

対外政策決定者の脅威認識と「情報欲求」(3・完)

—— 1994年の朝鮮半島核危機を巡る米国の対外政策決定過程から ——

田 中 啓 介

はじめに

I 「情報欲求」に基づく脅威認識, 対外行動のメカニズム

(1) 対外政策決定過程における脅威認識と「情報」

(2) 「情報」の定義

(3) 対外政策決定者の脅威認識, 「情報欲求」, 対外行動の分析モデル

II 脅威認識, 「情報欲求」, 対外行動の変化の仮説

(1) 脅威と脅威認識の判断要素

(2) 脅威認識のメカニズム

(3) 対外政策決定者の脅威認識, 「情報欲求」, 対外行動の相関性の仮説

III 1982年から1994年までの米朝関係における米国の対外政策決定者の脅威認識, 「情報欲求」, 対外行動の相関性の検証

(1) 期間の区分と脅威認識, 「ニーズ」, 「欲求」の判定基準

(2) 第1区分: 北朝鮮の核疑惑の兆候 (1980年代初頭から1985年12月まで)

(3) 第2区分: 北朝鮮の核兵器開発への確信 (1985年12月から1989年頃まで)

(4) 第3区分: 北朝鮮の保障措置協定締結 (1990年から1992年5月まで)

—以上, 前号まで—

(5) 第4区分: 核査察による北朝鮮の核兵器開発の露呈 (1992年5月から1993年3

月まで)

(6) 第5区分: 北朝鮮のNPT脱退後 (1993年3月から1994年10月まで)

おわりに
参考文献

前章までで、対外政策決定者の脅威認識よりも早いタイミングで対外行動と「情報欲求」が同時に徐々に変化する仮説を検証するために、1982年から1992年5月までの北朝鮮核危機に至るまでの米国の対北朝鮮政策を考察した。本号では、1992年5月から1994年の米朝枠組み合意までの動向を検証する。

III 1982年から1994年までの米朝関係における米国の対外政策決定者の脅威認識, 「情報欲求」, 対外行動の相関性の検証

(5) 第4区分: 核査察による北朝鮮の核兵器開発の露呈 (1992年5月から1993年3月まで)

① ICの活動: 北朝鮮の核開発の「能力」・「意図」の確信と脅威の様態への関心

IAEAは、1992年5月、初めて北朝鮮に対する保障措置を実施するために査察官を寧辺核施設へ派遣し、通常査察¹⁾を実施した。以後、合計6回にわたって北朝鮮に対して通常査察を

1) 通常査察は、申告施設ごとに原子力活動が軍事転用されていないことを定期的に確認するために実施される。原則としてIAEAが立入査察で

実施することになり、ICは、IAEAから提供されるインフォメーションからこれまでの北朝鮮の核兵器開発に関する「情報」の内容を検証し、さらに正確なプロダクトを生産することが可能になった。

IAEAは1992年5月、7月、8月に北朝鮮の寧辺核施設に対して3回の通常査察を実施した。5月中旬、ブリクスIAEA事務局長を含む代表団が1回目の通常査察の準備のために訪朝し、初めて寧辺核施設の再処理施設を訪れた際、再処理施設は8割程度しか完成しておらず、内部の設備は4割程度しか全面生産できる態勢になっていなかった。IAEA当局者は、再処理施設の内部設備は「極めて初歩的」な段階であり、核兵器生産に必要なプルトニウム量を製造するにはほど遠いと評価した。これは米国の「情報」と異なる評価であった（オーバードーフアー、2002年、315-137頁）。

しかし、ICは、再処理施設建設の進捗状況が「極めて初歩的」な段階であるとのインフォメーションによって、北朝鮮の核兵器開発の「能力」に対する評価を変更しなかった。CIAはIAEAが通常査察の準備のための訪朝を終了した直後に分析資料を作成した。それによると、CIAは、北朝鮮がIAEAに対して再処理施設建設の必要性・正当性を主張しているが、そもそも北朝鮮の初歩的な核計画には再処理施設は必要ないと評価している（CIA、1992年⁵⁾）。この分析は、再処理施設の実際の進捗状況がCIAの評価よりも初歩的な段階に留まっていたとしても、北朝鮮の核計画にとって本来必要ない再処理施設を建設しているという事実を強調し、北朝鮮が核兵器開発「能力」を将来確実に保持するとの

評価への補強として意味付けられる。

さらに、ICは、IAEAの通常査察の結果などのインフォメーションの収集によって、北朝鮮に核兵器開発の「意図」が存在することをほぼ確定するに至った。

IAEAは、1992年8月までの3回の査察で、北朝鮮がプルトニウム抽出作業を89年、90年、91年に実施した可能性を指摘し、北朝鮮がプルトニウムを申告以上に保有していると判断した。加えて、ICは、査察の合間の1992年8月に、北朝鮮が廃棄物保管施設を隠すために労働者が忙しく泥土を塗ったり、多くの低木や樹木を植えたりする様子を偵察衛星によって把握した。これらから、ICは、北朝鮮が核計画を隠蔽しようとしている事実を明らかにしたのである（オーバードーフアー、2002年、317-319、323頁；キノネス、2000年、49頁）。

特にCIAは、北朝鮮の核兵器開発の「意図」を強く意識し、最悪のケースを想定した見解を示していた。CIAは、国防総省の国防情報局（DIA）の支持を背景に、北朝鮮はこれまでの強硬的な対外政策を転換するように見せかけながら、陰では核兵器を含む大量破壊兵器の開発を追求・使用するという二面性のある政策を採っていると主張した。CIAの分析に対して、国務省の情報調査局（INR）は、北朝鮮は徐々に外部世界に向けて門戸を開放し、将来的には国際社会の一員となる政策を追求していると、CIAとは正反対の評価を示したが、CIAの評価が対外政策決定者で最も広範な支持を集めていった（キノネス、2000年、52-53頁²⁾）。

このCIAの見解は、第3区分で示した1991年以降の分析資料からも伺えるが、第4区分では、北朝鮮が将来的に査察を拒否することを前提に、査察拒否後の北朝鮮の対外政策の行方に焦点を当てて分析していることが分かる。CIA

きるのは申告施設のみだが、通常査察のみでは軍事転用されていることを確認できない場合に備えて特別査察が可能である旨規定する必要がある。特別査察には、IAEAが追加情報を入手するために非核兵器国の同意を得て申告施設以外の場所や情報にアクセスすることも含まれる（青木、1997年、50-51頁）。

2) この要因として、CIA長官が議会の公開審議の場で公表し、世論を喚起したことが挙げられる（キノネス、2000年、53頁）。

は、1992年11月の資料で、北朝鮮が廃棄物保管施設にプルトニウム抽出に関する不正の証拠を隠蔽していることはほぼ確実であると評価し、今後のIAEAの査察によって北朝鮮の疑惑が晴れる見込みはないことから、北朝鮮政府内の穏健派の影響は減少していると分析している(CIA, 1992年⑥)。翌12月の分析資料では、北朝鮮は1991年12月以降、対外姿勢を軟化することで実利を追求する方針を採用してきたが、IAEAの査察の効果を読み誤り、その結果として米韓軍事合同演習「チーム・スピリット」の再開が決定されたため、再び強硬姿勢に転換したと分析している(CIA, 1992年⑦)。

以上のように、ICは、核計画の隠蔽作業によって北朝鮮がIAEAの保障措置を糊塗する動きが明確になったことから、北朝鮮政府内部の動静に焦点を当てた、これまで以上に核兵器開発の「意図」の存在を意識した「情報」を生産した。これは、第3区分よりも直接的に「意図」の解明に注力したものであった。そのため、ICが、1992年後半に、核兵器開発「能力」のみならずその「意図」が存在すると認識したと理解できる。

これらの北朝鮮の査察拒否後の行動予測分析は、ICが、「能力」・「意図」の解明という意味だけでなく、北朝鮮が核兵器開発を推進することを前提とした場合の脅威の様態を分析しているとも読み取れる。さらに、1993年2月にウルジーCIA長官が「北朝鮮は最小限1個の核兵器を製造できるプルトニウムをすでに確保している可能性が高い」と上院議会で発言した。これはICは北朝鮮が核兵器開発の時期という具体的な脅威の様態に踏み込んだ見解と評価できる。

②対外行動：「チームスピリット」の再開

第4区分は、IAEAが保障措置協定に基づいて北朝鮮に対する査察を実施し、北朝鮮の核計画が徐々に明らかになった時期である。さらに、米国の政権が共和党から民主党へ交代する時期でもあった。しかし、対北朝鮮政策においては

クリントン大統領の就任以降も大きな変更はなく、北朝鮮に対する抑止政策を基調として、国際的圧力で核計画を廃棄させる方針を継続した。

米国は、査察の効果的な実施のために、寧辺核施設に関する「情報」をIAEAに提供した³⁾。その「情報」を基に、IAEAは、1992年5月以降北朝鮮に対して通常査察を実施したが、その査察によって北朝鮮が事前に申告した核計画の内容の矛盾を把握し、さらに北朝鮮が未申告の核兵器物保管施設を隠蔽する作業を行っていることを察知した。その状況に加え、南北間の相互査察の実施に向けた交渉でも進展が見られないことから、米韓の国防相は、1992年10月、1993年の米韓軍事合同演習「チーム・スピリット」の準備の開始を発表した。これに対して、北朝鮮は「核の脅威を行使しないという米国の約束を破る挑発的な行動」と米国の対応を非難し、1992年10月下旬にすべての南北対話を中止し、査察を拒否する姿勢を見せるなど、対外姿勢を硬化させた。一方、IAEAも強気の姿勢を崩さず、1993年2月、北朝鮮に対して隠蔽を図った核廃棄物保管施設に対する特別査察を1ヶ月間の猶予の後直ちに認めるよう要求し、北朝鮮がこれに応じなければ国連安全保障理事会に査察問題を送付して制裁等の措置を要請することを理事会で決議した(オーバーダーファー, 2002年, 320-328頁)。

北朝鮮が米国に対する強硬姿勢を強め、査察を巡ってIAEAとの対立を深める中、米国政府内では北朝鮮の核問題に対する関心が増大していった。IAEAの査察が開始された当時、米国の対外政策決定者のうち北朝鮮の核問題に強い関心を持っているのは国務省朝鮮課を中心とした東アジア専門家の小グループのみであっ

3)「情報」を生産することはICの活動であるが、対外政策決定者の指示の下、「情報」を国際機関などの他の主体に提供することは対外政策決定者の活動の一部である。

た。1992年7月時点で朝鮮課に課長を含めてわずか5人しかスタッフを配置せず、そのうち北朝鮮担当は1人だけであったことからそれが伺える⁴⁾。しかし、同年秋以降、IAEAの査察に対する北朝鮮の不誠実な態度が明らかになるにつれて、政府内でも北朝鮮の核問題がクローズアップされ、地域の問題よりもグローバルな問題として認識されるようになった⁵⁾。それに伴い、対北朝鮮政策立案の中心は国務省朝鮮課⁶⁾から核不拡散問題担当へ、責任者は朝鮮課長から国務次官補、国務次官補代理などの高官へ移行していった(キノネス、2000年、51-57頁)。

それと同時期の11月、米国では民主党の大統領候補であるクリントンが現職のブッシュ大統領を破り、翌1993年1月、第42代大統領に就任した。クリントン政権は、これまでの対北朝鮮政策の基本方針である抑止と国際的圧力による対処を踏襲し、特に多角的外交を重視した。これに対応して、米国、日本、韓国は、1993年1月下旬、北朝鮮問題に関する初めての3か国協議を開催した。関係3か国の代表が一堂に会する会議の主旨自体が前例のないものであり、3か国会議開催を契機に3か国は対外政策の調整と協力関係を構築していくことにな

り、これが米国の対北朝鮮政策の中核を構成することとなった。これに対して、北朝鮮の国営通信社である朝鮮中央通信は、連日、3か国会議を「三国間共同謀議」と表現し、即時中止を訴え続けた。この事実から、3か国会議の開催が北朝鮮を大きく動揺させていたことが明らかになった(キノネス、2000年、122-124頁)。

さらに、抑止政策の一環として、米国と韓国は、1993年3月、「チーム・スピリット」を実施した。北朝鮮は、「国の北半分に対する奇襲、先制攻撃を狙った核戦争の実験だ」との観点に立ち、演習前日、全軍・全国民に対して「準戦時態勢に入るように」と命令を下した。「チーム・スピリット」による米韓両軍の大規模な部隊移動、大量の戦闘機の飛行などは北朝鮮にとって強烈な印象を与えるものであった。この「チーム・スピリット」の実施を契機に、北朝鮮は、同月、NPT脱退を宣言するに至った(オーバードーフアー、2002年、321・328-329頁)。

③第4区分における脅威認識、「情報欲求」、対外行動の相関性

米国は、IAEAの査察によって北朝鮮の核兵器開発の実態が徐々に明らかになった上、査察に対する北朝鮮の不誠実な対応を目のあたりにして、米国は北朝鮮の核兵器開発の脅威を高めていった(キノネス、2000年、15・59頁)。さらに、IAEAの査察によって更に確度が高まった「情報」によって対外政策決定者がその「能力」の将来的な保持とその「意図」の存在を確信し、この結果、第4区分において脅威認識が「潜在的脅威」から「脅威」に転換した。

「情報欲求」の重心は、第3区分に引き続き北朝鮮の核兵器開発の「意図」の解明に向けられたが、1992年頃以降、CIAの分析資料やウルジーCIA長官の言辭から、新たな要素として脅威の様態の解明も含まれていった。これは、IAEAの査察によって北朝鮮の隠蔽作業が明らかになった上、国際社会に対する北朝鮮の強硬姿勢が強まったため、対外政策決定者は北

4) 国務省朝鮮課のスタッフは、1994年末には14人に増員し、そのうち北朝鮮担当は10人であった(キノネス、2000年、42頁)。

5) 北朝鮮の核問題に対する懸念は政府だけでなく連邦議会にも拡大した。1992年11月、北朝鮮の許鐘国連大使がワシントンDCを訪問した際、面会した連邦議員、議会調査局(CRS)スタッフは許大使に対して北朝鮮のIAEAへの対応を強く非難し、許大使は大いに当惑した(キノネス、2000年、59頁)。

6) 1993年秋当時の対北朝鮮政策立案の中心は国務省朝鮮課であった。同課では長期間にわたって対北朝鮮政策立案に関する会議を定期的に開催し、同課長、副課長などのほか、情報調査局(INR)、軍備管理軍縮局、国防総省東アジア太平洋担当次官補オフィスの関係者らが主に参加した(キノネス、2000年、51-52頁)。

朝鮮の核問題をグローバルなものとして認識するようになり、脅威の不確実性の「ニーズ」が高まっていったことも原因に挙げられる(キノネス, 2000年, 55-57頁)。

米国の対外行動において、米国は、IAEAの査察によって北朝鮮の核計画の隠蔽体質が明らかになるにつれて、北朝鮮に対する抑止及び国際的圧力を強めた。特に、クリントン政権が、1992年10月以降、「チーム・スピリット」の再開という軍事的威嚇手段を用いて、北朝鮮に対して査察の受け入れを強く促したことは、第3区分までの対外行動では見られない攻撃的行為であった。さらに、利害を共にする日米韓による3カ国会議を初めて開催するなど、これまで以上に強い国際的圧力を北朝鮮に対して行使した。

第4区分では、国務省資料などの一次資料が乏しく、脅威認識が「潜在的脅威」から「脅威」へ転換した時点を特定することは困難である。しかし、1992年頃に「情報欲求」が脅威の様態までその意味を拡大させ、1992年10月以降に対外行動として具体的な軍事的威嚇を実行したことを考慮すると、少なくとも、第4区分でも「情報欲求」と対外行動の相関性が確認されよう。

(6) 第5区分：北朝鮮のNPT脱退後(1993年3月から1994年10月まで)

① ICの活動：脅威の様態の解明を重視

北朝鮮は、1993年3月、NPTからの脱退を宣言した。北朝鮮は、NPT脱退の理由として、「チーム・スピリット」は核戦争の演習に他ならず、NPT及び南北非核協定の精神を侵犯したこと、IAEAの特別査察要求が北朝鮮を武装解除させる強力な軍事行動であることを挙げている。この状況に関して、ICは北朝鮮が採りうる行動の選択肢としてNPT脱退の可能性を事前に指摘できなかった(オーバードファー, 2002年, 328-329頁)。NPT脱退宣言の数日前に実施されたCIAの分析資料にも、「チーム・

スピリット」実施に対する北朝鮮の動向を「通常の反応」と評価しており、北朝鮮の行動における特異事項についての言及はなかった(CIA, 1993年①)。

ICはNPT脱退直後にその背景の解明に尽力した。CIAは、北朝鮮がNPT脱退宣言という強硬姿勢を示した理由として、①「チーム・スピリット」を利用して米国の脅威を受けていることを正当化するため、②北朝鮮政府が大国との妥協は敗北に等しいという「勝ち負け」のみで国際政治を判断する思考を有しているため、③冷戦崩壊に危機感を持った金日成主席が政権維持を目的として国内に対してアピールするため、と指摘している。そして、その理由の中でも、CIAは、④IAEAの更なる査察によって核計画に関する新たな不正が発見されることを妨害するため、との見解を強調している(CIA, 1993年②③)⁷⁾。これらの見解から、第4区分の分析に引き続き、核兵器開発「能力」を隠蔽して開発を進める北朝鮮の強い「意図」を前提として分析を進めたことが伺える。

NPT脱退宣言以降、ICは、北朝鮮の核兵器製造の実現が近いこととその危険性をこれまで以上に強調している。CIA・国防総省幹部は、北朝鮮が核弾頭を搭載できる弾道ミサイル「ノドン」・「ノドン2号」を開発しており、今後10年で米国本土を直接攻撃できる大陸間弾道ミサイル(ICBM)も開発可能である旨言及した(ラヂオプレス, 2005年)⁸⁾。さらに1993年12月に発表した国家情報評価(NIE)では、北朝鮮がすでに核兵器製造に必要な材料を持っている可能性は「5割以上」と分析している(オーバードファー, 2002年, 359頁)。

7) 見解④のみが、NPT脱退宣言直後に作成された2つのCIA資料の双方で言及されていた。

8) これまでも北朝鮮のミサイル開発を指摘する「情報」を生産してきたが、あくまで他国へのミサイル売却の懸念に焦点を当てており、核弾頭を搭載できる可能性を強調したのは1993年頃からだとみられる(ラヂオプレス, 2007年)。

このように、ICは、北朝鮮の核兵器の完成が決して遠い未来ではなく、その核兵器が米国本土に対する「脅威」となりうることを殊更表明している。これらの「情報」が、ICがもはや北朝鮮の核兵器開発の「脅威」の有無を判定する段階を終了したことを示唆している。

以上から、北朝鮮のNPT脱退宣言を契機に、ICの活動が、対外政策決定者の脅威認識のために実施する「脅威」の有無の解明よりも「脅威」の様態の解明に重心を移行させ、さらに、「脅威」に対処する政策決定への支援を企図したと読み取れる。1-2で提示した合理的意思決定過程モデルによれば、ICは、対外政策決定者が行う①脅威の認識のためから、②対応策の複数設定、③予測される結果の分析のためへの「情報」を生産することを重要視したのである。

②対外行動：米朝直接対話への政策転換

1993年3月の北朝鮮のNPT脱退宣言は、米国のみならず、国際社会全体に大きな衝撃を与えた。北朝鮮がNPT脱退を実行すれば、東アジアの安全保障環境のみならず、地球規模の核拡散防止体制の根幹が崩壊する事態になりうるためである。北朝鮮のNPT脱退宣言に対応するために米国は国際社会へと働きを活発化させた。米国は、1993年4月、NPT受託国である英国・ロシアとともに北朝鮮のNPT脱退宣言への非難と脱退の再考を促す共同声明を発表し、国連安全保障理事会ではNPTとIAEAを支持する議長声明を採択した。翌5月には国連総会及び安全保障理事会で北朝鮮がNPTに留まることを呼びかける決議を採択し、北朝鮮の同盟国である中国を含む国際社会全体で北朝鮮の核問題に対する対応方針を一致させた（キノネス、2000年、136-142頁）。

さらに、米国は北朝鮮からの働きかけに応じて直接協議に臨んだ。米朝高官協議第1ラウンドは1993年6月に開催され、米国による北朝鮮の安全保証の確約と米朝の公式対話の継続で合意し、これと引き替えに北朝鮮が必要と認め

る限りNPTからの脱退を保留する内容の共同声明を発表した。さらに、翌7月に米朝高官協議第2ラウンドが開催され、現在の黒鉛炉の代わりに軽水炉の導入を支援・検討し、これを朝鮮半島の核問題の最終的解決の一環として行うことで合意した。これらの協議によって、北朝鮮のNPT脱退という危機は一時的に回避できたが、IAEAによる特別査察に関して進展がなかったため、米国は、南北間及び北朝鮮・IAEA間で核問題に関する真剣な協議が実施されない限り米朝高官協議第3ラウンドを開催しないと明言した（オーバードファー、2002年、334-341頁）。

北朝鮮は、米朝高官協議第2ラウンド後に韓国、IAEAと核問題について協議を行い、米国とも国連代表部を通じて接触していたがほとんど進展しなかった。北朝鮮の核問題を巡る交渉が膠着状態に陥っていることに対して、米国は北朝鮮に対する厳しい対応を望む世論を背景に徐々に軍事的抑止を強め、本格的な戦闘も想定した軍事的措置の準備に入った。具体的には、韓国に地对空ミサイル・パトリオットの配備の検討を開始し、1994年4月末に実際に配備した。さらに、1994年1月、韓国国防省が、北朝鮮がIAEAの特別査察を受け入れなければ「チーム・スピリット」を実施すると発表した（オーバードファー、2002年、342-348・351-352・366頁）。

米国は、米朝交渉が行き詰まるにつれて、北朝鮮の核兵器開発に対する危機感を強めていた。クリントン大統領は、1993年6月、訪韓中にDMZを訪問した際に「核兵器を開発しようとしても意味がない。万が一、核兵器を使うことがあれば、それは北朝鮮の終焉を意味するからだ」と発言したほか、同年11月にも、テレビ番組で「北朝鮮に核爆弾を開発させてはならない」と主張した。また、アスピン国防長官も、同月、記者団に対して「北朝鮮は飢えており、このまま飢え死にするか戦争で死ぬかのどちらかだ」と、今にも戦争状態になりうる誤解

を与える発言を行った(オーバードファー, 2002年, 338・345-346頁)。さらに, 1994年2月に就任したペリー国防長官も, 同年4月, 北朝鮮が核兵器を2個開発している旨発言している(ラヂオプレス, 2005年)。レイク大統領補佐官は, 「フォーリン・アフェアーズ」誌1994年3月・4月号で, 北朝鮮の核計画を「我々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(菱木, 2000年)。政府高官の一連の発言によって, 北朝鮮は核兵器を開発するのに十分な「能力」を備えており核兵器製造がすぐにでも実現しうるような印象を世論に与える結果となった⁹⁾。この危機感は, 政府高官の発言だけではなく, 1994年2月の「国防報告」にも現れている。「国防報告」では, 北朝鮮の侵略の脅威が続いているとして, 同地域全体の兵力を10万人規模に維持する計画を明記するとともに, 装備強化も検討して北朝鮮の脅威に備える方針を示した(読売, 1994年)。

米国の北朝鮮に対する軍事的措置の検討は, 北朝鮮が1994年5月にIAEAによる監視もないうまま核燃料棒の取りだし作業を実施したことによって, さらに加速することとなった。クリントン大統領の指示により, 一時的に北朝鮮との交渉の可能性を模索したが進展せず, 同年6月にIAEAが北朝鮮に事実上の制裁を要請する書簡を国連安保理に提出したことによって, 米国は国連安保理で制裁を決議する方針を決定した。それと同時に, 国防総省は軍事的措置を実施するための軍備増強策を検討するなど, 朝鮮半島周辺の軍事増強計画を着々と進めた(オーバードファー, 2002年, 361-382頁)。

9) 米国世論調査において, 北朝鮮の核兵器開発を米国の最も深刻な外交問題と考える人が約31%に達し, 他の問題を引き離す結果となった(オーバードファー, 2002年, 346頁)。

米朝の軍事衝突が現実味を帯びる中, 1994年6月のカーター元大統領の訪朝によってその危機は回避された。カーター元大統領が金日成主席と面談した結果, 両者は, 米朝高官協議第3ラウンド終了まで核計画の一時凍結, 追放を指示していた現地駐在のIAEA査察官の残留などで合意した。米国は, この合意によって国連安保理の制裁決議に向けた外交協議及び韓国への米軍増派計画の中止を決定し, 翌7月, 米朝高官協議第3ラウンドを開催した。第3ラウンドは, 金日成主席の死去により一時延期されたものの, 翌8月には再開され, 同年10月, 米国と北朝鮮は核問題に関する枠組み合意を締結した。米朝枠組み合意の内容は, ①米国は国際事業体を組織して, 2003年を目途に2000メガワットの軽水炉を提供し, その代わりに北朝鮮は現存する原子炉と関連施設凍結してIAEAの監視下に置くこと, ②北朝鮮は特別査察を受け入れ, 軽水炉計画が完了する10年以内に現存の核施設を解体すること, ③米国が年間50万トンの重油を提供すること, ④両国は双方の首都に連絡事務所を設置し, 米国は北朝鮮の安全を保証すること, ⑤北朝鮮は1991年の南北共同宣言を順守すること, であった(オーバードファー, 2002年, 377-419頁)。

③第5区分における脅威認識, 「情報欲求」, 対外行動の相関性

米国の対外政策決定者は, 第4区分から北朝鮮の核兵器開発の「脅威」を認識していたが, 北朝鮮の核問題解決への緊急性を認識せず, 断固とした行動をとる必要がないと判断していた(キノネス, 2000年, 55-57頁)。しかし, 北朝鮮のNPT脱退宣言という予想し得なかった強硬手段によって, 緊急的に対処しなければならない「脅威」と認識するに至った。

第4区分の「情報欲求」は既に脅威の様態を含めた内容に変化していたが, 第5区分では, 対外政策決定者が「脅威」の有無の判定を完了し, 「能力」・「意図」の解明の必要性が減少したことから, 「脅威」に対処する政策決定への

表1 本事例における北朝鮮の核兵器拡散の脅威認識, 「情報欲求」, 対外行動

	出来事	脅威認識	「情報欲求」	対外行動
第1区分 1982 ↓ 1985.12	82 原子炉建設発見 85 北朝鮮 NPT 加盟	「認識しない」→「兆候の察知」 ・核施設建設は韓国への軍事行使の一つの要素として認識 ・「情報」が核兵器開発能力の解明を考慮していない	「能力」の解明(脅威の探知) ・当初(1982年)から「情報」が北朝鮮の核兵器拡散の「能力」の解明を重視	従来の抑止政策+国際的圧力 ・核施設の発見後(1982年)から国際協調による対北政策を実施
第2区分 1985.12 ↓ 1989	88 大韓航空機爆破事件 89 核燃料棒の取り出し	「兆候の察知」→「潜在的脅威」 ・北朝鮮の核兵器開発の「能力」の存在を把握 ・1989年頃に「潜在的脅威」を認識	「能力」+「意図」の解明 ・「能力」が将来的に存在することを確信 ・1987年には「意図」の解明も含むようになり、1989年頃、「意図」の解明へ重心を転換	直接対話を開始 ・国際協調の強化 ・1988年に北朝鮮の直接対話を開始
第3区分 1990 ↓ 1992.5	91 朝鮮半島非核化共同宣言 92 初の米朝高官協議 保障措置協定締結	「潜在的脅威」 ・各種行政文書で北朝鮮の核計画に対する懸念について言及	「意図」の解明 ・対外政策決定者が「意図」への関心を示唆 ・「情報」が「意図」へ向けられている	変化なし ・北朝鮮の対米姿勢の軟化により、対北強硬姿勢を弱めたが、基本的な方針に変化なし
第4区分 1992.5 ↓ 1993.3	92 通常査察開始 93 「チーム・スピリット」再開	「潜在的脅威」→「脅威」 ・北朝鮮への強硬姿勢 ・「情報」によって「能力」「意図」の存在を確信	「意図」の解明+脅威の様態の解明 ・1992年頃から脅威の様態の解明を含めた	軍事的威嚇を実施 ・1992年の「チームスピリット」再開で軍事的威嚇を実施
第5区分 1993.3 ↓ 1994.10	93 NPT 脱退宣言 米朝高官協議 カーター訪朝 94 米朝枠組み合意	「脅威」を認識 ・緊急的に対処しなければならない「脅威」と認識	脅威の様態の解明 ・「脅威」を既に認識した ・ICの活動の変化	直接交渉+軍事行使計画の策定 ・NPT 脱退宣言という予想外の強硬姿勢への対応

著者が作成

支援のために必要な脅威の様態に関する「情報欲求」へ重心が移行した。

対外行動においては、クリントン政権は、第4区分から北朝鮮がIAEAの査察を拒否することを前提として、それに対応するために抑止と国際的圧力に、具体的な軍事的威嚇を組み込む対外行動を展開していた。さらに、北朝鮮のNPT脱退宣言は米国が想定した査察拒否よりもさらに強硬的な行動であったため、対外政策決定者は、これまで以上に北朝鮮の核兵器開発の危険性を強調する「情報」を提供されたことによって、本格的な直接交渉を試みるとともに、具体的な軍事行使計画を検討するまで攻撃的行動の程度を高めることになった。

第5区分では、脅威認識、「情報欲求」、対外行動ともに、第4区分で確認された状況が進展したものの、これまでの性質を大幅に転換させ

るような変化はみられなかった。但し、第5区分でも、「情報欲求」と対外行動の相関性において、小幅ながら連動的な変化が確認できる。

おわりに

以上のように、「情報欲求」に着目した対外政策決定者の脅威認識と対外行動に関する分析モデルを用いて、対外政策決定者の脅威認識が拡大するよりも先行して「情報欲求」に変化が生じ、同時に対外行動も変化するという両者の相関性についての仮説を提示した。そして、1980年代初頭から1994年までの米国の対北朝鮮政策決定過程を事例として本仮説の実証を試みた(表1)。

表1によると、本仮説の通りに、脅威認識よりも時間的に先行してほぼ同時期に「情報欲求」、対外行動に変化が生じていることから

両者が相関性を持っていることが伺える。この結果は、「情報欲求」が、対外行動の特徴に少なからず影響を与えている事実を提示し、脅威認識の内容如何で対外行動が決定されるというリアリズムの仮説と現実の乖離を説明する要素となりうる。ナイは、安全保障のジレンマなどの国際政治の構造的特徴から導き出される結果が必ずしも不可避的なものでなく、国際政治が持つ自由度によってその結果が変化すると指摘するが(ナイ, 2007年, 23-26頁), 本稿の結論は、この「自由度」が持つメカニズムを考察する作業と言えるだろう。

また、「情報欲求」の対外行動への影響力から、国家にとってICが、一般的に認識されているような対外政策決定の支援機能だけに留まらず、「脅威の知覚」という国家の生来的な機能を担っているとみなされる¹⁰⁾。

一方、本稿では、対外政策決定者とICを自らの任務に基づいて合理的に行為する主体とみなし、個人的利益のために行動する可能性を捨象した。対外政策決定者とICの政治的思惑などに基づく活動から指摘される「情報の政治化」¹¹⁾の問題は、インテリジェンス・サイクルとともに米国のインテリジェンス研究の中核をなす論点であり(小谷, 2007年, 94-95頁), 今後「情報の政治化」の問題と本稿で示した対外政策決定者の「情報欲求」モデルとの整合性が研究課題として考察される必要があろう。

10) ハーマンも、「情報」を外界認識作用とみなし、ICを国家が効率性を高めて環境に適應する際に欠かせない装置とみなしているが(小谷, 2007年, 96頁; Herman, 1996年, 293頁), 本稿の場合、ICの機能を効率的な政策決定のためではなく、対外政策決定過程の核心である脅威認識への不可欠な要素としてみなしている。

11) 対外政策決定者が政治的理由によりインテリジェンスを歪めること、またはICが対外政策決定者への有用性を重視して自らインテリジェンスを歪めてしまうことである(小谷, 2007年, 94-95頁)。

参考文献

〔日本語文献〕

- 青木節子「北朝鮮の核疑惑とIAEAの保障措置の展開」『新防衛論集』第25巻第2号, 防衛学会, 1997年, 47-66頁
- 有賀貞, 宮里政玄編著『新版概説アメリカ外交史: 対外意識と対外政策の変遷』有斐閣, 1998年
- アリソン, グレアム T『決定の本質: キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論新社, 1977年
- 浅川公紀『アメリカ外交の政治過程』勁草書房, 2007年
- 石田淳「国際政治理論の現在—対外政策の国内要因分析の復権(上・下)」日本国際問題研究所『国際問題』第447・448号, 1997年
- 市川正明編『朝鮮半島近現代史年表・主要文書』原書房, 1996年
- 今村都南雄他『ホーンブック基礎行政学』北樹出版, 2006年
- 奥田泰広「合同情報委員会(JIC)設立史の再検討: イギリスにおける国家情報機関の本質を問い直す」『情報史研究』創刊号, 情報史研究会, 2009年, 17-64頁
- 落合浩太郎『CIA: 失敗の研究』文藝春秋, 2005年
- オーバードーフアー, ドン『二つのコリア: 特別最新版: 国際政治の中の朝鮮半島』共同通信社, 2002年
- 片山又一郎『マーケティングを学ぶ人のためのコトラー入門』日本実業出版社, 2003年
- 神谷万丈「安全保障の概念」防衛大学校安全保障研究会『安全保障学入門』重紀書房, 2003年
- キノネス, ケネス(伊豆見元監修, 山岡邦彦, 山口瑞彦訳)『北朝鮮: 米國務省担当官の交渉秘録』, 中央公論新社, 2000年
- 紀平英作編著『新版世界各国史24: アメリカ史』山川出版社, 1999年
- 北岡元『インテリジェンス入門: 利益を実現する知識の創造』慶應義塾大学出版会, 2003年
- 北岡元『インテリジェンスの歴史: 水晶玉を覗こうとする者たち』慶應義塾大学出版会, 2006年
- 草野厚『政策過程分析入門』東京大学出版会, 1997年
- 久米郁男, 古城佳子, 真淵勝, 川出良枝, 田中愛治『政治学』有斐閣, 2003年
- 久保文明編『アメリカの政治』弘文堂, 2005年
- 小島吉之「戦後米中関係とインテリジェンス: 今後の研究に向けた史料・文献紹介」情報史研究会『情報史研究』創刊号, 2009年, 65-79

頁

- 小谷賢編著『世界のインテリジェンス：21世紀の情報戦争を読む』PHP研究所，2007年
- コトラー，フィリップ『マーケティング原理：戦略的アプローチ』ダイヤモンド社，1983年
- コトラー，フィリップ『マーケティング・マネジメント』プレジデント社，1983年
- 小林良樹「米国の情報機構 (Intelligence Community) の改編をめぐる動向について」『警察学論集』第58巻第3号，立花書房，2005年，149-181頁
- 小林良樹「米国の情報コミュニティの改編をめぐる動向：国家情報長官制度の創設から約1年を経て」『警察学論集』第59巻第2号，立花書房，2006年，134-163頁
- 小林良樹「米国の大学院におけるインテリジェンス研究及び研究の状況」『警察学論集』第60巻第3号，立花書房，2007年，131-160頁
- 佐島直子『国際安全保障Ⅰ：転換するパラダイム』内外出版，2007年
- 佐藤英夫『対外政策：現代政治学叢書』東京大学出版会，1989年
- 情報史研究会編『名著で学ぶインテリジェンス』日本経済新聞出版社，2008年
- 須藤季夫『国家の対外行動』東京大学出版会，2007年
- 武田康裕「安全保障の非軍事的側面」防衛大学校安全保障研究会『安全保障学入門』亜紀書房，2003年，186-207頁
- 田中明彦「現在の世界システムと安全保障」日本国際問題研究所『国際問題』第511号，2002年，2-17頁
- 田中明彦「国際システムの中の平和戦略」船橋洋一編著『日本戦略宣言』講談社，1991年，69-115頁
- 田中明彦，中西寛編『新・国際政治経済の基礎知識』有斐閣，2004年
- ナイ，ジョセフ S. ジュニア『国際紛争：理論と歴史〔原書第6版〕』有斐閣，2007年
- 内閣情報調査室『内閣官房内閣情報調査室2009』，2009年 <<http://www.cas.go.jp/jp/saiyou/panfbasui2009.pdf>>，2009年10月31日アクセス
- 中島耕三郎「安全保障における脅威認識：新しい脅威の共有に向けて」横浜国立大学国際社会科学学会『横浜国際社会科学研究所』第12巻3号，2007年，49-71頁
- 中島耕三郎「安全保障問題としての地球温暖化」横浜国立大学国際社会科学学会『横浜国際社会科学研究所』第12巻6号，2008年，95-116頁
- 中西輝政，小谷賢編著『インテリジェンスの20世紀：情報史から見た国際政治』千倉書房，

2007年

- 野口智雄『マーケティングの基本』日本経済新聞社，2005年
- 原清一「小泉政権の政官関係にみる『本人の複数性』問題」九州大学政治研究会『政治研究』第50号，2003年，75-99頁
- 菱木一美「米国の対北朝鮮核政策における『威圧』と『関与』：1994年『枠組み合意』の成立過程に関する考察」広島修道大学法学会『修道法学』22巻1・2号，2000年，81-124頁
- 防衛省『平成19年度版日本の防衛：防衛白書』ぎょうせい，2007年
- 防衛大学校安全保障研究会編著『安全保障のポイントがよくわかる本』亜紀書房，2007年
- 防衛大学校安全保障学研究会編著『安全保障論入門』亜紀書房，2003年
- 森本敏「冷戦後における米国の脅威認識と安全保障戦略変化」日本国際問題研究所『国際問題』第511号，2002年，18-32頁
- 宮川公男『政策科学入門：第2版』東洋経済新報社，2002年
- 宮坂直史「9.11テロと国際テロリズム」防衛大学校安全保障研究会『安全保障学入門』亜紀書房，2003年，305-308頁
- 山田克哉『核兵器のしくみ』講談社，2004年
- 山本草二『国際法：新版』有斐閣，1995年
- ラヂオプレス『クロノロジーで見る北朝鮮』RPプリンティング，2005年

〔英語文献〕

- Global Security, <<http://www.globalsecurity.org/>>, accessed on November 16, 2009
- Global Security, *CIB Imagery of the Area Surrounding Yongbyon*, <<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/dprk/images/yongbyon-cib1.jpg>>, accessed on November 16, 2009
- Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War*, Cambridge University Press, 1996
- Kent, Sherman, *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton Univ. Pr, 1949
- Kotler, Philip, *Marketing Management: Analysis, Planning, Implementation, and Control*, Prentice-Hall, Inc., 1994
- Lowenthal, Mark M., *Intelligence from Secrets to Policy*, CQ Press, 2006
- Mazzer, Micheal, J., *North Korea and the Bomb*, St. Martin's Press, 1995
- National Intelligence Council (NIC), About the NIC, <http://www.dni.gov/nic/NIC_about.html>, accessed on November 18, 2009
- Office of the Director of National Intelligence (ODNI), *National Intelligence: Consumer's*

- Guide 2009*, 2009, <http://www.dni.gov/reports/IC_Consumers_Guide_2009.pdf>, accessed on August 12, 2009
- Richelson, Jeffrey T., *Spying on the Bomb: American Nuclear Intelligence from Nazi Germany to Iran and North Korea*, W. W. Norton & Co. Inc., 2007
- Richelson, Jeffrey T., *The US Intelligence Community: Fifth Edition*, Westview Press, 2008
- Wit, Joel S. Poneman, Daniel. Gallucci, Robert L. *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, Brookings Inst Pr, 2005
- [一次史料]
- Central Intelligence Agency (CIA), *North Korea: Nuclear Reactor*, July 9, 1982, <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB87/nk01.pdf>>, accessed on August 30, 2009
- CIA, *A 10-Year Projection of Possible Events of Nuclear Proliferation Concern*, May, 1983 <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB87/nk02.pdf>>, accessed on November 2, 2009
- CIA, *East Asia Brief*, April 20, 1984 <<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB87/nk04.pdf>>, accessed on November 2, 2009
- CIA, *North Korea: Potential for Nuclear Weapon Development*, September, 1986, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, *North Korea's Nuclear Efforts*, April 28, 1987 ①, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "North Korea: Delaying Safeguards Agreement", *Intelligence Brief*, May 28, 1987 ②, Digital National Security Archive, <<http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>>, accessed on September 10, 2009
- CIA, "North Korea's Expanding Nuclear Efforts", *Intelligence Report*, May 26, 1988, Digital National Security Archive, <<http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>>, accessed on September 10, 2009
- CIA, "Special Analysis: North Korea: Nuclear Program of Proliferation Concern", March 22, 1989 ①, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, FBIS (Foreign Broadcast Information Service), "North Korean Denial of Nuclear Arms Report", *Trend*, August 9, 1989 ②, Digital National Security Archive, <<http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>>, accessed on September 10, 2009
- CIA, *Monthly Report*, October, 1991 ①, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "North Korea: Responding to Pressure Nuclear Program", *Herewith Support Cable for East Asia Brief OCPAS EAB91-278*, November 27, 1991 ②, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "Koreas: Accord on Denuclearization", *Herewith Support Cable for East Asia Brief OCPAS EAB91-305*, December 31, 1991 ③, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "North Korea: Implications of Nuclear Accord", *National Intelligence Daily*, January 6, 1992 ①, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "North Korea: Implications of Nuclear Accord", *Herewith Support Cable for East Asia Brief OCPAS EAB92-004*, January 6, 1992 ②, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "North Korea: Increased Nuclear-Related Activity", February 1, 1992 ③, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "North Korea: Options for Thwarting Nuclear Inspections", *National Intelligence Daily*, February 12, 1992 ④, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "North Korea: Trying to Justify Reprocessing Plant", *National Intelligence Daily*, May 18, 1992 ⑤, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "North Korea: Nuclear Inspection Showdown", *National Intelligence Daily*, November 19, 1992 ⑥, CIA Freedom of

- Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "North Korea: Returning to Hard Line", *National Intelligence Daily*, December 5, 1992 ⑦, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "North Korea: Responds to Team Spirit Exercise", *National Intelligence Daily*, March 9, 1993 ①, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "North Korea: Withdrawal from NPT", March 12, 1993 ②, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- CIA, "Special Analyses: North Korea: The World Through P'yongyang's Eyes", *National Intelligence Daily*, March 18, 1993 ③, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- Department of States (DOS), *Briefing Paper: Korea*, January 5, 1985, Digital National Security Archive, <<http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>>, accessed on September 10, 2009
- DOS, "North Korean Nuclear Program (for China)", *Talking Point*, May 30, 1991 ①, Digital National Security Archive, <<http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>>, accessed on September 10, 2009
- DOS, Bureau of East Asian and Pacific Affairs, Office of Korean Affairs, "Japan and the North Korean Nuclear Program", *Talking Points*, July 26, 1991 ②, Digital National Security Archive, <<http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>>, accessed on September 10, 2009
- House of Representatives, 98th congress, *Hearing before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, March 20, 1984*, U.S. Government Printing Office, 1984
- National Intelligence Council, *The Dynamics of Nuclear Proliferation: Balance of Incentives and Constraints*, Memorandum (NSC M85-10001), September, 1985, CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room <<http://www.foia.cia.gov/>>, accessed on November 18, 2009
- Pacific Command, Intelligence Center Pacific (IPAC), *IPAC Daily Intelligence Summary 873-89*, April 10, 1989, Digital National Security Archive, <<http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/index.jsp>>, accessed on September 10, 2009

[たなか けいすけ 横浜国立大学大学院国際社会科学研究科博士課程後期]