

二、基調講演(1)

米国の北朝鮮政策の新たな方向性？

スコット・スナイダー

冷戦が終結した現在も、朝鮮半島は依然として紛争が勃発する虞のある危険地帯にある。その結果、朝鮮半島は米国の安全保障戦略の重要な焦点の一つとして存在し続け、米韓安保同盟がその基盤となっている。この同盟の焦点は、北朝鮮からのいかなる軍事侵略の可能性をも抑止することを通じて朝鮮半島における安定を保持することにある。このように米韓同盟は、北朝鮮の軍事侵略を抑止するという課題において日米安保同盟に支援されながら、米国の朝鮮半島に対する政策の基盤として存続してきた。さらに、米韓関係には、常に拡大している両国間の複雑な政治・経済的結びつきを反映して、広範囲にわたる経済および政治的な要素も介在する。(米国の主要な貿易および安全保障上のパートナーとして韓国の経済的安定は米国の利害にとつてきわめて重要なものと考えられている。そのことは一九九七年十二月に韓国が債務不履行に陥る危険があったとき、それを回避しようと米国財務省が介入して時間的猶予を与えたことにも示されている。)

クリントン政権の発足以来、米国の朝鮮半島政策には冷戦終結後の変化を表す要素として、二つの主要な問題が浮上してきている。第一には、北朝鮮における核不拡散の状態を維持することである。第二には、いかにして南北朝鮮の間の緊張状態を解消し、軍事的対決状況を緩和するかという課題である。事実、ジュネーヴの「合意枠組み」

と四者平和会談は、北朝鮮との関係においてホワイト・ハウスが直接支持している二つの提案であり、クリントン政権の北朝鮮政策の基盤を成している。しかしながら、現在、米国の北朝鮮政策の基本的前提は試されており、米国の北朝鮮政策の方向性は転換期にさしかかっているかもしれない。こうした転換期において米国の朝鮮半島政策の方向性を決定づける四つの重要な要素は次の通りである。第一に、新しく発見された建設中の核疑惑施設の査察をめぐる米朝交渉の結果がどうなるかである。第二に、米国議会の懸念が財政支出に対して新たな条件を課するという形で、どの程度、政権の北朝鮮政策に対する挑戦となるのかである。第三に、新しく「特別調整官」に任命されたウィリアム・ペリー前国防長官が行う政策レビューの内容である。第四に、イラク情勢が北朝鮮情勢におよぼす副次的な効果である。(北朝鮮と同様に、イラクに対する政策の主要な動機も核不拡散の維持にある。)

米韓関係と安全保障同盟

米韓両国は朝鮮戦争において北朝鮮による南への侵攻に対して共に戦って以来、同盟関係を維持してきた。冷戦時代の初期段階において韓国は、米国の庇護のもとに置かれていた。一九六〇年代初頭において、朴正熙の主導のもとで韓国の最初の経済的離陸(テイクオフ)を果たすまで、韓国経済は米国の援助に大きく依存していた。一九七〇年代および八〇年代を通じて韓国が米国の重要な貿易、経済的パートナーに成長しはじめるにつれて、両国の関係は主従関係からより対等なパートナーシップに移行しはじめた。韓国が権威主義から民主主義へ移行したことにより、政治的自由と経済的繁栄という価値観を共有しているという認識が高まり、米韓関係における一つの不安定要素が取り除かれた。

同時に、冷戦の終結は米韓両国にとって北朝鮮政策をめぐる緊張の増大を意味した。それはとくに北朝鮮が依然

としてソウルに対する直接の軍事的脅威として存続しているためである。しかし北朝鮮は、ソ連（現在はロシア）と中国からの支援を失ったために、もはや米国に対する直接の脅威ではなくなった。さらに、米朝間の直接的な関係の確立は米韓同盟にとって新たな緊張要因を間接的に生み出すこととなった。なぜならば、韓国の一部には、南北朝鮮のあいだにおける関係改善がなされないままに、米朝間では急速な接近がありうることを懸念する見方があるからである。このような状況のもとで、米韓両国は各々の北朝鮮政策を調整するために両国間の外交面での協調がいつそう求められているにもかかわらず、平壤との交渉の戦術と方法をめぐって米韓関係には逆に多くの緊張を生み出す結果となっている。とくに、一九九三年および九四年のジュネーヴ合意枠組み交渉の一環として米国は核問題について北朝鮮と話し合いを行ったが、その際、米韓間の緊張が表面化した。当時、米韓両国は継続的に徹底した協議を行っていたにもかかわらず、韓国の安全保障に直結する問題を討議する交渉からソウルが外されたように思われたからである。

朝鮮半島における米韓共同軍事戦略の基本的要素は、北朝鮮によるソウルに対する軍事攻撃の可能性を抑止することにある。しかし、抑止という課題に加えて、ジェームス・レーニー前大使が一九九六年五月のアジア協会での演説において示唆したように、新たな挑戦が突きつけられている。⁽¹⁾レーニー大使は、抑止の有効性を再確認しながらも、北から南への大量の難民流出の可能性を含む好ましくない事態の発生が新たな潜在的脅威であり、軍事当局はそうした問題も考慮に入れるべきだと指摘した。換言すれば、もし軍部および他のすべての人々において、北朝鮮に関連する諸々の事態から起こる不安定状況の拡大に対処する用意がなければ、北朝鮮の脆弱性はその強靱性と同様に危険であるかもしれない。こうした北朝鮮の脆弱性から生ずる不安定状況はさまざまな意味において懸念される場所であるが、それは日米の安全保障関係にも影響を及ぼしている。このことを示す動きとして、北朝鮮に

において想定される事態にいかに対処すべきかを話し合うため、一九九七年に米日韓三ヶ国間安保協議が開かれたのである。

ジュネーヴ合意枠組み

朝鮮半島における本質的な問題は第二次世界大戦後からずっと続いている分断状態に由来しているが、北朝鮮の核兵器開発疑惑については一九八九年に最初に持ち上がり、一九九一年および九二年の諸々の交渉につながったのである。湾岸戦争後、核拡散にいかに対処するかという問題がさらに重要性を増し、米国における国家安全保障の最優先課題の一つになった。クリントン政権が発足したころ、とりわけ一九九三年三月十二日に北朝鮮が核不拡散条約（NPT）から脱退するという劇的な発表が行われた直後において、朝鮮半島情勢は主に核不拡散問題として位置づけられた。²⁾ところで、米韓両国の北朝鮮に対する立場は一九九二年末に硬化し、また国際原子力機関（IAEA）は北朝鮮の未申告の核疑惑施設に対して前代未聞の「特別査察」を実施するという踏み込んだ要求を行ったが、一九九三年三月の北朝鮮による「脱退声明」はそれらに対する反応と解釈しうるものである。他のいかなる国も「特別査察」の対象になったことはなく、したがって、北朝鮮は国際的な不拡散体制の拡大における初のテスト・ケースになることを拒否したのである。また、北朝鮮の発表はクリントン政権の何人かの高官の就任がまだ承認されていない時期に行われた。その結果、クリントン政権にとって北朝鮮問題は世界的な不拡散体制の構築を目指す動きに対する最初でかつ最大の挑戦となった。

IAEAと国連安全保障理事会における討議の末、問題解決のために米国は北朝鮮と二国間で交渉するよう強く求められた。これは米朝間の継続的な政治交渉としては朝鮮戦争以来、最初の出来事になった。十八ヶ月間の断続

的な交渉の結果、ジュネーヴ合意枠組みが締結されたが、この合意はさまざまな挑戦を受け、批判にさらされながらも、今のところ存続している。同合意では、北朝鮮の核兵器計画を凍結し、いずれ解体する代わりに、年間五十万トンの重油の提供、国内の計画停止によって失われるエネルギー生産能力を代替するために拡散につながりにくい軽水炉の建設が約束されている。軽水炉建設の主要な実施機関は、米日韓の合意によって設立された朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）という国際機関である（後に欧州連合〔EU〕もKEDO理事会に加盟した）。

合意枠組みは北朝鮮の悪行に対して報酬を与えるものであるとして核不拡散分野の専門家から多くの批判が出されたものの、米国議会は躊躇しながら冷ややかに合意枠組みを容認した。クリントン政権は、合意枠組みにより北朝鮮が単にIAEAとNPTに復帰した場合に比べて、「枠組み」がなかった場合にはそれ以上のことを行わなければならぬという根拠で同合意を正当化した。議員のなかには、北朝鮮のような腐敗した時代遅れの社会主義政治体制を支えるために米国は何も行うべきではないと主張し、イデオロギー上の観点から合意に反対する者もいた。当初、韓国においても「代表なければ課税なし」という根拠で反対する意見も出された。それは米国がソウルの意思を反映していない合意を締結し、請求書を韓国と日本に回したという主張であった。韓国自身の国家安全保障に直接影響する交渉から外されたままであることに対する不満は、金泳三大統領によってジュネーヴ合意枠組みへの部分的な批判として公に表明された。なぜならば、韓国政府は、米韓両国政府の支持のもとで始まった一九九三年から九四年にかけてのジュネーヴ交渉の過程において、北朝鮮に対する交渉戦略の確立のために米国と緊密に協力していたからである。⁽³⁾

北朝鮮の核兵器計画を阻止するためのジュネーヴ合意枠組み交渉はクリントン政権の主要な成果であると評価されてきている。そして、同政権は米国の朝鮮半島政策の基盤として同合意を守るために多大な努力を行ってきた。

しかし、ジュネーブ合意枠組みはそれのみでは米国の政策の基盤としては不十分である。なぜならば、北朝鮮において軽水炉を建設するためには、南北朝鮮のあいだの現実的な協調と緊張緩和が必要だからである。合意枠組みの存続を保証するためには、南北朝鮮のあいだの永続的な平和的条件の確立に結びつく機構を明確にする必要があった。

四者会談の提案

クリントン政権は、より広範囲にわたる情勢の安定化、そして合意枠組みの実施を進展させられるような雰囲気を作成するために四者会談の提案を支持した。それはクリントン政権の北朝鮮政策のもう一つの柱であった。一九九六年四月にクリントン大統領と金泳三大統領が共同で行った四者会談の提案の目的は、朝鮮の休戦協定に替わって暫定的な平和機構を設置し、南北朝鮮間の敵対的状态の終息につながるような信頼醸成措置について話し合うことであった。

(南北朝鮮、米国、中華人民共和国を含む)四者会談の提案に対して北朝鮮当局者は慎重な反応を示し、当初は提案の具体的な内容や目的について、より詳細な説明を要請した。四者会談提案発表から数ヶ月のうちに、ワシントンを訪問したある北朝鮮人は、同提案は綺麗に包装されたプレゼントであるが、その内容が分かるまでは提案の長所について評価することは不可能であると述べた。米韓両国は北朝鮮当局者に対して提案の具体的な内容をさらに詳細に説明するための共同説明会を提案した。四者会談提案に関する一連の三者予備会談で、北朝鮮高官は食料援助を要求し、そのような援助が用意されれば、かれらは四者会談に参加することを前向きに検討することを示唆した。

米国は食料援助と北朝鮮の会談参加とのあいだで政治的にリンケージさせるいかなる試みにも抵抗したが、世界食糧計画を通じての人道援助を提供し続け、一九九七年十二月について北朝鮮は、中国の参加を含めた四者会談の第一回会合に参加することに合意した。その後、一九九八年三月および十月にさらに二回目の会談が開催された。これらの会談では、議論が手続き問題に集中した。たしかに、信頼醸成措置と休戦協定の終結を討議するために、実務レベルの小委員会が二つ設置されることで合意したものの、四者会談の実質的な議題の討議に進展は未だにみられない。

これまでの四者会談の進展が思わしくなくにもかかわらず、信頼醸成措置や軍縮を進め、何十年間にわたって未解決の状態にある敵対関係を終わらせるための交渉が行われないう限り、現在の南北朝鮮間に存在する敵対状況を改善することは不可能であるという認識の点では広く一致している。四者会談は、もし北朝鮮が米韓両国との和解の方向へと進む意思が本当にあるならば、そのような討議の場を提供するものである。しかし、一部の専門家は、北朝鮮が米韓両国との敵対関係と対決姿勢を放棄する余裕はないとみている。なぜならば、外部世界の正確な情報が北朝鮮社会により深く浸透するにつれて、自らの政権に対する国内的支持が減少することを懸念しているからである。南北朝鮮の対峙構造のいかなる変化も朝鮮半島の政治、安全保障、経済的な状況を完全に変え、そのような変化の結果として大混乱と、勝者と敗者のあいだでの大幅な変動を招く可能性がある。

米国の朝鮮半島政策の現況―転換期？

一九九八年夏に起きた一連の事件によって、米国の現在の北朝鮮政策であるエンゲージメント（関与政策）の方向性が維持できるのか、あるいは修正されるべきかが問題になった。米国の北朝鮮政策の方向性をめぐる議論の性

格に今まで影響を及ぼしてきた基本的要素は、四つある。それらの各々は、二つの新しい情勢の変化によって刺激を受けてきている。しかも、その新しい展開は、北朝鮮の意図、能力、および脅威になりうる能力に関する認識にも影響を与えるわけである。第一に、情報探査衛星によって、北朝鮮は、新しく、秘密の原子炉施設を準備中であることが明らかになり、ジュネーヴ合意枠組みを遵守する意思があるのかどうかについて疑問が生じた。第二に、北朝鮮は、人工衛星を搭載した三段階ロケットを試射したことにより、大陸間弾道弾（ICBM）の開発および最終的な配備にとって鍵となる、複雑な多段式プロセスを管理する能力を北朝鮮が保有していたことが示された。それらのICBMは、いずれ米国に対する直接的脅威になりうるものである。こうした二つの新しい情勢変化のなかで、米国の朝鮮半島政策の内容および方向性に影響を及ぼす四つの要素について分析することが重要である。

1、核疑惑施設に関する現在の米朝対話

一九九八年八月十七日、ニューヨーク・タイムス紙はクリントン政権が北朝鮮の地下核疑惑施設を綿密に分析していたことを最初に報道した。しかし、当施設は少なくとも一九九八年の初頭から政権内部での分析の対象となり、情報機関のなかでも論議されていた。一九九六年に疑惑施設付近で取得した物的証拠を通じて、韓国の情報当局が米国に分析を促したものと伝えられている。

一九九八年の八月末から九月初めにかけてニューヨークで行われた米朝交渉において、チャールズ・カートマン朝鮮半島和平担当特使は金桂寛外務次官に初めて同問題を提起した。当時、金桂寛外務次官は、ニューヨーク・タイムス紙で報じられている施設は「民間施設」であり、米国が代償を払う用意があるならば査察は可能であろうと述べた。しかし、ニューヨーク・タイムス紙が報じた施設の位置が不正確であったため、査察を許容するという金

桂寛外務次官の約束の意味は複雑になった。たとえ米国当局が代償を払うことは論外であると考えていたとしてもである。さらに十一月初めに、国民会議（韓国与党）の議員が、米韓両国は北朝鮮の泰川郡付近で人工の湖と島の建設および三千ボルトの高圧電線が設置されたことを確認したという秘密情報を漏らした。⁽⁴⁾その後、ジュネーヴの四者会談におけるカートマン特使と金桂寛次官との接触を通じて、査察条件を話し合うための最初の交渉を十一月十六日から十八日まで平壤で開くことに合意した。ところで、その査察とは、北朝鮮が合意枠組みを遵守しているかどうかを確認するためのものであった。

十一月十九日にカートマン特使は平壤からソウルへ戻ったが、記者会見においてつぎのように述べたのである。すなわち、米国政府が、北朝鮮の以前の核開発計画の現場である寧辺の北東四〇kmに位置する金昌里において核開発の動きに関する「注目に値する証拠(compelling evidence)」を収集した。⁽⁵⁾米国政府は、北朝鮮に新たな核施設を建設させないよう、徹底した検証を可能にする査察制度を要求している。北朝鮮当局は、疑惑施設へのアクセスの見返りとして巨額の補償金を要求するとともに、一回限りの査察を提案した。今回の交渉は、ニューヨークの米朝外交チャンネルを通じて時期が決定され、ワシントンで行われる予定である、ということだった。

二日後のクリントン大統領と金大中大統領の共同記者会見で、クリントン大統領は合意枠組みを擁護したが、北朝鮮が合意事項を遵守しなければ放棄されるかもしれないことを認めた。「合意枠組みはうまく機能してきた。ジュネーヴ合意がなければ、北朝鮮は現在までに核兵器を製造するために相当の量のプルトニウムを生産していたであろう。フォーラムを通じて、われわれは、ミサイル、テロ、四者会談など、北朝鮮に関する他の問題についても対処できる。……私と金大統領は北朝鮮に対するエンゲージメント（関与）政策を変更するつもりはない。」また、北朝鮮はエンゲージメント政策の変更を求めべきではない、とクリントン大統領は述べた。⁽⁶⁾

もし北朝鮮が核疑惑施設の査察に応じなかったり、あるいは実際にジュネーブ合意枠組みに違反していた場合(あるいは北朝鮮がさらにテポドン・ミサイルを発射した場合)、米国と北朝鮮は対決の方向に進むことになるであろう(それは、一九九四年夏にジミー・カーター元大統領が介入し、金日成との合意を達成したときと同様である)。対決状態が再燃した場合、北朝鮮に対する不満と不信のために、交渉によって得られたいかなる合意をもつてしても、そのような対立の軍事化を阻止しうる可能性は低くなるであろう。

2、クリントン政権の朝鮮政策に対する議会の挑戦

核疑惑施設問題を解決するために米国政府が北朝鮮との交渉を促進したのは、合意枠組みの内容を実行する主要な機構であるKEDOの予算に対して一連の条件が課されたためである。クリントン政権が、一九九七年の重油提供を継続するために必要な資金を得る際、それがたとえ少額であっても困難をきわめたことは周知のとおりである。毎年、北朝鮮に提供される五〇万トンの重油は年間約六五〇〇万ドルの費用がかかり、米国政府はその義務遂行のための資金は朝鮮における核不拡散体制を支援する世界のさまざまな機関や団体から得られると、当初は考えていた。しかし、そのような試みは失敗し、重油提供のための資金が欠如した結果、KEDOはその借り入れ能力の限界に達していた。一九九八年を通して、クリントン政権は、約束量と実際の輸送量の格差を縮めるために、大統領が有するウェーバー権限を行使し、大統領の自由裁量予算の五千万ドルから一五〇〇万ドルの資金を割り当てたが、十一月半ば現在では一九九八年に約束された五十五万トンのうち三十九万トンしか提供されておらず、十五万トンの不足量を埋めるための資金は依然としてない。その格差を埋めるためにさらに自由裁量資金が割り当てられることが予想される。⁽⁷⁾

一九九八年の不足分が残ったまま、議会の一九九九年会計年度歳出予算に課された条件はさらに厄介な問題である。議会はKEDOの活動のために、三月一日および六月一日以降に使用可能になる三五〇〇万ドルの支出を認可したが、それには大統領が以下について証明することが条件として課せられた。それらは、①朝鮮民主主義人民共和国が朝鮮半島非核化共同宣言を実施し、南北対話を進めること、②北朝鮮が黒鉛原子炉から採取した使用済み燃料棒の密封と安全な貯蔵に完全に協力していること、③北朝鮮が米国の援助を意図した目的以外に流用していないこと、④弾道ミサイル交渉に関する米朝交渉に進展があること、である。さらに、同法律によつて、政府の北朝鮮政策に関する省庁間の再検討を行うために政府による北朝鮮政策調整官の任命を義務づけたのである。

ある議会スタッフによれば、KEDO資金に課せられた条件の実質的な効果は「もし議会自身で政策を葬った場合にその責任に対する逆襲を回避しながら、政府に自らの政策に対する責任を取るよう強制する」ことである⁽⁹⁾。多くの議員は、合意枠組みは北朝鮮の悪行に逆に報酬を与えているという理由で、合意枠組みと政府の実行の仕方に対してかなり不満を抱いている。しかし、代替政策が欠如しているなかで、議会はかれらが合意枠組みを葬った場合に発生するかもしれない緊張の高まりを引き起こした責任を取るとするつもりはないのである。

3、朝鮮半島政策再検討のための特別調整官の任命

政府は朝鮮政策のための上級特別調整官の任命に抵抗してきたが、九月末にそのような再検討に応じなければならなくなった。十月初め以来、ウィリアム・ペリー博士が任命されるという噂が流れていたが、一九九八年十一月十二日にペリー氏は実際に「朝鮮政策のための上級特別調整官」に任命され、ウエンディー・シャーマン國務省参事官が補佐役となった⁽¹⁰⁾。

ウィリアム・ペリー前国防長官は一九九四年の北朝鮮との対決に全面的に関与し、クリントン政権の元メンバーであるため、政権に対して友好的であると考えられているかもしれない。しかしながら、政権内にはかれの役割を政策の再検討に限定し、北朝鮮との交渉に従事したり、チャールズ・カートマン特使の役割に取って代わるものにならないよう働きかけている者もいる。ペリー博士はパロ・アルト市とワシントンD・Cからの支援を受け、シャリカシヴィリ前統合参謀本部議長とアシュトン・カーター前国防次官(核不拡散問題〔counter proliferation〕担当)——両氏は第一期クリントン政権時代のペリー国防長官の同僚であった——らに政策再検討のプロセスに参加するよう要請したと伝えられている。さらに、北朝鮮における核疑惑施設建設の発覚と大陸間弾道ミサイルに応用可能な三段階式ロケットの発射によって新たな状況が生まれ、包括的な政策の再検討が行われるに相応しい時期になった。

ペリー博士による政策の再検討は、おそらく主として二つの目標に集中するであろう。第一に、政府の北朝鮮政策が健全な状態で実施されていることを議会に示すため、政策の再検討が超党派で行われることを保障することである。第二に、同盟の運営を強化することである。そこには、ワシントン、東京、そしてソウルのあいだの政策の優先事項の相違を一致させ、格差や誤解を解消するために、共同のアプローチをとることも含まれよう。ペリー氏は現時点で北朝鮮との交渉に従事することは期待されておらず、またかれが政策実施過程に大幅に介入する蓋然性は低い。しかし、米国の一貫した政策目標の実施のために、超党派の基盤を修復させ、ソウルと東京との同盟運営を強化することは、それ自体が政策実施過程を成功に導く重要な要素であり、実質的な貢献となろう。そのようなプロセスの利点は、大統領選挙がらみの不安定な政治状況から政策の再検討の結果を隔離できる可能性を有していることにある。なぜならば、この問題は、一九九九年後半から大統領選挙戦で対立候補者間の政治論争の的になる

ことが予想されるからである。

4、米国のイラク政策の北朝鮮情勢に対する影響

最後に、北朝鮮に対する米国の政策目標は、幾つかの理由により、政府のイラクに対する核不拡散政策の実施状況に影響される。

第一に、イラクは核不拡散政策のターゲットとして従来から北朝鮮よりも優先順位が高かった。サダム・フセインは国連の査察体制に応じないことで、米国政府の忍耐の限界を試そうとしている。したがって、フセインとの衝突はより頻繁に起こり、その蓋然性も高い。イラクが注目を浴び続けている限り、北朝鮮への注意は散漫になる。同時に、米国政府が核不拡散の目標を達成するために、どの程度、北朝鮮と対決する意思があるかどうかの明確な指標を平壤に提供することになっている。

第二に、北朝鮮はイラク以上に困難なターゲットであると、一般に認識されている。米国政府が核不拡散という目標を遂行するためにイラクは軍事目標として厄介な存在でありつづける限り、北朝鮮への対応ははるかに複雑である。なぜならば、現在、北朝鮮には広範囲にわたる地下施設の建設が行われており、ソウルおよび在韓米軍に対して潜在的な脅威を与える能力を有しているからである。さらに、同盟国である韓国および日本は、最終的手段以外は、北朝鮮に対する強制行動を支持する可能性はきわめて低いからである。したがって、イラク情勢と比べて、米国政府が北朝鮮に対して強圧的な外交を展開する可能性は低い。

第三に、イラクは戦争では敗れたものの、米国の核不拡散政策の遂行には抵抗しつづけている。北朝鮮は主権を執拗に守ろうとする国家として、イラクも認めないような譲歩を行う可能性は低いであろう。したがって、北朝鮮

が核不拡散政策に応じるか否かという点からすれば、米国政府はイラクよりも多くのことは期待できないであろう。北朝鮮とイラクとの間の大きな違いは、北朝鮮における核拡散問題を解決するために米朝双方が認めた合意枠組みが存在することである。たしかに、北朝鮮が合意枠組みを遵守しないことはその実施に障害となるが、それは自発的に合意されたものであり、北朝鮮の行動を測るための判断基準を提供することにもなる。したがって、北朝鮮との軍事衝突が起こる前に、合意枠組みに戻ろうとしてさらなる交渉と合意が行われる余地が考えられよう。

結論

クリントン政権の政策は幾つかの方面から非難・攻撃にあっている。米国議会では合意枠組みに対する不信感が広がっている。ところが、米国が合意枠組みに基づくコミットメントを維持するためにはリーダーシップを発揮する必要があるものの、議会の不信感によってその能力が削がれる可能性がある。同時に、北朝鮮の行動が合意枠組みに違反する虞が現実味を帯びつつあり、近い将来に対立がエスカレートする可能性が高まっている。

同時に、ワシントン、東京、そしてソウルは、北朝鮮との関係において各々異なった優先事項を有している。ここ数ヶ月間、韓国の優先事項は、北朝鮮との交流と協力を通じての「建設的関与」であり、金正日と鄭周永・現代名誉会長とともに公の場に姿をみせるという前例のない出来事が起こった。このことに活気づけられた現代グループの観光事業が示すように、民間の経済取引も奨励されている。日本の政策目標は、北朝鮮のロケット発射への対応に集中している。(テポドン)ロケットの発射は、それを応用して、新たな脅威となるミサイルの開発が可能であることを実証した。もしこれが実現すれば、日本全土を危険にさらすことができるのである。そして、米国の最優先事項は、ジュネーヴ合意枠組みのもとで北朝鮮が核兵器開発を停止することを約束したが、それを実際に遵守し

ているかどうかを査察することにある。これら政策に関する異なった優先事項は、北朝鮮に対する共同の外交戦略として、可能な限り、優先順位を調整し、一致させる必要がある。

KEDOは、米日韓三ヶ国が北朝鮮に対して、一致協力して対処しうる唯一の政策手段である。たしかに、費用分担をめぐる交渉では困難が伴っているし、北朝鮮の攻撃的な行動により度々妨害を受けている。そうした実施していくうえでのさまざまな困難にかかわらず、この国際的機構は北朝鮮に対処する唯一の有効な方策として日韓両国から不承不承ながらも支持されてきた。また、それは、一九九四年の金日成死去後、南北朝鮮が正式な対話を行う際の唯一の有効なチャンネルとなっている。日韓両国は、今まで合意枠組みに消極的であり、不信感を抱いているものの、皮肉にも、今回の危機によって積極的に支持する姿勢に変わり、合意枠組みを新たな対立状況にとって代わる唯一の方策として評価するようになったのである。しかしながら、ソウルまたはワシントンのいずれかが合意枠組みに価値を認めなくなった場合、それは危険にさらされるかもしれない。

こうした転換期において、次のような問題が問われている。第一に、米朝両国が合意枠組みを満足した形で遵守できるか、それとも対立状況に戻るかという問題がある。第二に、北朝鮮の核開発計画に関する新たな疑惑を処理しないしは解決できるかどうか、クリントン政権が推し進めている核不拡散体制の方向性にとって試金石となるであろう。第三に、北朝鮮問題は、米国の議会と政府が超党派の外交政策を実施するにあたって、協調できるかどうかのテストケースとなる。これらの問題に決定的な影響を及ぼす要因は、二つある。一つは、米朝間の外交が潜在的な紛争を解決するために有効性を発揮しうるかどうかである。もう一つは、特別調整官が米国議会および日韓両同盟国からの支持を取り付けて、米国の一貫した北朝鮮政策を追求するための基盤を造り上げることができかどうかである。

註

- (一) Ambassador James T. Laney, “North and South Korea: Beyond Deterrence,” Speech delivered to Asia Society Conference, May 11, 1998.
- (二) 韓米関係の進展と懸念の解消を促進する役割 Lee Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy With North Korea*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998, 200頁以下を参照。
- (三) 小宮隆史 ‘ Scott Snyder, “North Korea’s Nuclear Program: The Role of Incentives in Preventing Deadly Conflict,” in David Cortright, ed., *The Price of Peace: Incentives and International Conflict Prevention*, Rowman & Littlefield, 1997, pp.55-81.
- (四) “US, ROK Believe DPRK Building Nuclear Facilities,” *Chunggang Ilbo* in Korean 20 Nov.1998, p.3 (from FBIS Ref.no.SK2011092398).
- (五) Transcript of Press Conference by U.S.Special Envoy for the Korean Peace Talks, Ambassador Charles Kartman, Korean Ministry of Foreign Affairs and Trade, Nov. 19,1998.
- (六) Lee Chang-sup, “Kim, Clinton Warn NK on Nuclear Issue,” *Korea Times* (Internet Edition), Nov.21,1998.
- (七) 国防総省高官とのインタビュー、一九九八年十一月十七日。
- (八) House-Senate Conference Report for HR4328, “Sec.582: Korean Peninsula Energy Development Organization”(Omnibus Appropriation Bill), Oct.19,1998.

(9) 議会スタッフとのインタビュー、一九九八年九月十五日。

(10) Thomas W. Lippman, "Perry May Be Named To Salvage Pact with North Korea," *Washington Post*, Oct. 4, 1998; Department of State Press Release, "Dr. William Perry Named North Korea Policy Coordinator," Nov. 12, 1998.