

北朝鮮の政治的行動と米国の対北朝鮮政策の変容

——クリントン政権と W・ブッシュ政権を中心に——

青山 芽生
(宮岡研究会 4 年)

はじめに

I 問題提起とアプローチ

- 1 米国の対北朝鮮政策の概要
- 2 先行研究の批判的考察
- 3 研究構想

II 事例研究 1 ——クリントン政権 (1993年～2001年)

- 1 クリントン政権の対外政策の概要
- 2 クリントン政権下における対北朝鮮政策の変容 (従属変数)
- 3 クリントン政権下における北朝鮮の政治的行動 (独立変数)

III 事例研究 2 ——W・ブッシュ政権 (2001年～2009年)

- 1 W・ブッシュ政権の対外政策の概要
- 2 W・ブッシュ政権下における対北朝鮮政策の変容 (従属変数)
- 3 W・ブッシュ政権下における北朝鮮の政治的行動 (独立変数)

おわりに

はじめに

冷戦終結後の国際政治環境が大きく変化し始めた時期に、北朝鮮問題に取り組んだクリントン政権の功績は大きい。特に1994年10月に採決されたジュネーブ米朝基本合意は、これまでの米朝関係を鑑みれば想像もつかない、歴史に残る出来事である。この合意の成果は核不拡散の範疇に留まらず、北朝鮮に対する関与の分野において道を切り開き、外交交渉を新たなレベルへ引き上げたと評価されて

いる¹⁾。

クリントン政権以前の米国の対北朝鮮政策は、長年の緊張関係からくる無視や強硬といった策をとっており、具体性に欠けていた。しかし、クリントン政権を機に、北朝鮮に対して国単位の政策が講じられるようになったのである。2018年6月にトランプ大統領と金正恩総書記による、史上初の米朝首脳会談がなされたことは記憶に新しい。この会談は、歴史が生んだ緊張状態や敵対関係を克服するための第一歩となり、両首脳は「新たな米朝関係の樹立」を宣言するに至った²⁾。今日の米朝関係においてこのような進展が見られることも、クリントン政権時代の成果があつたことであると考ええる。

本論文では、米国の対北朝鮮政策の転換期となったクリントン政権時代とその後のW・ブッシュ政権を中心に、その変容に着目したい。クリントン政権は、なぜこれまでの米国の政策から一変した北朝鮮政策を講じたのかという疑問が浮かび上がるためである。そして、その疑問を解決する中で、北朝鮮に大きく関与する米国の、対北朝鮮政策の動向や変化要因を探ることは、今日の北朝鮮をめぐる外交にとっても有意義であると考ええる。

クリントン政権の北朝鮮政策の変容過程を分析し、その変化要因を論考した先行研究がある。当論文では、対北朝鮮政策は米国の国内政治の延長線にあるとし、変化の要因として政策決定過程や議会での対立といった対内的要因が主に挙げられており、対外的要因は重要視されていなかった。また、当論文はクリントン政権に焦点を当てており、その後の米国の政権の対北朝鮮政策との連続性は見出せていない。その後の動向を見ることで、対北朝鮮政策の変化要因を包括的に捉えることができると考える。この先行研究を批判的に考察し、本論文では「クリントン政権以降の米国の対北朝鮮政策は、北朝鮮の政治的行動が主たる要因となって変化していった」という主張を検証したい。

変容過程と変化の要因を分析すべく、二つの事例を取り上げた。クリントン政権時代(1993年~2001年)と、W・ブッシュ政権(以下、ブッシュ政権)時代(2001年~2009年)の北朝鮮政策についてである。この二つの政権における安全保障戦略や基本的な外交方針を参考にしながら対北朝鮮政策の変容を分析し、変容過程における北朝鮮との関わりを検討することで立証していく。

最後に、この論文の構成について言及する。第I章では、研究テーマの概要を説明した後、先行研究の批判的考察を行い、問いを抽出した上で、本論文の仮説を提示する。そして仮説を検証するための独立変数と従属変数の概念を定義する。

第Ⅱ章では、クリントン政権期の事例研究を、第Ⅲ章では、ブッシュ政権期の事例研究を行い、仮説の妥当性を検証する。最後に本論文のまとめに代えた仮説の評価と含意を提示する。

I 問題提起とアプローチ

本章では、クリントン政権の対北朝鮮政策に関する先行研究の批評と問題提起を行い、本論文における研究上の仮説とアプローチを設定する。第1節では、研究テーマである米国の対北朝鮮政策について記述する。第2節では、先行研究を批評し、問題提起を行う。第3節では、本論文における仮説と研究方法を設定する。

1 米国の対北朝鮮政策の概要

米国と北朝鮮の関係は、1945年に朝鮮半島が分断されるという形に始まった北朝鮮の建国当初から続く。カミングス (Bruce Cumings) が、「北緯38度線上にそれまで誰も見たことがなかった一本の境界線を刻み付けて以来、われわれは危険で果てしなく、続けたところで何の実りもない、不恰好な抱擁を北朝鮮と交わしたまま一歩も動けない状況に陥ってしまった」と米朝関係を比喻するように、歴史的に両者は相容れない敵対関係にあるとされてきた³⁾。

国際理論において、国家間のこういった緊張は一つに「不確実性による国家間の不信」、もう一つに「国家行動における動機」が要因となって生じるとされている⁴⁾。北朝鮮との関係においては特に前者が重要な要因となる。米国の北朝鮮に対する否定的なイメージが、緊張要因となる「国家間の不信」へと繋がっているからだ。

イデオロギーを固守しながら攻撃的であり、常軌を逸脱している、といった北朝鮮をめぐるステレオタイプを米国は持ち続けてきた。そもそも、北朝鮮の政治体系は米国の価値観やイデオロギーとは正反対のものであり、主体思想に基づく独裁体制である。軍事的にも経済的にも相容れることがなく、米国には北朝鮮という一国に対する国家的関心がなかったとされる。加えて、1950年の朝鮮戦争に米国が参戦し、東アジアに冷戦の対立を確立させたことを契機として両国は敵対関係を継続させてきた。スパイ活動、拉致、要人暗殺未遂やテロ等の事件を通して、米国内では北朝鮮に対する否定的なイメージが共有されていった。

こうした歴史的、伝統的な背景から、米国は北朝鮮に対し、いわゆる「封じ込め政策」や「無視・強硬政策」といった対外政策を長年とってきた。国交を結ばず、主要国際機関への北朝鮮の加盟を徹底して阻んだ。加えて、伝統的な安全保障面では、米韓同盟を基軸とした北朝鮮の封じ込めが行われた。韓国に米軍を駐在させることで、南北朝鮮間における軍事力均衡を維持し、朝鮮半島の安定ひいては東アジアの安定を図ることを目的としていた。この方針は当時も現在も基本的に変わっていないが、当時との大きな相違点は、北朝鮮が核兵器を保有したことによって脅威が生じたことである。

クリントン政権の間、米国の東アジア安全保障戦略は変化した。当初は、前ブッシュ政権への経済政策批判に始まり、国内政治に左右されながら経済政策に力を入れていた。そうした中で、徐々にアジア太平洋のプレゼンスが高まってゆき、1995年には具体的な政策として「東アジア地域に関する米国安全保障戦略」(以下、ナイレポート)が講じられた。ナイレポートにおいては、アジア太平洋地域の成長の重要性と、当地域における米国の役割の重要性が言及されており、クリントン政権の外交基本方針としては「拡大・関与政策」が挙げられている。「拡大」は、伝統的な同盟と友好を超えていくことを示し、「関与」は、同盟と友好の近代化と強化を示している⁵⁾。

対北朝鮮政策も例外でなく、1990年代以降変化し始めた。詳しくはⅡ章で言及するが、米朝間の直接対話が行われ、1994年には「ジュネーブ米朝基本合意」(以下、枠組み合意)という歴史上はじめての両者間の合意に署名がなされた。この出来事に代表されるように、クリントン政権下における対北朝鮮外交の功績は大きく、後の政権への「遺産」となった⁶⁾。これまで伝統的にとられてきた「無視・強硬政策」から、いわゆる「拡大・関与政策」へとシフトしていったのである。

2 先行研究の批判的考察

米国の対北朝鮮政策に関する先行研究として、張済国著「クリントン政権の北朝鮮政策——その変容過程を中心に」(2001年)を取り上げる⁷⁾。張は、クリントン政権下での対北朝鮮政策は、北朝鮮に対して長年とり続けていた「無視・強硬政策」から、北朝鮮と宥和的に交渉を図る「拡大・関与政策」へと変化していったと主張している。この主張のために、筆者は当論文においてその変容過程に影響した要因を以下の通り分析している。

第一に、政策決定者のスタイル及び従来の北朝鮮に対する国単位の政策が不在

していたことが挙げられる。クリントン政権発足後、北朝鮮問題に接する際に核拡散防止というグローバルな目標のみに着目する方向性となった。政権の政策基調自体が理想主義に立脚したグローバルな視点を持つものであったため、北朝鮮に対しても例外なくその傾向が適用されたのである。また、クリントン大統領自身の対外問題への関心が低く、そのことが政策決定チームの無力化に繋がった。その結果、当初北朝鮮という国に対する「国単位の政策」が存在しなかった。

第二に、強硬派上層部の空白に下層レベルの穏健派が参入したことである。政権交代後、高官レベルの対外政策担当者の任命と承認が遅延した関係で空席状態が続いていた。そのため、北朝鮮問題に関しては下位の政策担当者の役割が大きくなったのである。結果的に、穏健派が行動出来る隙間が提供されたことによって対北朝鮮政策自体が穏健的姿勢となり、米朝会談にもこぎ着けることができたのは歴史的にも進歩である。

第三に、クリントン政権が重要視していた枠組み合意が国内政治に利用されたことである。議会の共和党勢力によるクリントン政権非難が始まってからというもの、南北の和解や対話への関心は弱まり、むしろそれを利用して議会は政権を揺るがそうとしていた。その結果、核ミサイル問題等の根本的な解決には至らず、国内政治に帰結することとなった。

第四に、攻撃的な金泳三政権と、それに続く協力的な金大中政権の存在である。クリントン政権は極端に異なる二つの韓国政権を経験した。金泳三政権の強硬路線はクリントン政権にとって弊害となったが、四者会談を開くことによって事態を収束させた。その後の金大中政権は太陽政策をはじめとする穏健路線であったため、クリントン政権の包容政策は支援され、強硬派の理論的根拠を弱くするに至った。

当論文は、クリントン政権樹立にもかかわらず、政策内容だけでなく決定過程にも踏み込み、対北朝鮮政策の形成と変容を立体的に検証している。分析の結果、以上の要因により政権の対北朝鮮政策は変容したと結論付けている。

さて、この論文には二つの疑問がある。第一に、国内の政治決定過程により重点的に焦点を当てた結果、北朝鮮政策の変容要因を対内的要因に帰結させていることである。対外的なファクターとして韓国政権については変化要因としてよく言及されているが、当事者である北朝鮮の動向についての検証や中国やロシア等、冷戦後の米国に影響を与えたファクターとの関係性について、検証の余地があると考えられる。第二に、米国の対北朝鮮政策としての連続性は見出せていない。クリ

ントン政権下における対北朝鮮政策の変容過程の分析が当論文の趣旨ではあるが、当政権がもたらした大きな変化を踏まえ、米国の対北朝鮮政策を包括的に捉えるべきであると考え。他政権の分析を通じて、政策の方針や政策基調の共通点・相違点を見出すことで包括的に捉えることができると考える。

以上二つの疑問のうち、本研究では、特に前者の対北朝鮮政策の変化要因に着目し、「クリントン政権とW・ブッシュ政権の米国の対北朝鮮政策は、なぜ変化していったのか。」を研究の問いとして設定する。

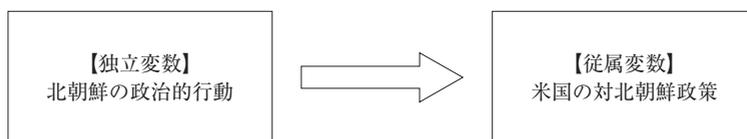
3 研究構想

本節では、前節で設定した問いに関する理論を提示し、次にこの論文における仮説と研究方法を明示する。アリソン (Graham Allison) は対外政策の決定過程について三つのモデルを提唱している⁸⁾。一つ目は「合理的行為者モデル」であり、対外政策は「選択としての政府の行為」であるというものである。最も単純化されたモデルであり、各国が行為者として合理的であることを前提としている。二つ目は「組織過程モデル」であり、対外政策は「組織的出力としての政府の行為」であるというものである。合理的な選択ではなく、官僚や省庁がルーティーンとして政策決定をすることを前提としている。三つ目は「官僚政治モデル」であり、対外政策は、「政治的な派生結果としての政府行動」であるというものである。合理的選択やルーティーンではなく、個人の地位・パーソナリティや個人間の交渉による政治過程を前提としている。アリソンは、国家は一枚岩ではないため、問題をより効果的に分析すべく、「組織過程」や「官僚政治」という要因にも注目する必要があると主張している。一つの事象に対しても以上の三つのモデルのような異なる概念レンズを用いると、重要視すべき側面が異なってくるといえる。

次に、前節で設定した問いに対し、上記で提示した理論を参考にしながら仮説を提起したい。先述した通り先行研究では、対北朝鮮政策の決定過程のうち国内政治に焦点を当てており、「無視・強硬」から「拡大・関与」へと変化した要因としては内的要因が重要視されている。アリソンの三つのモデルでいうところの「官僚政治モデル」に当てはまり、クリントン大統領個人の方針や議会の政権批判等の政治的駆け引きが分析単位となっている。しかしながら、「官僚政治」はあくまで補完的な要因であり、国家を「単一の行為主体」としてみなした上での検討も必要であると考え。

よって本研究では「合理的行為者モデル」に基づいて、対北朝鮮政策を分析し

図1 仮説のアローダイアグラム



出所：筆者作成。

たい。米国を合理的な行動をとる「単一の行為主体」とみなし、当事国である北朝鮮が起こす行動に対して自国の利益が最大限になるように政策を決定し、北朝鮮との関係性の中に政策過程があるとする。そこで、「クリントン政権以降の米国の対北朝鮮政策は、北朝鮮の政治的行動が主たる要因となって変化していった」という仮説を提起する。

独立変数は「北朝鮮の政治的行動」とし、従属変数は「米国の対北朝鮮政策」とする。仮説を踏まえ、独立変数と従属変数の概念の定義を行う。まず独立変数の「北朝鮮の政治的行動」とは、北朝鮮の意志が何らかの形で見える行動を示す。特に、北朝鮮政府の安全保障戦略等の一次資料に辿り着くことは困難であるため、米国に向けてとられた対外的な行動や核実験等の米国の脅威となる行動を北朝鮮の政治的行動と捉える。そして、従属変数の「米国の対北朝鮮政策」は、北朝鮮という国の捉え方や彼らに対する態度等、政策の前段階も包括的に捉えるものとする。

以上の仮説について本稿では事例研究によって検証する。事例として第Ⅱ章ではクリントン政権の対北朝鮮政策（1993年～2001年）を、第Ⅲ章ではブッシュ政権の対北朝鮮政策（2001年～2009年）を扱う。これら二つの事例における対北朝鮮政策の変容とその時期の北朝鮮の動向について検討することは仮説の立証に有効であると考えられる。

これらの事例研究について、本稿では資料として National Security Study (NSS) 等の米政府の安全保障戦略に関する一次資料や、北朝鮮の動向に関する先行研究等を中心に扱う。

II 事例研究1——クリントン政権（1993年～2001年）

本章では、クリントン政権を事例として対北朝鮮政策の分析をする。第1節においては、クリントン政権の基本的な対外政策方針を説明する。第2節においては、従属変数である「対北朝鮮政策」の変化を分析する。第3節では、独立変数である「北朝鮮の政治的行動」を検討し、第2節で分析した北朝鮮政策との関係性について述べる。

1 クリントン政権の対外政策の概要

クリントン政権は冷戦終結後初の米政権であり、その対外政策の方針は当時の国際社会では注目に値するものであった。その対外政策の基調としては、理想主義に基づいたグローバル問題の解決に焦点を当てるといったものがあつた。クリントン政権は民主党の自由主義的世界観を基盤としており、それらを政策に反映する気質を持っている。故に、国際経済、人権、環境のような国家という単位を超えた関心事を強調するような政策が立てられていたのである。具体的な対外政策を掲げる上で特に重要視された事柄は、「経済優先安全保障」、「兵器拡散防止」、「自由主義的価値の追求」の3本柱である⁹⁾。

第一に、経済優先安全保障とは、軍事・政治的安全保障と区別されるもので、米国が経済をもってして世界での指導力を発揮するという安全保障の形態である。そもそも、クリントン政権が最も重要視していたものは、米国経済の再構築であつた。米国の経済水準がたとえ落ちていたとしても、リーダーシップをとるべきは米国だとするのが世界の見方であつた¹⁰⁾。第二次世界大戦後、徐々に衰退している米国経済を立て直すことは、ポスト冷戦時代において米国が世界のイニシアチブを握るのに不可欠であつたのである。

最も、経済再建という政策は国内政治に帰するものであり、クリントン政権の対外問題に対する関心度は、歴代政権と比較してとても低かつた。ソ連との二項対立の時代が終わり、米国にとって安全保障上の脅威が少なくなったという認識が根付いており、対外問題、特に安全保障問題は経済再建の二の次になっていたのである。そうした中で、国内経済の水準を上げるためには、世界に開かれた市場が必要であるという考えに基づいて「経済優先安全保障」の概念が生まれた。クリントン政権発足以降、北米自由貿易協定の議会承認、アジア太平洋経済協力閣僚

会議、関税貿易一般協定等の貿易交渉等が積極的に行われていることを見ても、経済重視の姿勢が伺える。「経済優先安全保障」は経済の再構築という国内問題の延長線上にあった対外政策であるといえる。

第二に、兵器拡散防止である。これについては、前ブッシュ政権の末期から掲げられていた政策で、国際社会における核・化学・生物兵器等（WMD）への脅威が増したことによって講じられた。兵器不拡散の認識が強まった契機としては、湾岸戦争と冷戦終結が挙げられる¹¹⁾。湾岸戦争におけるイラクのクウェート侵攻によって、「ならず者国家」に対する脅威が国際的に高まった。その後冷戦が終結してからは、変革志向を持った彼らが、新たな主要脅威であるとする見方が一般的となったのである。クリントン政権としても、冷戦時の脅威はないもののWMD 拡散の恐れは逆に高くなっているとの認識を持っており、非拡散を実現するための努力が必要だとした。

第三に、自由主義的価値の追求とは、人道主義、人権、民主化といった理想主義的な考えに基づいた対外政策の柱である。パワーをもってして追求する従来の保守的認識とは異なり、相対的に進歩した認識とされる。クリントン政権初期の実際の展開としては、1993年にソマリア内戦に軍事介入し、1994年から95年にかけてはハイチ内戦に対して派兵した。いずれの事例も人道的見地からの介入を行ったものである。さらに、自由主義的価値を体系化したものがI章でも言及した「拡大・関与政策」である。後に詳しく述べるが、1994年以降に国防省次官補のナイ（Joseph Nye）が特に主導して改革を行い、経済に偏りすぎないよう安全保障にも手を付けていった¹²⁾。その根幹には、冷戦後の世界に市場経済民主主義をベースにした自由社会を広げるといった目的があり、対敵性国家を含め、拡大・関与政策を対外戦略として置いていた。

2 クリントン政権下における対北朝鮮政策の変容（従属変数）

冷戦が終結し、クリントン政権下において「無視・強硬政策」から「関与・拡大政策」へと移行していった過程を政権初期と中期以降に分けて述べる。その境を、国防省次官補のナイが主導となって作成された「東アジア・太平洋地域に対する米国の安全保障戦略（EASR）」が、1995年2月に発表された頃とする。I章にて先述したように、米国の対北朝鮮政策はそもそも「国単位の政策」というものがきちんと存在していたわけではなかった。しかし、「拡大・関与政策」を下敷きとして具体的な策が講じられたEASRをもって、東アジアをはじめ北朝鮮へ

の具体的な政策も考慮されるようになったためである。

まず、クリントン政権初期の対北朝鮮政策についてである。初期のクリントン政権は前ブッシュ政権末期の政策を踏襲する形をとった。1991年に発表された「東アジア戦略構想 (EASI)」は、朝鮮半島への米軍の配備数を削減することを明記しており、冷戦後の平和的な安全保障観にのっとって、朝鮮半島に対する認識の変化を見せている。しかし、結果論でいえば、このような認識の変化は正確に朝鮮半島周辺の安全保障を理解していないが故であると指摘できる。冷戦後、世界的に見れば各国の安全保障の側面における脅威は小さくなったが、朝鮮半島のそれは他の地域とは性格を異にしており、依然として軍事的脅威が存在していた。

それを目の当たりにすることとなったのは、1993年3月の北朝鮮による核拡散防止条約 (NPT) の脱退宣言である。次節で詳しく言及するが、北朝鮮への核開発疑惑が高まっていた矢先のことであった。これに対するクリントン政権の対応は、北朝鮮という国に対する「国単位の政策」を掲げるのではなく、前節で言及したような対外政策の柱を基盤とするグローバルな視点に立ったものであった¹³⁾。

具体的な進展としては、大統領対外情報諮問委員会において、米国と北朝鮮との間に、核問題に限定して上層部協議を持つことで脱退撤回を求めるのが望ましいという結論が出されたことが挙げられる。それを対北朝鮮決議として安全保障理事会に持ち込み、他国の賛同を得た次第である¹⁴⁾。

1993年4月より実務者レベルの米朝協議を4度にわたって行い、6月に米朝共同声明の発表にまで漕ぎつけた。さらに1994年10月にはジュネーブ米朝基本合意 (以下、枠組み合意) が採決され、米朝関係における歴史的一步を踏み出した。蓋を開けてみれば、米国が提示した「NPT 脱退の撤回」「IAEA の査察受け入れ」「朝鮮半島非核化宣言」の3点のいずれに関しても、完全な解決に至っていないことは事実であるが、協議を重ねたことによって北朝鮮の立場を理解することに繋がった。協議の中で、米国は北朝鮮が核開発を行っていないという前提のもと、過度に追い詰め過ぎず、相手の譲歩を求めるという「誘導政策」を行ってきた¹⁵⁾。従来の「無視・強硬政策」と比較すれば宥和的な方針であるといえる。

次に、中期以降の対北朝鮮政策についてである。1995年2月に発表されたEASRはクリントン政権の「拡大・関与政策」を体現した戦略であると評価されている¹⁶⁾。東アジア・太平洋への関与について、当該地域の安全保障環境の安定と米国のグローバル戦略にも欠かせないとする姿勢が反映されたもので、ナイ国務次官補の下で作成されたことから俗に「ナイ・イニシアティブ」と呼ばれる。

米国は東アジア・太平洋地域の安全を維持するため、各同盟国・友好国との二国間関係を強調する一方で、多国間の安全保障に関する対話の場を設けることが、重要な役割を果たすと述べた。これは、東アジア・太平洋地域の安全保障上への関与のあり方を、二国間主義から多国間主義へと枠を広げたものとして注目された¹⁷⁾。前述した EASI の段階では、当該地域に対する軍事戦略は正確に固まっていなかったが、本戦略はその枠組みを与えようとしたのである。

朝鮮半島に関する言及として注目すべきは、在韓米軍の配備の維持についてである。EASI においては、朝鮮半島の軍事的脅威を正確に捉えることができず、在韓米軍を削減することを表明していた。それに対し、EASR においては、「北朝鮮の韓国に対する軍事的脅威は軽減されていないため、米国による継続的な警戒と関与が必要である。」と言及されている¹⁸⁾。当該地域の他の国々に関する言及と比べれば比較的少なくはあるが、国単位の政策を講じようとする姿勢が少しずつ見受けられるようになった。

3 クリントン政権下における北朝鮮の政治的行動（独立変数）

本節では、北朝鮮の政治的行動を分析し、前節で言及したクリントン政権の対北朝鮮政策の変化との関係性について考察する。

クリントン政権下において、北朝鮮がとった政治的行動の中で最たるものは、1994年6月に起こった「NPT 脱退宣言」である。この宣言は、政権交代直後ということもあって対北朝鮮政策が固まっていない米国にとって大きな衝撃となった。北朝鮮は1985年に同条約に加盟したが、IAEA の保障措置協定に署名し、実際に批准したのは1992年4月のことであったため、わずか2年以内での出来事であった。この時期の北朝鮮への核開発疑惑が高まりを見せ、IAEA が6度にわたって臨時査察を行った結果、重大な不一致が発見された。それに伴い、米国がIAEA を介して未申告の施設に対する特別査察を要請した結果、その返答として脱退宣言が出されたのである。1994年に起こったこの一連の事件は「第一次核危機」と呼ばれる。

ここで注目すべきは、北朝鮮は米朝協議の中で、米国の北朝鮮に対する核脅威こそが本件の核心であるとし、直接対話による解決が必要だと主張したことである¹⁹⁾。当初、米国はこの要求に対して強硬な姿勢を見せ、直接対話に応じなかった。しかし、米国内において直接対話に対する賛同はマイノリティーでありながらも、強硬姿勢から一転し、実務者レベルの協議に対応する形となったのであ

る²⁰⁾。そこには、クリントン政権が持つグローバルな視点という対内的要因もさることながら、対外的要因として北朝鮮の巧妙な戦略があった。

核開発や米朝交渉等の政治的行動における真の目的は、「国家を維持すること」である²¹⁾。北朝鮮が生き残るためには、軍事面・経済面の双方を伸ばす必要があった。核兵器開発を進めれば軍事面の問題は解決されるが、経済再建に関しては外部からの資本と技術の導入なしには成し得ない。そのため、日本や韓国の協力が必要となるが、米朝関係が改善しない限りは彼らからの経済協力は得られないと考えていた。故に北朝鮮にとって米朝直接交渉は国家の体制を維持していくために欠かせないステップであったのである。

一方の米国としては、政権交代をしたばかりということもあり、外交における失敗は批判に繋がりにかぬという懸念があった²²⁾。クリントン政権として新たな対外政策を掲げている手前、核問題を解決できないことは痛手である。そのような状況である米国に対して北朝鮮は、NPT 脱退を交渉の場に持ち出し、米国に食いつかせることで揺さぶりをかけた。当初は、NPT への復帰を断固として拒否していたが、1994年の共同声明において脱退宣言を一時的に停止するとの表明をし、双方において脅威を与えず継続的に対話していくことが保障されたのである。脱退はせず脱退宣言に留めることで、経済制裁等の米国からの強硬策を免れ、直接対話を要求することでこれまでの「ならず者国家」とは異なる対応を見せることで憂慮させたというような、北朝鮮の戦略は巧妙であったといえる。

北朝鮮のこのような外交は一般的に「瀬戸際外交」と呼ばれる。瀬戸際外交は、実力行使を背景にしており、「瀬戸際の、危機と駆け引きとが交錯するグレーゾーンの時間帯が長引く外交」とされている²³⁾。相手が交渉や関係の決裂を覚悟した際、立場が弱くなってしまうことが弱点であるが、逆に相手が決裂を危惧した際には、強気な姿勢をとることができる。このNPT 脱退宣言後の米朝関係においては、正に米国が決裂を危惧しており、北朝鮮の駆け引きが成功したといえる。

以上のようなクリントン政権下における北朝鮮の政治的行動は、米国を交渉の場に引きずり出し、関与せざるを得ない状況を作っている。根本には、自由主義的価値を追求するクリントン政権の外交方針が存在するものの、それを媒介とし、北朝鮮の政治的行動が米政権の対北朝鮮政策の変容の一因となっているといえる。

Ⅲ 事例研究2——W・ブッシュ政権（2001年～2009年）

本章では、ブッシュ政権を事例として対北朝鮮政策の分析をする。第1節においては、ブッシュ政権の基本的な対外政策方針を説明する。第2節においては、従属変数である「対北朝鮮政策」の変化を分析する。第3節では、独立変数である「北朝鮮の政治的行動」を検討し、第2節で分析した北朝鮮政策との関係性について述べる。

1 W・ブッシュ政権の対外政策の概要

クリントン政権からの政権交代後、ブッシュ（George・W・Bush）大統領は8年ぶりの共和党政権を発足させた。根底に「保守主義」という信条がある共和党は、基本的な政権方針として、経済における自由競争・社会における伝統的規範や倫理・対外政策における単独主義を重視する傾向にある。そして、ブッシュ政権中の大きな出来事としては2001年の同時多発テロが挙げられ、これによるところの政策転換は大きい。クリントン政権からブッシュ政権にかけて、米国の外交政策は極めて複雑となったが、ここではブッシュ政権の主な外交方針として「単独主義」と「予防的戦争」について言及したい。

ブッシュ政権の外交目標は「民主主義と自由の世界的拡大」であり、これに関しては前クリントン政権からの連続性を認めることができる。現に、政権発足当初は外交において活発に活動した。メキシコにおいて移民問題や麻薬、経済開発について協議をし、英独首相との会談においては共同声明を出した。ヨーロッパには2度訪問し、露大統領との会談も実現している。日本の首相らとも会談を行うことで日米同盟強化について確認した。しかし、ブッシュ政権のこれらの外交活動を含む外交政策は「うわべだけの外交政策」と揶揄されている²⁴⁾。

外交政策に真に身が入っていなかった要因には、政権の方針が「単独主義」であることが挙げられる。20世紀に入ってからの米外交には単独主義的要素が垣間見えつつあったが、元ブッシュ（George・H・W・Bush）大統領、前クリントン大統領は中でも国際協調は重視していた。前クリントン政権の外交についてはⅡ章で言及した通りである。しかし、ブッシュ政権は「特異な国際認識」のもと、米国の主権への制限を極度に拒むことで国際規範や国連を軽視する傾向にあり、垣間見えていた「単独主義」に拍車をかけた²⁵⁾。そのような国際認識を持ち

合わせた原因の一つには「反クリントン路線」の存在が考えられる。政権末期より行っていたブッシュ大統領によるクリントン政権批判であるが、兎にも角にもクリントン大統領が行っていないことを行えばよいというように、頭ごなしに反クリントンの方向性をとった。それが外交政策の意思決定過程に大きく影響し、党派政治に傾いたとされる。

前述したように外交目標に連続性はあるものの、クリントン大統領が多国間での議論や同盟国との親交を深めていたのに対し、ブッシュ大統領は対照的な行動をとった。例えば、1972年に米ソ間で締結された弾道弾迎撃ミサイル制限条約(ABM条約)を2001年に一方的な破棄を表明し、その後失効させたことをはじめ、クリントン政権において交渉が進んでいた京都議定書の批准の見送り、タックスヘイブンへの規制強化への不支持等、単独主義の方向性が強く示された。

次に「予防的戦争」についてである。米国の外交政策は2001年9月に起こった同時多発テロ以降さらに転換した。2002年に発表された国家安全保障戦略(以下、NSS)において、「私たちの優先事項は、世界規模のテロ組織を破壊し、指導者を攻撃することである。」との言及がなされていることから分かるように、米政権は大量破壊兵器を保有する可能性のある敵に対しては、先制攻撃を仕掛ける方針を固めた²⁶⁾。

この新戦略は「ブッシュ戦略」と呼ばれ、米国の基本方針であった封じ込めと抑止にとって代わるものとなった。先制攻撃の意味合いとしては、攻撃しても良いと判断した国家に対して攻撃を行う「率先した自衛」であり、戦争を予防する目的があるとされている²⁷⁾。「予防的戦争」という戦略の根幹には、世界から悪を追放しようという救世的理想主義がある。NSSの冒頭にも示されているように、米国は唯一の超大国として果たすべき責任があると考えている²⁸⁾。

この考えは前述の単独主義にも相通じる部分があるが、いずれにせよ、ブッシュ政権の外交政策は米国の伝統的外交政策からは逸脱した。「民主主義と自由の世界的拡大」を目標に据えてきたが、その手段の中心に武力行使が置かれたことはなかったのである。

2 W・ブッシュ政権下における対北朝鮮政策の変容(従属変数)

クリントン政権が打ち立てた「拡大・関与政策」が、ブッシュ政権においては、かつての「無視・強硬政策」とも異なる「強硬・関与政策」へと移行し、衰退した過程がある²⁹⁾。それを移行期である政権第1期と衰退期である第2期に分けて

述べる。

まず、政権第1期についてであるが、対北朝鮮政策の転換が行われようとしていた。クリントン政権の成果ともいえる1994年の枠組み合意を、ブッシュ政権は当初から批判していた。誘導政策の一環であるものの北朝鮮をただ甘やかしているだけではないかとの非難をし、枠組み合意は「無分別で認識の甘い宥和政策」と揶揄された³⁰⁾。

2001年6月のブッシュ政権の包括的な政策レビューにおいては、この枠組み合意に北朝鮮の通常戦力・弾道ミサイル開発・核開発疑惑等の問題を新たな議題として加え、交渉の敷居を高めるべきであると提言した³¹⁾。そのため、クリントン政権で行われてきた見込みのある交渉は頓挫し、枠組み合意における約束事は果たされなかった。北朝鮮に対する制裁措置は解除されず、米朝外交における承認に向けた働きかけもなく中途半端な関与がなされていた。

1節で言及した同時多発テロ後の政策転換に例外なく、対北朝鮮政策も変化を遂げた。ブッシュ大統領は、2002年1月に対テロ戦争の概要を一般教書で示し、その中で北朝鮮、イラン、イラクを「悪の枢軸国」と呼び、朝鮮半島に対する新政策としては強硬なアプローチをとることを示した。ここでいう「強硬」の定義としては、伝統的な「無視・強硬政策」における抑止による強硬的な姿勢とは異なり、これまでの関与の仕方や伝統的な封じ込め政策では不十分であるとし、武力行使も辞さないアプローチを指す。北朝鮮は、先述した「予防的戦争」の対象となる「攻撃しても良いと判断した国」になり得るということである。

しかし、政権内には国防省を中心とする強硬派と國務省を中心とする穏健派との対立が存在しており、対北朝鮮政策の一貫性を保つことができていなかった。対北朝鮮に限らず、ブッシュ政権は内部対立により外交政策全般に揺らぎがあった。そのような中、再び北朝鮮に核疑惑が持ちあがり、ブッシュ政権の強硬姿勢がエスカレートしていくこととなる。北朝鮮との直接交渉は拒否しつつ、国際圧力を強めて北朝鮮を窮地に追い込む「強硬・関与政策」を体現していった³²⁾。

2002年10月にケリー國務次官補が訪朝し、ウラン濃縮計画について問いただすと、北朝鮮はこれを認め、米政権は極秘で計画を進めていたことを公表した。しかし、米国側は確固たるウラン濃縮計画の証拠を掴んでいたわけではなく、この公表はあくまでもケリーの発言に基づくものにすぎなかった³³⁾。それにもかかわらず、北朝鮮が枠組み合意に反したとし、朝鮮半島エネルギー機構(KEDO)の理事会にて重油の供給を凍結させることを決定した。これに憤慨した北朝鮮は、

枠組み合意の下で凍結されていた核開発を再開し、2003年1月にNPTを脱退した。

次に、第2期の政策であるが、「強硬・関与政策」から柔軟路線へと進行していった。ブッシュ政権にとって、一番の懸念は「テロとの戦い」をする中で北朝鮮から核兵器や核物質がテロリストの手に渡ることだった³⁴⁾。クリントン政権のグローバルな視点に立った核不拡散の精神とは性格を異にするが、北朝鮮の核開発を見過ごすことはできない状況に変わりはない。

そこで、より圧力かける必要性を感じたブッシュ政権は2003年8月に六者協議を打ち出した。米朝間の対話は、中・露・韓・日を含め行われることになった。2007年まで6回にわたる協議が行われ、2005年には共同声明を採択する運びとなったが、米国側の全ての核兵器と核計画の放棄を求める姿勢と、北朝鮮側の核の平和的利用を主張する姿勢との間の隔たりは解消しておらず、曖昧な妥結との評価がなされている³⁵⁾。

成果をあげられなかったことに対する政権批判によって、ブッシュ政権は軟弱な姿勢となっていった。北朝鮮の核保有に歯止めをかけることができなかった結果、批判の矛先となった強硬派は退任をせざるを得ず、実務担当者が対北朝鮮政策を仕切ることとなった。ブッシュ政権の間に協議が取束するよう、事を運んだ北朝鮮側の要求を受け入れていく他なかったのである。当初から中途半端と揶揄されたブッシュ政権の対北朝鮮政策の実態が露呈する結果になったのがブッシュ政権の末期であった。

3 W・ブッシュ政権下における北朝鮮の政治的行動（独立変数）

本節では、北朝鮮の政治的行動を分析し、前節で言及したブッシュ政権の対北朝鮮政策の変化との関係性について述べる。北朝鮮は、ブッシュ政権下において、クリントン政権時よりもより強硬な対応を見せた。NPTの脱退宣言に留まらず、今回は真に脱退を実行し、2006年にミサイル発射実験を開始するに至った。これらをはじめとする北朝鮮の政治的行動が米国の対北朝鮮政策に及ぼした影響について考察する。

2002年にウラン濃縮計画疑惑が浮上したことを契機に、10年前に起きた第一次核危機とそっくりそのままの状況が訪れ、第二次核危機が起こった。それは前回よりも早いスピードで進み、直ちにIAEAを追い出した北朝鮮は、原子炉を再稼働させて核兵器の保有を示すような行動をとったのである。さらに、国連安全保障理事会による制裁措置がなされた場合には米国の宣戦布告とみなすと、当時の

北朝鮮国連大使は主張した³⁶⁾。核兵器の保持・不保持は曖昧なままではあったが、ウラン濃縮計画の情報は徐々に米国へと流れていた。ウラン濃縮は作業の性格上、兵器実験よりも現状をひた隠しにしやすいものであり、さらに枠組み合意にはウラン濃縮を禁じた項目はなかったため、北朝鮮は曖昧な切り札として保持していた。そして、その切り札に反応を見せた米国は、枠組み合意を破棄した上で重油の供給停止に踏み切ったため、北朝鮮は対抗手段として、核活動の開始とNPT脱退を決断した。

北朝鮮側は、「米国の拡大し続ける核の脅威から国家主権及び生存権を守るために、核兵器はもちろんのこと、さらに強力な種類の兵器を保有する権利がある」との立場をとった上で、ウラン濃縮や核保有の示唆をしている³⁷⁾。この背景には同じく「悪の枢軸国」として扱われているイラクへの強硬姿勢がある。イラク進攻を目の当たりにした北朝鮮は、1日も早く核武装をする必要があると考えていた。しかし、裏を返せばブッシュ政権はイラク戦争にかかりきりであるともいうことができ、対北朝鮮外交に力を入れることが出来ていない隙をつこうとしていた。

六者協議を経て、北朝鮮の「瀬戸際外交」が思い通りに進んだ。2005年の共同声明を不服としたブッシュ政権が、北朝鮮に対して金融制裁を行ったことによって、これを口実に軍事挑発を実行できる機会が与えられたのである³⁸⁾。2005年2月、核保有国になったことを国際的に宣言し、2006年7月についに弾道ミサイル発射実験を開始した。目的は、第一の核危機の際と同様に「国家を維持すること」であるため、北朝鮮は米国からの攻撃を阻止することができれば良かったのである。そのため、周辺国からの経済制裁等は想定内であり、米国の同盟国である日本や韓国を攻撃できる力を持っていることを見せつけることができれば、発射実験は成功であった。

その後、2節において言及したように、第2期のブッシュ政権が軟弱化したことによって、北朝鮮は米国の譲歩を狙って動き始めた。経済制裁の見返りとして、2007年に共同声明実施のための「初期段階の措置」「第二段階の措置」の合意が成立し、実質ブッシュ政権が求めてきた全ての核兵器の放棄は実現されないということになった。さらに、同年10月にはテロ支援国家のリストからも除外される運びとなり、北朝鮮の思惑通りに譲歩されていった。

自国の戦術である「瀬戸際外交」を巧み使った北朝鮮は、「冷戦後世界に君臨する超大国・米国を金正日がたじろがせた」との見方もされており、比較的宥和

政策をとっていたクリントン政権時と同様、強硬なブッシュ政権に対しても成果を残した³⁹⁾。一方で、ブッシュ政権の外交政策決定過程においては内部対立が絶えず、首尾一貫性に欠けていたという要因も北朝鮮の外交を助けたこともまた事実である。「強硬路線で一貫した強かな金正日指導部にブッシュ政権はいいように振り回された感」があったとの評価がなされ、事実その後の2009年1月に発足したオバマ政権では対北朝鮮政策の再検討がなされた⁴⁰⁾。以上で検討した北朝鮮の政治的行動は、ブッシュ政権の対北朝鮮政策の変容に少なからず影響を及ぼしたといえる。

おわりに

本論文では、「クリントン政権以降の米国の対北朝鮮政策は、なぜ変化していったのか。」という問いに対し、対外政策の決定過程に関するアリソンの三つモデルのうち「合理的行為者モデル」を土台にして、「クリントン政権以降の米国の対北朝鮮政策は、北朝鮮の政治的行動が主たる要因となって変化していった」という仮説を立てた。この仮説を検証するにあたって、本研究では、クリントン政権とその後のW・ブッシュ政権における対北朝鮮政策の変容を取り上げた。二つの事例を検証した上で得られた結果をもとに仮説を評価し、本論文の含意を提示することで、まとめと代える。

二つの事例における従属変数の内容は異なり、クリントン政権とブッシュ政権における対北朝鮮政策の中身に違いはあるが、分析の結果、独立変数についてはおおむね共通項を見つけることができた。瀬戸際外交を巧みに使う北朝鮮の政治的行動である。これが、米国の対北朝鮮政策の政策決定過程において重要な変化要因となっていた。しかしながら、この変化要因が対北朝鮮政策を構成する上で「主たる」要因となったという証拠は、本研究において得ることができなかった。対内的要因や、その他の対外的な要因と比較した見解には辿り着けず、対北朝鮮政策を講じる上で最も重要な要因であったとは言い切れない。

よって、「クリントン政権以降の米国の対北朝鮮政策は、北朝鮮の政治的行動が主たる要因となって変化していった」という仮説は一部証明することができなかったと評価する。しかし、先行研究を含め、多くの論文が米国の対内的な要因に焦点を当ててきた一方で、本研究は、北朝鮮の政治的行動も一つの重要な要因であることの主張をするに足ると考える。

以上の研究内容をもって、本論文の含意を提示する。理論的含意について、本研究では、アリソンの合理的行為者モデルをもとに、米国と北朝鮮の関係性の中に政策決定過程があると仮定した。当事国である北朝鮮が起こす行動に対して自国の利益が最大限になるように政策を決定しているとするならば、北朝鮮の瀬戸際外交に応じたことも例にもれず合理的だと考えることが出来る。対内的要因を対北朝鮮政策の主たる変化要因とする先行研究に対して批判的に考察する形で研究を進めるため、合理的行為者モデルを採用したが、アリソンの提示するその他の二つのモデルも重要な視座を与える。当事国である北朝鮮に焦点を当てて分析をしたが、先行研究が論考するように米国の国内政治等対内的要因も含め、対外政策の決定は複合的に考察する必要がある。そのため、本論文で導かれた理論には限界がある。

次に、今後の対北朝鮮政策に関する政策的含意を提示する。本論文においては北朝鮮の政治的行動が米国の対北朝鮮政策の主たる変化要因となっているという主張をしてきたが、米国はその事実を受け入れ、分析した上で政策決定をする必要がある。クリントン政権やブッシュ政権のように国内政治に目を向けて内向きすぎていたり、国際情勢に目を向けて外向きすぎていたりしては、北朝鮮という国に対する国単位の政策がまた失われかねない。「クリントンとブッシュの二代に渡る政権が金正日指導部にいいように振り回されたとの認識」が存在する以上、北朝鮮の政治的行動に関する分析不足は否めない⁴¹⁾。

最後に、本研究から導き出せる今後の課題について言及する。まず、本論文で扱った事例は極めて限定的であるということである。先行研究の事例からは拡大されたが、米国の対北朝鮮政策を包括的に分析するためには、その後続くオバマ政権と現在のトランプ政権の事例研究を行い、より拡大した研究が必要である。

さらに、本論文における独立変数には研究の余地がある。米国側の視点を主軸として研究を進めたが、北朝鮮側の視点とその内部情勢に関する研究や文献は米国のそれと比べれば少ない。北朝鮮の政治的行動という独立変数を分析することは、今後の米中関係、ひいては東アジアを中心とした国際関係において非常に価値のある研究だと考える。

- 1) ロバート・マニング「北朝鮮の意図を確認せよ—朝鮮半島政策の次なる課題」『アメリカと北朝鮮—外交的解決か武力行使か』竹下興喜編、朝日新聞社、2003年、94頁。

- 2) 「米朝首脳会談：共同声明 全文」『毎日新聞』2018年6月13日。
- 3) ブルース・カミングス『北朝鮮とアメリカ—確執の半世紀』杉田米行監訳、明石書店、2004年、13頁。
- 4) 崔正勲「米朝間における緊張形成要因についての考察」『立命館国際研究』第26号、2013年10月、126頁。
- 5) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 27, 1995, <http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/JPLUS/19950227.O1E.html> (accessed October 2, 2019.)
- 6) マニング「北朝鮮の意図」92頁。
- 7) 張済国「クリントン政権の北朝鮮政策—その変容過程を中心に」(慶應義塾大学、博士学位論文、2001年)、1-171頁。
- 8) グレアム・アリソン『決定の本質—キューバミサイル危機の分析—』宮里政玄訳、中央公論社、1977年、297頁。
- 9) 張「クリントン政権の北朝鮮政策」、15頁。
- 10) Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990), 259.
- 11) 石川卓「大量破壊兵器不拡散問題に対する米国の政策・動向」『大量破壊兵器不拡散問題』2004年3月、19頁。
- 12) 島村直幸「アメリカ外交の変化と知識人」『杏林社会科学研究』第34巻2号、2019年1月、79頁。
- 13) 張済国「米国の『拡大関与』戦略と米朝第三段階前提条件」『法学政治学論究』第41号、1999年6月、138頁。
- 14) 伊豆見元「米国の朝鮮半島政策—北朝鮮のNPT脱退宣言後の政策を中心に」『ポスト冷戦の朝鮮半島』小此木政夫編、国際問題研究所、1994年、184頁。
- 15) 同上、195頁。
- 16) 防衛省防衛研究所「米国の東アジア安全保障戦略」『東アジア戦略概観2001』2001年、203頁。
- 17) 川上高司「冷戦後の戦略環境変化とクリントン政権—東アジア・日本政策を中心として」『防衛研究所紀要』第1巻2号、1998年11月、48頁。
- 18) Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995, <http://worldjpn.grips.ac.jp/> (accessed October 3, 2019.)
- 19) 小此木政夫「朝鮮半島の冷戦終結」『ポスト冷戦の朝鮮半島』小此木政夫編、国際問題研究所、1994年、4頁。
- 20) 伊豆見「米国の朝鮮半島政策」、185頁。
- 21) 重村智計「1990年代の米朝関係—封じ込めからパートナーへ」『金正日時代の北朝鮮』小此木政夫編、日本国際問題研究所、1999年、241頁。
- 22) 同上、238頁。
- 23) 「北朝鮮核疑惑」『読売新聞』1994年3月7日。
- 24) カミングス『北朝鮮とアメリカ』、144頁。

- 25) 菅英輝 「W・ブッシュ米政権の対外政策—その理念とアプローチ」『国際問題』第550号、2006年4月、17頁。
- 26) The White House, *National Security Strategy*, September 20, 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (accessed November 3, 2019.)
- 27) “Beating Them to The Power,” *New York Times*, September 28, 2002.
- 28) The White House, *National Security Strategy*, September 20, 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/> (accessed November 3, 2019.)
- 29) Victor Cha, “Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula,” *International Security* 27, no.1 (Summer 2002): 46.
- 30) Peter Brookes, “High Time to Reevaluate North Korea Policy,” *Pac Net* 38 (October 1998): 1.
- 31) 道下徳成 「北朝鮮の大量破壊兵器・ミサイル問題」『大量破壊兵器不拡散問題に関する調査研究』2004年3月、95頁。
- 32) 菱木一美 「『第二の北朝鮮核危機』と米外交—ブッシュ政権（第一期）の『強硬関与』政策に関する考察—」『修道法学』29巻1号、2006年9月、59頁。
- 33) 菅 「W・ブッシュ米政権の対外政策」、23頁。
- 34) “Bush Shifts Focus to Nuclear Sales by North Korea,” *New York Times*, May 5, 2003.
- 35) 斎藤直樹 「北朝鮮の核兵器開発と失速する6カ国協議についての考察」『山梨国際研究』第3号、2008年3月、18頁。
- 36) カミングス 『北朝鮮とアメリカ』、137頁。
- 37) 同上、138頁。
- 38) 斎藤直樹 「北朝鮮の核・弾道ミサイル開発への外部世界の厳しい対応に対する金正日指導部の反駁についての考察」『慶應義塾大学日吉紀要：人文科学』第31号、2016年5月、88頁。
- 39) 同上、94頁。
- 40) 斎藤直樹 「『北朝鮮危機』への米政府の対応についての考察—ブッシュ政権とオバマ政権の対北朝鮮政策を中心として」『グローバルコミュニケーション研究』第1巻、2014年3月、182頁。
- 41) 同上、183頁。