

米国の対北朝鮮核政策における「威圧」と「関与」

——一九九四年「枠組み合意」の成立過程に関する考察——

菱 木 一 美

(受付 一九九九年十月十二日)

一、はじめに

二、米朝直接交渉の起点

- (1) 戦術核撤去のイニシアチブ
- (2) 米、威圧外交への固執
- (3) 核査察強要の破綻

三、米朝高官協議の開始と継続化

- (1) 第一ラウンド―危機への対応
- (2) 第二ラウンド―威圧と関与の交錯
- (3) 米政策の転換―核凍結優先へ

四、「枠組み合意」の形成

- (1) 軍事衝突の危機
- (2) カーター・金日成会談

(3) 第三ラウンド「ギブ・アンド・テイク」方式の確立

五、むすび—米朝交渉の教訓

一、はじめに

一九八九年末の冷戦終結は米国の核外交政策に顕著な変化をもたらした。超大国として米国と鼎立していたソ連邦の解体に伴ない核兵器拡散の恐れが急速に強まったことが主な理由である。また東西陣営対立の構造が崩れるなかで、原理主義的な傾向を持ついくつかの非核保有国が独自の核兵器開発に乗り出す危険性が高まった。唯一超大国となった米国は、これらの事態を核拡散防止条約（NPT）体制の前途を危うくするものにとらえ、自らの世界政策と安全保障上の立場から「核拡散防止」を外交・国防政策の最優先課題として扱う姿勢を強めた。クリントン政権が発足して約半年後の一九九三年九月一日、アスピン国防長官は、新戦略計画報告（Report on the Bottom Up Review, 1993）を発表し、核兵器を中心とする大量破壊兵器（WMD）の拡散が九〇年代以降の第一の脅威であると規定した。⁽¹⁾ また米統合参謀本部の九四年版「米軍事戦略報告」も大量破壊兵器の拡散について米国が直面する最大の軍事脅威であると指摘した。⁽²⁾

なかでもクリントン政権がポスト冷戦期における核拡散の新たな危険性として強調したのは、いわゆる「ならず者国家」（rogue states）⁽³⁾「反抗的国家」（Backlash states）⁽⁴⁾核兵器開発であった。アンソニー・レイク大統領補佐官は九四年三／四月号のフォーリン・アフェアズ誌に寄稿した「反抗的国家との対決」（Confronting Backlash States）と題する論文でこの点を指摘、キューバ、北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）、イラン、イラク、リビアの五か国を名指して大量破壊兵器開発に野心を燃やしていると警鐘を鳴らしている。⁽³⁾ 論文が掲載されたのは、北朝鮮の核疑惑施設への「特別査

察」(special inspection)問題をめぐり国際原子力機関(IAEA)と同国との対立が激化し、米国が第二次朝鮮戦争発生
のリスクもかけて在韓米軍の増強に乗り出そうとした緊張の時期であった。レイク論文は「北朝鮮のケース」について、
「その核計画はわれわれにとって焦眉の最重要問題である」と指摘し、「北朝鮮が核武装すればアジアにおける米国の安全
保障とグローバルな核不拡散体制は著しく危機にさらされる」との憂慮を明らかにした。さらに、北朝鮮に対し「核計
画をめぐる国際社会の懸念を解くならば関係改善へのドアは開かれている」との米国の立場を明示してあるとし、北朝鮮
が応じない場合は「一層の孤立と苦難に直面するだろう」と、懲罰措置の適用を辞さない威圧的な姿勢を示した。⁽⁴⁾

しかしレイク論文から数か月後、九四年六月十六日に平壤で行われたカーター元米大統領と金日成・北朝鮮国家主席と
の会談で第二次朝鮮戦争の危機は土壇場で回避された。これを契機として米朝交渉は好転する。⁽⁵⁾ その結果、九四年十月二
十一日調印の「米朝枠組み合意」(Agreed Framework)により、米国は軽水炉建設支援と引き換えに北朝鮮から核開発凍
結の約束を引き出すことに成功した。成功の主因は、米国が軍事力を背景とした威圧外交(coercive diplomacy)、制裁行
動を背景とする懲罰(crime and punishment)的な交渉方式を「ギブ・アンド・テーク」を基調とする対等交渉方式に切
り換えたことにあった。⁽⁶⁾ 米国は未承認の北朝鮮を正式な外交交渉の相手と認め、双務的で包括的な合意の枠組みを作り上
げた。そうすることで米国は「反抗的者国家」の核兵器開発を封じ込めるための一つの画期的なフォーミュラを初めて獲
得したのである。注目すべきは冷戦終結後の九一年末、唯一超大国の米国の側から北朝鮮に初の高官会談を持ち掛けたこ
とである。冷戦時代、北朝鮮は七〇年代半ばから米国に直接会談開催を精力的に働き掛けてきたが、米国は終始取り合わ
なかった。⁽⁷⁾ しかし冷戦終結とソ連邦の解体に伴ない生じた核拡散の危険性は米国の立場を大きく変えた。北朝鮮では国産
の黒鉛型減速炉と核燃料の再処理施設を使ってプルトニウムを抽出し、核兵器を製造する可能性が高まっていた。北朝鮮

は国際原子力機関（IAEA）の保障措置（核査察）協定に加盟しておらず、北朝鮮の核を管理すべき超大国ソ連もはや存在しなかった。このため米国は自ら、北朝鮮の核拡散を防止するために行動を起こす必要を認識したのである。⁽⁸⁾

米国のイニシアチブで始まった米朝交渉はしかし、そのまま順調には進展しなかった。その大きな原因は、米国が対北朝鮮核政策の転換を意図しながら、交渉では冷戦時代と同じ発想の威圧的、懲罰的な立場で北朝鮮に核査察を要求したためである。対等な交渉を期待した北朝鮮は不信感を強め、IAEAや韓国の核査察要求にも背後に米国の意図をみて反発した。このため米朝交渉は激しい応酬と中断を経験し、破局の危機に何度もさらされた。その過程で北朝鮮は「自衛措置」と自ら定義する瀬戸際戦略に依拠し米国の威圧政策に激しく抵抗した。前述のレイク論文からも明らかなように米国は北朝鮮に「核計画をめぐる国際社会の懸念を解く」か、「一層の孤立と苦難に直面する」かの選択を迫り、九四年六月にはついに軍事衝突寸前の大危機を招いたのである。その反省から米国は、相互不信のなかで建設的合意を導き出すために威圧外交を抑制し、北朝鮮の核計画凍結から米朝関係正常化に至る道を「ギブ・アンド・テイク」の交渉方式で進む関与路線に転換した。「枠組み合意」はそこから生まれた。⁽⁹⁾

本稿は、波乱に満ちた「枠組み合意」の成立過程を、その起源から綿密にたどり、威圧、懲罰方式の破綻と「ギブ・アンド・テイク」方式の成功について検証を試みる。さらに、米議会や米マスコミに根強い威圧、懲罰主義がなお大きく米政府の対北朝鮮外交に影響している現状と、米政府首脳部も「力の立場」を捨てていない矛盾面を解明し、これらを将来の米朝交渉に困難をもたらしかねない要因として指摘する。九九年秋、核・ミサイル問題などを包括的に扱う新たな米朝交渉が「ペリー報告」に基づき始まろうとしている。⁽¹⁰⁾ その土台としての「枠組み合意」の価値と「ギブ・アンド・

テイク」交渉方式の重要性はなお一層、強調されるべきである。

二、米朝直接交渉の起点

(1) 戦術核撤去のイニシアチブ

米国が北朝鮮の核兵器開発を阻止するための対策に乗り出したのは前述したように、冷戦終結後の一九九一年からである。それは米国がソ連との戦術核撤去合意を成功させたことを機に推進された。九一年八月半ばにソ連でゴルバチョフ大統領に対する強硬派のクーデター事件が発生し、その後ソ連は急速に解体に向かうが、ブツシュ米政権はソ連解体によって生じる核兵器拡散の危険性を深く懸念した。ブツシュ大統領は同クーデター事件直後から行動を起こし、早くも九一年九月二十七日には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一方的に宣言する。モスクワから同じ措置を引き出すための決定であった。計算通りにソ連は戦術核の全面撤去に応じる。これに伴い朝鮮半島について、米国は韓国に配備した戦術核、即ち、野砲の核弾頭と投下核爆弾、計約百個の撤去を決定した。⁽¹¹⁾同時にこの措置を誘い水として北朝鮮に国際原子力機関（IAEA）の保障措置（核査察）協定に調印するよう働き掛けた。ブツシュ政権は北朝鮮が寧辺地域で展開している核計画を危険と感じ出していた。北朝鮮は八五年十二月に核拡散防止条約（NPT）に加盟したものの、IAEAの保障措置協定には未調印であった。しかも米国の核脅威、特に韓国配備の核兵器が存在する限りIAEAの核査察は受け入れないと強硬姿勢を示していた。この状況を放置し続ければ北朝鮮の核兵器保有を制御できなくなる。米国はそうように懸念を深めていた。

韓国からの米戦術核撤去完了と「核不在」の宣言は九一年十二月十八日、盧泰愚大統領によって行われた。米大統領は

公式に核兵器の所在を明らかにしない、という原則を考慮しての韓国側からの発表だった。⁽¹²⁾しかし北朝鮮側は韓国大統領の発表だけでは信用せず、米大統領による核撤去確認を要求した。ブッシュ米大統領はこれに応じ、九二年一月六日の米韓首脳会談（ソウル）の際、韓国国会で演説し、盧泰愚宣言を裏打ちする形で事実上、戦術核撤去を確認した。またブッシュ、盧両大統領は同日、北朝鮮がIAEAの核査察を受け入れれば九二年春の米韓合同軍事演習「チームスピリット」を中止すると発表した。「チームスピリット」は北朝鮮に対して核兵器使用も想定した軍事演習である。⁽¹³⁾その中止は北朝鮮にとって歓迎すべきことであつた。米韓首脳会談の翌日、九二年一月七日には早くも前向きの反応が現れた。北朝鮮外務省が公式発表を行い、保障措置協定調印と核査察受け入れの方針を明らかにしたのである。⁽¹⁴⁾米国が朝鮮戦争後初めて「ギブ・アンド・テイク」の取引提案を出してきたことを北朝鮮指導部は好感したのである。韓国国防省は同日、三月から予定された「チームスピリット」の中止を発表して北朝鮮の核査察受け入れ方針に答えた。⁽¹⁵⁾

これに先立ち米国は九一年十二月、北朝鮮を動かすもう一つの魅力的な提案を、北京の米朝政治担当参事官級の接触チャンネルを通じてひそかに伝えていた。それは「もし北朝鮮が核査察義務を果たすことに同意するなら、米朝高官会談を開いてもよい」という画期的な打診であつた。長年、米朝直接協議を要求し続け拒否されてきた北朝鮮指導部にとって明るい展望をもたらす提案と受け止められた。⁽¹⁶⁾北朝鮮の核査察受け入れ発表の翌日、九二年一月八日にスコウクロフト米大統領補佐官（国家安全保障問題担当）は北朝鮮の同意を得て、同月下旬に初の米朝高官協議を開くと発表した。⁽¹⁷⁾米国は冷戦時代からの威圧態度を軟化させ、初めて北朝鮮に高官レベルの交渉の窓を開いたのである。それは米朝関係改善に意欲を燃やす北朝鮮側の好反応を引き出した。

(2) 米、威圧外交への固執

しかし当時、米国内部では北朝鮮を相手とする核外交路線について対等な立場をベースとする交渉に警戒的な強硬派が穏健派を制していた。強硬派はスコウクロフト大統領補佐官(国家安全保障問題担当)、ゲイツ同副補佐官(同)、ウォルフオウィッツ国防次官らであり、穏健派はカンター國務次官、ソロモン同次官補らであった。米朝高官会議開催を推進し実現に持ち込んだのは穏健派の國務省グループだったが、協議の進め方については強硬派の意向を大幅に容れざるを得なかった。その結果、米朝高官会議は一回限りで継続せず、米側の要求と見解を述べるだけの場に限定するとの方針が決められた。米国は、北朝鮮に対し譲歩や見返りの必要はない、との立場を基本的に堅持していたのである。⁽¹⁸⁾米朝高官会議は九二年一月二十一日、ニューヨークの国連米代表部で開かれ、カンター米國務次官(政治担当)と金容淳・朝鮮労働党書記(国際問題担当)が会談に臨んだ。カンター次官は関係省庁間の調整委員会で事前に承認された「交渉方針」(talking points)に基づいて米側の説明を行った。その骨子は①韓国に配備した核兵器はすべて撤去を完了した②北朝鮮は南北非核化共同宣言の条項に基づき在韓米軍基地を査察することを歓迎する③北朝鮮がNPT条約の義務を履行すれば、同条約を順守している他の調印国に対してと同様、米国は核兵器の使用や脅迫を行わない⁽¹⁹⁾などであった。カンター次官はIAEAの保障措置協定の履行と、南北間の相互核査察の実施を北朝鮮に強く要求したが、既定方針通り米側からの見返りについては言及を避けた。⁽¹⁹⁾特に見返りとしての「米朝関係の正常化」を示唆する表現は使わないよう指示されていた。カンター次官は、北朝鮮を鼓舞するために将来の米朝会談の可能性についてあいまいにほめかしはした。しかし、この会談は交渉プロセスの始まりではなく継続の意思はないことを明確にしなければならなかった。⁽²⁰⁾

金容淳・朝鮮労働党書記は、米国が北朝鮮に対する脅迫を止め、韓国から米核兵器を撤去するようなお要求した。しか

し在韓米軍については朝鮮統一後も残留を認める用意があると、柔軟姿勢を示して注目された。金容淳書記は会談結果を共同声明にまとめたり、会談継続の約束をするなどなんらかの合意を取り付けようと繰り返し求めたが、カンター次官は拒否を押し通した。⁽²¹⁾ 北朝鮮は核査察の受け入れにより米国との関係正常化を図り、それを国家安全保障の新たな柱とすることを期待していた。しかし米政府側にわずかに芽生えた「ギブ・アンド・テイク」の交渉方式は、なお根強い政府内部や議会、マスコミの強硬論に大きく制約されていた。⁽²²⁾ 米朝高官会談は結局、米側が関係正常化への言質を与えないまま北朝鮮に核査察受け入れを一方的に迫る場で終わる。北朝鮮は、米朝関係改善の弾みを維持したい姿勢を維持し、高官協議の八日後、九二年一月三十日にIAEAとの保障措置協定に調印した。⁽²³⁾ しかし、米国が威圧外交の立場を基本的には変えず、IAEAと韓国に北朝鮮の核疑惑を究明させようと影響力を行使した結果、北朝鮮は不信を募らせ次第に態度を硬化させていく。九一年から九二年初にかけて高まった米朝関係改善と北朝鮮の核査察受け入れへの機運は薄れ、九三年から九四年春にかけての深刻な国際危機に変わっていった。それでも、初の米朝高官会談が多くの制約のなかで将来の「ギブ・アンド・テイク」交渉への起点を印したことは歴史的事実であり、その意味は大きい。高官協議方式は紆余曲折を経ながらやがて「米朝枠組み合意」の交渉プロセスに結び付いていく。

(3) 核査察強要の破綻

ブッシュ米政権が韓国から戦術核の撤去を決めたことは、米朝高官会談の実現だけでなく南北間での非核化交渉にも道を開いた。韓国と北朝鮮は、九一年十二月十三日にソウルで開かれた第五回南北首相会談で「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)に署名した。その内容は①南北不可侵宣言を柱とした緊張緩和②離散

家族らの再開をはじめとする人的交流③鉄道、道路などの南北連結④TV、ラジオの交流——など多方面にわたった。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、過去約二十年にわたる南北対話の合意や諸提案を集大成したものである。⁽²⁴⁾ 北朝鮮は合意のなかで核問題を取り扱うことは拒否したが、九一年内に別途に南北核協定を取り決めると約束した。盧泰愚大統領が米国の了承を得て九一年十二月十八日に米核兵器撤去完了を宣言すると、同二十六日に板門店で南北核交渉が開かれ、同三十一日には早くも「朝鮮半島の非核化に関する共同宣言」(南北非核化共同宣言)の合意をみる。宣言のなかで双方は「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査察に合意し、南北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。⁽²⁵⁾ 非核化宣言は北朝鮮の核疑惑解消に貢献するものと期待された。しかし、米国が韓国をして北朝鮮に核査察を性急に受け入れさせようとしたことが裏目に出る。北朝鮮側の不信と反発が募り非核化共同宣言は事実上、無効化の道をたどることになった。

北朝鮮は最高人民会議(国会)によるIAEA保障措置協定(核査察協定)の批准(九二年四月九日)により、IAEAへの積極的な協力を開始した。米国はIAEAに米偵察衛星がとらえた北朝鮮核施設の精密な写真を提供するなど査察支援を活発化させた。半面、米国はIAEAの査察体制を全面的には信頼せず、韓国側からの核査察にも期待を掛けた。盧泰愚・韓国政権は、南北基本合意書の精神に基づき貿易を中心に南北関係拡大をめざす方針を立てていた。しかし米国は核査察の実現を優先課題とし、南北関係拡大は後回しにするよう韓国に求めた。⁽²⁶⁾ 韓国側はこのため、非核化共同宣言に基づき「強制力のある相互査察」を直前に通告して行えるように北朝鮮に提案した。北朝鮮側は米国の意図を感じて強く

反発した。南北間の緊張が高まるなかの九二年十月八日、米韓両国防相はワシントンで米韓合同軍事演習「チームスピリット93」の実施を発表する。「南北関係、とりわけ相互査察に意味ある進展がなかったため」との理由が付けられた。⁽²⁷⁾

北朝鮮が非核化共同宣言に応じ、IAEA保障措置協定に調印した主要なインセンティブのひとつは核戦争も想定した「チームスピリット」の中止であった。しかし米国は対北朝鮮に核査察を迫るために自らの核戦力を示威するという威圧政策に戻ろうとしていた。⁽²⁸⁾ 注目されるのは、「チームスピリット」の中止を実際に主導したのが米国防総省と韓国軍部であり、より和解的なアプローチをとる米國務省はまったく決定にあずからなかった点である。米国ではブッシュ大統領が敗色濃い大統領選挙の投票日（九二年十一月七日）を直前にしており、政権の政策決定機能は真空状態に近かった。「チームスピリット」復活という重大決定が省庁間委員会での検討もなしに、米韓年次国防相会議で下されたのである。韓国でも次期大統領選挙を十二月に控え、南北対話を志向した盧泰愚大統領はレームダック化していた。⁽²⁹⁾ こうした状況が米韓の対北政策を後戻りさせる主因となったのである。北朝鮮は九二年十月十二日、外務省スポークスマン声明で「演習再開は基本合意書と非核化共同宣言に対する乱暴な違反であり、朝鮮半島情勢を再び悪化させるものである」と非難、演習中止を要求した。⁽³⁰⁾ さらに北朝鮮外務省は九二年十一月四日の声明で、「チームスピリット」を中止しない場合、IAEAの核査察を拒否する可能性がある」と警告を発した。⁽³¹⁾ 南北非核化共同宣言に基づく核査察問題をめぐり米朝、南北間の対立が陰悪化するなか、当初は順調に進むかにみえたIAEAの核査察も、IAEAが強制的な「特別査察」(special inspection)の受け入れを迫ったため北朝鮮の態度硬化を招き実施不能に陥る。韓国とIAEAの双方から北朝鮮の核疑惑を究明させようと図った米国の懲罰政策は逆効果をもたらし、かえって北朝鮮の核開発を抑止する手段を見失うという深刻な事態を招いた。

IAEAは九一年まで、NPT調印国がIAEAに自己申告した民間の核施設と核物質について通常査察 (regular inspection) なし特定査察 (ad hoc inspection) を実施することに役割を限っていた。しかし九一年十月、湾岸戦争で敗戦し国連核査察団の厳密な調査を受けたイラク政府が核兵器開発の事実を認めたことでIAEAは大きな衝撃を受けた。⁽³²⁾ 自己申告を前提とするIAEAの核査察では冷戦後の核拡散を防止しえないとの懸念が国際社会のなかに広がったからである。新事態への対策としてブリスク事務局長はIAEAが①米国はじめ加盟国から機密情報の提供を受ける権利②強制的な「特別査察」 (special inspection) を通じて核疑惑施設へのアクセスを要求する権利―を確立した。これに伴い米国はIAEAに機密情報の提供を始めた。そのなかには前述したような米偵察衛星からの写真も重要資料として含まれていた。⁽³³⁾ IAEAは米機密情報の援護を受けつつ北朝鮮に「特別査察」の初適用を試みようとしたのである。

北朝鮮最高人民会議による保障措置協定 (核査察協定) 批准を受けてブリスク事務局長らIAEA代表団は九二年五月十三日、平壤を訪問した。米CIA当局者はブリスク事務局長らに三回にわたり機密情報の事前説明を行った。説明の最重要部分は米側が「再処理施設」と判断する寧辺地域の建物に関するものだった。⁽³⁴⁾ この「再処理施設」の存在を根拠にロバート・ゲイツCIA長官は九二年二月二十五日の議会証言で「北朝鮮が数か月から二年」のうちに原爆を手に入れるだろうとの衝撃的発言を行っていた。⁽³⁵⁾ ゲイツ証言は個人的見解として表明されたが、米情報当局がいかに北朝鮮の核疑惑に神経を尖らせていたかを如実に示すものである。北朝鮮はIAEAに九二年五月四日提出した報告書 (査察リスト) でこの建物を「放射化学研究所」として申告し、そこで九〇年に国産の五メガワット原子炉から実験ベースで九〇グラムのプルトニウムを生産したと報告した。IAEA査察チームはプルトニウム抽出処理に使われた器材から残存物質を採取し、IAEA研究所のほか米フロリダ州のパトリック空軍基地にある米空軍技術応用センター付属研究所で分析テストを行っ

た。この結果、プルトニウム・サンプルの成分の崩壊率測定から、八九年、九〇年、九一年の三回にわたりプルトニウム抽出作業が行われた可能性が判明した。九〇年に一度だけに抽出したという北朝鮮の主張に矛盾が生じ、さらに多くのプルトウムを生産した疑い生じた。⁽³⁶⁾

北朝鮮に対するIAEAの従来型査察方式の一つである特定査察(ad hoc inspection)は九三年二月まで六回にわたって行われた。この過程で「再処理施設」に加えて、北朝鮮側が査察対象として申告していない二つの施設が核廃棄物処理施設である疑いが強まった。米国の衛星写真に基づく判断である。IAEAの査察受け入れ要請に対し北朝鮮側は、これらの施設は一般軍事施設であると主張し、国家の「最高機密護持」を容認する核拡散防止条約(NPT)の免責条項を理由に査察を拒否した。⁽³⁷⁾ IAEAは納得せず九三年二月十一日、強制的な「特別査察」の受け入れを北朝鮮に正式に要求した。ブリクス事務局長は九三年二月のIAEA理事会に提出する証拠として米国に同理事会での衛星写真の開示を認めるよう求めた。米CIAは衛星写真の技術や精度が明るみに出ることを警戒し、証拠写真の開示に消極的だった。しかし最終的にゲイツCIA長官とカンター國務次官がCIA担当官らの反対を押し切った。米人工衛星の撮影能力を露出する危険を冒してでも、IAEA理事会で全会一致に近い「特別査察」支持票を獲得することが米国益につながると判断したからであった。米衛星写真は二月二十二日のIAEA非公開理事会に提出された。理事会は同二十五日、北朝鮮が三月二十五日まで「特別査察」を受け入れるよう猶予付きで要求する決議を採択した。⁽³⁸⁾ 一か月の猶予期間を与えたのは中国の要請に譲歩したものだだったが、北朝鮮が応じない場合、理事会は国連安保理に問題を付託し、国際的制裁などの措置を求めることも決めた。同日の理事会に出席した北朝鮮代表団の金桂寛団長は、「この不当な決議が採択されることによって、共和国の自主権は乱暴にじゅうりんされ、核保障措置協定の履行において重大な難関が作りだされた」と決議に抗議し

た。そして「当方が国の自主権と至高の利益を守るために自衛的な対応措置を講じざるを得なくなったことを強調する」と結び、「特別査察」への自衛手段を準備していることを強く示唆した。⁽³⁹⁾

当時、米国ではクリントン政権（民主党）が九三年一月二十日に就任して一か月しか経っておらず、ブッシュ前政権（共和党）からの既定の北朝鮮政策を引き継ぐほか方法がなかった。政権発足直後の一月二十六日、米韓合同演習「チームスピリット」を予定通り三月九日から実施すると正式発表された。北朝鮮側から見れば、対米関係の改善に期待して調印に応じた南北非核化共同宣言とIAEAの保障措置協定によって核査察を強要されるという最悪の状況が現出していた。北朝鮮は不信にかられ、米国が韓国とIAEAを背後操作しているとの非難を繰り返した。⁽⁴⁰⁾

三、米朝高官協議の開始と継続化

（１）第一ラウンド―危機への対応

「チームスピリット」開始の前日、九三年三月八日に朝鮮人民軍最高司令官である金正日書記は「最高司令官命令第〇〇三四号」によって全国民と全軍に対し「準戦時体制」を宣布する。同命令は「チームスピリット」の性格を「共和国を不意に先制攻撃するための予備戦争、核試験戦争である」と規定した。⁽⁴¹⁾ 続いて四日後の同三月十二日、北朝鮮中央人民委員会は核拡散防止条約（NPT）からの撤退を決定した。予告していた「自衛措置」の発動である。同日発表された北朝鮮政府声明は「核戦争演習であるチームスピリット再開とIAEAの特別査察の強要は同国に対する敵対行為である」と非難し、米国に対し同演習とIAEAの操縦を中止するよう要求した。⁽⁴²⁾ 核拡散防止条約（NPT）の規定では脱退の発効には通告から三か月の待機期間を必要とした。このまま推移すれば北朝鮮は九三年六月十二日から初のNPT脱退国となる

見通しとなった。北朝鮮は「自衛措置」としてNPT脱退の警告をしばしば発していたにもかかわらず、米国もIAEAも警告をまともに受け止めず、危機を招いた。

北朝鮮当局者らはIAEAとの関係がまだ良好だった九二年五月初め、同国を訪問したブリクスIAEA事務局長に対し、西側が技術支援をしてくれるなら核再処計画を全面的に放棄する、との注目すべき提案を行っていた。とくに延亨默首相はプルトニウムを多く産出する旧式の黒鉛減速炉を近代的でプルトニウムを産出しにくい軽水炉に代えたいと協力を打診していた。⁽⁴³⁾ 同六月一日に行われた北京での米朝外交官接触の際も北朝鮮側は米側に同様の提案を繰り返したが問題にされなかった。北朝鮮側は少なくとも、プルトニウムを量産できる国産の黒鉛減速炉を下取りに出し、きれいな軽水炉の供給を受けることで核の透明化に応じる意思を鮮明にしていた。しかし米国には北朝鮮の構想を読み取る段階に達しておらず、それが後の「米朝枠組み合意」の柱になるとは思い付きもなかった。また、経済的な動機から黒鉛減速炉を軽水炉に代えたいという北朝鮮の方針は以前から存在していた。それは八四年五月、金日成主席がモスクワ訪問の際、増大する電力需要をまかなうためソ連に軽水炉原発の供与を要請したことで明らかになった。米国は当時この動きに注目し、ソ連に北朝鮮の核拡散防止条約（NPT）調印を説得するよう求めた。

八五年十二月、ソ連政府はNPT加盟を条件に北朝鮮に軽水炉四基の提供を認める。北朝鮮は同意し同年十二月十二日にNPT条約に加盟した。条約規定により北朝鮮は保障措置協定に調印し、十八か月以内に核査察を実施することになった。しかしIAEA側の文書手続きの不備があり八八年十二月に調印期限が延ばされた。結局、北朝鮮は期限を過ぎても調印しなかった。その後の朝ソ関係悪化やソ連経済の弱体化により北朝鮮が約束の軽水炉原発を入手する可能性が失われたからである。⁽⁴⁴⁾ 北朝鮮は九二年春、米国やIAEAとの関係改善に希望を見出したときに軽水炉支援の打診を再び始

めたのだった。強力なソ連が九一年十二月に消滅した後、軽水炉支援を期待できるのは事実上、米国だけになっていた。北朝鮮は米国の協力を得ることで寧辺核施設の疑惑も消滅できると期待したとみられる。しかし、米国は当時、北朝鮮の過去におけるプルトニウムの抽出状況と核兵器生産への流用疑惑を追及することに専念していた。このため北朝鮮は米国の軍事的、制裁的な威圧と核査察の強制の前に主権国家としての立場を脅かされ、「自衛的措施」の名の下に瀬戸際(brinkmanship) 政策に活路を求めていった。

北朝鮮が核拡散防止条約(NPT)から脱退すれば最初の脱退国となり、NPT体制に不満を抱く他の加盟国が追随する先例をつくる恐れが生じた。懸念すべきこの事態に直面して米政府では、威圧、懲罰方式を抑制し交渉により解決を探る路線がようやく浮上した。交渉の見通しが明るいからではなく、この危機を未然に防ぐためのほかの現実的な計画を描けなかったためである。米統合参謀本部には交渉入りに絶対反対し懲罰方式の継続を主張する意見が強かったが、実際に軍事手段を行使するほどの覚悟はなく影響力ある発言にはならなかった。しかし政権を発足させたばかりのクリントン大統領がはっきりした方針を示せなかったため、政府は交渉開始に向け明確な転換措置を取り切れなかった。⁽⁴⁵⁾

一方、IAEA特別理事会は、九三年四月一日、北朝鮮の特別査察受け入れ拒否は保障措置協定違反であるとして討議を国連安保理に付託する決議を採択した。米日韓など二十八か国の多数が賛成、中国、リビアの二か国が反対、棄権四、欠席一であった。同決議に基づき国連安保理は非公式協議を行ったが、NPT脱退問題に関し北朝鮮にIAEAとの対話⁽⁴⁶⁾を促す議長声明を同八日に発表するにとどまった。北朝鮮への国連制裁に反対する中国の立場に配慮した結果である。こうした不透明な情勢のなかで北朝鮮外務省スポークスマンは同四月二十一日、「米朝高位級会談が実現されれば、核問題をはじめ互いに関心事となる問題が協議されよう」と述べ、米朝高官協議による解決に期待を表明した。⁽⁴⁷⁾北朝鮮は特別

査察を依然拒否しながらも、使用済み核燃料の取り出しや再処理を抑制するためのIAEA査察については認める意向を示した。IAEAも同四月二十二日、「保障措置の継続性」を維持するために不本意ながら北朝鮮の査察条件を受け入れた。⁽⁴⁸⁾ 同四月二十二日、米国は北朝鮮の高官協議開催提案に同意した。⁽⁴⁹⁾

だが米国は高官協議と平行して国連安保理を通じた北朝鮮への圧力を一歩強めようと図る。国連安保理は五月十一日、北朝鮮に核拡散防止条約（NPT）の順守と特別査察受け入れを求める決議（米国など提案）を十三対ゼロ（棄権、中国とパキスタン）で採択した。中国への配慮から経済制裁措置は盛り込まなかった。米朝高官協議入りを前に米国はとくに中国の北朝鮮に対する影響力行使に期待したのである。米朝高官協議の開催を決めながらなお国連圧力と中国の影響力を援用する多面的な外交は、裏を返せば核問題を米朝高官協議で解決する明確な意思をまだ米国が固めていない証左でもあった。

五月十七日、米朝両当局者はニューヨークの米国連代表部で会合し、同六月二日に高官協議の開催で合意した。米側の首席代表として核問題の専門家、ロバート・ガルーチ国務次官補（政治・軍事問題担当）が選ばれた。朝鮮問題に精通していないガルーチ次官補が選ばれたのは、米政府がこの時点では後の「枠組み合意」への視点を欠き、交渉が核拡散防止問題のみに絞られると判断していたからである。しかし交渉が始まるとガルーチ次官補は急速に視野を広げていく。北朝鮮側の首席代表は姜錫柱第一外務次官であった。⁽⁵⁰⁾

野党共和党が多数派の米議会は米朝高官協議に対しきわめて懐疑的な態度を示した。同協議の一週間前、五月二十六日に開かれた米上院外交委員会アジア太平洋小委員会の聴聞会で、マコウスキ議員（共和党）は、ガルーチ次官補に「たとえばチームスピリット問題で譲歩する可能性があるのか」と問い詰めている。ガルーチ次官補は、北朝鮮側の要求を聞く

のであって、要求に答えるわけではないと答弁した。これは「ギブ・アンド・テイク」の交渉はしないとの言質を与えたに等しい。議会の警戒感を背景に六月二日から、ガルーチ次官補は姜錫柱第一外務次官と初顔合わせの高官協議に臨んだ。米側はNPT脱退を翻意させるために北朝鮮側に与えるべき代償を用意していなかった。「チームスピリット」中止などを約束した九二年一月二十二日のカンター・金容淳会談のときより交渉環境はむしろ厳しかったのである。⁽⁵¹⁾結局、北朝鮮側はNPTへの復帰を頑強に拒否し、米側は復帰を強硬に要求したにとどまる。しかし双方はNPT脱退発効前夜の六月十一日、初の米朝共同声明をどうにか練り上げ、「高官協議の継続」と「北朝鮮によるNPT脱退保留」で合意した。米国としては北朝鮮のNPT脱退を先送りにさせて当面の危機を回避できた。北朝鮮は米国との直接協議継続を約束させたことを成果とした。共同声明の内容は次の通りである。

朝鮮民主主義人民共和国と米国は一九九三年六月二日から十一日までニューヨークで政府レベルの会談を開いた。会談で双方は朝鮮半島の各問題の基本的な解決を図るとの観点から政治的な諸問題を討議した。双方は核不拡散の目的のため南北非核化共同宣言への支持を表明した。

朝鮮民主主義人民共和国と米国は次の原則に合意した。

- ①核兵器を含む武力の脅威と使用に反対する
- ②全面的な保障措置の公平な適用、相互の自主権尊重、相互の内政不干渉を含む非核朝鮮半島の平和と安全保障
- ③朝鮮平和再統一の支持

以上に鑑み両政府は平等かつ偏見なき基礎のうえに対話を継続することに同意した。これに関連し北朝鮮は、核拡散防

止条約脱退の実行を必要と認めるまで保留することを一方的に決定した。⁽⁵²⁾

北朝鮮が拒絶するIAEAの特別査察については「全面的な保障措置」(full-scope safeguards)という玉虫色の表現の中に含意された。また共同声明に名を連ねることにより米国は初めて北朝鮮政府の正当性を認めた。姜錫柱首席代表は会谈成果について「最も先鋭的な政策的諸問題を討議し合意したことは歴史的なこと」ときわめて前向きに評価したが、核問題をめぐる実質的な討議はこれからの問題であつた。⁽⁵³⁾ この協議は「米朝高官協議第一ラウンド」と呼ばれることになる。

(2) 第二ラウンド―威圧と関与の交錯

米朝高官協議第一ラウンドの共同声明に基づき、同第二ラウンドが七月十四日にジュネーブで開催された。協議三日目の七月十六日、姜錫柱・北朝鮮首席代表は同国で建設中の黒鉛型減速炉を軽水炉に代えるための支援要請提案を行った。姜代表は、この提案が最高指導者、金正日書記の承認を受けており北朝鮮を開放するための計画であると力説した。⁽⁵⁴⁾ 北朝鮮は当時、国産で出力五メガワットの黒鉛型減速炉に加え、大型原発（いずれも国産、黒鉛型減速炉）二基を建設中だった。この提案は、北朝鮮が①プルトニウムを抽出しにくい軽水炉の建設支援を米国に求めた②供与される軽水炉への完全な国際査察を認める―ことを意味した。北朝鮮は、電力源としての軽水炉原発の導入という年来の希望とともに核疑惑解消への意思を正式に表明したのである。ガルーチ米首席代表は、姜錫柱提案に感銘を受け提案を検討すべきだと考えた。しかし米国内政治の状況をみれば、原子炉問題で米国が北朝鮮と直接取引する雰囲気ではまだなかった。議会の反対は目に見えていたし政府上層部も慎重論だった。ガルーチ首席代表は國務省の上司や国防総省高官から、一切の約束、とりわ

け資金面での約束をしてはならないとクギをさされていた。⁽⁵⁵⁾

とはいえ軽水炉支援の明確な約束もせずに北朝鮮に特別査察を含むIAEAの保障措置をすべて認めさせることは困難であった。激しいやりとりの後に七月十九日、合意声明文がまとまった。しかし、第一ラウンドのような共同声明ではなく、同じ合意声明文をそれぞれ別個に報道文として発表するという後退した形式がとられた。報道文は第一ラウンドに盛られた合意内容を再確認するとともに核心の軽水炉支援問題で次のように記している。

双方は、黒鉛炉および関連施設を軽水炉に代替させようとの朝鮮民主主義人民共和国の意図を望ましいものと認める。核問題の最終解決の一環として、また軽水炉の供与についての解決が達成可能であるとの前提に立って、米国は軽水炉導入の支援態勢をとり、朝鮮民主主義人民共和国とともに軽水炉の入手方法について検討する態勢をとる。⁽⁵⁶⁾

この報道文から明白なように、米国側にとって軽水炉支援は「核問題の最終解決の一環」としてのみ可能性が生まれるのであり、支援公約ではなかった。北朝鮮は報道文のなかでIAEAと懸案の問題について可及的すみやかな協議開始の用意を表明した。しかし、軽水炉支援に関する米側の公約が明示されない状況下では、核燃料再処理を行わないことを保障する限定付きの「保障措置の継続性」のみを確認するにとどまる。

米朝双方は二か月後の高官協議第三ラウンド開催で合意した。しかしガルーチ米首席代表は報道文とは別に声明を発表し、北朝鮮とIAEAおよび韓国との真剣な討議が行われない限り米朝高官協議第三ラウンドの開始は想定されないと述べ、北朝鮮の「全面的核査察」⁽⁵⁷⁾受け入れに圧力を掛けた。米側が一方的に掲げたこの前提条件のために第三ラウンドの高

官協議は開催が困難となった。北朝鮮とIAEA、韓国との対立はかえって激化し、より深刻な危機を招来していく。北朝鮮外務省は「相手が先に実行すれば自分も応じるという一方的で圧力的な方法だ」と米側を非難した。さらに「力に頼る無理強いであらうの意図を果たそうと従来の方式へ回帰しようとしている」と米国の威圧的な姿勢に警戒感をあらわにした。⁽⁵⁷⁾

クリントン米政権の強硬姿勢は、前述したように北朝鮮に制裁措置を求める議会や言論機関の空気に影響されていた。同時に政権自体、北朝鮮に対する懲罰的な意識を捨て去ってはいなかった。米朝高官協議第二ラウンドから一か月後の九月二十一日、国家安全保障問題担当のアンソニー・レイク大統領補佐官は、ジョンスホプキンス大学で「関与政策」(engagement policy)を強める新外交政策についての講演を行った。そのなかで、北朝鮮やイラクなどの反抗的国家(backlash states)に対しては「米国の重要な利益を直接脅かすような行動に出るなら断固、一方的に反撃する態勢をはっきりとらなければならない」と威圧外交を堅持する姿勢を明らかにした。⁽⁵⁹⁾

こうした米朝間の軋轢を背景に北朝鮮はIAEAに対し「保障措置の継続性」以上に踏み込んだ検査察、とくに特別検査をかたくなに拒絶した。「保障措置の継続性」はもともと、米朝交渉の過程で北朝鮮に検査察を最低限認めさせるために米政府がつくりだした概念であり、北朝鮮側も同意した暫定的な措置である。具体的にはIAEA査察官が寧辺の核施設に立ち入り、監視カメラのフィルムや電池を交換し、各種の簡単なテストを行って核物質の非転用を確認する作業を指す。米国は北朝鮮にはIAEAの全面的な検査察を要求する一方で、米朝交渉を維持する立場から「保障措置の継続性」という制約付きの暫定方式をIAEAに強引に受け入れさせた。IAEAは不満を隠さず、監視カメラのフィルムと電池切れのたびに「保障措置の継続性」が失われたと宣言する間際までいった。米朝高官協議第二ラウンドの後、IAEAと

北朝鮮の対立は一層深まる。九三年九、十月に北朝鮮がフィルムと電池交換のためのIAEA当局者の核施設立ち入りを受け入れると表明したが、IAEAは不十分としてこの条件を拒否した。⁽⁶⁰⁾

九三年九月二十七日のIAEA総会でブリスクス事務局長は「体裁だけの保障措置」を拒否する姿勢を示し、北朝鮮が保障措置協定を守らない範囲が拡大していると報告した。これに基づき同総会は北朝鮮に対し、即時協定順守を求める決議を採択した。⁽⁶¹⁾さらに国連総会は九三年十一月一日、ブリスクスIAEA事務局長の報告を受けて、北朝鮮にIAEAへの協力を促す決議を賛成百四十、反対一（北朝鮮）、棄権九で採択した。国連制裁の可能性が次第に強まり、米国は北朝鮮が制裁に反発して戦争を引き起こす事態への準備を迫られた。朝鮮半島有事に備える軍事力の増強は防衛目的であっても、北朝鮮側からみれば攻撃的な配備とみなされる。その結果、戦争の危険性が高まるといふ悪循環の恐れが生じた。

(3) 米政策の転換―核凍結優先へ

このような不穏な情勢のなかで九三年十一月十一日、北朝鮮の米朝高官協議首席代表、姜錫柱第一外務次官は平壤で「談話」を発表し、問題解決のための「一括妥結」方式を米国に初めて公式提案した。これが「米朝枠組み合意」形成へ向けてのイニシアチブとなる。提案は①米国が北朝鮮に対する核威嚇および敵視政策を放棄する実践的行動をとる②北朝鮮がNPIT条約に残り保障措置協定を全面的に履行する―ことで核問題は円満に解決されるとし、そのために「双方が互いになすべきことを決めておき、同時に動く一括妥結方式を採用しよう」と米側に呼び掛けた。⁽⁶²⁾また姜第一次官は「核問題が進展していない主要原因の一つが朝米両国間に信頼が不足していることにあるとの判断」から一括妥結方式を提案したと付け加えた。姜第一外務次官の公式提案に先立ち、北朝鮮側は一か月以上前の同十月初めから米側に一括妥結方式の非

公式打診を開始していた。クリントン政権も北朝鮮に対する威圧外交のマイナス面と交渉解決のプラス面を勘案しつつ比重を交渉解決にかける⁽⁶³⁾。そのころまでに米国は、北朝鮮が過去に抽出したかもしれない少量のプルトニウムの追及より、現在から将来に向けての核計画を中止させることの重要性を認識し出していた。

九三年秋、北朝鮮・寧辺で稼働している五メガワットの実験用黒鉛減速炉が最初の核燃料サイクル完了に近付いていた。また寧辺ではこれらの燃料棒を化学処理してプルトニウムを取り出せる工場の建設が最終段階を迎えていた。米中央情報局(CIA)は、五メガワット実験用黒鉛炉の八千本の燃料棒のうち約半数が八九年に交換され、プルトニウム生産のため転用できるようになったと推測、広島投下型と同規模の原爆を一、二個をつくれるプルトニウムを北朝鮮が既に入手した可能性があると分析した⁽⁶⁴⁾。IAEAは原子炉のはつきりとした運転歴を調べることができれば過去に交換された燃料棒の本数を正確に把握でき、生産可能なプルトニウムの最大抽出量を突き止められると考えていた。しかし、米国にとってはこれから取り出される燃料棒のほうが一層の重要性を帯び出した。寧辺では五メガワットの実験用原子炉に加え大量のプルトニウム生産能力を持つ大型の黒鉛減速炉(五十メガワット)が完成真近だった。その近くではさらに大型の黒鉛減速炉(二百メガワット)が建設中だった。米国防当局者らは、これらの新原子炉が完全に稼働し始めれば年間で数十個の核爆弾を生産する能力を持つに至ると予測した⁽⁶⁵⁾。

ここに至って米政府の対北朝鮮核政策は新たな転換点を迎えた。最優先の緊急課題は、急激な核拡散を招く恐れのある将来の核計画を中止させることに移り、IAEAがめざす過去の核廃棄物再処理をめぐる究明は二の次となる。こうした変化は九三年初に早くも国防総省幹部らの意識に現れていた。当時、ジョン・ドイチエ国防次官、アシュトン・カーター国防次官補はレス・アスピン国防長官とペリー国防副長官に対し、北朝鮮の核計画そのものを除去すべきであり査察は問

題ではない、と主張した。北朝鮮はいつでもNPTから脱退し、プルトニウムを生産して核兵器をつくれる、との認識がその主張の根拠であった。アスピン長官とペリー副長官はこの意見を受け入れ、IAEAとは異なる新たな対北朝鮮核政策の検討を開始した。その柱は①北朝鮮の将来の全ての核計画を凍結②過去の核物質処理を究明する特別査察の延期⁽⁶⁶⁾である。大胆で現実的な政策転換の発想が、安全保障と核戦略について通常は保守的な国防総省サイドから出てきたことは注目される。米国は核査察を金科玉条とするIAEAに距離を置き、独自の核計画凍結路線に踏み出そうとしていた。

姜錫柱第一外務次官が北朝鮮の「一括妥結」方式を提案した四日後の九三年十一月十五日、ワシントンで国家安全保障会議(NSC)の最高幹部会議が開かれ、「一括妥結」問題が討議された。国務省が示した米側の交渉案の内容は①米側は九四年春の米韓合同軍事演習「チームスピリット」を中止し、北朝鮮はIAEAの「保障措置の継続性」維持を目的とするいかなる査察にも応じる②米国、日本による北朝鮮の外交的承認や経済投資などを絡めた包括的な交渉のなかで、北朝鮮はNPT脱退の中止と特別査察の受け入れを保証する――の二段階構成になっていた。原則的に「一括」交渉を受け入れるが、第二ラウンド終了時に掲げた第三ラウンド開催の前提条件は変えず、基本的にはやはり相手側に先に「善行」を要求する従来路線の踏襲であった。ほかに国防総省が金日成主席との直接接触案や、「一括交渉の継続中は核計画を凍結する」案を提示したが国務省が反対した。結局、国務省案の路線が了承された。しかし国務省案は一括交渉に傾斜しつつも、議会や言論界の保守派、韓国政府からの反対に配慮した内容で、北朝鮮に対する説得性を欠いていた。⁽⁶⁷⁾

それでも金泳三韓国大統領からすれば、米国は二国間交渉により北朝鮮への関与を過度に強め始めたと映った。九三年十一月二十三日、初のワシントン公式訪問の初日に金泳三大統領はクリントン米大統領に次のように主張した。第一に、米国は決定プロセスから韓国を排除し北朝鮮をひいきしているようにみえること。第二にチームスピリットを中止するか

どうかの最終判断は米側でなく金大統領自身がくだすこと。第三に米朝高官協議第三ラウンド開始の前に南北「特使交換」を実現すべきこと、である。金泳三大統領の憤激に驚いたホワイトハウスはチームスピリット延期に関する最終決定を韓国側が発表することに同意し、南北「特使交換」を米朝協議第三ラウンドの前提条件に加えることを了承した。北朝鮮は米朝が韓国の圧力で態度を変えたことに反発した。第三ラウンド実現に重大な障害が増えたのである。⁽⁶⁸⁾九三年十二月二十九日、米朝高官協議第二ラウンド以降十八回目の米朝実務接触(ニューヨーク)で双方は次のような内容でようやく合意した。

- ① 米側はチームスピリット合同軍事演習の中止意思を公式に表明する。
- ② 北朝鮮側は「保障措置の継続性」を保障するうえで必要な査察を認める。
- ③ 以上の進展に基づき米朝高官協議第三ラウンドを開く。同協議で一括妥結に関し合意がなされれば、北朝鮮はIAEAの全面査察を受け入れ、そのための措置について協議する。⁽⁶⁹⁾

局面打開の希望をつなぐかにみえたこの実務級合意も、「保障措置の継続性」という表現の定義について明確さを欠き、解釈上の混乱を増幅させる結果になった。⁽⁷⁰⁾また合意が電話接触を通じて行われ、成文がなかったことも細部についての疑問を残す結果となった。⁽⁷¹⁾米朝間の同合意に基づき九四年二月二十五日、IAEAと北朝鮮は査察方式について合意した。しかし北朝鮮外務省はこの合意について「米国とIAEA事務局が自発的に通常査察と特定査察の要求を取り下げ保障措置の継続性のみを目的とすると述べた」と発表。一方、IAEA側は「全面的な(査察)措置で合意」との見解を示し、

大きな食い違いをみせた。⁽⁷²⁾ 米国が米朝高官協議のなかで導入した「全面的な査察」、「保障措置の継続性」というあいまいな概念が、結局はIAEAと北朝鮮の見解対立を激化させる原因となったのである。

査察をめぐるIAEAと北朝鮮の交渉がさらに行き詰まるなか、米朝当局者はようやく三月一日、九三年十二月二十九日の電話合意の内容を詰め直し、次のように成文化した。

①米国は韓国の「チームスピリット94」合同軍事演習中止に同意するとの決定を発表する。

②一九九四年二月十五日にIAEAと朝鮮民主主義人民共和国の間に合意された「保障措置の継続性」に必要な査察を開始し、両者間で合意した期間内に完了する。

③南北特使の交換のため板門店で実務レベルの接触を再開する。

④米国と朝鮮民主主義人民共和国はジュネーブで一九九四年三月二十一日に米朝高官協議第三ラウンドを開始すると発表する。⁽⁷³⁾

しかし米國務省はこの成文合意に関連し、同日の記者会見でまたも一方的な声明を発表した。「チームスピリット94」中止と米朝協議第三ラウンドの開催は、IAEAの「全面的な査察」と特使交換による南北対話の継続を前提条件とする、という内容である。⁽⁷⁴⁾ 九三年七月の米朝高官協議第二ラウンド合意に際し米側が一方的に発表した前提条件をまた蒸し返したのである。これに対し北朝鮮は、米国が合意にない前提条件を付けたとして抗議し、合意内容の同時履行を要求した。⁽⁷⁵⁾ 合意の直後に合意履行を困難にする前提条件を付すという米国の政策に北朝鮮はますます不信を募らせつつあった。クリ

ントン政権は、こうした威圧的な外交からの転換を図ろうとしつつ、一方で「過去の核」究明にこだわるIAEAと韓国になお引きずられるというジレンマに陥っていた。

四、「枠組み合意」の形成

(1) 軍事衝突の危機

北朝鮮はIAEAに対し九四年四月十九日、五メガワット実験用原子炉から使用済み燃料棒の取り出しを実施したいと通告し、取り出し作業監視のため査察官の派遣を要請した。IAEAは過去の処理歴を解明するための燃料棒のサンプル採取が完全に認められない限り査察官を派遣しないとつっぱねた。すると北朝鮮はサンプル採取を拒否し、同五月十二日、IAEAに使用済み燃料棒の取り出しを開始したと通告した。⁽⁷⁶⁾ 衝撃を受けたIAEAは同二十日、国連安全保障理事会に報告を送り、北朝鮮がIAEAの同意なしに使用済み燃料棒の抜き出しを行い既に全体の5%の燃料棒を冷却槽に移した、と述べ、「重大な保障措置協定違反である」と非難した。事態を重視したクリントン米大統領は同日、安全保障関係の最高幹部会議を招集した。会議はペリー国防長官のリードで行われ、対応策として北朝鮮に米朝高官協議第三ラウンドを呼び掛けることを決めた。ペリー長官は北朝鮮の将来の核計画阻止に重点を置き、「過去の核」問題にこだわりすぎるべきでないと主張した。⁽⁷⁷⁾ 北朝鮮は米国からの呼び掛けを好感し、第三ラウンド設定のため五月二十三日に米国との実務協議を再開した。ところが六月二日、ブリクスIAEA事務局長は国連事務総長あての報告で、予想より早く燃料棒が交換されているため、問題の原子炉の過去の運転歴を検証する「機会が失われた」との見解を表明した。

ブリクス報告を受けて米政府はまた態度を変え、北朝鮮について国連安保理の制裁を求める決定を下した。しかし米政

府当局者らは、実際に制裁措置をとれば核問題の平和的解決のチャンスが失われるか、少なくともひどく損なわれることを十分に認識していた。同当局者らは、政治的な衝突が容易に軍事的衝突に拡大する危険性を懸念していたのである。⁽⁷⁸⁾それでもクリントン政権としては議会や言論界、さらには政権内に根強く存在する対北朝鮮強硬論を無視できず、制裁措置も辞さない姿勢を意識的に強調する必要があった。

IAEAは六月十日、制裁の一環として年間五十万ドルに上る北朝鮮の核施設に対する技術援助を停止した。これに対して北朝鮮は反撃に出た。外務省スポークスマンは同十三日、①IAEAから即時脱退する②「保障措置の継続性」のための査察はこれ以上認めない③北朝鮮がNPTに復帰するか、完全に脱退するかが決まるまで「いかなる不当な査察」も認めない。IAEA査察官も北朝鮮でなすべき仕事がなくなる④国連の制裁は北朝鮮に対する宣戦布告とみなす—との声明を発表した。声明はさらに、「制裁と対話は両立しない。敵対勢力の制裁措置の拡大に対し自衛的措置の拡大で対応することは、当方の避けられない選択である」と述べ、制裁行動による全面的査察への圧力には対決で応じる姿勢を打ち出した。⁽⁷⁹⁾国連安保理は北朝鮮のIAEA脱退宣言を受け、同日から本格的な制裁論議に入った。

しかし北朝鮮は強硬姿勢をとりつつも、対決回避を模索するサインを米国に発していた。外務省スポークスマン声明に先立つ同六月三日、姜錫柱第一外務次官は談話を発表し、米朝高官協議第三ラウンド向けに北朝鮮側が用意している一括妥結案の内容を明らかにし、「保障措置協定に基づくIAEAの通常、特定査察を再開し、NPT条約に復帰し、黒鉛減速炉が軽水炉に代替された時点で放射化学研究所（再処理施設）までなくすなど米国が関心をもつ諸問題がすべて含まれている」と述べた。さらに「米国が会談を開く用意があれば一括妥結提案はなお有効である」と付け加え、制裁路線の中止と米朝交渉の促進を求めた。⁽⁸⁰⁾クリントン米大統領自身は制裁行動に慎重であり、戦争のリスクを回避したいとの意思を

示していた。しかし五月上旬に寧辺の五メガワット実験用原子炉で燃料棒の交換が始まって以来、米政府高官の間では、最悪の場合、軍事衝突もあり得るとの感触が強まっていた。

六月に入ると米世論にもそうした見方が広がった。六月に実施のNBCニュースとウォールストリート・ジャーナル紙の全米世論調査によると、国民の四六%が北朝鮮の核開発問題を「現在、米国が直面している最も深刻な外交問題」だと回答した。同時期にCBSニュースとニューヨーク・タイムズ紙が行った全米世論調査でも過半数の五一%が、北朝鮮が国際査察を拒否し続けた場合、北朝鮮の核施設を破壊する軍事行動を支持すると答え、かなりの割合（賛成四八%、反対四二%）が北朝鮮の核兵器製造を阻止するためには「戦争を覚悟すべきだ」と答えた⁽⁸¹⁾。米国の評論家やコラムニストの間では対北朝鮮強硬論が支配的になった。ニューヨーク・タイムズ紙のコラムニスト、ウィリアム・サファアは六月九日付けの紙面で「金日成が核保有国入りを目指していないと考えるのは愚かもの」と断じ、平和的な交渉の時期は過ぎたと主張した⁽⁸²⁾。

国防総省ではペリー長官が、統合参謀本部議長のシャリカシビリ大将と在韓米軍司令官のラック大将に対し、北朝鮮との戦争に備える米軍の「作戦計画 (Operation Plan) 5027」のバージョンアップと、寧辺の核施設攻撃のための緊急作戦計画の策定を指示した。まもなく提出された寧辺攻撃作戦計画は、数日間の準備で実行でき米軍側に死傷者が出る恐れはほとんどなかったとされた。北朝鮮側にも死傷者が出る可能性は低く、放射能漏れで大気を汚染する危険性もほとんどないと説明された⁽⁸³⁾。しかし、ペリー長官、シャリカシビリ統参議長らは、こうしたピンポイント攻撃作戦は北朝鮮側の韓国への軍事攻撃を誘発する可能性が大であるとも判断した。第二次朝鮮戦争で北朝鮮が敗北することは確かとしても、敗戦までにおそらく数百万人の死傷者が出ると予想された。このためペリー長官は寧辺攻撃計画をクリントン大

統領に進言することを思いとどまった。⁽⁸⁴⁾

しかし国防総省は、北朝鮮が制裁行動を戦争行為とみなす以上、対抗措置として「作戦計画5027」を改定する必要があると考えた。改定案は九四年六月十四日から二日間にわたり開かれた統合参謀本部の会議で検討された。同作戦計画に求められたのは、核兵器だけでなく大量破壊兵器（WMD）全般への対処だった。統合参謀本部の当時の見方では、北朝鮮は化学兵器を保有しており、生物兵器、弾道ミサイル開発への意欲もはっきりしていた。ラック在韓米軍司令官は、北朝鮮が既に保有しているかもしれない一個か二個の核爆弾を使用する場合でも戦争は北朝鮮の敗北で終わる、との判断を示した。ペリー長官は「作戦計画5027」の改定案を直ちにクリントン大統領に提出し、併せて在韓米軍の即時増強を勧告することを決めた。⁽⁸⁵⁾

改定案に沿って三つの選択肢が提示された。第一は①約二千人の米部隊を韓国に至急増派②その後大規模兵力の緊急展開③対空レーダー、偵察システムの追加配備——などであった。第二は①F117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周辺に配備し、いつでも出撃できる態勢を整える②既に朝鮮半島近くに出動している空母艦隊に加え二つ目の強力な空母艦隊を近海に展開させる——ことを勧告していた。ペリー長官らが支持したこの第二の選択肢の場合、在韓米軍三万七千人に加えて一万人以上の米兵が増派されることになり、北朝鮮に対する抑止力としての効果が計算されていた。第三の選択肢は①陸軍部隊と海兵隊地上部隊を数万人増派し②大規模な空軍も投入する——と内容であった。しかし、この「作戦計画5027」改定案によれば、全面戦争のためには四十万人の増派が必要とされていた。いかなる選択肢をとるにせよ、米軍の大規模増強は北朝鮮を挑発し、北朝鮮の先制攻撃を誘発する危険性が存在した。⁽⁸⁶⁾

(2) カーター・金日成会談

統合参謀本部会議の二日後の六月十六日、ホワイトハウスの閣議室で北朝鮮核問題に関する最終決定の会議が開かれた。クリントン大統領、ゴア副大統領、クリストファー國務長官、ペリー国防長官、シヤリカシュビリ統合参謀本部議長、ウルジー中央情報局(CIA)長官ほか外交、国防関係幹部らが出席し、冒頭で大統領は国連安保理で北朝鮮に対する制裁を求める方針に最終承認を与えた。安保理では既に米国が作成した制裁計画の草案が回覧されていた。⁽⁸⁷⁾ 会議は続いて、北朝鮮との軍事衝突に備える在韓米軍増強計画の検討に入った。ペリー国防長官は、「作戦計画5027」改定案に基づく三つの選択肢について、どれも間違いなく北朝鮮側から挑発的とみなされるだろうと述べた。そして、北朝鮮の先制攻撃を招く可能性は否定できないと付け加えた。シヤリカシュビリ統合参謀本部議長が三つの選択肢の内容を説明し終え、クリントン大統領がその一つを選び承認することになった。ペリー長官らは第二選択肢が承認されるだろうと確信していたが、厳しい政策決定の瞬間だった。⁽⁸⁸⁾

ちょうどそこへ平壤を訪問中のカーター元大統領からホワイトハウスに電話が入り、金日成主席が核計画を凍結しIAEA査察官を残留させることに同意したと伝えてきた。カーター元大統領はこれを突破口に米朝高官協議第三ラウンドを開催すべきだと述べ、ホワイトハウスの承認を求めた。軍事衝突に突入しかねない危機から一転して交渉解決への政治的な新局面を迎えた。皮肉にも危機回避は、懲罰外交のジレンマに陥った米政府首脳部ではなく、個人の資格で訪朝した元大統領が金日成主席とのトップ交渉で果たしたのである。⁽⁸⁹⁾ カーター元大統領は、一民間人の資格であれば訪朝に反対しないとのクリントン大統領の了解を得て六月十五日に平壤入りした。その結果、クリントン政権は完全に面子を失うことになるが、カーター・金日成会談に救われたことは明白だった。カーター提案に基づきガルーチ國務次官補らが米国側の要

求書案を作成した。同案は、「北朝鮮が米朝協議が続いている限り核開発を凍結する」ことを前提条件とした。即ち、五メガワットの実験用原子炉に新たな燃料棒を装填せず、既に取り出された燃料棒の再処理を行わないことをまず北朝鮮に要求したのである。カーター元大統領は米側の条件つり上げに難色を示したが、北朝鮮側は受け入れた。⁽⁹⁰⁾ 米側がIAEA査察の全面順守などを強要しなかったからである。ペリー国防長官は当時の状況を想起して次のように述べている。

「しかし重要なことは金日成がわれわれの基本的な問題に答えることに同意している点であった。米国は（北朝鮮の核施設から）燃料棒が取り出されプルトニウム抽出の再処理が行われるという状況下にIAEAの査察ルールに従えただけ要求すべきではなかった。北朝鮮の核兵器生産を中止させ、究極的には核兵器生産能力のある施設の解体をめざすべきであった」⁽⁹¹⁾

北朝鮮側も危険な対決を早く收拾し、米朝直接交渉による核問題問題の解決に道を開くことを望んでいた。激しい対米非難の背後で、金日成主席と金正日書記は戦争突入が現実になることを深刻に懸念していた。後に韓国に亡命した北朝鮮の黄長華・労働党書記は目撃証言として「カーター・金日成会談で危機打開がもたらされたとき、金日成・金正日父子は躍り上がって喜んだ」と述べている。⁽⁹²⁾

米国と北朝鮮は高官協議第三ラウンド開催に同意し、七月八日のジュネーブ開催が決まった。しかしこの日に金日成主席が急死したため、第三ラウンド協議は一日だけで中止された。米政府は交渉の機運を持続させたいとの考えからまだ国交のない北朝鮮の政府に金日成主席の死を悼むクリントン大統領の弔電を送ることにした。威圧外交から対等外交への移行

を象徴的に反映した米政府の措置であつた。弔電全文は次の通りである。

「米国民を代表し、私は朝鮮民主主義人民共和国の国民に対し金日成主席の死去に心から哀悼の意を申し上げる。われわれは米国政府との協議再開を決めた主席の指導力に感謝している。協議が適切に再開されることを望んでいる」⁽⁹³⁾

(3) 第三ラウンド―「ギブ・アンド・テイク」方式の確立

金日成首席死去から約一か月後の九四年八月五日から同十二日まで米朝高官協議第三ラウンドが再開され、北朝鮮側は積極的な交渉態度を示した。このため米朝両代表団は主要議題での解決に向けて大筋で素早く合意に達することができた。協議は九月に再開され激しいやり取りはあつたもののさらに進展をみた。最も処理が困難な問題は寧辺の二か所の核廃棄物関連施設に対する「特別査察」要求であつた。北朝鮮はこれらの施設を軍事施設であるとなお主張し、査察には絶対に応じない立場を堅持していた。しかし十月六日の協議で首席代表の姜錫柱第一外務次官は、「提供を約束された軽水炉器材の七、八割が搬入されるまで北朝鮮側は特別査察を受け入れる義務はない」という趣旨の発言を行い、米側を勇気づけた。⁽⁹⁴⁾ 姜発言は「軽水炉建設が信頼できる程度まで軌道に乗れば特別査察に応じる」との妥結条件を回りくどい表現で示唆したものである。これに先立ち十月三日に米国家安全保障会議(NSC)主催で開かれた関係省庁最高責任者会議で、米側首席代表のガルーチ国務次官補は、「特別査察」は軽水炉の主要器材を北朝鮮に渡すまで実施しない旨の承認を得ていた。ペリー国務長官の強力な支持による承認であつた。この結果、包括合意をめざす米朝高官協議は最終局面に差し掛かった。⁽⁹⁵⁾ しかし、韓国の金泳三大統領は急激な米朝接近にまたも不安と不満を抱き、決着間近のジュネーブ合意に突如、強い反

対を表明した。⁽⁹⁶⁾ 困惑した米政府は金泳三大統領を説得するとともに、妥協策として米朝合意のなかで南北対話再開を北朝鮮に約束させようと図った。北朝鮮は強硬にこの要求を拒否したが、最終的には「この枠組み合意が南北対話の雰囲気醸成に役立つ状況のなかで、南北対話に取り組む」(The D.P.R.K. will engage in North-South dialogue, as this Agreed Framework will help create an atmosphere that promotes such dialogue.) という、付帯状況的な「as」を使ったあいまいな表現で合意文に盛り込む妥協が成立した。この表現をめぐり後に解釈上の食い違いが生じる可能性は明らかに予想された。九四年十月二十一日、米朝両国は高官協議の成果である「枠組み合意」(Agreed Framework) に調印した。この合意は双方の拘束義務を規定しており、事実上の条約であった。しかしクリントン政権は条約批准を求めて上院の審議にかければ不承認とされる可能性があるかと懸念した。また、北朝鮮も米議会の反対で米朝合意がつぶれることを懸念した。このため双方は、「枠組み合意」という形式を採用した。そのなかに相互に実施していくための合意事項をロードマップとして組み込み、相手の違反に対抗措置がとれるような仕掛けを作ったのである。クリントン大統領は「枠組み合意」を保証するために、調印前日の十月二十日付けで書簡を「朝鮮民主主義人民共和国最高指導者、金正日閣下」に送った。書簡は「大統領として最大の権限を行使し……米議会の承認に基づき」軽水炉を手配し、その建設期間中の「暫定的な代替エネルギー」を提供する方針を確認した。⁽⁹⁷⁾ 「枠組み合意」の概要は次の通りである。

「軽水炉転換」双方は、北朝鮮の黒鉛減速炉とその関連施設を軽水炉に転換するために協力する。①米国は二〇〇三年までを目標に総出力二〇〇メガワットの軽水炉を北朝鮮に提供するための取りまとめを行う。このため米国の主導で国際事業体 (Consortium) を組織する②米国は軽水炉第一号機が完成するまで黒鉛減速炉と関連施設の凍結に伴うエネルギー

ギーの損失を補償するため、暖房用、発電用に重油を供給する。

「黒鉛炉解体・凍結」①北朝鮮は黒鉛減速炉と関連施設を凍結し、究極的に解体する。解体は軽水炉計画の完了時に完了する②双方は軽水炉の建設期間中、五メガワットの実験用原子炉から取り出された使用済み燃料の安全貯蔵の方法と、その燃料を国内で再処理せずに処分する方法をみつける。

「米朝関係の正常化」①双方は政治的、経済関係の全面的な正常化に向けて進む②合意から三か月以内に貿易と投資の障壁を緩和する③領事、その他の実務問題が解決するに伴い、相互の首都に連絡事務所を開設する④相互が関心を持つ問題の進展に伴い、両国関係を大使級に格上げする。

「朝鮮半島の非核化」①米国は北朝鮮に対し、核兵器の威嚇や使用を行わないことを公式に保証する②北朝鮮は朝鮮半島の非核化に関する南北共同宣言の履行に向けた諸措置を不断に講じていく③この枠組み合意が南北対話促進の雰囲気醸成に役立つ状況のなかで、北朝鮮は南北対話に取り組む

「核拡散防止体制」①北朝鮮は核拡散防止条約(NPT)加盟国としてとどまり、保障措置協定の履行を認める③凍結対象以外の核諸施設に対して特定・通常査察を再開する③軽水炉計画の重要部分が完了し、かつ基幹的な核関連機器が搬入される前の段階で、北朝鮮は、国内のあらゆる核物質に関する自国報告が正確で完全であることの検証を受けるためにIAEAと協議し、IAEAが必要とするすべての措置をとることを含めIAEAとの保障措置協定を完全に順守する⁽⁹⁸⁾

「米朝枠組み合意」の特質は、米国と北朝鮮の間に信頼がまったく欠如している状況のなかで形成された点にある。こ

のため、まず不信の構造の中核にある互いの「核脅威」を除去するために互いが履行すべき事項をロードマップに組み込み、「ギブ・アンド・テイク」方式でひとつづつ履行状況を確認しながら前進し、究極的に関係正常化を達成するというメカニズムを必要とした。ブッシュ政権が九一年末から九二年初にかけて提起した「在韓米軍の戦術核撤去」のイニシアチブは、不信の米朝関係に初めて転換の契機を与えた。続くクリントン政権による米朝高官協議の継続化は、北朝鮮核問題をめぐる国際危機の局面的回避に重要な役割を果たした。しかし、米国が北朝鮮のNPT脱退撤回とIAEA核査察の全面受け入れを厳しく迫り、多方面からの圧力、懲罰、制裁措置を強めようと図ったことが逆効果となり、危機を深化させて軍事衝突をもたらしかねない事態を生じさせた。

九三年十一月に北朝鮮が米国に提案した「一括妥結」方式の提案は、「米朝両国間に信頼が不足している」との認識から出たものであった。「互いになすべきことを決めておき、同時に動く一括妥結方式」の提案を米側も前向きに検討し、自らの包括案をつくり北朝鮮側と交渉を続けた。「枠組み合意」はその成果である。「一括妥結」(package deal)の意味通り、北朝鮮の提案には「同時に一気解決」の意味合いが込められていた。しかし米側は「枠組み合意」に「一括」的というより「包括」的(comprehensive)な性格を与えようとした。九九年九月に北朝鮮政策に関する見直し報告をクリントン大統領に提出したペリー朝鮮問題担当調整官(前国防長官)は、「(米朝交渉は)包括合意(comprehensive agreement)を念頭に置きつつ、……一括交渉(to negotiate a package deal)は望まず、一歩ずつ進める」と述べている。加えて「米側がある部分的な措置をとると北朝鮮側も部分的措置を講じる。こうしてさらに前進できるに足る信頼とともに構築できるだろう」との考え方を示している。⁽⁹⁹⁾米朝高官協議の首席代表を務めたガルーチ・ジョージタウン大学外交大学院学長も後に「枠組み合意は信頼の雰囲気が存在しないところでつくられ、双方が長い道程を経て作り上げた」と指摘し、「姜錫柱

第一外務次官(北朝鮮首席代表)も、二国間に信頼のない状況のなかで行う取引のメカニズムとしてのギブ・アンド・テイクの長所を理解するところまできたと思う⁽¹⁰⁰⁾と述べている。しかし本稿で指摘してきたように、「枠組み合意」への交渉プロセスで「ギブ・アンド・テイク」の取引に消極的だったのはむしろ米側であった。米朝核交渉が本格化した九一年末以降、米国は米韓合同軍事演習「チームスピリット」、「作戦計画5027」をてことする軍事的威圧や懲罰的態度、制裁圧力などを背景に北朝鮮に核査察を迫り、かえって北朝鮮の核計画を危険な方向へ追い込む結果を招いた。米政府が威圧政策から「ギブ・アンド・テイク」方式に基づく関与政策へはつきり比重を移したのは九四年夏に米朝高官協議第三ラウンドが始まってからである。それに先立つ九四年六月に北朝鮮との軍事衝突寸前まで突き進んだ苦い経験が米政府を関与政策に大きく踏み出させたのだった。

五、むすび——米朝交渉の教訓

北朝鮮政策調整官としてペリー前国務長官は、北朝鮮の当局者らが「きわめて論理的であり、明快な行動原理を持って」いるとの判断を示し、「われわれは必ずしも彼らの行動原理や論理を理解していない。だからわけがわからないと思ひ込むのだ」と鋭い観察を述べている⁽¹⁰¹⁾。また、北朝鮮が新たな緊張をつくり出したミサイル開発問題に関連し、ペリー前長官は「(北朝鮮の) 主要な動機は安全保障にあり、抑止力の確保にある……抑止の対象は米国である」と冷静に分析している⁽¹⁰²⁾。確かに北朝鮮は、米国の核兵器やミサイル、在韓米軍の通常戦力による軍事威圧あるいは抑止力に対抗するため、自らの抑止力確保に全力を上げてきた。それが核兵器開発疑惑やミサイル開発・実験という大量破壊兵器(WMD)獲得の危険領域に及ぶに至って米国の強い警戒心と呼び起こした。米国は試行錯誤の交渉過程を経てようやく、威圧や抑止よ

りも関与政策を主力として北朝鮮に大量破壊兵器計画の放棄を促す政策に転換したのである。九四年の「枠組み合意」はそうした政策転換の最初の成果だったと言える。

しかし、北朝鮮が発動する「自衛措置」を対米交渉の武器としての瀬戸際戦略と受け取る米議会やマスコミは、「枠組み合意」を米側の過度の譲歩の象徴として強烈に批判した。クリントン政権がとくに対応に苦慮したのは、「枠組み合意」調印直後の九四年十一月八日の中間選挙で上下両院の過半数を制した野党、共和党の反対攻勢であった。共和党主導に変わった新議会は翌九五年一月早々から「枠組み合意」批判ののろしを上げる。一月二十四日、上院外交委員会は「北朝鮮の核合意」に関する聴聞会を開き、ジェシー・ヘルムズ委員長（共和党）は冒頭、「政府は枠組み合意が条約であるのに条約でないと言い張る」と決めつけ、政府が合意に対する議会の介入を回避しようとしているのではないか、との不信感をあらわにした。さらに「スターリン主義体制（北朝鮮）を援助しようというのはなぜか。米国民はその体制から韓国民を守るために約四万人の将兵を送っているのだ」とクリントン政権の軽水炉支援政策を激しく批判した。⁽¹⁰³⁾ 続いて同月二十六日に開いた上院軍事委員会聴聞会では、批判の急先鋒に立つジョン・マケイン議員（共和党）が、北朝鮮の不履行によって「枠組み合意は破綻するだろう」と断じ、「米国の納税者が合意で決められた負担に応じると考えるべきではない」と述べた。⁽¹⁰⁴⁾ 一月から二月にかけて行われた両院の「枠組み合意」に関する聴聞会では同様の攻撃が共和党側から次々と浴びせかけられた。

これに対しクリストファー・國務長官は、一月二十四日の上院外交委聴聞会で証言し、九四年六月に軍事衝突の危機に直面した際、米国が韓国防衛のためパトリオットミサイルやアパッチ攻撃用ヘリの導入など軍事力増強に踏み切ったことを挙げ、「われわれは力の立場から交渉した」と軍事的な威圧政策を重視していることを殊更に印象付けようとした。また

ペリー国防長官は同じ聴聞会で、九四年危機当時、さらに大規模な在韓米軍の増強を自ら大統領に進言しようとしていたと証言し、力を背景とする外交を北朝鮮に対して堅持したと強調した。その上で、制裁措置も軍事力増強も戦争を誘発しやすく「危険で費用が高くつく」と指摘し、「枠組み合意」による北朝鮮の核凍結実現が最も低コストで、他の選択より米国の利益にかなうと力説した。⁽¹⁰⁵⁾しかし米マスメディアの反応も総じて「枠組み合意」に冷淡であり、それが世論形成に影響した。「枠組み合意」成立の際、ニューヨーク・タイムズは見出しを「クリントン、北朝鮮援助を承認」として米側の譲歩のみを印象付け、ワシントン・ポストは「北朝鮮との協定で米国が譲歩、合意では問題のプルトニウム生産施設の存続を何年も容認」と報じた。⁽¹⁰⁶⁾ガルーチ国務次官補ら交渉担当者らからみると、メディアは「複雑な米朝合意を単純で悪いニュースに仕上げた」のであり、彼らは「メディアに虐殺された」のだった。⁽¹⁰⁷⁾対北朝鮮核政策をめぐる米議会の執拗な攻撃は、クリントン政権第二期以降もなお続いた。「枠組み合意」に基づき米国が北朝鮮に約束した発電用重油の供給も議会が予算支出に条件を付けたため、一時滞る事態が生じた。これは米側の合意不履行を意味する。⁽¹⁰⁸⁾さらに北朝鮮・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が持ち上がると、議会やマスコミから「枠組み合意」の見直しを要求し、「ならず者国家」への強硬姿勢を要求する声が高まった。ペリー前国防長官が九八年秋、クリントン大統領の特別顧問兼北朝鮮政策調整官として再登場した背景にはこうした議会を中心とする政権突き上げがあった。

九九年九月中旬、「包括的で統合されたアプローチ」と題する報告書（ペリー報告）を大統領と議会に提出したペリー前長官は同十七日、ホワイトハウスで記者会見し、九四年の「枠組み合意」が依然、北朝鮮の核計画凍結を保障する基軸だと主張した。さらにペリー報告に基づく新たな包括交渉案について説明した。交渉方式は「枠組み合意」の継承である。⁽¹⁰⁹⁾

ペリー報告は議会対策も念頭に、ミサイル開発阻止の一環として軍事的な抑止力の堅持を強調している。しかし実際には関与路線を前面に掲げ、「包括的で統合的なアプローチ」の大枠のなかで北朝鮮の核・ミサイル脅威の除去をめざす。本稿で検証してきたように、「枠組み合意」の交渉プロセスが示す貴重な教訓は、米国の威圧的な行動や姿勢がしばしば北朝鮮を「自衛措置」に追い込み危機を増幅させた過去の誤りを繰り返さないことである。またいくつかの危機を克服し「枠組み合意」を結実させた「ギブ・アンド・テイク」方式を、新たな米朝交渉のなかでも最も有効な取引のメカニズムとして機能させることである。(了)

- (1) Les Aspin, Secretary of Defence, Report on the Bottom Up Review, U.S.DOD, October 1993, pp. 5-12
 - (2) Michael J. Mazza, "North Korea and the Bomb", St. Martin's Press, 1995, pp. 4-5
 - (3) Anthony Lake, "Confronting Backlash States", Foreign Affairs March/April 1994, pp. 45-46
 - (4) *ibid.*, pp. 46-47
 - (5) Don Oberdorfer, "The Two Koreas", Addison-Wesley, 1997, pp. 326-336. 邦訳「二つのコリア」(菱木一美訳、共同通信社、一九九八年)
 - (6) Leon V. Sigal, "Disarming Strangers", Princeton University Press, 1998, pp. 4-5
 - (7) 拙稿「朝鮮半島和平プロセスの枠組み形成と展開」、修道法学第21巻第1号、三三—三六頁
 - (8) "The Two Koreas", pp. 259-260
 - (9) 「朝鮮半島和平プロセスの枠組み形成と展開」、三九—四一頁
 - (10) Transcript: William Perry on U.S. Relations with North Korea, U.S. DEPARTMENT OF STATE Office of Spokesman, September 17, 1999
 - (11) Robert A. Manning, "The United States in North Korean Foreign Policy" in "North Korean Foreign Relations", Oxford University Press, 1999
- 米国の対北朝鮮核政策における「威圧」と「関与」(菱木)

Press 1998, pp. 148-149

- (12) Tae-Hwan Kwak, "Process on the Korean Peninsula" in "The Major Powers of NORTHEAST ASIA", 1996, pp. 215
- (13) 「動き出した南北和解」、世界年鑑一九九二年版、共同通信社、四〇頁
- (14) 朝鮮中央通信、九二年一月七日
- (15) 聯合通信、九二年一月七日
- (16) "The Two Koreas", pp. 265-266
- (17) "North Korea and the Bomb", pp. 70
- (18) "Disarming Strangers", pp. 33-36
- (19) *ibid.*, pp. 36
- (20) "The Two Koreas", pp. 266-267
- (21) "North Korea and the Bomb", pp. 71
- (22) "Disarming Strangers", pp. 32-34
- (23) 「核査察協定の調印は核拡散防止条約の公正な履行をめざした共和国の一貫した努力の結実」、北朝鮮外務省スポークスマン談話（一九九二年一月三十日）、月刊朝鮮資料一九九二年三月号
- (24) 「朝鮮半島和平プロセスの枠組み形成と展開」、三八頁
- (25) 同、三八頁
- (26) "Disarmament Strangers", pp. 42
- (27) "The Two Koreas", pp. 272
- (28) "Disarmament Strangers", pp. 51
- (29) *ibid.*, pp. 45
- (30) 朝鮮中央通信、一九九二年十月十二日
- (31) 朝鮮中央通信、一九九二年十一月四日

- (32) 世界年鑑一九九二年版、共同通信社、二八四頁
- (33) “The Two Koreas”, pp. 268
- (34) ibid, pp. 268-269
- (35) “CIA Chief Says NK Plan to make Secret Atom Bombs”, New York Times, FEB. 24, 1992, P. 1
- (36) “The Two Koreas”, pp. 270-271
- (37) 「核査察めぐり米朝本格協議」、世界年鑑一九九四年版、三五頁
- (38) “North Korea and the Bomb, pp. 97
- (39) 金桂寛団長のIAEA演説、月刊朝鮮資料、一九九三年四月号、二四頁
- (40) 北朝鮮外務省声明、一九九三年一月二十七日、月刊朝鮮資料一九九三年三月号、六一八頁
- (41) 「朝鮮人民軍最高司令官命令〇〇三四号」全文、月刊朝鮮資料一九九三年五月号、一四一―一六頁
- (42) 朝鮮中央通信、一九九三年三月十二日
- (43) “North Korea and the Bomb”, pp. 84
- (44) “The Two Koreas”, pp. 251-255
- (45) ibid, pp. 283
- (46) 「核査察めぐり本格協議」、世界年鑑一九九四年版、三五頁
- (47) 朝鮮中央通信、一九九三年四月二十一日
- (48) “The United States in North Korean Foreign Policy”, pp. 151
- (49) “U.S. Agree to Discuss Arms Directly with North Korea”, New York Times, April 23, 1993, A 10
- (50) “The Two Koreas, pp. 284
- (51) “Disarming Strangers”, pp. 63
- (52) “JOINT STATEMENT OF D.P.R.K AND U.S.A”, JUNE 11, 1993
- (53) 姜錫柱首席代表のニューヨーク記者会見、朝鮮中央通信、一九九三年六月十一日

米国の対北朝鮮核政策における「威圧」と「関与」(菱木)

- (54) "Disarming Strangers" pp. 68
- (55) "The Two Koreas", pp. 291
- (56) "AGREED STATEMENT BETWEEN THE U.S.A. AND THE D.P.R.K. GENEVA", JULY 19, 1993
- (57) "Disarming Strangers", pp. 70
- (58) 北朝鮮外務省スポークスマン談話「朝鮮中央通信」一九九三年九月二十二日
- (59) "US Interests Compel Engagement Abroad", Remarks of National Security Adviser Anthony Lake as prepared for Delivery at the Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, 1993, 09, 21. Public Diplomacy Query, Tracking NO. 304280
- (60) "The Two Koreas", pp. 291-292
- (61) Statement to the 37th Session of the IAEA General Conference. SEPT. 27, 1993
- (62) 「米朝一括妥結方式こそ核問題解決の道」姜錫柱第一外務次官(首席代表)の談話「月刊朝鮮資料一九九四年一月号二一五頁
- (63) "Disarming Strangers", pp. 79
- (64) "The Two Koreas", pp. 306-307
- (65) Ashton B. Carter and William J. Perry, "Preventive Defence", Brookings Institute, 1999, pp. 126
- (66) *ibid.*, pp. 127
- (67) "U.S. Weighs N.Korean Incentives", The Washington Post, Nov. 17, 1993. A31
- (68) "The Two Koreas", pp. 296-297
- (69) IAEA Cronology, pp. 43-44, 月刊朝鮮資料「一九九四年二月号五四頁
- (70) "North Korea and the Bomb", pp. 146
- (71) "Disarming Strangers", pp. 98-99
- (72) *ibid.*, pp. 104
- (73) Statement on Resumption of U.S.-D.P.R.K. Negotiations on Nuclear and Other Issues, March 3, 1994. 「米朝ニューヨーク接合意文」月刊朝鮮資料一九九四年五月号一九頁

- (74) Department of State daily briefing, March 3, 1994
- (75) 「朝・米会談朝鮮側団長の談話」(一九九四・三・五)、月刊朝鮮資料一九九四年五月号二二―二五頁、二(北朝鮮)外交部ス
ポークスマンの記者会見」(一九九四年三月十五日)、同二四―二五頁
- (76) “Disarming Strangers”, pp. 115
- (77) *ibid.*, pp. 116-117
- (78) “North Korea and the Bomb”, pp. 160-161
- (79) 朝鮮中央通信、一九九四年六月十三日
- (80) 同、一九九四年六月三日
- (81) “The Two Koreas”, pp. 323
- (82) “Disarming Strangers”, pp. 122
- (83) “Preventive Defence”, pp. 128
- (84) *ibid.*, pp. 128-129
- (85) *ibid.*, pp. 130
- (86) “The Two Koreas”, pp. 324-325
- (87) *ibid.*, pp. 330
- (88) “Preventive Defence”, pp. 131-132
- (89) “Talking Peace”, Jimmy Carter, Dutton, 1995, pp. 172-176
- (90) “The Two Koreas”, pp. 332
- (91) “Preventive Defence”, pp. 132
- (92) 黄長曄・元朝鮮労働党書記に対する筆者インタビュー、一九九九年七月二日、ソウル
- (93) “The Two Koreas”, pp. 343
- (94) *ibid.*, pp. 351-354

米国の対北朝鮮核政策における「威圧」と「関与」(菱木)

- (95) "Disarming Strangers", pp. 189
- (96) "South Korea President Lashes Out at U.S.", New York Times, October 8, 1994, p. 3
- (97) President Clinton's Letter to Kim Jong Il. WHITEHOUSE, WASHINGTON, October 20, 1994
- (98) AGREED FRAMEWORK between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea. October 21, 1994
- (99) Transcript: ON-THE RECORD BRIEFING SECRETARY OF STATE MADELEIN. ALBRIGHT AND WILLIAM PERRY ON U.S.RELATIONS WITH NORTH KOREA Washington, D.C., U.S. DEPARTMENT Office of the Spokesman, September 17, 1999
- (100) 「米朝合意秘話」(ロバート・ガルーチ・ダニエル・ポネマン)『外交フォーラム一九九九年九月号』六三—六四頁
- (101) Transcript: BRIEFING OF ALBRIGHT AND PERRY, THE WHITE HOUSE Office of the Press Secretary, September 17, 1994
- (102) ibid
- (103) NORTH KOREA NUCLEAR AGREEMENT. HEARINGS BEFORE THE COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS, UNITED STATES SENATE. FIRST SESSION, JANUARY 24, 1995, U.S.GOVERNMENT PRINTING OFFICE
- (104) SECURITY IMPLICATIONS OF THE NUCLEAR AGREEMENT WITH NORTH KOREA, HEARINGS BEFORE THE COMMITTEE ON ARMED SERVICES, UNITED STATES SENATE, JANUARY 26, 1995, GOVERNMENT PRINTING OFFICE
- (105) NORTH KOREA NUCLEAR AGREEMENT, SENATE FOREIGN RELATIONS COMMITTEE HEARINGS, JANUARY 24, 1995
- (106) The Two Koreas', pp. 358
- (107) 「米朝合意秘話」六二頁
- (108) 「朝鮮半島和平プロセスの枠組み形成と展開」五一—五二頁
- (109) Transcript: BRIEFING OF ALBRIGHT AND PERRY, THE WHITE HOUSE Office of the Press Secretary September 17, 1999