

米中接近と日韓安全保障関係——抑止と外交の調和は可能だったのか

崔 慶原

はじめに

1970年代初頭の米中接近という大国間権力政治の変化による緊張緩和は、地域の平和構造構築に直結するものではなかった。分断国家である韓国と北朝鮮の緊張、日本と中国の対立、そして中韓、日朝間の対立は変わらないまま、米中接近が行われたからである。東アジアにおいて安全保障問題は、依然として核心的な課題であった。一方で、南北対話をはじめ、日中国交正常化、日朝交流を通して地域においても緊張緩和政策が推進されるようになった。それゆえ、日韓は安全保障上の考慮（抑止）と緊張緩和の要求（外交）を調和させる課題を抱えるようになった。それは60年代に重視された抑止よりは、複雑で難しい課題であった。

本稿は1971～72年の米中接近を経て、75年のサイゴン陥落に至る冷戦変容期に注目し、次の3点を取り上げる¹。(1)「佐藤・ニクソン共同声明」(1969)に謳われた「台湾条項」と「韓国条項」についてである。従来の研究は韓国条項を日中国交正常化に伴う台湾条項の形骸化と同じ文脈で分析しているが²、本稿では二つの条項の差別化がどのように図られたのかに注目する。(2)日本が韓国と安保経済協力を進めながら、同時に北朝鮮との経済交流を推進したことについてである。安全保障上の考慮も、緊張緩和の要求も、同時に応えるための対応であったと考えられるからである。(3)朝鮮半島の安定化をめぐる模索についてである。韓国の安全保障を確保しながら、緊張緩和という変化を制度化することの難しさが露呈されたことに注目する。

日本の自律性追求と「韓国条項」の差別化

1971年7月15日、ニクソン大統領の訪中計画が発表されると、日本国内において対中

1 本稿は、崔慶原『冷戦期日韓安全保障関係の形成』慶應義塾大学出版会、2014年、133～244頁のもとに加筆修正したものである。

2 Victor D. Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*, Stanford University Press, 1999 (倉田秀也訳『日米韓反目を越えた提携』有斐閣、2003年、118～122頁)。

政策に後れを取ってしまったことに対する批判が巻き起こった³。日本は中国との国交正常化に向けて、日米関係と日中関係の両立可能性を模索するようになったが、その中心課題として取り上げられたのが、日米安保条約の「極東の範囲」から台湾を除外することであり、「佐藤・ニクソン共同声明」(1969年)に謳った「台湾条項」を修正する問題であった。安全保障に関する取り決めが日本外交の自律性を妨げ、日中関係改善の障害要因となりかねないという懸念があったからである。

そこで日本側は米国側にその修正を要請するようになる。71年12月、若泉敬は情勢が変わったとした上で、台湾と韓国の防衛に関する内容の「再検討 (re-study)」を要請した。これに対し、マイヤー (Armin H. Meyer) 駐日大使は、それを「パンドラの箱」に例えながら、「再検討は安保条約の改定をもたらす⁴」と牽制した。こうした日本の動きを受け、米国の外交や防衛の関係者は朝鮮有事の際の在日米軍基地使用に関する取り決めを確認する作業に入った。日本に基地使用を拒まれる可能性を懸念し、朝鮮半島ないし日本から国連軍が撤退しない限りは、朝鮮半島有事の際に事前協議なしに基地の自由使用が確保されていることを改めて確認し合っていた⁵。

翌72年1月7日、ニクソン大統領と会談を終えた佐藤首相は、記者会見の席上で、「佐藤・ニクソン共同声明」(1969年)にふれ、「当時の情勢認識を示したことで条約ではない⁶」とし、「台湾条項」は事実上なくなったと語った。しかし、「韓国条項」について聞かれると、日本の政策変更として捉えられるのは行き過ぎであるとし、安保体制から台湾が除去されたと見做すのは適切ではないと改めた。翌日には福田外相による訂正の発言も行われた。この「混乱」について、当時駐米日本大使であった牛場信彦は、外交のフリーハンドを確保するための苦肉の策に過ぎなかったと回想している⁷。対中国政策において米国に遅れをとったことに対する「動揺」と「焦り」の表れだったのである。

田中政権が発足すると、日米安保条約の「極東条項」と台湾条項の取り扱いをめぐって

3 井上正也『日中国交正常化の政治史』名古屋大学出版会、2010年、440～442頁。

4 Telegram, President/Sato Talk : Wakaizumi's view, American Embassy Tokyo sent to Department of State Secretary, POL 7 Japan-US, Tokyo 12155, December 9, 1971 (『アメリカ合衆国対日政策文書集成』第16期、第5巻、柏書房、2005年、98～101頁。以下『対日政策文書 (1971年)』第5巻の要領で略記)『対日政策文書』第5巻、98～101頁)。

5 Telegram, The UN Korea and US bases in Japan, American Embassy Seoul sent to Department of State Secretary, American Embassy Tokyo, CINCPAC DEF 15 Japan-US, Seoul 7104, November 23, 1971, Telegram, The UN Korea and US bases in Japan, American Embassy, Tokyo sent to Department of State, Secretary, American Embassy, Seoul, CINCPAC, CINCUNC KOREA, COMUSFI, JCS DEF 15 Japan-US, Tokyo 12409, December 17, 1971 (『対日政策文書 (1971年)』第10巻、193頁)。

6 『読売新聞』1972年1月9日。

7 牛場信彦『外交の瞬間-私の履歴書』日本経済新聞社、1984年、143～144頁。

米国との調整が本格化した。米国側は「極東条項」と「台湾条項」に変化があれば、日米関係にも支障を来たすとして引き続き日本の政策転換を牽制した。これに対し、安川荘外務審議官は「この問題をめぐる日本国内での議論が日米安保の解消論まで発展しないように、日本政府が取れる最小限の防御措置⁸」であると述べた。田中政権は、日米同盟条約を堅持することを保障する一方で、「台湾条項」の再検討を行っていたのである。

ところが、7月27日、中国の周恩来首相は竹入義勝公明党委員長との会談で、日米安保条約にも「佐藤・ニクソン共同声明」(1969年)にも触れないと明言した⁹。中国の日米同盟容認は、日中国交正常化が実現すれば、中国に対する日米安保条約も「台湾条項」の効力もなくなるという論理に基づくものであったが、それは日中国交正常化の障害要因の一つを取り除くものであった。

一方、韓国は、「台湾条項」が日中国交正常化の過程で形骸化したように、「韓国条項」が日朝交流の進展の中で同じ道をたどる可能性を懸念していた。朝鮮半島問題と中国問題は異なるものであると強調し、日本から「韓国条項」の差別化を導き出そうとしてした。例えば、韓国外務部は、72年1月の日米首脳による「共同発表文」に「韓国条項」に対する直接的な言及がなかったことを問題視するよりは、その第2、3条で「アジアの平和と安定の維持のために日米間の協力維持は不可欠な要素である」、「日米安保条約が果たしてきた重要な役割を高く評価した」ことが、まさに米国の極東安保の維持義務とそれに対する日本の協力姿勢を明らかにしていると評価した。それは、中国との国交回復を目指す日本の政策上、「台湾条項」の形骸化はやむを得ないという現状認識に基づいた柔軟な対応であった。佐藤首相の記者会見における「混乱」についても、従来からの脱却を求める日本の「国内政治に対する対応」として受け止めていた¹⁰。

朴正熙大統領は、日米首脳会談が開かれる直前に金山政英駐韓日本大使を通じて佐藤首相宛てに親書を送るとともに、1月3日には丁一権前国務総理を日本に送り、日米首脳会談で韓国の立場を代弁してくれるように要請した。佐藤首相は、その日の日記に、丁一権が独自の軍需産業を起こしている現状を説明し、財政援助を依頼したと記している¹¹。佐藤は日米首脳会談で韓国が抱いている安保懸念をニクソンに伝え、在韓米軍の追加削減に歯止めをかけようとした。北朝鮮が依然としてソ連の軍事援助に頼っている現状を説明し、

8 Telegram, China Policy, Ingersoll, American Embassy Tokyo sent to Department of State Secretary POL Japan-US Tokyo 8036, July 27, 1972 (『対日政策文書(1972年)』第8巻、72～74頁)。

9 「竹入義勝公明党委員長・周恩来総理会議」、石井明他編『記録と考証：日中国交正常化・日中平和友好条約締結交渉』岩波書店、2003年、11頁。

10 「72年1月の日米首脳会議について」、韓国外務部『佐藤栄作日本首相米国訪問、1972年』(分類番号722.12JA1US、登録番号4895)、73～82頁。

11 佐藤栄作『佐藤栄作日記』第5巻、朝日新聞社、1997年、18頁。

韓国の防衛産業育成に対する支援問題を持ち出していた。

福田外相は、日米首脳会談後、李滸駐日韓国大使との面談で、「台湾条項」が問題であって「韓国条項」に変化はないと明言した。また、5月18日、参議院内閣委員会の答弁では、「韓国条項」についてはまだ国会で何も触れてないことを明らかにした。「ニクソン訪中の結果、極東全体として緊張緩和のムードが出てきているが、韓国は、台湾と違って状況を見極めるべきである¹²⁾」と述べ、「台湾条項」と「韓国条項」との差別化を明確に示した。

72年8月の日米首脳会談で、田中首相とニクソン大統領は「韓国条項」の有効性を再確認した。ニクソン大統領は米朝関係の改善は時期尚早であるとした上で、「日本の基地使用が制限される場合、在韓米軍の撤退は仕方がない」と日本側を牽制した。そこで田中首相は、「日米安保条約下で日本にある米軍基地は何の制限もなく使用できる¹³⁾」という保証を与えた。これこそが「韓国条項」の再確認だった。

「韓国条項」は、朝鮮戦争時の在日米軍出動の産物である「吉田・アチソン交換公文」(1951)と日米安保改訂時の密約「朝鮮議事録」(1960)を引き継ぐものであり、日本と極東の安全を担保する日米安保体制の中心的な取り決めである。朝鮮半島情勢認識をめぐる各国の「温度差」は確かに存在したが、日米韓3国の安保体制が日本と韓国の安全保障の根幹であるとの認識は強く共有された。その中で在日米軍基地の使用と関わる「韓国条項」は、安全保障上の考慮からすれば、日米韓が共有すべき公共財だったのである。

日韓安保経済協力と日朝経済交流の同時進行

この時期、日本の朝鮮半島政策は、中国政策とは異なる特徴を持っていた。日本にとって中国政策は「一つの中国」を受け入れるかの問題で、中国の国連安保理入りと米中接近により、国際的地位が向上したことで、台湾を犠牲にしてでも中国との関係を正常化することが正当化されていた。一方、北朝鮮との接触は、本質的な違いが存在していた。それは韓国と北朝鮮の中でどちらかを選択するものではなく、安全保障の観点で韓国との安保経済協力を進め、緊張緩和の観点から北朝鮮との交流を拡大するものであった。1972年3月、後宮虎郎駐韓日本大使が外務省に宛てた「北朝鮮問題処理に関する所見¹⁴⁾」には、2つの 코리아を目指すべきであるとの提案が盛り込まれていた。

12 「第68回国会参議院内閣委員会議事録」第12号、1972年5月18日。

13 Memorandum of Conversation, "Prime Minister Tanaka's call on President Nixon," September 1, 1972, *Japan and the United States: diplomatic, security and economic relations, 1960-1976*, National Security Archive, Alexandria, Va., Chadwyck-Healey, 2001 (hereafter Japan and the United States), no.1637.

14 駐韓日本大使館「北朝鮮問題処理振りに関する所見(Ⅰ)」1972年3月30日(第455号、駐韓日本大使発、外務大臣宛)『朝鮮問題』(管理番号2012-1786)。

- (1) 韓国成立に関する国連決議や日韓基本条約をはじめ、各国の韓国承認の際にとった態度によって国際法的には南側のみの国家である。将来如何に北朝鮮の地位が上って来ても、台湾の場合のように韓国の国際的地位を代替するものではなく、ドイツのように ONE NATION の中における TWO STATE として南北朝鮮が並存することを認められるのがおちである。
- (2) 人口、面積、国際社会における地域などからして、武力ないし暴力革命方式の統一がない限り、北朝鮮が韓国を圧倒し、その地位を代替できるとは考えられない。

日本外務省の朝鮮半島政策の基本方針は、韓国と北朝鮮の平和的共存を促す方向へ固まっていく¹⁵。韓国に対しては、民生の安定をもとに、民主主義国家としての基盤を強固なものとするように経済協力を中心に友好関係の促進を図ることであった。他方、北朝鮮との交流については、緊張緩和を促進する方向で、南北対話や国際情勢の推移を見守りつつ弾力的に対応して行く方針を固めていた。

日中国交正常化前後に韓国の懸念を目の当たりにした田中政権は、日中国交正常化以後、木村俊夫前経済企画庁長官を特使として韓国に送り込み、韓国の憂慮を払拭しようとした。木村特使は、朴大統領との面談で、日韓両国の友好・協力関係は従来と変わりないと述べるとともに、日米同盟のもとで安全保障の側面における日本の役割を果たすと明言した¹⁶。また、中国は日本や韓国からの米軍撤退が北東アジアの現状を変え、ソ連の介入を招く恐れから、日米安保条約や米軍駐留について一切言及してこなかったと述べ、安全保障の側面からは、現状維持のもとで日中国交正常化が実現されたことを明かした。

この時期日韓両国は、政治・経済協力関係を深めるようになる。それは、東アジアの緊張緩和が進むにつれて北朝鮮による全面戦争は困難になり、南北間では政治・経済的側面、すなわち「体制競争」が重要になるという共通の認識に基づくものであった。「体制競争」において韓国が勝利するように協力を行うという観点で、日韓両国の経済協力の内容や規模が拡大されるようになった。特に、日韓両国の間で「四つのプロジェクト」という重工業育成事業への協力は進展していく。同プロジェクトは、70年から71年にかけて行われた在韓米軍削減に際して、韓国が直接的な軍事援助ができない日本に求めたものである。韓国は、軍事援助をするつもりで「四つのプロジェクト」に協力することを要請した。日韓

¹⁵ 北東アジア課「国連における朝鮮問題に対する対処振り（案）」1972年5月10日、『朝鮮問題』（管理番号2012-1787）。

¹⁶ 「面談要録（1972.10.11）」韓国外務部『木村俊夫日本首相特使訪韓、1972.10.11』（分類番号724.42JA、登録番号4991）、27頁。

定期閣僚会議で協力に向けた具体的な議論がかわされ、73年1月25日には、日本輸出入銀行から実際に資金供与が開始され、「四つのプロジェクト」は重化学産業育成の一部として実行された。日本が軍事協力をできないことから兵器生産を前提にした重工業工場建設への協力を要請した韓国と、在韓米軍削減がもたらす影響を懸念して協力に応じた日本が見出した「安保経済協力」であった。

大平正芳外相は1973年8月、同席した日米首脳会談で日本の対韓国政策について「戦前日本は安全保障のために、朝鮮半島に2個師団を駐屯させていた。直接的な軍事支援を排除している戦後には、戦前の2個師団を維持した際と同様の費用を経済援助に当てている¹⁷⁾」と語った。日本の安全保障において韓国の重要性は変わらないが、その政策手段においては転換が図られたことを示している。この認識が韓国との安保経済協力の土台となっていたと考えられる。同時に役割分担を求める米国に対して日本が見出した回答でもあった。

他方、日本は北朝鮮とも経済交流を徐々に拡大していく。日本外務省は日朝貿易の意義について、次の2つをあげていた¹⁸⁾。(1)日本が徐々に北朝鮮と関係を拡大したほうが、韓国に対する経済援助を維持し、拡大することを容易にする。韓国は日朝貿易の阻止を求めているが、日本は韓国の戦力増強に協力し、日韓関係をもっと緊密にするためには北朝鮮とある程度関係を維持することが有利だという立場を取っていた。(2)北朝鮮社会に国際的な影響を与えるのに役立つ。北朝鮮との経済交流の拡大は、米国の対北朝鮮「封じ込め」政策とは異なり、北朝鮮内部の変化を促し、朝鮮半島の緊張緩和に貢献できると見ていた。

大平外相は、次の2つの意義を持って米国と韓国を説得した。特に韓国に対しては、同年6月に来日した金鍾泌国務総理に政策転換の必要性を披歴した。日本の国内情勢からして従来の韓国100%、北朝鮮0%の関係をこれ以上維持することはできないと明らかにし、北朝鮮向けのプラント輸出に輸銀融資を許可する方針を伝えた¹⁹⁾。また、外務省の中江要介アジア局参事官は、韓国側に対し、拡大しつつある日朝間交流とともに、北朝鮮政策変化を求める日本国内の圧力が増していると紹介し、「外務省の一部から日韓間の関係をもっと緊密にするためには北朝鮮とある程度融通を発揮することが有利である」という見方がある

17 Memorandum of Conversation, "Second Meeting between the President and Prime Minister," August 1, 1973, *Japan and the United States*, no.1792.

18 Memorandum of Conversation, "U.S.-Japan Talks-May 9," May 9, 1973, *Japan and the United States*, no.1731.

19 『日本経済新聞』1973年7月20日、「JAW-10448、送信：駐日大使、送信：外務長官、対北韓タオルプラント輸出入銀行資金使用許可（1973.10.29）」、韓国外務部『日本の対北韓プラント輸出および輸銀（輸出入銀行）資金使用承認問題』（分類番号725.6JA、登録番号6048）、170～171頁。

ると伝えた。さらに、法眼晋作外務次官は、李滸駐日大使に対し、「韓国の戦力増強に協力するためにも、民間部分が北朝鮮と取り引きすることを阻止できない²⁰」と述べた。こうした説明を経て10月29日、通産省は北朝鮮に対して初めての輸銀融資を許可する方針を韓国側に明らかにした²¹。

東アジアの秩序変動を受け、日本の新しい朝鮮半島政策が形成されていたことを確認できる。安全保障の観点で韓国との関係を重視せざるを得ない安全保障の考慮と緊張緩和の要請の間で、それらを調整しながら、日本外交の重層化が図られていた。

緊張緩和制度化をめぐる政策攻防

サイゴンが陥落した1975年4月、金日成主席が訪中すると、韓国は中国の黙認下で北朝鮮が単独で軍事行動を起こし、韓国の中部地方を占領した後、中国が停戦を呼び掛ける可能性を懸念していた。他方、日本は中国が北朝鮮の軍事行動を抑制しており、北朝鮮による侵略の危険はないという立場を取っていた。日韓の間では日朝経済交流の拡大が争点となっていたが、日本は北朝鮮との経済交流を制限する措置を取らなかった。

サイゴン陥落を受けて日韓関係の強化が図られたが、それは過去への単純な回帰ではなかった。韓国は、日韓両国が核を保有していない上に米国との同盟なしでは安全保障を確保できない状況にあることを強調しながら安保協力の不可避性を主張し、危機対応の一環として「韓国条項」の再確認を要請した。しかし、宮澤外相は、サイゴン陥落によって米国や韓国がショックを受けているが、それまでの緊張緩和の流れは変わらないという認識を示し、政策転換に否定的であった。そこで、日韓定期閣僚会議の共同声明には、韓国の安全保障について触れず²²、緊張緩和を促進するという前回の共同声明と変わらない表現にとどまった。日本は「韓国条項」を確認して韓国との安保関係を強化するよりは、長期的な観点で朝鮮半島の安定化に貢献する南北平和共存の道を開くことに政策の重きを置いていた。

他方、サイゴン陥落は、それまで米中の中で協議されていた国連軍司令部解体問題に影響を及ぼした。国連軍司令部の解体は、停戦協定の維持や平和協定締結問題、在韓米軍問題のように、朝鮮半島の安全保障と深く関わっている問題で、朝鮮戦争以来、米中

20 「JAW-08196(1973.8.9)、送信:駐日大使、受信:外務長官」、前傾文書綴、117頁、「北日700-752大統領報告事項、日本の対北韓プラント輸出」、前傾文書綴、124～126頁。

21 JAW-10445(1973.10.28)、送信:駐日大使、受信:外務長官」、前傾文書綴、168頁。

22 「WJA-07195、送信:駐日大使、受信:外務長官、第8回日韓定期閣僚会議コミュニケ韓国案に対する日本側のコメント(メモ)」、韓国外務部『韓・日本定期閣僚会議、第8次、ソウル、1975.9.14-15 (V.3会議結果)』33～35頁。

対決下で形成された朝鮮半島の安全保障体制の枠組みを修正する意味合いを持っていた。しかし、インドシナ情勢の急変をうけて、米国は安全保障体制の根本的変化よりは、現状維持に重点を置かざるを得なくなったのである。

国連軍司令部の解体を通して停戦協定を平和協定に転換させようとした中朝と、停戦協定の維持を優先課題として設定し、国連軍司令部に代わる米韓連合同司令部の創設を計画していた米韓との間で政策調整が進展しなかった。ヘンリー・キッシンジャー (Henry A. Kissinger) は国連軍司令部の「解体 (termination)」ではなく、「再構造化 (restructuring)²³」として捉え直した。サイゴン陥落後における停戦協定の管理・運用の軍事的問題のためであった。国連軍司令部を中心とした既存の安全保障体制を維持する方向に政策転換を行ったのである。

米中協議が停滞している中、北朝鮮は朝鮮半島における平和体制の構築のために米朝交渉を提案した。中国はそれを後押しする形で米国に北朝鮮との接触を促した。これに対して、米国は南北朝鮮と米中が参加する、いわゆる「キッシンジャー構想」を提案したが、関係国間の協議は進展しなかった。

北朝鮮は「一つの朝鮮」論をもとに、南北が国連に同時加盟するのを拒否し、米朝平和協定の締結を要求する外交攻勢を強めていた。一方、韓国は南北不可侵条約の締結や南北国連同時加盟を打ち出すなど、事実上「二つの朝鮮」論のもとで安定化を図る方針に踏み切っていた。日本も韓国の政策転換を受け、北朝鮮に二つの朝鮮を認めさせることが重要であるとの認識のもとで朝鮮半島政策を立案していた。

日本は、南北朝鮮の共存、すなわち分断体制の安定化のために次の二つの政策代案を構想していた²⁴。第1に、金日成主席に「二つの朝鮮」を認めさせることである。日本は朝鮮半島の安定は、南北朝鮮の平和共存にかかっており、そのために「クロス承認」方式よりは、「南北朝鮮国連 (同時) 加盟」方式が望ましいと見ていた。米国が南北ベトナム加盟を支持するように働きかけ、同じ「分裂国家」の国連加盟を材料に金日成を説得しようとした。もし、米国が南北ベトナムの国連加盟を支持し、それが実現されれば、韓国の加盟申請も受け入れられる可能性が高くなったかも知れない。日本外務省はそれが国連加盟に反対していた金日成主席への圧力となり、北朝鮮の政策転換をもたらすと期待していた。

第2に、米朝直接交渉の推進である。これは国連司令部解体問題を含む国連対策の行

²³ Telegram from SecState to Embassy Seoul, Tokyo, CINCPAC, CINCUNC, USUN N Y, State 97867, April 27, 1975, Access to Archival Databases(<http://aad.archives.gov>).

²⁴ 外務省欧亜局『三木総理・フォード大統領会談発言要領 (政治、文化・科学記述部分)』昭和50年7月25日 (外務省開示文書、請求番号2006-135)。Memorandum of Conversation, Secretary's Luncheon for Prime Minister Miki, Aug 5, 1975, Prime Minister Miki of Japan, August 6-7, 1975(5), NSC EAST ASIAN AND PACIFIC AFFAIRS STAFF:Files(1969)1973-1976, Box22, Gerald R. Ford Library.

き詰まりに対する打開策として提示したものである。日本は国連という場で南北の支持案が対立する前に、米朝直接交渉で解決を模索することを提案した。北朝鮮を封じ込めて孤立させるのではなく、共存を促そうとしたのである。また、このような対北政策の転換は、日本国内の反応や北朝鮮への接近に対する韓国からの反発を穏健化させるとの期待も含まれていた。これは朝鮮半島において不必要な対立を避けるとともに、日朝関係の打開のためにも望ましいことだとされた。米中接近以降、日中国交正常化が実現されたように、米国が先に動いてくれば、日本外交の選択肢も広がると考えられたのである。ここからは、韓国と北朝鮮の間でバランスを保っている日本の姿を見ることができる。「二つの朝鮮」は北朝鮮が拒否していたし、米朝直接交渉は韓国が拒否していた案である。日本はこの二つを一つの構想の中に組み入れて、行き詰った状況を打開しようとした。

このような日本の構想は、国連大使によって米国側に伝えられた²⁵。それは次の二つのステップで成り立っていた。第1ステップでは、米国が直接北朝鮮と非公式接触を行い、国連軍司令部の解体と停戦協定の維持を決定する。そして第2ステップとして、米朝韓3国が公式会合を開くことである。

米国は日本の提案が国連軍司令部を再編しようとする政策を曖昧にさせるだけでなく、最初の接触で韓国を除外しているため、北朝鮮に朝鮮半島における唯一の合法政府として主張する根拠を提供してしまう恐れがあると指摘した。日本の政策が現状維持に与える影響を懸念していたのである。

韓国もこのような日本の動きを批判した。それが米朝平和協定を要求する北朝鮮の提案と同じもので、韓国が重視する当事者原則を損なうものと受け止めたからである。現状維持を重視していた米韓と日本の間で政策的乖離が生まれた。韓国の安全保障を確保した上で、緊張緩和の動きを制度化することは、容易なことではなかったのである。

おわりに

米中接近によって引き起こされた東アジアの緊張緩和の中で、日本と韓国は安全保障上の考慮（抑止）と緊張緩和の要求（外交）を調和させる課題を抱えるようになった。この時期日韓安全保障関係の特徴は、第1に、日中国交正常化に伴う「台湾条項」の形骸化の中でも、「韓国条項」の差別化が図られていたことである。安全保障問題が依然として核心的な課題である中で、「韓国条項」を再評価しようとする日本の動きは、米国によって

²⁵ Telegram from USmission USUN to SecState, USUN N5752, Japanese proposal on Korean issue, Nov 7, 1975, Policy planning staff, director's files, 1969-77(Winston Lord files), Box360, National Archives.

牽制された。「韓国条項」は安全保障上の考慮（抑止）から日韓米の間でその重要性が確認されたのである。第2に、日韓安保経済協力と日朝経済交流が同時に進められていた。安全保障上の考慮から日本の対韓経済協力は続けられていたが、緊張緩和の要請から北朝鮮の経済交流の必要性も、日本政府内で提起されるようになった。抑止と外交の折り合いの中で政策的重層化が図られていたのである。第3に、緊張緩和の動きは、安全保障上の考慮のために、制度化に至らなかった。南北の国連同時加盟も、ソ韓や中韓、米朝、日朝国交正常化、すなわちクロス承認も実現されなかった。米中間で協議されていた国連軍司令部解体問題も進展されなかった。サイゴン陥落を受けて、停戦協定の平和協定への転換、在韓米軍との関係など、朝鮮半島の安全保障と関わる枠組みを修正することへの抵抗が強まってしまった。現状維持を重視する米韓と、停戦協定を平和協定に転換する現状変更を求める中朝の間で政治的合意を見出すことはできなかったのである。また、日本の「米朝直接交渉案」も、米朝協議を求める北朝鮮の主張と近いものとして米韓から拒否された。

米中接近以降、韓国の安全保障を確保しながら、緊張緩和の制度化を進めることは容易なことではなかった。南北関係が破綻し、互いを当事者として受け入れない中、米国も日本も北朝鮮との関係改善に踏み出すことはできなかった。1970年代初頭の日韓安全保障関係は、抑止と外交を組み合わせる朝鮮半島の安定化を図ることの難しさを物語っていると言えよう。