

## 1、はじめに

### 1 1 イントロダクション

98年11月、米国の対北朝鮮政策調整官に、前国防長官のペリー氏が就任した。この出来事は、米国の外交戦略にとっても、また東アジアの安全保障にとっても、非常に大きな意味を持っている。少なくとも、今後の朝鮮半島情勢に、少なからずの影響を及ぼすことは間違いない。

冷戦の終焉、ソ連の崩壊とともに、米国にとって新たに安全保障上の脅威として現れたのが、朝鮮半島であった。東アジアにおける2つの大国、すなわち日本と中国に挟まれたその地では、冷戦が「熱戦」となった1950年の朝鮮戦争後に引かれた北緯38度線を境に、南に韓国、北に朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）が位置し、互いに睨みをきかせている。両国は、法的には今でも交戦状態にあり、後述するように、両国関係に今後近いうちに劇的な好転が訪れるとは考えにくい。そのような中で、米国は特に90年代に入って以来、極めて微妙なバランスの上に立って外交を展開してきた。兵器技術の発達とともに、少しずつ性格を変えつつはありながらも、米国にとっての最大の外交課題は、半島で第2の朝鮮戦争を起こさせないことである。そのための努力を米国は払ってきたのであるが、それが果たして成功したのか否かについては、議論が分かれよう。いずれにせよ、朝鮮半島問題、つまり対北朝鮮政策の重要性が近年いつにも増して高まってきたことは確実であろうし、本稿もその根拠の一部を提示し得るであろう。

1993年、北朝鮮に核疑惑が発生した。米国との激しいやりとりの後、北朝鮮はNPT脱退を表明する。東アジア地域のパワーバランスを崩さないため、またこれ以上の核拡散を避けるためにNPT体制の維持を絶対目標にする米国は、何とかして北朝鮮を対話の枠組みに留めようとした。その結果が、今回の報告のキーワードの一つである94年の「枠組み合意」である。ただ、それだけでは十分でなかったというのが現実であり、であるからこそ、現在にまで問題が継続しているのである。いや、より悪化したという方が的確であるかもしれない。98年8月の北朝鮮によるテポドン発射、また同月の米国紙による北朝鮮地下核施設疑惑報道は、予想以上の変動を東アジアにもたらした。その意味で、本稿では、私たちがなりの分析に基づいた、今後の見通しも提示してみたい。

本稿では、このような一連の北朝鮮問題をとりあげ、具体的には、96年4月に提案され97年12月から現在に至るまでに計5回開かれている、「四者協議」に焦点を当てながら議論を進めていきたい。その際の視点は以下である。

- ・ 四者協議とは、一体どのような枠組みなのか？果たしてそれは機能しているのか？
- ・ 四者協議において、主導権を握っているのは誰なのか？
- ・ 四者協議、ひいては朝鮮半島問題に関して、各国の思惑はどのように交錯しているのか？
- ・ 四者協議の今後はどうなっていくのか？四者協議は問題解決の契機になるか？

朝鮮半島問題は、非常に複雑である。関係国（アクター数）の多さ、歴史的過程、利害の交錯など、理解を困難にさせる理由には事欠かない。そこで、本稿では、この問題を理解する際のキーファクターとなる「枠組み合意」や「四者協議」についてまず確認した後、四者協議の具体的な変遷を追う。そしてその後、現状では何が起きているのか、何が問題となっているのか、関係国はそれぞれ何を求め、どのような立場にいるのかを整理したい。その際、上記の視点に加え、我々として、ぜひ考慮されたい質問がある。それは、

### 四者協議は、本当に「四者」協議なのか？

ということである。実際には、四者協議とは言いながらも、中心となるのは常に米国と北朝鮮の関係であった。以下では、それがなぜか、つまり米国はなぜ、どのようにして米朝主導の交渉を行うことになったのかについても、説明していきたい。

#### 1 - 2 枠組み合意とは？

米国が北朝鮮問題に深く関与しようとする大きな理由は北朝鮮の核疑惑問題であろう。北朝鮮は 1985 年に NPT（核不拡散条約）に加入し、翌 1986 年には IAEA（国際原子力機関）に加盟することで、「核兵器は作らない」という立場を取っていた。しかし、1992 年の IAEA の査察によって北朝鮮の核兵器開発疑惑が一気に高まった。

ここで NPT 体制を維持したい米国は核疑惑解明に乗り出し、北朝鮮に再度の査察を要求する。IAEA による度重なる査察要求に対し、北朝鮮は一方的に NPT からの脱退を宣言した。国際法的には NPT から脱退すると 3 ヶ月後には自動的に IAEA による査察を受ける義務がなくなるため、慌てた米国は経済制裁を脅しに使い 93 年 2 月をめぐりに交渉の打ち切りを宣言した。北朝鮮はこの米国の強硬姿勢に対しても譲歩せず逆に臨戦態勢を整えたため、事態は次第に一触即発の状態に悪化していった。

この緊張状態を打開したのが、カーター元大統領と金日成主席との直接対談であった。これをきっかけに米朝間で対話が進み 1994 年 10 月に合意がなされた。これを枠組み合意という。

この枠組み合意の第一の特徴は、3 つの段階を経て、北朝鮮の核兵器開発を「一時凍結」から「完全放棄」の段階に進ませることである。まず、現行の、核兵器の製造に必要なプルトニウムを製造しやすい、黒鉛減速型原子炉と関連施設の活動を一ヶ月以内に凍結し、それを IAEA の監視下に置く。次に 5 年後に特別査察を実施する。そして 2003 年までに現行の原子炉を解体するという段取りである。

もう一つは、米国側は、現行の原子炉の代わりにプルトニウムを製造しにくい軽水炉を 2 基の建設するために国際共同事業体を構成し、一号炉が出来るまでは代替エネルギーと

して重油供給をおこなう。さらには、貿易と投資の促進、米朝国交正常化への努力を約束した。

北朝鮮に軽水炉の提供や重油の供与などかなりの援助をする一方、核の規制に関しても従来の米国よりも緩やかな姿勢をとっている。つまりかなり北朝鮮に対し柔軟な姿勢をとったといえる。

### **1 - 3 四者協議**

#### 何のための会談か？

40 年以上前の朝鮮戦争がまだ正式には終わっていない朝鮮半島での休戦協定を平和協定に転換させ、恒久的な平和と安定の枠組み作りを目指すことである。

#### なぜ四者なのか？

一つは、参加国である米国、中国、北朝鮮、韓国は朝鮮戦争の「主役」であったということ。もうひとつは、「韓国無視」の姿勢をみせ米国だけを相手に交渉を進めようとする北朝鮮を、米中の力を借りて南北対話の場に引き出し、南北が中心となって今の休戦体制を平和体制に切り替えようと韓国が主導したからである。

1996 年 4 月の米韓首脳会談で韓国が提案し、1 年 8 ヶ月後の 98 年 12 月に第一回本会議が行われ、以後現在まで 5 回の本会議が実施されている。

## 2、四者協議に対する各国の思惑

### 2 - 1 米国

- ・ 大目標 NPT体制の維持による核不拡散
- ・ 当面 94年枠組み合意の維持
- ・ 当面 朝鮮半島の安定化

### 2 - 2 北朝鮮

- ・ 大目標 金正日体制を堅持しながら南北統一(ex.米朝平和協定締結、在韓米軍撤退)
- ・ 当面 核兵器・弾道ミサイルの開発
- ・ 当面 様々な「外交カード」を利用して経済援助の引き出し

### 2 - 3 韓国

- ・ 大目標 「太陽政策」による緊張緩和
- ・ 当面 四者協議を通じて政治問題におけるチャンネルを確保する

### 2 - 4 中国

- ・ 当面 朝鮮半島への影響力確保と米国の影響力拡大の阻止
- ・ 当面 朝鮮半島の安定化

### 2 - 5 日本

- ・ 当面 日朝国交正常化（交渉の再開）
- ・ 当面 北朝鮮との交渉チャンネルを確保（ex.6カ国協議）

## 2 - 1 米国

米国が四者協議・米朝協議に臨むにあたって最も達成したいと考えていることは、NPT体制を維持することで核不拡散を徹底したいという点であろう。米国が対北朝鮮政策に深く関与していく元々のきっかけは、1992年にIAEAの査察が本格化して北朝鮮の核開発疑惑が浮上し、北朝鮮が1993年3月12日にNPT脱退を宣言したことに始まる。北朝鮮がNPTから脱退することで北朝鮮自体の核の脅威が高まるのみならず、兵器輸出を外貨獲得の手段とする北朝鮮の存在が核拡散を進行させ、NPT体制の形骸化をもたらすという危惧があったため、米国は絶えずNPT体制の維持を念頭に北朝鮮との交渉に臨んできた。この点は、93年から94年にかけて北朝鮮との交渉に当たったロバート・ガルーチ元大使が1997年1月1日、「米国の政策の優先順位は、第1に、核拡散の防止であり、第2に、米国ができる範囲で朝鮮半島の緊張を緩和することである」と述べていることから明らかであり、94年枠組み合意の維持やKEDOに積極的な姿勢を示している現在もこの大目標には変化がないといえる。

第2の思惑は、94年枠組み合意を維持することである。この点は、前述のNPT体制の維持と関連している。94年枠組み合意はNPTの北朝鮮版ともいべきものであり、北朝鮮の核開発にブレーキをかける唯一の枠組みでもある。この枠組みが崩壊することになれば、先に指摘したように、北朝鮮の核開発・輸出が進行し、NPT体制の形骸化を招く結果となってしまう。そのため米国はこの枠組みを維持すべく汲汲としているのである。米国がこの思惑に固執する理由はもう一つある。米国・クリントン政権は枠組み合意による核拡散阻止を、ボスニア紛争を終結させた「 Dayton合意」と並ぶ政権の外交的成果として誇ってきた。2000年の大統領選挙を控えた現在、枠組み合意の崩壊はクリントン政権にとって大きな外交的失点であるため、クリントン政権は枠組み合意を何とか継続しようと努力している。

第3の思惑は、朝鮮半島の安定化を実現することである。北朝鮮軍はゆっくりとはいえ一定速度で軍事的増強を続けており、1994年の段階で8400の大砲と2400の多連装ロケット発射台を含む、北朝鮮軍兵力の約65%が非武装地帯から約100キロ以内に配備されたとみられている。仮に朝鮮半島で戦争が勃発すれば、最初の90日間で米軍兵士の死傷者が5万2千人、韓国軍の死傷者が49万人に上るうえ、北朝鮮側も市民を含めた大量の死者が出る見通しである。米国にとって北朝鮮は極東のほとんど利害関係のない国であり、これほどの犠牲を科してまで戦争をすることについて、米国国内で支持を得ることは難しい。支持を得ることの難しい無益な戦争を避けるためには朝鮮半島の安定化が不可欠なのである。

## 2 - 2 北朝鮮

北朝鮮が達成を望む最終目標は、金正日体制を堅持しながら北主導で朝鮮半島を統一することである。この目標は以下の事実を説明することで明らかとなるであろう。北朝鮮は97年8月の予備会談の段階から、「在韓米軍の撤退」と「米朝平和協定の締結」を四者会議の議題として取り上げることが求めている。北朝鮮にとって「在韓米軍の撤退」は韓国の軍事力が相対的に低下することを意味する。「米朝平和協定の締結」は米韓関係に楔を打ち込み、亀裂を生じさせることができる。これらの要求が実現することは米韓関係の不和と韓国の軍事力低下につながるものであり、長期的に見れば、北主導による朝鮮半島の軍事統一の布石と見ることができる。しかし、実際のところこれらの要求は米国にとっても韓国にとっても到底受け入れ難い内容であり、その点を承知している北朝鮮は米韓側に揺さ振りがかかるため、あるいは経済援助を引き出すための手段として、要求を続けているのが現状である。

北朝鮮は核兵器・弾道ミサイルの開発を望んでいる。これは前述の最終目標を達成するための手段と考えることができる。核兵器・弾道ミサイルを開発することで金正日体制の基盤を強化できる。開発・実験は国威発揚の手段でもある。新たな兵器の登場によって近隣諸国を牽制できる。兵器・技術輸出による商業的側面もある。また、北朝鮮は経済援助を引き出すための常套手段として、開発継続を「外交カード」として利用してきた。94年の枠組み合意により、核の軍事転用は凍結された筈であった。しかし、98年8月に地下核施設疑惑が浮上するなど北朝鮮は核開発の意志を捨てていない。また、ミサイル開発問題に関しても米朝間で過去に4度の話し合いの場が持たれたが、両者の主張は平行線を辿ったままであり、その間にもテポドン発射事件で明らかのようにミサイル開発を継続しているのである。

上記の目標は北朝鮮の最終目標とその関連であり、四者協議・米朝協議に対する思惑ではない。次に北朝鮮が四者協議・米朝協議に対して何を望んでいるのかを考えてみたい。北朝鮮が四者協議に対して望んでいることはただ1つ、様々な「外交カード」を駆使することで四者協議・米朝協議において経済援助を獲得することのみである。北朝鮮は従来から米国のみが交渉相手だと再三にわたって発表してきた。北朝鮮にとって米朝協議のみが重要であり、敢えて四者協議に参加してきたのは、米国や韓国から更なる経済援助を獲得することが最大の目的とみるのが妥当であろう。実際、四者協議の参加を巡り北朝鮮が食糧援助を要求した例は枚挙にいとまがない。

## 2 - 3 韓国

韓国は寛容と懐柔を基本とする「太陽政策」を進めていくことで北朝鮮との関係改善、緊張緩和を達成したいと考えている。1998年2月、金大中が大統領に就任すると、それまでの吸収合併も視野に入れた強硬策を変更、できるところから、具体的には経済から接近を図ろうとする「太陽政策」を採用した。金大中がこの寛容な政策を選択した背景には、韓国が当面は経済復興のために朝鮮半島の安定化が不可欠であったという事情がある。また、南北の性急な統一論は現実的ではなく、ハード・ランディングとなったとしても、ソフト・ランディングに成功したとしても、北朝鮮の現状を考えれば、韓国は過重なコスト負担を要求される。「太陽政策」の中に、当面の間は自国の経済復興を優先させ、同時に懐柔策によって北朝鮮の改革・開放を促そうという韓国の思惑をうかがうことができる。

韓国は四者協議を通じて北朝鮮との政治的チャネルを継続したいと考えている。韓国が四者協議を提案した背景には、韓国頭越しによる米朝接近を牽制しようとする思惑があった。現在、四者協議は韓国の提案どおりに事実上定例化した。韓国の当初の思惑は十分に達成されており、今後も協議の継続を通じて北朝鮮との政治的チャネルを維持していくことを望んでいる。

## 2 - 4 中国

中国は四者協議を通じて朝鮮半島への影響力を確保し、米国の影響力の拡大を阻止したいと考えている。米国の一極支配を脱して世界の多極化の道を模索する中国にとって、北朝鮮政策を通じて北東アジアにおけるプレゼンスの拡大を目論む米国は気になる存在である。中国は基本的に良好な米中関係を望んでいる。しかし、チベット問題や台湾問題などの緊張要因を包含しており、特に台湾問題を巡って安全保障の観点から米国を牽制する必要がある。四者協議において、中国は米朝韓3カ国と国交を持つ唯一の国として中立を保ち、調整役に徹している。日米韓が対応に苦慮する北朝鮮に対して影響力を行使することで中国のプレゼンスを内外に誇示したい、四者協議を通じて朝鮮半島への影響力を拡大して米国の関与政策を牽制したいという思惑がうかがえる。中国は、韓国や日本が提案している6カ国協議には慎重である。協議参加国が増えることで相対的に中国の影響力が低下することを警戒しているからである。また、99年6月4日に北朝鮮・金永南最高人民会議常任委員長が訪中、江沢民国家主席と会談した。その席上で江主席は北朝鮮に対して西側諸国との関係を改善するように求めた。金委員長の訪中は、中朝国交樹立50周年記念にあたる今年、これまで冷え込んでいた中朝関係を改善して友好ムードで50周年を迎えようという意図のもと中国が召請する形で行われた。金委員長訪中と江主席の西側諸国との関係改善を求める発言は、中国が北朝鮮に対して影響力を行使しうることを世界に対して誇示したものと見える。

中国は四者協議・米朝協議が朝鮮半島の安定化を達成することを期待している。中国に

とって最善の政策である改革開放路線を推進して持続的な経済成長を達成するためには、朝鮮半島の平和と安定が不可欠である。改革開放路線との関連で、1990年代に入ると米国や韓国との関係に配慮をするようになる。改革開放路線の推進において両国の資本や技術に大きな魅力があるからである。このため中朝関係が悪化、中国は南北と等距離でバランスを保つ姿勢をとる。米韓を重視する一方、北朝鮮との関係も継続している。前述の通り中国は6カ国協議に慎重であるのは、日本・ロシアの参加が北朝鮮を更に孤立化させる可能性があるため、北朝鮮に対する配慮がうかがえる。

## 2 - 5 日本

日本の四者協議・米朝協議に対する思惑は、何らかの形でそれらの交渉に日本も参加し、北朝鮮に対して日本の主張を伝えたいと考えている点である。1990年代初めの核開発疑惑、李恩恵問題による日朝国交正常化交渉の決裂、96年10月の中距離ミサイル「ノドン」の発射実験準備、北朝鮮工作員による日本人拉致疑惑、98年8月のテポドン発射など日本の安全保障の脅威となる一連の事件を経て、国内の危機意識が急速に高まった。日本と北朝鮮の間には、1992年に決裂した国交正常化交渉のほかは定期的に接触を図るチャンネルが存在していない。安全保障上の脅威を減少させるためには北朝鮮との定期的な交渉チャンネルの存在は不可欠である。92年以降、国交正常化交渉の再開へ向けた動きは見られたが、再開には至っていない。定期的な接触を図るチャンネルを国交正常化交渉以外の場に求めた日本は、四者協議や米朝協議に着目する。1999年5月の日米首脳会談において小淵首相からクリントン大統領に、従来の四者協議に日本とロシアを加えた6カ国協議を提案した。

6カ国協議やミサイル協議など、とにかく北朝鮮との交渉チャンネルを確保したい、そして交渉を通じて北朝鮮のもつ安全保障上の脅威を減じたい、これが四者協議・米朝協議に対する日本の思惑である。

### 3、四者協議の経緯

<視点> 米国を中心とした「経緯」

この章では四者協議の経緯を概観する。私たちは、ただ事実を追うだけではなく、「米国の政策」から四者協議を眺めることにする。米国の動きを中心とし、それに北朝鮮、韓国、中国、日本を加えていくことで、複雑に各国の思惑がぶつかり合う朝鮮半島情勢を 2 次元的に浮き彫りにする。

まず 3-1 で「なぜ米国を中心とするのか」という問題意識を明確にした上で、3-2 で米国の政策から全体を 2 つに時期区分する。3-3 で各期の特徴を概観した上で、3-4 では実際に日表を用いて、交渉過程を分析する。以上の手法を用いることで、解剖学的に北朝鮮情勢にメスを入れ、分析を試みる。

----

#### 3-1 「なぜ米国を中心とするのか？」

(理由) 四者協議の中心はあくまでも米国と北朝鮮の関係である。なぜなら、板門店の停戦委員会を始め、1950 年の朝鮮戦争に伴う停戦体制を実質的に管理し運営してきたのは米国と北朝鮮であり、この間の朝鮮半島における重要な懸案事項は、全て米国と北朝鮮との間で処理されてきたからである。例えば、朝鮮半島を極度の緊張に包んだ核疑惑問題は、94 年の「米朝枠組み合意」(下記参照)によって妥結されたのであり、96 年の潜水艦問題も、ニューヨークでの米朝実務交渉によって解決されている。このように四者協議は米朝中心である。その中でも一番影響力を保持しているのは米国である。なぜなら米国が米朝関係の改善努力を積極的に展開しない限り、四者協議の順調な進展は望めないからである。それは後述するように四者協議の予備会議・本会議に先立って、「必ず」米朝間の準高官協議がセットされていることから伺える。つまり「四者協議の経緯」を概観することは、「米国を中心とした経緯」を概観することとほぼ同義である。私たちはこの問題意識に立脚し、「米国の視点」から四者協議交渉過程の分析を行う。

#### <「米朝枠組み合意」骨子>

北朝鮮黒鉛炉と関連施設の凍結(軽水炉の提供と重油の供給);

双方は、北朝鮮の黒鉛減速炉と諸関連施設を軽水炉発電所に交換する為に協力する。また北朝鮮は国際原子力機関(IAEA)が各施設の凍結状態を監視することを許容し、その協力を十分に提供する。

米朝両国の関係正常化;

双方は、政治的・経済的関係の全面的な正常化に向けて行動する。

朝鮮半島の平和保障;

[a]双方は、領事業務その他の技術的な問題を専門家レベルの協議を通じて解決した後に、相手国の首都に連絡事務所を開設する。

[b] 双方がそれぞれ関心を持つ問題の進展に伴い、米国と北朝鮮は、両国間の関係を大使級に格上げする。

国際的な核不拡散体制の強化；

双方は、国際的な核不拡散体制の強化の為に協力する。

### 3 - 2 時期区分

次に、「米国の政策」から分析期間（1996年4月～1999年6月までの3年間）を2つに時期区分する。

<第 期> 1996年4月16日～1998年8月17日、31日

<第 期> 1998年8月17日、31日～現在まで

<第 期> は四者協議が提案された米韓首脳会談から、1998年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および同月31日の弾道ミサイル「テポドン」の発射に至るまで。<第 期> は1998年8月から現在まで。

前項で示した問題意識から、「米国の政策」に焦点を当てて、そのターニングポイントで時期区分を行った。時期区分の根拠は、1998年8月17日ニューヨークタイムズ紙による「地下核施設疑惑報道」と同31日北朝鮮による「テポドン発射」の2つのインパクトを機に、米国の政策が変化するためである。つまり食糧援助などの「アメ」しか与えない「拡大関与政策（アメ）」から、8月のターニングポイントを契機に、「アメ」の政策に加え場合によっては新たに経済制裁を課すという「ムチ」の政策を含む「包括的アプローチ（アメとムチ）」へと変化したのである。

次項では各期の特徴を示す。

### 3 - 3 各期の特徴

<第 期> 2国間（米朝協議）を補強する為に、他国間（四者協議）を利用。

<第 期> 2国間（米朝協議）を継続しつつも、より他国間（日米韓交渉など）重視。

<第 期> においては、米国のインセンティブとして、四者協議よりも米朝協議の方がプライオリティーが高かった。米国と北朝鮮の2国間交渉である「米朝協議」を優先させ、それを補強するために米国・北朝鮮に、韓国、中国を加えた「四者協議」の実施を目論んだのである。しかし8月の「地下核施設疑惑報道」と「テポドン発射」をターニングポイントにこの状況は一変する。<第 期> においては、米朝協議は継続しつつも、その裏で同時進行的に日米韓で綿密な討議を重ねるようになる。つまり米朝協議を軽視はしないものの、より他国間重視の姿勢へと変化するのである。この点が、米朝協議を補強する為に四者協議を行っていた<第 期> の米国外交とは異なる。

それでは「なぜ」米国の政策は変化したのだろうか。それを次項からの交渉過程分析で明らかにしつつ、この項で挙げた「各期の特徴」の妥当性を帰納法的に証明する。

### 3 - 4 四者協議の経緯

米国を中心とした四者協議の経緯を分析する。四者協議の流れを軸に、米国を中心とした各国がどのような思惑を持って交渉に臨んだかを解剖学的に検証する。なお分析の際には、巻末添付の日表を随時参照されたい。

-----

< 四者協議の流れ >

96年4月16日：**米韓首脳会談で提案**

97年3月5日：四者協議に関する米韓共同説明会

4月16日～21日：米韓による回答説明会

6月30日：米朝韓による3者会談

8月5日：第一回予備会談

9月18日～19日：第二回予備会談

11月21日：第三回予備会談

12月9日～10日：**第一回本会議**

98年3月16日～21日：**第二回本会議**

10月21日～24日：**第三回本会議**

99年1月20日～25日：**第四回本会議**

4月24日～27日：**第五回本会議**

#### < 第1回本会議@ジュネーブ > (97年12月9日～10日)

朝鮮戦争の当事国が1953年に休戦協定を調印して以来、44年ぶりに一堂に会し、休戦協定に代わる平和体制を模索する一歩となった。

< 出席者 > 韓国：李時栄駐仏大使、北朝鮮：金桂寛外務次官、

米国：スタンリー・ロス国務次官補、中国：唐外務次官

< 目的 > 協議の運営方法など、事務的な手順を決めること

< 北朝鮮 > ・在韓米軍撤退要求

・米朝の平和協定締結要求

・米国による経済制裁解除要求

< 韓国 > ・協議の目標が朝鮮半島の確固たる平和体制の構築であるだけに、当事者である南北が中心となり、米中がこれを押していくべきと主張。

南北中心の協議体制を強調。

< 中国 > ・「問題解決には南北間の和解と信頼はもちろん、米朝関係の改善も必要」とし、南北双方の主張に理解を占める。

< 米国 > ・「在韓米軍は敵対関係の原因にはならない」とし、北朝鮮の主張に反論。

< ポイント > 北朝鮮は最大の外交目標である米国との関係改善を図った。米国との関係改

善を図ることで、「国交正常化 在韓米軍撤退 統一」へのシナリオを描いている。韓国はこれに反発し、頭越しの米朝急接近の防止に動いた。米国もこれに同調。朝鮮半島で影響力を増そうとする米国に対抗する形で、中国は中立の仲介者の役割を演じようとしている。仲介者の役割を演じきることで、米国を牽制し、朝鮮半島への影響力確保と米国の影響力拡大の阻止を狙っている。

始めから各国の思惑が噴出し、今後の協議の多難さを示した。また分科会設置や次回日程については議論できなかった。全体的に話しは平行線をたどったといってい良い。

### <第2回本会議@ジュネーブ> (98年3月16日~21日)

<出席者> 韓国：宗永植外交通商第一官補、北朝鮮：金桂寛外務次官補  
米国：スタンリー・ロス国務次官補、中国：陳健外務次官補

<北朝鮮> ・在韓米軍撤退要求  
・米朝平和協定締結を要求  
実現困難な撤収を求め、在韓米軍の性格を変えることを狙う  
(朝鮮半島の安全保障を左右する在韓米軍の性格変更問題が影の焦点に)

<ポイント>

実現不可能な要求を掲げ、交渉過程でこれをおろす見返りに、米朝平和協定締結を勝ち取ろうとする戦術。在韓米軍の脅威を世界に訴え、その性格変更を実現する戦略。

<韓国> ・在韓米軍の性格変更には反対  
・南北が中心となるべきと主張し、南北首脳会談に応ずる構えを示す  
・最大の目的である平和構築には、まず軍事的な信頼醸成措置が必要と主張。  
韓国大統領に就任した金大中は「吸収合併するつもりはない」とし、早期崩

壊

を前提に対北朝鮮強硬姿勢を打ち出していた金泳三前政権との違いを鮮明にした。

<米国> 在韓米軍の撤廃構想には否定的。米国のアジア大陸での存在感を低下させることを懸念してのこと。

四者協議、不調に終る。北朝鮮、米国の対応を非難し、四者協議に参加する前に、米朝の2国間交渉を行うべきと談話。対米関係を重視する北朝鮮が、連携を強める米韓に苛立ちを示す。

### <第3回本会議@ジュネーブ> (98年10月21日~24日)

朝鮮半島の「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を求める米韓両国と、在韓米軍撤退問題などの議題を先に決定するように求める北朝鮮が対立する図式に。これに対して北朝鮮側は「分科委員会の設置に反対はしないが、議題を何にするかが大事」とし、議題の決定を確定すべきとした。同時に「米国との協議がうまく行けば、四者協議も順調に行く」とし、米国の個人競技が事態打開のカギ認識を示した。

<北朝鮮> ・在韓米軍撤退要求

・米朝平和協定締結を要求

<中国> 北朝鮮との影響力強化に全力を挙げている。食料支援に加え、原油8万トンが無償支援。「米朝平和協定の締結問題は四者間で解決できる」と主張。北朝鮮の主張を配慮しつつ、米韓の間を取り持つ役割と果たす姿勢を貫く。また、中国は北朝鮮の「古い友人」を自認するが、対頂の影響力は低下。92年中間国交正常化がそれに拍車をかけた。

### <第4回本会議@ジュネーブ> (99年1月20日~25日)

<ポイント>

- ・北朝鮮ベルリン駐在外交官が米国に亡命申請した問題について、米朝二国間で対話を進めることに。
- ・分科委員会での協議テーマである朝鮮半島の「平和体制構築」と「緊張緩和」をめぐっては参加国の間では見解の差が大きく、協議は難航。実質的な協議はほとんど進まず。
- ・北朝鮮は在韓米軍の撤退を要求し、他三カ国との意見の違いを見せた。

### <第5回本会議@ジュネーブ> (99年4月24日~27日)

<北朝鮮> ・在韓米軍撤退要求(四者協議の要であると主張)

・米朝平和協定締結問題議題化を要求

参加国の意見が対立して、議題設定は次回に持ち越し。

<米国・韓国> ・信頼醸成措置としての「南北軍事当局の直通電話」開設要求

・軍事演習の事前通告等の南北対話を要求

<中国> ・「仲介者」としての役割を演じる。

<合意> 次回会談で朝鮮半島の特殊な状況に適合する緊張緩和の措置と朝鮮半島に樹立される平和体制の輪郭を検討することで合意。

< 第 期：1996年4月～1999年8月 >

米国、北朝鮮、韓国、中国による「四者協議」が産声を上げたのは、1996年4月16日の米韓首脳会談においてであった。韓国側金泳三大統領の提案にクリントン大統領が応じる形で、「四者協議」が提案された。提案の背景には、米朝重視で韓国無視の北朝鮮に対して一石を投じ状況打開を狙ったものと思われる。つまり米中の力を借りて、北朝鮮を南北対話の場に引きずり出し、南北が中心となって53年7月に締結されて以来の「休戦協定」を「平和協定」へと変えていく狙いがあったものと思われる。

これに対し北朝鮮は「コメをくれなきゃ参加しない」と、「四者協議参加」すら外交カードに変えて食糧援助を要求。結局日米韓は96年6月に、それぞれ600万ドルのコメ支援を決定し、なんとか北朝鮮を交渉の場に引き込もうとする。さらに97年4月には米国と韓国が追加食糧援助を行って（日本は、日本人妻1822人の里帰り問題を巡って留保）ついに97年12月、四者協議第一回本会議開催を迎える。

これだけを見ると一見米国は四者協議開催に積極的であるように見える。しかし内実はそうではない。前述のように、四者協議では最初から各国の思惑が錯綜し、議題の設定すらままならない状況である。北朝鮮は「米朝平和協定締結」と「在韓米軍撤退問題」を議題にあげると主張しているのに対し、米国・韓国はこれに反対。中国は朝鮮半島に於ける影響力を確保し、米国の影響力拡大を阻止するという思惑から「仲介者」としての役を演じようとしている。会議は全部で5回開催されているが、いずれの話し合いも平行線をたどり合意に至ったことは一度もない。

それでは重要事項はどこで議論されているのか？

重要事項はすべて「米朝協議」で議論されていると言って良い。ミサイルの開発・輸出規制問題を議論する「**米朝ミサイル協議**」（96年4月20日～21日に第一回、97年6月11日～13日に第二回が開催）、朝鮮戦争で死亡した米軍の遺骨返還を議論する「**米兵遺骨返還協議**」（96年7月11日～27日に遺体1柱と遺品返還、97年7月15日～8月2日に4柱と軍標、遺品返還、同年8月23日～9月11日に1柱と遺品返還、同年10月4日～で1柱返還。98年4月21日～5月15日に2柱返還、同年7月には3柱、<第 期>突入後も、9月に3柱、10月に3柱、11月に9柱が返還されている）、96年9月19日の北朝鮮潜水艦侵入事件も「**米朝実務協議**」で解決がなされている。

このように入り口のところで膠着状態に陥っている四者協議とは対照的に、米国は北朝鮮と頻りに協議を行い、両国間の重要事項の議論・解決を通して、北朝鮮との関係改善に積極的に取り組んでいることがわかる。米国は「四者協議」を別枠で進めつつも、あくまで「米朝協議」重視の姿勢なのである。この点が、この章の冒頭で挙げた<第 期>の特徴である「2国間（米朝協議）を補強する為に、他国間（四者協議）を利用」を証明する根拠である。

この特徴を更に裏付ける根拠がもう一つ存在する。

米国が米朝協議を通して米朝関係の改善努力を積極的に行っているからこそ、(米国の政策として米朝協議を補強する為に存在する)四者協議が難なく開催されていることが真だとすれば、裏を返せば、米国が米朝関係の改善努力を積極的に展開しない限り、四者協議の順調な進展は望めないということもまた真となる。米国が米朝協議重視の外交を展開しているからこそ、副次的に四者協議もまたうまく行くのである。(ここで問題としているのは、四者協議の中身の問題ではなく、四者協議が北朝鮮側からの「参加拒否」という事態に陥らずば予定通り行われているということを目指す)四者協議の予備協議および第一回本会議、第二回本会議に先立って、「必ず」米朝間の準高官協議がセットされているのはこうした事情によるものである。その場では、平和協定の締結問題を含め、朝鮮戦争で死亡した米軍の遺骨返還、北朝鮮のミサイル輸出規制、相互連絡事務所設置など、多方面に渡る両国間の関心事項が議論されている。(97年8月5日の第一回予備会談の前には、7月2日に**米朝準高官協議**、同年9月18日の第二回予備会談の前には、その前日に**米朝準高官協議**、同年11月21日の第三回予備会談の前には、10月3日に**米朝実務協議**、97年12月9日の第一回本会議の前には、12月3日に**行方不明米兵(MIA)協議**、98年3月16日の第二回本会議の前には、3月13日に**米朝準高官協議**がそれぞれ開催されている。)

このように<第 期>においては、米朝協議が活発に行われ、それを補強する(四者協議開催前に、米朝間で準高官協議がもたれていることについては前述)形で四者協議が実現されているのがわかる。

しかしこういった経緯は1998年8月の「地下核施設疑惑報道」と「テポドン発射」による2つのインパクトによって、変化する。

次項では米国の政策が「なぜ」変化したのかと言う点にスポットを当てつつ、後半の四者協議を巡る経緯を概観する。

<第 期：1998年8月～現在まで>

「なぜ米国の政策が変化したのか？」

1998年8月の「地下核施設疑惑報道」「テポドン発射」をターニングポイントに米国の対北朝鮮政策は「拡大関与政策」から「包括的アプローチ」へと移行することになる。この政策転換の最大の要因は、2つのインパクトに対して起こった「議会共和党側の圧力」によるものである。「米国の対北朝鮮政策は、当初から一枚岩ではなかった」という点が非常に重要である。政策転換を生じさせるに至った議会の圧力がどのように強まってきたのか。この点を分析してみよう。

1994年に朝鮮半島を巡る一触即発の危機を回避して以来、米国政府が堅持してきた「米朝枠組み合意」を中心とする対北朝鮮「拡大関与政策」を暖流とすれば、共和党主導の連邦議会を中心に高まっている政策枠組みそのものに対する批判は寒流と言えるだろう。クリントン政権は、この「枠組み合意」による核拡散阻止を、ボスニア紛争を終結させた「 Dayton合意」と並ぶ政権の2大外交的成果として誇ってきた経緯がある。特に、KEDOを通して燃料用重油年間50万トンと平和利用の軽水炉2基の提供を受ける代わりに、プルトニウムの製造を中止するとの確約を北朝鮮から取りつけたことは、「仮に「枠組み合意」がなかったとすれば、彼等は今日までに大量の核兵器開発を行っていたであろう」(チャールズ・カートマン国務次官代理)ことを考えれば、冷戦後、核不拡散体制(NPT体制)維持を国際戦略の最優先課題としてきた米国にとっては確かに画期的な合意と言えた。

これに対し、議会側は、「枠組み合意」の実効性に「終始」懐疑的であった。特に、「枠組み合意」承認後に召集された第104議会(95-96年)から両院を制している共和党は、ことあるごとに政権の北朝鮮政策を批判してきた。(例えば、リビングストン下院歳出委員長の「国家安全保障問題を棚上げにして、地上で最も閉鎖的なスターリン国家との取り引きに応じるもの」)

その間、政権主導で、いわゆる北朝鮮関与政策が推し進められてきたが、特に深刻な問題が浮上しない限り、議会側としては度重なる食糧援助や朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO)への重油供与、ほとんど結果らしい結果を出せずに繰り返される「朝鮮半島恒久平和の為の四者協議」の推移を見守るほかなかった。

しかし前述のように、1998年の8月から9月にかけて、その「深刻な問題」が浮上してきたのである。それが「地下核施設疑惑報道」と「テポドン発射」である。

この発端は8月17日にニューヨーク・タイムズ紙によって暴露された北朝鮮による大規模な地下施設建設の事実であった。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断定している。ニューズ・ウィーク誌9月28日号によれば、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、立ち往生の末、国防情報局(DIA)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出来なかった。

これに加えて8月31日に行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キロまで射程を延ばす潜在能力を示していた。(米議会ミサイル脅威評価委員長ラムズフェルド元国防長官の10月6日の上院における証言。この証言はテポドン発射の1ヶ月前に出された「ラムズフェルド報告」によっている。報告書によれば、一段目のロケット推進部に、ノドンミサイルを4本つける「テポドン2号(開発中)」(日本列島を飛び越えたテポドン1号は推進部にノドン1本)により、最大5000キロまで飛距離を伸ばす技術を北朝鮮が有していると発表。5000キロの射程距離には Guam・アラスカも含まれるため、テポドンの打ち上げは米国の直接的脅威になりうる)このことは周辺国を震撼させると共に、北朝鮮による弾道ミサイル開発は驚くべきスピードで進んでいたことを如実に表す結果となった。

これらの動きを深刻に受け止めた議会は、以前にも増して、クリントン政権への批判を強めることになる。その背景には軍需産業界の圧力も見られる。(米国政府が軍事予算を策定する上で、軍需産業界は公然たる影響力を持っている。彼等は、議会(特に共和党の強硬派)、情報機関、国防総省などの好戦的な勢力を動員してみずからの利害を貫徹されているが、北朝鮮の核施設疑惑および長距離ミサイルの脅威を煽ることは、極めて有効な手段となりうる。)具体的には、上下下院の本会議で KEDO 拠出を制限(上院)あるいは一切認めない(下院)とする議決を行い、両院協議会を経て最終的には、10月15日、99年度予算をめぐる大統領との合意の中で、KEDO への拠出に対し極めて厳しい条件を出すと共に、異例ともいえる詳細な「拠出実施要綱」(下記参照)を定めた。議会は「枠組み合意」にもとづく重油供与予算を握っていることから、これが政権の北朝鮮政策を縛る唯一の方法であると考えたのだ。この「拠出実施要綱」はすなわち、大統領が次の7項目で北朝鮮との間に「具体的な成果」を示さない限り、議会は総額3千5百万ドルにのぼる重油供給費用の支出を認めないとした。

< 「拠出実施要綱」(全7項目) >

- (1) 1992年の「朝鮮半島非核化」南北共同宣言の履行
- (2) 南北対話の再開
- (3) 「枠組み合意」の完全実施
- (4) 使用済み燃料棒密閉作業への協力
- (5) 核疑惑のある地下施設への査察
- (6) 弾道ミサイル開発・輸出の停止**
- (7) 米国からの援助の転用防止など

この中で議会在大統領に迫った北朝鮮の弾道ミサイル規制や地下施設の核疑惑解明などの条件は明らかに94年の「米朝枠組み合意」を超えた内容であり大統領に対し北朝鮮政

策の実質的な修正を迫るものであった。

しかし、この間、政権側はのりくりとした対応に終始した。テポドンミサイルが同盟国の上空を通過し、弾道部分が民間飛行ルートを脅かす形で太平洋上に着弾（これは、後に情報当局により「人工衛星」発射実験と「訂正」されたが、当時はまだミサイル説が支配的であった。）したのが、ニューヨークで行われている米朝高官協議の真っ最中であったにもかかわらず、米国は「なにごとにもなかったの様に」（高村外相）交渉を進めていた。9月11日の米朝協議包括合意では、相変わらず次回の交渉の日時と場所を発表したに止まったが、30万トンにのぼる追加食糧援助もあわせて発表されたことから関係者を啞然とさせた。

クリントン政権がようやく重い腰を上げたのは、10月中頃からであった。クリントン政権側は、ウィリアム・ペリー前国防長官を北朝鮮政策に関する「大統領特使」に任命した。任命されたペリー氏は民主党ながら、共和党の信頼も厚い人物で、また、日本、韓国、中国とも交渉できる大物である。つまり国内・国外の「調整役」としてクリントンはペリー氏を抜擢したのである。そしてこのペリーの登場が、米国の政策を「拡大関与政策」から「包括的アプローチ」へと直接的に転換させることになる。（詳細は次章）

#### ペリー以後の流れ

この章の最後では「ペリーインパクト」後の四者協議の経緯を眺めることで、この章の冒頭で述べた〈第 期〉の特徴である「2 国間（米朝協議）を継続しつつも、より他国間（日米韓交渉など）重視」の姿勢へ米国外交が変化していったことを証明する。

米国はペリー登場以後もコンスタントに北朝鮮との「米朝協議」を継続する。しかし議会の「抛出実施要綱」提出によって、「枠組み合意」の実質的修正を突きつけられた政権側は、議会につきつけられた枠組み合意を超える新たな要求（弾道ミサイルの規制 地下施設の核疑惑解明）を満たし、あくまで「枠組み合意」体制を堅持する為に必要に迫られて「米朝協議」を行っていると解釈して良い。任期満了を控えるクリントンは「有終の美」を飾る為にも、議会共和党との対立は出来る限り避け、外交で汚点を残したくないと考えている。98年11月16日から4度に渡って開催された「米朝地下施設協議」が、99年3月16日の合意で金昌里（クムチャンリ）の地下施設への査察が実現し、議会の「抛出実施要綱」を満たし、4月17日に議会から対朝重油1500万ドル抛出承認をもらえたことはクリントンにとって朗報であった。さらに先月5月31日の金昌里地下施設の査察で、「シロ」と判定が下されたことは、「枠組み合意」がまがりなりにも堅持された証拠でありクリントン政権にとってはさらに追い風となった。（しかし98年8月に疑惑が表出してから解決までに実に「7ヶ月」もの期間を有している。その間に北朝鮮は他の地下施設に「核」を移動したとも考えられる。）残りの2000万ドルに関しては、「ミサイル輸出規制」を巡っての米朝ミサイル協議が焦点となる。

以上のようにペリー以後の「米朝協議」は、クリントン政権側が「枠組み合意」堅持のために必要に迫られて行った感が強く、相対的に米国の「米朝協議」に関するインセンティブは低下したと考えて良い。

特出すべきは、二国間よりも他国間交渉の進展である。ペリー以後、米国は日本、韓国と綿密に討議を重ねるようになった。(一例として、日表でペリー訪朝前(99年5月25日)の日米韓3カ国協議の緊密さを見れば一目瞭然である。こういった3カ国協議は<第 期>においては決してみられなかった現象である。)四者協議の流れを見ても、第2回四者協議本会議の前には必ず、「米朝準高官協議」がセットされていたのが、ペリー登場以後の第3回本会議以降は突然姿を消している。これは米国の「米朝協議」へのインセンティブの低下を示すと共に、相対的に他国間交渉へのインセンティブが高まっていることを示している。この現象は専らペリー登場による「包括的アプローチ」に起因する。北朝鮮政策には従来2国間(米朝協議)重視の姿勢を改め、より他国間交渉の場を形成することが必用だと考えているからである。なぜなら KEDO を通じた経済協力に加え、食糧援助、民間交流の推進、経済協力、農業技術支援、米国による経済制裁の緩和(また、北朝鮮の対応次第では在韓米軍の規模縮小)などを挺子に、核開発から、弾道ミサイルの開発と輸出、テロリズムの脅威を封じ込め、南北間の相互軍縮による緊張緩和、韓国の離散家族や日本人妻帰還問題そして拉致事件など、あらゆる議題を交渉のテーブルに載せ、究極的には北朝鮮の漸進的な改革解放を促進していくいわゆる「包括的アプローチ」は、もはや米国1国では経済的負担だけを考えてみても成立は不可能である。そこでは日米韓の緊密な連携に基づいた、コンセンサス作りが重要であることは言うまでもない。これが<第 期>の特徴を形成する最大の要因である。

次章では「ペリー以後」の現状に焦点を絞り、さらに分析を深める。

## 4、現状

### 4 - 1 ペリー登場の背景

米政府は北朝鮮問題において、1998 年秋に新たな局面を迎えていた。米国には、外交カード不足と、議会を中心とする強硬派の存在という 2 つの弱みを持っていた。北朝鮮と難航している交渉打開のため、94 年の米朝枠組み合意にもられた重油供給に反対する議会に対応するため、そして、日韓両国の協力体制を強化するために新たな策をこの時期に打ち出したのである。それまでは、米国の朝鮮半島政策は朝鮮半島担当特使であったカートマンや国務省キャリア組を中心とした交渉チームだったが、それにクリントン大統領は今回「特別顧問団」を結成し、対北朝鮮政策の再編を行ったのである。

クリントン大統領は北朝鮮政策をレビューし、報告させるために、新たに「北朝鮮政策調整官」という役職を大統領直属職として設けた。これには、民主党ながら共和党からの信頼の厚い、そして、日中韓 3 国と交渉できる大物であるペリー前国防長官を起用したのである。これが、クリントン政権がうった「政策転換」の目玉である。

政権がようやく政策転換に動き始めたのは、98 年 10 月中頃であった。ホワイトハウス周辺から前国防長官のウィリアム・ペリーが北朝鮮政策の「大統領特使」任命されるといいう情報が流布し始めた。この動きに決定的な影響を与えたと見られるのは、10 月 7 日に米国の有力シンクタンク、外交評議会がクリントン大統領に対し、対北朝鮮政策の見直しを求めて送った、一通の公開書簡であった。このシンクタンクはニューヨークに本部をもつ、民間の独立系政策シンクタンクの、老舗で、外交問題評議会が主宰する研究タスク・フォースである。この中で提案された対北朝鮮問題見直し案は、顧問団創設のほか、対北朝鮮交渉のあり方などを再検討し、60 日以内に結論をだす、核疑惑施設の調査などを朝鮮半島エネルギー開発機構 (KEDO) への資金拠出の前提とする、北朝鮮が KEDO の合意を再確認すれば、経済制裁の緩和を個別に検討する、などを含んだ提言であった。その後、議会が大統領に付きつけることになる 7 条件の原形がこの提言に記されていたのである。また、ニューヨークに本部のあるこの外交評議会は、97 年 9 月に朝鮮政策に関する政策検討を行うタスク・フォースをワシントンに発足させていた。そして、歴代の大統領補佐官、国務次官補、上院研究員、前駐韓大使、議会のシニアスタッフ、著名ジャーナリストなどを中心に、ワシントンのアジア政策コミュニティが一同を会し、約半年間使って、徹底したリサーチを行い、現状分析し、政策の検討を行っていた。この政策提言は 98 年 6 月に発表されており、その後の朝鮮半島政策を討議するホワイトハウス関係者の基礎を提供するかたちになったのである。

この 12 項目からなる政策提言には注目すべき点が 3 つある。

1. 米国からまず段階的な経済制裁緩和に踏み切るよう求めたこと
2. 同盟国をはじめ関係各国との政策協調の枠組みをあきらかにすること
3. 閣僚級の「大統領特使」を任命すること

第1においては、北朝鮮に対して、「太陽政策」を展開している金大中大統領から6月の米朝首脳会談ですでにクリントン大統領はすでに提案を受けていた。第3においては、99年度の予算合意で議会側から、大統領に対し、年内に「北朝鮮政策調整官」を任命するように義務づけられていたので、すでに具体化していた。ただし、第2においては、これから、国務省に代わって、北朝鮮政策調整官がどこまで交渉していくかは今後が焦点になっていく。

#### **4 - 2 ペリーの動向**

では、次にペリーの登場によりアメリカの対北朝鮮政策がどのように変わっていったかを理解するために、ペリーの動向をみてみたい。以下がペリーの就任以来から、現在までの動向である。

**1998年**

**11月14日：ペリー正式就任**

**12月4日：日中韓 3国訪問**

ペリーは北朝鮮政策の意見交換を行うため、3国を訪問した。韓国で金大中大統領は、「今は制裁を科す段階ではない」と伝え、米国に対北朝鮮政策として「一括妥結方式」を提案した。これは、食糧援助、経済制裁規制緩和と絡めて譲歩を促す方式である。一方の韓国は太陽政策という民間交流を通じて改革・開放方向に導き、南北関係改善につなげる包容政策を展開している。具体的には南北関係改善のために、北朝鮮観光事業「金剛山観光事業」を開始し、民間レベルでの南北交流に努めている。しかし、これに対し北朝鮮は、同国を崩壊に導く「謀略」だと警戒しつつも、経済支援・食糧支援のつまみ食いをしているのが現状である。

**1999年**

**1月半ば：日韓訪問**

韓国は「一括妥結方式」を提案し、南北関係改善と同時に日米と北朝鮮の関係改善、経済制裁の緩和、大量破壊兵器の軍備管理を実施の3点を条件として提示した。これに対し日本は、「ある程度の持ち出しはやむをえない」とし、一括妥結方式に一定の理解を示した。

以上からわかるように、日米韓の思惑は微妙に違い、3国とも支持している「一括妥結方式」に温度差が感じられる。はたして3国の足並みがそろうかが懸念された。

**2月16日：ペリー報告書骨格子**

当初この時期に発表される予定であった「ペリー報告書」の内容が一部公表された。報告書はペリーがクリントン大統領に提出するもので、今後の朝鮮半島における政策の指針になるとみられものである。以下がその報告書の骨格子である。

北朝鮮の核開発、ミサイル、テロ、などの脅威を低減させることを主眼とし封じ込め政策は行わない

無制限、無条件の援助政策は行わない

報告書は強硬派の封じ込め策に反論、無条件支援につながる融和策も否定する折衷案になるのではないかと予想されている。

## 2月27日：米大統領と会談、対朝政策見直し提案

ペリーは以前のクリントン政権が続けてきた北朝鮮対話策は「破綻した」とし、新たな対北朝鮮政策に、

経済制裁の緩和など包括的な関与政策

金日成体制の崩壊を狙った軍事、経済的封じ込め戦略

の2方式を提案した。ここでの結論の焦点としてあげられたのは、地下核施設査察問題、弾道ミサイル問題に北朝鮮が譲歩するのを見極めて最終判断するかどうかだった。大統領のほかに、ペリーはオルブライト国務長官、バーガー大統領補佐官（国際安全保障担当）とも会談し、新しい対朝政策を説明した。

## 3月4日：日中韓歴訪

### 3月8日：訪韓

ペリーは米大統領が太陽政策という包容政策を支持していることを伝える一方で、ミサイル核開発疑惑問題はその包容政策を進める過程で解決するよう要請した。

### 3月9日：米韓、包括的アプローチでほぼ一致

米韓は核・ミサイル問題解決のために食料援助を絡めた「包括的アプローチ」という接近法の必要性でほぼ一致した。米国は、包括的アプローチを原則的に支持するが、核・ミサイル問題は優先的に解決すること、そして議会の強硬派の動きも踏まえ、北朝鮮が譲歩しない場合も想定した2段階方式を主張した。これに対し韓国は、大統領の交流と協力を通じて、北朝鮮の改革・開放を促す政策である包容政策（太陽政策）が最善の方法と主張した。

### 3月9日：訪日

日本は「何も接触がないのはいいことではない。北朝鮮とパイプを太くする必要がある。北朝鮮から建設的な対応があれば関係を改善する用意がある」として、北朝鮮側が核・弾道ミサイル問題、日本拉致問題に建設的な対応をすれば関係改善に柔軟に対応する用意があるとペリーに伝えた。

### 3月11日：新著「予防防衛 PREVENTIVE DEFENSE」発表

ペリーは新著の中で、「北朝鮮が大量殺戮兵器の開発していれば、太陽政策を展開する時間なく、食料支援、査察などを引き換えにする懐柔策と強硬策の2段階方式検討している」と述べていた。

### 3月14日：米朝核協議

米国は協議で、包括査察体制の確立を主張し、以下の条件を提示した。

- 2回以上の査察
- 査察後の監視モニターの設置
- 定期的な無再現の訪問

### 3月15日：米朝合意

合意内容： 金倉里にある施設への査察実施  
米国による、大規模な食料支援

### 5月8日：韓国大統領、包括的解決策の必要性を主張

韓国大統領はペリーに対し、包括的解決策の必要性を主張し、以下の条件を提示した。

- 和解、相互不可侵、交流協力をあげた南北基本合意書の履行
- 日米両国と北朝鮮との関係改善、国境正常化
- 北朝鮮を開放へ導くための環境整備
- 核・ミサイルなどの軍備統制

### 5月8日：ペリー対北朝鮮案の見直し発表

国際社会にとりくむことで脅威を取り除く「対話」に応じない場合は、「抑止」が重要であると主張し、抑止と対話による包括的対処を基軸に、北朝鮮核・ミサイル問題での前向きな対応を要求した。

### 5月20日：米国議会、重油制限法案提出

米国議会は、北朝鮮が94年の枠組み合意で黒船炉と関連施設の凍結 使用済み燃料棒の密閉 国際原子力機関（IAEA）との核査察措置の将来的履行等、などの合意点に順守していないとして、重油制限法案を提出した。

### 5月24日：日米韓 3国高官協議

日本は朝鮮半島の和平構築を話し合う4者協議や米朝ミサイル協議等、北朝鮮との交渉への参加を求めた。ペリーは北朝鮮政策見直し報告に盛り込まれる抑止と対話による「包括的対処」を説明すると同時に、「今後とも日米韓 3国の緊密な協調、協議が重要だ」と

強調した。

### 5月25日：ペリー訪朝

ペリーは北朝鮮側に大量破壊兵器計画の停止を促す対話と抑止の包括的対処政策の骨格を提示。その内容を説明するとともに、日米韓3カ国のメッセージを伝える。

### 5月29日：日米韓の3国協議

日米韓3カ国はペリーの北朝鮮訪問を受け、これまで検討してきた対話と抑止を同時並行に進める包括的アプローチを推進する方針だ。今後の焦点は今月末にも出されるペリー報告書の内容と北朝鮮の出方に移るが、3カ国はペリー訪朝に対する北朝鮮の反応をまずは前向きにとらえている。北朝鮮の出方次第では、懸案を包括的に協議する米朝間の新たな包括協議構想が浮上するものもある。

ここで、ペリーの対朝外交から分かる、両国の外交戦略を見てみたい。北朝鮮の外交戦略は、地下核施設建設疑惑が浮上するたびに、査察の見返りに現金補償か食料支援要求を行ってきた。またミサイル輸出阻止の可能性があると、補償要求をしてきた。これらの外交戦略の裏にある思惑として、支援を得るための外交戦略、または核兵器や大陸弾道弾ミサイルを完成させるまでの時間稼ぎかという見方がある。

米国の外交政策は、ペリー登場までは現行路線維持（94年米朝枠組み合意の堅持）を敷いており、ペリー登場により包括的アプローチへと政策転換した。ペリーの登場には、クリントン政権の対朝政策を「軟弱」と批判する議会への対応策、難航している北朝鮮との交渉打開、という背景があった。ペリーが提案する包括的アプローチとは、北朝鮮が大量破壊兵器の開発・製造計画を停止すれば、米側が経済制裁緩和や関係正常化等の措置をとる一方、北朝鮮が応じない場合、抑止体制を強化するアメとムチを持った政策である。特に北朝鮮の核開発凍結を定めた94年の枠組み合意の履行と北朝鮮ミサイル開発や実験、輸出の抑止を重視したものになる公算が大きい。具体的な政策の内容は、6月に発表予定のペリー報告書に記載される模様。

#### **4 - 4 四者協議における問題点**

四者協議における問題点とは「合意に達することが出来ない」ということである。何故か？それは四者協議そのものの性質による。まず第一に、合意期限、義務が定められていないことがあげられる。そして第二に、四者協議では参加国の間で見解の差は大きく、協議は難航することが多い。そのために実質的な協議はほとんど進まないという事態に陥る。過去の協議において北朝鮮は在韓米軍の撤退要求、米朝平和協定締結要求を繰り返し行っている。北朝鮮の四者協議に対する姿勢とは、この協議に出ることによって食料、経済援助を引き出そうとするものである。また実現不可能な要求を掲げ、交渉過程でこれをおろす見返りとして米朝平和協定締結を勝ち取ろうという戦略だ。それに対して米国は「在韓米軍は敵対関係の原因にはならない」とし、北朝鮮の主張には反論し続けている。

米朝韓中の四者が交渉・対話の意味を持つ意義は大きいはずである。しかし、その意義すらを揺るがしているのが米国議会の反応だ。米朝枠組み合意を守り、四者協議において合意という形での成果を得ることが出来ない政府に対して議会は不満を噴出させ、KEDOへの重油抛出を見合わせるなどの抵抗を示している。

これらの問題点を解決するための新たな動きがペリーの包括的アプローチなのである。

#### **4 - 5 今後の展望**

ペリーによる米国の包括的アプローチの報告書が今月中に提出される。米国は具体的な合意を出せないでいることへの不満を強める議会を納得させ、温度差のある日本や韓国との折り合いをつけなければならない。98年の10月に北朝鮮政策調整官に就任して以来、日韓との綿密な協議を経て完成されるものである。98年8月の地下核施設疑惑発覚、テポドン発射を契機に米国ではペリー北朝鮮政策調整官が任命され、対北朝鮮政策の転換の動きがみられたが、その方針が現実のものとなるのは、恐らくその報告書提出後からであり、その最初の舞台が今年の8月にある第5回四者協議だ。

## 5、参考文献

- ・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」 1997年
- ・草野研究会報告書「米朝交渉と米国の思惑」 1998年
- ・重村智計「北朝鮮データブック」講談社現代新書 1997年
- ・ドン・ドーボードーファー「二つのコリア 国際政治の中の朝鮮半島」菱木一美訳、共同通信社 1998年
- ・林一信、小牧輝夫編「苦難の行進」アジア経済研究所 1997年
- ・橋本光平「国際情勢早わかり99」PHP 研究所 1999年
- ・玉城素、佐藤勝己「米朝交渉の欺瞞」現代コリア（99年4月号）
- ・池田菊敏編著「北朝鮮が戦争を起こす5つの理由」KKベストセラーズ、1998
- ・倉田秀也「北朝鮮の弾道ミサイルの脅威と日米韓関係」『国際問題』 1999年2月号
- ・小此木政夫「北朝鮮問題を発火させないための現実的な提言」『世界週報』 1999.2.16
- ・富山泰「北朝鮮政策調整の難問は拉致疑惑」『世界週報』 1999.3.23
- ・伊豆見元「今後も忍耐力が試される対北朝鮮外交」『世界週報』 1999.4.27
- ・名越健郎「方向を失いつつあるクリントン政権の北朝鮮政策」『世界週報』 1999.4.27
- ・外村和雄「北朝鮮の米国重視の姿勢一層明確に」『世界週報』 1999.4.27
- ・持田直武「がけっ縁に立たされる米朝核合意」1998.9.22
- ・伊豆見元「朝鮮半島和平の期待地を下げた4者協議」1998.11.24
- ・外村和雄「4者協議の前進は米朝次第」同上
- ・長島昭久「転換点に差し掛かる米国の朝鮮半島政策 上」1998.12.15
- ・渡部恒雄「米国の朝鮮半島『関与政策』の変化に日本はどう対応する？」1998.12.29
- ・ジョエル・S・ウィット「迫りくる米朝危機～米国が打つべき次の手」1999.2.9
- ・青木節子「北朝鮮の核疑惑とIAEAの保障措置の展開」新防衛論集第25巻2号 1997年7月
- ・藤田久一、浅田雅彦「軍縮条約・資料集（第二版）」有信堂 1997年
- ・日本経済新聞 1996.4～1999.6
- ・朝日新聞 1996.4～1999.6

### < ホームページ >

- ・「長島昭久のワシントンレポート」<http://www.remus.dti.ne.jp/~anagashi/>
- ・「日本再生会議」<http://www.ijjnet.or.jp/JRRG/>
- ・「現代コリア・オンライン」<http://www.bekkoame.ne.jp/~mki/>
- ・「朝鮮新報社」<http://www.korea-np.co.jp/>

・「韓国の声」 <http://www.osk.3web.ne.jp/~unikorea/>