

# 強制外交における政治的企図 ——北朝鮮による文在寅政権への脅迫——

渡邊 武

## <要旨>

強要は痛みを与えるとの脅迫で相手を望ましい方向に動かす戦略であり、それを強制外交と呼ぶ場合もある。これは国家間関係における戦略であるが、そこにおいて有効な脅迫は領土や国民全体の生命など国益を対象とするものとは限らない。なぜなら強要は軍事衝突で目的を達成するものではないため、直接の標的は国内政治の主体としての文民指導者だからである。政治勢力を率いる文民指導者から見れば、国益よりも国内の競争者に対する優位性を奪われる恐れのほうが、強要を受け入れる決定的な要因となる場合があり得る。北朝鮮が強制外交を有効に展開できた理由は、標的たる韓国の文在寅政権の国内競争者への優位性が北朝鮮との関係安定に依存していたからである。他方で北朝鮮は強制外交で韓国は米国に従う「事大主義」を続けていると糾弾することで、自由民主主義への優位性を証明する機会を得た。北朝鮮の体制の生存戦略が強制外交を進める動機につながっている。

## はじめに<sup>1</sup>

軍事力を用いつつも、標的の軍隊を撃破するのではなく、何らかの痛みを与えらるという脅迫によって相手を望む方向に動かす。それは強要（Coercion ないし Compellence）として知られており、例えばアレクサンダー・ジョージ（Alexander George）などはそのような行為により敵対者に望ましい行動をさせる対外政策を、強制外交（Coercive diplomacy）として概念化した<sup>2</sup>。強要を用いる強制外交の概念は、

1 本稿で述べている文在寅政権の米韓ワーキング・グループへの姿勢、北方限界線での緊張への政治的な対応、およびそれらを説明するための北朝鮮に関する説明は、次の韓国に関する論考と重複している。渡邊武「文在寅政権の移行期正義による韓国国防の政治化」『「大國間競争の時代」の朝鮮半島と秩序の行方』（日本国際問題研究所、2021）138–141 頁。本稿は、北朝鮮側の観点でそれらを捉えるものである。また本稿に掲載している事象の整理は、防衛研究所編『東アジア戦略概観 2021』（防衛研究所、2021 年）第 3 章の執筆にも活用されている。

2 Paul Gordon Lauren, Gordon Craig and Alexander George, *Force and Statecraft: Diplomatic Challenges of Our Time* (New York: Oxford University Press, 2007), 4th edition, pp.200–201; *Force and Statecraft* (New York: Oxford University Press, 2021), 6th edition, pp. 217–219.

北朝鮮による行動の重要な側面の理解に資する。

強要は軍事衝突を前提としていない以上、そこにおける直接の標的は軍隊ではなく、文民指導者である<sup>3</sup>。強要する側が破壊すると脅す対象が標的国の文民指導者にとって緊要であるほど、当該標的国が屈服する可能性は高まる。そして、文民指導者は国内政治競争の主体である。そうであれば強要は、文民指導者が国内での競合相手に対して持つ政治的な価値を人質に取れば、成功しやすい傾向があることになる。強要の議論で一般的に注目される脅迫の対象は国益であるが、政治的価値は国家内の特定勢力にとっての利益であり、領土や国民全体の生命などの国益とは必ずしも一致しない。

このような強要の特徴が典型的に表れたのが、2020年に北朝鮮が引き起こした緊張だった。本稿で述べていく通り、北朝鮮が文在寅政権に対して行ったのは、同政権が国内保守に対して優位を保つ上での政治的アセットたる南北関係の安定を破壊するとの脅迫である。それにより北朝鮮は、文在寅政権が進めていた対北政策における米国とのワーキング・グループによる緊密な調整をやめさせようとした。これは、進行中の動きを脅しによって変えさせようとする強制外交に該当する<sup>4</sup>。

まず、2020年6月初めに北朝鮮は、板門店宣言(2018年4月27日)への韓国側の違反があったとし、違反が正されなければ南北軍事合意(板門店宣言履行に関するもの、2018年9月19日)を破棄する選択肢があると表明していた<sup>5</sup>。南北軍事関係の安定を文在寅大統領が国内政治の観点で捉えていたことは、同月末の演説から読みとれる。その演説によれば、「理念の統合」を実現するために朝鮮戦争の休戦を「終戦」に切り替えねばならないのだという<sup>6</sup>。

緊張が起きる前、軍事合意書が締結されて半年余りの頃に文在寅大統領は、韓国における「理念の敵対」は独立運動の出身者(大統領側の進歩勢力がその姿勢を継承したと主張する人々)を弾圧すべく親日派(大統領側が後に保守派を形成したと見なす人々)が作り出したと主張し、それを解消するためには北朝鮮との軍事的対峙を解消せねばならないと述べていた<sup>7</sup>。つまり文在寅大統領の認識において、保守が優位性を持つのは南北の軍事的対峙を利用して「理念」対立を作っているからであり、「終戦」

3 Thomas Schelling, *Arms and Influence*, revised edition (New Haven: Yale University Press, 2008), p. 22.

4 Alexander George, "Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics," Alexander George and William E. Simons ed., *The Limits of Coercive Diplomacy*, (Oxford: Westview Press, 1994) 2nd ed., p.7; Paul Gordon Lauren and Gordon Craig, Alexander George, *Force and Statecraft: Diplomatic Challenges of Our Time*, 4th ed., p. 200.

5 『朝鮮中央通信』2020年6月4日。

6 韓国大統領府「6.25 전쟁 제 70 주년 기념사 (6.25 戦争第 70 周年記念辞)」2020年6月25日。

7 韓国大統領秘書室『문재인 대통령 연설문집: 우리는 함께 잘 살아야 합니다 (文在寅大統領演説文集: 我々はともによく生きねばなりません)』第2巻下(大統領秘書室、2019年)256-263頁。

でその優位性を奪うことができるのであった。北朝鮮が文在寅政権に軍事合意書を破棄すると脅すことは、そうした国内競争で優位を得る経路としての南北関係の安定を破壊するとの脅迫に他ならない。その結果、文在寅政権は北朝鮮の要求する通り米韓ワーキング・グループでの調整の水準を引き下げていった。

この強制外交で北朝鮮が破壊すると脅していた対象は、リアリズムで説明するような国内政治と無関係な国益ではない。北朝鮮は韓国全体の利益ではなく、韓国内の特定勢力としての文在寅政権の政治利益をめぐって軍事力を動員していたのだった。

このとき北朝鮮は、標的国の外部にいる勢力というよりも政治競争に介入する内部の存在である。その背景には南北が依然として同一民族としてのアイデンティティを捨てていないという事実がある。韓国へのワーキング・グループ批判は「事大主義」（大国に従属する悪弊）是正の要求という形をとっており、それは韓国ではなく北朝鮮が民族の「主体」（自主）を代表していると軍隊に認識させる活動と表裏になっていた。強制外交を通じて北朝鮮は、韓国が勝利した経済とは異なる自主という体制間競争の争点を示し、韓国に事大主義の是正を強要することを通じてその争点における優位性を示していったのである。北朝鮮の強制外交は、軍に自由民主主義の体制を選択させない政治統制に貢献している。この場合、体制生存における必要性が、北朝鮮に強制外交の動機を与え続けていることになる。

## 1. 成果をあげる強要

2020年6月、北朝鮮は軍参謀部に韓国への軍事行動計画を検討させるとしていたが、同月の終わりごろになって計画を「保留」とすると表明した。それは緊張した事態の終結だった、と捉える見方もあろう。しかし、軍事行動で対象を破壊するのではなく、破壊するとの脅しによって目的を達成する強要のためには、破壊行動は「保留」されねばならない。「保留」は脅迫の継続である。

力を行行使して無理に相手に行動させるのではなく、危険をおそれる相手に望ましい行動をさせること——これをトマス・シェリング（Thomas Schelling）は強要として概念化し、相手の軍隊を撃破する伝統的な軍事行動と区別した。潜在的な破壊を恐れさせている以上、脅迫における破壊行為は保留状態であり、そうであるがゆえに相手を動かす力を発揮する<sup>8</sup>。

8 Schelling, *Arms and Influence*, pp. 2–3.

北朝鮮の軍事行動の留保を、かかる強要の概念から捉えるならば、これは企図を達成するための1つの段階に至ったに過ぎない。北朝鮮はエスカレーションのオプションが留保されていると文在寅政権に脅しをかけ、要求通りの行動をとるよう圧力をかけたのだった。更なるエスカレーションをする前に、これをいったん止めて相手の行動を見る。それはジョージなどが挙げた、効果的な強要の1つの在り方である<sup>9</sup>。この行動様式は、破壊の脅迫が実行に移されるかもしれない不安に標的国を置き続け、その状態で標的の政策決定者に要求への対応を検討させるものとなる。

ジョージは強要の成否に関わる問題としてほかに、標的国が強要を拒否する動機が何に依存するかも検討した。標的国にとって、実行中のものをやめる要求のほうが、既に達成したものを諦めることよりも、受け入れやすいという<sup>10</sup>。やがてジョージは、実行中の行動をやめさせる「防御的」強要を強制外交、既に達成したものをあきらめさせる「攻撃的」強要を恐喝(Blackmail)戦略とする定義を示した<sup>11</sup>。これは、ジョージの捉える強要の成功可能性の違いを強調する分類である。

後述の通り北朝鮮の行動は、韓国が進行しつつあった対米協議、米韓ワーキング・グループをやめさせるものであるため、ジョージの定義に従えば恐喝ではなく防御的強要、強制外交に該当する。在韓米軍の全面撤退など、既に確立されている米韓同盟の構成要素をなくす攻撃的な強要を北朝鮮が試みても、韓国のいかなる政権も近い将来の受け入れは困難である。北朝鮮が廃止を要求したワーキング・グループは、2018年の南北首脳会談後、米韓双方の北朝鮮問題における主席代表が共催し、韓国側からは外交部に加え統一部も参加していたもので、今後の政策での協調を図る試みだった。北朝鮮の要求が米韓同盟の確立した要素の廃止ではなかったことは、強要が成功する必要条件ではあったのだろう。

ただし、本稿の議論がジョージの定義に依存するわけではない。なぜならば、北朝鮮による強要が効果的だった理由として、ジョージのいう防御的な要求だったことが決定的だったとは思えないからである。強制外交と恐喝を区別する議論は、強要が防御的であることが成功に決定的なればこそ意味があろう。そして、ジョージ自身が関わった説明でも、強制外交が攻撃的でも防御的でもあり得ると述べている例があり<sup>12</sup>、強制外交が防御的でなければならぬとの定義は固定されたものではない。それは議

9 Alexander George, "Theory and Practice," George and Simons ed., *The Limits of Coercive Diplomacy*, (Oxford: Westview Press, 1994), 2nd ed., p. 18; Lauren, Craig and George, *Force and Statecraft*, 4th edition, p. 202.

10 Alexander George, "The Development of Doctrine and Strategy," Alexander George, David Hall and William Simons, *The Limits of Coercive Diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam*, (Boston: Little, Brown and Company, 1971), pp. 22–23.

11 George, "Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics," p. 7

12 Lauren, Craig and George, *Force and Statecraft*, 4th edition, p. 200.



論の目的や事例に大きく依存する。

最終的に文在寅政権が強要に屈する際の決定的な理由となったのは、同政権の国内政治上のアセットとなっていた南北関係を破壊すると北朝鮮に脅されていたからである。一般的に強制外交の成果は、軍事力が行使されうるという信頼性により担保され则认为られているが<sup>13</sup>、軍事力の行使を前提にはしていない。そうだとすれば直接の標的は軍隊ではなく、政治競争の当事者たる文民指導者である。脅迫の結果は実のところ、要求への対応がいずれの勢力の利益となるかという標的国内の政治過程を通じて決定されることになる<sup>14</sup>。

北朝鮮による文在寅政権への強制外交で作用していたのは、シェリングが強調した人々や国家への直接的な破壊力<sup>15</sup>ではない。そうした国家全体の利益、国益ではなく、文在寅政権という国内の特定勢力が持つ利益を奪い取る脅迫が大きな効果を発揮していた。

まず、北朝鮮は「拡声器放送とビラ散布」という「敵対行為」を禁止する板門店宣言（2018年4月27日）への韓国側の違反があったとし、違反が正されなければ南北軍事合意（板門店宣言履行に関するもの、2018年9月19日）を破棄する選択肢があると脅した<sup>16</sup>。脅迫による要求はやがて、韓国が米国との対北政策での協調や米韓連合軍の訓練を維持する「事大主義」（大国に従属する悪弊）を是正することに移っていく<sup>17</sup>。その動きは、反体制ビラ散布を防ぐこと自体が北朝鮮の主目的であったわけではないことを強く示唆する。北朝鮮は韓国が米国の盟邦としてとる行動を後退させようとした。

数年前から北朝鮮は、韓国との交渉で「拡声器放送とビラ散布」を取り上げ、それを端緒とする強制外交に資する条件を作り出すことに注力してきた。以下に説明する通り、ビラ散布に関する板門店宣言の文言は、北朝鮮に軍事行動を回避させなければ韓国が要求に応じなければならないという交換関係を主張する根拠に利用し得る。そして、この交換関係があると主張するための北朝鮮の企図は少なくとも2015年に遡る。板門店宣言のこの文言は、同年8月に軍事境界線（MDL）一帯で生じた南北の緊張状態を解消すべく発表された共同報道文で北朝鮮側が望み、韓国側が拒否したと思わ

13 Todd S. Sechser and Matthew Fuhrmann, *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2017) pp. 45–16; Robert Art and Kelly Greenhill, “Coercion: An Analytical Overview,” Greenhill and Peter Krause ed., *Coercion: The Power to Hurt in International Politics*, (New York: Oxford University Press, 2018), p. 4.

14 Daniel Byman and Matthew Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), pp. 48–49.

15 Schelling, *Arms and Influence*, p. 22.

16 『朝鮮中央通信』2020年6月4日。

17 『朝鮮中央通信』2020年6月17日。

れるものと酷似している。

MDLでの危機を終えるにあたり北朝鮮が発表した韓国との共同報道文は、韓国が「拡声器放送」を中止するのと「同時に」「準戦時状態を解除」と述べていた(2015年8月25日)。これは韓国による「拡声器放送」中断と交換に北朝鮮が軍事的危機の惹起を止める意味になる。しかし、かかる交換関係を生み出す文言である「同時に」との部分は、韓国側発表の共同報道文にはなかった<sup>18</sup>。韓国に望ましい行動をさせる政治目標と軍事行動を連動させる北朝鮮側の意図があったとすれば、朴槿恵政権下にあった当時の韓国側はそれを受け入れていない。

対照的に、2018年の板門店宣言は、韓国が「拡声器放送とビラ散布」をしないという禁止事項を守ってはじめて軍事的緊張の惹起が回避されるとの主張に北朝鮮が利用可能な文言が入っている。なぜなら宣言は拡声器放送とビラ散布を「軍事的緊張と衝突」の「根源」となる行為として明示しているからである(板門店宣言2条1項によれば、軍事的緊張と衝突の根源をなくすべく、拡声器放送とビラ散布を中断することが双方の「当面して」果たすべき義務である)<sup>19</sup>。実際に北朝鮮は、南北首脳会談から2年後に「ビラ散布を初めとするあらゆる敵対行為を禁じることとした板門店宣言と軍事合意書の条項」への違反に懲罰として、韓国側への破壊行為を検討しているとの脅迫を展開した(2020年6月4日)。

この談話において北朝鮮は「敵対行為」が是正されなければ、南北共同連絡事務所(2018年9月に設置)閉鎖や南北軍事合意の破棄というオプションがあると示し、それを回避したい韓国を要求に従属させようとしたのだった<sup>20</sup>。間もなくして北朝鮮は、軍参謀部に行動を検討させるとして軍事行動の意図を強調し(6月13日)<sup>21</sup>、続いて南北共同連絡事務所を爆破した(同月16日)<sup>22</sup>。

破壊の印象的な画像は脅迫の信頼性を担保し得るが、その行為自体は韓国への軍事的勝利に貢献するものではない。軍隊の背後にいる政策決定者に痛みを課するオプションを留保していると示すデモンストレーションであり、かかる力の行使は強制外交の効果を担保する手段として典型的にみられるものである<sup>23</sup>。そして実際に、北朝鮮の金正恩委員長が「対南軍事行動計画を保留」と表明すると(6月23日)<sup>24</sup>、韓国の文在寅政権では、米韓同盟における協力を引き下げる議論が提起されていくことに

18 韓国大統領府「남북 고위 당국자 접촉 공동 보도문(南北高位当局者接触共同報道文)」2015年8月25日:『労働新聞』2015年8月25日。

19 防衛研究所編『東アジア戦略概観2019』(防衛研究所、2019年)85-86頁。

20 『朝鮮中央通信』2020年6月4日。

21 『朝鮮中央通信』2020年6月13日。

22 『朝鮮中央通信』2020年6月17日。

23 George, "The Development of Doctrine and Strategy," p. 18.

24 『朝鮮中央通信』2020年6月24日。

なる。

軍事行動計画の「保留」の形式も脅迫の効果を最大化していた。まず「保留」決定の場合は、党中央軍事委員会「予備会議」である<sup>25</sup>。異例の中央軍事委員会「予備会議」は、軍事行動を決定する本会議が開かれるかもしれないと標的国に知らせ、当該オプションの保留をいっそう強調する。そして保留発表は、6月25日の朝鮮戦争記念日の直前であった。北朝鮮は、韓国が米国との同盟すなわち事大主義に関連する立場の表明しやすいタイミングで軍事行動を保留した。この記念日の演説で文在寅大統領は「わが民族が戦争の痛みを受けているなかでむしろ、戦争特需を享受する国」があったと述べた<sup>26</sup>。かかる発言が示すのは、米韓軍の作戦を支える後方基地としての日本の機能への否定的姿勢に他ならない。言い換えれば、米韓同盟への依存という事大主義への批判と関連性がある発言である。

それから1週間足らずのうちに、文在寅政権の高官は、北朝鮮がやはり民族を事大主義に従わせるものと批難した<sup>27</sup>。米韓ワーキング・グループについて、批難に応じて機能を弱めたいとの立場を表明している。大統領統一外交安保特別補佐官である文正仁は、ワーキング・グループを通じて米国が、北朝鮮への協力に関し「制裁対象ではない問題に対しても制動をかける」と批判した<sup>28</sup>。同時期、文在寅大統領が統一部長官に指名した李仁栄「共に民主」党（政権党）前院内代表もワーキング・グループについて、韓国が独自に判断できる部分を議題から切り分ける、つまり対北政策で米国と協調する範囲を狭める意向を強く示唆した<sup>29</sup>。

就任後、李仁栄統一部長官はすぐ駐韓米大使を呼び、「ワーキング・グループには肯定的評価と否定的評価」があると指摘した。このように米国との調整への韓国側の「否定的評価」を伝えた上で、李仁栄長官はワーキング・グループの機能を「再調整、再編」せねばならず、それによって「南北関係発展と平和定着の推進をする方向に役割」を果たさねばならないとの立場を伝えた<sup>30</sup>。論理上、統一部長官は米国大使に直接、米国とこれまで通り歩調を合わせると「南北関係発展と平和定着」がうまくいかないと述べたことになる。事実、この場で統一部長官は米国と議論すべきではない「我々が自らすること」をワーキング・グループとは別に推進していくとも、米国大使に対し

25 『朝鮮中央通信』2020年6月24日。

26 韓国大統領府「6.25戦争第70周年記念辞」2020年6月25日。

27 『労働新聞』2020年6月17日。

28 『連合』2020年7月1日。

29 『東亜日報』2020年7月7日；『朝鮮日報』2020年7月7日；韓国国会事務処「外交統一委員会（臨時議事録）」第280回国会（臨時会）、2020年7月23日、15頁。

30 韓国統一部「“ 통일부장관이 한미워킹그룹을 거부했다 ”는 것은 사실이 아닙니다: 문화일보 8.19. 자 보도에 대한 설명 (『統一部長官が米韓ワーキング・グループを拒否した』ことは事実ではありません: 文化日報、8月19日付報道に対する声明)」2020年8月19日。

て確認したのであった<sup>31</sup>。

## 2. 政治利益を人質とする効果

上述の通り金正恩の軍事行動「留保」、すなわち脅迫への反応を示す場となった朝鮮戦争記念日の演説で文在寅大統領は、韓国のGDPが北朝鮮の50倍に達したとした上で「南北間の体制間競争は、ずいぶん前に既に終わりました」とも発言していた<sup>32</sup>。しかし北朝鮮は、韓国を屈服させるべき（つまり強要により動かすべき）競合相手と見なして行動している。韓国の政治指導者が忌避する危機を引き起こすオプションがあると示すことで北朝鮮は、米国からの自主に向かう議論を韓国政府内で強める一定の効果を得た。その経緯に基づいてトレンドを捉えるならば、望む方向に相手を動かしつつあったのは経済的に南側の50分の1に過ぎないはずの北朝鮮であり、韓国ではない。

北朝鮮が経済的な強者である韓国を動かせるのは、全面的な軍事衝突という物質的パワーの対決をせず、韓国内の政治的動機を刺激する目的をもって軍事力を運用しているからであろう。

標的となった韓国の文在寅政権もまた、米韓同盟に強く依存して北朝鮮と対峙してきた自国の体制のあり方に「親日」保守の主導で生じた不正義が反映されているとして修正を主張してきた。その文在寅政権に受け入れられやすい事大主義の修正を要求したことは、北朝鮮が強制外交の成功要素として指摘される「敵対者の正確なイメージ」、つまり相手国指導者の持つ動機の把握<sup>33</sup>をできていたと強く示唆する。

北朝鮮が南北関係における文在寅政権の政治的動機を把握する上で、大きな助けとなったのは海上での軍事的な信頼醸成をめぐる問題だったと考えられる。北朝鮮による強制外交の前年、2019年3月1日（日本の植民地統治に抵抗する独立運動から100年の記念日）の演説で文在寅大統領は「親日残滓の清算」が長年の課題だとする問題提起に続けて、「親日」保守が「独立運動家」を北朝鮮側と見なして弾圧し、これが国内の「理念」対立につながったとの歴史認識を示した。そして大統領は「理念」対立を「我々の心に引かれた『38度線』」と言い換えて対北政策に連動させた上で、北

31 韓国統一部「이인영 통일부 장관, 해리 해리스 주한 미국대사 접견 (李仁榮統一部長官, ハリー・ハリス駐韓米大使と接見)」2020年8月18日。

32 韓国大統領府「6.25 戦争第 70 周年記念辞」2020年6月25日。

33 Alexander George and William Simons, “Findings and Conclusions,” George and Simons ed., *The Limits of Coercive Diplomacy*, (Oxford: Westview Press, 1994) 2nd ed., pp. 288–291.



方限界線 (NLL) 周辺の水域で共同漁労水域を設定することの意義を強調したのであった<sup>34</sup>。これを実現するためには韓国軍が姿勢を転換せねばならない。それは、軍が海上境界線と見なす<sup>35</sup> NLL の地位相対化を恐れて共同漁労水域を画定していない<sup>36</sup> 姿勢である。

3月1日演説の認識において軍にNLLでの抵抗から退かせることが、北朝鮮と対峙する「親日」保守の「理念」を排撃することと重なっている。この論理に従えば、NLLでの緊張緩和の合意は文在寅大統領の国内での保守との競争を有利にする政治的アセットである。1年余り後、2020年6月4日に北朝鮮が「敵対行為」があったことを理由に破棄すると脅した対象はまさに、NLL周辺での共同漁労水域と平和水域の設定による緊張緩和を目指す軍事合意書だった。

続く6月23日に金正恩委員長が軍事行動オプションを保留して見せたことへの文在寅大統領の反応も、国内政治上のアセットを守ろうとするものだった。直後の25日にあった演説で文在寅大統領は、北側が米軍撤収の促進要素と考え得る「終戦」(休戦状態の朝鮮戦争の終結)を提起し、その理由としてまさに前年3月1日の「親日残滓の清算」演説と同一の目標、韓国内の「理念」統合をあげている<sup>37</sup>。逆に言えば北朝鮮との緊張を緩和する終戦を進めねば、文在寅政権が保守の立場を崩す「理念」統合の機会が失われ得るということになる。

終戦について文在寅大統領は、その宣言が韓国駐留の国連軍司令部と米軍の地位に影響しないと主張したことがあり<sup>38</sup>、大統領の認識としては北朝鮮の要求する米国依存の是正に応じるものではないとの反論もあり得る。しかしこの大統領演説と同日、北朝鮮外務省の研究所は過去に休戦協定が平和協定に転換できなかった原因は国連軍司令部(司令官は米陸軍大將が米韓連合軍司令官、在韓米軍司令官と兼任)の存続にあるとの報告を公表した<sup>39</sup>。北朝鮮の認識において、終戦宣言から平和協定に向かう過程は、在韓米軍プレゼンスの著しい弱体化を含む。そして既述の通り、この演説で文在寅大統領も米軍の軍需基地たる朝鮮戦争における日本も「むしろ、戦争特需を享受する国」だったと批判したのだった。

韓国側の国内政治上のアセットを人質にとる北朝鮮の行動はNLLをめぐるても一

34 韓国大統領秘書室『文在寅大統領演説文集:我々はともによく生きねばなりません』第2巻下(大統領秘書室、2019年)256-263頁。

35 韓国国会事務所『国会本会議会議録』2018年10月1日、58-59頁。

36 防衛研究所編『東アジア戦略概観2019』84-85頁。

37 韓国大統領府「6.25戦争第70周年記念辞」2020年6月25日。

38 韓国外務省「미국 Fox News '스페셜리포트'와 인터뷰(米国Fox Newsスペシャル・インタビュー)」2018年9月28日。

39 朝鮮民主主義人民共和国外務省軍縮及び平和研究所「미국의 대조선적대시정책철회는 조선반도의 평화와 안정을 위한 필수불가결의 선결조건(米国の対朝鮮敵視政策撤回は朝鮮半島の平和と安定のための必須不可欠の先決条件)」2020年6月25日。

貫している。NLLをめぐる北朝鮮との紛争による犠牲者を悼む「西海守護の日」演説で文在寅大統領は、南北軍事合意の署名後に「NLLにおいて1件の武力衝突も起きていない」との成果を強調した(2020年3月27日)<sup>40</sup>。しかし大統領の発言に至るまでに北朝鮮は既に、NLLでの武力衝突の危機を惹起する意思を表明していた。2019年11月23日に北朝鮮は、金正恩委員長の指導下で黄海NLL付近の海岸砲射撃を実施し(北側の公式報道は25日)<sup>41</sup>、続いて北側船舶にNLLをこえて南下させ<sup>42</sup>、その翌日の11月28日に日本海側で2発の短距離弾道ミサイル(SRBM)を発射している<sup>43</sup>。海岸砲射撃を韓国軍は南北軍事合意書への違反とさえ見なしていたが<sup>44</sup>、対照的に文在寅大統領はその時期も含むNLL水域の展開を武力衝突が回避できていると軍事合意書の成果として強調したのだった。

北朝鮮は文在寅政権が重視する武力衝突の回避を人質にした。その行動は、2020年9月に発生した事件でも継続している。韓国合同参謀本部の発表によると、同月21日に北朝鮮は韓国海洋水産部所属の船員をNLL周辺の北側水域で発見し、これに「銃撃を加え、死体を燃やすという蛮行」を行った<sup>45</sup>。それにもかかわらず、事件の2日後の国連総会演説において文在寅大統領は、改めて北朝鮮との終戦宣言を提起し、平和体制(平和協定を土台とする朝鮮半島の国際体制)への道を開くと表明している<sup>46</sup>。実は、韓国大統領府と合同参謀本部が事件発生を公表し、北朝鮮を非難したのは国連演説後の24日になってからだった。その理由として文在寅政権は、事件は韓国側からほとんど目撃できない水域で発生したため、確実な情報の把握に時間がかかったと説明している<sup>47</sup>。

事件直後の文在寅大統領による「終戦宣言」再提起は、その約2週間前にあった南北首脳による親書交換(文在寅大統領による9月8日の親書に金正恩國務委員長が12日に返信)を経たものだった<sup>48</sup>。事件の発生後に至るまで文在寅政権は、南北の緊張緩和への動機をむしろ強めつつあると北朝鮮側に示していたことになる。以下に述べる通り、北朝鮮は文在寅政権のこうした動機を活用する対応方針をとった。結果とし

40 韓国大統領秘書室『문재인 대통령 연설문집: 위대한 국민과 함께, 세계를 선도하는 대한민국의 길을 열겠습니다(文在寅大統領演説文集:偉大なる国民とともに世界を先導する大韓民国の道をひらきます)』第3巻下(大統領秘書室、2020年)323頁。

41 『労働新聞』2019年11月25日;『国防日報』2019年11月27日。

42 『国防日報』2019年11月28日;『国防日報』2019年11月29日。

43 『国防日報』2019年11月29日;防衛省「2019年の北朝鮮による発射」2019年12月3日。

44 『国防日報』2019年11月27日。

45 韓国合同参謀本部「어업지도원 실종 관련 입장발표(漁業指導員失踪に関連する立場の発表)」2020年9月24日。

46 韓国大統領府「제 75 차 유엔 총회 기조연설(第75次国連総会基調演説)」2020年9月23日。

47 韓国大統領府「강민석 대변인 서면브리(姜珉碩代弁人書面ブリーフィング)」2020年9月28日。

48 韓国大統領府「남북 정상 친서 관련 서훈 국가안보실장 브리핑(南北首脳親書に関連する徐薫国家安保室長ブリーフィング)」2020年9月25日。

て韓国大統領府は再度、自国の軍隊に北朝鮮との対決から退かせることとなる。

まず、9月25日になって朝鮮労働党中央委員会統一戦線部が韓国大統領府宛てに送ってきたという文書を、北朝鮮が直接公表することはなかった。「証拠」も「取締過程に対する解明の要求もなく」一方的に事件を「蛮行」と表現したと韓国軍を非難するこの文書を、韓国の文在寅政権が読み上げた<sup>49</sup>。文在寅政権は敵対者であるはずの北朝鮮による韓国軍への批判を代読した後で、韓国軍が把握した事実から距離を取り、北朝鮮の立場に近づいていく。

前日の24日の時点で大統領府は、「我が国民を銃撃で殺害し、死体を毀損したこと」を「国際法と人道主義」への違反として「強力に糾弾」し「責任者を厳重に処罰しなければならない」と公に非難していた<sup>50</sup>。この非難は大統領府が「蛮行」を指摘する韓国軍の情報を信頼しなければあり得ない。しかし自国の軍隊への非難を代読した後、28日に韓国大統領府は、韓国から事件の「共同調査」を北朝鮮に提案した理由は「事実関係を確定」することが「難しい」からだと説明した<sup>51</sup>。この立場は、北朝鮮側の「蛮行」を非難する韓国軍の把握した事実と間違いがあり、北朝鮮が正しいこともあり得るとの前提なくしては成立しない。

大統領府が代読した党中央委員会統一戦線部の文書は、「芳しくない事件」で文在寅大統領と南側の同朋を失望させたことを「申し訳なく思っている」との金正恩委員長の立場も伝えていた。北朝鮮の文書は、謝罪ともとれる文面により文在寅政権に緊張緩和の機会提供をほのめかしつつ、韓国軍だけを非難していた。文書は緊張緩和を誘引としてNLLに関する韓国軍の立場を退かせるよう要求する構造を持つ。

機会提供という誘引には、要求に従わなければそれを破壊し得るとの脅迫も伴っている。韓国大統領府あての文書で統一戦線部が述べたところによれば、事件で南北の「信頼と尊重の関係」をこわしてはならないのだという。そしてこの文書と同日、北朝鮮国営『朝鮮中央通信』は「信頼と尊重の関係」が決して毀損されることがないように「安全対策」を北側がとったにもかかわらず、射殺された船員を搜索する南側艦艇が「わが方の水域を」を「侵犯」していると伝えた。これは、新たな「芳しくない事件」の発生を予感させるとも『朝鮮中央通信』は付け加えた<sup>52</sup>。

北朝鮮は報道を通じて、NLLを境界とする韓国軍の行動を改めない限り、新たな「事件」を起こすとの脅迫と同時に、要求に従えば文在寅政権の望む「信頼と尊重の関係」

49 韓国大統領府「북측 통지문 관련 서훈 국가안보실장 브리핑 (北側の通知文に関連する徐薫国家安保室長ブリーフィング)」2020年9月25日。

50 韓国大統領府「우리 어업지도원 사망 관련 NSC 상임위 설명 (我が漁業指導委員死亡に関連するNSC常任委員会声明)」2020年9月25日。

51 韓国大統領府「姜珉碩代弁人書面ブリーフィング」2020年9月28日。

52 『朝鮮中央通信』2020年9月25日。

を与えると伝えていた。それから間もなく、10月10日に行われた朝鮮労働党創建75周年の演説で金正恩委員長が「南北が再び手を取り合う日が来ることを祈念する」と呼びかけたことも<sup>53</sup>、脅迫と誘因を組み合わせる上述の対南戦略と矛盾しない。

新型の大陸間弾道ミサイルや韓国領域を標的とするSRBMが登場した北側の式典後、文在寅政権の国家安全保障会議は「南北関係を復元しようという」北朝鮮の立場に「注目」と述べた。韓国国防部も「軍事力を先制的に使用しないという」北側の立場に「注目」とすると金正恩委員長の演説を論評した<sup>54</sup>。しかし金正恩委員長の発言は、軍事力を「先制的に使用しない」とする立場に続けて、国の安全を犯されたなら「最も強力な攻撃的な力を先制的に総動員」とするというもので、先制攻撃の可否については非常に曖昧だった。先制使用を否定したと読める部分のみに国民を注目させる評価を公表した国防部の行動もまた、政権側の南北関係改善への強い動機と一貫性がある。北朝鮮は、こうした文在寅政権の関係改善への政治的動機に応えつつ、関係改善の機会を人質として脅す強制外交を展開していたのである。

### 3. 政治目的の軍事力：強制外交を継続する動機

北朝鮮の強制外交は、南側の政治勢力としての文在寅政権の利益を脅かしてこれを動かす企図だった。そうだとすればこの強制外交は、国内政治と無関係なりアリズムの捉える国益ではなく、むしろ政治目標に向かって進められている。そしてこれは、同一民族の2つの体制の間で展開する政治闘争でもある。

一般的には韓国の経済的勝利により朝鮮半島の体制間の競争が終わったとされており、それは上述の文在寅大統領による演説にも示されている。しかし、民族内でいずれが正統な体制かという政治競争の争点をほぼ経済のみに代表させる視点は、欧州社会主義の崩壊という特定の事例に基づいている。実は経済とは全く異なる争点が、北朝鮮による同一民族への強制外交で主張されていた。着目すべきは、米韓ワーキング・グループ批判が事大主義への非難の形をとっていたことである。事大主義の是正、つまり民族自主の実現は経済とは異なる体制選択の争点であり、北朝鮮は強制外交と並行して、その争点における優越性を顕示する政治目標に軍を動員していた。

2020年6月に文在寅政権に事大主義を是正せよとの脅迫を始めるに先立ち、北朝鮮が同義の非難を始めたのは同年3月のSRBMの集中的な発射の際である。最初の

53『労働新聞』2020年10月10日。

54『国防日報』2020年10月12日。



発射の翌日、3月3日に朝鮮労働党の金与正中央委員会第1副部長は、韓国側が「民族より同盟をいっそう重視」しているとし、同月の米韓合同演習が実施されなかったのはCOVID-19のために過ぎないと非難している<sup>55</sup>。

「民族より同盟」という表現は、韓国が民族を代表する正統性は米国との同盟によって否定されるとの概念を流布している。同時にそれは、韓国は民族の自立という課題を裏切り、北朝鮮は真剣に追求していると印象づける政治的な対比を帯びる。かかる言説は米韓連合軍との対決、つまり非政治的問題に集中するなら必須ではない。そして、民族自主を裏切ったとする韓国という体制への否定は、北朝鮮側の軍に金正恩の体制が唯一の正統な選択肢と信じさせる政治的な操作とも重なる。

実際、SRBM発射とそれに続く「事大主義」韓国への強制外交での朝鮮人民軍の役割は、不正義の競合相手との闘争という政治目標に、かかる目標とは関係のない専門に従事する組織の構成員を動員し続ける統制手法を想起させる。専門領域に従事する構成員は本来、特定の政治勢力に帰属するものではないが、短期の政治的な闘争目標を課し続けることで専門集団は政治勢力の一翼と化す。この現象を活用した組織への政治浸透の戦術をかつてソビエト連邦系の革命勢力が多用したと指摘されている（組織的武器、organizational weaponの構築）<sup>56</sup>。そうした企図があればこそ必要になる政治的スローガンをともなう、一連のSRBM発射は行われたのだった。

まず3月2日のSRBM発射は「我々の社会主義祖国」を守るとして、社会主義ではない体制を敵対者に設定していた。そのうえで、発射において「金正恩砲兵の荣誉」が讃えられた<sup>57</sup>。この呼称に荣誉があるのなら、国家全体を守るというよりも、金正恩委員長のための任務が組織の存在理由を構成することとなり、社会主義内の反対派さえも軍部隊が闘争すべき敵対者になる。

9日の発射でも金正恩委員長は人民軍に、SRBM部隊の即応的な反撃能力の強化という国防上の課題を「主体的革命武力建設路線」の貫徹と同一視させた<sup>58</sup>。これは、能力の獲得という軍隊の専門的目標の達成を、現体制の政治目標である「主体」（事大とは逆の大国に対する自律性）の追求につなげている。故金日成主席（金正恩の祖父）以来、北朝鮮の体制は指導者としての地位を代替し得る勢力を民族の「主体」に反する存在として否定してきた<sup>59</sup>。上述した組織の政治統制の手法に従うなら、このよう

55『朝鮮中央通信』2020年3月3日。

56 Philip Selznick, *The Organizational Weapon: A Study of Bolshevik, Strategy and Tactics*, (New York: McGraw-Hill, 1952), p. 19.

57『労働新聞』2020年3月3日。

58『朝鮮中央通信』2020年3月10日。

59 鐸木昌之『北朝鮮：社会主義と伝統の共鳴』（東京大学出版会、1992年）59–62、81、96–100、113–117頁。

な特定勢力の政治闘争を、専門的な目標の追求に結合させなければならず<sup>60</sup>、北朝鮮はそれを実行していたのだった。

そして3月21日のSRBM発射は金正恩委員長の臨席のもと、人民軍に引き渡される武器の精密打撃能力の軍幹部へのデモンストレーションとして行われた。軍幹部たちは「我々式の威力」である武器開発に金正恩委員長が心血を注いだ「主体的国防科学」と「自立的国防工業」に対する自負心で、胸が熱くなった——翌日の朝鮮労働党中央委員会機関紙『労働新聞』はこのように報じて、金正恩委員長を中心に成功を喜び合う幹部たちの写真を配信した<sup>61</sup>。

専門組織を特定の指導者に帰属させるためには、民族自主というほぼ誰もが否定しない中立的目標を掲げるだけではなく、その目標に向かう闘争をこの指導者のもとでしか進められないとの認識を植え付けねばならない。金正恩は3月2日、9日、21日、29日のSRBM発射のうち、2日と9日は、第三者としての軍を視察するのではなく、先頭で「指導」する形式をとっていた。隣席した形の21日も、活動の中心が金正恩であることが強調され、軍がだれに従って成果をあげたかに疑いが生じる余地はなかった。こうした一連のSRBM発射により、金正恩の闘争に参加することが民族自主の防衛だと再認識させられた人民軍は、間もなく始まる強制外交で「民族より同盟」を重視する裏切り者、韓国と対峙することになる。この流れも、指導者の競合する勢力を崇高な目標に逆らった不正義集団と断じ、その事実を「暴いた」指導者を専門機関の構成員（この場合は軍のプロフェッショナル）に英雄として認知させるソ連系の政治浸透の戦術<sup>62</sup>と強い一貫性がある。

強制外交と並行する内部の政治統制は、2018年の南北首脳会談以前に見られた動きの再来でもあった。文在寅政権発足(2017年5月)前後に実施された強制外交の動きは、いずれも軍への政治統制の企図を伴っていたのである。

まず、その当時の強制外交の企図として2017年3月7日、金正恩が指導した朝鮮人民軍戦略軍「火星砲」諸部隊の訓練が挙げられる。このとき北朝鮮の将兵たちが、自国領に攻撃があった場合に核弾頭を搭載した「火星砲」により「侵略と挑発の根拠地を生存不可能に焦土化する」覚悟を固めたと『朝鮮中央通信』は配信した。この部分は敵対国の軍隊と戦闘する決意表明というよりも、市民が密集する都市に痛みを与えるという文民への脅迫である<sup>63</sup>。

また朝鮮人民戦略軍は、8月8日になると「グアム島周辺に対する包囲射撃」の作

60 Selznick, *The Organizational Weapon*, p. 29.

61 『労働新聞』2020年3月22日。

62 Selznick, *The Organizational Weapon*, p. 59.

63 『朝鮮中央通信』2017年3月7日。

戦案を検討中だと発表する。これはグアムの「重要軍事基地」を標的とするとしているため、米軍との軍事能力を破壊する対兵力攻撃の意図であるかに見えるが、「米国に嚴重な警告信号を送る」との脅迫にも触れている<sup>64</sup>。わざわざ事前に発表して相手に対応時間を与えていることも、まさにジョージの指摘する強制外交でみられる行動様式である<sup>65</sup>。数日後に金正恩は朝鮮人民戦略軍を訪問し、実施計画の報告を受け、米国の「行動をもう少し見守る」と表明した<sup>66</sup>。

金正恩が直接関わったこれらの強要行為の両方で、「唯一的領導体系」と「唯一的指揮管理体系」を確固たるものとしなければならないという彼の発言が配信されている<sup>67</sup>。この用語は、自由民主主義や社会主義体制内での代替指導者の排除を意味する「唯一的領導」を軍の指揮統制の文脈に置いた概念と言ってよい。

同じ時期に実施された、特殊部隊の降下・対象物打撃競技や、空軍指揮官の戦闘飛行術競技大会への金正恩による指導では、「金正恩同志を首班とする党中央委員会を命に代えて死守せよ」がスローガンとなっていた<sup>68</sup>。世襲直後から繰り返されたこのスローガンは国防の任務と金正恩を守ることを同一視させている<sup>69</sup>。核とミサイルによる脅迫で自由民主主義の米韓を屈服させようとする北朝鮮は、金正恩を唯一の指導者とする体制だけを守り、米国的な体制を排除する軍への政治統制の補完も進めていた。

## おわりに

2020年6月に北朝鮮の金正恩が「軍事行動」を「保留」し板門店宣言（2018年の南北首脳会談で発表）の成果を破壊するオプションを突きつけると、文在寅政権側では北朝鮮の要求する通り対米自主に向かう動きが生じた。北朝鮮はこのとき、南北共同連絡事務所の爆破により力をデモンストレーションし、標的たる文在寅大統領の政治的な動機もよく踏まえた要求をつきつけた。

これは、ジョージの指摘する強制外交の効果を担保する複数の要件に重なるが<sup>70</sup>、目的達成に決定的だったのは標的たる文民勢力の国内政治上の利益を人質にとってい

64『朝鮮中央通信』2017年8月9日。

65 George, “Theory and Practice,” p. 18.

66『労働新聞』2017年8月15日。

67『朝鮮中央通信』2017年8月9日；『労働新聞』2017年8月15日。

68『労働新聞』2017年4月13日2面掲載の写真；『労働新聞』2017年6月5日。

69 2017年の強制外交およびそれと並行する軍への政治統制の企図については、次の議論と重複がある。防衛研究所編『東アジア戦略概観2018』（防衛研究所、2018年）第3章。

70 George, “Theory and Practice,” p. 18; George and Simons, “Findings and Conclusions,” pp. 288–291.

たことである。文在寅政権にとって板門店宣言とそれを履行する軍事合意書は、韓国内の反対勢力たる「親日」保守の「理念」を排除する政治アセットであり、北朝鮮はかかるアセットを人質とする強制外交を効果的に展開したのである。

北朝鮮は、南側勢力への政治行動としての強制外交を、冷戦期の体制間競争の流れをくむ唯一的領導の補完につながるものと捉えているのかもしれない。強制外交を通じて、大国に抗する民族自主という争点を設定することは、経済での代替体制への優越性を示す機会がない北朝鮮の生存にとり合理的である。

最後に本稿は、北朝鮮による南北共同連絡事務所の破壊から1年余りを経た2021年7月27日、文在寅政権と北朝鮮の双方が南北通信連絡線を回復すると発表するに至ったことを説明して終わりたい。通信連絡線の回復は、前年のNLL水域での事件で北朝鮮が文在寅政権に立場をほぼ受け入れさせたときと同様に、北朝鮮の金正恩との首脳間の親書交換を経たものだった<sup>71</sup>。4月から始まっていたという親書交換の過程で文在寅政権は、米韓ワーキング・グループを「終了」する方向で米側と合意したと明らかにしていた<sup>72</sup>。

韓国は、要求通りに事大主義の是正を実行する意思を北朝鮮側に示していたのである。おそらくこれは文在寅政権が米側から十分な同意を得ないまま、一方的に発表したものだった。米 국무省はワーキング・グループ「終了」の事実確認を求める質問に「今後このような関与を続けていく」と回答し、廃止とも存続とも明言していない<sup>73</sup>。

文在寅政権は、米国と立場に違いを生じさせつつ北朝鮮の要求に従う意志を明示した。それを見届けて北朝鮮は、南北通信連絡線を回復に合意したのだろう。この場合でも、北朝鮮が将来また南北関係を不安定化させるオプションを留保する立場にあることに変わりはない。北朝鮮の金与正労働党中央委員会副部長は、南北通信連絡線の回復について談話を発表し、それが南北首脳会談につながるとの韓国内の期待を根拠がないと否定した上で、米韓軍事演習の継続は南北関係の先行きを暗くすると警告する談話を発表した<sup>74</sup>。北朝鮮は引き続き南北関係を人質として、文在寅政権にさらなる事大主義の是正を要求したのである。

(防衛研究所)

71 韓国大統領府「남북 간 통신연락선 복원 관련 박수현 국민소통수석 브리핑 (南北間通信連絡線復元に関する朴洙賢国民疎通主席ブリーフィング)」2021年7月27日；『朝鮮中央通信』2021年7月27日。

72 韓国外交部「대변인 정례브리핑 (代弁人定例ブリーフィング)」2021年6月22日。

73 U.S. Department of State, “Department Press Briefing,” June 22, 2021.

74 『朝鮮中央通信』2021年8月1日。

〔付記〕本稿の理論的な部分については、査読者からの教示を契機とする考察に基づいている。そして、強制外交の概念については防衛研究所の大西健氏から適切なアドバイスを受けてきた。これらの学術的支援に感謝したい。