

張済国君学位請求論文審査報告

張済国君の提出した博士学位請求論文「クリントン政権の北朝鮮政策——その変容過程を中心に——」は、一九九三年、朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮）の核兵器開発疑惑を契機に開始されたクリントン政権の北朝鮮との接触が、どのような変容過程を通して、当初の「無視・強硬」政策から二〇〇〇年一〇月の史上初の米国務長官の平壤訪問にまで発展したのかを立体的に分析するものである。著者は、その政策変容の原因を分析する過程において、米国の世界戦略および北東アジア政策が北朝鮮政策形成に与えた影響、韓国ファクター、北朝鮮の対米接近、米政府内の北朝鮮政策形成をめぐる政策決定力学、政策変容における政策決定プレイヤーの役割などを綿密に考察し、「政策の立案、決定、そして実施が、外部世界との間の相互作用を経て、再び新しい政策の立案を必要とし、歴史を形成して行く」過程を解明しようとした。

論文の構成は次の通りである。

序 論 北朝鮮政策の変容の構造

第一節 前例がない多接触・多交渉

第二節 「無視・強硬論」から「拡大・関与」へ

第三節 北朝鮮という存在は米国にとって何か

第四節 論文の構成

第五節 研究方法

第一章 クリントン政権の安全保障政策と北朝鮮問題

第一節 安全保障政策基調の変化と北朝鮮問題

第二節 大統領

第三節 国家安全保障会議と国家安全保障担当補佐

官

第四節 官僚政治のプロセス

第五節 国務省

第二章 核開発疑惑をめぐる米国の北朝鮮政策の変容

第一節 冷戦後の北朝鮮認識と北朝鮮政策の決定要

因

第二節 クリントン政権の誕生と北朝鮮のNPT脱

退宣言

第三節 米朝直接会談の受容と対話の質的变化

第四節 米朝第二段階会談における核以外の問題の

深化

第三章 米朝第三段階会談の前提条件

第一節 核査察の水準をめぐる攻防

第二節 南北朝鮮の核対話と特使交換問題

第三節 対北朝鮮「拡大関与」政策の兆し

第四章 「四者会談」と北朝鮮政策

第一節 米朝「枠組み合意」とクリントン政権

第二節 「四者会談」の提案過程

第三節 「四者会談」の展開過程

第五章 ペリー報告書と北朝鮮政策

第一節 北朝鮮政策をめぐる内外環境

第二節 地下施設疑惑とミサイル問題

第三節 地下施設問題とクリントン政権の対議会政

策

第四節 ミサイル問題とクリントン政権の対議会政

策

終章 要約と結論

付録 南北首脳会談と米国の北朝鮮政策

第一節 ペリー報告以後の米朝関係

第二節 南北首脳会談と米国

第三節 趙明禄・国防委員会第一副委員長の訪米と

オルブライト国務長官の訪朝

第四節 クリントン大統領の訪朝への関心

参考文献

第一章では、一九九三年初に発足したクリントン政権の対北朝鮮政策の構造が対外政策決定スタイル、対外政策基調、対外政策機構の特徴を中心に分析されている。とりわけ著者が注目したのは、クリントン政権が冷戦終焉後出帆した最初の政権であるという事実であり、そのような国際政治環境の変化がクリントン政権の対外政策成立過程にどのような影響を与え、それが北朝鮮問題に対する対応にどのような影響を与えたかである。そのような観点から、まず指摘されているのは、対外問題に関する当初の関心と政策優先順位が前政権のそれと比べ著しく低かったことであり、そのために大統領を補佐する対外政策チームの立場が必ずしも強力ではなかったことである。また、従来、対外政策決定過程において重要な役割を果たしていた国家安全保障担当補佐官と国務長官にアンソニー・レイクとウォレン・クリストファーが任命されたが、両氏が共に「政策主導型」ではなく、「和解調整型」とみられたことも重要である。それらの結果として、著者はクリントン政権の当初の対外政策が前政権に比べて創造性を欠いていたと判断し

ている。

対外政策の基調においては、民主党出身らしく、クリントン大統領は理想主義に立脚してグローバル問題の解決に深い関心を寄せ、民主主義の拡大、核拡散防止、人権保護などに政策の重点を置く傾向をもっていった。そのため、対外政策組織もグローバルな視点に合わせた形で見直され、それを担当する部署が新設された。また、国務省の運営についても、担当地域・国との関係に関心を支払う地域局中心の政策立案から脱皮し、よりグローバルな視点を強調する機能局の役割が拡大された。このような組織変更が、すでに指摘した対外政策に対する低い関心度、政策ブレイヤーの優柔不断とともに、北朝鮮に対する「国単位の政策」の成立を難しくしたのである。したがって、北朝鮮政策に関する限り、クリントン政権初期の政策は冷戦時代の政策と大きく異なるものではなく、武力衝突の防止、抑止力の維持、非核化など、歴代政権の北東アジア安保政策およびグローバル政策の一部を継続したにすぎない。いいかえれば、外交交渉を含む、新しい北朝鮮政策が立案されるような条件は整っていないからである。

以上指摘した諸点は、大統領就任とほぼ同時に発生した北朝鮮問題に対応する過程で、クリントン政権がなぜ北朝

鮮という特定の国を取り扱うのではなく、核拡散防止というグローバルな目標に焦点を合わせて対応しようとしたのかをよく説明している。要するに、北朝鮮の核兵器開発疑惑とNPT（核拡散防止条約）からの脱退はクリントン政権の対外政策基調そのものに対する大きな挑戦ではあったが、クリントン新政権としては、新しい政策の立案を可能にするような条件、例えば北朝鮮が要求する米朝直接交渉に応じることができるよう組織的および政策的な体制をもっていないからである。

著者はまた、米国の政策形成に大きな影響を与えたいま一つの要因として、長期間にわたる敵対関係によって形成された米政府内の北朝鮮に対する根深い不信と否定的なイメージを挙げている。そのような敵対的な既存イメージが存在したために、北朝鮮がNPTから脱退した瞬間、クリントン政権はほぼ自動的に強硬な対応を選択したと説明しているのである。したがって、北朝鮮が数次にわたって要求した米国との直接交渉も、初期のクリントン政権にとって、十分な検討の対象にならなかったからである。

第二章と第三章では、一九九三年三月の北朝鮮の核拡散禁止条約（NPT）脱退宣言から一八九四年の米朝枠組み合意に至る政策決定過程が政策ブレイヤーの役割を中心に

分析されている。最も興味深く、また新鮮であるのは、著者がクリントン政権発足時にみられた政策決定機構上層部の長期に及ぶ人事的な空白に着目し、そのことが下層部に大きな自由裁量権を与え、初期の政策形成に重大な影響を与えたと指摘していることである。いいかえれば、北朝鮮の核開発疑惑をグローバルな問題として扱おうとする上層部政策決定者とは異なり、カーリン、カートマン、ハバード、キノネスなど、国務省下層部の穏健派は北朝鮮問題を冷戦終結後に登場した新しい地域問題として理解する傾向をもっていった。とくにキノネスは北朝鮮側と頻繁に接触しながら、その意図を正確に読み取ろうと努力したし、カートマン課長もキノネスの立場を擁護した。その結果、上層部の政策決定者が着任するまでに、すでに北朝鮮との直接対話という政策の方向性が相当程度まで固められていたのである。著者は、当時の政策決定に参加した多くの人物とのインタビューを通して、そのことを実証した。

しかし、当然のことながら、それに対する強硬派の反発も激しかった。上層部政策決定者の人事的な空白が埋められ、交渉が中盤にはいると、下層部の穏健派は常に強硬派の反撃を意識せざるをえず、そのために一見すると政策の一貫性に欠けるといふ場面もしばしば出現したのである。

しかし、そのようなときに政府内上層部で沈黙していた穏健派が力を発揮し始めた。穏健派で議会内に幅広い人脈をもつウィリアム・ペリーが一九九四年三月に新しい国防長官として任命されたし、四月には北朝鮮との交渉担当者であるロバート・ガルーチ次官補が核問題専任担当大使に任命された。ガルーチの大使任命によって、北朝鮮問題は国務省内の複雑な報告ラインを飛び越え、大統領ないし大統領安全保障補佐官まで直接報告できるようになったのである。著者はガルーチとのインタビューで、地域担当官の穏健路線を背景に、その支援を受けながら、ガルーチ大使が穏健な政策を上層部に具申したことを確認している。国務省の下層部で開始された新しい穏健な政策が上層部の積極的な支援を獲得して継続することになったのである。

第四章と第五章では、一九九四年の米朝「枠組み合意」以降のクリントン政権の北朝鮮政策が考察されている。著者の解釈によれば、「枠組み合意」を達成することによって、クリントン政権は実は北朝鮮問題に終止符を打とうとしていた。交渉の目的であった「核開発の凍結」が一応達成されたし、北朝鮮との関係改善はそれほど急ぐべきものと認識されていなかったからである。しかし、そのような思惑は完全に裏切られた。一九九四年末の中間選挙の結果、

共和党多数の議会が成立し、クリントン政権の北朝鮮政策に多くの批判が集中したからである。これは相当に異例の事態であった。著者は、第四章の「四者会談」や第五章の「ペリー・プロセス」を、クリントン政権の議会対策という観点から分析している。事実、議会は様々な条件を提示し、北朝鮮との「枠組み合意」を破綻させようとした。他方、クリントン政権は、議会の要求をできるだけ満足させつつ、核疑惑の解消、ミサイル開発・売却・輸出の中止などの問題に取り組まざるをえなかった。また、その後に表示面化した地下核施設疑惑についても当該施設への立ち入り調査を実施しようとしたし、ミサイル問題についてもテポドン二号の発射を留保させようとした。興味深いことに、「枠組み合意」に対する最大の挑戦は米国の外側にはなく、内側に存在したのである。

これらの章ではまた、米国の北朝鮮政策決定過程で重要な役割を果たした韓国ファクターの変化を扱っている。クリントン政権は在任中、二人の極端に違う韓国大統領を経験した。政権第一期には金泳三大統領を相手にしたが、金泳三政権の一貫性のない北朝鮮政策や対米不信は米国政府にとって頭痛の種であった。金泳三大統領は世論に敏感であり、北朝鮮問題で自らが主導権を握ろうとした。クリント

ン政権は徐々に韓国を説得し、「枠組み合意」を達成することに成功したが、南北対話の不調に不満をもつ韓国政府は米国議会共和党の対北朝鮮強硬論に便乗し、クリントン批判に加わったのである。クリントン政権は、韓国政府に「四者会談」のイニシアチブを与えることによって、そのような難しい事態を収束せざるをえなかった。他方、金大中政権の誕生はクリントン大統領にとって幸運であった。大統領就任後、金大中氏は北朝鮮に対する「太陽政策」を表明し、クリントンの「関与政策」を積極的に支援したからである。クリントン大統領としては、韓国政府との緊密な協調を強調することによって、議会内のクリントン批判の論拠を弱めることができたのである。そのため、ペリー報告が作成される過程でも、韓国政府の立場が最大限に反映されることになった。

論文末尾に添付された付録部分では、昨年六月の南北首脳会談以降の米朝関係が論じられている。ペリー報告の発表以来小康状態を保っていた米朝関係は、南北間の首脳会談の開催によって新たな転機を迎えることになった。なぜならば、金正日総書記の特使である趙明禄・国防委員会第一副委員長の訪米とそれに続くオルブライト国務長官の訪朝、そしてクリントン大統領自身の訪朝可能性の公表など

にみられるように、米朝両国政府の一連の活発な外交活動は明らかに南北首脳会談の直接的な影響を受けていたからである。突然実現した南北首脳会談と北朝鮮側の積極的な対米外交攻勢がクリントン政権の北朝鮮政策を再度活性化させる役割を果たしたのである。事実、南北和平プロセスの進展と同時に韓国内で高まった在韓米軍批判（例えば、朝鮮戦争中の韓国避難民虐殺疑惑、ソウル近郊の米軍射爆場での住民被害、ソウル市内の米軍基地からの有毒物質垂れ流し）に起因する反米感情の高まり、中国の影響力が拡大する可能性についての懸念、南北和平のさらなる急進展、西欧主要諸国による北朝鮮承認の動きなどが米国のイニシアチブを低下させる可能性も排除できなかった。

さて、最後に、本論文の特徴と意義について評価してみたい。

第一に、クリントン政権の米国の朝鮮政策という最近の国際政治の分析であるにもかかわらず、本論文はジャーナリズムと明確な一線を画して、十分に学術的である。昨年末の米国大統領選挙以後、この時期の米朝関係を取り扱う出版物が散見されないではないが、それらはいずれもジャーナリストの取材や当事者の回顧に属するものであり、必

ずしも包括的かつ客観性をもつ分析性な研究とはいえない。その意味で、世界的にみても、本論文はクリントン政権の北朝鮮政策の形成と変容を学術的に分析・整理した最初の研究の一つである。

そのことを詳述するならば、本論文によって、著者は米国の北朝鮮政策決定を政策決定過程理論の視点に立脚しながら、マクロ的な分析とミクロ的な分析の双方を錯綜させて立体的に解明した。その結果、冷戦終結後、クリントン政権の下で従来の冷戦的な政策がどのように変化したのかが、政策内容だけでなく、決定過程にまで踏み込んだ的確に説明されている。とりわけ政権発足時の上層部政策決定者の人事的な空白が下層レベルにおける脱冷戦政策の推進を可能にし、やがてガルチやペリーのイニシアチブを可能にしたとの指摘は、既存の研究の盲点を衝くものであり、十分な説得力をもっている。その他にも、政策ブレイヤー間の相互作用、政策決定過程で配慮した国内外要因、従来政策との関連性が十分に分析されている。

第二に、本論文の作成過程で、著者は米国政府が公表した一次資料、北朝鮮や韓国で発表された公式文獻その他の重要資料を幅広く収集しただけでなく、ワシントンに長期に滞在して、クリントン政権の政策決定者たちとのインタ

ビューを繰り返した。本論文の取り扱うテーマからみて、それは必須的な作業ではあるが決して容易なことではない。IT革命とともにアクセス可能になった各種の情報とともに、インタビューの成果が十分に利用されていることも本論文の大きな特徴である。付言するならば、これらの作業を怠らなければ、ジャーナリストイックなテーマにあえて学術的に挑戦し、大きな成果を挙げることが可能であることを実証したことも、本論文の特徴であるといえる。

しかし、本論文にも将来への課題が存在しないわけではない。例えば、本論文が考察したクリントン政権の北朝鮮政策はクリントン政権に特有のものとして理解されるべきであるのか、それとも強力なリーダーシップで国内統制を維持し、軍事力を背景に、恐喝と求愛を絡みさせる小国外交に対する米国の政策として一般化されるものであるのかは、今後の研究の成果を待たなければならない。その意味では、新たに誕生したブッシュ政権の北朝鮮政策が注目される場所である。クリントン政権とブッシュ政権の政策を比較して検討したときに、著者の研究もより大きな視野の下で、よりダイナミックに、しかもより厳密に展開されうるだろう。

張済国君が提出した学位請求論文はそのような将来の課

題を残しているが、すでに指摘したような大きな業績からみて、そのことは決して本論文の価値を大きく減ずるものではない。我々審査員一同は張済国君に博士（法学）（慶應義塾大学）を授与することが適当であると判断する。

平成一三年七月一三日

主査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員法学博士	小此木政夫
副査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員法学博士	久保 文明
副査	慶應義塾大学法学部教授 法学研究科委員法学博士	赤木 完爾