

# 朝鮮半島和平プロセスの枠組み形成と展開

——米朝協議、四者会談、南北対話——

菱 木 一 美

## 一、はじめに

一九五〇年六月二五日に発生した朝鮮戦争は、正確に定義すれば現在に至るまで終結していない。五三年七月二七日に板門店で調印された停戦協定によって、四五年後の今なお戦闘停止の状態が続いているにすぎない。<sup>(1)</sup>安全保障上、極めて不安定なこの状況を解消し、朝鮮半島に恒久平和を実現するための試みが冷戦期、ポスト冷戦期を通じ断続的に行われてきた。その中心課題は①停戦協定に代わる恒久的平和保障措置の構築②南北統一実現ないし、統一を前提とした南北共存体制の構築——である。冷戦期において、和平プロセスは朝鮮半島をめぐる国際情勢の激変にさらされながらも、いくつかの局面で将来につながる具体的な成果を収めてきた。とはいえ冷戦期を総体としてみれば韓国と朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）の相互不信と敵対意識は増幅傾向を強め、和平への模索はしばしば中断され遅滞のみか後退さえ余儀なくされた。しかし冷戦後、特に二一世紀入りを目前にした九〇年代半ば以降、和平プロセスは波乱含みながらもようやく前進の

ための交渉枠組みを定着させようとしている。九四年一〇月調印の「米朝枠組み合意」<sup>(2)</sup> (Agreed Framework) を軸とする米朝協議をはじめ、九七年一月にスタートした四者会談（米国、中国、南北朝鮮）、九八年春に就任した金大中・韓国大統領のイニシアチブで始まった新次元の南北対話が和平プロセスの交渉枠組みの二本柱として形を整えたことが大きい。

「米朝枠組み合意」は、北朝鮮の核開発計画の凍結と引き替えに核平和利用のための軽水炉原発支援を約束し、究極的には米朝関係正常化を目標に定めたパッケージディールである。軽水炉支援の具体化のため国際事業体、「朝鮮半島エネルギー機構」(KEDO) が発足した。また関係正常化への重要課題として北朝鮮ミサイルの開発、輸出の中止に関する協議にも焦点が当てられている。「枠組み合意」の最大の意義は、米国が初めて北朝鮮を包括的な外交交渉の相手として取り扱い、威嚇、制裁外交から関与政策 (Engagement Policy) への転換を図ったことにある。朝鮮半島の国際関係と安全保障に圧倒的な影響力を行使してきた米国が「枠組み合意」を中心に米朝協議の幅を有効に拡大させていければ、和平プロセス全体の順調な進展を促す。

朝鮮戦争を戦った南北朝鮮、米国、中国の当事国による四者会談は、停戦協定を平和協定に代えるなど恒久的平和保障システムの構築をめざす。このテーマを協議するための交渉枠組みとして冷戦時代に、二者（米朝）、三者（米、南北朝鮮）、四者（米、中、南北朝鮮）の会談方式が局面に応じて提案されたが、折り合いがつかなかった。九七年後半ようやく、二者会談方式に固執してきた北朝鮮が譲歩した結果、四者会談が交渉枠組みとして決まった。南北対話は、冷戦崩壊に伴う緊張緩和の雰囲気の中なかで九一年一二月一三日に調印された「南北和解・不可侵および交流・協力に関する合意書」<sup>(3)</sup>（南北基本合意書）と、その直後に合意された「朝鮮半島非核化に関する共同宣言」（それぞれ九二年二月一九日正式発効）の履行が基本課題となる。<sup>(3)</sup> 北朝鮮の核疑惑が阻害要因になって実効性を失ったこの二つの合意文書の活性化が究極

の統一に向けてのかぎとなる。

朝鮮半島の和平プロセスは、三分野にわたるこれらの交渉枠組みを相関させながら推進させる可能性を獲得したことで、ポスト冷戦時代における新局面を切り開いた。しかし新局面は半面、これらの交渉枠組みを崩壊させかねない危険な阻害因子もお多く内包している。たとえば①「米朝枠組み合意」の存立基盤であるギブ・アンド・テークの関与外交を弱腰とみなし、北朝鮮に対する威嚇・制裁外交の適用を政府に要求する米国の議会や保守派外交サークルの存在②核やミサイルを取引材料に「挑発的」な瀬戸際外交 (Brinkmanship) を繰り返す北朝鮮の姿勢③積極的な対話意欲の一方で依然根強い南北の相互不信——などである。これらの阻害因子が和平プロセス全体の進行にブレーキをかけている現実是否定できない。北朝鮮の核開発凍結や、KEDO事業の推進をめぐってしばしば不協和音が生じ、「米朝枠組み合意」の行方に危険信号が点滅する事態も繰り返されている。九八年秋には北朝鮮の新たな地下核施設疑惑が再び米朝関係を鋭く緊張させた。さらに北朝鮮の弾道ミサイル脅威の増大が状況悪化を促しかねない要因として加わった。

樂觀を許さない情勢が今後も続くことは確かとみられる。しかし米朝協議、四者会談、南北対話の交渉枠組みがそれぞれの役割と機能を担って稼働状態に入ったこと自体、ポスト冷戦時代の朝鮮半島の国際政治に新次元をもたらすものである。そうした観点から本稿では、朝鮮半島和平プロセスの歴史的意味をとらえるため、その起源と経緯をたどり、現在の三つの交渉枠組みが形成されていく過程を明らかにしたい。次に米朝協議、四者会談、南北対話の交渉枠組みについて、それぞれの機能、役割、問題点と課題を現在の展開状況の中で把握する。また、これらの交渉枠組みが相互補完の関係にあることを確認し、加えて、朝鮮半島の安全保障における米国の支配的な影響力に言及し、和平プロセス全体における米朝協議の比重の大きさを指摘する。

## 二、和平プロセスの起源と経緯

### 「フリーズ」 米中接近と南北共同声明（一九七〇年代初）

朝鮮半島の和平プロセスは、五四年四月―五月のジュネーブ会議が始まりである。同会議は朝鮮停戦協定第四条にうたわれた「朝鮮問題の平和的解決」などを討議する政治会議としての役割を担い、国連軍参戦国一六か国および北朝鮮、中国、ソ連の計一九か国が参加した。しかし朝鮮戦争直後の北東アジアは米国対ソ連・中国の冷戦構造が深化する厳しい国際環境下にあり、会議は米国主導の国連軍側と北朝鮮、中国、ソ連側の意見が対立したまま打ち切られた<sup>(4)</sup>。したがって実際の和平プロセスの起源は、七一年八月から始まった離散家族探しの南北赤十字会談シリーズであり、それに続く南北政治会談である。南北が呼応したこの対話開始の機運は七一年七月九日のキッシンジャー米國務長官の秘密訪中を契機とする電撃的な米中接近に触発されたものである。朝鮮戦争の事実上の主役を演じた米中両国の和解は、冷戦構造下の対立に安んじていた南北の両政権に対話への調整作業を強制することになった。韓国の朴正熙大統領と北朝鮮の金日成首相（当時の肩書き）はともに、「和解への対話」を利用して対決を優勢に導くという矛盾内包の戦略を選択していく。そして、ともに国内的には厳しい体制固めを進めるとともに、互いにしのぎを削る平和攻勢を展開した。武器を背後に隠したこの「対話戦争」はしかし、南北両政権の意図や思惑を超えて和平プロセス上、歴史に残る成果をもたらす。七二年七月四日の南北共同声明である<sup>(5)</sup>。共同声明は①外勢に依存しない自立的な解決②平和的方法③民族的大団結――を統一大原則として掲げた。

南北共同声明をてこに在韓米軍撤退要求を強めようとする北朝鮮の平和攻勢に対し、韓国民の団結を呼び掛ける朴正熙

大統領は七二年一〇月一七日、全国に非常戒厳令を宣布し、国会機能を停止して独裁体制を強化する。一方、金日成首相は同年一二月二五日、自らを国家主席とし、「主体思想」を「国家活動の指導指針」とする新たな社会主義憲法を導入して米中和解という冷戦構造の変質にも揺るがない体制基盤を固めた。<sup>(6)</sup>七三九月には金日成主席の長男、金正日がイデオロギー担当の朝鮮労働党書記に選出され、翌七四年初には同政治局員に就任、金日成主席の「唯一後継者」として政治の主舞台に登場する。対話を利用した南北両政権の体制固めはかくして完了した。この時点で北朝鮮は急速に南北対話への関心を失っていく。南北対話を維持しても在韓国連軍（実体は在韓米軍）撤退という金日成主席の最大の戦略目標を達成できないことを悟ったためである。北朝鮮は七三年八月二八日、韓国の野党指導者、金大中氏（現大統領）が反政府活動を展開していた東京から拉致された「金大中事件」（後に韓国中央情報部工作員らの犯行と判明）を理由に、南北対話の中断を表明した。

朴正熙韓国大統領も南北対話が進展するとは信じていず、対話が統一につながるとは考えていなかった。<sup>(7)</sup>実質的成果なく終わった第一段階の南北対話はしかし、統一への三大原則をうたった南北共同声明を残し、和平プロセスの基礎を築く役割を果たした。

## 「フェーズ2」 二者、三者、四者会談の提案（一九七〇年代末）

南北対話を事実上、放棄した北朝鮮は、国連総会の場に平和攻勢を集中させ在韓国連軍司令部（UNC）の解体と外国軍（米軍）撤退を求める決議案通過に本腰を入れる。折から国連で勢力を増大しつつあった非同盟諸国の支援のもとに七五年一月一八日の国連総会本会議で、北朝鮮支持決議案は韓国支持の対抗決議案（日米など提案）とともに可決される

に至った。事態を重視したキッシンジャー米國務長官（フォード政権）は、国連総会本会議での朝鮮問題討議に先立ち、七五年九月二二日、朝鮮問題を米、中、南北朝鮮で討議する戦争当事国の四者会談を初提唱した。その狙いはUNCの解体に同意する一方で、国連軍の冠をつけない在韓米軍の駐留継続と停戦協定の存続を図ることにあった。北朝鮮は拒否し米国との平和協定締結と在韓米軍撤退を主張した。中国は既に七三年五月に連絡事務所をワシントンに設置し米国と意思疎通のチャンネルを形成していたが、引き続き北朝鮮支持の立場を守った。<sup>(8)</sup> 国連総会本会議における韓国支持決議案は、「直接当事者（米、中、南北朝鮮を指す）が可及的速やかに協議を開始し、UNCを解体し、同時に停戦協定維持の取り決めを図る」とうたい、キッシンジャー國務長官のイニシアチブによる四者会談開催をなお要請した。北朝鮮支持決議案は「停戦協定の真の当事者」に対し停戦協定を平和協定に代えるよう促した。<sup>(9)</sup> 同決議案は事実上、米朝二者会談による問題解決の要求だった。南北双方の相反する支持決議案がともに採択されたことで、「二者会談」案と「四者会談」案が恒久的平和保障措置に関する和平プロセスの交渉枠組みとして初めて公式に記録された。しかし、同時採択のゆえに両決議は実効性を失い、その後、国連の場での再提案はなされなかった。

七六年当時、米大統領選挙に出馬した民主党のジミー・カーター候補は「五年以内の在韓米軍撤収」を選挙公約に掲げ、朴正熙・韓国政権に深刻な衝撃を与えた。一方、金日成・北朝鮮政権は米朝間の停戦協定終結と平和協定締結に大きな期待を抱く。北朝鮮は、カーター候補が七六年秋の大統領選挙で勝利すると、米朝二者会談への工作を開始した。カーター政権は七七年二月に発足し、韓国を交えた三者会談を提案したが、北朝鮮は拒否を繰り返した。<sup>(10)</sup> しかし、米朝二者会談によって平和協定を取り決めた後に韓国を加えるという「二段階方式」であれば三者会談には反対しないと譲歩の姿勢も非公式ながら示唆した。<sup>(11)</sup>

北朝鮮の主張の根拠は、停戦協定に韓国は反対して調印しておらず、同協定を平和協定に代える交渉の当事者としては資格に欠けるという点にある。これに対して米国は和平実現への実体的な当事者である韓国を抜きにした米朝二者会談には応じられず、韓国を対等に扱わない「二段階三者会談」は不可能との立場を原則とした。一方、カーター大統領の在韓米軍撤収公約は、朝鮮半島の軍事バランス失調を懸念する国防、外交当局のほぼ全面的な反対に遭い挫折した。カーター米政権に期待をかけた北朝鮮は失望を隠さず、七八年七月一日付けの許鏐外相声明はカーター大統領の在韓米軍撤退計画は「欺まんの構想」であると非難した。<sup>(12)</sup>しかしこの和平プロセスの第二局面では、朝鮮停戦協定を平和協定に代え、その帰結として在韩国連軍（米軍）を撤退させるべきか否かという本質的な問題が争点として朝鮮戦争後、ようやく鮮明に提起されたことが特記される。その過程で二者（米朝）、三者（米、南北朝鮮）、四者（米中、南北朝鮮）の会談方式が、この問題を扱うべき交渉枠組みの選択肢として出そろった。

### 「フェーズ3」 三者、四者会談再提案と南北対話再開（一九八〇年代）

八三年一〇月九日に発生したラングーン爆弾テロ事件によって、北朝鮮の平和意図に対する疑惑が国際社会の間で広がった。北朝鮮は事件前日の一〇月八日、米国が七〇年代に提案した三者会談の形式を受け入れる意思をレーガン米政権に伝えるため仲介を中国に依頼した。八四年一月一〇日には公式に三者会談を提案する。<sup>(13)</sup>しかし北朝鮮の意図は、①米朝間で平和協定を締結②南北で不可侵宣言を採択——という米朝交渉優先の「二段階三者会談」であり、米国の関心を引くものではなかった。レーガン政権は中国を含めた四者会談を再提案する。中国との関係正常化を望む韓国も米国と同じ立場をとった。この四者会談案は、七五年秋の国連総会での朝鮮問題討議に向けてキッシンジャー国務長官（当時）が提案

したものの延長線上にあり、九七年末から実施段階に入った現在の四者会談（米、中、韓国が相互に国交樹立済み）の枠組みの原形となる。三者会談（米朝協議優先）を受入れをぎりぎりの妥協線とした当時の北朝鮮としては、四者会談は応じることのできない提案だった。<sup>(14)</sup>

ラングーン爆弾テロ事件に対する韓国側の激しい反発にもかかわらず、北朝鮮は平和攻勢を再び南北対話の分野にかけ、こうした北朝鮮の変化は八〇年代半ばに向けて始まった米ソ関係の顕著な改善を背景にしていた。一連の核軍縮交渉を進展させるなかで米ソ両超大国は貿易を拡大させ、八〇年代末の冷戦終結への道を急ぎ出す。一方、朝鮮戦争後の復興期に「千里馬運動」を展開して成果を誇った北朝鮮の計画経済は、頭打ちから下降への急坂をたどり、七〇年代後半から八〇年代前半にかけて「漢江の奇跡」といわれる高度成長を達成した韓国経済に大きく水を開けられつつあった。さらに韓国は八八年のソウル五輪を機に国際的地位を飛躍的に高めようとしていた。形勢不利を悟った金日成主席は、座して国際孤立と経済不振を深めるよりも再び平和攻勢に打って出て韓国に対抗することを局面打開の方途とした。

韓国の全斗煥政権も、ソウル五輪を妨害されることなく開催できることを期待し北朝鮮との対話に積極姿勢をみせた。八四年九月、北朝鮮が韓国の水害地向けにコメやセメントなど救援物資の提供を申し出、韓国側が受け入れたのをきっかけに、多岐にわたる分野の南北対話が再開された。<sup>(15)</sup> 経済会談、赤十字会談、南北国会会談予備接触、スポーツ会談など八四年秋から一年足らずの間に行われた南北対話は一三回に上る。なかでも赤十字会談では、離散家族の再会が平壤とソウルで各一回、初めて実施された。南北指導部の秘密接触が行われ、南北首脳会談開催の可能性についても協議された。しかし、それ以上の前進はなく、北朝鮮は八六年一月二〇日、米韓合同軍事演習「チームスピリット」の実施に抗議して、南北対話の無期延期を表明した。



八八年一月一二日、北朝鮮はついにソウル五輪不参加を表明した。スポーツ会談を通じての執拗な南北共同開催要求は韓国側に巧妙にかわされて失敗した。<sup>(16)</sup>五輪不参加表明に先立つ一か月半前の八七年十一月二九日、バグダッド発アブダビ経由ソウル行き大韓航空機が行方不明となる事件が発生した。韓国政府はアブダビで逮捕された北朝鮮女性工作員、金賢姫の自供などから北朝鮮の爆弾テロと断定する。国際社会は北朝鮮を非難し、ソウル五輪開催に打撃を与えようとした北朝鮮の国家テロは自らを窮地に陥れる結果を招いた。冷戦末期にあたる八〇年代に北朝鮮と韓国の国力の格差が大幅に拡大した。北朝鮮は南北対話の積極展開を意図しながらも和平プロセスに主導性を発揮できず、絶望的な対韓テロに賭けるという深刻なデイレンマに陥っていく。停戦協定を平和協定に代えるための交渉枠組みも南北対話も、七〇年代に提起されたパターンを超えられず具体的な成果をみる事がなかった。

#### 「フェーズ4」 南北基本合意書と米朝協議（一九九〇年代初）

八八年九月のソウル五輪は冷戦終結直前の世界情勢を背景にして開催され、ソ連と中国など韓国との未国交樹立国、二四か国を含む計一六〇か国が参加した。盧泰愚大統領は五輪前の七月七日、南北統一問題に関する特別宣言（七・七宣言）を発表し、北朝鮮を「善意の同伴者」と呼んで大胆な提案を行った。宣言には南北間の貿易交流の開放や日米両国の対北朝鮮関係改善の容認などが盛り込まれた。ソウル五輪後に予想される和平プロセスの新展開に向けての布石である。<sup>(17)</sup>八九年一二月二日の米ソ首脳会談（マルタ）を機に冷戦時代が終った。韓国はソ連をはじめ東欧社会主義国との国交を樹立し、国連加盟の条件を整えた。「朝鮮分断を固定化する」と南北同時加盟に反対し続けてきた北朝鮮は従来路線を断念せざるをえなくなる。この結果、韓国と北朝鮮は九一年九月に国連に正式加盟する。これは朝鮮半島に二つの国家が存在

する現実を南北双方が認め合つたことを意味していた。これに伴い南北対話も「二つのコリア」を前提にし、現実性、具体性を獲得しうる新局面を迎えた。

九一年一〇月二二日から二五日にかけて平壤で開かれた南北首相会談はまさに二つの正統政府を代表する指導者同士の交渉となった。それを受けて同一二月一〇日からソウルで開いた次の南北首相会談で、三日間の集中討議の末に同一三日、「南北間の和解と不可侵および交流・協力に関する合意書」（南北基本合意書）が調印された。その内容は①南北和解を柱とした緊張緩和②離散家族再会などの人的交流③道路、鉄道などの南北連結④TV、ラジオの交流⑤経済協力と交流——など多方面にわたつた。基本合意書は七〇年代初の「南北共同声明」にうたわれた「祖国統一の三大原則」を再確認し、約二〇年にわたる統一対話の合意や諸提案を集大成したものである。合意通りに履行されれば、分断の壁は事実上、取り払われ、統一への画期的前進が約束される。ここに至つて朝鮮半島の和平プロセスは南北対話の分野で初めて包括的な交渉枠組みの基盤形成をなし遂げた。さらに同一二月三十一日、南北は「朝鮮半島の非核化に関する共同宣言」に合意する。双方は「核兵器の実験、製造、生産、受け入れ、保有、貯蔵または配備、使用」を行わず、「核エネルギー利用は平和目的に」限り、「核再処理施設とウラン濃縮施設の保有」を行わないと約束した。また核関連施設の相互視察に合意し、南北核統制委員会が規定する手続きと方法で査察を実施することにした。<sup>(18)</sup>この非核化宣言は後に米朝枠組み合意の中でも取り上げられ、北朝鮮の核凍結を促す重要なファクターとなる。

歴史的なこの二つの南北合意文書の成立に先立ち、ブッシュ米政権は九一年九月二七日、全世界の米軍基地から戦術核をすべて撤去すると宣言した。冷戦後の核拡散を防止するための外交イニシアチブである。その一環として金日成主席が抗議して止まなかつた韓国における米軍の戦術核も取り払われることになり、盧泰愚大統領は同一二月一八日に米核撤去

完了を宣言した。この措置を北朝鮮が好感したことが「南北非核化共同宣言」をもたらし、北朝鮮の核計画をめぐる高官レベルの米朝直接会談に道を開いたのだ<sup>(19)</sup>。九二年一月二一日、ニューヨークの国連代表部で開かれた米朝高官会談で米國務次官のアーノルド・カンターは朝鮮労働党書記の金容淳に、国際原子力機関（IAEA）の査察を認め核兵器開発政策をとらないように要求した。金容淳書記は、在韓米軍とその核兵器が北への脅威であると指摘し、改めて米軍撤収を要求した。金・カンター会談の後、九二年一月三〇日に北朝鮮はIAEAとの間で保障措置（核査察）協定に調印した<sup>(20)</sup>。ポスト冷戦時代の幕が開けたこの時期を通じ、朝鮮半島の安全保障にかかわる「核」や「在韓米軍」などの問題解決には、いかなる交渉枠組みの下であつても、米朝と北朝鮮の相互信頼が基本的に必要であることが浮き彫りにされた。和平プロセスの基幹として米朝協議の重要性が高ま<sup>(21)</sup>っていく。

#### 「フェーズ5」 米朝枠組み合意と四者会談（一九九〇年代中―後半）

九二年八月二四日、韓国が中国と国交を樹立したが、北朝鮮側は韓ソ正常化の時にみせた激高ぶりに比べてはるかに冷静な態度を保った。それは主として九一年―九二年に南北関係と対米関係で北朝鮮が自信と余裕をかなり回復できていたためだった。しかし九三年初に北朝鮮の孤立感を和らげる役割を果たした盧泰愚政権とブッシュ政権が退場し、韓国で金泳三政権、米国でクリントン政権が発足すると朝鮮半島の国際政治の環境は悪化する。南北基本合意書調印に伴い、九二年春は核戦争を想定に入れた米韓合同軍事演習「チームスピリット」が中止されたが、九三年春には再開された。「南北基本合意書に基づき強制力のある核査察」を主張した韓国側の要求を北朝鮮が拒否したための演習再開だった。北朝鮮は反発して南北接触を中止する。また国際原子力機関（IAEA）が北朝鮮の核施設に対する通常査察に加え、申告されて

いない「疑惑施設」への特別査察を要求したことから、両者の関係は陰悪化した。北朝鮮はＩＡＥＡ理事会の特別査察受け入れ要求決議を拒否し、九三年三月八日「チームスピリット」再開に対抗して「準戦時状態」を宣布するとともに同一二日核拡散防止条約（ＮＰＴ）からの脱退を決定した。<sup>(21)</sup>

しかしＮＰＴ脱退期限を六月一二日に控え、五月初めに危機解決への行動を起こし米国に交渉を働き掛けたのは北朝鮮側だった。北朝鮮の姜錫柱第一外務次官とガルーチ米國務次官を双方の責任者とする米朝直接折衝が精力的に行われ、六月一日に北朝鮮はＮＰＴ脱退を「保留」することに同意する。同日の米朝共同声明によると、米国は引き換えに北朝鮮に対し公式協議継続を約束した。しかし、ＩＡＥＡの特別査察問題は解決をみずに北朝鮮に対する国連安保理制裁への方向が強まっていた。また、米朝急接近を警戒する金泳三韓国大統領の強い要請で、米国が「南北特使の交換」を米朝協議の前提条件に加えたため北朝鮮は米国への不信感を再発させた。九三年後半から九四年前半にかけて北朝鮮を取り巻く国際情勢はさまざまなトラブルを派生させながら急速に陰悪化していく。ＩＡＥＡの要請で国連安全保障理事会は北朝鮮制裁の動きを強めた。米国は最悪のケースを想定し、プルトニウム生産用の北朝鮮の核燃料再処理施設を標的とする爆撃破壊作戦計画を練った。さらに全面戦争への備えについても作戦計画を立てた。朝鮮半島情勢は極めて危険な状況に近付いた。<sup>(22)</sup>

極限の危機はしかし九四年六月一五日に平壤を訪問したカーター元米大統領と金日成主席との劇的な会談で寸前で回避された。金日成主席は、米国による軽水炉の供給支援を条件に（核疑惑のもとである）黒鉛炉を解体しＮＰＴに復帰すると述べ、核開発の一時凍結とＩＡＥＡ国際査察官の継続残留を認めた。これに対し米政府は、米朝協議が継続される限り北朝鮮が核開発を凍結することを前提条件とした対応案を示し、平壤は受け入れた。<sup>(23)</sup>カーター提案による金日成・金泳三

の南北首脳会談は九四年七月二五日に設定されたが、金日成主席が直前の同八日に突然死したため実現せず、南北関係は好転の機会を逃した。<sup>(24)</sup>しかし、核問題をめぐる米朝直接協議は約束通り再開された。九四年八月五日からジュネーブで再開された同協議第三ラウンドで金正日書記を後継指導者とする北朝鮮は合意の達成に熱意を示し、米国側を安心させる。この結果、米朝双方は一〇月二一日、ジュネーブで核問題の解決と米朝国交正常化へのロードマップを主たる内容とする包括的な「枠組み合意」に調印した。問題のIAEAの特別査察は軽水炉導入が相当程度進んだ時点で実施するという了解付きで、軽水炉導入のための国際事業体「朝鮮半島エネルギー開発機構」(KEDO)の設立も決まった。

核拡散防止は冷戦後における唯一超大国、米国の世界政策の最優先課題である。その観点から「ならずもの国家」の代表格とされる北朝鮮をNPT体制につなぎとめられるかどうかは米国の威信と国益がかかっていた。戦争の瀬戸際までいった果ての解決策は、制裁や武力威嚇ではなくギブ・アンド・テークの外交取引であり、双方の要求事項をまとめ込んだパッケージデールだった。その中で米国は北朝鮮が希望する「国交正常化」を達成目標とする関与政策(Engagement Policy)を<sup>(25)</sup>この国に初めて適用したのである。北朝鮮にとっては核開発問題、<sup>(25)</sup>そ対米直接交渉を保障してくれる最大のカードであることがはっきりした。

一方、韓国の金泳三大統領は、米朝直接協議の恒常化によって相対的に米韓関係の影が薄れることを強く警戒し、韓国抜きでの米朝接触に抗議の声を高めた。クリントン米大統領は金泳三大統領の要請を受ける形で九六年四月一六日、米韓首脳会談(済州島)の場で四者会談の共同提案を行った。両大統領の共同声明によると、朝鮮半島での新たな恒久平和取り決めへの模索は南北主導で行われ米朝による別交渉は考慮され得ないことを確認した。すなわち停戦協定に代わる平和協定は南北間で締結すべきであり、米朝間の締結はあり得ないとの立場である。これに対し北朝鮮は当初、米朝二者協議の

枠組みの定着化を阻害するものとしてこの提案に否定的な姿勢を示した。北朝鮮外務省スポークスマンは九六年二日、四者会談について初めて公式見解を明らかにし、「この会談の主議題は(在韓)米軍撤退問題とすべきだ」と主張した。<sup>(26)</sup>この発言は、米朝平和協定によらなければ米軍撤退問題を扱えないとの立場を明らかにしたものである。しかし「米朝枠組み合意」に伴う核凍結やKEDO関連の作業がこの時点では順調に進行していたこともあって、四者会談問題は米韓側の説明を聞いてから判断するとしていた。九六年九月に北朝鮮潜水艦侵入事件が発生すると金泳三政権は北への対決姿勢を強め、KEDO事業への参加を中断し、南北経済交流を棚上げした。不利な状況に追い込まれた北朝鮮は、米国との協議で①潜水艦事件について遺憾の意を表する②四者会談について米韓の合同説明会を受け入れる——との姿勢を明らかにした。これも「枠組み合意」によってようやくつないだ米朝協議のチャンネルを維持する必要から出た妥協である。

しかし、金泳三大統領への不信任を募らせる北朝鮮は、同大統領の任期中に四者会談の枠組みが進展することをきらった。九四年三月五日の合同説明会の後、米韓と北朝鮮の準高官会議、南北と米中の四者会談予備協議などを経て、同一月二日ようなく四者会談の開催が合意され、ジュネーブでの第一回四者会談(同二月九日)が実現した。<sup>(27)</sup>韓国では次期大統領選挙(二月一日)が実施される直前だった。このように四者会談は、「米朝枠組み合意」という米朝二者協議の定着化が促進剤となり、朝鮮半島の恒久的な平和保障体制構築をめざす交渉枠組みとして和平プロセスの舞台に登場したのである。四者会談の発足はまた、金大中、金正日の南北両政権による新次元の対話の開始と歩調をそろえるものとなった。

### 三、和平プロセスの新構図と課題

#### (1) 四者会談の展開——北朝鮮の譲歩と抵抗

過去の経緯から分かるように四者会談はもとも米国側から出た構想だった。これに対して北朝鮮側は終始、米朝による二者会談を主張し続けてきた。このため、中間案として三者会談（米、南北朝鮮）が必要に応じて米朝それぞれのサイドから提案されることもあったが、思惑違いから実現には至らなかった。北朝鮮は米朝二者会談の根拠として「韓国が停戦協定に署名していない」ことを指摘したうえで、「平和協定は実質的な最高権力者である米国との間で結ばなければならない」と主張した。そして「南北朝鮮との対話により南北平和協定を結ぶ努力は意味がない」とした。<sup>(28)</sup>しかし、停戦協定にはマーク・クラーク米陸軍大将も国連軍総司令官の資格で休戦協定に署名したのであって、形式を言うなら米国も署名の主体とはみなせない。米国は、朝鮮問題は南北間で解決すべきであるとの立場から北朝鮮の要求する二者会談案を拒否してきた。

北朝鮮は、九七年の四者会談合同説明会および同予備協議の場で、「米朝平和協定」「在韓米軍撤退」を四者会談の議題に組み入れようと強硬に主張した。四者会談を受け入れた場合でも米朝二者会談の実質を確保しようと最後まで粘ったのである。しかし「朝鮮半島での新たな恒久平和取り決めへの模索は南北主導で行われ、米国と北朝鮮による別交渉は考慮されえない」との九六年四月の米韓首脳会談における合意の壁を突破することができなかった。その結果、北朝鮮はついに譲歩し、九七年一二月の四者会談予備協議の最終段階（第三ラウンド）で本会談の議題を「朝鮮半島の平和体制構築と緊張緩和のための諸般の問題」とすることに同意した。<sup>(29)</sup>米国はこの概括的な議題を北朝鮮に受け入れさせるため、本会談

では何でも持ち出すことができると保証した。このため、北朝鮮が本会談で議題として「米朝平和協定・在韓米軍撤退」を改めて持ち出してくる可能性を米政府は予測していた。<sup>(30)</sup>

北朝鮮はその予測通りに行動する。九七年二月九日、ジュネーブの国際センターで開かれた第一回四者会談で、金桂寛・北朝鮮首席代表（外務次官）は、緊張緩和のために①在韓米軍撤退②米朝平和協定締結——が必要だとの従来の主張を繰り返し、「四者会談出席を決めたのは、南北関係だけでなく対米関係も改善できると判断したためだ」となおこれらの問題の議題化に執着を示した。<sup>(31)</sup> 九八年三月一六日から開かれた第二回四者会談では、①平和体制構築②緊張緩和・信頼性構築——を協議するための分科委員会が設置される見通しだった。しかし、北朝鮮は分科委設置の前に「在韓米軍撤退問題」を四者会談の副議題として明文化するよう要求、妥協点が見出せないまま会談は物別れに終わった。北朝鮮が四者会談の形式を受け入れたのは、ひとつには米韓のみならず今や中国も賛意を表しているこの和平プロセス方式をものはや拒否しきれないとの認識に達したからである。また現実の問題として、米朝関係が正常化せず、南北関係も停滞したままでは北朝鮮の食糧危機解決や経済再建の望みが断たれることは明らかな状態に差し掛かっていた。

米国、韓国も北朝鮮を四者会談の和平プロセスにつながることを戦略とする以上、議事運営に関しては譲歩措置が必要になる。第二回四者会談ではその方向で妥協への努力が開始された。停戦協定を平和協定に替える最重要課題について、米韓側には「南北平和協定」、北朝鮮側にとっては「米朝平和協定」と解釈しうるような方式の提案が行われ、北朝鮮は平和協定問題では譲歩した。「在韓米軍撤退問題」については、議題を「外国軍の地位問題」とし、後で「在韓米軍撤退問題」を討議するとの保証があれば、北朝鮮側は受け入れの用意ありと表明した。しかし、この案に米韓は乗れず、結局、分科委員会設置が流れた経緯がある。<sup>(32)</sup> 九八年一〇月二一日―二四日に開かれた第三回本会議でようやく「平和体制



構築」と「緊張緩和・信頼性構築」の二分科委員会の設置が合意されたが、肝心の議題設定は決まらず第四回本会議以降に持ち越された。こうした状況から四者会談を継続させるためには、今後も双方の立場を損なわず、対立点を避ける形で現実的な妥協努力が進められる必要がある。とくに、孤立と窮乏を深めている北朝鮮の「体面」と「名分」をいかに救いながら実質的な態度軟化を導くかに四者会談の成否がかかってこよう。

## (2) 南北新対話への機運と警戒

四者会談に平行して韓国の大統領と北朝鮮の金正日総書記はそれぞれ、南北関係の大幅改善に意欲を示し、対話を積極的に推進する方針を打ち出した。対話原則として双方とも九一年末調印の「南北基本合意書」の履行を挙げている点が注目される。金大中新大統領が就任した九八年二月二五日以降、両政権下で多分野にわたる交流の動きが活発化した。南北関係が冷却化していた金泳三・前政権時代からみると飛躍的な変化である。金大中大統領が打ち出した対北柔軟政策の真意をめぐり平壤サイドはなお強い警戒心を捨てていない。しかし双方とも南北対話の枠組みを四者会談、米朝協議と並行して維持していく必要性を認識している。

### 〔金正日の対話提案〕

南北関係改善への意思はまず、北朝鮮の金正日書記（当時）が九七年八月四日付けで発表した論文のなかで明らかにした。約二か月後の九七年八月四日に総書記就任を控えていた金正日書記は、自らの統一政策を明確に示し、翌年初に政権交代期を迎える韓国側に注意喚起する必要があった。「偉大な領袖、金日成同志の祖国統一遺訓を徹底的に貫徹しよう」

と題し、「八・四労作」と呼ばれるこの論文は、南北関係改善について、統一実現のための「切迫した要求である」と表明した。<sup>(33)</sup>さらに韓国金泳三政権（当時）の下で「北と南の間には和解でなく対決が激化し、平和でなく戦争の危険が色濃くなっている」と非難し、南北間の「政治的対決状態とともに軍事的対決状態を解消し、緊張状態を緩和すべきである」と主張した。また、「南の当局者が実際の行動で肯定的な変化をみせるなら、虚心胆懷に協議」する意思があるとし、韓国の行動を「注視する」と述べている。論文の末尾で金正日書記は対米関係にも触れ、「われわれは米国を百年の敵とみなすつもりはない」とし両国関係正常化に強い期待を表明した。金大中氏が韓国の新大統領に就任する一週間前の九年二月一八日、平壤で統一問題に関する政党・団体合同会議が開かれ、金容淳労働党書記兼最高人民会議統一政策委員長が演説し、「金泳三（政権）の終末とともに対決政策も終り、和解へと転換すべきである」と関係改善への意思を表明した。さらに「（双方の）差し迫った課題は北と南が共存、共栄を図り、同族間で互いに団結することである」と強調した。同合同会議は、金容淳演説の内容を書簡として韓国側の政党・団体に送ることを決議した。<sup>(34)</sup>金正日総書記自身は韓国の金大中大統領が就任したあと、改めて南北関係改善へのアピールを行っている。九年四月二〇日、平壤での「南北連席会議五〇周年記念中央研究討論会」に送った書簡で総書記は「民族大団結五大方針」を掲げ、その一項で「南朝鮮当局者が」が北に対する和解政策に転じるよう期待を込めて呼び掛けている。また「南朝鮮の執権上層部や与党、野党の人士、大資本家、軍将官ら」とも、（彼らが）国の統一を願うならともに「談合するだろう」と幅広く北との融和を歓迎する意向を表明した。<sup>(35)</sup>これらのアピールは依然、「主体思想」路線を踏まえつつも、半面で金正日体制の現実主義的側面を強く伺わせるものだった。

## 「金大中の太陽政策」

金大中新大統領は、九八年二月二五日の就任演説で、選挙公約でうたった対北政策を整理して改めて明示した。いわゆる「太陽政策」（サンシャイン・ポリシー）であり、骨子は次のとおりである。

\* 北との関係は九一年に合意した南北基本合意書ですでに解決への道が開いている。特使交換を提議する。北が望めば首脳会談に応じる用意がある。

\* 北に①いかなる武力挑発も認めない②北を攻めたり吸収（統一）する考えはない③和解と協力を可能な分野から積極的に推進する——という三原則を提示する。

\* 南北交流が進んだ場合、北朝鮮が米国、日本など韓国友好国や国際機構と交流、協力を推進していくことを支援する用意がある。

\* 北の軽水炉建設を進め、政府・民間が合理的方法で食糧支援することをためらわない。

\* 離散家族の再開は早期に実現させなければならないが、最近、北が示した肯定的な対応を注視している。政経分離に立脚した経済交流の拡大を希望する。

太陽政策の新機軸は、第一に武力や吸収による統一を明確に否定したことである。第二に北朝鮮による米国、日本との関係正常化を積極支援する方針を打ち出したことである。第三に、政経分離の原則を立て民間経済分野の交流を進めやすくした点が挙げられる。金泳三前政権の対決路線からの大転換は、金大中大統領自身の年来の主張に基づくものであると

同時に、「米朝枠組み合意」にみられる米国の関与政策と対応し、北朝鮮の柔軟化を促すためのイニシアチブであった。

これに対し北朝鮮は当初、きわめて好意的に反応した。金大中大統領の就任演説を受けて、朝鮮労働党の金容淳書記は九八年四月六日、平壤での「全民族大団結十大綱領」発表記念報告会で演説し「全民族の支持と賛同を受けている南北基本合意書を一日も早く履行するためにも、南北の対話が速やかに実現されなければならない」と呼応した。<sup>(36)</sup> 金大中大統領が対話の前提に掲げた南北基本合意書は、北朝鮮の核疑惑をめぐる南北対立が原因で不履行状態になっていたものである。基本合意書が南北間で履行されれば、実質的に四者会談における恒久的な平和体制構築を裏打ちすることになる。このことから北朝鮮も南北基本合意書の早期実施を宣明したことの意味は大きい。金容淳書記は加えて、「南では現在、政経分離の原則に従い協力と交流を進めようとの話があるが、……われわれは寛大に対処するだろう」と尊大な表現ながら金大中大統領の政経分離方式を歓迎した。

〔北の警戒心と現実主義〕

南北双方の期待の中、北京で九八年四月一日から三年九か月ぶりに始まった次官級対話はしかし、合意を見ず同一八日に物別れに終わった。北朝鮮側が韓国の肥料支援を要求、これに対し韓国側は離散家族問題、とくに面会所の設置日程問題を協議するための赤十字会談を提案した。双方の提案問題を並行して進めるとの韓国側の「相互主義」に北朝鮮側が反発、「肥料支援問題に政治的な前提条件を持ち出した」と合意を拒絶した。<sup>(37)</sup> しかしこの時点では、双方が相手側の出方を見る姿勢で臨んでおり、北朝鮮側は金大中大統領個人や対北政策について注意深く批判を控える方針を事前に立てていた。<sup>(38)</sup> 韓国側も「北側が対話再開を提案してくる」と考える（丁世鉉・次官級会談首席代表）と北朝鮮側の態度変化を待つ

意向を表明した。<sup>(39)</sup>

一方、政経分離方式に基づく民間経済分野の交流は急進展の勢いをみせた。韓国政府は、次官級対話が決裂してすぐ後の四月二八日、北朝鮮への投資規制を解除し、財閥トップらの訪朝を許可するなど、経済交流奨励の方針を打ち出した。これに先立ち大韓貿易投資振興公社(KOTRA)は北朝鮮の羅津・先鋒の自由経済貿易地区に貿易事務所を開設する準備を開始した。六月一六日にはトップ財閥、現代グループの鄭周永名誉会長ら幹部一行は牛五〇〇頭とともにトラックで板門店を通過し北入りを果たした。一行は北朝鮮の景勝地、金剛山の観光事業について契約を結んで帰り、これを受けて韓国政府は八月六日に現代グループの主力企業である現代建設、現代商船など三社を「南北協力事業者」として承認した。この間、六月二二日に韓国東北部の領海で北朝鮮の漂流潜水艇が発見される事件が起き、軍事的緊張が高まった。しかし韓国政府は、政経分離方式による民間経済交流を継続する方針を確認した。<sup>(40)</sup>

金大中・韓国大統領は八月一五日、建国五〇周年記念式典で演説し、北朝鮮に対し「閣僚や次官を代表とする常設の対話機構の創設」を提案した。さらに「南北間のすべての問題を協議するため、大統領特使を平壤に派遣する用意がある」と対話再開を呼び掛けた。<sup>(41)</sup>これは民間経済交流分野だけでなく、公式対話を本格軌道に乗せるためのイニシアチブだった。北朝鮮側はこの提案に対し、祖国平和統一委員会書記局の公開質問状の形で疑問を提起した。しかし提案拒否ではなく、金大中大統領の考え方に厳しく注文を付けて状況を見守る態度を持っている点が注目される。その論点の核心は、韓国側の対話原則である「相互主義」と「太陽政策」を批判し、とくに「太陽政策」に警戒の目を向けた部分である。公開質問状は、「太陽政策は『協力、交流』を通じて相手側を『改革、開放』へと誘導するものであり、北と南の異なる思想と制度の存在を否定する新たな対決論理である」と断じ、「このような対決の論理をもって『協力』と『交流』するといふこ

と自体が当方に対する許しがたい挑戦……でないのか」と問うている。<sup>(42)</sup>すなわち、金大中大統領が穩健路線を掲げていても、究極の目的が北朝鮮の国家体制の崩壊であるなら許せないし、その疑いが濃厚に感じられるという意思表示であり、そうさせまいとする牽制である。こうした北朝鮮の姿勢は、九八年九月五日の最高人民會議で決まった国防委員會主導の新たな國家統治システムの下で、さらに強まるとみられる。その半面で、對話を進め經濟協力を南側から引き出すことは金正日体制の維持にとって不可欠の要素である。また四者會談、米朝協議での交渉力確保の上からも和平プロセスの一環である南北對話をボイコットし続けられる状況にはない。結局、韓国側のイニシアチブを絶えず牽制しつつ對話の実を取り込むために現實主義の側面をいかに生かせるかが北朝鮮の對話戰略となろう。韓国側としては、北朝鮮の牽制と挑発の意図を見極め冷靜な対応を取り続けることを戰略として確認している。<sup>(43)</sup>

### （3）米朝協議——和平プロセスのかぎ

#### 〔米朝基本合意〕

米朝直接交渉のチャンネルは九四年一〇月二一日調印の「枠組み合意」をベースにして継続されている。米国は交渉の過程で、北朝鮮に核開発凍結に同意させる誘因として、朝鮮半島エネルギー開發機構（KEDO）を通じての軽水炉建設支援に加え、經濟制裁解除や国交正常化までのロードマップを設定する必要を認め、「枠組み合意」の中に組み込んだ。前述したように北朝鮮をNPT体制内にとどめIAEAの保障措置を順守させるためには、取引と関与政策によるしかないことを米政府当局者らは認識したのである。しかし米政府は米朝關係の全面正常化について、北朝鮮が「米国の懸念する（核問題のほかの）すべての問題の解決に動くときのみ可能になる」との立場をとった。その中には弾道弾ミサイ

ル輸出問題や韓国に向けて軍事境界線近くに前方展開している通常兵力の問題も含まれるとした。<sup>(44)</sup> このため「枠組み合意」調印に伴う米朝協議の範囲は多岐に広がっていく。

まず「枠組み合意」の中核部分として、北朝鮮に軽水炉を提供する国際事業体「朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）」が九五年二月に発足した。同六月二三日の米朝共同声明により、導入される発電能力一〇〇万<sup>キロ</sup>ワットの軽水炉二基（韓国製）は「米国の原設計と技術から開発され現在生産中の改良型」と表現され、北朝鮮が受容しやすいように配慮された。また「米国は軽水炉事業において北朝鮮との折衝の主な窓口の役割を担う」との九四年一〇月の合意事項も再確認された。さらに、軽水炉の第一号基が完成するまでの間、発電・暖房用の代替エネルギーとして年間五〇万<sup>トン</sup>の重油を米国が提供する件も具体化の措置が講じられた。<sup>(45)</sup>

しかし、九六年九月の北朝鮮潜水艦侵入事件に伴う南北朝鮮間の緊張激化などのあおりでKEDOの稼働が大幅に遅れた。九七年八月によりやく建設予定地の咸鏡南道琴湖で着工式が行われたが、二〇〇三年までの軽水炉完成という当初の工事日程は大幅にずれ込んだ。軽水炉建設資金の負担額をめぐっても米国、韓国、日本、欧州連合などKEDOメンバー間の正式合意が遅れ、また米国が約束した重油供与も米議会が予算支出を渋ったため滞りがちとなった。このため北朝鮮は米国に対する不信任を高め、「枠組み合意」の履行を促すため、挑発的な瀬戸際外交に転じた。

九八年五月一四日、北朝鮮の朱昌駿・駐中国大使は記者会見で軽水炉事業の遅れに不満を表明し、「（プルトニウムを生産しやすい）黒鉛減速炉を再開すべきだとの声が（国内）で出ている」と警告した。<sup>(46)</sup> 米政府当局者は同月二二日、北朝鮮が寧辺の実験用原子炉から約八〇〇〇本の使用済み核燃料棒を取り出す密封作業を基本的に終了したものの、貯蔵タンクに残存している核燃料棒や破片の除去作業を四月末に停止したことを確認した。<sup>(47)</sup> 北朝鮮はさらに抗議の姿勢を強め、凍結

していた核再処理施設の保守点検作業を開始した。この時点で米政府は資金不足から重油を一五万二〇〇〇ト<sup>(48)</sup>（供与の約束は年間五〇万ト）しか提供できていなかった。同六月一九日付で金桂寛・北朝鮮外務次官はロス米国務次官補（東アジア太平洋担当）に書簡を送り、重油供与がなお遅れるなら一か月後に核開発の凍結を解除すると警告した。<sup>(49)</sup>

一方、米情報機関は、北朝鮮が寧辺近郊の金昌里で新たに建設中の大規模な地下施設を偵察衛星で発見し、核関連施設ではないかとの疑惑を強めた。このため九四年の「杵組み合意」は破綻の危機にさらされた。<sup>(50)</sup> 危機回避のため八月二二日に五か月ぶりに開かれた米朝高官協議は九月五日まで断続的に行われた。その結果、米国は「杵組み合意」に沿った軽水炉建設と重油供与の履行を再確認、北朝鮮は今春から停止していた寧辺の使用済み核燃料棒の最終除去作業を一二月半ばから再開することに合意した。疑惑が生じた地下施設については米国側が現地視察を要求した。北朝鮮側は核関連施設ではないと否定したが、基本的には視察を認める意向を示した。この結果、「杵組み合意」の破局はひとまず避けられた。この高官協議で双方とも米朝協議の交渉杵組みを維持することの重要性を改めて確認し、空白が続いていた四者会談再開と、新たな重大問題として浮上した米朝ミサイル協議の再開を含む包括的な暫定合意をまとめた。<sup>(51)</sup> しかし地下施設の査察をめぐり北朝鮮が米国に補償を要求したことなどから、米朝協議は再び難航局面を迎えた。

〔ミサイル協議〕

「米朝杵組み合意」を補強するためのミサイル協議は、北朝鮮のミサイル能力の飛躍的向上のために大きくクローズアップされつつある。第一ラウンドの米朝ミサイル協議は九六年四月二〇日から二日間開かれ、「ミサイルの拡散防止と関連した問題を基本に双方の関心事となる問題を包括的に討議」した。<sup>(52)</sup> 米側は長期交渉の予備的段階と位置付けたこの協



議について「有益で好調なスタートを切った」と評価した。<sup>(53)</sup>しかしミサイル協議はその後、九六年九月一八日に発生した北朝鮮潜水艦侵入事件に伴う朝鮮半島の緊張激化などのために再開が先延ばしにされた。その間、一〇月一六日、米国の偵察衛星が北朝鮮の中距離弾道ミサイル、ノドン1号（射程一三〇〇キ）の発射準備作業と見られる動きをとらえた。米国からの情報で日本や韓国では不安と懸念が広がった。実際には発射は行われなかったが、バーンズ国務省報道官は北朝鮮に警告を発し、ミサイル技術の拡散防止への協力を強く訴えた。<sup>(54)</sup>これに対して北朝鮮外務省は一〇月二三日、国営朝鮮中央通信の記者の質問に答える形で論評を明らかにし、ミサイル実験は「国家主権に属する問題であり、だれも干渉する権利はない」と反論した。しかし実験準備作業を実施したかどうかについては触れなかった。<sup>(55)</sup>

北朝鮮潜水艦侵入事件が解決し九七年初から和平プロセスのための政治環境が好転した。そのなかで米朝ミサイル協議の第二ラウンドがようやく同年六月一日から三日間、ニューヨークで開かれた。米側首席代表のアインホーン国務副次官補（核拡散防止担当）は、北朝鮮による中東地域などへのミサイル輸出は地域の安定と平和を危うくすると指摘し、ミサイル開発と輸出の自制を求めた。双方とも第二ラウンド協議は有益だったと評価した。引き続き第三ラウンド協議が九七年八月二七日からにセットされ、交渉は軌道に乗るかに見えた。<sup>(56)</sup>しかし協議開始の前日の八月二六日にまたも大波乱の事態が生じた。米国務省の同日の発表によると、北朝鮮の張承吉・駐エジプト大使夫妻と大使の実兄で駐フランス総代表部参事官の張承浩・貿易代表部代表が米国に亡命を申請し、米国はこれを受け入れた。張承吉大使は外務次官経験の大物であり、エジプト、イラン、シリア、イエメンなどへの北朝鮮のミサイル関連技術輸出の実態を掌握している人物と目されていた。<sup>(57)</sup>この亡命事件に関し北朝鮮国連代表部は二七日、米国を非難する声明を発表、米国の敵意ある態度が「ミサイル協議の再開を妨げた」として、同日に予定された第三ラウンド協議への出席を拒否した。ミサイル交渉はまたも空白

期間をおくことになったが、米国は張承吉大使の事情聴取などから北朝鮮のミサイル能力について憂慮を深め、交渉継続の必要性を一層強く認識するようになる。アイホーン国務副次官補は、張承吉大使の亡命から二〇数日後の九七年九月一九日にワシントン市内で講演し、北朝鮮は過去一〇年間に一〇億ドル相当のミサイル技術を輸出しており、世界でも「最大級のミサイル輸出国である」と指摘した。アイホーン副次官補によると、北朝鮮は一九八〇年代、旧ソ連から輸入したスカッドB、スカッドCを基に独自のスカッド・ミサイル開発に成功し、自国に数百基配備する一方で、イラン、シリアなど中東諸国に輸出を続けた。またアイホーン副次官補はノドン・ミサイルのほかに、より長距離射程のテポドン1号、テポドン2号の開発にも着手していることを明らかにした。<sup>(58)</sup>

一方、北朝鮮は米国が北朝鮮の「ミサイル脅威」などを理由に「米朝枠組み合意」で約束した経済制裁解除を遅らせていることに苛立ちを強めた。九八年六月一六日、国営朝鮮中央通信は論評の形で政府見解を代弁し、初めてミサイル開発と輸出の事実を公式に認める。論評は「米国がミサイル輸出を本当に阻止したいのであれば、一日も早く経済制裁を解除し、ミサイル輸出中止に伴う経済的な補償を行うべきである」と主張した。これにより米朝ミサイル協議において北朝鮮は、経済制裁解除の履行を促すとともに輸出中止に伴う補償措置を要求していることが明確になった。また、「外部からの軍事脅威」がある限り国防のためミサイル開発、実験、配備は行うとし、「開発中止といった問題は、米朝間で平和協定が締結され、当方に対する米国の軍事的脅威が完全に除去された後に初めて上程、討議される問題である」との立場を示した。平和協定が基本的に米朝二者協議のテーマであることをミサイル開発問題に絡めて改めて強調したのである。<sup>(59)</sup>

米国では、米上下両院の委嘱を受けた「米国に対する弾道ミサイル脅威評価委員会」（委員長ラムズフェルド元国防長官）が九八年七月一五日、報告書を発表し、北朝鮮が既に中距離弾道ミサイル、ノドンを配備済みであるとの見方を示し

た。さらに米本土を射程に収めるテポドン2の開発も精力的に進めており、米国への「脅威は増している」と警告を発した。<sup>(60)</sup>この懸念を裏書きするように北朝鮮は同八月三十一日、テポドン1による「人工衛星の打ち上げ」（北朝鮮政府発表）を行ない、ミサイル技術を予想以上に向上させていることを世界に示した。これを機に中断されていた米朝ミサイル協議の第三ラウンドが同一〇月一日にニューヨークで開かれた。協議は前進を見ずに終わったが、近い将来の再開で合意した。米側は「北朝鮮が米国の懸念に対応した態度をとり始めれば、全面的な外交、経済関係正常化へ段階的に進む用意がある」との見解を示し、関係改善に期待を表明した。<sup>(61)</sup>このように、ミサイル問題は核凍結問題と並んで米朝協議の重要案件として浮上してきた。米国はミサイル拡散防止の立場から輸出のみでなく開発中止を要求する方針であり、そのためには朝鮮半島の恒久的な平和保障体制構築を踏まえた交渉が必要になる。その局面では米朝協議と四者会談の機能と役割が密接に絡んでくる。

米朝交渉の当面の案件としては核・ミサイル関連問題のほかに①朝鮮戦争当時の行方不明米兵（MIA）の遺骨発掘、返還②反テロ協議③領事業務を扱う連絡事務所の相互設置——などがある。遺骨の発掘、返還は、核・ミサイル関連問題とは別して米国が国交正常化に応じるための前提条件となるが、北朝鮮は積極的に協力している。また連絡事務所の相互設置は「米朝枠組み合意」の進行に応じて開設時期が決まるとみられる。

#### 四、むすび

テポドン1による北朝鮮の「人工衛星打ち上げ」を挟んで九八年八月二日から九月五日までニューヨークで開かれた米朝高官協議は、失速の懸念が出ていた「米朝枠組み合意」を軌道に戻し、軽水炉建設や重油供与の履行を再確認した。

またミサイル協議のほか北朝鮮を米国のテロ国家指定から外す事を議題とするテロ協議の再開で合意した。さらに四者会谈再開でも合意するなど広範な話し合いを行なった。<sup>(62)</sup>この事実は朝鮮半島和平プロセスにおける米朝交渉の比重がいかに大きいかを如実に示すものである。カートマン国務副次官補（朝鮮和平担当特使）は九八年九月一〇日、米議会で証言し、「ニューヨークで再開合意したのもろもろの会谈が具体的成果を生むよう」期待を表明するとともに、「米朝枠組み合意が今後も引き続き北朝鮮に対する米政策の中核となる」との確信を表明した。さらに「枠組み合意が完全なものではないにしても、唯一、実効的な枠組みであり、北朝鮮の核活動を制止し、他の諸問題についても北朝鮮に約束を守らせる可能性を有する」と述べた。<sup>(63)</sup>

米国は「米朝枠組み合意」の促進を理由に北朝鮮に南北対話の推進を求め、四者会谈の開催をも受け入れさせてきた。以上に検証してきたように米朝協議は「枠組み合意」とそれに伴う二国間問題を扱うという立場をとりながら、実際は三分野の交渉枠組みについて調整的機能を主導的に果たしている。これは、米国が北朝鮮を和平プロセスに関与させるための強い交渉力を有しているためにはかならない。いかなる形態を取ろうと、朝鮮停戦協定を平和条約に変えていく和平プロセスの在り方には米国の北東アジア戦略が決定的に絡む。コーエン米国務長官は九八年七月九日、ワシントンを訪問した千容宅・韓国国防相との会谈後、共同記者会見し「仮に朝鮮半島が統一されても米軍の存在は両国にとって利益だ」と延べ、在韓米軍の駐留継続方針を表明した。<sup>(64)</sup>これに対して北朝鮮は激しく反発し、四者会谈の枠組みの中であつても恒久的な平和措置問題では米朝直接交渉の余地を最大限に確保しようとしている。<sup>(65)</sup>このため、とくに平和協定締結の形態、平和協定成立後の在韓米軍の継続駐留問題などについて米朝間で信頼性のある了解が成立することが四者会谈の実質的進展の条件となろう。

南北対話は九八年初から、金大中韓国大統領のイニシアチブによる太陽政策が新局面を開き、北朝鮮との幅広い交流が推進されつつある。しかし北朝鮮は金大中路線を歓迎する一方で、警戒心も捨てていないことは前述したとおりである。たとえば、金大中大統領が九八年八月一七日から一二日間の米韓合同軍事演習「乙支フォーカスレンズ」に先立ち、大統領府で国家戦時計画を総点検する演習準備会議を主宰したことに関し、北朝鮮側は太陽政策の「欺まん性」を象徴するものとして激しく批判した。<sup>(66)</sup> 朝鮮半島の安全保障問題については米国の方針に積極的に追隨しているだけではないか、という物言いである。この観点から北朝鮮は、米国との直接交渉による平和協定締結になお固執している。<sup>(67)</sup> したがって南北対話と交流は、政経分離の原則により民間レベルで拡大が期待されるものの、南北基本合意書にうたわれた「平和状態」の実現をめぐる南北政府間協議の積極展開は、それほど簡単ではない。しかし金大中政権は対北政策の遂行に当たって極めて冷静かつ慎重であり、北朝鮮側の強硬な言動に左右されるような徴候はみられない。「人工衛星打ち上げ」問題などはむしろ、米国に対して北朝鮮への柔軟対応を促すほどであった。米韓が協調して米朝協議を前進させることができれば、そのことが南北対話の促進要因にもなる。

朝鮮半島和平プロセスは、南北対話、米朝協議、四者会談の三交渉枠組が相互補完的に機能することで実質的な進展を期することができる。そのためには「枠組み合意」を機軸とする米朝協議が相互の信頼感に裏打ちされて展開される必要がある。しかしそれが必ずしも容易でないことは、「挑発的」と受け止められやすい北朝鮮の瀬戸際外交と、それに反発して米政府に「枠組み合意」の放棄を迫る米議会や保守派の強硬姿勢の相乗的なマイナス作用からも明らかである。北朝鮮による「人工衛星打ち上げ」のためのミサイル発射と地下施設の新たな核疑惑浮上の直後、九八年九月二日に米上院本会議は米大統領に、北朝鮮が核開発や核兵器保有を進めていないことを証明するよう求め、それを重油支援の条件とする法

案を採択した。<sup>(68)</sup> その後も野党共和党が優位を占める米議会で、クリントン民主党政権の対北朝鮮政策に対する牽制の動きが続いた。こうした阻害要因が重なり、「枠組み合意」を軸とする米朝協議が決定的に行き詰まれば、四者会談も南北対話も連動して機能不全に陥り、ようやく形を整えた和平プロセスの交渉枠組みが破局の危機に瀕する可能性も否定できない。北朝鮮・金昌里の地下施設をめぐる「核開発疑惑」やテポドン・ミサイル問題などの新事態は現在の「枠組み合意」では律しきれないことも事実である。したがって、これらの問題への対処法を含むより包括的な新枠組み合意の形成も米朝協議の重要課題となろう。

(完)

- (1) 朝鮮停戦協定（一九五三年七月二七日調印と同時に発効）の前文は、「朝鮮における敵対行為および軍隊のすべての行動の完全な停止を確保する休戦を確立するため、最終の平和的解決を達成するまでの間、……休戦の条件を受諾し、かつ、その拘束と支配を受けることに同意する」と述べ、「これらの（停戦の）条件は、純然たる軍事的性質のものおよび単に朝鮮における交戦に関するものを目的とする」と規定している。「朝鮮半島現代史年表・主要文献」（原書房、九六年）、六八頁。
- (2) Agreed Framework of October 21, 1994, Full Text, Leon U. Sigal, "Disarming Strangers", Princeton University Press, 1998, pp. 263-264.
- (3) 南北基本合意書全文（日本語訳）は、例えば「世界年間'92」（共同通信社）、pp. 820-821. 参照。
- (4) 朝鮮停戦協定第四条、「鮮問題の平和的解決を確保するため、双方の軍司令官は、双方の関係国の政府に対して、停戦協定が署名され、効力を生じた後三か月以内に、これらの国の政府がそれぞれ任命する代表により一層高級な政治会議を開催してすべての外国軍隊の朝鮮からの撤退、朝鮮問題の平和的解決、その他の諸問題を交渉により解決するよう勧告する」。前掲「朝鮮半島現代史年表・主要文献」、八一頁。
- (5) 南北共同声明（全文）、「韓国外交四十年」、韓国外務部、九八年、四一三頁。
- (6) 朝鮮民主主義人民共和国憲法（一九七二年二月二七日採択）第三条、「朝鮮民主主義人民共和国は、人間中心の世界観であ

り、人民大衆の自主性を実現するための革命思想である主体思想をその活動の指導的指針とする」(九八年九月五日修正の現憲法も第三条は変わらず)。「朝鮮民主主義人民共和国の憲法」(三心堂出版社、九五年) 一八一―一九頁。

- (7) Don Oberdorfer, "The Two Koreas", Addison-Wesley, 1997, pp. 46.
- (8) キッシンジャー提案は一九七五年九月二二日、七六年七月二二日、七六年九月三〇日の三回にわたって行われた。
- (9) Chae-jin Lee, "China and Korea", 1996, Hoover Press, pp. 105.
- (10) "The Two Koreas", pp. 85-88, pp. 94-96.
- (11) 許鎔・北朝鮮外相との筆者インタビュー、七六年九月三〇日、ニューヨーク。
- (12) B. K. Gills, "Korea Versus Korea, Routledge, 1996, pp. 179-198.
- (13) 「米合衆国政府と議会に送る書簡」、朝鮮民主主義人民共和国中央人民委員会、最高人民会議常設会議連合会議、八四年一月一〇日、労働新聞、八四年一月二一日。
- (14) "The Two Koreas, pp. 144-147.
- (15) 拙稿「分断の壁を破って——対話に向かう南北朝鮮」(婦人の友、八五年三月号)、五七―六一頁。
- (16) 朴世直「ドキュメント ソウル五輪」上巻(潮出版社、九一年)、七五―八一頁。
- (17) 七・七宣言全文、「朝鮮半島近現代史年表・主要文献」、一二二―一二三頁。
- (18) Michael J. Mazarr, "North Korea and the Bomb, St. Martin's Press, 1995, pp. 51-72.
- (19) *ibid.*, pp. 69-72.
- (20) *ibid.*, pp. 98-104.
- (21) 朝鮮人民軍最高司令官命令0034号、朝鮮中央通信、九三年三月八日。
- (22) "The Two Koreas", pp. 311-316.
- (23) "Disarming Strangers", pp. 155-157.
- (24) "Talking Peace", Jimmy Carter, Dutton Children's Books, 1995, pp. 172-176.
- (25) "North Korea and the Bomb", pp. 228-229.

- (26) 朝鮮中央通信、九六年九月二日。
- (27) 共同通信ジュネーブ電、九六年十二月九日。
- (28) 北朝鮮最高人民會議第五期三回會議採択の米議會宛て書簡、七四年三月二五日付け。
- (29) 共同通信ワシントン電（四者会谈予備協議）、九七年二月二日。
- (30) 共同通信ワシントン電（米高官の記者団へのコメント）、九七年二月十二日。
- (31) 共同通信ジュネーブ電（第一回四者会谈での金桂寛・北朝鮮外務次官の基調演説）、九七年二月九日。
- (32) 共同通信ジュネーブ電、九八年三月二四日。
- (33) 労働新聞、九七年八月二〇日付。
- (34) 朝鮮中央通信、九八年二月一八日。
- (35) 朝鮮中央通信、九八年四月二〇日。
- (36) 朝鮮中央通信、九八年四月六日。
- (37) 共同通信北京電、九八年四月一八日。
- (38) 北朝鮮当局者との筆者インタビュー、北京、九八年三月一七日。
- (39) 共同通信北京電、九八年四月一八日。
- (40) AP, Seoul, 1998.6.23.
- (41) 共同通信ソウル電、九八年八月一五日。
- (42) 祖国平和統一平和委員会書記局の公開質問状、九八年八月二〇日付、朝鮮資料九八年一〇月号、三五—三八頁。
- (43) 康仁徳・韓国統一院長官との筆者インタビュー、東京、九八年八月七日。
- (44) Prepared Testimony of Ambassador At-Large Robert L. Gallucci, House International Relations Committee, Subcommittee on Asia and the Pacific Body, 1995.2.23.
- (45) 軽水炉問題の米朝合意（共同声明全文）、世界年間九六、主要文献、七六九頁。
- (46) 共同通信北京電、九八年五月一四日。



- (47) 共同通信ワシントン電、九八年五月二二日。
- (48) Washinton Post, 1998.7.6.
- (49) 共同通信ワシントン電、九八年七月一五日。
- (50) Washington Post, 1998.8.18.
- (51) Washington Post, 1998.9.11.
- (52) 朝鮮中央通信、九六年四月二二日。
- (53) Reuter, Berlin, 1996.4.21.
- (54) 共同通信ワシントン電、九六年一〇月一六日。
- (55) 朝鮮中央通信、九六年一〇月二三日。
- (56) 共同通信ニューヨーク電、九七年六月二四日。
- (57) 共同通信ワシントン電、九七年九月二日。
- (58) 共同通信ワシントン電話、九七年九月一九日。
- (59) 朝鮮中央通信、六月一六日。
- (60) Reuters, Washington, 1998.7.15.
- (61) Reuters, NewYork, 1998.10.2.
- (62) Results of US-DPRK Talks, State Dept. Daily Briefing, 1998.9.10, Briefer: James P. Rubin.
- (63) Prepared Testimony by Special Envoy for the Korean Peace Process, Charles Kartman, DeputyAssistant Secretary, before the Subcommittee on East Asia and the Pacific of the Senate Foreign Relations Committee, 1998.9.10.
- (64) 共同通信ワシントン電、九八年七月九日。
- (65) 労働新聞、九八年八月二一日付。
- (66) 祖国平和統一委員会スポークスマン声明、九八年八月二〇日、朝鮮資料九八年一〇月号、四三頁。
- (67) 南北関係当局者との筆者インタビュー、平壤、九八年八月二〇日。

朝鮮半島和平プロセスの枠組み形成と展開（菱木）

論 說

(38) AP. Washington, 98.9.2.

修道法学 二二卷 一号

六二(六二)

以上