

特別講演

朝鮮半島と日本の安全保障——歴史的考察

波多野 澄雄

はじめに

沖縄返還交渉が本格化していた1969年9月、外務省の外交政策企画委員会は、「わが国の外交政策大綱」と題する政策文書を取りまとめた。外相を交えて討論を重ねた結果であった。この文書は、「朝鮮半島の平和は、日本の安全にとり不可欠」として、以下のように論じている。

「わが国にとり、最大の関心事は、朝鮮半島全域がわが国にとり非友好的な勢力の支配下におちいらないこと及び同半島における大国の力関係が均衡を保つことにより、不測の事態が発生しないことである。同半島における緊張の著しい緩和、あるいは平和裡の統一は当面期待すべくもない。よってわが国は、当面国交を有し隣接国である韓国の安定と繁栄、同国との善隣関係の促進が利益である。」

この文書には、朝鮮半島が、「非友好的な勢力の支配下」に置かれないことが日本の安全にとって不可欠という19世紀以来の伝統的な安全保障観が示されている。朝鮮半島は、その地政学的な位置のゆえに、諸列強が影響力を競い合う場であった。半島内には外部勢力と結びついた、日本にとっての「非友好的勢力」が程度の差こそあれ、常に存在し、半島全体の安定と平和を脅やかした。

また、この外務省文書は、「不測の事態」の発生を防ぐ条件として「半島における大国の力関係が均衡を保つこと」が必要という。しかし、東アジアにおいて大国間の「勢力均衡」を保つことの困難さは歴史が示している。後述のように日本の韓国併合は、一面では「勢力均衡」が成立しなかったがゆえに断行されたとも言いうるのである。

本稿は、こうした内と外に不安定要因をかかえた朝鮮半島において、日本は何を安全保障上の脅威とみなし、自国の安全保障をどのように確保しようとしてきたのか、その歴史をたどり、朝鮮半島をめぐる安全保障の今日的条件を探る。

帝国日本と朝鮮半島 —「中立」から「併合」へ

日露戦争ころまで、日本の国防論は、国防の正面と国勢発展の方向をめぐって二つの立場が拮抗していた。一つは「海洋国家」を展望し、国防論としては「防守自衛」を主張し

する海軍の国防論を代弁する立場であった。しかし、日露戦争の結果として大陸発展の地歩が築かれたことによって、国勢発展の方向と国防の主正面を大陸に求めるという「大陸国家」論や「攻勢国防」論が国策の中心軸となる¹。

日露戦後の1907年に制定された「帝国国防方針」は、日露戦争によって「満洲および韓国に扶植したる利権」の擁護と拡張を図る「帝国の大方針」のもと、国防の基本を「攻勢」におき、それに必要な軍備の標準は、「東亜に於て攻勢を採りうる」ものとされた。その一方、アジアの南方や太平洋への進出は「民力の発展」、すなわち民間による南方進出と位置付けられた。

「大陸国家」の選択は、大陸への経路として朝鮮半島への関心を否が応でも高めた。「帝国国防方針」の発案者であった山県有朋は、首相として臨んだ1890年の第一回帝国議会演説において、一国の独立を維持するためには、単に「主権線（日本本土）」を守るだけでなく、進んで「利益線（朝鮮半島）」を保護しなければならない、と述べた。利益線の保護とは朝鮮の独立を意味していた。

山県演説のねらいは陸海軍軍備の充実について議会の承認を得ることにあったが、「利益線」の防護に必要な軍事力の建設はこれからであった。そこで山県は、軍備拡充を進める一方、朝鮮の占領は列国の干渉の口実となるため、外交手段によって朝鮮の独立と中立を関係列強に保障させることが、日本の安全保障に適っていると論じた。朝鮮の中立化構想は、征韓論争に勝利した日本の指導者にほぼ共有され、また朝鮮内で支持する意見も少なくなかった²。

しかし、列強の利権獲得競争は日清戦争に敗北した清国や朝鮮半島にも容赦なく及び、朝鮮の中立化の余地は狭まっていく。日本の対清開戦は、朝鮮の排他的支配をねらって起したのではなく、朝鮮の中立化構想の挫折の果てに起こったのである³。

日清戦争と日露戦争の共通の原因を単純化すれば、国家としての安全を確保するためには、朝鮮半島が敵対的な大国の支配下に入らないという見方で指導者が一致していたからである。大国の支配を排除するためには、保護あるいは併合（植民地化）が最後の手段

1 拙稿「国防構想と南進論」（『講座・東南アジア学 10 東南アジアと日本』弘文堂、1991年）。北岡伸一「海洋国家日本の戦略—福沢諭吉から吉田茂まで」（石津朋之ほか編『日米戦略思想史』彩流社、2003年）。

2 大澤博明「朝鮮永世中立化構想と日本外交」（井上寿一編『日本の外交 外交史 戦前編』岩波書店、2013年）、同『近代日本の東アジア政策と軍事』（成文堂、2001年）、48—65頁。

3 外交評論家・清沢冽は、日清戦争までの20年は、いかに朝鮮を日清露の緩衝地帯として保全し、相対的に安定した東アジア秩序をつくるかが課題であり、日清戦争は朝鮮の「併合」のためではなく、「独立」のため日清戦争は戦われた、と論じたうえ、こう述べた。「もし、朝鮮の内部が整って居って、外国勢力の利用するところとならず、従ってまた、国防問題について日本の安全感を嚇すことがなかったならば、日清戦争は、少なくとも餘程後に延ばされて居ったであろう。」（清沢冽『日本外交史』下、東洋経済新報社、1942年、251—52頁）。

であった⁴。

韓国併合は、西洋帝国主義による植民地化とは異なる過程をたどった。日本は、桂・タフト協定のように、慎重に国際的な承認をとりつけながら、国際法に則るかたちで保護国化を進めた。それは、名目的な独立を認めながら、日本の関与のもとに内政改革を推し進め、列国の干渉を排除するという一面があった。併合は単に韓国支配の強化というだけでなく、併合によって第三国の韓国介入をあらかじめ排除しておくという意味をもっていた。

総動員体制下の朝鮮半島

韓国併合条約（1910年）は、その前文で併合の目的を「東洋の平和を永久に確保せむこと」と謳ったが、「東洋の平和」とは、日本による朝鮮半島（大韓帝国）の「併呑」に他ならなかった。安全保障へのあくなき欲求は、半島の対外関係を断ち、「帝国版図の一部」として統治するという、「併呑型」の植民地を生んだといえる。

日本の植民地統治は、西洋諸国のそれと異なり、近隣の諸地域を一つの権力のもとに、経済や政治社会の一体化を推し進める「併呑型」であった。とくに、帝国日本に組み込まれた朝鮮、台湾それに満洲はそれぞれの経済が深く融合し、一つの疑似的な「国民経済圏」を形成していた。同質的な社会経済制度のもとで一体的な経済運営が行われ、市場経済化や工業化が進展した。とりわけ戦時体制下の朝鮮半島は、その中心的な位置を占めた⁵。

日中戦争の勃発後の1938年に、戦争の長期化のなかで国防国家体制の構築に対応するため国家総動員法が制定されると、朝鮮は人的、物的資源の総動員体制の一翼を担うことになる。米穀を中心とする食糧供給、日本人労働力や兵力の補充のための協力（労務動員）、鉱物資源の開発と供給、電源開発など帝国全体の総動員体制を支える「兵站基地」としての役割をになった。

満洲事変後には、日本の大陸進出を支える資源の供給地と対ソ国防の前進基地として役割を期待される。日中戦争を契機に、朝鮮はもはや日本の商品市場、投資市場というだけでなく、軽工業だけでなく鉱・工業が飛躍的に発展し、総動員帝国の中核をになう「兵

4 1909年春、小村外相の指示によって「対韓政策の大方針」を起案した政務局長の倉知鉄吉の草案は、韓国における日本の勢力扶植は不十分として、「韓国を併合し之を帝国版図の一部となすは我が実力を確立するため最確実なる方法なり・・・半島を名実ともに我が統治の下におき且韓国と諸外国との条約関係を消滅せしむるは帝国百年の長計なり」（倉知鉄吉述「韓国併合の経緯」外務大臣官房文書課 1950年）と述べた。この方針が09年7月の閣議決定「韓国併合に関する件」に反映される。

5 堀和生・萩原充編『“世界の工場”への道—20世紀東アジアの経済発展』（京都大学学術出版会、2019年）、第一章。

站基地」となる。とくに、重化学工業が北部に発展し、それが北朝鮮に継承されたことは、戦後しばらくの間、韓国に対する北朝鮮の経済的優位をもたらす一要因となった。

ある米国人研究者は、日本が1930年代に軍事的冒険に走らなかったならば、極端なまでに資源や現地住民のエネルギーを動員する必要はなかったであろう、と論じた⁶。とくに30年代後半からの朝鮮や台湾にも及ぶ総動員システムの展開は、それまで権威主義的ではあっても比較的穏健であった朝鮮統治を「総動員帝国」へと変貌させ、過酷な労務動員要求は現地住民に大きな重圧となって作用した。その結果、今日まで続く徴用工問題や慰安婦問題を生み出す原因となったのである⁷。これらの問題を紛争要因とみれば、広い意味で戦後の日韓の安全保障関係を揺さぶることになる。

安全保障観の乖離

1945年8月の朝鮮半島の解放は、独立運動の結果ではなく、連合国に対する日本の突然の敗北によってもたらされた「与えられた解放」であった。この事実はその後の朝鮮の安全保障観に大きな影響をおよぼした。光復軍を率い独立運動に邁進していた金九は、突然の解放に「心配だったのは、われわれがこの戦争に何の役割も果たしていないために、将来の国際関係において発言権が弱くなるだろう」と回顧録に記している⁸。

金九の懸念の通り、解放後の朝鮮半島に朝鮮民族が主体となった独立国家は生まれなかった。米ソによる軍政を経て、ようやく48年に「分断国家」として二つの政府が成立した。

分断体制下の二つの政権は周辺大国の力関係に依存する存在となり、南の韓国は自国の安全保障というより、国家としての生き残りのために1953年に米韓同盟を結んだ。米国の軍事的な庇護のもと経済成長をはかり、北朝鮮との体制競争をのり切ろうとする韓国の基本姿勢は80年代まで続いた。87年まで続いた権威主義体制も、体制競争に優位性を保つため、という側面から評価することも可能である。

一方、敗戦によって植民地を一瞬のうちに失い、朝鮮半島も手放した日本は、連合国の占領下におかれた。日本の安全保障は、もはや「主権線」に限られ「利益線」の防護や「攻勢国防」の概念は消失した。しかし、朝鮮半島の地政学的地位は変わるわけではなく、依然として朝鮮半島の安全は独立後の日本の安全保障において重要な要素であった。

終戦直後から、対日講和の準備作業に取り組んでいた外務省は、51年に始まる対米交

6 マーク・ピーティ（浅野豊美訳）『植民地』（慈学社出版、2012年）。

7 拙著『「徴用工」問題とは何か』（中公新書、2020年）、1章、終章。

8 西野純也「韓国にとっての安全保障」（木宮正史編『朝鮮半島と東アジア』岩波書店、2015年）。金九（梶村秀樹訳）『白凡逸志—金九自叙伝』（東洋文庫、1973年）。

渉（吉田・ダレス会談）に備えて、50年秋、「北太平洋地域の平和および安全の強化のための提案」を作成している。吉田首相の指示によるものであった。

この提案は、米軍駐留を想定した安全保障に関する日米協定案（日米安保条約）とは別に、戦争放棄の理念を生かすため、日本と朝鮮半島における非武装と周辺国（米英中ソ）の軍備制限、国連による監視を骨格とした国際安全保障システムであった。この提案は51年1月の吉田・ダレス会談に交渉材料として提出することをねらいとしたが、結局、取り下げられた⁹。

この北東アジア「非武装化構想」は、日米間に共有されつつあった日米安保条約構想に対し、「理想的な安全保障方式」として提案されている。この時点では、南北朝鮮の分断、共産中国の成立、さらに朝鮮戦争と中国の参戦という東アジア冷戦の深化という環境のなかでは、ほとんど夢物語であった。とはいえ、世界でも稀な「非武装国家」であればこそ、日本が主導すべき安全保障システムと考えられたのであろう。再軍備を拒否するためであったとの解釈もある。

いずれにせよ、まったく異なる安全保障観のもとで国交正常化に臨んだ両国は、1952年から65年に至る長い交渉のなかで、安全保障問題が議論されることはなかった。国交正常化は、経済協力が日韓の相互利益となるという両国政府の判断と選択の帰結であり、加えて、反共自由主義陣営の結束強化という米国の要請に応えた結果でもあった。しかし、植民地支配の歴史的経験から、韓国は対日依存を深めることへの韓国の根強い警戒感、国交正常化後も安全保障関係の深化の制約要因であり続けるのである¹⁰。

分断体制のもとでの日韓関係は、米国との同盟関係そして北朝鮮という脅威を共有し、疑似同盟 (Quasi-alliance)¹¹とも形容されるように、安全保障面では相互補完的な協力関係によって同盟に近い機能を果たす側面もあった。しかし他方で、日韓の間には、植民地支配や戦時動員に起因する歴史問題や領土問題が常に存在し、公式的な同盟関係とは程遠い協力関係であった。こうした両面性が安全保障協力のあり方に影を落とすことにな

9 外務省編刊『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 対米交渉』文書13（「北太平洋六国条約案」）。

10 韓国には、大韓帝国の植民地化の過程において半島で繰り広げられた列強の勢力争いのなかで、日本の勢力拡大が植民地化をもたらしたことを強調する議論がある。これを「旧韓末シンドローム」と呼び、半島をめぐる国際情勢が不安定となり、日本の影響力の増大が韓国の安全保障が危うくなるという危機認識である。これには二つの意味がある。一つは、半島をめぐる国際情勢が不安定化すると、大韓帝国時代のように韓国を出し抜いて半島問題が取り決められ、もう一つは日本の軍事力の増大は韓国の安全を直接、脅かすという恐れである（李盛煥・伊藤之雄「植民地の記憶と日韓関係」伊藤之雄・李盛煥編『伊藤博文と韓国統治』ミネルヴァ書房、2009年）。

11 Victor D. Cha, *Alignment Despite Antagonism; The U.S.-Korea-Japan Security Triangle*, Stanford U.P., 1999. (ヴィクター・D・チャ [倉田秀也訳] 『米日韓 反日を超えた提携』有斐閣、2003年)。本書によれば、日韓「疑似同盟」の特徴は、米国の対韓、対日コミットメントのあり方が日韓の安保関係の決定要因となっているものの、日米同盟と米韓同盟とは事実上、相互に連動しているにもかかわらず、北朝鮮の脅威に対する認識が共有されていない点にある。

る¹²。

安全保障観の変容

ところで朝鮮戦争における日本の貢献は、戦局の変転にかかわらず、国連軍（米軍）に対する後方支援に終始し、日本本土は国連軍の一大補給基地となる。こうした国連軍に対する全面支援の意義について外務省は、1950年8月に公表した「朝鮮の動乱とわれらの立場」において、こう述べている。

朝鮮戦争は民主主義と共産主義の戦いであり、日本は国連の安全保障のもとに平和的な民主日本を建設するか、共産世界に屈するかはのいずれしか進むべき道はない。「朝鮮における民主主義のための戦いは、とりもなおさず日本の民主主義を守る戦いである。朝鮮の自主と独立を守るために闘っている国際連合軍に許される限りの協力を行わずして、どうして日本の安全を守ることができようか」。

ここには、国連軍に対する協力を通じて、共産主義の脅威から韓国の「自主と独立」を守ることは、日本の安全保障を確保することになるという認識が示されている。

その一方、朝鮮戦争における米国の介入は、朝鮮半島が「非友好的勢力」のもとに置かれるという事態が当面、避けられることを意味した。朝鮮半島の安全という長年の課題は米国が一手に引き受けることになったのである。ジョージ・ケナンが述べるように、米国は「ほとんど半世紀にわたって朝鮮および満洲方面で日本が直面し、かつ担ってきた問題と責任を引き継いだ」のである¹³。

独立後の日本と、朝鮮戦争後の韓国における米軍の恒常的駐留は、日本の安全保障を米国に全面的に依存することを意味していた。そのことは日本の指導者が明治以来、継承してきた地政学的な戦略思考や権力政治的な思考を後退させることになった¹⁴。

核兵器の開発と米ソによる独占は、こうした傾向をより強めた。安全保障を米国の核抑止力に依存するという状況は、どのような軍備をどの程度持つべきなのか、という国民的議論を遠ざけた。国会や政府・与党でも、こうした議論はなされなかった。核武装を拒否するのであれば、なおさらそうした議論が必要であった。実際、朝鮮半島の安全保障について、どのような脅威を想定し、日米安保条約のもとで、どのように行動すべきなのか、

12 木宮正史「日本の朝鮮半島外交の展開」(波多野編『日本の外交2 外交史 戦後編』岩波書店、2013年)。

13 赤木完爾「朝鮮戦争—日本への衝撃と余波」(防衛省防衛研究所編刊『NIDS 戦史特集「朝鮮戦争と日本」』2013年)。日本の朝鮮戦争支援は基地提供にとどまらず、後方支援、労務提供支援、医療支援など広範に及んだ(庄司潤一郎「朝鮮戦争と日本—アイデンティティ、安全保障をめぐるジレンマ」防衛省防衛研究所編刊『戦争史研究フォーラム報告書「朝鮮戦争の再検討」』2007年)。

14 赤木、前掲「朝鮮戦争—日本への衝撃と余波」。

政府や国会で具体的に議論されたことはほとんどなかった。

ようやく70年代に包括的な安全保障戦略構想として「基盤的防衛力」構想が策定され、76年の閣議決定「防衛計画の大綱」の基礎となった¹⁵。だが、基盤的防衛力構想とは特定の脅威を想定した防衛計画ではなかったものの、その後2010年まで生き延びることになった。その理由は、基盤的防衛力構想が、どのような脅威にも適合可能な強靱な理論を備えていたからではなかった。それは、多義的な解釈が可能な高度に政治的な概念であったため、防衛力のあり方をめぐる国内的分裂のなかで見直しが先延ばしされ、「意図せざる合意」として続いたものであった¹⁶。自律的な戦略を必要としない日米同盟のもとで、日本の防衛をめぐる議論のあり様を映し出している。

「半島有事」と沖縄返還

南北分断体制のもと、朝鮮戦争の休戦から北朝鮮が韓国に対して軍事力の点で優位に立っていた1980年代まで、北朝鮮の韓国に対する武力侵攻、すなわち「半島有事」が北東アジアにおける安全保障の中心課題であった。とくに、60年代から70年代にかけて、北朝鮮の挑発行動が頻発するなか、北朝鮮による「共産化統一」の可能性も真実味のある事態として日本でも受け止められていた¹⁷。

「半島有事」への対応を一義的に担っていたのは米韓であった。日本に期待された役割は、米軍の作戦基地としての日本の基地の自由使用の保証であった。しかし、日本は、「半島有事」に直ちに答えられない事前協議制という問題を抱えていた。

1958年秋から始る安保改定交渉において、日本側は以下の二つの場合に「事前協議制」を設ける必要を主張し続けた。①日本防衛以外の目的で在日米軍基地を使用する場合。日本の意思に反して戦争に「巻き込まれる」という危険を回避するためであった。②核兵器の配備や持ち込みという場合。国民の根強い反核感情に配慮した場合、事前の協議は是非とも必要な措置であった。二つの問題は、改定交渉の前から、国会でやかましく議論され、外務省は何らかの日米合意をめざした。

日本側は、公表を前提とした交換公文によって、①②の場合に「事前協議」を行う、という案を基本とした。しかし、米側は、緊急事態における米軍基地からの発進や、核の

15 戸部良一「総力戦・冷戦と日本の安全保障観」(『軍事史学』51巻4号、2016年)。高坂正堯氏は1960年代から、「自民・社会両党に訴う」(『中央公論』1963年8月号)などでこうした問題性を指摘していた。

16 千々和泰明『安全保障と防衛力の戦後史1971～2010 ―「基盤的防衛力構想」の時代』(千倉書房、2021年)。

17 木宮正史「日本の安全保障と朝鮮半島」(木宮編『朝鮮半島と東アジア』岩波書店、2015年)、石田智範「戦後日本のアジア外交と朝鮮半島」(『法学政治学論究』第109号、2016年)。

持ち込みが事前協議によって拒否されるという懸念を取り除くため秘密の了解を求めるようになる。こうして最後まで厳しい調整が続いたが、最終的に、「岸・ハーター交換公文」(60年1月署名)において、上記①②の場合における事前協議が明記され、事前協議の対象とならない場合について、二つの非公表文書(密約)の作成に合意し、いずれも、60年1月、藤山外相とマッカーサー大使が署名している¹⁸。

その一つが「朝鮮議事録(Korea minutes)」と呼ばれる合意で、朝鮮半島における「緊急事態」の場合、事前協議を回避して日本基地から米軍がただちに出撃できる、という趣旨である¹⁹。もう一つが、「討議の記録(Record of Discussion)」であり、核兵器の日本への「持ち込み」の場合は事前協議の対象となるとの趣旨であった。

朝鮮半島の安全保障との関連で事前協議制という問題が顕在化するのが沖縄返還交渉であった。沖縄返還交渉は、日米韓三国がからむ安全保障問題を浮上させた。詳細は省くが、69年に始まる日米間の返還交渉において、韓国が懸念したことは、返還後の沖縄から核兵器が撤去されること、あるいは事前協議制によって在日米軍の行動が制約されることであった。前年1月の北朝鮮の挑発行動(青瓦台襲撃事件、プエブロ号事件)などによってこうした懸念は切実なものとなっていた²⁰。

したがって、韓国にとって沖縄返還の最も重要な条件は、基地の自由使用の継続と核兵器の存続、すなわち沖縄基地の「現状維持」であった。69年2月に開催された日韓協力委員会において、沖縄基地の効果的な使用が阻害されないよう強調した。また、同年3月、韓国政府は、沖縄基地の完全自由使用、とくに有事の際の核兵器の搬入や対韓出動に制約を加える事前協議制の沖縄適用に反対する方針を固める²¹。

日本側は、韓国の強い要望に対して、事前協議制の建前は崩さなかったものの佐藤・ニクソン共同声明(69年11月)における、いわゆる「韓国条項」(「韓国の安全は日本の安

18 坂元一哉『日米同盟の絆』(有斐閣、2000年)、第5章。拙著『歴史としての日米安保条約』(岩波書店、2011年)、第4章。

19 坂元一哉氏は、外務省の密約調査によって、安保改定時に両政府が作成した「安全保障協議委員会第一回会合の記録に含めるための議事録」、すなわち60年1月6日付の「朝鮮議事録」の存在を確認したが、フォード大統領図書館から見つかった同内容の「朝鮮議事録」の日付が6月23日であったことなどから、朝鮮議事録は、安保改定後、朝鮮半島に「例外的な緊急事態」が発生した場合に備え、米軍の基地使用についてあらかじめ政府間で行っておく「事前協議」の記録として準備されたもの、すなわち事態が発生する前という意味での「事前」と解釈している(坂元『「事前協議の秘密」について』同『日米同盟の絆〔増補版〕』有斐閣、2020年、339頁)。

20 拙稿「沖縄返還交渉と台湾・韓国」(『外交史料館報』27号、2013年)。劉仙姫『朴正熙の対日・対米外交—冷戦変容期韓国の政策、1968—1973』(ミネルヴァ書房、2012年)、第2章。道下徳成『北朝鮮—瀬戸際外交の歴史』(ミネルヴァ書房、2013年)。最近の優れた関連研究に、成田千尋『沖縄返還と東アジア冷戦体制—琉球/沖縄の帰属・基地問題の変容』(人文書院、2020年)がある。

21 小林聡明「沖縄返還をめぐる韓国外交の展開と北朝鮮の反応」(竹内俊隆編著『日米同盟論—歴史、機能、周辺諸国の視点』ミネルヴァ書房、2011年)。

全にとって緊要 essential)) をもって洪々ながら韓国を納得させた。共同声明は韓国の不安を一定程度緩和させたということが出来るが、その背景には、韓国側の懸念の払拭に努めた金山駐韓大使の「貢献」も見逃せない。共同宣言の発表直後、朴大統領と面会した金山大使は、返還後も基地機能が維持されること、有事の際には核兵器の搬入も可能であるという、日本国民には秘匿された解釈が、韓国政府に伝えられていた²²。

沖縄返還交渉は、日韓国交正常化交渉では議論されなかった朝鮮半島の安全保障の問題を討議する契機となった。とくに、韓国条項は、日本以外の安全保障が自国の安全保障と密接に関連していることを、地域を具体的に特定して宣言したという意味で、日米安全保障関係の歴史のなかでは一つの分岐点と見なすこともできる²³。

ただ、韓国条項は、沖縄返還交渉において初めて登場した考え方ではない。日韓国交正常化後、北朝鮮の脅威を強く感じていた韓国は日本の協力を得るため、日本の安全保障と密接な関連を強調するようになっていた。たとえば、68年8月の第二回日韓定期閣僚会議では、「韓国の安全と繁栄は日本のそれに重大な影響がある」との表現が共同声明に盛り込まれた。また、翌69年1月の朴大統領の年頭記者会見では、「日本政府や国民は、韓国の安全が日本の安全に直結しているという事実をもっと深く認識しなければなりません」と述べた。69年8月の第三回閣僚会議でも、「両国の安全と繁栄がきわめて密接な関係にある」という認識を再確認していた。こうした共有された認識が「韓国条項」にも反映されたのである²⁴。

しかしながら、韓国条項によって、日本がどのように「他の地域の防衛にかかわりをもつ」のか、具体的な道筋は明らかではなく、沖縄返還によっては日本の防衛政策に実質的な変化を与えることもなかった。安全保障上の役割増大や地域的安全保障への実質的貢献という点では、選択肢は限られていた。その一つは、韓国の安全保障を支える経済発展と政治的安定のための対韓経済援助という、それまでの対韓政策の強化に他ならなかった²⁵。

22 小林、前掲論文。尹錫貞「1980年代における日韓関係」(『法学研究』94巻2号、2021年)。

23 倉田秀也「朴正熙『自主国防論』と日米『韓国条項』」(小此木政夫ほか編『市場・国家・国際体制(日韓共同研究叢書4)』慶應義塾大学出版会、2001年)。なお、ヴィクター・チャは、韓国条項は日韓の安全保障が直結していることを初めて公式に宣言したもので、日本が事前協議の権利を事実上放棄し、韓国防衛支援の意思を明らかにし、日米韓の安全保障関係に底辺を強化する効果をもたらしたと述べている(邦訳79頁)。

24 倉田、前掲論文。

25 韓国条項は「戦時」における日米防衛協力のみならず、「平時」においても意味をもっていた。韓国条項が米国の軍事的コミットメントの通減だけでなく、アジア諸国の「自助」も盛り込んだグアム・ドクトリンを受けて発表されたことを踏まえば、国防力の向上と国防産業の育成は平時における「自助」を意味した(倉田秀也「韓国の国防産業育成と日米韓関係」小此木政夫・張達重編『戦後日韓関係の展開(日韓共同研究叢書14)』慶應義塾大学出版会、2005年)。

対韓支援と「平和的南北共存」の模索

1960年代末から70年代にかけ、ニクソン・ドクトリンのもと、米国の対韓防衛コミットメントが陰りをみせると、不信感を募らせた朴正熙政権は、「自主国防」に乗り出す。73年には防衛産業育成のため「重化学工業化宣言」を行い、火器や戦車の国産化、秘密裏に核開発も推進した。こうして韓国が「自主防衛」に乗り出すと日本は防衛産業の育成を支えた。

朴正熙政権が追及したのは自主国防だけでなく、北朝鮮との対話であった。72年には高位級会談の秘密接触の成果として南北共同声明（7・4声明）にこぎつけ、「自主・平和・民族大団結」の三大原則に合意した。73年には朴正熙が「平和統一外交宣言」（6・23宣言）を発表し、北朝鮮と国交のある国とは外交関係を結ばないという原則を放棄した。74年1月には南北不可侵条約を提案するなど南北共存を模索し始めた²⁶。

一方、日本の朝鮮半島外交は、70年代にいたるまで、在韓米軍プレゼンスへの継続的維持への要請と、対韓経済支援の二つを基本としていた。しかし、70年代初頭の米中和解の情勢下で、日本の姿勢は変化する。在韓米軍プレゼンスの維持継続を前提に、対韓経済支援の継続に取り組むことには変わりはないが、半島における緊張緩和と南北の平和的共存を促すという観点から北朝鮮との交流拡大を目指した²⁷。

こうした動きは日米関係にも反映される。75年8月、三木・フォード共同声明では、「両者は、韓国の安全が朝鮮半島における平和の維持にとり緊要であり、また朝鮮半島における平和の維持は日本を含む東アジアにおける平和と安全にとり必要であることに意見の一致を見た」と述べた。この一節は「新韓国条項」とも呼ばれ、それは、韓国条項の焼き直しではなく、北朝鮮に対する抑止に加え、南北対話を通じた平和体制の確立を視野に入れたものであった²⁸。

南北共存を促す日韓の取り組みは、80年代も基本的に維持されるものの、「新冷戦」状況のもとで日本の半島外交はもっぱら対韓外交のみに集中する傾向があった。それは、米国の仲介のもとで、韓国の経済発展と安全保障のため日本が貢献するという、1960年代の構図の復活であった。83年には中曽根首相と全斗煥政権との間で、米国の仲介で40億ドルの借款供与に合意した。韓国は、巨額の経済支援を「安保経協」として高く評価した

26 西野、前掲論文。

27 石田、前掲論文。李秉哲「新冷戦期における朝鮮半島問題と日本の対応」『国際政治』209号、2023年）

28 東清彦「日韓安全保障関係の変遷」（『国際安全保障』第33巻第4号、2006年）。

が、それは、「70年代を通じて培われた安全保障をめぐる日韓協力の到達点」であった²⁹。

88年に発足の盧泰愚政権は、南北統一に向けて国際環境を整えるための「北方外交」を展開し、90年にはソ連と、92年には中国とそれぞれ国交樹立にこぎつけ、朝鮮半島における冷戦構造は大きく後退した。さらに91年には韓国が主張していた南北国連同時加盟を北朝鮮が受け入れ、同年には、南北高位級会談が「南北間の和解と不可侵および協力交流に関する合意書」(南北基本合意書)の調印にいたった。同じ91年には日朝国交正常化交渉が開始される。

以上のような北方外交の成果と南北合意は、冷戦後の南北共存のための制度的な枠組の形成を意味していたが、その背景は体制間競争における韓国の「勝利」であった。

「核危機」と日本

体制競争で「敗北」に追い込まれた北朝鮮は、自国主導の統一から、自らの体制の生存確保へと対外戦略を転換した。そのため、体制生存をかけて本格的に核兵器開発や長射程のミサイル開発に乗り出す。

北朝鮮の核開発疑惑が表面化したのは1989年であった。NPT(核拡散防止条約)の活用でグローバルな問題として核拡散を防ぐ戦略をとっていたブッシュ政権は、韓国の対朝鮮政策との調整をはかり、91年末に南北非核化共同宣言(92年調印)の成立を導く³⁰。

しかし、93年、北朝鮮はIAEAの査察結果と追加査察要求に反発して共同宣言の廃棄とNPTからの脱退を宣言する。米国による核関連施設への先制攻撃も検討されるほど米朝衝突の危機が高まる³¹。外務省でこの問題を担当したある幹部は、「戦後初めて日本が当事者として戦争に至る危機に瀕した」ときであったと回想している³²。この第1次核危機は、カーター元大統領の訪朝による金日成と会談(NPT残留と核開発の凍結)、そして94年の米朝枠組み合意でいったんは収束する。

第1次核危機に直面して、核開発に対する脅威認識を共有した日韓は、日本による経済支援という段階から本格的な防衛協力や安全保障対話に踏み込む。98年には、金大中の訪日による日韓パートナーシップ共同宣言に合意し、防衛協力や安全保障協力を含む「共

29 木宮、前掲論文(2015年)。道下徳成・東清彦「朝鮮半島有事と日本の対応」(木宮正史編『朝鮮半島と東アジア』岩波書店、2015年)。

30 車アルム「北朝鮮非核化政策を巡る米韓協力」(『法学政治学論究』第127号、2020年)。

31 道下徳成「北朝鮮の核開発をめぐる交渉 1993～1994年」(『国際安全保障』33巻1号、2005年)など。

32 田中均「官僚と外交の継続と革新」(井上寿一ほか編『日本の外交6 日本外交の再構築』岩波書店、2013年)、180頁。

同行動計画」を発表した。同年には、「両国の安保問題を包括的に協議する場」として両国の外交・防衛当局者が出席する初の安保政策協議会が開催され、定例化に合意した³³。こうした安保協力の拡大を、韓国が日朝接近を牽制するためであったとみなす解釈もある。

一方、日本は、1978年に策定された「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)の改定に動くことになる。93年に北朝鮮がNPTからの脱退を宣言すると、極東有事に関する日米共同研究は本格化する。現実には起こりうる事態は日本有事よりも、半島有事の蓋然性が高いと判断されたのである。95年に閣議決定の新防衛計画大綱では、半島有事を想定した対応が書き込まれた³⁴。

より具体的な対応策は、96年の日米安全保障共同宣言を受けて翌年に見直された第2次ガイドラインであった。この新ガイドラインは「周辺事態」において米軍支援のため情報収集や警戒監視、通信などを提供することを可能とし、これに対応する国内法として周辺事態法が99年に成立した。これらの措置は、実際には半島有事が前提となっていた³⁵。

2010年の「防衛計画の大綱」では、長く生き残ってきた基盤的防衛力構想がようやく廃棄され、特定の脅威を想定し、それに対処するという考え方が打ち出されるが、それを促した要因の一つは北朝鮮の核危機であった。その後、自衛隊は護衛艦の空母化など海外展開能力を持つにいたっている。14年には第3次ガイドラインが策定され、限定的ながら集団的自衛権の行使が可能になる。日韓防衛協力がより双方向的となった。弾道ミサイル防衛(BMD)について日米韓がより緊密な情報共有を行うことも法的には可能となった。

6 者協議の揺らぎ

1998年、北朝鮮は核弾頭の運搬手段となりうるテポドン・ミサイルを発射し、テポドンは日本列島を越え、太平洋に着水した。これに対応して99年に日米韓三国調整グループが発足した。ただ、日米韓はミサイル開発を力で封じ込めるのではなく、関与を強めることで核・ミサイル開発を制御する方法で対処することになる。和解協力政策を推進していた金大中政権にクリントン政権と日本がこれに加わる形で、核・ミサイル問題や関係改善のため包括的解決の枠組みが形成される。2000年には金大中の訪朝による南北首脳会談、そして02年に小泉訪朝と平壤宣言が実現する。日朝は平壤宣言にしたがって懸案を解決し、国交正常化に向かうという道筋が定まる。

33 東、前掲論文。

34 田中明彦『安全保障』(読売新聞社、1997年)、337-344頁。

35 道下・東、前掲論文。

しかし、2002年、北朝鮮は高濃縮ウラン計画の存在を明らかにしたことから核問題が再燃する。ブッシュ政権の誕生で米国も関与政策の見直しが行われ、日米韓の包括的解決の枠組みも機能不全に陥る。

ここに米国は、中国やロシアを巻き込んで2003年に、中国を議長に6者協議の枠組みによる解決をめざした³⁶。この間、日本政府は、米国自身が直接北朝鮮と交渉を行うよう働きかけている。05年9月、6者協議は、北朝鮮による検証可能な核放棄、その代償として、軽水炉型原発やエネルギー支援、通常兵器や核兵器を用いた攻撃や侵攻の意図のないことの確認、日米との関係改善、朝鮮半島の平和体制の構築などを含む包括的な解決枠組みに合意し、共同声明を発表した。しかし、翌06年、ついに北朝鮮は核実験を強行した(第2次核危機)。09年には二度目の核実験を強行し、制裁の強化が進むなか、6者協議も08年12月を最後に中断してしまう³⁷。

2011年に発足した金正恩体制は、核開発と経済建設の「並進路線」をかかげて核開発をさらに進め、2017年まで6回の核実験を繰り返した。これに対し米国のオバマ政権は「戦略的忍耐」を掲げ北朝鮮に何らの対応もしなかった。

2017年に発足したトランプ政権は、最大限の圧力と関与をかかげ、軍事力の行使というオプションを排除しなかった。同年11月、北朝鮮は米国本土が射程に入る新型 ICBM 火星15号の発射を成功させ、米朝間の緊張が高まった。

ところが18年に入ると平昌オリンピックを契機に、南北首脳会談が4月の板門店、9月の平壤と相次いで開催され、この間、6月にはシンガポールで米朝首脳会談が開催された。首脳会談を通じて北朝鮮に非核化を強いる代わりに、金王朝体制の安全の保証、持続的な平和体制の構築などの可能性を米韓は模索していた。この段階では懐疑的ながら、「南北の非核共存と米中の勢力均衡、すなわち「緩やかな2+2」体制への段階的移行の実験」と見る向きもあった³⁸。

しかし、19年になって情勢は暗転する。同年2月、ハノイでの米朝首脳会談が決裂して米朝交渉はここに挫折し、同時に南北関係も動きを止めてしまう。米国は、非核化の意志を疑い、北朝鮮にとっては非核化に対する代償が不十分というより、核の放棄は金王朝体制の存続保証を意味しない、という根深い相互不信が背景にある。

36 2007年初めまでの6者協議の詳細は、平岩俊司「北朝鮮核問題と6者協議」(『アジア研究』53巻3号、2007年)。

37 木宮、前掲論文(2015年)。

38 小此木政夫「朝鮮半島情勢の不確実性と日本の外交」(日本国際問題研究所『「不確実性の時代」の朝鮮半島と日本の外交・安全保障』2020年)。

おわりに

小泉首相の了解のもと、外務省アジア大洋州局長として北朝鮮側と極秘の折衝を行い2002年の小泉訪朝と平壤宣言の実現に大きな役割を果たした田中均氏によれば、平壤宣言に基づく国交正常化の道筋は、正常化後の経済協力を前提に、「拉致、核、ミサイルの包括的な交渉」を行うことであった。

この包括的交渉枠組みは2006年の核実験を阻止することはできなかったが、朝鮮半島問題は基本的には核をめぐる米朝交渉が中心であり、南北関係も日朝関係も、北朝鮮の非核化に向けた米朝交渉と有機的に関連づけられない限り進展は望めない状況となった³⁹。北朝鮮からみれば核問題の解決は、小泉訪朝のときから「究極的には米国との協議によってのみ可能」なのである⁴⁰。

こうして田中氏は、日朝関係は二国間関係であるが、中国を含む大きな枠組みのなかでしか進む見通しはなく、日本がまず注力すべきは米朝核交渉の前進であり、非核化のプロセスの中で日朝交渉の進展を考えるべきである、という。核をめぐる米朝交渉や日朝交渉の着地点は、6者協議の再構築であり、6者協議が信頼醸成の枠組みともなる。こうした展望は専門家の間では相当程度、共有されたものであろう。

一方、小此木政夫氏は、25年前（1998年）の論文で、北朝鮮の「対南侵攻」や「内部崩壊」による「突然の崩壊」が「連鎖崩壊」を招き、南北朝鮮のみならず日本を直撃し、世界恐慌がそれに続くという危機の最悪シナリオを取って描いて見せた。小此木氏は、こうした連鎖崩壊を回避する第一歩は、北朝鮮に「開放と改革」を選択させるとともに国際社会のネットワークに参入させ、「段階的な体制移行」を促進し、多角的安保体制と南北共存体制が早急に構築されなければならない、と論じた⁴¹。最悪シナリオの可能性は現在も過ぎ去ってはいない。とすればその処方箋も、現在でもなお説得的である。

連鎖崩壊がもたらすであろう広範な経済的負担は、米韓や中ロといった関係国が、たび重なる北朝鮮の挑発行動に対し、危機のエスカレーションを抑えた要因の一つである。危機のエスカレーションを回避し、「永い平和」を維持できたのはデタントではなかった⁴²。

現在、国際社会が直面する核の問題とは、冷戦時代のように米ロの核兵器の管理では

39 田中均「日朝関係をどうしていくか」(SSDP 安全保障・外交政策研究会、2021年12月)。

40 奥歯秀樹『「北朝鮮問題」と日本外交—小泉訪朝をめぐる—』(菅英輝編著『朝鮮半島—危機から平和構築へ』社会評論社、2004年)、214頁。

41 小此木政夫「朝鮮半島の危機管理—予防外交の提唱」(添谷芳秀・赤木完爾編『冷戦後の国際政治』慶応義塾大学出版会、1998年)。

42 大平剛史・道下徳成「朝鮮半島における「永い平和」の背景」(植木(川勝)知可子・本多美樹編著『北東アジアの「永い平和」—なぜ、戦争は回避されたのか』勁草書房、2012年)。

なく北朝鮮やイランの核である。「第二の核時代」と呼ばれるように、冷戦期と比べて核の拡散が顕著となり、核大国の意向とは離れて核に関する決定がなされる蓋然性が高まっている。しかも、核開発競争の果てに核兵器が一度でも使用された場合、その後の事態はどのように展開し、どう対峙すべきか、まったく未知数である⁴³。

とくに北朝鮮の核開発と一体となった高度のミサイル開発は、ミサイル防衛システムの効力を限定的なものとしている。核廃絶の困難さに鑑みれば、北朝鮮に核を放棄させるための必須の条件は、その代償よりも、核の放棄を十分に検証できる確固たる信頼関係が築かれることである⁴⁴。

核兵器とその潜在能力も存在しない南北朝鮮の「平和的共存体制」が米韓主導で築かれたとき、日本にとって初めて「非友好的な勢力」の支配下に置かれない朝鮮半島が実現することになる。その前提は、核開発をめぐる相互不信を払拭し、核放棄を決断させるに足る信頼関係が米朝韓の間に確立されることにあるが、その道のりはかなり遠い。

43 一政祐行 「『第二の核時代』論再考」(『国際政治』203号、2021年)。

44 土山實男 「核廃絶と核抑止の葛藤—国際安全保障のジレンマ」(『アジア時報』2022年3月)。