性を論じている⁸⁶。制裁は、それを課す国にも負担を与えることがある。だからこそ、その負担も辞さない政府の決意を示すことによって、制裁対象国に当該国の意図に関する明確なシグナルを送る効果がある。こうした目的が考慮された場合、制裁はより効力を持つと述べている⁸⁷。

宮川は、経済制裁の効果を高める条件として、制裁対象国の①貿易依存度②経済規模③貿易相手国④貿易代替の容易さ⑤外貨準備の多寡⑥経済制裁措置の実施監視⑦経済体制——を挙げている⁸⁸。この点からみれば、貿易依存度や経済規模、経済体制などから、豊富な石油資源を主産業とするリビアやイランへの制裁の効果が大きく、経済に占める正当な貿易の割合が圧倒的に小さい北朝鮮には制裁効果を上げにくいことは容易に想像できる。

図2 制裁の効果を高める条件（宮川『経済制裁』を基に筆者作成）

- | |
|--------------|
| ①貿易依存度 |
| ②経済規模 |
| ③貿易相手国 |
| ④貿易代替の容易さ |
| ⑤外貨準備の多寡 |
| ⑥経済制裁措置の実施監視 |
| ⑦経済体制 |

ただ、これらの条件によって、制裁の効果が機械的に決まるわけではない。宮川は、好条件がそろっていても失敗した例を挙げ、「経済制裁の成否は、制裁対象国の経済に与える打撃の大小だけではなく、ほかにもいくつかの決定要素を考慮に入れなければならないようである」と指摘する⁸⁹。

たとえば、経済制裁が奏効しない要素として、政治的に「制裁対象国を支援しようという誘因」を挙げている⁹⁰。北朝鮮制裁における中国の立場がこれにあたると言えるだろう。

⁸⁶ David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton: Princeton University Press, 1985), pp.370—373.

⁸⁷ Ibid, p.372.

⁸⁸ 宮川『経済制裁』84—87頁。

⁸⁹ 同上、111頁。

⁹⁰ 同上、116頁。

制裁を履行するうえで、関係国がどこまで協力し、多国間の協調体制がとられるか、という課題は大きく、多国間強制外交の実効性につながる問題だといえる。マーチンは、制裁を成功させるには通常、制裁対象国の貿易パートナー国の協力が必要であると指摘している⁹¹。制裁の効果を見極めるには、制裁対象国の関係国による政治的な妨害が制裁体制に及ぼす影響を検討する必要があるだろう。

以上の議論から、制裁の「抜け穴」を作る可能性がある国にも制裁をかける「セカンダリー・サンクション（二次制裁）」「制裁の第三国適用（域外適用）」が重要な研究課題であると言える。米国による制裁の第三国適用は、1992年のキューバ制裁法から本格化した。米国による1996年のイラン・リビア制裁法では、欧州諸国が「米国の安全保障上の脅威にあたることを理由に第三国企業を制裁するのは国際法違反だ」と抗議した。結局、欧州諸国やカナダ、メキシコなどへの適用を除外する大統領令が発せられた。こうした制裁法の制定は従来、米政権が国内に向けて強硬姿勢をアピールする側面が大きく、セカンダリー・サンクションの運用は現実には穏健に実施されてきた。セカンダリー・サンクションの運用が厳格化したのは、2010年以降の対イラン、北朝鮮制裁からであろう。

③強制外交の成功率の高い相手国の条件

相手国が制裁にどの程度脆弱な体制であるのか、といった問題や、相手国の核開発がどの程度進んでいるのか、という点も、強制外交の効果を論じるうえで必要な要素となる。ボーエン（Wyn Q. Bowen）は、リビアが米英との交渉の末に大量破壊兵器を放棄した事例を分析するうえで、相手国の「外部の圧力に対する反応性」、「核能力を縮小する意思もしくは抵抗」、「核開発の推進要因」、「政治システム」、「技術的能力」、「新たな軍事能力」の5つの枠組みを提示している⁹²。

⁹¹ Martin, *Coercive Cooperation*, p.6.

⁹² Wyn Q. Bowen, "Intelligence, Interdiction, and Dissuasion," James J. Wirtz and Peter R. Lavoy eds., *Over the Horizon: Proliferation Threats* (Stanford: Stanford University Press, 2012), pp.224—227.

図3 相手国が圧力の影響を受けやすいかどうかを評価する要素（ボーエンの枠組みを
基に筆者作成）

要素	内容
外部圧力に対する反 応性	相手国は長期間にわたる敵か、伝統的な同盟国か、どちらでもな いか。
核能力を縮小する意 思もしくは抵抗	相手国が縮小の意思もしくは抵抗を示しているか。
核開発の推進要因	核開発の目的がどの程度、①安全保障上の理由②地域での影響 力増大③国内政治上の理由、によるものか。
政治システム	相手国が民主国家か、権威主義国家か、ハイブリット型か。影響 を及ぼす政治組織は複数か、単数か。
技術的能力	核保有にどの程度近づいているか。物理的に核兵器プロジェク トを始めているか。放棄すべきものがどれくらい多いか。
新たな軍事能力	ミサイル防衛のような新たな軍事技術が核開発の動機を弱め、 核放棄を説得する要素になるか。

ハース(Richard N. Haass) は、中国、キューバ、ハイチ、イラン、イラク、リビア、パキスタン、旧ユーゴへの経済制裁が、米国の外交に果たした役割を分析するなかで、「目的が大きかったり、(目的達成までに費やされる)時間が短かったりする場合は、制裁だけで望む結果を達成する可能性は小さい」と結論付けた⁹³。イラクのサダム・フセインによるクウェート侵攻や、中国の人権侵害、イランやリビアのテロ支援行為について、米国が制裁によって阻止できなかったことを具体的事例として挙げている。ハースは、「制裁がほかの政策ツール、特に、信頼性のある軍事的な脅しや軍事力行使とともに使われた場合、より効果的になりうる」と論じている⁹⁴。制裁は強制外交の主要な要素であるが、ほかの要素の効果と合わせて総合的に分析することが重要だと言えよう。

オサリバン(Meghan L. O'sullivan)は、制裁の主な目的について、相手国の「行動の変化」、「封じ込め」、「政権交代」の三つに大別し、「行動の変化」を促す場合は、相手の漸進

⁹³ Richard N. Haass, 'Conclusion: Lessons and Recommendations,' *Economic Sanctions and American Diplomacy* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1998), p.197.

⁹⁴ Ibid, p.198.

的な変化に応じて規制を緩和するといった柔軟性や相手国との対話、段階的な関係改善に向けたロードマップが必要だと論じている⁹⁵。

エランドも、制裁の目的や強度、相手国政府が敵対的性質かどうかといった要素によって制裁の成否が影響を受けるとし、以下のような表にまとめている⁹⁶。

図4 制裁の成功に影響を与える要素（エランドの表を基に筆者作成）

		肯定的な結果の機会が増加	肯定的な結果の機会が減少
(制裁の目標)			
相手国を要求に従わせる			X
抑止	X		
国際規範維持のための懲罰	X		
相手国の反体制派支援	X		
(制裁の厳しさ)			
厳格、包括的な制裁			X
穏当な制裁と制裁強化の威嚇	X		
多国間による制裁	X		
(相手国の性質)			
友好的	X		
敵対的			X
強力な反体制派の存在	X		
(広報体制)			
穏当な制裁と制裁強化威嚇を公表	X		
厳格な包括的制裁を公表			X

以上の分析からは、相手国が敵対的で、体制の転換を招くような厳格、包括的な制裁を行った場合、相手国を要求に従わせるのは困難であることがうかがえる。

⁹⁵ Meghan L. O'sullivan, *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003), p.288.

⁹⁶ Eland, "Economic Sanctions," p.40.

一方、ドレズナー (Daniel Drezner) は、制裁の効果と限界について以下のような仮説を提示した⁹⁷。

仮説 1 いかなる威嚇的な出来事も、制裁実施国に、制裁対象国よりも大きな機会費用を生むべきではない。

仮説 2 一連の威嚇的な出来事のなかで、制裁対象国と実施国の協力は、実施国の機会費用には否定的に、対象国の機会費用には肯定的に関連づけられるべきである。

仮説 3 制裁対象国と実施国の膠着状態 (deadlock) による機会費用の差が増大するときに、対象国の譲歩は増大する。

仮説 4 制裁対象国と実施国が、互いにより緊密に協力した場合に、対象国の譲歩は増大する。

仮説 5 威嚇を巡る争いの間に、制裁対象国が実施国との関係を再調整した場合、対象国の譲歩はより小さくなる。

仮説 6 二か国が敵対関係にある場合、制裁はより長期間科せられる。

仮説 7 制裁実施国が、敵対的な対象国に褒賞を与える場合、以下のようなことが観察される可能性が高い。

- ① 相手国への要求には、交渉の余地がない。
- ② 褒賞は、対象国にとって、大きな収益である。
- ③ 褒賞は事実上、実施国の損失ではない。

こうした仮説をもとに、ドレズナーは「膠着状態を選んだ場合に失われる費用について、制裁対象国の方が実施国よりも大きな場合、そして将来の衝突の可能性がある場合、実施国は膠着状態を好む」「実施国が敵対的な対象国に直面する場合、対象国の費用の方が大きくても膠着状態を好む」と結論づけた⁹⁸。

核開発を進める国に対し、米国が科した制裁の効果や、制裁が核協議に果たした役割について、これらの仮説から分析することができよう。例えば、歴代米政権の北朝鮮に対する非核化要求は、「交渉の余地がない」ものであったのかどうか。北朝鮮の核ミサイルが米本土に到達可能なレベルまで開発が進んでいるのかどうか。米国への直接的な軍事的脅威が差し迫り、機会費用が増大する状態に至るまで、米政府は膠着状態を好むのではないか。以上のような推論が成り立つ。

一方、米国に到達する核ミサイルの完成を急ぐ北朝鮮にとって、経済支援や米国との関

⁹⁷ Daniel Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p.41.

⁹⁸ Ibid, p.53.

係改善は、「大きな収益となる褒賞」とはみなされていないのではないか。米国は、「北朝鮮を核放棄に導きつつ、かつ自国の損失とはならない褒賞」を持ち合わせていないのではないか。こうした議論も展開できよう。

他方、イランが核爆発能力を獲得することを阻止するのは、米国にとって「交渉の余地のない要求」であった可能性がある。さらに、JCPOA が成立した背景には、オバマ政権とイランの直接交渉を通じた「緊密な協力」があった。イランに対する経済制裁の解除は、米国にとって「損失」だけではないと、当時のオバマ政権は評価していたと考えられる。制裁解除によってイランの核開発を当面阻止できるだけでなく、地域情勢の安定や、米国企業の将来のイラン投資拡大といった「利益」が見込まれていたからだ。

2010 年以降の米国および欧州によるイラン経済制裁の強化は、イランに多大な経済的打撃を与え、イランを核交渉のテーブルに引き出す役割を果たした。協議の結果次第で制裁が解除されるという期待と展望があったからこそ、イランは米国との交渉に応じたといえる。その意味で、制裁だけで必ずしも政治的な目標を達成できるわけではなく、対象国への積極的関与に基づく措置と組み合わせた場合に、制裁の効果がよりよく発揮されるということに留意する必要がある⁹⁹。制裁は懲罰(punishment)ではなく、説得(persuasion)のためのツールであり、その意味で、制裁は恒久的なものではなく、条件を満たせば解除されることを確約することが重要である¹⁰⁰。

④小括

強制外交において、経済制裁は威嚇の重要なツールだといえる。しかし、これまでの研究では、相手国の行動を変化させるという目的を達成するうえで、制裁の効果は限定的なものにとどまることが多かった。信頼性のある軍事力の脅しを背景として制裁を科す場合には、エスカレーション・ラダーを高める効果が期待されるが、軍事的手段を代替し、コストの小さいツールとして制裁を使う場合には、相手国への威嚇のシグナルは弱いものとなるだろう。

制裁を実施する国は、相手国との経済関係が大きい場合、自らも制裁による経済的な損失を受けることになる。多国間の強制外交の場合、参加するそれぞれの国がこうしたコス

⁹⁹ 一政祐行「核不拡散と経済制裁」『防衛研究所紀要』第 19 巻第 2 号（2017 年 3 月）。33 頁。

¹⁰⁰ 同上。David Cortright and George A. Lopez, “Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s,” Cortright and Lopes ed., *Smart sanctions: Targeting Economic Statecraft* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2002), pp.15—16.

トを負うことを認容するかどうかポイントになると考えられる。米国によるセカンダリー・サンクションは、核開発国と取引する国も制裁の対象とすることで各国に制裁への参加を事実上強制する枠組みであり、制裁体制の新しい流れとして、強制外交のあり方に変化をもたらす可能性があると言えよう。

制裁の効果を見極めるうえでは、相手国の制裁に対する耐性を検討する必要がある。経済における貿易の比重や、政治システム、指導者の性質によって、同じ制裁を科しても、その効果には変化が生じる。相手国が制裁の効果が生まれづらい特性を持っている場合には、強制外交における制裁の役割は小さくならざるをえない。

最後に指摘すべき点は、制裁は緩和や解除によって、相手国への見返りになりうる、ということである。相手国が非核化に応じた場合に制裁を緩和、解除できるという仕組みが担保されている場合には、制裁は威嚇のツールであると同時に、将来の見返りの材料となる。このことから、制裁体制は、非核化交渉の状況や相手国の非核化の進展に応じて、強めたり弱めたりする柔軟性が大きい方が、強制外交の効果を高められると考えられる。

（３）強制外交と関与政策

ジョージが提起した危機管理政策としての強制外交は、外交のシグナルや意思をあらわす示威行動として軍事力を使うと位置付けている¹⁰¹。強制外交は、結果に関する恐怖によって敵を説得し、行動を起こさせるものであり、基本的には武力による威嚇に支えられた外交戦略だとみなすことができる¹⁰²。従って、懲罰（ムチ）だけではなく、相手に前向きの変化を促すための褒賞（アメ）を与えることも戦略の一部であり、「ニンジン」の刺激と「棍棒」の威嚇を組み合わせた柔軟な戦略が、強制外交の最良の概念だと位置付けられる¹⁰³。ただ、この威嚇に基づく要求を相手が受け入れない場合、威嚇をする側は要求を取り下げるか、戦争にエスカレートさせるかの選択を迫られることになる¹⁰⁴。当該国が当座しのぎの策として強制外交をとっても、いずれ厳しい判断をせざるをえない。

こうした点を踏まえ、ジョージは強制外交を成功させる条件として、強制外交をとる側が以下の要素をもっていることを挙げた¹⁰⁵。

- ① 強い動機がある。
- ② それが相手の動機より強い。（動機の非対称性）

¹⁰¹ 土山『安全保障の国際政治学』252頁。

¹⁰² Lauren, Craig, George, *Force and Statecraft*, p.201. 邦訳 235頁。

¹⁰³ Lauren, Craig, George, *Force and Statecraft*, p.202. 邦訳 237頁。

¹⁰⁴ Art and Cronin, *The United States and Coercive Diplomacy*, p.7

¹⁰⁵ 土山『安全保障の国際政治学』253—254頁。

- ③ 目標が明確である。
- ④ 相手に緊迫感を与える。
- ③ 国内世論の支持がある
- ⑥ 軍事行動をとる選択肢がある
- ⑦ 相手にエスカレーションへの恐怖がある
- ⑧ 危機收拾の条件が明確である。

ジョージは、同時に、戦争突入などの危機を深めることを避けるために、強制する側には以下の6つの条件も問われるとしている¹⁰⁶。

- ① 相手を挑発せず、最後通牒と受け取られない。
- ③ 強制政策と危機回避の政策の間で衝突が起きない。
- ② 決意を相手に理解させている。
- ③ 相手が決意を理解するまで交渉を遅らせる。
- ④ 相手が要求を受け入れやすくする「ニンジン」を与える。
- ⑥ 相手が反撃の決意を固める前に「ニンジン」と「ムチ」をタイミング良く出す。

さらに、ジョージの理論の土台を築いたシェリングは、威嚇が成功する条件として、次の5つを挙げている¹⁰⁷。

①紛争はゼロ・サムと受け止められてはならない。全面戦争を回避することで、一定の共通の利益が存在しなければならない。それぞれの側は、力によって欲するものを得ることを単独で試みるよりも、取引によって多くのものを得られることを説得されねばならない。

②相手側に伝える脅しは、不服従はコストがかかりすぎると敵が信じるほど、十分に強力でなければならない。

③脅しは、敵が不服従の場合に、威嚇する側が実行する意思と能力を持っていると敵が信じられるように、信憑性を認識されねばならない。

④威嚇する側は、敵に対し、強要が将来、さらなる要求につながらないことを保証しなければならない。

⑤敵は、要求に従う時間を与えられねばならない。

以上の議論から、当該国が威嚇のシグナルを的確に伝え、相手国がその脅しを理解したうえで要求を受け入れる行動をとり、互いに問題の解決に取り組むことが重要だといえる。

¹⁰⁶ 同上、254頁。

¹⁰⁷ Peter Viggo Jakobsen, "The Strategy of Coercive Diplomacy: Refining Existing Theory to Post-Cold War Realities," Freedman ed., *Strategic Coercion*, p.66. Schelling, *Arms and Influence*, p.1, pp.3—4., pp. 69—76, p.89.

そのプロセスにおいては、当事国と相手国がコミュニケーションを密にし、互いの意図を相手側に正確に伝え、相手側の意図を正しく把握することが欠かせない。一方的な威嚇の発信を繰り返すだけで、相手国との対話がなければ、意図の正確な伝達は困難となる。こうした点から、まず相手国との対話と意思疎通に重きを置くのが関与政策だと言えよう。

歴史的に、欧州諸国は敵対国の行動の変化を促すために相手に関与し、外交関係を通じて国際社会の規範に従わせようとする傾向があるのに対し、米国は多くの場合、敵対国との外交関係樹立を拒否し、関与する場合でも特定の前提条件を相手に突きつけてきた¹⁰⁸。米国の外交政策で「関与」が着目されるようになったのは、レーガン政権が、人種差別政策を行っていた南アフリカに対し、「建設的関与」政策をとってからだと指摘されている¹⁰⁹。ハースとオサリバンは、関与政策を「無条件」と「条件付き」に分類し、前者の「無条件関与政策」の典型例として 1991 年のブッシュ大統領による核削減政策を挙げ、ソ連のゴルバチョフ大統領はこれに応えたと論じている¹¹⁰。一方、「条件付きの関与政策」は、狭い意味では、相手の行動に応じてこちら側の行動も決める厳格な相互主義(tit for tat)であるが、相手国の変化を促す誘因策をとることもありうる、としている¹¹¹。

相手国にシグナルを送りながら、相手国の行動の変化を促す点で、強制外交と条件付き関与政策には共通点がある。「威嚇」に重点を置くか、「関与」に重点を置くかの違いが、その名称の違いに反映されているといえよう。米政府は概して、米国に対抗的な政権に関与政策をとることは少ない。相手国を孤立させる制裁政策が国内世論に支持されることが多いことから、強制外交に比べて関与戦略に関する学術的研究は乏しいとも指摘されている¹¹²。

(4) 威嚇と安心供与の関係

①積極的安全保証と消極的安全保証の特長

核兵器の使用の脅しといった威嚇型の行動予告については、冷戦期の米ソ対立を背景

¹⁰⁸ Geoffrey Wiseman, "Introduction," Wiseman eds., *Isolate or Engage: Adversarial States, US Foreign Policy and Public Diplomacy* (Stanford: Stanford University Press, 2015), p.3.

¹⁰⁹ Richard N. Haass and Meghan L. O'Sullivan, "Introduction," Haass and O'Sullivan ed., *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions, and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), p.1.

¹¹⁰ Ibid, p.4.

¹¹¹ Ibid, p.5.

¹¹² Haass and O'Sullivan, "Conclusion," *Honey and Vinegar*; p.159.

とした核抑止論や核戦略論において多くの先行研究がある。しかし、強制外交と組み合わせた約束型の安心供与とその効果に関する研究は十分に蓄積されているとは言えず、拡大抑止による積極的安全保証と比べて見過ごされることが多かった¹¹³。安全の保証 (security assurance) は、国家が核兵器を獲得するのを自制させる強力なツールと考えられるが、安全の保証がどのような条件で成功し、どのような条件で失敗するのかに関する知見はまだ少ない¹¹⁴。こうした現状を踏まえれば、核協議における約束型の安心供与に関する研究は、今後の発展が期待される領域であると考えられる。

非核兵器国が核攻撃やその威嚇を受けた場合、核兵器国が反撃による支援を確約する積極的安全保証 (Positive Security Assurance) は、核抑止に関する議論で重用されてきた。一方、消極的安全保証 (Negative Security Assurance) は、核兵器国が非核兵器国に核兵器の使用、威嚇をしないという普遍的な宣言措置とされ、非核兵器国が核開発に着手する動機をそぐ核不拡散上の中核的規範と考えられている¹¹⁵。積極的安全保証が核抑止論において、消極的安全保証が核軍縮論において、それぞれ重きを置かれるという、研究分野でのイデオロギー的な分断の結果、両者を組み合わせた戦略の効果に関する研究が出遅れているのも事実である¹¹⁶。

強制や強要の威嚇は、相手国にとって最悪の事態につながる行動を断行する、という予告によって、当該国にとって最善の事態につながる行動の選択を相手国に迫る。これに対し、約束型の安心供与は、相手国にとって最悪の事態につながる行動を自制するという約束によって、当該国にとって最悪の事態につながる行動の選択を相手国に再考、回避させるものである¹¹⁷。

核抑止や拡大抑止に基づく安全保障が積極的安全保証を中心とするのに対し、安心供与は、相手国を攻撃しないことを保証する消極的安全保証の側面を持つ。石田淳は、消極的安全保証は「安全保障のジレンマ」から逃れる方策になり、その源は「特定の威嚇や約束が確実に実行されることになるだろうという相手国側の認識こそが、相手国に当該国家の国益に資する行動を選択させる」というモーゲンソーの洞察に行き着くと論じている¹¹⁸。

¹¹³ Knopf, "Security Assurances: Initial Hypotheses", p.16, p.19.

¹¹⁴ T.V. Paul, *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*, back cover.

¹¹⁵ 倉田秀也「北朝鮮の核開発問題と『安全の保証』の原型—普遍的原則と地域的取決めの交錯—」日本軍縮学会『軍縮・不拡散の諸相 — 日本軍縮学会設立 10 周年記念』(信山社、2019 年) 281 頁。

¹¹⁶ James J. Wirtz, "Conclusions," *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*, P.275.

¹¹⁷ 石田淳「外交における強制の論理と安心供与の論理 威嚇型と約束型のコミットメント」鈴木豊『ガバナンスの比較セクター分析——ゲーム理論・契約理論を用いた学際的アプローチ』(法政大学出版局、2010 年) 363—364 頁

¹¹⁸ 同上、364 頁。

ハーツ(John H. Herz)が説明するように、「安全保障のジレンマ」とは、ある集団や個人が攻撃を受けることを不安に思い、安全を確保するために、より多くの力の獲得に走り、そのことによって相手側の軍事力の増強を招いてしまうという構造である¹¹⁹。

モーゲンソーは、外交責任者が最も陥りやすい誤りとして、次のような例を挙げる¹²⁰。A国がB国の現状維持政策を帝国主義政策と誤解し、防衛を強化する措置をとることで、今度はB国がA国による帝国主義政策の開始と受け取り、対抗措置をとる。こうした議論を踏まえれば、相手国の政策志向が判別できない状態で「安全保障のジレンマ」による戦争を避けるには、「現状変革志向型の国家には十分な抑止」、「現状維持志向型の国家には十分な安心供与」がそれぞれ必要である、ということになる¹²¹。

石田は、意図の伝達を通じて相手国の同意を確保することに外交の本質があるとした場合、外交は威嚇を手段とする「強制」と、約束を手段とする「安心供与」の二つに大別できると論じている¹²²。強制外交における威嚇と安心供与は、タカ派とハト派、合理的選択論と心理的学アプローチ論¹²³のように、対極に位置付けられることが多かった。だが、近年は威圧型と約束型のアプローチを共に「コミットメントの信頼性を巡る理論」ととらえ、安心供与論に合理的な理論基盤を与える動きが出ている¹²⁴。

安全保障の議論で使われる「不安(insecurity)」、「信頼(trust)」、「信頼性(credibility)」、「強欲(greed)」、「恐怖(fear)」、「信頼性(confidence)」、「危険(risk)」は、心理学上の概念でもある。そのことは、心理学の議論も適用する安心供与のアプローチの重要性を示す証左だともいえる¹²⁵。

では、具体的にいかなる行動が、約束型の安心供与へのコミットメントを相手国に認識させ、「最悪の事態」につながる行動を回避させることができるのか。キッド(Andrew Kydd)

¹¹⁹ John H. Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. 2, No. 2(Jan. 1950), pp.157-180.

¹²⁰ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace, Fifth Edition, Revised* (New York: Alfred A Knopf, 1973), p.71. モーゲンソー『国際政治 権力と平和(上)』原彬久監訳(岩波文庫、2013年)177-178頁。

¹²¹ 石田「外交における強制の論理と安心供与の論理」365頁

¹²² 同上、363頁。

¹²³ 米国の心理学者チャールズ・オスグッド(Charles E. Osgood)は、心理学の理論を国際関係に応用し、米ソの軍事衝突の回避策として、緊張緩和のメッセージを発しながら、小さな措置を相互に積み重ねる「漸進的交互行為(Graduated Reciprocation In Tension-Reduction=GRIT)」を提唱した。(Charles E. Osgood, *An Alternative to War or Surrender* (Champaign: University of Illinois Press, 1965, 『戦争と平和の心理学』田中靖政、南博訳、岩波書店、1968年。130-201頁)

¹²⁴ 石田淳「アンドリュース・キッド著『国際関係における信頼と不信』『国際政治』2008年154号。161-165頁。Knopf, "Security Assurances," p.15.

¹²⁵ Janice Gross Stein, "The Psychology of Assurance: An Emotional Tale," Knopf ed, *Security Assurances*, p.39.

は、これについて、「コストのかかるシグナリング」(costly signaling)が必要だと指摘している¹²⁶。

威嚇型の行動予告(シグナリング)の具体的措置としては、武力行使の準備段階である軍部隊・装備の集積や軍事訓練の拡大・強化、経済制裁の実行・強化などが考えられる。これに対し、約束型の安心供与のシグナリングとしては、相手国への先制攻撃や侵略を行わない意思の表明、軍部隊の前線配備・集積の縮小、軍事演習の中止・縮小、相手国の体制の保証、相手国への制裁の解除・緩和などが考えられる。安心供与に反対する当該国の国内世論に対する説得も挙げられよう。

モーゲンソーやキッド、石田らの議論を踏まえれば、威嚇型であっても、約束型であっても、その行動予告において、当該国家が十分なコストをかけて、相手国に威嚇や約束が「確実に実行される」と認識させるシグナリングを行っているのか、という点が問題の本質であると言える。

②積極的安全保証と消極的安全保証の現実的対立

ここで留意すべきなのは、積極的安全保証と消極的安全保証、もしくは威嚇と約束という二つのタイプのコミットメントの信頼性には、トレードオフの関係が生まれるということだろう¹²⁷。石田は、勢力分布において優位に立つ国家が劣位に立つ国家に「安心供与なき強要」を試みる場合に、これが表面化すると論じている。相手国が原状回復の要求を拒否した場合、強制力行使を断行する威嚇型の行動予告の信頼性が必要だが、その信頼性が増すほど、相手が要求を受諾した場合の約束型のコミットメントの信頼性が低くなり、安心供与の局面での成功を阻害するという指摘だ¹²⁸。この場合、勢力分布において優位に立つ国家が、劣位にある国から政治的譲歩を引き出せないという「権力政治の逆説現象」が発生しかねない¹²⁹。

石田は、米国がイラクのサダム・フセイン政権に武力行使の威嚇をしても、大量破壊兵器開発を停止させられず、戦争に至った事例などをゲーム理論で分析し、＜安心供与なき

¹²⁶ Andrew Kydd, "Trust, Reassurance, and Cooperation," *International Organization*, 54(2), Spring 2000, p.326

¹²⁷ Knopf, "Security Assurances," p.20. Bruno Tertrais, "Security Assurances and the Future of Proliferation," James J. Wirtz and Peter R. Lavoy eds., *Over the Horizon: Proliferation Threats* (Stanford: Stanford University Press, 2012), pp.257—258. 石田「外交における強制の論理と安心供与の論理」387頁。

¹²⁸ 石田「外交における強制の論理と安心供与の論理」387—388頁。

¹²⁹ 同上、388頁。

強要の限界>について論じている¹³⁰。A国が「対決タイプ」で、B国がそれを認識していれば、B国はA国の要求を受諾した後に、A国が事態をエスカレートさせて「破滅（体制転換）」に追い込まれるよりも、要求を拒否して「戦争」に進むことを選好する。一方、A国が「友好タイプ」で、B国がそれを認識していれば、要求を拒否して「戦争」に進むより、受諾して「譲歩」する方が現状維持で利益に適う。この場合、「安心供与」は成功する。しかし、B国がA国を「対決タイプ」と誤認すれば、最初のケースと同じシナリオをたどり、戦争にいきつくことになる。フセイン政権のクウェート侵攻を米国が抑止できず、湾岸戦争に至った背景には、フセインが米国によって政権を転覆させられると妄信したため、米国などの自制要求を受け入れて破滅の道を進むより、戦争を選好したという論考がある¹³¹。強制外交のシグナリングの重要性に着目した分析だ。

核不拡散問題における強制外交について、威嚇型と約束型の行動予告を基に分析する場合も、この点に注意する必要がある。核協議は、米国が主体となつて行われる場合が多い。米国が勢力分布において優位にある以上、「友好タイプ」との認識を相手国に与え、約束型の安心供与に信頼性を持たせるのは、米国以外の国と比べて困難であることが想定される。消極的安全保証は、米国の非同盟国や敵対国に対して使われることが多いが、「威嚇をしない」という約束を相手国が信じ込む可能性が小さいという問題もある¹³²。米国と北朝鮮の核協議のプロセスで、米国による韓国への積極的安全保証と、米国による北朝鮮への消極的安全保証の両立が問われる、という問題は、その典型的な例であると言えるだろう¹³³。米国は、威嚇と安心供与の約束というトレードオフの関係にある行為を同時に北朝鮮に示さなくてはならず、それが北朝鮮の非核化の実現が難しい原因になっていると考えられる¹³⁴。

また、威嚇型の抑止が、相手国の機会主義による敵対行為に対処する戦略なのに対し、安心供与は相手国の欲求(needs)や弱さ(weakness)に根ざした敵対行為に対する戦略だとする論もある¹³⁵。現実の世界で、国家の敵対行為が様々な動機によって生じていることを踏まえれば、安心供与の約束は、威嚇型の抑止がうまくいかない場合に補完もしくは代替

¹³⁰ 石田淳『人権と人道の時代における強制外交—権力政治の逆説』日本国際政治学会編『日本の国際政治学 第2巻 国境なき国際政治』（有斐閣、2009年）217—233頁。

¹³¹ Janice Gross Stein, “Deterrence and Compellence in the Gulf, 1990-91: A Failed or Impossible Task?” *International Security*, Fall 1992(Vol.17, No.2), pp.177—179.

¹³² Knopf, “Security Assurances,” p.23.

¹³³ 倉田「北朝鮮の核開発問題と『安全の保証』の原型」281—303頁。

¹³⁴ 宮本「北朝鮮の外交・安全保障の研究的方法論と試論」11頁。

¹³⁵ Janice Gross Stein, “Reassurance in International Conflict Management,” *Political Science quarterly*, Vol.106, No.3, 1991, p.432, p.449.

する戦略ととらえることができるだろう¹³⁶。

③小括

強制外交の理論を核不拡散政策に適用するうえで、核抑止論で使われる威嚇型の行動予告、積極的安全保証や、核軍縮論で使われる消極的安全保証は重要な要素となる。相手国が核開発を進める動機が自国の安全保障の確保や核兵器国に対する抑止力の保持である場合、これらの要素の重要性はさらに増すと考えられる。

安全保障上の動機や抑止力保持の目的から核開発を進める国への強制外交において、約束型の安心供与に関する十分なシグナリングを行うには、「威嚇と安心供与のトレードオフ」を克服することが前提条件となろう。威嚇が「こけおどし」であっては、相手国は核開発を継続しても戦争や破滅には至らず、現状を維持できると判断する。この場合、核開発を止めることは難しくなる。逆に、威嚇の信頼性が大きい場合は、相手国が安心供与の約束と引き換えに核開発を放棄する決断を下そうとしても、非核化の後に破滅に追い込まれることへの懸念から、核放棄の決断を下すのが困難な状況となる。米国の強制外交がこのトレードオフの関係にうまく対応できず、威嚇と安心供与の約束が混在するシグナルを相手国に送った場合は、核協議が停滞・頓挫し、非核化に失敗する可能性が大きいと考えられる。こうしたプロセスを経て、たとえ非核化の合意に至ったとしても、その持続は難しいと言えるだろう。

こうした論点からみると、個別の核問題において、米国及び米国が主導する国家群が、威嚇と安心供与の約束についてどのようなシグナルを送ったのか、また相手国がそれをどう受け取り、どう反応したのかを分析することが重要である。第2部の事例研究において、この点を踏まえて考察を深めていく。

第2章 多国間強制外交の理論と分析の枠組み

(1) 多国間強制外交の特長

多国間による強制外交が顕著にみられるようになったのは、冷戦終結以降の1990年代になってからである。米国とソ連の大国同士の核抑止を中心とした安全保障から、ハイチやボスニアなど地域紛争への関与と收拾が新たな課題となり、米国の主導による多国間の

¹³⁶ Ibid, p.431.

有志連合 (coalition) の枠組みが増えるようになった。有志連合とは、特定の課題に対処するために、それに賛同する意思と能力を持つ国が参加するアドホックな連合である。課題が解決すれば解散する性格を持つことから、長期にわたり維持される国連や同盟などの制度とは異なる¹³⁷。有志連合は多様な脅威に柔軟かつ有効に対処すべく考案された側面が強く、冷戦後の単極構造のもとでの米国のリーダーシップを前提としていた¹³⁸。

実際、1990年代に試みられた強制外交のほぼ全ての例で、米国は有志連合を主導した。ソマリアなどの失敗例では米国の指導力の欠如が指摘され、ユーゴ紛争が放置された初期の状態でも、「米国の不在」が非難された。こうした状況から、米国のように単独で戦略を遂行できる能力と連合に参加する国家群を調整できる力を持つ国が存在しなければ、多国間連合は十分な威嚇をできない、という見方が導き出されている¹³⁹。

ジョージらの研究は、強制外交が単独で行われるか、集団で行われるかについては、「変数(variables)」の一つであり、集団での遂行は単独の場合よりも困難だろう、と論じるにとどまっている。ここで焦点となるのは、単独による強制外交よりも、多国間による強制外交の方がより制約が多いのか、相手国への威嚇でより効果的な点はあるのか、国連などを活用する制度主義者型の強制外交を遂行するうえで、多国間の枠組みがより適しているのか、といった点であろう。

では、そもそも多国間交渉は、二国間交渉のプロセスと比べてどのような特徴を持っているのか。ザートマン (I. William Zartman) は、多国間交渉について以下のような特徴を提起している¹⁴⁰。

①多数の当事者の参加を意味し、多面的な利害関係の調停へのチャレンジとなる。

②合意の主題や合意の手段について、「多数の争点」がからみ、いろいろなトレードオフの組み合わせが交渉の構造に影響する。

③ごり押し型 (driver)、中立リーダー型 (conductor)、防衛型 (defender)、阻止派型 (braker)、日和見型 (cruiser) など、交渉参加者が多様な役割を担うため、多国間交渉の価値・当事者・役割のいずれも変化する。

④意思決定のルールとして、全会一致よりもコンセンサス方式がとられることが多い。二国間交渉のように各当事者が拒否権を持ち、基礎的な対等関係が存在するのは異なり、合意しない国を「棄権扱い」して漸進的な参加と合意の戦略を立てることが可能になる。

⑤多国間交渉の主な成果は、具体的な財の再配分よりは、むしろ「ルール作り」にある。

¹³⁷ 山本『「帝国」の国際政治学』322—323頁。

¹³⁸ 同上、331頁。

¹³⁹ Winner, “Coercive Diplomacy Theory and Multilateral Attempts at Coercion”

¹⁴⁰ I. W. ザートマン編著『多国間交渉の理論と応用』碓氷尊監訳、熊谷聡、蟹江憲史訳（慶應義塾大学出版会、2000年）6～11頁。

⑥「連合」(合従連衡)が多国間交渉の重要な特徴であり、連合を生み出すように参加者がいろいろな役割を担うことによって、コンセンサスによる意思決定を許すレベルまで、多国間状況の複雑さが制御される。

こうした多国間交渉の特徴をおさえておくことは、多国間強制外交のプロセスを分析するうえで有益だと考えられる。

(2) 強制外交の理想的政策

ヤコブセン (Peter Viggo Jakobsen) は西側諸国の冷戦後の戦略に焦点をおき、湾岸戦争やユーゴ紛争、ハイチの軍事クーデターに対する多国間の強制外交を精査するなかで、以下の問題点を提起した¹⁴¹。

- ①なぜ西側の冷戦後の強制外交は成果に乏しいのか。
- ②西側の強国は将来、それを改善できるのか。
- ③集団的行動は強制外交の効果的な使用を妨げるのか、促進するのか。

ヤコブセンの結論は、「西側政府は、自国の利害がかかっているか、軍事的成功の見込みが大きくなければ、成功の主要な条件である信憑性のある力の脅しを発出する意思に欠けている」というものだ¹⁴²。ヤコブセンは、強制外交が成功する条件を引き出す作業として、シェリングやジョージらが挙げた成功の条件をもとに、4つの指標を抽出し、これらが強制外交の「理想的な政策」の枠組みになるとした¹⁴³。

1番目は、「大きなコストをかけずに迅速に相手を打倒するか、相手の目的を挫くための、必要な能力に支えられた力の脅し」である。世論が重大な役割を果たす西側諸国の政府は、軍事行動が長期化したり、兵士らの犠牲者が発生したりした場合は、国民の支持を失いかねない。従って、相手国に対する脅しの信憑性を高めるためには、相手を倒す能力に加え、コストをかけずに迅速に打倒できるかどうかが重要になる。

2番目は、相手に要求を順守させる期限である。期限を設定しようとせずに要求の順守を迫る場合、相手国に「弱さの印(しるし)」と受け取られる可能性があるためだ。要求の信憑性を高めるには、期限の設定が欠かせない。要求に対する誤解や計算違いの可能性を減らし、遅延戦術や対抗威嚇のリスクを低減することにも役立つ。ただ、シェリングが「敵に要求に従う時間を与えねばならない」と指摘したように、順守期限には一定の十分な時間も必要となろう。

¹⁴¹ Jakobsen, *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War*, p. ix.

¹⁴² Ibid. p. ix.

¹⁴³ Ibid, pp.25—30.

3番目は、シェリングの条件を基にしたもので、敵が要求に従った場合、新たな要求を将来行わないことを保証する、というものだ。これまで論じてきた安心供与の約束にも通じる要素だと言えよう。

4番目は、相手に要求を順守させるためのニンジンの提供である。シェリングの1番目の条件で「ゼロ・サム」の状況に陥らない必要性が指摘されているように、相手のメンツを立てるニンジンの提供は、譲歩を引き出す効果が期待できる。ギブ・アンド・テイクの取引は、相手側に「新たな要求を行わない」ことの保証にもつながるだろう。

ウィナーは、ヤコブセンのこの4条件を多国間強制外交の効果を測る枠組みに援用しようと試み、4条件に修正を加えたうえで、5つの分析の枠組みを提示した¹⁴⁴。

1番目は、敵が要求に従わなかった場合、敵に大きなコストを与える「力の脅し」の存在の有無である。多国間強制外交の場合は、この「脅し」についてグループ内でいかなる検討が行われ、具体的な目標が設定されたのか、あるいは意見が割れたのかどうか分析の要素となる。

ウィナーは、単独での強制外交と比べて、多国間の強制外交では、アクターが「明確なエスカレーション・ラダー（エスカレーションの梯子）」の内容で合意できず、ジョージとシモンズが分類した「様子見」から始めるだろう、という仮説を立てている。ゆっくりとしたエスカレーションのプロセスでは、脅しの信憑性は制限され、敵の対抗威圧によってグループが分裂するなど、否定的な結果が予想される。相手国に対する圧力を増大させ、エスカレーション・ラダーを上げていくには、威圧の内容を適宜変えていくといった戦略的な強制外交を多国間で調整、展開できるかが問われる。強制外交に参加する国から適切な協力を得られなければ、相手国を威圧する決意よりも、その弱さを示すメッセージを送ることになるだろう¹⁴⁵。

ここでウィナーは、多国間の集団行動が強制外交の効果を弱めないようにするために、二つの理論的手法があるとする。ひとつはリアリスト型の強制外交のアプローチに基づくもので、米国のような力を持つ大国が集団を主導する役割を果たすというものだ。脅しのコストを負担しようとしないう「フリー・ライダー」の国々を抑え、集団の足並みをそろえる指導力が期待されることになる。もうひとつは、制度主義者型の強制外交のアプローチで、国際機関などを活用するものだ。国連安保理やNATO、EU、IAEAなどを多国間強制外交のツールとして使うことは、一国あたりの「力の脅し」のコストを低め、多国間の協力体制の構築や威嚇の信憑性と正当性を高めることに寄与すると考えられる。

この議論を、本論文の関心である核開発問題への対応にあてはめた場合、米国主導の有

¹⁴⁴ Winner, "Coercive Diplomacy Theory and Multilateral Attempts at Coercion"

¹⁴⁵ Eland, "Economic Sanctions," p.36.

志連合による独自制裁や軍事行動の脅しを通じた「リアリスト型の多国間強制外交」と、国連安保理やEUなどの制裁や強制措置を柱とする「制度主義者型の多国間強制外交」とに分類することができる。米国のクリントン政権が米朝枠組み合意に基づく軽水炉建設のため、米韓日を中心とする国際コンソーシアムの朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）を設立したり、北朝鮮政策に関する日米韓3か国調整グループ（TCOG）を作ったりしたのも、制度主義者型のアプローチと言える。KEDOについては、朝鮮半島の安全保障問題の枢要なアクターである北朝鮮、米国、韓国、日本の行動に関する期待を収斂させる機能を持つ多国間制度だと位置付ける分析もある¹⁴⁶。核問題に関する米朝二国間交渉が北朝鮮の瀬戸際戦術を許し、困難を極めたのに対し、KEDOと北朝鮮による軽水炉建設の技術的問題に関する多国間協議は、北朝鮮が危機を高める戦術を使う余地が少なく、成果を上げやすかったとみられている¹⁴⁷。

こうした多国間のアプローチをとる場合、グループのメンバーをどのように構成するかは重要なポイントとなろう。イランとの間で核問題を協議したグループは、米英仏独露中（EU3+3、もしくはP5+1¹⁴⁸）の6か国であり、北朝鮮の核問題に関する6か国協議の北朝鮮以外の構成国は、米中露日韓の5か国だった。これらのグループ内の調整をうまく行い、相手国に対する「力の脅し」の信憑性を高められるかどうかは、多国間強制外交の重要な分析対象である。

ウィナーの分析の2番目の枠組みは、威嚇には実行する能力に支えられた信憑性が不可欠であり、威嚇する側にとって、懸かっている問題と比べてそのコストが小さいかどうかというものだ。

オバマ政権のイランに対する金融制裁は、銀行間の国際的な決済ネットワーク「国際銀行間通信協会」（SWIFT・本部ベルギー）を使って、国際金融取引におけるイランのドル決済を排除した。これは米国の「威嚇を実行する能力」の一例であり、リアリスト型の強制外交を支える要素になった。この制裁で米国が経済的に大きな打撃を受けるとは言えず、威嚇のコストはイラン核問題のコストよりも小さいと考えられる。

イラクやセルビアなどに対する1990年代の強制外交では、多くの国が参加する包括的、強力な制裁は、各国の経済的利益と相反することから困難であり、多国間の部分的な制裁

¹⁴⁶ 山田「北東アジアにおける核不拡散レジーム」248頁。Okim Chung, “The Role and Limits of KEDO as an International Institution”, *IRI Review*, Vol.3, No.1. (Spring/Summer 1998) pp.237—264.

¹⁴⁷ Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999), pp.151—152.

¹⁴⁸ EU3+3は、EU加盟国の英仏独に、EU以外の米中露を加えた呼び方である。P5+1は、安保理常任理事国5か国（Permanent 5）にドイツを加えた呼び方で、主に米国で使われる。

にとどめた方が、将来の圧力強化の威嚇を高めるうえで有効だと考えられていた¹⁴⁹。2010年代から活発になってきた米国主導の金融制裁は、この意味で多国間強制外交のあり方を変えたといえる。

ウィナーの3番目の枠組みは、相手側につきつける順守期限が実行可能なもので、際限のない脅しになっていないかというものだ。この場合、多国間強制外交を実行するグループ内で、どのように期限を設定するのかという問題が生じる。リアリスト型の強制外交では、主導する国（leading state）が期限を設定することが想定される一方、制度主義者型の強制外交では、国連安保理やIAEAなどの会合日程や決議で定められた内容が期限となりうる。

4番目の枠組みは、合意内容が明確かつ固定化されたものであるかどうかという点だ。合意内容が明確かつ固定化していないことによって、多国間強制外交を行うグループの一部の国が制裁を続けたり、相手国に新たな要求をつきついたりする可能性がある。また、合意内容があいまいなことによって、相手が合意を履行していない状況でも、一部の国が制裁などの威嚇を緩めるといふ事例も出てくる。中国と北朝鮮の国境が適切に管理されず、安保理制裁決議に違反する取引が行われているのはその一例といえる¹⁵⁰。

5番目の枠組みは、相手に要求を順守させるためのニンジン（報償）の提供である。ウィナーは具体的な論点として、①グループ内でニンジンについて話し合われ、最終的にそれが戦略に含まれたのか②ニンジンを提供するコストはどのようにグループ内で分担されたのか。その分担はどのようにして決定されたのか③ニンジンを提供するコストの分担は、相手がグループの要求を受け入れる機会を高める役割を果たしたのか④ニンジンの性質は何か。だれがそれを提供するのか（国家か組織か）⑤ニンジンは容易に撤回できるのか、の5点を挙げている。

（3）小括：核問題における強制外交の分析の基準

以上の論点を踏まえ、本論文では、個別の核合意のプロセスにおける単独の強制外交と多国間の強制外交の事例を比較するうえで、以下の枠組みからの分析を試みる。

①非核化の要求に従わない相手に、大きなコストを与える威嚇があったか。威嚇の内容とエスカレーション・ラダーについて、多国間強制外交のアクター間で合意があったか。

¹⁴⁹ Eland, “Economic Sanctions,” pp.35—36.

¹⁵⁰ S/2019/171. Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009) <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2019_171.pdf>, accessed on April 28, 2019.

威嚇はリアリスト型アプローチか、制度主義者型アプローチか。

②威嚇を実行する能力と信憑性があったか。どの国や国家群が威嚇を実行する能力を提供したのか。威嚇の実行は低いコストで実現できるか。

③相手に突きつける期限は実行可能か。どの国が期限を設定するのか。

④非核化に関する合意内容は、明確で固定されたものか。多国間強制外交のアクター間で同意を得られたか。

⑤相手にアメを提供したか。多国間強制外交のアクター間で同意があったか。アメのコストはどのように負担されたか。アメは容易に撤回できるか。

以上の基準に基づく分析を行うにあたり、まず次章で、リアリスト型と制度主義者型の強制外交の特徴について考察する。

第3章 「リアリスト型」と「制度主義者型」の強制外交

(1) 米国の核不拡散政策と NPT 体制

①NPT体制の経緯

米国は 1945 年 8 月に広島、長崎に原爆を投下した後、巨大な破壊力を持つ核兵器の拡散を恐れ、各国の全ての原子力活動を国際機関の統制下に置く構想を提起した。だが、ソ連は、核兵器の独占を狙う米国の意図を見抜き、米国の提案を拒否した。すでに冷戦が始まっており、各国の協調で核兵器と原子力活動を管理する国際機関を新設する機運は高まらなかった¹⁵¹。ソ連は 1949 年 9 月に核実験に成功し、米ソの核軍拡競争が始まった。1952 年 10 月には英国が核実験を行い、3 番目の核保有国になった。

1953 年 12 月、米国のアイゼンハワー大統領は、国連総会で「平和のための原子力」と題する演説を行い、核兵器の軍拡競争を阻止し、原子力の平和利用を国際的な監視下で認める方針を打ち出した。この演説を受けて、国際原子力機関 (IAEA) を創設する協議が開始され、1957 年に設立された。原子力発電を普及させる米国の政策は歓迎され、米国は同盟国や友好国に研究炉や高濃縮ウランを輸出した¹⁵²。

1960 年にフランス、1964 年に中国がそれぞれ核実験を行い、核兵器を保有する国は 5

¹⁵¹ 岩田修一郎『核拡散の論理 主権と国益をめぐる国家の攻防』(勁草書房、2010 年) 159—160 頁。秋山信将編『NPT 核のグローバル・ガバナンス』(岩波書店、2015 年) 10 頁。

¹⁵² 岩田『核拡散の論理』161 頁。

か国になった。米国もソ連も、中国への核拡散に対する懸念を抱き、米ソが協力する形で核拡散防止条約（NPT）が作られていった。

NPTの基になる動きは、その前から始まっていた。国連総会は1961年に、核兵器の移転や拡散の阻止を求めるアイルランド提出の決議案を採択した。非同盟運動（NAM）諸国を中心に、核兵器の脅威に対する安全の保証を要求する声の高まりを反映したものだ。NPTは1968年7月に署名が開放され、70年3月に発効した¹⁵³。「核兵器国」は、1967年1月1日より前に核兵器やその他の核爆発装置を製造し、爆発させた国と規定された。具体的には、米ソ英仏中が該当する。核兵器の保有はこの5か国だけに認められ、第1条で「核兵器国は核兵器や核爆発装置をいかなる者にも移譲してはならない」と規定された。第3条では、非核兵器国が原子力の軍事転用を防止するため、IAEAの保障措置を受けることが定められた。第4条では、平和目的の原子力の研究、生産、利用の発展は、「すべての締約国の奪い得ない権利」と明記されている。第6条では、締約国が核軍備競争の早期の停止や核軍備の縮小について誠実に交渉を行うと規定され、核兵器国に核軍縮の努力が課せられた。

国連とNPTを中心とする核不拡散レジームは、1991年に安保理常任理事国の中国とフランスがNPT加盟を決定して他の核兵器国と不拡散の理念を共有したことにより、大きく前進した¹⁵⁴。安保理は1992年1月31日の議長声明で、核拡散が「平和に対する脅威」とであると再確認し、IAEAによって不拡散義務に違反する行為が確認された場合、安保理が適切な行動をとることを明確に示した。

NPTの締約国は約190か国にのぼる。世界のほぼ全ての国が受諾していることは、NPTが普遍化な規範であり、国家の核兵器取得を抑制する要因（規範的要因）であることを意味する¹⁵⁵。NPTに加盟しないことが平和的な原子力技術を発展させるうえで制約となることも、核開発の抑制要因になっているといえる。インドはNPTに加盟せずに核兵器を保有したが、こうした制約を受けたことによって、多くのNPT加盟国は原子力技術の面でインドを上回っていると分析されている¹⁵⁶。

¹⁵³ Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons
<<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infircs/1970/infirc140.pdf>>, accessed on April 29, 2019.

¹⁵⁴ 倉田秀也「核不拡散義務不順守と多国間協議の力学—国際不拡散レジームとの相関関係」アジア政経学会『現代アジア研究3 政策』（慶應義塾大学出版会、2008年）71—72頁。

¹⁵⁵ 戸崎洋史「核兵器拡散防止のアプローチ」浅田正彦、戸崎洋史編『核軍縮不拡散の法と政治』（信山社、2008年）276頁。

¹⁵⁶ Sagan, “Rethinking the Causes of Nuclear Nonproliferation,” p.23.

②NPT の問題性

ここで問題となるのは、NPT と非核兵器国の安全保障の関係だ。NAM 諸国が要求したにもかかわらず、NPT には、核兵器に関して非核兵器国の安全を法的、政治的に保証する条項は含まれなかった。ただ、条約発足時に核兵器国として署名した米国、英国、ソ連は、1969 年 6 月 19 日に採択された国連安保理決議 255 で、「非核兵器国が核兵器による攻撃や核攻撃の威嚇を受けた場合、安保理が迅速に対応する」というあいまいな表現で積極的安全保証を供与した¹⁵⁷。1995 年 4 月 11 日採択の安保理決議 984 でも、同様の積極的安全保証がより明確な表現で記されている¹⁵⁸。

一方、非核兵器国に対して核兵器の使用や使用の威嚇を行わないという消極的安全保証については、核兵器国は一方的な宣言の形で言及するだけで、法的拘束力を持つ形でのコミットメントには応じていない。米英仏露は、自国と同盟・連携関係にある非核兵器国が攻撃される場合を除いた「条件付きの消極的安全保証」の立場をとるのに対し、中国は無条件の消極的安全保証を宣言している¹⁵⁹。2010 年の NPT 再検討会議で採択された最終文書の行動計画 8 は、「すべての核兵器国は安全の保証に関する既存の誓約を完全に尊重することを誓約する。条約締結国の非核兵器国に安全の保証を供与していない核兵器国は、そうした行動をとるよう推奨される」として、一步踏み込んで消極的安全保証の重要性に言及した¹⁶⁰。

非核兵器国が核兵器保有を断念することと引き換えに、核兵器国が原子力の民生利用で協力し、核軍縮と非核兵器国に対する消極的安全保証に取り組むことが、NPT 体制のもとでの「核の取引 (nuclear bargaining)」であった¹⁶¹。その意味で、NPT 体制を、強者 (核兵器国) による弱者 (非核兵器国) への「非対称的な安心供与の秩序」とみることも可能であろう¹⁶²。

¹⁵⁷ John Simpson, "The Role of Security Assurances in the Nuclear Nonproliferation Regime", Knop ed., *Security Assurances*, p.58. S/RES/255(1969).

¹⁵⁸ S/RES/984(1995).

¹⁵⁹ 秋山『NPT』93 頁。

¹⁶⁰ 佐藤丙午「『核の役割』の縮小と国際安全保障」『海外事情』2010 年 7・8 月号。112 頁。2010 NPT Review Conference 64-point Action Plan <<https://dfat.gov.au/international-relations/security/non-proliferation-disarmament-arms-control/nuclear-issues/Pages/2010-npt-review-conference-64-point-action-plan.aspx>>, accessed on Jan. 17, 2019.

¹⁶¹ 梅本哲也「核不拡散体制の現状と展望—『核の取引』は維持されるか」『国際問題』2004 年 4 月、No.529、18 頁。

¹⁶² 石田淳「弱者の保護と強者の処罰—《保護する責任》と《移行期の正義》が語られ

冷戦期の核兵器の主要な役割が、米ソ間の相互確証破壊（MAD）に基づく相互の抑止態勢の維持であったのに対し、冷戦後は抑止の維持において、米国は過度に核攻撃能力に依存する必要はなくなった¹⁶³。米国は核兵器国の脅威よりも、「ならず者国家」の核保有やテロ組織への核拡散を懸念するようになり、2001年の米同時テロによってその懸念はさらに増した¹⁶⁴。米国の核不拡散政策も、こうした時代の変化を反映することになる。ジョージ・W・ブッシュ政権の高官らは、核兵器を保有した「ならず者国家」の望ましくない行動を米国は抑止できない可能性があると考えた。こうした米国のスタンスが、ならず者国家のバーゲニング・ポジションを強め、ならず者国家がシェリングの「非合理性の合理性」戦略をとりやすくしたという論考もある¹⁶⁵。

ただ、冷戦終結によって米国にとっての核兵器の役割が減っても、同盟国に対する拡大抑止を確保するうえで、核兵器の重要性は変わっていないといえる。このため、米国が消極的安全保証を打ち出すには限界があった。「核兵器なき世界」を掲げたオバマ政権すら、2010年に公表した「核態勢見直し（Nuclear Posture Review=NPR）」で、消極的安全保証を適用する対象を「NPTの義務を順守している国」に限定した¹⁶⁶。NPRでは、核兵器を最初に使用する国にはならないとする「核先行不使用（No First Use）」に関する言及はなかった。核兵器の役割を他国の核兵器使用の抑止に限定する「唯一目的（sole purpose）」化についても、時期尚早との判断が示された。

インド、パキスタンのように NPT に参加せずに核兵器を保有する国や、北朝鮮のように NPT からの脱退を宣言して核兵器を保有する国を消極的安全保証の対象から除外するのは、これらの国に NPT 参加を促したり、同盟国への拡大抑止を確保したりする意味がある。このため、米国が「唯一目的化」を宣言政策として採用するのは困難な状況にあるといえる¹⁶⁷。

③NPTの運用の類型

る時代一」『年報政治学』（2011・1）118 頁。

¹⁶³ 佐藤『核の役割』の縮小と国際安全保障」114—117 頁。

¹⁶⁴ Robert Jervis, “Deterrence, Rogue States, and the U.S. Policy,” T.V. Paul, Patrick M. Morgan, James J. Wirtz ed., *Complex Deterrence Strategy in the Global Age* (Chicago and London: University of Chicago Press, 2009), p.141.

¹⁶⁵ Ibid, p.147.

¹⁶⁶ Nuclear Posture Review Report 2010.

<https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf> , accessed on April 29, 2019.

¹⁶⁷ 高橋杉雄「核兵器をめぐる諸問題と日本の安全保証—NPT・新 START 体制、核兵器のない世界」、拡大抑止一」『海外事情』2010 年 7・8 月号。33 頁。

NPT の運用に関する分析では、国力の大きな国が世界のルールを決めるリアリストの理論やパワーポリティックスに基づく「権力政治論」と、制度的枠組みを守りながら核不拡散体制を維持、強化する「国際制度論」の二つのアプローチがある¹⁶⁸。米英仏がイスラエルの NPT 不参加を不問に付したことや、インドの核保有を容認し、大国化したインドが国際政治の重要なアクターとして不拡散に貢献することを期待していること、米国がパキスタンを新たな核拡散の火種にしないよう支援していることは、権力政治論のアプローチから説明がつく¹⁶⁹。米国がイランに対し、NPT に基づく原子力の平和利用の権利を認めようとししないのも、同じ論理で説明できる。国際制度である NPT の原則よりも、イランとのパワーポリティックスを重視する立場の表れだと言えよう。権力政治論が強まるほど、国際制度論に沿った不拡散体制の正当性は弱まると考えられる。

不拡散体制を「国際的アプローチ」と「個別的・地域的アプローチ」に分けて考える枠組みもある¹⁷⁰。NPT は「国際的アプローチ」だが、NPT 未加盟の国には核兵器取得を放棄する義務が生じず、加盟を強制することもできない。このため、NPT の枠外で核兵器の開発や保持を決断した国に対して、米国を中心とする個別の非核化交渉や、地域での非核兵器地帯構想を通じて解決を模索する手法が「個別的・地域的アプローチ」である。冷戦終結後の核不拡散問題は、地域協議で解決が試みられていることが特徴であり、こうしたアプローチと核不拡散の規範を両立させることが課題になっているといえる¹⁷¹。

核技術の拡散防止に焦点を当てる「供給側アプローチ」と、国家の核保有の願望や動機を弱めることを目指す「需要側アプローチ」の観点からみた場合、米国の不拡散政策は伝統的に「供給側アプローチ」を重視してきた¹⁷²。セーガンは、「供給側アプローチ」は核兵器の能力に関する不正確な測定に誤って焦点が置かれていると述べる一方、「需要側アプローチ」も NPT 体制の影響に不適切な関心を払っている、と指摘している¹⁷³。この場合、ある国が原子力開発を開始した時点で、その技術を民生用に限定するのか、軍事目的に将来転用するのかわかりにくく、指導者は強い意思をもっていなくても、その「あいまいさ」が外部の不信を招き、外部圧力が国内の官僚的抵抗を引き起こして、不拡散にとって逆効果になる可能性が出てくる¹⁷⁴。インドの核開発がこの事例にあたると考えられる。

¹⁶⁸ 岩田『核拡散の論理』148—154 頁。

¹⁶⁹ 同上、153 頁。

¹⁷⁰ 戸崎「核兵器拡散防止のアプローチ」275—282 頁。

¹⁷¹ 倉田「北朝鮮の核開発問題と『安全の保証』の原型」281 頁。

¹⁷² 岩田『核拡散の論理』170 頁。

¹⁷³ Sagan, “The Causes of Nuclear Weapons Proliferation,” p.226.

¹⁷⁴ Ibid, p.234.

④小括

これまで見てきた通り、NPT 体制に基づく核不拡散体制には不備が多く指摘される。シンプソン(John Simpson)は、中国とフランスが 1992 年に NPT に参加するまで核兵器を持ちながら非締約国だった状況と、現在のインド、イスラエル、北朝鮮、パキスタンの状況には共通点があると指摘し、これらの国々に安全の保証を与えても不拡散に導くのは困難であると論じている¹⁷⁵。NPT 体制自体が核拡散国に対する強制措置を持つわけではなく、問題を IAEA から国連安保理に移すことではじめて、強制力をもった措置を講じる余地が生まれる。米国を中心とする核問題での強制外交は、こうした NPT 体制の限界を補完する役割を持つと考えることができるだろう。

第 1 章で展開した考察を援用すれば、核兵器を持とうとする国に対する威嚇型の強制外交は「供給側アプローチ」に沿った戦略であり、約束型の安心供与外交は、「需要側アプローチ」に立った戦略だといえる。核技術や機材、核物質の移転阻止に焦点を当てる供給側アプローチだけでは、「決然たる拡散国 (determined proliferators)」の核兵器保有・取得の意思を変えさせるのに十分な力があるとはいえない。このため、拡散国の政治意思に直接はたらきかける需要側アプローチの必要性への認識は高まっているといえる¹⁷⁶。セーガンが指摘した (1) 安全保障の確保 (2) 国家の威信 (3) 国内政治上の要請、という核開発の推進要因を分析し、その除去を目指すことが、NPT 体制を補完する強制外交のアプローチとして必要となろう。

(2) 核問題における米国の強制外交

①NPT と米国の核不拡散政策

先に述べた通り、NPT だけで核不拡散体制を維持するのは困難であり、米国独自の核不拡散政策がこの不備を補っていると考えられる。

クリントン政権が 1993 年に打ち出した拡散対抗政策は、不拡散の義務に違反する国の武装解除を含めた措置を想定するなど、米国による「強制力」の提供に力点を置き、NPT

¹⁷⁵ John Simpson, "The Role of Security Assurances in the Nuclear Nonproliferation Regime," Knop ed., *Security Assurances*, p.77.

¹⁷⁶ 戸崎『核兵器拡散防止のアプローチ』284 頁。

中心の「予防型アプローチ」を補完する「対処型アプローチ」の性格を帯びていた¹⁷⁷。

ジョージ・W・ブッシュ政権は、予防型アプローチの実効性を疑問視して対処型アプローチを強め、大量破壊兵器拡散阻止構想（PSI）や、ならず者国家の敵対行動を未然に防止するための「先制行動ドクトリン」を推進した。一方で、「決然たる拡散国」が核兵器や核物質、一定の反撃・報復能力を有していることにより、米国の軍事行動には大きなリスクが伴い、対処型アプローチに依存しても限界があるという問題がある¹⁷⁸。

このため、核拡散を常に、米国への直接的、死活的な脅威ととらえるべきではなく、不拡散は米国の相対的な利益であっても、絶対的な利益ではないことに留意する必要があるという議論も提起されている¹⁷⁹。

②核問題に関する米国の政策の4類型

米国が NPT 体制を重視する一方で、イスラエル、インド、パキスタンの核兵器保有を容認してきたのは、こうした「相対的な利益」に関する思惑と関連しているといえる。シャイマンスカ（Alina Shymanska）は、1965 年以降の核拡散の事例に対する米国の政策について、次の4つに分類して論じている¹⁸⁰。

- （1）インド、パキスタン、イスラエル＝国際的な圧力の対象としない。
- （2）1990 年代のウクライナ、ベラルーシ、カザフスタン＝核計画の破棄に向けて関与する。
- （3）1970 年代の韓国、台湾＝威嚇によって、核計画を破棄させた後に、積極的安全保証を供与する。
- （4）リビア、イラク、イラン、北朝鮮＝核計画を破棄させるための重い強制措置を実施する。

（1）の事例でいえば、ジョージ・W・ブッシュ政権は 2005 年 7 月に結んだ原子力協定で、インドを「責任ある国家」と位置付けた。インドが NPT に加盟し、不拡散の義務を順守しているかどうかという観点よりも、米国との戦略的な関係を重視していることの表れといえる¹⁸¹。米国はパキスタンについても、1970 年代からウラン濃縮への警戒を示し

¹⁷⁷ 同上、288—291 頁。

¹⁷⁸ 同上、294 頁。

¹⁷⁹ Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb* (London, Macmillan Press, 1995), p.7.

¹⁸⁰ Alina Shymanska, “Double Standard of Nonproliferation: Regime Type and the U.S. Response to Nuclear Weapons Program,” *International Journal of Nuclear Security*, Vol. 4, No.1, 2018.

¹⁸¹ Robert S. Litwak, “Living with Ambiguity: Nuclear Deals with Iran and North

ていたが、冷戦時代における「勢力範囲の保全」の観点から強い抑制措置をとらなかった。レーガン、ジョージ・H・W・ブッシュ両大統領は、パキスタンが核爆発装置を保有していないことの保証を米議会に提示し、パキスタンへの軍事・経済援助を継続した¹⁸²。

イスラエルの核活動について、米国は 1960 年代から懸念を抱いていたが、立ち入り検査などを行わず、事実上黙認した。イスラエルは核兵器を持つ 6 番目の国となったが、保有を公式には認めない「あいまい政策」をとり、米国の歴代政権もイスラエルの核能力をあえて詳細に把握しようとしなかった¹⁸³。イスラエルは米国の支援者からの反発を恐れて、核兵器の存在の否定を続け、米政府や議会は「イスラエルには核がすでに拡散しており、拡散防止の対象にはならない」という軍縮担当者の口実を受け入れていた¹⁸⁴。議会はパキスタンに行ったような、不拡散と米国の援助を関連づける対応を、イスラエルに対しては行わなかった。

(2) のウクライナ、ベラルーシ、カザフスタンの 3 か国は、ソ連の崩壊により、自ら意図することなく、戦術核兵器を保有することになった。3 か国は、核兵器を自国の安全保障や国際的地位の向上に使おうとしたり、撤去に伴う補償を得ようとしたりするなど、「核カード」による揺さぶりをかけたが、米国はウクライナに安全の保証や経済協力を約束するなど、関与することによって、NPT に加盟させた¹⁸⁵。

(3) については、1970 年代の韓国と台湾は、非民主的な権威主義政権だった。米国は韓国と台湾に、同盟・軍事協力関係に基づく積極的安全保証を確認しながら、同盟関係の見直しや支援凍結などの威嚇も加えて秘密核計画を停止させた。

韓国の朴正熙政権が 1970 年代前半に秘密核兵器開発計画を推進した背景には、米ソのデタントや在韓米軍の削減計画、米中秘密外交により、米国が韓国への積極的安全保証を後退させ、韓国が米国から「見捨てられる」のではないかという恐怖心があった¹⁸⁶。韓国は、日本と同様のプルトニウム再処理技術の獲得を目指し、1974 年までにフランスと再処

Korea,” *Survival*, 50:1, 2008, p.94.

¹⁸² 梅本哲也『核兵器と国際政治 1945—1995』（日本国際問題研究所、1996 年）242—243 頁。Leonard S. Spector with Jacqueline R. Smith, *Nuclear Ambitions: The Spread of Nuclear Weapons 1989-1990* (Boulder: Westview Press, 1990), pp.91—109.

¹⁸³ Avner Cohen, *Israel and the Bomb* (New York: Columbia University Press, 1998), pp.214—215, 340—343.

¹⁸⁴ セイモア・M・ハーシュ『サムソン・オプション』山岡洋一訳（文芸春秋、1992 年）313—315、378 頁。

¹⁸⁵ Mitchell Reiss, *Bridled Ambition: Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities* (Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1995), p. 106.

¹⁸⁶ ヴィクター・D・チャ『米日韓 反目を超えた提携』船橋洋一監訳、倉田秀也訳（有斐閣、2003 年）55—57、113—117 頁。Daniel W. Drezner, “The Trouble with Carrots: Transaction Costs, Conflict Expectations, and Economic Inducements,” *Security Studies* (Volume 9, 1999—Issue 1—2), pp.206—207.

理施設の調達で合意していた。これに対し、米国は米韓同盟の再検討や民間の原子力計画に関する借款凍結などの「無言の脅し」に加え、米国の再処理技術提供の保証といった「魅力的な条件」も提示し、米仏の再処理協定を解消させた¹⁸⁷。米国は韓国から要求されていた軍事装備などの「アメ（報償）」の提供は、核開発を断念させる効果が薄いとみて拒み、借款凍結といった「ムチ（懲罰）」により重点を置いていた¹⁸⁸。これは、同盟国の韓国に対する米国の強制外交が非核化の成果を上げた事例とみることができる。

一方、(4)にあたるリビア、イラク、イラン、北朝鮮は米国と敵対する国であり、同盟国に対する強制外交と比べ、米国の懲罰や報償に対する反応は当然異なってくる。同盟国のように米国の積極的安全保証の供与を非核化のテコにすることは困難であり、米国には同盟国に対するのとは異なる強制外交のアプローチが求められる。

米国の不拡散政策が成果をあげなくても、地域情勢の変動に応じて核問題が収拾した事例もある。ブラジルやアルゼンチンは 1970 年代まで、互いを仮想敵と位置付けてウラン濃縮計画を進めた。だが、両国とも 80 年代に民主化が進み、安全保障上の対立が低減して、地域経済への統合が進んだ。このことが、核兵器保有を選択する必要性を失わせた¹⁸⁹。アルゼンチンは 1995 年、ブラジルは 1998 年に NPT 批准を終えた。

③小括

核問題に関する米国の政策の 4 類型について、ある国には NPT の枠外での核保有を認め、別の国には認めないことから、「二重基準」だとの批判もある。だが、現実としては、核を持とうとする国と米国の関係が同盟か、友好的か、敵対的であるかどうかの違いや、地域の軍事バランス、米国の国内政治への影響などを総合的に検討した結果、異なる類型の不拡散政策をとらざるをえないとみるべきであろう。

韓国や台湾の核計画放棄の事例からは、米国との同盟関係が動揺、弱化したり、国際的な政治・経済システムから排除されたりすることによる不利益が、核兵器獲得を追求する利益よりも大きい場合、米国の強制外交が機能しやすいという仮説を立てることができる¹⁹⁰。逆に、北朝鮮やイランのように米国と敵対する国に対しては、米国は「同盟機能の低下」という威嚇を使えない。北朝鮮のように核爆発能力をすでに取得したケースや、イラ

¹⁸⁷ チャ『米日韓』116、280 頁。

¹⁸⁸ Drezner, “Trouble with Carrots,” pp. 208—209.

¹⁸⁹ 杉田弘毅『検証 非核の選択』（岩波書店、2005 年）165—173 頁。

¹⁹⁰ Etel Solingen, “Introduction: the domestic distributional effects of sanctions and positive inducements,” Etel Solingen eds., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012) p.18.

ンのようにイスラエルの核戦力を潜在的な脅威としているケースでは、米国が核兵器に代わる安全保障上の利益を提供して地域の軍事バランスをとることも容易ではない、こうした点が、強制外交が機能しにくいことにつながっていると考えられる。

1975年から2014年まで、米国が核不拡散を目標に科した8件の制裁のうち、成功したのはリビアだけだとみられている。韓国と台湾を成功例に含めても、成功率は15.4%にとどまる¹⁹¹。米国との経済・軍事関係が深く、制裁に脆弱な国には核兵器計画を自制させることができても、米国と敵対し、制裁の影響を受けにくい国には強制外交が効果をあげづらいことがわかる。

それでも、米国は、北朝鮮やイランなどの核問題で制裁を重視してきた。その理由について、ミラー（Nicholas L. Miller）は、「将来の脅威を抑止するためには、制裁を科するという評判（reputation）が必要だからだ」と論じている¹⁹²。4類型の（4）にあたる国や事例に対して米国は強制外交を行うという原則を維持することで、北朝鮮やイランのような国が新たに出現するのを抑える必要があるということだろう。

（3）核問題における安保理制裁とその効果

①安保理制裁の実績

制度主義者型の多国間強制外交のツールとして利用しやすいのは国連だろう。国連憲章7章に基づく安全保障理事会の決議は法的拘束力を持ち、決議に基づく武力行使や経済制裁が合法性、正当性を有する。それだけに決議採択のハードルは高く、安保理での合意形成は容易ではない。

核不拡散に関連する経済制裁は、冷戦時代は、米国を中心とする個別の国の独自制裁が多かった。1974年にカナダがインドとパキスタンに、1975年に米国とカナダが韓国に、それぞれ制裁を発動した。米国は南アフリカ（1975年）、台湾（1976年）、ブラジル（1978年）、アルゼンチン（1978年）、インド（1978年）、パキスタン（1978年）に独自制裁を実施している。このうち、韓国と台湾では核不拡散の成果が得られた。その後のイラク、リビアでも、制裁などの圧力が結果的に核保有の阻止につながった¹⁹³。

大量破壊兵器を開発する国に対する制裁実施を安保理決議で法的に義務化する動きは、

¹⁹¹ Nicholas L. Miller, “The Secret Success of Nonproliferation Sanctions” *International Organization*, Vol. 68, No. 4 (Fall 2014), pp. 901—948.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Hufbauer, et al. ed., *Economic Sanctions RECONSIDERED 3rd Edition*, p.12.

リビアとイラクから本格的に始まったといえる。ただ、リビアの場合、安保理制裁はパンナム機爆破事件（ロッカビー事件）など、リビアのテロ行為への制裁が中心であり、米国はそれとは別に、イラン・リビア制裁法など、米国の国内法に基づく制裁で石油禁輸などを科した¹⁹⁴。

1998年にインドとパキスタンが相次いで核実験を行った際は、安保理は制裁の措置をとらなかった。1998年6月6日に採択された安保理決議1172は、日本、スウェーデン、コスタリカ、スロベニアの共同提案によるもので、米国をはじめ、安保理常任理事国は提案に関与していない¹⁹⁵。このことから、米国がインド、パキスタンの核問題で、安保理を解決の手段とみなしていないことがみてとれる。決議1172は、インドとパキスタンの核実験を非難しているが、「これ以上核実験を実施しないよう要求する」と記すにとどまり、制裁などの懲罰に関する措置は盛り込まれていない。決議は「全ての国に対し、インドとパキスタンの核兵器や核兵器搭載可能な弾道ミサイルの開発計画に何らかの形で資する設備、物質及び関連技術の輸出を防止するよう奨励する」と記しているが、国連憲章7条に基づく決議ではないため、強制力、法的拘束力に乏しかった。

②北朝鮮への安保理の対応

1994年の北朝鮮の核危機で、安保理は制裁決議を発出しなかった。米国は北朝鮮が核開発停止に合意しない場合は、北朝鮮のNPT脱退が脱退宣言から30日後に発効する時点を目途に、制裁決議案の提出を準備していた。だが、中国やロシアがこれを容認し、決議採択に至る公算は小さかった。

2018年に機密解除された英国の公文書によると、英国外務省が首相秘書官に送った1994年1月28日付けの書簡は、「中国が制裁決議案に拒否権を行使する可能性が高く、韓国や日本も北朝鮮制裁決議への反発を懸念している」として、「英国は米国に忍耐と交渉を求めている」と記している¹⁹⁶。また、1994年6月に英外相が米国を訪問した際、オルブライト米国連大使は、ロシアが北朝鮮への制裁決議に否定的な立場をとっているとの見解を示した¹⁹⁷。英国とロシアの外交協議でも、ロシアは「北朝鮮には核兵器製造能力はない」

¹⁹⁴ 川西晶大「リビアに対する経済制裁とその帰結」『リファレンス』2007.11。115頁。

¹⁹⁵ S/RES/1172 (1998)。

¹⁹⁶ North Korea's Nuclear Programme, 28, January 1994, *The National Archives*, "NORTH KOREA. UK/North Korea relations: internal situation; part 1," 28 December 2018, <<https://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C16855016>>, accessed on June 10, 2019.

¹⁹⁷ Foreign Secretary's Visit to Washington, 21 June: North Korea, 21 June 1994, *The National Archives*, "NORTH KOREA".

と主張していた¹⁹⁸。こうしたことから、米国や英国は、北朝鮮への制裁決議案を安保理に提出しても、ロシアや中国が拒否権を行使する可能性が高く、決議採択の見込みは薄いと判断していた。

1998年の北朝鮮の長距離弾道ミサイル発射に際して、安保理は、最も効力の弱い報道機関向けの声明しか発表できなかった。この反省から、2006年7月に北朝鮮が長距離弾道ミサイルを発射した際は、発射の準備の兆候が見られた段階で、米国と安保理非常任理事国の日本を中心に、決議案について事前の調整が行われていた¹⁹⁹。日本は、米国主導の有志連合による独自制裁であれ、安保理決議を通じた制裁であれ、対イラン制裁では「リーダーよりもフォロワー」の役割を維持していたが、対北朝鮮制裁ではこの時になって、米国とともにリーダーの役割を果たそうという姿勢を強めた²⁰⁰。

日米両国は、国連憲章7章下の非難決議案を準備したが、中国やロシアは「7章下の決議の場合は拒否権を行使する」との立場を示していた。拒否権行使による廃案を防ぐため、英国は日米作成の草案にあった「(安保理は) 憲章7章のもとで行動する」という文言を「(安保理の) 特別の責任のもとで行動する」と修正する妥協案を示し、決議は全会一致で採択された²⁰¹。当時、米国の国連大使だったボルトン(John Bolton)は、本来、米国や日本と同じ立場であるべき英国とフランスが、イランへの安保理制裁決議で中国とロシアの協力を得る必要性から、対北朝鮮決議案を弱めることを支持したとし、「彼らのイランに対する弱さが、北朝鮮に対する弱さを作り出した」と回顧録で非難している²⁰²。こうした経緯は、ある問題に対する安保理決議の内容が、常任理事国がその時点で抱える他の政治課題の影響を受けるということを示している。

北朝鮮が2006年10月に初めての核実験を行ったときは、安保理は憲章7条41条に基づく決議1718を採択した²⁰³。41条は「兵力の使用を伴わない」措置に限定しており、経済制裁決議の根拠として用いられることが多い。決議1718は、北朝鮮に核開発と弾道ミサイル開発の放棄を要求し、北朝鮮の核・ミサイル開発に使われる物資や装置、技術の北朝鮮への供給・売却・移転の阻止を国連加盟国に義務付けた。加盟国が「必要に応じて、北朝鮮に出入りする貨物の検査などを通じた協調行動を取ることが求められる」とも規定している。決議案の作成の過程で、米国は加盟国に公海上での北朝鮮船舶の貨物検査を求

¹⁹⁸ North Korea Nuclear: Russian Views, 12 July 1994, The National Archives, "NORTH KOREA"

¹⁹⁹ 北岡伸一『国連の政治力学 日本はどこにいくのか』(中公新書、2007年) 272頁。John Bolton, *Surrender is not an Option* (New York: Threshold Editions, 2007), p.292.

²⁰⁰ Brendan Taylor, *Sanctions as Grand Strategy* (New York: Routledge, 2010), p.104.

²⁰¹ 北岡『国連の政治力学』275頁。Bolton, *Surrender is not an Option*, p.302.

²⁰² Bolton, *Surrender is not an Option*, p.296.

²⁰³ S/RES/1718 (2006)

める規定を入れようとしたが、中国の反対により、「協調行動」の一環という努力目標に終わった²⁰⁴。

中国の国連大使は、決議 1718 の採択後の演説で「中国は貨物検査に賛成しない」と明言した。貨物検査への反対は、北朝鮮がその後核実験や弾道ミサイル発射を重ねていても変わらなかった。北朝鮮の全貿易額のうち、中国相手の貿易が占める割合は、2003 年の 32%から 2008 年には 73%まで増加している²⁰⁵。北朝鮮が中国との貿易や制裁破りの違法な取引を通じて核・ミサイル開発資金を得ていることは確実であり、中国が制裁実施に消極的な姿勢を続けたことが、北朝鮮の大量破壊兵器開発の進行を許した一因であるといえよう。安保理傘下の制裁委員会の専門家パネルは、北朝鮮の制裁破りの実態を毎年報告している。制裁委員会は、違反した国を明示することで制裁の実効性を高める一定の圧力にはなっているが、制裁の実施を強制する力はないに等しい²⁰⁶。

米国が北朝鮮との対話の環境を整えるために、安保理制裁決議の履行の推進を一時停止することもあった。決議 1718 は、核・ミサイル開発にかかわる北朝鮮の個人・団体の資産凍結と渡航禁止を定め、制裁委員会がその対象を指定することになっていた。米国は当初、指定すべき個人・団体の候補リストを「制裁委員会に直ちに提出する」と表明していたが、北朝鮮が参加を中断していた 6 か国協議に復帰し、米朝対話が再開されたのに伴い、提出を先送りした²⁰⁷。これにより、決議 1718 に基づく制裁の実効性は乏しくなり、北朝鮮への対応は、安保理を軸とする強制外交から、6 か国協議と米朝交渉を中心とする関与外交に移っていったといえる。

2009 年 5 月の北朝鮮の 2 回目の核実験への対処では、米国は新たな安保理決議に貨物検査の徹底を盛り込むことを優先目標とした。米国が作成した決議草案は、船舶が核・ミサイル関連物資を積んでいると疑われる場合、公海上での船舶への立ち入り検査も含め、「北朝鮮を出入りするすべての貨物を検査するため、必要なあらゆる手段の行使を許可し、すべての国連加盟国がこれを行行使することを定める」と規定していた²⁰⁸。「必要なあらゆる手段」という表現を通じ、公海上の強制検査や、検査を拒否された場合の軍事行動を容認する内容で、米国が貨物検査の強制化に乗り出す意思は明白だった。

この草案が常任理事国と日韓の計 7 か国によるニューヨークでの非公式大使会合で配

²⁰⁴ 白川義和『国連安保理と日本』（中央公論新社、2009 年）33—34 頁。

²⁰⁵ 同上、34 頁。

²⁰⁶ Daniel W. Drezner, “An analytically eclectic approach to sanctions and nonproliferation,” Solingen eds., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Nonproliferation*, p.158.

²⁰⁷ 白川『国連安保理と日本』34—35 頁。

²⁰⁸ 同上、36 頁。草案は筆者が入手したものによる。

られると、中国とロシアは「公海上での強制検査は武力衝突につながる」と猛反発した²⁰⁹。決議案をまとめる最終段階で、日米は貨物検査について、「すべての加盟国が港と空港を含む自国の領内で行う」ことを義務化する修正案を提示したが、中国は義務化に最後まで反対した²¹⁰。結局、採択された決議 1874 は、「港と空港を含む自国の領内で検査することを求める」との表現に弱められた²¹¹。

一方で、決議 1874 では、検査によって禁輸品目が発見された場合は、それを押収し、処分することが義務化された。船舶での「検査」は義務化されていないのに、「押収」と「処分」だけを義務化したことになる。押収した貨物の保管や処分にかかわる費用をだれがどう負担するのかが不透明な中で、果たして各国が自主的に検査を実施するのかという実効性の問題が生じた²¹²。制度主義者型の多国間強制外交で、威嚇の実効性を持たせることの難しさがこうした点にも表れているといえる。

決議 1874 は、北朝鮮に対する金融制裁も盛り込んだ。北朝鮮の核・ミサイル開発につながる銀行取引など金融サービス提供の阻止や、人道・開発目的を除く北朝鮮への新規援助・融資を行わないことを定めている。北朝鮮による武器輸出の禁止の対象は、決議 1718 では戦車など大型兵器に限られたが、決議 1874 では小火器を含むすべての武器に適用するとした。

北朝鮮の1回目の核実験に対する決議 1718 と、2回目の核実験に対する決議 1874 では、草案の作成から採択に至るプロセスで大きな相違があった。決議 1718 では、日米韓が草案を作成したうえで、中国と非公式交渉を重ねた。安保理メンバー15か国がそろった非公開協議でも、草案を巡る議論が行われた。中国とロシアは制裁内容を緩めた独自の決議案を提出し、米国と中国が互いに妥協していく過程がある程度可視化される状況で採択に至った。米国はスピード採択を目指し、決議 1718 は草案作成から採択まで約1週間しかかからなかった。制裁の内容に関しては、日米韓と中国の間の調整プロセスが一定程度、機能した。北朝鮮問題にかかわる主要アクターだけでなく、安保理15か国全体による議論のプロセスを尊重したのは、制裁内容の正当性を高めるための制度主義者型の強制外交のアプローチとみることができる。

これに対し、決議 1874 とそれ以降の対北朝鮮決議は、草案の作成時から米中2か国が水面下の協議で内容を決めていくプロセスに変化した。安保理15か国での協議はほとんど行われず、米中だけで実質的に決議内容をまとめるようになった。これは、中国が北朝

²⁰⁹ 同上、37頁。非公式会合の内容は、筆者の国連外交筋への取材による。

²¹⁰ 同上、38頁。

²¹¹ S/RES/1874 (2009)

²¹² 浅田正彦「北朝鮮の核開発と国連の制裁—三つの制裁決議をめぐって—」『海外事情』2013年6月号、107頁。

鮮制裁に反対する姿勢を強めていったのに伴い、米国が中国との調整に外交エネルギーを集中させたためだと考えられる。

たとえば、2012年12月12日の北朝鮮の弾道ミサイル発射への対応を協議する安保理の非公開会合では、米中が真っ向から対立した。米国代表は「強い決議」を求める一方、中国代表は「決議は朝鮮半島の緊張を高めるので賛成できない」「朝鮮半島の状況は極めて敏感（highly sensitive）であり、安保理がとるいかなる行動も、半島の平和と安全を維持するために貢献するものでなければならない」「安保理の反応は慎重で、均衡がとれて（proportionate）いなければならない」と述べ、制裁に反対した²¹³。安保理会合では米中が原則的な立場を述べ合うだけで進展が期待できないことから、米中二国間の非公式協議のプロセスが重視されるようになったと考えられる。

北朝鮮の3回目の核実験を受けて2013年3月に採択された安保理決議2094は、北朝鮮の核・ミサイル活動などに寄与する可能性のある金融資産の移転の防止を加盟国に義務づけた²¹⁴。だが、いかなる活動が北朝鮮の核・ミサイル開発に「寄与する可能性がある」かどうかは、政治的判断の余地が大きく、実効的な措置がとられる保証はなかったといえる²¹⁵。決議2094では貨物検査がようやく義務化されたが、積み荷に禁輸品目が存在するとの疑いを持たない限り、検査の義務は生じず、当該国の政治的意思によって検査の実施状況が大きく異なる状況に変化はなかった²¹⁶。また、安保理は禁輸品目を指定しても、検査方法までは定めていない。大半の国連加盟国は、核開発への転用が可能な強度を持つアルミニウム合金の見分け方など、貨物検査に必要な科学的能力を持ち合わせておらず、制裁の抜け穴が生じやすいという問題が指摘されている²¹⁷。

2016年9月の北朝鮮の5度目の核実験では、制裁の内容を巡る米中協議が難航し、安保理決議2321が採択されるまで2か月もかかった。この間、安保理15か国での決議に関する討議はほとんど行われなかった。国連当局者によると、1993年の第1次核危機から2009年の北朝鮮の2回目の核実験まで、安保理は北朝鮮の核問題で107回の非公式協議を行ったが、その後は激減し、米中が密室での協議でまとめた決議草案を安保理が追認するパターンが定着していったという²¹⁸。

多国間強制外交の観点からみれば、米国は日本、韓国、英国、フランス、ロシアなど、

²¹³ 筆者の国連当局者への取材による。

²¹⁴ S/RES/2094 (2013)。

²¹⁵ 浅田『北朝鮮の核開発と国連の制裁』113頁。

²¹⁶ 同上、114頁。

²¹⁷ 古川勝久『北朝鮮 核の資金源 「国連捜査」秘録』（新潮社、2017年）117—118頁。

²¹⁸ 筆者の国連当局者への取材による。

強制外交のアクターになりうる国と制裁決議案の細かい点について調整する煩雑さを避け、制裁のコストを最も多く負担しうる中国に標的を絞ったといえる。オバマ政権時代の8年間、北朝鮮は4回も核実験を行い、米国はその都度、安保理制裁の強化を図った。オバマ大統領や政権高官は何度も、「中国にはまだやれることがある」と強調した。それでも、オバマ政権は、石油・石炭の禁輸など実効性の高い制裁を安保理決議に盛り込むことに中国の同意を得られなかった。

北朝鮮制裁決議の一覧を下記の図5でまとめたが、北朝鮮産石炭の全面禁輸や北朝鮮労働者の外国での就労許可禁止、北朝鮮への石油精製品輸出の大幅制限など、実効性の高い制裁措置は2017年になってようやく盛り込まれるようになった。2006年の決議1718から実に10年以上かかっている。安保理制裁を通じた強制外交で「エスカレーション・ラダー」を上げていくことの困難さが如実に表れているといえる。

図5 北朝鮮に対する安保理制裁決議（筆者作成）

決議	採択年月	決議の主な内容
1718	2006年10月	大量破壊兵器開発や違法取引に関連する金融取引禁止・資産凍結
1874	2009年6月	船舶の貨物検査を要請。核・ミサイル開発につながる金融取引阻止を要請
2087	2013年1月	ミサイル発射に関連した北朝鮮の宇宙空間技術委員会幹部らの資産凍結
2094	2013年3月	核開発関連の物品を積む船舶の検査や、拒否した船舶の入港禁止を義務化
2270	2016年3月	北朝鮮への航空燃料輸出禁止。北朝鮮の石炭、鉄鉱石などの輸入制限
2321	2016年11月	北朝鮮産石炭の年間輸入量を750万トン以下か4億ドル以下に制限 北朝鮮の銀や銅、ニッケルなど鉱物の輸入を全面禁止
2356	2017年6月	海外渡航禁止や資産凍結の対象となる北朝鮮の団体・個人を追加指定
2371	2017年8月	北朝鮮の石炭、鉄、鉄鉱石、海産物の輸出を全面禁止
2375	2017年9月	北朝鮮へのガソリンや灯油など石油精製品の輸出を年間200万バレルに制限 北朝鮮の繊維製品輸出を禁止。北朝鮮労働者への新たな就労許可を禁止
2379	2017年12月	北朝鮮への石油精製品輸出を年間50万バレルに制限 北朝鮮からの食品、機械、電気機器、木材の輸入を全面禁止 北朝鮮への産業機械や運搬用車両の輸出を全面禁止 決議採択から2年以内にすべての北朝鮮労働者を本国に送還する 決議違反のある船舶について、各国の港での拿捕、臨検、差し押さえを義務化 領海内でも拿捕を認める

③イランへの安保理の対応

イランの核開発疑惑に対する安保理制裁決議も北朝鮮決議と同様に、漸進的に強化された。2006年7月の決議1696は、イランに濃縮関連活動の停止を義務付けた²¹⁹。イランが濃縮停止に応じなかったため、2006年12月の決議1737は、イランへの核関連技術、物資の移転禁止、核計画に関与する個人・団体の資産凍結、核活動にかかわるイラン要人の

²¹⁹ S/RES/1696 (2006).

渡航規制などの制裁を盛り込んだ²²⁰。

2007 年 3 月の決議 1747 では、イランのセパ銀行への制裁やイランへの武器輸出禁止が追加された²²¹。だが、この時点では、米国を含めて、安保理のどのメンバー国も自国経済への悪影響を恐れて、イランとの原油取引を制限する決議に踏み込もうとしなかった²²²。先に紹介したヤコブセンの分析からみれば、西側諸国はイランへの強制外交に伴う自国のコストの方が、イランの核開発のリスクよりも大きいと認識し、威嚇する意思を欠いていたといえる。

2008 年 3 月の安保理決議 1803 は、制裁対象を核開発関連の取引から広げ、イランの金融機関との取引を「警戒」することを国連加盟国に求めた²²³。2010 年以降に本格化する多国間での金融制裁の前段階である。根底にあるのは、安保理制裁だけでイランの行動や態度を変化させることはできず、制裁決議はあくまで対象国を威嚇し、問題解決のための対話のテーブルに引きずり出す手段だという考えだろう。シャロン(Andrea Charron)は、決議 1803 には、「IAEA の権威を強化し、イランに EU3+3 との交渉に向かわせることを望む安保理の意思が込められている」と分析した²²⁴。シャロンはまた、「イランと北朝鮮に対する制裁体制は、安保理の目的が、制裁対象国がステークホルダー諸国と安保理の枠組みの外で対話を行うことにあるという点で非常に類似している」と指摘する²²⁵。実際、オバマ政権高官は、政権の任期終了を前にオバマ外交の成果を振り返るなかで、「制裁がイランを対話のテーブルに導いた」との考えを示している²²⁶。

オバマ政権発足の前年にあたる 2008 年から、イランは安保理決議で求められたウラン濃縮停止に従わず、濃縮用の遠心分離器の稼働を拡大していった。核兵器開発が強く疑われる研究も複数存在した。IAEA 事務局が 2008 年 5 月に理事会に提出した報告書によると、IAEA はイラン側に、核物質を半円球状に成形する技術や核兵器の起爆に必要な実験の実施、弾道ミサイル再突入のための研究資料などについて説明を求めていた²²⁷。

危機感を抱いたオバマ政権は、2010 年 6 月採択の安保理決議 1929 を主導した。この決議では、イランへの核拡散につながる金融取引の阻止や主要な通常武器の取引禁止が新た

²²⁰ S/RES/1737 (2006).

²²¹ S/RES/1747 (2007).

²²² David Sanger, *The Inheritance: The World Obama Confronts and the Challenges to American Power* (New York: Three river press, 2010), p.81.

²²³ S/RES/1803 (2008)

²²⁴ Andrea Charron, *U.N. Sanctions and Conflict Responding to Peace and Security Threats* (Oxford: Routledge, 2011), p.135.

²²⁵ Ibid, p.140.

²²⁶ 米国務省高官の国務省担当記者団への背景説明（バックグラウンド・ブリーフィング）。米ワシントン。2016 年 10 月 25 日。

²²⁷ 秋山「核不拡散レジームの危機とアド・ホックな協議体」107 頁。

に盛り込まれた²²⁸。決議はまた、すべての国連加盟国に、イランのエネルギー産業やイランの銀行決済が核計画の資金と潜在的に関係する可能性を注視するよう提起している。

決議 1929 を履行する措置として、オバマ大統領は 2010 年 7 月 1 日、イラン包括制裁法の CISADA (Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010) に署名した。イランのエネルギー産業に関する既存の制裁を強化し、外国金融機関がイランに関わる一定の取引に従事した場合、米国の金融システムへのアクセスを大幅に制限する措置が加えられた。オバマ政権の一連の措置をみると、まず制度主義者型のアプローチである安保理制裁決議を採択し、中国、ロシアも巻き込んで多国間強制外交の正当性を確保したうえで、米国主導のリアリスト型のアプローチとして、イランとの取引の多い欧州諸国などに実効性のある金融制裁を強制していったプロセスがうかがえる。

安保理が 2015 年の JCPOA の内容を決議で承認し、イラン核合意に合法性、正当性を与えたのも、制度主義者型のアプローチといえよう。IAEA がイランのすべての核物質の平和利用を確認する報告書を提出したことを受けて、安保理は 2016 年 1 月に、イランの核疑惑に関する過去の安保理制裁をすべて撤廃する決議 2231 を採択した²²⁹。イランの JCPOA 違反の行為があった場合には、制裁が再び発動される仕組みになっている。これは、多国間強制外交の分析の枠組みにあった「アメは容易に撤回できる」の条件を満たす措置だといえる。一方で、イランが合意を順守し続ける場合は、10 年後にイラン核問題が安保理の議題から削除されるとも規定し、威嚇の期限も同時に示している。

下記の図 6 にまとめたイラン制裁決議の流れからは、安保理主導の制度主義者型の強制外交が米国主導のリアリスト型の強制外交を支え、相互が補完しながら、EU3+3 とイランの核協議と JCPOA につなげていったことがわかる。

図 6 イランに対する安保理制裁決議（筆者作成）

決議	採択年月	決議の主な内容
1737	2006年12月	ウラン濃縮に利用されうる物質・技術の移転禁止
1747	2007年3月	セバ銀行など13金融機関や革命防衛隊幹部らの資産凍結
		イランの武器輸出の全面禁止
1803	2008年3月	イランに対する公的経済支援への警戒呼びかけ
1929	2010年6月	弾道ミサイル活動禁止。武器禁輸強化。各国の金融機関が
		イランに支店や預金口座を開設することを禁止
		(2015年7月 EU3+3とイランがJCPOA合意)
2231	2016年1月	イラン核疑惑に関する安保理制裁を撤廃

²²⁸ S/RES/1929 (2010).

²²⁹ S/RES/2231 (2016).

④小括

安保理の対北朝鮮、イラン制裁決議の分析から、核問題における多国間強制外交の手段として安保理制裁を使うことの効果とその限界をとらえることができる。

まず、効果から言えば、北朝鮮やイランの核問題が I A E A から持ち込まれ、安保理の議題となること自体、これらの問題が「国際の平和と安全に対する脅威」という認識を公に示すことにつながる。北朝鮮が核実験を行うなど事態が悪化した場合に、安保理が即座に対応することによって、制裁などの強制措置を手段とする多国間強制外交の舞台が用意されることになる。I A E A が強制措置をとれず、対応の迅速性に欠けるのと比べ、安保理は多国間強制外交のツールとして利点を備えているといえる。

一方、その限界としては、常任理事国が拒否権を持つ安保理の構造的問題が挙げられる。採択される決議の内容は、強制外交を推進する米国と、反対する中国、ロシアの妥協の産物にならざるをえない。実効性を持つ制裁措置を決議に盛り込めるかどうかは、米国と中国、ロシアのその時々との政治関係にも大きく関わってくる。2006 年の北朝鮮の最初の核実験では、米国が中国を押し切って制裁決議を採択させた側面が大きかったのに対し、2009 年以降は米国が中国の強い抵抗を受けて妥協する場面が目立った。

さらに、強力な内容の制裁決議が採択されても、個別の国がどこまで制裁を実行に移すのかという実効性の問題を踏まえれば、安保理のプロセスによる強制外交だけで核開発阻止の効果を期待するのは限界があるといえる。制度主義者型のアプローチである安保理決議は、制裁などの措置に正当性を付与する意義が大きく、米国独自のセカンダリー・サンクションといったリアリスト型の強制外交と組み合わせることで、より大きな意味を持つと考えられる。強制外交を主導する立場にある米国が、安保理の協議プロセスで指導力を発揮し、常任理事国の合意を得て決議をまとめることができるかどうかは、セカンダリー・サンクションにおける関係国の幅広い協力を得るうえでも重要になろう。安保理協議で制裁決議をまとめるプロセスと、米国主導の「有志連合」による制裁体制構築のプロセスには連関があると考えられ、強制外交を推進する米国のリーダーシップと戦略が問われることになる。

第2部 核問題における強制外交の事例研究

第1章 米国単独の強制外交と米朝枠組み合意

(1) なぜ単独の強制外交になったのか

1993年3月12日、北朝鮮はNPT脱退を宣言し、IAEAの査察を拒否した。北朝鮮は使用済み核燃料の取り出しとプルトニウム抽出のための核燃料棒の再処理を進め、危機が拡大した。

この第1次北朝鮮核危機は、クリントン政権が1995年のNPT再検討会議を控え、NPTの無期限延長を目指しているときに深刻化した。北朝鮮の一方的なNPT脱退宣言とプルトニウム抽出による核開発を容認すれば、同様の手法をとる国が相次ぎ、NPT体制が崩れかねないという危機感が米国にあった。

図7 第1次北朝鮮核危機を巡る動き（筆者作成）

1993年2月	北朝鮮がIAEAの特別査察要求を拒否
1993年3月	北朝鮮がNPT脱退宣言
1993年6月	米朝高官協議で北朝鮮がNPT脱退を保留
1994年5月	北朝鮮が核燃料棒取り出し
1994年5月	米国が核施設への空爆を検討
1994年6月	金日成・カーター会談
1994年7月	金日成死去
1994年10月	米朝枠組み合意

ジョージは、強制外交の有効性を図る基準として、①動機の明確性と緊急性②アメとムチの内容と交渉のタイミング③利用可能な軍事オプション④事態のエスカレーションに対する相手国の恐怖⑤合意内容の明確性⑥国内での政治的支持、を挙げている²³⁰。この①に関して、米国には、NPT体制の維持・強化の観点から、北朝鮮の非核化を達成する明確な動機と緊急性があったといえる。

北朝鮮が1970年代半ばから米国に直接会談を働きかけていたのに対し、米国は拒否してきたが、1992年1月に初めて米朝高官協議に応じた。米国は、北朝鮮が核査察義務の順

²³⁰ George, Hall, Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy*, p.216

守に同意することを高官協議開催の条件とした。これに先立ち、ジョージ・H・W・ブッシュ大統領が1991年9月に「全世界の米軍基地から地上・海上の戦術核すべてを撤去する」と宣言し、韓国に配備した米国の戦術核の撤去を決定したのは、北朝鮮にIAEA保障措置協定の履行をのませる誘因策の側面もあった。北朝鮮は在韓米軍の核配備を理由に、保証措置協定の締結を拒否していたからだ。

米国は北朝鮮の核開発を阻止するため、国連安保理の制裁決議による圧力強化策や、中国を問題解決のプロセスに引き込み、北朝鮮の使用済み核燃料棒を中国に搬出する案など、多国間での強制外交を視野に入れていた²³¹。だが、中国は米国との協力には否定的で、事態のエスカレーションの防止を最優先にする「様子見」のアプローチに固執した²³²。日本は、朝鮮半島有事の際に自衛隊が米軍に協力することを可能にする法整備が行われる前で、強制外交に能動的に参加できる状況ではなかった。1994年2月11日の日米首脳会談で、クリントン大統領は細川護熙首相に、北朝鮮への制裁で米軍が周辺海域を封鎖した場合、自衛隊が機雷の除去で協力できるかどうかを打診したが、細川は回答を留保せざるをえなかった²³³。当時は、米軍による日本の空港や港湾の使用すら、法的に整理されていなかったからだ。「掃海活動は憲法が認めない集団的自衛権の行使にあたる」とした内閣法制局の見解に基づき、日本は米国に「法制上、無理だ」と回答したという。

韓国の金泳三政権は、米国が北朝鮮との対話を一方的に進めることによって韓国が朝鮮半島情勢を主導する立場を失うことを恐れ、米朝合意にしばしば反対した。一方で、米朝対話が決裂して戦争の可能性が高まると、米国に緊張緩和を求めるという、政策の一貫性のなさが目立った。

中国、日本、韓国のこうした姿勢から、米国は多国間ではなく、単独での強制外交をとらざるをえなかったといえる。

(2) 枠組み合意に至る強制外交の分析

本論文の第1部第2章で、強制外交の分析の枠組みを提示した。これに基づき、枠組み合意に至る米国の強制外交を分析する。

設問1 <相手に大きなコストを与える威嚇があったか>

²³¹ Joel S. Wit, Daniel B. Poneman, Robert L. Gallucci, *Going Critical: The First North Korean Crisis* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004), pp.186—188.

²³² Ibid, p.187.

²³³ 石原信雄「私の履歴書 26 北朝鮮危機」『日本経済新聞』2019年6月27日。36頁。

クリントン政権にとって、軍事行動に踏み切る「レッドライン」は、北朝鮮が5メガワット原子炉の8000本の燃料棒を取り出すことだった。寧辺で完成間近の50メガワット原子炉による大量のプルトニウム生産も懸念された。クリントンは回顧録で、1993年3月の段階で、「たとえ戦争のリスクを冒してでも、断固として北朝鮮の核兵器開発を阻むつもりだった」と振り返っている²³⁴。当時、国防長官だったウィリアム・ペリーは、1994年5月の北朝鮮の燃料棒取り出しが転換点となり、対話と予防外交の失敗が露呈したことによって、米国の戦略は制裁を含む強制外交に移行したと証言した²³⁵。

1993年末から94年始めにかけて、在韓米軍司令部は戦争の準備を本格化させ、米軍の戦争計画「作戦計画5027」が現実味を帯びるようになった²³⁶。パトリオット・ミサイルが1994年4月に韓国に配備され、アパッチ攻撃ヘリコプター大隊や新型の装甲戦闘車、高性能の対火砲レーダー・システムの投入とともに、米兵約1000人が追加配備された²³⁷。クリントン政権は北朝鮮への軍事行動を真剣に検討し、威嚇のシグナルを発したといえる。

ペリーは米軍に寧辺の核施設爆撃のための詳細な緊急作戦計画を作らせた²³⁸。北朝鮮の原子炉への攻撃は数日の準備で実行可能で、攻撃による米国の被害はほとんどないという見立てだった。だが、北朝鮮による韓国への攻撃を誘発する可能性を考慮し、ペリーはこの時点でクリントンに計画を提示しなかったという²³⁹。ペリーは、制裁で北朝鮮に圧力をかけるというクリストファー国務長官のアプローチについて、「戦争につながるリスクが少なく、制裁に失敗した場合には軍事オプションを再考できる」として支持した²⁴⁰。「威圧的外交の典型的な事例だ」とペリーは指摘している²⁴¹。

ペリーと統合参謀本部は1994年6月中旬、北朝鮮との全面戦争の場合は米国人8万～10万人を含み、死者が100万人にのぼると試算したうえで、米軍部隊増強の3つの選択

²³⁴ Bill Clinton, *My Life* (New York: Alfred A. Knopf, 2004), p.591. 邦訳：ビル・クリントン『マイライフ クリントンの回想・下巻』（楡井浩一訳、朝日新聞社、2004年）197頁。

²³⁵ Don Oberdorfer and Robert Carlin, *The Two Koreas: A Contemporary History: Third Edition* (New York: Basic Books, 2014), p.247. 邦訳：ドン・オーバードーファー、ロバート・カーリン『二つのコリア 第三版』菱木一美訳（共同通信社、2015年）324頁。

²³⁶ Ibid, p.244. 『二つのコリア』319—320頁。

²³⁷ Ibid, p.245. 『二つのコリア』320頁。

²³⁸ Ashton B. Carter, William J. Perry, *Preventive Defense: A New Security Strategy For America* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999), p.128.

²³⁹ Ibid, pp.128—129.

²⁴⁰ Ibid, p.129.

²⁴¹ ウィリアム・ペリー『核戦争の瀬戸際で』松谷基和訳（東京堂出版、2018年）179頁。

肢を検討した²⁴²。

第1の選択肢は、2000人の部隊を韓国に緊急増派し、対空レーダーや偵察システムを追加配備する。第2の選択肢は、F-117 ステルス戦闘爆撃機や長距離爆撃機を含む複数の前線戦術航空大隊を朝鮮半島の近くに配備し、いつでも出撃できる態勢を整える。陸軍歩兵大隊も配備し、2つ目の強力な空母艦隊を近海に展開させることで、在韓米軍3万7000人に加え、1万人以上を派遣する。第3の選択肢は、陸軍部隊と海兵隊地上部隊を数万人増派し、大規模な空軍戦力を投入する。これは全面戦争に発展するシナリオだが、北朝鮮有事に備えた米軍の作戦計画「5027」が40万人以上の増派を想定していることを考えると、戦力不足は明らかだったという²⁴³。

クリントン政権は、国連安保理決議による北朝鮮制裁も模索した。①まず北朝鮮に30日間の猶予期間を与え、その後に北朝鮮への武器輸出や核技術の移転を禁止する②その後、必要な場合、在日の親北朝鮮団体などによる海外送金や、中国などからの原油供給を禁止する③こうした措置が奏効しなかった場合は、第3段階として北朝鮮への船舶の出入りを封鎖する——というエスカレーション・ラダーを計画していた²⁴⁴。国連安保理を活用し、米国の強制外交のコストを下げ、脅しの信憑性と正当性を高める狙いがあったが、中国やロシアは制裁に反対し、日本も消極的だった。この点では、米国が北朝鮮に大きなコストを与える威嚇を行うというシグナリングは不十分であったと言える。

クリントン政権の強制外交は、米国の軍事力を源泉とするリアリスト型のアプローチに傾く一方、制度主義者の型アプローチとして、IAEA 主導の核不拡散のプロセスや南北対話の推進にも配慮していた。1993年8月時点での米国の方針は、①IAEAと北朝鮮が過去の核活動を明らかにするための措置を協議し、②南北間で1991年の南北非核化共同宣言に基づく査察に関する協議を開始し、③これらの協議を基に、9月をめどに米朝協議を行う、という内容で、核不拡散の国際レジームを基礎に、良好な米韓同盟関係を維持しながら、米朝対話で核問題を解決したいという意向が反映されていた²⁴⁵。

設問2＜威嚇を実行する能力と信憑性があるか。どの国や国家群が威嚇を実行する能力を提供するのか。威嚇の実行は低いコストで実現できるか＞

²⁴² Oberdorfer and Carlin, *The Two Koreas*, p.254. 『二つのコリア』332頁。

²⁴³ Ibid, p.255. 『二つのコリア』333頁。

²⁴⁴ Ibid, pp.249—250. 『二つのコリア』326頁。

²⁴⁵ 道下徳成「北朝鮮の核開発をめぐる交渉 1993～1994年—強制手段の役割を中心に」『国際安全保障』第33巻第1号。64頁。Wit, Poneman, and Gallucci, *Going Critical*, p.79.

IAEA や韓国は、北朝鮮の核問題に関して有効な情報収集や制裁の手段を欠いていることから、米国が北朝鮮への威嚇や直接交渉を通じて問題解決を図る主体となった²⁴⁶。IAEA は人工衛星による核活動の情報収集、探知機能を有しておらず、特定の国家の情報提供に頼らざるを得ないという限界がある²⁴⁷。核活動の情報収集機能と威嚇の手段に優れた米国が北朝鮮への威嚇を担わざるを得ないのは明白だといえる。

クリントン政権は、パトリオット・ミサイルなどの韓国配備や在韓米兵約 1000 人の増派などを通じて、北朝鮮に威嚇のシグナリングを行った。作戦計画「5027」の策定に示されるように、戦争を遂行する計画もあった。だが、軍事的な威嚇の信憑性がどこまで大きく、北朝鮮に正確に伝わったのかについては不透明な部分が多い。

北朝鮮との武力衝突に至った場合の米国、韓国の人的被害や経済面のコストと、北朝鮮の核開発の継続により米国が抱えるコストと、どちらが大きいのか。この点について、武力衝突のコストの方が大きいという議論が米政権内にあったことは、強制外交の威嚇の力を弱めたといえる。さらに、問題となるのは、米国が北朝鮮の核施設を攻撃した場合に、その目的が北朝鮮政権の転覆や交代ではなく、核兵器計画の排除に限定されるという意図が北朝鮮に正確に伝わるかどうかである²⁴⁸。

ペリーは、米国が北朝鮮の大規模な核兵器計画の進行を容認する方が、戦争のリスクよりも危険が大きいと考えていた²⁴⁹。核開発の初期の段階で制止しなければ、北朝鮮が保有した核兵器を脅迫や恐喝に利用し、中東の国に売却するといった懸念があることを理由に挙げている。ペリーは、在韓米軍の増強は、米国の真剣さを北朝鮮に見せつける効果がある一方、北朝鮮を挑発するマイナス面もあるとし、威嚇のプラス面とマイナス面について、「どう評価してよいかわからず、どちらにも転ぶ可能性があった」と述べている²⁵⁰。

米軍指導部はクリントンに対し、戦争が勃発すれば最初の 90 日間で米軍兵士の死傷者が 5 万 2000 人、韓国軍の死傷者が 49 万人に上り、米国の財政支出は 610 億ドルを超えることが想定される一方、同盟国からの資金供給はほとんど期待できないと説明した²⁵¹。これは、発足から 1 年半もたっていないクリントン政権にとって、他の政策の遂行を困難にしかねない重すぎるコストだといえる。軍事面と資金面の両面で、米国単独で大半のコ

²⁴⁶ 吉崎知典、道下徳成、兵頭慎治、松田康博、伊豆山真理「交渉と安全保障」『防衛研究所紀要』第 5 巻第 3 号（2003 年 3 月）103 頁。

²⁴⁷ ナム・チャンスン（南賛淳）『米朝核協議と東北アジア秩序—1990 年代の教訓』（韓国パジュ市・ナナム出版、2007 年）301—302 頁。

²⁴⁸ Litwak, “Living with Ambiguity,” p.110.

²⁴⁹ Oberdorfer and Carlin, *The Two Koreas*, p.248. 『二つのコリア』324 頁。

²⁵⁰ Ibid, p.255. 『二つのコリア』334 頁。

²⁵¹ Ibid, p.247. 『二つのコリア』323 頁。

ストを負担せざるをえない状況は、米国の北朝鮮に対する威嚇の信憑性を弱め、強制外交の効果を下げたと考えられる。シェリングが瀬戸際外交について、「認識できるものの完全にコントロールできない戦争のリスクを意図的に作り上げ、耐えられなくなった相手から譲歩を引き出す」と定義したことを踏まえれば、米国も北朝鮮によって戦争のリスクを認識させられ、譲歩を検討せざるをえない立場にあった²⁵²。

設問 3 <相手に突きつける期限は実行可能か>

北朝鮮は 1993 年 3 月 12 日、米韓合同軍事演習「チーム・スピリット」の実施と、IAEA による特別査察の要求を理由に、NPT 脱退を宣言した。脱退が発効するまでの 3 か月が、米朝交渉の期限の目安となった。NPT10 条の 1 は、各締約国が「異常な事態が自国の至高の利益を危うくとしている」と認める場合に NPT から脱退する権利を与えており、脱退を申請する場合は、「他のすべての締約国及び国連安保理に対し、3 か月前にその脱退を通知する」と規定している²⁵³。

北朝鮮の核問題がこじれれば、1995 年に予定されていた NPT 再検討会議で NPT を無期限延長することが困難になることが予想された。米国が北朝鮮の NPT 脱退と再検討会議への悪影響を「期限」として意識せざるをえないことを考えると、北朝鮮の方が米国に時間的な圧力をかけながら効果的な交渉を行える側面があったといえる²⁵⁴。韓国外相の韓昇洵は、NPT 脱退が発効するまでの 3 か月間で、米韓合同軍事演習「チーム・スピリット」中止や、北朝鮮の安全の保証、北朝鮮との貿易拡大といった「アメ」と、国連安保理制裁の「ムチ」を併用して北朝鮮を思いとどませようとした²⁵⁵。毎年春に行われるチーム・スピリットにより、北朝鮮は高いレベルの軍事対応を迫られ、万一に備えた臨戦態勢を敷くことで燃料や人力を割かれていた²⁵⁶。

米国と北朝鮮は、NPT 脱退の「発効」によってエスカレーション・ラダーが急激に上がることを互いに避けるため、「米朝協議の継続を条件に北朝鮮が NPT 脱退を猶予する」という暫定合意を何度も行った。一例が、脱退が発効する前日に発表された 1993 年 6 月 11

²⁵² Schelling, *The strategy of Conflict*, p.200. シェリング『紛争の戦略』208 頁。

²⁵³ Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, <<https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text>>, accessed on May 1, 2019. なお、IAEA は北朝鮮の脱退を正式に承認していない。

²⁵⁴ 道下「北朝鮮の核開発をめぐる交渉」58 頁。

²⁵⁵ Oberdorfer and Carlin, *The Two Koreas*, pp.219—220. 『二つのコリア』289—290 頁。

²⁵⁶ ケネス・キノネス『北朝鮮—米国務省担当官の交渉秘録』伊豆見元監修、山岡邦彦、山口瑞彦訳（中央公論新社、2000 年）41 頁。

日の共同声明である。「米国と北朝鮮は核兵器を含めて武力は行使せず、かつ、かかる武力による威嚇も行わないことを保証する」「核査察の公正な適用を含めて、朝鮮半島の非核化や平和と安全を保証し、互いの主権を尊重して内政には干渉しない」との原則を確認したうえで、米朝の対話継続と、北朝鮮が NPT 脱退の発効を「必要と認める限り、一方的に一時停止させる」ことで合意した²⁵⁷。

米国は核兵器を含む武力の行使も威嚇も行わないという消極的安全保証を北朝鮮に誓約したことにより、エスカレーション・ラダーの上昇を防いだといえる。相手国に突きつける期限を延期したことも含め、こうした措置は、米国単独の強制外交だから可能だったと考えられる。多国間の強制外交の場合は、こうした問題でアクター間の調整が必要となり、迅速かつ柔軟な決定が困難であることが多いからだ。

事態はその後、北朝鮮の燃料棒取り出しや査察拒否により悪化した。NPT 脱退の発効が「停止」した状態のまま、米国も北朝鮮も互いに交渉の期限の目安がなくなり、膠着状態に陥った。米国は戦争の準備と安保理制裁の検討へと傾いていった。北朝鮮との対話が途絶え、政策の目的や意図を正確に伝達する手段を欠いたまま、米国が圧力を強めたのは、強制外交での威嚇と関与のバランスを失いかねない危険な状態だったといえる。

局面を打開したのは、ジミー・カーター元米大統領の 1994 年 6 月の訪朝だった。1994 年 6 月 16 日、ホワイトハウスでクリントン大統領とゴア副大統領、安全保障・外交担当の閣僚、高官らが朝鮮半島への米軍増派計画や北朝鮮制裁を協議しているところに、カーターが金日成主席との会談内容を伝えてきた。ホワイトハウスは、①米朝協議が続いている間、北朝鮮が核開発を凍結する②5 メガワット原子炉に新たな燃料棒を装填せず、すでに取り出された使用済み燃料棒の再処理を行わない、との北朝鮮に対する要求案をカーターに伝え、北朝鮮は受け入れた²⁵⁸。米国の武力行使や北朝鮮制裁などの威嚇オプションは、この時点で中断された。カーターは、北朝鮮の姜錫柱第一外務次官との会談から、「制裁が実施され、米国が大規模な増派を続ければ、北朝鮮は先制攻撃を仕掛け、本気で戦争に突入するつもりだ」との感触を得ていたという²⁵⁹。

設問 4 <合意内容は明確で固定されたものか。他のアクターの同意を得られたか>

²⁵⁷ Joint Statement of the Democratic People's Republic of Korea and the United States of America, New York, June 11, 1993.
<https://nautilus.org/wp-content/uploads/2011/12/CanKor_VTK_1993_06_11_joint_statement_dprk_usa.pdf> accessed on May 1, 2019.

²⁵⁸ Oberdorfer, Carlin, *The Two Koreas*, pp.260—261. 『二つのコリア』340—341 頁。

²⁵⁹ Oberdorfer, Carlin, *The Two Koreas*, p.259. 『二つのコリア』338 頁。

米朝協議が難航した一因は、米国が北朝鮮に要求する非核化の具体的内容と、北朝鮮が見返りとして米国に求める内容を巡り、互いの意図を理解するのが容易でなかった点にある。協議が膠着状態から脱し、加速したのは、北朝鮮が「米国による安全の保証や軽水炉の提供と引き換えに核開発を凍結する用意がある」というメッセージを発し、米国がそれを理解してからだった。

1993年11月、姜錫柱は、北朝鮮が求める「一括妥結 (package solution)」方式について、「米国が北朝鮮への核威嚇と敵視政策を放棄する実践的行動をとり、北朝鮮がNPTに残留して保障措置協定を全面的に履行するようになれば、核問題は円満に解決される」と説明し、米国はこれを承認した²⁶⁰。米国にとって、合意プロセスを加速させたポイントは、IAEAが執拗に追求した北朝鮮の過去の核活動の解明についてこだわらない方針に転換したことであろう。国際機関の権威を重視する制度主義者型の強制外交から見れば、北朝鮮の核燃料棒取り出しと再処理は、IAEAがプルトニウム管理の観点から保障措置協定に基づく特別査察を行い、違反があれば相応の措置をとるべき事例である。北朝鮮はIAEAによる再処理施設の査察を拒否し、IAEA理事会はすべての査察を受け入れることを勧告する決議を採択していた。これに対し、北朝鮮は、NPTからの脱退を宣言した「特殊な地位」を持つため、査察を受け入れる義務はないとし、米朝協議への出席も拒否した。

米国は1993年までは、北朝鮮がNPTの義務を完全に順守することを対話の条件とし、過去の核活動の解明に焦点を置いた強制外交を展開していた²⁶¹。しかし、北朝鮮との戦争の可能性が高まるにつれて、北朝鮮のプルトニウム抽出停止による核兵器製造能力の低減が根本的な課題だという認識から、北朝鮮の態度を硬化させるIAEAの特別査察は不必要だという判断に至った²⁶²。

この判断について、米国の北朝鮮外交が、威圧から「ギブ・アンド・テイク」方式に変化したという論もある²⁶³。「ギブ・アンド・テイク」の「ギブ」が強制外交の関与や褒賞の部分にあたることを踏まえれば、米国の強制外交が軍事的圧力や制裁を重視するリアリスト型のアプローチとIAEAの規範を重視する制度主義者型アプローチのバランスに腐心し、状況に応じて柔軟に対応したととらえるべきだろう。

²⁶⁰ 道下『北朝鮮の核開発をめぐる交渉』66頁。

²⁶¹ Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1999), p.7.

²⁶² Carter, Perry, *Preventive Defense*, p.132.

²⁶³ 菱木一美「米国の対北朝鮮核政策における『威圧』と『関与』—1994年「枠組み合意」の成立過程に関する考察—」『修道法学』22巻1・2号。84—85頁。Sigal, *Disarming Strangers*, pp.7—9.

枠組み合意では、北朝鮮が最終的に黒鉛減速炉と関連施設を解体するのは軽水炉事業の完了時とされている。このため、軽水炉の完工までに要する 10 年以上の期間、北朝鮮は核開発能力を凍結してもその能力を奪われることはなく、維持することが可能になった。非核化合意の内容として明確さや固定性が十分にあるとは言えない。

米国があいまいな合意を受容した理由については、二つの見方がある。一つは、北朝鮮のプルトニウム抽出の継続による大規模な核兵器開発を阻止するために不可避の譲歩だったというものだ²⁶⁴。非核化の定義を巡る解釈が米朝間で異なるのは明白であったが、米国はほかの選択肢よりも良いと考え、「時間稼ぎ」として枠組み合意に進んだと考えられる²⁶⁵。

もう一つは、枠組み合意の時点で、米国は北朝鮮が近い将来に崩壊するとみていたというものだ。ボズワース(Stephen Bosworth) 元 KEDO 事務局長は、「北朝鮮がまもなく崩壊し、問題は解決するというのが基本的な政策で、我々は政権崩壊が起きるまでに核計画を止めたいと思った」と証言した²⁶⁶。ボズワースは、「私は数えられないくらい、北の突然の崩壊に関する作戦演習に参加してきた。すべて推量にもとづく架空のもので、実際はどんなふうに起きるのか、だれもわからない」とも語った。

ソ連崩壊を目の当たりにした現実から、少なくとも枠組み合意から数年の時点では、北朝鮮体制の崩壊は不可避だという考えが米国の保守論客の間では一般的であった²⁶⁷。米国の保守系シンクタンクは 2010 年代に入っても、北朝鮮の体制が指導者の暗殺や飢饉などによって突然崩壊する可能性があるとは指摘し続けてきた²⁶⁸。北朝鮮体制が軽水炉事業の完了時まで存続しないだろうという米国側の認識が、枠組み合意の内容の甘さやその後の米国の合意履行の不完全さにつながったといえる。

枠組み合意を導いたのは基本的に米国単独の強制外交であったが、他のアクターの関与が米朝の協議プロセスに影響を与えた場面もあった。韓国は 1994 年 3 月 19 日の南北実務接触で、核問題を南北協議の最優先の議題にすることを要求した。北朝鮮は、核協議は米朝間で行うとの立場からこれに反発し、「戦争が起こればソウルは火の海になる」と恫喝した²⁶⁹。米韓が核問題の主導権争いを展開し、米朝協議と南北協議が並行して行われたことがプロセスを複雑化させ、北朝鮮との非核化合意を遠ざかる一因となった。また、枠組み

²⁶⁴ Litwak, *Living with Ambiguity*, p.105.

²⁶⁵ Jonathan D. Pollack, *No Exit: North Korea, Nuclear Weapons and International Security* (London: International Institute for Strategic Studies, 2011), p.118.

²⁶⁶ ボズワース氏のインタビュー。米ボストンで。2014 年 9 月 29 日。

²⁶⁷ Chuck Downs, *Over The Line: North Korea's Negotiating Strategy* (Washington, DC: The AEI Press, 1999), pp.255—260.

²⁶⁸ Bruce W. Bennett, *Preparing for the Possibility of a North Korea Collapse* (Santa Monica: RAND Cooperation, 2013)

²⁶⁹ キノネス『北朝鮮』288～290 頁。

合意について米国は韓国の事前の同意を得ず、韓国の反発を招いた。

結局、クリントン政権が推進した枠組み合意は、ジョージ・W・ブッシュ政権によって見直しの対象となり、北朝鮮のウラン濃縮発覚もあいまって崩壊した。多国間強制外交による核合意の場合、合意に参加した複数の国や国際機関などを通じて合意内容が重層的に担保されるのに対し、米国単独の強制外交による合意は政権交代によって、合意の持続性や固定化に問題が生じやすい。単独の強制外交の負の側面と言えるだろう。

設問5 <相手に「アメ」を提供したか。「アメ」のコストはどのように負担されたか>

第1次北朝鮮核危機のプロセスでは、米国にとって、北朝鮮を対等な交渉相手として扱い、高官協議に応じること自体が「アメ」であった。

核危機が深刻化するまで、米政府は北朝鮮当局者との接触を厳しく制限し、当局者間の接触の機会を極めて少なかった。米国は1982年に、第三国が主催するレセプションに限定して時候のあいさつ程度を認めるようになり、1988年10月になって北京の米国大使館と北朝鮮大使館の実務者間の非公式連絡チャンネルが開設された²⁷⁰。米国にとって冷戦時代のソ連との交渉や1970年代の中国との交渉は正当な外交コミュニケーションであったのに対し、北朝鮮と接触することは「譲歩」と受け止められていたという²⁷¹。こうした状況では関与外交を展開する余地は少なかったといえる。

枠組み合意に至るプロセスで、米国の対話の方式にも変化が生まれた。ニューヨークでの実務者協議で、米国側が「北朝鮮がAを行った時、米国はBを行うだろう」と表現することに北朝鮮側は猛反発していた。このため、米国は北朝鮮が先に行動すべきとする「前提条件」の概念を棚上げし、「同時的な」措置という概念を採用したという²⁷²。米国がAを行うとき北朝鮮もBを行うという相互主義によって、不信の連鎖を克服する効果が生まれた。交渉に関わったキノネス (Kenneth Quinones) は、それまでの米国の手法が北朝鮮の懲戒に力点を置いていたのに対し、新たな指針は対等な相手と交渉する意思を象徴していると受け止められ、枠組み合意に向けた協議を促進したと論じている²⁷³。

北朝鮮は枠組み合意から、以下のような「アメ（報償）」を得た。

- (1) 国際コンソーシアムを通じて2003年を目途に軽水炉2基の提供を受ける。
- (2) 軽水炉の運転開始まで、米国から年間50万トンの燃料用重油の提供を受ける。

²⁷⁰ キノネス『北朝鮮』32—33頁。

²⁷¹ 同上、36頁。

²⁷² 同上、284—285頁。

²⁷³ 同上、285頁。

(3) 米国から、核兵器による威嚇や使用を行わないとの保証を受ける。

(4) 米国との関係正常化の最初の段階として、米朝双方の首都に連絡事務所を設置する。

クリントン政権は、北朝鮮の核開発凍結と引き換えにこれらのアメを与え、合意を承認する親書を北朝鮮に送った。

北朝鮮への安全の保証と重油提供は米国の責任とコストで行う一方、軽水炉供与のコストについては、国際コンソーシアムの「朝鮮半島エネルギー開発機構 (KEDO)」を設立し、日韓や EU を理事国にして分担させた。核開発凍結までの強制外交は米国が単独で行う一方、合意後のコスト負担では多国間の枠組みをとった形になる。

このプロセスを進めるのは容易ではなかった。日本の財務省や国会議員は、日本が過度に負担を押しつけられたという印象を与えないよう、できるだけ多くの国が KEDO に参加し、負担を分かちあうことを米国に要求した。韓国は自国が KEDO の主導権を握ることを要求した。枠組み合意の翌月の 1994 年 11 月、ジャカルタで開かれたアジア太平洋経済協力会議 (APEC) 首脳会議では、日米韓 3 か国首脳の共同声明が予定されていたが、KEDO をめぐる思惑の違いから見送られることになった²⁷⁴。日米韓の足並みの乱れが露呈するという異例の事態である。

結局、日米韓が KEDO 理事会メンバーとなり、カナダやニュージーランド、オーストラリアなどを KEDO メンバーとすることで決着した。後に EU からの資金を得るため、EU も理事会メンバーに加えた。だが、枠組み合意にかかわる米国の予算執行が遅れたうえに、EU や東南アジア諸国連合 (ASEAN) 諸国からの拠出も十分でなく、KEDO は慢性的な資金不足に陥った。1996 年の段階で、北朝鮮への重油輸送の量と時期は一定せず、北朝鮮は「この問題は、米国に対する不信感と、米国が枠組み合意を守る信頼性に対する疑念を増幅させている」と主張した²⁷⁵。

これらのエピソードは、多国間のグループ内でアメのコストを分担する問題の難しさを示している。日韓は北朝鮮との非核化交渉に参加していないのに負担だけ押しつけられたことに不満を抱き、このことが 1999 年の日米韓の 3 か国調整グループ (TCOG=Trilateral Coordination and Oversight Group) 設置につながった。TCOG は、北朝鮮をめぐる多国間強制外交の基礎となっていく。

(3) 米朝リープ・デー合意：威嚇なき関与外交の失敗

²⁷⁴ Wit, Poeman, Gallucci, *Going Critical*, p.348.

²⁷⁵ ケネス・キノネス『北朝鮮Ⅱ 核の秘密都市寧辺を往く』伊豆見元監修、山岡邦彦・山口瑞彦訳 (中央公論新社、2003 年) 427—428 頁。

この項では、枠組み合意と米朝リープ・デー合意を比較し、リープ・デー合意に至るプロセスで米国が北朝鮮にとったアプローチが「威嚇なき関与外交」の側面が強かったことを論じる。

2009 年 1 月 20 日に就任したオバマ大統領は就任演説で、「その握りしめた拳を開くのなら、我々は手をさしのべる」と述べ、北朝鮮やイランとの対話に積極的に応じる意向を示した²⁷⁶。だが、北朝鮮は 2009 年 4 月に長距離弾道ミサイルの発射実験、5 月には核実験を行い、米朝協議に応じようとしなかった。2010 年 11 月には、米スタンフォード大のヘッカー教授らのチームを訪朝させ、新設した寧辺のウラン濃縮施設を見せた²⁷⁷。だが、オバマはイランの核問題を優先し、北朝鮮への関与には消極的な姿勢を貫いた。2010 年 12 月、オバマは国連安保理の会合で、イランの核問題解決への強い意欲を示したが、演説に「北朝鮮」の単語はなく、焦燥感を覚えた日本の国連大使は「イランと並んで北朝鮮も重要ですよね」と確認したという²⁷⁸。

オバマ政権と北朝鮮の対話が動き始めたのは 2011 年からである。米政府のデービス (Glyn Davies) 特別代表が北朝鮮の核実験やミサイル発射の一時停止に向けて北朝鮮側と協議を重ね、2012 年 2 月 23～24 日の北京での会談で一定の合意に達した。合意内容がうるう年の 2012 年 2 月 29 日に発表されたことからリープ・デー合意と呼ばれている。合意文書は作らず、米国と北朝鮮がそれぞれ合意内容を発表するという異例の形式だった。

米国務省はビクトリア・ヌーランド国務省報道官名の声明を出した²⁷⁹。「北朝鮮は、(米朝) 対話の雰囲気改善し、非核化の意思を示すため、長距離ミサイル発射、核実験、ウラン濃縮活動を含む寧辺での核活動の一時停止 (モラトリアム) に同意した」と記している。声明には、IAEA 査察官がウラン濃縮の停止を監視するために北朝鮮に復帰することや、5 メガワット原子炉と関連施設の無能力化を北朝鮮が確認した、とも書かれている。米国は北朝鮮に対する 24 万トンの「栄養支援」を提案し、北朝鮮と詰めの協議を行うことで合意した。そのほか、米国の声明には、以下の内容が 2 月 23～24 日の協議の「要点」

²⁷⁶ President Barack Obama's Inaugural Address, January 21, 2009.

<<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamas-inaugural-address>>, accessed on August 20, 2019.

²⁷⁷ Adam Gorlick, "Stanford's North Korea team of Siegfried Hecker and John Lewis keeps the world informed of Pyongyang nuclear march," *Stanford Report*, November 30, 2010. <<https://news.stanford.edu/news/2010/november/hecker-lewis-cisac-113010.html>>, accessed on May 1, 2019.

²⁷⁸ 藤田直央『エスカレーション 北朝鮮 VS 安保理 四半世紀の攻防』(岩波書店、2017 年) 138—139 頁。

²⁷⁹ U.S.- DPRK Bilateral Discussions, Press Statement, Victoria Nuland, Department Spokesperson, February 29, 2012. <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/02/184869.htm>>, accessed on May 1, 2019.

として記されている。

・米国は北朝鮮への敵意を持たないことを再確認し、主権と平等の相互尊重の精神で二国間関係を改善させる措置をとる用意がある。

・米国は 2005 年の 6 か国協議共同声明へのコミットメントを再確認する。

・米国は 1953 年の朝鮮戦争停戦合意を朝鮮半島の平和と安定の基礎として認識する。

・米国と北朝鮮の栄養支援チームが近い将来、米国による 24 万トンの初期の栄養支援計画の行政上の詳細を詰めるために会談する。栄養支援は、その必要性の継続に基づき、追加で行われる可能性がある。

・米国は文化、教育、スポーツを含む人的交流を増大させる用意がある。

・北朝鮮に対する米国の制裁は、北朝鮮の国民生活を対象としない。

このなかで、「栄養支援」という見慣れない表現は、実質的には食料支援を指す。2011 年 3 月の国連報告書が北朝鮮の 600 万人以上の国民に対する緊急食料支援が必要だと指摘するなかで、北朝鮮側は米国に穀物支援を要求した。米国側は、穀物が軍部や闇市場に流用されることを懸念し、トウモロコシや大豆の粥など「栄養補助製品」の形で支援することを模索していた²⁸⁰。両者の主張の溝を埋めるのが、「栄養支援計画」に関する詰めの協議だったのだろう。北朝鮮は 2011 年 12 月 17 日に金正日総書記が死去し、息子の金正恩が最高指導者の権力を継承して間もない時期だった。

一方、北朝鮮側のリープ・デー合意に関する発表は、核実験や長距離ミサイル発射、ウラン濃縮の一時停止について、米国との「結実ある会談が行われている期間」に限定するなどの条件を付けており、米側の発表とは微妙なずれがあった²⁸¹。それから約 2 週間しかたっていない 3 月 16 日、北朝鮮は「衛星打ち上げ」計画を発表し、リープ・デー合意は事実上崩壊した²⁸²。北朝鮮は、打ち上げ計画が「宇宙空間の平和的利用に関する全ての国の合法的権利」に基づいているとし、「実用衛星の打ち上げと長距離ミサイル発射は別個の問題である」と主張した²⁸³。これに対し、米国は「衛星打ち上げと弾道ミサイル発射は同じ

²⁸⁰ Andrew Quinn, "Insight: Obama's North Korean Leap of Faith Falls Short," *Reuters*, MARCH 30, 2012. <<https://www.reuters.com/article/us-korea-north-usa-leap/insight-obamas-north-korean-leap-of-faith-falls-short-idUSBRE82T06T20120330>>, accessed on May 1, 2019.

²⁸¹ 「朝鮮外務省 朝米会談に対する合意事項言及」（2012 年 2 月 29 日発朝鮮中央通信）『朝鮮通信』（朝鮮語電子版）2012 年 2 月 29 日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>、2020 年 9 月 8 日アクセス。

²⁸² 「朝鮮宇宙空間技術委 4 月に《光明星-3》号発射」（2012 年 3 月 16 日発朝鮮中央通信）『朝鮮通信』（朝鮮語電子版）2012 年 3 月 16 日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>、2020 年 9 月 8 日アクセス。

²⁸³ 「朝鮮中央通信社論評 衛星打ち上げ、朝米合意に抵触しない」（2012 年 3 月 19 日発朝鮮中央通信）『朝鮮通信』（朝鮮語電子版）2012 年 3 月 19 日。

技術が使われている」として、リープ・デー合意の違反だと断じた。

第1部で分析した強制外交と関与外交の理論から分析すると、オバマ政権のこの時期の北朝鮮政策は強制外交の要素を欠いており、「条件なしの関与政策」に近かったと考えられる。ジョージが強制外交の成功の要件として挙げた「動機の明確性と緊急性」や「利用可能な軍事オプション」「事態のエスカレーションに対する相手国の恐怖」「合意内容の明確性」「国内での政治的支持」を満たしていたとは言い難いからだ。

リープ・デー合意の柱は、北朝鮮の核実験と弾道ミサイル発射の一時停止であり、北朝鮮の非核化の道筋は一切示されていない。米政府高官は当時、「米朝対話が続けている間は、北朝鮮の核実験やミサイル発射などの挑発行為がない」という傾向を重視する発言を繰り返していた²⁸⁴。この時期のオバマ政権の北朝鮮政策は、強制外交によって非核化を実現しようとするのではなく、金正日から金正恩への権力継承期にあたり、軍事的威嚇によって事態がエスカレートするのを避け、関与を通じて金正恩の出方を見極めようとする「様子見」のアプローチだったといえる。

米朝がリープ・デー合意をまとめた文書を完成させないまま、別々に発表したことは、合意内容の明確性の欠如を象徴している。それが、「衛星打ち上げ」と「ミサイル発射」の解釈の違いにつながった²⁸⁵。北朝鮮に与えるアメ（褒賞）の内容は食料支援に限定されたが、それでも米議会では「非核化に資するものではない」として厳しい批判が相次いだ²⁸⁶。枠組み合意に向けた北朝鮮との交渉の経験を持つウィット（Joel Wit）は、リープ・デー合意を「不完全な、拙速な合意」だとし、北朝鮮が衛星発射の準備に入っていたにもかかわらず、「衛星発射の凍結」を合意に明示しなかったのは、「米国の交渉姿勢が真剣ではなかったからだ」と批判した²⁸⁷。交渉の結果を巡る評価基準の定式化を試みたザートマン（I. William Zartman）は、基準の一つとして、交渉による「合意の調印（signature of an agreement）」があったかどうかを挙げており、この基準からみても、合意文書の調印に至らなかったリープ・デー合意を「成功」とみなすことはできない²⁸⁸。

オバマ政権は、北朝鮮の長距離ミサイル発射の後、リープ・デー合意は北朝鮮の非核化

<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>、2020年9月8日アクセス。

²⁸⁴ 筆者と米政府当局者のバックグラウンドでの意見交換。

²⁸⁵ 2000年の米朝共同コミュニケは、「いかなる種類のミサイル（missile of any kind）」も発射を禁じるという表現だったが、リープ・デー合意には「of any kind」が抜けていた。北朝鮮に「衛星打ち上げ」主張の抜け道を与えたといえる。

²⁸⁶ Quinn, “Obama's North Korean Leap of Faith Falls Short.”

²⁸⁷ ウィットのインタビュー。2014年9月8日。米ワシントン。

²⁸⁸ I. William Zartman, “In Search of Common Elements in the Analysis of the Negotiation Process,” *Negotiation Journal* 4(1):31-43・July 2007.
<https://www.researchgate.net/publication/228004148_Common_Elements_in_the_Analysis_of_the_Negotiation_Process>, accessed on February 13, 2020.

の真剣さを試すテストにすぎなかったと釈明し、「北朝鮮はテストに失敗した」との立場をとった。実際には、米国が無条件の関与外交で成果を上げられなかったと解釈すべきだろう。この時点で、オバマ政権が北朝鮮への軍事オプションを真剣に検討していた兆候は見られず、事態のエスカレーションに対する北朝鮮の恐怖はなかったといえる。

オバマ政権は発足当初、北朝鮮政策を説明するのに「戦略的忍耐 (strategic patience)」という言葉を使っていた。これに関する公式の文書はないが、クリントン国務長官は 2009 年 12 月の記者会見で、戦略的忍耐に基づくアプローチについて、6 か国協議のパートナー国と緊密に協調し、北朝鮮への要求事項を明確化することだと説明している²⁸⁹。戦略的忍耐のより具体的な政策要素としては、①北朝鮮に 6 か国協議の共同声明に基づく非核化の措置実施を要求②米国と日韓の緊密な調整③中国に北朝鮮により強硬な措置をとるよう説得④武器の取り締まりや制裁を通じた北朝鮮への圧力——が挙げられる²⁹⁰。だが、リープ・デー合意が失敗に終わり、米朝協議の中断が長期化するのに伴い、政権はこの言葉を使うのを避けるようになり、記者から質問を受けても、戦略的忍耐を政策としていたことを否定するようになった。戦略的忍耐だけでは北朝鮮に突きつける非核化の期限があいまいになり、結果として北朝鮮を事実上の核兵器国として認めることにつながるという批判は避けられない²⁹¹。

倉田秀也は、オバマの「戦略的忍耐」の要素の一つは、北朝鮮の核ミサイルに対して軍事的な選択肢はとらないということであり、もう一つは、国連安保理の制裁を通じて中国が北朝鮮の態度変化を促すことを期待する「戦略的アウトソース (外部委託)」だったと論じている²⁹²。デビッド・サンガーも、オバマの北朝鮮政策を「計算された黙殺」と表現した²⁹³。CIA 長官などを歴任したヘイデン (Michael Hayden) は、「戦略的忍耐」について、北朝鮮の挑発行為に「できるだけ関心を払わない」のが本質であるとした。そのうえで、

²⁸⁹ Jung W. Choi, “North Korea’s Nuclear Challenge: P4 Engagement Approach with a Hint of Realism,” U.S. War Army Strategy Research Project, April 1, 2016. <<https://publications.armywarcollege.edu/pubs/768.pdf>>, accessed on February 28, 2020. U.S. Department of State, “Remarks, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Treaty Room, Washington, DC, December 10, 2009,” <<https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/12/133416.htm>> accessed on February 28, 2020.

²⁹⁰ Congressional Research Service, “North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation,” Updated July 27, 2018. <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41259>>, accessed on February 28, 2020.

²⁹¹ Charles L. Pritchard, John H. Tilelli, Scott A. Snyder, *U.S. Policy Toward the Korean Peninsula* (New York: Council on Foreign Relations, 2010), p.10.

²⁹² 「(インタビュー) 北朝鮮 強硬の足元で」『朝日新聞』2017 年 2 月 16 日。17 頁。

²⁹³ Sanger, *The Inheritance*, pp.464—465.

北朝鮮の挑発に「重大な代償 (consequences)」を与えるべきだという建前論と、それによって北朝鮮との戦闘を招く可能性に対する懸念とのジレンマから、戦略的忍耐は「やむをえない政策」だという見方を示した²⁹⁴。

いずれにせよ、オバマ政権が北朝鮮に対する威嚇を自ら行わず、北朝鮮との経済関係が深い中国に制裁実施を委ねたことが、威嚇なき関与外交につながり、非核化に失敗した一因となったと考えられる。オバマは2013年3月13日放送の米ABCテレビのインタビューで、北朝鮮との対話再開には核実験やミサイル発射実験の終結など「信頼を構築する方策」が必要だとし、中国は「北朝鮮が制御不能になり始めたとして計算をやり直している」と述べ、中国の制裁強化への期待を示し続けた²⁹⁵。

強制外交を支える要素となる諜報能力にも、オバマ政権では疑問符がついた。一例が、北朝鮮が弾道ミサイルに搭載可能な核弾頭を保有しているかどうかに関する判断である。2013年4月11日、ランボーン (Doug Lamborn) 下院議員 (共和) は、米国防総省の情報機関、国防情報局 (DIA) が2013年3月に、「北朝鮮が現在、弾道ミサイルによる運搬が可能な核兵器を保有していると、一定の確信をもって評価している」との報告書を作成したと明らかにした²⁹⁶。だが、国防総省のリトル報道官は声明で、「北朝鮮政権が引用されているような核能力を十分に試験、開発、実証したというのは不正確だ」と主張し、核ミサイルの完成には至っていないとの認識を示した。

一方で、米政府の16情報機関を統括するクラッパー国家情報長官が2013年3月12日、上院情報特別委員会に提出した「脅威評価報告」は、北朝鮮の核兵器と弾道ミサイル開発を「米国への脅威」と初めて明記した²⁹⁷。オバマの関与外交の失敗の後も、北朝鮮は核・ミサイル開発を進行させ、2017年1月発足のトランプ政権に引き継がれた。オバマ政権がトランプ政権に伝えた機密評価には、「金正恩は核兵器計画が政権存続を保証する唯一の道と信じている。経済やほかの利益と引き換えることは決してない」「リビアのカダフィに起きたことが、北朝鮮の思考に死活的な役割を果たしている」と記された²⁹⁸。リビアの例は、カダフィが米英との交渉で非核化を受け入れた後、「アラブの春」後の内戦に介入した

²⁹⁴ ヘイデンのインタビュー。2013年4月2日。米ワシントン。

²⁹⁵ Transcript: President Obama's Exclusive Interview with George Stephanopoulos By ABC News, March 13, 2013.

<<https://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/03/transcript-president-obamas-interview-with-george-stephanopoulos/>>, accessed on June 10, 2019.

²⁹⁶ 「米『北が核ミサイル保有』報告 国防情報局 報道官は『不正確だ』」『読売新聞』2013年4月12日 (夕刊)。3頁。

²⁹⁷ James R. Clapper, Director of National Intelligence, "Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community," March 12, 2013. P.7.

²⁹⁸ David E. Sanger, "Rex Tillerson Rejects Talks with North Korea on Nuclear Program," *New York Times*, March 18, 2017. A-8.

米欧の攻撃で死亡したことを指す。クラッパーは退任間際の2016年10月25日、ニューヨークで行った講演で、「北朝鮮にとって核兵器は生存のチケットであり、非核化の見込みはない」と強調した²⁹⁹。

結局、オバマ政権の間に北朝鮮は4回もの核実験を重ねた。オバマは退任間際の2016年9月になって、NSCに北朝鮮の核・ミサイル開発計画を壊滅する先制攻撃が可能かどうかを調べさせた。米国の情報機関と国防総省が出した回答は、核兵器と核施設の85%を攻撃で破壊することは可能だが、「100%確実に突き止めて破壊する唯一の方法」は地上侵攻だけだ、というものだった³⁰⁰。100%の破壊が見込めない以上、北朝鮮が核で反撃してくる恐れがあり、オバマは先制攻撃オプションを却下したという。

(4) 小括

枠組み合意とリープ・デー合意の比較から、相手に大きなコストを与える威嚇の有無が強制外交の成否の大きな要素になることが示された。枠組み合意の過程における米国の軍事的威圧は、北朝鮮を非核化交渉のテーブルにつかせる要因となる一方、リープ・デー合意の過程で米国の威嚇はなかった。オバマ政権は、中国の北朝鮮に対する制裁実行能力への期待から、威嚇を「アウトソーシング」していたのが実態だったといえる。

一方で、枠組み合意がカーター元大統領の訪朝という関与によってお膳立てが作られた経緯をみると、強制外交における関与の重要性を軽視することはできない。問題は、威嚇と関与は、相手国に相反したメッセージと受け取られる可能性があるということだろう。枠組み合意やリープ・デー合意のように、米国単独の外交プロセスがとられている場合は、多国間のプロセスと違って、相手国が他のプレーヤーを通じてそのシグナルを判断することが難しい。

こうした点を踏まえれば、米国単独の強制外交による非核化合意のプロセスは、エスカレーション・ラダーを効果的に上げることが期待される反面、相手国に威嚇や関与のメッセージを正確に伝えることや、合意内容を多層的に保障する点においては、多国間強制外交のプロセスとは違った取り組みが必要となり、強制外交を行う側に細心の注意が求められるといえる。

²⁹⁹ Council of Foreign Affairs, “A Conversation with James Clapper,” October 25, 2016, <<https://www.cfr.org/event/conversation-james-clapper>> accessed on May 3, 2019.

³⁰⁰ Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House* (New York: Simon & Schuster, 2018), pp.92—95. 邦訳：ボブ・ウッドワード『恐怖の男—トランプ政権の真実』伏見威蕃訳（日本経済新聞出版社、2018年）147—149頁。

第2章 米国主導の多国間強制外交と非核化合意

この章では、米国主導の多国間強制外交による非核化合意のプロセスの事例として、リビアの核協議、JCPOA、6か国協議を取り上げる。リビアの核協議とJCPOAは、相手国の核兵器開発を放棄させたり、開発の動きを停止させたりした点で、一定の「成功例」と位置付けられる。第1部第2章で提示した分析の枠組みに基づき、これらのプロセスで、多国間による強制外交がどのような役割を果たしたのかについて考察する。

また、JCPOAと比較する事例として、EU3とイランによる核協議と「パリ合意」を扱い、同じ分析の枠組みを用いることによって、「米国不在の強制外交」の限界について考察を加えたい。

(1) 米英とリビアの核協議：多国間強制外交の成功

米国のリビアに対する強制外交は、①米国単独の制裁と軍事力を背景としたレーガン政権期（1981～88年）②ジョージ・H・W・ブッシュ政権とクリントン政権による、多国間の枠組みにシフトした、制裁を基本とする戦略（1989～98年）③クリントン政権が始め、ジョージ・W・ブッシュ政権に継続された秘密直接交渉と大量破壊兵器（WMD）廃棄合意（1999～2003年）の3期に分けることができる³⁰¹。

ジェントルソン(Bruce W. Jentleson)とワイトック(Christopher A. Whytock)は、米英がリビアのWMD廃棄交渉に成功した要因について、①Proportionality（目的を均整化し、リビアの政権交代を目標にしなかった）②Reciprocity（「アメ」＝褒賞と「ムチ」＝懲罰を基盤にした相互関係で信頼関係を築いた）③Coercive Credibility(多国間の経済制裁と一定の軍事的威圧によって、威嚇の信頼性を高めた)の3点にあったと論じた³⁰²。

リビアのカダフィ政権は1969年のクーデターで発足して以降、WMD開発に着手した。1986年と1987年に、チャドに対して化学兵器を使用したほか、旧ソ連から流入した核技術・設備や、パキスタンのカーン博士の闇市場ネットワークを通じて遠心分離器や濃縮ウランのサンプルを購入し、核兵器計画を進めた³⁰³。

米国はリビアがテロ行為を支援しているとし、1979年12月にリビアをテロ支援国家に

³⁰¹ Jentleson and Whytock, "Who 'won' Libya?" pp.47—86.

³⁰² Ibid, pp.51—53.

³⁰³ Implementation of the NPT Safeguards Agreement of the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya, Report by the IAEA Director General, Feb.20, 2004, <<https://fas.org/nuke/guide/libya/iaea0204.pdf>>, accessed on April 21, 2019.

指定した。その後も、1980年代を通じて、リビアが関与するテロが相次いで発生した。1984年4月にはロンドンで、リビア人の反カダフィ政権デモに対する銃撃があり、現場にいた英国人警官が死亡した（フレッチャー事件）。1986年4月には、200人以上が死傷したベルリンのディスコ爆破事件が発生した。1988年10月21日には、ロンドン発ニューヨーク行きの米パンナム機が英スコットランド上空で爆発し、乗員・乗客259人と墜落現場の住民11人が死亡するロッカビー事件が起きた。いずれの事件も、リビアの関与が指摘された。

設問1＜相手に大きなコストを与える威嚇があったか。威嚇はリアリスト型アプローチか、制度主義者型アプローチか＞

レーガン政権は1982年にリビアに対する原油禁輸制裁を科し、1985年には禁輸の対象を石油精製品にも広げた。米国のこの時期の強制外交戦略は、カダフィ政権の不安定化と体制転換を目指していた。威嚇の信頼性はあったものの、体制転換という壮大な目的との比例性に欠け、相手側に米国の意図を正確に伝える外交の裏付けも十分ではなかったと論じられている³⁰⁴。

ジョージ・H・W・ブッシュ政権からクリントン政権にかけて、政策目標はリビアの政権交代から政策変更へと移行した。ブッシュ大統領は、リビアの政権交代を目指すべきだという政権内の強硬派の意見を無視し、WMD計画を廃棄させることを優先した³⁰⁵。ブッシュ政権がリビアのラブタ（Rabta）の化学兵器施設を攻撃する動きを見せた際、施設は米国の攻撃を受ける前に自壊した。カダフィ政権は「火事によって施設が崩壊した」と主張した³⁰⁶。米国の軍事攻撃の威嚇が、リビアに化学兵器施設を放棄させることにつながったと考えられる。

この時期は、米国と英国の主導で、国連安保理制裁を通じた多国間の強制外交が展開された。ジェントルソンとワイトックは、その理由について、①パンナム機事件の被害者には米国人に加え、英国人やフランス人も含まれ、米国と同盟国が共通の利害を持っていた②米国が政策目標をリビアの体制転換としなくなったことにより、欧州諸国が協力しやすくなった③冷戦終結と湾岸戦争で米国の力の優越性が高まった状況でも、ブッシュ、クリントン両政権ともに国連を支持していた、の3点を挙げている³⁰⁷。

³⁰⁴ Jentleson, Whytock, "Who 'won' Libya?" p.60.

³⁰⁵ Jervis, *Deterrence, Rogue States, and the U.S. Policy*, p.151.

³⁰⁶ Jentleson, Whytock, "Who 'won' Libya?" p.63.

³⁰⁷ Ibid, p.64.

国連安保理の対リビア決議は、以下のものがある。

① ロッカビー事件に関する犯人の引き渡しや補償の支払いをリビアに求めた決議 731 (1992 年 1 月 21 日)

② 国連憲章 7 章に基づき、リビアに決議 731 の順守とテロ支援放棄を求め、リビアが履行するまでリビアを離発着する航空機の離着陸許可の禁止、武器禁輸、軍事支援の禁止などを定めた決議 748 (1992 年 3 月 31 日)

③ 国連憲章 7 章に基づき、リビア政府関係者の資産凍結や石油輸送機器の供与の禁止などを定めた決議 883 (1993 年 11 月 11 日)

制裁によって、リビアの 1992～98 年の経済成長率は年間で平均 1 % 以下にとどまり、原油価格の下落や政権の経済政策の失敗とあいまって、経済の不振が政治的な不安定さを生み始めていた³⁰⁸。

一方で、国連中心の制裁体制は、アラブ、アフリカ諸国がリビア機の飛行を許可するなど、履行しない事例が目立つようになった。リビアが 1999 年 4 月 5 日にロッカビー事件の 2 人の容疑者を引き渡したことにより、決議 748 と決議 883 に基づく制裁は停止された。リビアはこの間、米欧との関係改善と制裁解除を模索しながら、その裏で核計画を継続する「ツー・トラック」政策をとっていた³⁰⁹。

また、制裁の実施において、米欧諸国は必ずしも一枚岩であるとは言えなかった。米国が 1996 年成立のイラン・リビア制裁法で、リビアとイランの石油開発に投資した個人や企業を米国の金融制裁の対象に指定したことにより、制裁対象には欧州の企業も含まれ、欧州側からは反発の声が上がった。

以上の経緯から、リビアに対する強制外交では、安保理決議に基づく制度主義者型のアプローチと、米国の国内法に基づくリアリスト型のアプローチの双方がとられていたが、いずれのアプローチも米国と関係国の協力体制が十分ではなかったと言える。

設問 2 <威嚇を実行する能力と信憑性があるか。どの国や国家群が威嚇を実行する能力を提供するのか。威嚇の実行は低いコストで実現できるか>

2003 年 12 月にリビアが WMD 放棄を表明した要因として、この年に始まった米国のイラク攻撃に、リビアに軍事攻撃の危険を感じさせる「デモンストレーション効果」があっ

³⁰⁸ Ibid, pp. 65—66.

³⁰⁹ Wyn Q. Bowen, “Libya, Nuclear Rollback, and Security Assurances”, Knops ed. *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*, p.92.

たとの指摘がある³¹⁰。2002年1月のブッシュの一般教書演説で、「悪の枢軸」とされた国にリビアは含まれていなかった。だが、イラク戦争の開戦直後に、リビアは英情報当局に WMD 廃棄に関する交渉開始を持ちかけており、この事実は「デモンストレーション効果」が一定程度あったことの裏付けとみなされている³¹¹。

2003年10月には、米国の大量破壊兵器拡散阻止構想（PSI）に基づき、米海軍艦艇がイタリアの港でリビアの船舶を検査した結果、遠心分離器が発見され、リビアのウラン濃縮計画の決定的な証拠になった³¹²。米英がリビアの秘密核計画の詳細を正確に把握していることが示され、リビアは計画の実態を隠し続けることができなくなったという³¹³。ロッカビー事件などリビアのテロにかかわる安保理制裁が解除された後も、米国は WMD 廃棄を目指して独自の制裁を続けた。これにより、リビアは石油・ガス部門を活性化するのに必要な技術や投資を得るのが困難な状態が続き、経済は打撃を受けた。米国との和解なしにリビアの国際社会への復帰はない、という威嚇もあった³¹⁴。こうした経緯を踏まえると、米国のイラク攻撃と PSI、独自制裁は、米国主導のリアリスト型の強制外交の信憑性を高めたといえる。

設問3＜相手に突きつける期限は実行可能か＞

1990年代前半、カダフィは米国のロジャース元国務次官やハート前上院議員と秘密交渉を行い、ロッカビー事件と WMD 問題の解決について柔軟な対応を示そうとしたが、米国務省は「事件の容疑者の引き渡しまで、カダフィとの交渉には一切応じない」との姿勢をとっていた³¹⁵。ロッカビー事件の解決と WMD 問題の交渉はリンクする関係にあった。

これに関連し、ロッカビー事件の被害者遺族は米国に対して、リビアからの補償を得るよう厳しい圧力をかけていた。このことが、「事件の満足な解決なしに WMD を巡る交渉は成立しない」と米国に決意させ、事件の迅速、適切な処理と WMD 放棄を引き出したと考えられている³¹⁶。

³¹⁰ Jentleson, Whytock, “Who ‘won’ Libya?” p.75.

³¹¹ Bowen, “Libya, Nuclear Rollback, and Security Assurances,” p.96.

³¹² Bolton, *Surrender is not an Option*, pp.126—127.

³¹³ Ibid, p.96.

³¹⁴ Jentleson, Whytock, “Who ‘won’ Libya?”, p.80.

³¹⁵ 川西『リビアに対する経済制裁とその帰結』116頁。Jentleson, Whytock, “Who ‘won’ Libya?”, pp.64—65.

³¹⁶ 川西『リビアに対する経済制裁とその帰結』123頁。Dafna Hochman, “Rehabilitating a Rogue: Libya’s WMD Reversal and Lessons for US Policy,” *Parameters*, Spring 2006, pp.71—73.

米英は 1998 年 8 月、オランダに設置するスコットランド法廷でロッカビー事件の容疑者を裁判にかけることと引き換えに、安保理制裁を停止する決議 1192 の採択を主導した。カダフィが裁判による体制の弱体化を懸念していたことに対し、アナン国連事務総長と南アフリカのマンデラ大統領は、「事件の容疑者への聴取がリビア政権に対する攻撃の材料に使われることはない」とカダフィに確約した³¹⁷。リビアに突きつける要求内容を限定し、ロッカビー事件の解決を交渉開始の条件としたことによって、米英とリビアが非核化交渉を進める環境が醸成されたと言える。

1999 年に米国とリビアの秘密協議が始まり、リビアは WMD 計画の破棄を提案した。米大統領選があった 2000 年は協議が中断されたが、ブッシュ政権発足後の 2001 年に再開され、リビアの WMD 破棄と引き換えに安保理制裁を撤廃することが米側から示された³¹⁸。こうした秘密交渉を通じて米英とリビアの間に信頼醸成が進み、WMD 破棄合意につながったと考えられる。

設問 4 <合意内容は明確で固定されたものか>

ロッカビー事件の解決のために 1999 年に始まった秘密交渉は、クリントン政権からブッシュ政権に引き継がれ、WMD 問題を議論する枠組みを作っていた³¹⁹。

2003 年 12 月 19 日、米英両政府は、カダフィが WMD の完全廃棄に合意したことを発表した。リビアは米英に核・化学兵器計画、生物兵器関連、弾道ミサイル関連の活動に関する重要情報を開示し、以下の措置を約束した³²⁰。

- ・すべての化学・核兵器計画の要素を廃棄する。
- ・IAEA にすべての核活動を申告する。
- ・射程 300 キロ・メートル以上、弾頭 500 キロ・グラム以上の弾道ミサイルを廃棄する。
- ・リビアの完全な NPT 順守を保証するため、国際査察を受け入れる。
- ・すべての化学兵器の備蓄と武器弾薬を廃棄し、化学兵器条約に加盟する。
- ・これらすべての行動の検証のため、迅速な査察と監視を許容する。

ホワイトハウスは、リビアの決定はカダフィ政権に選択肢を与えるブッシュ大統領の戦

³¹⁷ Ibid, p.70.

³¹⁸ Ibid, p.72.

³¹⁹ Wyn Q. Bowen, "Libya, Nuclear Rollback, and Security Assurances," p.97.

³²⁰ White House Fact Sheet on Steps Taken by Ghadafi government, "U.S. Security Strategy Induced Libya to Give up WMD Programs," December 19, 2003.
<<http://www.acronym.org.uk/old/archive/docs/0312/doc13.htm>>, accessed on May 21, 2019.

略の産物だとし、「リビアは WMD 開発に伴う大きな危険と打撃、国際的孤立よりも、WMD 破棄による国際社会への再加入を選んだ」と強調した³²¹。リビアの WMD 廃棄表明を受けて、米国はリビアとの関係正常化を進め、2004 年 2 月にリビアに利益代表部を設置、4 月に経済制裁緩和を開始し、6 月には利益代表部を連絡事務所に格上げした。

ここで注目すべきは、米英による「アメ」(褒賞)の提供とリビアの WMD 廃棄の措置が同時に行われず、WMD 廃棄が先行していることだろう。リビアが 2004 年 9 月に WMD とミサイルの廃棄を完了した時点で、米国はリビアの資産凍結などの制裁を解除した。テロ支援国家指定を解除したのは、それから 1 年半以上後の 2006 年 6 月 30 日だった。

リビアの非核化に対する「見返り」を小出しに、段階的に与える措置は、リビアとの関係改善に反発する米国世論の理解を得るうえで有益だったと考えられる。一方で、「tit for tat」(「行動対行動」)から逸脱するこうした漸進的措置は、米国が与える「ニンジン」(見返り)の信頼性を低下させ、リビアの WMD 廃棄の実行を妨げる可能性があったという指摘もある³²²。

設問 5 <相手にアメを提供したか。多国間強制外交のアクター間で同意があったか。アメのコストはどのように負担されたか>

英国はリビアのテロに関する安保理制裁の停止後、リビアと外交関係を回復した。米国とリビアの交渉を仲介し、WMD 廃棄合意の働きかけもした。2001 年 9 月の米同時テロを実行した国際テロ組織アル・カーイダがリビアのカダフィ政権にとっても脅威になっていることを背景に、「反テロ」でリビアが米英と協力する余地が生まれたことが、交渉を促進させたと指摘されている³²³。

カダフィが WMD 放棄を決断した裏には、二つの安心供与があった。米英は「リビアを侵略しない」という消極的安全保証を行い、英国は「リビアが化学・生物兵器の攻撃を受けた場合、英国は国連安保理の行動を追求する」という積極的安全保証も行った³²⁴。2003 年 12 月のリビアの声明は、「ロッカビー事件に関する合意に到達した後、リビア側は、米英側にリビアに対する秘密の課題はなく、リビアに対する善意を保証したことを確認した」と強調した³²⁵。米国がリビア戦略の目標を体制転換から政策の変化に移行したことにより、

³²¹ Ibid.

³²² Jonathan B. Schwartz, "Dealing with a 'Rogue State': The Libya Precedent," *The American Journal of Law*, vol. 101, No.3, (Jul. 2007), pp.575—577, 579.

³²³ Wyn Q. Bowen, "Libya, Nuclear Rollback, and Security Assurances," p.93.

³²⁴ Ibid, p.89.

³²⁵ 'We ascertained there wasn't a secret agenda against us', *Guardian*, Dec. 20, 2003

リビアに間接的な安心供与の措置をとったとみなすことができる³²⁶。

英国は、カダフィ政権の米国に対する不信を取り除き、安心供与の約束の信頼性を高めるうえで積極的な役割を果たした。2006年6月26日の英外相とリビア欧州担当相による共同書簡で、英国はリビアに以下のような積極的安全保証を与えた³²⁷。

- ・リビアが化学兵器や生物兵器の使用による侵略もしくは侵略の脅しを受けた場合、英国は国連安保理による適切な行動を追求する。

- ・安保理のメンバー国として、英国はリビアが化学兵器や生物兵器の使用による侵略もしくは侵略の脅しの犠牲となった場合、安保理の決定や国連憲章、関連条約に沿って支援を与える。

- ・NPTに関する積極的安全保証における英国の1995年4月6日の宣言を想起し、非核兵器国が核兵器の使用による侵略または侵略の脅しの対象となった場合、英国は安保理の迅速な行動を追求する。

これらの措置は、リビアがWMDを放棄した後、他国がWMDでリビアの安全を脅かした場合、英国が安保理を通じて迅速に対処することを約束し、リビアの安全を保証したことを示している。米国がリビアへの積極的安全保証を明言せず、消極的安全保証の表明にとどまったのに対し、英国がこれを補完する措置を講じたことは、リビアのWMD放棄の合意維持に寄与したといえよう。

<小括>

以上の分析から、リビアの核放棄には、イラク戦争や制裁を通じた米国主導のリアリスト型強制外交と、国連安保理を中心とする制度主義者型の強制外交、英国が主導したリビアへの安心供与の約束が適切に組み合わせり、機能したと論じることができる。米国が強制外交の目的をリビアの政権交代からWMD問題の解決に転換したことは、強制外交の効果を高めることにつながった。

ジョージ・W・ブッシュ政権は、「リビア・モデル」を理想的な核合意だと強調して、北朝鮮やイランの核問題にも適用しようとした。だが、リビア・モデルは、北朝鮮やイランには単純に援用できない特殊性がある。

第一に、リビアの場合、WMD問題に先立ち、ロッカビー事件などのテロ問題で、国連

<<https://www.theguardian.com/world/2003/dec/20/libya.politics2>>, accessed on June 21, 2019.

³²⁶ Litwak, "Living with Ambiguity," p.99.

³²⁷ Bowen, "Libya," p.99.

安保理を中心とする制度主義者型の強制外交を進める環境が整っていた。テロ問題の解決を図る米英とリビアの交渉は、後の WMD 廃棄交渉の基礎を作っていた側面があった。米国にとって、北朝鮮やイランなど「ならず者国家」との交渉を行うこと自体、ハードルが高いが、リビアの場合にはこうした特殊事情により、あらかじめ交渉チャンネルができていた。

第二に、英国が米国とリビアの仲介役を果たし、多国間強制外交の重要な要素である威嚇と関与、安心供与の効果を高めた。イラク戦争によって、米国によるリビアへの安心供与の信頼性が疑われる状況で、英国はリビアに積極的安全保証を約束し、米国の安心供与を補完する役割を果たした。

第三に、リビアのカダフィ政権は、米国の制裁によって石油施設の更新や近代化が遅れ、経済が悪化し、国際的孤立からの脱却を図らざるを得ない状況にあった。WMD 廃棄による欧米との関係改善と、WMD 計画の進行をてんびんにかけた結果、米国の PSI によって核計画が打撃を受けたこともあり、カダフィ政権は体制維持のために WMD 放棄の道を選んだと考えられる。この点で、WMD 放棄は、米英の強制外交による効果だけでなく、カダフィ自ら体制存続のために決断した能動的な要素も強かった。米国によるテロ支援国家指定の解除など、「アメ」(褒賞)の獲得が WMD 廃棄より時期的に遅れても、リビアが合意を覆そうとしなかったのは、このことが一因だと考えられる。

(2) EU3 とイランの核協議：条件なき関与外交の失敗

<問題の経緯>

2002 年 8 月 14 日、イランの反体制派グループ「イラン国民抵抗評議会」(NCRI) がワシントンで記者会見し、イランが中部ナタンツでウラン濃縮施設を、アラクで重水炉を、それぞれ建設中だと暴露した。NCRI のジャファルザデ (Alireza Jafarzadeh) は、「表面上、イランの主な核活動はブシェールの核施設を中心に展開されているが、実際には多くの秘密核計画が IAEA の知らないところで進められている」と述べた³²⁸。ウラン濃縮施設の未申告は、1974 年にイランが IAEA と結んだ保障措置協定の違反である³²⁹。IAEA にとっては、その存在意義が問われる事態となった。

³²⁸ Iran Watch, “Remarks by Alireza Jafarzadeh on New Information on Top Secret Project of the Iranian Regime’s Nuclear Program”
<<http://www.iranwatch.org/library/ncri-new-information-top-secret-nuclear-projects-8-14-02>>, accessed on June 17, 2017.

³²⁹ 重水の生産施設は保障措置協定の申告対象にはなっていない。

イランのアガザデー(Gholam Reza Agazade)副大統領兼イラン原子力エネルギー機構長官は2002年9月のIAEA総会で、イランが計6000メガワット規模の原子力発電所を「20年で建設する長期計画を始めた」と述べた。これに伴い、核燃料サイクルや廃棄物の管理など核技術の分野での計画も必要になると強調した³³⁰。

総会中、エルバラダイ(Mohamed ElBaradei) IAEA事務局長はアガザデーと会談し、報道されている通り、イランがナタンツで核関連の大規模な地下施設を、アラクで重水生産施設をそれぞれ建設しているかどうかを問い質した。アガザデーは核燃料サイクルの開発計画に関する一定の情報を提供し、エルバラダイのイラン訪問に同意した³³¹。

エルバラダイは2003年2月、イランを訪問した。この訪問で、イラン側はナタンツでのウラン濃縮計画を明らかにした。2つの施設があり、実験用核燃料濃縮施設はほぼ完成し、大規模な商業規模の濃縮施設は建設中だと説明した。イラン側は初めて2つの施設をIAEAに申告し、エルバラダイが現地を視察した。イラン側は、アラクで重水生産施設を建設していることも確認した。さらに、イランはIAEAに対し、1991年に天然ウランを輸入したことや、再処理したことを申告していなかった事実を認めた³³²。2003年5月のIAEA宛ての書簡で、イランはアラクで重水研究炉を建設する意図を知らせた³³³。

IAEA定例理事会は2003年9月12日、イランに対し、核計画の全容を10月末までに明らかにするよう求める決議を採択した。決議は、IAEAの査察に対するイランの協力が不十分で疑惑が残ると指摘し、以下のような内容を具体的に要求した³³⁴。

- ① 濃縮ウランが付着していたとされる機器の輸入元と時期に関する情報開示。
- ② ウラン濃縮や使用済み核燃料の再処理技術の研究活動停止。
- ③ IAEAによる未申告施設の強制査察を認める「追加議定書」の即時・無条件での締結、批准、実施。

これに対し、イランは、核計画は平和目的だとして決議を拒否する方針を表明し、問題が深刻化した。イランの核活動の「軍事的側面の可能性」(PMD=Possible Military Dimensions)に関する2011年11月のIAEA事務局長報告は、「核爆発装置の開発のための活動が2003年まで組織的に行われており、その後も一部が継続している兆候がある」

³³⁰ IAEA Report, GOV/2003/40, "Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran: Report by the Director General," June 6, 2003, p1. <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-40.pdf>>, accessed on June 18, 2017.

³³¹ Ibid, p.2.

³³² Ibid, p.2.

³³³ Ibid, p.3.

³³⁴ IAEA Board of Governors, GOV/2003/69, "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran," Resolution adopted by the Board on 12 September 2003, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-69.pdf>>, accessed on June 18, 2017.

と警告した³³⁵。テヘラン郊外のパルチンの軍事地区に建設された施設では、核爆発を引き起こす実験が行われたのではないかという疑いが持たれた。2015年12月のIAEA報告書によると、イランは2003年まで組織的に核兵器開発を行い、その一部は2009年まで継続されたという³³⁶。

設問1 <相手に大きなコストを与える威嚇があったか。威嚇はリアリスト型アプローチか、制度主義者型アプローチか>

イラン核問題は当初、IAEAが対処する一方、欧州連合（EU）とイギリス、フランス、ドイツの3か国（EU3）がイランとの対話解決を試みた。2003年9月にIAEA理事会が開かれる数週間前に、3か国の外相は「イランが濃縮を放棄すれば、欧州は多くのものを与える用意がある」とする書簡を送った³³⁷。

2003年10月、3か国の外相はイランを訪問し、合意内容をイラン政府との共同声明として発表した³³⁸。声明では、イラン当局が「核兵器はイランの防衛ドクトリンには含まれず、核計画と活動は平和的な空間に限られる」ことを確認した。さらに、NPTに基づく核エネルギーの平和利用の権利を強調したうえで、イランが「IAEAが定義するすべてのウラン濃縮と再処理を自主的に停止することを決定した」と明記された。英仏独の外相はこの決定を歓迎し、「3か国の政府を含む国際的な懸念が完全に解決されれば、イランは幅広い分野で近代的な技術へのアクセスと供給を期待できる」と表明した。イランはIAEAの追加議定書に批准すると表明し、2003年12月18日に署名したが、イラン議会は批准しなかった。

さらに、イランとEU3は2004年11月14日、イランがウラン濃縮を停止することと、英仏独がイランとの貿易協議や支援に応じることを柱とする「パリ合意」に署名した³³⁹。

³³⁵ IAEA Board of Governors, GOV/2011/65, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran,” Report by Director General, November 8, 2011, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>>, accessed on June 11, 2019

³³⁶ IAEA Board of Governors, GOV/2015/68, “Final Assessment on Past and Present Outstanding Issues regarding Iran’s Nuclear Programme,” Report by the Director General on December 2, 2015, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-68.pdf>>, accessed on December 16, 2017.

³³⁷ David Patrikarakos, *Nuclear Iran* (London: I.B. Tauris, 2012), p.194.

³³⁸ Statement by the Iranian Government and visiting EU Foreign Ministers, 21 October 2003, <http://www.bits.de/public/documents/iran/Tehran_EU_Iran_Agreement03.pdf>, accessed on June 19, 2017.

³³⁹ “Communication dated 26 November 2004 received from the Permanent

主な内容は以下の通りである。

- ・ EU3 は、イランの NPT 上の義務履行に伴う権利を認識する。イランは NPT 第 2 条に従い、核兵器を追求、獲得しないことを再確認し、IAEA との協力や透明性を誓約する。イランは、批准を保留中の追加議定書を自主的に履行する。

- ・ さらなる信頼構築のため、イランは自主的に、すべての濃縮関連と再処理の活動停止を継続、拡大することを決定した。IAEA が検証、監視する。長期的な取り決めについて相互が受容できる合意について交渉を進める間、停止は継続される。EU3 は、この停止は自主的な信頼醸成措置で、法的な義務でないことを認識する。

- ・ 長期的な合意は、イランの核計画が平和目的に限定されることを客観的に保証し、イランとの原子力・技術・経済での協力や安全保障問題での強固なコミットメントに関する強固な保証を平等に提供する。

- ・ 停止が確認され次第、イランと EU の貿易と協力の合意に関する交渉が行われる。EU3 はイランの WTO 加盟交渉を積極的に支持する。

このように、パリ合意には EU3+3 の「認識」として、イランの濃縮停止は「信頼醸成」のためのイランの自主的措置であり、「法的な義務ではない」と明記されている。停止は、EU3 とイランの「長期的な取り決めに関する相互が受け入れ可能な合意」に向けた交渉が続く間、維持されるとした。パリ合意には法的拘束力はなく、一時的なものに過ぎなかった。こうした EU3 のプロセスは、強制外交とは言えず、条件なき関与外交に近い。軍事、経済両面で、威嚇の能力と信頼性を提供する米国がイランとの対話プロセスに参加していなかったことが影響していよう。

EU3 はイランの核問題について、強制措置を伴う安保理の枠組みではなく、NPT の枠組みで解決することを目指し、イランの原子力の平和利用の権利を保証しながら、NPT の保護措置協定を強化することで対処しようとした³⁴⁰。イラン側からみれば、EU3 との協議プロセスは、米国と英仏独の間にくさびを打ち込むものだった。米国主導の強硬策が IAEA 理事会から安保理へと進められることを防ぎ、「民生用」とするイランの核燃料サイクル計画を継続するうえで有用な枠組みであったといえる³⁴¹。

EU3 はパリ合意を受けて、2005 年 8 月 8 日、「長期の合意の枠組み」をイランに提案し

Representatives of France, Germany, the Islamic Republic of Iran and the United Kingdom concerning the agreement signed in Paris on 15 November 2004,” INFCIRC/637, November 26, 2004.

<<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2004/infcirc637.pdf>>, accessed on May 4, 2019.

³⁴⁰ 松永泰行「イランの核合意・制裁解除」『歴史学研究』第 948 号。18 頁。

³⁴¹ 松永泰行「急展開をみせるイランの『核問題』」『海外事情』2004 年 1 月号。64 頁。

た³⁴²。欧州側がイランに核燃料の供給を保証し、イランは軽水炉と実験炉以外の核燃料サイクル活動を追求しないことを柱としていた。「このメカニズムに対する国際的な信頼を構築する重要な要素」として、イランがいかなる状況でも NPT から脱退せず、すべての核施設を IAEA との保障協定下に置くと約束することが盛り込まれた。

この提案は、欧州とイランの貿易、投資協力などを含む包括的な内容だったが、イランは拒否した。強硬姿勢の背景には、この提案に先立つ 2005 年 6 月のイラン大統領選で、保守強硬派のアフマディネジャド (Mahmoud Ahmadinejad) が当選したことがある。アフマディネジャド大統領は、欧州との核交渉の担当者を、保守穏健派のロハニ (Hassan Rouhani) から強硬派のラリジャニ (Ali Larijani) に代えた。これで、イランの交渉姿勢は大きく変わった。ロハニのチームが核燃料サイクルの達成と、核問題が国連安保理に付託されることの回避の双方を追求したのに対し、ラリジャニのチームは核燃料サイクルにのみ関心があるように欧州側には映ったという³⁴³。

一方、ブッシュ政権は 2005 年 3 月 11 日、パリ合意を支持し、イランの WTO 加盟への反対を取り下げると表明した。だが、イランが長期的な核合意に関する EU3 の提案を拒否したため、パリ合意は崩壊した³⁴⁴。イランは、自国がどんなふるまいをしても、EU3 が経済関係を断つことはないとして強気の態度に出たとみられる。EU3 のイランに対する関与政策は、効果的なムチ (懲罰) がなかったために頓挫したと考えられる³⁴⁵。

ブッシュ政権内では、ゲーツ (Robert Michael Gates) 米国防長官がイランに対する軍事行動について、全面戦争の危険があり、かつ、イランの核関連施設を空爆しても核計画を 2 年程度遅らせる効果しかないとして反対を表明していた³⁴⁶。そもそも、米国は破壊すべき核施設の標的も確認できていなかった³⁴⁷。イランに対する金融制裁も、米国市場に及ぼす悪影響への懸念から、ブッシュ政権は消極的だった³⁴⁸。

ブッシュ政権は一方で、イランとの直接協議の機会も逸していた。ブッシュの 2002 年の「悪の枢軸」演説の後、イランの国連大使が米国との裏交渉チャンネルの設置を持ちか

³⁴² IAEA Information Circular, INFCIRC/651, “Communication dated 8 August 2005 received from the Resident Representatives of France, Germany and the United Kingdom to the Agency,” <http://www.isisnucleariran.org/assets/pdf/infcirc651_Aug82005.pdf>, accessed on June 28, 2017.

³⁴³ Patrikarakos, *Nuclear Iran*, p.221.

³⁴⁴ Kenneth Katzman, “Iran: Politics, Gulf Security, and U.S. Policy,” *CRS Report*, March 30, 2016.

³⁴⁵ Haass and O’Sullivan, *Honey and Vinegar*, p.175.

³⁴⁶ Sanger, *The Inheritance*, pp.100—101.

³⁴⁷ Ibid, p.102.

³⁴⁸ Ibid, p.98.

けたが、ブッシュ政権は拒否していた³⁴⁹。イランは 2002 年から 2003 年にかけても、「グランド・バーゲン計画」として、平和的核計画の査察などに応じる包括的なロードマップを米国に提案したが、米国は「イランの弱さ、恐怖の表れだ」としてとりあわなかった³⁵⁰。ブッシュ政権で国務長官などを務めたライス（Condoleezza Rice）は回顧録で、「イランにとって最大のご褒美は、アメリカが交渉の場につくことだった」という認識を示している³⁵¹。米国はイランの濃縮ウラン生産中止を交渉の条件とし、イランは拒絶した。ブッシュ政権時代に国務次官を務めたバーンズ（Nicholas Burns）は、「生産中止の条件を付けずに交渉を提起するべきだった」と反省の弁を語っている³⁵²。

設問 2 <威嚇を実行する能力と信憑性があるか。どの国や国家群が威嚇を実行する能力を提供するのか。威嚇の実行は低いコストで実現できるか>

ブッシュ政権がイランに対する威嚇も直接対話も行おうとしなかった背景には、イランの核開発に関する米国のインテリジェンス・コミュニティの混乱があった。分析官らは、イラクの大量破壊兵器開発疑惑を巡り、情報を見誤った悪夢を引きずり、イランに関する情報分析で萎縮していた。

2007 年 12 月に発表された米政府の国家情報評価（NIE）は、イランが 2003 年秋の段階で核兵器開発計画を停止していたとの分析を発表した。イランはこの時点で、核爆弾の原料となる濃縮ウランの生産を「民生目的」と主張していた。中央情報局（CIA）は、核計画の詳細やイラン指導部内の核問題を巡る対立について情報を入手していたが、イラクに関する失敗の記憶が強く残り、「核兵器の設計停止」を前面に出してしまったという³⁵³。その結果、報告書は、イランのウラン濃縮活動の進行や、イランがいつでも兵器設計を再開できる態勢にあることを軽視した。本来は、大統領と安全保障チームが情報評価と政策判断を行うべきであるのに、インテリジェンス・コミュニティが先回りして、軍事行動の裏付けになるような分析に及び腰になり、適切な警告を発することを自制してしまったといえる。イランはこれを利用し、米国が問題から遠ざかっている間、遠心分離器の設置とウラン濃縮を加速させ、ショート・ノーティスで核兵器を製造する能力を向上させた³⁵⁴。

³⁴⁹ Wendy R. Sherman, *Not For The Faint of Heart: Lessons in Courage, Power & Persistence* (New York: PublicAffairs, 2018), p.161.

³⁵⁰ Sanger, *The Inheritance*, p.49.

³⁵¹ コンドリーザ・ライス『ライス回顧録 ホワイトハウス激動の 2920 日』福井昌子、波多野理彩子、宮崎真紀、三谷武司訳（集英社、2013 年）422 頁。

³⁵² Sanger, *The Inheritance*, p.83.

³⁵³ Ibid, p.6.

³⁵⁴ Ibid, p.15.

NIE の影響により、欧州諸国を含めてイランに対する圧力は弱まり、制裁強化の機運は失われた。機密指定部分を含む NIE の報告書がホワイトハウスで配られた際、ゲーツ国防長官は、情報の組み立てや文章のワーディングが「貧弱」だと指摘していたという。ゲーツは後に、「NIE は制裁を強化する我々の努力をより困難にした。もう軍事オプションはないと悟られたからだ」と述べた³⁵⁵。ブッシュも回顧録で、「稼働している核兵器開発計画がないとインテリジェンス・コミュニティが断定した国の核施設を破壊するために軍事力を行使したら、どんな言い訳も通用しないだろう」「イラクで犯した過ちをくりかえすまいとして、インテリジェンス・コミュニティはイランの脅威を過小評価したのだろうか」「事情がどうあれ、国家情報評価は大きな影響を与えた——それもよくない影響を」と語っている³⁵⁶。

欧州はイランに対する金融制裁を計画していたが、NIE を巡る混乱によって計画は霧散した³⁵⁷。米国と英仏独の間には溝ができ、イランに対する強制外交や威嚇の内容で一致することができなかった。イラク戦争の泥沼化に伴い、米国がイランを攻撃するという脅しは空虚なものになり、イランは米国の要求を無視しても軍事攻撃を受けることはない、との自信を深めていった³⁵⁸。

EU3 は、イランがパリ合意を履行しない以上、経済協力などのアメを与えることはできなかった。ブッシュ政権はのちに EU3 とイランの交渉に加わり、中露も含めた EU3+3 とイランの核協議が始まった。EU3+3 は 2006 年 6 月のイランとの協議で合意パッケージを提示したが、そこには米国による消極的安全保証は含まれていなかった³⁵⁹。

ライスは、イランが国際システムの「トラブルメーカー」であり、テロを支援する中心的な役割を果たしていることから、「安全の保証は選択肢にない」と語っている³⁶⁰。結局、ブッシュ政権時代に米国とイランとの協議は進まないまま、イランは遠心分離器を 3800 基以上稼働させ、2008 年初めまでに遠心分離器の次世代技術も導入するに至った³⁶¹。

<小括>

³⁵⁵ Ibid, p.4.

³⁵⁶ ジョージ・W・ブッシュ『決断のとき [下]』伏見威蕃訳（日本経済新聞出版社、2011 年）290 頁。

³⁵⁷ Sanger, *The inheritance*, p.91.

³⁵⁸ David Albright, *Peddling Peril: How the secret nuclear trade arms America's enemies* (New York: Free Press, 2010), p.200.

³⁵⁹ Litwak, "Living with Ambiguity," p.104.

³⁶⁰ Interview on Fox News Sunday With Chris Wallace, Secretary Condoleezza Rice, Washington, DC May 21, 2006. <<https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/66536.htm>>, accessed on June 20, 2018.

³⁶¹ Sanger, *The Inheritance*, p.76.

EU3 のイラン核問題に対するアプローチは、英仏独とイランの経済関係をテコに、イランに核開発疑惑の解決を求めるものであった。米国はイランの核開発の進展や意図の分析に関する情報機関の混乱もあり、問題に積極的に参画する状況ではなかった。この結果、米国が不在の状態で、威嚇の手段と意思を欠く EU3 がイランへの強制外交を担うことになり、実質的には条件なき関与外交になってしまったといえる。英仏独はイランとの経済関係を縮小する威圧には踏み込もうとしなかった。

こうした欧米側の状況に、イランの政権が保守強硬派のアフマディネジャドに代わったことも加わって、強制外交が効果を発揮する余地はますます狭まった。米国がイランに関与せず、効果的な威嚇も対話もない状態のまま、EU3 の対応はイランが核計画を進行させる時間稼ぎに使われた。EU3 とイランのプロセスは、核問題における米国不在の多国間強制外交の効果が期待できないという仮説を示す事例だと言える。

(3) EU3+3 とイランによる JCPOA : 多国間強制外交の成功³⁶²

2006 年 1 月 10 日、イランはナタンツの施設の遠心分離器に付けられていた IAEA の封印を撤去し、施設での研究・開発活動を再開すると発表した。欧米は、イランが「レッドライン」を超えたとみなした³⁶³。

2006 年 2 月 4 日、IAEA はイランの核計画に関し、「いくつかの重要な問題について明確にできる立場にはない」として「深刻な懸念」を表明する決議を採択し、問題の安保理への付託を決めた³⁶⁴。安保理は 2006 年 3 月 29 日、議長声明を採択し、イランにウラン濃縮と再処理の停止や IAEA の決議の順守を求めた³⁶⁵。

この時、安保理常任理事国の米英仏と中露の間に溝が生じていた。米英仏は、安保理決議に基づく制裁圧力をイランにかけることを望んだ。一方、中露は圧力強化に反対し、「イラン核問題は安保理ではなく、IAEA で扱われるべきだ」との立場を示した。この結果、安保理議長声明では、問題が「国際の平和と安全にかかわる」という安保理ならではの表現が削除された。ロシアのデニソフ国連大使が常任理事国の大使級協議で削除を強く主張

³⁶² トランプ米政権は 2018 年に JCPOA から離脱したが、本論文では JCPOA 合意までの展開を分析対象とする。

³⁶³ Patrikarakos, *Nuclear Iran*, p.226.

³⁶⁴ IAEA Board of Governors, GOV/2006/14, "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted on 5 February 2006." <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2006-14.pdf>>, accessed on Jun. 17, 2018.

³⁶⁵ S/PRST/2006/15.

したのが理由だった³⁶⁶。議長声明には、「安保理は IAEA 理事会の役割を強く支持する」との文言も、中露の主張を反映する形で挿入された。米国が安保理決議に基づく制裁と強制外交の強化を志向していたのに対し、ロシアと中国は制裁を伴わない IAEA の制度主義者型のアプローチに固執した。イランがウラン濃縮停止に応じないにもかかわらず、中露はこの後も安保理で制裁への反対論を続け、最終的に制裁決議が採択されるまでのプロセスでは、相当の時間とエネルギーが浪費された。

議長声明に盛り込まれた条項に基づき、声明採択から 1 か月後の 2006 年 4 月 28 日、IAEA のエルバラダイ事務局長がイランの核活動の現状を報告した。報告書は、イランのウラン濃縮活動が拡大していると指摘した。

これで、イランとの対話に消極的だったブッシュ政権は、見直しを余儀なくされた。ライス国務長官は 5 月 31 日、イランが濃縮と再処理の停止を証明すれば、米国は EU3 とともにイラン代表団と直接交渉を始める、との方針を発表した。ブッシュ大統領は国家安全保障会議（NSC）で、交渉開始という「褒美」を与えることへの疑問を示したが、「核開発の停止を確実にすることが何よりも大事だ」という議論に打ち消されたという³⁶⁷。

これにより、EU3+3 とイランによる対話の枠組みが生まれた。2006 年 6 月、EU3+3 はイランに対し、ウラン濃縮停止などに応じれば見返りを与えるとする「包括案」を提示した。しかし、イランは応じず、その後は安保理での制裁論議が進んだ。イランの核問題はブッシュ政権からオバマ政権に引き継がれ、米国と EU3 を中心に多国間強制外交を行う環境が整えられていった。

設問 1 <相手に大きなコストを与える威嚇があったか。威嚇はリアリスト型アプローチか、制度主義者型アプローチか>

ブッシュ政権が 2007 年に発表した NIE で、米情報機関がイランの軍事的な核開発の可能性に否定的な見解を示したため、オバマ政権も発足当初は、イランに対する威嚇の選択肢はとりにくかった。しかし、イランのフォルドウでの秘密核計画が 2009 年に発覚したことで、状況が一変した。オバマは制裁で圧力を加えることにより、イランを対話に引き出す政策に傾いた。オバマは JCPOA に合意した後の演説で、こう振り返っている。「2009 年以来、我々はイランに外交の道は可能だと知らせてきた。イランはその道をとることに失敗し、我々の情報コミュニティはフォルドウの秘密核施設の存在を暴露した」³⁶⁸。米

³⁶⁶ 『読売新聞』2006 年 3 月 31 日。筆者の国連外交筋への取材に基づく。

³⁶⁷ ライス『ライス回顧録』424 頁。

³⁶⁸ Remarks by the President on the Iran Nuclear Deal, American University,

国と EU3 が中心になって加えた制裁が効力を発揮し、イランの経済が減退するなか、イラン大統領選で保守穏健派のロハニ師が勝利し、2013 年 8 月に就任した。この後から、米国と EU3 による「威嚇+対話」の強制外交が本格的に動き出したと言える。

国連安保理の制裁決議は 2006 年 12 月の決議 1737 以降、ウラン濃縮や再処理、重水炉関連の活動停止をイランに一貫して求めながら、新たな決議のたびに制裁の対象を拡大していった。決議 1737 では、イランへの核関連技術、物資の移転禁止、核計画に関与する個人・団体の資産凍結、核計画に関与するイラン要人の渡航規制など、制裁対象は核関連の人物・団体に限られていた。2007 年 3 月採択の決議 1747 では、イランへの新規資金援助・融資の中止が国連加盟国に要請された。さらに、2008 年 3 月採択の決議 1803 では、イラン金融機関との取引の「警戒」が加盟国に求められるなど、制裁対象が核関連に限定されず、拡大した。

イランに大きな打撃を与えたのは、米財務省による金融制裁である。これは、米国単独のリアリスト型の強制外交といえる。財務省が愛国者法 311 条に基づき、特定の団体を「主要な資金洗浄懸念先」に認定すると、その団体は米国の金融システムへのアクセスを拒絶される。その団体が取引するほかの金融機関も米市場への接触が制限されるリスクが生じるため、当該団体が国際金融システム全体から遮断される仕組みだ。財務省はこれに基づき、イランの Bank Sadearat、Bank Melli、Bank Mellat、Bank Sepah など、世界の金融都市との取引がある銀行を制裁対象に指定した。

これらの銀行は、イランと原油取引などを行う顧客の口座を持ち、イランの国際ビジネスの窓口となる一方、イランの不正な金融活動を仲介する役割も果たしていた。イランによるレバノンのイスラム主義組織ヒズボラへの資金支援の拠点となったり、核・ミサイルシステムに転用できる民生技術の取引を仲介したりしていたという³⁶⁹。

米国のテロ対策や不拡散政策において、金融制裁は重要なツールとなっていった。貿易制裁は、膨大な事業者による陸路・海路・空路の物資の流れをすべてチェックするのは不可能で制裁逃れが容易なのに対し、金融制裁の場合は①政府が通貨の流れを銀行を通じて把握、監視することができ、巨額の制裁金を科す権限を持つ②銀行は政府の免許制の事業であるため、政府の規制を受け入れる③米国の金融制裁は違反者にドルを使わせず、米国の金融システムから排除することができる、といった点で効果が期待できる³⁷⁰。

米財務省主導の金融制裁を担当したザラテ(Juan C. Zarate)は、対北朝鮮も含めて、「オ

Washington, DC., August 5, 2015, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/08/05/remarks-president-iran-nuclear-deal>>, accessed on September 21, 2017.

³⁶⁹ Juan C. Zarate, *Treasury's War* (New York: PublicAffairs, 2013), p.288.

³⁷⁰ 杉田弘毅『アメリカの制裁外交』(岩波書店、2020 年) 40 頁。

バマ政権はこの金融戦争に激しく依存し続けた」と指摘する³⁷¹。米議会は 2011 年 12 月に、イラン中央銀行と取引する外国金融機関に米金融機関との取引を禁止する国防権限法も成立させ、原油禁輸とともにイラン経済に大きな打撃を与えた。

一方、軍事面で、米国や同盟国イスラエルのイランに対する威嚇がどれだけの効果があったのかについては、算定するのは難しい。イスラエルの国防相だったバラク（Ehud Barak）によると、ネタニヤフ政権は 2010 年、2011 年、2012 年にそれぞれ、イランへの軍事攻撃を検討した。ネタニヤフ首相もバラクも攻撃を望んだが、2010 年は「作戦運用上の能力」、2011 年は「閣僚 2 人のあいまいな姿勢」、最も真剣に検討した 2012 年は、「パネッタ米国防長官のイスラエル訪問と米・イスラエル合同軍事演習の日程による制約」により、いずれも断念したという³⁷²。

ポラック（Kenneth M. Pollack）は、イスラエルが何度も軍事オプションに踏み切る「レッドライン」の期限を設定しながら、実際には踏み切らなかったことによって、イランの核問題に対する影響力を減退させたと分析している³⁷³。信憑性のある威嚇のシグナルをイスラエルは発することができなかったということだろう。米政府は、イランを攻撃する能力において米国がイスラエルを大幅に上回っているという認識から、イランが核兵器製造を始めるまでにまだ攻撃を猶予する余裕があるという立場をとった³⁷⁴。

オバマ大統領は、「すべての選択肢がテーブルにある」という常套句を述べる³⁷⁵だけで、米国によるイラン攻撃を本格的には検討せず、むしろイスラエルが軍事攻撃に踏み切るのを止める政策をとった。確かに、イランとの全面戦争のコストと、攻撃によって核計画を阻止できる効果などを計算すれば、軍事オプションが有益だったとは言い難い。イスラエルのイラン攻撃の観測が高まった 2012 年春の段階で、米中央軍のマティス司令官が図上演習を行ったところ、イスラエルの攻撃はイランの核計画を約 1 年間遅らせることができる一方、イランの米海軍艦艇への攻撃を招き、約 200 人の米国人が死亡する、という結果が出たという³⁷⁶。

³⁷¹ Zarate, *Treasury's War*, prologue.

³⁷² Jodi Rudoren, "Israel: New Details on Iran Strategy," *New York Times*, August 21, 2015, A5.

³⁷³ Kenneth M. Pollack, *Unthinkable: Iran, the bomb, and American Strategy* (New York: Simon & Schuster, 2013), p.394.

³⁷⁴ Ibid, p.395.

³⁷⁵ Jeffrey Goldberg, "Obama to Iran and Israel 'As President of the United States, I Don't Bluff'," *The Atlantic*, March 2, 2012.

<<https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/obama-to-iran-and-israel-as-president-of-the-united-states-i-dont-bluff/253875/>>, accessed on July 15, 2020.

³⁷⁶ David E. Sanger, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*, (New York: Crown Publishers, 2012), p.232.

ポラックは、米軍のイラン核施設への空爆オプションと、核を持ったイランを封じ込めるオプションについて、利点と損失を次のように分析し、「封じ込めの利点の方がより大きい」と結論づけている³⁷⁷。

まず、空爆オプションはイランの核計画を 10～15 年遅らせることができるが、イランが核計画を復活させたり、イスラエルや湾岸諸国に軍事報復したりする可能性が大きい。一方、封じ込めオプションは、米国がイランとの戦争に突入したり、イランへの侵攻、占領に関与したりするリスクははるかに低くなる。ただ、イランのイスラエルや湾岸諸国に対する挑発的な行動を招き、サウジなどが核を保有するイランとの勢力均衡に走る可能性が非常に大きいと分析している。

米国とイスラエルは、イランの核計画を遅らせるため、核施設へのサイバー攻撃を行った。サンガーによると、ブッシュ政権時代の 2006 年に、両国は「オリンピック・ゲームズ」と暗号名を付けた作戦を開始した³⁷⁸。米国家安全保障局（NSA）とイスラエル軍の技術者が、ナタンツのウラン濃縮施設の設計図を盗み取るソフトを開発し、遠心分離器などに関する情報を収集した。この情報をもとに、遠心分離器の回転速度を狂わせるマルウェアを作ってナタンツの施設に侵入させ、2008 年に遠心分離器の一部破壊に成功した。

マルウェアは 2010 年夏に、プログラムの不具合によってナタンツの核施設の外に流出し、インターネットを通じて世界中に拡散した。このマルウェアは「スタックスネット」(stuxnet)と名付けられ、有名になったが、オバマ政権はイラン核問題を外交解決するための時間を稼ぐ思惑から、作戦を続行した。米政府は、イランの核計画を 1 年半から 2 年間、遅らせることができたと評価したという。

以上の経緯から、米国とイスラエルによるサイバー攻撃は、イランの核計画に打撃を与える威嚇であり、安保理決議などに基づかない、米国主導のリアリスト型強制外交の一類型であったといえる。

設問 2 <威嚇を実行する能力と信憑性があるか。どの国や国家群が威嚇を実行する能力を提供するのか。威嚇の実行は低いコストで実現できるか>

イスラエルは、イランの核開発はレッドラインに近づいており、イスラエル軍がイラン攻撃の準備をしているというシグナルを送り続けた。米国の上院議員からオバマ政権の国務長官となったケリー(John Kerry)は、中東における「米国の最も強力な同盟諸国」が数

³⁷⁷ Pollack, *Unthinkable*, pp.397—405.

³⁷⁸ David E. Sanger, “Obama Order Sped up Wave of Cyberattacks against Iran,” *New York Times*, June 1, 2012, A1.

年間にわたり、米国がイランの核施設を先制攻撃することを働きかけていた、と述べている³⁷⁹。オバマ政権は、オマーンの仲介で始めたイランとの秘密交渉を一時中断し、イスラエルのイラン爆撃を制止することを最優先課題とした³⁸⁰。

元国務省高官で中東専門家のカプチャン(Cliff Kupchan)は、2012 年 1～2 月にイスラエルを訪問し、イスラエル政府高官と議論した。イスラエル高官は、イラン攻撃の有効性を強調したうえで、イランからの反撃は限定的だとの見方を示し、攻撃に反対する米政府との軋轢を隠そうしなかったという³⁸¹。イスラエルは、米国が「事前に知らなかった」といえるように、米国に実行時期を知らせずに攻撃することも計画していた³⁸²。オバマの側近だったローズ (Ben Rhodes) も回顧録で、2012 年初頭の段階で、イランの核施設に対するイスラエルの攻撃が差し迫っている兆候があり、ホワイトハウスは米国がイランとの地域戦争に引き込まれるシナリオへの対処を準備していたと明らかにしている³⁸³。

オバマ政権は、イスラエルの軍事攻撃を阻止するためにも、イランに対する制裁の圧力を強め、イランの核開発を制止する戦略に尽力した。イスラエルがイランの原子炉を攻撃するだけで米国がイランとの戦争に引きずり込まれる、という懸念が大きかったからだ。EU3+3 の間でも、「イスラエルの攻撃は破滅的な地域戦争につながる」という認識が共有されていた³⁸⁴。

2011 年から 2012 年にかけて、オバマと中国、日本、インド、EU 諸国の各首脳との会談では、イラン制裁が主要議題となった。オバマは、各国の経済的利益と相反してもイラン制裁が必要であることを説き続けた³⁸⁵。結果的に、イスラエルのイラン攻撃準備が米欧やロシア、中国、日韓、インドなど関係国の危機感と協調姿勢を高め、各国が制裁強化の必要性において共通の認識を深めたことにより、強制外交の実効性と信頼性が高まったといえる³⁸⁶。

「決定の本質」でキューバ危機を分析したアリソン (Graham Allison) は、キューバ危機とイラン核問題への対応を比較する考察を行っている。このなかで、キューバ危機では米ソだけが実質的なアクターであり、キューバが米国を攻撃する可能性は排除できたのに対し、イラン問題では米、イランに加え、イスラエルもアクターとなるため、情勢がより

³⁷⁹ John Kerry, *Every Day is Extra* (New York: Simon & Schuster, 2018), p.495.

³⁸⁰ Ibid, p.495.

³⁸¹ カプチャンのインタビュー。米ワシントン。2012 年 2 月 9 日。

³⁸² Sanger, *The Inheritance*, p.278.

³⁸³ Ben Rhodes, *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House* (New York: Random House, 2018), p.173.

³⁸⁴ Trita Parsi, *Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy* (New Haven: Yale University Press, 2017), p.153.

³⁸⁵ Rhodes, *The World As It Is*, p.174.

³⁸⁶ Ibid, p.152.

複雑になると指摘した³⁸⁷。一方で、イスラエルによるイラン空爆の脅しは、オバマ政権のイランへの圧力を強める効果があったことも認めている。

2010年7月1日、オバマ大統領はイラン制裁法の CISADA に署名した³⁸⁸。この法律は、安保理決議 1929 に基づいて、イランのエネルギー産業に関する米国の既存の制裁を強化し、外国金融機関がイランに関わる一定の取引に従事した場合、米国の金融システムへのアクセスを大幅に制限する措置を付け加えた。これに基づき、財務省が 2010 年 8 月に発行した規制 IFSR (Iranian Financial Sanction Regulations) は、イランに関連する特定の個人や組織との一定の取引に従事する外国金融機関は、米金融システムへのアクセスが損なわれる可能性がある、と警告した。

米国はさらに、2011 年 12 月のイラン制裁法で、イランと原油取引の決済をする外国金融機関に、米金融機関とのドル取引を停止する措置を取り、イランを国際金融市場から締め出した。イランの石油、ガス部門への投資禁止やイランへの民間航空機売却禁止の措置も盛り込まれた。

安保理決議 1929 の採択と米国のイラン制裁法の強化を受けて、EU やカナダ、日本、韓国、オーストラリアなどは、イランの金融システムへのアクセスを著しく制限する措置をとった。オバマは日韓両国に、米国の措置に従わない場合には米国の制裁の対象になるという脅しを間接的に示し、日韓は EU やカナダにならって独自制裁を実施した。

日本は 2007 年 2 月以降、イラン制裁を段階的に強化した。核関連活動への関与の疑いのある個人、団体、金融機関の資産凍結、入国禁止や、日本企業による石油・ガス分野の新規投資の停止、2 年超の貿易保険契約の禁止を決めた。日本の金融機関とイランの銀行との新規の為替業務代行契約の停止や、日イラン両国の銀行支店の開設禁止の措置もとった。CISADA の成立に伴い、2010 年 10 月には、国際石油開発帝石 (INPEX) が自主開発のアザデガン油田から撤退すると発表した。「日の丸油田」としてエネルギーの自己調達を期待された事業の撤退は、苦渋の決断だった。日本政府は、イラン産原油の輸入も計画的に削減していく方針を表明した。

³⁸⁷ Graham Allison, “The Cuban Missile Crisis at 50 : Lessons for U.S. Foreign Policy Today,” *Foreign Affairs*, July/August 2012. Graham Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971) 邦訳 グレアム・T・アリソン『決定の本質 キューバ・ミサイル危機の分析』宮里政玄訳 (中央公論社、1977 年)

³⁸⁸ U.S. Treasury Department, “The Financial Provisions of ‘CISADA’”, The New Iran Sanctions Administered by the U.S. Treasury Department
<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/CISADA_english.pdf>, accessed on May 6, 2019.

結果的に、日本はイランのエネルギー権益を中国に奪われた。韓国も 2009 年時点で年間 100 億ドルあったイランとの貿易を減らした。日韓が多大なコストを払って米国と足並みをそろえたことにより、オバマ政権はブッシュ政権が失敗した多国間制裁体制の強化に成功し、強制外交の実効性を高めたといえる³⁸⁹。

EU は、2010 年 6 月に、イランのエネルギー分野への新規投資禁止や石油精製などの技術移転禁止を決めた。イランの中央銀行や主な商業銀行の資産を凍結し、イラン貨物輸送機の EU 内空港の使用制限も決定した。中国は、米国の独自制裁は認めないとしつつ、EU3+3 の枠組みでの圧力には協力し、イランへのエネルギー投資の凍結やイランからの原油輸入の削減を行った³⁹⁰。

米国主導の多国間強制外交に日本、欧州、中国、韓国などが参加した理由として、オバマ政権がイランへの強制外交の目的をイランの政権交代ではなく、核兵器保有の阻止にあることを常に明確にしていたことが挙げられる。相手国の「体制転換」でなく「行動の転換」が目的であるという、多国間強制外交の成功要因を満たしていたといえる³⁹¹。

オバマは JCPOA の意義を訴える演説で、「米国単独のイラン制裁は数十年続いていたが、イランを交渉のテーブルに引き出す圧力には欠けた。我々の新たなアプローチをより効果的にしたのは、新たな安保理決議を引き出した能力と、中国、インド、日本、韓国などのイラン原油購入削減や EU の原油禁輸など、独自の制裁の強力な履行を組み合わせたことである」と強調した³⁹²。また、「我々のパートナーが、制裁への協力の決定によって数十億ドルを失うこともあった」とも述べ、各国がイランへの圧力のために相応のコストを負担したことを指摘した。

実際、米政府はイラン制裁の抜け穴となった企業に巨額の制裁を独自に科すリアリスト型の強制外交を推進した。監視の目をかいくぐり、ひそかにイランとの金融取引を行ったフランスの銀行最大手 BNP パリバには、総額 89 億ドルの罰金を科し、ドル資金の決済業務の一部を最長 1 年間禁じた³⁹³。

第 1 部第 3 章で制裁の効果を考察した際に提示した「制裁が有効かどうかをみる時間的

³⁸⁹ Parsi, *Losing an Enemy*, p.121.

³⁹⁰ オバマ政権のアジア担当高官のバックグラウンド・インタビュー。米ワシントン。2012 年 7 月 2 日。

³⁹¹ Litwak, “Living with Ambiguity,” p.111.

³⁹² Remarks by the President on the Iran Nuclear Deal.

³⁹³ US Department of Justice, “BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions,” June 30, 2014, <<https://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-agrees-plead-guilty-and-pay-89-billion-illegally-processing-financial>>, accessed on September 21, 2017.

な枠組み」にも関連するが、イラン制裁は 2010 年前半までは効果が乏しいとみなされていた。その後、ブッシュ政権からオバマ政権にかけて、米国が時間をかけて制裁を段階的に強化し、関係国との協調を進めたことにより、制裁の効果を高められたと考えられる。北野充は、「アメリカのイラン制裁法は、強い権限を持つ法律であり、主要経済パートナーがこの制裁の趣旨に沿って行動したので『抜け穴』が生じなかった」ことが、制裁が有効となった一因だと論じている³⁹⁴。

イランは欧米の原油禁輸措置により、国家歳入の 3 分の 1 が減少し、物価の年間インフレ率は 40%を超えた³⁹⁵。その影響は、JCPOA によって制裁が 2016 年に解除された後も続いた。各国の企業は、イランとの取引を行っても米国の制裁を本当に回避できるのか、解除がいつまで続くのかを確信できず、イランへの投資や取引の再開・開始に及び腰だった。JCPOA の履行日から 2 か月後の 2016 年 3 月、オバマ政権の高官が米国の立場を説明するために来日し、「イランを巡る状況は変わった。米政府はこれを保証する」と強調した³⁹⁶。米国主導のリアリスト型の強制外交が、その時々米政権の意向に大きく左右されるため、関係国の政府や企業などと認識を合致させることが容易でないことを物語っている。

設問 3 <合意内容は明確で固定されたものか。他のアクターの同意を得られたか>

ブッシュ政権時代からイランとの核協議の主要争点となったのは、イランに NPT 締約国の権利であるウラン濃縮を認めるかどうかという問題だった。オバマ政権の 1 期目に進展がなかった一因は、米国がイランとの「対話」を呼びかけるだけで、「イランのウラン濃縮の権利を認めない」というブッシュ政権の基本的政策は変えなかったことにあると指摘されている³⁹⁷。

オバマ政権 2 期目の国務長官となったケリーは当初、「NPT は原子力利用の権利を認めているが、独自にウランを濃縮する権利を認めていないわけではない」と強調していた³⁹⁸。米国はイランの小規模のウラン濃縮を認めようとしなかったが、EU 3+3 のメンバーである英仏独中露 5 か国は、「イランに真剣に交渉させるには、将来の一定のウラン濃縮を議論

³⁹⁴ 北野『核拡散防止の比較政治』266 頁。

³⁹⁵ 『読売新聞』2013 年 11 月 25 日。

³⁹⁶ 米政府高官が 2016 年 3 月 1 日、東京で筆者らに行ったバックグラウンド・ブリーフィングによる。

³⁹⁷ バリ・ナスル(Vali Nasr)・ジョンズホプキンス大学高等国際関係大学院(SAIS)院長のインタビュー。米ワシントン。2012 年 7 月 13 日。

³⁹⁸ Kerry, *Every Day is Extra*, p.492.

すべきだ」と主張した³⁹⁹。ケリーも内々にこれに同意し、オバマも最終的に5か国と同じ立場をとるに至った⁴⁰⁰。米国主導のリアリスト型の強制外交だけでは、イランの核問題の解決は困難であり、NPTに基づく権利をウランに認める制度主義者型のアプローチを組み合わせる必要に迫られたと考えられる。イランのウラン濃縮を将来認める余地を残すため、オバマ政権はイランの「核能力」ではなく、「核兵器」を阻止する、という表現を意識的に使うようになった⁴⁰¹。イランのウラン濃縮を容認する立場に転換することは、米国のイランへの強制外交に EU3+3 のほかのメンバー国を積極的に参加させるためにも必要な要素だったといえる。

2013 年秋にケリーとイランのザリフ外相が初めて会談した当時、米国の専門家の推計では、イランが核爆発能力を取得する「ブレイクアウト」まで「2、3 か月」の猶予という判断だった⁴⁰²。2007 年の米政府の NIE が指摘しているように、イランは「意思決定さえすれば、いつでも核爆弾を作れる能力」の保持を目指していたと考えられる。必要な物質と技術、経験、科学者を確保しておけば、最終的な政治決定だけで、短期間でいつでも核兵器を作れるという体制である。ここでは、政治の意思決定から実際に核爆弾を製造するための「時間」の概念が非常に重要になる⁴⁰³。イランのウラン濃縮を認めつつ、イランが核開発を決断してからブレイクアウトまでの時間が「1 年」を超えるよう、遠心分離器の数やウラン濃縮度を制限する必要性で、EU3+3 とイランは一定の共通認識を持つようになっていった。これが、JCPOA に向けた具体的議論の進展につながったといえる。

2013 年 11 月 24 日、イランと EU3+3 はジュネーブでの協議で、JCPOA の前段階である「共同作業計画」(Joint Plan of Action=JPA) で合意した⁴⁰⁴。このなかで、「最終段階の包括的合意」に向けた「第 1 段階の措置」が明記され、2008 年に核協議が始まって以来初めて、イランが核計画の縮小に応じるようになった。「第 1 段階の措置」で、イランは濃縮度 5 %以上のウランの生産を停止すると記された。生産済みの濃度 20%のウランについては、196 キログラム分を酸化ウランに転換したり、5 %未満に薄めたりする作業を行い、6 か月以内にゼロにすることになった。短期間での核兵器製造につながる高濃度のウランの生産制限と在庫削減が優先的な課題だったことを示している。

JPA では、プルトニウムの製造が可能なアラク重水炉の建設中断や、IAEA によるイラ

³⁹⁹ Ibid, p.493. ケリーによると、ブッシュ政権もウラン濃縮について議論することには非公式に合意していたという。

⁴⁰⁰ Ibid, p.493.

⁴⁰¹ Parsi, *Losing an Enemy*, p.176.

⁴⁰² Ibid, p.485.

⁴⁰³ 北野『核拡散防止の比較政治』266 頁。

⁴⁰⁴ Joint Plan of Action, November 24, 2013, <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jpoa.pdf>>, accessed on December 16, 2017.

ンの核施設の査察強化、イランによる新型遠心分離器設置の見送りなどが盛り込まれた。一方、EU3+3 は、イラン制裁を限定的、一時的に緩和することを約束した。貴金属や自動車関連取引の制裁の一部を解除し、イランの原油販売代金のうち、42 億ドルのイランへの送金を認めるなどした。イランの核活動の制限に対する明確な「アメ」（褒賞）の提供だといえる。

2014 年 1 月 20 日に、JPA に基づく「第 1 段階の措置」の履行が始まった。イラン原子力庁は、濃縮度 20% ウランの生産を停止したと発表し、IAEA によって確認された。これに伴い、「包括的合意」に向けた交渉も開始された。当初は 2014 年 7 月までに交渉を完了させる予定だったが、協議の難航に伴い、「第 1 段階の措置」の履行と交渉期限は数次にわたり延期された。

2015 年 4 月 2 日、EU3+3 とイランは、後の JCPOA の枠組みにあたる「Parameters for a Joint Comprehensive Plan」で合意した⁴⁰⁵。イランのウラン濃縮の権利を EU3+3 が認める一方、イランが保有できる遠心分離器の数を現行の 3 分の 1 に減らすなどして、10 年～15 年にわたり、核計画を大幅に制限することが柱である。イランが現有する遠心分離器 1 万 9000 基と、低濃縮ウラン 10 トンについて、「枠組み」では、遠心分離器を 6100 基に削減し、新型の遠心分離器の使用を 10 年間凍結、低濃縮ウランは 300 キログラムまで削減することで決着した。

これにより、米政府は、イランが核爆弾製造に踏み切った場合でも、完成までの時間を現状の「2～3 か月」から、「1 年以上」に引き延ばすことができると説明した。EU3+3 は、イランが主要な義務を果たしたことが IAEA によって検証されれば、その時点で金融・経済制裁を解除するとした。国連安保理は、最終合意を支持する新たな決議を採択することによって、過去のイランの核活動に関する制裁決議を終結させることになった。

設問 4 <多国間強制外交のアクター間で同意があったか>

米国とイランの間には対話のチャンネルが乏しく、威嚇や安心供与、関与のシグナルを明確に伝達することは容易ではなかった。イラク戦争の後、中東諸国で米国に対する信頼度が低下するなか、オバマ政権は信頼回復のためのメッセージを送ることから始めた。オバマは 2009 年 1 月の就任演説で、「イスラム世界に対しては、相互の利益と尊重に基づき

⁴⁰⁵ Parameters for a Joint Comprehensive Plan, April 2, 2015, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/02/parameters-joint-comprehensive-plan-action-regarding-islamic-republic-ir>>, accessed on September 21, 2017.

前進する新たな道を希求する」と述べた⁴⁰⁶。「拳を下すなら、我々は手を差し伸べよう」とも訴え、イランが米国に対する敵対的な姿勢や中東を不安定化させるテロ行為を放棄するなら、対話と関係改善の用意があることを強調した。オバマは、ペルシャの新年にあたる2009年3月21日を前にイラン国民向けのビデオメッセージを送り、「イラン・イスラム共和国」という正式名称を使って、米国がイランの体制転換を望んでいるわけではないことを暗に示した⁴⁰⁷。

オバマのイランに対するメッセージは、2009年6月4日のカイロでの演説でさらに明確に示された⁴⁰⁸。オバマはイランに対話を呼びかけ、持論である「核兵器なき世界」を提唱する一方、「原子力の平和利用」を認める立場を強調した。オバマは、「核兵器に関する国家の権利と責任」が米イラン関係の「緊張の源」だと指摘したうえで、「私は過去に捕われたままでいるのではなく、前に進む用意があることをイランの指導者たちと国民に明確に示した」と呼びかけた。さらに、「イランを含むいかなる国も、核拡散防止条約の下でその責任に従うのなら、平和的な原子力利用にアクセスする権利を持つべきだ」と明言した。ブッシュ政権がウラン濃縮活動をはじめ、イランのいかなる核計画も認めないとの原則を持っていたことからの明確な方針転換である。

カイロ演説の数週間前にも、オバマはイランの最高指導者ハメネイ師あてに秘密の書簡を送り、イランの核計画について対話する用意を示していた⁴⁰⁹。ハメネイ師から秘密裏に返信があったが、1950年代に米国がイランでのクーデターを主導したことなどを非難する内容で、新たな関係を打ち立てるようなトーンではなかったという⁴¹⁰。このため、カイロ演説の草稿を作ったローズは、ハメネイ師が書簡で使った「勇気と公正さ、決意」をもって、数十年に及ぶ米・イランの相互不信の克服に努める言葉を盛り込んだ⁴¹¹。

米国とイランの対話開始のきっかけとなったのは、中東のオマーンによる仲介外交だった。ケリーは、2011年12月、オマーンでカブース国王と会談し、「イランの核問題は対話解決の可能性がある」との説明を受けた。国王は、イランでの核問題の担当が、最高指導者のハメネイ師の決定によって、強硬派の国家安全最高評議会から外務省に移ったことを

⁴⁰⁶ President Barack Obama's Inaugural Address.

⁴⁰⁷ The President's Message to the Iranian People, March 19, 2009.

<https://www.youtube.com/watch?v=HY_utC-hrjI>, accessed on May 6, 2018.

Parsi, *Losing an Enemy*, pp.69—70. Katzman, “Iran” p.31.

⁴⁰⁸ “A New Beginning: The President's speech in Cairo,” June 4, 2009.

<<https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/presidents-speech-cairo-a-new-beginning>>, accessed on September 21, 2017.

⁴⁰⁹ Rhodes, *The World As It Is*, p.55.

⁴¹⁰ Ibid, p.55.

⁴¹¹ Ibid, p.56.

前向きの材料ととらえていた⁴¹²。国王はテヘランでハメネイ師と会い、米国とイランの会談の可能性を探った⁴¹³。この後、2013年3月初旬、米国のビル・バーンズ国務副長官がマスケットでイランと会談し、イランは「核計画の恒久的で検証可能な厳しい制限」を受け入れるなら、平和目的に限定した一定の濃縮計画を追求できるとの立場を伝えた⁴¹⁴。米国とイランの対話プロセスは、イラン大統領選の間中は中断したが、穏健派のロハニが大統領になり、ザリフが外相に就いたことで本格的に動き始めた。オマーンを間にはさんでの2年間の米イラン秘密交渉はロハニ政権の発足によって加速し、2013年秋の国連総会で、ケリーとザリフによる約40年ぶりの米イラン外相会談の実現という形で結実した。

ロハニが国連総会出席のため、ニューヨークに滞在していた2013年9月27日には、オバマとロハニの電話会談も行われた。米国とイランの首脳の直接対話は、1979年のイラン革命で両国が断交して以来、初めてだった。国連総会に出席していたオバマは、前日の段階でロハニと直接会って会談する用意があったが、イラン側は応じなかった。オバマがワシントンに戻った後に、イラン側が改めて会談を持ちかけたという⁴¹⁵。オバマとロハニは電話会談で、核問題の合意に向けた対話を迅速に進める必要性で一致した。会談後、ロハニはツイッターで「イランと米国大統領はたった今、電話会談した」と発信し、ケリーによる「イランと良好な一歩を踏み出せた」というメッセージもリツイートした。ロハニは、9月25日のワシントン・ポストのインタビューで、「3〜6カ月」をめどに核問題を解決するとの意向を示した⁴¹⁶。

国連総会では同時に、EU3+3の外相級会議も初めて開かれた。閣僚レベルで多国間強制外交のアクターが集い、政策を調整する体制が整えられたといえる。一方で、アクター間の協調の難しさが露呈する場面もあった。外相級会議から数週間後のEU3+3の局長級協議で、米国代表のシャーマンが米国とイランの秘密交渉の事実を初めて明らかにした。EU3+3のほかのメンバー国は、米国がイランのウラン濃縮を容認する立場に転じたことを知らせないまま、イランと秘密裏に直接協議をしていたことに強い不快感を示したという⁴¹⁷。米国が多国間強制外交の主導役として制裁をリードし、各国にコストの負担を強いながら、核協議に臨む立場の変更や秘密交渉の事実を他のアクターと共有しなかったこと

⁴¹² Kerry, *Every Day is Extra*, p.490.

⁴¹³ Ibid, p.492.

⁴¹⁴ Ibid, p.496.

⁴¹⁵ Rhodes, *The World As It Is*, p.250.

⁴¹⁶ David Ignatius, "Edited transcript: An interview with Hassan Rouhani," *Washington Post*, September 25, 2013, <https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2013/09/25/transcript-an-interview-with-hassan-rouhani/?utm_term=.18df79a63473>, accessed on September 21, 2017.

⁴¹⁷ Kerry, *Every Day is Extra*, p.497.

への不満の表明であり、多国間での強制外交の調整の難しさを示しているといえる。

ロハニ政権発足後初めての EU3+3 とイランによる協議は 2013 年 10 月にジュネーブで行われた。以後、協議は加速し、「第 1 段階の措置」の合意へとつながっていく。EU3+3 とイランによる協議という体裁ではあったが、実質的にはケリーとザリフが議論を詰めた後に EU3+3 の残り 5 か国が合意内容を点検、修正するという形式がとられた。

米 국무長官のケリーが大きな交渉権限を持っていたことは、イラン核問題における多国間強制外交を分析するうえで重要な要素だと言える。 국무長官の力の源泉としては、①大統領の支持②国務省キャリア職員のアドバイスと支持③他国の政府指導者からの称賛と協力④メディアと国民からの称賛⑤諸外国の外交官による評価——の 5 つが分析の枠組みとして挙げられている⁴¹⁸。この点で、ケリーはイランとの交渉において、①大統領のオバマの支持②国務省の職業外交官の支援③英仏独中露の指導者による対イラン交渉への支持と協力④米メディアと米国世論の一定の支持⑤英仏独中露や日本などの外交官の支持、をそれぞれ得ていたといえる。④については、イランに批判的な人が多い米共和党の支持層でも、31%が JCPOA に賛成し、反対の 30%を上回った⁴¹⁹。

EU3+3 の枠組みは、イランを威嚇するうえでも、「アメ」(褒賞)を与える面でも、有効であったといえる。EU3+3 には、米英仏中露の国連安全保障理事会常任理事国がすべて含まれており、安保理の決定に基づく制裁など、制度主義者型のアプローチを追求しやすい。EU3+3 がイランと合意した場合は、その内容をそのまま、安保理で保証する仕組みが事実上できあがっていた。

実際、JCPOA は、安保理決議を通じて、正当性と法的拘束力を持つ国際合意としてエンドースされた。米国の共和党は JCPOA に反対していたため、条約となった場合は米議会での批准は絶望的だった。このため、オバマ政権は、イラン核合意を条約ではなく安保理決議の形で法的拘束力を持たせようとした。米国が国交を持たないイランと直接交渉を行い、制裁解除などの「アメ」を提示するうえでも、EU3+3 という多国間の枠組みは米国内の批判を抑えるうえで都合が良かったといえる。ケリーは、EU3+3 の結束を維持することが、イランに対する交渉力と合意の正当性を高めることにつながると考えていた。米国とイランが合意した内容の一部にフランスが反対したときは、イランとの交渉をいった

⁴¹⁸ Robert Jervis, "Rex Tillerson Might Be the Weakest Secretary of State Ever," *Foreign Policy*, March 10, 2017, <<http://foreignpolicy.com/2017/03/10/rex-tillerson-might-be-the-weakest-secretary-of-state-ever/>>, accessed on September 21, 2017.

⁴¹⁹ Reuters, "A third of Republicans support Iran nuclear deal: Reuters/Ipsos poll" April 8, 2015, <<https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-poll/a-third-of-republicans-support-iran-nuclear-deal-reuters-ipsos-poll-idUSKBN0MZ0AG20150408>>, accessed on May 6, 2019.

ん決裂させてでも EU3+3 の協調に努めた⁴²⁰。

一方、イランの核問題が中東の安全保障に及ぼす影響を考慮すれば、サウジアラビアなどの湾岸諸国やイスラエルは重要なアクターであり、米国は JCPOA への支持を取り付ける必要があった。米国とイランの交渉や核合意に批判的だった湾岸諸国を説得するため、オバマは 2015 年 5 月、ワシントン郊外のキャンプデービッドに湾岸協力会議（GCC）の 4 か国の首脳らを招き、米国と GCC の安保協力強化を確認した⁴²¹。GCC はこれを受け、JCPOA を支持する声明を発表した⁴²²。だが、イスラエルやサウジから JCPOA について全面的な支持を得られたとは言えず、イランとの関係改善が米国の中東の同盟国に対するコミットメントを低下させたとの印象を与えたことは否定できない。

<小括>

EU3+3 とイランによる JCPOA は、セカンダリー・サンクションを中心とする米国主導のリアリスト型の強制外交と、安保理制裁決議を中心とする制度主義者型の強制外交が組み合わさった多国間強制外交の成功例といえる。

安保理の制裁決議は、イランの核計画の進展につれて重ねられ、制裁対象はイランの核活動にかかわる人物や組織から、イランの金融活動全般や武器取引へと拡大、強化されていった。こうした制度主義者型の強制外交の強化は、オバマ政権がイランへの金融制裁や原油禁輸などのリアリスト型の強制外交を推進する環境の整備につながった。金融制裁や原油禁輸には、EU 諸国や日本、韓国など幅広い国が参加し、軍事面での威嚇は乏しくても、イランのように国際経済とかかわりの大きい国には、多国間での制裁が一定の威嚇効果を上げることが示された。

米国はイランに対する強制外交の目的を、「イランが核爆弾を取得するまでの期間を 1 年以上確保する体制の構築」にしぼりこみ、イランのウラン濃縮を認めた。強制外交の目的を明確にすることがその効果を高めるとする仮説を示した例だといえる。米国がウラン濃縮の放棄をイランに求めた場合、合意はより困難になったことは確実である。

JCPOA がイランの核計画の縮小と対イラン制裁の解除をリンクさせる明確な合意内容であったことも、核問題での強制外交の成功には明確な合意が必要だとする仮説を裏付け

⁴²⁰ Kerry, *Every Day is Extra*, p.499.

⁴²¹ White House, “U.S. - Gulf Cooperation Council Camp David Joint Statement”, May 14, 2015. <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/05/14/us-gulf-cooperation-council-camp-david-joint-statement>>, accessed on May 6, 2019.

⁴²² U.S. Department of State, “Joint Statement of the U.S.-GCC Foreign Ministers Meeting”, August 3, 2015. <<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/08/245619.htm>>, accessed on May 6, 2019.

る結果となった。JCPOA を安保理決議で承認することにより、中露など常任理事国も含めた法的拘束力を持つ合意としたことは、制度主義者型の強制外交の特徴を生かしたものであり、合意の正当性、継続可能性を高めたといえる。

イランの政権が、強硬派のアフマディネジャドから穏健派のロハニに転換したことも、合意を可能にした要因となった。大統領選でロハニが強硬派の候補を破って当選したのは、制裁によるイラン経済の悪化で国民が変化を求めたのが一因であり、大きな視点で見れば、強制外交が相手国の内的な変化を促す「触媒」の機能を果たしたとも考えられよう。

(4) 北朝鮮の核問題を巡る 6 か国協議：多国間強制外交の失敗

<問題の経緯>

図 8 第 2 次北朝鮮核危機を巡る動き（筆者作成）

2002年1月	ブッシュ政権発足
2002年10月	北朝鮮がウラン濃縮を認める
2002年12月	KEDOが重油提供を中断
	北朝鮮が核施設の再稼働を宣言
2003年1月	北朝鮮がNPT脱退を表明
2003年8月	6か国協議第1回会合
2005年2月	北朝鮮が核兵器製造・保有を宣言
2006年10月	北朝鮮が初の核実験

ジョージ・W・ブッシュ政権は 2001 年の発足以降、クリントン政権の北朝鮮政策と米朝枠組み合意の見直しを進めた。韓国の金大中政権の高官として北朝鮮との対話・協力を重視する「太陽政策」を主導した林東源によると、ブッシュ政権はパウエル国務長官や国務省の職業外交官を除き、北朝鮮に対して一様に強硬な姿勢だった。ブッシュが大統領に就任した 3 週間後の 2001 年 2 月、韓国国家情報院長の林が訪米した際、テネット(George Tenet) CIA 長官は「新政府の高位層は北朝鮮を信頼することができず、監視、検証、透明性が必要だと強調している。北朝鮮がまず、米国の関心事に対して目に見える事前の措置をとらない限り、話し合いに応じようとはしないようだ」と耳打ちした⁴²³。新政権がクリントン政権とは正反対の政策をとることを意味する「ABC (Anything But Clinton)」という造語を林は聞かされた⁴²⁴。

⁴²³ 林東源『南北首脳会談への道 林東源回顧録』波佐場清訳（岩波書店、2008 年）301 頁。

⁴²⁴ 同上、311 頁。

ブッシュ自身も当時の考えを次のように振り返っている⁴²⁵。「クリントン政権は、核開発計画を放棄する見返りとして、北朝鮮の独裁者金正日に妥協を申し出ていた。その政策には効き目がなかったので変更すると、私はチームに指示していた。今後は、アメリカが妥協する前に、北朝鮮が態度を改めなければならない」

2001年3月7日、金大中との共同記者会見で、ブッシュは「北朝鮮がすべての合意を順守しているか、確信をもてない」「北朝鮮が各種兵器を輸出している事実を憂慮しており、徹底的に検証しなければならない」とし、「対北政策を根本的に再検討するつもりであり、急いで北朝鮮との接触を再開する考えはない」と述べた⁴²⁶。ブッシュは2002年1月29日の一般教書演説では、イラク、イランと並んで、北朝鮮を「悪の枢軸」と名指しし、「先制攻撃で政権交代させるべき対象だ」と宣言した⁴²⁷。

2002年6月17、18日にサンフランシスコで、日米韓3か国の政策調整グループ会合（TCOG）が開かれた。米側は、対話と交渉で課題を一つずつ解決しながら北朝鮮の変化を促すという国務省主導の「ロードマップによる段階的接近」構想ではなく、北朝鮮が根本的な変化を行動で証明したあとに、すべての問題を一括して交渉するという「大胆な接近（Bold Approach）」戦略をとる方針を示した⁴²⁸。

2002年12月、米国のコンドリーザ・ライス大統領補佐官（国家安全保障担当）は、国家安全保障会議（NSC）スタッフに北朝鮮政策の選択肢を挙げるよう指示した。このなかで、外交で北朝鮮の核放棄を目指す「国際的アプローチ」、北朝鮮に最大限の国際的圧力を加え、核開発を断念させる「特注仕様封じ込めアプローチ」、ネオコンが主張する「体制転換アプローチ」の3つが比較検討された⁴²⁹。ブッシュは「国際的アプローチ」を採用したが、ライスは北朝鮮との協議に否定的だったため、国務省を外して政策を進めるよう指示したという⁴³⁰。

「特注仕様封じ込めアプローチ」は、米国の核不拡散戦略の新たな流れを反映している。ブッシュ政権で NSC 不拡散戦略上級部長と国務次官（軍縮・国際安全保障担当）を務めたジョセフ（Robert Joseph）は、米国の従来の不拡散政策は軍縮条約と輸出管理に重点を

⁴²⁵ ジョージ・W・ブッシュ『決断のとき〔上〕』伏見威蕃訳（日本経済新聞出版社、2011年）144頁。

⁴²⁶ Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea, March 7, 2001, <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010307-6.html>>, accessed on September 23, 2017

⁴²⁷ The President's State of the Union Address, Jan. 29, 2002.

⁴²⁸ 林『南北首脳会談への道』390頁。

⁴²⁹ 船橋洋一『ザ・ペニンシュラ・クエスチョン』（朝日新聞社、2006年）218頁。

⁴³⁰ 同上、219頁。

置き、違反行為への対応を重視してこなかったとして、拡散に伴う脅威に個別に対処するアプローチを提起した⁴³¹。この流れが、米国主導の有志連合による大量破壊兵器拡散阻止構想（PSI）の推進につながった。国際的不拡散レジームや多国間の不拡散条約によって大量破壊兵器や関連技術の移転を禁止するには、違反を取り締まる強制力の欠如や、非メンバー国の非協力、「合法手段の非合法使用」の防止措置の欠如といった問題点があり、PSIはレジームによる関与と実効性のギャップを埋める手段であったと考えられる⁴³²。

一方で、PSIの推進は、ブッシュ政権が北朝鮮核問題の解決の目標について、寧辺の核施設の活動停止から、北朝鮮国外への核拡散防止に重点を移したことの表れとも受け止められた⁴³³。

ブッシュ政権の北朝鮮政策の理論的土台を構築したのは、ジョージタウン大准教授からNSC 東アジア問題担当部長に転じたチャ（Victor Cha）である。チャは、クリントン政権や金大中政権の北朝鮮政策について、北朝鮮の不安の緩和と、北朝鮮の透明性、信頼性向上を目的とする「関与政策」と位置付ける一方、ブッシュが始動させた北朝鮮政策については、相手への懲罰行動をとる根拠を形成するための「強硬関与（Hawk Engagement）」と規定した⁴³⁴。

北朝鮮の安全保障上の不安を解消して核兵器開発を断念させるという金大中らの「太陽政策」とは異なり、強硬関与外交は「北朝鮮の真意が米軍を朝鮮半島から追い出し、朝鮮半島の統一国家を作り出すことにある」とみなして、これを阻むための懲罰的行動の基盤を作る目的があるとチャは論じている⁴³⁵。そのために、将来の懲罰的行動を支える多国間の枠組みを作り、参加国が「外交解決の方法はすべて試みたが機能せず、懲罰的行動をとるほかに道がない」ことを納得させる必要性を提起した。

こうした多国間の枠組みによる圧力を重視する考えは、シェリングやジョージの理論を基にヤコブセンやウィナーが論じた多国間強制外交の成功の要件に通じるものがある。チャは、強硬関与の最終段階では、①軍事力と経済制裁で核不拡散に同意させるか、北朝鮮

⁴³¹ 同上、234—235 頁。

⁴³² 佐藤丙午「拡散対抗措置（Counterproliferation）と米国の安全保障」日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター『平成 18 年度外務省委託研究 米国の核政策および核軍縮・不拡散政策』（2007 年）96 頁。

⁴³³ Litwak, “Living with Ambiguity,” p.108.

⁴³⁴ Victor D. Cha, “Hawk Engagement and Preventive on Defense on the Korean Peninsula,” *International Security*, Vol. 27, No1. (Summer 2002), pp. 40—78. 菱木『第二の北朝鮮核危機』と米外交」45 頁。

⁴³⁵ ビクター・D・チャ「ブッシュ政権の対北朝鮮強硬策の全貌—『強硬なエンゲージメント政策』の目的は何か」フォーリン・アフェアーズ・ジャパン編・監訳『アメリカと北朝鮮 外交的解決か武力行使か』（朝日新聞社、2003 年）130—131 頁。

政権を崩壊させる②米国と同盟国の威圧的関与政策で北朝鮮の現政権を追放する③北朝鮮政権の孤立と封じ込めを進める、と論じている⁴³⁶。

クリントン政権が北朝鮮への軍事攻撃を検討した 1994 年の第 1 次核危機と比べ、2003 年の時点では、軍事力行使はより難しいと判断される状況にあった。その原因として、以下の点が指摘されている⁴³⁷。

・1994 年は、すべての核施設が寧辺にあることがわかっており、攻撃対象が明白だった。2003 年は、北朝鮮のウラン濃縮の場所を特定できていなかった。

・1994 年は、韓国は北朝鮮に強硬な政権だったが、2003 年は北朝鮮に融和的な政権だった。

・1994 年は、北朝鮮はノドン・ミサイルの発射を開始してまもない時期だった。2003 年は、北朝鮮は 100 発以上のノドン・ミサイルを実戦配備し、米国の軍事作戦をやりにくくしている。

こうした状況下で米国が北朝鮮と二国間協議を行った場合、軍事攻撃を実行するという威嚇の信頼性は 1994 年当時よりも小さく、圧力を効果的に高めるのはより困難だったと言える。ブッシュ政権はこうした点も考慮し、多国間による強制外交と PSI の推進を選んだと考えられる。

ブッシュ政権 1 期目の北朝鮮に対する強制外交の問題点は、チャが強調した「関与」が欠けていたことだろう。ブッシュは多国間での北朝鮮外交を追求したが、それは威嚇の効果を高めることよりも、北朝鮮との二国間対話を避けることが主たる目的だった⁴³⁸。北朝鮮との対話を模索するパウエル国務長官やプリチャード (Jack Pritchard) 北朝鮮担当特使らの勢力と、チェイニー副大統領、ラムズフェルド国防長官、ボルトン国務次官ら「強硬派」の間では、常に確執があった。プリチャードは回顧録で、政権内の強硬派について、「北朝鮮を概して邪悪で消えるべき存在とみなすが、その見方の実際の、政策的な結果について考えない人々」と厳しく非難している⁴³⁹。国務省が進める対話路線と、PSI などの圧力路線という 2 つのトラックが、政権内で適切に調整されているかどうかは疑問視されていた⁴⁴⁰。

2002 年 10 月、ブッシュ政権下で初の本格的な米朝対話がようやく実現し、ケリー

⁴³⁶ Cha, “Hawk Engagement,” pp.76–77. 菱木 『『第二の北朝鮮核危機』と米外交』 48 頁。

⁴³⁷ 船橋 『ザ・ペニンシュラ・クエスチョン』 251 頁。

⁴³⁸ Charles L. Pritchard, *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2007), p. 57.

⁴³⁹ Ibid, p.x.

⁴⁴⁰ Ibid, p.131.

(James Kerry)国務次官補が平壤を訪問した。訪問前にソウルに立ち寄ったケリーは、韓国統一相に転じていた林東源に対し、「北朝鮮の高濃縮ウラン計画の確実な証拠がある。これを廃棄しろと通告するために平壤へ行く。この計画の廃棄が対話の前提条件であることをはっきりさせてくる」と語った⁴⁴¹。ブッシュ政権が「大胆な接近」戦略を本格的に始めたことを意味している。

ただ、このウラン濃縮情報については、米政府内でも見解が分かれていた。2002年9月中旬に、CIA副長官のマクローリン(John McLaughlin)が「北朝鮮は核兵器生産が可能な規模のウラン濃縮施設を建設した」と報告したが、ライスは「情報としては不十分で、問題はあった」と留保している⁴⁴²。この結果、ケリーらの訪朝は10月まで延期することになり、北朝鮮との接触ではウラン計画の探知と米国の立場を一方的に通告するだけで、交渉は一切認めないことがNSCで決定された⁴⁴³。

10月5日に2泊3日の訪朝を終えたケリー一行は、林らに北朝鮮側との協議内容を説明した。それによると、10月3日の協議で金桂寛外務次官は「高濃縮ウラン計画はない」と主張したが、4日の協議で姜錫柱第一外務次官は「米側が提示した高濃縮ウラン計画は実在する」と認めた。姜は、米国が北朝鮮への先制攻撃を提起して脅している状況では、「われわれも国家安保のための抑止力として核兵器はもちろん、それよりもっと強力なものも持つほかないではないか」と主張した⁴⁴⁴。このやりとりについては、姜が「われわれは高濃縮ウラン計画を進める計画を持っているし、それよりもっと強力な兵器もつくることになっている」と語ったという米当局者の証言もある⁴⁴⁵。ケリーが発言を確認すると、姜は「ブッシュ政権がこのようにわれわれに対する敵視政策をとる以上、われわれが高濃縮ウラン計画を進めて何が悪い。それは米国の敵視政策に対する抑止力以外の何物でもない」と続けた⁴⁴⁶。これに対し、ケリーは、①高濃縮ウラン計画の中止②枠組み合意に基づくプルトニウム再処理の凍結の維持③米国が必要とみなす査察と検証措置を受け入れる――の3点を要求したが、姜は「枠組み合意は米側の不正行為によって、無効になったと見なす」と述べた⁴⁴⁷。

ブッシュ政権で北朝鮮政策を担当していたデトラニ(Joseph R. DeTrani)は、ケリーの訪朝の目的は、北朝鮮に対する高官レベルでの関与を再開するためであり、ウラン濃縮の指

⁴⁴¹ 林『南北首脳会談への道』393頁。

⁴⁴² ライス『ライス回顧録』152頁。

⁴⁴³ 同上、153頁。

⁴⁴⁴ 林『南北首脳会談への道』395頁。

⁴⁴⁵ 船橋『ザ・ペニンシュラ・クエスチョン』147頁。

⁴⁴⁶ 同上、148頁。

⁴⁴⁷ 同上、149頁。

摘は「トーキング・ポイント」の一つにすぎず、枠組み合意を否定したり、一方的に圧力をかけたりする目的ではなかったと説明する⁴⁴⁸。北朝鮮側は、米国がウラン濃縮の事実を把握していたことに驚く一方、米国側も、姜錫柱がウラン濃縮を認めたことに非常に驚いたという⁴⁴⁹。

11月8、9日に東京でTCOGが開かれ、米国は北朝鮮のウラン濃縮に対する制裁措置を求めた。枠組み合意に基づく北朝鮮への重油提供を11月分から中断すべきだと主張し、翌年度の重油供給予算は確保せず、軽水炉建設工事の中断を望む立場も示唆した⁴⁵⁰。枠組み合意に基づく北朝鮮への「アメ」(褒賞)の提供を中断することは、合意の履行を放棄する宣言に等しい。KEDO理事会は11月14日、「11月分の重油は供給するが、北朝鮮の肯定的措置がなければ12月分から供給を中断し、KEDOの活動も再検討することになる」と発表した。米国の強硬姿勢に対して、KEDO理事国の日本と韓国は従うことを余儀なくされた⁴⁵¹。

北朝鮮はこの決定に強く反発した。外務省スポークスマンは2002年11月21日付の談話で、米朝枠組み合意の中で「唯一、その履行が維持されてきた条項」である代替エネルギー供給を米国が一方的に放棄し、その責任をKEDOに押し付けたと主張した⁴⁵²。12月12日付の談話では、「米国の重油供給の義務は言葉だけでなく行動によって完全に放棄された」とし、「年間50万トンの重油提供を前提に行っていた核凍結を解除し、電力生産に必要な核施設の稼働と建設を直ちに再開することにした」と発表した⁴⁵³。

1週間後、北朝鮮は核施設の封印装置をすべて取り除き、IAEA査察官を追放した。寧辺の実験用原子炉に核燃料棒を装填し、50メガワット級と200メガワット級の原子力発電所の建設を再開した。

米国は北朝鮮との突っ込んだ協議を拒否したまま、重油提供中断という威嚇を行い、結果的に、枠組み合意の崩壊と北朝鮮の核開発再開を招いた。2003年1月10日、北朝鮮はNPT脱退を宣言し、事態はさらに悪化した⁴⁵⁴。行き着いた先は、2005年2月10日の北

⁴⁴⁸ デトラニのインタビュー。2014年9月15日。米ワシントン。

⁴⁴⁹ 同上。

⁴⁵⁰ 林『南北首脳会談への道』396頁。

⁴⁵¹ Haggard and Noland, “Engaging North Korea,” Solingen eds., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Nonproliferation*, p.249.

⁴⁵² 「米国の重油提供中断決定は朝米基本合意文違反/朝鮮外務省スポークスマン談話」(2002年11月21日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2002年11月22日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>。2020年9月11日アクセス。

⁴⁵³ 「朝鮮外務省スポークスマン<核施設の稼働と建設を即時再開>」(2002年12月12日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2002年12月13日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>。2020年9月11日アクセス。

⁴⁵⁴ 「朝鮮政府声明 核兵器拡散防止条約から脱退」(2003年1月10日発朝鮮中央通

朝鮮による核保有宣言と、2006 年 7 月の長距離弾道ミサイル発射、2006 年 10 月の初の核実験という核戦力整備の急速な進展だった。

北朝鮮に対する威嚇の目的を何に置くのか。ブッシュ政権が、この点を政権内で共有しないまま、枠組み合意の破棄を優先したことは、北朝鮮への強制外交の有効性を考察する上で大きな論点となろう。

ブッシュ政権 2 期目で北朝鮮との非核化交渉を担当したヒル (Christopher R. Hill) は、米国が北朝鮮との単独の交渉を進める限り、中国や韓国など他国は責任を負わず、米国が非難される代償を払うことになるとし、ブッシュ政権は 2004 年までにそのことを理解したと記している⁴⁵⁵。ブッシュ政権は多国間協議の枠組みに固執し、「P5+5 (米英仏中露の安保理常任理事国+日本、韓国、北朝鮮、オーストラリア、EU)」などの枠組みも検討した。最終的に、米中朝の 3 か国協議を経て、米韓中日露と北朝鮮による 6 か国協議に行き着いた。

設問 1 <相手に大きなコストを与える威嚇があったか。威嚇はリアリスト型アプローチか、制度主義者型アプローチか>

2003 年の北朝鮮の NPT 脱退宣言は、米国がイラク戦争を戦っている時期に行われた。米国は北朝鮮による軍事挑発に備えて、朝鮮半島に爆撃機を追加派遣した。この間、北朝鮮の最高指導者である金正日の動静は 50 日間途絶え、北朝鮮への威嚇の効果があった証左とも考えられている。米国の爆撃機追加配備は北朝鮮が韓国などを攻撃するのを抑止する目的だったが、北朝鮮は米国による先制攻撃の脅威が増したと受け止めた⁴⁵⁶。

ブッシュ政権はこの時期に、財務省主導で北朝鮮への金融制裁を発動した。コンドリーザ・ライス、国家安全保障担当の大統領補佐官当時、NSC に必ず財務長官が出席するようにしたと明らかにしている⁴⁵⁷。愛国者法 311 条に基づき、北朝鮮の大量破壊兵器拡散やマネーロンダリング、テロに関する制裁対象の個人・金融機関をリストアップするうえで、財務省の力が必要だったからだ。

財務省は、マカオに本拠を置く銀行バンコ・デルタ・アジア(Banco Delta Asia=BDA)を、

信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版) 2003 年 1 月 11 日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>。2020 年 9 月 11 日アクセス。

⁴⁵⁵ Christopher R. Hill, *Outpost, Life on the Frontlines of American Diplomacy: A Memoir* (New York: Simon & Schuster, 2014), p.246.

⁴⁵⁶ Litwak, "Living with Ambiguity," p.107.

⁴⁵⁷ ライス『回顧録』473 頁。

北朝鮮政府の代理で疑わしい取引を行ったとして、主要な資金洗浄懸念先に指定した⁴⁵⁸。北朝鮮は BDA を通じて偽ドル札で得た資金の洗浄や武器輸出などの決済を行ったと認定された。制裁は、制裁をかける国のコストも問題になるが、ブッシュ政権は BDA について、「小さなプライベート・バンクなので、米国に大きな影響を与える可能性は少ない」とみていた⁴⁵⁹。BDA を「見せしめ」にすることで、北朝鮮と取引する中国の金融機関に警告のシグナルを送り、取引をやめさせる効果も期待された。

金融制裁の目的は、北朝鮮を対話のテーブルにつかせ、核不拡散に関する譲歩を引き出すことにあったと考えられていた。ブッシュも軍事的手段より、制裁圧力のオプションを気に入っていた⁴⁶⁰。2005 年 9 月 30 日、BDA は「すべての北朝鮮口座を閉鎖した」と発表し、2006 年 2 月 16 日には、北朝鮮組織とのビジネスを打ち切ったとして米国に制裁解除を求めた⁴⁶¹。ポールソン（Henry Paulson）米財務長官は講演で、北朝鮮を国際金融システムから切り離し、孤立させたことを成果として強調した⁴⁶²。

北朝鮮は BDA に対する制裁発表から 1 か月後、ニューヨークの国連代表部を通じて国務省に接触し、BDA にある 52 口座、計 2500 万ドルの資金の凍結解除を求めた⁴⁶³。北朝鮮から対話に動いてきたことは、制裁の効果の表れとみることができよう。2005 年冬の 6 か国協議で、北朝鮮の外交官は酔った勢いで米代表団に対し、「ついに我々を痛めつける方法を見つけたな」と語ったという⁴⁶⁴。北朝鮮は、BDA の凍結資産が解除されなければ、6 か国協議への復帰を拒否すると主張した。クリントン政権時代の第 1 次核危機と比べ、北朝鮮の制裁に対する脆弱性が大きくなり、それだけ制裁に対する抵抗が強くなったとも考えられている⁴⁶⁵。

⁴⁵⁸ Department of the Treasury, “Finding That Banco Delta Asia SARL Is a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern; Notice Financial Crimes Enforcement Network; Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations; Imposition of Special Measure Against Banco Delta Asia SARL; Proposed Rule,” *Federal register* Vol. 70, No. 181/ September 20, 2005/Notices, <<https://www.federalregister.gov/documents/2005/09/20/05-18660/finding-that-banco-delta-asia-sarl-is-a-financial-institution-of-primary-money-laundering-concern>>, accessed on March 19, 2019.

⁴⁵⁹ Zarate, *Treasury's War*, p.227.

⁴⁶⁰ Ibid, p.230.

⁴⁶¹ Ibid, pp. 241—243.

⁴⁶² Henry Paulson, “Remarks by Treasury Secretary Paulson on Targeted Financial Measures to Protect Our National Security,” June 14, 2007, <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp457.aspx>>, accessed on March 19, 2019.

⁴⁶³ Zarate, *Treasury's War*, p244.

⁴⁶⁴ Ibid, p.245.

⁴⁶⁵ 박지연 (パク・チヨン) 『경제제재 그리고 북한의 선택 (經濟制裁そして北朝鮮の選択)』 ソウル : ヨクラク、2016 年) 215 頁。

財務省で BDA 制裁を担当したザラテ(Juan Zarate)は、こうした金融制裁は、制裁対象国の貿易や指導者の資産を標的とする伝統的な制裁とは異なると強調する。伝統的な制裁は、政治的決定によって強めたり弱めたりできるが、金融制裁は「電気のスイッチのようにつけたたり消したりはできない」というのが相違点だという⁴⁶⁶。

BDA 制裁は、安保理決議に基づく措置ではない。米国が BDA に、北朝鮮口座の凍結を直接、指示したものでもない。米国が BDA を愛国者法 311 条の対象に指定したことに伴い、BDA が米国と取引できなくなることを懸念して、マカオ当局と BDA が北朝鮮関連口座を自主的に凍結した、という仕組みだ。これを解決するには、「北朝鮮が不法活動を停止し、銀行システムを通じた資金洗浄をやめねばならない」というのが米国の立場だった⁴⁶⁷。財務省は、愛国者法 311 条に基づく制裁は、北朝鮮の犯罪に基づいているのだから、不法な金融活動の解消が「解決」であり、それまでは緩和すべきではないと主張した。この点において、金融制裁を核問題における強制外交に活用した場合、核協議の進展に応じて制裁を政治的に強化したり弱めたりする融通性には欠けているといえる。

ザラテは、6 か国協議の米首席代表を務めていたクリストファー・ヒルが、「この種の金融戦争が持つ戦略的インパクトをほとんど理解せず」、「(北朝鮮との) 合意を得るという一つの目的に突き進み、その熱心さは彼の最大の欠点だった」と批判する⁴⁶⁸。金融制裁による威嚇について、国務省はその効果を理解しようとも、活用しようともせず、北朝鮮への関与と対話を優先したという主張だ。

一方、国務省や中国は、6 か国協議を進展させることが、問題の「解決」だと考えていた。国務省は、BDA 制裁の発動が 6 か国協議の共同声明の発表と同じタイミングで行われたことは、協議を複雑化させる不幸な要素だと受け止めた⁴⁶⁹。ヒルは、財務省が米政権内で金融制裁の効果を過剰に宣伝したとの見方を示す⁴⁷⁰。BDA 制裁が発表された時、中国、韓国、ロシアなど他国の 6 か国協議代表は「交渉プロセス全体への挑戦」とみなし、いきりたったという⁴⁷¹。ヒルは、愛国者法 311 条に基づく金融制裁の柔軟性の欠如を指摘し、「BDA は後戻りできない終末兵器のような制裁になった」と主張する⁴⁷²。

6 か国協議で日本の首席代表を務めた藪中三十二は、BDA 制裁の影響について、「北朝鮮を含め、当事者がその影響の大きさを理解するのは、少し経ってからだった」と証言し、

⁴⁶⁶ Zarate, *Treasury's War*, p.250.

⁴⁶⁷ Ibid, p.250.

⁴⁶⁸ Ibid, p.227.

⁴⁶⁹ Ibid, p.252

⁴⁷⁰ Hill, *Outpost*, p.243.

⁴⁷¹ Ibid, p.242

⁴⁷² Ibid, p.248.

ブッシュ政権内の調整があまり行われず、各省が個別に動いていたとの見方を示した⁴⁷³。国務省主導の制度主義者型のアプローチと、財務省主導のリアリスト型のアプローチが対立し、ホワイトハウスによる調整も十分に行われていなかったといえる。米国の強制外交の意図や目的に関するシグナリングは、北朝鮮に対しても、6か国協議のパートナー国に対しても、明確でなかったとみることができる。

BDA問題での対立が尾を引き、米朝対話は中断した。6か国協議共同声明の履行も進まないなか、北朝鮮は2006年7月に長距離弾道ミサイルを発射し、10月には初の核実験を行った。核実験の後、米政権は対話の再開を提案したが、北朝鮮は「BDA制裁が解除され、凍結された資金が返還されない限り、対話に応じる意思はない」という立場を示した⁴⁷⁴。

これを受けて、ブッシュ大統領はBDA制裁の解除を「アメ」（報償）として、北朝鮮の譲歩を引き出す戦術に転じた。だが、BDAの北朝鮮口座の凍結解除と資金移転を実行するのは、技術的に容易ではなかった。先述の通り、米国が口座を凍結しているわけでも、解除する権限を有しているわけでもないからだ。愛国者法311条に基づく制裁は、資産凍結命令ではなく、BDAを米国の金融システムから切り離す国内的な規制の行動である⁴⁷⁵。凍結したのはマカオ当局であり、BDAに対する米国の捜査を支援するための措置だった。

ザラテは、この事実を米当局者も含めて多くの人が理解せず、米国が即座に凍結解除命令を出せるという誤った認識を持っていたと述べている。凍結された52口座、2500万ドルのうち、北朝鮮の正当な口座と認定されたのは35口座、1300万ドル相当で、その他は北朝鮮政権に関連する他の名義主のものだった。北朝鮮はこれらの資産の返還も要求したため、BDAはそれぞれの口座主と別途、凍結解除と北朝鮮への資金返還に関する交渉をしなければならなかった⁴⁷⁶。一方で、財務省が目的とする北朝鮮のマネーロンダリングなど犯罪行為の再発防止策については、北朝鮮は対処するそぶりを見せなかった。

結局、BDAの資金は、米国のNew York Federal Reserve Bankを通じて、2007年6月に北朝鮮に返還された⁴⁷⁷。米国は当初、中国の金融機関を介した返金を計画したが、中国側は悪評が中国の金融機関全体に及ぶことを懸念し、拒否した。米国が自ら、北朝鮮への資金移転に協力できる銀行を米国内で探し、決着させたことは、北朝鮮を国際金融システムにとどめることを保証したに等しいと言える。資金の返金と引き換えに、北朝鮮は6か国協議に復帰した。

⁴⁷³ 藪中三十二「北朝鮮核合意の好機を逃した六者会合 『政治主導』時代の政官関係を模索」『外交』Vol. 55 May/Jun. 2019. 128頁。

⁴⁷⁴ Hill, *Outpost*, p.247.

⁴⁷⁵ Zarate, *Treasury's War*, p.256.

⁴⁷⁶ Ibid, p.257.

⁴⁷⁷ Ibid, pp263—264.

ザラテは、一連の経緯について、愛国者法 311 条に基づく措置は金融システムを守るための財務省の武器であるのに、「単なる政治的決定」とみなされ、このツールを諸外国への圧力として使う能力が大きく損なわれたと批判する⁴⁷⁸。財務省が期待したのは、北朝鮮がマカオや中国当局と直接、問題の解決にあたることを通じて、各銀行に北朝鮮関連の口座や資産を点検させ、不正な金融活動を一掃することだった⁴⁷⁹。米国政府が直接、「解決」に乗り出したのは時期尚早であり、当事者の北朝鮮や中国に問題を解決させる機会を逸したという見方である。

北朝鮮はこの後、資産の保管場所や国際金融システムにおけるアクセスポイントを分散させ、中国本土などの金融機関を新たな取引先として開拓した。これにより、BDA 制裁のような形で北朝鮮を威嚇し、打撃を与えることは難しくなった⁴⁸⁰。

6 か国協議共同声明とほぼ同時に、米財務省が BDA への金融制裁を発動したのは「全くの偶然だった」とジョゼフ・デトラニ元 6 か国協議担当特使は語っている⁴⁸¹。財務省のマネーロンダリング摘発は、6 か国協議の進捗状況とは関係なく進められたということだ。一方、ヒルは「(制裁発動の) 作業が進んでいるのは知っていた。だが、米政府内でそれに反対すれば、『弱腰』と批判されるのが確実だった。だから、関わらないようにしていた」と述べ、「中枢のコントロールが十分ではなかった」と認めている⁴⁸²。金融制裁を通じた強制外交は中途半端なまま終わり、米国の政策は事態のエスカレーションを抑えるための関与に重点を置くことを余儀なくされたといえる。

米政府が 2002 年から 2006 年まで実施した「違反行為防止構想」(Illicit Activities Initiative=IAI)と呼ばれる北朝鮮の違法な活動・金融に対する取り締まりも、多国間強制外交の手段として論じる必要がある。IAI は、米政府の 14 省庁と 15 か国による多国間のイニシアチブで、非軍事的、非制裁的な圧力策の展開を目的としていた。IAI を実行するワーキング・グループを主導したアッシャー (David L. Asher) は、IAI の目的について、典型的な「行動対行動」(tit-for-tat) の外交よりも、真の「グラント・バーゲン」を目指すものであり、6 か国協議で北朝鮮に包括的な安全の保証を提供することを計画していたと述べている⁴⁸³。

⁴⁷⁸ Ibid, p. 265.

⁴⁷⁹ Ibid. p. 265.

⁴⁸⁰ Ibid, p. 266.

⁴⁸¹ 山口香子「〔ワールド・ビュー〕北核交渉 中断の教訓」『読売新聞』2014 年 2 月 2 日。7 頁。

⁴⁸² 同上。

⁴⁸³ David L. Asher, "Pressuring Kim Jong Il: The North Korean Illicit Activities Initiative, 2001-2006," David Asher, Patrick M. Cronin and Victor Comras, *Pressure: Coercive Economic Statecraft and U.S. National Security* (Washington, DC.: Center

IAI は北朝鮮の指導部と大量破壊兵器計画に打撃を与えることを目指す一方、北朝鮮の国民生活への影響は最小限にしようとした点で、「スマート・サンクション」の要素が強かったといえる。ブッシュ政権内では、対北朝鮮戦略を巡り、米国単独による軍事的圧力や経済制裁で威嚇すべきだという意見と、多国間による硬軟の圧力を織り交ぜた「スマート・パワー・プレッシャー」に集中すべきだという論に分かれていた⁴⁸⁴。

スマート・サンクションは、1991年から2002年までのイラクの経済封鎖の失敗から生まれた概念で、一般市民への制裁の影響を最小限に抑えつつ、大量破壊兵器関連のヒト・カネ・モノに絞って圧力をかけ、標的となる政権と周辺エリート層に打撃を与えることを目的とする⁴⁸⁵。問題は、金融資産凍結や渡航禁止の対象に指定された団体や個人が、指定された後に名称を変えたり、別の団体を設立したりして、制裁を回避することが可能であることだ⁴⁸⁶。北朝鮮は、安保理制裁の対象となった企業や研究組織の名称を変えたり、新たなフロント企業を設立して中国と取引したりするなど逃げ道を作っており、スマート・サンクションの限界も指摘される⁴⁸⁷。

アッシャーは、BDAの北朝鮮口座を凍結した理由について、BDAが北朝鮮の指導部と不正な金融活動をつなぐ接点である一方、凍結額は米中関係を損なうほど巨額ではなく、かつ「金正日への強要 (compellence)」の明確なメッセージとしては十分な額だったからだと指摘している⁴⁸⁸。ただ、前述した通り、米国は、BDA制裁によって、中国の銀行や規制当局による北朝鮮への圧力強化や6か国協議で米国の立場を強める効果を期待したが、その通りにはならなかった。IAIのイニシアチブは、ヒル次官補ら国務省の理解を得られず、その後は停滞の一途をたどったという⁴⁸⁹。北朝鮮の核実験と6か国協議の行き詰まりにより、米国はむしろ制裁を緩めていった。こうした米国の政策の変化について、アッシャーは「北朝鮮の強制外交が勝利した」と分析している⁴⁹⁰。

北朝鮮は2008年に、1986年以降の寧辺での核施設の活動を記録した1万8000頁分の書類を6か国協議の事務局に提出した。ウラン濃縮に関する申告がないなど、「不完全かつ

for a New American Security, 2011), p.28.

⁴⁸⁴ Ibid, p.29.

⁴⁸⁵ Drezner, “An analytically eclectic approach to sanctions and nonproliferation,” Solingen eds., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Nonproliferation*, pp.154—155.

⁴⁸⁶ 浅田「北朝鮮の核開発と国連の制裁」105頁。

⁴⁸⁷ 古川『北朝鮮 核の資金源』231、256、308、454頁。

⁴⁸⁸ Asher, “Pressuring Kim Jong Il,” p.43.

⁴⁸⁹ Ibid, pp.45—46.

⁴⁹⁰ Ibid, p.46.

不正確」な内容だったが、米国は「書類よりも核施設の検証がより重要だ」と考え、見返りとして北朝鮮のテロ支援国家指定を解除し、「外交の成功」を強調した⁴⁹¹。だが、申告内容の検証は進まず、米朝協議は頓挫した。ヒルは2008年10月の北朝鮮訪問で、北朝鮮が「ギブ・アンド・テイク」の交渉に関心がなくなっていることを認識したという⁴⁹²。北朝鮮が申告や検証に最後まで非協力的な態度を貫いたことは、核実験というハードルを越えたことで、最低限の核抑止力を保持できると考え、強硬姿勢を強めたことの反映だと分析できる⁴⁹³。

<設問1の小括>

ブッシュ政権がとった愛国者法311条に基づく金融制裁を通じた強制外交は、北朝鮮の口座資金を凍結し、枯渇させる可能性を示した点で、一定のコストを与える威嚇であったといえる。しかし、その威嚇のタイミングは、6か国協議共同声明という多国間の外交プロセスの進展とはリンクせず、北朝鮮に威嚇と関与の相反するメッセージを送ることになった。ブッシュ政権内で強制外交の枠組みや進め方に関する省庁間の調整が進まなかったことの結果といえる。

BDA制裁自体はリアリスト型の強制外交のアプローチだったが、効果は限定的であった。これをもって、ブッシュ政権がリアリスト型の強制外交を推進したとは言い難く、むしろ6か国協議や安保理の正当性を重視する制度主義者型の強制外交だったといえる。

強制外交の観点から見れば、2003年に北朝鮮がIAEA査察官を追放し、核爆弾6～8発分の使用済み核燃料の転換を進めたときが、米国の北朝鮮に対する威嚇を高めるうえで決定的な時期だったといえる。だが、ブッシュ政権は当時、イラク戦争の正当性を国際社会に訴えることに専念し、北朝鮮問題は二の次とされていた⁴⁹⁴。ブッシュの「悪の枢軸」演説やイラク戦争は、北朝鮮を間接的に威嚇し、6か国協議を受け入れさせる効果はあったとみられるが、北朝鮮が核実験を強行しても、米国は朝鮮半島への空母集積など威嚇の信憑性を高める措置をとらなかった。これは、米国がベトナム戦争の最盛期に、北朝鮮によって米情報収集艦プエブロ号が拿捕されたり、EC-121偵察機が撃墜されたりしても、抑制的な対応をとった状況に類似していると指摘されている⁴⁹⁵。北朝鮮の核実験を受け、

⁴⁹¹ Hill, *Outpost*, p.287.

⁴⁹² Ibid, p.288

⁴⁹³ Haggard and Noland, "Engaging North Korea," Solingen eds., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Nonproliferation*, p.257.

⁴⁹⁴ Sanger, *The Inheritance*, p.281.

⁴⁹⁵ 小此木政夫「総論」小此木政夫編『現代東アジアと日本3 危機の朝鮮半島』（慶応

マイヤーズ (Richard Bowman Myers) 米統合参謀本部議長は、北朝鮮の核施設攻撃の選択肢をブッシュに提言したが、真剣に検討されずに終わった。イラク戦争の泥沼化によって、軍事攻撃の威嚇の信頼性は低下し、米国の強制外交が適切に機能するのが困難になっていったと考えられる。

北朝鮮に対する威嚇の弱さは、2007年9月6日にイスラエル軍が、北朝鮮が建設していたシリアの原子炉を空爆で破壊した際、ブッシュがイスラエルによる米軍空爆要請を拒否していたことにも表れている⁴⁹⁶。ブッシュは「北朝鮮による核兵器や核物質の移転は米国への重大な脅威とみなし、北朝鮮に重大な結果を負わせる」と警告していたにもかかわらず、シリアへの移転の動きに何ら懲罰的措置をとらず、威嚇の信頼性を低下させた。

設問2 <どの国や国家群が威嚇を実行する能力を提供するのか。威嚇の実行は低いコストで実現できるか>

ブッシュ政権の強制外交に対する各国の協力体制には温度差があった。アッシャーは、日本が「IAIの最も緊密なパートナー」だとし、日本政府による足利銀行の北朝鮮送金禁止や万景峰号の入港禁止、朝鮮総連への締め付けなどを評価している⁴⁹⁷。一方、中国はIAIには参加しなかった。

ブッシュ政権が6か国協議の形式を選んだのは、クリントン政権のような米朝二国間協議を行っても、日本、韓国の意向に配慮しなければならないうえに、中国の北朝鮮支援によって米国の取り組みが阻害されるという判断があったからだと考えられる⁴⁹⁸。北朝鮮問題のアクターである日韓中露を最初から組み入れた枠組みの方が得策であり、強制外交のコストを負担しない「フリー・ライダー」を排除できるという理屈である。北朝鮮に対し、「核兵器を放棄すれば国際社会に迎え入れられる」と説得するうえでも、米国単独より5か国の枠組みの方が、より信頼性が高まるとも考えられた⁴⁹⁹。

だが、6か国協議に参加する国の政策目標や優先順位は一致していなかった。米当局者からみても、以下のように割れていたと分析されている⁵⁰⁰。

義塾大学出版会、2006年) 3頁。

⁴⁹⁶ George W. Bush, *Decision Points* (London: Random House, 2010), pp.421—422. ブッシュは、シリアの原子炉が核兵器計画の一部であるかどうかについて、情報が決定的ではなかったと、要請を拒否した理由を説明している。

⁴⁹⁷ Asher, “Pressuring Kim Jong Il, pp.36—37.

⁴⁹⁸ Victor Cha, *The Impossible State: North Korea, Past and Future*, (New York: HarperCollins Publishers, 2012), p.257.

⁴⁹⁹ Ibid, p. 259.

⁵⁰⁰ Prichard, *Failed Diplomacy*, p.97.

米国は、北朝鮮の核兵器計画の撤廃と北朝鮮の過去の合意違反への懲罰を優先し、北朝鮮の体制転換にも影響を与えようとした。韓国は、朝鮮半島の緊張増大の防止と、南北の和解による利得の維持、北朝鮮の核兵器計画撤廃に重点を置いた。中国は、地域の平和と安全の維持、6か国協議の枠外で緊張が増大することの阻止を優先目標とし、米国による北朝鮮への単独の軍事行動を牽制した。日本は、日本人拉致問題の解決のために、北朝鮮との対話の枠組みを維持することを優先した。北朝鮮の核兵器拡散については、米国との強固な同盟を維持することによって対処しようとした。ロシアは、核協議が合意に達した際に、北朝鮮に与えられる経済インセンティブの枠組みを利用し、合意に伴う物品やサービスの提供者として参加することをもくろんでいた。

以上のような立場の違いは、米国主導の多国間強制外交の障害になったと考えられる。6か国協議では、北朝鮮がプルトニウム生産施設を閉鎖し、IAEAの査察を受け入れる見返りとして、北朝鮮に重油を供与する案があった。これに対し、日米韓中露の5か国のうち、日本だけが反対した。「アメ」（報償）を巡るコストの負担で、多国間強制外交のアクター間の調整がうまくいかなかったことが露呈した。

日本が拉致問題を6か国協議のプロセスに含めようとしたことについても、他国は「協議プロセスをより複雑にし、核問題の解決が損なわれる可能性がある」として冷淡な反応を示すことが多かった。6か国協議の米国首席代表のヒルは、日韓との3か国協議をやるたびに、こうした立場の違いを反映して日韓が紛糾するため、日本と韓国を切り離して協議を進めることを余儀なくされたと記している⁵⁰¹。米国は、日本と韓国でそれぞれ異なる要求について、どこまで聞き入れたうえで北朝鮮との会談にのぞむのかということを検討しなければならず、多国間協議の難しさを常に痛感させられていた⁵⁰²。

<設問2の小括>

6か国協議のアクターのうち、北朝鮮への威嚇を実行しようとしたのは米国だけであった。北朝鮮との経済関係から威嚇を実行する最大の能力を持つ中国は、米国の制裁に反対し、威嚇には参加しようとしなかった。朝鮮半島で戦闘が行われる可能性が高まることは、中国にとって非常に大きなコストであるため、中国がコストを抑えたまま北朝鮮への威嚇に参加できる状況にはなかったといえる。むしろ、中国は6か国協議を、米国単独のリアリスト型の強制外交を牽制、制約する仕組みとして活用し、米国は多国間による制度主義者型の強制外交をとらざるをえなくなった。

⁵⁰¹ Hill, *Outpost*, pp.224—227, p.229.

⁵⁰² Prichard, *Failed Diplomacy*, p.167.

日本や韓国も、北朝鮮に一定の威嚇を実行する能力を備えているものの、それを提供しようとはしなかった。ロシアは北朝鮮の非核化よりも、6か国協議を通じて自国の経済利益や影響力を保持することに重きを置いていた。

この結果、日米韓中露が協力して北朝鮮への威嚇のコストを分担し、威嚇を実行する体制を構築することはできなかった。6か国協議の枠組みは、強制外交の威嚇の信頼性を高めるうえでは限界があったといえる。

設問3 <合意内容は明確で固定されたものか。他のアクターの同意を得られたか>

2005年9月19日に北京で発表された6か国協議の共同声明の主な内容は、次の通りである⁵⁰³

- ・北朝鮮はすべての核兵器、核計画を放棄する。NPTに復帰し、IAEAの保障措置を受け入れる。
- ・米国は北朝鮮に対し、核兵器、通常兵器による攻撃、侵略の意図を持たない。
- ・北朝鮮は原子力の平和利用の権利を有すると発言した。ほかの参加国はこの発言を尊重することを表明した。
- ・適当な時期に北朝鮮への軽水炉提供を議論することに合意した。

ブッシュ政権で北朝鮮政策を担当したデトラニは、「すべての核計画の放棄」という表現にはウラン濃縮計画の廃棄が含まれており、プルトニウム型の核開発の放棄に特化した枠組み合意が改善されたと主張する⁵⁰⁴。デトラニによると、6か国協議の過程で、寧辺以外の核施設へのアクセスやサンプルの抜き取り、検証、科学者への聴取について、口頭では合意したが、北朝鮮は声明に明記することを拒否したという⁵⁰⁵。

だが、6か国協議共同声明は、議長国の中国が、他の5か国が辛うじて受け入れられるように、あいまいな表現を駆使した産物に過ぎなかったと総括されている⁵⁰⁶。北朝鮮への軽水炉提供を議論する「適当な時期」を巡り、各国の解釈が分かれ、それぞれの国が閉幕

⁵⁰³ Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks, Beijing, September 19, 2005. <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/6party/joint0509.html>, accessed on September 24, 2017

⁵⁰⁴ デトラニのインタビュー。

⁵⁰⁵ 同上。

⁵⁰⁶ Robert Carlin, "History Lessons from Negotiating with North Korea," *38 North*, October 14, 2016, <https://www.38north.org/2016/10/rcarlin101416/>, accessed on June 2, 2019.

後の声明で独自の解釈を主張したのは、そのことを象徴している。

北朝鮮は、核開発凍結などの措置と同時に軽水炉提供が話し合われるとの考えを示した。一方、米国は閉会声明で、「適当な時期とは、北朝鮮がすべての核兵器と核計画を廃棄し、IAEA が検証するまで設定されない」と主張した。大きな食い違いが露呈し、米朝間の信頼関係を低下させる結果に終わった。プリチャードは、米国が軽水炉提供の時期について独自の声明を出したことや、2006 年 4 月に東京で北朝鮮と協議する機会を拒否したことが外交の失敗につながり、2006 年 10 月の北朝鮮の核実験を招いたと分析する⁵⁰⁷。

北朝鮮の核実験による事態のエスカレーションを経て、米朝は協議を再開し、2007 年 2 月と 2007 年 10 月に、共同声明を補完する具体的な行程を示した実行計画が 6 か国協議で合意された。2007 年 2 月 13 日の「共同声明の実施のための初期段階の措置」では、北朝鮮による寧辺の核施設の活動停止と封印、IAEA 要員の復帰、すべての核計画の一覧表に関する協議が盛り込まれ、その見返りとして、米国による北朝鮮のテロ支援国家指定解除や重油 5 万トンに相当する緊急エネルギー支援がうたわれた。2007 年 10 月 3 日の「共同声明の実施のための第 2 段階の措置」では、北朝鮮のすべての核施設の無能力化で合意し、北朝鮮が 2007 年 12 月 31 日までにすべての核計画の完全かつ正確な申告を行うことや、北朝鮮に 100 万トンの重油に相当する経済・エネルギー・人道支援を提供することが明記された。

だが、前述した通り、北朝鮮は核計画の完全な申告に応じず、2008 年 12 月 11 日に 6 か国協議は決裂した。米国は「検証作業に進展がない限り、北朝鮮へのエネルギー支援を停止する」と発表した。韓国も支援停止を表明したが、中国とロシアは自国の割り当て分の支援は実施すると表明した。2009 年 1 月、北朝鮮は、「米国の敵視政策と核による威嚇」が消滅しない限り、核査察を認めないと宣言し、6 か国協議の枠組みは事実上崩壊した。

<設問 3 の小括>

6 か国協議の共同声明は、北朝鮮に核放棄を確約させるために、米国が北朝鮮を攻撃、侵略しないという消極的安全保証を与えた。北朝鮮への軽水炉提供を議論するという「アメ」(報償)も使われた。だが、核兵器や核計画の廃棄に向けた具体的な行程表は示されておらず、強制外交の要件として求められる「明確で固定された合意内容」とは言えない。JCPOA がイランの核廃棄の履行手順を具体的に示し、イランのブレイクアウト・タイムを 1 年以上に延ばすための科学的な裏付けを一定程度持っていたことと比べると、大きな差がある。

⁵⁰⁷ Prichard, *Failed Diplomacy*, pp.161—162.

北朝鮮への軽水炉提供も「適当な時期に議論する」というあいまいな表現で、6か国協議の参加国によって解釈が分かれた。強制外交のアクターによる同意が得られた内容とは言えない。

共同声明にかかわるこうした問題点は、北朝鮮への多国間強制外交の推進を困難にし、6か国協議の枠組みの崩壊という結果につながっていったと考えられる。

<小括：ブッシュ政権の対北朝鮮強制外交>

ここまで、多国間強制外交を分析する枠組みの3つの設問を通じて、ブッシュ政権の北朝鮮核問題への対応を分析した。

ブッシュ政権は北朝鮮との交渉で6か国協議という多国間の枠組みを活用した。多国間強制外交を機能させるには、どの国がどれだけのコストをかけて威嚇を主導し、他の国がどれだけのコストを負担して協力するかが重要となる。ブッシュ政権のBDAに対する金融制裁は、リアリスト型の強制外交のアプローチで、北朝鮮への一定の威嚇となったが、その効果の大きさと効果が継続する期間は限定的であった。

また、北朝鮮が国外に持つ金融口座を監視し、核・ミサイル開発やマネーロンダリングなどの違法活動に関連する資金を凍結させるという米国の制裁の取り組みに、他国が積極的に参画することはなかった。米国はとりわけ、中国が北朝鮮の口座監視や北朝鮮との金融取引の制限に乗り出すことを期待したが、中国は朝鮮半島の安定を重視し、米朝間の緊張を高める可能性のある制裁は行わなかった。多国間強制外交の主要アクターである米国と中国の間で、北朝鮮に対する威嚇の内容やエスカレーション・ラダーを上げていく手段について合意がなかったことが分析から明らかになった。

こうした米中の溝は、6か国協議共同声明の合意内容を巡る解釈の違いにも表れていた。非核化合意の内容が明確化、固定されたものでなく、アクター間での同意が十分でなかったことは、北朝鮮に対する多国間強制外交が機能していなかったことの裏返しといえる。

ブッシュ政権の強制外交の進め方自体にも問題が多く見られた。強制外交の要諦である威嚇と関与について、威嚇を重視する財務省と、関与や対話を重視する国務省の間で調整が十分に行われていなかった。この結果、北朝鮮に対して、BDA制裁という「威嚇」と、6か国協議共同声明での消極的安全保障の確約や軽水炉提供の議論という「関与」や「報償」をほぼ同時に行い、相反したメッセージを与えることになった。その後、北朝鮮が非核化の実質的な措置には踏み込んでいなかったにもかかわらず、米国はテロ支援国家指定解除などの報償を与え、非核化の措置と報償をリンクさせる原則から外れていった。

イラク戦争の長期化、泥沼化で米国は北朝鮮に軍事行動を行う余地は狭まり、北朝鮮に

対する軍事面での威嚇の信憑性も低下していた。6か国協議を通じた制度主義者型の強制外交には、威嚇の能力と信憑性に限界があったといえる。北朝鮮はこうした限界を見越して、核開発を継続し、核実験やミサイル発射実験を強行してもエスカレーション・ラダーは上がらないと判断したとみられる。

実際、米国は事態をさらに悪化させることを防ぐために、核実験の後、北朝鮮への威嚇を高めるのではなく、対話と関与を強める道を選んだ。「大きなコストを与える威嚇」「威嚇を実行する能力と信憑性」「威嚇や報償の内容における多国間強制外交のアクターの同意、協力」が満たされない場合、多国間強制外交が成功する確率が低いという仮説が、ブッシュ政権の北朝鮮外交の事例から示された。

第3部 核開発の推進要因と強制外交

核拡散問題における多国間強制外交の効果を考察するうえで、核開発を行う側の事情を分析することも欠かせない。スコット・セーガンは、核戦力の均衡による安定を保つには、政府による厳格な指揮・管理の維持が必要であり、国家内部における意思決定のブラックボックスをこじあけ、だれが核兵器の製造を命じ、管理しているのかを見極めねばならないと指摘している⁵⁰⁸。第3部では、これまで核開発を検討、着手、もしくは核兵器の獲得まで至った国が核を放棄した事例を整理・分類したうえで、北朝鮮とイランについて、核開発の推進要因に安全保障上の動機という共通項があるとの仮説に立って分析し、強制外交との関係について考察を加える。

(1) 核開発放棄の事例と類型

核不拡散の事例は、核兵器開発の段階別にみれば、以下のように分類できる⁵⁰⁹

- ①すでに獲得した核兵器を放棄＝南アフリカ、ウクライナ
- ②核兵器開発を開始したが、完了前に放棄＝リビア、韓国、スウェーデン
- ③核兵器開発を検討したが、着手しないことを決定＝日本

①の南アフリカの事例では、1993年3月24日、フレデリック・ウィレム・デクラーク大統領が議会での演説で、過去の核開発と核兵器の保持を認めたとうえで、すべての核兵器の廃棄を完了させたことを明らかにした⁵¹⁰。

南アフリカは1979年に他国に知られるような核実験を行うことなく、核爆発能力を獲得した⁵¹¹。当時の南アフリカは、白人を優遇し、黒人などの現地住民と差別するアパルトヘイト政策によって、国際社会から孤立していた。周辺国のアンゴラには、ソ連の支援を受けて、多数のキューバ兵が駐留していた。ソ連が南アフリカに侵攻した場合、国際社会の支援は期待できないことから、南ア政権は「限定的な核抑止力」保持のため、1974年以降に核開発に着手し、核爆発装置6個を完成、さらに1個の製造を進めていた⁵¹²。核保

⁵⁰⁸ スコット・セーガン、ケネス・ウォルツ『核兵器の拡散 終わりのなき論争』川上高司監訳、斎藤剛訳（勁草書房、2017年）192頁、203頁。

⁵⁰⁹ Knopf, *Security Assurances*, pp. 21—22.

⁵¹⁰ Speech by the State President, Mr. F. W. De Klerk, to a Joint Session of Parliament, 24 March 1993.

<<http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116789.pdf?v=903e41951aad5558d462aeade819f433>>, accessed on December 30, 2017.

⁵¹¹ 北野『核拡散防止の比較政治』139頁。

⁵¹² Speech by President De Klerk.

有は宣言せず、外部に秘匿した。核保有は、南アの安全保障が脅かされた場合、米国などの大国に核の存在を通知し、介入を促すことが目的で、核兵器を使用する意図は決してなかったとデクラークは強調した⁵¹³。

1989年に大統領に就任したデクラークは、核廃棄に踏み切った理由について、次のような国際情勢の変化が大きかったと説明している⁵¹⁴。

- ① アンゴラで停戦が実現し、キューバ兵が撤収した。
- ② 冷戦が終わり、ソ連を中心とする東側陣営の崩壊が自明になった。
- ③ 南アフリカの国際社会や近隣国との対立が緩和される展望になった。

そもそも、南アフリカは、近隣国や戦略上脅威となる国から、核の威嚇を受けていたわけでも、通常戦力で劣勢に立たされていたわけでもなかった⁵¹⁵。それでも、冷戦の終結は、南アの安全保障上の懸念を大幅に減らし、核抑止力を持つ必要性は乏しくなった。北朝鮮が冷戦終結によって、ソ連の軍事的、経済的支援を失い、核抑止力の必要性を一段と意識するようになったのとは対照的である。

南アの非核化の決断の背景には、国家指導者の性向も指摘される。ハイマンズ(Jacques E. C. Hymans)は、フランス、オーストラリア、アルゼンチン、インドの事例研究から、「安全保障環境だけで核開発の要因を説明するのは不十分である」と指摘し、国家指導者が「対抗的な国家主義者(oppositional nationalist)」である場合、核兵器を獲得しようとする可能性が高いと論じている⁵¹⁶。対抗的な国家主義者は、自国が敵国と同等か、より優れていると考え、恐怖とプライドに突き動かされた結果、理性的な計算を越えて自らの願望を体現できる核兵器の開発を望む、という論理だ⁵¹⁷。南アの場合、デクラークの前任のピーター・ウィレム・ボータ大統領が対抗的な国家主義者だったのに対し、国際協調主義者のデクラークに代わったことが、核廃棄の要因の一つになったと言える。

強制外交との関連でいえば、南アフリカはアパルトヘイトに対する制裁や国際的孤立に直面していたが、核兵器開発に絡む制裁はなかった。米国などからの「アメ」にあたる働きかけもなかった。デクラークは、米誌の2017年のインタビューで、「私はアメを求めなかったし、真のムチもなかった」と認めている⁵¹⁸。

⁵¹³ Ibid.

⁵¹⁴ Ibid.

⁵¹⁵ 北野『核不拡散の比較政治』149頁。

⁵¹⁶ Jacques E. C. Hymans, *The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), pp.35—37.

⁵¹⁷ Ibid, p.2.

⁵¹⁸ Uli Friedman, “Why One President Gave Up His Country’s Nukes,” *The Atlantic*,

一方、ウクライナの核問題は、1991 年末のソ連解体によって、旧ソ連の大量の核兵器が残されるという特殊な事例であった。ウクライナが 1991 年 8 月に主権を宣言した時点で、約 1800 発の戦略核弾頭、560 発の空中発射巡航ミサイル、約 4000 発の戦術核兵器が残され、この時点で「世界 3 位の核保有国」となった⁵¹⁹。米国のジョージ・H・W・ブッシュ政権は、ウクライナが核兵器を放棄し、NPT に加盟することが、米国との関係改善と経済支援の前提条件になるという立場で圧力をかけたが、ロシアの威圧からの安全を懸念するウクライナは態度を硬化させた⁵²⁰。

クリントン政権はブッシュ政権の圧力政策を見直し、ウクライナに対し、①非核化に伴う支援の供与②経済協力③安全の保証の「3つの柱」を優先する政策に転換し、米露、ウクライナの3か国で核放棄に関する合意を成立させた⁵²¹。ウクライナ議会は NPT 加入を承認し、1994 年 12 月には、ウクライナの核廃棄と引き換えに米露英の3か国がウクライナの独立と領土保全を保証する「ブダペスト覚書」が署名された。この間の混乱は、米国が NPT 体制の防衛という大義のために、ウクライナの非核化に伴う安全保障上の要請にほとんど応えてこなかったのが原因だと指摘されている⁵²²。

ただ、ウクライナが米露英による安心供与と引き換えに核兵器の移送に応じたとはいえない側面がある。もともと、ウクライナの主要な関心は、独立した国家の建設と経済危機からの脱却であり、核兵器を必要とする要件は小さかったという見方が支配的だ⁵²³。ウクライナ議会で安全の保証の問題は議論になったが、そもそも核兵器の使用や、使用の威嚇に至る以前に、ウクライナの安全は脅かされる可能性があると考えられていた⁵²⁴。この懸念は、2014 年のロシアによるウクライナ・クリミア半島への侵攻とクリミア併合により、現実のものとなった。ブダペスト覚書に署名した米国と英国は、ロシアの行動を非難し、制裁を科したが、クリミアの原状回復に向けてロシアに武力を行使することはなかった。ウクライナの事例は、核放棄にともなう安全の保証の信頼性を長期間維持できるのかという点において課題を残したといえる。

②の「核兵器開発を開始したが、完了に至る前に放棄した」事例としては、リビアのほ

September 9, 2017, < <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/09/north-korea-south-africa/539265/> >, accessed on December 30, 2017.

⁵¹⁹ Reiss, *Bridled Ambition*, pp.91—92.

⁵²⁰ Ibid, p.124.

⁵²¹ Ibid, p.106.

⁵²² 新井弘一「ウクライナの核問題」今井隆吉、田久保忠衛、平松茂雄編『ポスト冷戦と核』（勁草書房、1995 年）111 頁。

⁵²³ Sherman W. Garnett, “The “Model of Ukrainian Denuclearization,” Knopf ed., *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*, p.250.

⁵²⁴ Ibid, p.261.

かに、韓国、スウェーデンがある。

韓国の朴正熙政権は、1960年代後半から1970年代前半にかけて、秘密核開発を進めた。ニクソン米大統領が1969年の「グアム・ドクトリン」でアジアの同盟国に自国防衛の責任を負うよう促したことや、1971年の在韓米軍削減が背景にあったと考えられている。1968年の青瓦台襲撃事件やプエブロ号拿捕、1969年の米偵察機撃墜など、北朝鮮の度重なる軍事的挑発に米国が断固とした対応をとらなかったことも、米国の韓国防衛のコミットメントに対する韓国政府の信頼を低下させることになった⁵²⁵。こうした事例が重なった結果、「米国に見捨てられる」という恐怖が韓国の核兵器取得計画の主要な動機になったと考えられている⁵²⁶。

これに対し、米国は原子力発電での韓国との協力の拒否や、韓国への借款取り消しの可能性を示すなどして、韓国を威嚇し、核開発を断念させた。韓国はフランスやベルギー、カナダから高度な核技術を取得することを見込んでいたが、米国は売却を中止させた。韓国政府には同盟関係を見直すと脅し、米国による韓国防衛のコミットメントの確認と引き換えに核計画を中止させた⁵²⁷。1980年代前半には、レーガン米大統領が全斗煥大統領に在韓米軍のこれ以上の削減はないと確約し、同盟国との最大規模の合同軍事演習「チーム・スピリット」を開始した。こうした措置を通じて、米国の韓国に対する積極的安全保証の信頼度を高めたことが、韓国の核兵器開発計画の完全放棄につながったと考えられている⁵²⁸。リビアや北朝鮮、イランの核問題と韓国の核問題を比較した場合、韓国のような米国の同盟国の核開発阻止においては、米国と敵対する国以上に、「アメ」（褒賞）と「ムチ」（懲罰）がより効果的になるとみることができる⁵²⁹。

スウェーデンは、1950～60年代に民生用原子炉と兵器級プルトニウムを生産するための軍事用原子炉の統合を計画していた。スウェーデンの軍事関係者は、戦術核がソ連による侵略の抑止に重要だとみなし、政治指導者は核兵器保有が技術先進国としてのスウェーデンの名声を強化すると考えた⁵³⁰。

⁵²⁵ Jonathan D. Pollack and Mitchell B. Reiss, “South Korea: The Tyranny of Geography and the Vexations of History,” Kurt M. Campbell, Robert J. Einhorn, Mitchell B. Reiss ed., *The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider Their Nuclear Choices*, (Washington, DC.: Brookings Institution Press, 2004), p.261.

⁵²⁶ Ibid, p.263.

⁵²⁷ Ibid, pp.262—263.

⁵²⁸ Scott Snyder and Joyce Lee, “Infusing Commitment with Credibility: The Role of Security Assurances in Cementing in the U.S.-R.O. K Alliance”, Knopf ed., *Security Assurances*, pp.167—168.

⁵²⁹ Robert J. Reardon, “Nuclear Bargaining: Using Carrots and Sticks in Nuclear Counter-Proliferation,” Ph.D. dissertation, Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology, 2010, p.288.

⁵³⁰ Maria Rost Rublee, *Nonproliferation Norms: Why States Choose Nuclear*

スウェーデンが 1968 年に核開発を断念した背景としては、以下の要因が指摘されている⁵³¹。

- ① 技術的な問題と費用の問題。
- ② 核燃料の濃縮ウランを米国から購入することにより、米国が民生用原子力計画を兵器級プルトニウム生産に転用しないよう説得する圧力が高まった。
- ③ 国連での非核化議論や NPT 制定プロセスにおけるスウェーデンの関与と、国内世論の非核化支持の増大。

スウェーデンの政治指導者の一部が核兵器保持を望んだが、核廃絶の国際規範を重視する国内グループの影響力や米国による安全の保証によって核開発が阻止された点は、日本と類似しているとも論じられている⁵³²。

日本は核兵器保持を検討したが、計画の着手には至らなかった。プルトニウムの核燃料サイクルなど、核開発計画に転用可能な原子力技術を持ち、近隣諸国に核兵器を持つ中国、ロシアが存在する状況は、核兵器保有の動機となりうる。にもかかわらず、日本の指導層が核開発を行わない理由としては、唯一の核被爆国としての規範的な問題から核保有に反対する国内の政治勢力があり、核開発の政治的コストが大きいことや、米国の拡大抑止によって安全の保証が提供されている点が挙げられている⁵³³。

佐藤栄作政権下の 1967 年から 70 年にかけて、内閣調査室は日本の核政策に関する研究を行い、財政上の問題や国民の支持獲得が困難であること、核攻撃に脆弱な日本の地理的特質などを理由に、核武装を否定する報告書を出した⁵³⁴。これに先立ち、米国は 1960 年代前半に、日本の核武装の可能性を警戒していた。1965 年 1 月の日米首脳会談で、ジョンソン大統領は佐藤首相に、米国の核の傘による対日防衛を再確認して信頼を高める一方、「これ以上核保有国を増やしたくない」と述べ、日本の核保有を認めないとのメッセージを送った⁵³⁵。これは、韓国と同様に、米国の同盟国に対する積極的安全保証が、同盟国の核開発の抑止に有効であることを示しているといえる。

（２）北朝鮮の核開発の推進要因

Restraint (Athens: The University of Georgia Press, 2009), p.169.

⁵³¹ Thomas Jonter, "The Swedish Plans to Acquire Nuclear Weapons, 1945–1968: An Analysis of the Technical Preparations, *Science & Global Security*, 18:61–86, 2010.

⁵³² Rublee, *Nonproliferation Norms*, p.184.

⁵³³ Ibid, pp.53–54. Yuki Tatsumi, "Maintaining Japan's Non-Nuclear Identity," Knopf ed., *Security Assurances*, pp.137–161. Kurt M. Cambell and Tsuyoshi Sunohara, "Japan: Thinking the Unthinkable," *The Nuclear Tipping Point*, pp.218–253.

⁵³⁴ 杉田『検証 非核の選択』70–72 頁。

⁵³⁵ 同上、88–89 頁。

この項では、北朝鮮の核開発の推進要因について、朝鮮戦争以来の北朝鮮の国家目標や軍事戦略を踏まえて考察し、米国に対する核抑止力保持の動機が最も大きいことを実証する。このことは、米国の北朝鮮に対する強制外交の効果が乏しいことを説明することにもつながろう。

北朝鮮の核開発の動機については、①国内体制②経済・外交③安全保障・統一政策のどれに重点を置くかによって、以下の3つの分析、見解に分けることができる⁵³⁶。

1番目は、冷戦構造の解体で弱体化した体制の崩壊を防ぐため、核兵器の保有によって、米国、韓国との軍事力の均衡や米国との平和協定締結、関係正常化を実現し、体制存続の保証を得ることを目指す「体制保証」説である⁵³⁷。

2番目は、核開発によって軍事的緊張を高めながら、限定的な核放棄の見返りとして国際社会の支援を引き出し、経済的利益を獲得しようとする「瀬戸際外交」説である⁵³⁸。

3番目は、「朝鮮半島の統一を視野に入れた核抑止力の保持」説である。朝鮮戦争で米国が軍事介入し、核兵器使用の脅しまで加えたことにより、北朝鮮が朝鮮半島の武力統一に失敗した歴史を踏まえ、米国に対する抑止力と統一のために核保有を一貫して追求するという見方である⁵³⁹。

北朝鮮の動機が①や②の場合は、米国の強制外交が効果を発揮する余地があろう。動機が③の場合には、外部からの強制外交や関与政策にかかわらず、北朝鮮が核兵器を放棄する余地は少ないということになる。以下、3つの見解について詳しく考察する。

① 体制の保証⁵⁴⁰

⁵³⁶ 武貞秀士「2020年、金正恩体制は何を目指すか」『海外事情』2020年1・2月号。77—78頁。

⁵³⁷ 坂井隆、平岩俊司『独裁国家・北朝鮮の実像 核・ミサイル・金正恩体制』（朝日新聞出版、2017年）22—23頁。渡邊武「不拡散における誘因の欠如—なぜ北朝鮮は非核化しなかったのか—」『防衛研究所紀要』19(2)、2017年3月。71—87頁。

⁵³⁸ 道下『北朝鮮 瀬戸際外交の歴史』267—283頁、倉田秀也「北朝鮮の米朝『枠組み合意』離脱と『非核化』概念—新たな核開発問題と地域的解決の模索」黒沢満編『大量破壊兵器の軍縮論』（信山社、2004年）137—139頁。道下は、北朝鮮の瀬戸際外交において抑止力は不可欠の要素であり続けたとも指摘している。（『北朝鮮 瀬戸際外交の歴史』8頁）。

⁵³⁹ 武貞「2020年、金正恩体制は何を目指すか」77—78頁。武貞秀士「北朝鮮の軍事戦略をどう見るか」（2011年2月5日）

<http://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/symposium/pdf/2010/j_03.pdf> 2020年7月19日アクセス。

⁵⁴⁰ 本論文では「体制」について、資本主義、社会主義といったイデオロギー上の体制ではなく、安全保障にかかわる国家のシステムを意味する「体制」として用いている。

北朝鮮が 1990 年代前半に核燃料棒の取り出しを強行し、核危機を煽り立てた背景として、北朝鮮が置かれた国際環境の厳しさが挙げられる。冷戦終結とソ連崩壊により、北朝鮮はソ連からの経済援助やソ連との結びつきによる安全保障上の利益を失った。ソ連、ロシアからの経済支援の急減で、北朝鮮は 1990 年から 9 年連続のマイナス成長となるなかで、過度な軍備負担を強いられた⁵⁴¹。

1992 年の中国と韓国の国交樹立により、中国による安全の保証の信頼性も低下した。中韓の国交樹立は、中国が朝鮮半島における戦略的利益について、イデオロギーを共有するパートナーとして北朝鮮だけを重視する立場から、中国の経済発展を保証する手段として朝鮮半島の安定維持を優先する立場に移行したことを象徴している⁵⁴²。

第 1 次北朝鮮核危機が進行した 1990 年から 1994 年までの北朝鮮の安全保障環境は、敵対する米国が覇権を拡大する一方、北朝鮮と中国、ソ連の同盟が事実上、解体することにより、米国との「外部均衡 (external balancing)」が不確実になるという危機的な状況だったと考えられている⁵⁴³。北朝鮮の朝鮮労働党機関紙『労働新聞』は、ルーマニアなど東欧の社会主義諸国が次々と崩壊していた 1989 年 12 月 22 日の論説で、「社会主義の没落」「自由世界の勝利」が帝国主義者に喧伝されていると非難し、「革命を継続する道だけが社会主義の勝利の道である」と体制擁護を執拗に訴えた⁵⁴⁴。

体制維持に対する危機感は、北朝鮮のプロパガンダにも表れている。北朝鮮は、1980 年代まで、「社会主義完全勝利」を目標とする「思想・技術・文化の 3 大革命」を基本路線に設定し、推進してきた。それが、1990 年代からは、体制の生存と維持を目標とする「我々式の社会主義の擁護・固守とその優越性の発揚」が基調となり、金正日政権の「社会主義強盛大国建設」を目標とする「先軍革命路線」へと受け継がれていった⁵⁴⁵。国際環境の変化や韓国の経済成長により、相対的に弱体化した北朝鮮の体制崩壊や米韓に対する政治的敗北を避けるため、米国から体制存続の保証を得るために核開発を推進した、というのが「体制保証動機説」の根幹といえる。

⁵⁴¹ 서훈 (ソ・フン) 『약소국 북한의 강대국 미국 상대하기 북한의 선군 외교 (弱小国北朝鮮の強大国米国への対応 北朝鮮の先軍外交)』명인문화사 (ミョンイン文化社)、2008 年。63—64 頁。

⁵⁴² Scott Snyder, *China's Rise and the Two Koreas: Politics, Economics, Security* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2009), p.137.

⁵⁴³ ソ・フン 『北朝鮮の先軍外交』 63 頁。

⁵⁴⁴ 「帝国主義者らの挑戦を蹴散らし、社会主義の道へ力強く進もう」(「論説」/『労働新聞』1989 年 12 月 22 日) 小此木政夫、徐鯛肅監修『資料 北朝鮮研究 I 政治・思想』(慶應義塾大学出版会、1998 年) 398—408 頁。

⁵⁴⁵ ソ・フン 『北朝鮮の先軍外交』 73—74 頁。

この論の説得力が弱い点は、米朝枠組み合意や6か国協議共同声明の事例研究で考察した通り、北朝鮮の核放棄の措置の見返りとして、米国は北朝鮮に「核兵器による威嚇または核兵器の使用を行わない」(枠組み合意)、「核兵器や通常兵器による攻撃または侵略を行う意図を有しない」(6か国協議共同声明)、「双方は相手に敵対的な意思を持たないことを宣言し、新たな関係を樹立することを確約する」(2000年の米朝共同コミュニケ)といった形で、消極的安全保障や安心供与を約束したにもかかわらず、北朝鮮が核開発を継続した点にある。北朝鮮が核開発を進展させるたびに、米韓は「核の傘」の存在を確認してきた。北朝鮮は、米韓同盟が機能し、米国が北朝鮮を核兵器で攻撃できる態勢を持つ限り、完全な「体制の保証」は約束されないと考えているとみられる。北朝鮮が核を放棄した場合に米韓同盟が解体するのでなければ、非核化と安心供与の約束を柱とする核合意は、北朝鮮にとって真の「体制の保証」とはならないのだろう。

また、少なくとも米朝枠組み合意や6か国共同声明の時点では、北朝鮮は米国との信頼醸成や平和協定の締結を非核化の条件とする立場であったとしても、2012年7月に「核問題の全面的な再検討」を表明して以降は、核を「取引の道具」とはみなさず、対米「核抑止力」を温存したうえで、米国に平和協定を求める戦略を進めていると考えられる⁵⁴⁶。核開発における「体制保証」目的の要素は、核開発の初期段階ではあったとしても、その進展に伴って薄れていったとみなすことができよう。NPTの規範から外れた核開発によって諸外国との関係が悪化するという政治・外交上のコストからみても、北朝鮮が体制保証を目的に核兵器の保有に固執する理由を十分に説明することはできない。

② 瀬戸際外交

瀬戸際外交説は、北朝鮮が体制崩壊の危機に瀕しているわけではないが、核兵器を保有、もしくは保有していることを装い、交渉を通じて米国をはじめとする国際社会の経済支援を得ようとする交渉戦術に焦点を置くものである。北朝鮮が、経済難や政権の政治的正統性といった弱点を逆手に、米国や地域の安定を望む日韓などの周辺国を脅して、経済支援を引き出す戦術として使っているとする見方は根強くある⁵⁴⁷

⁵⁴⁶ 「朝鮮外務省声明 核問題再検討せざるをえない」(2012年7月20日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2012年7月21日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>、2020年7月26日アクセス。倉田秀也「金正恩政権と軍事停戦体制——「閏日合意」と対南関係の展開」日本国際問題研究所『2012年の北朝鮮』(日本国際問題研究所、2013年)27—40頁。伊豆見元「北朝鮮の対外政策」『2012年の北朝鮮』103—112頁。

⁵⁴⁷ Paul Bracken, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power*

一例を挙げれば、オルブライト米国務長官が 2000 年に訪朝した際、会談した金正日は、第三国による衛星打ち上げや金銭的補償と引き換えに、長距離弾道ミサイル開発を放棄する考えを示した⁵⁴⁸。米朝間で北朝鮮のミサイル計画の放棄に関する合意を仕上げる準備は整っていたが、最終的に米国側の用意が整わず、クリントン政権の任期終了によって時間切れに終わったという⁵⁴⁹。ホワイトハウスが中東和平交渉の日程調整に忙殺され、クリントン訪朝の最終決定を遅らせたのが最大の原因とされ、金正日はその後のホワイトハウスの訪米要請を断った。

瀬戸際外交説の検証で重要となるのは、北朝鮮が核開発のコストに見合った利益を得たかどうかだろう。北朝鮮は枠組み合意で重油と軽水炉の供与を約束されたが、軽水炉プロジェクトは頓挫しており、実際に受け取ったのは約 4 億ドル相当の重油だけである。6 か国協議の合意に基づき、2007 年以降に得たのもほぼ重油だけにとどまっており、北朝鮮の利益の総額は 8 億ドル程度にすぎない⁵⁵⁰。

一方、核兵器の開発にはこれをはるかに上回る費用が必要となる。韓国の軍・情報当局は、北朝鮮が 2013 年 2 月 12 日に 3 回目の核実験を実施した時点で、核開発に投じた総額は 11 億～15 億ドルに達すると推計している⁵⁵¹。内訳は、寧辺の核燃料製造工場と再処理施設、軽水炉、平山のウラン精錬工場などの核施設の建設に 6 億～7 億ドルを投じたほか、ウラン濃縮施設の建設に 2 億～4 億ドルかかったとみられ、核実験場の建設や 2 回の核実験に 5000 万ドルがかかったと推計されるという。日本政府も、河野外相が 2017 年 8 月 30 日の衆院安全保障理事会での答弁で、「韓国の外交部などとの意見交換」を通じた推計として、北朝鮮が 2016 年の 2 回の核実験と 20 数発のミサイル発射で、「少なくとも 200 億円」は下回らない金額を費やしているとの見解を示している⁵⁵²。

国連安保理制裁や米国主導のセカンダリー・サンクションが北朝鮮経済に与えているマイナス面を考えれば、核開発のコストはさらに大きくなる。年間数億ドル以上の「見返り」

Politics (New York: Times Books, 2012), pp.192—193. 孫光柱 (ソン・カンジュ) 『金正日レポート 北韓最高権力者金正日のすべて』(ソウル: パダ出版社、2003 年) 276 頁。

⁵⁴⁸ Madeleine Albright, *Madam Secretary: A Memoir* (New York: Miramax Books, 2003), pp.463—464.

⁵⁴⁹ Sherman, *Not for the Faint of Heart*, p.105.

⁵⁵⁰ 道下『北朝鮮 瀬戸際外交の歴史』271 頁。

⁵⁵¹ 「北朝鮮の核兵器開発費 最高 15 億ドルと推定」『聯合ニュース(日本語版)』2013 年 2 月 12 日。<<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20130212006000882>> 2020 年 7 月 26 日アクセス

⁵⁵² 第 193 回国会安全保障委員会第 10 号 (平成 29 年 8 月 30 日)

<http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001519320170830010.htm> 2020 年 7 月 26 日アクセス。

がなければ、コスト面での計算上、瀬戸際外交目的の核開発は割に合わない。

さらに、「瀬戸際外交」説は、枠組み合意に至る交渉での北朝鮮の動機を説明するのは可能だが、北朝鮮が2005年の核保有宣言や、2006年以降の核実験によって核保有の目的を公言した理由を説明するのが難しい。核保有を明らかにすることにより、米国が交渉の必要性を認めなくなれば、瀬戸際外交を駆使する余地はなくなり、北朝鮮が交渉力を高めることにはつながらなくなるからだ⁵⁵³。実際、オバマ政権の「戦略的忍耐」政策は、米朝交渉の中断を招いたが、北朝鮮は動じることなく、核開発を継続した。これは、北朝鮮の核開発の動機が「交渉」ではなく、核保有そのものにあることを示唆しているといえる。

③ 核抑止力の保持

北朝鮮は2005年2月10日、外務省声明を発表し、核兵器を製造したことを認めたうえで「いかなる状況でも核兵器は自衛のための核抑止力であり続ける」と宣言した⁵⁵⁴。翌2006年10月には初の核実験を実施した。北朝鮮が核保有を公にしたことは、国際社会での孤立の進行や対北朝鮮制裁の強化というコストを払う一方、敵対国に攻撃の意図を控させる核抑止力を確実にするという意味では、合理性が認められる⁵⁵⁵。

北朝鮮が米国に対する核抑止力の保持に固執するのは、朝鮮半島の軍事的統一を目指した朝鮮戦争で、米国が北朝鮮に対する核兵器の使用を示唆する発言を行ったことが大きな影響を与えたとの見方が強い⁵⁵⁶。北朝鮮外務省が2010年4月21日に発表した備忘録「朝鮮半島と核」は、トルーマン米大統領が朝鮮戦争での核兵器使用に言及したとし、その脅しによって、北朝鮮から韓国に逃れる「原子弾避難民」が列をなしたと説明している⁵⁵⁷。

⁵⁵³ 宮本悟「北朝鮮の核保有戦略——不透明戦略と脅威レベルによる核開発国の事例検証——」『聖学院大学総合研究所紀要』(No.61、2016-03) 68—69頁。

⁵⁵⁴ 「朝鮮外務省、2期ブッシュ政権の対朝鮮敵対視政策に対処する立場を表明 6者会談参加を幹源中断」(2005年2月10日朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版) 2005年2月10日。<<http://www.kcna.co.jp/index-e.htm>> 2020年8月2日アクセス

⁵⁵⁵ 宮本「北朝鮮の核保有戦略」69頁。

⁵⁵⁶ 武貞秀士「北朝鮮の軍事戦略と日朝関係」『海外事情』2014年9月号。3—4頁。

⁵⁵⁷ 「朝鮮外務省備忘録 <朝鮮半島と核>」(2010年4月21日朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版) 2010年4月21日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>、2020年8月2日アクセス。トルーマンは1950年11月30日の記者会見で、共産主義国の朝鮮戦争への介入を防ぐために「必要なあらゆる手段をとる」と述べ、核兵器も含まれるのか、という質問に「我々が持つすべての兵器が含まれる」と答えた(Roger Dingman, “Atomic Diplomacy during the Korean War,” *International Security*, Vol. 13, No. 3 (Winter, 1988-1989), pp.65—66. Andrew Glass, “Truman leaves nuclear option on the table in Korean War, Nov. 30, 1950,” *Politico*, Nov.30, 2017. <<https://www.politico.com/story/2017/11/30/truman-leaves-nuclear-option-on-the-table>>

備忘録はまた、1993年3月のNPT脱退宣言について「国の自主権と安全を守るため」と説明し、ブッシュ政権が米朝枠組み合意を一方的に破棄し、「国と民族」の安全が脅かされたため、「核には核で」対抗する戦略をとることになり、「電力生産過程で生じたプルトニウムを全て武器化する方向に転換した」と強調した⁵⁵⁸。

もちろん、2010年段階で発表された北朝鮮の立場が、それ以前の北朝鮮の核開発戦略をそのまま反映しているかどうかという点には留保が必要である。ブッシュ政権の北朝鮮に対する敵視、圧迫政策が核保有の公言を招いたという主張からは、クリントン政権の時までは兵器化を自制する余地があったという解釈も成り立つ。だが、核開発が「疑惑」の段階だった1993年のNPT脱退宣言の時点で米国の脅威からの「安全」が目的だと主張していること、枠組み合意の後も秘密裏にウラン濃縮による核開発を続けたこと、米朝対話を模索したオバマ政権に代わっても北朝鮮の強硬姿勢に変化がなく、対話を拒否したことを踏まえると、北朝鮮が当初から「核抑止力」の完成に重点を置いていたと考える方が自然だろう。核開発を発電目的とした1990年代の説明が2000年代に軍事目的に変わったのは、「発電用」の説明ではIAEAの厳格な査察から逃れられないことが明確になったので、NPT脱退と核保有の公言を選んだと考えられる。

北朝鮮は図14のように核実験を着実に積み重ね、核爆弾の保持とその小型化を進めている。

図14 北朝鮮の核実験と爆発の推定規模（防衛省の発表などを基に筆者作成）

①2006年10月	プルトニウム型(0.8キロ・トン)
②2009年5月	プルトニウム型(3～4キロ・トン)
③2013年2月	「原爆小型化に成功」(6～7キロ・トン)
④2016年1月	「水爆」(6キロ・トン)
⑤2016年9月	「核爆弾の威力を判定」(10キロ・トン)
⑥2017年9月	「ICBM装着用水爆」(120キロ・トン)
* ()はTNT火薬換算の規模	

枠組み合意の時と比べて、核兵器保有を通じて米国と韓国の攻撃を抑止し、自国の安全を確保できる可能性は大きくなった。北朝鮮指導部にとって、核兵器の保有は、米韓との通常兵力の差を解消し、抑止力を確保するうえで、最も合理的かつ経済的な選択肢であったと考えられる⁵⁵⁹。クリントン政権で北朝鮮との交渉を担当したウェンディー・シャーマ

in-korean-conflict-nov-30-1950-264580>, accessed on August 2, 2020.

⁵⁵⁸ 「朝鮮外務省備忘録<朝鮮半島と核>」

⁵⁵⁹ 채규철 (チェ・ギョ Chol) 『북핵문제: 전략과 해법 (北核問題：戦略と解決法)』

ンは、金正日が体制生き残りを確保する唯一の方法は米国の攻撃を抑止するために核兵器を持つことであり、「こうした視点を理解すれば、金正日の行動は合理的だ」と分析している⁵⁶⁰。

ただ、具体的にどのような戦力が米国に対する「核抑止力」として機能するのかについては曖昧な点がある。冷戦時代の核抑止力の定義に基づけば、米国からの全面的な先制核攻撃に対して確実に残存するとともに、直ちに報復可能な核戦力を保有することが必要となる。だが、北朝鮮がこうした「第二撃能力」を開発・保持するには一定の時間がかかる。当面は米国の同盟国の日本や韓国に切迫した核の脅威を与えることで、米国の攻撃を抑止することに重点を置いていると考えられる⁵⁶¹。

北朝鮮にとっての核兵器は、米国に対する抑止力と同時に、国家の目標である「自主統一」において米国などの外部勢力の干渉を阻止する意味も大きいといえる⁵⁶²。北朝鮮外務省の備忘録は、北朝鮮の核兵器の使命について、「朝鮮半島と世界の非核化が実現する時まで、国と民族に対する侵略と攻撃を抑制、撃退することにある」と記している⁵⁶³。「国と民族」に韓国が含まれているのは自明だ。核兵器の保有によって、在韓米軍の存在を通じた米国の介入を排除し、北朝鮮主導による朝鮮半島の安全保障秩序、究極的には統一を目指す姿勢を示唆しているといえる。米国内でも、北朝鮮の核保有は米韓同盟を破壊し、北朝鮮主導で朝鮮半島を武力統一することを目的としているという見方は少なくない⁵⁶⁴。

北朝鮮の核開発の国内政治上の動機としては、金日成—金正日—金正恩と受け継がれた政権と指導者の正統性を強化し、国内の結束を強める側面も指摘されている⁵⁶⁵。イラクのサダム・フセインやリビアのカダフィ大佐ら、「内向き」志向の独裁者が核開発を国内引き締め利用しようとしたのと同じ理屈である⁵⁶⁶。北朝鮮の建国記念日は9月9日、党創建記念日が10月10日で、こうした記念日の前後に核実験や弾道ミサイル発射が多く行われていることから、セーガンのいう「国内政治」上の要素がうかがえる。

국가안보전략연구소 (国家安保戦略研究所)、2010年。195頁。

⁵⁶⁰ Sherman, *Not for the Faint of Heart*, p.105.

⁵⁶¹ 斎藤直樹『北朝鮮危機の歴史構造 1945-2000』(論創社、2013年) 61—72頁。

⁵⁶² 武貞秀士「オバマ政権第2期で、朝鮮半島はどうなるか」『海外事情』2013年1月号。43頁。

⁵⁶³ 「朝鮮外務省備忘録<朝鮮半島と核>」

⁵⁶⁴ インタビュー「米高官が見た東アジア」元米大統領補佐官(国家安全保障担当)ハーバード・マクマスター(Herbert McMaster)さん『朝日新聞』2019年6月1日13頁。

⁵⁶⁵ 박대광, 김진무 (パク・デクァン、キム・ジンム)『김정일 정권의 생존전략 평가와 향후 전망 (金正日政権の生存戦略評価と今後の展望)』한국국방연구원 (韓国国防研究院)、2011年。45頁。

⁵⁶⁶ Solingen, "Introduction: the domestic distributional effects of sanctions and positive inducements," *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*, p.11.

2006年10月9日の初の核実験については、国民に自尊心をもたせ、結束を高める目的があったとの見方がある⁵⁶⁷。朝鮮中央通信は、「核実験は100%われわれの知恵と技術によって進められ、強力な自衛力、国防力を渴望してきたわが軍隊と人民に大きな鼓舞と喜びを与えた歴史的な出来事である」と強調した⁵⁶⁸。だが、核抑止力の動機の強さや歴史的背景と比べれば、こうした内政上の動機は副次的なものだといえよう。

④ 小括

以上、北朝鮮の核開発の推進要因について、「体制保証」、「瀬戸際外交」、「核抑止力の保持」の3点から分析した。体制保証や瀬戸際外交には一定の説得力があるものの、これらを最大の推進要因と説明するには不十分であることがわかった。朝鮮戦争の歴史的経緯や、北朝鮮が米国の核戦力に対する抑止力を保持する必要性、朝鮮半島の統一といった北朝鮮の国家の根幹に関わる大義名分を考えると、核開発の最大の動機は抑止力保持と統一という軍事戦略と密接に結びついていると考えるのが適当である。

北朝鮮の核問題が深刻化してから30年近くが過ぎても、非核化のプロセスが進まず、逆に北朝鮮の核兵器能力が増大しているのは、この仮説の信頼性の高さを示しているといえる。金正恩朝鮮労働党委員長は朝鮮戦争休戦記念日に合わせた2020年7月27日の演説で、「1950年代の戦争のような苦痛を繰り返さないために、核保有国への道を歩んできた」「信頼できる効果的な自衛的核抑止力によって、この地にもはや戦争という言葉はなくなり、わが国家の安全と未来は永遠に確固たるものになった」との見解を示した⁵⁶⁹。

北朝鮮の核開発が抑止力の確保と統一構想に基づいている場合、北朝鮮としては、米韓から攻撃を受ける客観的な情勢が消失し、体制の安全が確保される状況が実現して初めて、核兵器を必要としない環境が整うことになる。1991年にジョージ・H・Wブッシュ米政権が在韓米軍を含めた米軍の地上・海上配備の戦術核の撤廃を決定した直後に、北朝鮮が南北非核化共同宣言に合意したのは示唆的であるが、米国が北朝鮮に対する核攻撃能力を保持する限り、核抑止力の必要性が消えることはない。本論文の結論で改めて考察するが、

⁵⁶⁷ 김계동(キム・ケドン)『북한의 외교정책과 대외관계 협상과 도전의 전략적 선택 (北朝鮮の外交政策と対外関係 協商と挑戦の戦略的選択)』명인문화사(ミョンイン文化社)、2012年。160頁。

⁵⁶⁸ 「地下核実験成功」(2006年10月9日朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版) <<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>> 2006年10月9日。2020年8月2日アクセス。

⁵⁶⁹ 「金正恩委員長 第6回全国老兵大会で演説」(2020年7月28日朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版) 2020年7月28日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>> 2020年8月2日アクセス。

北朝鮮が核抑止力の保持を目的とする以上、多国間による強制外交で北朝鮮に威嚇を加えたり、安心供与を行ったりしても、核放棄を導く効果には限界があり、非核化を実現することは困難であると考えられる。

(3) イランの核開発の推進要因と強制外交

この稿では、イランの核問題の経緯をたどった後、その推進要因について、セーガンが提起した<安全保障モデル><国家の威信モデル><国内政治モデル>の3つを基に分析し、強制外交が機能する可能性について考察する。

① 核問題の経緯

イランの核問題の歴史は1950年代にさかのぼる。親米のパーレビ国王の政権は1957年に米国と原子力協定を締結した。1960年には米国から5メガワットの小型研究炉を購入し、テヘラン大学に設置することで合意した⁵⁷⁰。

当時、米国のアイゼンハワー政権は「平和のための原子力計画」(The Atoms for Peace Program)を進めていた。米ソ冷戦下で核軍拡が過熱する恐れがあるなか、核保有国が新たに設立する国際機関にウランなどの核分裂物質を提供し、原子力の平和利用を徹底させる構想だった。構想に基づきIAEAが1967年に設立された。原子力発電などに使う核分裂物質を厳密に管理し、軍事目的への転用や核関連技術の拡散を防ぐのが最大の使命である。アイゼンハワー政権は核の「平和利用」と「軍事利用」を明確に区別することは可能だとし、IAEAがその役割を果たすという前提に立って、イラン、イスラエル、インド、パキスタン、南アフリカなどに小型の原子炉を売却した⁵⁷¹。ソ連や英国、カナダ、フランスなどで独自の民生用の原子力計画が動き出すなか、米国が原子力技術の供与を拒否し続ければ、原子力市場を巡る国際競争で不利な立場になるとの懸念が背景にあった⁵⁷²。

1967年、テヘランの研究炉に米国が供与した高濃縮ウランが注入された。イランは1968年にNPTに署名し、1970年2月に批准した。1973年にはIAEAとの包括的保障措置協

⁵⁷⁰ Institute for Science and International Security, IRIS Report, “Iran’s Nuclear History from the 1950s to 2005,” p.1.
<http://www.isisnucleariran.org/assets/pdf/Iran_Nuclear_History.pdf>, accessed on June 3, 2017.

⁵⁷¹ ダグラス・フランツ、キャスリン・コリンズ『核のジハード カーン博士と核の国際闇市場』早良哲夫訳(作品社、2009年)36頁。

⁵⁷² 梅本『核兵器と国際政治』56頁。

定に署名し、「平和利用」の体制が整えられた。

イランにとって、原子力開発は近代化政策の重要要素だった。シャー政権は 1974 年、「イラン原子力エネルギー機構」(AEOI=Atomic Energy Organization of Iran) を設立し、最大 20 基の原子力発電所を含む壮大な原子力計画を発表した。同年、西ドイツのクラフトヴェルク社（後のシーメンス）との間で契約を結び、イラン南西部ブシェールでの原発建設に着手した⁵⁷³。

イランは核兵器の製造に道を開くプルトニウム再処理にも意欲を示していた。機密指定が解除された 1975-1976 年の米国家安全保障会議 (NSC) の資料によると、イランの再処理への関心は、米国がイランに原発を売却するのに必要な原子力協定の交渉で大きな対立点になっていた⁵⁷⁴。この時点で、イランが原子力の軍事転用を考えていた可能性がある。1975 年 2 月、パーレビは「核兵器獲得の意思はないが、小さな国々がそれらを製造し始めたら、イランは政策を再考せねばならないだろう」と述べたという⁵⁷⁵。

1979 年のイラン・イスラム革命により、パーレビ国王が国を追われ、ホメイニ師が帰国し、最高指導者になった。1979 年 11 月、テヘランの米大使館人質事件が起き、米国はイランと断交した。イラン革命政権の反米路線に伴い、イランの核計画に対する米国の協力は終わりを告げた。革命政権は核計画の推進自体も見直し、ブシェールでの原発建設は中断された。

イランの原子力政策の転機となったのは、1980-88 年のイラン・イラク戦争である。イラクはイランに対して化学兵器や弾道ミサイル・スカッドを使用し、ブシェール原発も被災した。イラクによる大量破壊兵器の攻撃によって巨大な人的被害を受けたにもかかわらず、国際社会の支援を得られなかったことにより、イラン指導部は独自の強力な抑止力の必要性を認識するに至ったと考えられる。1988 年 10 月、ラフサンジャニ・イラン国会議長は演説で、核兵器の開発の必要性を訴えた⁵⁷⁶。

2004 年 11 月 15 日付の IAEA 報告書によると、イランは 1981 年から 1993 年の間に、「ウラン転換実験」の大半をテヘラン原子力研究センター (TNRC=Tehran Nuclear Research Center) とエスファハン原子力技術センター (ENTC=Esfahan Nuclear Technology Center) で行っている⁵⁷⁷。「転換実験」はウラン濃縮を指している。民生用の

⁵⁷³ IRIS, "Iran's Nuclear History," p.1.

⁵⁷⁴ Ibid, p.1.

⁵⁷⁵ Ibid, p.2.

⁵⁷⁶ Ibid, p.2.

⁵⁷⁷ IAEA Report, GOV/2004/83, "Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran Report by the Director General", November 15, 2004.
<<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2004-83.pdf>>, accessed on June 6, 2017.

原子力利用を目的とし、原発の核燃料生産のためにウランを濃縮する実験ならば、原発が完成する前に急いで行う必要はない。高濃縮ウランは、核爆弾の原料にもなる。ラフサンジャニの発言と合わせて考えると、イランは 1980 年代半ばに核技術の開発に本格的に着手したと考えられる。

イランの核開発を支援したのは、パキスタン出身の科学者カーン (Abdul Qadeer Khan) である。「パキスタンの核開発の父」として、1988 年のパキスタン核実験を主導した。核関連機材や技術を「闇市場」で売りさばく「カーン・ネットワーク」も築いた。イランは 1987 年、カーンのネットワークから、パキスタンが保有していた中古の第 1 世代の P-1 型遠心分離機と部品を 1000 万ドルで入手し、ウラン濃縮活動を加速させた⁵⁷⁸。

カーン・ネットワークは、パキスタンに核兵器関連機器を供給した欧州諸国の業者を中心に、トルコ、南アフリカなどの 10 か国、50 人が関与し、2003 年末に米英の圧力によって崩壊するまで、イラン、リビア、北朝鮮の 3 か国に濃縮技術や核兵器の設計図などを売り渡していた⁵⁷⁹。

イランはパキスタンと 1993 年に再び接触し、1999 年までの 13 回以上の会合を通じて、新たにウラン濃縮用の 500 台の P-1 型遠心分離器などを手に入れた⁵⁸⁰。イランは、新型の P-2 型遠心分離器の設計図も 1995 年に入手したが、実際に遠心分離器の製造に着手したのは 2002 年だとされる⁵⁸¹。

1990 年代には、中国もイランの核技術開発の協力国となっていた。1991 年、イランは秘密裏に、中国から約 1 トンの六フッ化ウランを輸入した。この移転について、どちらの国も IAEA に報告しなかった⁵⁸²。1995 年、中国がイランの AEIOI にウラン転換施設を供与することで両国が合意した。契約は米国の圧力によって 1997 年に破棄されたが、イランはウランの転換プロセスや施設の設計に関する文書を入手し、1990 年代後半に施設の建設を密かに始めた⁵⁸³。

ブシェール原発については、西ドイツ政府がクラフトヴェルク社にイランとの協力を禁じ、開発は頓挫した。イランが韓国、アルゼンチン、中国に協力を断られた末に、浮上したのがソ連だった。1989 年 6 月、ラフサンジャニはモスクワを公式訪問し、その後の原

⁵⁷⁸ フランツ、コリンズ『核のジハード』190－195 頁。

⁵⁷⁹ 会川晴之『核に魅入られた国家 知られざる拡散の実態』（毎日新聞出版、2016 年）54 頁。

⁵⁸⁰ 同上、62 頁。

⁵⁸¹ IRIS, “Iran’s Nuclear History,” p.3.

⁵⁸² Ibid, p.3. 中国は当時、NPT には未加盟で報告の義務はなかったが、イランは IAEA との保障措置協定に基づき、報告義務を負っていた。

⁵⁸³ Patrikarakos, *Nuclear Iran*, p.158.

子力協力の基礎となる経済・科学・技術協力合意を結んだ⁵⁸⁴。中国やソ連とのこうした協力をもとに、イランは 1995 年の初頭にブシェール原発の再建設に着手した。

そもそも、NPT が非核兵器国に認めている権利は、平和目的の原子力利用であり、濃縮や再処理にまで踏み込んで明示的に認めてはいない。韓国やフィンランド、スウェーデンなどのように、濃縮や再処理を行わず、核燃料を外部からの供給でまかなっている国が一般的だ。イランがブシェールの原子炉 1 基のために、核燃料サイクルを確立するというのは経済原理に見合わないとも指摘されている⁵⁸⁵。

さらに、イラン西部アラクでは、40 メガワット級の重水減速炉を建設する計画が進められた。重水炉は、核兵器に使われるプルトニウムの生産に適している。高濃縮ウランの生産とともに、軍事転用が疑われる活動であった。2011 年 11 月の IAEA 事務局長報告によると、1990 年代終わりから 2000 年代初頭にかけて、イランは一連の核活動を「AMAD 計画」として進めていった⁵⁸⁶。これにより、IAEA が「軍事的側面の可能性」(PMD) と呼ぶ核兵器開発疑惑を呼ぶことになった。

② 安全保障モデル

イラクが国内のクルド族の弾圧やイランとの戦争で化学兵器を使用し、それに対して国際社会が強い懲罰的措置をとらなかったことは、イランの安全保障に対する危機感をあおり、核兵器の必要性の認識を高めた可能性がある⁵⁸⁷。大量破壊兵器の使用を禁じる条約は、イランにとっては「紙切れ」でしかなかったとも論じられている⁵⁸⁸。また、2001 年の米同時テロ以降、アフガニスタンや中央アジア、ペルシャ湾岸諸国で米軍の駐留が拡大したことは、イランの安全保障上の懸念を増大させた⁵⁸⁹。2002 年 1 月のブッシュ米大統領の「悪の枢軸」演説や「先制攻撃ドクトリン」の発表などを受けて、イラン国内では米国の脅威

⁵⁸⁴ Ibid, p138. 米国は後にロシアを説得し、イランのウラン濃縮施設における協力を停止させた。

⁵⁸⁵ Therese Delpech, *Iran and the Bomb: The Abdication of International Responsibility* (London: Hurst & Company, 2007), p.9.

⁵⁸⁶ IAEA Report, GOV/2011/65, "Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran: Report by the Director General," November 8, 2011, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>>, accessed on June 17, 2017.

⁵⁸⁷ 駒野欽一『変貌するイラン イスラーム共和国体制の思想と核疑惑問題』(明石書店、2014 年) 172 頁。

⁵⁸⁸ Patrikarakos, *Nuclear Iran*, p.284.

⁵⁸⁹ Shahram Chubin, *Iran's Nuclear Ambitions* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2006), p.116.

への対抗手段として、少なくとも核兵器開発の「ノウハウ」を整備することが抑止力の観点から必要だという見方が広がり始めていた⁵⁹⁰。

また、イランと激しい敵対関係にあるイスラエルが核兵器を保有していることも、イランにとって安全保障上の脅威とみなされている。イラン革命防衛隊の司令官は 2012 年、イラン国営通信に対し、「イランがペルシャ湾地域の持続的な安全保障を追求するなかで、湾岸地域における原子力艦船の存在は深刻な脅威になっている」と語っている⁵⁹¹。

同時に、イランが核兵器の保有に近づくほど、米国の軍事攻撃を招き、安全の確保に逆効果になる可能性も考えられる。核開発疑惑が高まった 2003 年にイランが核計画の存在を認め、開発を中止したのは、ブッシュ政権のイラク戦争の真ただ中であり、体制護持のための戦術だったと論じられている⁵⁹²。だが、イラク戦争でイランの脅威であったイラクのフセイン政権が崩壊し、米国の中東での軍事的影響力が低下したことは、イランが大量破壊兵器を保有する必要性を低めることにもつながった。

米国のイラン政策や安全保障環境の変化に対応し、イランは核計画を地域の安定を揺さぶる「人質」にしたり、核計画縮小と引き換えに米国の譲歩を引き出す交渉の道具にしたりすることによって、安全保障や経済上の利益を追求していると考えられる。このことは、核兵器の保有に至らなくても、ウラン濃縮能力などの確保で、「決断すれば核兵器を開発できる」状況が可能になり、抑止力が高まるという考えにつながっているといえる⁵⁹³。

イランの核問題を複雑にしているのは、このようにイランが「核兵器を開発する技術力」を持つ一方、核兵器を保持する「意図」があるのかどうかは確実ではなく、顕在化しにくい点にある⁵⁹⁴。

米国のジョージ・W・ブッシュ政権が 2007 年の NIE で、イランが「中程度ないし高い確度で核兵器を開発するオプションを維持しているとみている」とあいまいな表現で記したように、イラン指導部の核開発に関する意図を正確に読み解くのは容易ではない。イランが推進するウラン濃縮は、民生用の技術と軍事用の技術を使い分けられる表裏一体の活動であるうえ、最高指導者のハメネイ師は、核兵器を保有する意図を一貫して否定しているからだ。ハメネイ師は、2012 年 2 月 22 日、国営テレビを通じて行った演説で、「イラン

⁵⁹⁰ 松永「急展開をみせるイランの『核問題』」63—64 頁。

⁵⁹¹ “IR Iran pursues regional security: Commander,” *Islamic Republic News Agency*, April 29, 2012. <<https://en.irna.ir/news/80103373/IR-Iran-pursues-regional-security-Commander>> accessed on August 9, 2020.

⁵⁹² 駒野『変貌するイラン』173 頁。

⁵⁹³ Seyed Hossein Mousavian, *The Iranian Nuclear Crisis: A Memoir* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012), pp.447—448.

⁵⁹⁴ 濱田和子「イラン核兵器開発疑惑においてウラン濃縮能力が持つ意味——ブレイクアウト・シナリオへの展望——」『国際安全保障』第 38 巻第 3 号。60—76 頁。

は核兵器の保有を罪と考えているので核兵器は追求しない。核兵器の保有は無益、有害であり、危険だ」と述べた⁵⁹⁵。イランの駐仏大使は 2019 年 5 月、「イランの防衛ドクトリンに核兵器が存在する場所はない」と強調し、そのことはイランが JCPOA の核合意を順守していることから証明されていると主張している⁵⁹⁶。

ハメネイ師の見解は、イスラム教の高位の指導者による宗教令、宗教的見解（ファトワ）として、イランの現実的な核・原子力政策にも影響を与えていると考えられる。安倍首相が 2019 年 6 月にイランを訪問して会談した際も、ハメネイ師は「核に関する 3 つの否定（持たず、作らず、使わない）」をファトワにして徹底した、と強調した⁵⁹⁷。

以上の経緯をみると、イランが EU3 や EU3+3 との交渉を本格化させた 2000 年代後半以降は、国家として安全保障や核抑止力の目的で核兵器を保有する動機は弱まり、「核兵器製造能力」の保持に重点を置いていったと考えられる。

③国家の威信モデル

冷戦時代にソ連の核兵器の脅威にさらされていた欧州諸国の中で、イタリアや西ドイツ、オランダなどは核開発を自制したのに対し、フランスが核保有に動いたのは、安全保障上の理由よりも、核兵器を国家の重要なシンボルとしてとらえたからだと指摘されている⁵⁹⁸。これが、セーガンのいう国家の威信モデルだ。

イランについても、核兵器の潜在的な保有能力につながる技術力を誇示することで、米英仏中露に次ぐ大国や湾岸地域の支配的勢力として認知され、prestige を得たいという願望があるとみられている⁵⁹⁹。イランが 1974 年の AEOI 設立の際に、「1994 年までの 20 年間で 23 基の原発を整備する」という野心的な計画を掲げた背景には、世界の一等国を目指した国づくりの側面もあったという⁶⁰⁰。ハメネイ師は「イランは 50 年以内に科学界における世界のリーダーになる潜在力を持つ」とアピールし、アフマディネジャド大統領

⁵⁹⁵ “Iran's supreme leader denies Tehran is seeking nuclear weapons”, Guardian, February 22, 2012. <<https://www.theguardian.com/world/2012/feb/22/iran-supreme-leader-nuclear-weapons-denial>>, accessed on Mar 3, 2019.

⁵⁹⁶ “Envoy: Nuclear weapon has no place in Iran's defense doctrine,” *Islamic Republic News Agency*, May 28, 2019. <<https://en.irna.ir/news/83329916/Envoy-Nuclear-weapon-has-no-place-in-Iran-s-defense-doctrine>> accessed on August 10, 2020.

⁵⁹⁷ 首相官邸「第 74 回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説」<https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0924enzetsu.html>

⁵⁹⁸ Sagan, “Why Do States Build Nuclear Weapons,” p.78.

⁵⁹⁹ Litwak, “Living with ambiguity,” p.100.

⁶⁰⁰ 会川『核に魅入られた国家』101 頁。

領は「世界の揺るぎない強国となる」と強調していた⁶⁰¹。

核開発の成果や EU3+3 と対等にわたりあつての交渉は、イランの科学技術の発展と独立の象徴とされ、体制の正当性の誇示や国民の支持の維持・確保において有益な手段になったと考えられている⁶⁰²。

④国内政治モデル

安全保障上の動機が弱いにもかかわらず、核開発を行う動機として、国家の指導者や官庁、軍部などのアクターが政治的利益のために、核兵器を保持しようとすることも挙げられる。たとえば、インドは 1998 年に二度目の核実験を行い、核保有を宣言したが、中国との間で特段緊張が高まっていたわけではなかった。インドが 1962 年に中国との戦争に敗れ、1964 年に中国が核兵器を保有してから、インドの核保有宣言までに 30 年以上もの隔たりがある。これでは、安全保障上の動機だけでインドが核を保有したと説明するのは難しい。セーガンも国内政治モデルの例としてインドを挙げている。

当時、インド国内では、「インドのような規模と戦略環境にある国はリアリストの国際関係理論上、核兵器を持つべきだ」という考えが強く、エリート層は核に対する自制が弱かったうえ、軍部ではなく、科学者が一部の政治家を利用して核開発を主導したという特殊な事情があった⁶⁰³。1998 年の核実験を実施し、核保有を宣言したバジパイ首相は、「多くのインド人がこの機会を、強力で自信を持つインドの台頭の始まりだと考えた。私もこの見方とこの夢を完全に共有する」と語った⁶⁰⁴。

イランも同様に、平和的な原子力利用を推進する「科学大国」のスローガンによって、国民の結束を高めるという、国内政治モデルの要素もあると考えられる。核技術の開発は、政権の基盤固めや国民の経済的不満のはけ口を国外に向けさせることにもつながる⁶⁰⁵。ただ、国民が無条件で核計画の推進を支持しているわけではない。2008 年にイランで行われた世論調査では、イランが核燃料サイクル計画を持つことが「重要だ」と答えた人は 90%

⁶⁰¹ Etel Solingen, *Nuclear Logics: Constrasting Paths in East Asia & the Middle East*, (Princeton and Oxford: Princeton Univrsity Press, 2007), p.169.

⁶⁰² 駒野『変貌するイラン』174—175 頁。

⁶⁰³ George Perkovich, *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation* (Berkeley: University of California Press, 1999), p 377.

⁶⁰⁴ “We live in a world where India is surrounded by nuclear weaponry: Atal Bihari Vajpayee,” *India Today*, May 25, 1998. <<https://www.indiatoday.in/magazine/cover-story/story/19980525-we-live-in-a-world-where-india-is-surrounded-by-nuclear-weaponry-atal-bihari-vajpayee-828210-1998-05-25>>, accessed on July 21, 2019.

⁶⁰⁵ Chubin, *Iran's Nuclear Ambitions*, p.28. 濱田「イラン核兵器開発疑惑」67 頁。

に上る一方、66%が核兵器開発への反対を示している⁶⁰⁶。国民が支持するのはあくまで平和的な核計画であり、核兵器保有は別問題ということだ。このことは、欧米との対決路線をとったアフマディネジャド大統領が支持を失い、2013 年の大統領選で保守穏健派のロハニ大統領が保守強硬派の候補を破って当選したことでも示されている。

このため、イランの指導部としては、国際社会との対立を深めながら核兵器の保有を公然と掲げることは、国内政治上はプラスになると言えず、「原子力関連の科学技術向上」を目指す原則を維持するほうが、メリットが大きいと考えられる。

⑤小括

イランの核開発の動機には、安全保障、国家の威信、国内政治上の要請の3つの要素が複合しているが、JCPOA でウラン濃縮活動の大幅な縮小に応じたことなどから、安全保障の要素が小さくなっていることが読み取れる。背景には、イランの安全保障環境や脅威認識の変化がある。1980 年代から続いていたイラクのフセイン政権の脅威が消失し、2000 年代の懸念材料であったイラクでの米軍のプレゼンスや米国の体制変革要求といった外的脅威の要素も減少した⁶⁰⁷。イランが目指しているのは、核抑止力のための核兵器保有ではなく、将来の安全保障環境の変化に備えた潜在的核兵器能力の保持だと考えるのが自然だ⁶⁰⁸。逆に言えば、安全保障環境の激変や、国内政治、国家の威信について刺激を受ける環境が醸成されれば、イランが核兵器保有の意図を内外に示すことが可能な国家であるということとは否定できない。

⁶⁰⁶ World Public Opinion. Org, “Poll of Iranians and Americans,”
<https://worldpublicopinion.net/wp-content/uploads/2017/12/Iran_Apr08_quaire.pdf>
accessed on August 9, 2020.

⁶⁰⁷ 辻田俊哉「イラン核合意と中東における地域秩序——「機会」と「脅威」をめぐる認識の相違とその含意——」『国際安全保障』第43巻第3号。58—70頁。

⁶⁰⁸ 秋山「核不拡散レジームの危機とアド・ホックな協議体」110頁。

第4部 核合意の形式に関する考察

(1) ロードマップ方式と一括包括方式

第4部では、非核化合意について、最終的な非核化までの段階的な措置とその実施を定めたロードマップ（行程表）方式と、合意とほぼ同時に非核化を一括・包括的に達成する一括包括方式を比較、考察する。

ハースとオサリバンは、関与政策の成功に必要な要素として、「良く描かれたロードマップ (well-delineated road map)」を挙げている⁶⁰⁹。ロードマップに記された各段階の措置を管理、検証しながら、それぞれの段階が完了した時に当事者の双方に利益が生じるようにし、各段階が独立した性格を持って、一部のプロセスが乱れても全体の利益が破棄されないことが望ましいと論じている⁶¹⁰。

ハースらの議論に基づき、本論文では、「ロードマップ方式の核合意」について、次のように定義する。

「相手国の既存の核兵器や核関連施設を廃棄させるか、その機能を減退させることを通じて、核兵器の能力と生産過程を排除することを最終目標とし、この目標の達成に向けて、合意当事国が履行すべき措置を段階ごとに分け、各段階における合意義務の履行手順や期限、検証方法を明記した合意」

ロードマップ方式における合意の段階的な履行と最終的な目標の達成は、相互主義の精神に基づき進められる。このため、各段階で双方がとるべき措置が実際に履行されたかどうかを検証するメカニズムが埋め込まれている必要がある⁶¹¹。ロードマップ方式の合意は、非核化を行う国だけでなく、合意相手も拘束するものであり、非核化を要求する側も合意を長期的に維持する決意と努力が不断に要求される⁶¹²。

ここで問題となるのは、合意にかかわる当事者間の信頼関係である。ロードマップ方式では、非核化の最終目標に向けて、互いに肯定的な行動を積み重ねていくことが重要になる。こうした関係は、「囚人のジレンマ」のゲーム理論から提起された「tit-for-tat (TFT) = 行動対行動」戦略にも通じるだろう。

アクセルロッド(Robert Axelrod)は、相手が協調すれば協調し、相手が裏切れば裏切ることをプログラミングしたゲームをコンピューターで繰り返した結果、「裏切りよりも協調

⁶⁰⁹ Haass and Sullivan, "Conclusion," *Honey and Vinegar*, p.168.

⁶¹⁰ Ibid, p.171.

⁶¹¹ 中山『『ならず者国家』と条件付き関与政策』27頁。

⁶¹² 同上。

を重ねる方が双方に利益が大きい」と論じた⁶¹³。この理論に基づけば、当事者が協調しながら合意履行を積み重ねることができれば、ロードマップ方式の核合意は有益であるといえる。

だが、TFT 戦略は、北朝鮮やイランなどとの核協議や核合意には、適用しづらい側面がある⁶¹⁴。アクセルロッドが TFT 戦略の重要なポイントに挙げた①明確性(clear)②上品さ(nice)③相互主義(reciprocal)④寛容さ(forgive)について、それぞれ問題が生じるからだ。

まず、①の明確性については、米政府の官僚主義や議会との立場の違い、保守的な世論への配慮などから、米政府が相手国の非核化に与える見返り（報酬）に関して明確な立場を示せず、あいまいなメッセージになることが多い。この場合、相手側が米国の意図を誤解し、TFT 戦略が働かなくなる可能性がある。

②や④についても、米国が北朝鮮、イランのような敵対関係にある国に、「上品」や「寛容」なメッセージを送ることができるのか、という根本的な問題がある。相手国との協力に前向きなメッセージを送っても、相手方が不十分だとみなし、非難することになれば、信頼関係は築けない。また、協力的なメッセージや言動が十分に伝わっても、相手側がそれを搾取したり悪用したりすれば、やはり協調関係の構築は困難になる。相手国に「上品」な言動をとること自体、米国では国内で「ナイーブ」との批判を受けることが多く、指導者は政策としてとりづらい側面がある。

③の相互主義は、核問題では声明や記者会見を通じた政府のメッセージと、実際の行動が異なることがあり、この場合、TFT 戦略を厳格に適用することは難しくなる。たとえば、北朝鮮が核実験や長距離弾道ミサイル発射を行うたびに、米政府は頻繁に、相手国に「重大な結果(consequences)を与える」という声明を発表する。だが、そのメッセージに見合う懲罰的措置が取られることはほとんどない。また、バン（George Bunn）らが指摘する通り、相手側を裏切る行為を互いに繰り返していけば、軍備管理は崩壊することになる。

以上の点から、核問題において、アクセルロッドが重要視する相互主義に基づく措置を迅速かつ確実に実行するのは容易ではない。米国の場合、政策決定に一定の時間がかかることや議会での手続きの必要性から、相手の行動に応じた適切な対応を即座にとれないという問題も抱えている。

こうした議論を踏まえると、ロードマップ方式の核合意が、相手国の非核化の措置（核兵器・核関連施設、核関連物質の申告、廃棄、検証受け入れ）と当該国の「見返り」（報酬の供与）の措置（安全の保証、経済制裁解除、経済支援など）に関して、「行動対行動」の

⁶¹³ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984)

⁶¹⁴ George Bunn and Roger A. Payne, "Tit-for-tat and the Negotiation of Nuclear Arms Control," *Arms Control*, Volume 9, 1988・Issue3, pp.207—233.

相互主義に基づき、段階的に長期間にわたって実行していくのは容易でないことがわかる。核合意の目的が相手国の完全な非核化である以上、核兵器・核施設の申告から廃棄、検証のプロセスを短期間に、一括的に実現する「一括包括方式」の方が、「ロードマップ方式」より効果をあげやすいとの仮説がたてられる。

では、枠組み合意や6か国協議共同声明と関連合意、JCPOAの合意形式は、ロードマップ方式と一括包括方式のうち、どちらの要素が濃かったのか。合意形式は、合意に記された非核化の目標を達成するうえで、どのように貢献、もしくは阻害する要因となったのか。先に紹介したザートマンの「交渉と結果の評価基準」にあたる「現実的に (empirically)、双方が合意によってよりよい環境を勝ち得たか (better-off) どうか」や、「当初提示した要求 (opening positions) との比較」を適用しながら具体的に考察する⁶¹⁵。

(2) 米朝枠組み合意：ロードマップ方式の陥穽

北朝鮮の非核化と引き換えにインセンティブを与えるロードマップの構想は、枠組み合意からさかのぼること3年前のジョージ・H・W・ブッシュ政権時から描かれていた。ジョージ・ワシントン大の情報公開請求プロジェクトによって、機密指定が解除された1991年12月31日付けの「NSC次官級会議のためのメモ」は、北朝鮮核問題の「ゲームプラン」として、次のようなロードマップを提起していた⁶¹⁶。

*北朝鮮がすべての核物質の査察や、すべての疑惑施設への訪問を含むIAEAとの保障措置協定を発効させれば、我々は公式の高官級による正常化対話を行う。

*IAEA保障措置が十分に履行され、核兵器の保有と兵器級核物質の生産を禁じる適切な査察条項付きの南北合意が締結された後に、我々は正常化に向けた前向きな暫定的な動きをとる準備を行う。これは、それぞれの首都に設置する事務所の形式でとられる可能性がある。

*その後、我々は南北対話やミサイル拡散、捕虜・行方不明者遺骨収集、テロなどの分野での進展と同時に、正常化の取り組みを強化し、完全な正常化へと動く。これには、北朝鮮の国際金融機関へのアクセスの支援や他国との外交関係樹立への支援も含むことがで

⁶¹⁵ Zartman, "In Search of Common Elements in the Analysis of the Negotiation Process" 吉崎知典、道下徳成、兵頭慎治、松田康博、伊豆山真理「交渉と安全保障」『防衛研究所紀要』第5巻第3号(2003年3月)102頁。

⁶¹⁶ Briefing Book, Deputies Committee Meeting, ca. 12/13/1991 (Secret), *National Security Archive*, November 8, 2017, <<https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/korea-nuclear-vault/2017-11-08/bush-43-chose-diplomacy-over-military-force-north-korea>>, accessed on June 6, 2019.

きる。

＊このアプローチは、北朝鮮に真剣で前向きな提案を提示することになる。拒否が難しい提案を提示することによって、北朝鮮の「体面」に関する議論を除去することになろう。大統領はこのアプローチを 1992 年 1 月のソウル訪問の際に公にすることができる。

＊1992 年 2 月までに、北朝鮮が依然として立ち止まったままなら、我々は IAEA へと動き、さらに、可能ならば、国連へと強圧的な外交コースの追求に動く。

以上のような非核化のロードマップ構想と、事態悪化の際の強制外交オプションは、クリントン政権にも基本的に引き継がれ、米朝交渉における米国の立場を形成していった。枠組み合意の内容をみても、この基本構想を土台にしていることがわかる。

図 10 枠組み合意のロードマップ（筆者作成）

北朝鮮がとる措置	目標期限	米国がとる措置
朝鮮半島非核化共同宣言を履行。 NPT 残留		核兵器の不使用を保証
凍結対象以外の施設に IAEA が査察を再開		
黒鉛減速炉と関連施設を凍結	1 か月以内	
IAEA が凍結監視。使用済み燃料棒を再処理しない	軽水炉建設中	
		軽水炉提供のための国際コンソーシアム構築
	3 か月以内	投資制限を緩和
	6 か月以内	軽水炉供給契約締結
	1 基目の軽水炉完工まで	北朝鮮に重油年間 50 万トン提供
双方の首都に連絡事務所設置	実務者協議の後	双方の首都に連絡事務所設置
IAEA 保障措置協定を完全に履行	軽水炉の核心部品の引き渡し前	
	2003 年	軽水炉を北朝鮮に提供
黒鉛減速炉と関連施設を解体	軽水炉事業完了時	

図 10 のように、枠組み合意は、①タイム・スケジュールに沿った段階的な履行②合意履行の検証措置③相互主義の原則——が導入されている点で、ロードマップ方式の核合意

といえる⁶¹⁷。北朝鮮は核問題の解決にあたって、「同時行動」の原則で一貫しており、「同時行動に反対することは朝鮮半島非核化を拒否することであり、ひいてはわれわれを武装解除させようとする」としか考えることができないであろう」という相互主義の主張は、枠組み合意が崩壊した後、6か国協議においても維持されていた⁶¹⁸。

北朝鮮は枠組み合意のもとで、黒鉛減速原子炉と関連施設を凍結し、究極的には解体することになった。凍結は、合意署名から1か月以内に完全に履行されるとし、IAEAによる凍結の監視と、北朝鮮が監視活動に全面的に協力することが合意に盛り込まれた。

一方、米国には、2003年を目標期限とし、「総発電量2000メガワットの軽水炉を北朝鮮に提供するための措置を進める責任を持つ」と記された。米国が軽水炉完工までの代替エネルギーとして、北朝鮮に年間最大50万トンの重油を供給し、米朝が関係正常化に向けて行動することも盛り込まれている。軽水炉の財政調達や供給を担当する国際事業体として、朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）が作られた。

TFTの観点から合意内容を分析すれば、北朝鮮が黒鉛減速炉と関連核施設の稼働を凍結している間、米国は重油を供給し、最終的に北朝鮮が減速炉と核施設を解体する見返りとして、軽水炉を供与することになる。

枠組み合意では、米国は北朝鮮に核兵器を使用せず、国交正常化を目指すと記され、TFTに基づく相互信頼を高める効果が期待された。米国による北朝鮮への消極的安全保証は、北朝鮮が米国に執拗に要求していたものだ。北朝鮮のNPT脱退が発効する3日前の1994年6月9日、米国務省のケネス・キノネスが北朝鮮との非公式接触で「米国はNPTメンバー国に対して核の先制攻撃は行わないと約束しているし、それは北朝鮮にも適用される」と述べたのに対し、北朝鮮の当局者は、米国が北朝鮮の主権を尊重し、武力攻撃しないことを共同声明で発表することを条件にNPT脱退を留保する考えを示した⁶¹⁹。

少なくとも、クリントン政権が終わる2001年1年までは、枠組み合意によって、「現実には、双方が合意によってよりよい環境を勝ち得た」ということは可能だろう。米国は、北朝鮮のプルトニウム型核兵器の生産プロセスを停止させることができた。北朝鮮は米国と継続的に高官協議を行う環境を得て、米国から攻撃を受ける可能性を減らし、安全保障環境を改善することができた。米朝関係の改善は、2000年の初の南北首脳会談や北朝鮮の欧州諸国との関係正常化、日本との首脳会談実施にもつながっていった。核問題を巡る米朝

⁶¹⁷ 中山『『ならず者国家』と条件付き関与政策』29頁。

⁶¹⁸ 「朝米間の核問題に関する6か国協議開催—朝鮮側が一括妥結図式と同時行動順序を提示」（2003年8月29日発朝鮮中央通信）『朝鮮通信』（朝鮮語電子版）2003年8月30日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>。2020年9月14日アクセス。

⁶¹⁹ キノネス『北朝鮮』181頁。

の軍事衝突を食い止め、ミサイル問題、国交正常化も含めた包括的な米朝協議を進める土台を築いた点で、ロードマップ方式の枠組み合意は一定の意義があったといえる。

一方で、米議会での予算執行手続きの遅れにより、米国の北朝鮮への重油提供が滞ったことや、ブッシュ政権の北朝鮮政策見直しで北朝鮮が信頼を裏切られたと感じたこと、何よりも、北朝鮮が米国による安心供与の約束を信頼せず、秘密裏にウラン濃縮活動を進めていたことは、TFT 戦略に基づくロードマップ方式の核合意の限界を示しているといえる。枠組み合意は、北朝鮮の核廃棄を実現することはできず、クリントン政権の北朝鮮政策の課題はその後の政権に延々と引き継がれていった。「当初提示した要求(opening positions)との比較」というザートマンの基準からみれば、枠組み合意の結果が米国の要求水準を満たしたとは言えない。

そもそも、枠組み合意のロードマップとしての完成度の低さが合意の維持を困難にし、崩壊につながったという側面もある。最大の欠陥は、北朝鮮による核物質や核施設の申告・検証の期限を具体的に定めず、「軽水炉の主要な核心部分の引き渡し」時期とリンクする形で申告と検証を先送りにしてしまった点だろう。核施設や核物質の所在を正確に把握できずに、核廃棄と検証を実行するのは困難であるからだ。

合意の規定が履行されなかったり、履行が遅れたりした場合の措置が明記されていない点も、枠組み合意の不備だといえる。軽水炉の建設や米国の重油提供は、枠組み合意に記された予定よりも遅延した。こうした事態に直面し、米朝は非難合戦を繰り返すだけで、有効な対処法を見いだせなかった。米国は北朝鮮のウラン濃縮を枠組み合意の違反だと指摘した際、合意がまがりなりにも実行されていた黒鉛減速炉や核施設の稼働凍結と切り離すことができず、合意全体を破棄する方向に進んでしまった。

北朝鮮が意図的に合意の履行を遅らせ、枠組み合意以上の新たな見返りを求める戦術をとったことも、TFT 戦略の足かせとなったといえる。段階的な合意を実施するなかで、合意当事者が新たな要求を行わないよう管理していくことが、ロードマップ方式の核合意において重要なポイントと言えるだろう。

(3) 6 か国協議共同声明と関連合意：欠陥だらけのロードマップ

図 11 6 か国協議と関連合意のロードマップ (筆者作成)

6か国協議共同声明		
北朝鮮がとる措置	目標期限	米国などがとる措置
すべての核兵器と既存の核計画を放棄。NPTとIAEA保障措置に早期復帰		米国は朝鮮半島で核兵器を保有せず、北朝鮮に核または通常兵器で攻撃しない
	適当な時期	北朝鮮への軽水炉提供を議論
相互の主権尊重、平和共存、米朝国交正常化		相互の主権尊重、平和共存、米朝国交正常化

共同声明実施のための初期段階の措置

5つの作業部会設置(①朝鮮半島の非核化②米朝国交正常化③日朝国交正常化④経済・エネルギー協力⑤北東アジアの平和)

北朝鮮がとる措置	目標期限	米国などがとる措置
寧辺の核施設の停止、封印。IAEA要員復帰	60日以内	
放棄する核計画のリストについて5者と協議	60日以内	
米朝正常化のための二国間協議を開始	60日以内	米朝正常化のための二国間協議を開始
	60日以内	北朝鮮のテロ支援国家指定解除の作業開始。対敵通商法適用の終了作業を進める
	60日以内	重油5万トン相当の緊急エネルギー支援
すべての核計画について完全な申告の提出。黒鉛炉と再処理工場を含むすべての既存の核施設の無能力化	(初期段階の措置の次の段階)	100万トンの重油相当を限度とする経済・エネルギー・人道支援を提供

枠組み合意のような「約束対約束」「行動対行動」に基づくロードマップの場合、北朝鮮は核放棄について宣言政策を維持したまま、実際の行動は核施設の凍結にとどめ、最終的に核を放棄する戦略的決断は何年も先延ばしすることが可能になる。このため、ブッシュ政権は、北朝鮮の原子炉の稼働凍結に対する見返りを新たに要求されることを懸念し、6か国協議の合意目標を原子炉の廃棄においた。この点では、長期間にわたるロードマップ方式ではなく、短期の一括包括合意方式による非核化を狙っていたといえる⁶²⁰。

だが、米国が「完全で検証可能で不可逆的な非核化(Comprehensive, Verifiable, Irreversible Denuclearization=CVID)」を掲げ、要求内容を強めるほど、北朝鮮は交渉に応じようとしなくなった。米朝の核協議が膠着する間にも、北朝鮮の原子炉は稼働を続け、兵器級のプルトニウムが蓄積し、脅威が増大するという悪循環に陥った。ブッシュ政権発足時と退任時を比較すると、BDA制裁やテロ支援国家指定の解除など、米国は一定の見返

⁶²⁰ 船橋『ザ・ペニンシュラ・クエスチョン』636、643～644頁。ブッシュ政権のゼリコ
ー国務省顧問(Philip D. Zelikow)は、朝鮮半島の平和体制の構築を含む「一括解決」
を志向し、核問題の段階的解決には否定的だったという。

り、報酬を北朝鮮に与えたにもかかわらず、北朝鮮の核兵器の製造能力は増大した。ザートマンの基準である「現実には、双方が合意によってよりよい環境を勝ち得たかどうか」や、「当初提示した要求との比較」に照らしても、ブッシュ政権の対北朝鮮交渉と6か国協議の合意は失敗に終わったといえる。逆に、北朝鮮は核兵器の生産体制を保持、拡大しながら、米国の譲歩を引き出した点で、「よりよい環境」を勝ち取った。

6か国協議で北朝鮮が求めた米朝の「同時行動」の措置と非核化のロードマップは以下の通りになる⁶²¹。

①米国が北朝鮮への重油提供を再開し、食料支援を大幅に拡大する←→北朝鮮は核計画放棄の意思を宣布する。

②米国が北朝鮮と不可侵条約を締結し、北朝鮮の電力損失を補償する←→北朝鮮は核施設と核物質を凍結し、監視・査察を容認する。

③米朝・日朝間の国交を樹立する←→北朝鮮はミサイル問題を妥結する。

④軽水炉が完工する←→北朝鮮が核施設を解体する。

第一の問題は、枠組み合意と同様に、軽水炉完工と同時に実行される核施設の解体時期が明示されておらず、これらのプロセスを進めてもいつ非核化を実現できるのかが極めて不透明であることだ。米国がかかわるロードマップ方式の核合意では、プロセスが長期化するほど、合意の履行を担う米国の政権は複数にわたり、合意の安定性の阻害要因となる。北朝鮮が米国の履行状況に支障が生じるたびに不満を訴え、見返りを求める余地を与えることにもなる。北朝鮮の要求通りに6か国協議で「行動対行動」のロードマップ方式の核合意を完成させたとしても、米朝がTFT戦略に基づく協調を積み重ね、最終段階の核施設解体まで行き着く展望は乏しかったといえる。

第二の問題は、ロードマップ方式に基づく核合意を多国間の枠組みで進めることの困難さである。米国と韓国は、北朝鮮の非核化と米朝国交正常化を優先課題とした。日本は拉致問題の解決、中国は朝鮮半島情勢の安定、ロシアは経済的権益をそれぞれ優先し、「アメ」（報酬）の配分や「ムチ」（懲罰）の分担を巡って相克が生じた⁶²²。アクターの利害が異なり、調整に手間がかかる場合、多国間でのロードマップ方式の核合意は、2国間の核合意と比べ、合意形成に時間がかかり、実効性が担保された内容にするのも難しくなると考えられる。ザートマンの基準にある「現実には、双方が合意によってよりよい環境を勝ち得たかどうか」や、「当初提示した要求との比較」の判断も、合意に参加する各国の事情によって変わってくることが避けられない。

⁶²¹ 「朝米間の核問題に関する6か国協議開催」（2003年8月29日発朝鮮中央通信）『朝鮮通信』（朝鮮語電子版）2003年8月30日。

⁶²² 佐藤「朝鮮半島問題の行方」6頁。

(4) JCPOA：一括包括方式の成果と限界

図 12 JCPOA のロードマップ（筆者作成）

イランがとる措置	期限	米国など6か国がとる措置
IAEAの追加議定書を適用。過去の核開発疑惑の解明でIAEAとの合意履行。核爆発装置の開発につながる活動や実験を行わない		合意を支持する安保理決議案を提出
	IAEAの検証下で行われるイランの合意履行と同時	国連安保理が過去のイラン関連決議の制裁条項を終わらせ、新たな制限を設ける。EUと米国は核関連のイラン制裁を終了する
ウラン濃縮の研究を制限	8年間	
ナタンツの濃縮施設でIR1型の遠心分離器5060基を使って濃縮		
フォルドゥの地下濃縮施設を核物理技術センターに転換し、ウランを持ち込まない		
IR1型遠心分離器1044基でウランを用いない実験		
生産する濃縮ウランは濃縮度3.67%以下、300キログラム未満	15年間	
アラクの重水炉を兵器級プルトニウムを生産できない炉に再建築		
アラクの重水炉の使用済み燃料は国外搬出		
新たな重水炉を作らない	15年間	
使用済み核燃料からプルトニウムを取り出す再処理を行わない	15年間	

2015年7月14日、EU3+3とイランは最終合意文書である包括的共同作業計画（Joint Comprehensive Plan of Action=JCPOA）を発表した⁶²³。イランの核計画は以下の通りに制限された。

- ・稼動遠心分離器を1万9000基から5060基に減らす。新型の遠心分離器の開発を停止する。（10年間）
- ・ウラン濃縮の上限を3.67%以下とする。貯蔵量は10トンから300キロ・グラムに制限する。（15年間）

⁶²³ Joint Comprehensive Plan of Action, July 14, 2015, <<https://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf>>, accessed on September 23, 2017.

- ・濃縮に関する研究は8年間制限。
- ・フォルドウのウラン濃縮施設を核物理技術センターに転換し、ウランを持ち込まない。
(少なくとも15年間)
- ・アラクの重水炉は、兵器用プルトニウムを製造しないよう改修する。使用済み核燃料は国外搬出する。(25年間)
- ・重水炉は新規建設しない。(15年間)
- ・IAEAの強力な査察を認める追加議定書を適用し、ウラン精鉱の監視などを行う。(25年間)
- ・IAEAがイランの合意履行を確認すると同時に、米、EUがすべての核関連の制裁を終了する。
- ・対イラン武器禁輸を5年間維持する。

これらの措置を支えているのは、イランの「ブレイクアウト・タイム」を1年以上確保するために、核計画の制限を加える、という考えである。イランの平和的な核活動を容認している点で、ブッシュ政権が北朝鮮に求めた「完全かつ不可逆的で包括的な核放棄」とは異なる。だが、イランの核制限の措置は、合意の履行時点で即座に実施し、イランの核施設をIAEAの監視・検証下に置く点から、JCPOAは一括包括式の核合意だとみなすことができる。イランは合意に基づく核計画の制限に従うことの見返りとして、海外資産の凍結解除によって560億ドルを手にし、原油輸出や金融決済の制限も解かれた。

イランが国際的な疑惑を招いた核計画を縮小、透明化することに「対価」を支払うことへの懐疑論や反発は無論大きい。こうした批判について、オバマ米大統領は「国際制裁は、イランを核計画の制限に合意させるために科せられた」「制裁緩和への反対論は、実質的にこの問題の外交解決に反対する議論だ」と述べている⁶²⁴。第1部で考察した通り、制裁の目的が「対象国の核兵器保有を阻止する」ことや「核開発を制限する」ことにあるとすれば、実効性のある核開発制限措置と引き換えに、制裁解除の「アメ」を与えることは合理的だと言える。ザートマンの基準からみても、米国、イランの双方が合意によって「よりよい環境」を得たことや、当初提示した要求をほぼ満たしたことは間違いない。

2015年12月15日、IAEA理事会は、イランの過去の核関連活動の軍事的側面(PMD)について、「現在は継続していない」とする判断を全会一致で了承した⁶²⁵。IAEAは、2015

⁶²⁴ Remarks by the President on the Iran Nuclear Deal.

⁶²⁵ IAEA, "Joint Comprehensive Plan of Action implementation and verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), Resolution adopted by the Board of Governors on 15 December 2015," December 15, 2015, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-72.pdf>>, accessed on September 23, 2017.

年 9 月の追加現地調査などの結果、イランで核兵器開発に関連した活動が 2003 年までに組織的に行われていたと断定する一方で、現在は継続していないとする最終報告書をまとめた⁶²⁶。PMD 問題に一定の決着がついたことにより、JCPOA を履行する条件が整った。欧米側は、過去の核兵器開発疑惑の解明よりも、将来の核開発の抑止とイランとの信頼関係の構築を優先したと考えられる。

JCPOA の「履行の日」(implementation day)となった 2016 年 1 月 16 日、EU とイランは共同声明を発表した⁶²⁷。イランが JCPOA の内容を実行したことを確認し、EU3+3 がイラン核計画に関連した「多国間及び各国の経済、金融制裁を解除する」ことを宣言した。共同声明の形式をとったのは、「制裁解除と核活動の縮小を同時に実施する」というイラン側の主張に配慮したものだといえる。実際には、イランが合意に基づき、遠心分離器の 3 分の 2 の削減や低濃縮ウランの国外搬出を実施したことを IAEA が確認した後、EU3+3 が制裁を解除した。EU3+3 がイランの体面を尊重する TFT 戦略を適用したといえる。

オバマ米大統領は 2015 年 8 月 5 日の演説で、イラン核合意の意義について、「我々は、イランの核兵器保有を永遠に禁じる具体的な取り決めに達成した。これはイランが核爆弾に達する道を全てカットする。核計画を監視するために交渉されたなかで、最も包括的な査察と検証体制が含まれている」と語った⁶²⁸。JCPOA に基づく核活動の制限下では、イランが核爆弾の製造に着手しても、完成までの時間は「1 年」以上に延びたと米国は強調した。IAEA の査察官が常時、イランの核施設を監視する体制も保障された。これらは不拡散体制の前進であり、JCPOA の成果といえる。

一方で、イランの核施設や遠心分離器は完全に廃棄されることにはならず、将来の核爆弾製造の道は残された。イランの主張通りに、ウラン濃縮の権利も確保された。NPT 上の核兵器国以外で、ウラン濃縮を行っている国が日本、ドイツ、オランダ、ブラジルなどにとどまることを考えると、イランが得たものは小さくないといえる。JCPOA が核活動を制限する 10～15 年の期間が終わった後、イランの核開発に歯止めをかける手立てがないことへの批判もある。イランが過去 30 年間にわたり核計画を進めてきたことを考えると、JCPOA の履行期間が終了した後に、イランがそのときの安全保障環境に応じて、温存していた核施設や技術基盤を活用して核兵器製造に乗り出す可能性は否定できない。

⁶²⁶ IAEA, “Final Assessment on Past and Present Outstanding Issues regarding Iran’s Nuclear Programme,” December 2, 2015.

⁶²⁷ Joint statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, January 16, 2016, <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2991_en.>, accessed on September 23, 2017

⁶²⁸ Remarks by the President on the Iran Nuclear Deal.

米国大統領が TFT 戦略に基づき敵対国との協調を進めようとしても、官僚主義や議会、同盟国の壁を乗り越える必要があるとの指摘がある通り⁶²⁹、オバマ政権はサウジやイスラエル、米議会から JCPOA への支持を取り付けるのに苦勞した。共和党は「JCPOA には米議会の承認が必要だ」と主張し、2015 年 9 月、不承認決議案を提出したが、大統領の拒否権を覆す 60 票を上院で集めることはできなかった。

枠組み合意や 6 か国協議共同声明と比較すると、JCPOA には米国とイランの関係改善や米国のイランへの安心供与に関する条項が含まれていない。これは米国と北朝鮮の合意との大きな違いといえる。オバマ政権はイランとの関係改善を志向し、ケリー米国務長官とイランのザリフ外相は個人的な信頼関係を築いていたが、JCPOA に反映させるには至らなかった。

これには二つの理由が考えられる。一つは、第 3 部で検討したとおり、イランの核開発の要因として、米国の攻撃を抑止する安全保障上の動機が乏しいことがある。少なくとも、JCPOA 合意の時点では、米国はイランに核兵器の保有を断念させるうえで、安心供与を約束する必要はあまりなかったといえる。

もう一つは、米国とイラン双方の国内事情が挙げられる。米国の保守派も、イランの保守強硬派も、米イラン間の対話や関係改善を「弱腰」「妥協」と批判する傾向が強い。こうした状況で、米イランの関係改善や正常化へのロードマップを JCPOA に盛り込むのは、むしろ米イラン双方の政権にとって負担であったと考えられる。

(5) 小括

枠組み合意と 6 か国協議共同声明、JCPOA を比較検討すると、強制外交を通じた非核化合意の有効性を高めるには、核兵器や関連施設を廃棄する目標の期限を数年～十数年後に置く長期間のロードマップ方式より、見返り（報酬）の提供と同時に非核化を一気に達成する一括包括方式の方が効果的であった。リビアの核放棄の事例も一括包括方式にあたる。これらの考察は、「ロードマップ方式よりも一括包括方式の合意の方が望ましい」という序論で挙げた仮説を裏付ける結果となった。

北朝鮮の交渉戦略は、核兵器や核施設の解体、廃棄をロードマップに基づく措置の最終段階までとっておき、その前段階として実施する「核施設稼働凍結」や「核実験停止」などで、その都度、見返りを得ようとする狙いが目立つ。この場合、北朝鮮が非核化交渉の主導権を握ったまま、「報酬」だけを獲得し、非核化の実効的な措置をいつまでも先延ばし

⁶²⁹ Bunn and Payne, “Tit-for-tat.”

にすることが懸念される。

一方で、北朝鮮やイランのような米国と国交を持たない国の非核化を進めるうえで、ロードマップの段階的な履行を通じて TFT 戦略に基づく相互信頼関係を構築していくことが、非核化プロセス全体に肯定的な影響を与える効果は否定できない。相手国に対する肯定的働きかけ(positive engagement)と核開発の制限・放棄の取引(nuclear bargaining)を成立させるには、そのシーケンスを巡り、双方が相手を信頼できるかどうか非常に重要なポイントとなる。

米朝枠組み合意にかかわったガルーチ(Robert Gallucci)は、米国が北朝鮮に対して十分な信頼を持っていなかっただけに、「いくつもの小さなステップを重ねて、合意の履行を常に監視できるようにしなければならなかった」と述べている⁶³⁰。枠組み合意に向けた北朝鮮との実務交渉にあたったキノネスが、「米国が A を行うとき、北朝鮮も B を行う、という相互主義」の重要性を指摘したのと同様に、国務長官だったケリーもイランとの交渉で、「イランは X をしなければならない」ではなく、「イランは X を行うことに同意した」という表現を慎重に使うようにしたと述懐している⁶³¹。すべての外交交渉に通じることだが、相互主義、相手のメンツを立てる認識は、核協議でも重要であるといえる。

米国が北朝鮮との対話や関与を継続している間は、その挑発を抑えられることが見込まれる、という分析もある。米戦略国際問題研究所(CSIS)のプロジェクトが、2017 年までの 25 年間の米朝対話と北朝鮮の挑発の頻度を調べたところ、対話が行われているときは核実験や弾道ミサイル発射などが減少するという一定の相関関係が確認された⁶³²。

確かに、米国の制裁強化や対話拒否などの威嚇型の行動と、それに対する北朝鮮の反応を分析すると、威嚇型の行動は対決行動のエスカレーションを招き、核実験やミサイル発射など非核化に逆行する事態を招くことが多かった。枠組み合意のプロセスにおける米国の北朝鮮への関与と威嚇的な行動、これらに対して北朝鮮が前向きに反応したか挑発行動に出たのかを分析した以下の図 1 3 から、そうした傾向がみることができる。

一方で、相互の信頼醸成を通じて北朝鮮に核を完全に廃棄させるという TFT 戦略は、政権交代などで政策の長期的な維持が困難な米国の政治事情を考えれば限界があったといえる。北朝鮮の方が米国の TFT 戦略を逆手にとって、米国への要求内容を強めることもあった。

⁶³⁰ Oberdorfer and Carlin, *The Two Koreas*, p.275. オーバードファー、カーリン『二つのコリア』358—359 頁。

⁶³¹ キノネス『北朝鮮』284 頁。Kerry, *Everyday is Extra*, p.509.

⁶³² Beyond Parallel, “US-DPRK Negotiations and North Korean Provocations”, Oct.2, 2017. <<https://beyondparallel.csis.org/dprk-provocations-and-us-negotiations/>> accessed on June 23, 2019.

図 13 枠組み合意に至る米国と北朝鮮の TFT

(Wit, Poneman, Galluchi, *Going Critical* pp.409—418 を参考に筆者作成)

	米国による関与	北朝鮮の前向きの行動	米国による圧力	北朝鮮の挑発行動
1980年代初頭				5メガワット原子炉建設開始
1985年12月		NPT加盟		
1986年1月				5メガワット原子炉稼働
1988年12月	北京で初の公式接触			
1991年9月	戦術核撤去方針表明			
1991年12月		南北非核化宣言		
1992年1月	チームスピリット中止表明	IAEA保障措置協定署名		
	初の米朝高官協議			
1992年4月		保障措置協定批准		
1992年5月		IAEA査察 核物質資料提供		
		(プルトニウム抽出疑惑浮上)		
1992年10月			チームスピリット実施発表	
1993年2月				IAEAによる特別査察要求を拒否
1993年3月				IAEA脱退方針を発表
1993年4月			IAEA理事会が安保理付託決議	
1993年5月		IAEA査察受け入れ	安保理決議825採択	
1993年6月	NYで高官協議・共同声明	NPT脱退留保		
1993年7月	ジュネーブで高官協議			
	軽水炉への転換支援を原則認める			
1993年12月			在韓米軍司令官がパトリオット配置要求	
1993年12月	NY協議 チームスピリット94中止方針	査察受け入れ合意		
1994年1月			パトリオット部隊配備計画発表	米非難声明 核活動凍結解除の脅し
1994年2月	米朝共同声明(12月合意を公表)	保障措置でIAEAと合意		
1994年3月	チームスピリット中止表明、高官協議第3ラウンドへ	IAEA査察開始 南北対話開始		
			IAEAが再処理疑惑提起	南北対話決裂「火の海」発言
1994年4月			パトリオット部隊が韓国到着。チームスピリット復活へ	朝鮮戦争停戦協定は無効と表明
1994年5月				燃料棒抜き取り開始
1994年6月	カーター訪朝			
1994年7月	ジュネーブで第3ラウンド			
1994年8月	第3ラウンド継続 共同声明			
1994年10月	米朝枠組み合意	米朝枠組み合意		

オバマ政権は、JCPOA について、イランへの関与を継続することで、合意の信頼性を高める狙いを持っていた。JCPOA がイランの核計画を制限する 10～15 年の期限の間に、米国とイランの関係改善やイランの国際社会への取り込みを進め、合意期限が切れたとき

にはイランが核兵器を保有する意図も保有する必要もなくなっている、という状況を作ろうとしていたと考えられる。履行期間が長期間に及ぶロードマップ方式の核合意は、このように相手国との二国間関係の改善や、相手国の体制の肯定的変化に期待する部分が多いといえる。米国務次官としてイランとの交渉を担当したシャーマン (Wendy R. Sherman) は、「JCPOA を交渉した我々の誰も、イランが一夜のうちに変化するとは期待していなかった。合意は常に最初の一步を意図していた。イランの人々もそれを理解しているように見えた」と述べている⁶³³。

ただ、JCPOA に米イラン関係の改善に関する条項がなく、北朝鮮に対するのと同様に、米国がイランに対する TFT 戦略を長期間維持することが困難な点を考えれば、オバマ政権の見方は楽観的すぎたと指摘することができよう。

⁶³³ Sherman, *Not For the Faint of Heart*, p.217.

結論

(1) 核問題における多国間強制外交の効果

① 多国間強制外交の効果について

ここまで、レーガンからオバマまで、歴代米政権の核不拡散政策を中心に、いかなる形態の強制外交や安心供与の約束が相手国の核開発を阻止するうえで効果を持つのかを考察してきた。序論で、仮説①「多国間による強制外交は単独での強制外交よりも、相手国の核放棄や核合意の信頼性を高めるうえで肯定的な影響を与えられる」を提起したが、リビアの核放棄や JCPOA に至るプロセスでこの仮説が適用されることが示された。

米国のジョージ・H・W・ブッシュ政権はリビアの核問題で、オバマ政権はイランの核問題でそれぞれ、安保理制裁と米国独自の制裁を組み合わせた多国間強制外交を推進した。リビアとイランの核合意に至るプロセスで共通しているのは、リビアの場合は英国、イランの場合は EU 3 という、米国の背後で相手国との仲介や安心供与の役割を果たした国の存在であろう。

英国は、リビアのカダフィ政権の米国に対する不信を取り除き、カダフィ政権への安心供与の約束の信頼性を高めるうえで重要な役割を演じた。米国の強制外交に英国が加わったことで、威嚇と関与の効果を高めたことが示された。英国はリビアに積極的安全保証を約束し、米国の安心供与が不十分だった点を補完していた。また、リビアの WMD 問題を協議する前に、米英がまずロッカビー事件の解決に向けたリビアとの秘密交渉で相互信頼を高めたことが、WMD 交渉を加速させた側面があった。自国の原則に基づいて強硬外交を一方向的に進めるのではなく、媒介となる国も活用しながら、相手国を理解し、相手国への約束や威嚇を正しく伝える重要性が示されたといえる⁶³⁴。

オバマ政権のイランへの強制外交でも、イランに対する経済制裁の効果を高めたり、見返りとして与える「アメ」(褒賞)のコストを分担したりするうえで、米国に英仏独中露が加わった多国間の枠組みが機能した。

一方で、米朝枠組み合意の分析からは、米国単独のリアリスト型の強制外交は、威嚇を高める点では効果があることがわかった。米国が単独で北朝鮮への軍事攻撃を検討し、安保理制裁の推進を図ったことが、北朝鮮に米国との対話と枠組み合意を促す一因となったのは確かである。しかし、枠組み合意のその後の推移をみると、単独の強制外交による核

⁶³⁴ Jervis, *American Foreign Policy*, p.129.

合意は、持続性に問題が生じやすいという負の側面が大きいことも明らかになった。枠組み合意は米国単独の強制外交であったゆえに、クリントン政権からブッシュ政権に移行した段階で合意自体が見直され、日韓などの関係国が合意を支えることもできなかった。合意内容の軽水炉建設の費用負担を巡り、日米韓が紛糾し、合意の維持が難航した点も、単独の強制外交の欠点といえる。非核化合意の成立から維持、合意履行までのプロセスを総合的に考えれば、「多国間強制外交が単独の強制外交よりも非核化の成果を生みやすい」という仮説を覆す論拠として、枠組み合意の事例を挙げることは難しい。

一方、6 か国協議の共同声明の分析では、多国間の枠組みをとっても、各プレーヤーが威嚇の手段やコストの負担で一致しなければ強制外交の要件を満たさないことが示された。多国間による強制外交を成立させることの難しさが表れていたと言える。

そもそも、ブッシュ政権が6 か国協議の枠組みを選んだのは、多国間による強制外交を進めるという積極的な理由よりも、クリントン政権がとった北朝鮮との二国間アプローチを否定するという受動的な要素が大きかった⁶³⁵。また、リビア核問題での英国のように、日本と韓国は米朝間の仲介役として多国間強制外交の効果を高められる立場にあったが、米国はそれを望まず、実現しなかった⁶³⁶。日韓にもそうした役割を積極的に果たそうとする意思は見られなかった。

ブッシュ政権において、ボルトン国務次官やジョセフ NSC 不拡散戦略上級部長らのグループは、北朝鮮との対話や関与自体を「悪」とみなしていた。ボルトンは「北朝鮮が自主的に核計画を放棄するとは思えない。北朝鮮には、核計画放棄の約束と引き換えに日米韓から経済的、政治的利益を引き出そうとする動機はあるが、自分たちが行動する段になると、いつも何もやらない」と指摘している⁶³⁷。こうしたネオコンの存在が大きかったこともあって、北朝鮮やイランの核問題に対するブッシュ政権の政策は、目的が相手国の体制転換なのか行動の転換なのかが、不明確だったり、一貫性に欠いていたりしていた。こうした戦略や政策のあいまいさは、北朝鮮が核能力の実態を不透明にしたまま、核開発が米国からの「抑止目的」だと主張することへの正当性を与え、米国に対する交渉力を高めた側面がある⁶³⁸。ブッシュ政権の政策目的の不明確さは、米国が北朝鮮やイランに対する多国間強制外交の枠組みを形成し、参加国に対する指導力を高めることにおいて不利に働いたと考えられる。

⁶³⁵ 船橋『ザ・ペニンシュラ・クエスチョン』258 頁。

⁶³⁶ 船橋『ザ・ペニンシュラ・クエスチョン』565—566 頁。

⁶³⁷ ボルトンのインタビュー。2008 年 3 月 13 日。米ワシントン。

⁶³⁸ Litwak, “Living with Ambiguity,” p.92.

② リアリスト型と制度主義者型の強制外交を組み合わせる効果について

序論で提起した仮説②の「リアリスト型の強制外交と制度主義者型の強制外交を組み合わせた場合、有効な成果を生み出すことができる」という点も、イランやリビアの事例研究を通じて裏付けられた。リビアへの制裁を強め、カダフィに核放棄を決断させたプロセスでは、第1段階の極めて限定的な米欧協力から、第2段階の安保理の伝統的な制裁による経済圧力、第3段階の米英の緊密な協力という経緯を経て、米英主導の強制外交と安保理制裁の効果が相乗的に高まったといえる⁶³⁹。

イランに対する強制外交では、米国主導のセカンダリー・サンクションというリアリスト型の強制外交と、国連安保理制裁という制度主義者型の強制外交が機能的に組み合わせられ、成果を生んだ。イランへの制裁が効力を発揮したのは、安保理制裁を基に、オバマ政権が米国の国内法を整備し、イランの原油禁輸や金融取引の停止を欧州諸国や日本、中国などに徹底できたことが大きかった。北朝鮮の場合は、貿易量がイランと比べて小さく、主な取引相手は中国に限られるのに対し、イランは原油取引を通じて世界各国とつながり、取引相手は広範な国に及んでいた。こうした要素が多国間強制外交の成功の度合いを高めたと考えられる。

米国主導のセカンダリー・サンクションは、関係国の企業が制裁を履行しない場合、米国の金融市場から締め出されるという即効的な仕組みのため、制裁体制の整備や強化に必要な時間は、安保理の制裁体制より短くなると考えられる。各国の金融機関が「米規制当局の代理組織」として、制裁対象の国家や企業、個人にペナルティを科す役割を担うことになるからだ⁶⁴⁰。これに対し、安保理制裁は即効性には欠けるが、相手国の核開発を遅らせる役割は期待できる。安保理制裁は、北朝鮮の核・弾道ミサイル計画のスケジュールを遅らせ、資金調達を止める一定の効果があつたと、安保理の専門家パネルの報告書で指摘されている⁶⁴¹。北朝鮮が制裁解除をことあるごとに要求していることから、そのことは示されているといえる。安保理制裁は、常任理事国である米英仏中露の総意による威嚇という側面があり、米国のリアリスト型の威嚇と組み合わせた多国間強制外交となった場合は、より効果を上げることが期待される。

ここで問題となるのは、米国がリアリスト型と制度主義型の強制外交を組み合わせる力（パワー）を持っているかどうかだろう。

⁶³⁹ Ibid, p.82.

⁶⁴⁰ ヘンリー・ファレル、アブラハム・ニューマン「米金融帝国の黄昏—金融制裁で損なわれるパワー」『フォーリン・アフェアーズ・リポート』2020年3月号。93頁。

⁶⁴¹ 浅田「北朝鮮の核開発と国連の制裁」114頁。

リビアの核放棄の事例のように、1990年代初期の冷戦終結と湾岸戦争によって米国の力の優越性が高まっていた時期は、米国は力を背景としたリアリスト型と、米国に対する国際社会の信頼を背景とした制度主義者型の強制外交を組み合わせ、多国間強制外交を展開できる状況にあった。しかし、米国がイラク戦争で疲弊し、力の行使の信憑性が低下した結果、リアリスト型の強制外交の推進力は減退したといえる。制度主義者型の強制外交においても、イラク戦争によって米国の国際的信用度が低下したことで、安保理制裁の策定や履行において関係国の協力を得るのは難しくなった。また、冷戦終結直後と比べ、中国とロシアの力が増大し、北朝鮮やイランに対する安保理制裁への反対、抵抗姿勢を強めたことは、強制外交を活用した非核化のプロセスをより困難にしたと考えられる。

(2) 核抑止力保持を目的とする国に対する強制外交の限界

リビア、北朝鮮、イランの核開発の推進要因を分析した結果、北朝鮮が核抑止力の保持を最も長期間にわたり、かつ最も明確に動機としていることがわかった。この場合、強制外交の効果には限界があると考えられる。北朝鮮が米国などによる安全の保証を信頼したうえで核兵器を放棄する可能性は小さく、北朝鮮内部の政治事情をみても、軍部は自らの基盤の弱体化を懸念し、核放棄には同意しないとの見方が強いからだ⁶⁴²。国際社会が北朝鮮の核放棄の対価として経済制裁の解除や経済支援を行っても、北朝鮮の指導層が諸外国との経済関係拡大によって、閉鎖体制の維持が困難になり体制が崩壊する可能性を懸念する以上、経済誘因策の効果も限定的にならざるをえない⁶⁴³。

米国の保守派の間には、カダフィ大佐が核を放棄した「リビア・モデル」を北朝鮮に適用すべきとの議論があったが、リビアが石油収入で自立できる経済体制だったのに対し、北朝鮮の経済体制は小規模かつ閉鎖的であり、核開発は体制の切迫した生存問題と直結するため、援用は困難だと考えられている⁶⁴⁴。さらに、リビアやイランの核開発は、核協議が始まった時点ではまだ初期～中期の段階だったのに対し、北朝鮮は核爆弾を大量に生産、保有する態勢を整えてきたという違いもある。そもそも、北朝鮮が当初、電力目的として開発した原子炉も、枠組み合意が提供を約束した軽水炉も、北朝鮮の電力不足による経済難を解決できるものであったかどうかは疑わしい⁶⁴⁵。電力確保は表向きの目的であり、核兵器の保持が真の目的であったとの見方が強い。

⁶⁴² チェ・ギョ Chol『北核問題』197—198頁。

⁶⁴³ 同上、197—198頁。

⁶⁴⁴ 同上、198頁。

⁶⁴⁵ Marcus Noland, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreas*, (Washington, DC: Institute for International Economics, 2000), p.166.

とはいえ、北朝鮮が核実験を行い、核爆発能力を獲得する前の段階では、外交と関与によって核開発を停止させ、核放棄に導く余地はまだあったといえる。1999年から2002年ごろまで、北朝鮮は、核・ミサイル開発を少なくとも凍結する路線をとり、日米韓との関係改善や経済支援の獲得を模索していたと考えられる。金正日は、米朝枠組み合意とクリントン政権との関係改善をもとに、「微笑外交」を展開した。2000年に史上初の南北首脳会談を行い、その後は小泉純一郎首相との初の日朝首脳会談にも踏み切った。枠組み合意で米国から譲歩を得たことは、国内で軍部の影響力を抑え、外交を展開する余地を大きくしたと考えられる。1999年5月、金正日は平壤駐在の中国大使を呼び、中国の改革開放を称賛した。2000年3月には、平壤の中国大使館への異例の訪問を行った。金正日が韓国の金大中大統領と署名した2000年6月15日の南北共同宣言に基づき、閣僚級会談や離散家族再会など、南北の協力、交流、対話が継続・拡大していった。その後も、プーチン露大統領が訪朝し、北朝鮮とイタリア、豪州、英国、オランダ、ドイツなどとの外交関係樹立が相次いで実現した。2001年1月には、金正日が上海を視察し、中国式の改革・開放を学ぶ意図があるとも受け取られた。

しかし、こうした動きの集大成として北朝鮮が目指していたクリントン米大統領の平壤訪問は実現せず、2001年1月のブッシュ大統領就任で、枠組み合意履行と米朝関係改善の機運は失われた。一方で、北朝鮮がクリントン政権の末期に、金倉里の地下秘密核施設に関する疑惑を巡って食料支援を獲得しようとするなど米国を翻弄し、長距離弾道ミサイル「テポドン」の発射実験を行ったのは、米国への疑心がぬぐえなかったことの表れであり、この時点ですでに核開発の継続・再開に着手していた可能性がある。

2006年の核実験によって、北朝鮮の核開発を巡る状況には大きな変化が生まれた。核実験を強行した背景については、以下の要素が指摘されている⁶⁴⁶。

①枠組み合意の破綻で新たなプルトニウムの調達が可能になり、核開発計画が実験を可能にする水準に達した。

②米国のBDA制裁によって、北朝鮮が外交解決の不可能性を確信した。

③イラク情勢の泥沼化やイラン核問題が米国の手を縛り、朝鮮半島での軍事的対応を著しく困難にするという、北朝鮮にとっての「国際情勢の成熟」があった。

④米議会中間選挙の1か月前という、ブッシュ政権を揺さぶるタイミングだった。

この結果、北朝鮮の核開発は、それ以前の表向きは平和利用目的を主張していた状態から、軍事目的の核開発を公言する段階へと移行した。北朝鮮が核兵器開発を公にした状況下で、いかなる関与や制裁が非核化に効果を持つのかというのは、重い課題である。2007

⁶⁴⁶ 小此木「総論」小此木編『危機の朝鮮半島』3頁。

年1月、ベルリンでの米朝協議で、米国は非核化の見返りとして、相互の首都に利益代表部を設置することを提案した。連絡事務所の設置は、外交関係の安定化や、米国の外交官が常駐している状態で平壤への不意の米軍の攻撃は起こりにくいという安全保障環境の改善にもつながる。だが、米国のヒル国務次官補の提案に対し、北朝鮮の金桂寛外務次官は、利益代表部の設置に全く関心を持っていないとの立場を示した⁶⁴⁷。むしろ、米国の外交官が北朝鮮に駐在し、北朝鮮社会に接触することによる悪影響を嫌ったという。

北朝鮮の外務省報道官は、2015年のJCPOA合意の後、北朝鮮は核保有国であるため、イランとは事情が全く異なるとして、「われわれは、一方的に先んじて核を凍結したり、放棄したりすることを論じる対話には全く関心がない」と断言した⁶⁴⁸。核保有に至っていないイランには、核計画の制限と引き換えに制裁解除などを得られる利益があっても、北朝鮮は核保有国なのだから事情が異なるということを強調したものだ。冷戦時代の米ソ核軍縮協議のような対等な立場での交渉しか応じるつもりはないという姿勢の表明だと言える。

北朝鮮が核実験を行うまでは、米国の北朝鮮に対する安心供与の約束が核協議の進展に一定の役割を果たしていた。米国は枠組み合意と6か国協議の共同声明で、「核兵器などで北朝鮮を攻撃しない」とする消極的安全保証を与え、2000年の米朝共同コミュニケでは、「敵対関係の解消」をうたった「より一般的な安全の保証」に踏み切った⁶⁴⁹。

しかし、北朝鮮が核抑止力目的の核保有を宣言した後は、安心供与の役割は低下せざるをえない。北朝鮮はゲーム理論の抑止ゲームに基づく行動をとることが想定されるからだ。北朝鮮にとって、「戦争」「降伏」「現状維持」のうち、米国の攻撃を自制させる「現状維持」に最高の利得があるため、核抑止力を確保して米国への報復能力を示すほうが「現状維持」になりやすく、また、安心供与モデルのゲームによる分析でも、米国が安心供与の約束を履行せずに「破滅」に追い込んでいく可能性を考えれば、北朝鮮は核を放棄しない可能性が大きい⁶⁵⁰。強制外交によって北朝鮮への軍事的圧力を強めても、安心供与の約束を行っても、このジレンマを解決するのは困難であると考えられる。

(3) 核合意の成立、維持の条件

⁶⁴⁷ Hill, *Outpost*, p.254.

⁶⁴⁸ 「朝鮮外務省 イラン核協議妥結を朝鮮と連結させている米国を断罪」(2015年7月21日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2015年7月21日。

<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>。2020年9月15日アクセス。

⁶⁴⁹ John S. Park, "Assessing the Role of Security Assurances in Dealing with North Korea," Knopf ed., *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*, p.190.

⁶⁵⁰ 宮本「北朝鮮の外交・安全保障の研究方法論と試論」9—11頁。

核合意を成立、維持させるうえで望ましい条件について、序論で4つの仮説を提示した。これらがリビアや北朝鮮、イランの核問題に適用されることを以下で論じる。

①合意方式における一括包括方式の有効性

リビアやイランの核合意では、相手国の核開発能力の削減について、相手国への見返りの提供とほぼ同時に一気に実現する一括包括方式がとられた。米朝枠組み合意や6か国協議共同声明など、非核化の達成目標を十数年後に置くロードマップ方式の合意と比べて、一括包括方式の合意は非核化の目標を達成しやすく、合意が維持される期間がより長くなる見込みが大きいことが示された。

JCPOAでは、「イランの核爆弾製造までに1年以上かかる」体制を作るための最初の措置として、遠心分離器の大幅削減や濃縮済みウランの国外搬出が直ちに実行された。これらはIAEAによる検証も行われている。リビアも、米英との合意から1年以内に大量破壊兵器開発計画の要素の廃棄を完了した。

ただ、リビアの場合は、WMD廃棄合意の前段階として、リビアのテロ問題を巡り、米英との対話と信頼構築のプロセスがあったことには留意する必要がある。テロ問題をまず解決し、その後にWMD問題を討議するという方針を米英が立てていたことを踏まえれば、リビアのテロ・WMD問題の解決を目指す包括的なロードマップの最終段階に、リビアの核放棄があったと位置付けることもできよう。リビアの核放棄の前には、英国とリビアの関係正常化があり、英国が米国とリビアの交渉を仲介した。これもロードマップのプロセスの一環と言える。リビアのプロセスは、時間をかけて信頼を醸成するロードマップ方式の利点と、非核化を一気に達成する一括包括方式の長所の双方を兼ね備えているとも考えられよう。

一方、北朝鮮は「核施設の解体」を合意のロードマップの最後の行動にとっておき、前段階の措置の「核施設の稼働凍結」や「核実験凍結」などでその都度、制裁解除などの見返りを得ようとする戦術をとった。この場合、交渉のイニシアチブは北朝鮮側が持つことが多く、北朝鮮は非核化の最終決断と具体的行動をいつまでも先延ばしにして、核開発体制を維持しながら対価を得られることになる。北朝鮮が小刻みなディールで見返りを得る「サラミ戦術」や、必要のないカードを高く見せ、引き換えに米国から核心のカードを得ようとする戦略を、米国は結果的に許してしまった⁶⁵¹。こうした点は、ロードマップ方式の核合意の脆弱性だといえる。その有効性を高めるには、核施設の無能力化といった非核

⁶⁵¹ グローバル・オピニオン「米朝、非核化の全体像を」元韓国大統領外交安保首席秘書官 千英宇氏『日本経済新聞』2019年5月30日。7面。

化の具体的な措置をロードマップの初期段階に据えることが必要だと考えられる。

長期にわたるロードマップ方式の合意では、相手国の政治体制の影響も考慮することが求められよう。北朝鮮は独裁体制を敷き、イランも最高指導者の権限が強い。両国の指導者には任期はなく、米国の大統領のように政策の継続性が任期満了や落選によって縛られることもない。強権的な体制の国家はその分、米国よりも長期的、戦略的な視点から核計画や核協議の構想を練ることが可能になる。イランのザリフ外相は JCPOA の合意の直後に「米国は4年、イランは100年で物事を考える」と語った⁶⁵²。米国にとっては、こうした違いを克服し、長期的な視点で不拡散政策を構想していくことが、核合意の有効性を高めるうえで重要な課題だといえる。

②TFT（行動対行動）の原則維持の有効性

TFT を積み重ねることが、核開発を企図する国との信頼関係や、核合意の有効性を高めることがリビアや北朝鮮、イランの核問題の事例で示された。ここで注意すべきは、非核化の協議プロセスを公開し、TFT を公に確認しながら進めるのか、秘密交渉で TFT を重ねていくのかによって、結果が変わる可能性があるということだろう。

リビアの WMD 廃棄のプロセスでは、英米とリビアは秘密交渉形式をとり、交渉の事実やその内容は合意発表時まで明らかにされなかった。韓国、日本、スウェーデンのケースでも、これらの国が核兵器計画を実際に推進したか、潜在的に推進することができた状況において、米国が水面下の交渉で圧力をかけ、計画を廃棄させた。非核化に向けた強制外交で「見返り」を与える場合でも、国内観衆要因による悪影響を回避するため、その内容を公表しない方が核合意を形成しやすいと考えられる。キューバ危機の際、ケネディ米大統領はソ連に対する妥協策として、トルコに配備するミサイルの撤去を約束したが、この事実は公表しなかった⁶⁵³。核合意の際も、こうした「見返り」のあいまい化は有効な手段だといえる。

そもそも、NPT に違反する核兵器開発を公言して推進する方が例外的であり、北朝鮮は特殊な事例だといえる。核兵器計画がすでに公になっている場合は、秘密交渉は行いづらい。北朝鮮の立場では、核開発凍結などの「対価」をつり上げるために、核開発や核協議のプロセスを公開した方が有利だと考えている可能性が高い。

相手国が核兵器開発を継続、拡大して危機をエスカレートさせた場合は、TFT の原則を

⁶⁵² 酒井圭吾「[ワールド・ビュー] イラン 米大統領選への視線」『読売新聞』2020年2月23日。7頁。

⁶⁵³ Allison, “The Cuban Missile Crisis at 50.”

維持するうえでも、相手国への軍事行動の検討が不可欠となろう。だが、1990年代のインド、パキスタンや2006年以降の北朝鮮のように、核開発がブレイクアウトの状態に達してしまった国に、軍事行動のコストをかけた政策をとれるのかという問題が生じる⁶⁵⁴。北朝鮮が米本土に到達可能な核ミサイルを完成させ、核抑止力を確立した場合、米国は自国の国民を犠牲にして北朝鮮との紛争に介入する覚悟を迫られることになり、エスカレーション・ラダーによる抑止は期待しにくくなる⁶⁵⁵。これは、すでに核を保有している国に対するTFTに基づく強制外交の限界と指摘されよう。「行動対行動」を積み重ねることは有益だが、TFTには、一方が1回でも裏切れば失敗という側面があり、その原則を維持するのは容易ではない。

③ セカンダリー・サンクションの有効性

国民生活への直接の打撃を避ける制度主義者型の強制外交のスマート・サンクションよりも、リアリスト型の強制外交に基づく米国主導のセカンダリー・サンクションの方が、核開発推進国の行動を変えさせる上で有効であるという仮説が、イランや北朝鮮の事例から裏付けられた。

イランの核・ミサイル関連物質の調達阻止に重点を置く国連安保理制裁は、スマート・サンクションとしてイランの国民生活への打撃は抑えられたが、核計画の制限には十分に機能しなかった。これに対し、米国のセカンダリー・サンクションは、イランを核協議のテーブルに付かせ、核計画の制限に応じさせるうえで大きな役割を果たしたことが、JCPOAの分析から示された。米国が主導したイランに対する原油禁輸や金融制裁は、イランの国民生活に打撃を与え、保守強硬派から保守穏健派へのイラン大統領の交代をもたらす一因にもなっていた。オバマ政権が国内法を整備して進めたセカンダリー・サンクションは、米国内でも超党派の支持を得やすい側面がある⁶⁵⁶。イラン制裁では、EU3を中心とする欧州諸国や日本などが、米国とともに制裁を主導する国(leading sender)となり、米国主導の強制外交に協力した。

一方、北朝鮮制裁では、国連安保理決議のスマート・サンクションが長く続き、leading

⁶⁵⁴ Bob Carbaugh, "Sanctions and Nuclear Proliferation," *VOX CEPR's Policy Portal*, February 23, 2009, <<https://voxeu.org/article/sanctions-and-nuclear-proliferation>>, accessed on March 10, 2019. 一政『核不拡散と経済制裁』31頁。

⁶⁵⁵ 倉田秀也「日米韓安保体制の動揺と変革 米韓同盟の『復元』と日米同盟の『更新』」小倉和夫・康仁徳、日本経済研究センター編『解剖 北朝鮮リスク』(日本経済新聞出版社、2016年)282頁。

⁶⁵⁶ Drezner, "An Analytically Eclectic Approach to Sanctions and Nonproliferation," Solingen eds., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Nonproliferation*, pp.158—159.

sender となるべき中国は、米国主導の強制外交への協力に抵抗を続けてきた。北朝鮮の核問題における米国のセカンダリー・サンクションは、オバマ政権の後期になってようやく始まり、トランプ政権に引き継がれた。イラン関連のセカンダリー・サンクションでは、ロシア、中国が協力的だったのに対し、北朝鮮関連のセカンダリー・サンクションでは、中国の協力を得られなかった。北朝鮮への制裁を徹底できなかったのは、オバマ政権が米中関係全般への悪影響を恐れて、中国企業へのセカンダリー・サンクションの適用を控えていた事情もある。オバマ政権で財務次官を務め、イランへの金融制裁を主導したデビッド・コーエンは、米国が歴史的に中国に対するセカンダリー・サンクションに消極的だったことが、北朝鮮への制裁が効果をあげていない原因だと論じている⁶⁵⁷。セカンダリー・サンクションは、中国などの金融機関に、「米国の金融システムへのアクセスとドル決済を放棄してまで、米国の制裁下にある銀行との取引の維持を選ぶか」という厳しい選択を突きつけることになるからだ⁶⁵⁸。イラン関連のセカンダリー・サンクションでは、中国の Kunlun Bank がイランの銀行との取引を続けたため、米財務省が米金融システムから排除する制裁を発動したところ、中国政府は水面下で圧力をかけて、Kunlun Bank にイランとの取引を停止させたという⁶⁵⁹。

オバマ政権 1 期目に東アジア・太平洋担当の国務次官補を務めたカート・キャンベルは、「アジアの大きくて、かつ影響力のある経済国」が核開発を進める国への制裁に協力しなければ制裁の効果は極めて弱くなると指摘し、イランに対する制裁の成功は「中国、インドなどのアジアの主要な国々と（制裁）発動の条件をまとめあげる能力をワシントンが発揮した」ためだと述べている⁶⁶⁰。

問題は、中国が米国主導のセカンダリー・サンクションに協力するコストをどうとらえているかだろう。第 1 部で論じたドレズナーの仮説 1 に、「いかなる威圧的な出来事も、制裁実施国に、制裁対象国よりも大きな機会費用を生むべきではない」とある。中国は、北朝鮮の非核化の意義は認めつつ、朝鮮半島の安定の維持を最重要目標とし、核問題に端を発する紛争やパワー・バランスの変化は自国にとってコストになるととらえている。このことから、中国は常に、北朝鮮経済を麻痺させる石油禁輸などの制裁には後ろ向きの態度をとり続け、水面下での交易も辞さないと考えられる。

⁶⁵⁷ David.S. Cohen, “One Powerful Weapon to Use Against North Korea,” *Washington Post*, April 21, 2017, <https://www.washingtonpost.com/opinions/one-powerful-weapon-to-use-against-north-korea/2017/04/21/ddbb9702-26c2-11e7-bb9d-8cd6118e1409_story.html?utm_term=.76794cf5688d>, accessed on April 24, 2017.

⁶⁵⁸ Ibid.

⁶⁵⁹ Ibid.

⁶⁶⁰ カート・キャンベル『THE PIVOT アメリカのアジア・シフト』村井浩起訳（日本経済新聞出版社、2017 年）243 頁。

ドレズナーの仮説3の「制裁対象国と実施国の暗礁（deadlock）による機会費用の差が増大するときに、対象国の譲歩は増大する」という点から考察した場合、中朝関係が悪化しても、「北朝鮮の現体制の維持」を最優先する点で中朝は一致しており、機会費用の差は増大しない。よって、北朝鮮は中国に圧力を加えられても譲歩しないと考えられる。

仮説4の「制裁対象国と実施国がたがいにより緊密に協力した場合に、対象国の譲歩は増大する」という点でも、中朝関係が一定の緊張関係にあることが、中国の制裁効果を弱めていることにつながっているといえる。中国はロシアと共に、2017年秋から、「米韓が大規模な合同軍事演習を凍結するのと同時に、北朝鮮が核実験と弾道ミサイル発射を凍結する」という「同時凍結」提案を行い、米国と北朝鮮の仲介役を務めようとした。だが、北朝鮮は当時、中国が米国に協力して圧力を強めているとみて反発しており、「同時凍結」が実現したのは、金正恩が2018年に中国を訪問して中朝関係が改善に転じてからだった。

米国主導のセカンダリー・サンクションや多国間の制裁体制の効果は、国際経済秩序に関わる問題でもある⁶⁶¹。米国主導のセカンダリー・サンクションが一定の効果を発揮するのは、米国が国際債権者（international creditor）、ネットワーク、通貨、ガバナンス能力といった指標からみて、国際金融体制の覇権を依然として握っており、政策目標の実現に向けた説得や威圧にその力を使うことができるからだ⁶⁶²。だが、米国のドル体制の覇権的な力が、中国元やデジタル通貨の台頭によって衰えた場合、国際政治もその影響を受けることが避けられない。米国主導のセカンダリー・サンクションの効力を見極める際は、こうした経済秩序の変動にも目配りする必要がある。

④安心供与と安全保障環境の改善

核開発を企図する国の安全保障環境に考慮し、安心供与の約束を行うことが、非核化の促進に一定の効果を持つという仮説が、北朝鮮の枠組み合意やリビアの核放棄の事例で適用されることが実証された。安心供与は、相手国の核開発放棄に対する TFT の要素としても、核合意の信頼性を高めて長期間維持させる材料としても、有効であると考えられる。南アフリカの核廃棄の事例で示されたように、核抑止力を必要とする敵対国の脅威が低減することや、潜在的な脅威の削減を通じた安全保障環境の改善も、非核化の有効性を高める要素となる。これらのことから、多国間強制外交の枠組みが核問題の解決能力を持つに

⁶⁶¹ Solingen, "Introduction: The Domestic Distributional Effects of Sanctions and Positive Inducements," p.5.

⁶⁶² Leslie Elliott Armijo, Daniel C. Tirone & Hyoung-kyu Chey, "The Monetary and Financial Powers of States: Theory, Dataset, and Observations on the Trajectory of American Dominance," *New Political Economy*, 25:2, pp.174—194.

は、地域安全保障の視点を組み込んでいるかどうか大きな要素の一つとなると考えられる⁶⁶³。

ただし、結論（２）「核抑止力保持を目的とする国に対する強制外交の限界」で論じたように、核爆発能力を獲得した北朝鮮に対する安心供与には限界がある。北朝鮮に核の傘を提供できる核保有国の出現や、北朝鮮の全方位外交による国際社会での地位向上を通じて北朝鮮が核放棄を考える可能性も指摘されるが、中国、ロシアが核の傘を提供する見込みはなく、北朝鮮の全方位外交も現実性に乏しい⁶⁶⁴。

北朝鮮への安心供与の変数の一つは、韓国のその時々政権が北朝鮮とどのような関係を築き、どのような脅威認識を持っているかであろう。

ジョージ・H・W・ブッシュ政権時代の 1991 年夏に作られた米 국무省の機密文書からは、この問題の複雑さがうかがえる。北朝鮮核問題に対する米韓の基本的立場について、國務省文書は「朝鮮半島の平和と安定の主要な要素に関する北朝鮮との議論は、韓国が主導する」と記し、韓国の安全保障と盧泰愚政権の主体性に配慮する姿勢を示していた⁶⁶⁵。盧泰愚の後の金泳三政権は、北朝鮮の脅威を重大視し、「北朝鮮との対話は韓国が主導する」という立場にこだわった。米朝協議や米朝合意には否定的な考えで、米朝協議を妨害するような言動もあった。これにより、米国のクリントン政権は日韓と連携した多国間強制外交は困難とみて、米国単独の強制外交に傾き、米国が主導する形で北朝鮮に安心供与の約束を行った。

その後の韓国の進歩派勢力の金大中、盧武鉉政権は、南北首脳会談などを通じて北朝鮮への関与と信頼関係構築に取り組み、米国に北朝鮮への安心供与を促した。一方、保守派の李明博政権や朴槿恵政権は、米韓同盟と北朝鮮抑止を重視し、南北対話には否定的だった。この間、オバマ政権は北朝鮮に対する「戦略的忍耐」政策を打ち出し、関与を弱め、核・ミサイル開発が事実上放置されたが、韓国は米国に北朝鮮への圧力強化を求めることも対話を促すこともほとんどしなかった。米韓がこうした「様子見」をとる局面では、北朝鮮との間で安心供与を取り入れた核合意を形成する余地は小さかったといえる。

リビアの核放棄でも、米英による安心供与が重要な役割を果たした。ただし、核合意に

⁶⁶³ 倉田「核不拡散義務不順守と多国間協議の力学」92—95 頁。

⁶⁶⁴ 宮本悟「同盟関係が南北朝鮮の全方位外交と核開発に与えた影響——〈見捨てられ〉と〈巻き込まれ〉の視点から——」『聖学院大学総合研究所紀要』(No.45 2009-09) 376 頁。

⁶⁶⁵ Paper, US-ROK Basic Positions, ca. August/September 1991, Secret, “Engaging North Korea: Evidence from the Bush I Administration,” *National Security Archive*, November 8, 2017, <<https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/korea-nuclear-vault/2017-11-08/bush-43-chose-diplomacy-over-military-force-north-korea>>, accessed on March 19, 2019.

おける安心供与や関係改善は、あくまで核問題の文脈に限られるという点は留意しなければならないだろう。カダフィ政権は 2011 年に、リビア内戦での反対派への攻撃を深刻な人権侵害行為とみなされ、米英仏などの多国籍軍による空爆を受け、崩壊した。核合意で安心供与が盛り込まれていたとしても、核とは別の分野で国際規範に著しく違反する行為があった場合は、安心供与は無効になると考えられる⁶⁶⁶

一方、JCPOA には、米国のイランに対する安心供与や米国とイランの関係改善は含まれていない。米国の議会や保守派の世論、イスラエルやサウジアラビアなどの反対を踏まえれば、イランへの安心供与や体制保証は現実的ではなかったと考えられる。トランプ政権による JCPOA 離脱の動きは、JCPOA の欠陥に基づくものではなく、イランとの関係改善に対する米国内の抵抗がもたらしたものだと言われている⁶⁶⁷。

北朝鮮に対する安心供与の限界や、イランに安心供与の約束を行う困難さを踏まえた場合、相手国の安全保障にかかわる核問題以外の問題を、核協議と核合意にリンケージさせる取り組みが重要となろう。ジョージが「ポジティブ・リンケージ (positive linkage=肯定的連関)」と名付けた連関は、例えば北朝鮮の場合、廃棄すべき核兵器計画に、ミサイル計画やミサイル技術の輸出も含めることを意味する⁶⁶⁸。クリントン政権は枠組み合意を補完する措置として、北朝鮮のミサイルの製造・配備規制や輸出禁止と引き換えに、関係国が北朝鮮の衛星打ち上げを代行し、米朝が国交を完全に正常化する包括的な合意を模索したが、北朝鮮の同意を得ることができなかった⁶⁶⁹。

イランの場合も、核計画だけでなく、弾道ミサイル開発やイスラム教シーア派武装組織に対する支援を通じた地域紛争への介入が問題視されている。トランプ政権が主張するように、JCPOA にこれらへの要素への対処が含まれていれば、合意の信頼性や安定性はより増したと思われる。一方で、核合意に多様な要素を盛り込もうとすれば、交渉が長期化、難航するのは避けられない。非核化の目標を拡散させることは、強制外交の効果を低める可能性がある。これらの問題のバランスをどうとるかは、核問題とその他の安全保障問題への対処をリンケージさせた強制外交の課題といえるだろう。

⁶⁶⁶ Bowen, “Libya, Nuclear Rollbacks,” p.90

⁶⁶⁷ Parsi, *Losing an Enemy*, p.380.

⁶⁶⁸ Alexander L. George, “Strategies for Facilitating Cooperation,” George, Philip J. Farley and Alexander Dallin eds., *US-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons* (New York: Oxford University Press, 1988), p.694. Curtis H. Martin, “Lessons of the Agreed Framework for Using Engagement As a Nonproliferation Tool,” *The Nonproliferation Review*, Fall 1999, p.36.

⁶⁶⁹ Albright, *Madam Secretary*, pp.468—470. 春原剛『米朝対立 核危機の十年』（日本経済新聞社、2004 年）305—310 頁。

(4) まとめ

立場や考え方が異なる国が外交交渉で合意に達するには、双方が歩み寄る努力と一定の時間が必要になる。まして、核兵器という安全保障の根幹にかかわる問題で、制裁などの強制的な手段も駆使しながら非核化という目標を達成するのは容易ではない。核問題での強制外交の成功例は少ないという現実もある。それでも、NPTに基づく核不拡散体制を維持し、新たな核保有国の出現によって地域・世界の安全保障環境が悪化する事態を防ぐために、強制外交が果たすべき役割は大きいと考えられる。強制外交による非核化合意の可能性は探り続けねばならない。

枠組み合意やJCPOAの事例では、強制外交に基づく核協議によって、完全な非核化には至らなくても、少なくとも相手国の核開発を停止させる合意を導く成果があったことが示された。米国単独の強制外交から生まれた枠組み合意と、米国主導の多国間強制外交によって成立したJCPOAを比較した結果、多国間強制外交による合意の方が、合意の実効性や継続性が大きくなりやすいという考察が導かれた。

北朝鮮やイラン、リビアの核問題の経緯の分析から共通点として挙げられるのは、関与と威嚇を適切に組み合わせる必要性である。威嚇なき関与では、相手国は核開発の放棄や停止に踏み切る切迫性を持たず、核協議を核開発継続の時間稼ぎの場として利用する可能性が大きい。逆に、関与なき威嚇では、威嚇を加える側も加えられる側も相手側の意図を正確に把握できず、核開発がそのまま進行し、事態のエスカレーションを招く結果となりやすい。北朝鮮の現状は、このことを如実に示しているといえる。

北朝鮮のように核抑止力の構築を目指している国に対する強制外交では、目標を「核開発停止」と「非核化」の二段階に切り分けるアプローチも次善の策として必要になろう。北朝鮮はすでに核爆発能力を獲得し、核弾頭の小型化技術の開発を進めているが、米本土に到達する核ミサイルの完成、配備にはまだ至っていないと考えられる。まずは核の運搬手段の開発を防ぎ、核能力の凍結、削減に向けた強制外交を展開して、核抑止力を完成させないことが重要ではないか。イランの核開発能力の完全な排除は目指さず、核能力の制約に目的をしぼったJCPOAの事例は参考にすべき点が多い。米国と関係国がこうした認識を共有し、強制外交の目的の絞り込みや明確化をできるかどうかは、非核化を巡る多国間強制外交の成否を分ける要素になると考えられる。

核合意を維持するためには、合意の一部が履行されなかったり、履行が滞ったりしても、合意全体の崩壊につながらないようにする取り組みが重要である。このことは、枠組み合意の経緯の分析から示されている。北朝鮮は枠組み合意の破棄の責任を米国に押しつけ、核開発再開を正当化した。ブッシュ政権は6か国協議を通じて新たな核合意を目指したが、

枠組み合意を上回る成果は乏しく、北朝鮮は核開発の歯止めがなくなった状態で核実験を行い、軍事目的の核保有の意図を公にした。トランプ政権の JCPOA 離脱によってイランの核問題も同じ道をたどる危険にさらされる中、JCPOA の米国、イラン以外の参加国（英仏独中露）が合意を辛うじて支えている。これも、多国間の枠組みによる合意の強靱さを示す例だといえよう。

制度主義者型のアプローチでは、NPT 上の核兵器国が「核兵器を使わない」国際規範を順守することが、北朝鮮などに「核を使わせない」圧力をかけることにつながる。だが、米中露が新たな核兵器の開発や核軍備の拡大を進めている現状は、国際規範をむしろ弱める方向に働いている。無秩序な国際システムでは、国家は自国の安全保障を他国に依存するのではなく、単独で確保しようとする傾向がある。核開発国への安全の保証や安心供与の約束を通じて非核化を目指すには、限界があると言わざるを得ない。安心供与は、非核化の特効薬ではなく、制裁などの威嚇と合わせて核開発国への関与を継続し、核開発放棄のインセンティブを与える手段として有効であると考えべきなのだろう。

<参考文献>

【英語文献】

- Albright, David, *Peddling Peril: How the secret nuclear trade arms America's enemies* (New York: Free Press, 2010)
- Albright, Madeleine, *Madam Secretary: A Memoir* (New York: Miramax Books, 2003)
- Allison, Graham, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown and Company, 1971) 邦訳 グレアム・T・アリソン『決定の本質 キューバ・ミサイル危機の分析』宮里政玄訳（中央公論社、1977年）
- Allison, Graham, “The Cuban Missile Crisis at 50: Lessons for U.S. Foreign Policy Today,” *Foreign Affairs*, July/August 2012.
- Armijo Elliott Leslie, Tirone C. Daniel & Chey Hyoungh-kyu, “The Monetary and Financial Powers of States: Theory, Dataset, and Observations on the Trajectory of American Dominance,” *New Political Economy*, 25:2, pp.174–194.
- Art J. Robert and Cronin, M. Patrick, *The United States and Coercive Diplomacy* (Washington. D. C.: United States Institute of Peace Press, 2003)
- Asher, L. David, “Pressuring Kim Jong Il: The North Korean Illicit Activities Initiative, 2001-2006”, Asher, David, Cronin. M. Patrick and Comras, Victor, *Pressure: Coercive Economic Statecraft and U.S. National Security* (Washington D.C.: Center for a New American Security, 2011).
- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984)
- Baldwin, A. David, *Economic Statecraft* (Princeton, Princeton University Press, 1985)
- Baldwin A. David, “The Sanctions Debate and the Logic of Choice,” *International Security*, Vol. 24, No.3 (Winter 1999/2000), pp.80—pp.107.
- Bennett, W, Bruce, *Preparing for the Possibility of a North Korea Collapse* (Santa Monica: RAND Cooperation, 2013)
- Bolton, John, *Surrender is not an Option* (New York: Threshold Editions, 2007)
- Bowen, Q, Wyn “Intelligence, Interdiction, and Dissuasion”, James J. Wirtz and Peter R. Lavoy eds, *Over the Horizon Proliferation Threats* (Stanford: Stanford University Press, 2012)
- Bowen, Q. Wyn, “Libya, Nuclear Rollback, and Security Assurances”, Knops ed. *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*.
- Bracken, Paul, *The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics*

- (New York: Times Books, 2012)
- Bunn, George and Roger, A. Payne, “Tit-for-tat and the Negotiation of Nuclear Arms Control”, *Arms Control*, Volume 9, 1988-Issue3.
- Bush, W. George, *Decision Points* (New York: Random House, 2010) 邦訳：ジョージ・W・ブッシュ『決断のとき〔上〕〔下〕』伏見威蕃訳（日本経済新聞出版社、2011年）
- Choi, W. Jung, “North Korea’s Nuclear Challenge: P4 Engagement Approach with a Hint of Realism,” U.S. War Army Strategy Research Project, April 1, 2016.
<<https://publications.armywarcollege.edu/pubs/768.pdf>>
- Cohen, Avner, *Israel and the Bomb*, (New York: Columbia University Press, 1998)
- Carter, B Ashton, Perry, J. William, *Preventive Defense: A New Security Strategy for America* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999)
- Cambell, M. Kurt and Sunohara, Tshuyoshi, “Japan: Thinking the Unthinkable”, Campbell, M. Kurt, Einhorn, J. Robert, Reiss, B. Mitchell ed.,
The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider Their Nuclear Choices (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004) pp.218—253.
- Cha, D. Victor, “Hawk Engagement and Preventive on Defense on the Korean Peninsula”, *International Security*, Vol. 27, No1. (Summer 2002), pp. 40—78.
- Cha, Victor, *The Impossible State: North Korea, Past and Future* (New York: HarperCollins Publishers, 2012)
- Cha, D. Victor and Kang, C. David, *Nuclear North Korea: A Debate on Engagement Strategy* (New York: Columbia University Press, 2003)
- Charron, Andrea, *U.N. Sanctions and Conflict Responding to Peace and Security Threats* (Oxford: Routledge, 2011)
- Chubin, Shahram, *Iran’s Nuclear Ambitions* (Washington, D.C: Carnegie Endowment for International Peace, 2006)
- Chung, Okim, “The Role and Limits of KEDO as an International Institution”, *IRI Review*, Vol.3, No.1(Spring/Summer 1998) pp.237—264.
- Clinton, Bill, *My Life* (New York: Fllfred A. Knopf, 2004) 邦訳：ビル・クリントン『マイライフ クリントンの回想・下巻』（楡井浩一訳、朝日新聞社、2004年）
- Cortright, David and Lopez, A. George, “Introduction: Assessing Smart Sanctions: Lessons from the 1990s,” Cortright and Lopes ed., *Smart sanctions: Targeting Economic Statecraft* (Lanham: Rowman & Littlefield, 2002)
- Delpech, Therese *Iran and the Bomb: The Abdication of International Responsibility*

- (London: Hurst & Company, 2007) 邦訳: テレーズ・デルペシュ『イランの核問題』早良哲夫訳 (集英社新書、2008 年)
- Dingman, Roger, “Atomic Diplomacy during the Korean War,” *International Security*, Vol. 13, No. 3 (Winter, 1988-1989), pp.50—91.
- Drezner, W. Daniel, *The sanctions paradox: Economic Statecraft and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999)
- Drezner, W. Daniel, “An analytically eclectic approach to sanctions and nonproliferation”, Solingen eds., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Nonproliferation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012)
- Drezner, W. Daniel, “The Trouble with Carrots: Transaction Costs, Conflict Expectations, and Economic Inducements”, *Security Studies* (Volume 9, 1999 - Issue 1-2)
- Eland, Ivan, “Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy”, David Cortright and George A. Lopez eds., *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* (Boulder · San Francisco · Oxford: Westview Press, 1995)
- Fearon, D. James “Signaling Foreign Policy Interests: Tying Hands Versus Sinking Costs”, *Journal of Conflict Resolution*, 41(1): pp. 68—90.
- Freedman, Lawrence ed., *Strategic Coercion: Concepts and Cases* (Oxford: Oxford University Press, 1998),
- Garnett, W. Sherman, “The “Model of Ukrainian Denuclearization”, Knopf, W. Jeffrey ed., *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation* (Stanford: Stanford University Press, 2012) pp.246—274.
- George, L. Alexander, “The development of Doctrine and Strategy”, George, Hall, K. David, Simons, E. Williams, *The Limits of Coercive Strategy, 1st Edition* (Boston: Little, Brown and Company, 1971)
- George, L. Alexander, *Forceful Persuasion: Coercive Diplomacy as an Alternative to War* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1991)
- George, L. Alexander, Hall, K. David, Simons, E. William, *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam* (New York: Little, Brown and Company, 1971)
- George, L. Alexander, Simons, E. William, ed., *The Limits of Coercive Diplomacy, 2nd Edition* (Boulder: Westview Press, 1994)
- George, L. Alexander, “Strategies for Facilitating Cooperation”, George, Philip J. Farley and Alexander Dallin eds, *US-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons* (New York: Oxford University Press, 1988)

- Gurtov, Mel, *Engaging Adversaries Peacemaking and Diplomacy in the Human Interest* (Lanham: Rowman&Littlefield, 2018)
- Haass, N. Richard ed., *Economic Sanctions and American Diplomacy* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1998)
- Haass, N. Richard and O'Sullivan, L. Meghan ed., *Honey and Vinegar: Incentives, Sanctions, and Foreign Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000)
- Haggard, Stephan, and Noland, Marcus, "Engaging North Korea: the efficacy of sanctions and inducements", Solingen eds., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Nonproliferation*,
- Herz, H. John, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. 2, No. 2(Jan. 1950), pp.157—180.
- Hill, R. Christopher, *Outpost: Life on the Frontlines of American Diplomacy: A Memoir* (New York: Simon & Schuster, 2014)
- Hufbauer, Clyde Gary, Schott J. Jeffrey, Elliott, Ann Kimberly, Oegg, Barbara, *Economic Sanctions RECONSIDERED: 3rd Edition* (Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2007)
- Hymans, E. C. Jacques, *The Psychology of Nuclear Proliferation: Identity, Emotions, and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006)
- Jakobsen, Viggo Peter, *Western Use of Coercive Diplomacy after the Cold War: A Challenge for Theory and Practice* (London: Palgrave Macmillan, 1998)
- Jakobsen, Viggo Peter, "The Strategy of Coercive Diplomacy: Refining Existing Theory to Post-Cold War Realities" Freedman ed., *Strategic Coercion*, pp.61—85.
- Jentleson, W. Bruce and Whytock, A. Christopher, "Who "won" Libya? The Force-Diplomacy and Its Implications for Theory and Policy", *International Security*, Vol.30, No.3 (Winter 2005/06), pp.47—86.
- Jentleson, Bruce, "Coercive Diplomacy: Scope and Limits in the Contemporary World", The Stanley Foundation Policy Analysis Brief, December2006, <https://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/pab06CoerDip.pdf>,
- Jervis, Robert, *American Foreign Policy in a New Era* (New York and London: Routledge, 2005)
- Jervis, Robert, "Deterrence, Rogue States, and the U.S. Policy", Paul, T.V., Morgan, M. Patrick, Wirtz, J. James ed., *Complex Deterrence Strategy in the Global Age*

- (Chicago and London: University of Chicago Press, 2009)
- Jervis, Robert, “Getting to Yes to Iran: The Challenges of Coercive Diplomacy”, *Foreign Affairs*, Jan/Feb 2013
- Jervis, Robert, “Rex Tillerson Might Be the Weakest Secretary of State Ever”, *Foreign Policy*, March 10, 2017, <http://foreignpolicy.com/2017/03/10/rex-tillerson-might-be-the-weakest-secretary-of-state-ever/>
- Jonter, Thomas, “The Swedish Plans to Acquire Nuclear Weapons, 1945–1968: An Analysis of the Technical Preparations”, *Science & Global Security*, 18:61–86, 2010.
- Kahn, Herman, *On Escalation: Metaphors and Scenarios* (New York: Frederick. A. Praeger, 1965)
- Katzman, Kenneth, “Iran: Politics, Gulf Security, and U.S. Policy”, *CRS Report*, March 30, 2016.
- Keohane O. Robert, Martin L. Lisa, “The Promise of Institutional Theory”, *International Security*, Vol. 20, No.1 (Summer 1995) p.39-51.
- Kerry, John, *Every Day is Extra* (New York: Simon & Schuster, 2018)
- Knopf, W. Jeffrey, “Security Assurances: Initial Hypotheses”, Knopf ed., *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation* (Stanford: Stanford University Press, 2012) pp.13-38.
- Kydd, Andrew, *Trust and Mistrust in International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 2005)
- Kydd, Andrew, “Trust, Reassurance, and Cooperation”, *International Organization*, 54(2) Spring, 2000.
- Lauren, Paul Gordon, Craig, A. Gordon, George, L. Alexander, *Force and Statecraft: Diplomatic Challenges of Our Time, Fourth Edition* (New York/Oxford: Oxford university Press, 2007) 邦訳 ポール・ゴードン・ローレン、ゴードン・A・クレイグ、アレキサンダー・L・ジョージ『軍力と現代外交—現代における外交的課題 [原書第4版]』木村修三、滝田賢治、五味俊樹、高杉忠明、村田晃嗣訳 (有斐閣、2009年)
- Litwak, S. Robert, “Living with Ambiguity: Nuclear Deals with Iran and North Korea”, *Survival*, 50:1, 2008
- Martin, H. Curtis, “Lessons of the Agreed Framework for Using Engagement As a Nonproliferation Tool”, *The Nonproliferation Review*, Fall 1999, pp.35-50.
- Martin, Lisa, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*

- (Princeton: Princeton University Press, 1992)
- Mazarr, J. Michael, *North Korea and the Bomb* (London, Macmillan Press, 1995)
- Mearsheimer, J. John, "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Winter 1994/95 (Vol. 19, No.3) pp.5—49.
- Mearsheimer, J. John, "A Realist Reply", *International Security*, Vo. 20, No.1 (Summer 1995) pp.82—93.
- Mearsheimer, J. John, "Hans Morgenthau and the Iraq war: realism versus neo-conservatism", *openDemocracy*, May25, 2005.
https://www.opendemocracy.net/en/morgenthau_2522jsp/
- Miller, L. Nicholas, "The Secret Success of Nonproliferation Sanctions" *International Organization*, Vol. 68, No. 4 (Fall 2014), pp. 901-948.
- Miyagawa, Makio, *Do Economic Sanctions Work?* (New York: St. Martin's Press, 1992)
- Morgenthau, J. Hans, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace, Fifth Edition, Revised* (New York: Alfred A Knopf, 1973) 邦訳 ハンス・モーゲンソー『国際政治 権力と平和 (上) (中) (下)』原彬久監訳 (岩波文庫、2013 年)
- Mousavian, Hossein Seyed, *The Iranian Nuclear Crisis: A Memoir* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012)
- Nincic, Miroslav, *The Logic of Positive Engagement* (Ithaca: Cornell University Press, 2011)
- Noland, Marcus, *Avoiding the Apocalypse: The Future of the Two Koreans* (Washington, D.C: Institute for International Economics, 2000)
- Oberdorfer, Don and Carlin, Robert, *The Two Koreas: A Contemporary History: Third Edition* (New York: Basic Books, 2014) 邦訳 ドン・オーバードーフアー、ロバート・カーリン『二つのコリア 第三版』菱木一美訳 (共同通信社、2015 年)
- O'Hanlon, Michael & Mochizuki, Mike, *Crisis on the Korean Peninsula: How to deal with a Nuclear North Korea* (New York: McGraw-Hill, 2003)
- O'sullivan, L. Meghan, *Shrewd Sanctions: Statecraft and State Sponsors of Terrorism* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2003)
- Osgood, E. Charles, *An Alternative to War or Surrender* (Champaign: University of Illinois Press, 1965, 邦訳 チャールズ・オスグッド『戦争と平和の心理学』田中靖政、南博訳 (岩波書店、1968 年)
- Park, S. John, "Assessing the Role of Security Assurances in Dealing with North Korea", Knopf ed., *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*

- Parsi, Trita, *Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*, (New Haven: Yale University Press, 2017).
- Patrikarakos, David, *Nuclear Iran* (London: I.B.Tauris, 2012)
- Perkovich, George, *India's Nuclear Bomb: The Impact on Global Proliferation* (Berkeley: University of California Press, 1999)
- Pollack, D., Jonathan, *No Exit: North Korea, Nuclear Weapons and International Security* (London: International Institute for Strategic Studies, 2011)
- Preeg, H, Earnest, *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U.S. National Interest* (New York: The CSIS Press, 1999)
- Pritchard, L. Charles, *Failed Diplomacy: The Tragic Story of How North Korea Got the Bomb* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2007)
- Pritchard, L, Charles, Tilelli, H. John, Snyder, A. Scott, *U.S. Policy Toward the Korean Peninsula* (New York: Council on Foreign Relations, 2010)
- Pollack, M. Kenneth, *Unthinkable: Iran, the bomb, and American Strategy* (New York: Simon & Schuster, 2013)
- Pollack D. Jonathan and Reiss, B. Mitchell, "South Korea: The Tyranny of Geography and the Vexations of History", *The Nuclear Tipping Point*, pp.254—292
- Reardon, J. Robert, "Nuclear Bargaining: Using Carrots and Sticks in Nuclear Counter-Proliferation", Ph.D. dissertation, Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology, 2010
- Reiss, Mitchell, *Bridled Ambition: Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities* (Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, 1995)
- Rhodes, Ben, *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House* (New York: Random House, 2018)
- Rublee, Roost Maria, *Nonproliferation Norms: Why States Choose Nuclear Restraint* (Athens & London: The University of Georgia Press, 2009)
- Sagan, D. Scott, "Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb," *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/97).
- Sagan, D. Scott, "Rethinking the Causes of Nuclear Proliferation: Three Models in Search of a Bomb" Victor A. Utgoff ed., *The Coming Crisis: Nuclear Proliferation, U.S. Interests, and World Order* (Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs, 2000) pp.17-50.

- Sagan, D. Scott, "The Causes of Nuclear Weapons Proliferation", *Annual Review of Political Science*, Vol.14, June 2011.
- Sanger, E. David, *The Inheritance: The World Obama Confronts and the Challenges to American Power* (New York: Three river press, 2010)
- Sanger, E. David, *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power* (New York: Crown Publishers, 2012)
- Schelling, C. Thomas, *The Strategy of Conflict* (Cambridge: Harvard University Press, 1966) 邦訳 トーマス・シェリング『紛争の戦略 ゲーム理論のエッセンス』河野勝訳 (勁草書房、2008 年)
- Schelling, Thomas, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966)
- Schwartz, B. Jonathan, "Dealing with a 'Rogue State': The Libya Precedent", *The American Journal of Law*, vol. 101, No.3, (Jul 2007)
- Sherman, R. Wendy, *Not For The Faint of Heart: Lessons in Courage, Power & Persistence* (New York: PublicAffairs, 2018)
- Shymanska, Alina, "Double Standard of Nonproliferation: Regime Type and the U.S. Response to Nuclear Weapons Program", *International Journal of Nuclear Security*, Vol. 4, No.1, 2018.
- Sigal, V. Leon, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton, Princeton University Press, 1999)
- Singer, David, "Inter-Nation Influence: A Formal Model", *The American Political Science Review*, Vol. 57, No. 2 (Jun., 1963), pp. 420-430.
- Simpson, John, "The Role of Security Assurances in the Nuclear Nonproliferation Regime", Knop ed., *Security Assurances*, pp. 57-88.
- Snyder, Scott, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1999)
- Snyder, Scott, *China's Rise and the Two Koreas: Politics, Economics, Security* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2009)
- Snyder, Scott and Lee, Joyce, "Infusing Commitment with Credibility: The Role of Security Assurances in Cementing in the U.S.-R.O.K Alliance", Knopf ed., *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*, pp.162-188.
- Solingen, Etel, *Nuclear Logics: Contrasting Paths in East Asia & the Middle East* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007)

- Solingen, Etel, “Introduction: the domestic distributional effects of sanctions and positive inducements”, Solingen eds., *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012)
- Spector, S. Leonard, with Smith, R. Jacqueline, *Nuclear Ambitions: The Spread of Nuclear Weapons 1989-1990* (Boulder: Westview Press, 1990)
- Stein, Gross Janice, “The Psychology of Assurance: An Emotional Tale”, Knopf ed., *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*, pp.39-56.
- Stein, Gross Janice, “Deterrence and Compellence in the Gulf, 1990-91 A Failed or Impossible Task? ” *International Security, Fall 1992*(Vol.17, No.2), pp.177-179.
- Stein, Gross Janice, “Reassurance in International Conflict Management”, *Political Science quarterly*, Vol.106, No.3, 1991, p.432, p.449.
- Tatsumi, Yuki, “Maintaining Japan’s Non-Nuclear Identity”, Knopf ed., *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*, pp.137-161.
- Taylor, Brendan, *Sanctions as Grand Strategy* (New York: Routledge, 2010)
- Tertrais, Bruno, “Security Assurances and the Future of Proliferation”, Over *the Horizon Proliferation Threats*.
- Thies, J, Wallace, *When Governments Collide* (Berkeley: University of California Press, 1980)
- Winner, C. Andrew, “Coercive Diplomacy Theory and Multilateral Attempts at Coercion”, presented at the International Studies Association Conference, New Orleans, February 2010.
- Wirtz, James, “Conclusion”, Knopf ed. *Security Assurances and Nuclear Nonproliferation*, pp.275—290
- Wiseman, Geoffrey eds., *Isolate or Engage: Adversarial States, US Foreign Policy and Public Diplomacy*, (Stanford: Stanford University Press, 2015)
- Wit, S Joel, Poneman, B. Daniel, Gallucci, L. Robert, *Going Critical: The First North Korean Crisis* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004)
- Woodward, Bob, *Fear: Trump in the White House* (New York: Simon& Schuster, 2018)
邦訳 ボブ・ウッドワード『恐怖の男—トランプ政権の真実』伏見威蕃訳（日本経済新聞出版社、2018 年）
- Zarate, C. Juan, *Treasury’s War* (New York: PublicAffairs, 2013)
- Zartman, I, William, “In Search of Common Elements in the Analysis of the Negotiation Process,” *Negotiation Journal* 4(1):31 - 43 · July 2007.

【演説、声明、政府・国際機関の発表、政府内部文書、報告書（英語）】

A New Beginning: The President's speech in Cairo, June 4, 2009,

<<https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/presidents-speech-cairo-a-new-beginning>>

Beyond Parallel, "US-DPRK Negotiations and North Korean Provocations", Oct.2,

2017. <<https://beyondparallel.csis.org/dprk-provocations-and-us-negotiations/>>

Briefing Book, Deputies Committee Meeting, ca. 12/13/1991 (Secret), *National*

Security Archive, November 8, 2017, <<https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/korea-nuclear-vault/2017-11-08/bush-43-chose-diplomacy-over-military-force-north-korea>>

Carbaugh, Bob, "Sanctions and Nuclear Proliferation", VOX CEPR's Policy Portal,

23, February 2009, <https://voxeu.org/article/sanctions-and-nuclear-proliferation>

Clapper, R. James, Director of National Intelligence, "Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community" March 12, 2013.

Cohen, S. David, "One powerful weapon to use against North Korea", Washington

Post, April 21, 2017, <https://www.washingtonpost.com/opinions/one-powerful-weapon-to-use-against-north-korea/2017/04/21/ddbb9702-26c2-11e7-bb9d-8cd6118e1409_story.html?utm_term=.76794cf5688d>

"Communication dated 26 November 2004 received from the Permanent

Representatives of France, Germany, the Islamic Republic of Iran and the United Kingdom concerning the agreement signed in Paris on 15 November 2004," INFCIRC/637, November 26, 2004.

<<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2004/inf-circ637.pdf>>

Council of Foreign Affairs, "A Conversation with James Clapper" October 25, 2016,

<<https://www.cfr.org/event/conversation-james-clapper>>

Congressional Research Service, "North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation," Updated July 27, 2018.

<<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41259>>

Department of the Treasury, Finding That Banco Delta Asia SARL Is a Financial

Institution of Primary Money Laundering Concern; Notice Financial Crimes Enforcement Network; Amendment to the Bank Secrecy Act Regulations-

- Imposition of Special Measure Against Banco Delta Asia SARL; Proposed Rule, Federal register/Vol.70, No. 181/ September 20, 2005/Notices
- Friedman, Uli, “Why One President Gave Up His Country’s Nukes”, The Atlantic, September 9, 2017,
<<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/09/north-korea-south-africa/539265/>>
- Gorlick, Adam, “Stanford's North Korea team of Siegfried Hecker and John Lewis keeps the world informed of Pyongyang nuclear march” , Stanford Report, November 30, 2010.
<<https://news.stanford.edu/news/2010/november/hecker-lewis-cisac-113010.html>>
- IAEA Board of Governors, GOV/2003/69, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran “Resolution adopted by the Board on 12 September 2003, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2003-69.pdf>>
- IAEA Board of Governors, GOV/2006/14 “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran, Resolution adopted on 5 February 2006”.
- IAEA Board of Governors, GOV/2011/65, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran”, Report by Director General, November 8, 2011,
<<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf>>
- IAEA Board of Governors, GOV/2015/68, “Final Assessment on Past and Present Outstanding Issues regarding Iran’s Nuclear Programme” Report by the Director General on December 2, 2015, <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-68.pdf>>
- IAEA Information Circular, INFCIRC/651, “Communication dated 8 August 2005 received from the Resident Representatives of France, Germany and the United Kingdom to the Agency”,
<http://www.isisnucleariran.org/assets/pdf/infirc651_Aug82005.pdf>
- IAEA, “Joint Comprehensive Plan of Action implementation and verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), Resolution adopted by the Board of Governors on 15 December 2015”, December 15, 2015,

<<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-72.pdf>>

IAEA Report, GOV/2003/40," Implementation of the NPT safeguards agreement in the Islamic Republic of Iran: Report by the Director General" June 6, 2003

IAEA Report, GOV/2004/83," Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran Report by the Director General", November 15, 2004. <<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2004-83.pdf>,

IAEA, "Joint Comprehensive Plan of Action implementation and verification and monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), Resolution adopted by the Board of Governors on 15 December 2015", December 15, 2015,

<<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-72.pdf>>

IAEA, "Final Assessment on Past and Present Outstanding Issues regarding Iran's Nuclear Programme Report by the Director General", December 2, 2015

<<https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-68.pdf>>

Implementation of the NPT Safeguards Agreement of the Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya, Report by the IAEA Director General, Feb.20, 2004,

<<https://fas.org/nuke/guide/libya/iaea0204.pdf>>

Institute for Science and International Security, "Iran's Nuclear History from the 1950s to 2005",

<http://www.isisnucleariran.org/assets/pdf/Iran_Nuclear_History.pdf>

Iran Watch, "Remarks by Alireza Jafarzadeh on New Information on Top Secret Project of the Iranian Regime's Nuclear Program"

<<http://www.iranwatch.org/library/ncri-new-information-top-secret-nuclear-projects-8-14-02>>

Joint statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, January 16, 2016

<https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2991_en.>

Joint Plan of Action, November 24, 2013, <<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jpoa.pdf>>

Joint Comprehensive Plan of Action, July 14, 2015,

<<https://www.state.gov/documents/organization/245317.pdf>>

Joint Statement of the Democratic People's Republic of Korea and the United States of America, New York, June 11, 1993.<<https://nautilus.org/wp->

content/uploads/2011/12/CanKor_VTK_1993_06_11_joint_statement_dprk_usa.pdf>

Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks, Beijing, September 19, 2005. <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/n_korea/6party/joint0509.html>

Joint statement by EU High Representative Federica Mogherini and Iranian Foreign Minister Javad Zarif, January 16, 2016. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2991_en.>

Paper, US-ROK Basic Positions, ca. August/September 1991, Secret, “Engaging North Korea: Evidence from the Bush I Administration,” National Security Archive, November 8, 2017, <<https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/korea-nuclear-vault/2017-11-08/bush-43-chose-diplomacy-over-military-force-north-korea>>

Perry, William, Statement on North Korea remarks, August 9, 2017. <<http://www.wjperryproject.org/notes-from-the-brink/statement-by-william-perry-on-north-korea-remarks>>

Paulson, Henry, “Remarks by Treasury Secretary Paulson on Targeted Financial Measures to Protect Our National Security, June 14, 2007, <<https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp457.aspx>>

President Barack Obama's Inaugural Address, January 21, 2009, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/01/21/president-barack-obamas-inaugural-address>>

Remarks by the President at United States Air Force Academy Commencement”, June 2, 2016, <<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/06/02/remarks-president-commencement-address-united-states-air-force-academy>>

Remarks by President Bush and President Kim Dae-Jung of South Korea , March 7, 2001, <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010307-6.html>>

Remarks by the President on the Iran Nuclear Deal, American University, Washington, D.C., August 5, 2015, <<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/08/05/remarks-president-iran-nuclear-deal>>

Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1874 (2009) S/2019/171. <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2019_171.pdf>

Statement by the Iranian Government and visiting EU Foreign Ministers, 21, October

2003,
http://www.bits.de/public/documents/iran/Tehran_EU_Iran_Agreement03.pdf

The President's State of the Union Address, Jan. 29, 2002. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

The National Archives, "NORTH KOREA. UK/North Korea relations: internal situation; part 1", 28 December 2018,
<https://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/C16855016>

Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons,
<https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infocircs/1970/infocirc140.pdf>

U.S. Department of State, "Remarks, Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, Treaty Room, Washington, DC, December 10, 2009, " < <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/12/133416.htm>

US Department of Justice, "BNP Paribas Agrees to Plead Guilty and to Pay \$8.9 Billion for Illegally Processing Financial Transactions for Countries Subject to U.S. Economic Sanctions" June 30, 2014, <https://www.justice.gov/opa/pr/bnp-paribas-agrees-plead-guilty-and-pay-89-billion-illegally-processing-financial>

U.S. Department of State, "Joint Statement of the U.S.-GCC Foreign Ministers Meeting", August 3, 2015. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/08/245619.htm>

U.S. DPRK Bilateral Discussions, Press Statement, Victoria Nuland, Department spokesperson, February 29, 2012. <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/02/184869.htm>

U.S. Treasury Department, "The Financial Provisions of 'CISADA' ", The New Iran Sanctions Administered by the U.S. Treasury Department
https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/CISADA_english.pdf

White House Fact Sheet on steps taken by Ghadafi government, "U.S. Security Strategy Induced Libya to Give up WMD Programs", December 19, 2003.
<http://www.acronym.org.uk/old/archive/docs/0312/doc13.htm>

White House, "U.S. - Gulf Cooperation Council Camp David Joint Statement", May 14, 2015. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/05/14/us-gulf-cooperation-council-camp-david-joint-statement>

【記事、コメンタリー（英語）】

- Carlin, Robert, "History Lessons from Negotiating with North Korea", *38 North*, October 14, 2016, <<https://www.38north.org/2016/10/rcarlin101416/>>
- Chawla, Prabhu, "We live in a world where India is surrounded by nuclear weaponry: Atal Bihari Vajpayee" *India Today*, May 25, 1998.
<<https://www.indiatoday.in/magazine/cover-story/story/19980525-we-live-in-a-world-where-india-is-surrounded-by-nuclear-weaponry-atal-bihari-vajpayee-828210-1998-05-25>>
- Goldberg, Jeffrey, "Obama to Iran and Israel 'As President of the United States, I Don't Bluff'", " *The Atlantic*, March 2, 2012.
- Glass, Andrew, "Truman leaves nuclear option on the table in Korean War, Nov. 30, 1950," *Politico*, Nov.30, 2017. <<https://www.politico.com/story/2017/11/30/truman-leaves-nuclear-option-on-the-table-in-korean-conflict-nov-30-1950-264580>> ,
- Ignatius, David, "Edited transcript: An interview with Hassan Rouhani" *Washington Post*, September 25, 2013, <https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2013/09/25/transcript-an-interview-with-hassan-rouhani/?utm_term=.18df79a63473>
- Quinn, Andrew, "Insight: Obama's North Korean leap of faith falls short", *Reuters*, March 30, 2012.
- Rudoren, Jodi, "Israel Came Close to Attacking Iran, Ex-Defense Minister Says", *New York Times*, August 21, 2015
<https://www.nytimes.com/2015/08/22/world/middleeast/israel-came-close-to-attacking-iran-ex-defense-minister-says.html?_r=0>
- Rudoren, Jodi, "Israel: New Details on Iran Strategy" *New York Times*, August 21, 2015, p.A5.
- Sanger, E. David and Mazzetti, Mark, "Israel Struck Syrian Nuclear Project, Analysts say", *New York Times*, October 14, 2007
<<http://www.nytimes.com/2007/10/14/washington/14weapons.html>>
- Sanger, E. David, "Obama Order Sped up Wave of Cyberattacks against Iran", *New York Times*, June 1, 2012, p. A1.
- Sanger, E. David, "Rex Tillerson Rejects Talks with North Korea on Nuclear Program" *New York Times*, March 18, 2017, p. A8.

'We ascertained there wasn't a secret agenda against us', *Guardian*, Dec. 20, 2003, <<https://www.theguardian.com/world/2003/dec/20/libya.politics2>>

【イランメディア（英語）】

“IR Iran pursues regional security: Commander,” Islamic Republic News Agency, April 29, 2012. <<https://en.irna.ir/news/80103373/IR-Iran-pursues-regional-security-Commander>>

“Envoy: Nuclear weapon has no place in Iran's defense doctrine,” Islamic Republic News Agency, May 28, 2019. <<https://en.irna.ir/news/83329916/Envoy-Nuclear-weapon-has-no-place-in-Iran-s-defense-doctrine>>

【世論調査】

Kohut, Andrew, “Americans: Disengaged, feeling less respected, but still see U.S. as military superpower” April 1, 2014, <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/04/01/americans-disengaged-feeling-less-respected-but-still-see-u-s-as-worlds-military-superpower/>>

Pew Research Center, “Public Attitudes Toward the War in Iraq: 2003-2008” March 19, 2008, <<http://www.pewresearch.org/2008/03/19/public-attitudes-toward-the-war-in-iraq-20032008/>>

Reuters, “A third of Republicans support Iran nuclear deal: Reuters/Ipsos poll” April 8, 2015. <<https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-poll/a-third-of-republicans-support-iran-nuclear-deal-reuters-ipsos-poll-idUSKBN0MZ0AG20150408>>

World Public Opinion. Org, “Poll of Iranians and Americans,” <https://worldpublicopinion.net/wp-content/uploads/2017/12/Iran_Apr08_quaire.pdf>

【翻訳書】

I. W. ザートマン編著『多国間交渉の理論と応用』碓氷尊監訳、熊谷聡、蟹江憲史訳（慶應義塾大学出版会、2000年）

ウィリアム・ペリー『核戦争の瀬戸際で』松谷基和訳（東京堂出版、2018年）

- カート・キャンベル『THE PIVOT アメリカのアジア・シフト』村井浩起訳（日本経済新聞出版社、2017年）
- コンドリーザ・ライス『ライス回顧録 ホワイトハウス激動の2920日』福井昌子、波多野理彩子、宮崎真紀、三谷武司訳（集英社、2013年）
- ケネス・ウォルツ『人間・国家・戦争 国際政治の3つのイメージ』渡邊昭夫、岡垣知子訳（勁草書房、2013年）
- ケネス・キノネス『北朝鮮—米 국무省担当官の交渉秘録』伊豆見元監修、山岡邦彦、山口瑞彦訳（中央公論新社、2000年）
- ケネス・キノネス『北朝鮮Ⅱ 核の秘密都市寧辺を往く』伊豆見元監修、山岡邦彦・山口瑞彦訳（中央公論新社、2003年）
- スコット・セーガン、ケネス・ウォルツ『核兵器の拡散 終わりなき論争』川上高司監訳、斎藤剛訳（勁草書房、2017年）
- セイモア・M・ハーシュ『サムソン・オプション』山岡洋一訳（文芸春秋、1992年）
- ダグラス・フランツ、キャスリン・コリンズ『核のジハード カーン博士と核の国際闇市場』早良哲夫訳（作品社、2009年）
- ドン・マントン、ディヴィッド・A・ウェルチ『キューバ危機 ミラー・イメージングの罠』田所昌幸、林晟一訳（中央公論新社、2015年）
- ヴィクター・D・チャ『米日韓 反目を越えた提携』船橋洋一監訳、倉田秀也訳（有斐閣、2003年）
- ビクター・D・チャ「ブッシュ政権の対北朝鮮強硬策の全貌—『強硬なエンゲージメント政策』の目的は何か」フォーリン・アゲアーズ・ジャパン編・監訳『アメリカと北朝鮮 外交的解決か武力行使か』（朝日新聞社、2003年）125～145頁。
- ヘンリー・ファレル、アブラハム・ニューマン「米金融帝国の黄昏—金融制裁で損なわれるパワー」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』2020年3月号。90—95頁。
- 林東源『南北首脳会談への道 林東源回顧録』波佐場清訳（岩波書店、2008年）
- ローレンス・フリードマン『戦略の世界史（上）戦争・政治・ビジネス』貫井佳子訳（日本経済新聞社、2018年）

【日本語文献】

- 会川晴之『核に魅入られた国家 知られざる拡散の実態』（毎日新聞出版、2016年）
- 秋山信将「核不拡散レジームの危機とアド・ホックな協議体：イランの核問題におけるEU3+3の役割」『一橋法学』8（2）97—120頁。

- 秋山信将編『NPT 核のグローバル・ガバナンス』（岩波書店、2015 年）
- 浅田正彦「北朝鮮の核開発と国連の制裁—三つの制裁決議をめぐって—」『海外事情』2013 年 6 月号。
- 新井弘一「ウクライナの核問題」今井隆吉、田久保忠衛、平松茂雄編『ポスト冷戦と核』（勁草書房、1995 年）
- 石田淳「外交における強制の論理と安心供与の論理 威嚇型と約束型のコミットメント」鈴木豊『ガバナンスの比較セクター分析——ゲーム理論・契約理論を用いた学際的アプローチ』（法政大学出版局、2010 年）363—364 頁。
- 石田淳「人権と人道の時代における強制外交—権力政治の逆説」日本国際政治学会編『日本の国際政治学 第2巻 国境なき国際政治』（有斐閣、2009 年）217-233 頁。
- 石田淳「アンドリュー・キッド著『国際関係における信頼と不信』」『国際政治』2008 年 154 号。161～165 頁。
- 石田淳「弱者の保護と強者の処罰—《保護する責任》と《移行期の正義》が語られる時代—」『年報政治学』（2011-1）
- 伊豆見元「北朝鮮の対外政策」『2012 年の北朝鮮』（日本国際問題研究所、2013 年）103—112 頁。
- 一政祐行『核不拡散と経済制裁』防衛研究所紀要第 19 巻第 2 号（2017 年 3 月）
- 岩田修一郎『核拡散の論理 主権と国益をめぐる国家の攻防』（勁草書房、2010 年）
- 梅本哲也「核不拡散体制の現状と展望—『核の取引』は維持されるか」『国際問題』2004 年 4 月、No. 529
- 梅本哲也『核兵器と国際政治 1945—1995』（日本国際問題研究所、1996 年）
- 小此木政夫「総論」小此木政夫編『現代東アジアと日本 3 危機の朝鮮半島』（慶應義塾大学出版会、2006 年）
- 小此木政夫、徐鯛肅監修『資料 北朝鮮研究 I 政治・思想』（慶應義塾大学出版会、1998 年）
- 川上高司『国際秩序の解体と統合』（東洋経済新報社、1995 年）
- 川上高司「『核のない世界』、『核のある世界』—オバマ政権の核政策と日本—」『海外事情』2009 年 10 月号
- 川西晶大『リビアに対する経済制裁とその帰結』「リファレンス」2007. 11,
- 北岡伸一『国連の政治力学 日本はどこにいくのか』（中公新書、2007）
- 北野充「核爆発能力の『顕在化』と『秘匿化』とその決定要因」『軍縮研究: Disarmament Review』Vol. 6, 2015
- 北野充『核拡散防止の比較政治—核保有に至った国 断念した国—』（ミルネヴァ書房、

- 2016 年)
- 倉田秀也「北朝鮮の米朝『枠組み合意』離脱と『非核化』概念——新たな核開発問題と地域的解決の模索」黒沢満編『大量破壊兵器の軍縮論』(信山社、2004 年) 127—151 頁
- 倉田秀也「核不拡散義務不順守と多国間協議の力学——国際不拡散レジームとの相関関係」アジア政経学会『現代アジア研究 3 政策』(慶應義塾大学出版会、2008 年) 71—99 頁。
- 倉田秀也「金正恩政権と軍事停戦体制——「閏日合意」と対南関係の展開」日本国際問題研究所『2012 年の北朝鮮』(日本国際問題研究所、2013 年) 27—40 頁。
- 倉田秀也「日米韓安保体制の動揺と変革 米韓同盟の『復元』と日米同盟の『更新』」小倉和夫・康仁徳、日本経済研究センター編『解剖 北朝鮮リスク』(日本経済新聞出版社、2016 年)
- 倉田秀也「北朝鮮の核開発問題と『安全の保証』の原型——普遍的原則と地域的取決めの交錯——」日本軍縮学会『軍縮・不拡散の諸相 — 日本軍縮学会設立 10 周年記念』(信山社、2019 年)
- 駒野欽一『変貌するイラン イスラーム共和国体制の思想と核疑惑問題』(明石書店、2014 年)
- 斎藤直樹『北朝鮮危機の歴史構造 1945-2000』(論創社、2013 年)
- 佐藤丙午「拡散対抗措置 (Counterproliferation) と米国の安全保障」日本国際問題研究所軍縮・不拡散促進センター『平成 18 年度外務省委託研究 米国の核政策および核軍縮・不拡散政策』(2007 年) 91-103 頁
- 佐藤丙午「『核の役割』の縮小と国際安全保障」『海外事情』2010 年 7・8 月号。
- 佐藤丙午「朝鮮半島問題の行方」『海外事情』2013 年 6 月号
- 白川義和『国連安保理と日本』(中央公論新社、2009 年)
- 杉田弘毅『検証 非核の選択』(岩波書店、2005 年)
- 杉田弘毅『アメリカの制裁外交』(岩波書店、2020 年)
- 鈴木基史『平和と安全保障』(東京大学出版会、2007 年)
- 春原剛『米朝対立 核危機の十年』(日本経済新聞社、2004 年)
- 武貞秀士「北朝鮮の軍事戦略をどう見るか」(2011 年 2 月 5 日)
<http://www.nids.mod.go.jp/event/proceedings/symposium/pdf/2010/j_03.pdf>
- 武貞秀士「オバマ政権第 2 期で、朝鮮半島はどうか」『海外事情』2013 年 1 月号。39—53 頁。
- 武貞秀士「北朝鮮の軍事戦略と日朝関係」『海外事情』2014 年 9 月号。2—17 頁。
- 武貞秀士「2020 年、金正恩体制は何を目指すか」『海外事情』2020 年 1・2 月号。73—83 頁。

- 辻田俊哉「イラン核合意と中東における地域秩序——「機会」と「脅威」をめぐる認識の相違とその含意——」『国際安全保障』第43巻第3号。58—70頁。
- 土山實男『安全保障の国際政治学 焦りと傲り [第2版]』（有斐閣、2014年）
- 戸崎洋史「核兵器拡散防止のアプローチ」浅田正彦、戸崎洋史編『核軍縮不拡散の法と政治』（信山社、2008年）
- 中山俊宏『「ならず者国家」と条件付き関与政策—米国の対北朝鮮政策を中心に—』小此木政夫編『危機の朝鮮半島』（慶應義塾大学出版会、2006年）
- 濱田和子「イラン核兵器開発疑惑においてウラン濃縮能力が持つ意味——ブレイクアウト・シナリオへの展望——」『国際安全保障』第38巻第3号。60—76頁。
- 菱木一美「米国の対北朝鮮核政策における『威圧』と『関与』—1994年「枠組み合意」の成立過程に関する考察—」『修道法学』22巻1・2号。81—124頁。
- 菱木一美『「第二の北朝鮮核危機」と米外交—ブッシュ政権（第一期）の『強硬関与』政策に関する考察—』『修道法学』29巻1号。31—78頁。
- 平井久志『なぜ北朝鮮は孤立するのか 金正日 破局へ向かう「先軍体制」』（新潮社、2010年）
- 藤田直央『エスカレーション 北朝鮮 VS 安保理 四半世紀の攻防』（岩波書店、2017年）
- 古川勝久『北朝鮮 核の資金源 「国連捜査」秘録』（新潮社、2017年）
- 本多美樹『国連による経済制裁と人道上の諸問題—スマート・サンクションの模索—』（国際書院、2013年）
- 松永泰行「急展開をみせるイランの『核問題』」『海外事情』2004年1月号。56—68頁。
- 松永泰行「イランの核合意・制裁解除」『歴史学研究』第948号。17—21頁。
- 道下徳成「北朝鮮の核開発をめぐる交渉 1993～1994年—強制手段の役割を中心に—」『国際安全保障』第33巻第1号。
- 道下徳成『北朝鮮 瀬戸際外交の歴史—1966～2012年—』（ミネルヴァ書房、2013年）
- 宮川眞喜雄『経済制裁 日本はそれに耐えられるか』（中公新書、1992年）
- 宮本悟「北朝鮮の核保有戦略——不透明戦略と脅威レベルによる核開発国の事例検証——」『聖学院大学総合研究所紀要』（No. 61、2016-03）68—88頁。
- 宮本悟「同盟関係が南北朝鮮の全方位外交と核開発に与えた影響——〈見捨てられ〉と〈巻き込まれ〉の視点から——」『聖学院大学総合研究所紀要』（No. 45 2009-09）357—382頁。
- 宮本悟「北朝鮮の外交・安全保障の研究的方法論と試論」『現代韓国朝鮮研究』第18号（2018. 11）1—12頁。
- 山田高敬「北東アジアにおける核不拡散レジームの『粘着性』とその限界—米朝枠組み合

意および KEDO に関する構成主義的な分析」大畠英樹・文正仁編『日韓共同研究叢書
13 日韓国際政治学の新地平 安全保障と国際協力』(慶應義塾大学出版会、2005 年)
山本吉宣『「帝国」の国際政治学—冷戦後の国際システムとアメリカ』(東信堂、2006 年)
吉崎知典、道下徳成、兵頭慎治、松田康博、伊豆山真理「交渉と安全保障」『防衛研究所紀
要』第 5 巻第 3 号 (2003 年 3 月) 96—154 頁。
渡邊武「不拡散における誘因の欠如—なぜ北朝鮮は非核化しなかったのか—」『防衛研究所
紀要』19(2)、2017 年 3 月。71—87 頁。

【雑誌・新聞記事・論評 (日本語)】

石原信雄「私の履歴書 26 北朝鮮危機」『日本経済新聞』2019 年 6 月 27 日。36 頁。
インタビュー「米高官が見た東アジア」元米大統領補佐官 (国家安全保障担当) ハーバー
ド・マクマスター (Herbert McMaster) さん『朝日新聞』2019 年 6 月 1 日 13 頁。
「インタビュー 北朝鮮 強硬の足元で 環日本海経済研究所主任研究員・三村光弘さん」
『朝日新聞』2017 年 2 月 16 日。17 頁。
グローバル・オピニオン「米朝、非核化の全体像を」元韓国大統領外交安保首席秘書官 千
英宇氏『日本経済新聞』2019 年 5 月 30 日。7 頁。
酒井圭吾「[ワールド・ビュー] イラン 米大統領選への視線」『読売新聞』2020 年 2 月 23
日。7 頁。
白川義和「米『北が核ミサイル保有』報告 国防情報局 報道官は『不正確だ』」『読売新
聞』2013 年 4 月 12 日 (夕刊)。3 頁。『読売新聞』2013 年 4 月 12 日 (夕刊)。3
頁。
藪中三十二「北朝鮮核合意の好機を逃した六者会合 『政治主導』時代の政官関係を模索」
『外交』Vol. 55 May/Jun. 2019。
山口香子「[ワールド・ビュー] 北核交渉 中断の教訓」『読売新聞』2014 年 2 月 2 日。7
頁。

【演説、声明、国会議事録 (日本語)】

首相官邸「第 74 回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説」
<https://www.kantei.go.jp/jp/98_abe/statement/2019/0924enzetsu.html>
第 193 回国会安全保障委員会第 10 号 (平成 29 年 8 月 30 日)
<http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/001519320170830010.htm>

【韓国語文献】

- 김계동(キム・ケドン)『북한의 외교정책과 대외관계 협상과 도전의 전략적 선택 (北朝鮮の外交政策と対外関係 協商と挑戦の戦略的選択)』명인문화사 (소울: 미온인문화社、2012 年)
- 서훈 (ソ・フン)『약소국 북한의 강대국 미국 상대하기 북한의 선군 외교 (弱小国北朝鮮の強대국미국への対応 北朝鮮の先軍外交)』명인문화사 (소울: 미온인문화社、2008 年)
- 손·칸쥬 (孫光柱)『金正日리포트 北韓最高權力者金正日のすべて』(소울: 파다出版社、2003 年)
- 남·찬스문 (南賛淳)『米朝核協議と東北アジア秩序—1990 年代の教訓』(파쥬市: 나남出版、2007 年)
- 채규철 (チェ・ギョ Chol)『북핵문제: 전략과 해법 (北核問題: 戦略と解決法)』국가안보전략연구소 (소울: 国家安保戰略研究所、2010 年)
- 박지연 (パク・チヨン)『경제제재 그리고 북한의 선택 (經濟制裁そして北朝鮮の選択)』(소울: yokrak、2016 年)
- 박대광, 김진무 (パク・デクァン、キム・ジンム)『김정일 정권의 생존전략 평가와 향후 전망 (金正日政權の生存戰略評価と今後の展望)』한국국방연구원 (소울: 韓國國防研究院、2011 年)

【新聞・通信社記事、報道 (朝鮮語・韓国語)】

- 「北朝鮮の核兵器開発費 最高 15 億ドルと推定」『聯合ニュース(日本語版)』2013 年 2 月 12 日。<<https://jp.yna.co.kr/view/AJP20130212006000882>>
- 「金正恩委員長 第 6 回全国老兵大会で演説」(2020 年 7 月 28 日發朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版) 2020 年 7 月 28 日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>
- 「地下核実験成功」(2006 年 10 月 9 日發朝鮮中央通信)。『朝鮮通信』(朝鮮語電子版) 2006 年 10 月 10 日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>
- 「朝鮮宇宙空間技術委 4 月に《光明星-3》号發射」(2012 年 3 月 16 日發朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版) 2012 年 3 月 16 日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>
- 「朝鮮外務省 イラン核協議妥結を朝鮮と連結させている米国を断罪」(2015 年 7 月 21 日發朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版) 2015 年 7 月 21 日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>
- 「朝鮮外務省スポークスマン<核施設の稼働と建設を即時再開>」(2002 年 12 月 12 日發朝鮮中央通信)。『朝鮮通信』(朝鮮語電子版) 2002 年 12 月 13 日。

<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>。

「朝鮮外務省声明 核問題再検討せざるをえない」(2012年7月20日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2012年7月20日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>

「朝鮮外務省、2期ブッシュ政権の対朝鮮敵対視政策に対処する立場を表明 6者会談参加を幹源中断」(2005年2月10日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2005年2月10日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>

「朝鮮外務省 朝米会談に対する合意事項言及」(2012年2月29日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2012年2月29日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>

「朝鮮外務省備忘録 <朝鮮半島と核>」(2010年4月21日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2010年4月21日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>

「朝鮮政府声明 核兵器拡散防止条約から脱退」(2003年1月10日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2003年1月11日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>

「朝鮮中央通信社論評 衛星打ち上げ、朝米合意に抵触しない」(2012年3月19日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2012年3月19日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>

「朝米間の核問題に関する6か国協議開催—朝鮮側が一括妥結図式と同時行動順序を提示」(2003年8月29日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2003年8月30日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>

「米国の重油提供中断決定は朝米基本合意文違反/朝鮮外務省スポークスマン談話」(2002年11月21日発朝鮮中央通信)『朝鮮通信』(朝鮮語電子版)2002年11月22日。<<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm>>

<インタビュー・リスト>

クリフ・カプチャン(Cliff Kupchan) 米ワシントンで。2012年2月9日。

ジョエル・ウィット (Joel Wit) 米ワシントンで。2014年9月8日。

ジョセフ・デトラニ(Joseph R. DeTrani) 米ワシントンで。2014年9月15日。

ジョン・ボルトン(John Bolton) 米ワシントンで。2008年3月13日。

スティーブン・ボズワース (Stephen Bosworth) 米ボストンで。2014年9月29日

バリ・ナスル(Vali Nasr) 米ワシントンで。2012年7月13日。

マイケル・ヘイデン (Michael Hayden) 米ワシントンで。2013年4月2日。

ロバート・ケーガン (Robert Kagan) 米ワシントンで。2013年9月13日。