

検証：ペリーは何をしたのか

～北朝鮮政策調整官～

2000/5/23

草野厚研究会 1班

1. はじめに	3
2. 小史	3
政権発足から「枠組み合意」成立まで (93.1.20 ~ 94.10.21)	3
枠組み合意以降 (94.10.21 ~ 98.11.14)	7
(1) 枠組み合意第 期 (94.10.21 ~ 96.4.16)	7
(2) 枠組み合意第 期 (96.4.16 ~ 98.11.14)	7
「枠組み合意」以降の特徴	8
「枠組み合意」への批判 (98.8.17/31 ~ 98.11.14)	8
3. 仮説	9
4. 検証	9
地下核施設疑惑	9
(1) 米朝・日米韓・四者協議	9
(2) 分析	12
ミサイル再発射	13
(1) 米朝・日米韓・四者協議	13
(2) 分析	15
ペリー報告書	16
展望	17
5. 課題	19

1. はじめに

我々は米国の対北朝鮮政策の「現状と課題」を分析する上で、過去の米国の北朝鮮政策を 93 年以降から振り返ることにした。これには 2 つの理由がある。1 つは、93 年は現クリントン政権が発足した年であり、対北朝鮮政策の現状までの流れがはっきり検証できること、2 つめは、97 年度の草野研究会報告書「なぜ米国は北朝鮮との関係改善に積極的なのか」において 93 年から 96 年までの対北朝鮮政策を分析しており、また 99 年度の草野研究会報告書「検証：北朝鮮」においても 96 年から 99 年初めまでを分析しているからである。

我々はそういった過去の報告書を意識した分析を行うことで、それ以降の対北朝鮮政策に変化がみられるのかということに問題意識を持ちつつ、「現状と課題」を明らかにする。

2. 小史

。 政権発足から「枠組み合意」成立まで (93.1.20 ~ 94.10.21)

97 年度の報告書ではアリソンの第 1 モデルを意識した分析を行うことで、「対決から関与」という流れを追っていた。我々それ以降明らかになった事実（特に、ドン・オーバードファー「2 つのコリア 国際政治の中の朝鮮半島」菱木一美訳 共同通信社 1998 年を参考にした。）を分析し、朝鮮半島で戦争がおきた場合の図上演習から判明した犠牲者数の多さが「関与政策」への流れを決定したと考える。これは前記の報告書を覆す結論ではなかった。

クリントン政権が発足した 1 月 20 日から約 1 ヶ月後の 2 月 25 日、IAEA は定例理事会において北朝鮮に特別査察受入れを要求する決議を採択した。これを受けて北朝鮮は、3 月 12 日に NPT 脱退を表明した。しかしその直後、北朝鮮の許国連大使は国務省にこの問題に関しての米朝交渉を申し込み、また 3 月下旬に米韓軍事演習の中心的部分である「機動演習」が終了すると問題解決のための米朝直接交渉を求めるキャンペーンを展開するなど、米国との協議を求めたのである。

これに対して、クリントン政権は発足当初から後に対北朝鮮政策の特徴といえる「関与政策」を明確にしていたわけではない。むしろ北朝鮮との協議には消極的であった。12 日に北朝鮮の NPT 脱退が表明されると、クリストファー国務長官はすぐに経済制裁を示唆しており、また 22 日に米国国連代表部で行われた日本・韓国との 3 カ国協議では、北朝鮮が NPT 脱退を撤回しない場合は国連安保理に付託することで一致しているのである。

米国は 4 月下旬になって北朝鮮との協議に応じることを決定したが、これも、北朝鮮に対して強い影響力を持つと思われていた中国から北朝鮮との高官協議に応じるよう要請があったこと、また北朝鮮も米朝協議によってのみしか受け付けられないという態度を明確化していたという国際環境が背景にあるのである。

それではクリントン政権の対北朝鮮政策は、いつごろ、また、どのようにして明確化されたのであろうか。この部分は、97 年度草野研究会報告書「なぜ米国は北朝鮮との関係改

善に積極的なのか」において述べられているものであるが、我々は以下において、時系列に沿って米朝協議をふりかえることで、検証してみることにした。

米朝高官協議第1ラウンド 6.2~11(ニューヨーク)

協議は難航し、北朝鮮の NPT 脱退が有効となる 6 月 12 日の直前にようやく妥結され、以下の「米朝共同声明」が発表された。

兵器を含む武力行使や脅威を与えない保証

査察を公平な形で適用し、相互の主権尊重、内政不干渉を含む、非核化された朝鮮半島での平和と安全保障を実現

平和的な手段による朝鮮半島統一を支持

これを受けて、北朝鮮は NPT からの脱退を一方的に中断することを発表し、当面の問題は回避された。そして、この協議で対話の継続が合意されたことに基づき、引き続き米朝高官会談が開催されることになった。ただし、北朝鮮が米国との関係改善も視野に入れていたのに対して、米国は協議内容を核問題に限定する意向を明確にしていた。

米朝高官協議第2ラウンド 7.14~19(ジュネーブ)

この協議では以下の4点で合意がなされた。

米国が核兵器を含む武力行使をしない保証

米国は黒鉛減速炉とその関連核施設を軽水炉に置き換えるという北朝鮮の意向を支持

北朝鮮は I A E A と早期に協議に入る

北朝鮮は南北対話を早期に始めることを再確認

米朝両国とも、軽水炉技術の導入を含む核問題解決に関する未解決事項を討議し、両国関係全般を改善する基礎を築くため、二カ月以内の再会談に同意

この合意点で注目すべき点は、 で次回の第3ラウンドが米朝関係改善の協議になることが合意されている点である。米国としては北朝鮮がもとめる関係改善に応じる前提条件として を北朝鮮と合意したのである。

北朝鮮は、8月に入ってこれまで受け入れてきた IAEA の「特定査察」にすら制限を加え始め、第2ラウンドで合意した IAEA との協議にも入ろうとしなかった。9月1日から3日かけて IAEA との協議に入ったものの、寧辺近郊の2施設への「特別査察」は軍事施設であるとしてこれを認めなかった。これを受けて米国政府は、9月上旬にガルーチ国務次官補が の前提条件となる の早期履行を求める書簡を出した。北朝鮮側は前提条件が不当であるとの書簡を出し、 を履行しようとしなかった。10月に入り南北特使交換のための南北実務協議が行われ、 に関して進展が見られたものの、11月1日に国連総会において、北朝鮮に IAEA による核査察を全面的に受け入れるよう求める決議が採択されると、北朝鮮はこれを拒否し、3日には南北実務協議の中断を発表するにいたり、事態は行

き詰まりを見せた。

この事態に至って、米国は北朝鮮と非公式の断続的な実務協議を行い、翌年 1994 年の 1 月 5 日に合意に至った。

米朝実務協議 (1.5)

寧辺付近の 2 施設への特別査察は棚上げし交渉継続

以下を「一括同時解決」することで合意

北朝鮮は IAEA の通常査察 (7ヶ所) を受諾

南北間で特使交換実現の実務会談開催

米韓合同軍事演習の中止発表

米朝高官会談第 3 ラウンドの実現

- * 通常査察のスケジュールは北朝鮮と IAEA の協議で決定
- * 通常査察が中断すれば は撤回・中止 (米側条件)

この合意を受けて、北朝鮮は IAEA と再び協議に入り、2 月 15 日に査察受入れで北朝鮮が合意し、これを受けて、米国は北朝鮮と実務協議を再開した。

米朝実務協議 (2.25)

核査察の 3.1 開始

米朝高官会談第 3 ラウンドの 3.21 実施

米韓合同軍事演習の中止

南北対話再開

この合意を受けて、IAEA の査察が 3 月 3 日から 15 日まで行われ、南北特使交換のための実務協議も再開された。しかしまたもや 16 日に IAEA が北朝鮮側の寧辺近郊の 2 施設への査察拒否を発表すると、19 日には南北特使交換のための実務協議も決裂した。(ソウル火の海発言) 米軍は 4 月中旬にパトリオットミサイルを釜山に輸送し、対戦車ヘリをコブラからアパッチに交替させるなど、北朝鮮の暴発に備えた。

さらに北朝鮮は 5 月になると、5 メガワットの原子炉から燃料棒を一方向的に抽出した。これは IAEA の立ち会いなしで行われたもので、過去に行った核活動の証拠隠滅に当たるとして、IAEA は国連安保理に北朝鮮への制裁を要求をした。

米国政府は北朝鮮との戦争もありうると考えた。だが、図上演習をおこなったところ、最初の 90 日間で米軍兵士の死傷者が 5 万 2000 人、韓国軍の死傷者は 49 万人にも達する上、市民を含めて大量の死者をだすことになり、戦費は 600 億ドルを超える見通しになった。この図上演習が契機となって、クリントン政権は以後、北朝鮮への「関与政策」を具体化させていく。

6月上旬には、日米韓3カ国協議において北朝鮮に対する国連安保理による経済制裁が検討され、安保理でも非公式協議において経済制裁が検討された。ついに北朝鮮は13日IAEA脱退を表明し、ここに朝鮮半島をめぐる緊張はピークを迎える。

クリントン政権は北朝鮮との外交交渉をあきらめなかった。オルブライト国連大使が15日に安保理に制裁決議案を提出する一方で、それより以前に大統領が外交交渉を依頼していたカーター元大統領は、この日に訪朝し、金日成主席と会談することで軍事衝突の危機を回避したのである。

カーター元大統領と金日成主席の会談 (6.15~18)

- IAEA査察官の残留
- 核施設の監視装置を引き続き稼働
- 軽水炉転換への転換

この合意を受けて、クリントン大統領は米朝高官協議の第3ラウンドの開催と安保理での制裁協議の一時中止を22日に発表した。

米朝高官協議は7月8日に開始されたが、金日成の死亡(7.8)により中断・延期され、8月5日から再開された。

米朝高官協議第3ラウンド第1セッション (8.5~12)

- 米国が核使用を含む武力行使をしない保証
- 連絡事務所相互設置
- 北朝鮮の軽水炉転換および米国の代替エネルギー提供
- 北朝鮮のNPT残留・査察履行

この協議において、以上の4項目が核問題に関して最終的な解決の一部となるべきものであるということで合意した。そして9月23日からの米朝高官協議のための土台作りとして9月10日から14日まで米朝専門家協議がベルリンと平壤で行われた。

米朝高官協議第3ラウンド第2セッション (9.23~10.21)

- 米朝は黒鉛減速炉と諸関連施設を軽水炉発電所に交換するため協力する
- 米朝は政治・経済を完全に正常化する方向に進む
- 米朝は朝鮮半島の非核化、平和と安全のために共同で努力する
- 米朝は国際的な核拡散防止体系を強化するため共同で努力する

この合意(通称「ジュネーブ合意」)によって、すくなくとも当分の間、北朝鮮による核開発の危険性は大幅に無くなり、朝鮮半島における緊張を回避することができた。

この「枠組み合意」までの北朝鮮との協議は、クリントン政権に「北朝鮮を対話につかせることによって米国政府の目標を達成することが可能である」との認識を持たせたと思

われる。クリントン政権は以後、北朝鮮との協議・対話（＝「関与政策」）を積極的に行うことになる。

「 枠組み合意以降（ 94.10.21～98.11.14）

「枠組み合意」はそれ以降のプロセスを定めたものなので、この時期からは基本的に、そのプロセスに従って、米朝関係は進んでいくことになる。だが、これ以降をあえて時期区分するならば、四者協議が北朝鮮に提案された96年4月16日の米韓首脳会談の前後で区分することが可能である。それぞれの時期の特徴は、米朝関係によって決定されるものではなく、米韓朝の三カ国関係によって決定されるものである。従って、この時期に関しては、時系列に沿って分析するというよりも、三カ国関係に焦点を当てて、見ていこう。

（ 1 ） 枠組み合意第。期（ 94.10.21～96.4.16 ）

米国政府はこれ以降「枠組み合意」に基づいて、北朝鮮と協議を進行していく。米国政府の当面の目標は北朝鮮の核開発凍結と朝鮮半島の安定化であったので、この路線を変更する必要性はなかった。

「枠組み合意」を実行していく上で、当初、提供される軽水炉の型が問題となった。米国は同盟国である韓国に対する配慮から「韓国型」軽水炉を主張したが、北朝鮮はこれに強く反発した。だがこれも、95年の5月20日から6月13日にクアラルンプールで米朝協議が開催され、「韓国型」軽水炉の提供に合意した。これを受けて、95年3月9日に発足したKEDOは北朝鮮と交渉し、具体的なプロジェクト内容が決定していくこととなるのである。

だが、金泳三政権が金日成の死去に対して冷淡な対応をとったことが原因で、この時期の南北関係は基本的に冷却化していた。

95年5月26日に食糧援助を日本に要請した結果、日本が韓国の了承を必要としたので、6月13日から16日にかけて北京で南北間協議が開催され、17日からは同じく北京で南北次官級協議が開催された。21日に北朝鮮への15万トンの米の無償提供で合意がなされたものの、北朝鮮の韓国への対応は好転せず、9月27日から30日かけて再度開催された（この協議も7月から8月にかけて北朝鮮が莫大な洪水被害に遭遇し、食糧援助を国連が要請したため開催されていた）南北次官級協議は、韓国漁船釈放問題をめぐって決裂し、南北関係は冷却化したままになる。

北朝鮮は、韓国に対しては敵対的な姿勢を見せていたが、米国に対しては以前と同じく、関係改善の姿勢を見せていた。96年3月以降、休戦協定の無効化を図るような行動をとることで、朝鮮半島の緊張を高めたが、この行動は米国が軍事的衝突に発展することを恐れて、韓国への説得や米朝協議に応じることを想定していたものと思われる。

（ 2 ） 枠組み合意第Ⅰ期（ 96.4.16～98.11.14 ）

第 期のような三カ国関係は、韓国政府に米朝が頭越して朝鮮半島の平和を達成してし

まうのではないかとの不安を抱かせた。北朝鮮とのパイプが失われていたうえに、北朝鮮が軍事的挑発行動を繰り返すことで、韓国が主導的な役割を果たすことなく、朝鮮半島の和平が達成されるのではないかという不安である。

金泳三政権は 96 年 4 月の韓国国会議員選挙での勝利を受けて、16 日の米韓首脳会談で「四者協議」の開催を提案する。朝鮮半島の恒久的な平和は韓国抜きで達成することはできないという主張を反映したものである。このことにより、韓国は北朝鮮とのパイプが開くことが可能になり、さらに米朝関係にある程度の歯止めをかけることも可能であると思われたのである。

しかし、四者協議は 3 回の予備協議(97.8.5 9.18 11.21)と 3 回の本協議(97.12.9 98.3.16 10.21)が開催されるものの、議題をめぐる対立であまり進展しなかったのである。

これは、北朝鮮としては、朝鮮半島の和平は結局「米国との和平」にあたると認識していたことが原因である。北朝鮮は「米朝平和協定締結」と「在韓米軍撤収」を四者協議で主張し、また、米国との関係改善に依然として積極的であった。実際、朝鮮半島の和平にとっての重要事項は米朝協議で議題とされているのである。96 年 4 月 20 日から 21 日の米朝ミサイル協議、潜水艦侵入事件の米朝協議による解決、米朝遺骨返還協議が挙げられるだろう。米国も「枠組み合意」を実行(これ自体が朝鮮半島の和平に間接的に影響を与えるのである)していった。

従って、第一期においては、朝鮮半島の和平達成のために、米朝関係が果たす役割に加えて、南北関係が果たす役割が加わっているが、四者協議という枠組みが、韓国政府が当初予想していた程、大きな役割を果たさなかったと言えるだろう。

「枠組み合意」以降の特徴

「枠組み合意」は、北朝鮮が何か(核開発)をしないために、米国が何か(エネルギー支援)を与えるというものである。そして、それは米朝協議によって達成される。この構造自体に何ら変化はないので、これが特徴と言えるだろう。つまり、米朝協議による解決 北朝鮮に何かをさせないために、米国が何かをする、という構造が特徴である。

「枠組み合意」への批判 (98.8.17/31 ~ 98.11.14)

98 年 8 月 17 日にニューヨーク・タイムズ紙によって北朝鮮の地下核施設疑惑が持ち上がった。米韓両国の情報当局による分析結果は、これを核関連施設としている。上院の公聴会でこの点をつかれたオルブライト国務長官は、国防情報局が数ヶ月前に明らかにした北朝鮮による核開発継続の疑惑を否定することができなかった。

これに加えて、8 月 31 日におこなわれた北朝鮮による 3 段式ロケット「テポドン」の発射実験は推定で最大 5000 キロまで射程をのばす潜在能力を示していた。

このことを受けて、議会は 10 月 15 日、「抛出実施要綱」を定めた。

こういったことを受けて、クリントン政権はウイリアム・ペリー前国防長官を北朝鮮政

策にかんする「大統領特使」に任命したのである。ペリーに求められたのは今までの「枠組み合意」路線をどうするかということであろう。

3. 仮説

98年8月17日のニューヨークタイムズの北朝鮮核施設疑惑報道、同年8月31日のテポドン発射により、対北朝鮮政策は批判を浴び、様々な不満を抱え込む形で政策調整官のポストが置かれた。我々の問題意識は、ペリー政策調整官就任以後「変わる」と言われていた米国の対北朝鮮政策に実際変化は本当にあったのだろうか、という点にあった。

そこで我々は一つの仮説を立てた。それは「ペリー北朝鮮政策調整官の役目はクリントン政権の対北朝鮮政策に対する不満のガス抜きであった」というものである。検証は「枠組み合意」の特徴としてあげた、米朝協議による解決 北朝鮮に何かをさせないために何か、米国が何かを与える、という構造が変化しているか、という点に着目して行う。

以下において、我々は3つの検証を試みた。1つは地下核査察問題、2つめはミサイル再発射問題、3つめはペリー報告書である。

4. 検証

地下核施設疑惑

(1) 米朝・日米韓・四者協議

以下でとりあえず、核施設に関する、米朝・日米韓・四者協議を時系列に沿って、見ていくことにする。

四者協議 第3回本会議 98.10.21-10.24 ジュネーブ

<焦点：分科委員会の設置>

米・韓 「平和体制構築」と「緊張緩和」に関する分科委員会の早期設置

北 在韓米軍撤退要求

米朝平和締結要求

中 北朝鮮への影響力を増そうと努力をしている状態

<結果：分科委員会の設置>

米朝高官協議 98.11.16-11.18 平壤

<焦点：地下核施設疑惑>

北：査察拒否、査察受け入れの条件として「補償金」の支払を求める

米：査察拒否に対して警告 「補償金」支払拒否

<結果：高官協議の早期再開で基本合意したものの、査察に関する合意なし>

査察に合意することはないものの、高官協議の早期再開に北朝鮮が合意しているところから、北朝鮮の目的は「補償金」からの収入であるように見うけられる。

米韓首脳会談 1998.11.21 ソウル

地下施設査察に向けた協調で一致

米：「北朝鮮はハッキリと疑惑を解消しなければならない」

韓：「十分な現場接近を求め、疑惑を究明しなければならない」

米韓で温度差が見られる

日米首脳会談 1998.11.21 東京

参加国地下施設査察に向けて連携

米韓首脳会談（98.11.21）クリントン大統領の北朝鮮関連発言

北朝鮮が米朝核合意を守らなければ、米国の支援は極めて難しくなる。地下核施設疑惑を提起するだけの強力な証拠を持っているが、この施設が何か、意図が何かは正確にわからない

米朝高官協議 98.12.4-12.11 ニューヨーク

< 焦点：地下核施設疑惑 >

北：疑惑は侮辱、査察には「補償」または経済制裁緩和が必要

米：無条件で査察を強く要求

< 結果：合意なし。ただ声明は「前進があったこと、早く協議を再開することで一致」 >

日米韓協議 1998.12.4 12.11 ソウル

核疑惑政策調整

日米韓高級事務レベル協議 12.22 ニューヨーク

北朝鮮に地下施設の査察を求める

次回は1月に開催する

コーエン米国務長官訪日（99.1.11-1.14）

地下核施設疑惑への対応

3カ国で連携して対北朝鮮政策を練る事が重要

米朝高官協議 99.1.16-17 ジュネーブ

< 焦点：地下核施設疑惑・査察問題 >

北：1 回限りの査察を承諾。ただし 100 万トンの食料支援を要請

米：無条件で継続的な査察の受け入れを要求、「補償」は受け入れない

< 結果：合意なし >

四者協議 第 4 回本会議 99.1.19-1.22 ジュネーブ

米：南北平和共存政策支持

中：簡単な問題から取り組むべき

韓：南北軍事当局直通電話 / 主要軍事演習相互通報 / 軍関係者の交流

北：在韓米軍の撤収 / 米朝平和協定締結 / 亡命したベルリン駐在外交官

< 結果：「実質的な討議がなかった。議題の優先順位をめくり膠着」 >

米朝高官協議 99.1.23-1.24 ジュネーブ

< 焦点：地下核施設疑惑・査察問題 >

北：同上

米：「直接的な補償には応じられない」が、北朝鮮が査察に応じた場合、人道的見地からの食料支援などを示唆

< 結果：具体的合意なし >

地下核施設疑惑に関する米朝協議がこの時期に計 4 回行われたが、北朝鮮の求める援助内容が現金から食糧援助へ代わったものの、基本的に米朝協議は平行線を辿り、合意に至る事らず膠着状態が続く。

米国と日本、韓国との協議は 3 国間の連携と協力を中心に進んでいる。協議内容としては連携の確認、北朝鮮に関する情報の共有である。

日米韓高官協議 99.2.9 ソウル

< 焦点、合意：地下施設疑惑の早期解決 >

ペリー報告書骨格子 99.2.16 (核関係部分抜粋)

北朝鮮の核開発、ミサイル、テロなどの脅威を低減させる事を主眼とし、封じ込め作戦は行わない。

第 4 次米朝高官協議 2.27-3.16 ニューヨーク

< 焦点：地下核施設疑惑・金倉里査察 >

北：米国の要求は行き過ぎであり、査察に対しては 100 万トンの食糧援助を求める

米：2回以上の査察
査察後の監視モニターの設置
それ以降の定期的（無期限）な訪問
<結果：金倉里の地下施設査察合意>
北朝鮮査察に合意内容
(1) 金倉里にある施設への複数回査察実施
(2) 米国による大規模な食料援助

ペリー政策調整官訪韓、包括的アプローチでほぼ一致（99.3.8）

米韓両国は核・ミサイル問題解決を目標に、食糧援助も含めた「包括的アプローチ」を取る事で合意したが、米側は議会強硬派の影響もあり、核・ミサイル問題を優先させた「アメとムチ」の政策を提案し、韓国は引き続き包容政策（太陽政策）を主張した。

米調査団、核疑惑施設調査開始（5.20 25）

<結果：金倉里地下施設において核開発は行われていない>

5月16日に米国が北朝鮮の金倉里にある地下施設の2回目の立ち入り調査を23日から行うと発表している。これは昨年春（99年）の米朝合意に基づく。

（2）分析

特徴 に関して

米国、中国、韓国、北朝鮮の4者協議は、そもそも地下核施設建設疑惑が報道されてから合意、査察へ至るまでの期間、第3回、第4回、第5回と3度開催されたが、第3回は分科委員会による協議を決定し、第4回においては議題の優先順位を巡り膠着し、そして第5回においてはそもそも地下核施設疑惑に関する議論はなくまた議題設定は次回へ持ち越される、と対北朝鮮政策が前進したとは言い難く、「膠着状態にある」との説明が正しいだろう。

また米韓、日米間の協議、会談は数多く開催されているが、いずれも米朝協議内容報告、お互いの政策への賛同や「日米韓による連携の確認」と北朝鮮政策に関して決定的な戦略は練られていない。この背景には米議会強硬派、米世論の圧力に対する韓国の太陽政策の存在などの要因は存在するが、重要条項はやはり日米韓、4カ国協議よりも米朝協議において決定されている事実は否定できない。また、第4回四国会談本会議前後に米朝高官協議が開催された事からも、米朝2国間での協議の図式は今だ崩れていないと言えるだろう。

特徴 に関して

3月16日、第4次米朝高官会議の合意内容は、米調査団の2回以上の査察 査察の

見返りとして 60 万トンの食料支援と、一見米政府の核開発、発射の抑止、核不拡散を大きな目標が達成されたかのように見える。

しかし、この「複数回の査察」と言えども査察に合意した施設は金倉里に限られ、また 8 月 17 日のニューヨークタイムズによる地下核施設疑惑報道から査察合意まで北朝鮮側に議論を引き延ばされ、実に 7 ヶ月も要してしまった。この期間に北朝鮮側が金倉里から主要設備を運び出し、他へ移す事は可能であり、その可能性は非常に高いだろう。また、査察合意を得ている施設は金倉里のみであることから、食料支援だけをさせられたも同然と見てよく、「99 年合意も恒久的な核開発阻止という点で効力を持たない」ことになる。更に 5 月の米調査団訪問は「査察」ではなく「立ち入り」と位置された。つまり通常「査察」では可能な放射線反応を見る土壌調査や監視モニター設置などは行われず、ビデオカメラ持参のみ許されたのである。

実際日経新聞によると北朝鮮は金倉里以外にも多くの地下施設、トンネルが存在することを認めている。米側は「少なくともこの施設を今後、核関連施設として使用するの難しい 別の疑惑施設が判明した際に、「金倉里でも認めただけではないか」と今回の実績をテコに立ち入りを迫り易くなるなど「抑止効果」が期待できる」と表明しているが、結果を分析するとペリー以前と何ら変わりはなく「アメ」のみを北朝鮮へあげてしまった事になる。

「ミサイル再発射」

核施設に続いて、アメリカが同様に懸念している弾道ミサイルの再発射について見ていく事にする。1998 年の 8 月 31 日に多段式中距離弾道ミサイル（テポドン）を発射して日本を含め東アジアに一時緊張状態が走ったが、それ以来アメリカは再発射阻止に向け、前述のペリー政策調整官の下で対北朝鮮政策の見直しを進めてきたと見られている。そこでアメリカは従来の「対話と抑止」の方針は維持しながらも、「アメ」と言われている北朝鮮への譲歩・妥協だけではなく、「ムチ」としてより強硬な政策をとっていく、と期待されている。

では、実際にミサイル問題に関して政策的な変化は見られたのだろうか？北朝鮮と米国の主な協議内容を振りかえりながら検証してみる事にする。

（１）米朝・日米韓・四者協議

（１）第 3 次米朝ミサイル協議

まずテポドン発射後に 1998 年 10 月 2-3 日にニューヨークにて第 3 回米朝ミサイル協議が開かれ、弾道ミサイルの開発と輸出が焦点となったが、北朝鮮が年間 10 億ドルの補償金を要求、開発と打ち上げの継続を明言したが、米国側が拒否し結局双方の主張は平行線のまま終了する。

(2) 北朝鮮協議の基本姿勢

12 月には日本と韓国と引き続きミサイル開発・輸出の中止を要求をしていく事で合意し、翌年 1 月には今後の北朝鮮との協議に当たっての基本姿勢を示す。ここではアメリカは今後の両国関係改善の条件として進展を要請していく分野として 核開発疑惑 ミサイル輸出 朝鮮戦争当時の行方不明米兵の遺骨調査・発掘 テロ支援問題の 4 つを挙げ、この 4 分野で成果をあげれば経済制裁緩和をはじめとする政経の関係改善の準備ができると表明する。

(3) 各国との協調体制

99 年 1 月にはコーエン国防長官が訪日し、小淵首相や高村外相と会談、ペリー政策調整官が自ら日本や韓国を訪問したり、6～9 月にかけても金大中大統領や小淵首相が相次いで訪米・会談を持ち、各国での協調体制もある程度行なわれているように見られる。しかし、どの会談でも米朝協議の内容確認や「引き続き北朝鮮に対して合同で何かを求めていく」という内容でアメリカの求めている 4 分野以外の事関しての案は特に見られない。3ヶ国でいかに協力するか自体に重点がおかれている。7 月 27 日には日米韓外相で北朝鮮のミサイル再発射を懸念する合同の声明文を発表している。

(4) 調整難航

1999 年 3 月 30 日に米朝協議が再び持たれたが、前年の 10 月に行なわれた第 3 次米朝ミサイル協議と同様の議論となり、結局ミサイル問題に関する進展はなかった。一方で 6 月には北朝鮮の警察艇が韓国との海域に侵入して両国での銃撃戦が起こったり、東部海岸の弾道ミサイル基地の周辺拡張工事やミサイル燃料の基地搬入等が米国衛星によって確認されたりと北朝鮮側の不審な動きが目立つようになる。

6 月 23-24 日そして 8 月 3-9 日の間にも米朝協議が行なわれるが、銃撃戦の責任問題とミサイル実験は「自主権の問題」と主張する北朝鮮側とミサイル発射・開発と輸出の中止を主張するアメリカ側で平行線をたどり、話し合いに進展は無かった。北朝鮮側は「ミサイル問題について脅しを続けるならば、どんな結果を招くか分からない」と語り、7 月末にソウルを訪れたコーエン米国防長官が、弾道ミサイル「テポドン 2」が発射された場合、「軍事的措置を含む対応」をとる方針で一致したと一部で報道されたことに強く反発した。6 月の協議では両国の強い対立が目立ち、今後の協議開催自体危ぶまれたものの、8 月には北朝鮮がミサイル問題を含む米朝関係全体について「米国が誠意を見せるなら、誠意を見せる」という発言で対話を重視した姿勢を見せはじめた。

(5) 4 者会談

1999 年 8 月 5 日から 9 日までジュネーブで第 6 回 4 者本会談が行なわれたが、ここで

は 3 ヶ国で北朝鮮を非難してより協議を難航させる事より実務的な問題解決を優先させるべく、ミサイル問題に関しては取り上げていない。ミサイル問題自体は朝鮮半島における最重要課題である事は明らかなが、ここでは各国ともあえて取り上げずに米朝協議に任せおく形とした。4 者での協議でも結局北朝鮮側の主張と噛み合わず、実のある合意のないまま終了した。

(6) 一応の決着

1999 年 9 月 7 日から 11 日にベルリンにて行なわれた米朝協議では北朝鮮がミサイル発射を当面見合わせ、米国が経済制裁を緩和することで合意したとみられる。9 月 17 日にクリントン大統領が貿易・投資・金融取引に関する経済制裁一部解除を正式発表すると、9 月 24 日に北朝鮮側が米朝協議期間中のミサイル発射を当面凍結すると正式発表。

今回の協議も一時はものわかれになると見られていたが、アメリカ側が経済制裁の緩和を持ち出してきた事から、深刻な経済危機と食糧不足にあえぐ北朝鮮が当面の利益の確保を優先させたと思われる。しかし、8 月末に日本に対して異例の政府発表で非難を行ったり、韓国との国境問題に難色を示したりと、各国との関係に格差をつける態度は依然として続いていて米国の経済制裁緩和に対して北朝鮮からは何の確約も得られていないという声強い。

(7) その後

9 月の両国合意後も 3 回ほど (11/15-20, 1/22-30, 3/15) 米朝協議が開かれたが、いずれも進展無く終了している。米国が新たにミサイル凍結に関する協議を新設・定例化する代わりに北朝鮮は更なる何らかの見返りを要求、アメリカは枠組み合意に基づく凍結そのものを主張し、協議だけが続いている状態にある。ただ、朝鮮首席代表の金桂寛外務次官は「ミサイル問題と枠組み合意履行の問題を今後も論議することで合意した」と述べ、初めて具体的にミサイル問題を交渉の対象にしていることを自ら認めている。

(2) 分析

ここまでの流れを振りかえって、実際に政策的な変化は果たして見られているのだろうか？。

特徴 に関して

確かに各国間でのコンセンサス重視の姿勢は各国首脳の会談等を追えば見られるかもしれない。しかし、実際に話し合われている内容は前述の通り、協議内容や今後の政策の確認的要素が強い。4 ヶ国会談一つとってみても、最重要課題であるはずのミサイル問題は話し合われずに、米朝協議に一任してしまっている。4 ヶ国会談とかぶるようにして米朝協議が行なわれている。北朝鮮側が明らかに各国に対しての対応が違うにもかかわらず、

それに対しての政策や各国との協議も見られない。こうした点から米朝 2 国間での協議していく構造に変化は見られていない。

特徴 に関して

特徴 に関して同様の事が言える。その象徴的なのが 9 月に行なわれた米朝協議であろう。この協議で両国一応の「合意」を取れている。しかし、流れるには、クリントンの正式発表の後、北朝鮮の凍結表明が行なわれている。また、実際に表明しただけであり、確約を保証するものは何もない。結局のところ、アメリカは「ミサイル発射凍結」との言葉で北朝鮮に上手く経済制裁緩和を取られていったと言えるのではないだろうか。北朝鮮の凍結表明はあくまでも発射に関してであり、協議のテーマとして当初から挙げられていた「開発と輸出」に関しては相変わらず「自主権」の主張を切り崩せないでいる。またこの凍結自体も「米朝協議期間中は」と期間限定での表明であり、完全に懸念事項が消されたわけではない。

「ペリー報告書

次に、ペリー報告書の観点から、仮説を検証してみよう。これは 4 つの点から検証できる。

まず、報告書の発表の内容である。報告書によれば、2 つの道を提言している。第 1 の道は、北朝鮮にミサイルの実験・生産・配備の中止を求め、米国とその同盟国は北朝鮮が脅威と感じる圧力を段階的に軽減、米国は北朝鮮との関係を正常化し、制裁を緩和する。もし北朝鮮がこれを拒否すれば、その脅威を封じ込めるために第 2 の道が用意されている。すなわち、米国の脅威対応能力を高め、朝鮮半島有事のための日米韓の防衛協力を整え、抑止体制を一層強化することである。とこのようにあるものの、「対話」と「抑止」の 2 段階制をしいており、「対話」を重視している。そして、どうなれば第 2 の道に移行するのか具体的に明示されていない。「対話」と「抑止」は反対の概念であるから、その点が重要であるが、ここが明示されていないために、いつまでも「対話」を続けることが可能なのである。

次に 報告書の発表の時期である。1999 年の 6 月以降、テポドン 2 の発射の危険性が高まった時期に、米朝協議自体難航した。ペリー報告書はこの協議内容を踏まえてから発表するとの事でする発表が延期になったという経緯がある。なぜ、延期しなくてはならないのだろうか。米朝協議が難航しているということは、対話がうまくいかないということであり、次の第 2 の道を取らなくてはならない。だが、クリントン政権は対話をやめる意向は示さなかった。クリントン政権は今までの政策変更を意図していなかったために、ペリーの報告書の発表の時期を問題の解決にめどがたってからしたのであろう。

もう一つの点は、ペリーという人選である。彼は国防次官、同副長官、長官を勤めた経験から、ワシントンでは幅広く尊敬されている国防エスタブリッシュメントである。彼自身、共和党からの人気があり、国内の不満を押さえるにはうってつけであらう。

4 つめは、日米韓協議の多さである。これは一見するつ、米国が連携を強めたという風に、政策転換としてみなすこともできるかもしれない。しかし、実際にこの協議で具体的な内容は決定されておらず、同盟国の不満をペリーが吸収したということではないだろうか。具体的なことは何も決定されていないにもかかわらず、そして米朝協議で具体的なことが決定されているのにも関わらず、日本・韓国の不満があまりでていないのはその表われであろう。

、展望

以上、核施設問題、ミサイル問題、そしてペリー報告書の検証を終えて、アメリカの対北朝鮮政策にペリー報告書が転機になることはなかったということが分かった。北朝鮮のミサイル開発や輸出の中止に何の保証もない段階で、見返り措置として経済支援を行うやりかたは、最早パターン化されてしまっている。

これを踏まえて、現在も引き続き行われており、米朝協議の焦点となっている北朝鮮高官の訪米について、今後の展開を大胆にも予測してみる。そのためにもまずこれまで米朝で論議されてきた高官訪米について、これまでの経緯を述べることにする。

まず、北朝鮮の高官訪米がアメリカ側から打診されたのは99年11月15日から開催されたベルリン協議の際であった。北朝鮮と米国によるこれまで以上に高いレベルでの会談実現、また高官訪米時に発表されるであろう共同声明に向けて協議されるはずであったが、北朝鮮はこのプロポーズに関して「前向きな姿勢」を見せたものの、さらなる経済制裁緩和の措置を求めている。

北朝鮮側はアメリカ側の示す「見返り」によって高官のレベルを決める、という姿勢をとり、アメリカ側は訪米する高官が確定しなければ対応が決められないと主張していた。しかし、協議を終えてみると「高官訪米」自体は正式に北朝鮮側が合意したものの、いつ、誰を派遣するのかについては結局論議されず、次回の米朝協議を再開することで合意している。

そして、3月7日からニューヨークで再開された米朝協議は、アメリカ側としては高官訪米の時期や名前を発表できるだろうと楽観的な姿勢を見せていたが、結果としては、アメリカ側が望むミサイル問題と枠組み合意履行の問題を今後も論議することで合意したものの、「テロ支援国リスト」から北朝鮮を外すことはアメリカ側が提示する条件を北朝鮮がのまなければ実行しないという姿勢を見せており、この問題解決にはかなりの時間を要することにアメリカ側は覚悟を決めている様子であった。

また、枠組み合意についての論議については、両国双方で中身の解釈が異なっていることが今後の協議でどう解決されていくのかが見所である。

アメリカ側は北朝鮮の核開発の完全凍結を目指している一方、北朝鮮側はアメリカ側の制裁解除と、核の代替エネルギーの供給を保證する枠組みと捉えている。

結局この協議でも高官訪米の具体的な合意は得られず、次回協議に持ち越しとなった。また、北朝鮮側はテロ支援国リストの問題に加えて、今度は「軽水炉建設の遅れによる電力損失」も交渉テーマだと協議後の会見で記者団に明言しており、高官訪米の「値段」を引き上げる構えが見られる。

このようにして当初 2 月末と考えられていた北朝鮮の高官訪米は、現在に至っても実施されてはいない。この状況、つまり北朝鮮側はある条件をのむ代わりに見返りを期待し、その条件のより具体的な中身等については時間を稼ぎつつなかなか譲歩しないという姿勢に、アメリカ側は困惑しながらも穏和な態勢でじっくり待つ、という構造は、これまでのものとあまり変化がないと言えないだろうか。

北朝鮮の思惑がなんであれ、アメリカ側は協議を続けるしかない。関係正常化にむけた協議を続ける限り、ミサイル発射をしないという 1999 年 9 月のベルリン合意が、今のところアメリカの頼みの綱という印象を受ける。

3 月の米朝協議で合意された米朝のミサイル協議、枠組み合意の新しい個別協議の合意を

果たしたものの、高官訪米についての協議はその後に持ち越されることになる。このことを受けて、対北朝鮮政策担当の米務省のシャーマン顧問は、最大の焦点であった高官訪米の合意は果たせなかったものの、今後の交渉のチャンネルづくりでは一定の成果があったと述べている。

しかし、上記のように、論議される予定の枠組み合意の解釈の違いや、ミサイル問題の交渉は短期間に解決されるようなものでなく、また新たな交渉カードとして北朝鮮側が提示してきた電力損失問題に対処せねばならず、高官訪米の実施は遠のくばかりであろう。次回に予定されている米朝協議は 5 月 24 日に、1 月に北朝鮮と国交を樹立したイタリアの首都ローマで予定されている。

今後の展開として予測されることとしては、高官訪米はまずテロ支援国リストから北朝鮮を外すことについて次回以降の米朝協議で交渉され、アメリカ側が提示する条件 例 えば、「北朝鮮が、テロ活動に反対する国家政策に転じたことを明確に宣言する」、「『よど号』ハイジャック事件を起こした日本赤軍派グループを北朝鮮国内に滞在させない」などを両国それぞれの解釈で合意し、更なる経済援助、または開発援助の見返りとして高い値段で、また長い時間をかけてやっと具体的な実施が決定されるのではないかと考えられる。6 月の南北会談の合意で朝鮮半島の情勢は安定化に向けて進んでいる様子であるが、米朝関係はどうか。一步と言わず、半歩ずつの歩み寄りは見られるが、どこかで平行線をたどっているような印象を受けるのは否めない。

5. 課題

アメリカの対北朝鮮政策の課題に関しては2通りの見方ができる。

一通り目は対話路線のみの現状に対する不満を反映するもので

○強行姿勢をとれない・目標達成の見通しが見つからないジレンマの克服が挙げられる。

二通り目は現行の対話路線をもっと突き詰めていかねばならないという立場から

○北朝鮮の国際社会参加の促進が挙げられる。

<強行姿勢をとれない・目標達成の見通しが見つからないジレンマの克服>

アメリカの対北朝鮮政策は、仮説でも触れたように今も昔も結局のところ変化は見られない。ペリー報告書の発行によって、アメリカは北朝鮮に対して軍事力を背景とした抑止力は維持しながら、一步ずつ関係改善を進める「包括的で統合されたアプローチ」により、北朝鮮の軟化を促していく方策を表明した。これはそれ以前までの政策と比べて、「軍事力を背景とした抑止力を維持」することが明言されている点で相違が見られる。つまり、それまでの北朝鮮政策は食糧援助や経済制裁の緩和という「アメ」をもって、北朝鮮の核疑惑の解明やミサイル問題の打開を図ってきたが、ペリー報告によるとアメリカは、勿論「アメ」は使うが、言うことを聞かなければ軍事的制裁に出る準備があるという「ムチ」もあり得るとしている。そしてアメリカもペリー報告を政策の基本指針にするとしているので、本来であれば「ムチ」も交渉カードとして示すべきであろう。しかし、現状をみると依然として「アメ」の交渉カードしかではなかなか両国の合意を得ることはなく、あったとしても、核疑惑施設の局所的査察使えないでいる。

アメリカの目標は究極的には極東の安全化、すなわち北朝鮮の核疑惑の解明・ミサイル発射の永久凍結にある。ところが米朝協議、あるいはミサイルの一時的凍結といった、結論を先送りするようなものばかりであり、これもまた昔の合意事項と内容的に共通するものがある。そしてこれらもまた、「先送り」の合意を得るのに何らかの「アメ」を与えているのである。

北朝鮮側からしてみれば、問題を先送りにし、何らかの援助を得ることが目標であるわけだから、アメリカはいわば北朝鮮に振り回されているという見方もできる。確かにアメリカの目指す合意が紛いなりにもできているという見方もできるが、これらの合意はあまりにも短期的で、やはり最終的な目標を考えると、それに沿った長期的・永続的な合意を得ねばならないだろう。

<北朝鮮の国際社会参加>

もう一つアメリカの目標として考えられるのは、北朝鮮を国際社会の舞台に登場させるということである。そうすることによって「北朝鮮の交渉相手役を一手に引き受ける」こ

との負担、つまり援助を与える負担を諸外国に分散でき、北朝鮮以外の国に対しての外交問題に力を割くことが可能となるのだ。また、これに成功すれば北朝鮮が国際社会のルールに適應せざるを得なくなり、それまでのような「何かをしないために、何かを要求する」という論理は、長続きしないのではないか。さらに長期的に見ると、国際化を図ることによって、それまで閉ざされたイメージを拭い切れない北朝鮮の透明度を高め、当国に対する国際的理解を促進できる。こうなると北朝鮮が主張する「敵対視政策の解除」も民意も得てしやすくなり、諸外国も敵視をやめる。そうなると、北朝鮮もますます国際化しやすくなり、武装解除もしやすくなるという好循環が生まれるのではないかと予想される。

これを証明するエヴィデンスとしては、ここに来て米国が諸外国に対して北朝鮮との接触を奨励（実際に最近になって北朝鮮との接触が増えている）していることが挙げられる。また私達の班の仮説が正しければ、ペリーの報告書は北朝鮮に対する諸外国の不満の「ガス抜き」でもあり、国際社会の目を幾分ポジティブなものにするよう図ったものなので、これもアメリカの北朝鮮国際化を睨んだムーブメントだとも考えられる。

参考文献

橋本光平「図説 国際情勢早わかり 2000年版」PHP 研究所 2000.1

落合秀光 「北朝鮮の狡猾な思惑を見極めよ」 Foresight 5月号 P.12-14

世界年鑑 2000年度版 「北朝鮮」「米国」P132-135 P.414-415

「ペリー勸告」以後の米朝関係 選択 99年5月号 P.34-35