



## 在韓米軍撤退政策 : カーターの企図と挫折

村田, 晃嗣

---

(Degree)

博士 (政治学)

(Date of Degree)

1998-02-09

(Date of Publication)

2008-03-18

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

乙2205

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.11501/3141250>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D2002205>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



# 在韓米軍撤退政策

— カーターの企図と挫折 —

村田 晃嗣

# 在韓米軍撤退政策

――カーターの企図と挫折――

## 目次

序章	1
第一章 歴史的背景	21
第二章 〈先例〉 ――ニクソン政権による削減	49
第三章 撤退政策の始動	85
第四章 撤退政策の動揺	138
第五章 撤退政策からの撤退	195
第六章 〈学習〉 ――ブッシュ政権による削減とその中止	221
終章	249
主要参考文献	266

# 在韓米軍撤退政策

—カーターの企図と挫折—

村田 晃嗣

## 序章—カーターの企図と挫折

### 1. 問題の所在

「諸君は本当に反対なのか」

1979年6月30日、ソウルで大韓民国（以下、韓国）の朴正熙大統領との会見を終えて米国大使館に戻る車中で、カーター（James Carter）大統領は、側近たちに力なく尋ねた。「日韓両国との協議ののち、在韓米地上軍を4-5年以内に慎重かつ秩序正しく撤退させる」—76年の大統領選挙でカーターが公約に掲げたこの撤退政策は、内外の強い反対に直面して、実施が困難になっていた。

「反対です、大統領閣下」

気まずい沈黙ののち、グライスティーン（William Gleysteen）駐韓米大使が口火を切った。同乗した他の側近たちもこれに続いた<sup>(1)</sup>。帰国後の7月20日、カーターはブレジンスキー（Zbigniew Brzezinski）国家安全保障担当大統領補佐官を通じて、この撤退政策の実施を次期大統領選挙後の81年まで延期するとの声明を発表した<sup>(2)</sup>。80年の選挙で、カーターは共和党のレーガン（Ronald Reagan）候補に惨敗する。

なぜカーターは在韓米地上軍の撤退を企図し、そして挫折したのか。これは意義深い問いである。

第一に、在韓米軍は、韓国のみならず、日本の安全保障にも重大な影響を有しているからである。1997年3月現在で、韓国には、陸軍2万7653人、空軍8353人、海軍310人、海兵隊61人の計3万6377人の米軍が駐留している。中でも、その中核をなす第二歩兵師団1万3000人は、24時間警戒態勢にある世界で唯一の米軍部隊である<sup>(3)</sup>。朝鮮半島の統一を睨んで、在韓米軍の去就は、日本を含む北東アジアの戦略環境に、多大の影響を及ぼすであろう。にもかかわらず、在韓米軍の実態や歴史については、これまで日本では十分に論じられてはこなかった<sup>(4)</sup>。とりわけ、カーターの政策は、在

韓米軍の兵力水準に関して、過去20年における最もドラスティックな修正の試みだったのである。

第二に、大統領が固執し続けた外交政策に見事に失敗し、様々な非難が集中しただけに、政策決定過程における大統領のリーダーシップとその拘束要因を考察する上で、これは好個の素材となろう。かつてニュースタット(Richard Neustadt)が「大統領の力は説得する力」と喝破したように、合衆国大統領といえど決して全能でないことは、言を待たない<sup>(5)</sup>。大統領は、内政では複雑に交錯した圧力にさらされるし、外交でも内政との連関性の高いインターメスティック(interstitial)な経済問題では、議会の発言力は殊の外強い<sup>(6)</sup>。けれども、同盟国に駐留する兵力水準の決定は、本来、合衆国軍最高司令官の専管事項であり、これで大統領が惨めに敗退したのである。

そして第三に、カーターの政策は、米国の対韓防衛コミットメントの本質に関わる問題であった。同盟にはしばしば様々な不協和音が生じる。その一つが、〈巻き込まれ〉(entrapment)と〈見捨てられ〉(abandonment)のジレンマである。一方で、同盟の相手国に過度のコミットメントを与えれば、不必要な紛争に巻き込まれる可能性がある。他方、コミットメントを軽減すれば、相手国に不安を与え、同盟のクレディビリティが阻害される恐れがある<sup>(7)</sup>。カーターの政策は、米国に有事自動介入を促す〈導火線〉(tripwire)としての在韓米地上軍のみを撤収し、空軍力による抑止機能を強化することで、このジレンマからの脱却を狙った試みであった。米中関係や米ソ関係の改善によって、朝鮮半島有事の可能性はそもそも低く、もし有事に至っても韓国の近代化に鑑み、その独力対処が可能であり、米国は自動介入ではなく、必要に応じて選別的に介入すればよいというのが、その正当化の論理である。

このような大きな問題を内包しているにもかかわらず、このテーマを正面から扱った研究はそれほど多くはない<sup>(8)</sup>。しかも、その大半がカーターのこの政策を、主として彼の素人外交の産物という観点から批判してきた。例えば、戦略国際問題研究所(Center for Strategic and International Studies: CSIS)のテイラー(William Taylor, Jr.)らは、「カーターの計画は素人的手法に基づいたお粗末な政策構想を反映していた」と断じている<sup>(9)</sup>。また、「ワシントンのダイナミックなパワー・ゲームに無経験なアウトサイダーとして、カーターは大統領の公的な権威を過信していた」という意見もある<sup>(10)</sup>。

カーターの素人的発想と拙劣な政策運営が、挫折を運命づけていたのであろうか。もとより、そうした側面は否めない。けれども、カーターの撤退政策に反対する者の中にも、

4－5年以内に在韓米地上軍をすべて撤収することに反対する意見と、撤退の当否はともかく、カーター大統領の決定方法に問題があるとする主張があった<sup>(11)</sup>。前者は政策構想の問題であり、後者は政策決定のそれである。米海軍大学院のオルセン(Edward Olsen)も、「削減に関するカーターの考えが正しかったという見方は、明らかに今日では有力ではない。だが、控えめに言っても、カーター政権の構想そのものは正当だったのである」と論じている<sup>(12)</sup>。

カーターの挫折を彼の個人的力量の不足にのみ還元しては、行政府と立法府の関係や軍部の役割、官僚機構の抵抗など、複雑な要因を含むこの政策決定過程を単純化するばかりか、この政策の背後にある同盟の構造や歴史的背景を看過することにもなりかねない。在韓米軍の削減や撤退は、これまで度々論じられ、また企図されてきた問題なのである。実際、カーター外交に関する包括的な研究を手がけた外交史家のスミス(Gaddis Smith)は、以下のように論じている。

カーター時代の〔外交政策の〕目標や方法、そして結果については、賛否両論があるろう。しかし、それらを見捨て無視し忘却することは、米国が国際問題にどう対処すべきかをめぐる根本的な議論がきわめて明瞭におこなわれた時代の記憶から、身を遠ざけることに他ならない<sup>(13)</sup>。

この研究では、カーター政権の在韓米軍撤退計画の起伏に富んだ政策決定過程を分析しながら、米国の対韓防衛コミットメントに内在するジレンマが、大統領の決定とその撤回にどのような影響を与えたか、について考察してみたい。〈巻き込まれ〉と〈見捨てられ〉という米国と韓国との同盟のジレンマを解消するには、米国がなぜ、どこまで〈巻き込まれ〉の恐怖を受容できるのかという、コミットメントの確定がまず必要である。ところが、この段階で既にジレンマに逢着するのである。特に、米国のアジア戦略の歴史的な潮流、朝鮮半島の特殊な地政学的位置、そして1970年代以降の米国内での〈冷戦コンセンサス〉の崩壊という具体的条件に則して、これをさらに三つの角度から検討してみよう。

第一は、二つの〈歴史の教訓〉の間のジレンマである。一つは朝鮮戦争の〈歴史の教訓〉であり、いま一つはベトナム戦争の〈歴史の教訓〉である。前者は一枚岩の共産陣営の拡張主義に対して、米軍が抑止機能として韓国に駐留することの重要性を示しており、後者はアジア大陸に地上軍を展開することによる〈巻き込まれ〉の危険性を告げている。〈朝鮮戦争の教訓〉を強調すれば、韓国への軍事プレゼンスの維持は不可避であり、〈ベ

トナム戦争の教訓〉を重視すれば、それは危険かつ負担の大きなものになる。カーターが在韓米軍撤退政策を打ち出した1970年代半ばは、とりわけこの二つの〈歴史の教訓〉間のジレンマが深刻であった。

第二は、米国のグローバルな戦略的利益とローカル（朝鮮半島）なそれとの間のジレンマである。米国はグローバルなレベルでは中ソと対峙しながら、ローカルなレベルでは北朝鮮の脅威に対処しなければならない。前者への危惧が緩和すれば、後者に関して〈巻き込まれ〉の恐怖が強まる可能性がある。この点で、北大西洋条約機構(North Atlantic Treaty Organization: NATO)や日本に対する同盟コミットメントと、韓国に対するそれは大きく異なる。グローバルな戦略環境が米国に有利に変化しても、ローカルな戦略環境に変化がなければ、米国はコミットメントを軽減できないのか。また、その逆の場合はどうか。「戦後期を通じて、米国は朝鮮の戦略的重要性と米国のグローバルな戦略にとっての朝鮮の価値の評価をめぐる揺れ動いてきた」と、ランド研究所(RAND Corporation)のレヴィン(Norman Levin)と元駐韓米大使のスナイダー(Richard Sneider)は言う<sup>(14)</sup>。

第三は、国際政治と国内政治の間のジレンマである。1970年代には、国際政治も米国の国内政治も多元化した。国際政治面では、先述のように、グローバルな戦略環境と朝鮮半島のローカルなそれとの乖離が生じるようになった。一方、国内政治でも外交政策に関する〈冷戦コンセンサス〉が崩壊した。その国際政治認識において大統領が韓国防衛の必要性を強く感じて、国内の政治環境がそれを支持するとは限らない。これとは逆に、大統領が韓国防衛の必要性は低下したと判断しても、米国内の既得権益集団がそれに同調しない可能性もある。米韓同盟に関しては、一方で、米国の一般世論は韓国に対する知識・関心や心理的紐帯に乏しく、他方、軍部は40年以上の同盟関係から韓国駐留に強い既得権益を有している。これら国内の諸勢力が大統領と国際政治認識を異にした時、大統領は国内的圧力と自らの国際認識に引き裂かれることになる。

カーター政権による在韓米軍撤退政策の企図と挫折は、こうしたジレンマにどれほど影響されたものであろうか。

以下、この三つのジレンマについていさし検討するとして。

(1) Cyrus Vance, *Hard Choice: Critical Years in America's Foreign Policy* (NY: Simon and Schuster, 1983), p. 130; Peter Hayes, *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea* (Lexington, MA: Lexington Books, 1990), p. 82.

(2) 声明の全文は、*Public Papers of the Presidents of the United States, Jimmy Carter* (DC: Government Printing Office [GPO], 1979), pp. 1275-76. 以下、PPP-Carter (1979) のように略。

(3) 米国防省は米軍の警戒態勢(defense readiness conditions: DEFCON)を5段階に分けている。デフコンの5は通常の準備段階、4は警戒を強めるべき緊張がある段階、3は次の緊張段階、2はさらに厳しい緊張段階、そして1は臨戦準備段階である。在韓米軍は、常時デフコンの4にある。

(4) 在韓米軍に関する英文の研究としては、以下のようなものがある。Lee Suk Bok, *The Impact of US Forces in Korea* (DC: National Defense University Press, 1986); Taek-Hyung Rhee, *US-ROK Combined Operations: A Korean Perspective* (DC: National Defense University, 1986); Kim Jung-Ik, *The Future of the US-Republic of Korea Military Relationship* (NY: St. Martin's Press, 1996).

(5) Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan* (NY: Free Press, 1990).

(6) 例えば、パスター(Robert Paster)は「経済外交政策は、行政府と立法府の相互作用の分析を通じて、最もうまく説明できる」として、行政府・立法府政治モデル(interbranch politics model)を提起している。Robert A. Paster, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Economic Policy 1929-1976* (CA, Berkeley: University of California Press, 1980), p. 80.

(7) この巻き込まれ/見捨てられのジレンマは、マンデルバウム(Michael Mandelbaum)が最初に用いた概念である。Michael Mandelbaum, *The Nuclear Revolution* (London: Cambridge University Press, 1981), pp. 151-152. また、同盟のジレンマ一般については、土山實男「同盟の終焉? —日米関係のゆくえ」猪口孝、P・グレンビッチ、C・プリンントン編著『冷戦後の日米関係 —国際制度の政治経済学』NTT出版、1997年、が簡便に紹介している。

(8) このテーマに関する先行研究としては、Chae-Jin Lee and Hideo Sato, *U.S. Policy Toward Japan and Korea: A Changing Influence and Relationship* (NY: Praeger, 1982); Joo Hong Nam, *America's Commitment to South Korea: The First Decade of the Nixon Doctrine* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1986); Tae Hwan Ok, "President Carter's Korean Withdrawal Policy" (Ph.D. dissertation, Loyola



University of Chicago, 1990)が詳しい。最初のもは、政策決定過程に焦点をあわせた分析であり、二番目のものは、コミットメントの適用の変遷をたどったものである。最後のものは、二次資料を渉猟した網羅的な歴史研究だが、解釈に乏しい。本研究の狙いは、前二者のアプローチを有機的に連動させようとする点にある。また、日本語による研究としては、伊豆見元「在韓米軍撤退政策の再考」(一)(二)『アジア』14巻10号(1979年)、15巻1号(1980年)、拙稿「カーター政権の在韓米地上軍撤退政策—対韓防衛コミットメントのジレンマ」『国際政治』107号(1994年9月)などがある。

(9) William Taylor, Jr., Jennifer Smith, and Michael Mazarr, "U. S. Troop Reductions from Korea, 1970-1990," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 4, No. 2 (Summer/Fall 1990), p. 272.

(10) Lee and Sato, *op.cit.*, p. 126.

(11) 古森義久『いらだつアメリカ—日米不信の構造』講談社、1981年、51ページ。

(12) Edward A. Olsen, "Security in Northeast Asia," *Naval War College Review*, Vol. XXXVIII, No. 1 (January-February 1985), p. 19.

(13) Gaddis Smith, *Morality, Reason & Power: American Diplomacy in the Carter Years* (NY: Hill and Wang, 1986), p. 3.

(14) Norman Levin and Richard Sneider, "Korea in U. S. Security Policy," in Gerald Curtis and Sung-joo Han, eds., *The U. S.-South Korea Alliance: Evolving Patterns in Security Relations* (Lexington, MA: Lexington Books, 1983), p. 31.

## 2. 研究の視角—三つのジレンマ

### (1) 二つの〈歴史の教訓〉の間のジレンマ

第二次世界大戦後の米国のアジア戦略は、朝鮮戦争とベトナム戦争という二つの〈歴史の教訓〉に引きずられて跛行してきた。

次章で詳しくみるように、朝鮮戦争の勃発まで、米国は朝鮮半島に一貫した戦略的関心をほとんど有していなかった。第二次世界大戦後の南朝鮮占領は、米国にとってむしろ負担ですらあった。それ故、韓国独立後の1949年には、米軍は朝鮮半島からほぼ完全に

撤退したのである。50年1月には、アチソン(Dean Acheson)国務長官がアジアにおける米国の〈不後退防衛線〉(defensive perimeter)を示し、朝鮮半島をこれから排除した。

ところが、同年6月に朝鮮戦争が始まると、米国はこれに直ちに介入した。朝鮮半島の戦略的価値が問題なのではなく、米国の意志の明示が問題だったのである。トルーマン(Harry S Truman)大統領によれば、「韓国への攻撃は、疑いもなく共産主義が独立国征服のために、破壊工作を越えて武装侵略と戦争手段を用いているもの」であった<sup>(1)</sup>。彼のこの断定の背後には、かつて英仏がミュンヘン会談でヒトラー(Adolf Hitler)に宥和したために、その拡張を許す結果になったという〈ミュンヘンの教訓〉が働いていた。トルーマンは次のように回想している。

私の世代において、この事件は強者が弱者を攻撃した最初のことではなかった。私は満州、エチオピア、オーストリアなどのいくつかの前例を思いだした。どの場合にも、いかに民主主義国の行動がまずくて、侵略者に機先を制せられたことか。朝鮮における共産主義体制は、ちょうどヒトラーやムッソリーニや日本人が十年、十五年あるいは二十年前に行動したと同じように動いていた<sup>(2)</sup>

この〈ミュンヘンの教訓〉から派生した〈朝鮮戦争の教訓〉には、二つの要素がある。一つは、ソ連を頂点とした共産主義陣営は一枚岩だというものである。中国が朝鮮戦争に介入したため、米国は北京をアジアにおけるモスクワの代理人として敵視することになる。もう一つの要素は、共産主義陣営の拡張を抑止するには、たとえ戦略的周辺部であっても、防衛の意志を明確に示すべきだというものである。朝鮮戦争終結後、米国は韓国との間に相互防衛条約を締結し、そのコミットメントを明示した。また、この戦争で日本の戦略的価値を再確認した米国は、対日講和と日米安保条約の締結を急いだ。この他にも、オーストラリア・ニュージーランドとの三国安全保障条約(1951年)や、フィリピンとの相互防衛条約(同)、中華民国(台湾)との相互防衛条約(1954年)など、同盟締結のラッシュが続く。

「朝鮮での対立の本質は、米ソ冷戦から折り合いのつかない米中対立に変容した。米国がアジアにおけるすべての局地紛争を中国の脅威という疑わしい観点からみるようになったのは、この展開からである。実際、1960年代に米国がベトナム戦争に介入したのは、このイメージの論理的帰結であった」と、南柱洪は言う<sup>(3)</sup>。

けれども、このベトナム戦争に米国は予想外のコストを強いられた。1968年末には、実に53万6000人の米兵がベトナムに展開することになる。この戦争負担のために、

米国内では外交政策に関する往時の〈冷戦コンセンサス〉が崩壊し、米国経済の相対的優位も急速に失われた。ベトナムの泥沼から脱却するために、ニクソン(Richard Nixon) 政権は宿敵・中国との和解に動き、さらに、いわゆる〈ニクソン・ドクトリン〉(Nixon Doctrine) の下で、アジアでの防衛コミットメントの縮小に乗り出した。

この〈ベトナム戦争の教訓〉は、〈不後退防衛線〉に示される島嶼防衛戦略を逸脱してアジア大陸に地上軍をもって介入することの危険性を示していた。〈巻き込まれ〉の恐怖である。米国のベトナム介入が朝鮮戦争の「論理的帰結」であったとするならば、〈ニクソン・ドクトリン〉はそのベトナム介入の「論理的帰結」であった。朝鮮戦争からベトナム戦争を経て〈ニクソン・ドクトリン〉へと、米国のアジア戦略の歴史は一つのサイクルを描いたことになる。この間に、米ソをそれぞれの頂点とする二極の冷戦構造が確立し、そして弛緩したのである。〈朝鮮戦争の教訓〉から1954年に締結された東南アジア集団防衛条約(Southeast Asian Treaty Organization: SEATO) が、ベトナム戦争終結後の77年に解体したのは、象徴的である。

このように、1970年代半ばは、朝鮮戦争とベトナム戦争という二つの〈歴史の教訓〉が鋭く並立・拮抗した時期なのである。この時代状況を抜きには、カーターの在韓米軍撤退政策をめぐる混乱も、理解できまい。前者は〈巻き込まれ〉の恐怖を抑える方向に働き、後者はそれを助長する方向に働く。

また、外交史家のクレイグ(Gordon A. Craig) と戦略理論家のジョージ(Alexander A. George) によれば、朝鮮戦争は相反する戦略思想をもたらした。朝鮮戦争では、中ソの直接介入を回避するために、米軍の行動が制約されてしまったとの反省から、〈二度と繰り返すな〉(Never-Again) 主義は、全面軍事介入かまったくの非介入かの二者択一を主張した。マッカーサー(Douglas MacArthur) 将軍が戦線の拡大を主張して解任された事実を想起すればよい。一方、〈限定戦争〉主義は、核時代には軍事力を限定的に使用するより他なく、なおそれは米国の国益を守るために有効であると説いた。遠隔地への全面軍事介入のコストはきわめて高く、従ってそのような介入は頻繁になしえない以上、〈二度と再び〉主義のほうが〈限定戦争〉主義よりも、軍事力の行使に禁欲的であることになる。朝鮮戦争直後は前者が主流であったが、やがて柔軟対応戦略(Flexible Response Strategy) の下で後者が米国をベトナム介入に導き、これが泥沼化すると、再び前者が勢いを得た<sup>4)</sup>。

<sup>4)</sup> 政治目的が不明確で、小出しに戦力を投入するくらいなら、介入しないほうが賢明だという判断である。カーターの在韓米軍撤退政策も、こうしたオール・オア・ナッシング

グの〈二度と繰り返すな〉主義の流れにある。もちろん、カーターは全面介入には反対だから、彼の立場は軍事力行使に禁欲的なナッシングに近い。

再び、スミスを引こう。

死活的な利益が侵されないうちは外国の係争から身を遠ざけておくのが米国の原則であるべきか、それとも、好ましからざる事態が脅威に発展しないうちに、どれほど遠くとも介入すべきであろうか。……この議論の一方の端に徹底した孤立主義者があり、他方の端には〈ドミノ理論〉の信奉者がいる。……1941年の真珠湾奇襲攻撃以後、厳格な孤立主義は維持できなくなり、ベトナムでの敗戦以後、極端な介入主義は不評判になった。こうした中で、確固たる定点をみつけるのがカーター政権の課題であった。内外の不安定な情勢の中で、この課題は同政権の知的かつ政治的資力を越えるものであることが明らかになった<sup>(5)</sup>。

ベトナム戦争後、米国の世論は孤立主義に傾斜した。しかし、「厳格な孤立主義」はもちろん不可能であり、在韓米地上軍のみの撤退という中間策に、カーターは対韓同盟政策の定点を見た。だが、この定点も決して確固たるものではなく、すぐに揺り返しを受けるのである。

米国がベトナム戦争の苦い体験からほぼ脱却し、明確かつ限定的な政治目的の下での軍事力の限定的使用に回帰するには、カーター時代を越えて、実に湾岸戦争まで待たなければならなかった<sup>(6)</sup>。

## (2) グローバル／ローカルな戦略的利益の間のジレンマ

二つの〈歴史の教訓〉が戦後の米国のアジア戦略に大きな影響を与えた歴史的潮流だとすれば、朝鮮半島の特殊な地政学的位置の故に、米国の対韓防衛コミットメントをめぐるジレンマはさらに深刻となった。米国がかくも長く大規模な地上軍をアジアで維持した場所は他にないし、その兵力水準がこれほど議論の的になったケースも他にはあるまい。これは米韓同盟と日米同盟を比較する場合に、重要な視角である。

朝鮮半島は北では中ソ(ロ)両国と国境を接し、南では日本列島と最短でわずか50キロの距離にある。この半島はアジアにおいて米中ソ(ロ)日四大国の利害が直接に交差する唯一の地域なのである。日本の敗戦と米ソ冷戦(アジアではのちには主として米中冷戦)の故に、朝鮮半島は南北に分断された上、朝鮮戦争を経験した。1953年に韓国は米国との間に、そして61年に北朝鮮は中ソとの間に(中朝友好・協力及び相互援助条約

とソ朝友好・協力及び相互援助条約)、それぞれ同盟を結んでいる。その起源において、米韓の同盟関係は、周辺四大国間のグローバルな戦略関係(グレート・ゲーム)という、いわば外在的要因に強く規定されていたわけである。

〈朝鮮戦争の教訓〉から、米国は冷戦期に数多くの同盟関係を世界中に展開してきたが、ケイグリー(Charles Kegley, Jr.)らによると、それらは〈地位の冷戦同盟〉(alliances in the Cold War of Position)と〈運動の冷戦同盟〉(alliances in the Cold War of Movement)に大別される<sup>(7)</sup>。前者は米国が勢力圏(地位)を確定・維持するために不可欠な同盟であり、後者はそうした戦略的中心部の外にあって、冷戦の進行とともに米国の活動(運動)が拡大していった地域の同盟である。日米同盟は前者であり、米韓同盟は後者に属する。

このように、韓国が米国にとって二次的関心の対象にすぎなかったことから、米韓同盟は周辺四大国のグレート・ゲームの波に翻弄されてきた、という見方が根強い。韓国・西江大学教授の李相禹も、国益には〈本質的利益〉(essential interest)と〈状況的利益〉(situational interest)があるとした上で、米国にとって韓国は〈状況的利益〉の対象にすぎず、それ故、「米国の対韓防衛コミットメントの程度は、過去40年にわたって、そのグローバルな戦略の変化とともに大きく振幅してきた」と論じている<sup>(8)</sup>。

北東アジアにおいて、米国の〈本質的利益〉は日本にあった。従って、米国の対韓防衛政策をその対日政策の従属変数としてとらえる論者が多い。韓国における代表的国際政治学者の安秉俊は、「戦後の国際関係において、朝鮮それ自体が重要であったことは稀である。特に、韓国は他のなにかにとって重要であるとみられてきた。つまり、米国や日本の安全である」と言う<sup>(9)</sup>。在韓米軍に勤務したデテリオ(Richard Deterio)大佐も、「朝鮮に対する米国の関心は、第二次世界大戦後の日米の緊密な協調と同盟関係に由来している」、「米国の主要な安全保障上の関心としての韓国は、日米関係の視点から論じられるべきものである」、と明言している<sup>(10)</sup>。もとより、同盟の性格や意義は、時代と状況に応じて変化していく。けれども、米韓の識者の多くが、長らくこのような認識を共有していた事実は、重要であろう。

韓国は長らくその存立を大幅に米国に依存していたから、米国にとっての韓国の周辺性は不安の種であった。冷戦構造が厳然として存在するうちは、それでも同盟の不協和音は限定されていた。これには水平と垂直の二つの理由がある。まず、水平面での理由としては、米国が先述の〈ドミノ理論〉の虜だったからである。「共産圏の中心たるモスクワか

らの指令を受けて、アジアでは北京がその中継者となり、次に北ベトナムの共産政権に指示を送る、その指示は今度は南ベトナムの共産勢力に伝えられる。……そして南ベトナムの共産化が成功すれば、今度は隣接するタイやマレーシアの共産化へ新たな指示が流れ、そして次にはインドネシアや日本が共産化の目標となっていく」<sup>(11)</sup>——この〈ドミノ理論〉の恐怖こそ、アロン(Raymond Aron)が「領土であれイデオロギーであれ、ソ連との冷戦対立の中で米国がいかなる喪失をも拒否するという封じ込めの極端な解釈」と呼んだものであり<sup>(12)</sup>、〈朝鮮戦争の教訓〉の所産であった。韓国の共産化が日本をはじめとする近隣諸国の共産化・中立化に波及すると信じられた以上、米国は韓国防衛に関与せざるをえなかった。〈朝鮮戦争の教訓〉に根ざす〈ドミノ理論〉が、〈巻き込まれ〉の恐怖を押さえ込んでいたのである。

第二に、垂直面での理由としては、やはり冷戦構造が厳格であったために、局地紛争が容易に米ソ(中)全面戦争に拡大する可能性が高かった。このエスカレーションへの恐怖もあって、米国は第二の朝鮮戦争を抑止せざるをえなかったのである。

ところが、冷戦構造が弛緩すると、米国のグローバルな戦略的利益と朝鮮半島におけるローカルなそれとの乖離に拍車がかかった。中ソ対立の深刻化のために〈朝鮮戦争の教訓〉と〈ドミノ理論〉はその信憑性を大幅に失い、米ソのデタントの故に地域紛争がエスカレートする危険性も低下した。いずれも1960年代末から70年代初頭の現象である。

けれども、南北朝鮮のローカルな緊張関係には、それほど大きな変化は生じなかった。骨肉相食む朝鮮戦争の経験とその後のイデオロギー教育も手伝って、両国の対立は外在的な冷戦の論理を越えて内在的にも展開していた。そもそも、朝鮮戦争には内戦という側面もあったのである<sup>(13)</sup>。一般に、二極構造が弛緩するにつれて周辺地域の地理的、歴史的相違のもつ重要性が増大する。しかも、東西対立の弛緩と中ソ対立の激化で周辺部に対する中ソの抑制が弱まった分、むしろ北朝鮮による冒険主義的行動の可能性が高まる側面もあった。実際、北朝鮮は、様々な挑発行為やテロ行為を繰り返してきた。それに対して、韓国は経済的には成長を遂げながらも、単独での防衛能力は、決して十分とはいえなかった。北朝鮮の攻撃的意図に顕著な変化は見られぬまま、総合国力では韓国優位、軍事力では北朝鮮優位という、非対称性が存在したのである。グローバルな緊張緩和と朝鮮半島のローカルな緊張継続、そして南北朝鮮関係における総合国力と軍事力の非対称性——米国の対韓防衛コミットメントには、こうした〈二つの二重性〉が存在したのである。

コストとリスクの高いこの〈状況的利益〉の対象から、米国はコミットメントを軽減し

ようとした。ベトナム戦争に疲れた巨人が、同じアジアの戦略的周辺部でコストの調整を試みるのは、驚くにはあたらない。米国外交にはこの種の振幅を示す生硬さがある。だが、先の〈二つの二重性〉の故に、ことはそれほど容易ではなかった。米国が同盟関係を揺るがせてまでコストの調整を図ったという点で、米韓同盟は日米同盟とは異なるし、同盟が崩壊に至らなかったという点では、SEATOとも異なる。米韓同盟は日米同盟ほどグローバルな戦略的価値をもたなかったけれども、韓国は南ベトナムのような死に至る病人でもなかった。

また、コミットメントが一旦与えられると、そこには惰性が生じる。コヘイン(Robert Keohane)が主張するように、同盟は〈制度〉(institution)なのである<sup>(14)</sup>。しかも、韓国から不用意に撤退すれば、にわかなドミノ現象はともかく、日本をはじめとする他の主要同盟国に対するクレディビリティが損なわれよう。これも一旦コミットメントを与えたことによる心理的効果である。

こうして、米国はグローバルな戦略的観点から朝鮮半島に関与しながら、そこでのローカルな戦略関係に手足を縛られることになったのである。

その後の新冷戦期には、米ソ対立が再び前面に浮上して、この矛盾を一時的に隠蔽する。この間、1980年代も末になると、韓国は民主化を実現し、経済的にも一層遅く成長した。もはや韓国は、米国にとって、他のなにかのために重要な〈状況的利益〉にとどまらない重みをもつに至った。非軍事的な協調関係が軍事的な同盟関係を補強するという〈スピルオーバー効果〉である。さらに、1990年代になると、冷戦の終焉に伴って、少なくとも米ソ間のグローバルな戦略的観点は大幅に後退し、しかも北朝鮮が核開発への動きをみせたことから、朝鮮半島情勢はそれ自体が米国の重要な外交・安全保障上の懸案になってきた。いまや、「韓国における米軍の規模と性格に関する決定は、その時々米国の政権とは関係なく、ほとんど確実に北朝鮮の行動に規定され続けるであろう」と、レヴィンは断言している<sup>(15)</sup>。

けれども、米国が北朝鮮問題を核不拡散問題や地域大の安全保障というより広い文脈で捉え、韓国は自国の安全という観点からこれに取り組むというパーセプション・ギャップは、依然として米韓同盟の摩擦要因であり続けている。

### (3) 国際政治と国内政治の間のジレンマ——大統領の苦悩

二つの〈歴史の教訓〉に加えて、朝鮮半島の特殊な地政学的位置のために、米国の対韓

防衛コミットメントは、潜在的に一層不安定たらざるをえなかった。しかも、そこに〈冷戦コンセンサス〉の崩壊による米国政治の多元化が働き、国際政治上の大統領の判断と国内政治力学に齟齬をきたす可能性が大きくなったのである。1970年代に顕著になったこうした構造的変化が、カーターの政策運営を困難にした側面は無視できない。

かつてハンティントン(Samuel Huntington)は、軍事政策は二つの世界にまたがっていると、次のように述べた。

一つ〔の世界〕は国際政治であり、バランス・オブ・パワー、戦争と同盟、巧妙かつ残忍な武力の行使や他国に影響を与えるための外交といった世界である。……そして、もう一つの世界は国内政治であり、利益団体、政党、対立し合う社会階層といった世界である<sup>(16)</sup>。

この二つの世界は時として矛盾・対立する。ローゼクランズ(Richard Rosecrance)とスタイン(Arthur Stein)は、国際・国内両面での〈刺激〉(stimuli)と〈拘束〉(constraints)という組み合わせから、これを説明している。日米戦争の勃発を例にとってみよう。米国にはファシズム勢力の打倒のために英国を助ける必要性という〈国際的刺激〉があった。しかし、孤立主義という〈国内的拘束〉が強かったために、真珠湾奇襲攻撃を受けるまで米国は参戦できなかった。一方、日本にとって対米開戦は客観的には自殺行為に等しかった。これは〈国際的拘束〉である。しかし、陸軍の主戦論という〈国内的刺激〉のために、日本は無謀な開戦に踏み切ることになった。「国際的圧力が明確に方向づける政策上の反応を、国内的拘束は十分に阻止したり遅らせたりできる。国内の政治的・経済的要因と合致する時に、国際的刺激は反応を生み出す」と、ローゼクランズらは論じている<sup>(17)</sup>。

もとより、国際政治と国内政治がこれほど鮮明に矛盾することは、むしろ稀であろう。けれども、両者が明瞭に合致して一つの政策を生み出すことも、ほとんどない。複雑な国際政治を大統領が特定の認識に立って判断しても、それが国内的反発を招けばどうなるのか。

そこで、先の議論を同盟国への防衛コミットメントに援用すれば、大統領が国際的なコミットメントの必要性を認識しても、〈国内的拘束〉が働いてこれを阻止する可能性がある。コミットメントのための物理的能力が不足していたり、国内に〈巻き込まれ〉を忌避する孤立主義や厭戦感情が濃厚な場合である。1970年代前半の米国がそれである。ベトナム戦争によるドル垂れ流しのために、国際的な経済的優位は大幅に失われた。世界全



体の国民総生産(Gross National Product: GNP)に占める米国の比率は、1960年の31.9%から1970年には15.7%にまで落ち込んだ。また、この時期にはベトナム反戦運動が全米に渦巻き、70年代にもその心理的傷痕を残すのである。しかも、世論や議会は、朝鮮半島のローカルな戦略環境には、一般に無知・無関心である。

一方、大統領の国際認識に反して、〈国内的刺激〉がコミットメントを〈創出〉してしまう可能性もある。既得権益集団の存在である。例えば、J. スナイダー(Jack Snyder)は、帝国の〈過剰膨張〉(overexpansion)に歴史的に共通する原因として、対外膨張に既得権益を有する国内の諸集団間のカルテルの存在を指摘している<sup>(18)</sup>。こうした〈国内的刺激〉が強まれば、大統領のほうが〈巻き込まれ〉の恐怖を意識することになる。

「朝鮮における米国の核戦略への関心は、そこでの軍事的封じ込め政策を重視する陸軍と対日政策を重んじる国務省の態度によるものである」と、かつて新左翼の安全保障専門家ヘイズ(Peter Hayes)は論じた<sup>(19)</sup>。軍事ドクトリンの形成を研究したポーゼン(Barry Posen)も、一般に軍人は「好ましい作戦に関するきわめて技術的な必要性を、政策全体の必要性にすり替える傾向」にあり、軍事組織は戦略上の不確実性を低め、組織の規模と資源を拡大し、自律性を高めるために、攻撃的なドクトリンを好む傾向がある、と述べている<sup>(20)</sup>。軍部のこうした傾向は、米国の対韓防衛コミットメントを維持・強化する〈国内的刺激〉として機能しうる。実際、米国が一個師団以上の地上軍を40年以上にわたって展開している地域は、西ヨーロッパと日本(沖縄)を除けば、朝鮮半島だけである。しかも、在韓米軍は韓国軍ときわめて強い絆で結ばれてきた。「われわれの軍事関係は世界でも最も堅固なものだ」と、かつて在韓米大使館付き武官を務めた退役軍人は言う<sup>(21)</sup>。

国務省は軍部ほど巨大な既得権益を韓国に有しているわけではない。また、国内政治上、国務省はペンタゴンほどの影響力をもっていない。しかし、国務省、特に東アジア・太平洋局(以下、東アジア局と略)は、米国の対アジア外交の実施担当部局として、対韓政策の安定した継続を望んでいる。さらに、先述のヘイズによると、国務省には対日重視の姿勢が強く、日本の反核・反軍感情を刺激せずに、日本を含む北東アジアでの核抑止と通常戦力バランスを有利に維持するために、在韓米軍の駐留に積極的であったという<sup>(22)</sup>。大統領が十分なリーダーシップを発揮できない時、国内のこうした既得権益集団の活動の余地は、拡大するであろう。その専門性から、既得権益集団は、特にローカルな戦略バランスを重視し、最悪事態を想定する。この論拠となるのが〈朝鮮戦争の教訓〉である。

米国の対韓防衛コミットメントについて、以上のような〈国内的拘束〉や〈国内的刺

激〉が働き、大統領の信じる国際環境の求めと齟齬をきたす可能性は十分にある。大統領はローカルな戦略バランスを重視してコミットメントの維持・強化を望んでいるのに、世論や議会がこれに同意しない場合や、逆に、大統領はグローバルな戦略バランスの好転を強調してコミットメントの軽減をめざしているのに、既得権益集団がこれに反発する場合である。このような場合、大統領は国内政治上の圧力と自己の国際政治認識のどちらを基準にして行動するであろうか。「官僚に代表される既得権益や特殊利益とは異なり、大統領は国家のために語り、他の誰もか有していない自立性を保持している」と、カミングス (Bruce Cumings) と言う<sup>(23)</sup>。しかし、この自立性の故に、大統領は内政・外交の双方にわたる幅広い責任と関心をもたざるをえない。このため、彼が特定の政策を特定の観点からだけ推進することは、困難である。

さらに、大統領の信条やパーソナリティーが問題になろう。これによって、彼の国際政治認識にも偏りが生じ、それが大統領の権威と権力をもってしても、国内の対抗勢力には受容不可能なものになってしまう場合がある。スミスによると、〈イクスターナリスト〉 (Externalist) は外的な脅威が厳然と存在していると主張し、〈インターナリスト〉 (internalist) は国内勢力が対外的危機を捏造しているとみなしがちである。やや単純化して言えば、第一期目のレーガンは多分に前者であったし、カーターは後者に属した<sup>(24)</sup>。こうした観点から、カーター政権の在韓米軍撤退政策はあくまで内政政策であった、との指摘もある<sup>(25)</sup>。つまり、〈インターナリスト〉のカーターは、〈国内的拘束〉を極端に重視して在韓米軍撤退の決定を下したが、ローカルな戦略バランスという〈国際的刺激〉を強調する既得権益集団の〈国内的刺激〉の巻き返しにあって敗れたことになる。

二つの〈歴史の教訓〉の間のジレンマ、グローバル／ローカルな戦略的利益の間のジレンマ、そして国際政治と国内政治の間のジレンマ—米国の対韓防衛コミットメントに内在するこれらのジレンマを特徴づければ、第一が米国のアジア戦略全体に影響を与える歴史的潮流、第二が朝鮮半島の地政学的な複雑さ、そして第三はそれらを受けて大統領が政策判断を下す際の困難、ということになろう。当然、三つのジレンマは、相互に密接に関連している。しかし、具体的な政策をめぐる、これらが必ずしも顕在化するとはかぎらない。ジレンマを惹起する要因の一方が他方を凌駕することもあれば、二つの方向性が合致することもあるからである。ところが、1970年代後半という国際政治・米国内政治双方の過渡期に、カーター政権が周到な準備を欠いたまま在韓米軍撤退政策を提起した時、

三つのジレンマは相互に共鳴しながら一挙に顕在化したのである。

- (1) ハリー・S・トルーマン（加瀬俊一監修／堀江芳孝訳）『トルーマン回顧録 2 ―― 試練と希望の年』恒文社、1966年、242ページ。
- (2) 前掲、235ページ。〈ミュンヘンの教訓〉が朝鮮戦争に及ぼした影響に関しては、アーネスト・メイ（進藤榮一訳）『歴史の教訓――戦後アメリカ外交分析』中央公論社、1977年、の特に第3章を参照。
- (3) Nam, *op. cit.*, p. 45.
- (4) ゴードン・クレイグ、アレキサンダー・ジョージ（木村修三・五味俊樹・高杉忠明・滝田賢治・村田晃嗣訳）『軍事力と現代外交――歴史と理論で学ぶ平和の条件』有斐閣、1997年、第19章を参照。また、伊豆見元は、カーターの在韓米軍撤退政策を、アチソン流の〈島嶼防衛戦略〉への回帰という文脈で理解すべきだと、説く。伊豆見、前掲（一）、135-136ページ。
- (5) Smith, *op. cit.*, p. 14.
- (6) 特に米軍の自信回復については、James Kitfield, *Prodigal Soldiers: How the Generation of Officers Born of Vietnam Revolutionized the American Style of War* (NY: Simon and Schuster, 1995)を参照。
- (7) Charles W. Kegley, Jr. and Gregory A. Raymond, "Alliances and the Preservation of the Postwar Peace: Weighing the Contribution," in Charles Kegley, Jr. ed., *The Long Postwar Peace: Contending Explanations and Projections* (NY: Harper Collins, 1991), pp. 277-279.
- (8) Sang-Woo Rhee, "The U.S.-Korea Bilateral Security Relationship: A Korean View," in Robert A. Scalapino and Hongkoo Lee, eds., *Korea-U.S. Relations: The Politics of Trade and Security* (Berkeley, CA: Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, 1988), p. 202.
- (9) Byung-joon Ahn, "The United States and Korean-Japanese Relations," in Curtis and Han, eds., *op. cit.*, p. 129.
- (10) Richard T. Deterio, *Strategic Partners: South Korea and the United States* (DC: National Defense University Press, 1989), p. 10.
- (11) 今川瑛一『アメリカ大統領のアジア政策――反共の苦き勝利』アジア経済研究所、

1991年、119ページ。

- (12) Raymond Aron, *Imperial Republic: The United States and the World 1945-73* (London, Weidenfeld & Nicolson, 1974), p. 140.
- (13) こうした見方をとる代表例として、ブルース・カミングス (鄭敬謨/林哲訳) 『朝鮮戦争の起源 第1巻 解放と南北分断体制の出現 1945年-1947年』シアレヒム社、1989年、同 (鄭敬謨/加地永都子訳) 『朝鮮戦争の起源 第2巻』シアレヒム社、1991年、Bruce Cumings, *The Origins of the Korean War Volume II The Roaring of the Cataract 1947-1950* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990) を参照。
- (14) Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder, CO: Westview Press, 1989), p. 15.
- (15) Norman D. Levin, "US Interest in Korean Security in the Post-Cold War World," in Andrew Mack, ed., *Asian Flashpoint: Security and the Korean Peninsula* (Canberra: Australian National University Press, 1993), p. 27.
- (16) Samuel P. Huntington, *The Common Defense* (NY: Columbia University Press, 1961), p. 1.
- (17) Richard Rosecrance and Arthur A. Stein, eds., *The Domestic Bases of Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993), p. 17.
- (18) Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1991).
- (19) Hayes, *op. cit.*, pp. xxviii-xxix.
- (20) Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984), p. 53, pp. 47-50.
- (21) 元在韓米大使館付き武官とのインタビュー (1995年4月20日、ワシントン)。
- (22) Hayes, *op. cit.*, pp. xxviii-xxix, p. 32.
- (23) Cumings, *op. cit.*, p. 20.
- (24) Smith, *op. cit.*, p. 13.
- (25) 神谷不二「内政政策としての〈在韓米軍〉」『諸君』1977年7月号。神谷『朝鮮半島論』PHP研究所、1994年に再録。

### 3. 研究方法――比較の視座

既述のように、この研究の主要な目的は、カーター政権の在韓米軍撤退計画の政策決定過程の分析を通じて、米国の対韓防衛コミットメントをめぐる三つのジレンマが、政策にどう影響したかを検討することである。そのために、ここではカーター政権の撤退政策と類似性の高い他のミニ・ケースとの比較を試みる。「おそらく、特定の出来事を理解する最良の方法は、類似性の高い複数の出来事の中でシステムティックなパターンを研究することによって、科学的な類推を働かせること」であろう<sup>(1)</sup>。

比較の対象となる類似のミニ・ケースは、ニクソン政権による第七歩兵師団撤収政策と、ブッシュ(George Bush)政権時の段階的な在韓米軍削減政策である。韓国のベトナム戦争出兵を多として、ジョンソン(Lyndon Johnson)政権は韓国政府との協議なしに在韓米軍を削減しないと約束していた。しかし、次のニクソン政権は〈ニクソン・ドクトリン〉実施の試金石として、1970年に第七歩兵師団の韓国からの撤収を一方的に決定し、翌71年にはこれを断行した。ニクソン政権によるこの一個師団の削減政策は、カーター政権にとっては手本となる〈先例〉であった。一方、ブッシュ政権は、1990年に冷戦後の米国の東アジア戦略――いわゆる『東アジア戦略構想』(East Asian Strategic Initiative: EASI-I)<sup>(2)</sup>――を発表して、在韓米軍の段階的削減を決定し、その第一弾として約7000人の非戦闘部隊を撤収した。しかし、北朝鮮による核開発の疑惑のために、翌年にはそれ以上の削減が延期され今日に至っている。

なぜカーター政権の撤退政策だけが、露骨な挫折に終わったのか。それは単に政策決定の手法によるものなのか、それとも政策構想によるものなのか。三つのジレンマはカーターの企図と挫折にどう関わっていたのか。そして、ニクソン政権による削減の断行からカーター政権は何を学び、カーター政権の挫折はその後の削減決定にどのような〈学習効果〉を与えたのか――二つのミニ・ケースを加えることで、カーター政権の在韓米軍撤退政策の特殊性と普遍性を理解するための、いわば時系列的な縦軸がえられよう。

さらに、より限定的ではあるが、米韓同盟と日米同盟との比較も視野に置いて論を進めたい。北東アジアにおける米国の〈運動の冷戦同盟〉と〈地位の冷戦同盟〉の比較を常に意識することで、米国の対韓防衛コミットメントの(従って、その対日防衛コミットメントの)特殊性と普遍性を検討する空間的な横軸がえられるであろう。日本では、日米同盟をややもすれば他との比較なしに独立して議論しがちだが、これに意味ある比較対象を提

供したいという問題意識が、この研究の根底にはある。しかも、この二つの同盟は、歴史的・戦略的に密接不可分に連動しているのである<sup>(3)</sup>。

そもそも、米国が対日講和と旧日米安全保障条約の締結を急いだのは、朝鮮戦争のためであった。それまで、米国政府の中には、対日講和を急げば、朝鮮半島でソ連の対抗政策を招くかもしれないとの危惧があった。半島が共産主義化すれば、それこそ日本の安全保障は危殆に瀕する<sup>(4)</sup>。また、1960年の日米安保条約の改定に際しても、「朝鮮半島有事の際、国連軍（主体は米軍）が行う戦闘行動については、それを安保条約の事前協議とは別カテゴリーで扱うという何らかの取り決めがなされたのではないか」という推測がある<sup>(5)</sup>。最近発見された米・国家安全保障会議(National Security Council: NSC)文書（1969年7月3日付）でも、沖縄返還後の米軍基地の自由使用の対象として、「特に朝鮮半島、ベトナム、台湾」での有事が指摘されている<sup>(6)</sup>。さらに、1997年9月23日に改定された「日米防衛協力のための指針」（新ガイドライン）の目玉が、具体的には朝鮮半島を想定した「周辺事態」（日本周辺有事）であることは、よく知られている<sup>(7)</sup>。

資料について一言しておこう。残念ながら、1970年代に関しては、米国でも外交史料は十分に公開されていない。ジョージア州アトランタにあるカーター・ライブラリーその他の大統領図書館も、特に安全保障関連についてはごく一部しか利用できない。けれども、カーターのこの撤退政策は政治化して論争を招いたため、議会記録や新聞報道は幸い豊富である。また、当時の政府関係者の多くも既に政府を離れながらも存命である。そこで、この研究では、そうした議会資料や新聞・雑誌記事、既存の研究といった二次資料に加えて、当時の関係者に可能な限りインタビュー調査をおこなった（巻末のインタビュー・リスト参照）。さらに、限られた範囲ではあるが、この研究は情報公開法(U.S. Freedom of Information Act)による公開史料の恩恵にも浴している。

以下、第一章では米国の朝鮮半島政策の歴史的背景を瞥見し、第二章では第一のミニ・ケースとしてニクソン政権による在韓米軍削減政策を分析する。第三章から第五章ではカーター政権の在韓米軍撤退政策とその挫折の過程を詳細に再現し、第六章ではブッシュ政権による在韓米軍削減政策を第二のミニ・ケースとして取り上げる。そして、終章では、二つのミニ・ケースとの比較で、カーター政権の在韓米軍撤退政策の特殊性と普遍性を改めて整理し、さらに米韓同盟と日米同盟を比較した上で、今後の米韓同盟の展望についても可能な範囲で論及する。

- (1) Gary King, Robert O. Keohane, Sidney Verba, *Designing Social Inquiry: Scientific Influence in Qualitative Research* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994), p. 43. なお、ケース・スタディの方法論についての先駆的研究としては、Alexander L. George, "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison," in Paul Gordon Lauren, ed., *Diplomacy: New Approaches in History, Theory, and Policy* (NY: Free Press, 1979) がある。
- (2) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century*, July 1990.
- (3) この点については、とりあえず、拙稿「日米同盟と米韓同盟――比較の視座」『外交時報』1313号(1994年11・12月合併号)を参照。もとより、米国のアジア戦略の全体像を掴むには、米台、米比、ANZUSなどとの比較も可能であり、また必要だが、これはこの研究の守備範囲を越える。そうした比較を試みた研究としては、やや百科全書的だが、William T. Tow, *Encountering the Dominant Player: U.S. Extended Deterrence Strategy in the Asian-Pacific* (NY: Columbia University Press, 1991) がある。また、米台関係の歴史的概説としては、Nancy Bernkopf Tucker, *Taiwan, Hong Kong and the United States, 1945-1992* (NY: Twayne/Macmillan, 1994)が優れている。また、拡大抑止(extended deterrence)という観点から、NATOとの比較で米韓同盟を論じた博士論文として、Terence Jerome Roehrig, "Extended Deterrence in Korea: The United States Defense Commitment to South Korea," (Ph. D. dissertation, University of Wisconsin-Madison, 1995) がある。
- (4) 対日講和と朝鮮戦争の関係については、五十嵐武士『戦後日米関係の形成――講和・安保と冷戦後の視点に立って』講談社学術文庫、1995年、第3章「日米安全保障条約の締結と朝鮮戦争の影」を参照。日米同盟と米韓同盟の成立過程の連動を描いた論考としては、島田洋一「日米韓関係と日本の同盟政策――1945～51」(一)(二)『京都大学法学論叢』第113巻2号(1983年6月)、3号(1983年8月)がある。
- (5) 坂元一哉「日米安保事前協議制の成立をめぐる疑問――朝鮮半島有事の場合」『阪大法学』第46巻4号(1996年10月)、619ページ。
- (6) 『朝日新聞』1997年10月5日。
- (7) 新ガイドラインの全文については、1997年9月24日付の新聞各紙を参照。

## 第一章 歴史的背景――撤退と介入の間

### 1. はじめに

この章では、1960年代後半までの米国の対韓同盟政策の歴史を、以下の四点に焦点をあてて瞥見する。

第一に、朝鮮戦争勃発までは、米国は朝鮮半島の戦略的価値について、ほとんど無関心であった。第二に、ところが、朝鮮戦争の経験が米国政府首脳に衝撃を与え、米国の対韓防衛政策は大幅に修正されることになった。第三に、朝鮮戦争後に結ばれた米韓相互防衛条約(U.S.-ROK Mutual Defense Treaty)は、米国の韓国防衛義務を必ずしも明確に規定しておらず、このことが韓国側の不安を増幅させてきた。そして第四に、1960年代に至っても、韓国はその国家安全保障をほぼ全面的に米国に依存していたが、ベトナム戦争の本格化により、米国の対韓防衛コミットメントのクレディビリティに深刻な疑義が生じるようになった。

このように、米国の対朝鮮半島政策が撤退と介入の間で揺れ動いてきたために、在韓米軍の兵力水準はコミットメントの物理的証明として常に注目されてきた。翻って日本の場合は、終章でもみるように、直接的な軍事的脅威にはさらされておらず、また米国にとっての戦略的重要性も常に明確であったことから、在日米軍の兵力水準がこのように政治的争点になることは少なかった。むしろ、最近の在沖繩海兵隊問題にみられるように、それはしばしば〈負担〉として認識されてきたのである。しかも、在韓米軍は陸軍主体であり、在日米軍は海・空軍主体であるから、本来、受け入れの〈負担〉は前者のほうが重いのである。ここに在韓米軍と在日米軍のきわだった対照性があるといえよう。

### 2. 朝鮮解放まで

米国の防衛コミットメントに対する韓国の不信感には、かなりの歴史的淵源がある。まず、戦前期にまで遡ろう。

米国は1882年に当時の朝鮮王国と米朝修好通商条約(Treaty of Peace, Amity, Commerce, and Navigation)を締結した。この条約の中には〈紛争調停条項〉(Good Offices clause)があったが、1905年末に米国は日本の韓国保護国化を尊重して外交



使節を撤収した。

この背景には、日露戦争末期の同年7月に密かに結ばれた「桂・タフト協定」がある。T・ローズヴェルト(Theodore Roosevelt)政権の陸軍長官であったタフト(William Taft)は、新たにフィリピン総督として任地に赴く途上に東京に立ち寄り、桂太郎首相と大略以下のような合意に達したのである。

- (1) 日本は米国のフィリピン統治を尊重する
- (2) 日米英三国は極東の平和維持について協力する
- (3) 米国は日本の韓国に対する指導権を尊重する<sup>(1)</sup>

つまり、米国はフィリピンの安全と引換えに大韓帝国(1897-1910年までの正式国名)を見捨てたことになる。

ローズヴェルトは、1908年に次のように述べている<sup>(2)</sup>。

韓国は絶対に日本のものである。確かに、条約〔日韓協約のことかー引用者注〕は韓国が独立を保つべきであると厳粛に誓約している。しかし、韓国自身は条約を実行するには無力である。そして、韓国が自分自身のために全く出来ないことを、どこか他の国が韓国のためにしようと試みるなどと想定するのは問題外である。

ある米国人研究者も、「ローズヴェルトの現実主義的見解、彼の親日・反韓的態度、とりわけ、日露戦争後のこの地域のバランス・オブ・パワーの実態に照らせば、ローズヴェルトが1905年に朝鮮人に対してこれ以外の態度をとりえたとは考えがたい」と、述べてる<sup>(3)</sup>。けれども、中国、ロシアにかわって米国に日本の牽制を期待していた韓国にとっては、これは明らかに米国の〈裏切り〉であった。以後、米韓両国は一部のキリスト教宣教活動や商業活動を除けば、1945年に至るまで、直接的な関係をもつことはなかった。

1910年に日本帝国は韓国を正式に併合した。米国を含む西洋列強はこれを静観・承認する。ところが、それから9年後の1919年3月19日に、韓国の民衆は独立を求める全国的な反日運動を展開した。三・一独立運動である。この運動は時のウィルソン(Woodrow Wilson)大統領の民族自決の原則に刺激されたものであった。しかし、ウィルソン政権はその高邁かつ理想主義的な原則にもかかわらず、この独立運動を基本的に無視した。韓国にとっては、いわば二度目の米国の〈裏切り〉であった。カーターが人権外交を謳って韓国の反体制派を鼓舞しながら、他方で在韓米軍の撤退を強引に図ったのと、60年を隔ててどこか似た乖離がある。日本の朝鮮総督府はこの運動を弾圧し、およそ700

0人の犠牲者を出した。日本帝国の一部となった朝鮮半島については、米国は以後も不干渉の立場を堅持する。

だが、太平洋戦争が始まると、日本帝国の打倒・解体がアジアにおける米国の目標となる。大戦中の1942年には、国務省は朝鮮を日本から区別して扱う措置をとった。さらに、43年12月には、米国は英国、中国とともにカイロで対日戦の貫徹を約束し、「カイロ宣言」を発した。この宣言は以下のように朝鮮の独立を支持している。

前記の三大国は朝鮮人民の奴隷状態に留意し、やがて(in due course) 朝鮮を自由かつ独立の国たらしめる決意を有す<sup>(4)</sup>

しかし、この「やがて」は曲者であった。F・ローズヴェルト(Franklin D. Roosevelt)大統領が「朝鮮人もまだ独立政府を運営するだけの能力を身につけておらず、従って、40年間は後見者のもとで教育をうけるべきである」と語ったところ、スターリン(Joseph Stalin)もこれに同意したという<sup>(5)</sup>。けれども、朝鮮の独立運動家の多くは、「カイロ宣言」によって朝鮮解放後の即時独立が約束されたと認識しており、戦後の米ソ占領が始まるとこれに失望し、強く反発することになる。彼らにとっては米国の三度目の〈裏切り〉であった。

1945年2月のヤルタ会談で、朝鮮の信託統治の期間は20-30年と決まったが、ローズヴェルト大統領はその詳細に関する実質的な決定を極力先送りしようとしたし、国務省も米国が朝鮮半島の将来について「好ましくない」責任を負うことを避けようとした<sup>(6)</sup>。そのため、太平洋戦終結時にも米国政府内には具体的な対朝鮮政策はほとんど存在していなかった。大戦末期の8月に、ステティニアス(Edward Stettinius) 国務長官が世界地図を覗き込んで、朝鮮半島はどこかと側近に尋ねたという逸話は、当時の米国の朝鮮問題に対する無関心をよく示している。

三度にわたる〈裏切り〉が示すように、戦前における米国の朝鮮半島への関与は、あくまで日米関係を軸とする大国間政治の枠内での、副次的・間接的なものにとどまった。

実際、極東に日本帝国が君臨するかぎり、米国の関心と影響力が朝鮮半島に及ばなかったのは、当然である。ところが、日本帝国が予想外に早く崩壊すると、米国は無知・無関心のまま、南朝鮮に対して直接介入せざるをえなくなった。しかし、この責任と意志の乖離は、基本的には、朝鮮戦争勃発まで続くことになる。

(1) 詳細な分析としては、長田彰文『セオドア・ルーズベルトと韓国——韓国保護国化と

米国』未来社、1992年、の特に第4章を参照。

(2) ヘンリー・A・キッシンジャー（岡崎久彦監訳）『外交』上、日本経済新聞社、1996年、37ページから再引用。

(3) John Chay, "The First Three Decades of American-Korean Relations, 1882-1910: Reassessments and Reflections," in Tae-Hwan Kwak, John Chay, Soon Sung Cho, and Shannon McCune, eds., *U.S.-Korea Relations 1882-1982* (Seoul: Kyungnam University Press, 1982), p. 29.

(4) U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1945* (DC: GPO, 1969), Vol. 6, p. 1098. 以下、FRUSと略。

(5) FRUS, Diplomatic Papers, The Conferences of Cairo and Teheran, 1943, p. 770.

(6) FRUS, 1945, Vol. 1, p. 770

### 3. 朝鮮戦争

序章でも述べたように、米国の対韓政策には、朝鮮戦争の〈歴史の教訓〉が大きな影響を与え続けてきた。

1945年8月に、日本軍の降伏を受理するため、米ソは便宜的に北緯38度線で朝鮮半島を分割占領した。この分割ラインは、国際的な議論の対象となることもなく、ボーンステール(Charles Bonestell) 大佐とラスク(Dean Rusk) 少佐という二人の若い米陸軍将校によって、「一時的な軍事上の便宜」から引かれた。のちに前者は在韓米軍司令官となり、後者は国務長官となる。

ソ連の対日参戦直後の8月10日深夜に、マックロイ(John J. McCloy)陸軍次官補からこの作業を命じられた二人は、わずか30分で分割線を引いた。ラスクによると、38度線には首都ソウルを含む人口の大半を米国側における利点があった。この線は「ソ連が反対すれば、……実際に到達できるよりはるかに北」ではあったが、ソ連はこれに反対せず、ラスクは「なにほどこか驚き」すら感じたという<sup>(1)</sup>。この分割線には、ソ連の拡張主義的な意図を試す目的もあった、とのちにラスクは回想している<sup>(2)</sup>。他方、スターリンには、朝鮮半島での妥協で、日本占領に関する米国の妥協を引き出せるかもしれないとの期待もあったかもしれない。いずれにせよ、ソ連とて、まだ朝鮮半島にほとんど兵を入れていなかったのである。

38度線以南の占領にあたった米軍は、朝鮮の社会や文化についてまったくなんの予備知識も有していなかった。朝鮮研究の権威ヘンダーソン(Gregory Henderson)は以下のよう  
に酷評している。

米軍人は、朝鮮の事情について常識的なことすら知っていなかった。彼らは自分たちのまのあたりに起こっている社会の流動性を分析することもできなかつたし、その方向を判断することもできなかつた。彼らには何一つ資料がなかつたし、資料をそろえるにも情報が手に入らなかつた。係官はいたが、日本語を話せるものはほとんどいなかつたし、まして朝鮮語においてをやであった。

〔中略〕

米軍は利己的な目的をもっていたわけではなかつた。もっとも政策のないところに、目的などあるはずがなかつた<sup>(3)</sup>。

しかも、朝鮮占領軍の司令官となったホッジ(John Hodge)将軍は、勇猛果敢な軍人ではあつたが、彼の上司マッカーサー将軍とちがって、およそ政治的センスを欠いていた。再びヘンダーソンを引けば、ホッジは「輸送の時間がないという理由だけで、約二千万人の人口を擁する国で政治権力を行使するためにえらばれたまさに史上最初の男」であり、これは「後藤新平がこの話を聞けば、墓の下でびっくりしたにちがいない」人事であつた<sup>(4)</sup>。彼は着任後すぐに、朝鮮人と日本人は「同じ穴のムジナ」(thesame breed of cat)と発言して、朝鮮人を激怒させることになる<sup>(5)</sup>。米国の朝鮮占領政策は、周到に準備された日本占領政策とはまったく対照的であつた<sup>(6)</sup>。

当初、米国は米ソ合同委員会を通じての朝鮮信託統治の可能性を重視し、いかなる朝鮮人政治勢力とも接触せず、亡命政権も承認しなかつた。現地の政治勢力を援用しなかつたため、米軍は日本の旧総督府官僚の協力を必要とし、これが朝鮮人の怒りに油を注いだ。「米国の実際の関与と即席で無計画なアプローチのギャップのため、米国の政策は出だしから基本的にあいまいな性格のものになつた」と、レヴィンらは言う<sup>(7)</sup>。戦略的周辺部への介入の負担とソ連の影響力拡大に対する危惧の間で、トルーマン政権の対朝鮮政策は動揺してつたのである。

1945年9月のロンドン外相会談と12月のモスクワ外相会談ののちも、米国は信託統治路線を模索するが、米ソ関係が悪化した上、1947年に入ると南朝鮮の経済状態も極度に悪化しはじめた。そこで、同年2月に国務・陸軍・海軍三省調整委員会(State-War-Navy Coordinating Committee: SWNCC)下の朝鮮に関する特別省庁委員会は、南朝鮮のた

めの「積極的で前向きな計画」を採用し、3年間で合計6億ドル（1948会計年度には2億5千万ドル）という大規模な南朝鮮経済再建計画を立案した。朝鮮経済の再建なしには日本経済の再建が困難だったからである<sup>(8)</sup>。この時期にドイツでそうであったように、南朝鮮でも、近隣諸国に対する配慮（この場合にはもちろん日本）のほうが、分割占領地域の統一やソ連への妥協よりも、既に重要になってきたのである。以後、軍事的にしる経済的にしる、韓国へのコミットメントを維持・強化しようとする際には、この〈日本要因〉がしばしば強調される<sup>(9)</sup>。

一方、統合参謀本部(Joint Chiefs of Staff: JCS)は、1947年4月までには、米国の安全保障にとって死活的な15の国のリストで、朝鮮を最下位に位置づけるに至っており、また、「米国は朝鮮に現在の兵力と基地を維持する戦略的利益をほとんどもっていない」との認識に立っていた。だが、この地域が敵対勢力の手に落ちれば、極東全体の米国の利益が脅かされることから、恒久的な軍事的中立地帯とするのが最適と考えられた<sup>(10)</sup>。同盟が制度化され既得権益が確立されるまでは、軍部はむしろ負担の大きな朝鮮への過剰関与を嫌っていた。そもそも、戦後の大規模な動員解除が進む中で、米軍の人的資源はきわめて限られていたのである。

SWNCCの提唱した朝鮮援助計画は、有力議員の反対のため、1947年中には議会で審議されないことになった。財政上の〈国内的拘束〉である。そこで、SWNCCは「朝鮮をソ連の支配に委ねることなく、朝鮮における米国の人的、金銭的コミットメントを可能なかぎり早く減らすあらゆる努力がなされるべきである」、と8月に新たな勧告をおこなった<sup>(11)</sup>。これは先の特別省庁委員会の決定からの大幅な後退であった。日本復興のための将来の経済市場として、米国が朝鮮半島よりも東南アジアに注目しだした点も、この背景にはある。ウェデマイヤー(Albert Wedemeyer)将軍などは、もし米軍撤退後に南朝鮮が北朝鮮またはソ連の手に落ちれば、アジア諸国民の間で米国が威信を喪失することは自明だ、と危惧していた<sup>(12)</sup>。ドミノ理論的発想がすでにみられる。

しかし、1947年3月に発表されたトルーマン・ドクトリンを字義どおり解釈すれば、米国は自由世界擁護のため世界中に資源を配分せざるをえず、朝鮮問題に拘泥する余裕は、ますますなくなることになった<sup>(13)</sup>。この段階では、朝鮮半島に対するローカルな戦略的考慮は、ほとんど閑却されていたといえよう。

そこで、マーシャル(George Marshall) 国務長官は、9月に朝鮮問題を国際連合総会に付託することを決定した。米ソに中英を加えた共同信託統治の可能性はすでになくなって

いた。ケナン (George F. Kennan) 国務省政策企画室長によれば、「この地域は米国にとって戦略的には決定的に重要ではなく、従って、米国の主要な課題は自らの威信を大きく損ねずにここから手を引くこと」であった<sup>(14)</sup>。国連の権威は、その突破口になると期待された。さらにケナンは、「日本と朝鮮半島の両方を中立地帯にしておけば、ソ連が合意を破って朝鮮に軍事介入した場合でも、米側は対抗措置として日本と同盟を結び基地を設けることで、完全にでは無いにしても威信を保つことが出来る」という認識に立っていた。沖縄には米軍の基地と施設を確保しておくことが、その大前提である<sup>(15)</sup>。

ところが、朝鮮半島全体での国民総選挙という11月の国連総会勧告をソ連が拒否したため、米国政府は朝鮮政策を再検討し、翌年4月にNSC-8を策定した。同文書は、米国の撤退前に南朝鮮の現地軍による防衛能力を高め、撤退後に必要な経済援助を与えることを条件に、南朝鮮政府の樹立とその支持を決定した<sup>(16)</sup>。かくして、48年5月10日に38度線以南で単独総選挙が実施され、8月15日に大韓民国(韓国)が成立した。翌月には、これに対抗して金日成を首班とする朝鮮民主主義人民共和国(北朝鮮)が誕生した。

韓国の独立に伴い、駐留する米一個師団は48年末までに一個戦闘団を残すのみとなり、その残留部隊も49年6月30日までには撤退する予定であった。こうした情勢の中で49年1月に国務長官に就任しアチソンは、先のNSC-8の見直し作業を進めた。その結果、3月23日に採択されたNSC-8/2は米軍撤退を支持しながらも、「米国は政治的支援と経済、技術、軍事その他の援助を韓国に引き続き与えなければならない」と述べ、韓国軍10万人の装備に対する援助など、韓国へのコミットメントを再強調した<sup>(17)</sup>。さらに、6月にはトルーマン大統領が先送りになっていた韓国への経済援助計画を3億5000-8500万ドルに減額して、議会に提出した。国務省は日本にとっての韓国の重要性を強調したが、共和党優位の下院は翌年1月に僅差でこれを否決した。1949年の〈中国の喪失〉(Loss of China)以来、韓国の防衛はどのみち不可能であり、対韓経済援助は効果に乏しいとの悲観論が強まっていた。しかし、アチソンは直ちに對韓経済援助計画をさらに縮小(3億2000万ドル)して議会に上程し、その承認をえた。撤退にとまなう補完措置のために議会の協力をいかに取りつけるか—米国政府は、以後も繰り返しこれに煩わされることになる。

この間、JCSは在韓米軍事顧問団(Korea Military Advisory Group: KMAG)を通じて韓国軍の育成に努めながら、軽火器を中心に武器を移転し、米軍の撤退後に備えていた。

しかし、韓国側の再三にわたる要請にもかかわらず、国防省は戦車の移転を拒否し続けた。韓国軍には戦車は使いこなせない上に無用だと思われたし、ソ連（または北朝鮮）による韓国攻撃の可能性も低いとみなされていた。「もしソ連が軍事的手段を用いるとすれば、朝鮮の優先順位は底辺に位置しよう」と、JCSの情報部門は報告している<sup>(18)</sup>。北朝鮮の軍事情勢評価の難しさは、これ以後も常に米国の対韓政策の混乱の一因である。

さて、1950年1月12日に、アチソン国務長官はナショナル・プレス・クラブでのちに大きな誤解を招くことになる演説をおこなった。「極東における米国の不後退防衛線は、アリューシャン列島から日本・沖縄諸島を経てフィリピンに至る線にある」として、朝鮮半島を米国の第一義的防衛責任の範囲から除外したのである<sup>(19)</sup>。しかし、このアチソン発言は当時の政府、軍部、さらに議会の一般的認識を再確認したものにすぎなかった。例えば、マッカーサー将軍は、すでに49年3月に『ニューヨーク・タイムズ』紙とのインタビューで同様の見解を示していた<sup>(20)</sup>。冷戦史の第一人者ギャデス(John L. Gaddis)によると、マッカーサーはこの防衛線を大陸反攻への足場になる国防の最前線と考えていた。一方、JCSはこの線を有事の際に最小のコストで維持できる線とみなし、国務省は中国の独自路線に依然として期待して、これをアジアでのチトー化を進めるために米国が身を引くのに適当な線と考えていた<sup>(21)</sup>。アチソンの不後退防衛線発言は、このような同床異夢の公約数的性格のものであった。また、1949年6月には米軍は韓国にすでにわずか500名のKMAGを残すのみとなっていたから、アチソン演説は多分に現実の追認でもあった。しかも、49年暮れに策定されたNSC48/1は、ソ連との戦争に際してはヨーロッパで攻勢、アジアで守勢を基本方針に定め、「主要な努力が西(ヨーロッパ)に割かれるように、東(アジア)での有効な防衛は軍事的な人員及び物資の最小限の支出によって維持されるべきである」としていたのである<sup>(22)</sup>。当時の米軍部の戦略は、第二次大戦型のグローバルな戦争を前提にしており、朝鮮半島やアジアの一部でだけ戦われるような局地戦争を想定してはいなかった。「将軍たちは過去の戦争を戦う」ものである。

ただし、アチソンは、もしこの〈不後退防衛線〉以外の国が攻撃された場合、「抵抗しようとする攻撃された国民自身と国際連合憲章の下にある文明全体」が第一義的に責任を負うべきだと述べて、国連の集団安全保障を通じて米国が救援に乗り出す可能性を否定してはいなかった。この意味で、アチソン演説は選別的コミットメントを模索する米国の従来の対韓政策の延長線上にあった。

アチソン演説から4カ月を経た1950年6月25日の朝、13万5000人の北朝鮮軍が大挙して38度線を越え韓国に進撃した<sup>(23)</sup>。翌日にブレア・ハウスで開かれたNSCで、トルーマン大統領は、インドシナへの援助拡大、第七艦隊の台湾海峡への派遣、米空軍による韓国軍支援、韓国支援を求める国連安保理事会決議案の上程、を矢継ぎ早に了承した。

さらに、ソウル陥落(28日)という戦況に鑑みて、国防省が地上軍投入に対する慎重論をとり下げたので、30日にトルーマンは国連の名の下に米軍を朝鮮半島に投入することを決定した。先述のように、韓国軍が戦車をまったく保有していなかったのに対して、北朝鮮軍はT-34型戦車を242両有していた。航空機に関しても、韓国側が練習機を14機もっていただけなのに対して、北は4AK-9とIL-10をあわせて211機装備していた<sup>(24)</sup>。韓国による独力対処が不可能なのは明らかだったのである。

同年初頭には、中央情報局(Central Intelligence Agency: CIA)が、北朝鮮の韓国侵略について、「今週または来週にでも」おこる可能性がある、と警告し始めていたから、米国にとってまったくの奇襲とはいえない側面もあった<sup>(25)</sup>。しかし、米国によるこの早期介入の決定は、北朝鮮やソ連にとってはまさしく〈奇襲〉であったろう。因みに、ローカルな軍事情勢についての新情報は、のちのカーター政権でも〈ノイズ〉として無視されている。情勢判断のミスは、情報の不足のみならず、真珠湾奇襲攻撃の先例にもみられるように、錯綜した情報の洪水にもよるのである。

なぜトルーマン政権は従来の慎重な姿勢をにわかに捨てて、戦略的周辺部に属する朝鮮半島への武力介入を決めたのか。まず、地域レベルでは、日本への影響の重大さがあげられよう。アチソンは北朝鮮による韓国攻撃を「米国占領下の日本の安全にとってきわめて重要な地域」への公然たる挑戦と呼んだ<sup>(26)</sup>。同様に、国務省北東アジア課の報告書も「日本における米国の利益に敵対する体制が朝鮮を支配することは看過できない」と述べている<sup>(27)</sup>。この〈日本要因〉が、以後も米国の対韓政策に同じような重みをもち続けるのか、それとも、ある段階から修辭や情性として繰り返されるようになるのか――これは注意を要する点である。

よりグローバルなレベルでは、いうまでもなく対ソ封じ込めの戦略的判断が強く働いていた。米国にとって、共産主義陣営の意図は明確であった。戦争勃発直後のCIA報告書の一節を引こう。

北朝鮮陸軍による韓国侵攻は、疑いもなくソ連の指示と物理的援助によるものであ



る。ソ連の目的はアジア大陸の北部で反共の最後の橋頭堡を排除し、これによって極東全域で米国と西側の地位を弱めることである<sup>(28)</sup>。

とすれば、たとえアジアの周辺国に対してであっても、そこで共産主義勢力の挑戦を阻止できなければ、米国はヨーロッパをはじめとする世界中で抑止力と封じ込め政策のクレディビリティを失うであろう。「これに対応する米国の能力という観点から、この挑戦に背を向けることは、米国の力と威信を大幅に傷つけるであろう」と、アチソンも判断していた<sup>(29)</sup>。トルーマンの認識については、序章で紹介したとおりである。ただし、開戦は金日成のイニシアティブによるものであり、北朝鮮がソ連や中国の単なる傀儡では決してなかったことは、中国や旧ソ連での史料公開を踏まえた近年の研究から明らかである<sup>(30)</sup>。ソ連が北朝鮮の南侵を承認した理由には、今日まで定説はないが、おそらく、①ベルリン封鎖失敗で低下した威信の回復、②米国の対日早期講和と日本での基地確保への対抗、③米国は北の南侵に対応しないとの判断、④万一米国が介入すれば、米国の力が拡散するとの期待、⑤米中関係の緊張により、中ソ関係でソ連が優位に立てるとの判断、などが指摘できよう<sup>(31)</sup>。

封じ込めの軍事化とグローバル化という意味で冷戦の分水嶺となったのは、多分に修辭的なトルーマン・ドクトリンではなく、この朝鮮戦争への米国の介入であった<sup>(32)</sup>。インドシナへの援助拡大や台湾海峡への第七艦隊の派遣も、戦略的周辺部への軍事的コミットメントの拡大傾向を物語るものである。

北朝鮮による韓国攻撃に直面して、トルーマンをはじめとする米国の指導者の目には、共産陣営の侵略的意図は明らかであり、韓国が早晚崩壊することも疑問の余地がなかった。それは単に韓国の運命にとどまらず、米国が主導して創設した国連の威信と命運にもかかわる問題であった<sup>(33)</sup>。しかも、この攻撃によって日本の安全が脅かされる危険が大いにあった。米国がその建国を助け、かつ、つい先日まで米軍が駐留していた国で、これほど露骨な挑戦をうけた時、議会の消極論といった〈国内的拘束〉の効力は大きくなかった。26日朝（侵攻の翌朝）には、トルーマンはコナリー(Tom Connally)上院議員と話し、議会の同意を求めずに米軍を派遣する意向を、はやくも示唆していたのである<sup>(34)</sup>。

こうして米国は朝鮮戦争に早期介入するが、そのためには在日米軍の施設が不可欠であった。「この事実が、アメリカ軍の日本駐留こそこの地域の未来の安全にとって絶対重要であるという見解に、いままでそれに反対だった人々をすべて転向させてしまった」と、ケナンは言う<sup>(35)</sup>。朝鮮戦争によって、日本は経済復興への足がかりと米国のアジア戦略

にとっての不動の重要性を、同時に手に入れたことになる。韓国防衛の重要性は日本への影響によって正当化され、日米同盟の重要性は朝鮮半島を含む北東アジア地域での戦略的安定のために正当化される――米国内での議論では、こうした基本パターンがこれ以降繰り返される。

さて、一時は朝鮮半島全体が共産勢力の手中に落ちる勢いであったが、9月にはマッカーサー国連軍司令官の仁川上陸作戦が功を奏して、戦況は逆転した。マッカーサーは北朝鮮の戦力を根本的に破壊するために朝鮮半島全体の占領を主張し、ワシントンも軍神の権威を帯びたマッカーサーの進言を受け入れた。しかし、これが中国を刺激して、10月には中国人民志願軍の参戦を招き、国連軍（米軍）は「まったく新しい戦争」に直面することになる。トルーマン政権にとって、中国のチトー化などもはや不可能であり、共産陣営が一枚岩であることになんの疑問もなくなった。この中国参戦によって、朝鮮半島統一のための〈北進〉は放棄される。ソ連をも巻き込んだ全面戦争の可能性や西ヨーロッパへの紛争波及が懸念されたからである。米国の意志と力を明示することよりも、この戦争を早く終結させて危機のさらなるエスカレーションを回避することのほうが、ワシントンにとっては重要になってきた。かつてマッカーサーは、「勝利に変わるものはない」と豪語したが、まさにそれが必要となってきた。そもそも、戦域（朝鮮半島）と目的（韓国の独立維持）の限定されたこの種の戦争に、全面勝利は困難であった。

さて、1950年7月末から戦局は38度線一帯で膠着し、陣地戦が繰り返された。7月には休戦交渉が始まったが、国連軍側も共産陣営も戦局を利用して交渉を有利に進めようとしたため、この交渉は実に2年の長きに及んだ<sup>(36)</sup>。ヨーロッパや中東の情勢にも責任を有する米国としては、この局地戦争をなんとか早く終息させたかった。

国連軍にとって、この休戦交渉の最大の障害は、実は韓国の李承晩大統領であった。李は北朝鮮との妥協を排して〈北進〉を強く主張していた。また、共産側の捕虜13万2000人のうち半数近くは祖国への帰還を望んでおらず、彼らの処遇が休戦交渉の争点となっていた。李大統領は交渉成立を妨げるために、こうした捕虜を一方的に解放しさえもした。このため、米国は〈オペレーション・エバーレディ〉(Operation Everready) という名の李排除計画を策定したほどである<sup>(37)</sup>。

米韓相互防衛条約の締結は、米国にとっては、短期的には、こうした李政権を懐柔して、休戦交渉をまとめるためのものであり、米国のグローバルな戦略的関心と韓国のローカルな戦略的関心との妥協の産物であった。

- (1) *FRUS*, 1945, Vol. VI, pp. 1039-1040.
- (2) Dean Rusk, *As I Saw It* (NY: Penguin, 1990), p. 124.
- (3) グレゴリー・ヘンダーソン (鈴木沙雄・大塚但喬重訳) 『朝鮮の政治社会』サイマル出版会、1973年、125-126ページ。
- (4) 同上、129ページ。
- (5) カミングス、前掲、第1巻、200ページ。
- (6) 日本占領政策の形成過程の詳細については、五百旗頭真『米国の日本占領政策』上下、中央公論社、1985年を参照。また、比較占領史の試みとしては、油井大三郎・中村政則・豊下楯彦編『占領政策の国際比較-日本・アジア・ヨーロッパ』三省堂、1994年がある。
- (7) Levin and Sneider, "Korea in Postwar U.S. Security Policy," in Curtis and Han, *op. cit.*, p. 32.
- (8) *FRUS*, 1947, Vol. 6, pp. 608-616.
- (9) この時期の米国の対日・対韓政策の連関を考察した研究として、平山龍水「朝鮮半島と日米安全保障条約—日米韓連鎖構造の形成」『国際政治』115号(1997年5月)がある。
- (10) *FRUS.*, 1947, Vol. 6, pp. 737-788; pp. 817-818.
- (11) *Ibid.*, pp. 738-741.
- (12) *Ibid.*, p. 802.
- (13) Levin and Sneider, *op. cit.*, p. 34.
- (14) *FRUS*, 1947, Vol. 1, p. 776.
- (15) 島田、前掲(一)、64ページ。
- (16) *FRUS*, 1948, Vol. 6, pp. 1164-1169.
- (17) *FRUS*, 1949, Vol. 7, pp. 969-978.
- (18) U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Affairs, *Economic Assistance to China and Korea 1949-1950*, 81th Congress, 1st and 2nd Session (DC: GPO, 1974), p. 174.
- (19) Dean Acheson, *Present at the Creation* (NY: W. W. Norton, 1969), p. 354.
- (20) *New York Times*, March 2, 1949.
- (21) John L. Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War*

- (NY: Oxford University Press, 1987), pp. 94-96; Ronald McGolthlen, *Controlling the Waves: Dean Acheson and U.S. Foreign Policy in Asia* (NY: W. W. Norton, 1993), p. 73.
- (22) U. S. Department of Defense, *United States—Vietnam Relations 1945—1967* (DC: GPO, 1971), pp. 256-257.
- (23) 開戦時の北朝鮮軍の動向については、萩原遼『朝鮮戦争—金日成とマッカーサーの陰謀』文芸春秋、1993年、の5章以下が詳しい。
- (24) Lee, *op. cit.*, p. 40.
- (25) *FRUS*, 1950, Vol. 7, pp. 109-1011.
- (26) Dean Acheson, *The Korean War* (NY: W. W. Norton, 1971), p. 20.
- (27) *FRUS*, 1950, Vol. 7, pp. 458-461.
- (28) Rosemary Foot, *The Wrong War: American Policy and the Dimensions of The Korean Conflict, 1950-1953* (NY: Columbia University Press, 1985), p. 59 からの引用。
- (29) Acheson, *op. cit.*, pp. 405-406.
- (30) Kathryn Weatherby, "The Soviet Role in the Early Phase of the Korean War: New Documentary Evidence," *Journal of American-East Asian Relations*, Vol. 1, No. 2 (Winter 1993); Sergei N. Goncharov, John W. Lewis, and Xue Litai, *Uncertain Partners* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1993), p. 136-152.
- (31) 高坂正堯『平和と危機の構造—ポスト冷戦の国際政治』NHK出版、1995年、55ページ。
- (32) 例えば、以下の文献を参照。John L. Gaddis, "Was the Truman Doctrine a Real Turning Point?," *Foreign Affairs*, Vol. 52, No. 2 (January 1974); Robert Jervis, "The Impact of the Korean War on the Cold War," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 24, No. 4 (December 1980).
- (33) John L. Gaddis, "Korea in American Politics, Strategy, and Diplomacy, 1945-50," in Younosuke Nagai and Akira Iriye, eds., *The Origins of Cold War in Asia* (NY: Columbia University Press, 1977), pp. 286-290.
- (34) メイ、前掲、99ページ。
- (35) ジョージ・F・ケナン (清水俊雄訳) 『ジョージ・F・ケナン回顧録—対ソ外交

に生きて』上、読売新聞社、1973年、371ページ。

(36) 休戦交渉については、Rosemary Foot, *A Substitute for Victory: The Politics of Peacemaking at the Korean Armistice Talks* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990)が詳しい。

(37) Robert T. Oliver, *Syngman Rhee and American Involvement in Korea, 1942-1960: A Personal Narrative* (Seoul: Panmun Book, 1978), p. 413. また日本語文献としては、李鍾元「米韓関係における介入の原型（一）——『エバーレディ計画』再考」『法学』（東北大学）58巻1号（1994年4月）が詳しい。

#### 4. 米韓相互防衛条約

1952年には、朝鮮戦争の終結を訴えた共和党のアイゼンハワー(Dwight D. Eisenhower)が大統領選挙に当選した。後年ベトナム戦争終結を唱えたニクソンが大統領に当選したのと、同様の経緯である。また、翌年5月にはソ連のスターリンが死去した。米ソ両国の最高指導者の交代で休戦交渉は加速化した。だが、やはり最大の障害は、韓国政府の抵抗であった。

1953年4月に採択されたNSC-147は、韓国と台湾を除いて、労働党政権下の英国を含む米国の「主要な同盟国」は、朝鮮での紛争激化に「強く反対するであろう」と分析していた<sup>(1)</sup>。ところが、韓国の李大統領の目標は朝鮮半島の武力統一であり、李は「休戦交渉など私にとっては無意味だ。もし必要なら韓国は最後まで独りで戦う」と語っていた<sup>(2)</sup>。

こうした中で、米韓相互防衛条約の締結は、最初に韓国側から提起された。1953年4月に韓国の下榮泰外相は、「このような条約は、休戦交渉に韓国が協力することの代償となろう」と示唆した<sup>(3)</sup>。また、駐米韓国大使も、アイゼンハワー新大統領に対して、もし中国軍が北朝鮮に駐留したままで休戦協定を結ぶなら、韓国軍を国連軍の指揮下から引き上げる、という李大統領の意向を伝えた(朝鮮戦争勃発後の50年7月に、李大統領からマッカーサー將軍への書簡によって、韓国軍の指揮権は国連軍に委譲されていた)<sup>(4)</sup>。いわば条件闘争であり、弱者の恫喝である。

ダレス(John F. Dulles)国務長官は、休戦交渉への悪影響や米国議会の反対の可能性などを理由に、防衛条約の締結に異を唱えた。韓国のみを対象とする条約の締結は半島の分断を固定化する、とダレスは反論している<sup>(5)</sup>。一方、クラーク(Mark Clark)国連軍司令官は、李政権の北朝鮮への敵対的姿勢に鑑みて、休戦後も国連軍(実質的には米軍)が韓国軍の作戦統制権(operational control)を掌握しておいたほうが安全である、と考えていた。この現地司令官の勧告は、ワシントンに強い影響を及ぼした<sup>(6)</sup>。この後も、重要な局面で、現地司令官が米国の対韓防衛政策に意外に大きな影響力をもつことがある。

結局、韓国軍に対する国連軍の作戦統制権は、1954年11月の「米韓合意議事録」で確認された。日米安全保障条約における日本や、NATOにおける旧西ドイツについて、〈二重の封じ込め〉(double containment)の機能がしばしば指摘されるが、米韓相互防衛条約にもそのような意図があったのである。因みに、その後、1961年5月の朴正熙少

将らによる軍事クーデターの際に、国連軍司令官の許可なく、第一海兵旅団と第六軍団砲兵等の部隊が用いられたが、金鍾泌（のちの首相）とマグルーダー(Carter Magruder) 国連軍司令官との共同声明で、「国連軍司令官は、共産侵略から韓国を防衛するときだけに限り、その作戦統制権を行使する」ことになった。60年の改定で、日米安保条約からも、いわゆる内乱条項が削除されている。

さて、6月にはロバートソン(Walter Robertson)極東担当国務次官補がソウルに派遣された。最終的に、李は中国軍の北朝鮮撤退は諦めながらも（そもそも、これは米国の意志と能力を越えた条件であった）、以下の条件のもとで休戦実施に同意した。

- (1) 休戦実現後に米韓相互防衛条約を締結すること
- (2) 長期的な援助計画（3カ年で10億ドル相当）の第一段として2億ドルと食料1000ポンドを供与すること
- (3) 3カ月以内に朝鮮統一についての具体的な進展がなければ、米国と韓国は休戦後の共産陣営との話し合いから降りること
- (4) 韓国陸軍を20個師団に増強し、海空軍も必要に応じて拡張すること
- (5) 前述の休戦後の話し合いを始める前に米韓の目的を一致させること<sup>(7)</sup>

同年7月27日に、休戦協定は中国、北朝鮮と米国の間で、ようやく締結された。韓国はこれを認めるが、協定の締結に参加することを拒否した。休戦協定の締結当事国でないことは、今日に至るまで南北交渉における韓国の立場を制約している。

休戦協定と同時に、国連軍として朝鮮戦争に出兵した米国以下の16カ国は、韓国に対して新たな武力攻撃がなされた場合、再び結集し直ちにこの攻撃に対処する旨の共同宣言を発した。この場合、16カ国による報復攻撃は、中国本土を含み「地理的に限定されない」ことになっていたから、これを〈拡大制裁宣言〉(Greater Sanction Declaration)と呼ぶ<sup>(8)</sup>。具体的な措置はともなわないうまでも、このような宣言を発したことは、アチソン発言が北朝鮮の侵略を誘発したという〈歴史の教訓〉に依拠している。また、こうした宣言政策(declaratory policy)は、アイゼンハワー新政権の看板である大量報復戦略(Massive Retaliation Strategy)と軌を一にするものであり、軍事介入にオール・オア・ナッシングを求める〈二度と繰り返すな〉主義の流れに沿うものでもあった。

こうしてようやく休戦が実現したが、この朝鮮戦争で、米国は35万人の兵力と180億ドルの戦費を投じ、15万7000人の死傷者（うち死者5万4000人）を出した。また、この間に、米国は開戦時には10万人以下にすぎなかった韓国軍を52年には25

万人に、そして54年には65万人に育成していった<sup>(9)</sup>。「韓国軍はその存在と機能をほとんど全面的に米国に負っている」といわれた所以である<sup>(10)</sup>。

休戦協定の成立を受けて、8月にはダレス國務長官がソウルに飛び、米韓相互防衛条約の締結について、李大統領と協議した。この間に、強硬な〈巻き返し〉論者のラドフォード(Arthur W. Radford)提督がJCS議長に就任したことを契機に、軍部は韓国の戦略的重要性を強調しはじめる<sup>(11)</sup>。

10月に調印された同条約の主な内容を瞥見しておこう<sup>(12)</sup>。この条約は前文と全6条及び「米国の了解」から成る短いものである。

まず、前文では「いかなる潜在的侵略者も、いずれか一方の締約国が太平洋地域において孤立しているという錯覚を起こすことがないようにするため、外部からの武力攻撃に対して自らを防衛しようとする共同の決意を公然とかつ正式に宣言する」とあり、この条約があくまで抑止を目的とした防衛条約であることが示されている。

次いで、第1条ではこの条約が国連憲章の精神に則ったものであることが唱われ、第2条では締約国間の協議が約されている。

第3条はこの条約の核心をなしている。

各締結国は、現在それぞれの行政的管理の下にある領域又はいずれか一方の締結国の行政的管理の下に適法に置かれることになったものと今後認める領域における、いずれかの締結国に対する太平洋地域における武力攻撃が、自国の平和及び安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の手続に従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する。

まず、「行政的管理下にある領域」という表現は、本来は韓国が朝鮮半島における唯一合法の国家だが、この条約による防衛義務は韓国政府の管理下にある地域にのみ適用されることを意味している。

さらに、最も重要なのは、「自国の憲法上の手続に従って」という表現である。これは〈モンロー・ドクトリン方式〉(Monroe Doctrine Formula)と呼ばれ、NATOの場合とは対照をなす。後者では有事における条約締結国の自動介入が保証されているが、前者ではそのような保証はないのである。この条項で用いられた「自国の平和及び安全を危うくする」(as dangerous to our peace and security)という文言自体がモンロー・ドクトリンからの援用だが、なにを危険とみなすかを米国が独自に判断するという一方性において、この第3条はモンロー・ドクトリンの発想を継承しているわけである<sup>(13)</sup>。



因みに、新旧の日米安全保障条約も、この〈モンロー・ドクトリン方式〉をとっている。ただし、日米安保条約の第5条は開戦の手続きを欠く日本国憲法に配慮して、「自国の憲法上の規定及び手続きに従って」となっている。憲法第9条の「規定」により日本は集団的自衛権を行使できないとの前提に立って、自衛隊法第76条の「手続き」に従って個別的自衛権を発動する、という論理である<sup>(14)</sup>。

とはいえ、日本の場合は、韓国のように外部から自国だけが攻撃される可能性は低かった。もし攻撃されたとしたら、米ソ対立や米中対立から派生したグローバルまたは地域規模の紛争によるものであろう。その場合、米国ははじめから「自国の平和及び安全を危うくする」認識を日本と共有していることになる。

さて、さらに第4条では米国が陸海空軍を韓国の「領域内及びその付近」に配備する権利が認められ、第5条では批准の手続きについて述べられている。第6条は「いずれの一方の締約国も、他方の締約国に通告を行ってから一年後にこの条約を終了させることができる」と規定している。〈見捨てられ〉を恐れる李大統領は、この6条の挿入にはあくまで反対した。

最後に「合衆国の了解」では、「いずれの締約国も、この条約の第3条の下では、他方の国に対する外部からの武力攻撃の場合を除いては、その援助に赴く義務を負うものではない」として、韓国による北朝鮮攻撃や武力統一の企てを米国が支援しない旨が付言されている。米国が防衛義務を負うのは、「大韓民国の行政的管理の下に適法に置かれることになったものと米国によって認められた領域」（韓国領土）が攻撃された場合のみなのである。ここには、米国の〈巻き込まれ〉の危惧が現れている。

1954年1月21日に、米国上院外交委員会は全会一致でこの条約の批准を勧告した。ダレス国務長官は、「われわれは朝鮮を孤立した問題として扱う過ちを犯しはしない。朝鮮戦争は、自由世界を征服しようとする共産主義陣営の世界的試みの一部である」と語った<sup>(15)</sup>。これに呼応するように、ワイリー(Alexander Wiley)上院議員も以下のように述べている。

もしソ連とソビエト化した中国がその勢力圏を拡大して日本を傘下に収めるならば、日本の潜在的工業力に支えられて、太平洋における国際共産主義の力は、米国の西海岸を直接かつ深刻に脅かすものとなろう<sup>(16)</sup>。

トルーマン・ドクトリン流の善悪二分法と〈ドミノ理論〉の発想とが、朝鮮戦争によって議会にも浸透していったのである。ローズ(Lisle A. Rose)の指摘するように、国内世

論のムードを一変させたという点で、「冷戦に対して朝鮮戦争がもつ意義は、第二次世界大戦に対する真珠湾のそれと同じ」といえよう<sup>(17)</sup>。だが、後年にその国内世論が分裂して〈冷戦コンセンサス〉が溶解しだすと、当の〈朝鮮戦争の教訓〉も相対化されることになる。

ようやく米国との防衛条約は締結されたものの、米国のアジア専門家トウ(William Tow)によれば、「韓国人は、自分たちの国が太平洋における米国の利害の一部をなすのは、北東アジアにおける真の戦略的中心である日本への緩衝地帯としてのみである、と不承不承に了解することになった」<sup>(18)</sup>。この条約締結に関しても、やはり〈日本要因〉が強調されている。

李承晩は、日本による朝鮮半島支配の復活から韓国を守る唯一の手段として、北朝鮮との統一を考慮する韓国人もある、とアイゼンハワーに息巻いたこともある<sup>(19)</sup>。米国の外交史家タッカー(Nancy B. Tucker)の皮肉な表現を借りれば、「李は祖国の統一には決して成功しなかったが、米国の各官庁の官僚を反李承晩で統一させることにはなった」のである<sup>(20)</sup>。こうした李政権の反日的態度と米国の対日重視の姿勢の間の溝は深く、同盟の摩擦の種であった。だが、その日本の戦略的重要性の故に、米国の対韓防衛コミットメントが正当化された側面があるし、朝鮮半島を含む地域の不安定要因のために、日本の戦略的価値は高まっていたのである。

この米韓相互防衛条約は「外部の侵略」のみを対象とし、「憲法上の手続」を条件にしているから、休戦協定と同時に発せられた先の〈拡大制裁宣言〉の枠を逸脱するものではなかった。コッチ(John Kotch)の表現を用いれば、この条約は〈拡大制裁宣言〉と一体となって〈二重の安全保障コミットメント〉を構成するものであった<sup>(21)</sup>。この意味で、「アイゼンハワーやダレスもこの条約を従来の政策を大きく変更することなしに、李承晩の協力を取りつける代償として提供できると考えたのであろう」と、李鍾元も指摘している<sup>(22)</sup>。

実際、ロバートソン国務次官補がのちに李承晩に語ったように、英国やフランスでさえ、スエズ動乱に際して、米国を戦争に巻き込むことに失敗する<sup>(23)</sup>。米韓防衛条約は有事自動介入の保証を欠いており、その締結後も韓国は米国の防衛コミットメントへの不安をつのらせることになる。在韓米軍は、韓国にとってこれを補完する心理的安定剤として、物理的意味以上のものをもっていた。

- (1) Foot, *A substitute for Victory*, p. 217.
- (2) Melvin B. Voorhees, *Korean Tales* (NY: Simon and Schuster, 1952), p. 155.
- (3) John Kotch, "The Origins of American Commitment to Korea," in Bruce Cumings, ed., *Child of Conflict: The Korean-American Relationship, 1943-1953* (Seattle: University of Washington Press, 1983), p. 243.
- (4) Mark W. Clark, *From the Danube to the Yalu* (NY: Harper and Brothers, 1954), p. 261.
- (5) *FRUS*, 1952-1954, Vol. 15, part 1, p. 898; 李鍾元『東アジア冷戦と韓米日関係』東京大学出版会、1996年、44ページ。
- (6) John Kotch, "United States Security Policy toward Korea, 1945-1953," (Ph. D. dissertation, Columbia University, 1976), pp. 415-22.
- (7) Clark, *op. cit.*, pp. 287-88.
- (8) U. S. Department of State, *American Foreign Policy 1950-1955: Basic Documents*, Vol. II (DC: GPO, 1957), p. 2662; 李、前掲書、42ページ。
- (9) Nathan White, *U.S. Policy toward Korea: Analysis, Alternatives, and Recommendations* (Boulder, CO: Westview Press, 1979), pp. 224-26.
- (10) Han Sung-joo, "South Korea and the United States: The Alliance Survives," *Asian Survey*, Vol. XX, No. 11 (November 1980), p. 1075.
- (11) 李、前掲書、50ページ。
- (12) 米韓相互防衛条約については、Kim Yong-kyun, "The Mutual Defense Treaty and the Collective Defense of the Pacific Area," in Sung-Joo Han, ed., *U.S.-Korea Security Cooperation: Retrospects and Prospects* (Seoul: The Asiatic Research Center, Korea University, 1983) が詳しい。
- (13) *Ibid.*, p. 163.
- (14) 鈴木祐二「日米安保条約の特異な構造」『海外事情』45巻3号(1997年3月)、104ページ。
- (15) *Department of State Bulletin*, No. 742 (September 14, 1953), p. 341. 以下、*Bulletin*と略。
- (16) Kim, *op. cit.*, p. 158.
- (17) Lisle A. Rose, *Roots of Tragedy: The United States and the Struggle for*

*Asia, 1945-1953* (NY: Greenwood Press, 1976), p. 242.

(18) Tow, *op. cit.*, p. 79.

(19) *FRUS*, 1952-1954, Vol. 15, Part 2, pp. 1938-1940.

(20) Nancy Bernkopf Tucker, "The Origins and Evolution of the Korean-American Alliance: An American Perspective," paper prepared for the Conference on "America's Alliances with Japan and Korea in a Changing Northeast Asia," Asia/Pacific Research Center, Stanford University, August 21-23, 1997, p. 16.

(21) Kotch, *op. cit.*, p. 240.

(22) 李、前掲書、45ページ。

(23) *FRUS*, 1955-1957, Vol. 23, Part 2, pp. 369-370.

## 5. その後の米韓同盟関係

1954年3月から5月にかけて、韓国に駐留する米軍8個師団のうち2個師団（第40歩兵師団と第45歩兵師団）が撤退した。この際、ヴァンフリート(James Van Fleet)将軍がソウルに派遣され、米軍撤退に伴う米軍装備の韓国軍への移転が話し合われた。さらに、米国は中国軍20万人の北朝鮮撤退に呼応して、4個師団を撤収すると発表した。中国軍は58年に実際に撤退し、これを受けて54年には20万人だった在韓米軍の水準は、60年には2個師団6万人に引き下げられる。第二歩兵師団と第七歩兵師団である。これは戦時から平時への〈平常への復帰〉であった。確かに、中国と北朝鮮の地理的距離を勘案すれば、中国が北に兵力を再び配備することは容易ではあったが、それでも10-14日の期間を要し、事前に発見することは十分可能と見込まれていた<sup>(1)</sup>。中国の再介入に対しては抑止、北朝鮮単独の侵攻に対しては韓国防衛というのが、この在韓米軍2個師団体制の直接の使命であり、基本的な機能であった。その背後に韓国の暴発抑制という〈瓶の蓋〉機能も隠れていたことは、言うまでもない。

このような削減が可能となった理由として、中国軍の撤退と並んで、アイゼンハワー政権のアジア・太平洋戦略が核兵器への依存度を高めたことがあげられよう(NSC-162/2)<sup>(2)</sup>。事実、1958年初頭には「オネスト・ジョン」(核搭載可能な地対地ミサイル)の韓国導入が発表されている。沖縄に「オネスト・ジョン」、「メース」、「ソアー」などのミサイルが配備されたのもこの頃である<sup>(3)</sup>。韓国への核兵器の導入は休戦

協定に違反したが、英国などの主要同盟国からの異論がなかったため、米国はこれを断行した<sup>(4)</sup>。

この間、在韓米軍には、間接的ながら地域的な意義も生じた。日本で反基地運動が高まり、1957年に在日米地上軍をすべて引き揚げることになると、韓国に駐留する国連軍司令部下のこの2個師団は、極東米陸軍の中核になったのである<sup>(5)</sup>。1949-53年の間に、北朝鮮は110万人を失っており（49年の人口は960万人）、首都平壤に至っては、40万人から8万人に激減していた。このような状況の下では、北朝鮮による韓国再攻撃の可能性は当面ほとんどなかった。ある韓国の軍事専門家も、「ソ連と中国からの軍事・経済援助をうけて、北朝鮮は再建に邁進していたけれども、戦闘機の増加を除いては、米軍にとっては大きな脅威ではなかった」と、当時の状況を分析している<sup>(6)</sup>。従って、在韓米軍2個師団は地上での韓国防衛には差し当たり十分であり、それ以上の戦略的意義をもちえたのである。アイゼンハワー政権内でも、先にもふれたラドフォードやヴァンフリートは、（北朝鮮ではなく）中国への警戒感から韓国の戦略的価値を強調していた。

だが、当時の韓国は米軍の削減に強い不安をいだいた。米地上軍の駐留は、日本にとっては負担だったが、韓国にとっては国防の大前提であり、心理的安定剤である。1954年の米軍撤退に際して、韓国議会は徹夜の審議でこれに反対する決議を採択し、全国でも撤退反対の市民運動が展開された。李承晩政権も休戦協定にそもそも不満であり、相次ぐ米軍の撤退を危惧して、韓国軍20個師団体制の早期実現を強く望んだ。また、韓国側は〈逆コース〉以降の日本の再軍備による軍事的脅威を意識していた。しかし、ダレスは増強された韓国の特に海空軍が日本に向けられることを、むしろ危惧していた<sup>(7)</sup>。

さらに、李は1954年に2度にわたって韓国軍のインドシナ派兵を建言するが、アイゼンハワー政権はこれを丁重に拒否した<sup>(8)</sup>。弱者（韓国）が強者（米国）への貢献を示すことで、強者の庇護を維持しようとするこの構図は、1960年代半ばに韓国のベトナム派兵という形で再現することになる。

米国は韓国軍20個師団体制を暫定的に認めるが、そのような大規模な軍隊を維持することは韓国の経済力からして不可能であったし、米国の経済・軍事援助にも限度があった。一時は韓国軍4個師団を削減する計画もあったが、韓国政府はこれに強く反対した。アイゼンハワー自身も、アジアにおける反共の最前線での大幅な軍備削減には消極的で、結局、前述の在韓米軍2個師団の維持と「オネスト・ジョン」の導入とあわせて、1959年に韓

国軍を2個師団削減して18個師団63万人体制に落ちつくことになった(NSC-5817)<sup>(9)</sup>。

このような削減計画にもかかわらず、米国が韓国に供与した軍事援助は莫大なものであった。1950年から68年にかけての米国の対韓軍事援助は実に25億ドルにのぼり、この額は同時期に米国が東アジア・太平洋地域全体に用いた軍事援助の30パーセントを占めている<sup>(10)</sup>。また、レヴィンとスナイダーによれば、「1965年に至るまで、韓国の防衛予算1億1200万ドルのうち約62パーセントは米国による軍事予算援助(Military Budget Support: MBS)によるものであった。韓国自身が捻出したのはわずか4150万ドルであり、これは韓国のGNPの1.5パーセントにすぎなかった」<sup>(11)</sup>。日米同盟に比べて、米韓同盟がいかに高くつく同盟であったかがわかる。

以上の経緯から、次のような相反する二つの見方が導けよう。一方では、米国が朝鮮戦争で巨額の戦費と多数の戦死傷者という〈投資〉をおこない、戦後も韓国軍を育成してきたことから、特に米軍部が米韓同盟の維持・発展に固執するようになったとしても不思議ではない。これはしばしば、コミットメント維持への〈国内的刺激〉として機能する。このような軍部の組織的心性は〈唇齒の関係〉といわれる中国軍と北朝鮮軍にもみられたし、米海軍と日本の海上自衛隊の関係にもうかがえよう<sup>(12)</sup>。

ただし、ハル(John E. Hull)極東軍司令官やテイラー(Maxwell D. Taylor)在韓米八軍司令官のように、軍部の中にも韓国からの早期撤退を主張する者もあった。彼らは米国の力の限界から、米軍の拠点を日本を含む島嶼防衛線に戻すように主張しており、また、李承晩の反日政策にきわめて批判的であった<sup>(13)</sup>。だが、李の失脚後に韓国軍部の政治的影響力が増すにつれて、こうした主張は後退していった。

他方、朝鮮戦争における〈投資〉とその後の巨額の援助から、韓国は防衛するにはコストのかかりすぎる〈金喰い虫〉だとの認識も生まれていた<sup>(14)</sup>。これは逆に、コミットメント削減への〈国内的拘束〉となりうる。1960年代に入ると、米国はベトナムに多大な軍事費を充てることになり、韓国は米国からの潤沢な援助を、もはや期待できなくなった。実際、韓国に対する米国の軍事援助の総額は、1964年には1億2400万ドルと56年以来最低の額になったのである。また、56年から61年の年間援助額の平均が2億3200万ドルであったのに対して、62年から65年の平均は1億5400万ドルに激減する<sup>(15)</sup>。この時期には、実際に政府内での撤退論も間欠的に復活する。

このため、ベトナム戦争の進展につれて、韓国は在韓米軍のベトナム移転の可能性を真

剣に憂慮しだした。

1964年9月には、韓国は南ベトナム政府の要請に答える形で、小規模の非戦闘部隊（130名の医務隊）を同国に初めて派遣した。朴大統領（61年の軍事クーデターで政権を獲得）は「自由世界に対する反共の最前線」の重要性を強調して、この決定を正当化した。「われわれの友好国の一つが共産主義者の侵略の犠牲になるのを、われわれは座視することはできない」と、朴は語っている<sup>(16)</sup>。しかし、彼の真意は、かつて李がインドシナ派兵を提案したように、これによって米国の対韓防衛コミットメントを確保すること——より直接的には、在韓米軍のベトナム移転の阻止——であった。李の提案の時（54年）との違いは、韓国の経済力、総国力が向上したことと、米国の経済力、総国力が相対的に低下したことであった。因みに、韓国（朝鮮）にとって、これは14世紀末の蒙古への出兵以来の海外遠征であったという<sup>(17)</sup>。

1965年になると、米国は韓国に対して戦闘部隊の南ベトナム派遣を依頼した。米国にとっては、韓国の物理的な助力よりも、多国間協力によって〈より多くの国旗〉を掲げて、ベトナム戦争に国際的な正当性を付与することが狙いであった。5月にジョンソンは朴をワシントンに招き、1億5000万ドルの経済援助とともに、「強力な米軍を韓国に維持する」旨を約束した。

ところが、今回は韓国議会で派兵に異論が続出した。非武装地帯(Demilitarized Zone: DMZ)から虎の子の精鋭部隊を引き抜いて外国に送れば、韓国の国家安全保障にかかわる、というわけである。実際、1964年までには、北朝鮮は中ソからの援助を受けて大規模な自主防衛計画に着手していた。北の戦闘機は新型に更新され、戦車の装甲車の数も増えつつあった。総兵力では人口に優る韓国が依然として優勢であったものの、首都ソウルとDMZの距離を考えれば、北朝鮮の軍備増強は看過できなかった。

そこで、与党のある有力議員からは、米国に対する以下のような条件が提示された。

- (1) 米韓相互防衛条約をNATO条約並み（有事自動介入）に改定するという言質を確保すること
- (2) 米国の対韓軍事援助計画の削減を中止すること
- (3) 韓国軍を近代化すること
- (4) 米国が韓国からの軍事調達を増やすこと<sup>(18)</sup>

しかし、朴大統領は米韓同盟の重要性を繰り返し強調して、こうした反対論を抑え、派兵に踏み切った。学生の反政府運動も、日韓基本条約反対闘争の挫折と、その後の戒厳令

によって、組織力を失っていた<sup>(19)</sup>。6月には2000人から成る工兵部隊「ハト部隊」が第一段として派遣された。その後、「青龍旅団」（海兵隊）5000人、「猛虎師団」1万5000人が増派される。特に、この「猛虎師団」の徹底した共産ゲリラの掃討ぶりは、ベトナム人の心胆を寒からしめることになる。

ベトナム戦争に対する韓国政府のこの積極的姿勢は、戦争を〈海の向こうの火事〉とみる日本の消極的姿勢とは好対照であった<sup>(20)</sup>。言い換えれば、日本は依然として、韓国ほど米国の防衛コミットメントに対して不安をいだいてはいなかったのである。

韓国の派兵をうけて、1965年7月に、在韓米軍司令官ハウズ(Hamilton Howze)将軍と駐韓米大使ブラウン(Winthrop Brown)は韓国政府に対して「(韓国における)米軍の兵力水準を下げないという米国の決定は不変」であり、「大韓民国との事前協議なしには米軍を撤収しない」と約束した<sup>(21)</sup>。韓国が待ちに待っていた言質である。さらに、66年2月にはハンフリー(Hubert Humphery)副大統領がソウルを訪れ、「国境線に一人でも米兵がいるかぎり、米国はもてるすべての力によって、韓国の安全と防衛に関与している」と語るのである<sup>(22)</sup>。ハンフリーのこの発言は、対韓防衛コミットメントに関するこれまでにない強い表明であった。だが、見方をかえると、在韓米軍の数自体は問題ではないという、削減への可能性も内包している。

さて、この同じ月に、米国と南ベトナムは韓国に対して、さらに1個師団の追加派遣を要請する。コミットメントの表明はただではなかった。3月にはブラウン大使が韓国の外相と会談し、以下の点で同意した。第一は、韓国軍を近代化するために、米国が「数年内」に「相当の装備」を供与することである。この計画は、韓国陸軍3個師団の実戦部隊化と、同じく陸軍17個師団と海兵隊1個師団の近代化を対象としていた。ただし、「数年内」、「相当の装備」といった曖昧な表現に、韓国側は依然として不満をいだいた。第二に、韓国を共産陣営から防衛するために、韓国が南ベトナムに派遣した戦力を補うべく、米国が訓練と財政援助を提供することである<sup>(23)</sup>。さらに、ブラウン大使は韓国外相に書簡を送り、ジョンソン大統領の次のような言葉を伝えた。

米国は韓国政府の求めに応じて、引き続き強力な部隊を韓国に維持し、韓国の安全を守るために、米軍とともに、韓国軍を十分なレベルに維持すべく援助するであろう<sup>(24)</sup>。

いわゆる〈ブラウン書簡〉である。これを受けて、7月に韓国はもう1個師団（「白馬師団」）の派遣を開始した。



11月にはジョンソン大統領がソウルを訪問した。ジョンソン・朴共同声明は次のように述べている。

両大統領は、侵略勢力が大韓民国の平和と安定を再び脅かすことがないことを確実にする必要を認めた。また両者は、北朝鮮における共産勢力と共産中国の増強が、大韓民国とその周辺地域の安全にとって、引き続き脅威であると同意した。ジョンソン大統領は、大韓民国に対する武力攻撃を撃退するために、合衆国が可急的かつ効果的な援助を提供する準備と決意のあることを、改めて確認した。1954年の相互防衛条約に関して、ジョンソン大統領は朴大統領に対して、合衆国は在韓米軍の現在の水準を下げる計画は一切なく、韓国の安全を確保するための韓国軍の適切な水準の維持を支援する旨、約束した。両者は、法的・財政的考慮による制約の範囲内で、韓国軍を強化し近代化することについて、両国政府が緊密な協議を続けることに同意した<sup>(25)</sup>〔下線は引用者による〕。

韓国は米韓相互防衛条約をNATO条約並みに改定することには結局失敗するものの、大統領を含む米国政府の最上層部から一連の言質を引き出すことに成功した。その代償として、韓国は最高で6万5000人の部隊を南ベトナムに投入することになった(68年)。これだけの戦争協力をおこなった国は、事実上の当事国であるタイを除けば、他にはない。韓国としては、在韓米軍の移転を阻止するために、最大限の対米協力をおこなったことになる。また、この年の6月には日韓基本条約が調印されているから、韓国が軍事的に米国のベトナム政策を支援し、日本がその韓国を経済的に支援するという分業体制が、北東アジアで成立していた。

しかし、ベトナム戦争の激化は、〈朝鮮戦争の教訓〉を後景に追いやるとともに、米国内の〈冷戦コンセンサス〉を溶解し、国際政治と国内政治のジレンマを予感させた。また、やがて本格化する中ソ対立とその後の米中接近は、〈朝鮮戦争の教訓〉をさらに揺るがし、これにつれて、米国のグローバルな戦略的利益と朝鮮半島におけるローカルなそれとの乖離が、にわかに表面化する。しかも、韓国の近代化による国力の増進と、北朝鮮の攻撃的軍事能力の拡張は、朝鮮半島におけるローカルな戦略バランスの総合評価を困難なものにした。

事実、次にニクソン政権が登場すると、韓国は言葉によるコミットメントがいかに不確かなものであるかを痛感することになる。いわば米国による四度目の〈裏切り〉が待っていたわけである。

- (1) *FRUS*, 1955-1957, Vol. 23, part 2, pp. 286-289.
- (2) Mac Tractenberg, "A Wasting Asset: American Strategy and Shifting Nuclear Balance, 1949-1954," *International Security*, Vol. 13, No. 3 (Winter 1988/89), pp. 46-47.
- (3) 我部政明『日米関係のなかの沖縄』三一書房、1996年、131-54ページ。  
『読売新聞』1996年9月1日。
- (4) 李、前掲書、240ページ。
- (5) 同上、70ページ。
- (6) Lee, *op. cit.*, p. 60.
- (7) 李、前掲書、80ページ。
- (8) 同上、94-98ページ。
- (9) 同上、244ページ。
- (10) Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *The Arms Trade with the Third World* (London: Paul Elek, 1971), pp. 146-47.
- (11) Levin and Sneider, *op. cit.*, pp. 41-42.
- (12) 米海軍と日本の海上自衛隊の親密な関係については、ジェームズ・E・アワー（妹尾作太男訳）『よみがえる日本海軍—海上自衛隊の創設・現状・問題点』上下、時事通信社、1972年、を参照。
- (13) 李、前掲書、72ページ。
- (14) 同上、262ページ。
- (15) Han Sung-joo, "South Korea and the United States: Past, Present, and Future," in Curtis and Han, eds., *op. cit.*, p. 209.
- (16) U. S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on U. S. Security Agreements and Commitments Abroad, Hearings, *United States Security Agreements and Commitments Abroad: Republic of Korea*, 91st Congress, 2nd Session, part 6, February 24, 25, and 26, 1970, p. 1543. 以下、*U. S. Security Agreements*と略。
- (17) Donald S. Macdonald, *The Koreans: Contemporary Politics and Society*, 2nd ed. (Boulder, CO: Westview Press, 1990), p. 66.
- (18) Princeton N. Lyman, "Korea's Involvement in Vietnam," *Orbis*, Vol. XVI, No.

2 (Summer 1968), pp. 566-67.

(19) 亀山旭『ベトナム戦争——サイゴン・ソウル・東京』岩波新書、1972年、139ページ。

(20) トーマス・R・ハイブズ（吉川勇一訳）『海の向こうの火事——ベトナム戦争と日本』筑摩書房、1990年、を参照。

(21) Stanley Robert Larson and James Lawton Collins, Jr., *Allied Participation in Vietnam* (DC: Department of Army, 1975), p. 127.

(22) *U.S. Security Agreements*, p. 1525.

(23) *Ibid.*, pp. 1532-34.

(24) *Ibid.*, p. 1530.

(25) *Ibid.*, pp. 1720-22.

## 第二章 〈先例〉――ニクソン政権による削減

### 1. はじめに

この章では、ニクソン政権による第七歩兵師団の削減政策を、〈ミニ・ケース〉として検討する。これはカーター政権にとって、いわば〈先例〉であった。まず、この政策の背景をなす〈ニクソン・ドクトリン〉について瞥見したのち、削減の決定と実施過程を分析し、ついで序章で述べた三つのジレンマをこのケースにも引照して考察をおこなう。

1950年代の在韓米軍の削減は、朝鮮戦争後のいわば〈平常への復帰〉のプロセスであった。従って、ニクソン政権によるこの削減は、事実上、平時における初の本格的な兵力削減にあたる。しかも、この削減は米国内で政治化することなく決定され、中止されることなく実施された。この意味で、この政策は、在韓米軍削減のモデル・ケースといってもよい。

まず、共産陣営は一枚岩であり、その侵略を抑止するには米国の意志を明確に示さなければならないという〈朝鮮戦争の教訓〉が、中ソ対立にみられる冷戦構造の弛緩によって、疑問視されはじめた。一方、ベトナム戦争の深刻化で、アジアの大陸部に不用意に介入すると柔軟性を喪失し、多大な犠牲を払うことになるという〈ベトナム戦争の教訓〉が、新たに台頭する。さらに、中ソ対立によって、米国のグローバルな戦略的関心とローカルなそれとの間に亀裂が生じ、また、ベトナム戦争による厭戦感情の高まりで、対外コミットメントへの〈国内的拘束〉が強まった。かつてリップマン(Walter Lippmann)は、効果的な外交政策とは「自国のコミットメントと力とを、十分な力の余剰を残しつつ、整合させようとする」と定義したが<sup>(1)</sup>、もはや米国にはそのような「十分な余剰」はなくなりつつあった。こうした中で、ニクソン政権は、在韓米軍削減を企図するのである。

(1) リップマンの警鐘を軸にして20世紀の米国外交の変遷をたどった論考として、中西輝政「アメリカの戦争と平和」『アステイオン』20号(1991年春)が優れている。

## 2. 〈ニクソン・ドクトリン〉

1964年8月のトンキン湾事件を経て、米国は北ベトナム爆撃（北爆）を開始し、ベトナム戦争は拡大の一途をたどった。南ベトナム駐留の米軍の総数は、64年の2万3000人から68年末には実に53万6000人に膨れ上がった。しかし、このような大軍を擁しながらも、同年1月のテト攻勢以来、米国は戦局での主導権を失っていった<sup>(1)</sup>。

こうした情勢の下で、3月末にはジョンソン大統領がハノイに和平交渉を呼びかけるとともに、秋の大統領選挙への不出馬を表明せざるをえない事態に追い込まれていった。これに対して、共和党のニクソン候補はベトナム戦争終結の〈秘密計画〉があると公約して、有利に選挙戦を進めていった。民主党大統領候補のハンフリー副大統領を利するために、10月末にはジョンソンが北爆の停止を発表したが、情勢は変わらず、11月の大統領選挙ではニクソンが当選した。しかし、のちに〈帝王的大統領〉(Imperial President)と呼ばれるニクソンも、第一期目の選挙では辛勝であった<sup>(2)</sup>。

第一期目の選挙結果に加えて、1955年以来、議会の多数は上下両院とも民主党が握っていた。このように、いわば弱い立場で出発した新大統領が、議会の動向に敏感で、4年後の再選工作に余念がなかったとしても不思議ではない。しかも、この新大統領には、挫折や失敗に対する病的なまでの恐怖感がある。ニクソンが重視したのが、いわゆる南部戦略である。のちにみるように、このことが大統領を南部出身の有力議員に対して妥協的にした。

さて、ニクソンが大統領に就任した1969年1月には米国の国防支出は、64年の540億ドルから約800億ドルに膨れ上がっていた。ベトナム関連の戦費は国内インフレを誘発し、ドルの力を弱めていた。財政赤字も68年度にはすでに252億ドルに達していた（前年度は87億ドル）。

しかも、1970年までに、この戦争で朝鮮戦争時を上回る5万5000人の米兵が戦死し、30万人が負傷するに至るのである<sup>(3)</sup>。にもかかわらず、米国は依然として南ベトナムに55万人、タイに5万人の将兵を駐留させていた。アジア全域における米軍の数は、実に91万人にのぼった<sup>(4)</sup>。ベトナム戦争の早期終結は、ニクソン政権にとって単に選挙公約以上の意味をもっていた。

新政権が発足して間もない3月には、新任のグリーン(Marshall Green)国務次官補が東

アジア諸国を視察して、大統領に報告書を提出した。

この中で、グリーンは次のように述べている。

米国は東アジアに個別のコミットメントとともに死活的な利益を有している。米国はその防衛コミットメントを遵守するであろうし、それらはすべて米国上院によって承認されている。

米国の利益は本質的には同じで、コミットメントも不変であるが、米国民の中には否定しがたいムードの変化がある。国民は新たなコミットメントには慎重であろう。米国にとって重要ではあるが物理的に遠隔の地域で、不釣り合いな軍事的安全保障と経済援助の重荷を負うことに、国民は苛立ちをみせはじめている。国民はますます他国が自らの救済のために何をしているかを問うようになっており、新政権がアジアでさらに協力するための能力は、アジア諸国が自分たちのために、またはお互いに、何をする用意があるのかということに、大きく依存するであろう<sup>(5)</sup>。

ニクソンはこの報告書が自分の見解を反映するものと、高く評価した。国民は内向的になり、対外的コミットメントへの支持調達は困難になりつつある——こうしたムードは、当然、大統領と議会の双方に影響することになる。

ニクソン政権にとって幸いしたのは、中ソ対立の激化であった。1969年3月2日には、かつては一枚岩と思われた中ソ両国が、ウスリー川のダマンスキー島（珍宝島）で武力衝突にまで立ち至った。このような戦略環境の変化にともなって、中ソがこぞって北朝鮮の侵略行為をそそのかすというシナリオは、大幅にその現実性を失ったのである。この半年後の10月には、米ソ両国は戦略兵器制限交渉（Strategic Arms Limitation Talks: SALT）の開始に合意している。

こうした中で、ニクソンは同年6月に2万5000人の米軍をベトナムから一方的に撤収すると発表し、翌月には米国人の中国への旅行制限を緩和するなど、北京に和解へのメッセージを送り続けた。

さらに、ニクソンは7月25日から8月3日まで、アジア五カ国（フィリピン、インドネシア、タイ、インド、パキスタン）とルーマニアを歴訪した。この際、7月25日にグアムで同行の記者団に非公式に外遊の目的を語った。これが〈グアム・ドクトリン〉（のちに〈ニクソン・ドクトリン〉）と呼ばれるものである。この中で、彼は「好むと好まざ

るとにかかわらず、米国は地理的に太平洋国家である」としながらも、「アジア諸国を米国に依存させるような政策をとることは、回避しなければならない」と語った<sup>(6)</sup>。

この記者会見で、ニクソンは以下の2点を強調した。すなわち、第一に「われわれは条約上のコミットメントを守る」ということであり、第二に、大国による核兵器での威嚇を除いて、国内的安全や軍事的防衛に関してはアジア諸国が自ら責任をとるべきだということである<sup>(7)</sup>。

このグアム演説と同時に、国防省はベトナム戦争終結後数カ月で米軍の総兵力を345万人から260万人(ベトナム介入前の水準)に引き下げると発表した。翌8月には、レアード(Melvin Laird)国防長官がベトナム戦争の主力を南ベトナム軍に移す〈ベトナム化〉の方針を表明し、以後矢継ぎ早に具体的な米軍削減計画が打ち出されていった。

1970年2月の外交教書で、ニクソンは改めてグアムでの発言を公式化した。

- (1) 米国は条約上のコミットメントをすべて遵守する
- (2) 米国と同盟関係にある諸国の自由、または米国の安全と地域全体の安全保障にとって死活的に重要と米国がみなす諸国の自由を、核保有国が脅かした場合、米国は楯を提供する
- (3) それ以外の場合には、要請があったり適切と思われる時には、米国は軍事・経済援助をおこなうが、脅威に直面している国家が自国防衛のために兵力を提供する一義的責任を負うことを期待する<sup>(8)</sup>

また、彼はこの教書の中で、平和にはパートナーシップと力、そして交渉への意欲が必要であるとした上で、「米国は同盟国や友好国の防衛や発展に参加するが、そのためのすべての計画を立案したり、すべてのプログラムを作成したり、すべての決定を実行したり、世界の自由諸国の防衛をすべて引き受けたりすることはできないし、またそのような意志もない」と明言した<sup>(9)</sup>。1961年の大統領就任演説で、ケネディ(John F. Kennedy)大統領が「自由の生存と成功のためには、米国はいかなる代償、忍耐、負担をも担い、困難に対応し、いかなる友人をも支持し、いかなる敵にも対抗する」と述べたのとは、まさしく好対照である<sup>(10)</sup>。この間わずか9年である。かつての宿敵ケネディが〈なせばなる〉(can do)式の第三世界開発への楽観論と米国の力の奢りからベトナムに蒔いた種を、ニクソンは刈り取らなければならなかった。そう言えば、ニクソンがグアムを訪れたのも、人類初の月面着陸に成功したアポロ11号の出迎えのためであり、この壮大な宇宙計画を打ち上げたのもケネディ政権であった。

さて、このニクソン・ドクトリンに呼応して、軍事戦略レベルでも従来の2・1/2 戦略が1・1/2 戦略に改められた。前者はケネディ政権のマクナマラ(Robert McNamara) 国防長官の想定した最悪事態シナリオに対応したもので、ソ連がNATOに、中国が韓国、東南アジアに同時全面攻撃をしかけた場合にこれらに対処しながら、なおかつ小規模な偶発戦争にも対処できるだけの戦力を維持するという構想である。これに対して後者は、ヨーロッパまたはアジアのいずれか一方で共産陣営の大規模な攻撃に対処でき、かつ小規模な偶発戦争にも対応できるだけの戦力を維持しようというものである。これも中ソ対立を前提としているわけだが、ニクソン・ドクトリンに伴うこの1・1/2 戦略の採用は、ケネディ・ジョンソン時代の共産陣営に対する全面的な〈対称的〉(symmetrical) 封じ込め戦略からより選別的な〈非対称的〉(asymmetrical) 封じ込め戦略への移行を意味した<sup>(11)</sup>。前者は共産陣営の進出しそうなところならどこでも封じ込めるというものであり、後者は戦略的に重要な拠点でだけ選別的に封じ込めるという構想である。「こうして、アメリカ国内の激しい国防論争のさなかをぬって、われわれは、のちに議会や世論のムードが変わってから増強に着手する際の出発点となる国防力の基礎を守り抜くことができた」、「私は、ニクソン政権第一期目の成果のなかで、わが国の軍事力の根幹を守り抜いたことこそ、最大の成果の一つだと考えている」と、キッシンジャー(Henry Kissinger) は自画自賛している<sup>(12)</sup>。のちに日本で「防衛計画の大綱」に結実する「基盤的防衛力構想」(防衛費の増大に対する国民の不安に配慮して、特定の脅威を想定しない最低限の基盤的防衛力を維持しながら、必要に応じてこれを拡大するという構想) に似た発想といえようか。

そもそも、米ソの戦略関係はSALT交渉を要するようになり、ほぼパリティ(対等)の状況に達しつつあった。米ソ間の戦略核兵器のバランスは、1965年頃は米国が1000基あまりの大陸弾道弾(Intercontinental Ballistic Missile: ICBM)をもつのに対して、ソ連のそれは200基あまりであり、米国に圧倒的に有利であった。しかし、ソ連は60年代後半に急速にその増強に努めてきた。海軍力の増強も同様で、地中海、インド洋ではソ連海軍の存在はもはや無視できぬものになっていた。こうしたソ連の追い上げに直面して、ベトナム戦争に足をとられている米国が、中ソ双方と単独で対峙できないのは、自明であった。

また、ニクソン・キッシンジャーが追求したリンケージ戦略は、米ソ両超大国間の中心のデタントを、戦略的周辺部でのデタントに連携させる構想であった。これに成功すれば、米国は不必要に戦略的周辺部に軍事介入する必要がなくなる。ケネディ政権下でマクナマ



ラが打ち出した柔軟対応戦略は、アイゼンハワー政権のオール・オア・ナッシング型の大量報復戦略に対するアンチ・テーゼであり、〈限定戦争〉主義への回帰であったが、戦略的周辺部への兵力の逐次投入がベトナム戦争を泥沼化させた結果、ここに再び〈限定戦争〉主義は否定されることになった。

さて、ニクソン・ドクトリンはベトナム撤退と米中接近を目的としていたから、1・1/2 戦略とリンケージ戦略によって大規模な戦力が削減されるのは、もちろんアジアであった。そもそも、キッシンジャーによれば、1・1/2 戦略の採用は米国の「軍事政策は中国を主たる脅威とは見なしていないことを知らせる信号」だったのである<sup>(13)</sup>。

また、クリフォード(Clark Clifford) 元国防長官は、69年1月に議会で証言に立った時、「アジア人の兵隊の経費は米国人の15分の1ですむ」と発言している。さらに、レアード国防長官も、アジアでは米軍へ直接1ドル用いるより軍事援助に1ドル投じたほうが効果的である、との見解を示した<sup>(14)</sup>。

こうした〈アジア人安上がり論〉に加えて、米軍の機動力増大や核兵器の限定使用の可能性（前述のように、1950年代末から60年代初頭にかけて、米国は韓国や沖縄に戦術核兵器を導入している）などが、アジアにおける米軍の大規模削減を可能にする背景にあった<sup>(15)</sup>。

また、アジアにおいて日本がより大きな責任を分担することへの期待も高かった。日本はその経済力の向上に見合って、「アジアの平和的進歩のためのより大きな責任を担う地位にある」と、ニクソンは70年の外交教書で強調している<sup>(16)</sup>。実際、65年には日本と韓国は懸案の国交正常化を実現したし、69年11月のニクソン大統領と佐藤栄作首相による日米首脳会談の共同声明では、両者は「とくに朝鮮半島に、依然として緊張状態が存在」することで一致し、さらに佐藤首相は「韓国の安全は、日本自身の安全にとって緊要である」と述べている。いわゆる〈韓国条項〉である<sup>(17)</sup>。韓国が米韓関係の文脈でベトナムに出兵したように、沖縄返還という日米関係の文脈で、日本は戦後初めて韓国の安全に対する関心を表明したのである。米国のアジア戦略に対する日本の貢献は、在日米軍基地の提供だけで大きかったが、日本の経済大国化と沖縄返還によって、米国はより能動的な日本の貢献を求めはじめていた。

ロジャーズ國務長官によると、〈ニクソン・ドクトリン〉は「決して米国のアジア撤退の理論的根拠ではない」とされた<sup>(18)</sup>。しかし、少なくともそれは、アジアからの米軍削減の「理論的根拠」にはなったようである。オズグッド(Robert Osgood) は、〈ニクソン

・ドクトリン〉の性格を「政治的関係を維持しながら軍事的関係を縮小すること」と要約している<sup>(19)</sup>。1971年7月には、ニクソン政権発足時に比べて32万人の米兵がアジアから削減された。その内訳は、当然ベトナムからが一番多く26万5500人、韓国から2万人、タイから1万5800人、日本から1万2000人、そしてフィリピンから9100人である<sup>(20)</sup>。「本来（ニクソン・ドクトリン）は世界の変化に対応するための政治的ドクトリンと思っていたが、大統領はこれを軍事的観点から公式化した」と、グリーン国務次官補は回想している<sup>(21)</sup>。

確かに、ベトナム戦争の泥沼化によって米国内の世論は大きく変化し、中ソ対立とともに冷戦構造にも亀裂が生じた。ベトナムからの兵力削減は不可避であった。また、ベトナム以外からの米軍の削減には、米国がベトナムから敗退するというイメージを覆うための装飾効果もあった。けれども、〈ニクソン・ドクトリン〉はアジアのどの国がどの程度通常兵力を増強すべきなのかを、具体的にはなんら示唆してはいなかった<sup>(22)</sup>。中ソ対立が深刻化したとはいえ、北朝鮮とのローカルな緊張状態を考えると、韓国からの兵力削減は、日本やフィリピンからの削減とは、その影響が自ずと異なるはずであった。

ところが、実はニクソン政権は、「韓国こそ局地防衛に局地戦力を適用するというニクソン・ドクトリンの試金石」（ロジャーズ）とみなしていたのである<sup>(23)</sup>。

(1) テト攻勢以降の戦局の推移については、Ronald H. Spector, *After Tet: The Bloodiest Year in Vietnam* (NY: Free Press, 1993)が最も詳しい。

(2) 1968年選挙における一般得票率は、ニクソンが43.4%に対してハンフリーは42.7%、第三候補のウォーレス(George Wallace)は13.5%であった。また、選挙人の獲得数では、それぞれ301、191、46であった。William A. Degregorio, *The Complete Book of U.S. Presidents: From George Washington to Bill Clinton*, 4th ed. (NY: Wings Books, 1993), p. 589. 因みに、1972年の大統領選挙については、一般得票率でニクソンが61%に対してマクガバン(George McGovern)は38%、選挙人の獲得数でもニクソン520に対してマクガバン17と、現職のニクソンの圧勝となった。Ibid., p. 591.

(3) U.S. Department of Defense, *Defense Department Report for Fiscal Years 1970-74* (DC: GPO, 1970), p. 72.

(4) U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, Report of Senator

- Mike Mansfield, *Perspective on Asia: The New U.S. Doctrine and Southeast Asia*, 91th Congress, 1st Session, September 12, 1969, pp. 1-2.
- (5) U.S. Congress, House, Committee on International Relations, Subcommittee on International Organizations, Hearings, *Investigation of Korea-American Relations*, 95th Congress, 2nd Session, part 4, March 15, 16, 21, 22; and June 20, 1978, p. 21. 以下、KI-4と略。
- (6) *PPP-Nixon*, 1969, p. 548, p. 549.
- (7) *Ibid.* ニクソン・ドクトリンに関する詳細な分析としては、以下を参照。Nam, *op.cit.*; Robert S. Litwak, *Detente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1984).
- (8) Richard M. Nixon, "U.S. Foreign Policy for the 1970s: A New New Strategy for Peace," *Bulletin*, No. 1602 (March 9, 1970), p. 294.
- (9) *Ibid.*, p. 294.
- (10) *PPP-Kennedy*, 1961, p. 1.
- (11) こうした見解については、John L. Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy* (NY: Oxford University Press, 1982) を参照。
- (12) ヘンリー・A・キッシンジャー (桃井真監修/齊藤彌三郎・小林正文・大肚人一・鈴木康雄訳) 『キッシンジャー秘録1—ワシントンの苦悩』小学館、1979年、297ページ。
- (13) 同上、291ページ。
- (14) John W. Dower, "Asia and the Nixon Doctrine: The New Face of Empire," in Virginia Brodine and Mark Selden, eds. *Open Secret: The Kissinger-Nixon Doctrine in Asia* (NY: Harper & Row, 1972), p. 132..
- (15) *Ibid.*
- (16) Nixon, *op. cit.*, p. 294. 同様に、Richard M. Nixon, "Asia After Vietnam," *Foreign Affairs*, Vol. 46 No. 1 (October 1967) も参照。
- (17) 〈韓国条項〉については、李庭植 (小此木政夫・古田博司訳) 『戦後日韓関係史』中央公論社、1989年、96-102ページ。

- (18) William P. Rogers, *United States Foreign Policy 1969-1970: A Report to the Congress* (DC: GPO, 1971), p. 37.
- (19) Robert Osgood and others, *Retreat from Empire? The First Nixon Administration* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1973), p. 9.
- (20) Rogers, *op. cit.*
- (21) U.S. Department of State, Memorandum of Conversation among Ambassador Marshall Green, Mr. Gordon Freedman, and Ms. Ruth L. Good, March 10, 1978.
- (22) Earl C. Ravenal, "The Political-Military Gap," *Foreign Policy*, No. 3 (Summer 1971).
- (23) William P. Rogers, "Self-Help and the Search for Peace," *Bulltin*, No. 1642 (December 14, 1970), p. 714.

### 3. 削減の決定と実施

ニクソン政権による第七歩兵師団の撤退は、実は必ずしも唐突なものではなかった。前述のように、1960年代初頭から、米国政府内で在韓米軍の削減は、議論されていたのである。

例えば、62年7月26日にケネディ大統領に提出された報告では、この問題に関する軍部と他の政府機関の見解の相違が示されている。軍部は韓国に対する侵略の危険は高く、60年代を通じてますますその危険は高まる、とみていた。従って、大規模な兵力の削減は侵略を誘発する可能性があるばかりか、実際に北朝鮮と中国による侵略がおこった時、核兵器の使用なしにはそれを排除できないと考えられた。また、軍部は兵力削減によって北朝鮮によるゲリラ活動が激化したり、韓国軍部が政治介入する可能性が高まることも危惧していた。他方、国務省やCIAなどの情報機関は、米国の対韓防衛コミットメントの明示だけで侵略は抑止できるとして、三分の一程度の在韓米軍の削減は侵略の危険性を高めるものではない、とみなしていた<sup>(1)</sup>。

さらに、1963年5月には、逆に軍部トップのテイラーJCS議長が、ジョンソン(U. Alexis Johnson) 国務次官代理に対して、在韓米軍の撤退を提案している。テイラー将軍は、共産陣営による韓国攻撃は核兵器によって抑止できるとし、在韓米軍を撤収してこれをアジア全域の戦略予備軍(mobile reserve)に充てるよう主張した。テイラーは、第八軍司令官の頃からの在韓米軍撤退論者であった。この背景には、ベトナム戦争の本格化に手を焼く軍部首脳への焦りが感じられる。アジアでの戦略予備軍とは、要するにいつでもベトナム戦線に投入できる部隊ということだからである。前章でみたように、韓国政府が在韓米軍のベトナム移転を恐れたのは、この意味でもっともであった。

しかし、このテイラー提案は、ジョンソン次官代理によって峻拒される。ジョンソンによれば、まず第一に、朝鮮有事に際して核兵器を使用するという公約は、大統領にとって法的、政治的にほとんど不可能であった。第二に、在韓米軍を撤退させれば、同地に依然として部隊を駐留させているトルコ、タイ(両国とも朝鮮戦争に国連軍として参戦した)も同じ措置をとることは自明であった。そして第三に、日本の根強い反核感情にてらして、このような政策は朝鮮有事の際に在日米軍基地の使用を困難にするはずであった<sup>(2)</sup>。ここでも「日本要因」が撤退の反対理由に用いられている。

同時期にNSCスタッフのコマー(Robert Kommer)が大統領に提出した報告書では、議

会からの財政的圧力に配慮して、韓国のように「戦略的利益に対してわが国の投資が過剰な」国から、他のプログラムに予算を回す必要性が、指摘されている<sup>(3)</sup>。この財政上の〈国内的拘束〉は、逆に撤退や削減の推進理由として、しばしば指摘される。国務省でも、ハリマン(Averell Harriman)極東担当次官補が、在韓米軍の撤退についての草案作りを命じていたという<sup>(4)</sup>。マクナマラ国防長官も、在韓米軍を静かに削減していく意向を固めていた<sup>(5)</sup>。しかし、こうした動きが具体化する前に、1963年11月にケネディ大統領が暗殺された。

ジョンソン政権になっても、在韓米軍の削減問題はくすぶり続ける。1966年初めに、マクナマラ長官は再び、国防省の認識する北朝鮮からの脅威に比して、在韓米軍の水準は過大である、との論を張った。また、韓国は自国防衛のためにより大きな役割を果たせるだけ成長した、と彼は考えていた。<sup>(6)</sup>

費用対効果を重視するマクナマラの下で、国防省が当時の北朝鮮の脅威をどのように認識していたのかは定かではない。韓国軍は依然として数量的には北朝鮮軍を凌いでいたものの、北は既に本格的な軍拡に乗り出していた。しかし、在韓米軍二個師団体制の固まった1960年から比べて、自国防衛のための韓国の総合国力が、かなり向上したことはまちがいない。60年の韓国のGNP成長率は1.1パーセントにとどまるが、第一次経済五ヵ年計画が実施された62年から66年にかけての平均成長率は実に7.8パーセント(66年は12.7パーセント)であった<sup>(7)</sup>。バンディ(William Bundy)極東担当国務次官補は、65年9月の演説の中で、韓国を「東アジアの平和にとって重要なパートナーであり擁護者」と呼んでいる<sup>(8)</sup>。総合国力での韓国優位と攻撃的軍事能力での北の優位という構造が、60年代を通じて明確になる。このため、韓国の総合国力の向上は、米国の財政的制約と並んで、以後常に削減論の主要な論拠として登場する。

だが、マクナマラの提案には、ボーンステール在韓米軍司令官が軍事上の観点から強く異を唱えた。削減に関して、在韓米軍当局はペンタゴン首脳より概して保守的、消極的である。また、ラスク国務長官も、政治的理由からマクナマラの削減案に反対した<sup>(9)</sup>。ベトナム戦争で苦境に立つジョンソン政権を支持するために、韓国はベトナム派兵をおこなったのであり、その代償として在韓米軍の水準を維持するのは、大統領の公約であった。この時期になると、ベトナム戦争をめぐってジョンソン大統領は国際的にも国内的にも孤立しており、韓国のベトナム派兵は軍事的にはともかく政治的には実にえがたい協力だったのである。因みに、先に触れたように、ボーンステールとラスクは、かつて38度線に米

ソ分割占領の暫定線を引いた当事者であった。

こうして、削減論は再び退けられた。この年の7月には、米韓相互防衛条約第4条を根拠に、米韓行政協定(U.S.-South Korea Status of Forces Agreement: SOFA)が締結され、在韓米軍の法的地位が明確化された。

実は、現地のポーター(William Porter)駐韓米大使とニューマン(George Newman)公使らも、在韓米軍、特に地上部隊を撤収しはじめべきだと考えていた。韓国が北朝鮮を攻撃した場合、これが〈導火線〉として機能して、米国が自動的に紛争に巻き込まれてしまうことを危惧したからである。しかし、彼らもベトナム駐留の韓国軍の役割を考えると、そのような提案は非現実的だとみなしていた<sup>(10)</sup>。韓国が見捨てられることを恐れていたとすれば、米国は多分に巻き込まれることを憂慮していたのである。他方、日米同盟では、ジュニア・パートナーたる日本は、逆に巻き込まれることをより強く危惧していた。日本の世論が〈巻き込まれ〉の危惧から後退するのは、ベトナム戦争終結の頃からである。さて、米国政府内で削減論が沈静化した頃、北朝鮮は相次いで大規模な挑発行為に出た。北朝鮮による国境侵犯などの挑発行為は、1967年の729回から68年には761回に増加した<sup>(11)</sup>。これによる死者も67年だけで131人にもものぼった(前年は35人)<sup>(12)</sup>。ある論者は、66年から事実上〈第二次朝鮮戦争〉が始まったとみなしていた<sup>(13)</sup>。また、軍事休戦委員会(Military Armistice Commission: MAC)の米国側メンバーであるウッドワード(Gilbert Woodward)少将は、68年を「1953年以来朝鮮半島が最も血塗られた年」と呼び<sup>(14)</sup>、ボーンステール将軍は翌69年に「北朝鮮の戦争準備が1953年以来最も高まっている」と警告した<sup>(15)</sup>。

なかでも、1968年1月21日におきた青瓦台襲撃事件は、衝撃的であった。31人の北朝鮮特殊部隊がソウルに潜入して、大統領官邸で朴大統領を殺害しようと企てたのである。韓国治安当局は辛うじてこの暗殺計画を阻止したが、この過程で米軍兵士2名と韓国軍兵士26人が命を落とした。この事件は、首都ソウル防衛の脆弱性を改めて浮き彫りにした。

朝鮮戦争以来最大のこの侵略行為がおこった夜、朴大統領はポーター大使を官邸に呼び、2日以内に平壤を攻撃する、と怒りをあらわにした。だが、米国はそれを支援するつもりはない、とポーターは即座に回答する。この駐韓米大使も、実は朴大統領に次いで北朝鮮特殊部隊の〈第二の標的〉であった。しかし、未遂に終わった韓国大統領暗殺計画のため、米国は〈第二次朝鮮戦争〉を開始するつもりはなかった<sup>(16)</sup>。

韓国軍の平壤攻略は実現しなかったものの、2日後には別の事件が発生した。米国の情報収集船プエブロ号(Pueblo)が北朝鮮の元山港付近で捕されて、82人の乗組員が逮捕され、1人が殺されたのである。先の青瓦台襲撃事件もこのプエブロ事件も、ベトナムでテト攻勢に手こずる米国への、意図的な挑戦であった。今回は、北東アジアに展開する米軍は直ちに警戒体制に入った。さらに、ジョンソン大統領は韓国からの事前承認をえることなく350の戦闘機を韓国に送り、空母エンタープライズ(Enterprise)を北朝鮮近海に急派した。長い交渉の末、乗組員が「謝罪文」と「自供書」を提出して釈放されたのは、同年も暮れのことであった。

当時の韓国国防相が米軍高官に洩らしたように、首都での韓国大統領暗殺未遂事件にはすこぶる冷淡に構えた米国が、〈たった一隻の小舟〉で空転動地の騒ぎに陥ったわけである<sup>(17)</sup>。米国のあまりに対照的な対応に、朴大統領も不快感をいだいた。「朴は自分とジョンソンとの間に生死の問題について認識の異なることを知った。800メートル先まで迫った北朝鮮の奇襲部隊が狙ったのは、ジョンソンではなく朴の命だった」のである<sup>(18)</sup>。

しかも、人質返還のためとはいえ、米国が板門店のMAC以外で北朝鮮と直接交渉するなど、韓国には受けきれがたいことであった。韓国の頭越しに米国との交渉を進め韓国の孤立化を図るのは、今日に至るまで北朝鮮の一貫した戦略の一つである。このため、韓国政府内部では、韓国軍に対する米軍の作戦統制権の返還要求などの強硬意見も上がったという<sup>(19)</sup>。

ポーター大使の献策により、韓国側の緊張を解くために、2月にジョンソン大統領はヴァンス(Cyrus Vance) 国防副長官を特使としてソウルに送った。のちにカーター政権の国務長官として、ヴァンスは再び在韓米軍の削減問題に深く関わることになる。ヴァンス使節団には以下の四つの目的があった。

- (1) 韓国が北朝鮮に対して単独行動をとらないという保証をとること
- (2) 朴大統領に米国の支持と米韓同盟の固い絆を再保証すること
- (3) 韓国の報復行動を抑えること
- (4) プエブロ号の乗組員解放について、米国が北朝鮮と交渉することを韓国に認めさせること<sup>(20)</sup>

崔圭夏外相との会談では、ヴァンスは三回にわたって討議を終わらせようとしたが、その度に韓国側に抑制されてついに翌朝7時まで続き、会談の席上には50杯のコーヒー



が持ち込まれたという<sup>(21)</sup>。ようやく、ヴァンスは韓国側から自制の約束をとりつけたが、ジョンソン大統領が1億ドルの対韓軍事援助を議会に追加要請することが、その代償であった。米国は韓国の暴発による〈巻き込まれ〉を、それほど恐れていたわけである。また、米国は米韓国防相会談の定例化に同意し、対ゲリラ作戦用の戦闘機やヘリコプターを韓国に提供した。

ヴァンス使節団は「同盟の団結に新たな信頼」(ヴァンス)をもたらしたが、ヴァンスは、これを機に米韓同盟関係についての包括的な研究をおこなうよう、ジョンソンに進言した。これを受けて、国務省は段階的な在韓米軍削減の可能性を含めた文書をまとめた。上述のように、これまでに在韓米軍の削減については政府内で議論されてきたが、本格的にこれが検討されたのは、1960年の二個師団体制確立以来おそらく初めてのことであった。この文書はあくまで研究であったが、「対韓政策をめぐる大統領のオプションに関して、NSCがより公式な研究グループを発足させる契機」となった<sup>(22)</sup>。しかし、このNSCの研究グループの作業が完了しない間に、ニクソン新政権が誕生したのである。

ニクソン政権における通常の政策決定では、まず極東グループのような当該の省庁間グループ(次官補級)が国家安全保障覚書(National Security Study Memorandum: NSSM)を起草し、これを上級検討グループ(閣僚級)またはNSC本会議で審議する。これが大統領によって承認されると、NSSMは国家安全保障決定覚書(National Security Decision Memorandum: NSDM)になる<sup>(23)</sup>。

政権発足直後の1969年2月に、ニクソン政権はNSSM-27を策定した。この文書は、対韓政策に関する研究を前政権から継続し、1年でそれを完成するよう求めていた。この再検討作業の監督の任にあたったのは、キッシンジャー国家安全保障担当大統領補佐官である<sup>(24)</sup>。

4月15日には、朝鮮半島に再び危機が到来した。こんどは米軍の高空電子偵察機EC-121が北朝鮮領空近くで北朝鮮軍に撃墜され、31人が死亡したのである。米国は再びエンタープライズなど39隻からなる機動部隊と航空機260機を緊急展開した。だが、ニクソン政権は示威行動以上はとらなかった。ロジャーズ国務長官は「国際問題で小国は軽はずみな行動をとれるが、大国は自制しなければならない」、と語った<sup>(25)</sup>。しかし、ニクソンによると、「ベトナム戦争を続けているかぎり、違う場所で新しい戦争を始める力がなく、また国民の支持も得られないことははっきりしていた」のである<sup>(26)</sup>。〈ベトナム戦争の教訓〉が、既に新政権を拘束していたわけである。また、相次ぐ危機は、朝鮮

半島の危険度を米国に再認識させる効果があったであろう。

一方、韓国は米国のでぬるい対応に再び失望させられた。そんな中で〈ニクソン・ドクトリン〉が発表されたことから、朴大統領はできるだけ早期にニクソン大統領と会見することを望んだ。そこで、8月21日から23日にかけて、ニクソンは朴を国賓としてサンフランシスコに招くことにした。これは両大統領の最初でそして最後の会談となる。

朴の訪米に先立って、8月初めにロジャーズ国務長官が韓国を訪問し、以下のように米国の対韓防衛コミットメントを再確認した。

今回私が訪問した理由の一つは、韓国が不安をいだく必要などまったくないことを保証するためである。米国と韓国は厳粛な条約上の義務を有しており、米国はこの地に5万人の将兵を駐留させている。韓国が心配する理由などないことは明らかだと思う<sup>(27)</sup>。

しかし、3週間後に朴がサンフランシスコを訪れた時、ニクソンの論調はこれとはかなり異なっていた。ニクソンはむしろ、韓国の将来における自助を強調したのである。

大韓民国は、北朝鮮から自国を防衛するための主要な責任を担うに十分な軍事力を有している。……韓国はアメリカ合衆国から援助を受けているが、韓国国民は自立する決意をしており、その経済も援助なしに自立できる日に向かって前進してきた<sup>(28)</sup>。

晩餐会の挨拶でも、ニクソンは以下のように繰り返している。

(今日の韓国は)自立している。韓国には自尊心がある。韓国は独立している。……韓国が自らの足で誇らしく立ち上がる時が、いまや近づいている<sup>(29)</sup>。

この首脳会談の中で、米軍の駐留問題について直接議論されることはなかった。また、ニクソン・朴共同声明でも、この問題について、「両大統領は武力攻撃に対して……相互防衛条約に基づいて対処することを再確認した」と述べるにとどまった<sup>(30)</sup>。

米軍の削減について最初に公に語ったのはむしろ朴のほうで、サンフランシスコでの会談の1カ月後に韓国軍部を前にして、「米国が韓国を離れる日に備えて、わが軍を近代化する必要がある」、と語った<sup>(31)</sup>。だが、韓国政府内には、米国が対韓防衛コミットメントを〈ニクソン・ドクトリン〉の範疇で「特殊に扱う」との希望的観測もあったという<sup>(32)</sup>。

ところが、実際には、ニクソンはすでに在韓米軍の削減を決意していたのである。首脳会談に先立って、ニクソンは朴に随伴して帰国したポーター大使に会い、削減が可能かど

うかを質している。ポーターによると、ニクソンは「削減の方向に進まざるをえないだろう」と語った。これに対して、かねてからの削減論者であったポーターは、「米国があまりにも急速に実施しないなら、削減は可能であろう」と答えた<sup>(33)</sup>。

実は、大統領はミルズ(Wilber Mills)下院議員からの圧力にさらされていたのである。ミルズはアーカンソー選出の民主党議員で、1942年以来下院に議席を有するベテランであった。しかも、彼は下院で最も独立性の高いといわれる歳入委員会(Ways and Means Committee)の委員長を務めており、〈議会の帝王〉とすら呼ばれていた。1950-70年にかけて、議会の委員長ポストの88%が事実上一党支配の地域出身の議員(民主党は南部、共和党は中西部)によって占められていた<sup>(34)</sup>。ニクソンが対峙し、ミルズが君臨した議会は、このようなシニオリティー・システムの貫徹した議会であった。

ミルズは海外に駐留する米軍を対象に支出の削減を望んでおり、特に在韓米軍に注目していた。なぜなら、第一にその費用が急増していたからである。在韓米軍の維持経費は1967年には2億800万ドルであったものが、68年には7億200万ドルに、そして69年には7億8800万ドルに達する<sup>(35)</sup>。第二に、ミルズは韓国の繊維輸出が南部の繊維産業に甚大なダメージを与えていることに憤慨していた<sup>(36)</sup>。再選のための南部戦略を重視するニクソンは、南部出身のこの大物議員の意向を無視できなかった。因みに、ミルズは日米の繊維交渉でもニクソンのライバルとして登場する<sup>(37)</sup>。

ニクソン・朴会談の2ヵ月後にソウルを訪れたホイーラー(Earl Wheeler) JCS議長は「韓国を防衛するために韓国への武器・装備の追加援助が必要なことは明らかである」と語り、在韓米軍の削減について問われると、「ベトナムでの戦争終結を含めて、ここ数年の極東情勢いかんである」と答えた(下線は引用者による)<sup>(38)</sup>。ところが、1970年1月には、ロジャーズ國務長官がテレビとのインタビューに答えて、国際情勢しだいで在韓米軍を削減する可能性を示唆した<sup>(39)</sup>。こうした米国側のメッセージは、韓国側をいたく混乱させることになる。

だが、サイミントン(Stuart Symington)議員が長を務める上院の米国の安全保障協定と対外コミットメント小委員会(Subcommittee on U.S. Security Agreements and Commitments Abroad)で、ポーター大使は2月に証言に立ち、「どのような種類の米軍をどの程度の期間維持するかについて……われわれは韓国になんのコミットメントもしていない」と明言していた<sup>(40)</sup>。さらに、このサイミントン小委員会では、韓国側のDMZ付近に米国の核兵器が配備されているという「きわめて当惑すべき情報」が明らかになった

(41)。議会の中でも〈巻き込まれ〉への危惧が強まるのである。だが、逆にペンタゴンの専門家の中には、韓国に配備された核兵器を守るためにも、在韓米軍は削減すべきではない、との意見があったという(42)。

こうした中で、2月には、先のNSC上級検討グループが大統領に報告書を提出した。この文書は三つのオプションを提示していた。在韓米軍二個師団の撤収、一個師団のみの撤収、そして数個旅団のみの残留、である(43)。すでに削減なしというオプションは排除されている。大統領は三つの中から一つを選ぶことになっていた。通常、三つのオプションが提示されれば、期待される選択は2番目のものである。ところが、ニクソンはすべてのオプションを承認してしまったのである。

驚いたNSCスタッフのコート(John Court)は、キッシンジャーの下で副補佐官を務めるヘイグ(Alexander Haig)大佐のもとに走った。「信じられるか。見てみたまえ、大統領は全部を承認してしまったんだ」。だが、ヘイグの回答もコートを一驚させるものであった。「それなら、われわれが勧告したとおり一個師団を撤収しよう」――大佐はこう答えたのである(44)。もしこの時、二個師団の削減が決定されておれば、カーターの撤退計画に7年先立って、米地上軍は韓国を離れていたことになる。

ニクソンは削減という具体的な〈行動〉を望んでいたのであり、削減の規模はさして問題ではなかったわけである。ヘイグはキッシンジャー側近として、大統領の意向を知悉していたのであろう。因みに、ニクソンもキッシンジャーも、その回想録の中でこの決定について一切言及していない。キッシンジャーに至っては、サンフランシスコでのニクソン・朴会談で、自分がどのセッションに立ち会ったか、在韓米軍削減問題が話し合われたかどうかすら、1978年の議会証言の際に思い出せなかった(45)。政権首脳にとって、この決定の詳細が優先順位の低い問題であったことがうかがえよう。

決定が政権内でこのように下されたとしても、いま一つの課題が残っていた。韓国との交渉である。表面上は韓国との協議のもとで決定に至ったことにしなければ、他の同盟国や国内から政治的反発を招く可能性があったからである。

3月20日に先の決定に基づいてNSDM-48が策定された。

この文書は以下のような行動を勧告していた(46)。

- (1) この削減決定を朴大統領に通告し、その時期と条件について韓国側と協議するが、この決定が朴大統領のイニシアティブによってなされたことにする。
- (2) 米国政府が議会で韓国軍の近代化計画を上程する。この中には、71-75会計

年度にわたる年平均2億ドルの軍事援助、1年から1年半以上の間の5000万ドルの経済援助、韓国軍がベトナムから撤収するまでは残りの在韓米軍は撤収しないという保証、が含まれる。

(3) 国務・国防両省がこの援助計画について議会と協議することと、国防省に対してこの削減の実施と残りの米軍のDMZ周辺からの後方移転について研究・計画することを命じる。

(4) 在韓米軍に関する長期的計画を立てる。

もともとの計画では、DMZ周辺にある第二歩兵師団が撤退することになっていたが、実際には第七歩兵師団が撤収・解体され、第二師団はDMZの後方に移動することになった。

3月26日にポーター大使はこの〈不幸なニュース〉を朴大統領に通達した。いうまでもなく、朴は激怒した。「私は在韓米軍の削減など認めない。米国政府にはそのような権利はない」、と彼は叫んだ。ポーター大使の答えは、「貴国と米国は友好国ではありますが、米国は他国に米軍の管理を委ねるつもりはありません。合衆国大統領が米軍の最高司令官であり、今後もこれに変わりはありません」というにべもないものであった<sup>(47)</sup>。朴にとってこれは裏切りであるのみか、翌年に予定されている大統領選挙で自身の立場を弱める材料であった。

数日後、ポーターは丁一権首相に呼び出された。首相は削減の実施を翌年の大統領選挙後まで延ばすよう要請したが、ポーターはこれを拒否した。そこで、丁首相は芝居がかった脅迫を始めた。「もし第七歩兵師団が撤退するというのなら、私は滑走路に横たわって飛行機の離陸を阻止してみせる」。だが、ポーターは依然として冷淡であった。「お望みならそうなさればいい。しかし、飛行機が閣下を押しつぶす前に写真を一枚とらせていただきたい」<sup>(48)</sup>。およそ同盟国の首相と大使の会話とは思えない殺伐さである。

ワシントンでは、議会の圧力がさらに高まっていた。4月9日には、タイディングス(Joseph Tydings)上院議員が、年間2億5000万ドルの国防予算を節約し〈ニクソン・ドクトリン〉の実を示すために、在韓米軍一個師団の削減を「強く求めた」<sup>(49)</sup>。彼によれば、在韓米軍の機能が抑止である以上、有事に米国が介入することの物理的保証――〈導火線〉効果――としては、それがソウル以北にある限り、二個師団と一個師団では(例え一個旅団でも)大きく変わるところはなかった。ただし、在韓米軍の機能は中国に対しては抑止だが、北朝鮮の単独侵攻に対しては韓国防衛であった。一個師団ではこの防

衛機能は大幅に低下しよう。

こうした中で、韓国からの了解をとりつける作業は難航したが、7月には、ついにロジャーズ国務長官が在韓米軍の削減計画を正式に発表した。米国が正式発表に踏み切ったのは、第一に朴政権の態度が非妥協的であったことと、第二に近く予定されている米韓国防相会議までに既成事実を作り上げるためであった<sup>(50)</sup>。同月28日に国務省からソウルと東京の米国大使館に発せられた公電は、以下のように述べている。

在韓米軍削減の決定は、韓国政府と韓国経済の強さに対するわれわれの信頼の証である。近年の韓国には実質的に進歩してきており、韓国は自国の防衛について、より大きな責任をとれるし、とるべきである、とわれわれは信じる。

1971年5月の選挙での朴大統領への有害な影響や、1950年の経験が繰り返されるかもしれないという恐怖など、様々な理由から、韓国政府は削減に抵抗している。韓国のいなく恐怖は誇張されている、とわれわれは信じる。1970年の韓国は、軍事的にも経済的にも、1950年よりもはるかに進歩しており、こうした比較は誤ったものである。この決定は確固たるものであり、予定通り削減を進める、とわれわれは韓国に説明してきた<sup>(51)</sup>。

ワシントンは、韓国の近代化を理由に〈朝鮮戦争の教訓〉を明確に否定し、削減への強い意志を示している。

韓国の丁首相は、もし計画が実施されるなら総辞職する、と再びポーター大使を脅迫した<sup>(52)</sup>。また、金東祚駐米韓国大使も、「米軍が撤収するなら、ベトナム派遣の韓国軍についても再考が必要になるかもしれない」と、警告した<sup>(53)</sup>。在韓米軍司令官を務めたビーチ(Dwight Beach)将軍は、韓国側は「韓国の許可なく米軍は撤収されない」と信じていた、と回想している<sup>(54)</sup>。だが、米国が約束したのは「友好国にふさわしい自然な協議」(ポーター)であって、「許可」ではなかった<sup>(55)</sup>。しかも、ニクソン政権にとって、この「友好国にふさわしい自然な協議」は、事前の通告を意味したにすぎない。

この公式発表の直後の7月21、22の両日に、ホノルルで米韓国防相会議が開かれた。米国側からはパッカード(David Packard)国防副長官が、そして韓国側からは丁来国防大臣が出席した。この会談はヴァンス使節団が同意し、1968年から定例化されたものである。

国務省朝鮮課長のラナード(Ronald Ranard)によれば、今回の会議はこれまでの中で最も困難なものであった<sup>(56)</sup>。韓国側は削減計画を白紙に戻すよう要求したが、米国側はこ

れを拒否した。交渉が難航すると、丁国防相は、使命を達成できずに自殺した外交使節の悲劇を朝鮮史の中から引用するありさまであった<sup>(57)</sup>。

この会議では以下の点について同意に達した。

- (1) 韓国軍を近代化するために、米国は適当なレベルの軍事援助を継続する。
- (2) 韓国の軍需産業を育成する必要がある、そのために両国は引き続き協議する。
- (3) 米国はある種の航空機を韓国内の基地に移転し、またS-2型の海上偵察機を近い将来に韓国に供与する。
- (4) 韓国が外部からの武力攻撃にさらされた場合の「可急的かつ効果的な」(immediate and effective)援助を、米国は再確認する<sup>(58)</sup>。

しかし、結局、この共同声明でも削減問題については一切言及されず、記者会見でフリードハイム(Jerry Friedheim) 国防次官補代理が、この問題は引き続き交渉の対象であると述べるにとどまった<sup>(59)</sup>。

ホノルル会議の1週間前に、韓国国会は、「北朝鮮による武力攻撃に対する抑止と防衛能力を弱める」ので「いかなる理由の下でも」在韓米軍の削減は受け入れられない、との決議を満場一致で採択していた<sup>(60)</sup>。けれども、ホノルル会議を通じて、韓国側は削減に関する米国の強い決意を認識し、一方、米国側は韓国の危機意識を緩和する措置が必要だと痛感した。「韓国は米韓相互防衛条約にほとんど全面的に依存しており、米国の在韓米軍削減計画の当初の動向から、米国がこの条約を最終的に破棄する前兆であると憂慮している」と、在ソウル米国大使館は本省に打電している<sup>(61)</sup>。従って、のちにグリーン國務次官補が議会で証言したように、交渉の焦点は削減の是非ではなく、削減にともなう韓国軍近代化などの補償措置に絞られていった<sup>(62)</sup>。

ところが、米国議会の動向は予断を許さなかった。ニクソンが1969年5月に送った対外援助計画は史上最低の額であったが、議会はこの審議すら会計年度も半ば過ぎた12月までおこなおうとしなかった。上院が台湾・韓国への軍事援助に反対したため、議会で妥協が成立したのは翌70年1月であった<sup>(63)</sup>。ニクソン政権は韓国軍近代化のために1億5000万ドルの追加援助を議会に求めたが、議会がこれを承認する目処はまったく立たなかった。

そこで、ニクソン政権は、事態の打開を図るために大物のソウル派遣を決定した。アグニュー(Spiro Agnew) 副大統領である。ポーター大使と韓国政府との交渉には進展がみられなかったし、先のホノルル会議ではパッカー副長官の対応に韓国側が強い不満を洩ら

していたからである。タカ派として知られるこの副大統領は、米国が韓国を見捨てるつもりはないことを説得するには、恰好の人物であった<sup>(64)</sup>。

アグニューは8月24日から26日にかけてソウルを訪れた。だが、彼の訪韓は予期に反して失敗に終わる。まず、丁首相はアグニューがソウルに到着した当日の朝に、野党を排除した国会に彼を招いて、北朝鮮の脅威を強調した記録映画の鑑賞を迫った。さらに、朴大統領とアグニューとの会談は予定の1時間を大幅に越え、実に一切の休憩なしに6時間に及んだ。この間、アグニューはトイレに立つことさえできなかった。同席したダン(John Dunn) 将軍は、この会談での朴の態度を「野蛮でまったく攻撃的」であり「国家元首の振る舞いとしてはみたこともないもの」と、回想している<sup>(65)</sup>。かつてのヴァンス使節団の悪夢の再来であった。

アグニューは米国の三権分立の政治システムを説き、ニクソン大統領は1億5000万ドルの対韓追加援助の獲得に全力をあげているが、予算は議会の権限に属するので行政府としては確約できないと主張した。これに対して朴はあくまでニクソン政権による確約を求めて「大統領にこう伝えよ」と指図を繰り返し、話し合いはまったくの平行線をたどった<sup>(66)</sup>。因みに、この時アグニューが議会の権限を強調したことが、のちのコリアゲート事件(Koreagate)――韓国政府が米国議会に大規模な収賄工作をおこなった事件――の伏線をなしている。

この日の会談終了後、アグニューは宿舎から大統領に、「韓国側は意外に強硬である。どう対処すべきか」と請訓した。これに対する訓令は、「いっさいの言質を与えることなく、すべてをつづく軍実務者会談協議事項に回すべし」というものであったという<sup>(67)</sup>。

アグニューは帰国に先立って、いずれにせよ5年以内に在韓米地上軍はすべて撤収される、という不用意な発言をした<sup>(68)</sup>。米国政府はこのような決定をまだ下してはいなかったが、捨て台詞に近いこのアグニュー発言は、韓国側の対米不信に拍車をかける結果となった。しかも、韓国側が喫驚したことには、アグニューの帰国の3日後には、すでに1万人程度の米軍が韓国から撤収していたのである。

これはあまりに乱暴なやり方であった。そこで、國務省は、さらなる削減の実施はあくまで慎重におこなうように望んだ。ジョンソン國務次官代理は、8月28日にパッカー国防副長官に宛てた書簡で、「第一段階の削減の影響が落ちつき、近代化計画が日韓両国で軍事的にも心理的にも確固たるものになるよう配慮することが肝要である」(下線は引用者による)と、述べている<sup>(69)</sup>。ここでも、韓国と並んで日本への影響が指摘されてい



る。アジアからの全体的な米軍削減の流れの中で、〈日本要因〉は、大統領と議会が望んだ在韓米軍の削減を阻止はできなかった。だが、少なくとも国務省は、これを削減の実施にあたって慎重を期すための論拠とした。国務省の苦しい立場と、〈日本要因〉の影響の後退が、看取できよう。因みに、ジョンソンは、その後駐日大使も務める日本専門家である。

1970年の末頃には、韓国側の反対もかなり沈静化した。米国議会がM-16ライフルの工場を韓国内に建設するための予算を承認したからである<sup>(70)</sup>。このM-16ライフル工場の導入は、韓国の長年の念願であった。70-71年時点での韓国の地上軍は56万人と北朝鮮の38万9000人を大幅に凌駕していたが、その主要装備は戦車では朝鮮戦争時のM-48パットンであり、銃器では実に第二次世界大戦時のM-1ライフルだったのである〔表1〕。

また、ニクソン政権は、懸案の1億5000万ドルの対韓追加援助の承認を、議会に執拗に働きかけた。11月18日には、ニクソンが議会にメッセージを送り、次のように述べた。

ニクソン・ドクトリンが求めている変更、つまり、われわれが第一義的責任を担うのではなく、われわれの友好国が自らその責任を担えるようにすることは、容易ではない。……追加援助は韓国の防衛力を近代化するための、そして米国がその直接的コミットメントを減少させるのにもない、韓国が外部からの脅威に効果的に対応できるようにするための5カ年計画の一部として、今年必要とされるものである。これらの資金は、必要な装備をしかるべき時期に提供できるようにするために、今求められている。私は韓国防衛の近代化のために1億5000万ドルを供与するよう、議会に要請するものである<sup>(71)</sup>。

同じ月にレアード国防長官も、議会に対して以下のように要請している。

確かにこの金額は相当なものではあるが、米軍を撤収することによる節約で十分に補えることを、私は確約できる。米軍の撤退と戦闘体制の解除による節約分から、漸増的な韓国近代化の費用を引いても、5年間でおおよそ4億5000万ドルになるのである。この提案は、単に経済的なだけでなく、より重要なことに、海外における米軍のプレゼンスを縮小するというニクソン・ドクトリンの目標に向けての大きな進歩なのである<sup>(72)</sup>。

12月10日には、ロジャーズ国務長官も、「これは通常の対外援助要請ではな」く、

「緊急の要請」である、と上院外交委員会で訴えた<sup>(73)</sup>。政府首脳によるこうした一連の強い要請によって、この追加援助案は議会で可決された。

これを受けて、1971年2月6日の米韓共同声明では、両国は「韓国軍の近代化計画と在韓米軍削減のための調整に関する話し合い」を終了した、と発表された<sup>(74)</sup>。3月27日、第七歩兵師団は韓国からの撤退を完了した。あとに残った米陸軍の主力は、第二歩兵師団と第三八防空砲兵旅団、そして第四ミサイル・コマンドであった。同月中に第二歩兵師団が後方に移転したので、朝鮮戦争の休戦以来、DMZは初めて韓国軍によって直接防衛されることになる。

だが、この削減ののちにも、米国政府内部で削減論はくすぶり続ける。例えば、在ソウル米大使館のアンダーヒル(Francis Underhill) 公使はワシントンに覚書を送り、韓国からの全面撤退を提案していた。また、ポーターの後任であるハビブ(Philip Habib)大使も、より一層の削減を進言していた。1971年8月には、レアード国防長官も、残る第二歩兵師団と一個旅団を74年末までに撤収するための計画に着手するよう命じた<sup>(75)</sup>。実際、74年5月29日付のNSDM-251では、「半島の安全保障環境が安定するにつれて、米軍を削減し、最終的には撤退するという上海タイプのコミュニケの見返りとして、少なくとも短期的には、米軍の韓国駐留の継続を相手側に暗黙のうちに認めさせること」が検討されており、ニクソン政権末期に、長期的には在韓米軍の撤退が考慮されていたことが、確認できる<sup>(76)</sup>。また、国際戦略問題研究所(International Institute for Strategic Studies: IISS)の報告書の中で、米國務省のアブラモビッツ(Morton Abramowitz)も在韓米軍の全撤退や一個旅団のみの残留の可能性を示唆していた<sup>(77)</sup>。

上述のアンダーヒルやハビブは、カーター政権で在韓米軍撤退の推進派として再び登場するが、アブラモビッツはこれに反対する役回りを演じることになる。こうした〈役者〉の顔ぶれという点でも、ニクソン政権による第七歩兵師団の削減は、カーター政権にとって、いわば〈リハーサル〉の役割を果たしたのである。

しかし、カーター政権による〈本番〉が上演された時、その舞台背景(国際環境)も観客の好み(国内環境)も、少なからず変化していた。

〔表1〕南北朝鮮の軍事力比較

	韓国	北朝鮮
〈陸軍〉		
兵力	56万人	38万9000人
戦車	450 (M-4, M-48)	750 (T-34, T-54)
軽戦車	50 (M-24)	100 (PT-76)
装甲人員輸送車	1000 (M-8)	950
大砲	2000	8200
〈空軍〉		
兵力	2万4500人	3万人
F-4爆撃機	18	IL-28爆撃機 70
F-86戦闘機	110	MIG-15/17
F-5戦闘機	77	戦闘機 380
F-86D迎撃機	20	MIG-21 100
RF-86偵察機	10	MIG-19 5
輸送機	35	40
練習機		70
ヘリコプター	不明	20
〈海軍〉		
兵力	1万6750人	1万1000人
駆逐艦	3	潜水艦 3
その他の艦艇	73	92

出所) IISS, *The Military Balance 1970-71*, pp. 47-48

- (1) "Memorandum for the President: Korean and U.S. Force Levels in Korea, and Military and Economic Aid Programs, FY 1963-68," July 26, 1962, National Security File (NSF) 127, the John F. Kennedy Presidential Library. また、軍部の認識の詳細については、FRUS, 1961-1963, Vol. 22, pp. 554-555 を参照。
- (2) A Letter from Johnson to Taylor, May 28, 1963, NSF 127, the John F. Kennedy Presidential Library. この史料についての紹介は、『朝日新聞』1996年3月10日、を参照。
- (3) FRUS, 1961-1963, Vol. 22, p. 647.
- (4) Bruce Cumings, *Korea's Place in the Sun: A Modern History* (NY: W. W. Norton, 1997), p. 365.
- (5) FRUS, 1961-1963, Vol. 22, p. 648-649.
- (6) U.S. Congress, House, Committee on International Relations, Subcommittee on International Organization, Report, *Investigation of Korea-American Relations*, 95th Congress, 2nd Session (DC: GPO, 1978), p. 61. 以下、KI-Report と略。
- (7) Ki-Hoo Kim, "The Development of Contemporary U.S.-ROK Economic Relations," in Kwak, Chay, Cho, and McCune, *op. cit.*, p. 331.
- (8) *Bulletin*, No. 1372 (October 11, 1965), p. 596.
- (9) KI-Report, pp. 61-62.
- (10) *Ibid.*, p. 61.
- (11) U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asia and Pacific Affairs, *American-Korean Relations*, 92nd Congress, 1st Session, 1971 (DC: GPO, 1971), p. 11.
- (12) KI-Report, p. 54.
- (13) Wayne A. Kirkbride, *North Korea's Undeclared War; 1953-* (Elizabeth, NJ: Hollym International Corp, 1994), pp. 24-25 からの引用。
- (14) Emerson Chapin, "Success Story in South Korea," *Foreign Affairs*, Vol. 47 (April 1969), p. 566.
- (15) Charles H. Bonesteel, "US-South Korea Partnership Holds a Truculent North at Bay," *Army*, Vol. 19 (October 1969), p. 61.
- (16) KI-Report, p. 55.

- (17) *Ibid.*, p. 56.
- (18) Robert Boettcher with Gorden L. Freedman, *Gifts of Deceit: Sun Myung Moon, Tongsun Park, and the Korean Scandal* (NY: Holt, Rinehart and Winston, 1980), p. 82.
- (19) 倉田秀也「朴正熙政権期韓国の『自立』と正統性問題——『善意の競争』提案と『国民総和』概念」岡部達味編『アジア政治の未来と日本』勁草書房、1995年、86ページ、から再引用。
- (20) *KI-Report*, p. 57.
- (21) 林建彦『北朝鮮と南朝鮮——38度線の100年』増補新版、サイマル出版会、1986年、218ページ。
- (22) *Ibid.*, p. 62.
- (23) Alexander L. George, *Presidential Decision Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder, CO: Westview Press, 1980), pp. 155-157.
- (24) *KI-Report*, p. 62.
- (25) *Korea Herald*, April 18, 1969.
- (26) リチャード・ニクソン（松尾文夫・斉田一路訳）『ニクソン回顧録①栄光の日々』小学館、1978年、79ページ。
- (27) *New York Times*, August 2, 1969.
- (28) *PPP-Nixon* (1969), p. 676.
- (29) *Ibid.*, p. 678.
- (30) *Ibid.*, pp. 681-682.
- (31) Jung Ha Lee, "The Impact of the Nixon Doctrine on South Korea: A Critical Analysis of U. S. -South Korean Relations, 1969-1976" (Ph. D. dissertation, Catholic University of America, 1980), p. 139 からの引用。
- (32) 倉田、前掲。
- (33) *KI-Report*, pp. 60-61.
- (34) 宇佐美滋『揺れるアメリカ外交——超大国の政策決定プロセスとジレンマ』バベル・プレス、1990年、333-334ページ。
- (35) *U.S. Security Agreements*, p. 1742.

- (36) Boettcher, *op. cit.*, p. 88.
- (37) この点については、I・M・デスラー・佐藤英夫、福井治弘『日米繊維紛争』日本経済新聞社、1982年、を参照。
- (38) *New York Times*, October 5, 1969.
- (39) Paik Seunggi, "United States-South Korean National Security Relationship: 1945-1972" (Ph.D. dissertation, Southern Illinois University, 1973), p. 99.
- (40) *U.S. Security Agreements*, p. 1705.
- (41) *New York Times*, March 2, 1970.
- (42) *Washington Post*, March 5, 1970.
- (43) *KI-Report*, p. 62.
- (44) Boettcher, *op. cit.*, p. 89.
- (45) *KI-4*, p. 240.
- (46) *KI-Report*, p. 62.
- (47) *Ibid.*, p. 63.
- (48) Boettcher, *op. cit.*, p. 91.
- (49) *New York Times*, July 14, 1970.
- (50) *KI-Report*, p. 65.
- (51) *KI-4*, p. 507.
- (52) *New York Times*, April 10, 1970.
- (53) *KI-4*, p. 504.
- (54) Larsen and Collins, *op. cit.*, p. 125.
- (55) *U.S. Security Agreements*, p. 1558.
- (56) *KI-Report*, p. 66
- (57) Boettcher, *op. cit.*, p. 94.
- (58) Paik, *op. cit.*, pp. 104-105.
- (59) *New York Times*, July 24, 1970.
- (60) "Korea: Leave Us the Tools," *The Economist*, July 25, 1970, p. 29.
- (61) *KI-4*, p. 505.
- (62) *KI-4*, p. 22.
- (63) *PPP-Nixon* (1969), p. 417.

- (64) *KI-Report*, p. 66.
- (65) *KI-4*, pp. 48-50.
- (66) *KI-Report*, p. 67.
- (67) 『読売新聞』1970年8月27日。
- (68) *KI-Report*, p. 67.
- (69) *Ibid.*, p. 69.
- (70) *Ibid.*, p. 68.
- (71) *Bulletin*, No. 1641 (December 7, 1970), p. 688.
- (72) *Ibid.*, No. 1643 (December 21, 1970), p. 755.
- (73) *Ibid.*, No. 1645 (January 4, 1971), p. 19.
- (74) *Ibid.*, No. 1653 (March 1, 1971), p. 263.
- (75) Hayes, *op. cit.*, p. 55.
- (76) National Security Decision Memorandum 251, from Henry Kissinger to Secretary of Defense, Deputy Secretary of State, Director, Arms Control and Disarmament Agency, subject: Termination of the UN Command in Korea, march 29, 1974.  
情報公開法による公開。国家安全保障文書館(National Security Archive)の提供による。  
同文書館のワンプラー(Robert Wampler)博士の協力に感謝したい。
- (77) Morton Abramowitz, "Moving the Glacier: The Two Koreas and the Powers," *Adelphi Papers*, No. 80 (August 1971).

#### 4. 考察

ニクソン政権による第七歩兵師団撤収政策は、政府内で政治化することなく決定され、韓国の抵抗や、対韓追加支援をめぐる議会の消極姿勢を乗り越えて、当初の決定通り実施された。

まず、この政策を導いた主要な要因を検討してみよう。

第一は、ベトナム戦争による米国の国力の衰退と厭戦感情の全国的な拡大である。海外駐留の米軍一人当たりの年間維持費は、1万5千ドルから2万5千ドルとされた。しかも、米国は100億ドルの赤字をかかえていた。ニクソン政権は、国力の衰退と国内世論に同時に対処すべく、国防予算の54%を占める人件費、とりわけ海外駐留経費に目をつけた。

このため、韓国のような〈状況的利益〉の対象にまで、従来通りの高いコミットメントを維持し続ける能力と意志の双方が、後退したのである。南柱洪によれば、「封じ込めの手段と目的に関する国内的なコンセンサスが、将来の効果的な外交政策にとって不可欠であることを、ベトナム〔の経験〕は証明することになった」<sup>(1)</sup>。冒頭で触れたコミットメントと能力の「十分な余剰」の問題である。

第二は、中ソ対立と米ソ・デタントによるグローバルな戦略環境の変化である。既述のように、これによって、米国は〈ドミノ理論〉から大幅に解放され、コミットメントの維持を必要とする重要な要因が減退した。

そして第三は、韓国の経済的成長である。朴政権の開発独裁の下で、韓国は〈漢江の奇跡〉と呼ばれる急速な近代化を実現しつつあった<sup>(2)</sup>。特に、ベトナム戦争で韓国は大いに潤った。1964年に初めて1億ドルを越えた輸出額は、69年には6億ドルになった。また、66-70年のGNP平均成長率は12%であり、71年の一人当たり国民所得はベトナム戦争以前の二倍に達した。この年の末までに、韓国はベトナム戦争で80億ドルの収益を上げたが、これは日本にとっての朝鮮特需に匹敵するという<sup>(3)</sup>。この韓国の国力の増大という要因は、これ以後も常に削減論の有力な論拠として登場する（ただし、在韓米軍が韓国に落とす金額は年間2億5千万ドルとされたから、この先細りは韓国経済にも痛手ではあった）。

以上の要因の他にも、次のような二次的要因が指摘できよう。

まず、先述のように、韓国を含むアジア全域からの米軍削減には、ベトナムからの敗退を相対化させる効果が見込まれていた。また、韓国からの兵力削減は、米中関係正常化に向けてのシグナルともなるはずであった。そもそも、米軍が韓国に駐留しているのは朝鮮戦争の結果であり、この朝鮮戦争は米中対決の原型を形成していた。在韓米軍2万人の撤収と対中国ピンポン外交はほぼ同時期であり、これは決して偶然ではない。

さらに、経済面における日本のより大きな責任分担への期待があった。日本は1965年に韓国との国交正常化をようやく実現していた。69年には日本の政府開発援助(Official Development Aid: ODA)はGNPの約0.75%、総額12億ドルに達している(佐藤首相が韓国の安全への日本の関心を表明したのも、この年である)。グリーン国務次官補の言うように、〈ニクソン・ドクトリン〉には、こうした「経済・政治的責任分担」という意味合いがあった<sup>(4)</sup>。米国の対韓防衛政策において、〈日本要因〉は、従来とは異なった方向に機能しはじめていた。



加えて、ベトナム戦争に精鋭の二個師団を派遣したことで、韓国軍の練度が向上したことも重要である。「とりわけ、ベトナムで50種類以上の近代兵器を扱ったことで、韓国軍の能力は向上した」と、ある研究者は指摘している<sup>(5)</sup>。

そして最後に、ニクソン大統領自身の強い意志である。ムーア(Thomas Moorer) JCS議長は、在韓米軍削減政策の最たる理由を〈ニクソン・ドクトリン〉を実行するという「大統領の欲求」とみている<sup>(6)</sup>。当時のハビブ駐韓米大使も、「大韓民国は、われわれがニクソン・ドクトリンについて語る時の、まさにその好例である」と、後年語っている<sup>(7)</sup>。

とはいえ、ニクソン政権の在韓米軍削減政策に異論がなかったわけではない。ウィリアムズ大学のグリーン(Fred Greene)は、反論を以下の三点に要約している<sup>(8)</sup>。第一は、これによって米国のアジア離れ、前方展開の放棄を敵・味方の双方に印象づけることである。第二は、米軍が一度撤収すれば軍事的危機の際にも戻ってこれなくなる、と韓国が危惧していたことである。そして第三は、中国と北朝鮮が関係改善に動いていた事実である。文化大革命の最盛期に両国関係は悪化し、1967年には中国の壁新聞は公然と金日成批判を展開した。しかし、70年には高官の相互訪問が再開し、関係は大きく改善された。これによって、平壤はモスクワだけではなく北京からも軍事援助が期待できるようになる。中ソ対立は〈ドミノ理論〉を無効にしたが、中ソ両国が北朝鮮への影響力強化のために援助合戦に乗り出す側面は否定できなかった。

また、これも既述のように、ペンタゴンの中には、米軍を削減すれば、韓国に配備されている核兵器を有事の際に守りきれなくなるという消極論も存在した。しかし、西太平洋における米海軍の核戦力の質的・量的向上を考えれば、韓国配備の戦術核兵器の維持は死活的な問題ではなかった。現に、この時期に、米国は沖縄からの核兵器撤去に同意している。これは、多分に軍部の組織的利害に基づく議論であろう。

さて、このような反対論もある中で、米国の対韓防衛コミットメントをめぐるジレンマは、なぜ顕在化しなかったのであろうか。

まず、二つの〈歴史の教訓〉の間のジレンマについてである。テト攻勢以来のベトナム戦争の深刻化が、ニクソン政権のこの削減政策の主要な理由であったことは、既にみた通りである。換言すれば、この当時、ベトナム戦争は相対的な〈歴史の教訓〉というよりも、現に進行中の絶対的な〈現実〉であった。上院民主党のマンズフィールド(Mike Mansfield)院内総務などは、NATO駐留米軍すら30万人から15万人に半減するよう主張

していた（実際には、5万人の削減となる）。

まして、米国がベトナム戦争で足をとられたアジアでは、米軍の大規模削減は不可避であった。米軍の削減は日本を含むアジア全域に及ぶ。「われわれは一つの教訓を学んだ。アジア大陸でのいかなる主要な戦争でも再び戦う意志はなく、そこに米軍を派遣するつもりもない」というロジャーズ国務長官の発言は、当時の〈巻き込まれ〉への過剰なまでの恐怖を直截に伝えている<sup>(9)</sup>。先に引用した国務省から在ソウル、在東京大使館への公電も、韓国の近代化を直接の理由として、1950年と1970年の歴史的比較を、明確に否定していた。しかも、〈朝鮮戦争の教訓〉がベトナム介入を招いたという反省がある上、中ソ一枚岩というこの教訓の一角も既に崩れている。

つまり、この時期には、朝鮮戦争とベトナム戦争の二つの〈歴史の教訓〉は、ジレンマを招来するような拮抗関係にはなく、後者が前者を圧倒していたのである。それは、全面軍事介入でなければ決して介入すべきではないという〈二度と繰り返すな〉主義の声が、頂点に達した時期でもあった。

しかし、こうした歴史的潮流の中でも、朝鮮半島での南北対立は続いている。既に救いようのない南ベトナムや、特定の脅威にさらされていない日本と、韓国では事情が異なる。何故グローバル／ローカルな戦略的利益の間のジレンマは本格化しなかったのか。

中ソ対立や米ソ・デタント、それに日本の地域的役割への期待など、グローバルな戦略環境の好転については、既に述べたとおりである。一方、朝鮮半島におけるローカルな戦略環境には、それほど劇的な変化はみられなかった。確かに、南北の陸軍力は、韓国56万人に対して北朝鮮38万9000人と、単純には韓国の優勢であった。また、北朝鮮による挑発・破壊活動も、68年の761回をピークにして、69年7月末までには134回、そして70年には106回と激減していた<sup>(10)</sup>。

だが、事態をよりつぶさに考察すると、異なった様相が浮かび上がってくる。韓国軍の主要装備が朝鮮戦争時代の旧型戦車450両と航空機235機に対して、北朝鮮は戦車700台と航空機620機と優勢であった。「北朝鮮陸軍の能力は巨大である。しかし、私が最も憂慮するのは北朝鮮空軍である。というのも、北朝鮮空軍はイスラエル・タイプ  
の低レベルの先制奇襲攻撃をおこなう能力を有しているからである」と、マイケリス(John Michaelis)在韓米軍司令官は議会で証言している<sup>(11)</sup>。しかも、67年に始まった北朝鮮の5カ年計画では、軍事支出は政府予算のほぼ30%に達していた<sup>(12)</sup>。その結果、69-70年の防衛費をみても、韓国の2億9000万ドルに対して北朝鮮は約7億ドル

と、大幅に上回っていた。また、北朝鮮は69年頃から空軍基地を前線に移動し、開城の南に「Y陣地」と呼ばれる長距離砲とミサイルの地下砲床を多数構築するなどして、速戦即決態勢に臨んでいた。ハーバード大学のコーエン(Jerome Cohen)のように、この削減政策に基本的に賛成する者でも、北京に働きかけて、米軍の削減に応じて北朝鮮にも兵力削減を求めている(13)。

ある韓国政府高官の嘆きは象徴的である。

われわれに関するかぎり、国際情勢は20年前とまったく同じである。……われわれは地理的な事実を変えることはできない。……アジア大陸には中共とソ連という二つの巨大な共産主義国家があり、われわれと敵対している。こうした地理的現実にもかかわらず、われわれが生存できる唯一の理由は、米国がわれわれの支持者であり同盟だからである。……(ニクソン・ドクトリンは)聞こえこそよいが、韓国に関するこの現実を把握していなかった(14)。

しかし、グローバル/ローカルな戦略的利益の間のジレンマも、ニクソン政権による削減決定に際して、さして顕在化することはなかった。第一に、やはり、グローバルな戦略環境の変化が劇的だったからである。とりわけ、中ソ対立とそれに続く米中和解の兆しは、米中対立という朝鮮戦争以来のアジア冷戦の枠組みに、根本から修正を迫るものであった。長期的にみれば、この削減は、朝鮮戦争後の〈平常への復帰〉に次いで、米中対立の終息による第二の〈平常への復帰〉であったといってよい。中国に支援された北朝鮮の侵攻の場合には、韓国軍による対処は不可能であった。だが、中国は北を抑制できないまでも、その侵略計画を積極的に支援する見込みは低かった。

第二に、この時期、米国はベトナム戦争に忙殺されており、のちにも述べるように、朝鮮半島(北朝鮮)の軍事情勢分析に十分な予算と人員を割くことができなかった。つまり、ローカルな戦略環境については十分な情報を欠き、また多分に無関心だったわけである。このため、グローバルな戦略環境好転の意義が、ローカルな戦略環境への考慮を圧倒した上、総合国力では韓国優位だが攻撃的軍事能力では北朝鮮優位という、ローカルな戦略環境のねじれも深刻化しなかった。朝鮮半島をめぐる戦略環境の〈二つの二重性〉は隠蔽されたのである。北朝鮮の空軍力に加えて、おそらく既に始まっていたであろう地上軍・戦車増強の動きが、もしこの時期に察知されておれば、在韓米軍削減への慎重論は強まったであろう。

幸い、ニクソン政権による削減計画は、在韓米軍の抑止機能まで放棄したわけではなか

った。たとえその韓国防衛機能が低下しても、在韓米軍の〈導火線〉としての役割に、本質的な変化はなかった。第二歩兵師団は依然として首都ソウルの北方に駐留していたのである。「米軍が5万5000人いる時よりも、3万人の時のほうが、北朝鮮による攻撃の可能性が高いと言えるであろうか」というタイディングス上院議員の問いは、こうした認識を端的に反映している<sup>(15)</sup>。さらに、軍事技術の進歩により有事即応体制が高まれば、アブラモビッツの言うところの〈遠隔地からの抑止〉(remote deterrence)も可能であった<sup>(16)</sup>。

ただし、ニクソンはそこまで考え抜いてこの削減計画を打ち出したわけではなく、政権内ではさらなる削減が検討されていた。ニクソンの失脚がそれを阻んだのである。

また、この削減計画をめぐるニクソンの政策運営は、すこぶる強引であった。何故それは問題化しなかったのか。

そこで最後に、国際政治と国内政治のジレンマについてみてみよう。上述のように、グローバルな戦略関係の変化の故に、ニクソン政権は国際政治の次元では在韓米軍の削減は可能と判断した。米韓の二国間交渉でも、ニクソン政権の主要課題がベトナム終戦である以上、ベトナムに駐留する韓国軍二個師団は、もはや有意な交渉材料とはなりえなかった。しかも、米国の経済的衰退と厭戦感情の瀰漫、議会の反発によって、経済的に台頭しつつある周辺国への同盟コミットメントの維持には、強い〈国内的拘束〉が働いた。ニクソン政権にとって、削減は単に可能なだけでなく、必要だったのである。

では、コミットメントを促す〈国内的刺激〉はどうか。ニクソン政権の削減決定に際して、軍部や官僚機構はみるべき抵抗を示してはいない。最たる既得権益集団である軍部の威信と志気は、この時期、地に堕ちていた。なによりも、米軍はベトナムの泥沼で敗れつつあったのである。建国以来初めての敗戦であった。志気の低下も著しかった。1965年にはベトナム従軍兵の32%が麻薬を用いていた。60年代末には、この数字は50%にまで上昇する。また、脱走も67年の13.2%から69年には30%に増加した<sup>(17)</sup>。ベトナム戦争のあまりの不人気のため、68年の大統領選挙では、ニクソン、ハンフリーの両候補とも徴兵制の廃止を公約していた。また、レアード国防長官も議会での長年の経験から、国民世論の動向にはとりわけ敏感であり、ベトナム戦争の〈ベトナム化〉を推進した。こうした中で、軍部が政治的影響力を行使しうる余地は乏しかった。

国務省も然りである。ロジャーズ国務長官のリーダーシップは弱く、特にアジア政策では、キッシンジャーの空飛ぶ隠密外交の下で、国務省東アジア局はほとんど〈去勢〉され

ていたといつてよい。東アジア担当国務次官補の人事をみても、60年代には大物の政治任命が目立つのに対して、キッシンジャー時代には穏当なキャリア組が任用されている<sup>(18)</sup>。

これに対して、ニクソン・キッシンジャーの外交的リーダーシップは絶大であった。ニクソンはアイゼンハワー政権の副大統領を2期8年務めており、十分な外交経験を有していた。しかも、〈反共の闘士〉としての彼の声望は、米中正常化や在アジア米軍の削減といった 이슈で、大統領を右派による攻撃から自由にしていた。一方、キッシンジャーは、いうまでもなく国際政治の専門家であり、国家安全保障担当大統領補佐官として、歴史上最も大きな権力を行使した人物である。

彼らの外交哲学の根底にあるのは、中心的利益と周辺の利益の峻別であり、米中ソの戦略的三角形の重視であった<sup>(19)</sup>。そのため、日本ですらしばしばその変数として扱われた。ましてや、韓国は彼らにとってさしたる関心の対象ではなかった。しかも、ニクソンは自らの発した〈ニクソン・ドクトリン〉の実現に並々ならぬ意欲をもっており、これにミルズ下院議員の圧力に象徴されるような議会からの追い風も加わったのである。

既得権益集団の弱体化と、議会の意向に合致した大統領の強いリーダーシップ——在韓米軍の削減に関して、こうした国内政治状況は、大統領の重視する国際政治の構造変化に対応するには、〈理想的〉状況であったといえよう。

以上のように、ニクソン政権の在韓米軍削減政策については、三つのジレンマはほとんど顕在化することはなかった。それは次のような条件が揃っていたからである。

- (1) グローバルな戦略環境の変化がきわめて明確であった
- (2) 政策が議会を含む国内世論の動向とはっきり合致していた
- (3) ローカルな戦略環境についての関心・情報が欠けていた
- (4) 国内の既得権益集団の影響力が弱かった
- (5) 大統領の意志とリーダーシップが強かった

(1)と(2)には相関関係がある。グローバルな戦略環境の変化が明確だからこそ、国内世論の動向も収斂されており、その予見性が高まる。また、(3)と(4)にも相関関係がある。既得権益集団の影響力が弱いから、彼らの関心や専門性が政策形成に十分反映されず、トップの政治指導者は、ローカルな戦略的環境への配慮や関心を欠きやすくなる。

けれども、こうした条件が常に揃うとは限らない。それ故、ニクソン政権の成功は、カ

ーター政権にとっては、必ずしも適切な〈先例〉とはなりえなかった。むしろ、一個師団を削減したのちの防衛機能の低下には、さらなる配慮を要したし、削減にともなう補完措置のために、再び議会の協力が必要なことも、明らかであった。しかも、他を圧する〈現実〉としての〈ベトナム戦争の教訓〉も、やがては相対化されよう。ところが、カーターがこの〈先例〉から最も忠実に模倣したのは、もっぱらその一方的な政策手法だったのである。

(1) Nam, *op. cit.*, p. 72.

(2) 朴政権下での韓国経済の発展については、渡辺利夫『韓国ヴェンチャー・キャピタリズム』講談社現代新書、1986年、の特に第2章を参照。

(3) Paik, *op. cit.*, p. 71.

(4) Marshall Green, "The Nixon Doctrine: A Progress Report," in Richard P. Stebbins and Elaine P. Adam, eds., *American Foreign Relations 1971: A Documentary Record* (NY: New York University Press, 1976), p. 327.

(5) Paik, *op. cit.*, p. 68.

(6) *KI-Report*, p. 63.

(7) Philip C. Habib, "US Policy Toward Korea," *Asian Affairs*, No. 5 (May-June 1974), p. 303.

(8) Fred Greene, "The Case For and Against Military Withdrawal from Vietnam and Korea," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 390 (July 1970), p. 9

(9) Lesile H. Brown, "American Security Policy in Asia," *Adelphi Papers*, No. 132 (1977), p. 7 から引用。

(10) *American-Korean Relations*, p. 11.

(11) *Ibid.*, p. 45.

(12) Robert Scalapino, "The Development of Security Ties," in Academy of Korean Studies and the Wilson Center, *Reflections on a Century of United States-Korean Relations* (Lanham, MD: University Press of America, 1982), p. 282.

(13) Letter from Jerome Cohen to Henry Kissinger, October 29, 1971, C075, Nixon Presidential Files, National Archives.

(14) *New York Times*, June 29, 1970.

- (15) *KI-Report*, p. 64.
- (16) Abramowitz, *op. cit.*, p.8.
- (17) Lawrence J. Korb, *The Fall and Rise of the Pentagon: American Defense Politics in the 1970s* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1979), p. 4.
- (18) この点については、拙稿「対日関係の実務を担う人たち——歴代国務次官補の横顔」『外交フォーラム』75号(1994年12月)を参照。
- (19) ニクソン・キッシンジャー外交については、Lutwak, *op. cit.* また、添谷芳秀「米中和解と日米関係」『法学研究』(慶応義塾大学)69巻8号(1996年8月)も参照。

### 第三章 撤退政策の始動

#### 1. 過渡期—フォード政権での再検討

この章では、いよいよカーター政権の在韓米軍撤退政策の検討に入る。まず、この節では、先のニクソン政権の一個師団削減政策とカーター政権の撤退政策の間の過渡期として、フォード(Gerald Ford) 政権による対韓政策の再検討を分析しておこう。

1974年8月8日、ニクソン大統領が辞任した。米中和解とベトナムからの撤退を実現したこの〈帝王的大統領〉は、国内でウォーターゲート事件という未曾有のスクandalを引き起し〈退位〉を余儀なくされたのである。後任として、フォード副大統領が直ちに昇格した。新大統領にとって、内政での最大課題は、ベトナムとウォーターゲートで傷ついた米国を〈癒す〉ことであり、外交では、米ソ・デタント、米中和解、石油ショックという国際政治の激動でタガの緩んだ同盟国との関係改善であった。米韓関係もその一つである。

それ故、フォードは最初の外遊先として日本と韓国を選んだ。対日関係は二度にわたる〈ニクソン・ショック〉と石油ショックでダメージを受けていたし、対韓関係では先の第七歩兵師団削減が尾を引いていた。さらに、1974年8月15日には、在日韓国人による朴大統領夫人暗殺事件が発生した。これが一年前の金大中事件と連動して、日韓関係は65年の国交正常化以来最悪の状態になっていた<sup>(1)</sup>。米国としては、北東アジアにおける〈地位の冷戦同盟〉国と〈運動の冷戦同盟〉国との間の和解に乗り出す必要があったのである。

渡辺昭夫によると、1970年代以降の米国のアジア政策は、中国と日本という二つの軸の間で振幅を繰り返すことになる。米中接近をめざしたニクソン政権は対中重視であり、このフォード政権は対日関係の修復に力を注ぐ。フォードが大統領として初訪日した後には、天皇の訪米が実現している。さらに、続くカーター政権は対中積極外交を展開し、レーガン政権では前期が対中重視で後期が対日重視に移行する<sup>(2)</sup>。とすれば、米国のアジア外交が対中重視になった時(ニクソン、カーター時代)には在韓米軍の削減問題がもち上がり、対日重視になった時(フォード、レーガン時代)には米韓の同盟関係も改善されるという、ゆるやかな相関関係が指摘できよう。ただし、米中国交回復(1979年)以後は、米国のアジア外交の振れも徐々に小さくなっていく。



1974年11月、フォード大統領は日本と韓国を訪問した。この大統領訪韓の際、在韓米軍の削減中止が再確認された<sup>(3)</sup>。在韓米軍の削減凍結については、既に74年9月の米韓安全保障協議会(U.S.-ROK Security Consultative Committee: SCM)でも確認されていた。ハメル(Arthur Hummel, Jr.)東アジア担当国務次官補代行によれば、東アジアにおける米国の基本的目標は、米ソ中日の四大国間の安定した均衡を維持することであり、そのためにこの地域に信頼できる軍事力を展開する必要があった<sup>(4)</sup>。シュレジンジャー(James Schlesinger)国防長官も、米軍を韓国に展開する「主要な理由は軍事的な考慮ではなく、政治的なものである」と語っている<sup>(5)</sup>。金大中事件で南北対話が途絶え、韓国内の反政府派弾圧が強まるなどの混乱の中で、在韓米軍の地域規模での役割と政治的影響を強調して、その維持を根拠づけ、韓国に安心感を与えようという意図であろう。在韓米軍を含めて、在アジア米軍兵力は、ニクソン政権を通じて既に大幅に削減されており、69年の91万人から73年には15万7000人になっていた。

フォード政権の努力にもかかわらず、翌75年になるとアジアの非共産主義諸国は再び浮足立つことになる。4月17日にはカンボジアの首都プノンペンが共産軍に占領され、30日には南ベトナムの首都サイゴンが陥落したのである。米国がこれを傍観したため、アジア諸国の対米不信が高まった。フォード政権はアジアの同盟諸国への防衛コミットメントを再三強調するが、8月には今度はラオスで王政が倒れ、共産主義政権が誕生した。米国が多くの血と金を費やしたインドシナ半島は、今や赤一色に塗りつぶされたわけである。こうした事態を受けて、東南アジア条約機構(Southeast Asian Treaty Organization: SEATO)は、反共軍事同盟としての存在価値を失い、解体に至った。

朝鮮半島情勢も予断を許さなかった。1975年4月には金日成が北京を訪問し、その直後には北朝鮮が韓国に侵攻するために掘ったと思われる秘密トンネルが、DMZ周辺で発見された。危惧感を募らせた韓国は、核兵器の独自開発の可能性を示唆しはじめる。朴大統領は、米国の核の傘が保証されるかぎりにおいて、韓国は核兵器開発を断念する、と発言した。6月にはフランスがプルトニウムの再処理技術を韓国に売却する動きが、明らかになった<sup>(6)</sup>。3月4日に在韓米大使館がキッシンジャー国務長官に送った秘密電信は、「核開発能力を手にしよという韓国の努力は、その隣国、とりわけ北朝鮮と日本に衝撃を与える」ことを憂慮し、「紛争の際に、ソ連と中国が、北朝鮮に核兵器による支援を約束することになるかも知れない」と分析している<sup>(7)</sup>。シュレジンジャー国防長官が「南進があれば、北朝鮮の心臓部に核攻撃を加える」と発言したのは、この文脈である<sup>(8)</sup>。

この時期までに、米国は約700の戦術核兵器を韓国に導入していたという<sup>(9)</sup>。

実は、1970年にニクソン政権が第七歩兵師団を撤収させた直後に、朴は青瓦台直属の武器開発委員会を密かに設置し、核開発に乗り出していた。彼の側近によれば、「朴は他国との交渉材料として(核)カードを欲していた」<sup>(10)</sup>。ニクソンの削減政策が韓国に与えた衝撃のほどが、窺えよう。とすれば、「ニクソンによる兵力削減は、たとえ論争を呼んだとしても、十分に安全な方法で、その目的を達した」というテイラーらの評価は、カーターの撤退政策に対する彼らの厳しい批判と対比した時、あまりにも無邪気であると言わざるをえない<sup>(11)</sup>。

因みに、日本の核武装の可能性についても、米国は1970年代の初頭から危惧をいっていた。国防情報局(Defense Intelligence Agency: DIA)が71年4月に策定した「日本の今後の防衛政策」(Japan's Evolving Defense Policies)という報告書は、「核兵器の保有のようなラディカルな変化は、近い将来には起こらない」としながらも、次のように予見していた。

日本は注意深く核の選択を予め排除しないであろうし、核兵器の急速な開発が可能な技術を維持するであろう。およそ5年以内に、日本はおそらく核兵器とその運搬手段を開発できるようになる。ソ連や共産中国との関係が急激に悪化したり、米国の軍事的庇護に対する信頼が失われた場合には、日本はそのような選択をおこなうかもしれない<sup>(12)</sup>。

同文書はまた、「一国の象徴がトランジスタ・ラジオでは、飽き足らない日本人が増えている」として、経済大国化に伴うナショナリズムの高揚を指摘し、「在韓米軍削減の表明が、自分たちの利益に直接影響を及ぼすと、日本人は見ている」と、ニクソン政権による第七歩兵師団撤退の波紋を憂慮している<sup>(13)</sup>。

1972年には、のちにカーター政権の国家安全保障担当大統領補佐官となるブレジンスキー(当時はコロンビア大学教授)が、数カ月の滞日調査を踏まえて『ひよわな花・日本』(*The Fragile Blossom*)を著し、日本の軍事大国化への圧力として、不安感、関係経済権益、高揚するナショナリズム、対米信頼感の低下を指摘した上で、やはり「1975年までに、日本が潜在的核兵器保有態勢に入ることは明らか」、「今後数年間は決定的な時期」と予測していた<sup>(14)</sup>。もちろん、日本は核開発には至らなかったし、韓国とちがって、それを試みたこともなかった。しかし、核に関する米国の対日・対韓不信が、5年ほどの時差を伴って1970年代に生じたことを、ここでは指摘しておきたい。

さて、フォード政権の対韓政策は、まだ揺れていた。1975年6月にスナイダー駐韓米大使はワシントンに12ページに及ぶ電信を送り、「われわれの対韓政策は十分に定義されておらず、韓国を従属国家とする時代遅れの見方に立っている。われわれの政策は、韓国が中級国家になるという見通しと合致した、長期の概念的なアプローチを提供するものではない」と、批判している<sup>(15)</sup>。8月にはシュレジンジャー国防長官も韓国を訪問した。この際、シュレジンジャーは朴大統領に対して個人的に、フォード大統領は在韓米軍の兵力レベルについて、「向こう5年間は基本的な変更を考えてはいない」と伝えた。実は、NSCスタッフの理解によると、フォード政権の政策方針は、完全撤退はしないということにとどまっており、シュレジンジャーのこの過大な約束は、その後否定されることになる<sup>(16)</sup>。米国にとっての韓国の位置付けが定まらぬ以上、この種の混乱が生じるのも、驚くには当たるまい。

このシュレジンジャー訪韓の折りに、米韓合同第一軍団司令官ホリングスワーズ(James Hollingsworth)中將の立案による「九日間戦争計画」が承認された。〈森林の猛虎〉の異名をもつこの将軍は、圧倒的な火力で北朝鮮の主力を殲滅するのに5日間、その後に敵の残滓を掃討するのに4日間で足る、と豪語した。だが、ペンタゴンの専門家の中にも、このような作戦を遂行するだけの火力は米軍にはない、とみる向きもあった。また、日本の防衛専門家も、米韓両軍が北朝鮮との戦争を終結させるには、少なくとも数カ月かかるだろう、と分析していた<sup>(17)</sup>。戦争が長引けば、中ソの介入の可能性が高まる。この作戦計画の過激な内容は、アジアにおける次の戦争は短期戦でなければならないという〈ベトナム戦争の教訓〉を反映したものであった。

米国のアジア離れに危惧感を抱いていたのは、なにも韓国だけではない。シュレジンジャー長官は日本にも立ち寄って、三木武夫首相、坂田道太防衛庁長官と会談した。三木首相は、ベトナム後のアジア情勢について、アジア諸国の国内体制の強化とそのための日米協力の重要性を強調した。また、三木は日本にとって韓国の安全と朝鮮半島の平和が重要であるとの見解を示し、それは地図を見るだけで明らかであり、「われわれはそれを肌で感じている」(we feel it in our bones)と述べた。これに対して、シュレジンジャー長官は、米軍は韓国に留まるし、かりに政権が替わっても本質的な変更はないだろう、と語っている<sup>(18)</sup>。シュレジンジャーのこの予想は、見事に外れることになる。

坂田長官との間では日米防衛協力のあり方が協議された。その結果として1978年に完成するのが、「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)である。この文書によっ

て、米軍は槍、自衛隊は縦という役割分担が確認された。ガイドラインは三部構成で、①日本に対する侵略を未然に防止するための態勢、②日本に対する武力攻撃に際しての対処行動、③日本以外の極東における事態で日本の安全に重要な影響を与える場合の日米協力、から成る。当然、この③には朝鮮半島有事が含まれる<sup>(18)</sup>。

この訪日の際に、シュレジンジャーは「日本はすでに韓国の防衛に役割を演じている。航空自衛隊の能力は韓国の防衛に影響力を及ぼしている」と、語っている<sup>(20)</sup>。1971年4月に策定されたNSM-12という文書をも、日韓の空軍協力に関する米国の期待が窺える。「航空防衛に関する作戦上の調整は、米空軍が必要に応じて、韓国空軍から航空自衛隊に情報を伝達することで、おこなわれている」、「航空防衛に関する日韓の直接の情報交換をどのようにいつ始めるのか、そしてそれが両国間での北東アジアの航空防衛の最終的な責任分担につながると期待してよいのか、をわれわれは検討する必要がある」と、同文書は述べていた<sup>(21)</sup>。米国のアジア戦略では、日韓は常に連動して捉えられてきたのである。

シュレジンジャー訪日直前(1975年8月)には三木首相の訪米もあり、「韓国の平和と安全は日本を含む東アジアの平和と安定にとって緊要である」旨を再確認する〈新韓国条項〉が発表された。これは、田中角栄内閣の木村俊夫外相が、韓国だけではなく「朝鮮半島全体の平和と安全」が日本にとって緊要であるとし、さらに、韓国に対する北からの脅威は存在しないと声明した線から、再び佐藤の〈韓国条項〉の線に戻ったものである<sup>(22)</sup>。75年に実施された総理府の世論調査では、「日本が戦争に巻き込まれる危険性」について、「危険がある」と答えたのはわずか14.9%で、「危険がない」は34.3%に至った。69年の調査では、これが25.1%と23.1%であった<sup>(23)</sup>。ベトナム戦争終結によって、日本でも〈巻き込まれ〉の恐怖は大幅に後退していた。むしろ、米国のアジア離れによる〈見捨てられ〉の危惧が、日本にも生まれてくる。日本政府が再び韓国の安全への関心を公言したのも、米国の対日防衛コミットメントを確保する文脈であったろう。先の日本核武装化の危惧などとはまったく逆の方向に、事態は進んでいったのである。

1975年12月1-5日、フォード大統領は中国、インドネシア、フィリピンと、再びアジア諸国を歴訪した。その帰途にハワイで発表されたのが、〈新太平洋ドクトリン〉(Pacific Doctrine)である。ここでは、アジア同盟諸国との協力、中国との友好が再度強調され、米国はアジアで「積極的な役割」を果たすとされた<sup>(24)</sup>。この演説は内容といい

場所といい〈ニクソン・ドクトリン〉を意識しており、そのネガティブな印象を修正しようとする試みであった。

さて、フォード政権下での対韓政策については、1975年5月27日付けでNSSM-226が発令されている。後述のように、これはカーターが東京で在韓米地上軍の撤退計画を公言した頃である。この文書は、次官補レベルの省庁間グループ（東アジア担当）が以下の点を6月30日までに検討して、閣僚級の上級検討グループに報告するよう命じた。

- (1) 韓国における米軍のプレゼンスと国連軍司令部の廃止
- (2) 北朝鮮の侵略に対する米国の対応
- (3) 高度な武器及び技術の移転を含む米国の軍事援助と核兵器開発についての韓国の関心
- (4) 南北朝鮮の国際的地位と半島をめぐる大国関係に対する米国の立場
- (5) 南北対話とこれに対する大国の関与
- (6) 北東アジアにおける韓国の将来の役割
- (7) 韓国の国内政治の展開についての米国の立場<sup>(25)</sup>

この検討作業が政権内でどのように進んだのかは、目下のところ確認できない。そこで、NSSM-226の直後に政府がおこなった二つの委託研究の内容を、その手がかりとして紹介しておこう。

一つは「朝鮮における米軍の維持」(The Maintenance of U.S. Forces in Korea)と題した報告書で、作戦・計画担当陸軍参謀次長室がスタンフォード大学戦略研究所に委託した研究の成果である。執筆者はカーペンター(William M. Carpenter)とY. C. キム(Young C. Kim)をはじめとする数名の学者グループで、ジョージタウン大学のギバート(Stephen Gibert)やジョージ・ワシントン大学のヒントン(Harold Hinton)など、保守系のアジア戦略専門家が名を連ねている<sup>(26)</sup>。

この研究の中心的課題は、米軍(特に地上軍)を韓国に維持すべきか、それとも、部分的または全面的に撤収すべきか、という問題を検討することである。在韓米軍の削減は、依然として政策検討課題であった。まず、この研究は南北朝鮮の全体的な軍事バランスはおおよそ均衡しており、この状態は数年続くとみる。米地上軍の駐留は軍事的には不可欠の要素ではなく、北に対する政治的な抑止として重要である。空軍では北が優勢だが、海軍では南北ともみるべきものはない。韓国の軍近代化計画が進んでいるので、中国またはソ

連の直接的な軍事参加がなければ、北朝鮮が韓国を攻撃する見込みはない<sup>(27)</sup>。

米軍が部分的に撤退した場合の関係各国の反応はどうであろうか。

北朝鮮が、これを韓国軍の近代化に対する米国の信頼の現れ、とみなす可能性は低い。北はこの事態を利用して積極的な行動に出るであろう。皮肉にも、北が軍事行動をとる誘因は、米軍の全面撤退の場合よりこの部分撤退の場合のほうが大きい。というのも、米軍完全撤退の場合、北は焦らずに韓国の国内的不安定の高まりを待てばよいからである。北による軍事行動は初期段階から大規模なものかもしれないし、ソウル占領という限定的なものかもしれない。北は行動の前におそらく中ソと協議しようが、もし協議なしでも、北は少なくとも消極的な支援を両国から期待できる<sup>(28)</sup>。

中国では、米軍の部分的削減への反応は、トップ・レベルの指導者層とそれ以下の指導者層では異なろう。トップ・レベルは米国の削減の意図を正確に理解するだろうが、それ以下のレベルでは、情報の不足もあってそうはいかない。従って、北朝鮮が軍事行動への援助を中国に求めた場合、中国の指導者層で派閥抗争が生じるかもしれない。派閥抗争が深刻化すれば、派閥間の妥協をえるために、中国は米国に台湾問題で圧力をかける可能性がある<sup>(29)</sup>。

ソ連は米国とのデタント政策を重視しているし、朝鮮半島の南北分断はその国益に反するものでもない。ソ連の国内政治は中国よりも安定しているから、北朝鮮からの軍事援助の要請が派閥抗争を引き起こす見込みも少ない。ただし、モスクワは北朝鮮で北京の影響力が強まることを望んではいない。ソ連は北に自制を促し、米軍の部分撤退という状況から政治的利益を引き出すよう助言するであろう<sup>(30)</sup>。

韓国の安定と軍事力について、日本は米国ほど楽観的ではない。だが、日本にとっての韓国の戦略的意義に関して、日本国内にコンセンサスがあるわけではない。北朝鮮との国交正常化は予見しうる将来ないであろう。米国がさらにアジア離れの姿勢をみせれば、日本では二つの極端な意見が力をもとう。一つは日本は韓国への支援を強めるべきだというものであり、もう一つは南北朝鮮と等しく友好を保つべきだというものである<sup>(31)</sup>。

次に米軍の完全撤退の場合はどうか。

米軍の撤退が韓国軍の戦力向上の故であり、北朝鮮もそのように認識する場合、北は将来劣勢になる前に韓国の出鼻をくじこうとするのであろう。逆に、北が米軍撤退は誤算だと判断する場合、これは軍事行動をとる絶好の機会であろう。他方、前述のように、米軍の完全撤退は韓国内の不安定を招くであろうから、北は性急に軍事行動をおこすのを自制

するかもしれない<sup>(32)</sup>。

中国では、北朝鮮の軍事援助の求めに応えるべきだという左派の声が高まろう。朝鮮半島情勢を有利に解決しておいたほうが、長期的には、台湾問題の解決にも役立つ、といった議論がなされるであろう<sup>(33)</sup>。

ソ連が米国とのデタント政策をより重視すれば、北朝鮮を抑制しようとするであろう。だが、朝鮮半島での影響力を伸ばし、中国・日本を牽制することに、ソ連はより大きな利益を感じるであろう。特定の機会をみつければそれを利用することは、ソ連のデタント政策と矛盾しない。中東はその例である。これを機に、ソ連は日米安保条約にも揺さぶりをかけるであろう<sup>(34)</sup>。

北による韓国侵略が中国に支援されてのものである場合、日本は米軍の全面撤退を大失敗とみなすであろう。米国への信頼が低下すれば、在日米軍の使用に対する風当たりも強まろう。日本は中国を真の地域大国とみなすようになるかもしれない。日本が中国に傾斜する可能性もあるし、中ソ和解が進めば、日本は武装中立を選択するかもしれない<sup>(35)</sup>。日本に関するこうした議論は、カーター政権の撤退政策をめぐるても、繰り返される。

以上のような分析に立って、この報告書は次のように結論づけている。

しかし、撤退という根本問題は軽々には排除できない。「今でなければいつ？」という問いは繰り返されよう。目下のところ、突然の全面撤退を否定する根拠は十分にある。部分的撤退は、全体として全面撤退ほど差し迫った悪影響はないにせよ、ほとんど決定的な欠点がある。それは中途半端に退却しながら米国のクレディビリティを維持しようとする試みであり、米国の意志を曖昧なものにしてしまう。米国のような力と責任を有する国は、それを安手に行使することはできない。そのような国が国益を守りコミットメントを遵守するための意志を明確に示すか、それとも、国際的影響をもつ大国間の地位を放棄するか、二つに一つである。部分的撤退は、この選択を避ける試みに他ならない。これらを総合すると、分析からえられる判断は、全面撤退が可能になるまで現状を維持することである<sup>(36)</sup>。

要は、ベトナム戦争で傷ついた米国の国際的信頼性の回復であり、〈ベトナム戦争の教訓〉の相対化であった。こうした認識は、フォード政権のアジア政策と軌を一にするものであろう。実際に米国のオプションが、コミットメント遵守のための意志の明示と、大国としての地位の放棄という二者択一であったか否かはともかく、「中途半端に退却しながら米国のクレディビリティを維持しようとする試み」という表現は、その後のカーター

政権の政策を考えると、示唆的である。

いま一つの報告書に目を転じよう。「アジア・太平洋地域における米国の政策利益」(U. S. Policy Interest in the Asian-Pacific Area) と題するこの報告書は、國務省のキントナー(William Kintner) 博士がとりまとめたもので、その後、多くの学者、政府関係者がこれを検討している。主な参加者には、バーネット(Doak Barnett)、ヘルマン(Donald Hellman)、スカラピーノ(Robert Scalapino)、シグール(Gaston Sigur)など、当時の代表的なアジア専門家が網羅されている。この報告書の中で朝鮮問題を扱ったのが、「朝鮮——北東アジアにおける対決の場」(Korea: Cockpit of Confrontation in North-east Asia)という論文である<sup>(37)</sup>。

まず、「北朝鮮が韓国を攻撃するという脅威は、思われているほど大きくはない。この脅威は、むしろ米国における孤立主義的な反戦リベラリズムに向けた金日成の神経戦略の一部なのである。金には第二の朝鮮戦争を始める意図はない。韓国に関する彼の目的は、〈解放〉の文脈の中で内戦状況を創出することである」と、この論文はみる<sup>(38)</sup>。

さらに、この論文は日本の安全にとっての韓国の重要性を説き、沖縄を含む日本やフィリピンの米軍基地がいつまでも安定して使用できるとはかぎらない、と警告する<sup>(39)</sup>。また、中ソ対立が続くかぎり、米軍の韓国駐留は、朝鮮半島への影響力をめぐって両国が不必要に争うことを抑止している<sup>(40)</sup>。

ところが、問題は韓国の非民主主義的な政治体制であり、それに対する米国議会の反発である。だが、「同盟国であろうとなかろうと、主権国家の内政を決定するのは、米国の世論や政府、議会の仕事ではないことを銘記すべきである。しかし、韓国の安全を高めることは明らかにわれわれの国益に適っているから、抑圧を伴わない形で国内の政治対立を解消するように、全力をあげて韓国に働きかけるべきである」<sup>(41)</sup>。

この論文の結論は以下の通りである。

米軍の駐留は、米国が韓国だけでなく北朝鮮を御することを容易にしている。また、朝鮮半島をめぐるアジアの長期的な安定に関する問題で、米国が中ソと渡り合うことをも容易にしているのである。北西太平洋地域における現在の均衡が、日米だけではなく中ソにとっても許容できるものであることを、忘れてはならない。この均衡に対する最も予見性の高い脅威は、北朝鮮による様々な侵略行為であると同時に、米軍の撤退や援助の削減といった、米国による種々の一方的行為なのである<sup>(42)</sup>。



そして、この論文は、次のような政策のタイム・テーブルを提示している。

1975-76年には、在韓米軍の現状を維持しながら韓国軍の近代化を加速し、現行の経済援助政策を継続する一方で、朴政権に民主化を促す取り引き材料について再検討する。次に、76-80年には、韓国軍の近代化、必要な経済援助、韓国への外交的支援を継続しながら、第三世界の飢餓問題に米韓我共同で取り組むプログラムを開発し、韓国が平和的統一問題で主導権を確立できるように奨励する。そして、80-90年には、同盟条約を維持しながら段階的に在韓米軍を削減し、限定的な軍事援助を続ける<sup>(43)</sup>。

この論文が強調しているのは、朝鮮半島のローカルな戦略環境ではなく、日米中ソのグローバルな戦略バランスである。また、1972年に朴大統領が非常戒厳令を布告して、いわゆる維新体制に突入して以来の、米国議会や世論の反発への危惧感が読みとれよう。国際政治と国内政治のジレンマの兆しである。例えば、既に74年の初頭には、民主党の実力者フレイザー(Donald Fraser)下院議員は、「韓国の安定と安全に対する最大の脅威は、外部からの侵略ではなく、韓国政府の抑圧的性格そのものである」と断じ、「処刑や拷問、反対者の封殺、恣意的な逮捕や拘束を通じて国民をコントロールしながら、政府が安定し安全であることができようか」と問うていた<sup>(44)</sup>。

以上のような報告書が、フォード政権の政策に具体的にどう影響したかは、明らかではない。だが、実際に、フォード政権は在韓米軍削減の凍結を表明し、また、サイゴン陥落で大きく揺らいだアジアにおける米国の信頼性の回復に努めてきた。対アジア政策に関しても、フォードの課題は〈癒し〉であったといえよう。しかし、1976年6月にはタイ政府の強い要請で在タイ米軍はすべて撤収することになり、フィリピンでもマルコス(Ferdinand Marcos)政権との基地協定改訂交渉が難航していた。米国の対アジア同盟外交の前途は多難であった。

フォード政権の末期に、韓国でも久方ぶりの騒動が起こった。いわゆるポプラ事件である。1976年8月18日、板門店で5人の韓国人作業員がポプラの木を刈り込んでいるところで、この事件は起こった。30人の北朝鮮兵士が斧やパイプで彼らを襲い、二人の米陸軍将校が殺害され、9人が負傷したのである。米韓両軍は直ちに警戒体制に入り、北朝鮮も戦闘体制をとってこれに応えた。米国は二隻の空母と33の戦闘機を韓国に急派した。21日には金日成による「遺憾」の意が伝えられた。

この度、板門店共同警備区域で事件が起きたことは遺憾である。この種の事件が再び発生しないように、双方が努力しなければならない。わが方は先に挑発行為にて

るつもりはない。挑発されたら自衛権を行使する。

これが謝罪か否かは、米国政府の専門家の間でも意見が別れた。しかし、いずれにせよ、北が「遺憾」を表明したのは、戦後初めてであった<sup>(45)</sup>。

プエブロ事件やE-121事件を思わせるこの事件の余波は、二つあろう。一つは米国が朝鮮半島の緊迫した情勢を改めて痛感したことであり、もう一つは、今回も米国が北朝鮮に妥協してしまったことへの韓国の強い不満である。

このようにワシントンとソウルが朝鮮半島情勢への懸念を強めている中で、ジョージア州プレーンズの片田舎では、まったく異なった認識をもつ人物が、ホワイトハウス入りをめざしていた。ジェームズ・アール・カーターである。

(1) 今川、前掲、175-176ページ。

(2) 渡辺昭夫『アジア・太平洋の国際関係と日本』東京大学出版会、1992年、36-37ページ。

(3) その回顧録で、フォードは朴との会見の様子を語っている。「きちんとした服装でポーカー・フェイスのこの男は、言葉を飾ろうとはしない。朴大統領は、のっけから実質討議を始めた」、「私は、アメリカ軍の駐留の継続を保障した。そして、議会の承認の得られるのを条件として、アメリカが約束した軍事援助もできるだけ早期に引き渡されるだろうし、近代化計画の遅れもなくなるだろう、と私はいった」、「私は、いった。朴大統領が反対派に対してもっとわかりのいい政策をとらないかぎり、アメリカ議会の韓国支持はまたたくまに崩壊するだろうと」。ジェラルド・R・フォード（関西テレビ放送編）

『フォード回顧録—私がアメリカの分裂を救った』サンケイ出版、1979年、252ページ。

(4) U. S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asian and Pacific Affairs, Hearings, *Our Commitments in Asia* (DC: GPO, 1974), p. 134.

(5) *Washington Post*, May 24, 1974.

(6) *Ibid.* June 4, 1975.

(7) Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1997), p. 72.

(8) *Washington Post*, June 12, 1975.

(9) *The Defense Monitor*, February 9, 1976. 推定では661-686とされた。これ

は配備されたミサイル、航空機、地雷の数などから査定したものである。

(10) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 69.

(11) Taylor and others, *op. cit.*, 263.

(12) Defense Intelligence Estimate: Japan's Evolving Defense Policies, prepared by Defense Intelligence Agency, April 1971. 情報公開法による公開。国家安全保障文書館の提供。

(13) *Ibid.*, p. 3, p. 13.

(14) ズビグネフ・ブレジンスキー（大舩人一訳）『ひよわな花・日本——分析と警告』サイマル出版会、1972年、134、143、150ページ。

(15) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 65.

(16) *Ibid.*, p. 67.

(17) *Wall Street Journal*, July 31, 1975.

(18) Memorandum of Conversation, Subject: SecDef Meeting with Japanese Prime Minister, September 17, 1975. 会談がおこなわれたのは8月29日である。情報公開法による公開、国家安全保障文書館の提供。

(19) ガイドラインの全文は、防衛庁『日本の防衛——新たな時代への対応』（1996年7月）、338—342ページ。また、その策定過程については、拙稿「防衛政策の展開——『ガイドライン』の策定を中心に」日本政治学会編『年報政治学1997年——危機の中の日本外交』岩波書店、1997年、を参照。

(20) Hong N. Kim, "Japanese-South Korean Relations in the Post-Vietnam Era," *Asian Survey*, October 1976, p. 989.

(21) NSSM-12: Policy toward Japan, part one: Political Psychological and Security Aspects of the Relationship, April 15, 1971, p. 47. 情報公開法による公開、国家安全保障文書館の提供。

(22) 李庭植、前掲、129—132ページ。

(23) 総理府「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」（1988年1月）。衛藤藩吉、山本吉宣『総合安保と未来の選択』講談社、1991年、441ページより引用。

(24) *PPP-Ford* (1975), pp. 1950-1955.

(25) National Security Memorandum 226, May 27, 1975, Kissinger and Scowcroft Files, A6, Gerald Ford Library.

(26) William M. Carpenter, Young C. Kim, and others, "The Maintenance of U. S. Forces in Korea," prepared for the Office, Deputy Chief of Staff for Operations and Plans, Department of Army, Strategic Studies Center, Stanford University, June 1975. この文書は、ピーター・ヘイズ氏が情報公開法に基づいて入手したものである。複写を許して下さった同氏に感謝したい。

(27) Ibid., pp. 3-4.

(28) Ibid., pp. 15-16.

(29) Ibid., p. 16.

(30) Ibid., p. 17.

(31) Ibid., pp. 17-19.

(32) Ibid., pp. 19-20.

(33) Ibid., pp. 20-21.

(34) Ibid., p. 21.

(35) Ibid., pp. 22-23.

(36) Ibid., p. 54.

(37) "Korea: Cockpit of Confrontation in Northeast Asia," in "U. S. Policy Interests in the Asian-Pacific Area," October 1975, John O. Marsh Files, Boxes 4-5, Gerald Ford Library.

(38) Ibid., pp. 4-5.

(39) Ibid., pp. 6-7.

(40) Ibid., p. 8.

(41) Ibid., p. 15.

(42) Ibid., p. 21.

(43) Ibid., p. 22.

(44) U. S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asian and Pacific Affairs and on International Organizations and Movements, Hearings, *Human Rights in South Korea: Implications for U.S. Policy*, July 30, 1974, p. 1.

(45) Richard G. Head, Frisco W. Short, and Robert C. McFarlane, *Crisis Resolution: Presidential Decision Making in the Mayaguez and Korean Confrontations* (Boulder, Westview Press, 1978), p. 196.

## 2. 選挙公約としての撤退

「ジミーって誰？」(Jimmy who?)

大統領候補としてカーターがいかにも無名であったかを物語る台詞である。実際、カーターが大統領選へ出馬する意志を告げた時、彼の母ですら訝しげにこう尋ねた。「なんの会長(president)に立候補するって？」

カーターの政治的経歴といえば、ジョージア州の上院議員を二期(1963-67年)と州知事を一期(71-75年)務めただけであったから、全国レベルではまったく無名であった。従って、74年暮れに彼が来るべき大統領選挙への出馬を表明した時、世論はこれをまともに相手にしなかった。カーターはいわゆる泡沫候補だったのである。現職のフォード大統領が選挙の洗礼を受けておらず、ウォーターゲート事件の影を引きずっているとはいえ、民主党内にも有力候補は目白押しであり、カーターが党内で指名を獲得する見込みはほとんどなかった。ギャロップ社の世論調査によれば、その頃の知名度の高い民主党政治家は、ウォレス(George Wallace)、ハンフリー、マクガバン(George McGovern)という三人の元大統領候補に、マスキー(Edmund Muskie)、ジャクソン(Henry Jackson)の両上院議員と続き、カーターの名は登場すらしない<sup>(1)</sup>。3カ月後の調査でも、全国レベルでのカーターへの支持率は1%にとどまった<sup>(2)</sup>。

まず、カーターはウォレスやベンツェン(Lloyd Bentsen)といった同じ南部出身の大物政治家と自分の違いを示し、ハンフリーやマスキーといった党内リベラル派との相違を明確にしなければならなかった。そのためには独自の政策争点が必要であった。「ウォレスに代わる南部のよき選択肢」と自称しながら、カーターは韓国からの米軍撤退について語り始める<sup>(3)</sup>。

立候補から1カ月後の1975年1月16日、カーターは『ワシントン・ポスト』(Washington Post)紙の編集委員と会見し、米軍を韓国から撤退させることに賛成であり、大統領になれば直ちにその準備に着手する、と初めて公に語った。その場に居合わせた編集委員の一人は、カーターが手始めとして5000人の撤退に言及し、撤退の主な理由として経費節減をあげた、と回想している。だが、彼をよく知る者によると、より根本的な要因は、海軍兵学校での教育と海軍士官としての経験であったという(カーターは46年に海軍兵学校を820人中59番で卒業し、53年まで海軍に勤務した)。地上軍を海外に常駐させることは、海軍の伝統的思考とは相容れない、というわけである<sup>(4)</sup>。

また、カーターのスポークスマンであったパウエル(Jody Powell)によると、カーターはレアード元国防長官周辺で進められていた撤退計画の議論についても、知っていたという<sup>(5)</sup>。

実は、この時の在韓米軍撤退表明に先立って、カーターは何人かの専門家とこの問題を話し合っている。ラロック(Gene LaRocque) 退役海軍少将もその一人である。ラロックはワシントンにある退役軍人を中心とした国防情報センター(Center for Defense Information)の創設者で、1974年に、日本に寄港する米海軍の艦艇は核兵器を搭載している旨を議会で証言したことで知られる。因みに、彼は日本による真珠湾攻撃の際の生存者の一人でもある。ラロックによると、74年のある日、それまで面識のなかったカーター・ジョージア州知事から、突然、大統領選への支持を求める電話を受けたという。その際に、ラロックは、「もし金日成か朴正熙がわれわれをアジアでの地上戦に巻き込めば、この国は分裂してしまう」、「われわれは中東とヨーロッパの重要性を考慮しなければならない。中東とヨーロッパの重要性が10だとすれば、韓国のそれは1である」と述べた。カーターは注意深く聞き入ったが、自身の考えは語らなかったという<sup>(6)</sup>。

10対1という数字はいささか誇張であったとしながらも、韓国が北朝鮮に攻撃される可能性はほとんどない、韓国は経済的、軍事的に十分成長しており自衛可能である、在韓米軍の撤退で日本が不安を感じるなら、日本は自らそれに対処すればよい、米国が次にアジアでの地上戦に介入するとすれば、それは米国の独自の判断に基づくものでなければならない、などの理由から、ラロックは在韓米軍の撤退を示唆したのだという。彼は「米国はいつまでも日韓両国にサイコ・セラピーをほどこすわけにはいかない」とも言う<sup>(7)</sup>。撤退推進論の主要な論点は、既にここでほとんど出揃っている。因みに、国防情報センターの機関紙『ディフェンス・モニター』(Defense Monitor)紙の1976年1月号は、「韓国の自国防衛能力の向上によって、米国は1978年には地上軍撤退を開始し、1980年にはこれを完了できる」と、分析している<sup>(8)</sup>。カーターの実際の撤退計画は、このシナリオよりも性急なものであった。

1975年1月28日、カーター候補は民主党色の濃いブルッキングス研究所(Brookings Institution)でブレックマン(Barry Bleckman)主任研究員らと会食した。ブレックマンは、韓国から核兵器を撤収し、次いで4-5年以内に地上軍を徐々に撤退すべきだ、と進言した。カーター側近のアイゼンシュタット(Stuart Eizenstat)によると、この会食はカーターの思考形成にとって「重要な発展」であったという<sup>(9)</sup>。因みに、ブレッ

クマンは、のちにカーター政権で軍備管理・軍縮局(Arms Control and Disarmament Agency: ACDA)の次長に起用された。

ブレックマンの構想は、翌76年に同じブルッキングス研究所のクロフ(Ralph Clough)主任研究員が発表したシナリオとも、軸を一にするものであった。クロフは短期的には北朝鮮による韓国攻撃の危険はまだあり、在韓米軍の削減は日本の対米クレディビリティを傷つける、としながらも、長期的には、(1)中国の直接介入を想定して導入された戦術核兵器を韓国から撤収、(2)米国の自動介入を不可避にする前方展開の第二歩兵師団を後方に移動、(3)韓国軍を強化しながら第二師団を長期的に撤収、という在韓米軍撤退のシナリオを描いた<sup>(10)</sup>。ブレックマンもクロフも、もしカーターの撤退政策が政治的に慎重に実施されていたなら、軍事的には非現実ではなかった、という見解を今日でも示している<sup>(11)</sup>。つまり、問題は政策構想ではなく政治手腕であった、というわけである。

また、オーエン(Henry Owen)とシュルツ(Charles Schultz)も、ブルッキングス研究所の年次報告書の中で、「米国民からの適切な支持をえるために、韓国に関する長期的な政策は、韓国軍の強化に伴う米地上軍の完全な、しかしゆっくりした撤退に基礎をおくべきである」と主張していた<sup>(12)</sup>。この報告書はカーターの外交政策に大きな影響を与えたとみられるが、とりわけ、彼らはベトナム戦争以来ヨーロッパ防衛のための投資が不十分なままに放置されていることに、強い憂慮を示していた。オーエンはカーターにブルッキングス研究所を紹介した人物であり、のちに先進国首脳会談担当の大使に任命された。シュルツも経済諮問委員会の委員長に就任する。因みに、韓国政府のある高官は、ブルッキングス研究所による一連の在韓米軍撤退の提言を、のちに〈ブルッキングス・フォーミュラ〉と呼び、「巨大な知的愚案」と断じた<sup>(13)</sup>。

以上のように、カーターの撤退論は、当時の知的潮流からして、それ自体決して突飛なものではなかった。1974年秋には、ハーバード大学のライシャワー(Edwin Reishauer)教授ですら、「米国は苦痛に満ちた救いのない巨人、小さな外国の不幸せな虜である」として、韓国は米国の利害関心には値せず、共産主義陣営の日本包囲に対する障壁としてのみ意味をもつと論じたし、74年暮れに『ワシントン・ポスト』紙のハリソン(Selig Harrison)は、朴正熙と金日成のどちらが一体危険なのか、と問うた<sup>(14)</sup>。

1975年4月のハリス世論調査でも、朝鮮有事の際の韓国防衛を支持した者はわずか14%で、65%がそれに反対していた<sup>(15)</sup>。カーターは、この数字をきわめて重視した。彼は今でも、この世論調査の数字を引用するのだという<sup>(16)</sup>。韓国政府が腐敗していると

みる者も40%に達し、そうでないという意見の27%を引き離していた(ハリス、7月)<sup>(17)</sup>。保守的な『ニューヨーク・タイムズ』(New York Times)紙ですら、スペインと韓国を「どれほど信頼のおけない全体主義体制であろうと」米国が軍事援助をおこなっている好例である、と指摘していた<sup>(18)</sup>。ただし、5月のローパー世論調査では、韓国防衛に賛成43%、反対45%と、その差は微妙であった<sup>(19)</sup>。結果的に言えば、カーターは世論の可変性を過少評価したことになる。そして、この世論の可変性の高さこそ、〈冷戦コンセンサス〉を破壊したベトナム戦争の大きな遺産の一つであった。

1975年4月30日、サイゴンがついに陥落した。その1カ月後、カーターは三極委員会(Trilateral Commission)出席のため日本を訪れた。同委員会はチェース・マンハッタン銀行頭取のD・ロックフェラー(David Rockefeller)らの提唱により、米国、西欧、日本の政治・経済のパートナーシップを深める趣旨で73年に組織された。のちにカーター政権はこの委員会のメンバーを多数起用したため、〈三極委員会政権〉との異名をとった<sup>(20)</sup>。

この会合に先立って、5月13日にカーターはハーバード・ロー・スクールのコーエン教授に会い、韓国軍の近代化が進めば米軍を徐々に削減できるが、近い将来には在韓米軍を維持すべきだ、との勧告を受けとっている。コーエンは韓国の反政府グループとも親しく、北朝鮮を訪問したこともあり、かねてからの在韓米軍削減論者であった。しかし、そのコーエンも、韓国からの撤退を望むカーターの強い意向には驚いたという<sup>(21)</sup>。

日本への途次に、カーターは側近に韓国空軍を強化して米軍を速やかに撤退させるアイデアを語った。5月28日の東京での記者会見で、彼は改めて、米軍をおよそ5年以内に撤収、韓国空軍を強化して、中国、ソ連から北朝鮮を自制させる保証を求める、と表明した。けれども、韓国空軍の強化はソウルに北に対する予防的奇襲攻撃の能力を与えると『ニューヨーク・タイムズ』紙のハロラン(Richard Halloran)に指摘されて、カーターは離日までには米空軍の駐留継続に再び傾いたという<sup>(22)</sup>。在韓米軍の二重機能――〈導火線〉と〈瓶の蓋〉――の間で、カーターはまだ揺れ動いていたのである。

また、米空軍の中には、韓国空軍の増強が周辺諸国に空軍力増強の口実を与える、との危惧も存在したという<sup>(23)</sup>。『米軍の韓国撤退が韓国に及ぼす含意』(Implications for South Korea of American Military Withdrawal from South Korea)という陸軍参謀次長宛の報告書(1975年)がのちに公表されているが、ここでもA一個師団の削減、B一個旅団の削減、C一個大隊の削減、D全面撤退と地上軍削減の各種のシナリオや核兵器の



撤去が検討されているものの、空軍力の撤去は一顧だにされていない。韓国は「空軍部隊を含む米軍の駐留があつてのみ、軍事バランスが維持できる、と確信している」と、同報告書は言う<sup>(24)</sup>。先に紹介したオーエンとシュルツによる報告書でも、地上軍は数年にわたって撤退するとしながらも、空軍は無期限駐留とされていた。空軍力では北朝鮮が優位という認識は、朝鮮戦争終結以来一貫していた。

ただし、当時のカーターはまだ有力候補とは目されておらず、東京での記者会見でも、立候補の本当の狙いは副大統領職を射止めることではないか、と問われる有り様であったから、在韓米軍撤退に関する彼の表明は、さして注目されることはなかった。

しかし、その後の選挙戦で、ウォーレス、ジャクソンといった民主党の有力候補を、カーターは次々に下していった。1976年4月にペンシルバニア州予備選挙で勝利を収めた時、カーターは「われわれはついにゲティスバーグで勝った、とジョージアの人々に伝えよう」と語って、聴衆を沸かせることになる。ブラウン(Jerry Brown)カリフォルニア州知事が予備戦に遅れて参入したものの、一旦カーターに傾いた流れは変わらなかった。7月にニューヨークで開かれた民主党党大会で、カーターは指名に必要な1054票を大幅に上回る2200票余りを、第一回の投票で獲得した。誰よりも無名であったことが、ベトナムやウォーターゲートから彼を無傷にし、ワシントンの既成政治に倦んだ国民の期待を呼んだのである。副大統領候補には、ミネソタ選出のモンドール(Walter Mondale)上院議員が選ばれた。

在韓米軍撤退に関するカーターの立場は不動であった。決断までには時間を要するが、いったん決意すると、この人物は頑迷固陋である。大統領候補の指名獲得に先立つ1976年6月23日に、カーターはシカゴ外交政策協会(Foreign Policy Association)で講演し、「韓国と日本との協議ののちに、数年の内に徐々に在韓米地上軍を撤退させることは可能であろう」と語った<sup>(25)</sup>。(1)日韓との協議を経て、(2)段階的に、(3)地上軍のみを撤収、という政策の骨子がここに確立したのである。

1977年1月末段階での在韓米軍の規模は、陸軍3万1700人、空軍7100人、海軍300人の総計3万9100人であった。撤退の焦点となった第二歩兵師団(司令部は東豆川のキャンプ・ケーシー)は1万4600人から構成され、アジア大陸における米軍唯一の地上部隊として、DMZの西部戦線を守る米韓合同第一軍団四個師団の中核を成していた。この師団は、最前線に展開する韓国第三軍を強力な火力と機動力で支援する後方機動予備軍の任務を担っていた。第二歩兵師団を構成する三個旅団のうち第三旅団はD

MZからわずか10キロに位置しており、有事の際にはほとんど自動的に巻き込まれると想定されていた。この第二師団の他にも、第八軍の傘下には第四ミサイル・コマンド、第三八防空砲兵旅団、第一九支援コマンドがあった<sup>(26)</sup>。

フォード陣営は、カーターのこの公約を、朝鮮半島での紛争を誘発する「惨事への招待状」と呼んで批判する<sup>(27)</sup>。だが、8月のポプラ事件やコリアゲート事件（韓国政府が米国議会に大規模な収賄工作をおこなった事件）などの内外情勢は、カーターに有利に働いた。民主党の軍事通として知られるアスピン(LeS Aspin) 下院議員は、10月3日付でカーター陣営に送ったメモで、次のように論じている。

フォードは韓国そして／またはヨーロッパからの兵力削減に反対し続けるであろう。エルズワース国防副長官は、「米国の韓国からの撤収を公に提案することで、彼〔カーター〕は既に北朝鮮を勇気づけ、北東アジアにおける不安定を助長してしまったかもしれない」と述べた。

〔カーターの〕提案は米海空軍は残留させ、韓国・日本との協議の下に、地上軍だけをアジア大陸部から撤収するものである。韓国は既に米軍は不要と言っている。韓国に対する米国の政策は、誤った優先順位のよい例である。北東アジアにおけるわれわれの優先課題は日本であり安定であって、〔韓国への〕兵力配備はいずれにも役に立たない<sup>(28)</sup>。

フォード陣営の主張は現状維持であり、反撃のインパクトには欠けた。民主党が多数を占める議会も、韓国問題ではフォード政権への批判を強めていた。1976年4月には、E・ケネディ(Edward Kennedy)上院議員ら119名の上下両院議員が連名で、韓国における政治的抑圧を非難し、米国の軍事援助が「抑圧への共犯」になりうると指摘する書簡をホワイトハウスに送付した。また、下院外交委員会（フレイザー委員長）は、国際安全保障援助並びに武器輸出規制法の審議に際して、韓国軍近代化の進捗状況と在韓米軍の役割について、5年にわたって年に一度の報告書を議会に提出するよう、大統領に求める条項を盛り込んだ<sup>(29)</sup>。

そもそも、フォード政権ではキッシンジャーがニクソン政権から留任しており、その没道義的な秘密外交は、前政権の暗いイメージと重なって、カーターには恰好の攻撃材料であった。「われわれは外交政策において、アメリカ国民の特性を失いました。われわれはアメリカ国民と議会を無視し外交政策の形成に参加することを排除してきました。秘密と排除とはこのことです。……私は結びにこういいたい。すなわち、外交政策に関するかぎ

り、キッシンジャー氏が、この国の大統領であった、と。また、フォード氏は指導力が欠如し、この国の現状およびあるべき姿を把握できないのだ」と、カーターは言い放った<sup>(30)</sup>。

実は、米国の諜報機関も、カーターの在韓米軍撤退政策には神経を尖らせていた。

既述のように、1970年代前半には、アジアにおける米国の諜報・分析活動はほとんどベトナムに集中していた。しかも、北朝鮮は二重三重の秘密のベールに覆われている。さらに、この時期、陸軍の太平洋軍司令部が解体され、朝鮮半島情勢の分析の任が国防情報局(DIA)に移ったため、組織上の混乱も生じた。こうした状況に危惧感を抱いたのが、陸軍から国家安全保障局(National Security Agency; NSA)に派遣された分析官アームストロング(John Armstrong)である<sup>(31)</sup>。DIAは国防省直属の情報機関であり、NSAは軍部の電子情報機関である(その人員・予算はCIAを凌ぐ)。CIAや陸海空三軍の情報部とともに、これらが米国における巨大な〈諜報コミュニティ〉を形成している<sup>(32)</sup>。

アームストロングの分析手法は、人工衛星による撮影写真を継続的に丹念に比較して部隊の規模や配置を探るというものであった。およそ1年の分析ののち、彼は1975年暮れに報告書をまとめた。それによると、北朝鮮の戦車部隊は従来の推定よりも80%も大規模で、そのほとんど(戦車約270台、装甲人員輸送車約100台)がDMZから100キロ以内に配置されていることが明らかになった。彼は陸軍にさらに本格的な調査プロジェクトの承認を求めるとともに、これを直ちにCIAやDIAの同僚に伝える。これを受けて、CIAの東アジア分析官コルバート(Evelyn Colbert)は、この新事実をカーター陣営に知らせるよう、ブッシュCIA長官に進言した。

しかし、カーター陣営は、この件でCIAのブリーフィングを受けようとはしなかった<sup>(33)</sup>。この報告書は、事実上一人の分析官(アームストロング)による分析であり、〈諜報コミュニティ〉内での評価も錯綜していた。また、この分析は戦闘車両に限られており、しかも、その数字はにわかには信じがたいものでもあった。一つ確かなことは、チリのアジェンデ(Salvador Allende)政権転覆(73年)のような秘密活動から、カーターがCIAに強い不快感をもっていたことである。彼は大統領に就任すると、直ちにブッシュ長官を更迭している。通常、新政権は情報分析の継続とブリーフィングを望むため、党派にかかわらず前政権のCIA長官を留任させる。カーターのブッシュ解任はCIA発足以来初めてのケースであった。また、カーター政権は、のちにCIAの秘密活動工作員

200名とその他の職員600名を解雇する。いずれにせよ、彼はその頑迷な態度のために、のちに手痛い報いを受けることになる。

さて、1976年11月2日の大統領選挙で、民主党のカーター候補は現職のフォード大統領を破って、当選を果たした。一般得票率ではカーターが50%に対してフォードが48%、選挙人獲得数でも297対240と、まさに辛勝であった<sup>(34)</sup>。しかも、棄権率は前回(72年)の44.6%をさらに上回り46.7%に達した。国民の政治不信はまだまだ癒されてはいなかったのである。同時におこなわれた議会選挙では、上院で民主党61対共和党38、下院でも民主党293対共和党142(三分の一改選)と、民主党がやはり上下両院を制した。

同年12月21日、カーターはジョージア州プレーンズの自宅で記者会見をおこない、韓国駐留の米地上軍について、「ゆっくりと秩序正しく慎重に、韓国及び日本との協議を経て、撤退させる」との意向を、改めて明言した<sup>(35)</sup>。CIAのkolバート分析官は、フォード政権のスコウクロフト(Brent Scowcroft)国家安全保障担当大統領補佐官を通じて、北朝鮮の軍事増強を伝えるメモを再び送ったが、カーターの政権移行チームからは返事はなかった<sup>(36)</sup>。また、国防省も、(1)在韓米軍は北朝鮮による侵略を抑止している、(2)駐留経費は米国内の基地に駐留する場合と同じ程度である、と主張し、在韓米地上軍を撤退させたり、漢江以南に移動させる計画はない、と通告した<sup>(37)</sup>。だが、政権移行チームはこれも無視する。ただし、駐留経費については、後述のように軍部内でも意見が別れたし、小規模の削減については軍部も予期していたから、この勧告は多分に次期大統領の真意を探るアドバルーンであろう。だが、カーターはあくまでも撤退の公約を実行するつもりであった。

一体なぜカーターは執拗に在韓米地上軍の撤退を望んだのか。カーター自身、元『ワシントン・ポスト』紙記者のオーバードファー(Don Oberdorfer)の質問に対して、驚くべきことに、「私の立場の起源は、私にも明らかではない」と述べ、「過去及び現在の多くの米国の指導者の意見とは異なり、相手国が受け入れられるだけの部隊を世界中に展開することが、私の政策の目標だったわけではない」と答えるにとどまっている<sup>(38)</sup>。また、ブレジンスキーも、この政策の起源については「未だに謎」と語っている<sup>(39)</sup>。だが、以上の経緯から、いくつかの理由は推測できよう。

まず、無名の候補であったカーターが、争点の希薄な選挙戦で独自性を打ち立てたいという、短期的な政治的理由があげられよう。それには国内問題より外交のほうが容易であ

ったし、米ソ交渉のような難題よりも、米国がその意向を一方向的に押しつけやすい小国相手の問題が都合がよかったであろう<sup>(40)</sup>。

さらに、国務省朝鮮課長だったリッチ(Robert Rich, Jr.)は、のちに以下の四つの理由を指摘している<sup>(41)</sup>。

第一は、アジアでの戦争に再び巻き込まれたくないという、ベトナム後の風潮である。各種の世論調査や議会の動向を引いて既に示したように、1976年にはベトナム戦争の影響はまだまだ濃厚であった。議会がニクソン大統領の拒否権を乗り越えて戦争権限法(War Power Resolution)を可決したのは73年であったし、74年の中間選挙では大量の新人議員が当選して、議会内の保守的な秩序は一掃された。外交政策でも行政府への独立性を強めた新議会は、米国のアジアへの介入には慎重であった。

〈ワシントン・アウトサイダー〉、〈ポピュリスト〉を自認するカーターは、こうした風潮に敏感に反応した。有事自動介入につながる在韓米地上軍の〈導火線〉機能が危険視されたのも、当然である。のちに、彼はエネルギー長官に起用したシュレジンジャーに向かって、「トルーマン、ジョンソン、ニクソンの歴代大統領は、アジアでの戦争のためにより重要な課題に専念できなかった。私は彼らの愚を繰り返さないつもりだ」と、語っている<sup>(42)</sup>。また、彼は大統領当選直後に、『プレイボーイ』誌で記者と次のような問答をしている。

〔問〕 あなたの母上と妹のグロリアさんに会いました。おふたりに、あなたが大統領としてどういう行動をとったらいちばん失望するか、そういう行動をひとつだけあげてください、とお願いしたら、おふたりとも、それは、あなたが外国での戦争に介入するためにアメリカの軍隊を送ったときだ、とお答えになりました。母上は、そうになったらホワイトハウスでデモをするとまでおっしゃってましたよ。

〔答〕 ふたりの考えは私とまったく同じだね<sup>(43)</sup>。

そもそも、カーターが民主党の大統領候補として手本にしたのは、前回の選挙で、女性やマイノリティーの支持を背景にして、東南アジアからの撤退、軍事費削減を主張したマクガバンであった。カリフォルニア大学のC・ジョンソン(Chalmers Johnson)は、カーターのアジア政策を〈マクガバンなきマクガバン主義〉と皮肉に呼んでいる<sup>(44)</sup>。当のマクガバンは、76年8月に前述のポプラ事件が起こった時、「一世代前に韓国に送られた米軍が、われわれの世代を再び誤った場所で誤った時に戦争に導く可能性のあることを、この事件は証明した」と述べている<sup>(45)</sup>。

第二は、韓国政府による政治的抑圧への反発である。1972年に朴大統領が維新体制の下で憲法を改正して終身大統領への道を開き、反対派を過酷に弾圧すると、米国の世論や議会はこれに強く反発した。特に、カーターの場合、人権の擁護と拡大を外交政策の重要課題に掲げていた。先に触れたシカゴ外交政策協会での演説でも、彼は「(韓国での)国内的抑圧が米国民には不快であり、韓国へのコミットメントに対する支持を害するものであることを、韓国政府に明確に伝えるべきだ」と語っている<sup>(46)</sup>。「韓国問題、韓国政府や社会になんのバックグラウンドもないカーターは、米国のコミットメントが長らく続き、国民の認容の度合いを越えていると思われるこの遠隔の国から手を引くべきだと、本能的に感じたのではなかったか」と、リッチは言う<sup>(47)</sup>。

第三は、ソ連の脅威に直面するヨーロッパ戦線を強化する必要性である。先に触れたオーエンやシュルツもこの点を憂慮していたし、ラロック提督によれば、ヨーロッパは韓国よりも10倍も重要であった。実際、韓国から撤収する第二歩兵師団を経費節約のために解体するのではなく、米国の安全保障にとってより重要な地域(例えば、ヨーロッパ)に配置転換するという議論や、機動部隊として活用するという意見も存在した(カーターが教育を受けた海軍流の島嶼防衛戦略に立てば、これは合理的な選択であった)。また、カーター政権は発足直後に、NATO加盟国に年3%の国防費増額を求めている。

第四は、経費の節約である。カーターが在韓米軍の撤退を最初に公言した時に論拠にあげたのは、経費の節約であった。彼は1977会計年度に50-70億ドルの国防支出を削減するとも公約していたから(実際にはインフレなどのためにこの数字は達成できなかった)、これは一見もっともな理由であろう。しかも、米国の国防支出は70会計年度の1157億ドルから75会計年度の995億ドルまで、一貫して低下していた。

のちの77年6月に議会予算局(Congressional Budget Office: CBO)が出した試算によれば、第二歩兵師団が完全に撤去、解体されれば、5年間で21億ドルの節約になると見込まれていた。けれども、実は第二歩兵師団を完全に解体するという議論は皆無であった。上述のように、それは海外の他の地域に配置される可能性もあったし、地元経済のために軍事基地の誘致に熱心な議員たちが、この機会を見逃すはずもなかった。CBOの推定でも、もし第二歩兵師団を国内に移転すれば年間の経費節約はおよそ1億1000万ドルと推定されたが、米軍の装備を韓国に移譲するだけで約10億ドルの費用が必要であった

<sup>(48)</sup>。

ただし、同時期に陸軍参謀本部経理部が国防省の政策分析・評価局に提出した文書によ

ると、第二歩兵師団の韓国駐留に要する年間費用は経理部の推定3億1300万ドルと、現地の第八軍の推定2億2900万ドルと大幅に異なった<sup>(49)</sup>。政策分析・評価局は、純粹に費用と兵力水準の関係だけなら撤退は望ましいが、実際の評価ははるかに複雑なものだ、と判断していたという<sup>(50)</sup>。いずれにせよ、カーターはこうしたきわめて技術的な議論を踏まえて撤退を主張した訳ではないから、経費節約は初期の段階における多分に思いつきの理由の域にとどまるであろう。

おそらく、三と四の理由は多分に口実であろう。カーターが在韓米軍撤退政策を打ち出したのは、直接的には選挙上の必要性のためであり、その背後にはベトナム戦争後の世論への配慮と、人権問題に関する個人的な強い信念があったであろう。いずれにせよ、これらの理由は、いずれも米国の対韓防衛コミットメントに内在する三つのジレンマと関係している。ベトナム戦争に起因する国内の厭戦感情は、二つの〈歴史の教訓〉のジレンマに結びつこう。韓国政府への批判も、これを強く示せば米国内で同調と反発を同時に生み、大統領を取り巻く国際政治と国内政治のジレンマを誘発する可能性があった。また、ヨーロッパ戦線強化という議論も、グローバル／ローカルな戦略的利益のジレンマに引火するやもしれなかった。さらに、経費節減という理由も、対外コミットメントに対する〈国内的拘束〉に関連している。

在韓米軍撤退政策は、カーターにとって予想外に危険な政治的賭けであることが、やがて明らかになるのである。

(1) Ok, *op. cit.*, p. 13.

(2) *Ibid.*

(3) Margaret C. Thompson, ed., *President Carter, 1977: Timely Reports to Keep Journalists, Scholars and the Public Abreast of Developing Issues, Events and Trends* (DC: Congressional Quarterly Inc., 1977), p. 82.

(4) *Washington Post*, June 12, 1977: U.S. Congress, House, Committee on Armed Services, Investigations Subcommittee, Report, *Review of the Policy Decision to Withdraw United States Ground Forces from South Korea*, 95th Congress, 2nd Session (DC: GPO, 1978), pp. 7-8. 以下、*Review*と略。

(5) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 86.

(6) *Review*, pp. 7-8.

- (7) ラロック提督とのインタビュー（1992年1月、ワシントン）。
- (8) "Korea and U.S. Policy in Asia," *The Defense Monitor*, January, 1976 in *The Korean Review*, No. 2 (June 1977), p. 83.
- (9) *Washington Post*, op. cit.
- (10) Ralph Clough, *Deterrence and Defense in Korea: The Role of U.S. Forces* (DC: The Brookings Institution, 1976), pp. 55-61.
- (11) ブレックマン（1993年4月15日、ワシントン）、クロフ（1993年3月11日、ワシントン）両氏とのインタビュー。
- (12) Henry Owen and Charles Schultz, *Setting National Priorities: The Next Ten Years* (DC: The Brookings Institution, 1976), pp. 35-37.
- (13) 伊豆見、前掲、137ページからの引用。
- (14) Edwin O. Reschauer, "The Korean Connection," *New York Times Magazine*, September 22, 1974; Selig Harrison, "One Korea?," *Foreign Policy*, No. 17 (Winter 1974-1975).
- (15) *Wall Street Journal*, April 9, 1975.
- (16) Oberdorfer, op. cit., p. 87.
- (17) W. Wayne Shannon, "American Public Opinion on South Korea: Continuity and Change, 1968-1988," in Ilpyong J. Kim, ed., *Korean Challenges and American Policy* (NY: Paragon House, 1991), p. 420.
- (18) *New York Times*, March 12, 1975.
- (19) Shannon, op. cit., p. 413.
- (20) 三極委員会については、スティーヴン・ギル（遠藤誠治訳）『地球政治の再構築—日米欧関係と世界秩序』朝日選書、1996年、を参照。
- (21) *Washington Post*, op. cit.
- (22) *Ibid.*; Oberdorfer, op. cit., p. 86.
- (23) デビッド・マクギッファート(David McGiffert)氏とのインタビュー（1993年4月2日、ワシントン）。同氏はカーター政権の国際安全保障問題担当国防次官補。
- (24) "Implications for South Korea of the American Military Withdrawal from South Korea," prepared for Deputy Chief of Operations, U.S. Army, 1975, in *The Korean Review*, op. cit., pp. 59-60.



- (25) *Review*, pp. 7-8.
- (26) 春名幹男「在韓米軍撤退と北東アジアの軍事バランス」『国際問題』209号（1977年8月）、12-13ページ。
- (27) *New York Times*, October 27, 1976.
- (28) Les Aspin, *Defense Debate*, October 3, 1976, p. 21, C078, The Carter Library.
- (29) Robert Rich, Jr., "Withdrawal of U.S. Ground Combat Forces from Korea: A Case Study in National Security Making," Executive Seminar in National and International Affairs, Foreign Service Institute, U.S. Department of State, June 1982, p. 8.
- (30) フォード、前掲、466ページ。
- (31) Joseph R. Wood, "President Carter's Troop Withdrawal from Korea," in Phil Williams, Donald M. Goldstein, and Henry L. Andrews, Jr., eds., *Security in Korea: War, Stalemate, and Negotiation* (Boulder, CO: Westview Press, 1994), p. 162: ディック・ネルソン(Dick Nelson)氏とのインタビュー（1995年5月17日、ワシントン）。同氏は当時のDIA分析官。
- (32) NSAについては、ジェームズ・バムフォード（滝沢一郎訳）『パズル・パレスー超スパイ機関NSAの全貌』早川書房、1986年、が詳しい。
- (33) Wood, *op. cit.*, p. 165: コルバート女史とのインタビュー（1995年5月17日、メリーランド）。
- (34) Degregorio, *op. cit.*, p. 624.
- (35) 『読売新聞』1976年12月22日。
- (36) Wood, *op. cit.*, p. 165: コルバート女史とのインタビュー。
- (37) *U.S. News and World Report*, January 10, 1977.
- (38) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 85, pp. 86-87.
- (39) Wood, *op. cit.*, p. 165.
- (40) 神谷、前掲、160ページ。
- (41) Rich, *op. cit.*, pp. 5-10.
- (42) Donald S. Zagoria, "Why We Can't Leave Korea," *New York Times Magazine*, October 2, 1977, p. 86.

- (43) 『プレイボーイ』(日本語版) 1976年12月号。
- (44) Chalmers Johnson, "Carter in Asia: McGovernism without McGovern," *Commentary*, January 1978.
- (45) Rich, *op. cit.*, p. 5 から引用。
- (46) Smith, *op. cit.*, p. 104.
- (47) Rich, *op. cit.*, p. 9.
- (48) U.S. Congress, Congressional Budget Office, *Planning U.S. Purpose Forces: Forces Related to Asia* (DC: GPO, 1977), p. xviii.
- (49) "Stationing Cost of the 2d Infantry Division: To provide the CINC an update of the 2d Infantry Division Cost Analysis," from Colonel Harry W. Broen, ACoS Comptroller, to L. Blotzer, OPs Res Anal, PA&E, April 26, 1977. 情報公開法による公開。ヘイズ氏の提供。
- (50) Wood, *op. cit.*, p. 166.

### 3. カーター政権の発足

1977年1月20日、ジミー・カーターはアメリカ合衆国の第39代大統領に就任した。ディープ・サウス出身の大統領としては、実に第12代のテイラー(Zachary Taylor)以来のことであった。実際、ある歴史家は、この二人の大統領にいくつかの共通点を見出し出している。テイラーもカーターも国政レベルの経験は皆無であり、皮肉にもそれ故に、同時代の並いる有力政治家を押し退けてホワイトハウスに登りつめた。また、二人はいずれも、前任者たちが引き起こした戦争の傷痕を癒さなければならなかった。テイラーにとってはポーク(James Polk)大統領による米墨戦争であり、カーターにとっては、もちろんベトナム戦争であった<sup>(1)</sup>。大統領就任の翌日には、カーターはベトナム戦争での徴兵拒否者に対して特赦をおこなっている。ある研究者の言葉を借りれば、「ジミー・カーターは、〔ベトナム〕戦争そのものではなく、戦争の遺産に直面した最初の大統領であった」<sup>(2)</sup>。

就任演説でカーターは次のように語っている。

アメリカの夢は続く。もう一度われわれは祖国と、そしてお互いを信じなければならない――近い過去に犯した誤りを、われわれの国の基本的な原則に対する新たな取り組みのきっかけとしようではないか。おのれの政府をさげすむ国民に将来はないのだから。

人権に対するわれわれの取り組みは絶対的なものでなければならず、われわれの法令は公正でなければならず、われわれの国が持つ美しさは保存されなければならない。強い者が弱い者を迫害することがあってはならず、人間の尊敬は高められなければならない。――われわれの誓いは堅忍不拔の精神と知恵を世界の軍備縮小への努力に費やし、軍備をそれぞれの国の国内的治安維持に必要な規模に制限する方向に持っていくということである。今年われわれは地球上からすべての核兵器をなくすという最終目標へ向けて一步前進するであろう<sup>(3)</sup>。

序章でも紹介した外交史家スミスによると、カーター政権は外交政策に関して〈哲学的問題の四重奏〉(quartet of philosophical problems)に直面していたという<sup>(4)</sup>。第一楽章は、道徳的原則の保持と物質的力の拡大のいずれが外交政策の主要目的であるべきか、という問いである。どちらが目的でどちらが手段なのか。道徳的原則はパワーが重要となる時には犠牲に供せられるべきなのか。常にそうか、時としてそうか、あるいは決してそ

うではないのか。カーターはしばしば道徳的原則をパワーに優先しようとした。

第二楽章は、既述のように、外交政策は厳然と存在する外的な脅威によって律せられるものなのか、それとも、外的な脅威は国内勢力が口実のために造り上げたものなのか、という問いである。カーターは後者の立場をとる〈インターナリスト〉である。

第三楽章は、これも先述のように、死活的な利益が侵されないうちは外国の係争から身を遠ざけておくのが米国の原則であるべきか、それとも、好ましからざる事態が脅威に発展しないように、どれほど遠くとも介入すべきか、という問いである。ベトナム戦争後の風潮は不介入に大きく傾いていると、カーターは見た。

そして第四楽章は、米国は特定の敵国（ソ連）を凌駕することに主たる関心を払うべきなのか、それとも、人類全体に関わる普遍的な問題（人権侵害、エネルギー不足や軍備の拡散）に取り組むべきなのか、という問いである。外交政策はフットボールの試合のように〈紛争の論理〉に支配されるべきなのか、あるいは、より互恵的な世界秩序を構築する努力によって支配されるべきなのか。好ましいバランス・オブ・パワーを維持するという伝統的な目的は、永遠に有効なのか。それとも、古くからの目的は新しいより深刻な危険を隠蔽してしまっているのか。カーターは積極果敢に、そしてしばしば優先順位を欠きながら、人類普遍の諸問題に取り組む。

パワーと外的脅威の軽視、紛争への不介入、そして普遍的原理の追求――いずれの立場も在韓米軍撤退政策に結びつこう。

カーター外交はこうした〈哲学的問題の四重奏〉に指揮棒を振ろうとするのだが、そこにはさらに三つの〈歴史のこだま〉(echoes of history) が反響していた<sup>(5)</sup>。第一は、ウィルソンの亡霊である。外交政策において道徳の重要性を強調したという点で、ウィルソンに優る者はいない。カーターに先立つこと60年である。しかし、「大きな皮肉は、民主主義的なプロセスが道義的な外交政策にとって不可欠だとしたこの大統領が、その民主主義的プロセスの故に敗れたことである」と、スミスは言う<sup>(6)</sup>。周知のように、ウィルソンは米国の国際連盟加盟に上院の承認をえることができなかった。ウィルソンの挫折ののち、米国は孤立主義に向かうことになる。米国がこの孤立主義から脱するには、日本による真珠湾攻撃という衝撃を待たねばならなかった。

第二の〈歴史のこだま〉は、冷戦リアリズムである。第二次世界大戦と続く冷戦の時代に、米国外交を支配したのは、パワーの維持と拡大という冷徹な権力政治の発想であった。こうした見方は、外的脅威を過大視する〈イクスターナリスト〉によって支えられてきた。

〈朝鮮戦争の教訓〉も当然この系譜にある。

〈すべてのリアリストの父〉と呼ばれる神学者ニーバー(Reinhold Niebuhr)は、早くも1932年の著書『道徳的人間と非道徳的社会』(Moral Man and Immoral Society)で、個人の道徳的基準が国家には当てはまらないことを説いている。これはいわばウィルソンの亡霊への〈厄払い〉であった。「政治の悲しい使命は、罪深い世界で正義を確立することである」というニーバーの言葉を、カーターはしばしば引用した。しかし、〈政治の牧師〉を自称したこのウィルソンの使徒は、偉大な神学者の真の命題をついに理解しなかったようである。ニーバー流に言えば、ウィルソン主義者はよりよい世界の構築に希望を抱く〈光の子〉(children of light)であり、冷戦リアリストは変革には懐疑的で既存の環境の中で利益の極大とコストの極小に腐心する〈闇の子〉(children of dark)である<sup>(7)</sup>。

第三の、そして最新の〈歴史のこだま〉は、ベトナム戦争である。ベトナム戦争の泥沼化に伴って、それまで冷戦リアリズムを支えてきた〈イクスターナリスト〉の間でも、この戦争は外部世界に対する誤った認識――ベトナムと、ナチス・ドイツの侵略や朝鮮戦争といった過去の出来事との混同――に起因するのではないか、との懐疑が広がっていった。一方、脅威を国内勢力の捏造とみる〈インターナリスト〉たちは、この戦争をジョンソン、ニクソン、キッシンジャーといった政治指導者の非道徳性に還元し、しばしば過激な異議申し立てをおこなった。

この第三の〈こだま〉によって、一旦は第二の〈こだま〉に遮断されていた第一の〈こだま〉が復調し、再び鋭い不協和音を奏で出したのである。このような時期に、カーターは第一と第三の〈歴史のこだま〉を担って登場した。在韓米軍撤退政策をめぐるでも、カーターは、〈朝鮮戦争の教訓〉を掲げる〈イクスターナリスト〉の冷戦リアリズム主流派と対峙する。政策エリートの中ではカーターの立場は明らかに少数派だったが、自らが正義を体現しているというウィルソン流の信念が、彼をことさら頑にしたといえよう。パナマ運河条約や中東での包括和平交渉など、国内の諸利害がはるかに複雑に交錯する問題でも、カーターは自らの信念を貫こうとして大きな摩擦を引き起こした。世論は自分と同じく第一と第三の〈歴史のこだま〉に耳を傾けるといふ素朴な確信が、そこには働いている。「ウォーターゲート、ベトナム、CIA等々、民衆に対する大統領の秘密主義、誤解を与える声明、そして時として裏切り――私がこれらへの反対の典型であったことこそ、私の当選の理由であった」と、カーターは後年語っている<sup>(8)</sup>。確かに、米国民は、たとえ一

時的にせよ、こうした指導者を必要としたのである。

さて、カーター政権の陣容についてみておこう。

人的構成に関して、カーター外交の座標軸となるのは、ヴァンス国務長官とブレジンスキー国家安全保障担当大統領補佐官の関係である。

サイラス・ヴァンスは、民主党の典型的な東部外交エスタブリッシュメントの一員であった。彼はイェール大学、同大学ロー・スクールを卒業し、太平洋戦争で海軍士官として勤務したのち、ニューヨークで弁護士を開業した。1950年代には上院の委員会で防衛問題の法律顧問を務めるが、ここでジョンソンの信任をえて、61年にマクナマラの下で国防省の法律顧問に起用され、翌年には陸軍長官に、そして64年には国防副長官に任命された。プエブロ号事件（68年）の際にジョンソン大統領の特使として訪韓したことは、既に述べた通りである。

カーターが民主党の大統領候補として有力視されるようになると、クリフォード元国防長官ら同党主流派の長老は、ヴァンスを閣僚候補として推薦した。ヴァンスの入閣は〈ワシントン・アウトサイダー〉の新政権とエスタブリッシュメントの融合の印であった。また、ヴァンスは三極委員会の一員として、かねてからカーターの知己をえていた。

弁護士としての経験から、ヴァンスは外交政策でも信頼と安定を重視し、粘り強い交渉者としては定評があった。彼は米ソの協調関係維持を外交の最優先課題とし、赤裸々な軍事力行使には消極的な姿勢をとった（実際、彼は1980年の在イラン米大使館人質の救出作戦に反対して辞任した）。有能かつ冷静な実務家タイプだが、変革期に対応する創造性や世論を啓蒙するリーダーシップには欠けた観がある。「サイ・ヴァンスはあまりにも法律家的で、慎重、妥協的にすぎる」と、やはり民主党長老の一人ロヴェット(Robert Lovett)元国防長官は評している<sup>(9)</sup>。

だが、秩序と規律、専門性を重んじるヴァンス長官は、国務省内では信望が高かった。彼の下で副長官を務めたクリストファー(Warren Christopher)も、およそ創造力とは無縁だが、ヴァンス以上に秩序の巖のごとき人物であった。かつてカーターはクリストファーのことを「私の知るかぎり最高の公僕」と評したことがある。その下の政務担当の次官は、前述のハビブである。1971年から74年まで駐韓大使を務めたのち、東アジア担当国務次官補(74-76年)を経て、キャリア外交官として次官まで登りつめた<sup>(10)</sup>。国務省の実務レベルでは数少ない在韓米軍撤退論者であった。次官補時代(74年9月)には、南北朝鮮のクロス承認を提唱したこともある。

次官補レベルでは、東アジア担当次官補にホルブルック(Richard Holbrooke)、政策企画室長にレーク(Anthony Lake)、政軍局長にゲルブ(Leslie Gelb)らが起用された。ホルブルックはパリのベトナム和平会談に随員として参加したこともある元国務省スタッフで、退任後は外交専門誌『フォーリン・ポリシー』(*Foreign Policy*)誌の初代編集長を務めた。前述のクリフォードと近い関係にある上、やはり三極委員会のメンバーであった<sup>(11)</sup>。上昇志向の強い野心家として知られ、「自分にとって得な人物にはどんどん接触して徹底的に尽くし、取り入るが、役に立たないと思う人間には、これまで親しかった人々にも見向きもしない」と友人からも評された。彼は在韓米軍撤退政策で重要な役割を演じるが、なにぶん、「内容の価値はともかく、人が言わないことを早く、もっともらしく」言う才人であった<sup>(12)</sup>。それ故、撤退構想をカーターに最初に吹き込んだのは彼ではないかとの風評が、今日でもある。

レークはニクソン政権でNSCのスタッフを務めるが、1970年のカンボジア侵攻作戦に反対して辞任した。ゲルブもベトナム戦争政策失敗の歴史をまとめたペンタゴン秘密文書の執筆者の一人である。彼ら反ベトナム世代は当時いずれも30代であり、その多くが〈カーター人脈〉(Carterites)として、クリントン(William Clinton)政権で再び政権入りを果たすことになる<sup>(13)</sup>。

駐韓大使のR. スナイダー(ハビブの後任)は国務省の日本専門家(ジャパン・ハンド)で、沖縄返還交渉の際の〈スナイダー・グループ〉の活躍で知られる。在韓米軍撤退政策には反対し続けるが、1978年6月に退官する。その後任のグライスティーンも国務省キャリアで、東アジア担当国務次官補代理としてホルブルックを支えたのちに、78年6月にソウルに赴任した。撤退には反対だが、公僕として大統領の政策に忠実に仕えることになる。のちにニューヨークにあるジャパン・ソサエティーの会長を務めた。

駐日大使には、民主党の元上院院内総務マンスフィールドが起用された。議会での基盤のないカーター大統領にとって、この大物議会人はアジア外交を進める上での大きな資産であった。マンスフィールドは1960年にオーストリア型の朝鮮中立化構想を提唱したこともあり、在韓米軍の撤退には賛成だった<sup>(14)</sup>。だが、南北朝鮮の軍事バランスに関する新情報に接すると、78年頃からこの政策に疑義を抱きだしたという。筆者とのインタビューで「私は間違っていた」と明確に答えた唯一の人物である<sup>(15)</sup>。同じくカーター政権に参加した後述のアーマコスト(Michael Armacost)とモンドールも、その後駐日大使を務めることになる。マンスフィールド以来、駐日大使の大物化が進んだのである<sup>(16)</sup>。

さて、ヴァンスが旧来のエリート層の代表格だとすれば、ブレジンスキーはデスラー (I. M. Destler)、ゲルブ、レークの言うところの新しい〈専門エリート〉 (professional elites) の旗手であった<sup>(17)</sup>。エスタブリッシュメントに挑戦する形で1960年代に台頭した新しい外交専門家グループの代表格は、キッシンジャーやブレジンスキーのように、外国生まれの学者出身者であった。ブレジンスキーはポーランドの外交官の家庭に生まれ、祖国がナチス・ドイツに蹂躪されると、父の赴任先カナダで亡命し、のちに米国に渡ってハーバード大学から政治学の博士号を取得した。しかし、キッシンジャーが母校で教職をえたため、ブレジンスキーはコロンビア大学教授に転じ、ソ連を中心とした共産圏の研究で活躍した。二人はこの頃からのライバルである。ヨーロッパ小国の亡命外交官の子弟として、ブレジンスキーは権力政治の本質を理解していた。この点ではキッシンジャーと同様である。冷戦リアリストたるブレジンスキーは、「国際政治は幼稚園ではない」とカーターを論している。

しかし、ブレジンスキーは、米中ソの戦略的三角形を弄ぶキッシンジャー外交には批判的であった。彼はキッシンジャー外交を「曲芸師的」 (acrobatic) で「建築術」 (architecture) を欠く、と酷評した<sup>(18)</sup>。カーター外交がはるかに「曲芸師的」になったのは皮肉だが、ブレジンスキーは、国際的な経済相互依存の深化に伴い、日米欧の先進国間の政策協調の重要性を強く認識していた。日本滞在時の考察をまとめた『ひよわな花・日本』も、こうした視点に基づくものである。

1973年に三極委員会が設立されると、ブレジンスキーはその事務局長に就任した。彼もここでカーターと出会い、まだ泡沫候補の頃から外交政策の指南役を演じた。「インターナリストで道徳家の大統領候補は、このイクスターナリストの権力の祭司と相互補完的であった。ソ連に対するブレジンスキーの敵意は、人権抑圧に反対するカーターの立場を補強したのである」と、スミスは指摘する<sup>(19)</sup>。ここに〈権力〉と〈原則〉は奇しき一致をみた。ブレジンスキーの回顧録が『権力と原則』 (Power and Principle) と題されているのは、決して偶然ではない<sup>(20)</sup>。しかし、彼にとってその順番はあくまで〈権力〉と〈原則〉であって、その逆ではなかった。

ブレジンスキーの下で、NSC事務局には、多くの若手学者がスタッフとして登用された。ラテン・アメリカ担当のパスター (Robert Pastor)、中東担当のクォント (William Quandt)、東アジア担当のオクセンバーグ (Michel Oksenberg) などである。パスターに至っては、ハーバード大学で博士号取得のための口頭試問を終えたばかりで、NSCに飛び



込んだ。オクセンバークはコロンビア大学で博士号をえた中国専門家、ブレジンスキーの教え子の一人である。米中国交樹立問題や米越国交正常化問題で、彼は国務省のホルブルックと鋭く対立することになる<sup>(21)</sup>。これは、いわばブレジンスキーとヴァンスの〈代理戦争〉でもあった。この他にも、日本担当としてはアーマコストがいた。彼もコロンビア大学時代のブレジンスキーの教え子である。在韓米軍撤退政策で、アーマコストはホルブルックと並んで重要な役割を果たす。〈ブレジンスキーのブレジンスキー〉と呼ばれた懐刀のオドム(William Odom)大佐(軍事担当補佐官)も、コロンビアでブレジンスキーの教えを受けた一人である。のちには先述のNSA長官を務めている。大物では、ハーバード大学のハンティントン教授が、1978年8月まで国家安全保障計画担当として在職した。

さて、組閣の前に、カーター政権の首席補佐官ジョーダン(Hamilton Jordan)は、「もしサイ・ヴァンスが国務長官になって、ブレジンスキーが国家安全保障担当補佐官になったら、われわれは失敗したといえる。その時は自分は辞任する」と語っていた。これはカーター側近の〈ジョージア・マフィア〉の利害を代弁した発言だが、その後の二人の関係を考えると暗示的である(因みに、ジョーダンはもちろん辞任しなかった)。ブレジンスキーの対ソ強硬路線は、対ソ協調を重視するヴァンスとの摩擦を引き起こす。そこに伝統的な国務省対NSC事務局の組織上の利害対立が加わった。しかも、既述のように、二人は新旧の外交政策エリート集団を代表していた観がある。輝かしいトルーマン時代の生き残りであるロヴェットは、軽蔑をこめてブレジンスキーを〈ズビグギー〉と呼び、「真の米国人でないような人物を国家安全保障担当補佐官にするべきではない」とさえ述べている<sup>(22)</sup>。

ただし、カーターは、ヴァンスとブレジンスキーの相違を認識していた。否、むしろ、それ故にこの二人を起用したのである。彼はこう回想している。

ズビグとサイがお互いに違った力を持っていたことは、ふたりが違った仕事を担当していたということとうまく合致していた。このことは彼らが率いるふたつの異なった組織の間で競争が行われるのがあたりまえだという認識を与えるのだった。私はできるだけ多くの考え方を比較検討する必要があったのだ<sup>(23)</sup>。

カーターが意図したのは、A. ジョージが〈多元的助言モデル〉(Multiple Advocacy Model)と呼ぶところのものであったろう。異なった複数の助言に対して政策決定過程をオープンにすることで、大統領によりよい選択を可能にする制度である<sup>(24)</sup>。だが、これは

結局うまく機能しなかった。カーター政権の対外政策決定過程を研究したモーエンズ (Alexander Moens) は、「主たる問題は、開かれた政策決定の構造にもかかわらず、(ブレジンスキーを除いて) 助言者たちの見解がほとんど均質だったことである。この多元性の欠如のために、カーターの開かれた制度はその有用性を全面的に損ねてしまったのである」、「開放性に固執しながらも、閉鎖的な官僚機構から一面的な助言を受けとる大統領の姿が、ここにある」、と指摘している<sup>(25)</sup>。ただし、在韓米軍撤退問題についても、このような分析があてはまるかどうかは、一考を要しよう。

ヴァンス、ブレジンスキー以外の主要な政権メンバーとして、あと二人を紹介しておこう。モンデール副大統領とブラウン(Harold Brown)国防長官である。

モンデールは1965年にミネソタ州から上院議員に初当選し、77年の副大統領就任までその地位にあった。これは、上院における彼の前任者ハンフリーと同じキャリア・パターンである。副大統領候補にはマスキー、グレン(John Glenn)、モンデールの三人の上院議員の名が上がったが、カーターは最終的にモンデールを選んだ。これにはハンフリー元副大統領の強い後押しがあった<sup>(26)</sup>。

かつて、初代副大統領のアダムス(John Adams)は、副大統領職を「人類が発明した最も退屈な仕事」と自嘲した。確かに、歴代の副大統領はとかく閑職であったといつてよい。だが、モンデールはちがった。彼は外交の実質的な政策決定にも、しばしば参画することになる。これは〈多元的助言モデル〉を志向するカーターの意向によるものだが、モンデールには新大統領にはないワシントン政治の蓄積があった。「カーターに対するモンデールのバーゲニング・チップは、ワシントン政治における経験であった。カーターは外交政策を国内政治の文脈で考えることは少なかったが、モンデールはしばしばそうであった」と、モーエンズは言う<sup>(27)</sup>。ただし、モンデールはあくまでも控えめであった。彼がのちの副大統領に残した助言は、「大統領に勝とうと思ってはならない。一度は助言してみるとよい。だが、それで十分だ。副大統領は意見を述べる権利はあるが、大統領をそれに従わせる権利はない」、というものである<sup>(28)</sup>。彼は新政権の在韓米軍撤退政策を説明するために、就任直後に日本を訪問することになる。

ブラウン国防長官はコロンビア大学出身の物理学者で、ローレンス・リバモア研究所所長やカリフォルニア工科大学学長を務めた。この間、ジョンソン政権では空軍長官に起用されている。彼は科学者らしく沈着冷静・客観的で、その実務能力はペンタゴンの内外で高く評価された。「ワシントンのマスコミが行った世論調査のほとんどが、ハロルド・ブ

ラウンが、私の閣僚の中で最も優秀な人物だという回答を得たのである。私自身はそのようなランクづけを一度も行わなかったが、彼の右に出る閣僚が私の政権にいなかったというのも事実である」と、カーターは評している<sup>(29)</sup>。政権の初期から、ヴァンス、ブレジンスキー、ブラウンの三人は、定期的に昼食会を開いて安全保障問題を話し合った（V-B-B昼食会）。実は、ブラウンも、在韓米軍撤退政策には反対であり、彼の立場は「直接の命令には従い、それ以外では大統領の方針を変えさせるよう努める」というものであった<sup>(30)</sup>。

ブラウン下の国防省で、在韓米軍撤退政策に最も直接的に関わったのは、東アジア担当国防次官補代理のアブラモビッツである。1970年代初頭に、彼はカーターの撤退計画とほぼ同趣旨のシナリオを描いたが、この度は政権内で撤退実施のスローダウンに努めることになる。彼の後任には、NSCからアーマコストが充てられた。

さて、カーター政権はこのような陣容で、〈哲学的問題の四重奏〉と三つの〈歴史のこだま〉に取り組むことになる。ブレジンスキーによると、具体的な外交政策目標として特に重視されたのは、以下の10点である。

- (1) 西欧、日本、その他の先進民主主義諸国と緊密な政治的協力関係を樹立すること
- (2) 新興の地域勢力と二国間の政治的・経済的関係を世界大で築くこと
- (3) 政治・経済の両面で調和的な南北関係を発展させること
- (4) 米ソの核軍備管理交渉を核軍縮交渉に押し進めること
- (5) 米中の国交関係を樹立すること
- (6) アラブ諸国を刺激せずソ連の介入を排しながら包括的な中東問題の解決を図ること
- (7) 南アフリカの民主化を進歩的・平和的に進めること
- (8) 地球規模で軍備の制限をおこなうこと
- (9) 人権に対する地球的な理解を高めること
- (10) 核・通常兵器の両面でソ連を抑止するに足る防衛態勢を維持すること<sup>(31)</sup>

このような難問が山積していたにもかかわらず、カーター新政権が最初に乗出した具体的な外交政策は、意外にも、他ならぬ在韓米軍撤退計画だったのである。

(1) Donald S. Spencer, *The Carter Implosion: Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy* (NY: Praeger, 1988), pp. 143-154.

(2) John Dumbrell, *American Foreign Policy: Carter to Clinton* (NY: St. Martin's

Press, 1997), p. 4.

(3) ジミー・カーター (日高義樹監修/持田直武・平野次郎・植田樹・寺内正義訳) 『カーター回顧録(上) 平和への闘い』日本放送出版協会、1982年、47ページ。

(4) Smith, *op. cit.*, pp. 12-15.

(5) *Ibid.*, pp. 15-27.

(6) *Ibid.*, p. 17.

(7) *Ibid.*, p. 28: Don Winter, "The Carter Niebuhr Connection: The Politician as Philosopher," *National Journal*, February 4, 1978.

(8) Cited in John Dumbrell, *American Foreign Policy: Carter to Clinton* (NY: St. Martin's Press, 1997), p. 13.

(9) Walter Isaacson and Evan Thomas, *The Wise Men: Six Friends and the World They Made* (NY: Simon and Schuster, 1986), pp. 735-736.

(10) 拙稿「対日関係の実務を担う人たち」を参照。

(11) 同上。

(12) 『毎日新聞』1980年2月25日(夕刊)。

(13) これ以外にも、カーター政権関係者(外交)でクリントン政権入りした人物としては、クリストファー、ガルーチ(Robert Gallucci)、ソロコム(Walter Slocombe)、ナイ(Joseph Nye)などがある。ただし、後述のブレジンスキー下のNSCスタッフからクリントン政権への参加は少なく、こと人事面では、第一期のクリントン外交はくブレジンスキーなきカーター政権の観があった。数少ない例外はオルブライト(Madeleine Albright)女史である。David Brock, "Jimmy Carter's Return," *The American Spectator*, December 1994.

(14) 黄仁寛(國本義郎訳)『コリア半島の中立化試論』コリア評論社、1981年、166-167ページ。マンズフィールドについては、マイク・マンズフィールド(小関哲哉訳)『日本ほど重要な国はない——21世紀は太平洋の世紀』新版、サイマル出版会、1984年、の「日本とマイク・マンズフィールド——訳者あとがき」が参考になる。

(15) マンズフィールド氏とのインタビュー(ワシントン、1995年4月19日)。

(16) マンズフィールドまでの戦後歴代の駐日米大使については、池井優「駐日アメリカ大使論——1952~1982」『法学研究』(慶応義塾大学)第56巻第3号(1983年3月)を参照。アーマコストは国務次官(政務担当)を経て、モンデールは副大統領

経験者としては初めて、それぞれ駐日大使に任命されている。

(17) I. M. Destler, Leslie Gelb, and Anthony Lake, *Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy* (NY: Touchstone Book, 1984).

(18) Zbigniew Brzezinski, "The Deceptive Structure of Peace," *Foreign Policy*, No. 14 (Spring 1974).

(19) Smith, *op. cit.*, p. 38.

(20) Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor 1977-1981* (NY: Farrar, Straus, Giroux, 1983).

(21) 米中国交樹立については、宇佐美滋『米中国交樹立交渉の研究』国際書院、1996年を、米越国交正常化問題については、Nayan Chanda, *Brother Enemy: The War After the War* (NY: Collier Books, 1986) を参照。

(22) Isaacson and Thomas, *op. cit.*, p. 736.

(23) カーター、前掲、98ページ。

(24) George, *op. cit.*

(25) Alexander Moens, *Foreign Policy Under Carter: Testing Multiple Advocacy Decision Making* (Boulder, CO: Westview Press, 1990), p. 48, p. 50.

(26) フィンレー・ルイス（富山泰訳）『大使モンデールの肖像』NHK出版、1994年、193-194ページ。

(27) Moens, *op. cit.*, p. 45.

(28) Degregorio, *op. cit.*, p. 624.

(29) カーター、前掲、99ページ。

(30) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 90.

(31) Brzezinski, *op. cit.*, pp. 53-56.

#### 4. PRM-13からPD-12へ

ワシントン・インサイダーの多くは、カーターがやがて時期をみて在韓米軍撤退政策を撤回するだろうと踏んでいた。しかし、新大統領はあくまで選挙公約に固執し続けた。選挙中に彼はこう言っている。「もし当選すれば、4年後か8年後に、カーターは多くの過ちを犯したが、決して嘘はつかなかった、と言われたい」<sup>(1)</sup>。だが、この政策に関するかぎり、彼は公約を守れなかったことになる。

1976年12月と77年1月の二回にわたって、カーターはJCSのメンバーと会談し在韓米地上軍撤退の意向を伝えた。JCS側の出席者は、G. ブラウン(George Brown)議長、ロジャーズ(Bernard Rogers)陸軍参謀総長、ホロウェイ(James Holloway)海軍作戦部長、ジョーンズ(David Jones)空軍参謀総長、新政権側は、カーター、ヴァンス、ブレジンスキー、そしてブラウンであった。

1月の会談は9時間にも及んだが、ここでJCS側は撤退の前提として以下の三点を指摘した。

- (1) 韓国に自国防衛が可能な軍事・経済力を保証しなければならない
- (2) 韓国と日本に対する米国の防衛コミットメントが不変であることを保証しなければならない
- (3) 米国は太平洋国家であり続け、その能力の範囲で韓国の領土保全を保証しなければならない<sup>(2)</sup>

1月12日にカーターはスミソニアン博物館で約50人の議会・政府関係者を前に講演し、選挙公約は「米軍の問題を非常に慎重に考慮した後にのみ」実施されるとし、「米国による航空防衛は継続され、韓国陸軍は自国防衛が可能なように強化される」と語った<sup>(3)</sup>。ヴァンスも上院に国務長官承認のために喚問された際、関係国との事前協議ののち在韓米軍を撤収することに賛意を示し、米韓相互防衛条約の遵守を強調しつつ、米空軍の韓国駐留の継続を主張した。彼は同時に、コリアゲート事件—フォード政権末期に露呈した韓国政府による米国議会への違法なロビー活動—を批判したが、そのために撤退がおこなわれるのではない、と釈明している<sup>(4)</sup>。

一方、1月25日にブラウンJCS議長名で議会に提出された1978会計年度の『米軍事情勢報告』(United States Military Posture)は、次のように撤退への消極論を繰り返していた。

韓国軍は質的近代化計画で増強されつつあるが、米軍と兵站支援は韓国が自給自足に向かって前進する中で、半島の軍事バランスを保つうえで引き続き必要とされるだろう。一方、北朝鮮は武器の面で量的に韓国をリードし続けている。韓国における米戦闘戦力の存在は、北朝鮮の侵略に対する抑止力になり、それによって半島の安定増進につながっている<sup>(5)</sup>。

けれども、大統領に就任すると、早くも1月26日には、カーターはブレジンスキーを通じてNSCの政策検討委員会(Policy Review Committee: PRC)に以下の検討を3月7日までにおこなうよう命じた。これが大統領検討覚書(Presidential Review Memorandum: PRM)13である。

- (1) 日本との関係からの派生するものを含めて、朝鮮半島における米国の利益と目的を明確にすること
- (2) 現在及び将来の南北の軍事バランスと外交上の競合、周辺大国の政策や米韓二国間関係を含めて、米国の朝鮮半島への関与の現状と将来の展望を分析すること
- (3) あらゆる可能な相関関係を含めて、以下の問題についてのありうべき行動方針を検討すること
  - (a) 朝鮮半島における米通常戦力の削減
  - (b) 在韓米軍の南方配置
  - (c) 消去
  - (d) 将来における米国の対韓軍事援助のレベル
  - (e) 消去
  - (f) 朝鮮半島での緊張緩和のための外交的措置
  - (g) 米国と北朝鮮との関係
  - (h) 韓国における人権問題と米国での韓国グループの活動に関する司法省の調査

<sup>(6)</sup>

消去されている部分は、核兵器関連の問題であろう。ここで注目すべき点は、第一に、1月26日に発令して3月7日までに報告を求めるという性急なスケジュールである。これでは十分な検討がなされたとは思えない。第二は、検討に先立って通常兵力の削減は既定の方針となっていることである。そして第三は、カーター政権の再三にわたる否定にもかかわらず、在韓米軍削減問題と人権問題のリンケージが（実際にどの程度関連したかは別にして）示唆されている点である。「数多くの外交政策構想の中でも、人権問題は、米

国民の間で広範な支持をえられ、かつ、「リベラル」とみなされる恐れのない唯一のものである」と、カーターは信じていた<sup>(7)</sup>。

国務省や国防省の実務レベルは撤退政策そのものの見直しを望んだが、ヴァンス国務長官は政府内の見解不一致が洩れるのを恐れて、撤退中止の検討を禁じた。その結果、一説では、ゆるやかな撤退から早急な撤退までの五つのオプションが検討されたといい、別の説では(1)即時撤退、(2)2年間で2ヵ月毎に一個大隊ずつ撤退、(3)韓国への武器移転や軍事訓練の提供を伴う4-5年にわたる段階的撤退、の三つのオプションが検討されたという<sup>(8)</sup>。後者の説が正しいとすれば(3)の最もゆるやかな撤退が最終的に選ばれたことになるが、後述のように、カーターは実務レベルの望むよりゆるやかな撤退のスケジュールを拒否して(3)を選んだとされるから、実際には(3)よりもゆるやかな撤退を含めて三つ以上のオプションが検討されたものと思われる。

いずれにせよ、PRCで検討作業に参加した一人は、就任わずか4日後に、大統領が様々な可能性を無視して、一方的に撤退を推進しようとしたことに、国務省は驚愕した、と回想している<sup>(9)</sup>。その一方性と性急さにおいて、カーターは確かにニクソン政権の一個師団削減政策を〈先例〉にしていた。

実は、このPRM-13に先立って、カーター政権は「米国の世界戦略目標」(PRM-10)の策定にも着手していた。その全容は明らかではないが、新聞の報じるところによると、ソ連の攻撃があった場合、西ドイツの3分の1は失われると予測するなど、悲観的なものである。朝鮮半島情勢に関しても、たとえ第二歩兵師団が駐留し米海空軍の支援があったとしても、北朝鮮の奇襲攻撃があった場合、「少なくとも一時的にはソウルは陥落する」との見通しを示していた。南北の軍事バランスについても、すべてに関して北が優勢とみていたという。ただし、長期的には米韓は北朝鮮を撃退できるであろうとし、米地上軍撤退のメリットは、米国が地域紛争に自動的に巻き込まれることを避けられる点だとしている<sup>(10)</sup>。

もとより、在韓米軍に期待される主要な機能は防衛よりも抑止であったから、これはまったく新しい認識というわけではなかった。問題は、〈導火線〉としての地上軍を撤収することで、肝心の抑止機能が損なわれるか否かの評価であった。また、この文書がどれほど包括的な情勢分析に基づいているかは不明だが、南北の軍事バランスがすべての面で北に有利と判断している点で、その後繰り返されるカーター政権の公式見解とは大きく異なっていた。



さて、PRM-13をめぐるその後の動きは急である。2月にはモンドール副大統領が東京を訪れ（ソウルではなく）、新政権の在韓米軍撤退政策について説明した（次章参照）。3月7日、JCSがPRM-13に対する答申をブラウン国防長官に手渡し、1982年までに地上軍約7000人だけを段階的に削減するよう勧告した。実は軍部も一定の削減については既に計画しており、この程度の削減なら抑止力を阻害せず、朝鮮半島の軍事バランスを悪化させることもない、と判断していた。ただし、ロジャーズ陸軍参謀総長がのちに語ったように、JCSは82年まで情勢分析を続け、削減継続の是非をその都度検討すべきだ、とも具申ししていた<sup>(11)</sup>。

しかし、その2日後の記者会見で、カーター大統領は改めて次のように明言した。

韓国から地上軍を撤退させるという私の公約は不変である。……大統領選挙期間中の数カ月に私が述べた4-5年という撤退の時期は妥当だと思う。在韓米地上軍の撤退スケジュールは、韓国政府とともにきわめて慎重に定めなければならない。さらに、日本政府の完全な理解、そしておそらくは協議参加も必要であろう。……上述の様な期間をかけて、米地上軍を撤退させることを、私は強く決意している<sup>(12)</sup>。

大統領には、軍部の小規模削減案を受け入れる意図は到底なかったのである。しかも、この大統領演説のわずか2時間後に、ヴァンス国務長官は訪米中の韓国の朴東鎮外相に在韓米地上軍撤退の意向を伝えた。また、カーター自身も朴外相との会見で、①米軍は撤収するが、空軍力は維持される、②良好な米韓関係の維持は議会と米国民の支持によるのであり、それらは今やかつてなく低調である、③現在の軍事援助と人権問題への控えめな批判は、朴大統領が政治犯に対する大胆な政策変更をおこなわない限り、一時的なものである、と語った<sup>(13)</sup>。韓国にすればダブル・パンチをくらったことになる。

1977年6月に出された議会予算局の報告書も、南北の軍事バランスはほぼ拮抗しており在韓米軍の慎重な削減は可能、という旧来の情勢認識を再確認していた。やや長くなるが、以下に引用してみよう。

南北朝鮮の戦力に関する公開情報の欠如から、これを公的に評価し議論するのは困難である。北朝鮮に関する数字は通常時代遅れのもので、いかなる点でも高く信頼するに足りないものもある。

北朝鮮は「おそらく世界で最も重武装の国家」とみられ、「ほとんど事前警戒されることなく」（せいぜい12-18時間）「大規模な奇襲攻撃をおこなえる態勢」

にあると見積もられてきた。北の軍事力は「過去5年間にかなり広範に近代化された」。その軍事産業基盤と自己充足性は向上し、装甲人員輸送車や戦車、さらには潜水艦といった品目を生産するにも、中国やソ連からの自立性を高めてきた。北の兵站上の備蓄は増したが、「長期間の戦闘」のためには、中華人民共和国とソ連に非常に強く依存せざるをえないであろう。北朝鮮は韓国の2倍の戦車を持ち、自走砲では「相当な優位」にある。しかし、韓国はTOW対戦車ミサイルの導入で北の戦車の優位を相殺しつつある。1976年を通じて、北朝鮮は戦闘機についてかなりの数的優勢を獲得した。だが、その品目の50パーセント以上は大幅に古いものである。近代的な航空機では、北朝鮮の優位は「相対的に小さく」、韓国が導入しつつある新型のF-4やF-5ジェット機のおかげで、趨勢は韓国に「有利に展開している」。

韓国の優勢は総合的な兵力数（長期戦の場合は特に重要）、防衛上の地形や要塞の位置、ベトナム派兵による比較的最近の地上軍の戦闘経験、などである。韓国の軍需産業は北朝鮮ほど発達していないが、韓国の全体的な経済基盤は北朝鮮よりもはるかに強大で、北は外貨交換にも不自由し、対外債務（特に日本に対するもの）の未払い状態にある。現在の経済状態とGNPの高い実質年間成長率（1963-1974年で10パーセント、1976年には15パーセント）からして、その輸出依存型経済にある種の脆弱性はあるにせよ、時は明らかに韓国に有利に展開している。

韓国の重大な戦略上の欠点は、経済・政治上の中心であるソウル（人口600万人）が非武装地帯（DMZ）に近接していることである（わずか30マイル）。これとは対照的に、北朝鮮の首都ピョンヤンはDMZの北方100マイルにある。ソウルは、ソ連が提供した北朝鮮の地対地ミサイル（FROG-5とFROG-7）の「射程に十分入っており」、おそらく重砲火の射程にもある。ソウルがDMZから近いために、脆弱性の感覚と囚われ状態の心理が生じている。しかし、韓国の不安が統制されたメディアによる警戒感と国家統一の呼びかけによって増長していることも、事実であろう。

南北朝鮮の軍事バランスは、もちろん静的なものではない。例えば、北朝鮮は過去数年のうちに機甲師団の数を1から2に増やした。自立を強調しながらも、北朝鮮はおそらく、ソ連が1973年10月の中東戦争で用いたSA-6地対空ミサイル

のようなより高性能の兵器を導入したがつている。韓国は核拡散防止条約に調印している。しかし、韓国が核兵器開発に関心があると報道されてきた<sup>(14)</sup>。

この議会予算局報告によると、1976年の南北の軍事バランスは表2の通りである。

先述のように、諜報コミュニティの間では、南北朝鮮の軍事バランスが悪化しているとの声が上がりがつあり、PRM-10の前提やPRM-13付属の情勢分析もそうした危惧を反映していた。しかし、軍部首脳や省庁間協議を担当する次官補レベルは、撤退政策始動の段階では、かかる情勢認識をまだ明確に共有してはいなかった。「新しい情勢見積もりは興味深いものではあったが決定的ではなく、政策決定者たちは『だからどうした?』という結論に達した。諜報機関がもっと警鐘を鳴らしていれば、撤退反対を唱導した官僚たちもいたであろう。しかし、この段階で提出されたような見積もりでは、彼らは大統領の政策を支持せざるをえなかったのである」と、ウッド(Joseph Wood)は言う<sup>(15)</sup>。

しかも、5月初旬にカーターの海軍兵学校時代の級友ターナー(Stansfield Turner)提督がCIA長官に就任すると、PRM-13付属の情勢見積もりは再検討を求められることになる。もともとの情勢見積もりは量にのみ注目して質の分析が不十分で、ほとんど戦闘能力のない北朝鮮の艦船を数え立てたり、韓国の海軍力を過少評価したりしていた、とターナーは回想する<sup>(16)</sup>。海軍出身者らしい指摘である。付属情勢見積もりの策定者たちは、諜報・分析活動に不慣れなターナー新長官がこの作業を政治化してしまったとみるが、大統領の意志が明確である以上これは既に政治的決定であった、とターナーも認めている<sup>(17)</sup>。

後年、カーターは「数カ月にして、北朝鮮の軍事力は、規模において倍以上になり、韓国の能力をはるかにしのぐことになった。これは私が就任した時に得た情勢見積もりとは逆であった」、しかも、「それは私の自身の安全保障官僚機構からもたらされたのである」と、情報の信頼性に疑義を示している<sup>(18)</sup>。だが、既述のように、北朝鮮の軍備増強を警告する情報は(その信頼性は別にして)、カーターの大統領就任以前から発せられていた。〈インターナリスト〉としてのカーターは、これを予断をもって退けたのである。

4月21日の次官補級のPRCを経て、27日にはカーター大統領自身が主宰するNSが開かれ、5月5日にはPRM-13は正式の大統領決定(Presidential Directive: PD)12となった。PRCでもNSCでも、参加者の多数はもっともゆるやかな撤退を支持したが、カーターはこれを拒否したという<sup>(19)</sup>。ここに在韓米地上軍の撤退は、米国の公式政策として確定した。

このPD-12の内容は以下の通りである。

韓国に関する政策オプションについての国家安全保障会議の検討に基づき、次のように命じる。

米第二師団と支援部隊は韓国から徐々に撤収される。一個旅団とその支援部隊（ただし、最低6000人の地上要員）の撤収は、1978年末までに完了されるものとする。第二の旅団と支援部隊（ただし、最低9000人の地上要員）は1980年6月末までに撤収されるものとする。地上軍撤退完了のためのその後の日程については、追って決定する。国防省は5月16日までに、最初の二個旅団の撤退に関する詳細な計画を提出するものとする。地上軍撤退の正確な諸段階についての決定は、主要な議会指導者と韓国・日本の両国政府との協議ののちになされるものとする。米空軍部隊は韓国に無期限に残留する。

〔消去〕

地上軍撤収期間中、米国は韓国に対して、米地上軍撤収より生じる困難を克服するに足るレベルの軍事援助を供与するものとする。国防省は5月16日までに、対外武器売却(Foreign Military Sales: FMS) 信用貸付や第二師団からの装備移転を含む、韓国に対する軍事援助の詳細な提案を提出するものとする。東アジア・太平洋に関する省庁間グループは5月16日までに、韓国での抑止を維持し、米国の意図について韓国、北朝鮮、日本その他の国に誤解を招かないための追加的措置（例えば、軍事訓練、空軍配備の一時的拡大、対韓軍事援助についての議会のシナリオ、指揮系統の調整、外交上の対応や世論対策）に関する計画を提出するものとする。米軍の撤退に関して韓国と協議するため、早い時期に特使を派遣するものとする。特使の目的は、条約上のコミットメントを遵守するというわれわれの固い意志を韓国政府に再保証し、撤退の段階、軍事援助に関する韓国の要求、指揮系統の調整、韓国における好ましい投資環境の維持についての朴大統領の見解を引き出し、韓国における人権の状況についての米国の憂慮を再表明することである。特使は日本政府に米国の計画を通知するものとする<sup>(20)</sup>。

やはり、消去されている箇所は核兵器関連の指令であろう。この文書から確認できるように、カーター政権が韓国・日本との協議と言う場合、それは撤退の段階についての協議であって、撤退の是非についての協議ではなかった。さらに、5月5日に発令して5月16日に主だった検討を終えるというのであるから、やはりきわめて性急な話である。ま

た、撤退政策と人権問題の関連が、ここでもやはり示唆されている。

当時 JCS で政軍関係を担当したセネワルド (Robert Sennewald) 将軍 (のちの在韓米軍司令官) の言うように、第一段階で 6000 人削減という数字は、軍事的にはなんの根拠もないものであった<sup>(21)</sup>。しかし、JCS は、米韓相互防衛条約の遵守、韓国に対する軍事援助、そして米海空軍の継続駐留を条件に、ついにカーターの撤退計画に同意した<sup>(22)</sup>。

これを受けて、5月26日の記者会見で、カーターは次のように表明した。

われわれは地上軍を韓国から撤収するという問題を非常に注意深く検討してきた。この問題はわが政府によって長年検討されてきたところである。米軍は既に韓国に25年以上も駐留してきた。韓国に地上軍を永続的に駐留させることは、決してわが政府の政策ではなかった。1970-71年には、一個師団が撤収されているのである。

問題の核心は、たとえ朝鮮半島の安定を維持するために必要ではなくても、我が国が韓国に軍隊を永続的に駐留させることを公約するか否かである。予測しうるいかなる攻撃にも対抗すべく、韓国に適切なレベルの軍事力を残留し、かつ北朝鮮、中国、ソ連に対して、韓国に対するわれわれのコミットメントが明確で堅固なものであることを示し、4-5年の期間に地上軍を非常に注意深く、かつ秩序正しく撤収する時が来た、との判断は正しいと私は考える<sup>(23)</sup>。

確かに、在韓米地上軍の削減問題は、これまでも米政府内で繰り返し議論されてきた。しかし、カーター政権はこの問題を決して「非常に注意深く検討」したわけではなかった。「たとえ朝鮮半島の安定を維持するために必要でなくても」という発言は、カーターの〈インターナリスト〉としての見解を反映している。そして、大統領はそれを「正しい」と確信していた。こうした観点に立てば、在韓米軍撤退によって何がえられるかは、必ずしも中心的課題ではなかった<sup>(24)</sup>。

閣僚級の側近の中で、この撤退政策を積極的に支持したのは、ブレジンスキーのみであった。ただし、彼すらも、事前にこの選挙公約について、カーターから相談を受けたことはなかった。地政学的見地を重視するこの冷戦リアリストが在韓米軍の撤退政策を支持したのは、かなり奇異な観がある。「ブレジンスキーにとって、韓国からの撤退は、中国との関係を軍事化する方針と軸を一にしていた。実際、彼ら〔ブレジンスキーとその側近のオクセンバーグ〕は北朝鮮を説得してソ連との同盟を破棄させ、東アジアにおける反ソ・ブロックに取り込むことが可能だ、と繰り返し考えていた」と、ヘイズは言う<sup>(25)</sup>。しか

し、この断定は根拠に欠ける上、かなり飛躍している。ブレジンスキーの主要な関心は、あくまで発足早々の新政権で大統領の威信を守り、自分に対する大統領の信頼を固めることであつたらう。後年、このカーターの撤退政策で日本や韓国に「誤解が生まれたことは確かのように」と、ブレジンスキー自身も認めている<sup>(26)</sup>。

ヴァンス国務長官は個人的には早急な撤退に反対であつたが、彼ですら、「世界の受けとめ方を考慮して、この問題は慎重に扱わなければならず、「特定のタイム・テーブルを設けるのはまちがいである」と助言したにとどまる<sup>(27)</sup>。ヴァンスがこの政策により批判的になっていくのは、米中国交樹立問題でブレジンスキーに敗れ、主導権を失っていく過程と連動しているように思われる。

上級実務レベルでこの政策を強く支持した数少ない人物に、ハビブ国務次官がいる。カーター政権の〈ミスター・コリア〉と呼ばれたこのベテラン外交官は、韓国には自衛の能力が十分あり、米軍が韓国軍に作戦指揮権を有するまま駐留を続ければ、韓国軍が関与する国内危機に巻き込まれる可能性がある、と危惧していた。彼は朴による軍事クーデターの際の混乱を忘れてはいなかったし、現に、朴の暗殺後には韓国軍は光州事件を惹起している<sup>(28)</sup>。

その他の上級実務担当者は、総じてこの撤退には消極的であり、特に、ホルブルック国務次官補、アブラモビッツ国防次官補代理、そしてアーマコストNSC上級スタッフの三人の東アジア担当者は、大統領の威信を傷つけずに、撤退政策をできるかぎり穏当なものに修正しようとした。彼らはCIAからの参加者も含めて、週に一度ホルブルックのオフィスに集まり、〈月曜グループ〉を開いた<sup>(29)</sup>。通常のワシントン政治では、〈大統領の意向のための戦い〉が展開されるが、この場合は〈大統領の意向に対する戦い〉であり、ホルブルックの表現を借りれば、「大統領に対する全面的反逆」ですらあつた<sup>(30)</sup>。ある時、彼らは撤退推進派のブレジンスキーに呼びつけられ、「君たち三人は私の疫病神(my three Cassandras)だ。君たちは大統領に節を曲げよと言うのか」と、叱責されたという<sup>(31)</sup>。政府内の不一致が外部に洩れなかつたのは幸運であつた、とヴァンスは回想している<sup>(32)</sup>。

ただし、ここで注意すべきは、先述のように、撤退消極論者もこれに強く反対したわけではないし、彼らも公的には大統領の政策を弁護せねばならず、その動きは大幅に制約されていた、ということである。リッチは言う。

国防省のある高級官僚は、早急で一方向的な行動の危険を訴えていたので、当時のカ

ーター政権では「疫病神の一人」とみられていたが、PRM-13策定作業に忠実に携わり、のちには撤退政策の実施に尽力した。彼がしようとしたことを知らぬ撤退政策の反対者たちは、のちに彼をカーターの撤退計画の〈設計者〉と非難した。こうした根拠のない非難や示唆のために、自己の権限の範囲で専門的助言を提供しながら数々の政権に仕えてきたこの有能な外交官のキャリアは、突如として破壊されたのである。このエピソードが示すように、キャリアの高級官僚が自身の貢献—新しい政策があまりにも性急に実施される前に適度な専門的助言と厳しい吟味を与えながら、その時々政権とその目的に継続性や党派性を越えた忠誠を提供する資質—を認められるのは、至難の業なのである<sup>(33)</sup>。

これはアブラモビッツのことである。彼はのちにレーガン政権で撤退推進論者の烙印を押され、一時左遷されることになる。一方、ホルブルックに関しては、先述のように、選挙期間中にこの政策をカーターに進言したのは他ならぬ彼であり、のちにその立場を変えただけだ、と批判する向きが依然としてある。当時の関係者が一致して撤退推進論者であったと証言するのはハビブだけだが、彼は1991年に亡くなっている。「成功は多くの父をもつが、失敗は常に孤児である」という格言は、ここでも妥当なようである。

ただ、一つ確かなことは、事この在韓米軍撤退政策に関するかぎり、カーターは先に紹介した〈多元的助言モデル〉の構築などにはまったく関心はなかった、ということであろう。確かに、この政策をめぐるでも、ブレジンスキーとハビブ以外の主要な側近たちの見解は撤退反対で一致していた。しかし、問題は彼らの均質性ではなかった。カーターは撤退に批判的な意見を吟味することなく、ことごとく排除しているのである。むしろ、この問題をめぐるカーターの政策運営は、複雑な国内の諸利害の軽視という点で、カーター外交の特徴を示していよう。

さて、5月26日に在韓米地上軍の撤退を公式政策として表明した際、カーターは米ソ・デタントや米中接近といったグローバルな戦略環境の好転と韓国の国力の増大をその理由にあげ、この政策をニクソン政権による一個師団削減の延長にあると位置づけた。ホルブルック国務次官補が議会でおこなった説明では、米国のインドシナ介入の終焉、米中国交樹立の見込み、そして東アジアの経済的繁栄が同地域の緊張を緩和したこと、の三点が指摘された<sup>(34)</sup>。のちにハビブ国務次官も議会で証言に立ち、政府の公式見解を以下のように整理している。

(1) 韓国はめざましく経済成長を遂げ、自国防衛が可能となった

- (2) 米海・空軍と主力支援部隊は残留するので、北朝鮮に誤ったメッセージを与えることはなく、抑止は十分に機能する
- (3) 第二歩兵師団の撤退で韓国の防衛能力を弱めないように、議会に軍事的補償措置をとれるよう要請する
- (4) 中ソ両国が平壤の冒険主義を支援する見込みは少なく、国際情勢は撤退に有利に作用している<sup>(35)</sup>

つまり、(4)によって北朝鮮が暴発する見込みはそもそも低く、もし侵攻があったとしても(1)のように韓国の独力対処は可能である。しかも(2)によって在韓米軍の抑止機能は維持されるし、(3)で韓国へのでこ入れもおこなう。そうすれば、米国は有事自動介入を導く〈導火線〉としての地上軍を撤去できるし、必要なら選択的介入すればよい――これがカーター政権による在韓米軍撤退の立論である。グローバル／ローカルの戦略環境は一致して好転しているというのが、その前提である。

ただし、(1)については、先述のPRM-10の認識やPRM-13の情勢分析とは異なる。やはり、カーターが最も重視したのは、PRM-10に示されるように、有事の際の介入・不介入のフリーハンドを確保することであつたらう。第二歩兵師団はソウル北方に展開しているので、そのままでは有事介入は不可避であつた。また、核兵器が前線近くに配備されていたことから(シュレジンジャー元国防長官の発言で存在は確認されたが、場所は不明)、意に反して使用につながる恐れが多く、そうなれば中ソを巻き込んだ全面戦争に発展する危険性もあつた。撤退推進論者の多くが、まず核兵器の撤去を訴えたのも、このためである。

米ソのデタントについては、既に懐疑論が広がっていた。だが、カーターをはじめとする政権首脳多くは(ブレジンスキーを除いて)、ソ連との全面和解を前提とした対話が可能との見方を有していた。ソ連の大規模な軍拡と地域紛争の多発を目の当たりにして、カーター自身がデタントに悲観的になるのは、1979年になってからである。デタント推進論者であるヴァンスの辞任(80年5月)は、カーター政権の対ソ政策の転換を象徴している<sup>(36)</sup>。

とはいえ、選挙戦中最初にこの撤退政策に言及した時、カーターは経費節減をその理由にあげたほどだから、こうした戦略論的議論は多分に事後的な正当化である。ベトナム戦争後の厭戦感情の重視や、朴政権の非民主主義的体質への嫌悪、そして選挙公約への固執など、カーターの強い信条が、撤退論の真の背景にあろう。フォード前大統領や一部の共



和党議員、スティルウェル(Richard Stilwell)元在韓米軍司令官からは、間欠的な批判の聲が上がった<sup>(37)</sup>。だが、カーターの真意がなんであれ、大統領の選挙公約の実施に公然と異を唱える者など、政府内にあろうはずもなかった。

とはいえ、新政権が表明した撤退の理由は、いずれも「撤退は可能」というものであって、「撤退が必要」というものではなかった。こうした消極的理由はすぐさま反証はできないにしても、状況の変化によっては簡単に色褪せてしまう。ローカルな戦略的環境については、既に諜報コミュニティーを中心に異論が拡がりつつあったし、グローバルな戦略環境の解釈は多様である。この一方が悪化すれば、たちまちグローバル/ローカルな戦略的利益のジレンマが口を開くことになる。ベトナム後の厭戦感情も、それが外交政策を拘束するほどにいつまで続くかは、予断を許さなかった。もしこれが退潮して相対化されれば、朝鮮とベトナムという二つの〈歴史の教訓〉のジレンマが再び台頭しよう。韓国の政治体制への反発にしても、それは撤退支持にもつながるが、撤退に伴う補償措置への反発を生む可能性もあった。補償を条件に撤退しながら国内的理由でそれができなるとすれば、その先に大統領を待ち構えているのは、国際政治と国内政治のジレンマである。

実際、この三つのジレンマは、ある事件を契機にしてにわかに噴出する。地上軍を撤収して有事自動介入を避けながら、抑止機能は維持する――〈巻き込まれ〉の恐怖を回避しながら米国の対韓防衛コミットメントを確定することは、それほど容易ではなかったのである。

〔表2〕1976年の南北の軍事バランス（1977年の推定）

	韓国	北朝鮮
総兵力	59万5000人	49万5000人
陸軍	52万人	43万人
空軍	3万人	4万3000人
海軍	2万5000人	2万人
海兵隊	2万人	
戦闘機総数	204	600
前方地上攻撃戦闘機		30 (SU-7)
軽爆撃機		70 (IL-28)
高性能戦闘機	72 (F-4 D/E)	150 (MIG-21)

	70 (F-5 A/E)	50 (MIG-19)
その他	50 (F-86)	300 (MIG-15/17)
艦艇		
潜水艦	0	8
駆逐艦	7	0
駆逐艦護衛艦	9	0
誘導ミサイル搭載 パトロール艇	18	0

出所) CBO, *Planning U.S. General Purpose Forces: Forces Related to Asia* .

(1) Jess Brallier and Sally Chabert, *Presidential Wit and Wisdom: Maxims, Mottoes, Sound Bites, Speeches, and Asides* (NY: Penguin Books, 1996), p. 233.

(2) *Review*, pp. 7-8.

(3) *New York Times*, January 14, 1977.

(4) *Ibid.*, January 12 and 14, 1977.

(6) "Presidential Review Memorandum/NSC 13, Subject: Korea" January 26, 1977. Records of National Security Council (NSC), PG 273, National Archives.

(7) Cited in Dumbrell, *op. cit.*, pp. 17-18.

(8) 前者はホルブルック氏の記憶による。リチャード・ホルブルック氏とのインタビュー（1992年6月4日、ニューヨーク）。また、後者はヴェッシー(John Vessey) 在韓米軍司令官（当時）の記憶による。John K. Singlaub with Malcolm McConnell, *Hazardous Duty: An American Soldier in the Twentieth Century* (NY: Summit Books, 1991), p. 383.

(9) Rich, *op. cit.*, p. 11.

(10) *Washington Post*, September 7, 1977.

(11) U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *U.S. Troop Withdrawal from the Republic of Korea*, Report prepared by Hubert Humphrey and John Glenn, 95th Congress, 2nd Session (DC: GPO, 1978), p. 8. 以下、Humphrey and Glenn と略。

(12) *Washington Post*, March 10, 1977.

- (13) Oberdorefer, *op. cit.*, p. 88.
- (14) Congressional Budget Office, *op. cit.*, pp. 45-49.
- (15) Wood, *op. cit.*, p. 166.
- (16) *Ibid.*, p. 169: ターナー氏とのインタビュー（1993年2月12日、ヴァージニア）。
- (17) Wood, *op. cit.*, p. 47.
- (18) Peter G. Bourne, *Jimmy Carter: A Comprehensive Biography from Plains to Postpresidency* (NY: A Lisa Drew Book/Scribner, 1997), p. 394.
- (19) Rich, *op. cit.*, p. 13; Hayes, *op. cit.*, p. 73.
- (20) "Presidential Directive/NSC-12, Subject: U.S. Policy in Korea" May 5, 1977, Records of NSC, PG 273, National Archives.
- (21) セネワルド将軍とのインタビュー（1995年4月20日、ヴァージニア）。
- (22) Humphrey and Glenn, p. 20.
- (23) *Bulletin*, Vol. 76, No. 1982 (June 20, 1977), pp. 653-654.
- (24) Nam, *op. cit.*, p. 150.
- (25) Vance, *op. cit.*, p. 129; Wood, *op. cit.*, p. 167; and Hayes, *op. cit.*, p. 75.
- (26) 古森、前掲、155ページ。
- (27) Vance, *op. cit.*, p. 449.
- (28) オドナヒュー(Daniel O'Donohue)氏とのインタビュー（1995年6月7日、ワシントン）。同氏は国務省におけるハビブ次官の旧友で、当時は同次官の補佐官。
- (29) アーマコスト氏から筆者宛の書簡（1995年2月21日）。
- (30) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 89.
- (31) Hayes, *op. cit.*, p. 76; ホルブルック、アブラモビッツ（1993年4月29日、ワシントン）両氏とのインタビュー。
- (32) Vance, *op. cit.*, p. 129.
- (33) Rich, *op. cit.*, p. 13.
- (34) *Bulletin*, Vol. 76, No. 1971 (April 4, 1977), p. 322.
- (35) *Ibid.* Vol. 77, No. 1985 (July 11, 1977), p. 49.
- (36) カーター外交の対外認識の変化については、Jerel A. Rosati, *The Carter*

*Administration's Quest for Global Community: Beliefs and Their Impact on Behavior* (Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1987) を参照。

(37) Lee and Sato, *op. cit.*, p. 111.

## 第四章 撤退政策の動揺

### 1. シングローブ事件

1977年5月19日、カーター大統領はいつものように早朝に起床した。『ワシントン・ポスト』紙を開いた彼は、一驚することになる。「もしわれわれが予定通り地上軍を撤収すれば、戦争を引き起こすことになる」というシングローブ(John Singlaub) 在韓米軍参謀長の発言が一面を飾っていたのである<sup>(1)</sup>。先述のように、PD-12は既に発令されていた。激怒した大統領は側近や議会の民主党有力者と直ちに協議したのち、10時にはブラウン国防長官を呼びつけ、速やかにシングローブ将軍をワシントンに召還するように命じた<sup>(2)</sup>。

シングローブは1943年に陸軍に入隊し、CIAの前身である戦略情報局(Office of Strategic Services: OSS)に加わり、ナチス占領下のヨーロッパや日本占領下のアジアで活躍した。朝鮮戦争にはCIAの現地副支局長、大隊長として参戦した。在韓米軍参謀長には、ポプラ事件直前の76年7月に着任している。34年に及ぶ軍歴で、シングローブは三つの戦争(第二次世界大戦、朝鮮戦争、ベトナム戦争)に参戦して二度にわたって負傷し、数多くの勲章を受けた。彼は〈兵士の中の兵士〉であった。なぜこのような人物が最高司令官への〈謀叛〉を起こしたのであろうか。シングローブ自身の声に耳を傾けてみよう<sup>(3)</sup>。

1976年12月には、在韓米軍司令部もDIAとCIAによる北朝鮮の戦力に関する新見積もりを受けとった(これはアームストロングがおこなった分析のことであろう)。従来は数日あると見込まれていた北の侵攻に対する準備時間が、この新見積もりによると、12時間以下であった。翌年早々にはPRM-13の策定作業が始まるが、ホワイトハウスはこれについてソウルの現地軍司令部と協議しないようJCSに命じた。在韓米軍司令官のヴェッシー将軍は、このような指令はワシントンがまだ最終決定に達していない証拠だと考え、また、カーター大統領は新見積もりについて知らないと判断した。そこで、2月に(シングローブによれば3月)ワシントンへ出張した際、ヴェッシー将軍は大統領と面談し、新見積もりの内容と最近の北朝鮮の攻撃的な動向を伝えた。シングローブは、二人の会話をヴェッシーから次のように伝聞している。

最後に、カーターは言った。「将軍、君は私の気づかなかったいくつかのいい点を

指摘してくれた。もう一度君に相談する前に、この件で最終決定はしないと、約束しよう」。これはまさにヴェッシーが望んでいたことであった。

数日後にヴェッシー将軍はソウルで私にこう言った。「ジャック、私が北朝鮮の軍拡の規模について話した時、大統領は目を醒ましてくれたと思うよ」。

「ほんとうにそう願います、閣下」と、私は答えた<sup>(4)</sup>。

だが、既述のように、カーターはこの選挙公約の実現を固く決意していた。新情勢見積もりについても、大統領はそれを知らなかったのではなく、無視したのである。ソウルからの来訪者への言葉が、その場しのぎの社交辞令の類であったことは、明らかである。ソウルの現地司令部もすぐにそれを悟ることになる。2月15日に、カーターは、米国の対韓防衛コミットメントを再確認しながら、在韓米軍の撤退に初めて言及し、人権の改善を求める書簡を朴に手交するよう、スナイダー大使とヴェッシー将軍に命じたからである<sup>(5)</sup>。また、3月初旬には、カーターは在韓米地上軍撤退の意向を改めて表明した。さらに、4月にロジャーズ陸軍参謀総長がソウルを訪問した時、シングローブは彼と以下のような会話を交わしたという。

「将軍、韓国人にこの撤退の理由をどう説明するか難渋しています」と、私は彼に言った。

ロジャーズは諦めたように頷いた。「ジャック、君には同情するよ。しかし、大統領はこの件では本気なんだ」。彼は悲しげに頭を振った。「彼は本当にやる気だよ」。

「それならば閣下、せめてこの計画を実行しようとする大統領の理由をご説明願えませんか」と、私はロジャーズに尋ねた。

ロジャーズは頭を振った。「いや将軍、私には説明できないよ」<sup>(6)</sup>。

しかし、その場に居合わせた在韓国連（米軍）司令部の高官たちは、依然としてこれが最終決定だという印象はもたなかった、とシングローブは言う。これはかなり手前勝手な解釈だが、大統領がヴェッシー将軍に事前の相談を約束したことが、彼らの主たる根拠であった。

しかも、5月初旬には彼らの誤解を増幅するような公電が国務・国防両省からソウルにとどいた。この公電は、米政府高官によるソウル訪問の予定を告げ、また、日韓両国の政治・軍事指導者を含むすべての関係者との「完全な協議」なしには、いかなる最終決定もなされないことを、韓国側に伝えるよう命じていた<sup>(7)</sup>。この公電の存在は確認されてい

ないが、5月5日付のPD-12を受けてのものであろう。だが、PD-12の内容からも明らかなように、協議の対象は撤退のスケジュールであって、撤退の是非ではなかった。シングローブをはじめとする現地当局の希望的観測とワシントンの決定には、大きなギャップがあったのである。「この種の表現〔すべての関係者との完全な協議〕を外交辞令以上のものと解釈するのは誤り」と、当時の国務省東アジア担当者は言う<sup>(8)</sup>。

こうした誤解（または独善的解釈）の中で、シングローブは5月18日を迎えた。

その日の午後、シングローブ参謀長は『ワシントン・ポスト』紙東京支局長のサー（John Saar）のインタビューを受けた。サーは東京在住の韓国の反政府活動家と親交が深く、ソウルの米国大使館や米軍関係者の間では要注意人物であった。ただし、彼は既にその日の午後、バーンズ（John Burns）在韓国連軍副司令官に空軍力の役割に関してインタビューしていた。そこで、シングローブは、第二歩兵師団の役割について、20分に限ってオフレコで技術的な質問に答えることにした。

シングローブは第二歩兵師団の装備などについて説明したのち、当地の米軍が〈二重〉の抑止を提供していると語った。第一は、その優れた火力と機動力から北朝鮮の攻撃を吸収する点であり、第二は、地域紛争がグローバルな紛争に発展しないように、中ソ両国が北朝鮮に米国の〈導火線〉を踏まないよう抑制するという点である。この抑制なしには、北朝鮮は無謀な行動に出るかもしれない、と将軍は強調した。すると、サー記者は「カーター大統領による在韓米地上軍撤退計画は、金日成を戦争に駆り立てるとお考えですか」と尋ねた。これは「技術的な質問」を越えていたが、シングローブは次のように答えた。

韓国軍の高級将校なら強くイエスと答えるでしょう。彼らはそう確信しています。純粋に軍事的な観点からは、私も彼らに同意します。しかし、カーター大統領には考慮すべき要因がいくつもありました。大統領もわれわれと同じ軍事情報の提供を受けていますから、他の非軍事的要因がより重要だったのだと思います。

もし決定が下されれば、われわれは誠実かつ高度に専門的な態度で、これを遂行します。しかし、決定はまだ下されてはおらず、韓国はこの問題についての十分な議論を期待していますから、軍が最もよい判断と助言を提供するのは当然です。決定が伝達されるまで、そうすることがわれわれの義務だと考えます。

過去12ヵ月にわたるある詳細な諜報分析によると、北朝鮮はわれわれが想像していたよりも、はるかに強力です。決定に携わっている人々は2年前の情報に依拠しています<sup>(9)</sup>。

このインタビューののち、シングローブはサーから、内容を公表してもよいかとの確認の電話を受けた。シングローブはオフレコに固執したが、上官のバーズ中將が公表を前提にインタビューを受けていたから、ついにはこれに同意する。

その日の夜10時に、シングローブは今度はヴェッシー司令官から電話を受けた。

「ジャック、今ちょうどジョージ・ブラウン〔JCS議長〕から電話があったよ。ジョン・サーの記事が『ワシントン・ポスト』の一面に載ったらしい。ジョージは君がメディアを使って熱さましをしてくれたと喜んでいて」

「大した問題ではないと思いますが」と、私は言った。

「心配するなジャック。ジョージは笑っていたよ」と、ヴェッシー將軍は言った。ところが、12時半に再びヴェッシー將軍からの電話が鳴った。

「ブラウン將軍からちょうどまた電話があった。今度は彼は笑っていなかった」と、ヴェッシーは言った。

「なにがあったんですか」

「大統領が怒っている。明日の朝一番の便でワシントンに飛んで、ブラウン將軍のもとに出頭したまえ。將軍が君を大統領のところに連れていく。大統領はこの問題で君に直接会いたがっている」<sup>(10)</sup>

カーターに対するシングローブの怨嗟は、並々ならぬものである。「大統領候補として、国民に決して嘘をつかないと約束したカーターが、大統領としては、韓国と日本という同盟国だけではなく、韓国の地で祖国のために働く職業外交官と軍人にも嘘をついたのである」と、彼は言う<sup>(11)</sup>。

シングローブの回想を続けよう。5月21日、彼はホワイトハウスでいよいよ米軍最高司令官に対面する。

5月下旬の暖かい土曜日だった。〔ホワイトハウスの〕ウエスト・ウィングの職員たちはスラックスにポロシャツを着ていた。中にはブルージーンズの者もいた。オーバル・オフィス〔大統領執務室〕に向かいながら、大統領側近たちが極端に若くカジュアルなのに、私は驚いた。ほとんどは20代後半か30代前半だった。彼らの生き活きた会話はホワイトハウスのテニス・トーナメントについてであって、国政についてはなかった。第二次ニクソン政権の頃に麻薬対策の会議でホワイトハウスに来たことがあった。その頃のホワイトハウス・スタッフは身だしなみがよく、ワシントン官僚政治戦争のベテランたちであった。カーター大統領のスタッフ



はまるで夏休みの学生インターンのようであった<sup>(12)</sup>。

シングローブはブラウン国防長官に伴われてオーバル・オフィスに入った。

大統領が近づいてくるにつれて、私は彼の火のような陰しさに狼狽した。われわれがコーヒー・テーブルに着くまで、彼は大きな笑みを続けていた。私は彼が話し出すのを待った。

「シングローブ將軍、私は困難な決定を下すのには慣れている。海軍に8年いたからね」と、大統領は依然として明るく微笑みながら言った。

彼はなにかコメントを求めるように、私のほうに身を乗り出した。……彼は海軍ではたかが中尉にすぎなかった。下級将校が困難な決定になど滅多に直面しないことを、私はよく知っていた。

「ジョージア州知事としても、多くの難しい決定を下してきた」と、大統領は続けた。「私が民主党の正式の大統領候補になる前に、軍事問題の私の顧問たちは地上軍を韓国から撤退するように助言した」——同意を求めるように、彼はハロルド・ブラウンのほうに身を乗り出した。

ブラウン長官は沈黙を守り、その顔は無表情だった。

大統領はにやにやした笑いを私のほうに向けた。「將軍、大統領に就任して以来、この政策はJCSにも支持されている」。

〔中略〕

「シングローブ將軍、君の上司であるジョン・ヴェッシー將軍は君が今座っているそこに座り、自らの意見を述べた。私は結論に達する前に彼の意見も非常に慎重に検討したのだ」。

〔中略〕

「將軍、君が私の指示を遂行することに関して、私は信頼を失った。従って、私は既にブラウン国防長官に君を転任させるよう命じた」と、大統領は結論した。

〔中略〕

私は黙って大統領と別れた。実は、カーターが私を軍法会議にかけて降格させたかったことは、既にわかっていた。しかし、私は正規の少将であり、議会を巻き込まずにそうすることは不可能であった。だから、大統領は真に困難な決定を避けただけなのである<sup>(13)</sup>。

明らかに、カーターは毅然としてシングローブを処分することで、軍部にくすぶる撤退

反対論を封殺しようとしたのである。ところが、これは完全に裏目に出た。翌日の主要紙は、カーターによるシングローブ転任劇を、かつてのトルーマンによるマッカーサー解任劇に譬えて、大々的にとり上げたのである。『ワシントン・ポスト』紙によれば、「米国の将軍がこのような懲戒を受けるのは、トルーマン大統領がマッカーサー将軍を召還して以来初めて」であった<sup>(14)</sup>。

このシングローブ事件に対する軍部の反応は複雑であった。ブラウンJCS議長は、「軍部には政策決定を下す権利はない。軍人は自分の意見を暗黙のうちに表明しなければならない」と、シングローブを批判した<sup>(15)</sup>。だが、ソウルの在韓米軍司令部の多くは、当然シングローブに同情的であった。「ここでは皆が、彼の言ったことは正しかったと思っている」と、匿名の将校は語っている<sup>(16)</sup>。のちにもみるように、一般にワシントンの軍最高首脳は一旦同意してしまったカーターの撤退政策を消極的にせよ支持し、現地軍当局はあくまでも批判的であった。

シングローブによれば、諜報コミュニティの中には、シングローブの発言はこの問題をわざと世論の注目にさらすためのものであり、シングローブとヴェッシーがコインで賭けをしてシングローブが負けたので、彼が自分の軍歴を犠牲にしたのだ、と信じる向きもあったという<sup>(17)</sup>。けれども、セネワルド将軍が回想するように、このシングローブ事件は、ヴェッシー将軍の次期陸軍参謀総長への道を閉ざすことにもなった<sup>(18)</sup>。後述のように、ヴェッシーも議会で在韓米軍撤退政策への批判を繰り返す。ブラッドリー(Omar Bradley)将軍にも比肩されるこの歴戦の勇士を、さすがにカーターも更迭はできなかった。そこで、のちの1979年6月、カーターはヴェッシーの下僚メイヤー(Shy Meyer)将軍を陸軍参謀総長に、そしてヴェッシーを参謀次長に充てる報復人事をおこなった。カーターの遺恨も根深かったといえよう。だが、歴史は皮肉なものである。このカーターへの反抗が〈勲章〉となって、ヴェッシーはレーガン政権でJCS議長に抜擢される。自分の属する軍の参謀総長を経ずにJCS議長に就任する人事は、アイゼンハワー政権のラドフォード提督以来であった<sup>(19)</sup>。撤退反対派のアブラモビッツが誤解されてレーガン政権で左遷されるのとは、好対照である。因みに、こののちには、パウエル(Colin Powell)将軍が、陸軍参謀総長を経験せずにJCS議長に任命されている。

政治家の間では、在韓米軍撤退の是非はともかくとして、概して、カーターによるシングローブ更迭は当然と受けとめられた。撤退反対派のチャーチ上院議員ですら、次のように述べている。

私が陸軍にいた頃、決して許されない違反は不服従であった。もしこれが下士官や下級将校に当てはまるなら、将軍たちにはなおさらのはずである。……われわれが陸軍を維持しているのは国家政策を決定するためではなく、それを支え遂行するためである。海外で指揮をとる現役の将官が大統領の政策を公然と批判したり、これと矛盾した場合、その人物は懲戒されるか、解任されるべきである<sup>(20)</sup>。

保守派の長老サーモンド(Strom Thurmond)上院議員も、シングローブ発言には批判的であった。

将軍にはそれなりの理由があったと思う。私も個人的には彼に賛成である。けれども、引退でも決意しないかぎり、現役の軍人がこのような発言をするのは適当ではないと思う。現役である以上、なにを話してもいいわけではないのである<sup>(21)</sup>。

大統領選挙中カーターのこの政策を批判し続けたフォード前大統領ですら、カーターの措置を支持した<sup>(22)</sup>。上院軍事委員会の民主党メンバーであるカルバー(John Culver)に至っては、「シビリアン・コントロールのこの厳格な適用を、私は嬉しく思う」と述べている<sup>(23)</sup>。

ただし、カーターへの批判も存在した。ゴールドウォーター(Barry Goldwater) 上院議員の大統領批判は、その後の議会の動向を考えると示唆的である。「この政策が公式に表明されたとは思えない。この政策は私自身の属する上院軍事委員会にすら提案されていないし、私の知るかぎり、外交委員会にも提案されてはいない」と、彼は大統領の拙速を批判した<sup>(24)</sup>。レーガン・カリフォルニア州知事も、カーターへの批判をいち早く表明している。「このような削減が北朝鮮による韓国攻撃を誘発するという将軍の発言は、率直に言って正しい。大統領が単に間違っているのである」と、彼は断言した<sup>(25)</sup>。後年、レーガンは大統領としてカーターのこの政策を白紙に戻すことになる。

いずれにせよ、問題は、このシングローブ事件によって、在韓米地上軍撤退政策が、にわかには議会と世論の注目を集めだしたことである。その意味で、この事件の最大の被害者はシングローブ将軍ではなく、〈三人の疫病神〉をはじめ、政府内で撤退政策を可能なかぎり穏当なものに修正しようとしていた実務グループであった。ヘイズによれば、「現実には、シングローブは敵艦船への的外れの一発(loose cannon)となった。大統領に対する彼の攻撃は、撤退政策に反対する主要なプレーヤーたちを困惑させたのである」。撤退政策に反対したある高官は言う。「彼ら〔シングローブのような過激な反対派〕には繊細さがなかった。彼らは物事を白黒で判断し、カーターは裏切り者だとわめいた。われわれに

とって、彼らは不要だった」<sup>(26)</sup>。

シングローブはその後フォート・マクファーソン陸軍基地の参謀長に転出を命じられ、翌1978年に退役した。退役後は怪しげな武器輸出に関わり、イラン・コントラ事件にも一役買うことになる(元CIAの彼にとって秘密工作は得意芸であった)。だが、その前に、シングローブには最後の花舞台が用意されていた。議会での公聴会である。

下院軍事委員会のストラットン(Samuel Stratton)調査小委員長が、いち早くシングローブの証人喚問を求めたのである。ストラットンは第二次大戦中に日本語の訓練を受け、戦後はマッカーサー将軍の下で通訳として日本占領に参加した経験があった。朝鮮戦争にも従軍している。こうした経験に加えて、彼は1959年の下院議員初当選以来、軍事委員会に席を置いていた。彼が在韓米地上軍撤退問題に強い関心をもったのも当然である。とりわけ、この問題で議会がなんの協議にも与っていないことに、ストラットンは不満を有していた<sup>(27)</sup>。

5月25日の午前、シングローブ将軍は議会の証言に立った。

委員長、率直に申し上げなければなりません。すべての地上戦闘部隊を大統領が表明したスケジュールで撤収することに同意している者は、米軍と韓国軍の高級将校の中には一人もおりません<sup>(28)</sup>。

彼はまた、在韓米軍司令官がこの問題でまったく協議を受けなかった事実を明らかにした。しかし、撤退賛成派の議員からは、「では大統領は韓国に行って、〔第二歩兵〕師団と大衆団交してすべてを語るべきだったのか」といった皮肉な質問もあがった<sup>(29)</sup>。また、別の議員は、「われわれは、老人たちが夢見るように若者を戦争に駆り立て、戦って死なせたくはない。それがベトナム戦争の結果だ」と、〈ベトナム戦争の教訓〉を直截に振りかざした<sup>(30)</sup>。これに対して、撤退反対派は、アチソンが韓国を〈不後退防衛線〉から排除した時に一体なにが起こったのか、と逆に〈朝鮮戦争の教訓〉で反撃した<sup>(31)</sup>。二つの〈歴史の教訓〉の衝突である。

孤立主義者として知られるシュローダー(Patricia Schroeder)議員は、この喚問を大統領の政策に対する「私的裁判」(Kangaroo court)と呼び、米国の外交政策は他国の特定の利益ではなく、米国の世界戦略の優先度に基づき、大統領によって決められるべきであると論じた。しかし、他方で、在韓米軍撤退が日本に与える影響を強調し、核開発を含む日本の再軍備を懸念する声も聞かれた<sup>(32)</sup>。前者は、グローバルな観点からローカルな削減を正当化し、後者は、ローカルな削減がグローバルな(少なくともリージョナルな)戦略

環境に与える影響を論じている。

しかし、出席した議員たちにとって、最も衝撃的だったのは、シングローブが語った最近の図上演習の結果であった。それによると、たとえ第二歩兵師団が駐留していても、北朝鮮は1日のうちにソウルに侵攻する能力があるとされた。従って、米陸空軍による戦術核兵器のみが北朝鮮を真に抑止しうる、とシングローブは述べた<sup>(33)</sup>。これが事実なら、ホリングスワース將軍の「九日間戦争計画」など、遠い過去の話しになっていたのである。これに対して、撤退賛成派のある議員は、では〈導火線〉機能に必要な最低レベルは一個射撃中隊なのか4万2000人なのかと問い、アスピン議員も、新しい情勢見積もりが都合よくこの時期に現れたことを疑問視した<sup>(34)</sup>。

シングローブが下院で気炎を上げた翌日、カーター大統領は全国ネットのテレビで自らの政策を改めて擁護した。けれども、この「私的裁判」を通じて、在韓米地上軍撤退政策は世論と議会の注目を集め始めた。その意味で、シングローブの「的外れの一発」は、〈戦艦カーター号〉の船倉に確かな風穴を開けたのである。

(1) *Washington Post*, May 19, 1977.

(2) *Ibid.*, May 20, 1977.

(3) 以下の記述は、Singlaub, *op. cit.* 及びシングローブ將軍とのインタビュー（1992年4月1日、ワシントン）による。

(4) Singlaub, *op. cit.*, p. 383.

(5) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 88.

(6) Singlaub, *op. cit.*, p. 384.

(7) *Ibid.*

(8) 元国務省東アジア局幹部とのインタビュー（1992年6月、ニューヨーク）。

(9) Singlaub, *op. cit.*, p. 387.

(10) *Ibid.*, p. 389.

(11) *Ibid.*, p. 386.

(12) *Ibid.*, p. 396.

(13) *Ibid.*, pp. 397-398.

(14) *Washington Post*, May 22, 1977; *Chicago Tribune*, May 26, 1977.

(15) *New York Times*, May 21, 1977.

- (16) *Washington Post*, May 21, 1977.
- (17) Singlaub, *op. cit.*, p. 401.
- (18) セネワルド将軍とのインタビュー。
- (19) William J. Webb and Ronald H. Cole, *The Chairmen of the Joint Chiefs of Staff* (DC: Historical Division, Joint Chiefs of Staff, 1989), p. 107.
- (20) *New York Times*, May 21, 1977.
- (21) *Ibid.*
- (22) *Washington Post*, May 21, 1977.
- (23) *Ibid.*, May 20, 1977.
- (24) *New York Times*, May 27, 1977.
- (25) *Los Angeles Times*, May 23, 1977.
- (26) Hayes, *op. cit.*, p. 77.
- (27) ストラットンの経歴については、Ok, *op. cit.*, pp. 109-110.
- (28) U. S. Congress, House, Committee on Armed Services, Investigations Subcommittee, Hearings, *Review of the Policy Decision to Withdraw United States Ground Forces from Korea*, 95th Congress, 1st and 2nd Session, 1977-1978, p. 5.  
以下、*Review-Hearings* と略。
- (29) *Ibid.*, p. 29.
- (30) *Ibid.*, p. 45.
- (31) *Ibid.*, p. 55.
- (32) *Ibid.*, p. 40.
- (33) *Ibid.*, p. 75; Singlaub, *op. cit.*, pp. 402-403.
- (34) *Review-Hearings*, p. 43, p. 36.

## 2. 関係諸国の反応

シングローブ事件を契機に、カーターの在韓米地上軍撤退政策は、米国内でにわかに政治問題化しだした。では、日韓をはじめとする関係諸国はどのような反応を示したであろうか。まず日本の対応から見てみよう。

### (1) 日本の反応

日本は直接の当事国ではないにせよ、重要な関係国であった。既にみたように、米国の対韓同盟政策では、しばしば日本に対する配慮、すなわち〈日本要因〉が強調されてきた。この撤退政策でも、カーター政権は「韓国及び日本との十分な協議」を前提にしてきたのである。新政権発足早々に、この政策の説明のためにモンデール副大統領が訪れたのも、日本であって当の韓国ではなかった（この節で日本を韓国に先行させるのは、このようにカーター政権が「協議」を試みた時系列的な順序からである）。では、実際に日本の反応は、カーター政権の撤退政策にどの程度影響しえたであろうか。

1977年1月30日にモンデール副大統領はヨーロッパ諸国歴訪ののちに日本を訪問した。これは新政権の外交政策を同盟諸国に説明することが目的であったが、先述のように、ソウルは訪問先から外されていた。また、撤退反対派のスナイダー駐韓米大使の随行は求められず、かねてよりの撤退論者であるアンダーヒル駐マレーシア大使（ポーターの下での元駐韓公使）が同行した<sup>(1)</sup>。

同じくモンデールに随行したアブラモビッツ国防次官補代理は、東京に向かう機内でも、他の同盟国に与える悪影響を強調して、撤退反対を力説した。彼が「われわれは撤退できない」と繰り返すと、副大統領は面白げに「大統領と私は選挙に当選したんだ。そのつもりなら、われわれは撤退できるさ」と答えたという<sup>(2)</sup>。実はモンデールも個人的には撤退に消極的であったが、この発言は新政権の陥りやすい〈全能の幻想〉を端なくも示している。米国が国際政治においてもはや全能ではないという反省が、対外コミットメント見直しの前提であるはずなのに、その政策実施に関して、カーター政権が依然として〈全能の幻想〉に囚われていたのは、まことに皮肉である。

モンデールの訪日に先立って、在韓米地上軍の撤退問題に関する日本の世論を分析した米国の政府内文書がある<sup>(3)</sup>。この文書は、1976年12月に数次にわたって日本でおこなわれた民間の世論調査に依拠しながら、日本政府による度重なる憂慮の表明（後述）

にもかかわらず、韓国と日本にとっての在韓米軍の重要性について、日本の世論は分裂している、と見ている。この分裂は親米「保守派」と反米「進歩派」の間で顕著であり、34%が米軍の駐留は韓国の平和と安定にとって重要とみなしているのに対して、ほぼ同じく31%はそうは考えていない。さらに、40%は在韓米軍の削減または撤退に賛成なのに対して、反対は31%である。この件ではとりわけイデオロギー対立が鮮明で、左派の49%は削減または撤退に賛成し、自民党支持層の38%は反対している。興味深いのは、新自由クラブ支持層の52%が削減または撤退に賛成していることである。

そもそも日本の世論は韓国に高い関心を有してはおらず、14の「外交・国際問題」の中でも、朝鮮半島情勢は下から3番目に位置付けられ、わずか5%が「日本にとって重要」と答えたにすぎない。従って、世論のおよそ三分の一は、米軍の韓国駐留が「朝鮮半島の平和と安定の維持」や日本自身の安全にとって重要か否かについて、明確な意見をもってはいない。

別の国務省の文書も、在韓米軍撤退問題に関する日本政府の苦しい立場を、以下のよう

に的確に分析していた。

韓国からの兵力削減に関する「協議」という概念は、日本政府にとってユニークかつ深刻な政治的問題である。日本政府は「協議」を米国との関係から見て不可欠とみなしており、米国がいかなる最終決定を下すにしろ、その前に十分に意見を交換する機会だと考えている。同時に、日本政府は、米国の撤退決定について、共同決定者の役割を強いられるような方法で「協議」されたくはない。特に、韓国での特定の兵力水準に焦点をあてたようにみえる日米協議は、野党に政治的攻撃の機会を与える、と日本政府は信じている。もし日本政府がわれわれとの協議で、米国の韓国からの撤退に「抵抗」すれば、政府は当該地域での軍事的緊張に貢献している、と野党は非難するであろう。もし日本政府が米国の提案している撤退を喜んで受け入れれば、米国は実は日本をより積極的な軍事的役割に引き込もうとしている、と野党は論難するかもしれない。たとえ、安全保障問題に関する日本の世論の最近の変化を考慮に入れても、韓国での兵力水準に関する「協議」は、日米安保関係を再び政治化する、と日本政府は信じている<sup>(4)</sup>。

実際、日本政府の対応は混乱していた。

米国で新政権が発足するまでは、三木首相や小坂善太郎外相をはじめとする日本政府首脳は、カーターの撤退政策に批判的な姿勢を公に示してきた。そもそも、三木は1975



年の日米首脳会談で、「韓国の安全が朝鮮半島における平和の維持にとって緊要であり、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」という〈新韓国条項〉を発表していた。日本での撤退反対の声は、米大統領選挙直後に頂点に達した。防衛庁の丸山昂事務次官は、「朝鮮半島に平和維持のメカニズムが確立されないうちに、カーター新政権が在韓米軍の撤退に踏み切ることになれば、わが国の防衛計画の大綱は見直ししなければならない」とまで述べ、撤退政策を強く牽制した<sup>(5)</sup>。また、東郷文彦駐米日本大使もミネアポリスの日米協会で演説し、「米国が韓国にとどまっていることが現在の『不安定な均衡』を保たせている」と述べた<sup>(6)</sup>。久保卓也国防会議事務局長（前防衛事務次官）は『朝日新聞』に寄稿し、「日本の安全のうえからも、アジアの安定という立場からも、在韓米軍の削減、とくに地上軍の撤退は安易に考えてはならない」と警鐘を鳴らした<sup>(7)</sup>。

1976年12月には、日本でも政権が三木から福田赴夫に代わった。福田は自由民主党の中でも、親台湾・親韓国の保守派であった。リベラルな三木よりも、福田のほうが強硬に米国の在韓米軍撤退政策に反対するだろうとの期待が、韓国にもあった<sup>(8)</sup>。実際、翌年1月の『ニューズウィーク』誌とのインタビューでも、福田首相はこの政策は「とりわけ賢明なものではない」と語った<sup>(9)</sup>。鳩山威一郎新外相も米大統領選挙後の11月末に、「米国が地上軍を段階的に撤収することで、朝鮮半島の現在の勢力均衡を崩したり、日本に深刻な衝撃を与えるようなことは、考えられない」と、婉曲に撤退政策を批判した<sup>(10)</sup>。

けれども、カーター政権は1月に発足し、「韓国及び日本との協議ののち」に「慎重かつ規則正しく」との前提の下で、選挙公約の実施を再確認していた。また、韓国の期待とは裏腹に、親韓・保守派の福田がこの問題で譲歩しても、弱腰と批判される恐れは少なく、政治的ダメージはむしろ限られていた（これは米中接近におけるニクソンの立場と似ている）。逆に、彼が撤退に強く反対すれば、朴政権との不正な癒着という憶測を増幅する可能性があった。

防衛庁も、「米側は韓国政府、ならびに日韓関係に若干の認識不足がある。いまわが国が撤退反対論をふりまわすのは、米側から安保タダ乗り論の批判も出てかえってマイナスである」との認識に達した。防衛庁が心配したのは、第一に韓国政府に「裸足でも核を」という誘惑を生むのではないかと懸念であり、第二に韓国経済の柱である外国資本が国外に逃げ出すのではないかという点である。そして第三には、防衛面ではもちろん経済面

でも、保革伯仲状態の日本が米国の肩代わりをすることは非常に困難なことであった。米国側がこうした事情を十分認識していない以上、いたずらに撤退反対論をふりまわしては、日本による肩代わりが求められて不利だ、というわけである<sup>(11)</sup>。

従って、モンデール訪日をうけての福田の対応は、控えめなものであった。実際、会談を前にして、日本政府は在韓米軍撤退問題が会談の主題になるとの観測を、必死に否定しようとした。一方、撤退賛成派のフレーザー下院議員などは、韓国から撤退した米軍は日本ないし日本に近いグアムに移駐すべきだと論じていた。因みに、同議員は、朴政権の抑圧的政策が続くなら、空軍部隊も撤収すべきだと意見であった<sup>(12)</sup>。

さて、やや長くなるが、情報公開法によって米国で新たに公開された福田・モンデール会談（2月1日）の会談要旨を見てみよう。

総理大臣は、ベトナム戦争の終結に際して、ASEAN諸国で「ドミノ効果」が起きなかったことで、大いに安心した、と述べた。例えそうでも、東南アジアと朝鮮半島では、依然として緊張が存在する。ASEAN諸国の中で反政府的な共産主義の活動がありうることを日本は憂慮している、と総理は語った。

続けて、総理大臣は、朝鮮半島の安全と台湾問題は日本の重大な関心事であることを明確にしたい、と述べた。日本政府は、在韓米地上軍撤退に関する米国の長期的な考えは理解するが、同時に、南北朝鮮の対立に均衡を維持するために米軍が果している役割についても、注意が向けられるよう希望する、と総理は語った。総理はまた、朝鮮に関して、日本は米国と韓国との間の二国間問題に干渉する権利はないとの立場を、国会その他でとってきた、と述べた。これは国内政治的な目的だけではなく、韓国に自国防衛能力がないと日本が考えているかの印象を与えることを、韓国が望まないからである。

〔中略〕

副大統領は、在韓米地上軍の撤退に関する米韓の決定が二国間のものであるという総理大臣の公的な発言は了解している、と答えた。副大統領は、〔カーター〕大統領が地上軍の撤退に言及する際に、韓国・日本両政府との最も緊密な協議の上でこれがなされると常に力説しており、いかなる意味でも朝鮮半島の防衛構造を弱めるつもりはなく、空軍力を撤退する意図もなく、韓国の地上軍強化を支援する準備のあることを強調したい、と述べた。従って、情勢を不安定化させるようなことは、決してなされないと、総理大臣は確信してよい。

この問題が米韓の二国間問題であるという日本の方針を、米国は理解し受け入れるが、われわれはこれとは違った見方をしている、と副大統領は語った。非公式にはわれわれはこれを日米関係の最重要問題とみなし続けている。米国はこの問題に関する日本の意見と助言を引き続き求めるであろう〔下線は引用者による〕。

副大統領は続けて、われわれの現行の政策はアジアにおける米国のプレゼンスの継続性を強めるだろう、と述べた。われわれは他国の防衛を過度に負担しても必ずしも貢献にはならないことを学んだ、と副大統領は語った。さらに、米国の世論は非民主主義的政府を支援することについて、きわめて敏感である。カトリックの司教の投獄や類似の行動を米国市民は憂慮しており、そうしたことが少なくなれば、われわれとしても幸いである。われわれは人権問題と韓国への支援政策をリンクさせてはいないが、これは深刻な問題の種である、と副大統領は述べた。在韓米軍の再調整によって半島における安定を増し、われわれの政策に対する米国民の支援が強まることを、われわれは望んでいる。

韓国政府による非民主的な行動のいくつかには非常な注意を払っている、と総理大臣は述べた。日本もそれらについては遺憾に思うし、国民の反発もある。同時に、南北朝鮮の間には、単に想像上のものではなく、現実の緊張が存在することを考慮する必要があり、国内治安の維持に関する韓国の憂慮は、ある程度理解できる。朴政権がおそらく行き過ぎだとはわかるが、日本は隣国として韓国の問題を理解している。日米両国の新政権が朴に非民主的態度を改めるように内々に助言する好機であろうと思う、と総理は語った。韓国における同盟の軍事態勢は人権問題とは完全に別の問題であり、両者がリンクされるべきではないことに全く同意すると、総理は述べた。

副大統領は、両者は別問題であるが、人権問題は現実的な課題だと、繰り返した。韓国に対する国民の態度は、最近明らかになった米国でのK C I Aの活動にも影響されてきた。韓国に関する議論が内々に保たれることを望むと、副大統領は述べた。この問題は手短かに議論されただけだと報道陣には伝えたと、副大統領は語った。

副大統領は、カーター大統領が地上軍の撤退について公式に語ったことを繰り返し、これが米韓の二国間問題であるという総理の見方には異論を唱えた。

日本政府は今後も既に国会で答弁した路線を維持すると、総理大臣は語った<sup>(13)</sup>。福田が隣国として韓国の特殊事情を強調するのに対して、モンデールは在韓米軍撤退政

策とは別問題としながらも、人権問題の深刻さを主張している。しかし、このやりとりで最も興味深いのは、福田が在韓米軍撤退問題を米韓の二国間問題と位置づけようとするのに対して、モンデールが再三にわたって異を唱え、むしろ日本の積極的関与を求めている点である。米国側は日本政府の苦境を知りつつ、東京が傍観者を決め込まないように牽制しているのである。古森義久は言う。

日本が公式見解で述べる「撤退は米・韓二国間の問題」というのも、アメリカ側からみれば的外れている。在韓米軍撤退はアメリカにとって、あくまで米・日・韓三国の問題であり、大局的にみれば米・韓二国間よりもむしろ米・日両国間により多くの比重がかかった問題なのである。カーター米大統領が公の発言で「日本との完全な協議」を欠かさず力説するのも、その一つの現れといえる。なのにアメリカ側が「日本の問題」として熱心に語りかけてくるのを、「いやそれは米・韓の問題」と、当の日本が体をかわしているのである<sup>(14)</sup>。

日本政府は繰り返し韓国の安全と平和についての関心を表明してきたが、米国が分析したような国内事情をかかえて、言葉を越えた具体的な責任を負う準備はできていなかった。在韓米軍撤退問題に刺激されて、日本が防衛面でとった具体的な措置といえば、おそらく〈思いやり予算〉（在日米軍駐留経費の負担増）の導入であろう。在日米軍が在韓米軍の二の前を踏まないように、環境を整備するという思惑である<sup>(15)</sup>。日本にこうした制約がある以上、在韓米軍撤退問題でその発言力が限られていたとしても、全く不思議ではない。

ただ、予算面での努力以上には、米国も日本に多くは期待していなかったようである。やはりモンデール訪日前の国務省文書を見てみよう。

日本本土の防衛に限定された安全保障態勢が日本にとって適当であるという点で、米国政府は日本政府に同意してきた。地域の安全保障に責任を負うことは、日本にとって政治的に不可能であり、中国やソ連を含めた近隣諸国のほとんどが反発するであろうことから、われわれは日本にそのような役割を求めないことを、公的にも私的にも明確にしてきた。しかし、日本が自衛隊の能力――とりわけ、A S W, A E W, 航空防衛、そして地上戦力の近代化――を改善するよう、われわれは奨励してきたし、日本政府はこれらの問題に取り組んでいる。

〔中略〕

日本及び各地での最近の問題は、米国の軍事予算上の深刻な制約と削減への圧力に対処する必要が生じたことである。日本が自衛隊の維持と駐留米軍経費4億170

0万ドルに加えて、米国の防衛負担をさらに分担する方法を、われわれは求めている。

費用分担についての可能性としては、兵站・通信、その他の施設の共同使用、任務と装備に関する補助の増大、そして米軍での日本人労働者の人件費負担（これは年間の駐留経費10億ドルのうち4億ドルに当たる）などがある。われわれはこれらの考えについて日本と討議しており、日本側は米国の負担を多とし、分担方法をみだす意欲を示している。法律上・行政上の多くの困難があるが、なんらかの術がある、とわれわれは楽観している<sup>(16)</sup>。

この〈思いやり予算〉のように、米国側は日本の制約を熟知しながら、巧妙かつ現実的に、日本の分担・協力を引き出していったのである。

1977年7月に来日したブラウン国防長官も、①対潜能力の向上②防空能力の向上③補給態勢の充実④対韓経済協力⑤防衛費の分担の5項目の要請を、日本政府におこなった。特に対韓経済協力については、ブラウン長官は、日本の憲法、法律はよく承知しているが、在韓米地上軍の撤退に伴う韓国軍の強化には韓国経済の成長が大事であり、日本の協力が望まれる、と説明している<sup>(17)</sup>。これは日本政府が警戒していた通りの流れである。また、国務省の一部には、「日本政府が〔撤退政策に〕声高に文句を言うなら、東京に軍事力を増強するよう圧力をかければよい」という声すらあったという<sup>(18)</sup>。

こうしたことから、例えば、米国の歴史家ソロントン(Richard Thornton)は、「米国の行動〔在韓米軍撤退〕の主要な目的は、米国が大陸部から身を引いて支援的役割に移るにつれて、日本がこの地域でのより重要な安全保障上の役割を演じるよう刺激することであった」、「南ベトナムからの撤退がアジアでの新構造を構築することを狙ったものだったとすれば、韓国からの撤退は、日本が安全保障により深く関与することを通じて、その構造を維持する力を創出することであった」と論じている<sup>(19)</sup>。しかし、ここまで来ると、かなり安手の〈陰謀史観〉と言わざるをえない。カーター政権の在韓米地上軍撤退政策に、それほど計画性を読みとるのは困難であろう。事実、少なくとも国務省は、地域の安全保障問題に対する日本の関与の増大を、「政治的に不可能」と見ていたのである。

また、ある韓国人研究者は、「カーターの撤退政策の結果、日本は自国の安全保障を米国には依存できないと認識した。そこで、日本は長らく無視されてきた自衛隊の重要性を理解した。その結果、東京は世論の反対なしに自衛隊を増強できたのである」と言う<sup>(20)</sup>。これも相当な的外れであろう。そもそも、中曾根康弘防衛庁長官当時の「四次防」の規模

縮小で自主防衛路線は挫折し、1976年10月に策定された「防衛計画の大綱」によって、日米安保体制の枠組みの中で国民の合意をえながら自衛隊を整備していく路線は、既に定まっていた。「大綱」はデタントを前提にした国際情勢認識に立って、自衛隊による単独の役割を「限定的かつ小規模な侵略」への対処に限定し、それ以上の事態については、米軍の来援を待って対処するとしている。後述のように、日本がカーターの在韓米軍撤退政策を米国のアジア離れの気運と捉えたのは事実だが、この危惧はむしろ日本の対米防衛協力の方向に働き、78年のガイドラインにつながるのである。

しかし、このガイドラインの策定には2年以上を要した上、その後も日本は、ガイドライン下での「極東有事」研究には、本格的に乗り出せなかった。在韓米軍撤退政策と「極東有事」研究に、日本政府が示した消極性は共通している。ただ、結果的には、両者とも、日本に朝鮮半島の戦略的重要性を再認識させるという〈ボーナス効果〉を伴ったといえよう。これらは、やがて次のレーガン政権時代に、日米韓のゆるやかな安全保障協力を模索する契機となった。これによって、米国にとっての〈状況的利益〉の対象たる韓国と〈本質的利益〉の対象たる日本の戦略的重要性の差は、解消はされないまでも縮小されていく（あるいは、両者の統合によって、その区別が困難になる）。

また、「ガイドライン」による日米防衛協力の進展につれて、米国にそれまで根強かった日本の防衛力強化への懸念が解消した点も、見逃せない。日本の防衛力の実態が知れるにつれて、ペンタゴンは「懸念がなくなった分だけ、安心して防衛力増強圧力を日本に対してかけることができるようになった」と、廣瀬克哉は指摘する<sup>(21)</sup>。日本に防衛力増強圧力をかけやすくなったことと、韓国経済が成長したことで、日本は経済力で、韓国は軍事力で、それぞれ北東アジアの安全保障に貢献するという分業体制は、1980年代には、その意義を低下させていく。その分、在韓米軍の水準を維持するために、〈日本要因〉を強調することにも、効用が逡減していく。というのも、日本への配慮から韓国に対する防衛コミットメントを維持するという発想は、日本国内の政治的不安定性への危惧と、日本には防衛力増強を求めにくいという認識を、前提にしていたからである。

さて、帰国後の記者会見で、モンデールは「日本の指導者たちがこの説明で安心し、われわれの目的について理解を深めるのに有益であった」との印象を語った<sup>(22)</sup>。実際には、多数の自民党議員が連名で撤退に反対する請願をモンデールに手交していた。この中には、石原慎太郎環境庁長官と渡辺美智雄厚生大臣という福田内閣の二人の閣僚も含まれている<sup>(23)</sup>。だが、上述のように福田は抑制した態度を保っていた。

ところが、その翌日には、日本側243名を含む日韓議員連盟が共同声明を発表し、「駐韓米軍が朝鮮半島の戦争抑止力として果たした役割を高く評価」した上で、その削減は「朝鮮半島はもちろん、北東アジア全体の不安定を招く」と訴えた<sup>(24)</sup>。これは翌月の福田訪米を意識したものであった。3月には、自民党の安全保障問題調査会（会長は坂田道太元防衛庁長官）も、在韓米軍撤退に反対の意向をカーター大統領に伝えるよう、福田首相に提言した<sup>(25)</sup>。

外務省でも、渡辺幸二北米一課長の発案で、在韓米軍撤退政策に関する参考資料を作成することになり、佐藤行雄安全保障課長が遠藤哲也北東アジア課長や西廣整輝防衛庁防衛課長らの意見を基に起案した。その内容は大略、以下のものであったという。

――万一、韓国が北に支配されるようになれば、日本の防衛態勢は、北方からの脅威に加えて朝鮮半島からの脅威にも備えることにならざるを得ず、その結果、好むと好まざるとに関わらず、防衛力の大幅な増大を必要とすることになる。

――万一、韓国の存在が失われるような事態になれば、日本の防空のいわゆる「縦深性」が失われ、専守防衛態勢の実効性が失われる。

――万一、朝鮮半島の南端まで北が進出してくれば、ソ連海軍の太平洋進出が容易になる<sup>(26)</sup>。

防衛庁でも、制服組と内局が「在韓米軍削減に関する見解」をまとめ、3月12日に三原朝雄防衛庁長官が「単なる軍事バランスからのみで在韓米軍をみるのは危険だ。空軍の強化でカバーできるとの考えもあるが地上軍の存在そのものが、軍事面ばかりでなく、経済的、政治的に重要な意義のあることを、よく理解してもらってほしい」との見解を、首相に伝えた<sup>(27)</sup>。

こうした右バネを受けて、福田政権の対応は再び揺れる。福田はモンデールとの会談では撤退政策を米韓の二国間問題とする立場を繰り返したが、撤退には慎重にあたるよう要請する方向を再確認して、3月19-24日に訪米することになった。これは福田にとって首相として初めての訪米であり、もちろんカーターとも初対面であった。従って、彼の最大の課題は、日本の新首相として米国の新大統領と個人的な信頼関係を樹立することであった。ところが、首脳会談の早々に、カーターは東海村のプルトニウム再処理施設にみられる日本の原子力政策に憂慮を表明し、席上は緊張した雰囲気にも包まれた<sup>(28)</sup>。福田も在韓米軍撤退問題を持ち出し、朝鮮半島の軍事的均衡を崩さないよう配慮することを促した<sup>(29)</sup>。また、福田は会談後の共同声明で「撤退」(withdrawal)ではなく「削減」(re-

duction)という表現を用い、計画の実施にタイム・テーブルを設けないよう提案した。しかし、カーターはこれを頑迷に拒否する<sup>(30)</sup>。そもそも、カーターは日米首脳会談に先立つ3月9日に、「米地上軍を韓国から撤収するという私の公約は不変である」と、既に再表明していたのである。これはJCSの部分的削減論への牽制であった(第2章4節を参照)。

3月22日の日米共同声明では、在韓米軍撤退問題について、以下のように述べられている。

総理大臣と大統領は、日本および東アジア全体の安全のために、朝鮮半島における平和と安定の維持が引き続き重要であることに留意した。両者は、朝鮮半島における緊張を緩和するため、引き続き努力することが望ましいことにつき意見の一致をみるとともに、南北間の対話のすみやかな再開を強く希望した。大統領は、アメリカの意図する在韓米地上軍の撤退に関連して、アメリカが韓国とまた日本とも協議の後に、同半島の平和を損なわないような仕方で行くこととなろう旨述べた。大統領は、アメリカが韓国の防衛についての約束を引き続き守ることを確認した〔下線は引用者による〕<sup>(31)</sup>。

国内右派の圧力に直面して、在韓米軍撤退問題に限られた影響力を行使しようとした福田の試みは、こうして挫折した。野党、特に社会・公明・共産三党は、この共同声明を従来の「韓国条項」と実質的に変わりがないと批判した<sup>(32)</sup>。以後、この問題に対する日本政府の姿勢は、モンデール来日時控えめな傍観者のそれに再び後退する。5月27日にハビブ国務次官とブラウンJCS議長が韓国との協議ののちに訪米した際も、日本側は説明を聞く立場に終始した<sup>(33)</sup>。7月には、福田自身が声高な対米批判は賢明ではないと、国内の反対派を牽制した。同月10日には参議院選挙が控えていたから、福田としてはこうした外交問題が選挙の面倒な争点になることを避けたいという意向もあったであろう(選挙結果は依然として保革伯仲)。同月末に今度はブラウン国防長官が韓国政府との協議ののちに日本に立ち寄った折には、鳩山外相は「米韓の間で共同声明のような意見の一致をみたのであれば、日本としては異存はない」と述べ、外務省筋も「今までのところ、日本に直接関係することがないので異存ない」、「これまでカーター政権がこの問題で進めてきたことは、日本も納得できる」と語ったという<sup>(34)</sup>。1978年版の『日本の防衛』は、次のように述べている。

在韓米地上軍撤退問題については、従来最も懸念されているのは、これが軍事力の



均衡に現実の影響があり得ることに加え、あるいはそれ以上に米国の韓国防衛コミットメントにかげりが感じられ、それが韓国の政治的安定に心理的な悪影響を与えることであり、更に北朝鮮がその政策判断においてこのような状態を過大に判断する危険性であった。しかし、既に述べたとおり、米政府はコミットメントの堅持、補完措置の実施などを繰り返し表明しており、他方、韓国は近年の目覚ましい経済成長によって得た自信もあって、政治的に動揺する傾向を見せていず、米中ソ3大国とも朝鮮半島の武力による現状変更を望んでいないと判断されるので、予見し得べき将来においては、南北間の厳しい対立は容易に改善されないまま、現状が維持される可能性が大きく、依然小規模紛争発生の可能性は否定できないものの、当面大規模紛争が発生するとは考えにくい<sup>(35)</sup>。

かなり迂遠な表現ながら、防衛庁がこうした現状維持の認識に至ったのも当然である。第一に、カーター政権が撤退政策を取り下げる見込みはなく、第二に、とすれば、この政策の悪影響を強調しては、「防衛計画の大綱」が前提とする国際情勢認識の一つ（朝鮮半島における現状維持）が揺らぎ、「大綱」見直しの必要も生じるからである。そうなれば、防衛問題に関する国内のコンセンサス作りが、水泡に帰する恐れすらあった。

とはいえ、政府の一部や民間からの批判は続いた。

中でも力強いのは、猪木正道防衛大学学校長が旧知のブレジンスキー補佐官に宛てた1977年6月17日付の書簡である<sup>(36)</sup>。猪木は同年5月のハビブ・ブラウンの訪韓は「協議」ではなく「指図」であるとした上で、その後の訪日でハビブが三原防衛庁長官と会談した時の態度も「無礼で傲慢」と断じた。

不幸にして、私は東京の防衛庁でのその会談に同席はしていませんでした。ハビブ氏にとっては幸運でした。もし私がそこにいれば、彼を打ちのめしたことでしょう。こうした無礼かつ傲慢な「協議」ののちに、ハビブ氏は米国議会で両国政府（日韓）は自分に同意したと報告したのです。私はハビブ氏が嘘つきだとは思いません。彼は愚かなのだと思います。ご承知のように、日本は米国との政治的・軍事的絆を維持し強化しなければ、自由社会として生存できないと、私はこれまでも主張してきたし、今でもそうです。同時に、日本は自由世界の完全な一員としての料金（防衛費）を支払うべきだと、私はこれまで主張してきたし、今もそうです。私にとって、日米間の友好的な関係がハビブ氏のような愚かな外交官によって傷つけられるかもしれないことは、きわめて遺憾なことです。

撤退賛成論者とはいえハビブは有能な外交官であり、ここまでこき下ろされては、いささか気の毒ではある。だが、猪木の批判は、日韓に対する米国の「協議」の一面を突いていよう。確かに、上述の国務省文書が分析するように、日本政府が「協議」にどれだけ対応できたかは疑問だが、カーター政権の一方的態度は、必ずしも日本の国内事情への〈配慮〉によるわけではあるまい。正確に言えば、米国には実質的に「協議」するつもりはなく、日本にもその準備はなかったのである。ただし、米国は韓国に対してより、日本に対しては、まだしも丁重であったと言えるであろう。少なくとも、モンデールは、日本にはやって来たのである。

猪木はさらに、金日成は米軍の撤退までは「現実的で低姿勢の」対応をするだろうが、撤退後はソウル占領をめざし、「勝者」として和平交渉に臨むだろうと予見し、逆にあと3-5年で韓国は政治的・経済的に北に勝てるのであり、そののちに米国は「勝者」として在韓米軍を撤収できると説く。

因みに、意外にも、猪木はカーター政権の人権外交を高く評価している。だが、その理由はこの国際政治学の泰斗らしく現実主義的である。「ソ連との戦争に平和的手段で勝利するには、米国は常に敵の最たる弱点を攻撃しなければならず、それが人権問題なのである。「バランス・オブ・パワーさえ維持すれば、米国がソ連に敗れることはない」との前提に立った点で、キッシンジャー博士は「完全に間違っていた」。「『人権』外交を是非お続けなさい——ただし、ソ連とその衛星国をターゲットにするという条件のもとで。あらゆる外交政策は選別的に用いられるべきです。ご承知のように、外交は不可能性ではなく、可能性の技術なのですから」と、猪木は奨励し論している。

しかし、皮肉にも、猪木が頼みとしたブレジンスキーは、閣僚級の数少ない撤退積極派であった。7月5日付の返信（起草はNSCのアーマコスト）でブレジンスキーは、カーター大統領は日韓の心配を十分に考慮しているとした上で、「われわれは非常に慎重なタイム・テーブルを設定しており、最終段階まで相当数の実戦大隊や火力を保持するなど、撤退の伏線を用意している」と反論した。彼はまた、金日成の対応についての猪木の推論にも疑義を呈し、米国が残留させる海空軍力の支えがあれば、北朝鮮がソウルを占領することはありえないと論駁した（この見通しは、彼自身は策定に関与したPRM-10の悲観論とは大きく異なる）。ただし、ブレジンスキーが人権外交に関する猪木のコメントに謝意を表したのは言うまでもない。「外交政策構想の他の要因の文脈の中で」人権外交を推進していくつもりだと、このリアリストは答えている<sup>(37)</sup>。

日本の政治家の間でも批判はくすぶり続ける。福田内閣のある閣僚（おそらく渡辺美智雄）は、カーター政権の撤退政策をアジア軽視・ヨーロッパ重視の戦略で「反黄色人種的」(antiyellow)と評したという<sup>(38)</sup>。また、日韓議員連盟も、1978年1月に再び在韓米軍撤退に反対する共同声明を発表し、カーター大統領に送付した（今回は韓国側議員135名、日本側は254名）。

朝鮮半島で真の平和的解決が実現していない現在の状況に鑑み、われわれは在韓米地上軍のいかなる性急な、または、時宜に適さない撤退に反対するものである。というのも、それは朝鮮半島のみならず北東アジア全体に深刻な不安定をもたらすと恐れるからである。

もし計画が実施されるのなら、朝鮮半島のバランス・オブ・パワーを破壊しようとする挑発的な陰謀に対処できるように、完全かつ信頼できる強化措置がとられるべきである<sup>(39)</sup>。

新聞の論調でも、米国のアジア離れを懸念する声が高まっていった。4年ぶりに日米防衛事務レベル協議が開かれる直前の1978年1月16日に、『毎日新聞』の社説はやはりPRM-10を引いて、次のように論じている。

米国の在韓米地上軍撤退方針の発表以来、米国の“アジア離れ”が進むのではないか、という見方がアジア各国に広がった。さらに、米国の世界戦略の一部として、いわゆる「大統領検討覚書十号」(PRM10)が報道され、その論評の中で「米国は北朝鮮(朝鮮民主主義人民共和国)が韓国を攻撃した場合、首都ソウルの一時陥落を予想している」などの内容が伝えられた。このため、米極東戦略に抜本的な政策変更が加えられるのではないかと、という観測まで生んだ。

〔中略〕

米政府は、防衛公約の順守を再三繰り返しているが、米国の世界戦略の中に東アジアをどう位置づけるのか。今後の日本の安全保障策に影響する問題だけに、こんどの会議で十分聞きただすべきである<sup>(40)</sup>。

2日後の『日本経済新聞』も、極東ソ連軍の増強を憂慮する防衛庁の見解を紹介したのちに、次のように続けている。

一方、在韓米軍撤退を含め、米国のアジア離れの傾向が出始めている。とりわけ、昨年6月の米議会予算局報告は米第七艦隊の削減、在日海兵隊の撤退を選択の一つとして提示。また、カーター政権の政策に影響力を持つ米ブルッキングス研究所は

昨年11月の報告で①ソ連太平洋艦隊は依然としてソ連海軍を構成する四つの艦隊の中では劣勢である②（宗谷、津軽、対馬の）海峡封鎖などすべてのことを考慮すると、日米の海軍部隊がソ連海軍部隊を打ち負かすことは困難過ぎると思われない③従って、一部の海軍部隊を太平洋から大西洋に移動させることは軍事的観点から賢明な措置である――と指摘、「アジアの米軍部隊を手つかずにしておくことは愚策である」と結論づけている。

こうした米側の動きから、同庁〔防衛庁〕では「沖縄の米海兵隊の撤退は時間の問題。そうすると沖縄の全基地の三分の二は不要になる」「厚木基地もいらないと米側は言い出すのではないか」「きょうの韓国、あすの日本……米国のアジア離れは本物」などの声が首脳部からも出るようになっていく。

現在の防衛力整備計画は「戦争は起きない。起きたとしてもわが国が対処可能な小規模限定侵略だけ」との前提に立っている。しかし、アジアをめぐる米ソ両軍の軍事配置の変化傾向の中で、この計画の見直しが近い将来必要になりそうである<sup>(41)</sup>

こうした中で、マンズフィールド大使は同年2月にニューヨークのジャパン・ソサエティーで講演し、日本の不安に理解を示しながらも撤退政策の正当化に努めている。

大統領選挙戦中に、韓国からの米地上軍の撤退が、カーター大統領の外交政策上の信条として登場したとき、そして副大統領が就任後1週間目の日本訪問でこれを再確認したとき、日本人は不安にかられた。日本国民はこの決定の内容に頭を悩まし、はたして朝鮮半島の安定を覆し、アジア地域の安全保障を危険にさらすことなしに撤退を行えるだろうかとの疑問に思った。日本国民はおそらく、そうした決定が自分たちの目からみて唐突に行われたことに、いっそう懸念を抱いたと思われる。しかし私は、この決定が基本的には1969年にさかのぼる地上軍戦闘部隊の慎重な段階的撤退政策の延長であって、正しい、賢明で思慮深い措置だと信じている。

今では日本側は、私たちが後に残す米空軍ならびに韓国軍を強化する措置をとった慎重な段階的撤退計画を考えていることを理解しており、またこうした撤退が、韓国の安全保障にたいするアメリカのコミットメントが縮小することを、あらかじめ示すものではない点も理解すると思う。

しかし、こうしたことは、いずれも最初は明らかでなかった。たぶん私たちは、自分たちの意図をよく理解してもらうことに十分意をつくさなかったかもしれな

いし、またこの問題にたいするアメリカ国内と日本国内での報道機関の扱い方が、つねに正確で理にかなったものとはかぎらなかつたのもたしかである。いずれにせよ、アメリカの措置が唐突なものだと考えられたことが、アジアでのもっとも重要な安全保障問題に関するアメリカの政策の一貫性にたいする日本の信頼を、一定期間損なわせた<sup>(42)</sup>。

マンスフィールド自身がこの政策に懐疑的になるのは、この直後である。ただし、マンスフィールドの指摘と異なり、日本の不安は過去のものではなかつた。同年4月に『読売新聞』がおこなった世論調査では、有事の際に米国が日米安保条約を順守すると答えた者はわずか21パーセントで、38パーセントはこれに疑義を呈している<sup>(43)</sup>。

日本政府が当初は動揺しながらも、公式には現状追認の姿勢をとったのに対して、以上のように民間では撤退政策への批判・不安が尾を引いていた。こうした日本の声は、米国内の撤退反対論の論拠の一つとはなつた。しかし、日本政府が追認の姿勢をとっている以上、それは決定的な要因ではなかつた。そもそも、いかに日本の政局が保革伯仲とはいえ、米軍の韓国撤退で日本の中立化や共産化が危惧されるような時代は、過去のものとなつていた。1977年の世論調査では、日米安保条約に対する賛成は46%で、反対の16%を大幅に上回り、日本の外交政策として、共産陣営につくことを主張する者はわずか2%、中立とて26%にすぎなかつた<sup>(44)</sup>。日本の国内政治に配慮して米国が妥協するという、〈弱者の恫喝〉の最後の明白な成功例は、沖縄返還交渉であつたといえよう<sup>(45)</sup>。

しかも、一方では、緩慢とはいえ、ガイドラインに至る日米防衛協力の話し合いが継続してつたのである。例えば、1978年2月に、下院の国際関係委員会で、ブラウン国防長官が「朝鮮半島有事の際、沖縄の海兵隊が2、3日以内に投入される」旨を証言すると、日本の世論はこれに反発したが、伊藤圭一防衛庁防衛局長は、安保条約第6条の極東の安全に関して、在日基地の米軍への提供などについても、今後協議すると国会で答弁し、ぎりぎりの協力を示している<sup>(46)</sup>。

日本政府は、米国の対日防衛コミットメントを堅持するために、こうした対米協力の姿勢を示しながらも、他方では、米国に地域的安全保障上の直接的な肩代わりを強いられ、その結果、国論が分裂することを恐れていた。実際には、この段階で、米国は日本にそうした役割までは期待していなかつたから、日本はあらぬ影に怯えて身をすくめていたことになる。あるいは、ガイドライン策定の遅れに対する心理的引け目も働いたかもしれない。こうした中で、しばしば強調されてきた〈日本要因〉は、米国の対韓防衛コミットメント

維持を正当化するだけの力を、もちえなかった。むしろ、日本の世論の分裂や米国のアジア離れへの危惧を巧みに利用しながら、米国は〈思いやり予算〉のような果実を、確実に手にしたのである。

## (2) 韓国の反応

在韓米軍の撤退に関して、韓国には過去に2度苦い経験がある。一つは在韓米軍撤退後の「アチソン演説」が朝鮮戦争を誘発したという認識であり、もう一つは第2章で見たようにニクソン政権が第七歩兵師団を一方的に削減したことである。いずれも、韓国は米国の決定を覆すことはできなかった。特に、後者はわずか数年前の出来事である。従って、カーター政権の撤退政策が浮上した時、韓国政府の対応は比較的落ちついたものであった。しかも、コリアゲート事件の余波で、韓国の対米交渉能力は大幅に制約されていたのである。

大統領選挙中の1975年にカーターが初めて撤退計画について表明した時、韓国ではさして注目されなかった。というのも、第一にカーターは当初は泡沫候補であったし、第二に当時のフォード政権は繰り返し在韓米軍の重要性を強調していたからである。

けれども、1976年7月頃から、韓国内でも在韓米軍撤退の可能性について議論されはじめた。「在韓米軍の段階的撤兵について原則問題として反対する者は少ないと思う。米軍が駐留しつづけるかどうかは、北側の態度に依るところが大きい」、「カーターが大統領になっても、米国の根本的な外交方針は変わらない……撤退をどの時期に、どの方法で行うかという問題が残っている」、「在韓米軍は朝鮮半島で戦争抑止力を行使しているにすぎない。米国の国家利益にも合致しているが、だからといって無期限に駐留することは期待できない」といった発言が、韓国政府高官の間で相次いだ<sup>(47)</sup>。

1977年1月12日の年頭記者会見で、朴大統領が「駐韓米軍は北朝鮮の戦争挑発行為を抑制するために駐留している」として、北が南北不可侵協定を受諾すれば、在韓米軍撤退に反対しないと発言したのも、こうした流れの延長にある<sup>(48)</sup>。この朴発言は、カーター新政権からの正式な撤退通告に先立ったものである。

さらに、3月9日にカーター大統領が撤退政策の実施を再確認すると、15日には、ソウルの大統領官邸で開かれた政府・与党連絡会議で、朴大統領は、1971年の第七歩兵師団撤退以来、残りの部隊の撤退を予測して米韓両国による韓国軍近代化計画、防衛税を財源とする自主国防計画を順調に進めており、米地上軍の撤退期限とされる4-5年以内には、自信をもって侵略者を撃退できるようになると、述べた<sup>(49)</sup>。

もとより、韓国政府も、その公式声明ほど安閑としていたわけでもない。1月7日には日米韓三国による安全保障委員会を提唱し、NATO型の集団安全保障システムの構築に関心を示した<sup>(50)</sup>。また、同月下旬に訪韓した民社党使節団に対して、徐鐘喆国防相、朴

東鎮外相、金鍾泌前首相らは、①米地上軍の存在は、北朝鮮からの侵略の抑止力となっており、海軍や空軍力では十分な肩代わりはできない②軍の第二次近代化5カ年計画が終了する1980年まで、米軍の駐留が望ましい③在韓米軍の撤退で日本に肩代わりできるものはない—などの見解を示したという<sup>(51)</sup>。③と日米韓の三国安全保障委員会構想は一見矛盾するが、前者が現実であり、後者は韓国の安全保障問題への日本取り込みの布石とみるべきであろう。いずれにせよ、韓国政府は日本（特に福田新政権）が撤退問題で米国に影響力を行使してくれることを期待していたといえよう。

他方、朴政権は様々な自力救済策も検討していた。その一つが遷都構想である。朴大統領は2月1日にソウルを年頭巡視し、「臨時行政首都」建設の構想を明らかにしたのである。既述のように、韓国の防衛戦略上の最大の弱点は、首都ソウルがDMZからわずか50キロ弱、つまり北朝鮮軍の前線基地から長距離砲の届く距離に位置していることであった。朝鮮戦争の折も、ソウルは開戦わずか4日目で陥落した。しかも、今や首都人口は725万人に膨れ上がっていたのである<sup>(52)</sup>。「ロシアの20個師団が〔ワシントン郊外の〕ダレス空港ほどの距離に展開していたなら、ワシントン市民はどう感じるだろうか」と、韓国の一市民は問いかけている<sup>(53)</sup>。

さらに、のちの1978年になると、韓国政府は原子力エネルギー政策の見直しにも乗り出した。2000年までに700億ドル以上を投じて43の原子力施設を建設しようというものである。これは78年段階の米国の水準に匹敵する<sup>(54)</sup>。こうした原子力エネルギー政策の転換がエネルギー危機への備えであると同時に、再び核兵器開発を示唆して、カーターの撤退政策を牽制する意図のあったことは言を待たない。韓国は、依然として〈弱者の恫喝〉を行使しようとしていた。しかし、カーター政権は77年3月には既に韓国に配備の戦術核兵器（当時約1000個）を撤収し始めており、場合によってはゼロにする見通しであったという<sup>(55)</sup>。

民間や個人レベルでの撤退反対論は、政府より声高であった。日韓議員連盟が繰り返し反対表明をしたことは既に述べた。また、カーター政権が撤退の意向を朴外相に通告すると、早くも1977年3月12日には、野党第一党の新民党（李哲承党首）がソウルで反対のデモをおこなった。これは党幹部約50人による小規模なものだったが、韓国では集会言論の自由が制限されており、野党のデモが官庁街を1キロ近く行進できたことは、むしろ異例であった。この1週間前に第二野党の民主統一党が反政府デモを企てた折などは、党舎を出た途端に制圧されている<sup>(56)</sup>。



韓国の反体制派と親しいコーコラン(Jack Corcoran) 神父によれば、そもそも、反体制派はほとんどすべて撤退政策に反対であった<sup>(57)</sup>。日本で反体制派が総じて撤退を支持したのは好対照であり、日本での撤退賛成論が傍観者としてのお気楽なものであったことが、よくわかる。反体制派の巨頭金大中でさえ撤退反対を獄中から訴え、米軍の撤退が北朝鮮の韓国攻撃を誘発する可能性を危惧していた<sup>(58)</sup>。因みに、1977年3月22日には金ら18人の政治犯の有罪が確定し、28日には米務省が「憂慮する」との公式見解を発表し、不快感を示している<sup>(59)</sup>。

野党・新民党の李党首も、次のように論じている。

西ヨーロッパに30万の米軍が駐留しているにもかかわらず、なぜカーター政権は〔在韓米軍の〕撤退に固執するのであろうか。アジアでは必要ないが、西ヨーロッパの平和を維持するためには、何十万もの兵力が必要なのであろうか。アジアの平和は西ヨーロッパの平和とは異なるということであらうか。

米国はその同盟国に対して人権の拡大を奨励している。私はこれに賛成である。というも、〔在韓米軍の〕撤退によって引き起こされるであろう不安定のために、3500万の韓国人と彼らの一人一人の人権が危険にさらされているからである<sup>(60)</sup>。

カーター政権の撤退政策と「声高な人権外交」とは無関係どころか、根本的に矛盾する可能性があるというわけである<sup>(61)</sup>。

また、李の言うように、多くの韓国人にとっては、韓国とヨーロッパを比較した時、米国側が韓国経済の成長を米軍撤退の論拠にすることに不満があった。一市民の素朴な声も聞いてみよう。

我が国の経済発展を理由にどうして米国が兵力の削減を正当化できるのかが、われわれには分かりません。我が国の経済がドイツ経済と比べられるでしょうか。ドイツからの米軍の撤退など聞いたことがありません。これは単に、米国が韓国よりもヨーロッパに関心をもっているからだとは思えません<sup>(62)</sup>。

もとより、米国が韓国にヨーロッパ並みの関心を有していなかったことは、自明である。1970年代に入ると日米欧の三極協力が盛んに論じられるようになったが、それでも米国は日本にすらヨーロッパ並みの関心などもってはいなかった。そもそも、ラロック提督によれば、韓国はヨーロッパの10分の1の価値しかなかったのである。軍事面でも、カーター政権はヨーロッパの中央戦線を最重視する〈中央戦線戦略〉(Central Front

Strategy) を採っていた。「太平洋の防衛」を優先したい海軍の首脳などは、このために「世界中の海軍と海兵隊に対する予算が減るだろう」と危惧していた。実際、1977年までに、西太平洋地域の米軍兵力は、太平洋戦争開戦(41年)以来最低の14万に減少していた<sup>(63)</sup>。

とはいえ、韓国側には、やはり撤退の理由が釈然としなかった。ある韓国人研究者は次のように論じている。

第一に、部外者にとって、撤退の本当の目的が何なのかがまったく不明である。米軍を撤収しなければならないという十分な説明を米国政府がおこなってきたとは、私には思えない。経費節約のためか。安全保障を改善するためか。民主主義を支持するためか。デタントを推進するためか。北朝鮮に宥和するためか。韓国の反体制派を喜ばせるためか。撤退によって達成される考えうる合理的な目的は何か。私には、この問いに答えることは不可能である<sup>(64)</sup>。

以上のように、政府が内心不安を抱きながら表面上は努めて平静を装ったのに対して、民間では撤退への強い反発がみられた。このパターンは日本の場合と共通である。ただし、韓国は日本とちがって当事者である。カーター政権の撤退政策実施の決意が固く、日本の影響力も期待できないと判ると、問題は米軍の撤退に対してどれだけの補償措置を引き出せるかにかかってくる。これもニクソン政権による第七歩兵師団撤収の際と同じ推移である。そこで、米韓の交渉の様子を瞥見しておこう。

まず、先述のように、1977年5月24-27日にかけて、ハビブ国務次官とブラウンJCS議長が大統領特使としてソウルを訪問した。二人の派遣はシングローブ事件の直後に決められたという。訪韓の時期も、シングローブ將軍の議会証言と重なっている。この事件が政権に与えたインパクトの程が伺えよう。

青瓦台での朴大統領との3時間に及ぶ会談で、二人の特使はカーターの撤退決定は不動であり、1978年末までに第一段階として約6000人の地上軍を撤収すると伝えた。これに対して朴大統領は、米国の長年の援助を謝すとともに、米軍が永遠に韓国に駐留するとは思っていないと述べた。ただし、彼は撤退に補償措置がとられるという条件でこれを受け入れる旨を確認した<sup>(65)</sup>。いわゆる〈先補完・後撤退〉の原則である。

実務レベルでの話し合いでは、韓国側は米軍の戦術核兵器の管理を一部韓国に移譲するよう求めたが、ハビブとブラウンはこれを議論することさえ拒否した。また、韓国側は米国の有事自動介入を保証するよう米韓相互防衛条約の改定・強化を提案したが、二人の特

使はこれも自分たちの権限の外にあるとした<sup>(66)</sup>。そもそも、両者は韓国政府と実質的な交渉には立ち入らず、いかなるコミットメントも与えぬよう、大統領に指示されていたのである<sup>(67)</sup>。

26日に発表された合意事項は以下の5点である。

- (1) 在韓米地上軍の撤退に伴い、十分な補完措置が必要である。
- (2) 現行の朝鮮休戦機構の機能を継続して維持する。
- (3) 朝鮮半島の緊張緩和を図るため外交努力を尽くす。
- (4) ソウルとワシントンで外交、軍事ルートを通じて実務的協議を今後継続する。
- (5) 韓国側は〈先補完・後撤退〉の立場にあり、米国側は補完措置と撤退を並行して実施する<sup>(68)</sup>。

この頃、ある韓国空軍の将官は撤退を補完するには2000機の航空機が必要だと主張し、ある韓国の地方紙は韓国陸軍近代化のための新計画に少なくとも250億ドルを要するとの論を張っていた<sup>(69)</sup>。

因みに、このハビブ・ブラウン訪韓の際にも、韓国カトリック教徒を中心とする18教団主催で「撤退反対祈禱集会」がソウルの中心部で開かれ、約3000人が「米軍撤退は自由世界の恥」と書いたプラカードをもって街頭デモに移ろうとしたが、警察機動隊に押し戻されている<sup>(70)</sup>。

さて、ハビブ・ブラウン訪韓ののち、6月14日には朴外相とスナイダー駐韓米大使の間で撤退に伴う外交的補完措置をめぐる協議がおこなわれた。韓国側はここで、休戦体制の維持、戦争抑止力の保障、米国の確固とした支援及び北朝鮮の挑発に対する警告など、〈先補完・後撤退〉の具体的な要求を出し、その文書化を迫った。また、6月上旬には韓国国防部と在韓米軍司令部の間で軍事実務特別委員会が設置され、①在韓米軍撤退の規模、日程、方法②米韓連合司令部設置などの連合防衛体制③在韓米空軍の増強をはじめとした米国側の支援問題④戦力増強計画及び防衛産業育成に関する米国側の支援問題⑤撤退部隊装備の移譲問題⑥戦時軍需支援問題の6項目を、来るべき7月の米韓安保協議会（SCM）に提出することで合意をみた。一方、外交実務特別委員会も数次にわたる会合をもち、外交的補完策を検討した。こうした中で、7月8日には次のSCMが当初予定されていた19日から25日に延期され、さらに10日にはハビブ次官が突然再び訪韓した。これは米韓の一連の話し合いが難航したことを示唆している<sup>(71)</sup>。

こうして7月25-26日に第10回のSCMが開かれ、ブラウン国防長官がソウルを

訪れた。カーター政権の閣僚としては初めての訪韓であった。ブラウン長官は朴大統領に21日付のカーター大統領の親書を手渡した。親書では、在韓米地上軍撤退計画は米国の対韓防衛コミットメントに何らの変更ももたらさないこと、米第二師団の装備移譲、軍事借款、武器売却などについて、議会の承認をえる意向であることが伝えられた。だが、文中に「韓国の防衛責任」という言葉が二度用いられており、米国が韓国の自主防衛を期待していることは明らかであった。また、米側高官が語ったところによると、撤退第一陣の見返りとして1978会計年度(77年10月-78年9月)から4年間に合計19億ドルの軍事援助(うち無償4億ドル)を供与する意向を韓国に伝えた。この他に、第二歩兵師団の保有する5億ドル分の装備を移譲するためにも、米国政府は議会の同意を必要としていた<sup>(72)</sup>。

25日のSCMの会合では、在韓米地上軍の撤退に伴い、米軍将官(陸軍大将)を司令官、韓国軍将官を副司令官とする米韓合同司令部(Combined Forces Command: CFC)の設置が決まった。この日の合意事項は以下の通りである。

- (1) CFCは国連軍の下にとどまる。従って、米軍将官は国連軍司令官、米韓合同軍司令官、在韓米軍司令官を兼任する。
- (2) 韓国駐留の米戦闘機60機は若干増強されようが、合同司令部の指揮外に置かれ、米将官の命令にのみ服す。
- (3) 韓国側将官が全韓国軍指揮を執るようになった場合、北朝鮮の侵略を招く恐れがあり、このような事態を避けるため合同司令部が設置されることを、ブラウン国防長官は確信している。
- (4) 約3万3000人の米地上軍は4-5年の間に三つのグループに別れて撤退する。
- (5) 米韓両国は1978年末までに撤退する第一陣が6000人という点では原則的に合意したが、残りの二つのグループの規模は未定である<sup>(73)</sup>。

翌26日に発表された共同声明には「対韓防衛コミットメントの再確認」が随所に盛り込まれ、北朝鮮の脅威が依然として大きいという韓国の従来主張が認められた。また、韓国軍増強計画についても「北の脅威を防ぐことができるよう」兵器の供与、販売、軍事借款とりつけに米国が努力するとうたわれた。さらに、「韓国の参加なしに北朝鮮と韓国の将来について、いかなる交渉もおこなわない」との一項も挿入された<sup>(74)</sup>。

だが、新民党の李党首は、「国民の意思に反した内容であり、米軍撤退の正当な理由も明らかにできなかったことで、韓国民の不安は消えない。戦争の際、米軍が自動介入する

ことを文書で保証せず、カーター親書のすりかえ」と酷評した（それこそはカーター政権が地上軍撤退によって回避しようとした点であった）。装備移譲に関しても、韓国が強く要望した戦術核兵器の継続駐留及びM60型戦車など最新兵器の供与については明確にされず、ブラウン長官は「最終的には米議会の承認を必要とする」として「約束の限界」を示唆した<sup>(75)</sup>。事実上、米国側の押し切りとみてよい。韓国は再び、米国の防衛コミットメントの基盤の脆さを痛感させられたのである。

共同声明発表ののち、ブラウン国防長官は記者会見をおこない、大略、次のように述べている。

- (1) 米国が依然として太平洋地域で重要な影響をもっていることを米韓国民、世界は知るべきである。
- (2) 韓国が米国の核の傘の下にあることはまちがいないし、今後も継続してその保護を受ける。極限の事態を除いて核兵器は使用しないというのが、米国政府の方針である。米韓両国の在来兵器だけで北朝鮮の攻撃は撃退できよう。
- (3) 米国は通例いかなる国家にせよ、公約や議定書があれば支援する方針である。ベトナムでは多大の犠牲者を出したが、いかなる条約でも結んだかぎりこれを履行するのが、米国の方針である。
- (4) 韓国経済、GNPの伸長、人口などを考慮すれば、北の南進があっても中ソの介入の可能性はきわめて低い。米軍撤退は朝鮮半島に大きな影響を与えないという判断に基づきおこなわれる<sup>(76)</sup>。

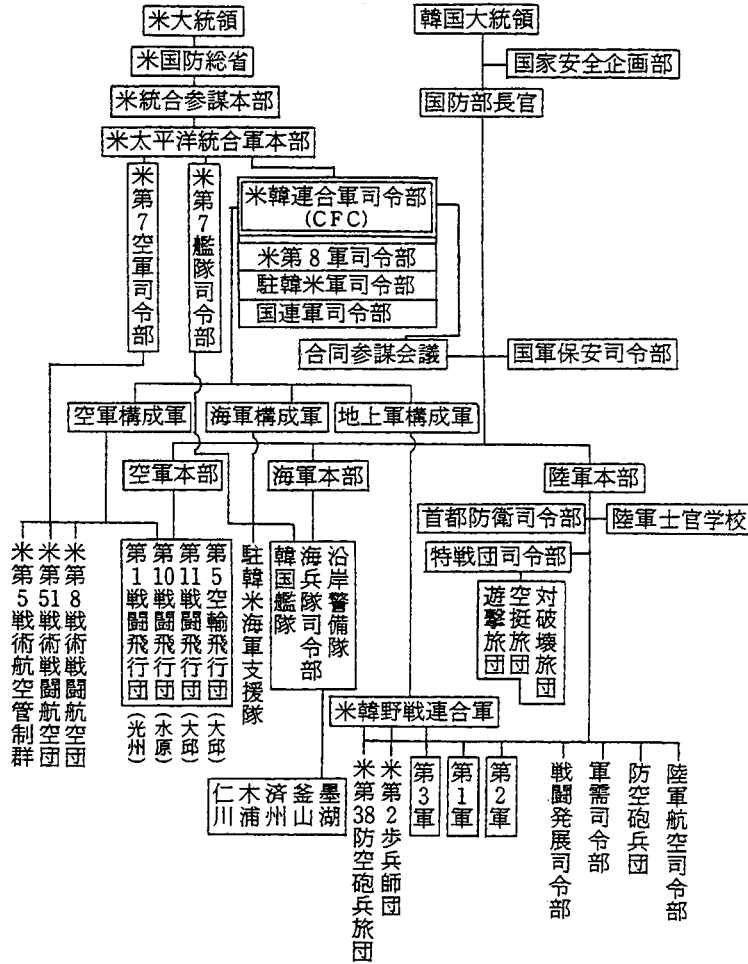
「核の使用」についても、共同声明に入れるという韓国側の主張は退けられ、この記者会見で(2)のように述べられるにとどまった。SCMの翌日、朴外相は外交、軍事補完策の実現に努めるとしながらも、「もし補完措置が米議会の事情などで実現されない場合、次の段階の撤収問題は、根本的に再検討されうる余地がある」と語った。この1カ月後の8月29日にはアブラモビッツ国防次官補代理とアーマコストNSCスタッフが訪韓し、撤退補完策の細部協議が始まる<sup>(77)</sup>。だが、次節以下でみるように、米国議会での補完措置審議は、折からのコリアゲート事件もあって、韓国側の危惧した通り遅れに遅れるのである。

因みに、このSCMで設置が決まったCFCは1978年11月7日に発足した。これはカーター政権の撤退政策が米韓安全保障関係の強化に役立った側面である。これによって、陸軍大将たる在韓米軍司令官は、米第八軍司令官と米韓連合軍司令官、そして朝鮮戦

争からの国連軍司令官を兼務することになった。米韓連合軍司令官は、韓国軍の主力部隊に対して平時と戦時の作戦統制権を有し、在韓米軍司令官は、在韓米軍に対する平時の作戦統制権をもつ。戦時には、これは米韓連合軍司令官に移るが、二つのポストは同一人物によって占められている。一方、CFCの設立によって、国連軍司令官の権限は縮小され、休戦協定を実効あらしめるための国連支援部隊に対してのみ作戦統制権を保持することになった<sup>(78)</sup>。韓国軍と在韓米軍の複雑な機構については図1を参照されたい。なお、韓国軍に対する平時の作戦統制権が、韓国側に返還されるのは、1994年の11月のことである。

〔図1〕

駐韓米軍・韓国軍機構図



出所) 韓桂玉『韓国軍・駐韓米軍』かや書房、1989年、307ページ。

### (3) その他の諸国の反応

まず、北朝鮮がカーター政権の在韓米地上軍撤退政策を歓迎したことは、驚くには当たらない。カーターの大統領当選直後に、金日成首席は、ジョージア州プレーンズのカーターの自宅に親書を送っている。在韓米軍が撤退すれば、韓国の人民は社会主義の道を選ぶとの期待が、金にはあった<sup>(79)</sup>。

だが、平壤はこの政策の現実性に対して懐疑的であったようである。1977年5月12日(福田訪米の直前)に日本を訪れた北朝鮮議員代表団は、「カーター米大統領が選挙公約の中で南朝鮮(韓国)の米軍撤退を約束したのは結構なことだが、問題は口だけでなくいかに実行するかだ。カーター大統領が実行するつもりなら時間は十分ある。大きな関心をもって注目している」と述べた。また、これに関連して福田内閣の姿勢についても、①日本政府は在韓米軍撤退に反対するような態度をとるべきではない②人権弾圧の朴政権を支持する態度はとるべきではない③二つの朝鮮の動き(朝鮮半島分断の固定化)を支持すべきではない――などと牽制した<sup>(80)</sup>。

かねてから、北朝鮮は韓国を外して米国と直接交渉に入ることを望んできた。韓国が休戦協定の当事者でないことが、その根拠である。1974年3月に開催された北朝鮮の最高人民会議(国会に相当)第5期3回会議は米朝の直接交渉を提案し、「南朝鮮に自らの軍隊を駐留させ、すべての軍事統帥権をもっている米国と直接に平和協定締結に関する問題を解決する」旨の書簡を米国議会に送っていた<sup>(81)</sup>。その後も、北朝鮮は第三国を通じてこの意向を繰り返し米国に伝えた。例えば、1975年2月にはパキスタンのブット(Zulfikār Alī Bhuttō)大統領に、同年7月には日本の宇都宮徳馬代議士(自民党)に、そのようなメッセージが託された<sup>(82)</sup>。

カーターの在韓米軍撤退政策の表明で、北朝鮮は対米直接接触にさらに力を入れた。米軍撤退の現実性はさておき、それを口実に米国との直接交渉の既成事実を作ることが重要だったのであろう。もしそうなれば、韓国の孤立化と国際的威信の低下が望めるからである。1977年9月には米国を訪問するユーゴスラビアのカルデリ(Edvard Karelj)副大統領を通じて、さらに翌年3月には同国のチトー(Josip Tito)大統領を通じて、米国との直接対話を提案した<sup>(83)</sup>。だが、いずれにも米国の対応は冷淡であった。そこで、78年5月には、今度はルーマニアのチャウシェスク(Nicolae Ceausescu)大統領を通じて、「在韓米軍の撤退に関する米国との直接会談ののちに、韓国と軍縮に関して会談をおこなう用意がある」ことを明らかにした。けれども、米国は「韓国の完全で、かつ同等な参与



の下でのみ」北朝鮮と対話に入りうるとして、これも拒否した<sup>(84)</sup>。この間、77年12月に北朝鮮を訪問した東ドイツのホーネッカー(Eric Honecker)書記長に対して、金は、在韓米軍の撤退を引き延ばす決定は「人民に対する背信行為」であると憤満を露にしている<sup>(85)</sup>。

のちの1979年6月にカーターが訪韓した折、朴大統領の同意の下で、南北朝鮮と米国との三者会談を逆提案した。しかし、これは平壤の望むところではなく、しかも在韓米地上軍の撤退は既に袋小路に陥っていたから、北はこれを拒否する。因みに、83年10月にラングーン事件(ビルマでの全斗煥大統領暗殺未遂事件)が起こると、北朝鮮は国際的に孤立し、翌年1月には米韓との三者会談を提案するが、今度はレーガン政権も全政権もこれを拒絶した<sup>(86)</sup>。

中国の対応はどうであったろう。カーター政権にとって、米中関係の改善は在韓米地上軍撤退の重要な論拠であった。このことは中国の地理的位置を確認するだけで、容易に納得がいこう。「ソ連が旧満州を経て平壤に必要な物資を運ぶのを中国が許容するという最低限の条件なしには、あるいは、中国がそのような試みに参加するという最大限の条件なしには、金日成は韓国に対する戦争をしかけるのに多大な危険を負うことになる」と、ソロントンは言う<sup>(87)</sup>。その中国は北朝鮮と並んで朝鮮戦争の一方の当事者であり、在韓米軍の撤退を常々主張してきた。例えば、朝鮮戦争勃発の26周年にあたる1976年6月25日付の『人民日報』紙は、米国の侵略と介入こそが朝鮮の平和的統一の最大の障害であるとの論説を掲げている<sup>(88)</sup>。しかし、北京の真意はそれほど単純なものではなかったようである。

折から米中は国交回復の交渉を進めていた。ところが、1977年6月半ばまで、カーター政権は在韓米軍撤退問題で、中国にもソ連にもなんらのブリーフィングをおこなっていなかった。これを憂慮したヴァンス国務長官は、7月にカーターに覚書を送り、朝鮮半島問題に中国の関与を求める努力こそ、「在韓米軍撤退問題での欠落部分」とであると論じ、大統領の同意をえた。そこで、翌月に訪中した際、ヴァンスはこの撤退問題を話題にもちだすが、中国側の反応は冷淡であった<sup>(89)</sup>。

カーター政権内で、中国との戦略的提携に最も熱心だったのは、ブレジンスキー大統領補佐官である。ブレジンスキーはその後の1978年5月に訪中し、先述のPRM-10及びPRM-18の内容を中国首脳部に紹介した。PRM-10はアジアでの米軍基地の連結ラインをそれまでの「アラスカ-日本-韓国-フィリピン-グアム」から「アラスカ

「日本-沖縄-グアム」に縮小したものだとして、韓国に大きな衝撃を与えた。しかし、その後PRM-10を具体化したPRM-18では、米海空軍の残留及び対韓防衛コミットメントの再確認がおこなわれ、韓国、ペルシア湾などに緊急事態が発生した場合、機動打撃部隊が対処する方針が打ち出されていた。この説明によって①在韓米地上軍の撤退がカーター政権の基本方針であり、「有事の際は、機動打撃部隊の大量投入」という朝鮮半島戦略が示されたと同時に、②朝鮮半島におけるソ連の支配力が強化されることを憂慮した米中が、少なくとも戦争再発を抑止する点で意見の一致をみたという<sup>(90)</sup>。

もとより、中国は、朝鮮半島でのソ連の影響力拡大も、戦争の再発も望んではいなかった。さりとて、その公式表明とは別に、在韓米軍の撤退も望んではいなかったのである。この訪中で、ブレジンスキーも撤退問題に関する中国の消極的態度に遭遇した<sup>(91)</sup>。中国は米中ソの戦略的三角関係の中で「米国カード」を切ろうとしており、米国の軍事的信憑性を傷つけるような行為を好ましくは思っていなかったし、朝鮮半島に関して、あくまで現状維持を望んでいたのである。事実、東南アジアでは、1978年11月にベトナムがソ連と友好協力条約を調印し、翌年1月にはカンボジアに侵攻、親中派のポルポト(Pol Pot)政権が崩壊する事態がおこっている。

一方、米国は北京が平壤の冒険主義を抑制することを、撤退の前提にしていた。1979年1月の米中国交正常化に合わせて訪米した小平副首相に対して、カーターは「中国が北朝鮮に影響力を行使して平和を守らせるよう期待」していると述べている。しかし、これに対しては、「北朝鮮が攻撃にでるおそれは全くない」、「ソビエトと北朝鮮の関係は決して強いものではない」としながらも、「中国が北朝鮮に〔ソ連と〕同じように圧力をかけようとするれば、中国もまた影響力をうしなってしまう」と答えたのである<sup>(92)</sup>。金日成も、ホーネッカーに対して、「われわれは中国に盲従しない」、「われわれは、また、中国に対するソ連の論争にも与しない」、中ソ対立から距離を置くのは「われわれが機会主義者だからではなく、状況がそれしか許さないからである」と述べている<sup>(93)</sup>。中ソに対する北朝鮮の自立性（あるいは潜在的パトロン国家を二つもつことの利点）を、カーター政権は過少評価していたようである。

他方、クレムリンは中国が北朝鮮に対する影響力を拡大することに神経を尖らせていた。1973年8月には、ドブリニン(Anatoly Dobrynin)駐米ソ連大使が金東祚駐米韓国大使と秘密会談をもち、南北朝鮮の国連加盟が実現され次第、ソ連が韓国と国交樹立すると約束した、と報じられたことがあった。これはソ連が北京・平壤枢軸の可能性を想定して

いたことを示している。また、75年10月の日ソ会談の際には、グロムイコ(Andrei Gromyko)外相が、南北朝鮮と関係四カ国(米ソ中日)で話し合いをおこなうことに反対ではない旨を明らかにしていた。これも、北朝鮮に対する中国の影響力を相殺しようとの意図によるものであったろう<sup>(94)</sup>。

ソ連も、在韓米地上軍の撤退を公式には歓迎した。しかし、その対半島政策の基本は、シャピロ(Jane Shapiro)が以下に推察した通りであろう。

ソ連にとって有利かどうかという観点からすれば、北朝鮮政府の下で実現する統一(武力によるものでない場合も)は一見望ましいようにみえる。だが、こうした形の統一朝鮮が中国と連携しソ連に敵対する路線を選ぶか、またはそれを強いられるようなことになれば、危険なものになる。韓国主導の統一は共産主義国を一つ失うことになるから、論外である。四大国が中立化に同意して国連監視下を実施する形の統一はソ連にとって魅力的だが、現実性は低い。この方式では、中立が守られているかぎり、朝鮮半島に日本の軍事的影響が及ぶのを阻止することができようが、現在の分断された半島の状況よりもよいということには、おそらくなるまい<sup>(95)</sup>。

ソ連とても、朝鮮半島の現状維持を望んでいたことになる。また、米国が韓国との同盟で〈巻き込まれ〉を恐れたように、中ソ両国も北朝鮮との同盟で〈巻き込まれ〉を危惧したであろう。とすれば、北の冒険主義的行動を誘発するような変化(例えば、在韓米軍の撤退)を両国が進んで望まなかったとしても、まったく不思議ではない。他方、対立するパトロン国家(中ソ)を二つもつ北朝鮮は、韓国ほどパトロンに見捨てられることを恐れる必要はなかったと言える。

このようにみると、関係諸国の中で、在韓米地上軍の撤退に積極的に反対した国はないにしろ、それが朝鮮半島の戦略環境の安定化を促進するほどのものだったかどうかは疑問である。いずれにせよ、こうした関係諸国の動向が、カーター政権に撤退政策の再考を強く促した形跡はない。

米中関係の改善や米ソデタント、韓国経済の成長などの要因を、カーター政権は繰り返し強調した。戦略的にみれば、こうした要因を背景にして地上軍を撤収することで、カーターは朝鮮半島の軍事的緊張をローカル化して、平時における米国の負担を軽減するとともに、有事介入についてもフリーハンドを確保し、さらに韓国の自立を促そうとしたといえる。けれども、既述のように、これらの要因は、やはり撤退「可能」との論拠にはなっても、撤退が「必要」との論拠とはいえなかった。それ故、この撤退政策が国内で一旦議

会や世論の注目を浴びて政治化すると、カーター政権は予想外の困難に直面することになる。

- (1) Lee and Sato, *op. cit.*, p. 108.
- (2) アブラモビッツ氏とのインタビュー、Wood, *op. cit.*, pp. 168-169.
- (3) "Japanese Public Opinion on U.S. Troops in Korea Following the U.S. and Japanese Elections," January 19, 1977, CO 82-2, Carter Library.
- (4) Department of State briefing paper, "Vice President Mondale's Visit to London Talking Points/Issues," 1/77, subject: Korea--US Troop Presence, p. 2. 情報公開法による公開、国家安全保障公文書館の提供。
- (5) 『朝日新聞』1976年11月9日。
- (6) 同上、1976年11月10日。
- (7) 同上、1976年11月11日。
- (8) *Korea Herald*, December 26, 1976.
- (9) *News Week*, January 10, 1977.
- (10) *Korea Herald*, *op. cit.* 鳩山はまた、米軍の撤退が朝鮮戦争を誘発したという〈歴史の教訓〉にも言及している。*Los Angeles Times*, February 1, 1977.
- (11) 『毎日新聞』1977年1月17日。
- (12) 同上、1977年1月18日。
- (13) Memorandum of Conversation, subject: Vice President Mondale -- Prime Minister Fukuda Conversation II, February 1, 1977. 情報公開法による公開、国家安全保障公文書館提供。
- (14) 古森、前掲、53ページ。
- (15) ウィリアム・ブリア(William Breer)氏の見解(1997年8月26日、ワシントン)。ブリア氏は当時の在日日本大使館職員で、のちの駐日公使。同氏は、アブラモビッツと岩国の米軍基地を視察し、その施設の老朽化ぶりに驚いた経験があるという。
- (16) Department of State briefing paper, "Vice President Mondale's Visit to Japan Talking Points/Issues," 1/77, subject: US-Japan Defense Relationship, p. 3, pp. 4-5. 国家安全保障公文書館提供。
- (17) 『日本経済新聞』1977年8月5日。

- (18) *Washington Post*, March 20, 1977.
- (19) Richard C. Thornton, *The Carter Years: Toward A New Global Order* (NY: Pargon House, 1991), p. 86, p. 88.
- (20) Tae Hwan Ok, "Japanese Reactions on President Carter's Korean Withdrawal Policy," *Asian Perspective*, Vol. 14, No. 2 (Fall-Winter 1990), p. 166.
- (21) 廣瀬克哉『官僚と軍人——文民統制の限界』岩波書店、1989年、227—228ページ。
- (22) *Bulletin*, No. 1967 (March 7, 1977), p. 169.
- (23) Sato and Lee, *op. cit.*, p. 107.
- (24) 『朝日新聞』1977年2月17日。
- (25) 同上、1977年3月15日。
- (26) 佐藤行雄「在韓米軍撤退問題をめぐって」西廣整輝追悼集刊行会編『西廣整輝』平和・安全保障研究所、1996年、82—83ページ。
- (27) 『毎日新聞』1977年3月13日。
- (28) 外務省関係者とのインタビュー（1996年2月23日）。
- (29) 『朝日新聞』1977年3月22日。
- (30) Sato and Lee, *op. cit.*, p. 111; ウィリアム・シャーマン(William Sherman) 氏とのインタビュー（1993年3月9日、ワシントン）。
- (31) 共同声明の全文は『世界週報』1977年4月5日号、17—19ページ。
- (32) 『朝日新聞』1977年3月23日、夕刊。
- (33) 『毎日新聞』1977年5月28日。
- (34) 『毎日新聞』1977年7月28日。
- (35) 防衛庁『日本の防衛』1978年7月、50—51ページ。
- (36) Letter from Masamichi Inoki to Zbigniew Brzezinski, June 17, 1977, CO 82-2, Carter Library.
- (37) Letter from Zbigniew Brzezinski to Masamichi Inoki, July 5, 1977, CO 82-2, Carter Library.
- (38) Sato and Lee, *op. cit.*, p. 113.
- (39) A Message to His Excellency James E. Carter, the President of the United States of America, the Korea-Japan Parliamentarian's Union, January 13, 1978,

CO 82-2, Carter Library.

- (40) 『毎日新聞』1978年1月16日。
- (41) 『日本経済新聞』1978年1月18日。
- (42) マンスフィールド、前掲、55ページ。
- (43) 『読売新聞』1978年4月17日。
- (44) 衛藤、山本、前掲、221ページ、223ページ。
- (45) 土山、前掲、46ページ。ただし、1993年に自民党が単独政権を失い、55年体制が崩壊して以降は、沖縄の普天間基地返還にみられるように、米国が日本の政治的不安定に配慮して譲歩するという〈弱者の恫喝〉が、再び効果を示す局面もある。
- (46) 『毎日新聞』1978年2月23日、『読売新聞』1978年3月3日。
- (47) 武貞秀士「カーターの在韓米軍撤退政策と韓国」『新防衛論集』第8巻第1号（1980年6月）、93ページ。
- (48) 『毎日新聞』1977年1月12日。
- (49) 『朝日新聞』1977年3月16日。
- (50) *Washington Post*, January 8, 1977.
- (51) 『毎日新聞』1977年1月23日。
- (52) 中村英一「自主防衛体制急ぐ韓国」『世界週報』1977年3月1日号、28ページ。
- (53) *U.S. News and World Report*, June 6, 1977.
- (54) *Los Angeles Times*, November 19, 1978.
- (55) 『朝日新聞』1977年3月8日。
- (56) 『朝日新聞』1977年3月12日。
- (57) *Chicago Tribune*, September 5, 1977.
- (58) Ok, op. cit., p. 222.
- (59) アジア経済研究所編『アジア動向年報・1978年版』アジア経済研究所、1978年、29ページ。
- (60) Lee Chul-Seung, "National Security and the Role of the Opposition Party in Korea," address delivered at the Seoul Correspondents Club, April 11, 1977, p. 3, p. 4.
- (61) 高松基之「韓国に対する人権外交の展開」有賀貞編『アメリカ外交と人権』日本国

際問題研究所、1992年、211-216ページ。

(62) *Far Eastern Economic Review*, August 5, 1977, p. 13.

(63) ピーター・ヘイズ、リューバ・ザルスキ、ウォルデン・ベロ（小川明雄訳）『核戦争の最前線・日本』朝日新聞社、1987年、98ページ。

(64) Zagoria, *op. cit.*, p. 18.

(65) *New York Times*, May 26, 1977.

(66) *Far Eastern Economic Review*, June 10, 1977, p. 11.

(67) *Bulletin*, No. 1985 (July 11, 1977), p. 50.

(68) 『毎日新聞』1977年6月27日。

(69) Richard G. Stilwell, "The Need for U. S. Ground Forces in Korea," *American Enterprise Institute Review*, May 1977, p. 23.

(70) 『毎日新聞』1977年5月27日。

(71) 武貞、前掲、96ページ。

(72) 『毎日新聞』1977年7月26日。

(73) 同上、

(74) 『毎日新聞』1977年7月27日。

(75) 同上。

(76) 同上。

(77) 武貞、前掲、97ページ。

(78) Kim, *op. cit.*, pp. 55-56; Rhee, *op. cit.*, pp. 30-43.

(79) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 99.

(80) 『毎日新聞』1977年5月12日。

(81) 申正鉉「米国と南北朝鮮関係」呉正萬編著『朝鮮半島とアジアの平和』八千代出版、1987年、94ページ。

(82) 『読売新聞』1975年8月17日。

(83) 申、前掲。

(84) 同上。

(85) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 100.

(86) 申、前掲。

(87) Thornton, *op. cit.*, p. 97.

- (88) *Peking Review*, July 2, 1976, p. 9.
- (89) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 89.
- (90) 『毎日新聞』1978年5月30日。
- (91) *New York Times*, May 26, 1978.
- (92) カーター、前掲、329ページ。
- (93) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 100.
- (94) 黄仁寛（國本義郎訳）『コリア半島の中立化試論』コリア評論社、1981年、185ページ。
- (95) Jane P. Shapiro, "Soviet Policy Towards North Korea and Korean Unification," *Pacific Affairs*, Vol. 48, No. 3 (Fall 1975), p. 351.



### 3. 国内意見の対立

さて、カーター政権が韓国、日本との形ばかりの「協議」を経て在韓米地上軍撤退政策を強引に進めてゆく一方で、米国内の意見対立はさらに深刻化していった。この節では、軍部、議会、言論界、そして世論の順で検討していこう。

#### (1) 軍部

当然のこととして、軍部は在韓米地上軍の撤退には反対であった。しかし、既述のように、カーターが大統領就任後にこの政策の実施を再度明言し、PD-12が発令されると、JCSも米韓相互防衛条約の遵守、韓国に対する軍事援助、そして米海・空軍の継続駐留を条件に、これに同意した。

こうした最中にシングローブ事件が起こったのである。「シングローブ事件は、軍部の指導者を、カーター大統領の撤退政策に対する擁護者と批判者に二分してしまった」と、ある論者は言う<sup>(1)</sup>。総じて言うと、軍の最高首脳は一旦同意してしまったカーターの撤退政策に消極的な賛意を示し、韓国の現地軍関係者は米地上軍のもつ〈導火線〉機能を強調して、撤退に抵抗したのである。

まず、軍部最高首脳たちの声を聞こう。

ブラウンJCS議長は、「もし〔近代化され十分な補償を受けた韓国軍の〕能力が、相互防衛条約を通じての、強力かつ明確な韓国支援のコミットメントを伴えば、不合理な行動または著しい誤算のみが、戦争を誘発するであろう」と、述べている<sup>(2)</sup>。地上軍撤退には多少のリスクがあるものの、ブラウン議長によれば、それは「許容範囲のリスク」であった。ブラウンは、かつて空軍参謀総長として自らが導入に努めたB-1爆撃機の採用をカーター大統領が退けた時も、パナマ運河の返還を決めた時も、黙々とこれに従っている<sup>(3)</sup>。ロジャーズ陸軍参謀総長も、「〔地上軍撤退には〕現状維持よりも大きなリスクがあるものの、……それは許容範囲のリスクである」と、下院軍事委員会で異口同音に証言した<sup>(4)</sup>。また、二人の将軍は共に、米国がソ連やワルシャワ条約機構と対峙しているヨーロッパと、韓国を同列に論じることはできない、と主張している<sup>(5)</sup>。ワシントンのグローバルな戦略的関心と、ソウルのローカルなそれとの差を示すものである。

JCSの政治的将軍たちが公には大統領の意向に従うのは、当然であろう。しかし、それとても消極的な賛意であった。彼らも個人的には、この撤退政策には反対だったのであ

る。ロジャーズが撤退を望む大統領の真意をシングローブに問われて、「私には説明できない」と答えたのは、先述の通りである。

一方、現地の在韓米軍首脳は、撤退に公然と抵抗を示した。なかでも、シングローブの上官にあたるヴェッシー司令官は、きわめて直截であった。そもそも、1977年1月に、彼は『ワシントン・ポスト』紙のインタビューに答えて、撤退は朝鮮半島での戦争のリスクを高める、とシングローブと同趣旨の発言をしていた<sup>(6)</sup>。シングローブ発言も、この上官の発言を念頭に置いてのものであった。

とりわけ、ヴェッシーは第二歩兵師団の抑止機能を強調し、「われわれは戦うためではなく戦争を防止するためにここにいる」、「流血の戦争の1日に要するコストと資源は、抑止のための50年分に相当する」<sup>(7)</sup>と論じていた。77年10月に下院軍事委員会の小委員会で証言に立った時も、ヴェッシーは「軍司令官として、もし意見を求められるなら、いかなる部隊の撤退も望まない」と明言し<sup>(8)</sup>、翌年2月の上院軍事委員会の小委員会での証言でも、「もし私に発言権があるなら、撤退には反対である」と繰り返した<sup>(9)</sup>。信望の高いこの歴戦の勇士、現地軍司令官の反対表明は、カーター政権にとって大きな痛手であった。カーターがのちに事実上の報復人事をおこなったのは、既述のとおりである。実際、ヴェッシー將軍の動向は、その後の撤退政策の後退に強く影響する。

ヴェッシーの上官にあたるウィズナー(Maurice Weisner)太平洋軍司令官も、「軍事的見地から、在韓米軍の駐留に賛成である。もし部隊を撤収すれば、緊張が高まり、北朝鮮側の冒険的行動の可能性が増大しよう。私は第二歩兵師団の抑止効果を強調したい」と証言した<sup>(10)</sup>。

現地軍の中でも、バーンズ副司令官などは、第二歩兵師団撤退のギャップを埋めるためには、韓国での米空軍力の大幅な増強が必要だとみなしていた(なにしろ、彼は朝鮮戦争時に102回も戦闘飛行した経験があった)。しかし、一方で、「戦闘機は雁のようなもので、鳴き立てて飛び去ってしまうだろう。部隊を維持する決意もないのに、戦争が始まったらその部隊を戻すなど、誰も信じはすまい」という地上軍重視の声も強かった<sup>(11)</sup>。〈朝鮮戦争の教訓〉を強調すれば、地上軍の維持による抑止が不可欠だし、〈ベトナム戦争の教訓〉に照らせば、海空軍を主体とした〈遠隔地からの抑止〉が志向されよう。

ヴェッシーの前任者スティルウェル將軍も、かねてから地上軍の撤退には反対であった。彼によれば、海空軍力ではソウルから遠すぎて、第二歩兵師団の抑止力の代替にはならなかった。効果的な抑止のためには、「抑止のための部隊は、敵と論理的な目標(ソウル)

の間に位置しなければならない」と、スティルウェルは論じている。彼はまた、在韓米地上軍撤退の結果、日本が実質的な再軍備、核兵器の開発、ソ連への接近のいずれかを選ぶ可能性を憂慮していた<sup>(12)</sup>。スティルウェルも下院で撤退に反対の証言をし、韓国が過去15年と同じペースで経済発展を遂げれば、15年後には米軍は安心して韓国から撤退できる、と予見している<sup>(13)</sup>。

このように、軍の最高首脳部と現地軍当局では、撤退政策への抵抗の度合いが異なった。けれども、大統領の政策に対して、様々な不協和音が洩れたこと自体、軍がベトナム戦争の敗北から回復し、自己主張を強めだした証といえよう。

## (2) 議会

議会の中で、カーターの在韓米軍撤退政策を一貫して最も強く支持したのは、マクガバン上院議員であった。そもそも、カーターのこの政策は、マクガバンの主張の模倣という側面もある。マクガバンは今日でも、「カーター大統領が保守派に妥協して、撤退政策を放棄したのは、政治的失敗だった」と語っている<sup>(14)</sup>。

マクガバンはまず、第二歩兵師団の〈導火線〉としての機能を恐れていた。彼によれば、否応なしに、米国が再びアジアでの地上戦に巻き込まれないためにも、米国は38度線での警察官の役割を放棄すべきであった<sup>(15)</sup>。典型的な〈ベトナム戦争の教訓〉の発露である。また、カルバー上院議員や克蘭ストン(Alan Cranston)上院議員も、金日成が訪中した時、韓国侵攻を牽制されたし、モスクワへは訪問さえ認められなかったとして、共産主義陣営内の変化を強調した<sup>(16)</sup>。

マクガバンはカーターの撤退政策を「責任ある慎重なもの」と呼び、これを支持する修正案を提出した。実は、シングローブ事件の起こる数日前に、上院外交委員会はこれを可決しているのである。しかし、1ヶ月を経ずして、この案は本会議で否決された<sup>(17)</sup>。議会の反応が、いかに素早く変化したかを示すものである。とはいえ、上院は同時に、ドール(Robert Dole)の提出した撤退反対の修正案も否決しているから、撤退政策に対する姿勢は、まだ流動的であった。

カーターの撤退政策に積極的な賛意を示したのは、主として民主党上院議員であった。他方、上院でこれに強く反対したのは、ゴールドウォーターやサーモンドといった南部保守派の大物である。賛成派は民主党、反対派は共和党という一応の党派性があるものの、ステニス(John Stennis)やスパークマン(John Sparkman)といった、本来はカーター支持

派の民主党南部の有力者も、撤退には慎重を期すよう政府に要請していた。特に、スパークマンは上院外交委員長の大要職にあり、その発言は軽視できなかった。

マクガバン修正案が否決されたため、民主党上院院内総務のバード(Robert Byrd)は危機感をもち、調停に乗り出した。6月10日に、彼は4-5年という撤退のタイム・テーブルを省いて、大統領の撤退政策を支持するという修正案を提出した。ところが、上院が撤退賛成を表明することには、共和党院内総務のベーカー(Howard Baker)が反発した。議会の多数派は民主党であったから、ベーカーの反対修正案が可決される見込みはなかったが、バードはこれが議会で撤退反対論の呼び水になることを恐れ、自らの修正案の文言の修正を再提案した。バード修正案は、実に3時間の間に7回修正され、最終的に79対15で可決される。しかし、できあがったバード修正案は、在韓米地上軍の「漸進的かつ段階的削減」に賛意を示しながらも、「米国の対韓政策は引き続き大統領と議会の双方によって決められなければならない」とした上で、削減の効果について上院に毎年報告を求めるものであった<sup>(18)</sup>。

これに対して、カーター大統領は、バード修正案を尊重するとしつつ、撤退政策は予定通り実施されると繰り返し、これが米軍の最高司令官たる大統領の専管事項であることを強調した<sup>(19)</sup>。確かに、上院決議は大統領を法的に拘束するものではなかった。しかし、地上軍撤退に際する韓国への補償措置の財政的裏付けを必要とするカーターとしては、これを無視することもできなかった。また、直前に迫ったパナマ運河条約や、将来の第二次米ソ戦略兵器制限交渉(Strategic Arms Limitation Talks II: SALT-II)の批准を睨んで、上院をいたずらに刺激するのは、政治的に決して賢明ではなかったのである。

そこで、10月21日に、カーターはバードやオニール(Thomas O'Neil)下院議長、モンドール上院議長(副大統領)という議会の有力者に直接書簡を送り、8億ドル相当の米軍装備の韓国への移譲を承認するよう要請した<sup>(20)</sup>。しかし、1週間後に、下院国際関係小委員長のザブロスキー(Clement Zablocki)は、大統領の要請には答えられない旨を回答した。議会におけるカーターの数少ない友人であるオニール下院議長ですら、同様であった。議会、とりわけ下院は、コリアゲート事件で揺れに揺れていたのである。10月31日には、下院は全会一致で、この組織的贈賄事件に関して、韓国政府が「完全かつ無条件で」協力することを求める決議を採択した<sup>(21)</sup>。

『ロサンゼルス・タイムズ』(Los Angeles Times)紙によれば、カーターが要請した対韓補償措置に対する議会の対応は、三つに分類できる。第一は、カーターの撤退政策に

そもそも反対するものであり、第二は、朴大統領の人権侵害に反発するもの、そして第三は、これに賛成すれば、韓国から賄賂を受け取っていたと疑われることを恐れるものである<sup>(22)</sup>。このため、韓国への補償措置問題は、1977年中には議会で審議することさえできなくなってしまった。

しかし、翌1978年1月には、民主党のハンフリーとグレン両上院議員が連名で上院外交委員会に報告書を提出し、「東アジア地域全体における米国の長期的な政治的連携は、スキャンダル調査といった短期的な目的のために害されるべきではない」として、韓国への軍事援助問題とコリアゲート事件を切り離すよう求めた。けれども、この報告書は、カーターの撤退政策にとって決して福音ではなかった。二人の上院議員は、朝鮮半島での軍事バランスは北に明白に有利に変化しており、米地上軍の撤退は戦争の危険を高めると指摘し、この計画について大統領が議会に十分な報告をおこなうよう法律で義務づけるべきだ、と勧告していたのである<sup>(23)</sup>。同報告書が推定する南北の軍事バランスは、表3の通りである。

実は、同年1月の年頭教書で、カーターは「われわれは朝鮮半島における地上軍を削減し、十分な軍事的バランスが残るよう補完的措置をとることで、韓国における米国の軍事的プレゼンスを再調整しつつある」と語り、彼の固執した「撤退」ではなく、「削減」という表現を初めて用いていた<sup>(24)</sup>。福田首相にはこれだけの影響力はなかった。しかし、非戦闘地上部隊の残留や空軍の増強を条件にしているのであるから、本来この計画は撤退計画ではなく、削減計画だったのである。これに呼応して、ソウルでスナイダー駐韓米大使も、変更が効かないほど柔軟性のないものは、なにもない」と発言していた<sup>(25)</sup>。さらに、ホルブルックやアブラモビッツが議会の態度を軟化させるように努め、プレジンスキーでさえ、過去1年この撤退政策に関する考慮が十分でなかったと認めた<sup>(26)</sup>。既述のように、彼はこののち5月に北京を訪問し、米地上軍の韓国撤退に対する中国の消極的態度に遭遇する。また、米韓合同演習チーム・スピリット78が3月に実施され、米韓同盟の健在ぶりが強調された。

行政府の妥協的対応にもかかわらず、立法府の追撃は続いた。下院のストラットン小委員会である。一連の公聴会を通じて、ストラットンは、「3万5000人の米軍を同数の韓国軍に置き換えれば、たとえ装備がどれほど行き届いたとしても、その抑止力は異なる」、ベトナム戦争の経験からして、海空軍力では地上軍ほどの抑止力をもたない、と論じていた<sup>(27)</sup>。他方、この小委員会のメンバーの中には、デラムス(Ron Dellums)のよう

に、「北朝鮮人を殺す準備があるのか、韓国人のために人を殺せるのか」と、カーター以上に過激な道徳論を振り回す者もいた<sup>(28)</sup>。これもベトナム戦争の反動といえよう。

1978年4月に、このストラットン小委員会（下院軍事委員会調査小委員会）は報告書をまとめ、カーターの撤退決定は大統領就任のはるか前にさかのぼり、「撤退の決定が米国の安全保障上の考慮または極東の安定に与える影響について、JCSからの助言、援助、勧告、あるいは見積もり」をまったく求めなかったと断じた。わずか2ヵ月前には、ブラウン国防長官が、「在韓米軍撤退計画がワシントンにおいて、また韓国とのあいだでも徹底的に検討しつくされた結果であることを保証する」と明言していたのである<sup>(29)</sup>。

さらに、この報告書は、「北朝鮮は最小限の準備時間で韓国を攻撃する能力を有しており、第二歩兵師団は適切な防衛のために必要である。この師団が撤退すれば、ソウルの防衛はきわめて困難になるであろう」、「韓国を喪失すれば、『共産主義に対する緩衝地帯』を失い、日本は共産主義化するか、急激な再軍備を強いられる」と、やはり〈日本要因〉を強調する見解を示した。つまり、この撤退政策については、決定の手続きにも内容にも問題がある、というわけである。こうして、同報告書は、第一段階の6000人の撤収に際しても、在韓米軍司令官からの保証、朝鮮半島情勢に関する大統領から議会への報告、対韓補償措置についての議会の承認、を条件づけるべきだ、と勧告した<sup>(30)</sup>。先の上院外交委員会への報告書と並んで、これは、カーター政権にとっては、痛撃であった。

同じく4月には、グレン上院議員がカーター大統領に個人的に書簡を送っている。この中で、「韓国からの削減を、決して厳格なタイム・テーブルに縛りつけず、より大きな防衛負担を担う韓国の能力と結びつけるとが重要」とグレンは言う。彼は撤退の延期を提案し、それが南北朝鮮を交渉の席につかせるテコになる可能性もあるし、朝鮮半島情勢で中国と話し合う時間も稼げると見る。「アジアでの地上戦に再び巻き込まれる見込みを最小限にするという点でも、北に対する経済上・人口上の優位という韓国の潜在的力の点でも、また、韓国を軍事的・心理的に自立させるという点でも、それ（在韓米軍の撤退）は長期的には正当化しうる」として、カーターの撤退政策への基本的支持を再確認しながらも、「1978年は削減を開始すべき年ではない」と、グレンは書簡を結んだ。NSCのアーマコストは、大統領がグレンをはじめとする議会指導者に近く会う希望を返信で示すよう勧めている<sup>(31)</sup>。

議会はカーターの撤退政策を真っ向から否定したわけではない。十分な協議を受けてこなかった議会は、この問題への積極的関与を求めたのである。とはいえ、リッチが述懐す

るように、「2年後に民主党の新大統領が撤退政策をめぐって議会と深刻なトラブルに陥るなど、1976年の秋には思いもよらぬこと」だったのである<sup>(32)</sup>。

〔表3〕1977年の南北の軍事バランス（ハンフリー・グレン報告）

	韓国	北朝鮮
現役兵力	60万人	52万人
予備兵力	280万人	180万人
〈陸軍〉		
戦車	1100	1950
装甲人員輸送車	400	750
大砲／ロケット・ランチャー	2000	4335
〈空軍〉		
ジェット戦闘機	320	655
その他の軍用機	200	320
対空砲	1000	5500
地对空ミサイル	2大隊	38-40大隊
〈海軍〉		
軍用艦艇	80-90	425-450
潜水艦	0	12

### （3）言論界

次に、言論界に目を転じてみよう。アジア問題や安全保障問題の専門家は、総じてカーターの撤退政策には批判的であった。

中でも代表的なのは、中ソ関係の大家ザゴリア(Donald Zagoria)ニューヨーク市立大学教授が、『ニューヨーク・タイムズ・マガジン』(New York Times Magazine)誌に寄せた批判である。彼によれば、金日成は武力による朝鮮半島統一の野心を捨てていないし、北は十分な軍事力を有しているので、中ソ両大国には、これを牽制する力はない。なによりも彼は、北から譲歩を引き出さないまま撤退するのは、無責任ですらあると言う。

ザゴリアはまた、もしソウルが陥落すれば、米国はソウルを爆撃するか、北朝鮮を爆撃

するか、あるいは北に直ちに休戦を強いるかの選択を問われることになる、と見る。もしソウルを爆撃すれば、それは韓国経済の死を意味する。もし北朝鮮を爆撃すれば、中国とソ連を刺激する可能性がある。早急な休戦が米国にとっては最善だが、これでは北に対するほぼ永久的な劣勢を韓国に課する結果になろう。かりに戦争を誘発せずとも、在韓米軍の撤退は、アジア諸国に悪影響を与える。日本は左右どちらかに大きくシフトし、再軍備か親ソ化の道を選ぶやもしれない。中国も、米中関係改善を再考し、ソ連との和解に向かう可能性がある<sup>(33)</sup>。

朝鮮研究の権威ヘンダーソンは、米国が撤退に際して8億ドル相当の装備を韓国軍に移転すれば、北朝鮮はそれを著しい脅威とみなすであろう、と推察する。彼は、米国と北朝鮮の間で軍縮交渉をおこない、進展がなければ、撤退を中止すべきだ、と論じた<sup>(34)</sup>。

アジア専門家のギブニー(Frank Gibney)も、米国が冷戦の悪夢から解放されたと信じて、アジア諸国はちがう、「ワシントンがアジアという静かな池に投じた小石が、予想外の波紋を呼び、連鎖反応を引き起こす」、「これは政治的意図と国家的意志の問題であり、軍事能力の問題ではない」と警告した。彼もまた〈朝鮮戦争の教訓〉を引き合いに出し、海空軍力では、1950年にも北朝鮮の侵攻を阻止できなかった、と論じている。ギブニーは、米地上軍の撤退を期に、朴大統領が北進を決意する可能性も指摘し、特に日本がこれを恐れていると指摘している<sup>(35)</sup>。在韓米軍〈瓶の蓋〉論と〈日本要因〉の組み合わせである。

ルイス・アンド・クラーク大学のハ(Joseph M. Ha)教授は、在韓米軍の目的は韓国の民主化ではなく、北東アジアにおける勢力均衡であると指摘する。彼によれば、その効用は、日本の外交政策の大幅な変化を避け、自民党への支持を提供し、アジアにおけるソ連の影響力の拡張を抑え、中国との関係を安定させることにある。同教授は、米国の対韓政策のオプションとして、①永久に米軍を駐留させる、②一方的に米軍を撤収する、③南北朝鮮への軍事援助の制限について中ソとの交渉を試み、もし成功すれば、米軍を撤退する、の三つを上げ、もし米国の目的が単に戦争の再発を防ぐことなら①を、単に危険からの逃避であれば②を選べばよいが、半島における真の平和の醸成が目的なら③を選ぶべきであると述べている。撤退はあくまで「手段」であって「目的」ではないのである。別の論文では、彼は、在韓米軍撤退が日本の再軍備をもたらす可能性を指摘している<sup>(36)</sup>。またもや〈日本要因〉の登場である。

ジョージタウン大学のレフィーバー(Ernest Lefever)博士は、カーターの撤退政策の主



要な理由として、韓国との関係を「正常化」させ、米国が再びアジア大陸で戦争に巻き込まれるのを避けることを挙げ、より副次的な理由として、国防予算の削減、韓国の自立奨励、韓国政府による人権抑圧への制裁、ベトナムで傷ついた米国のイメージ改善を指摘した。しかし、この撤退政策は東アジアの安定と米国の国益を損ねるとして、彼は以下のような可能性を推論する。①ソ連に援助された北朝鮮の軍拡、②この地域での米国の力の後退を感じ取ったソ連の影響力拡大、③日本の対ソ、対中傾斜、④中国の対台湾政策の過激化、⑤韓国の核武装化、⑥韓国政府による国内の政治的抑圧強化、⑦北朝鮮に対する韓国の妥協と北の優越、⑧核開発を含む台湾の独自路線志向、そして⑨フィリピンによる米軍基地使用の拒否、である<sup>(37)</sup>。まさに悪影響の一覧表の観がある。

一方、少数だが、ワインスタイン(Franklin Weinstein)スタンフォード大学教授のように、積極的な撤退賛成の論を張る者もあった。彼もやはり、米国の朝鮮半島政策の中核には日本の安全保障への配慮があるとしながらも、米軍の韓国撤退に関する日本の態度は実は十分に柔軟であり、米国が日本に選別的なコミットメントを与える限り、日本再軍備の危険性はない、と言う。また、韓国軍の近代化により、南北とも多大な犠牲なくしては、戦争をおこなうことはもはや不可能であり、米地上軍の存在意義は著しく低下した。日本やグアムからの有事来援能力を考えれば、米空軍の駐留継続すら疑問であった。さらに、米軍が撤退しても、その有事介入の可能性がある以上、抑止は機能するし、撤退によって北朝鮮との緊張緩和を促進することもできる、とワインスタインは論じている<sup>(38)</sup>。

以上のように、全体として撤退反対の論調が主流を占めてはいた。しかし、中ソによる北朝鮮の抑制や日本の対応といったグローバルな戦略的観点にしる、南北朝鮮の力関係の変化というローカルな戦略的観点にしる、依然として多様な解釈の余地があったのである。特に、日本の反応に関しては、かなり誇張した見解が多い観は否めない。実際には、既に見たように、日本政府の対応は、かなり抑制されたものであった。

#### (4) 世論

最後に、世論の動向を瞥見しておこう。

シングローブ事件以前には、世論は在韓米軍の撤退問題にほとんど関心を示していなかったと言ってよい。つまり、それは〈無関心による支持〉だったのである。ところが、シングローブ事件が議会に火をつけて公聴会が開かれ、言論界で様々な意見が展開されると、この問題をめぐる世論は、徐々に撤退反対に傾きながら、分裂状態になっていく。

先にも触れたように、1975年春のハリス世論調査によると、朝鮮有事の際に韓国防衛を支持した者はわずか14%で、65%がこれに反対していた。カーターの撤退政策は、この頃の世論を背景にしている。ところが、77年6月のハリス世論調査では、カーターの撤退政策に賛成53%、反対28%で、同時期にギャロップ社が実施した調査では、撤退賛成が40%、反対が38%とほぼ拮抗している。78年になると、3月のNBC/A P共同の調査では、撤退に賛成は61%で反対は27%、翌4月のギャロップ社とポトマック社の共同調査では、撤退賛成35%、反対52%、と実に錯綜している。これが79年後半に入ると、既に政策の趨勢もほぼ決しているから、9月のギャロップ/ポトマック共同調査では、米軍駐留賛成が49%で削減賛成が16%となる。こうした世論の分裂から、米国の対韓イメージを分析したシャノン(W. Wayne Shannon)は、「カーターの計画に関する世論は、実に不明確であった。熟練した世論調査の専門家なら、大統領の立場に対する支持も反対も、これらから読みとらないであろう」と言う<sup>(39)</sup>。

新聞論調では、撤退政策に最も批判的だったのが、『シカゴ・トリビューン』(Chicago Tribune)紙である。同紙社説は、カーターの撤退政策を、「情報不足の無思慮な政策」(1977年6月19日)、「愚か者のゲーム」(1977年8月10日)と酷評し続けた。シングローブ事件を引き起こした『ワシントン・ポスト』紙は、撤退自体は悪い考えではないとしながらも、政策の実施に細心の注意を求め、「撤退という単なるスローガンでは、複雑な状況に対する指針とはならない」と論じた<sup>(40)</sup>。『ウォール・ストリート・ジャーナル』(Wall Street Journal)紙も、撤退政策が、日本だけではなく中国にも悪影響を及ぼし、南北の軍事バランスを崩すことに危惧を表明した。同紙によれば、米国がこれまで韓国軍の攻撃的能力を意図的に制限してきたのに対して、北朝鮮は中ソの支援を受けて攻撃的能力を構築してきたのである。米軍が韓国に駐留するのは、ヨーロッパに30年以上駐留してきたのと同じく、「安定の錨」としてである<sup>(41)</sup>。

他方、『ニューヨーク・タイムズ』紙は好意的で、この政策が南北朝鮮の緊張緩和につながることを期待していた。同紙はまた、地上軍撤退後も、米空軍の駐留によって抑止は機能するとの認識を示している<sup>(42)</sup>。『ロサンゼルス・タイムズ』紙も当初は比較的好意的で、1950年には韓国はほとんど無防備であったが、今日では強力な韓国軍と米国の海空軍力があるし、中ソ両国もデタント維持を重視しており、北朝鮮の韓国侵攻を支持する見込みはないと論じ、カーターの撤退政策は「受け入れられないほど危険なものではない」とした。しかし、同紙は1979年には態度を変え、軍部の助言に従って撤退政策

を中止するのが「まともな道」と主張する<sup>(43)</sup>。

ただし、こうした新聞の論調には、他紙（特にライバル紙）との違いを強調するために、論調を強めたり変えたりする側面のあることも、無視できない。

以上のように、シングローブ事件を契機に、在韓米軍撤退問題は国内でにわか政治化し、様々なアクターが賛否両論で参入したため、カーター政権は大きな動揺をきたすことになった。〈朝鮮戦争の教訓〉を重視するか〈ベトナム戦争の教訓〉を重視するかでも意見は対立し、中ソ両国や日本の対応についても、評価が別れた。さらに、軍部が自己主張を強め、議会も外交政策への関与を求める中、カーター大統領の頼りとした世論は、予想外に可変的であった。やはり、対韓防衛コミットメントに内在するジレンマを解消するには、地上戦闘部隊のみの撤退という方策は、特効薬とはなりえなかったのである。

- (1) Ok, *op. cit.*, p. 123.
- (2) *Review Hearings*, p. 111.
- (3) Webb and Cole, *op. cit.*, p. 93.
- (4) *Review Hearings*, p. 85.
- (5) *Ibid.*, p. 98, p. 128.
- (6) *Washington Post*, January 9, 1977.
- (7) Richard Stilwell, "The Need for U.S. Ground Forces in Korea," *American Enterprise Institute Defense Review*, May 1977, p. 23.
- (8) *Los Angeles Times*, May 26, 1977.
- (9) *Review Hearings*, p. 255.
- (10) *Ibid.*, p. 430.
- (11) *Washington Post*, May 19, 1977.
- (12) *Newsweek*, June 6, 1977, p. 51.
- (13) *Review Hearings*, p. 203-204.
- (14) マクガバン氏とのインタビュー（1995年1月26日、ワシントン）。
- (15) George McGovern, "U.S. Risk in Korea," *American Enterprise Institute Defense Review*, May 1977, pp. 11-13.
- (16) *U.S. News and World Report*, June 20, 1977, p. 28; *Los Angeles Times*, June 7,

1977.

- (17) Sato and Lee, *op. cit.*, p. 115.
- (18) *Congressional Quarterly Almanac*, 95th Congress, 1st Session, 1977 (DC: Congressional Quarterly, 1977), pp. 350-351.
- (19) *New York Times*, June 18, 1977.
- (20) *PPP-Carter* (1977), pp. 1822-1833.
- (21) *Ibid.*, November 1, 1977.
- (22) *Los Angeles Times*, July 27, 1977.
- (23) *Humphrey and Glenn*.
- (24) *PPP-Carter* (1978), p. 122.
- (25) *Korea Herald*, January 24, 1978.
- (26) *New York Times*, March 21, 1978.
- (27) *Review Hearings*, p. 98, p. 325.
- (28) *Ibid.*, p. 44.
- (29) 伊豆見、前掲、134ページより再引用。
- (30) *Review*, pp. 2-6.
- (31) Letter from John Glenn to President Carter, April 4, 1978; Memorandum for Zbigniew Brzezinski from Mike Armacost, subject: Senator Glenn's Letter on Korean Withdrawals, April 10, 1978, ND 7, Carter Library.
- (32) Rich, *op. cit.*, p. 23.
- (33) Zagoria, *op. cit.*
- (34) *Washington Post*, July 27, 1977; *New York Times*, August 10, 1977.
- (35) Frank Gibney, "The Ripple Effect in Korea," *Foreign Affairs*, 56 (October 1977), pp. 160-164.
- (36) Joseph M. Ha, "Withdrawal from Korea: A Means, Not an End," *Orbis*, Vol. 21, No. 3 (Fall 1977), pp. 621-622; Joseph M. Ha and Gregory M. Luebbert, "A Korean Settlement: The Prospects and Problem," *Asian Survey*, Vol. 17, No. 8 (August 1977).
- (37) Ernest W. Lefever, "Withdrawal from Korea: A Perplexing Decision," *Strategic Review*, Vol. 6 (Winter 1978), p. 31, p. 34.

- (38) Franklin B. Weinstein, "The United States, Japan and the Security of Korea," *International Security*, Vol. 2, No. 2 (Autumn 1977).
- (39) Shannon, *op. cit.*, pp. 413-416.
- (40) *Washington Post*, May 30, 1977.
- (41) *Wall Street Journal*, May 31, 1977.
- (42) *New York Times*, August 2, 1977.
- (43) *Los Angeles Times*, May 27, 1977, June 28, 1979.

## 第五章 撤退政策からの撤退

### 1. PRM-45からカーター訪韓へ

カーターのほぼ独断で始動した在韓米軍撤退政策だが、そこからの退却ぶりはきわめて慎重であった<sup>(1)</sup>。それもそのはずである。撤退政策からの撤退は、カーターではなく、彼の官僚たちによって主導されたからである。

カーターにとって、最大の問題は時間であった。「1978年4月に入ると、韓国への装備移転の立法が議会ですぐには成立しないことは明らかであった。……予定通り1978年の撤退実施を可能にする時間が、なくなりつつあった。というのも、武器や装備を秩序正しく効果的に韓国側の部隊に移転するための訓練や調整に、事前の時間を要したからである」と、リッチは言う<sup>(2)</sup>。彼によれば、国務省の法律専門家たちは、議会が何と云おうが、米軍の最高司令官として、大統領は部隊の配置や再配置の権利を有している、と論じてはいた。しかし、そのような憲法上の対決を、あえて試みようとする者は誰もなかった<sup>(3)</sup>。

4月11日のことである。ホワイトハウスで、ブレジンスキーは、国務・国防両長官及び主要なアジア担当者と会談した。事前の観測から、ブレジンスキーは、ヴァンスさえも含む全員が撤退に反対である旨を、大統領に伝えた。カーターの指示は、「ズビッグ、君が私を守らなければならない。この問題は、外交政策に関する私の選挙公約の中で、ほとんど進捗のみられない最後のものだ」というものであった。カーターは、政策の妥当性よりも選挙公約の実現に意地になっていたのである。しかし、問題は実務レベルの抵抗であった。ホルブルック国務次官補が、韓国への装備移転の目処が立たないまま撤退を進めれば、米国は東アジアを放棄しつつあるとの印象を与え、中国との国交正常化にも障害となる、と論じた。アブラモビッツ国防次官補代理は、この問題をめぐって、ヴェッシー在韓米軍司令官が辞任するかもしれない、そうなれば、JCSも大統領の政策支持の立場から後退する可能性がある、との憂慮を示した。さらに、NSCのアーマコストも、補償措置を欠いたままの在韓米軍撤退は、日本に極端に悪い影響を与えると、〈日本要因〉を指摘した。こうした議論に対して、ブレジンスキーは、「この撤退政策は間違っただけであったかもしれない。しかし、既に決定されたのだ。われわれには引き返す余裕はない」と反論しながらも、結局は大勢を悟って、撤退計画を下方修正するよう大統領を説得した。議会

の批判が急速に高まる中で、かねてより撤退に反対だった政権内の〈三人の疫病神〉たちは、様々な理由をもちだして、政策の実質的修正の第一歩に成功したのである。米中国交正常化は、カーター外交の目玉であったし、ヴェッシー將軍の辞任は、シングローブ事件をはるかに凌ぐ波紋を議会や世論に及ぼす可能性があった。「われわれは、同盟諸国と大きなトラブルを起こすであろう問題から彼を救おうとしたのに、カーターはエスタブリッシュメントの抵抗に直面していると感じていた」と、ブラウン国防長官は言う。彼は撤退政策を阻害しているとして、カーターに厳しく叱責されたという<sup>(4)</sup>。

ついに、カーターは4月21日に特別声明を発表し、1978年末までに非戦闘要員2600人と一個戦闘大隊(800人)のみを韓国から撤収するが、同年に予定されていた他の2戦闘大隊は1979年まで残留させるとして、撤退計画のスケジュールを修正した<sup>(5)</sup>。第10回の米韓安保協議会(SCM)で原則合意された予定では、第一段階の削減は、1978年中に6000人とされていた。カーターは、この修正の理由として、議会による対韓軍事援助の審議が遅延していることを指摘し、一日も早い立法を改めて督促した。

因みに、この「賢明な」修正(カーター)は、ソ連が韓国の航空機をムルマンスク近郊で撃墜した日に発表されている<sup>(6)</sup>。また、この直前の3月28日から4月9日にかけては、やはりソ連のブレジネフ(Leonid Brezhnev)書記長が、極東ソ連軍のミサイル基地やウラジオストックのソ連太平洋艦隊基地を視察していた。

勢いづいた議会は、これ以後も攻勢を続けた。共和党のパーシー(Charles Percy)上院議員は、在韓米軍の撤退は「地域の軍事バランスを崩しすぎわめて深刻なリスク」を招くかもしれないとして、大統領がこの問題で議会と完全な協議をおこなうよう求め、このパーシー修正案は、7月に81対7で可決される。この際、民主党南部保守派のナン(Sum Nunn)上院議員も、米国の行動が北朝鮮抑止のための韓国の能力に与える影響と、北の反応について、大統領が議会に報告するよう要求した<sup>(7)</sup>。5月には、上院外交委員会も、在韓米軍撤退の各段階で4ヵ月前に議会に報告書を提出するよう、大統領に求めた<sup>(8)</sup>。また、7月末には、上院外交委員会の東アジア・太平洋小委員会(グレン委員長)の依頼を受けた会計検査院(General Accounting Office: GAO)も報告書をまとめ、以下のように論じていた。

訓練演習や防衛産業への援助、連合司令部の設置などの補完措置の追加が抑止に貢献するとは認めるものの、GAOは、これらが在韓米地上軍による抑止を補えると

の結論には達しなかった。

韓国防衛という概念は、開戦時の米海空軍と後方支援に大幅に依拠している。予定されている在韓米地上戦闘部隊の撤退は、後方支援計画を改善するために、米国と韓国の双方に新たな負担を強いるものである<sup>(8)</sup>。

この報告書は一般に公開はされなかったものの、政府・議会の関係者には回覧された。

さらに、8月には、ダーウィンスキー(Edward Derwinski)下院議員が、同じく大統領に「議会との完全な事前協議」を要求し、この修正案も219対189で可決された。ただし、在韓米軍撤退に先立って議会の承認を義務づけ、南北朝鮮の平和条約締結まで2万6000の兵力を駐留させるべきだとするストラットンの極端な修正案は、下院において212対189で否決されている<sup>(10)</sup>。やはり、この段階で議会が求めたのは、政策への関与であって、大統領権力への全面的挑戦ではなかった。

とはいえ、こうした米国内の動向を、韓国側が歓迎したことは言うまでもない。『コリア・ヘラルド』(Korea Herald)紙は4月15日付の社説で、カーターが「すぐにまたは来年にでも」撤退は適切でも現実的でもないと心を変えるかもしれない、との期待を表明した。これまでカーター政権の政策を追認してきた日本の福田首相も、5月初めの訪米の際にはより大胆になり、十分な軍事的支援がなされるまで、韓国から一個大隊も撤退しないよう、カーターに要請した。福田のこの変化は「彼自身が総理大臣としての経験を積み自身を持つようになったこと、国内の世論――特に自民党内での意見――がかなり一致してカーター政策に対して批判的になったことを反映していた」<sup>(11)</sup>。同月には、防衛庁が在日米軍駐留経費の増額を決めているから、これが福田を強気にさせた面もあろう。ただし、日本はあくまで米国内の撤退批判という追い風に乗ったのであり、独自に状況を切り開く影響力があったわけではない。むしろ、議会を含む米国内の撤退反対論者の多くが、在韓米軍を撤収すれば韓国を失い、韓国を失えば日本が核武装するといった理屈で、〈日本要因〉を誇張して援用したのである。因みに、やはり同月の5日には、北朝鮮を訪問した中国の華国鋒首席が、朝鮮半島の平和的統一について北と意見の一致をみず、共同声明を発表できなくなっていた。

政府は、さらに議会の理解を求める姿勢をとった。7月19日にはクリストファー国務長官代理が大統領に、以下のような覚書を送付している。

1979会計年度の国際安全保障援助法案は、今週になって上院で共和党の挑戦にさらされており、在韓米軍の撤退計画に疑問をもつ民主党の一部にも支持されてい



る。こうした上院議員たちの憂慮は、撤退が状況の変化にかかわらず厳格なタイム・テーブルの下で実施されるという、間違った認識に基づいている。このため、撤退のプロセスに立法上の条件を課そうとする傾向が強まっている。こうした憂慮は、主要な上院議員や下院議員が、〔議会による一連の報告書で〕北朝鮮の軍事力についての評価の変化を知らされて、ますます高まっている。

撤退の各段階に際して、軍事的・政治的状況を、われわれが注意深く評価することを、大統領が議会指導者に伝えることによって、こうした誤解は最もよく解消される、というのが、ハロルド・ブラウンとわれわれ〔国務省〕の共通の結論である。もし大統領がこの線に沿ってバード上院議員とオニール議長に以下のような書簡を送れば、われわれを支持しているグレン、ザブロスキー、ナンにとって有益であろう。この書簡は、旧来の撤退政策を変更するものではなく、1978年5月の朴大統領宛書簡にも矛盾するものではない<sup>(12)</sup>。

そこで大統領がバード、オニールの両人に送った書簡は、次の通りである。

在韓米地上戦闘部隊の慎重かつ段階的な撤退に関する憂慮のため、議会の中で、これらの部隊の再配置に関する私の権限に制限を課そうとする動きのあることを、理解している。明らかに、こうした憂慮は、撤退が厳格なタイム・テーブルの下でおこなわれ、状況の変化によっても修正されないという間違った認識に、主として基づいている。決してそのようなことはない。

この撤退政策は、北東アジアにおける国際環境と急速に成長しつつある大韓民国の経済力という文脈で、判断されるべきである。韓国が自国の防衛により大きな負担を負うのは、自然かつ適切なことである。しかしながら、負担は賢明かつ慎重に移行されるべきである。このため、去る4月に、私は在韓米軍撤退の第一段階の主要な部分を変更し、議会が装備移譲についての重要問題を十分な時間をかけて審議できるようにした。

私の見解では、4－5年をかけての段階的撤退は、半島における展開に十分対応できるだけ柔軟である。撤退計画は軍事バランスを維持し、大韓民国の安全を守りながら実施される。バランスを著しく変えるような状況になれば、われわれは議会、大韓民国、そしてアジアの他の同盟国と緊密に協議して、そうした変化について評価するであろう。新展開が十分に正当なものなら、われわれの計画は再調整されよう。

上院外交委員会、下院国際関係委員会、そして上院軍事委員会による報告書は、われわれの計画のもつインパクト、軍事バランス、そして韓国からの地上軍撤退にともなう国際環境について全面的再検討と、再検討の結果についての議会への報告を求めている。私はこれら委員会の目的を多とし、今後の評価を議会と共有するつもりである。

当面、半島における軍事バランスを維持するために、装備の移転と訓練活動に関する権限をえることが、最も重要である。既に上院外交委員会と下院国際関係委員会が勧告しているように、議会が装備移転の権限と対外武器売却信用貸付を承認するよう、私は望んでいる<sup>(13)</sup>。

カーターは在韓米軍撤退問題をあくまでも大統領の権限としながらも、計画の柔軟性と議会との協調姿勢を訴えて、議会の支持を求めている。

この7月には、サンディエゴで第11回のSCMが開かれた。ここでは韓国への米軍装備の移転が再確認されたが、ブラウン国防長官は、撤退は予定通り5年以内に完了すると、韓国に対して従来の見解を繰り返した<sup>(14)</sup>。9月19日に、国防省は在韓米軍第一次撤収の完了を発表している。

9月26日には、国内での妥協の甲斐あって、待望の国際安全保障援助法(International Security Assistance Act of 1978)がようやく成立し、8億ドル相当の米軍装備の韓国軍への移譲がようやく認められた。だが、やはり、撤退の各段階で120日以前にその妥当性について議会に報告することが、大統領に義務づけられた。この報告書には、朝鮮半島の軍事バランスについての評価、韓国の防衛産業の発展状況、米国の補完能力、そして半島での緊張緩和のための外交努力の進展状況などが含まれることになっていた<sup>(15)</sup>。

その後の10月17日には、板門店で北朝鮮による第三の秘密トンネルが発見された。このトンネルを通れば、1時間で約3万人の重武装部隊がソウル近郊44キロ地点に到達できる、と推定された。

カーター政権は行動を急いだ。11月には、ヴェッシー在韓米軍司令官が米韓連合軍司令官に任命され、韓国の防空のために、F-4ジェット戦闘機12機が新たに配備された<sup>(16)</sup>。慌ただしくこうした措置を講じた上で、ブラウン国防長官は訪韓の帰途に東京に立ち寄り、1980年に9000人を撤収するという撤退の第二段階を表明した<sup>(17)</sup>。

こうした公の動きとは別に、行政府内では水面下の動きが進行していた。かつて北朝鮮の軍事力(戦闘車両)について新見積もりを算出したアームストロングが、陸軍内でチー

ムを組み、さらに師団規模の分析を続けていたのである。1977年12月にアームストロングからのブリーフィングを受けたヴェッシー将軍は、北朝鮮の戦闘序列(order of battle)が戦時編成になっているとして、軍部内でより徹底した調査を求めた。アームストロングは35人の分析官を集めてチームを再編した上、洗練された分析手法を開拓し、78年5月には報告書をまとめた。これは直ちに、ターナーCIA長官をはじめとする政府高官にも報告されている。しかし、その内容はやはり衝撃的でには信じがたかった。また、国防情報局(DIA)も、アームストロング・チームの分析手法に懐疑的であったという。しかも、アームストロングは優秀ではあったが、同時に一匹狼で自信過剰の気味があった。以後、陸軍の諜報機関とDIA、CIAの間では、隠微な官僚機構戦争が展開される<sup>(18)</sup>。

ターナー長官はCIAにも分析を命じた。この作業にはセイヤー(Nathaniel Thayer)やC・フォード(Carl Ford)らが参加している。前者は日本政治の専門家で中曽根元首相とも親しく、現在はジョンス・ホプキンス大学教授である。後者はこののちグレン上院議員のスタッフとなり、さらに、ブッシュ政権では、国防次官補代理として在韓米軍削減政策に中心的役割を演じる。CIAの分析専門家の中にも、アームストロング・チームの評価を疑問視する者もいた。しかし、秋口には、CIAも結局、同様の結論に達したという<sup>(19)</sup>。ターナーはこの「深刻な意味をもつ深刻な報告書」を大統領に提出した。しかし、ブレジンスキーによると、カーターはほとんどなんの反応も示さなかったという<sup>(20)</sup>。カーターの頑迷ぶりも、相当なものである。「〔新たに発見された〕諸事実はDIAその他によって修正されたものだ、私は疑ってきた。しかし、これを証明するのは、大統領の能力さえ越えるものであった」と、カーターは回想している<sup>(21)</sup>。

だが、実務レベルでは、これを機に撤退計画の再検討作業が本格化した。「こうした場合、通常とられる手法は、アジェンダを隠しながら、退屈な官僚的ドキュメントをもう一つ作ることであった」と、ヘイズは言う。のちのPRM-45である。これは、関係者の間で「方向転換用PRM」(turnaround PRM)と呼ばれた。このドキュメントの起草にあたったのは、国務省のホルブルック、NSCから国防省に移ったアーマコスト、NSCの中国専門家オクセンバーク、より下のレベルでは、NSCスタッフのプラット(Nicholas Platt)や国務省朝鮮課長のリッチらである<sup>(22)</sup>。当時の関係者によれば、この再検討作業の目的は、大統領の威信を守りながら、議会の批判的態度と新たな軍事情報に対応することであった<sup>(23)</sup>。彼らの中にも、依然として新情報に対する不信はあった。しかし、これ

が大統領の面子を守りながら、撤退政策を白紙に戻す好機であることには、疑問の余地はなかった。「もしこの新情報が旧来のそれを下方修正したものであったならば、われわれは撤退中止のために別の理由をみつけていたであろう」と、ホルブルックは言う<sup>(24)</sup>。

ところが、こうした中で、カーターは再び軍部の〈造反〉に直面した。1979年1月2日付の『アーミー・タイムズ』(Army Times)紙が、北朝鮮の軍事力に関する先の新情報をスクープしたのである。同紙によると、北は従来の推定(陸軍兵力43万人、28個師団、戦車1900両)を大幅に上回る陸軍兵力44-50万人、41個師団、戦車2600両を有していた。実は、この数字さえ控えめで、14日付の『ワシントン・ポスト』紙によれば、北の陸軍兵力は56-60万人であり、さらにオーバードーフアーによると、アームストロング・チームの実際の推定は、なんと68万人であった<sup>(25)</sup>。

議会の反応は素早かった。かねてからの撤退反対派のストラットン下院議員は、ビアード(Robert Beard)下院議員と連名で、大統領に撤退の延期を求める書簡を送り、「新情報の意義とその長期的含意を十分に評価しうるまで、在韓米軍のさらなる撤収を延期しよう」求めた<sup>(26)</sup>。また、ナン上院議員を団長とする上院太平洋調査グループの報告書も、「米地上軍の大韓民国からの撤退は、中止されるべきである。北朝鮮の軍事力に関する米国の新しい情報分析に照らして、予定されている韓国軍の増強を勘案しても第二歩兵師団の補完にはならない」、「調査グループの判断では、在韓米軍のさらなる撤退は、米国の安全保障利益に寄与せず、北東アジアの安定にも貢献しない」と断じた<sup>(27)</sup>。この調査グループは、ナンの他に、ハート(Gary Hart)、H・バード(Harry Byrd)、タワー(John Tower)の各上院議員から成っており、南部保守派のナンはともかく、民主党リベラル派の若手のホープであるハートまで反対に転じたことが、カーターをいたく驚かせたという<sup>(28)</sup>。議会は、単なる政策関与への意向ではなく、撤退反対の意志を明確に示しはじめたのである。

また、やはり1979年の初頭に、グライスティーン駐韓米大使は、ソウルからワシントンへの帰途に三人の有力な上院議員と飛行機で同席し、大統領が撤退政策を修正しなければ、これを公然と批判せざるをえなくなる、と告げられた(これは、あるいは太平洋調査グループのメンバーかもしれない)。彼はこれを直ちに政府の上層部に伝え、その直後から再検討作業がさらに加速化したという<sup>(29)</sup>。

因みに、この1月にはイラン革命が起こり、16日にはパーレビ(Mohammed Reza Pahlavi)国王が国外脱出した。米国の力と威信が、あたかも世界各地で試されているよう

であった。

さて、PRM-45がブレジンスキーの名前で実際に発令されたのは、1月22日のことである。それは次のような内容のものである。

大統領は、國務省を長とする政策検討委員会に、朝鮮半島に影響を及ぼす最近の新展開に照らして、米国の朝鮮半島に対する目的と政策を全面的に検討するよう命じた。ここで言う新展開とは、北朝鮮の戦闘序列の増強を示す見積もり、米中国交正常化、日中平和友好条約の締結、日米安全保障関係の向上、韓国の加速化する工業化と自衛能力の拡大、そして米韓関係の改善である。

検討項目は以下のとおりである。

朝鮮半島における軍事バランスについての最近の展開を評価せよ。とりわけ、北朝鮮の戦闘能力に関する新しい評価に照らして、韓国が北朝鮮による侵略を、タイムリーな米海空軍力と後方支援によって、地上戦闘部隊の支援なしに排除できるかどうかを分析せよ。

半島における緊張緩和のための外交的オプションを検討せよ。このオプションには、他の関係大国へのイニシアティブ、現行の休戦協定を強化するための米韓の共同行動、南北朝鮮の実質的な対話再開を促進する動き、などが含まれる。

上記に照らして、韓国の安全を確保し、半島における緊張を緩和するための、在韓米軍の将来のオプションについて分析せよ。

この作業は3月31日まで完了するものとする<sup>(30)</sup>。

PRM-45に対する報告書は、これまでの実務レベルでの検討作業を受けてまとまるが、それはCIAによる国家情報見積もり(National Intelligence Estimate)、国防省の付属文書、そして現行撤退政策の継続から中止に至る四つのオプションの検討の三部構成になっていた。リッチがこのドラフトをもってソウルに飛び、グライスティーン、ヴェッシーと協議したのち、完成をみた。この報告書は四つのオプションのいずれを支持するものでもなかったが、先のPRM-13の場合とちがい、撤退中止のオプションが盛り込まれたことに大きな意義があった。政策検討委員会(PRC)は、この報告書を3度にわたって討議したという<sup>(31)</sup>。こうした努力のすべては、「たった一人の人物〔カーター〕の心を変えること」を目的にしていたのである<sup>(32)</sup>。

この報告書がまとまるに先立って、2月9日にカーターは次のような声明を発表した。

長期にわたって、在韓米軍は撤収されるべきだ、と私は考えてきた。われわれは部

隊を30年間維持しており、この部隊は撤収されるべきだとの基本的な決定を、私は下したのである。部隊を米国に戻すための速度については、一貫して検討されている。一部については、既に撤収した。北朝鮮軍の増強レベルに関する新しい情報データ、米中正常化のインパクト、そして南北朝鮮政府によって進められてきた平和提案ないしは平和のための対話――これらを評価できるまで、われわれは目下さらなる米軍の削減を延期している<sup>(33)</sup>。

北朝鮮の軍事力に関する新評価だけではなく、米中国交回復や南北対話を視野に含めた総合的判断のための一時延期というわけである。そのため、PRM-45に対する報告の完成を待たず、米中国交回復直後に、この声明を発表したのであろう。同年1月に訪米した中国の副首相が、北朝鮮への影響力行使について消極的姿勢を示したことは、既に見たとおりである。

3月に開かれた下院アジア・太平洋小委員会の公聴会でも、アーマコスト国防次官補代理は、大統領が在韓米軍撤退の決定に至った複合的理由を、以下のように繰り返していた。

第一に、米国が韓国に対して海空軍力と後方支援をタイムリーに提供すれば、米地上戦闘部隊の援助がなくても、韓国は北朝鮮による侵略を排除できる。

第二に、すべての主要国――米国、日本、ソ連と中国――は、朝鮮半島での紛争の再発防止に関心を有している。

第三に、韓国経済のダイナミックな成長によって、朝鮮半島における力の均衡は韓国に徐々に有利に傾き、すべての地上戦闘の役割を含めて、共同防衛の大部分の負担を、韓国が担うことができるようになった。

第四に、4-5年をかけて注意深く撤退することで、米国はこの撤退を韓国軍の増強と朝鮮半島における緊張緩和に関連させることができる。

第五に、米地上戦闘部隊が完全に撤退しても、米国は空軍力を通じて、朝鮮半島に強力かつ効果的な抑止力を保持できる。これによって、韓国は自国防衛のための人力、米国は技術力――とりわけ海空軍力――という、より維持可能な役割分担を確立できる。加えて、われわれは後方・通信その他の機能のために陸軍の一部を韓国に残し、危機に際しては、地上軍を再投入できる能力を維持する<sup>(34)</sup>。

北朝鮮の軍事力に関する新情報に注意を払いながらも、やはり、それはあくまで撤退決定の理由の一部に関わるものであり、より複合的・総合的な判断が必要だというのが、政府の公式な立場であった。

しかし、4月にはJCSも、1981年に軍事バランスを再検討するまで撤退を中止すべき旨を公式に勧告した。これは撤退政策当初の彼らの主張であった<sup>(35)</sup>。6月7日には撤退中止をオプションに含んだPRCが大統領に提出された<sup>(36)</sup>。グレン上院議員も、6月22日に上院外交委員会に報告書を再び提出し、「新情報に鑑み、撤退継続のリスクは高く、政策を転換して第二歩兵師団を韓国に維持すべきであると、私は判断する。撤退を続ければ、既にソウル、東京、バンコク、ジャカルタ、キャンベラ、その他の同盟国政府が憂慮してきたように、米国の意志と力が疑問視されよう」と論じた<sup>(37)</sup>。新情報リークの効用は絶大であり、一時的な撤退延期では批判をかわしきれそうにはなかった。

こうした中で、カーター大統領は6月29-31日かけて、韓国を初めて公式訪問する。コリアゲート事件の捜査が峠を越したことから、カーター訪韓は1978年末には決まっていた。

6月29日の夜、カーターはソウルに到着した。異例なことに、大統領は、ソウルではなく、第二歩兵師団本部のあるキャンプ・ケーシーで、その夜を過ごした。そこでカーターは、朝鮮戦争で、5万人の米国人兵士が韓国の「平等、公正、自由と基本的人権の擁護」のために命を落としたことを強調して、朴大統領による人権抑圧を暗に批判した<sup>(38)</sup>。

一方、翌日の青瓦台での首脳会談で、朴大統領は、カーターの在韓米軍撤退政策を公然と非難した。国内的抵抗にあって、既にその延期に追い込まれていたカーターにとって、これは最も不快な議題であった。大統領に同行したヴァンス國務長官は、次のように回想している。

彼〔カーター〕はソウルに到着した時、朴大統領がこの問題を直接もち出すであろうことに、強い当惑を感じた。既に朴の見解はわかっているから、彼がこの問題をもち出さないようにするよう、彼はわれわれに求めた。われわれの警告にもかかわらず、最初の首脳会談で、朴は45分にわたって、在韓米軍撤退政策が韓国とこの地域にもたらした危険について切り出した。通訳を通じて朴が話し続けるにつれて、部屋の温度が下がるように、われわれは感じたほどである。〔カーター〕大統領とハロルド・ブラウンの間に座って、私は大統領の押し殺した怒りを感じることができた。しかし、どうする術もなく、ただ、ドラマが独りで終わるのを待つばかりであった<sup>(39)</sup>。

もちろん、カーターはこれには直接答えず、人権問題という朴にとって最も不快な議題をもち出して、これに報いた。さらに、この会談中に、カーターはヴァンスとブラウンに

メモを渡し、「もし彼がこんな話をこれ以上続けるのなら、私は全軍をこの国から撤退させるつもりだ」と怒りを露にした。ホルブルックによれば、これは「条約上の同盟国間の二国間会談としては、これ以上はないほどおぞましいもの」であった<sup>(40)</sup>。かつてのヴァンス使節団、アグニュー訪韓時の再来の観がある。ただし、今回の相手は合衆国大統領であった。

序章で紹介したように、カーターが側近たちに「諸君は本当に反対なのか」と問いかけたのは、この会談からの帰途の車中である。グライスティーン大使に続き、ヴァンス、ブラウンも反対を表明したが、ブレジンスキーは沈黙を守る。彼らの乗ったリムジンのあとを、ホルブルックとプラットの小型車が不安げに追っていた。前の車の様子を窺いながら、「これまでわれわれがアレンジしようとした韓国問題についての会合が、今ようやくおこなわれつつある」と、ホルブルックはプラットに向かって囁いた<sup>(41)</sup>。

ヴァンス、グライスティーン、ホルブルックの三人は、在韓米軍撤退問題を再びもち出さないよう、韓国側に再度警告した。他方、カーターは翌日の晩餐会で、韓国の経済成長を称賛するとともに、人権の向上をも訴えた<sup>(42)</sup>。彼は自宅軟禁状態の金大中には会えなかったものの、野党の指導者金泳三とは会見した。ヴァンスも100名を越える政治犯のリストを韓国政府に手渡し、その釈放を求めた<sup>(43)</sup>。撤退政策の見通しが暗い以上、カーター政権としては、せめて人権問題でそれなりの成果を上げる必要があったのである。

2日間にわたる韓国公式訪問の間、カーター大統領は、在韓米軍撤退政策は不変との立場をとり続けた。しかし、彼は、撤退速度の見直しやその全面中止の可能性を、個人的には朴に告げていたという。その条件は、第一に、韓国が軍事予算を増額することであり、第二に、人権問題で朴が顕著な動きをとることであった<sup>(44)</sup>。

また、この訪韓中に、カーターは南北朝鮮に米国を加えた三者会談を呼びかけている。もしこれが実現すれば、キャンプ・デービッド合意のアジア版になりえだし、もし北がこれを拒否すれば、どのみち先行きの暗い在韓米軍撤退を中止する上で、さらなる口実になりえたからである<sup>(45)</sup>。もちろん、北朝鮮側はこれを拒否した。韓国側でも、こうした提案への反対はあったが、朴はいずれにせよ北朝鮮はこれを拒否するから、韓国がこの提案に同意することで、カーターに貸しを作れると判断したという。因みに、訪韓前には、カーターは朴と金日成をDMZに招待して三者会談を開くという荒唐無稽な考えを示したが、これにはグライスティーン大使が「椅子からずり落ちるほど驚いて」徹底的に反対し、提案には至らなかった<sup>(46)</sup>。



7月17日には、韓国政府は86人の政治犯を釈放して、人権問題に関する米国側の批判を部分的には受け入れた。カーターの面子を立てて、撤退政策を反故にもち込む予定通りの布石であった<sup>(47)</sup>。その3日後、カーター大統領はブレジンスキー補佐官を通じて声明を発表し、在韓米軍の撤退を1980年末まで延期して、その後の撤退のペースやタイミングについては、南北朝鮮の軍事バランスや朝鮮半島における緊張緩和などの状況によって判断する、と述べた。これはアジアにおける主要同盟国、議会指導者、外交・軍事問題の主だった助言者たちとの協議の結果であり、韓国に対する北朝鮮の軍事力の数的優勢や、東アジアにおけるソ連軍の増強が、その理由とされた<sup>(48)</sup>。撤退決定とは逆に、撤退中止に際しては、十分な協議がなされたわけである。この頃、カーターはより重要な外交問題として、上院にSALT-IIの批准を求めている。

10月26日には、韓国の朴大統領が暗殺された。もはや撤退など論外であった。さらに、翌11月4日には、イランで米国大使館人質事件が発生し、これはやがてカーター政権の命取りになる。

カーターは、最後まで自らの在韓米軍撤退政策を完全撤回はしなかった。だが、撤退政策からの事実上の撤退は、このようにして完了したのである。カーター政権によって撤収された米軍の数は、結果的には3700人足らずにすぎなかった。そのうち実戦部隊は674人であり、これに対して、F-4戦闘機が12機配備されたために増員された乗組員の数は、900人に上った。ただし、カーターは、当時およそ700あった戦術核兵器を250ほどに削減し、これを群山空軍基地一か所に集中させた<sup>(49)</sup>。合衆国軍最高司令官にとっても、目に見える人員を削減するよりも、所在の不明なモノを削減することのほうが、はるかに容易だったようである。

(1) Sato and Lee, *op. cit.*, p. 117.

(2) Rich, *op. cit.*, p. 22.

(3) *Ibid.*, p. 23.

(4) Oberdorfer, *op. cit.*, pp. 92-93.

(5) *Bulletin*, Vol. 78, No. 2015 (June 1978), p. 36.

(6) *New York Times*, April 22, 1978.

(7) *Chicago Tribune*, April 24, 1978.

(8) *New York Times*, May 12, 1978.

- (9) Report by the Comptroller General of the United States, "Factors Affecting the Withdrawal of U.S. Ground Combat Forces from the Republic of Korea," General Accounting Office, June 1, 1978, pp. ii-iii, CO 82, Carter Library.
- (10) *New York Times*, August 2, 1978.
- (11) 佐藤英夫「東西関係の変化と日米関係——1969—1984」、細谷千博編『日米関係通史』東京大学出版会、1995年、256ページ。
- (12) Memorandum for the President from Warren Christopher, subject: Proposed Letter to Congressional Leadership on Korea Troop Withdrawal Planning, July 19, 1978, CO 82, Carter Library.
- (13) Memorandum for the President from Zbigniew Brzezinski, subject: Letters on Troop Withdrawals from the Republic of Korea, July 19, 1978, CO 82, Carter Library.
- (14) *Los Angeles Times*, July 28, 1978.
- (15) *New York Times*, September 12, 1978.
- (16) *Washington Post*, November 7, 1978.
- (17) 伊豆見、前掲、138ページ。
- (18) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 102; Wood, *op. cit.*, pp. 175-176.
- (19) ターナー氏、セイヤー氏（1997年3月6日、ワシントン）、及びフォード氏とのインタビュー（1997年3月11日、サンフランシスコ）。
- (20) Wood, *op. cit.*, p. 178.
- (21) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 103.
- (22) Hayes, *op. cit.*, p. 79.
- (23) リッチ氏とのインタビュー。
- (24) Wood, *op. cit.*, p. p. 180.
- (25) *New York Times*, January 4, 1979; *Washington Post*, January 14, 1979; Oberdorfer, *op. cit.*, p. 102.
- (26) *Washington Post*, January 4, 1979.
- (27) U.S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, *Korea: The U.S. Troop Withdrawal Program*, Report prepared by the Pacific Study Group, 96th Congress, 1st Session (DC: GPO, 1979), p. 1.

- (28) ホルブルック氏とのインタビュー。
- (29) グライスティーン氏とのインタビュー（1991年2月19日、ニューヨーク）。
- (30) Presidential Review Memorandum/NSC-45, subject: U.S. Policy Toward Korea, January 22, 1979, Records of NSC, PG 273, National Archives.
- (31) リッチ氏とのインタビュー（1993年1月21日、ワシントン）、Hayes, *op. cit.*, pp. 80-81.
- (32) *Ibid.*, p. 80.
- (33) *PPP-Carter* (1979), p. 247-248.
- (34) U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asian and Pacific Affairs, Hearings, 96th Congress, 1st Session, March 6, 1979, p. 2.
- (35) *New York Times*, July 18, 1979.
- (36) Rich, *op. cit.*, p. 26.
- (37) U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *U.S. Troop Withdrawal from the Republic of Korea: An Update, 1979*, Report by Senator John Glenn, 96th Congress, 1st Session (DC: GPO, 1979), p. 1.
- (38) *New York Times*, June 30, 1979.
- (39) Vance, *op. cit.*, p. 129.
- (40) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 106.
- (41) *Ibid.*, p. 107.
- (42) *PPP-Carter* (1979), p. 1205.
- (43) *New York Times*, July 2, 1979.
- (44) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 107.
- (45) *Ibid.*, pp. 104-105.
- (46) Ok, *op. cit.*, p. 272.
- (47) *New York Times*, July 18, 1979.
- (48) *PPP-Carter* (1979), pp. 1275-1276.
- (49) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 108.

## 2. 考察

カーターの在韓米軍撤退政策を評価するには、序論で述べたように、その政策運営と政策構想の両面からの分析が必要である。

まず、その政策運営である。多くの論者が指摘するように、その稚拙さは否めない。カーターは軍部や官僚機構の意向を無視して、自らの選挙公約の実現に邁進したし、議会への対応も常に後手に回った。オドム将軍によると、大統領選挙に破れてホワイトハウスを去ることになったカーターは、最後のNSC会議で、「私は今でも自分の対韓政策は正しかったと信じている。しかし、大統領は官僚機構の協力なしには無力である」と語ったという<sup>(1)</sup>。ホワイトハウス入りを果たした段階で、彼はこれに気づくべきであった。

また、〈ワシントン・アウトサイダー〉として、カーターが議会に有力な橋頭堡をもっていなかった点も重要である。スミスは言う。

カーターは自らの経験不足やワシントンとのつながりの欠如を資産として、大統領候補の指名を獲得し、選挙にも勝利した。これでは、ジミー・カーターの登場以前にワシントンで活躍してきた人々は汚れていることになる。こうした含意や態度のために、カーターよりも国政や国際政治で経験のある議会のベテランたちから信頼と支持をえることは、困難であった。大統領は議会と絆を結ぼうとした。彼は書簡を送ったり電話をかけたりしてジェスチャーをとったが、暖かみや自発性を示すことはできなかった。その結果、彼は個人的な支持者をついに獲得できなかったのである。カーターがあてにできる人物は議会にはほとんどおらず、彼の提案をやりとげようという指導者は皆無であった<sup>(2)</sup>。

とりわけ、カーターの場合、与党が議会の多数を制しており、これはジョンソン政権以来初のことであった。それでも議会工作に失敗したのであるから、カーターの力量不足は否めない。カーターが、ジョージア州知事時代に州議会と対立した時、地元の有権者に直接訴えて問題解決を図ったと語ると、オニール下院議長は、「大統領閣下。とんでもないことです」、「合衆国の下院とジョージアの州議会と同じように考えているわけではないでしょうな」と、論している<sup>(3)</sup>。また、カーターは上院での数少ない有力支持者を伴って彼の選挙区に赴いた際、演説でその上院議員の名に一度も触れず、「あれが支持者への扱い方か」と周囲を啞然とさせたという<sup>(4)</sup>。

しかし、議会が大統領に対して批判的になったのは、なにもカーターの力量や個性の間

題だけではない。大統領のベトナム政策を無批判に支持したことへの反省から、議会は外交・防衛問題で急速に独立性を高め、「行政府と対等の足場に立った能力」（オニール）を証明しようとしつつあった。1972年には、技術評価局(Office of Technology Assessment)が設置され、議会調査局(Congressional Research Service: CRS)や会計検査院(GAO)の機能が強化された。また、74年には議会予算局(CBO)も新設されている。戦争権限法が成立したのは、73年のことである。上院軍事委員会が国防省に要求した研究や報告書の数は、70年の36から76年には実に114に急増していた<sup>(5)</sup>。〈ベトナム戦争の教訓〉を重視したカーターが、ベトナム戦争の結果復権を果たした議会に手足を縛られたのである。

とはいえ、カーターは、ほとんど孤立無援の状態、この撤退政策に2年半にわたって固執し続けた。これは、第一に、彼が自分でも認めるように、すこぶる頑迷であったからである。そのため、諜報機関の分析も、たびたび無視した。カーターは自分の選挙公約に強い執着をもっており、そのリストをもって達成できたものを一々チェックしていたという<sup>(6)</sup>。在韓米軍撤退問題にかけた彼の情熱は、ニクソンの比ではない。

また、カーターの頑迷さと関連するのが、この「在韓米軍撤退」という表現の問題である。1978年初めの年頭教書では、カーター自身も初めて「削減」という言葉を用いたが、その後も「撤退」の語は政府・民間の議論の中で多用されたし、そのイメージからも脱却できなかつた。しかし、カーター政権が企図したものは、正確には「在韓米地上戦闘部隊」の撤退であり、在韓米軍全体からみれば「削減」であった。カーターはその頑迷さの故に、自らのレトリックの虜になった側面がある。

しかし、第二に、こうした固執が可能なほど、大統領の公的権限は絶大なのである。シングローブ将軍を解任した時、彼の政敵すらそれを支持したし、政府内で撤退政策に反対した実務レベルも、大統領の体面を維持することに腐心し、その行動は制約されてきた。また、議会も、1979年になるまで、大統領の政策と全面对決する姿勢にはなかつた。この在韓米軍撤退政策の挫折は、「米国システムの中での大統領権力に対する見えざる制約のケース・スタディーである」と、オーバードファーは言う<sup>(7)</sup>。確かに、大統領が軍の再配置という専管事項で挫折した点で、とりわけこうした印象は深い。けれども、軍部、官僚機構、議会、さらには同盟諸国も、「たった一人の人物の心を変える」ために、2年半の歳月を要したのである。この意味では、この事例は、様々な制約の下に置かれながらも、大統領の公的権限がいかに絶大であるかを、同時に物語っていよう。カーター自

身も悟ったところだが、大統領といえども、決して万能ではない。しかし、アリソン (Graham Allison) の「官僚政治モデル」(bureaucratic politics model) に対する批判としてしばしば指摘されるように、官僚政治ゲームにおいて、大統領は決して単なるプレイヤーの一人ではないのである<sup>(8)</sup>。

では、カーターがより柔軟かつ慎重にこの政策を進めていたなら、在韓米地上戦闘部隊の撤退は可能であったろうか。おそらく、国内的抵抗はより微弱で、ブレックマンやクロフの指摘するように、その実現可能性は高まったであろう。「この問題に関わってきた外交官や軍人たちも、もし十分に計画されたやり方でなされれば、実質的な削減には反対ではなかった。しかし、カーターのホワイトハウスが突如として衝撃的な方法でこの問題をもちだしたことに、彼らは戦慄したのである」と、この政策に批判的なオーバードファーも指摘している<sup>(9)</sup>。

しかし、それはやはり、賢明かつ必要な政策ではなかったであろう。これは政策構想の問題である。カーター政権が撤退の正当化にあげた理由のほとんどは、撤退は可能という許容条件であって、必要条件ではなかった。この意味で、カーターの政策運営が稚拙で、彼が撤退実現に結局失敗したことは、凶らずも北東アジアの安全保障に貢献したことになる。カーター以前の戦後歴代大統領の多くは、ベトナムへの介入とその拡大にみられるように、もっと愚かな政策を強引に実施していたのである。

因みに、昨今話題になっている在沖縄海兵隊の撤退問題でも、撤退は可能という議論は多いが、沖縄の県民感情への配慮という日本の内政上の理由以外には、撤退が必要という積極的根拠には乏しいように思われる<sup>(10)</sup>。

さて、カーターの認識では、〈ベトナム戦争の教訓〉が〈朝鮮戦争の教訓〉を依然として圧倒していた。なにしろ彼は、ベトナム戦争の経験故に大統領に選ばれた人物だったのである。「われわれは戦いにつぐ戦いを重ね、戦争熱を水で冷やしたほうがよいとは決して考えなかった。こうしたアプローチはベトナムによって挫かれた。ベトナムは知的・道義的貧困の最たる例である」と、カーターは言う<sup>(11)</sup>。また、彼は米中国交正常化や米ソ・デタントなどグローバルな戦略環境の好転を重視し、ローカルな戦略環境の面でも韓国の経済成長を強調して、北朝鮮の軍事力増強には目を背けようとした。さらに、〈ポピュリスト〉たるカーターは、国民の反戦感情という対韓防衛コミットメントへの〈国内的拘束〉に注目する一方、〈インターナリスト〉として、軍部や官僚機構の抵抗という〈国内的刺激〉を過少評価していた。こうした認識の背後には、人権問題にみられるように道徳

的原則を外交政策の柱とし、軍事力の行使や軍事力による対外介入を極力回避しようとする、彼なりの信念があった。このような信念（あるいは予断）も働いて、その政策運営が杜撰になったといえよう。

実際には、対韓防衛コミットメントをめぐる三つのジレンマは、なんら解消されていないばかりか、ニクソン政権が第七歩兵師団の撤収をおこなった時よりも、はるかに深刻になっていたのである。

ニクソン政権時との対比を念頭において、三つのジレンマについて検討してみよう。

まず、二つの〈歴史の教訓〉の間のジレンマである。ニクソン政権が在韓米軍を削減した時には、ベトナム戦争は単なる〈歴史の教訓〉にとどまらず、揺るぎない〈現実〉であった。反戦感情で内向した世論を、カーターは自らの撤退政策の最大の国内的支持基盤とした。彼がこの政策を打ち出した1976年には、確かに世論はこれへの追い風として働いた。しかし、この世論は存外早く流動化する。再び、スミスを引こう。

ジミー・カーターは、自分の前任者たちの過ちは道義的問題だと信じて、大統領に就任した。彼は政治、とりわけ外交政策を「国民と同じように善良なもの」にする と約束した。ウッドロー・ウィルソンがそうした主張で勝利して以来はじめて、カーターはこれで選挙に勝つ幸運をえた。1972年には、ジョージ・マクガバンが同じようなやり方を試みていたが、リチャード・ニクソンに容易に破れた。しかし、1976年には、世論は――各種の調査が示すように――変革を支持し、近年の政治指導者たちに幻滅し、そして1930年代以降のどの時期よりも、外交政策の軍事的側面を強調することに反対していた。ジミー・カーターがこうしたムードを創り出したのではない。彼はサーファーのように、自分を押し上げる時の波に正しい位置を占めたのである。

1977年までに、世論のムードは変わり始めた。ベトナムとウォーターゲートの記憶は色あせだした。世論は、防衛により予算を使い、より積極的な外交政策をとることを、支持しだしたのである。換言すれば、これは普通の条件への回帰であった。米国の不道徳に非を鳴らす予言者としてのジミー・カーターは、降板の時を迎えた。1979年までには、カーターはそのアプローチを変え、米国の力を人間的価値よりも強調しだした。しかし、それでも、弱さという初期のイメージから脱却することはできず、かえって、首尾一貫性の欠如という新しいイメージを生んでしまったのである<sup>(12)</sup>。

〈ポピュリスト〉として世論を過大視したことに、カーターのつまずきの石があったといえる。こうした中で、撤退政策に反対する軍部や議会の勢力は、〈朝鮮戦争の教訓〉をしばしば引き合いに出し、カーターが抛り所とする〈ベトナム戦争の教訓〉を相対化しようとした。カーターは譲歩を余儀なくされる。しかし、これは〈ベトナム戦争の教訓〉に固執するマクガバンら原理主義者を大いに失望させた。

先に見たように、1979年になるまでは、世論は明確に撤退反対に傾いたわけではない。しかし、二つの〈歴史の教訓〉のジレンマは、世論を大きく引き裂くのである。こうした〈陣痛〉ののち、カーターの在韓米軍撤退政策は挫折した。結果としてこれは、米国のベトナム体験克服という〈難産〉に〈産婆〉役を果たしたことになる。

1980年になると、カーター政権は、インド洋に米海兵隊を派遣、ディエゴ・ガルシア島の基地を拡張し（2月）、インド洋に常時空母2隻を配置すると発表（4月）、また翌年度から毎年5%国防費を増額して、1カ月で20万人の米軍を危機発生地に動員できる緊急展開部隊を5年間で完成させる計画を打ち出す（10月）など、積極姿勢に転じた。結局、カーター政権は、戦略的周辺部への介入強化という〈朝鮮戦争の教訓〉に立ち戻ったのである<sup>(13)</sup>。

では、グローバル／ローカルの戦略的関心の間ジレンマはどうか。まず、グローバルな戦略環境から見てみよう。米中関係は、ニクソン時代の接近から、カーター時代には正常化へと進んでいた。ニクソンの削減政策は、米中接近という歴史的転換に向けての北京へのシグナルという側面もあった。しかし、カーター時代の米中国交正常化は既定の流れの中のタイミングの問題であり、在韓米軍の撤退がこれにさして貢献するわけではなかった。極東ソ連軍が増強される中で、むしろ、在韓米軍の撤退は米国の力の後退として、対ソ牽制のために〈米国カード〉を切ろうとする中国にとって、対米国交正常化の魅力を低減させる可能性すらあったのである。また、カーターは中国が北朝鮮の冒険主義的行動を抑制することを多分に期待していたが、北京政府はそのような影響力を行使することで、北が対ソ傾斜することを恐れたし、そもそも、影響力があったか否かにも疑問が残る。

米ソ関係でも、SALT-IIの締結のように、ソ連は米国との〈中心のデタント〉は維持しながらも、戦略的周辺部では米国に挑戦を繰り返していた。既に1975年8月に、フォード大統領は「デタントとは漁夫の利をえる許可証のことではない」と語っていた。けれども、カーターは米ソのデタントにはるかに楽観的であった。彼がデタントに悲観的になるのは79年になってからである。77年にSALT-II交渉が開始された時、そ



れはカーター外交の大きな成果であったが、79年にはその批准は政権にとって多大な負担となっていた。

ガラス細工のデタントは、ソ連のアフガニスタン侵攻（79年12月）によって、最終的に粉々に砕け散ってしまった。「〔米ソ関係悪化の〕主要な責任は、ソ連とその老境の指導者レオニード・ブレジネフ(Leonid Brezhnev)の側に帰されるべきである」、「疑いもなくナイーブではあるが、ソ連を信用しようとした戦後初の米国大統領〔カーター〕を、ブレジネフは彼のホワイトハウス入りの直後から明らかに信用しないと決めていたのである」と、ギャディスは言う<sup>(14)</sup>。

在韓米軍の撤退が日本に与える影響については、多くの識者が日本の対ソ、対中傾斜や、さらには核武装の可能性すら示唆していた。外交には非合理的な部分が包含されているから、こうした可能性が皆無とはいえないし、そうした潜在的な危惧が日本への配慮を生むという側面もある。しかし、これはやはり多分に誇張された議論である。もとより、日本政府が在韓米軍の撤退を望まなかったことは、言うまでもない。しかし、当時の日本は、たとえその歩みは遅くとも、既に日米防衛協力の推進を選択していた。もし在韓米軍撤退が実現していれば、米国の防衛コミットメントに危惧感をいだいた日本は、さらに対米協力の道を急いだのではなかろうか。ホルブルックがある日本政府筋に私的に語った由だが、日本にはこの問題で〈拒否権〉はなかったのである。

確かに、米中関係は国交正常化に向かっていたし、米ソのデタントも中心部では維持されていた。日米関係でも、戦後初めて具体的な防衛協力の話し合いが進んではいた。けれども、米中関係も日米関係も、ゆるやかな改善過程の途上にあり、米ソ関係に至っては部分的な現状維持にとどまった。そこには、ニクソン時代の米中接近や米ソ・デタントのような、ドラマティックな状況の好転はなかったのである。グローバルな戦略環境は、在韓米地上軍の撤退を許容したかもしれないが、それを決定的に促進するほどのものではなかった。とすれば、ローカルな戦略環境が撤退を促進するものかどうか、ニクソン政権時以上に重要になってこよう。

ニクソン政権同様、カーター政権は、韓国が目覚ましい経済成長と軍の近代化を、在韓米軍撤退政策の論拠の一つにしていた。実際、77年の韓国のGNPは、北の4倍を越えていたし、同年末には、悲願の年間輸出額100億ドルを達成した。朴大統領は言う。

われわれはついに輸出100億ドルを実現した。韓国の輸出は第一次経済開発5カ年計画の初年にはわずか5500万ドルであったが、15年後のこんにち、100

億ドルの目標を計画よりも4年もはやく達成することができた。経済大国の西ドイツですら輸出を10億ドルから100億ドルに拡大するのに11年かかり、日本もまた16年を要した。それを韓国は7年でなしとげたのである。われわれは分断された国土のなかで好戦主義者と対峙しつつ、しかも世界的不況に直面しながら、このような成果をあげることができた。100億ドル輸出は、民族の無限の力と潜在性を誇示しえたという点において、絶大な意義をもつものである<sup>(15)</sup>。

韓国の対米輸出も、1970年の4億ドルから、10年後には46億ドルに膨らんでいく<sup>(16)</sup>。韓国経済は持続的かつ急速に成長していたのである。

こうした経済成長を背景に、韓国の国防予算も、71年の4億1100万ドルから、77年には20億3300万ドルに急増していた。この間、74年には米国の対韓軍事援助は前年度の半額となり、韓国は自国防衛のコスト負担に関して、自立性を高めていた。韓国は75年には新たな国防税を導入し、その翌年から新規の戦力増強5カ年計画に乗り出した。カーター政権が在韓米軍撤退政策を公式に打ち出す1年前のことである<sup>(17)</sup>。

では、ローカルな戦略環境は撤退を可能にしていたとみるべきであろうか。ここで問題になるのが、北朝鮮の軍備増強である。北の軍事力増強は常々危惧され、指摘されてきたが、1979年1月に『アーミー・タイムズ』紙がスクープした新軍事情勢分析によれば、それは従来の推定をはるかに上回っていた。今や北朝鮮の兵力は最大で68万と推定され、人口では2倍の韓国を、兵力で初めて追い越したことになる。この新見積りもりの暴露が、カーター政権の在韓米軍撤退政策にとって、致命傷となった。

つまり、ローカルな戦略環境は、総合的・長期的には韓国の優位を示しながらも、軍事的・短期的には北朝鮮の脅威が高まった状況にあったのである。ニクソンの時には、ほとんど考慮されなかった要因が、カーターの足をすくった。〈本番〉は〈リハーサル〉どおりにはいかぬものらしい。それでも、グローバルな戦略環境が明確に好転しておれば、あるいは大統領は撤退に向けて突進できたかもしれない。しかし、それはせいぜい撤退を許容する程度のものであった。カーターは、撤退に対するグローバルな戦略環境の許容度と、北朝鮮に対する韓国の総合的・長期的優位を強調したが、反対派は前者の解釈には疑問を呈し、後者に対しては北の軍事的・短期的脅威を重視した。カーターの立場に立てば、グローバル／ローカルの戦略的利益は撤退で一致するが、懐疑派・反対派の意見では、両者は一致して撤退に不利であるか、あるいは矛盾していて政策の指針とはなりえない状況にあったわけである。朝鮮半島の戦略環境をめぐる〈二つの二重性〉は、すこぶる深刻であ

った。

抑止論の観点から見ても、カーターの撤退政策は、ニクソンの時よりも問題であった。ニクソンの場合は、第七歩兵師団が撤収されても、第二歩兵師団はソウル以北に駐留していた。カーターはこれすらも撤収して、有事自動介入という〈導火線〉機能を除去し、介入についてのフリーハンドを米国にとり戻そうとしたのである（彼が危惧したのはむしろ、これによって韓国が暴発するかもしれないという〈瓶の蓋〉機能の低下であった）。ベトナムの煽りを受けた内向的な世論を背景にしている点では共通でも、カーターの撤退政策は、ニクソンの削減政策の単なる論理的延長とは言えない。ニクソン政権も実はさらなる削減を検討していたが、もしそれを実行に移そうとしたなら、時期とやり方によっては、ニクソンのリーダーシップをもってしても、第七歩兵師団の撤収の時よりも、大きな抵抗を生んだであろう。

もとより、在韓米地上戦闘部隊が撤退しても、後方支援部隊は残るし、空軍力も増強しようというのであるから、抑止力が完全に失われるわけではなかった。グローバルな戦略環境の変化の故に北朝鮮による韓国侵攻の見込みはそもそも低く、もしあったとしても韓国軍の近代化からその独力対処が可能であり、米国は必要に応じて選択的に介入すればよい——これがカーター政権の立論である。しかし、それは地上での韓国防衛機能の放棄という点で、朝鮮戦争以来初めての試みであり、こうした政策が北朝鮮はもとより、韓国、日本、そして当の米国にどのような心理的効果を与えるかは、速断を許さぬ微妙な問題であった。それ故、有識者の間でも意見は別れた。こうした本来微妙な政策を、カーターは独断専行しようとした。「北東アジア戦域における新政権〔カーター政権〕の政策は、考え抜かれた戦略的哲学というよりも、この地域での同盟政策を変更したいという独自の政治的情熱を反映していた」と、南は指摘している<sup>(18)</sup>。

国際政治と国内政治のジレンマに議論を移そう。いま見たように、カーターは、グローバル／ローカルな戦略的利益は撤退で一致していると主張していた。軍事力の行使や軍事的対外介入に対する、生理的ともいふべき忌避が、こうした認識の背景にはある。のちには軍事強硬路線に転じたカーターではあるが、その在任中に一人の米兵も実戦で死なせることのなかった点で、彼は実にフーバー(Herbert Hoover)以来初めての大統領であった（イラン米大使館の人質救出作戦の失敗で8人が亡くなったが、これは事故死である）。因みに、カーター同様、フーバーも人道主義者として知られており、二人とも大統領在任中の不名誉を贖うかのように、辞任後に長老政治家として活躍している。

さて、かりに、撤退をめぐる国際政治について、カーターの認識が正しかったとしても、国内政治は在韓米軍の撤退を支持していたであろうか。大統領は、ベトナム戦争で傷つき内向化した世論を代弁している、と信じていた。彼がこの政策を打ち出した時には、そうであった。

しかし、これも先述のように、対外防衛コミットメントに対するこの〈国内的拘束〉は、予想外に流動的だったのである。国防支出に関するギャロップ社の世論調査でも、1975年には支出増大に反対44%、賛成44%とまったく拮抗していたが、翌年にはこれが56%対36%、さらに次の年には67%対23%と推移していく<sup>(19)</sup>。世論の動向に最も敏感な議会も、1976会計年度には、国防支出を前年度の995億ドルから1047億ドルに増額していた。これは1970年代に入って初めてのことである。しかも、その議会が、ベトナム戦争の結果、外交・防衛政策で行政府に対して自立性を高めていたことも、既に述べたとおりである。

一方、対外防衛コミットメントを維持・拡張しようとする〈国内的刺激〉は、ニクソン時代よりはるかに強くなっていた。軍部がシングローブ事件と『アーミー・タイムズ』紙によるスクープという、最高司令官への〈造反劇〉を二度まで演じ、これらがカーターの撤退政策を追い詰めていったことは、その象徴である<sup>(20)</sup>。一方、キッシンジャー時代にはほとんど〈去勢〉されていたと言ってもよい国務省も、外交政策で久方ぶりの主導権奪還に意欲を燃やしていた。

そもそも、在韓米軍撤退に関するカーターの国際政治認識は、彼の個人的信条を反映した偏りをもっていただけから、こうした既得権益集団の抵抗はさらに増大し、大統領に批判的な他のアクター（議会の一部）と連携することになった。しかも、保守派にとって、カーターのようなハト派の大統領はニクソンのようなタカ派の大統領より、はるかに攻撃が容易である。そして、彼らが抵抗の論拠としたのが、北朝鮮の軍事力増強というローカルな戦略環境の悪化であった。グローバルな戦略環境とは異なり、十重二重の秘密のベールに包まれた北の軍事力の分析と評価は、専門的知識と長年の経験を有する者にのみ許された、いわば〈密教〉である。これは、既得権益集団にとって最大の武器となった。ニクソンの時には、グローバルな戦略環境の明確な好転と彼ら自身の弱体化から、この最大の武器は十分には活用されなかった。しかし、今回は、外交経験に欠ける大統領に対して、正面对決は避けながらも、これが執拗に用いられる。

カーターは、軍部や諜報機関の情報操作を、今でも疑っている。彼が国内の保守的な既

得権益集団による執拗な攻撃にさらされたのは、この撤退政策だけではない。例えば、1976年秋には、ブッシュCIA長官の下で〈チームB〉というグループが発足し、ソ連の軍事的脅威をことさらに強調して、米国の国防支出を増やそうとする動きが始まっていた。ニッツェ(Paul Nitze)らこのメンバーの多くは、やがて〈現在の危機に関する委員会〉(Committee on the Present Danger)を結成し、在野からカーター政権のSALT交渉を声高に非難し続けた<sup>(21)</sup>。在韓米軍撤退問題をめぐって、選挙公約の実現や人権政策の観点から、カーターがグローバルな国際環境の好転を過大視し、ローカルな軍事バランスの変化を無視しつづけた点は否めない。だが同様に、軍部や諜報機関による分析に恣意性がなかったわけではあるまい。ソ連のある戦車工場の年間生産台数500台という公式報告の算定基準が、「ゼロから1000台の中間をとって、毎年500台」だったという嘘のような話もある<sup>(22)</sup>。もとより、安易な陰謀理論に陥る必要はない。基本的には、カーターの頑迷で素人的な構想に、既得権益集団が結束と反発を強めたとみるべきであろう。だが、両者の対立は、〈インターナリスト〉と〈イクスターナリスト〉、ウィルソン主義と冷戦リアリズムの葛藤であり、程度の差はあるにせよ、双方の世界観に由来する国際情勢認識の偏差を伴っている。「政治屋はみな北朝鮮はなにもしないというのに、軍事屋はみな北は何故軍備増強しているのかと問う」という評は、カーターと軍部の基本的スタンスのちがいを端的に示していよう<sup>(23)</sup>。

グローバルな戦略環境の好転と韓国の経済成長を撤退の論拠とする大統領と、北朝鮮の軍事力増強を盾にこれに抵抗する既得権益集団という対立軸が、ここに成立する。問題は、議会と世論の多数がどちらに与するかである。彼らが前者に傾けば、大統領は〈国内的拘束〉という磐石の基盤をえることができる。国際政治と国内政治の双方で米国を代表することこそ、大統領のみに許された特権であり、また義務である。けれども、議会と世論の多数は、既得権益集団の声に耳を傾けた。シングローブ事件や北朝鮮の軍事力に関する新情報のリークなど、彼らの〈造反劇〉の演出はきわめて効果的だったのである。

以上のように、カーターの在韓米軍撤退政策は、その政策運営において稚拙であり、その政策構想についても、可変的要因――〈ベトナム戦争の教訓〉の予想外に早い相対化、グローバル／ローカルな戦略的利益の錯綜、そして既得権益集団の復権――を軽んじていた。カーターの登場も彼の在韓米軍撤退政策も、ベトナム戦争後の時代潮流の産物であった。しかし、彼はこの潮流を過大視し、この潮流が生んだ変化によって挫折したのである。もとより、外交における道義性や軍事力の限定的役割など、カーターを在韓米軍撤退政策

に導いた哲学的な命題は、その意義を失わないし、また、最終的解答をえたわけでもなかった。彼の企図と挫折を歴史のエピソードとして軽視したり閑却することは、決して賢明ではあるまい。

次のレーガン政権は、かつてのフォード政権と同様に、撤退政策で傷ついた米韓同盟関係の強化に乗り出す。だが、在韓米軍の削減論は、その後も折りに触れて噴出するのである。

- (1) オドム将軍とのインタビュー（1995年1月18日、ワシントン）。
- (2) Smith, *op. cit.*, p. 246.
- (3) ティップ・オニール（土田宏・鬼頭孝子訳）『下院議長オニール回想録—アメリカ政治の裏と表』彩流社、1989年、455—456ページ。
- (4) 泉昌一『現代アメリカ政治の構造』未来社、1985年、206ページ。
- (5) Center for Strategic and International Studies (CSIS), *U.S. Defense Acquisition: A Process in Trouble* (DC: CSIS, 1987), p. 16.
- (6) Betty Glad, *Jimmy Carter: In Search of the Great White House* (NY: W.W. Norton, 1980), p. 483. また、1970年代の議会の復権については、Joshua Muravchik, *The Senate and National Security: A New Mood* (Beverly Hills, CA: Sage, 1980) を参照。
- (7) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 85.
- (8) グレアム・T・アリソン（宮里政玄訳）『決定の本質—キューバ・ミサイル危機の分析』中央公論社、1977年。アリソン・モデルに対する批判としては、Stephen D. Krasner, “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland),” *Foreign Policy*, 7 (Summer 1971); David A. Welch, “The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms: Retrospect and Prospect,” *International Security*, Vol. 17, No. 2 (Fall 1992) などを参照。
- (9) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 108.
- (10) 在沖縄米海兵隊の撤退を説く議論の中で、最もまとまったものとしては、Mike M. Mochizuki, ed., *Toward A True Alliance: Restructuring U.S.-Japan Security Relations* (DC: Brookings Institution, 1997) がある。
- (11) *PPP-Carter* (1977), p. 956.

- (12) Smith, *op. cit.*, p. 242.
- (13) カーター外交の転換とその歴史的意味については、Melvyn Leffler, "From the Truman Doctrine to the Carter Doctrine," *Diplomatic History*, VII (Fall 1983) を参照。
- (14) John L. Gaddis, *Russia, the Soviet Union and the United States: An Interpretive History*, second edition (NY: McGraw-Hill, 1990), p. 312.
- (15) 渡辺、前掲、62-64ページ。
- (16) Young Whan Kihl, "The Politics of U.S.-Korean Economic Relations," Ilpyong J. Kim, ed., *op. cit.*, p. 219.
- (17) Kim-Jung-Ik, *op. cit.*, p. 39.
- (18) Nam, *op. cit.*, p. 150.
- (19) 福島康人『世界の国防費と日本の防衛予算』教育社入門新書、1979年、119ページ。
- (20) 1970年代の軍部の復権については、Korb, *op. cit.* を参照。
- (21) 〈現在の危機に関する委員会〉については、Jerry W. Sanders, *Peddlers of Crisis: The Committee on the Present Danger and the Politics of Containment* (Boston, MA: South End Press, 1983) を参照。
- (22) 永井陽之助『現代と戦略』文芸春秋、1985年、89ページ。
- (23) *Washington Post*, January 14, 1979.

## 第六章 〈学習〉－ブッシュ政権による削減とその中止

### 1. レーガン時代

まず、レーガン時代の米韓関係を振り返っておこう。

1981年1月に発足したレーガン政権は、最初の国賓として韓国の全斗煥大統領（79年12月のクーデターで実権掌握、翌年9月に大統領就任）をワシントンに迎え、米韓関係の改善に意欲を示した。韓国大統領の訪米は、朴がサンフランシスコでニクソンと会談した69年以来、実に12年ぶりのことである。全の訪米はレーガンの政権移行チームで2カ月にわたって密かに検討され、国務省をバイパスして決定された。軍事クーデターとその後の金大中死刑判決（80年9月）に対する米国内の反発を、慎重に検討した結果であった。韓国政府は、全訪米前に金の減刑・助命を決めている。

この首脳会談で、レーガンは在韓米軍の撤退を完全に中止すること、韓国軍の近代化に協力することを保証した。これに対して、全大統領も、「韓国は、自国の生存だけでなく、米国と日本を支える砦としての役割」を果たす旨を語った。全訪米に合わせて、2月1日から4月10日にかけて、チーム・スピリット81演習が実施されている。この間、3月には、米国は1000両のM-551戦車の韓国売却を決定した。4月にサンフランシスコで開かれた米韓安保協議会議（SCM）でも、ワインバーガー（Casper Weinberger）国防長官が、韓国に対する米国の核の傘の提供を再確認した。「この会議の共同声明は、おそらく過去15年のうちで、米国の対韓安全保障コミットメントとして最も明確なもの」と、デトリオ大佐は言う<sup>(1)</sup>。81年末には、米国議会も、36機の最新鋭戦闘機F-16の韓国売却を承認した。

1982年11月には、日本でも中曽根康弘内閣が成立した。中曽根も最初の外遊先として韓国を選び、83年1月にソウルで全大統領と会談、その共同声明で「朝鮮半島における平和と安定の維持が、日本を含む東アジアの平和と安定にとって緊要」と〈韓国条項〉を確認した。81年5月に鈴木善幸首相が訪米した時にも、この〈韓国条項〉は日米で再確認されていたから、これで日米韓が〈韓国条項〉で一つに結ばれたことになる。

この鈴木内閣の頃から、韓国に対する巨額の政府借款が日韓関係の重要懸案になっていた。特に、韓国側が、これを安全保障協力の文脈で提起したのが、問題であった。安保絡みの経済援助は、日本にとって「困難ではなく不可能」（園田直外相）であった。この借



款問題は、鈴木政権ではついに解決しなかったが、中曽根訪韓の際に、韓国が安保協力という原則を取り下げ、当初60億ドルの要求を40億ドルに減額することで、決着をみた<sup>(2)</sup>。だが、日本の政治家の中にも、「日本の庭先には、韓国も含まれる。1000カイリを防衛するということは、同時に韓国の庭先を防衛することにもなる」という〈韓国庭先論〉があった。また、在日米軍のドネリー(Charles Donnelly)司令官も、「ソ連からの脅威があった場合、日韓両国が米軍と共同して戦うべきである」と述べ、イーグルバーガー(Lawrence Eagleburger)国務次官も、日本の1000カイリ・シーレーン防衛問題について、韓国はすでに理解を示していると語り、朝鮮半島有事の際、日米韓が対馬海峡封鎖のために共同防衛にあたる可能性についても、「微妙な問題なので答えられない」とこれを否定せず、米国側の期待を示していた<sup>(3)</sup>。実際には、対米関係を視野に入れた安全保障上の考慮が、この対韓借款に色濃く働いていたといえよう。

1983年4月の第15回SCMで、米国は韓国を「死活的利害関連地域」と位置づけた。従来の「重要な利害関係地域」からの格上げであった。同年11月に、今度はレーガン大統領が日本と韓国を公式訪問した。東京では、「朝鮮半島における緊張状態」という共同認識が確認され、レーガンは、日本の防衛力増強が在日米軍に余力をもたらし、その分を朝鮮半島の防衛に回すことが可能になる、と訴えた。続くソウルでも、レーガンは韓国の「死活的重要性」を再確認し、自らDMZを視察した。実際の軍事機構面でも、86年9月にはそれまで横田の第五空軍の指揮統制下にあった在韓米空軍が第七空軍として独立し、87年3月には太平洋陸軍司令部がハワイに創設されて、在日、在韓米陸軍を指揮下に置くなど、在韓米軍の強化と日米韓の戦略的一体化が進んだ<sup>(4)</sup>。この間、84年9月には、全大統領が、韓国の国家元首としては初の訪日を果たした。オルセンは次のように述べている。

米韓同盟は、北朝鮮という敵に焦点を合わせることで性格づけられてきた。北朝鮮は、冷戦下ではソ連のような主要な敵ではなかった。これとは対照的に、日米同盟は、北方のどの国が日本の仮想敵国なのかはあいまいではあったが、ソ連を相手とした西側システムの中核をなす点では、疑問の余地がなかった。……従って、北東アジアの隣国との間の米国の二つの同盟は、まったく異なっていた。一方(米韓同盟)は完全かつ狭義に地域的な同盟であったのに対して、他方(日米同盟)は本質的にはグローバルで、ただ地域的なものとして表現されたにすぎない。韓国と冷戦の双方が成熟するにつれて、こうした区別をつけることは、徐々に困難になった。

レーガン時代には、北東アジアでの米国の政策は〈悪の帝国〉を標的にするようになり、このことが米韓同盟に影響を与えた。米国は北朝鮮の脅威に対処するために韓国に兵力を展開しているという考えは、歳月が経ち、1980年代にソ連の脅威が太平洋にも拡がり、そして、(日本と同様に)韓国が米国と負担を共有できる、より有力な戦略的パートナーとなるにつれて、説得力を失っていった<sup>(5)</sup>。

レーガン政権の特に一期目には、極東でのソ連の軍事的拡張と韓国の国力の増大が重なって、〈地位の冷戦同盟〉たる日米同盟と〈運動の冷戦同盟〉たる米韓同盟の相違が希薄になり、日米韓の戦略的統合が進展したわけである。日本にとって、韓国は共産主義勢力を大陸部に止める緩衝地帯であったし、韓国にとって、日本は在韓米軍の後方支援基地であるとともに、ソ連海軍を内海に封じてシーレーンを守る上での要衝であった。こうなると、もはやどちらがどちらに対する従属変数なのかといった議論は、さして意味あるものではなくなってきた。

この間、南北朝鮮関係も緊張する。レーガン訪韓直前の83年10月には、全大統領を狙ったラングーン爆弾テロ事件が発生し、閣僚4人を含む30人余りの死傷者を出した。さらに87年11月には、アブダビ発バンコク行きの大韓航空機KAL-858便が乗客・乗員115名を乗せたまま、アングマン海上空で消息を絶ち、その後、日本の偽造パスポートを所持していた「蜂谷真由美」(本名は金賢姫)が逮捕され、韓国政府は事件を北朝鮮によるテロ行為と断定した。これは韓国大統領選挙直前の事件であり、翌年にはソウル・オリンピックが控えていた。この事件によって、一旦は進展するかにみえた南北対話も、再び頓挫する。一方、84年の金日成訪ソを契機に、ソ連の対北朝鮮軍事援助が再開され、北はMIG-23やSA-2/3ミサイル等の高度技術兵器を入手した上、85年からは、ソ朝海軍の共同演習も始まった。これに対抗して、米国は核搭載可能なランズ地対地ミサイルを韓国に導入した。新冷戦下でのソ連封じ込めというグローバルな戦略的利益と、北朝鮮の軍事的脅威に対処するというローカルな戦略的利益が、再び連動するのである。

さて、韓国の国内政治にも、大きな変化が生じた。その第一は、民主化である。87年4月に全大統領が野党の要求する大統領直接選挙のための改憲に難色を示したことから、6月には3週間にわたる大規模な反政府デモが展開された。レーガン政権は、シゲール国務次官補ら政府高官を韓国に派遣して、全大統領に民主化促進を強く求めた。結局、6月29日の盧泰愚(与党大統領候補)による「民主化宣言」で、政府側は改憲を受け入れ、

10月に新憲法成立、11月に盧大統領選出と、韓国政治の民主化は着実に進展した<sup>(6)</sup>。韓国は、もはや人権抑圧の軍事独裁国家ではなくなりつつあった。北朝鮮が危険なテロ国家として、国際的イメージを悪化させていくのとは、まさに好対照であった。

いま一つは、反米ナショナリズムの高揚である。1982年3月には、釜山の米国文化センターが過激派の学生によって放火され、85年5月にも、ソウルの米国文化センターが占拠された。さらに、88年夏のソウル・オリンピックの成功が、韓国のナショナリズムに拍車をかけた。以後、盧大統領は積極的な〈北方外交〉(Nordpolitik)を展開し、89年2月には、共産主義陣営では初めて、ハンガリーとの国交樹立を実現した。韓国の自信と反米感情は、一層高まっていく。88年におこなわれた世論調査では、「米国が好き」と答えた韓国人は、84年の70%から38%に激減していた<sup>(7)</sup>。日本の場合は、60年の安保改定で反米ナショナリズムのピークを迎え、その後64年に東京オリンピックを実現させているが、オリンピックと小国のナショナリズム高揚との間には、相関関係があるようである。

反米ナショナリズムは、安全保障関係で最も先鋭になった。「プライドと不安全感の組み合わせは、容易に誤った傲慢につながる」と、ウッドは言う<sup>(8)</sup>。安全保障は国家の根幹に関わる問題である。韓国に限らず、安全保障で長らく圧倒的に他国に依存することは、精神衛生上、決して健全なことではない。特に、カーター政権の在韓米軍撤退政策によって、韓国は自国の安全保障が米国の一政権に大きく左右されることを改めて痛感したし、カーターが撤退の代償として米韓安全保障関係の統合を図り、米韓連合同司令部(CFC)を設置したことも、長期的には、対米従属に対する韓国の反発を増大させた。88年に徴兵に赴くある韓国人の若者は、「もはや1950年代とは違う。われわれの関係は変化すべきだ。米国人ではなく韓国人が指揮をとるべき時なのだ」と、語っている<sup>(9)</sup>。

市井の声だけではない。盧大統領も、かつて米軍を歓迎した韓国人も、今や在韓米軍の存在が過去ほど目立たなくなることを望んでいる、と述べるに至る<sup>(10)</sup>。盧政権が特に問題にしたのは、第一に、作戦統制権の韓国への返還問題であり、第二に、ソウルの龍山に位置する在韓米軍司令部の地方移転問題、第三に、米韓行政協定の改正問題、そして第四は、米軍ラジオ放送による「文化帝国主義」の問題であった<sup>(11)</sup>。

1987年以降、米国でも米韓同盟関係の見直し論が高まってきた。特に、孤立主義的傾向の強いシンクタンクのケイトー研究所(Cato Institute)は、①まず2年間で米地上軍を撤収し、続く3年間で空軍その他のすべての米軍を引き上げた上で、米韓相互防衛条約

を破棄する、②日韓の相互安全保障条約の締結を含めて、日本にその肩代わりを求める、③北朝鮮が韓国を攻撃しても、米国は介入すべきではないという、過激な内容の報告書を発表した<sup>(12)</sup>。カーターの場合とちがって、これは字義どおりの「撤退」論である。また、対日配慮から米国が対韓防衛コミットメントを維持するという〈日本要因〉など、ここではまったく機能せず、むしろ日本の肩代わりによる米国のコミットメントの撤廃が論じられている。この報告書の起草にあたったバンドー(Doug Bandow)主任研究員は、今日まで一貫して在韓米軍撤退論を展開している<sup>(13)</sup>。

かつてカーターに撤退論を説いたラロック提督も、「韓国は北朝鮮のいかなる攻撃も撃退できるだけの力を持っている」、在韓米軍は「もはや必要ない。戦争の場合には米軍の介入は慎重に検討されるべきだ」と、再び議会で証言した<sup>(14)</sup>。また、保守系のシンクタンクCSISのジョーダン(Amos Jordan)副会長ですら、2-3年以内に、第一段階として在韓米軍を10%(4400人)程度削減し、90年代半ばごろまでには、地上軍の大部分を撤収させるよう、提唱していた<sup>(15)</sup>。

さらに、民主党のムラツェク(Robert Mrazek)下院議員の外交問題スタッフを務めるグース(Stephen Goose)は、次のように論じている。レーガン政権発足以来、在韓米軍は増員されて、今や4万3000人になり、その費用も年間30億ドルに上る。そのうち、韓国政府が貢献しているのは18億ドル(直接2億8700万ドル、間接15億ドル)にすぎない。米国政府高官は朝鮮半島情勢の危険を強調するが、この種の議論は数十年にわたって繰り返されてきた。現在では、米海空軍の協力さえあれば、韓国軍は北朝鮮の侵略を抑止し、これを撃破できるだけ、十分に強力である。従って、グースによれば、まず韓国から核兵器を撤収し、次いで作戦統制権を韓国側に返還して、第二歩兵師団を撤退させるべきである。〈導火線〉機能は一個大隊か板門店警備の200人の将兵でも可能であり、米国は主として海空軍の協力にとどまるほうが、はるかに安全かつ安上がりである、とグースは主張している<sup>(16)</sup>。

このような議論を瞥見すれば、在韓米軍の削減や撤退が、単にカーター時代の一過性の問題ではなく、いかに根深い議論かが、理解できよう。

こうした中で、1987年9月には、アーミテージ(Richard Armitage)国防次官補ですら、韓国の反米感情に鑑み、「韓国国民が米軍の駐留をもはや不必要と判断するならば、われわれは撤退するしかない」と発言した<sup>(17)</sup>。さらに、翌年9月にはレーガン大統領が、同じく10月には盧大統領が、それぞれ在韓米軍削減の可能性について言及するようにな

った。韓国側まで在韓米軍の削減を口にするなど、これまでには考えられなかったことである。

韓国の反米ナショナリズムの他にも、そのめざましい経済成長が、こうした議論の背景にあった（もとより、経済成長もナショナリズム高揚の重要な要因である）。韓国の対米黒字は、レーガン政権発足時の81年の4億ドルから85年には48億ドルにまで膨れ上がっていた。一方、米国の貿易赤字は83年から急速に増大しはじめ、84年には総額で1000億ドルを越え、それがピークに達した87年には1500億ドルを越えるのである。同年には、米国は韓国に対する対外武器売却信用貸付けを停止した。さらに88年になると、米国は韓国に、フィリピンに対する経済援助への参加やペルシャ湾の安全保障に関する責任分担を求めるまでになっていた。

このように、レーガン政権一期目には、米韓安全保障関係が強化された上、日米韓の戦略的一体化が進んだが、その二期目には、同盟関係の見直し論が再び吹き上がってきた。

「韓国の経済力が着実に向上し、それに伴って自国防衛能力が増大するとともに、政治的側面での変化も顕著であったことが、ここにきて米韓安全保障関係の再検討を迫る主たる要因になったものと思われる」と、伊豆見元は指摘する<sup>(1)</sup>。それらは、撤退や削減論の論拠として、これまでも繰り返し強調されてきた。だが、今回は、これまでとは違ったより構造的変化が生じつつあった。ソ連にゴルバチョフ(Mikhail Gorbachev)政権が成立したのが1985年、米ソが初の核軍縮条約である中距離戦略兵器(Intermediate Nuclear Forces: INF)全廃条約に締結したのが87年である。米韓同盟を産み、それを支えてきた冷戦そのものが、オルセンの言う「成熟」を越えて、終焉しつつあったのである。

(1) Deterio, *op. cit.*, p. 90.

(2) この日韓借款交渉については、依然として不透明な部分が多いが、李庭植、前掲、第5章が詳しい。

(3) 『読売新聞』1982年11月17日及び11月24日、夕刊。

(4) 韓、前掲、374ページ。

(5) Edward A. Olsen, "Korea's Reunification: Implications for the U.S.-ROK Alliance," in Thomas H. Henriksen and Kyongsoo Lho, eds., *One Korea?: Challenges and Prospects for Reunification* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 1994), pp. 113-114.

- (6) 伊豆見元「アメリカの朝鮮半島政策――対韓国関係を中心に」『国際政治』92号（1989年10月）、18-21ページ。
- (7) 『朝日新聞』1988年6月16日。
- (8) Perry Wood, "The Strategic Equilibrium on the Korean Peninsula in the 1990s," in W. E. Odom with contributions by Andy Yan and Perry Wood, *Trial After Triumph: East Asia After the Cold War* (Indianapolis, Indiana: Hudson Institute, 1992), p. 92.
- (9) *Asian Wall Street Journal*, October 5, 1988.
- (10) *Los Angeles Times*, November 1, 1988.
- (11) 伊豆見、「アメリカの朝鮮半島政策」、22-23ページ。
- (12) Doug Bandow, "Korea: The Case for Disengagement," *Policy Analysis*, No. 96 (December 8, 1987).
- (13) Doug Bandow, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changed World* (DC: CATO Institute, 1996).
- (14) 『サンケイ新聞』1988年4月20日。
- (15) *New York Times*, December 8, 1988.
- (16) Stephen D. Goose, "U.S. Forces in Korea: Assessing a Reduction," in Ted Galen Carpenter, ed., *Collective Defense or Strategic Independence?: Alternative Strategies for the Future* (DC: CATO Institute, 1989), pp. 85-102.
- (17) *Korea and World Affairs*, Vol. 11, No. 4 (Winter 1987), p. 822.
- (18) 伊豆見、「アメリカの朝鮮半島政策」、25ページ。

## 2. E A S I - I による削減とその中止

1989年1月には、ブッシュ政権が誕生した。レーガン政権の8年間に副大統領という〈部屋住〉を経験したのち、冷戦終結の確かな兆しと貿易・財政の双子の赤字を、ブッシュは前任者から引き継ぐことになった。この両者が、新政権に在韓米軍の削減を促すことになる。

ブッシュは連邦下院議員、国連大使、初代の中国連絡事務所長（事実上の大使）、CIA長官などを歴任した〈ワシントン・インサイダー〉として、早くから大統領をめざしてきた人物であり、外交問題の経験も豊富であった。カーターとは対照的である。CIA長官として、彼がかつてカーター新大統領に北朝鮮の軍事見積もりについて報告しようとして拒否され、その後更迭されたことは、既に触れたとおりである。また、カーター外交が理念過剰で、しかも、ヴァンス・ブレジンスキーの路線対立に悩まされたのに対して、ブッシュ外交はすこぶるプラグマティックで、政権の主要メンバーの均質性も高かった。

中でも、国務長官のベーカー(James Baker, III)は「きわめつけのプラグマティスト」と定評のある人物で、テキサス時代からのブッシュの友人として、大統領選挙の事務局長を務め、閣僚の中で最初に指名を受けた。チェイニー(Richard Cheney)国防長官やスコウクロフト国家安全保障担当大統領補佐官も、ブッシュの古くからの友人であった。この三人がブッシュ政権の外交政策でトロイカ体制を組み、同政権は「アイゼンハワー以来最強の内閣」と評されることになる<sup>(1)</sup>。また、彼らはいずれも、ニクソン・フォード時代に政府の要職に就いている。ベーカーは両政権下で商務次官、スコウクロフトも国家安全保障担当大統領副補佐官及び同補佐官、チェイニーはフォード政権の大統領首席補佐官である。この他にも、ブッシュ政権で国務副長官となったイーグルバーガーは、NSCスタッフと国務省情報調査局長の職にあった。このうち、スコウクロフトとイーグルバーガーは、キッシンジャーの設立したキッシンジャー・アソシエイツ(Kissinger Associates)の役員からブッシュ政権入りした<sup>(2)</sup>。

さて、フォードと同様、ブッシュも、最初の外遊先として日本と韓国（それに中国）を選んだ。1989年1月に昭和天皇が死去し、2月に大喪の礼がおこなわれたからである。ブッシュ大統領は、アジア歴訪の仕上げとして同月末に韓国を訪問し、盧大統領の〈北方外交〉への支持を表明するとともに、次のように在韓米軍の堅持を明言した。

私は米大統領として在韓米軍を維持し、相互防衛条約を堅持することを約束する。

在韓米軍の削減計画はない。米軍は韓国側の要請により北からの侵略を抑止するために駐留しているのであり、そのプレゼンスは北東アジアの平和と安定に寄与している。米軍は、それが必要とされ、平和のためになると思われる限り、韓国国内にとどまるであろう<sup>(3)</sup>。

ブッシュがこのように強く在韓米軍の駐留継続を約束した背景には、前述のように1987年頃から米韓双方で高まりつつあった撤退論への牽制の意図があろう。また、ここで彼が「韓国側の要請により」と述べているのも、韓国での反米ナショナリズムを意識したものであろう。ただし、89年9月の韓国ギャラップ世論調査では、韓国人の71%は在韓米軍の駐留継続を望んでいたから、韓国国内での撤退論は、声高だが、あくまで少数であった。

このブッシュ訪韓に先立って、離任を控えたリリー(James Lilley)駐韓米大使も、在韓米軍の削減は時期尚早と否定していた<sup>(4)</sup>。財政事情や米ソ関係の変化という国際情勢から、米軍の削減を求める声が国務省内にもあったが、削減は危険度の高い韓国ではなく、まずヨーロッパでおこなうべきだ、とリリーは考えていた。既に1988年の春から、韓国の大統領府と在韓米大使館の間の緊密な協議の下に、在韓米軍基地の地方移転の話し合いがおこなわれており、彼によれば、必要なのは削減ではなく、ソウルでの米軍の存在をより目立たなくすることであった<sup>(5)</sup>。ここにも反米ナショナリズム緩和への配慮がみられる。ベーカー国務長官も、在韓米軍の大規模な削減を論じるのは「時期尚早」と語って、削減論を牽制している<sup>(6)</sup>。

けれども、米国での在韓米軍の削減論は沈静化しなかった。とりわけ、今回はカリフォルニア大学のスカラピーノ教授のような有力なアジア専門家まで、これに唱和していた<sup>(7)</sup>。また、グライスティーン元駐韓米大使も、在韓米軍の削減を予測していた<sup>(8)</sup>。こうした中で5月には、新任のグレッグ(Donald Gregg)駐韓米大使が、もし必要になった場合に備えて、削減の性格と範囲について米韓の間で話し合いが必要だ、と述べるに至った<sup>(9)</sup>。

6月に入ると、議会から在韓米軍の削減論が相次いだ。まず、その端緒となったのが、民主党のレヴィン(Carl Levin)上院議員による削減案である。レヴィンは、現在約4万3000人の在韓米軍を5年間で3万人減らし、その第一歩として、1万人を直ちに撤収するように求めた<sup>(10)</sup>。いきなり1万人の撤収はいかにも非現実的な提案だが、次には上院民主党の有力者で先の副大統領候補であったベンツェン財政委員長とバンパーズ(Dale



Bumpers)、ジョンストン(Bennett Jonhston)の両民主党上院議員が、1万人を今後3年間で撤退させる決議案を提出した。彼らは、韓国からの一部兵力削減に加えて、全兵力の引き上げについては、大統領が翌年5月までに検討を進め、議会に報告するように求めている。バンパーズによれば、急速な経済成長の結果、韓国が多額の対米貿易黒字をかかえるにもかかわらず、防衛費のGNP比が米国の6%を下回る5%程度であり、しかも、在韓米軍の存在が最近の韓国の反米運動の標的になっていることが、この提案の理由であった<sup>(11)</sup>。前者はこれまでも削減論で繰り返されてきた論拠だが、後者は米韓関係が新しい局面に移ったことを示している。のちには、イノウエ(Daniel Inouye)上院議員のような、民主党の長老格も、この削減推進論に加わる。財政的制約による〈国内的拘束〉が、再び台頭しつつあった。実際、米国の対韓貿易赤字は、1988年には96億ドルと、史上最大に膨れ上がっていた。

こうした議会の削減論に対して、チェイニー国防長官は、間髪を入れずに、「米国政府は現在、在韓米軍の削減を考えていない」、「行政府としては、予算上の必要性よりは安保と戦略的側面から海外駐屯米軍の問題を判断している」と反論した<sup>(12)</sup>。だが、この頃から、国防予算削減のためには在韓米軍の削減が必要という「ペンタゴン高官」の声は、しばしば引用されるようになった<sup>(13)</sup>。実際、国防省では「われわれが賢明な削減をしなければ、議会から大規模な削減要求をさらに突きつけられる」との懸念が高まっていた。その中心にいたのが、フォード国防次官補首席代理である。彼は、カーター政権下のCIAで北朝鮮の軍事分析にあたり、その後はグレン上院議員のスタッフを務めた。カーターの失敗から〈学習〉をくみとるには、うってつけの人物であった。ペンタゴンが先手を打って小規模な削減を提案するというフォードの計画は、ウォルフォビッツ国防次官、そしてチェイニー国防長官の支持をえた<sup>(14)</sup>。ここにも、ブッシュ政権のプラグマティズムが看取できよう。

7月21日には、ジョンストンとバンパーズ両議員は、今度は『ニューヨーク・タイムズ』紙の社説に寄稿し、「友人に対する必要だが一時的な援助として始まったものが、すっかり豊かになった同盟国からの永遠で高価な期待になってしまった」として、在韓米軍の駐留経費が年間26億ドルに上ることを指摘した。また、彼らは、米軍削減の理由として、北朝鮮に対する韓国の国力の優勢とともに、年間100億ドル近くになる米国の対韓貿易赤字を重視している。「予算・貿易上の赤字のために、世界中での兵力の展開について、われわれは定期的にこれを再検討し、調整する必要がある。韓国とて例外ではない」

と、二人は言う<sup>(15)</sup>。

行政府としては、これ以上議会で削減論が高まらないように牽制しながら、現実的な削減計画を策定して軍部に呑ませる〈二正面作戦〉が必要であった。7月末に下院外交委員会のアジア・太平洋小委員会で証言に立ったフォードは、「軍事的にいて、在韓米軍は、韓国防衛という米国の条約上のコミットメントの顕現である」、「過去10年の韓国軍の成長にもかかわらず、北朝鮮は韓国に対して54%も大きい現役兵力を擁しており、韓国の65万人に対して北の兵力は100万以上に上る」と、在韓米軍駐留の重要性を強調する一方、「長期的な米国の政策は、韓国が発展させるであろう自由貿易経済の成長を引き続き奨励し、韓国が自国の防衛だけではなく、北東アジアの地域的安全保障にも、より貢献できるようにすることである」として、韓国に市場開放と防衛分担の増大を促し、議会の批判にも理解を示した。「米国とその同盟国の双方の利益に適った北東アジアでの環境変化に満足いく形で適応すべく、議会と協調していくことに、われわれは自信をもっている」と、フォードは述べている<sup>(16)</sup>。議会との協調――これはカーターの惨めな失敗には欠如していた配慮であり、最大の〈学習効果〉であった。

この時期に、在韓米軍削減反対の声も出はじめたのは、行政府にとって幸いであった。ウォーカー(Richard Walker)元駐韓国大使(リリーの前任者)やホルブルック元国務次官補、さらに克蘭ストン上院議員らの有力者が、この論陣に加わった<sup>(17)</sup>。

一方、軍部という巨大な官僚機構が、自らの既得権益の削減につながる計画を率先して立案するのは、やはり困難であった。そこで、フォードは上院軍事委員会のナン委員長と同委員会の有力者ウォーナー(John Warner)に、これを相談した。ナンは1987年に共和党のゴールドウォーターから委員長の座を引き継いでいた。レーガン時代の軍事委員会は、上下両院とも、地元の軍産複合体の利害を代弁者する「地元サービス」委員会であり、またイデオロギー的観点から、軍事費の増額と軍事力の有効性の向上を同一視する傾向があった。これに対して、ナンは「現実的な政策志向派」として、軍の効率化を唱導していた。下院軍事委員長のアスピンは同様であった<sup>(18)</sup>。

フォードからの依頼を受けて、二人の上院議員は、8月1日に国防予算授権法の修正を提案し、1990年4月までに東アジアにおける米軍の戦略について報告書を提出するように国防省に求めた。これが、のちの『東アジア戦略構想』、いわゆるEASII-Iである。こうして、上院軍事委員会の有力者さえアジア戦略の見直しを求めているという論拠を、ペンタゴン首脳は軍部に対してえたわけである。実は、このナン・ウォーナー修正案

の9割方は、フォードのスタッフの起草した文書に基づくものであった<sup>(19)</sup>。ウォルフオビッツ国防次官が、この報告書の提出にあたって、「軍事委員会と歳出委員会が、この見直し作業で建設的な役割を果たした」と称賛したのも、当然である<sup>(20)</sup>。ナンらの修正案が提出された翌日、ジョンストン、ベンツェン、バンパースらが提出していた在韓米軍1万人の削減要求は審議されることなく、84対13で審議打ち切り動議が可決している。

軍部の中にも、在韓米軍の削減は不可避と見る向きがでてきた。例えば、8月に、退任を控えたクロウ(William Crow) JCS議長は、財政的拘束からすべての米軍の兵力展開は再検討されるだろう、と語った。同様に、メネトリー(Louis Menetry) 在韓米軍司令官でさえ、現在の傾向が続けば、1990年代半ばには米軍の韓国駐留は不必要になるとの見解を示した。現在の傾向とは、韓国空軍の近代化、韓国経済の成長、そしてソ連、中国による北朝鮮牽制である。ただし、同将軍はまた、「抑止はパーセプションによる」として、小規模の米軍の駐留は依然として必要かもしれない、と留保している<sup>(21)</sup>。

けれども、実際には在韓米軍のどの機能をどの程度削減するかをめぐって、三軍の意見は対立し、二度にわたるJCSの会合でも合意をみなかった。そこで、再びペンタゴンの首脳部が主導権を握ることになる。1989年12月には、ペンタゴン上層部の報告書が、在韓米軍を1個旅団とその支援部隊程度までに大規模に削減することが可能であると示唆した、と報じられた。翌年1月になると、より現実的な手始めとして、韓国にある三つの米空軍基地が閉鎖され、2000人程度が削減される見込みになった。2月初旬には、非戦闘部隊のより大きな削減について、両国政府が交渉中であると報道された<sup>(22)</sup>。

こうした中で、チェイニー国防長官は、在アジア米兵力削減への理解を求めるために、2月に同盟諸国を歴訪した。ソウルでは、懸案になっていた作戦統制権の韓国側への移管問題をはじめて公式に話し合うとともに、約5000人の支援部隊の削減に言及し、韓国側からも原則的な同意をえた<sup>(23)</sup>。前年に在韓米軍削減の噂が立ちはじめた頃には、韓国はこれを憂慮した。2月に盧大統領は「壊れていないなら、修理の必要はない」(If it aint broke, don't fix it) という米国の俗語の格言を引用して削減に反対したし、6月には、李相薫国防相が、もし米軍が撤退するなら、徴兵期間を現行の30カ月から50カ月に延長し、国防費をGNP5-8%引き上げなければならない、と論じていた<sup>(24)</sup>。韓国側の対応が変化した理由は、おそらく、①ナン・ウォーナー修正案以降はなんらかの削減は不可避と悟ったこと、②米国との協議を通じて、削減の対象が非戦闘部隊であることに安堵したこと、③作戦統制権の移管が実現する見通しがついたこと、であろう。韓国に

対する配慮と根回しという点でも、ブッシュ政権の削減計画には、カーターの失敗にはない配慮、いわば〈学習効果〉がみられる。やはりウォルフォビッツ次官は、E A S I - I による在アジア米軍の削減計画は「米国政府内でのコンセンサスであるのみならず、米国の同盟諸国のコンセンサスをも形成するもの」である、と語っている<sup>(25)</sup>。

さて、1990年4月19日に、E A S I - I が正式に議会に提出された。同報告は、太平洋を米国にとっての主要な経済的・戦略的生命線と位置づけ、東アジアへの経済的アクセスを重要な国益であると規定した。実際、米国の対アジア貿易は、78年には対ヨーロッパ貿易と均衡していたが、89年にはそれを1.5倍も上回っていた。さらに同報告は、米国をアジア太平洋地域における「地域的バランス、正直な仲買人、究極的な安全の保証人」と定義し、この役割を果たす手段として、戦略的抑止を前提に、地域紛争に機動的に対処する前方展開戦略と危機対応能力を基本とした。けれども、ソ連国内の変化や米ソ関係の改善によって、脅威認識が変わりつつ一方、アジア諸国でナショナリズムが高揚しつつあった。また、国防費の削減など、米国内の事情も考慮する必要があった。そのため、アジアの同盟諸国が地域の安定への寄与を増やし、米国が東アジアにおける軍事プレゼンスを削減し再構築する方途を見いだすこと——それがこのE A S I - I の目的とされた<sup>(26)</sup>。

在韓米軍について、E A S I - I は、三段階の削減によって、これを安定的水準で再編する構想を示した。第一段階では、1990年から92年末までに、空軍2000人と地上支援部隊5000人の合計7000人の非戦闘部隊を削減し、第二段階の95年末までには、北朝鮮の脅威を再評価した上で、第二歩兵師団の再編を検討することになった。また、この段階中に、平時の作戦統制権を韓国側に返還することになった。第三段階は96年以降5-10年で、この段階の終わりまでには、米軍が韓国防衛の主導的役割から支援的役割に移行し、韓国軍が代わって主導的役割を担うことが期待されていた。「自分が実際に運転席に座ってみなければ、後部座席からは運転は学べない」と、フォードは言う<sup>(27)</sup>。各段階での情勢の再検討と、第二、第三段階の柔軟な構えにも、カーターの失敗からの〈学習効果〉がうかがえる。ニクソン政権の成功は、カーター政権にさしたる〈学習効果〉をもたらさなかったが、カーター政権の失敗は、ブッシュ政権に十分な〈学習効果〉を及ぼしたのである。

第一段階の削減の規模と内容については、まず肥大した在韓米軍司令部の機能整理という意味合いがあった<sup>(28)</sup>。また、韓国空軍が徐々に強化されつつあったことから、前述の

メネトリイ発言のように、1990年代末には米空軍の戦闘部隊も削減できるかもしれないとの見方もあった<sup>(29)</sup>。だが、当時のNSCアジア部長のジャクソン(Karl Jackson)によれば、7000人という数字自体は多分に恣意的で、この段階での削減は「最小限の削減で最大限の政治的効果を狙ったもの」であったという<sup>(30)</sup>。それでも、ディクソン(Alan Dixon)上院議員のように、「行政府が計画するように、1992年までに7000人を韓国から撤収するというのは、あまりに少なく、あまりに遅い。われわれはより大規模な削減を今年中におこなうべきだ、と確信する」といった批判もあった<sup>(31)</sup>。

因みに、在日米軍の削減も三段階で、第一段階で、5000-6000の兵力削減と不要施設の返還、第二段階では、日本の責任分担が増大し東アジアの安定が継続するなら、さらに効率化と削減を図り、第三段階でも現在の国際情勢が持続するならば、さらに削減をおこなうが、基本的抑止能力の駐留は継続する、というものである<sup>(32)</sup>。

ウォルフォビッツの指摘するように、この見直し作業は、国際環境の激変と予算上の制約という状況の中で進められた<sup>(33)</sup>。前者については、1989年12月2-3日に、ブッシュとゴルバチョフの米ソ両首脳がマルタ島沖で会談して、冷戦の終焉を宣言、米ソ和解ムードを世界に演出していた。再び、ローカルな戦略環境をはるかに越えて、グローバルな戦略環境が激変しつつあった。また、後者についても、1990会計年度の国防予算は前年度比ゼロ成長であり、90年1月末に発表された91会計年度の国防予算は、さらに前年度比マイナス2.6%となっていた。議会による在韓米軍削減要求の論拠も、主として財政的拘束によるものであった。

一方、南北朝鮮のローカルな戦略環境については、決して劇的な好転は見られなかった。1991会計年度の国防予算の審議に際して、メネトリイ将軍が上院歳出委員会に提出した推定は、以下の通りである。まず、海軍力に関しては、北朝鮮対米韓では、後者が「大幅に有利」であり、空軍力についても、米韓が「有利」であった。ところが、陸軍力になると、北朝鮮が「大幅に有利」となる。兵員数では、北朝鮮対米韓の比率は1.5対1であり、戦車では2.2対1、火砲でも2.5対1と、いずれも北朝鮮が優位である。しかも、北朝鮮陸軍は前方展開態勢をとっており、DMZ沿いの火砲の密集度では、中央ヨーロッパにおけるワルシャワ条約機構軍の2.5倍となり、奇襲攻撃の場合の事前警戒時間は丸1日を割ると見られていた<sup>(34)</sup>。また、ソ連のゴルバチョフ政権も、〈合理的十分性〉(reasonable sufficiency)などの新軍事ドクトリンを表明し、韓国との外交・経済関係の強化に乗り出す一方、北朝鮮に対する軍事援助を続けていた。さらに、南北朝鮮の対

話についても、チーム・スピリット90が規模縮小したにもかかわらず、90年2月には、北朝鮮はこの演習を理由に対話の中止を一方向的に宣言していた。韓国経済が既に北朝鮮の10倍に達しており、さらに急速に成長しつつあるとはいえ、軍事的には、事態は決して予断を許さなかった。カーターの場合は、こうしたローカルな戦略環境が撤退中止の論拠とされ、実際にそれが機能したのである。

EASII-Iで提示された南北朝鮮の軍事バランスの詳細は、以下の通りである。やはり、火力の数量では、北が圧倒的に優勢なことがわかる。

〔表4〕1990年1月の南北朝鮮の軍事バランス

	韓国	北朝鮮
総兵力	65万人	104万人
〈陸軍〉		
兵力	55万人	93万人
歩兵師団	21	30
独立歩兵旅団	3	4
トラック輸送師団／旅団	2／0	1／20
装甲旅団	1	15
予備歩兵師団	23	26
中型・小型戦車	1500	3500
装甲人員輸送車	1500	1940
大砲	4000	7200
多連装ロケット砲	37	2500
地对地ミサイル砲	12	54
対空砲	600	8000
地对空ミサイル	210	800

〈空軍〉		
兵力	4万人	7万人
ジェット戦闘機	480	750
爆撃機	0	80
輸送機	34	275
ヘリコプター	280	280
〈海軍〉		
兵力	6万人	4万人
攻撃潜水艦	0	23
駆逐艦	0	11
フリゲート艦	17	2
コルベット艦	0	4
ミサイル攻撃艦	11	29
魚雷船	0	173
沿岸警備艇	79	157
機雷艇	9	40
水陸両用艦	52	126

この削減計画に関与した政府関係者とのインタビューでも、ローカルな戦略的環境を削減の理由にあげた者は、一人もいなかった。ただし、カーターの時とはちがひ、ローカルな軍事バランスに関する従来の評価が、急速に悪化したわけでもない。それ故、ペンタゴンの文官首脳ですら、議会の意向を受けて削減計画の先導を果たしたのである。しかし、削減の具体的内容でJCSが合意に達することができなかつたことから明らかなように、このことは軍部が削減に積極的な賛意を示したことを意味するものではない。特に、現地軍当局の反応は、総じて保守的であったという<sup>(35)</sup>。

では、肝心のブッシュ大統領の意向はどうであったろうか。実は、ブッシュは、在韓米軍の削減には当初は消極的であった。新政権発足時に、彼自身が在韓米軍の駐留継続を明言しているのであるから、これは当然といえる。CIA長官時代の経験も、彼の判断に与っているであろう。しかし、チェイニー国防長官の説得により、ナン・ウォーナー修正案の全体的文脈から、ブッシュも削減に最終的に同意したのだという<sup>(36)</sup>。とすれば、グロ

ーバルな戦略的環境の好転と財政事情の悪化を背景にして、議会に高まる削減要求を、ペンタゴンの文官指導者層が触媒し、削減に消極的な大統領をも取り込んだことになる。

さて、EASII-Iが発表され、在韓米軍削減の第一段階が着手されてからも、さらに削減論が展開された。例えば、S・ハリソンとプレストウィッツ(Clyde Prestowitz)は、東アジア・太平洋地域で時代遅れの力の体系を再構築する絶好の機会を、ブッシュ政権は無視している、と論難した。朝鮮半島について、彼らは特に、核兵器搭載のF-16戦闘機など、ソ連を目標にした兵器の撤収を促した<sup>(37)</sup>。かつてカーターの撤退政策を手厳しく批判したザゴリア博士も、1990年の現状が継続すれば、1万人までの削減は可能との見通しを示した<sup>(38)</sup>。また、前JCS議長のクロウ提督と国務省の元日本課長ロンバーグ(Alan Romberg)も、次の5年間で地上軍を半減する可能性に論及するようになり、湾岸戦争の経験から、米空軍力によって地上の火力を撃退できることが明らかになった、と論じた<sup>(39)</sup>。実際、米軍の対外戦略全体が、〈空地戦〉(Air Land Battle)と〈海洋戦略〉(Maritime Strategy)重視に傾斜していた。さらに、ケイトー研究所のバンドーは、「韓国からの撤退は、米国の戦後同盟システムの全体的再構築のモデルを提供しうる」、「米国は単に(兵員の)数を調整する以上のことをする必要がある。韓国は、国際経済・政治の場で主要なプレイヤーになった。いまや、ソウルは軍事面でも独立したプレイヤーとして扱われるべき時なのである」と、やはり即時全面撤退論を繰り返していた<sup>(40)</sup>。

けれども、EASII-Iによる第一段階がほぼ終了する1991年11月には、米韓安保協議会(SCM)で第二段階の削減の延期が決定された。北朝鮮による核兵器開発疑惑が、深刻化したからである。

北朝鮮が核不拡散条約(Nuclear Nonproliferation Treaty: NPT)に調印したのは、1985年12月のことである。NPT加入に先立って、「朝鮮半島での核戦争の危機をとりぞくには、この地域に非核地帯、平和地帯を設置しなければならない。そのためには、朝鮮半島とその周辺に配備されている核兵器を撤去、破壊しなければならない。この地域の人民の意思に反して配置されている外国の軍事基地と外国軍を撤退させなければならない」と、金日成は述べている<sup>(41)</sup>。在韓米軍、とりわけその戦術核兵器の撤退が狙いである。また、同月には、朝ソ経済・技術協力協定と、北朝鮮内の原子力発電所設置に関する経済・技術協力協定が調印されており、ソ連が北朝鮮のNPT加入を説得したとみられる。しかし、その後、北朝鮮は、NPTで義務付けられている18カ月以内の国際原子力機関(International Atomic Energy Agency: IAEA)との保障措置協定に署名しないまま、原子



力発電計画を推進した。

1989年になると、寧辺周辺の核関連施設の規模が拡大していることが確認され、9月には、フランスの衛星スポットが発電所付近に大型建造物を発見した。また、原子炉が100日間停止したことも確認され、プルトニウムを抽出した可能性が指摘された<sup>(42)</sup>。当時の在韓米軍関係者によると、それまで、ソウル周辺の米軍施設移転問題で忙殺されており、在韓米軍首脳は、北朝鮮の核開発に十分な関心を払っていなかったという<sup>(43)</sup>。さらに、90年5月には、米国の偵察衛星による写真撮影で、射程約1000キロの中距離弾道ミサイル・ノドン-1号が発見され、翌月には、北朝鮮はスカッド-Cミサイルの発射に初めて成功した<sup>(44)</sup>。91年5月には、韓国に亡命した北朝鮮外交官が、ミサイル製造と核兵器実験のために、北朝鮮は巨大な地下実験施設をもっている、と証言した<sup>(45)</sup>。イランやシリアへのミサイル輸出も、たびたび報道されるようになる。92年3月に明らかになったソ連国家保安委員会(KGB)の報告書(90年2月22日付)によると、北朝鮮はその頃既に核爆弾一個を完成しており、KGBは信頼できる筋からその情報をえていたという<sup>(46)</sup>。

オーストラリアの戦略専門家マック(Andrew Mack)によると、北朝鮮が核兵器を必要と判断した理由は、次のとおりである。第一は、米国の核の脅威を抑止することである。第二は、やがて優勢になるであろう韓国の通常兵力を抑止することである。第三は、ロシアという核保有の同盟国を失ったことに対する埋め合わせである。そして第四に、たとえ経済的に弱体化しても、核兵器を保有することで、地域の主要国として行動できるとの期待であった<sup>(47)</sup>。

当然、米国は北朝鮮にIAEAによる査察を受け入れるよう求めたが、在韓米軍の戦術核兵器が北の査察受け入れの口実に使われる恐れがあった。既にカーター政権が韓国配備の戦術核の数を250にまで削減していたが、ブッシュ政権成立時には、さらに100程度に減っていた。軍部も、これら戦術核にはさしたる必要性はないとみなしていた。そこで、1990年10月に、グレッグ駐韓米大使はリスカスティ(Robert Riscassi)在韓米軍司令官と彼の前任者2人と相談の上、北朝鮮との交渉を進めるために戦術核を撤去すべきであると、ワシントンに進言した<sup>(48)</sup>。先に紹介したクロウとロンバーグの論文も、「韓国に実際に核兵器を配備することは、韓国に核の傘を提供する上では不必要である」と論じている<sup>(49)</sup>。

スコウクロフト国家安全保障担当大統領補佐官は、これに強く反対した。第一に、北朝

鮮は、このような〈報償〉を受けるに値するいかなる譲歩も、まだおこなっていないからであり、第二に、韓国、とりわけ軍部に、米国の対韓防衛コミットメントについて不信をいだかせる恐れがあったからである<sup>(50)</sup>。

しかし、1991年春になると、この問題をめぐって、グレッグとリスカスティは韓国側と頻繁に話し合いを重ねた。8月には、ハワイの太平洋軍司令部で、2日間にわたって米韓の協議がおこなわれ、JCSは韓国の戦術核は不要との見解を示した。韓国側には、戦術核の撤去を北朝鮮に対する交渉材料に用いるべきだとの声もあったが、この協議では公式の合意には至らなかった。しかし、8月中旬にソ連でクーデター未遂事件が発生し、ソ連が解体の方向に向かったことから、9月27日に、ブッシュ政権は、単に韓国の戦術核だけではなく、世界中の海外基地で地上及び海上発射の戦術核を撤去する決定を下した。「われわれはソ連関連の決定に便乗できた」と、ソロモン(Richard Solomon) 東アジア担当国務次官補は述べている<sup>(51)</sup>。

一方、10月には、在韓米軍の削減中止が、政府内で決定された。このイニシアチブをとったのは、チェイニー国防長官である<sup>(52)</sup>。ただし、関係官庁の担当者による省庁間グループでも、この決定に先立って広範なコンセンサスができていた<sup>(53)</sup>。これは、11月のSCMで合意された。

パール(Douglas Paal) NSCアジア部長によると、この決定は以下のような文脈で理解されるべきである。まず、戦術核の撤収を発表して北朝鮮に〈アメ〉を与え、次いで在韓米軍の削減中止で〈ムチ〉を加えた上で、11月にベーカー国務長官が事情説明のためソウル、東京、北京を歴訪して、12月にNPTの条約義務履行をめぐって米朝の初の高位級会談という〈アメ〉を再び与える、というものである<sup>(54)</sup>。

そもそも、EASII-Iによる在韓米軍削減計画は、第一段階以外は修正可能なものであった。もともと在韓米軍の削減には消極的だったブッシュ大統領は、この延期を支持・承認した。事態の推移からして、議会にも削減延期に反対の声はなかった。北朝鮮の核開発に伴うリスクがきわめて高いからである。当時は湾岸戦争の勝利直後であり、外交政策に関して、行政府の威信はすこぶる高く、議会がこれを尊重しがちだったという事情もある。ソウルの米現地当局も、もちろんこの延期決定に肯定的であった。グレッグ大使は、かねてから、第一段階の削減はともかく、第二段階は在韓米軍の実戦部隊(muscle)の削減につながるのだから、より危険である、と考えていた<sup>(55)</sup>。また、リスカスティ将軍も、第二段階以降は書きかえられるべきだとの立場であった<sup>(56)</sup>。さらに、韓国側、とりわけ軍部

が、この削減中止を歓迎したことは、言うまでもない。

その後の1991年12月31日、南北朝鮮は、板門店での第三回核問題代表協議で、「朝鮮半島の非核化に関する共同宣言」に仮署名し、翌年1月には、北朝鮮はIAEAの査察受け入れを表明した。これを受けて、米国はチーム・スピリット92の中止を決定する。しかし、2月に発表されたEASII-Iが「北朝鮮の核兵器能力の追求は、北東アジアの安全保障にとって最大の脅威であり続けている」と述べているように<sup>(57)</sup>、北朝鮮の核開発疑惑はその後もくすぶり続け、94年6月には危機のピークに達する。この危機の回避に一肌脱いだのが、かつて在韓米地上軍の撤退を企図して挫折したカーター元大統領であった。その前歴故に、カーターは金日成の最も受け入れやすい米国の大物政治家だったのである。とすれば、在韓米地上軍撤退政策の失敗も、あながち無駄ではなかったといえようか。

ただし、在韓米軍の削減は延期されたまま、今日に至っている。

(1) *National Journal*, July 1, 1989, p. 1704.

(2) Charles W. Kegley, Jr. "The Bush Administration and the Future of American Foreign Policy: Pragmatism or Procastination?," *Presidential Studies Quarterly*, Fall 1989, p. 727.

(3) 『読売新聞』1989年2月28日。

(4) *Korea Herald*, January 5, 1989.

(5) リリー氏とのインタビュー（1994年10月24日、ワシントン）。

(6) *Korea Herald*, March 16, 1989.

(7) *Ibid.*, February 17, 1989.

(8) *Seattle Post-Intelligencer*, June 15, 1988.

(9) *Korea Herald*, May 14, 1989.

(10) *Ibid.*, June 4, 1989.

(11) 『朝日新聞』1989年6月24日（夕刊）。

(12) 同上。

(13) *New York Times*, July 13, 1989.

(14) フォード氏とのインタビュー（1994年11月16日、ワシントン）。

(15) *New York Times*, July 21, 1989.

- (16) U. S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asian and Pacific Affairs, Hearings, *Developments in United States-Republic of Korea Relations*, 101st Congress, 1st Session, July 26, 1989, p. 19, p. 23.
- (17) Taylor and others, op. cit., p. 277.
- (18) 大津留智恵子「米国の東アジア戦略と日本」草野厚・梅本哲也編『現代日本外交の分析』東京大学出版会、1995年、93-94ページ。
- (19) フォード氏とのインタビュー。
- (20) U. S. Congress, Senate, Committee on Armed Services, Hearings, *The President's Report on the U.S. Military Presence in East Asia*, 101st Congress, 2nd Session, April 19, 1990, p. 11. 以下、*President's Report* と略。
- (21) *New York Times*, August 13, 1989.
- (22) *Washington Post*, December 20, 1989, February 1, 1990.
- (23) *Ibid.*, February 16, 1990.
- (24) *New York Times*, June 29, 1989.
- (25) *President's Report*, p. 5.
- (26) *EASI-I*, pp. 1-5.
- (27) *Ibid.*, p. 9; フォード氏とのインタビュー。
- (28) ウォルフォビッツ氏とのインタビュー（1994年10月6日、ワシントン）。
- (29) パール氏とのインタビュー（1994年11月30日、ワシントン）。
- (30) カール・ジャクソン(Karl Jackson)氏とのインタビュー（1995年4月14日、ワシントン）。ジャクソン氏は当時のNSCアジア部長。
- (31) *President's Report*, p. 4.
- (32) *EASI-I*, P. 10.
- (33) Paul D. Wolfowitz, "The New Defense Strategy," in Graham Allison and Gregory F. Treverton, eds., *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order* (NY: W. W. Norton, 1992), p. 185.
- (34) U. S. Congress, Senate, Subcommittee of the Committee on Appropriations, Hearings, *Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1991*, 101st Congress, 2nd Session, March 1, 1990, p. 45.
- (35) ウォルフォビッツ氏とのインタビュー。

- (36) フォード、ウォルフオビッツ両氏とのインタビュー。
- (37) Selig S. Harrison and Clyde V. Prestowitz, Jr., "Pacific Agenda: Defense or Economics," *Foreign Policy*, No. 79 (Summer 1990), p. 56, p. 66.
- (38) U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asian and Pacific Affairs, Hearings, *Arms Control in Asia and US Interests in the Region*, 101st Congress, 2nd Session, January 31 and March 13, 1990, p. 50.
- (39) William J. Crowe, Jr. and Alan D. Romberg, "Rethinking Security in the Pacific," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 2 (Spring 1991), p. 133.
- (40) Doug Bandow, "Leaving Korea," *Foreign Policy*, No. 77 (Winter 1989-90), p. 92, p. 93.
- (41) 武貞秀士「北朝鮮の核兵器開発疑惑」『海外事情』42巻7・8号(1994年7・8月)、90ページより再引用。
- (42) 武貞、前掲、91ページ。
- (43) 元在韓米軍関係者とのインタビュー(1995年5月8日、ヴァージニア)。
- (44) Greg J. Geradi and James A. Plotts, *An Annotated Chronology of DPRK Missile Trade and Developments* (CA: Monterey Institute of International Studies, updated November 1, 1994), p. 74.
- (45) *Ibid.*, p. 76.
- (46) Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation* (NY: St. Martin's Press, 1995), p. 56.
- (47) Andrew Mack, "Security and the Korean Peninsula in the 1990s," in Andrew Mack, ed., *Asian Flashpoint: Security and the Korean Peninsula* (Canberra: Allen & Unwin, 1993), pp. 9-10.
- (48) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 258; グレック氏との電話インタビュー(1995年2月1日)。
- (49) Crowe and Romberg, *op. cit.*, p. 34.
- (50) Oberdorfer, *op. cit.*, p. 258.
- (51) *Ibid.*, p. 260.
- (52) フォード、ウォルフオビッツ両氏とのインタビュー。
- (53) デサイック・アンダーソン(Desaix Anderson)氏とのインタビュー(1995年2

月8日、ワシントン)。アンダーソン氏はブッシュ政権の東アジア担当国務次官補首席代理。

(54) パール氏とのインタビュー。

(55) グレグ氏との電話インタビュー。

(56) リスカスティ将軍とのインタビュー(1995年5月1日、ヴァージニア)。

(57) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim : Report to Congress 1992* (DC: GPO, February 1991), p. 10.

### 3. 考察

ブッシュ政権が実施しようとした在韓米軍の段階的削減は、カーターの失敗に比べと、以下のような配慮を示していた。いわば〈学習効果〉である。

第一に、削減計画の策定にあたって、議会の意向を汲みとり、議会を政策決定過程に十分にとり込んだことである。まず、議会による大規模な削減案が具体化する前に、ペンタゴンの文官指導者たちが、先取り型で小規模な削減計画を練り、次いで、それを上院軍事委員会の有力者の名で打ち出したのである。ニクソン政権の削減計画の時も、議会による削減圧力を背景にはしていたが、これほど巧妙に議会の関与を求めるものではなかった。カーター政権の場合は、撤退計画の表明にあたって、議会への働きかけは皆無であり、むしろ、撤退を阻止するために、議会と軍部、官僚機構が連携した観がある。

第二に、韓国に不安を与えないように、事前の協議に意を用いたことである。これはニクソン政権の場合にも、カーター政権の場合にも、完全に欠落していた要素である。それだけ、米国にとって、韓国の存在が大きくなったことの証であろう。1990年代初頭には、既に韓国は、世界第9位の経済市場を擁していた。相互依存の進展が同盟関係を強固にするという、同盟の〈スピルオーバー効果〉である。

第三に、ブッシュ政権による削減計画が、あくまで柔軟なものだったことである。カーター政権も、在韓米地上軍の撤退を三段階に別けていたが、最終段階までそのスケジュールは確定しており、各段階での再検討も企図されていなかった。ニクソン政権も、短期間に第七歩兵師団を完全撤収している。一方、ブッシュ政権の計画では、具体的に確定していたのは、その第一段階だけであり、それ以降は柔軟に変更が可能であった。

「兵力の削減は、それ自体、有益でも危険でもない。注意深く実施されれば、在韓米軍の削減は、韓国の独立を強化し、南北の政治的対話や軍備管理を促進できる」と、テイラーたちは言う<sup>(1)</sup>。ブッシュ政権の削減計画は、ここで分析した三つの事例の中で、最も注意深く実施されたものであることは、疑いを容れない。

では、ブッシュ政権の在韓米軍削減政策をめぐって、三つのジレンマはどのように影響したのか。

まず、二つの〈歴史の教訓〉のジレンマである。これはほとんど顕在化しなかった。なんとといっても、朝鮮戦争の勃発からは40年、ベトナム戦争の終結からも15年を経ている。1970年代とちがって、この二つの〈歴史の教訓〉が風化するのも、当然である。

〈朝鮮戦争の教訓〉については、共産主義陣営の一枚岩説や、ソ連共産主義の拡張主義は、完全に過去のものとなっていた。中ソ関係は激しい対立を経て、この時期には正常化に向かっていたが、かつての中ソ同盟を連想させるようなものではなかった。85年のゴルバチョフ登場以来、米ソ関係も急速に好転し、冷戦の終焉が語られる時代であった。ただし、国際的孤立を深めた北朝鮮が、中ソ両国とも疎遠になり、暴発する危険は残っていた。北朝鮮を抑止するために米軍のプレゼンスが必要だという一点で、〈朝鮮戦争の教訓〉は機能していたといえよう。本来、〈朝鮮戦争の教訓〉はグローバルな文脈で戦略的周辺部に関与を促すものであったが、これがローカル化したのである。

一方、〈ベトナム戦争の教訓〉は、やはり有事自動介入を危惧する孤立主義的な一部の議論を支えてはいた。ケイトー研究所のカーペンター(Ted Galen Carpenter)に至っては、安全保障上の国益を死活的、限定的、周辺の、そして無関係と分類した上で、韓国は米国にとって周辺の国益の対象にすぎない、と論じている<sup>(2)</sup>。米国にとって、韓国は既に英国を抜いて6番目の貿易相手国であるにもかかわらず、「韓国の経済的重要性は増大してきたが、軍事的重要性の低下が、それを相殺してあまりある」と彼は言う<sup>(3)</sup>。もっとも、カーペンターの基準によれば、カナダやメキシコが敵性国家に支配されるような事態が、死活的国益に反するものであり、西ヨーロッパの親ソ化ですら、限定的国益を損ねるにすぎない。このような極端な孤立主義が、もはや多数の支持をえないことは、明らかであった。

韓国の経済的重要性が高まったことに加えて、その民主化が進んだこと、そして、相次ぐテロ活動で北朝鮮の国際的イメージが悪化したことも、〈ベトナム戦争の教訓〉を相対化するのに貢献した。ベトナム戦争とは異なり、守るべき価値も、防ぐべき危険も、明瞭だったのである。また、レーガン政権期に新冷戦を勝ち抜き、米国は軍事的自信を回復していた。1991年2月には、米国主導の多国籍軍は、わずか4日の地上戦で湾岸戦争に勝利している。ベトナム戦争の泥沼化で勢いを得たオール・オア・ナッシングの〈二度と繰り返すな〉主義は後退し、限定的政治目標の下での軍事力行使の効用を認める〈限定戦争〉主義が再び台頭したのである。

このように、二つの〈歴史の教訓〉に関しては、一方で〈朝鮮戦争の教訓〉は、共産主義陣営の一体性や膨脹主義といったグローバルな文脈を離れてローカル化し、他方で〈ベトナム戦争の教訓〉は、その普遍性を失いつつ、一部の孤立主義者の間で繰り返されたにすぎない。



次に、グローバル／ローカルの戦略的利益の間のジレンマである。米ソ冷戦の終焉は、かつての米ソ・デタントや米中接近とは比べものにならないほど劇的な変化を、グローバルな戦略環境にもたらした。アジアに関しても、1987年のINF条約締結でソ連のSS-20が撤廃されたことにより、中国、日本、そして韓国に対する核の脅威は、大幅に後退した。89年には、ソ連はアフガニスタンから撤兵し、ベトナムもカンボジアから兵を引いていた。

ところが、朝鮮半島のローカルな戦略的環境には、そのような劇的な好転は、決してみられなかった。よく言われるように、この半島は、〈冷戦の化石〉としてとり残された観がある。〈朝鮮戦争の教訓〉がローカル化したのと、これは同義である。それ故、在韓米軍の削減には、慎重論や消極論があった。

けれども、冷戦終焉の動きは、やはり圧倒的な現実であった。しかも、朝鮮半島のローカルな戦略的環境は、決して改善されはしなかったものの、悪化もしていなかったのである。北朝鮮は依然として攻撃的能力で韓国に優越しているとされていたが、経済力に関しては、1990年の韓国のGNP 23億7900万ドルに対して北のそれは2億3100万ドルと、その格差は10対1にまで開いていた（カーターの撤退政策が構想された頃は4対1であった）。ただし、韓国経済の成長には、米国にとっての韓国の重要性を明確にするとともに、防衛面で韓国の自助を促す二面性がある。

つまり、グローバルな戦略環境では事態の劇的な好転があり、ローカルな戦略環境でも、軍事的には顕著な変化はないものの、経済的には韓国にさらに有利に傾いていた。こうした大状況の下で、〈最後の冷戦型大統領〉であるブッシュさえ、在韓米軍の段階的削減を承認したのである。〈日本要因〉も、ほとんど援用されることがなかった。そもそも、EASI-Iでは、在日米軍さえ削減の対象であった。

だがなにも、グローバル／ローカルの戦略的利益のジレンマが解消したわけではない。ローカルな戦略環境への不安は残った。実際、北朝鮮の核兵器開発疑惑が浮上し、ローカルな軍事バランス悪化の兆しが生じると、この段階的削減計画は中止に至るのである。削減の決定に際しては、グローバルな戦略的環境の好転が、そして削減の中止に際しては、ローカルな軍事バランス悪化の可能性が、それぞれ決め手になった。これは、カーター政権の撤退政策の場合と、基本的に同じパターンである。朝鮮半島をめぐる戦略環境の〈二つの二重性〉は依然として存在する。

最後に、国際政治と国内政治のジレンマはどうか。まず、国際政治のレベルでは、先述

のように、グローバルな戦略的環境の変化とローカルな戦略的環境の変化は、同じ強度で削減を促したわけではない。前者の好転はきわめて明瞭だが、後者については、軍事的には顕著な変化はなく、経済的には韓国に有利な状況であった。

国内政治のレベルでは、財政的拘束と対韓貿易赤字の拡大が、コミットメント維持に対する〈国内的拘束〉を創出していた。当然、議会がこの代弁者である。この〈国内的拘束〉がグローバルな戦略的環境の好転と結びつき、ローカルな軍事バランスに対する慎重論を凌駕するのである。因みに、レーガン時代の1981年から86年までは、上院では共和党が多数であったが、87年からは再び民主党が上下両院で多数を制し、ブッシュ政権は少数与党であった。自らの国際情勢認識と〈国内的拘束〉の間に立って、〈イクスターナリスト〉の大統領も、結局後者に従った。

一方、既得権益集団による〈国内的刺激〉は強く働かなかった。グローバルな戦略的環境の好転と議会による〈国内的拘束〉が連動していた上、プラグマティックで外交政策に経験豊富なブッシュ政権首脳威信は、すこぶる高かったのである。ここには、ニクソン政権が第七歩兵師団を削減した時と同じ条件が揃っている。

北朝鮮による核兵器開発の疑惑が高まり、ローカルな軍事バランスに悪化の兆しが生じると、その結果の重大性に加えて、削減決定で議会の意向を十分に汲みとっていたこと、湾岸戦争後、外交・防衛政策で行政府の威信がさらに高まったことなどから、削減の中止は、容易に国内的コンセンサスをえた。

以上のように、ブッシュ政権の在韓米軍削減政策についても、三つのジレンマは伏流としては存在したが、グローバルな戦略環境の劇的好転と財政事情の悪化という〈国内的拘束〉が結びついて、ローカルな戦略的環境へ不安を封じ込んだため、いずれも明確に顕在化することはなかった。ブッシュ政権が議会・同盟国との協議を重ね、段階的で柔軟な方法で削減を打ち出したことも、三つのジレンマの沈静化に役立った。

北朝鮮の核兵器開発疑惑が浮上すると、今度はローカルな戦略的環境への不安が前面に立ち、グローバルな戦略的環境への期待と〈国内的拘束〉は後景に退くことになる。ブッシュ政権は、戦術核兵器と撤収と削減の中止を組み合わせることによって、やはりこれに巧みに対応したのである。

(1) Taylor and others, op. cit., p. 258.

(2) Ted Galen Carpenter, "South Korea: A Vital or Peripheral U.S. Security

Interest?" in Doug Bandow and Ted Galen Carpenter, eds., *The U.S.-South Korean Alliance: Time for a Change* (New Brunswick, NJ: Transaction, 1992), pp. 2-10.  
(3) Ibid., p. 7.

## 終章

### 1. 三つのケース・スタディーの比較

この研究では、カーター政権の在韓米地上軍撤退政策を中心に、これにニクソン、ブッシュ両政権での削減政策をミニ・ケースとして加え、分析してきた。

ここで改めて、この三つのケース・スタディーを比較・検討してみよう。

まず、ニクソンとブッシュの削減政策は政治化することなく決定されたが、カーターの撤退政策は深刻な論争を招いた。外交政策の業績に多くの紙面を費やしたカーターの回顧録でも、この政策については、一行も語られていない。むしろこの沈黙は、彼の挫折感の大きさを雄弁に物語っている。

三つのケースは、何故このように明暗を別ったのか。

第一に、ニクソンとブッシュの場合は、あくまでも地上軍の限定的な削減政策であったが、カーターのそれは、在韓米地上戦闘部隊の全面的撤退をめざしたものであった。もとより、カーターの構想でも、後方支援部隊は残留するし、空軍力を強化する予定であったから、これで直ちに在韓米軍の抑止機能を喪失するわけではなかった。しかし、ソウル以北の米軍まで撤収して〈導火線〉機能を除去し、有事における介入・不介入のフリーハンドをえようとした点と、抑止のみに頼って地上での韓国防衛機能を放棄しようとした点で、カーターの政策は、他の二つとは異なっていた。それは単に負担の軽減という問題ではなかった。ところが、このようなコミットメントの本質的変更に関わる決定を、カーターはもっぱら世論の支持に期待して「撤退は可能」と繰り返しながら、拙速に実行しようとしたのである。

第二に、ニクソンとブッシュの削減決定の背後には、グローバルな戦略環境の劇的好転と、議会によって代弁された財政的考慮という〈国内的拘束〉が連動していた。グローバルな戦略的環境については、ニクソンの場合は、米中接近と米ソ・デタントがあり、ブッシュの場合は、より決定的な冷戦終焉への動きがあった。一方、カーターの場合には、米中接近がさらに米中国交正常化へと向かったものの、これは既定の流れであり、米ソ・デタントに至っては、周辺部からその信憑性が崩れつつあった。〈国内的拘束〉に関しても、ニクソンの場合は、ベトナム戦争による財政事情の悪化と厭戦感情の瀰漫があり、ブッシュの場合にも、レーガン軍拡による財政赤字と貿易赤字という〈双子の赤字〉に苦しんで

いた。他方、カーターの場合は、ベトナム戦争が終息して国内の厭戦感情は流動化し、議会も久しぶりに国防予算の増額を認める時期だったのである。グローバルな戦略環境の好転や韓国経済の成長を理由としながらも、撤退に関するカーターの真の動機は、選挙公約の実現や人権重視といった非戦略的観点により強く支配されていたのである。

そして第三に、大統領の力量と威信の問題がある。ニクソンもブッシュも、外交・防衛問題には長年の経験があり、しかも保守派・現実主義者と目されていた。外交政策に経験豊富で保守的な大統領すらが削減を口にする時、国内外の抵抗は少ない。一方、カーターは外交のみならず、国政レベルの経験を有さず、しかも自他共に認める理想主義者であった。このような大統領が対外的コミットメントの縮小に乗り出す時、たとえそれが熟慮の産物であったとしても、抵抗と批判に直面しやすいことは、容易に想像できよう。まして、カーターは、国内の厭戦感情を過大視して、自らの政策を性急かつ一方的に実施しようとした。他方、議会は外交政策で行政府に対して自立性を高めており、軍部もベトナム戦争の痛手から回復しつつあった。彼らは大統領の公的権威に正面から対決することを避けながら、徐々にカーターを「撤退からの撤退」に追い込んでいったのである。

ニクソンの成功はカーターにとってよき〈前例〉とはならず、カーターの失敗はブッシュに〈学習効果〉をもたらした。また、ニクソンは削減の詳細には無関心で、ブッシュはむしろ削減には消極的であったが、彼らの削減計画はスムーズに決定された。カーターのみが撤退にきわめて積極的であったが、彼の政策だけが頓挫を喫することになる。ただし、決定の一方性と性急さに関しては、ニクソンも決してカーターには引けをとらない。政策運営の視点からのみカーターの挫折を論じる議論には限界があろう。

このように、カーター政権の在韓米地上戦闘部隊撤退政策の挫折には、複数の要因が連関しており、相互に排他的ではない。ただし、次のような指摘は可能であろう。第一に、〈導火線〉機能の本質に触れない段階的な削減のほうが、朝鮮戦争とベトナム戦争の二つの〈歴史の教訓〉の間のジレンマを引き起しにくい。コストとコミットメントの削減の方向に働く〈ベトナム戦争の教訓〉を反映しながら、コミットメントの明示という〈朝鮮戦争の教訓〉の本質にも反しないからである。この点で、カーターは〈ベトナム戦争の教訓〉の虜であった。そもそも、このベトナム後の時代状況が、在韓米軍撤退政策をめぐるカーターの企図と挫折の双方を、多分に規定していた。これなしにはカーターのような〈インターナリスト〉がホワイトハウス入りを果たし、また、内外の支持を見極めぬまま在韓米軍撤退政策を打ち出すことはなかったであろう。同様に、ベトナム戦争後の議会の

復権と軍部の立ち直り、世論の流動化がなければ、大統領がかくも惨めに破れることもなかったであろう。第二に、グローバルな戦略環境の好転と財政上の〈国内的拘束〉が連動する時、グローバル／ローカルの戦略的利益の間のジレンマも、大統領を取り巻く国際政治と国内政治の間のジレンマも、顕在化しにくい。前者については、ローカルな戦略的環境への不安は閑却されがちであり、後者については、コミットメントを創出する〈国内的刺激〉は沈黙を強いられやすい。そして第三に、大統領の経験と信望が高い場合には、やはり既得権益集団による〈国内的刺激〉を抑制しやすく、国際政治と国内政治の間のジレンマの台頭を防ぐのに役立つ。

では、三つのケースに共通する要因はなにか。

第一に、削減または撤退の論拠として、韓国の経済成長が常に指摘されたことである。確かに、韓国のGNPは、1970年には北朝鮮の2.5倍、77年には4倍、そして90年には10倍に至っていた。こうした韓国の経済成長が、防衛面での自助努力を促す声を生むのである。けれども、これが常に政策決定に反映されるとは、限らない。ニクソンの時よりもカーターの時のほうが、韓国経済は成長していたが、前者は削減に成功し、後者は失敗した。

また、米韓貿易の総額も、70年の10億ドルから80年には95億ドルに、そして88年には340億ドルと飛躍的に大きくなるが、80年代初頭から韓国の対米黒字も増大し、87年には95億ドルにも達していた<sup>(1)</sup>。この貿易不均衡も、在韓米軍削減論をさらに刺激した。ただし、韓国経済と米韓貿易が拡大するにつれて、米国にとっての韓国の重要性も増し、性急な大規模削減論を牽制する方向にも働く。同盟のスピル・オーバー効果である。従って、部分的な削減やバードン・シェアリングが、より現実的な議論となる。

第二は、削減・撤退に関する反対論や慎重論の論拠として、北朝鮮の軍事的優越が常に指摘されたことである。韓国軍の近代化は着実に進んでいたが、北朝鮮の前方展開態勢や火力の優越、そしてDMZ付近での挑発行為やテロ行為に象徴される攻撃的意図が、これを相殺してあまりある、と繰り返し論じられてきた。この種の議論の担い手は、官僚機構、とりわけ軍部である。韓国軍の近代化を評価する際には、「戦略的には、南北の戦争遂行能力のバランスは、日に日に韓国の友人の側に有利になっている」（1988年の在韓米軍高官の発言）と強調されるのに、削減論に及ぶと、「1970年に始まり今日に続く北朝鮮の大規模な軍拡に、韓国は依然として対処できない。北朝鮮の軍事力は、今でも朝鮮

戦争の時と同じだけの脅威を韓国に与えている」（86年の国防省高官の議会証言）、  
「もし在韓米軍の削減を示唆するとすれば、そのような動きは、今とりわけ不適當である。  
……在韓米軍の削減は、きわめて危険なシグナルを送ることになる」（87年春のシゲール  
国務次官補の議会証言）となる。「米国の指導者は、タイミングが悪いと、過去数十年  
間言い続けてきた」と、削減論者は批判する<sup>(2)</sup>。

それでも、ニクソンとブッシュの場合は、グローバルな戦略的環境の好転が、このロー  
カルな軍事バランスに対する不安を凌駕した。カーターの場合は、グローバルな戦略的環境  
の好転はそれほど明瞭ではなく、ローカルな軍事バランスの悪化が致命傷となって、撤  
退政策は破綻する。ブッシュの場合も、北朝鮮の核兵器開発疑惑が高まると、このローカ  
ルな軍事バランスの要因が、削減統行の歯止めとなった。

国際政治学者のウォルト(Stephen Walt)によると、国家はバランス・オブ・パワー理論  
が指摘するように純粹にパワーに対応するのではなく、実は脅威に対応するのだという。  
そして、この脅威は、相手の総合国力、攻撃的能力、攻撃的意図、そして地理的近接性か  
ら成る<sup>(3)</sup>。南北朝鮮の場合、その地理的近接性は不変だから度外視するとして、一方で、  
在韓米軍の削減論者は総合国力での韓国の優位を強調し、他方で、削減反対論者は北朝鮮  
の攻撃的能力と攻撃的意図を重視する傾向にあるのである。グローバル/ローカルの戦略  
的観点の二重性と共に、これが朝鮮半島をめぐる戦略環境の〈二つの二重生〉を生み、ま  
た、その評価をめぐる国内対立の基礎をなしている。

さて第三に、米韓の識者がしばしば強調してきた〈日本要因〉は、在韓米軍の削減やそ  
の中止をめぐる、主要な役割を果してはいないことである。日本への影響を配慮して、  
対韓防衛コミットメントを維持するという議論は、日本の国内政治の不安定性と対日防衛  
力増強要求の困難性を前提にしている。

しかし、1970年代初頭から、日本の国内世論の中立志向は低下して、親自由陣営、  
日米安保条約賛成という外交上の選択が定着してきた。また、日本の経済大国化から、少  
なくとも経済面で、日本も積極的に朝鮮半島を含む地域の安全保障に貢献すべきだとい  
う意見と期待が、米国にも台頭する。さらに、1970年代末からは、日米防衛協力が進展  
し、米国の対日防衛力増強要求も高まってきた。レーガン時代には、日米韓の安全保障協  
力すら模索される。しかも、ここに韓国経済の成長と民主化が重なり、〈本質的利益〉と  
〈周辺の利益〉の落差は、それほど明確ではなくなるのである。こうした中で、重要だが  
繊細な日本への配慮から、戦略的周辺部たる韓国に防衛コミットメントを維持するという

見方は、レトリックやコミットメント正当化の口実、さらに知的惰性として論じられることはあっても、その有意性を大幅に喪失した。むしろ、日本による肩代わりを期待することで、在韓米軍の削減を図るといふ、まったく逆の〈日本要因〉さえ語られるのである。1950年代や60年代のイメージの延長で、米韓同盟における〈日本要因〉を捉えることは、決して適切ではない。ただし、そうした議論が繰り返されてきたことに、米韓同盟の矛盾や心理的脆弱性を看取できよう。

以上、三つのケースの相違点と共通点を比較してみた。確かに、カーター政権の在韓米地上戦闘部隊撤退政策は、特殊なケースと言えよう。それは在韓米軍の〈導火線〉機能の除去と地上での防衛機能の放棄を企図したものであったが、そのための明確な論拠を欠き、しかも政策手法はきわめて未熟であった。この政策は、カーターの個人的信念とベトナム戦争終結直後という時代状況に、多分に基づいている。

けれども、カーターと彼の撤退政策はまた、冷戦リアリズムへの反発、ウィルソンの道義主義、〈インターナリスト〉的世界観といった米国外交の一つの系譜を、明確に示していよう。さらに、そこには他の削減政策にも通定する特徴があった。第一に、韓国の経済成長と北朝鮮の軍事的脅威は、常に削減の賛否を別つ論拠として、それぞれ援用されてきた。特に、軍部は後者を強調しがちである。このために、グローバル／ローカルの戦略的利益をめぐるジレンマに拍車がかかるし、二つの異なる論拠は、コミットメントに関する〈国内的拘束〉と〈国内的刺激〉の双方を創出する。第二に、日本に地域的な安定への貢献を期待できるようになり、また、韓国の重要性が増すにつれて、〈日本要因〉は、米国の対韓防衛コミットメント維持のための主要な根拠ではなくなっていった。これは、米韓同盟の変容のみならず、日米同盟の変容にも関わっているのである。

次に、米韓同盟と日米同盟の比較に、論を進めよう。

(1) Kihl, op. cit., p. 219.

(2) Goose, op. cit., p. 92, p. 90, p. 86.

(3) Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987), pp. 21-26.



## 2. 米韓同盟と日米同盟の比較

米韓同盟と日米同盟には、多くの共通点がある。両者は共に、米国をシニア・パートナーとした、北東アジアにおける、二国間の、しかも防衛的同盟である。しかし、両者は、同盟の起源、同盟のジレンマ、そして同盟の構造に関して、顕著な対照性を有してきた。

まず、同盟の起源である。米韓同盟は、朝鮮戦争の余燼未だ収まらぬ時に成立した。この同盟の第一義的目的は、北朝鮮という、いわば〈明白かつ差し迫った危険〉(clear and present danger)を抑止し、韓国を防衛することにあつた。これ以外にも、北東アジアにおける戦略バランスを維持することや、韓国の暴発を抑えるという副次的目的が、時として強調された。朝鮮戦争終結直後は、北朝鮮も疲弊していたから、地域の戦略バランス維持という考慮が強く働いた時期であつた。また、李承晩や朴正熙は米国つなぎ止めのために〈弱者の恫喝〉をおこない、米国が韓国の独走を憂慮する局面も、しばしばあつた。しかし、米国が40年以上も一個師団以上の地上軍を韓国に展開し、韓国がこれを受け入れ、かつ長らく自国軍に対する作戦統制権さえ米軍に委ねてきたのは、なんといつても韓国防衛と北朝鮮抑止のためである。この〈明白かつ差し迫った危険〉の故に、両者は物理的・心理的に大きなコストを甘受してきたのである。

一方、旧日米安保条約の締結に際して、日米両国はこの種の〈明白かつ差し迫った危険〉の認識を共有していなかつた。米国には、「極東における唯一の、潜在的な軍事・産業の大基地」たる日本を西側陣営に組み込むという、グローバルな戦略的考慮が働いていた。例えば、ケナンは「中国の大半で共産主義が勝利を収めたことは、日本に対する共産主義の圧力を高めることにつながるであろう。そして、モスクワが明らかに願っていることだが、もし日本に対する圧力が勝利を収めれば、その時、われわれの前にある日本は、明らかに敵意を持った日本であるわけだ」、「もし、共産主義の圧力から日本を防衛することが、アメリカ政府の正当な関心事だと考えるならば、当時世界を風靡していた風潮の中に、日本を独力で放り出そうなどと考えるのは狂気の沙汰としか言いようがなかつた」と、1947年当時の状況を回想している<sup>(1)</sup>。

朝鮮戦争が勃発して、さらに中国がこれに介入すると、米国は日本に再軍備を命じるとともに、講和後の米軍駐留を迫る。米国のアジア戦略にとっての日本の戦略的重要性には、もはや疑問の余地がなかつた。また、対日講和の交渉にあつたダレス特使は、「場合によっては日本へのソ連からの侵攻があるかもしれない」と評価していた。一方、吉田茂首

相は「ソ連は断じて日本に侵入しないであろう」、「immediate dangerはどの方からくると思われるか。自分はむしろヨーロッパにあると思うが」などと述べていた<sup>(2)</sup>。吉田はまた、米国ほど中ソ一枚岩説を信じてもいなかった。「中共政権は現在こそソ連と密接に握手しているようにみえるけれども、中国民族は本質的にはソ連人とあいいれざるものがある。文明を異にし、国民性を異にし、政情もまた異にしている中ソ両国は、ついにはあいいれないようになるにちがいない」と、彼は考えていた<sup>(3)</sup>。

吉田が恐れていたのは、むしろ戦後の貧困と混乱の中で、共産主義が間接的に日本社会に浸透することであった（1947年の日本の工業生産は、30-34年平均水準の半分以下であった）。従って、彼は「敗戦で領土は失う、蓄積は尽きる、しかも人口はどんどんふえていくという日本の経済が、自分のワクの中でいかにがんばってみても、その効果には限度がある。一刻も早く国際経済のなかに復帰しなければならない」と切望した<sup>(4)</sup>。やや大胆に対比すると、日米同盟の起源において、米国は米ソ冷戦下での戦略的観点を重視し、日本は米国主導の国際自由経済システムへの参入により重きを置いていたのである。

1951年に締結された旧日米安保条約は、「極東における国際の平和と安全の維持」と「日本国における大規模な内乱及び騒擾を鎮圧するために」米軍の日本駐留を認める一方、米国による日本防衛の義務は明記されていなかった。これは、いわば基地貸与協定であり、主権国家間の条約としては、きわめて不平等なものであった。西村熊雄（当時の外務省条約局長）は、これを「一言でいえば、日本は施設を提供し、アメリカは軍隊を提供して日本の防衛を全うしようとするものである。物と人との協力である。相互性は保持されている」と論じている<sup>(5)</sup>。もとより、「極東における国際の平和と安全の維持」は日本の平和と安全につながるが、日本は〈明白かつ差し迫った危険〉に直面していたわけではない。主権の回復と西側経済システムへの参入こそ、日本にとっての最大の成果といえよう。

このように、二つの同盟の起源を米国の視点から要約すれば、米韓同盟が、北朝鮮という〈明白かつ差し迫った危険〉への対処を第一義的目的とした、コストとリスクの高い戦略的周辺部とのローカルな同盟であったのに対して、日米同盟は、〈明白かつ差し迫った危険〉を伴わない、コストとリスクの低い戦略的拠点とのグローバルな同盟だったのである。

次に、同盟のジレンマである。同盟の起源に関する相違は、二つの同盟に異なったジレ

ンマをもたらした。この研究で指摘してきたように、米韓同盟では、韓国が〈見捨てられ〉を恐れ、米国は〈巻き込まれ〉を憂慮してきた。韓国にとって、米国の援助は絶対不可欠であったが、米国にとっては、韓国防衛のコストは高い上に戦争のリスクも高く、しかも、韓国自体の戦略的価値はそれほど高くはなかったからである。韓国の経済成長に伴って、米国にとっての韓国の重要性も上昇するが、日本防衛のための緩衝地帯としての韓国というイメージが、ながらく尾を引いた。ある韓国人研究者は、これを米国の「日本中心戦略」(Japanocentric strategy)と呼んでいる<sup>(6)</sup>。しかも、ニクソン、カーター両政権の下で、在韓米軍の規模縮小が試みられたため、1970年代には〈見捨てられ〉の恐怖はさらに増幅した。だが1980年代に入ると、韓国のさらなる経済発展と新たな民主化、それに日米韓の安全保障関係の協調が進み、戦略的拠点と戦略的周辺という日韓間の落差は希薄になった。

しかし、1990年代に北朝鮮の核兵器開発疑惑が高まると、依然として北朝鮮の軍事的脅威への対処を重視せざるをえない韓国と、核不拡散というグローバルな観点から、韓国の頭越しに北朝鮮との接触を図る米国との間に、新たな同盟の摩擦が生じてきた。こうした中で、韓国は在韓米軍の駐留経費の分担を、90年の7000万ドルから91年には1億5000万ドル、92年には1億8000万ドル、そして93年には2億2000万ドルと急増させ、バードン・シェアリングでの〈優等生〉ぶりを示した。しかし、例えば、92年度の日本の在日米軍駐留経費は約40億ドルで、直接経費だけでも約30億ドルに上っており、韓国の負担額とはまさに「一桁違う」のである<sup>(7)</sup>。米国にとって、日米同盟よりも米韓同盟がコストの高い同盟であることに、基本的な変化はない。

一方、日米同盟では、日本側に〈巻き込まれ〉の危惧が根強く、米国は日本の自主路線や親ソ化・親中化を恐れてきた。米国のアジア戦略にとって、沖縄を含む在日米軍基地は死活的に重要だったのに対して、日本は〈明白かつ差し迫った危険〉を意識していなかったからである。最大野党の社会党は、ながらく非武装中立を標榜してきたし、世論も、1970年代半ば頃まで、ほぼ3割程度が中立を志向していた。政府・自民党も、日米関係の重要性は意識しながらも、防衛問題で野党との〈国内冷戦〉を刺激することを避けてきた。ベトナム戦争も、日本にとっては、多分に〈海の向こうの火事〉であった。米国も、やはり日米関係の重要性故に、こうした日本の国内事情に配慮してきたのである。東アジアで冷戦の最前線に立つ韓国にとっては、対米関係や安全保障問題をめぐるこのような〈国内冷戦〉は思いもよらぬことであり、それは〈明白かつ差し迫った危険〉を伴わない

戦略的拠点の、いわば〈贅沢品〉であった。

日本が〈見捨てられ〉を意識するようになったのは、米国のアジア離れが喧伝される1970年代に入ってからである。この頃までには、日本も経済大国化し、しかも国内政治も安定してくるから、米国も日本の国際的役割の拡大をより直截に要求できるようになってきた。これにつれて、米韓同盟における〈日本要因〉の機能も、戦略的拠点としての日本への配慮から韓国への防衛コミットメントを維持するというものから、日本にも対韓防衛コミットメントへの貢献を求めるといふ方向に、変化していった。

さらに、1970年代も後半になると、極東ソ連軍の増強もあり、日本もある程度〈明白かつ差し迫った危険〉を米国と共有するようになった。それでも、ソ連のSS-20の極東配備に際して、国際会議でその対応を問われた日本の首相は、「SS-20って何だ」と側近に尋ねたという。日米が真剣に脅威認識を共有し、日米韓の安全保障協力さえ模索するようになるのは、1980年代のことである。これによって、先述のように、戦略的拠点と戦略的周辺という日韓の落差は、希薄なものになっていく。

最後に、同盟の構造についてである。同盟のジレンマに関する相違は、やはり二つの同盟に異なった構造をもたらした。ここで言う同盟の構造とは、共同の軍事行動を協議し実行するためのメカニズムのことである。

米韓同盟の構造は、すぐれて緊密であると言ってよい。ある識者によると、まず第一に、アジアにおける米国の諸同盟の中で、米韓同盟だけが戦時の共同作戦のための詳細な計画をもっている。第二に、この研究でも繰り返し論じてきたように、在韓米軍には、有事に米国の自動介入を促す〈導火線〉が働いている。そして第三に、朝鮮戦争の休戦協定を実効あらしめるように、米国は国連安全保障理事会から委任されているのである<sup>(8)</sup>。

しかも、事実上、韓国軍は米国によって育成されてきたし、朝鮮戦争が勃発すると、韓国軍は国連軍の指揮下に入り、休戦後も、韓国軍に対する作戦統制権は、米軍によって保持されてきた。また、戦時中に、米韓両陸軍のインターオペラビリティを高める目的で、米陸軍に韓国軍兵士が配属されて、部隊編成された。これが、いわゆるカチューシャ部隊(Korean Augmentation to the United States Army: KATUSA)で、彼らは、服装、訓練、装備、日常生活に至まで、米兵と同じである。この米軍の中の〈外人部隊〉は、今日でも存在している。

さらに、1970年代に在韓米軍の削減が試みられる度に、その補完措置として巨額の軍事援助が与えられ、また、米韓同盟の構造は強化されてきた。まず、ニクソン政権が第

七歩兵師団を撤収すると、1971年には米韓安全保障協議会（SCM）が設置された。閣僚級の年次会議の他に、SCMの下に、安全保障協力委員会、軍事兵站協力委員会、防衛産業・技術委員会、共同声明委員会、そして政策検討委員会の五つの小委員会が置かれている。このSCMと並行して、米韓軍事委員会が別にあり、戦略指令と作戦指導を担当している。また、カーター政権が在韓米地上戦闘部隊の撤退を表明すると、78年には、米韓連合司令部（CFC）が設置された。司令官は米軍大将、副司令官は韓国軍大将で、それぞれ同規模のスタッフを擁する<sup>(9)</sup>。

けれども、1980年代後半に、韓国で反米ナショナリズムが高まると、米韓同盟のこの緊密な構造は批判的になった。そこで、90年11月のSCMで、それまで在韓米第八軍司令官（在韓米軍司令官が兼務）が兼ねていた地上構成軍司令官（Ground Component Command: GCC）を韓国の将官に移譲することが決まり、92年12月に実現した。また、91年3月には、軍事休戦委員会（MAC）の首席代表に、やはり韓国軍将官を任命し、同年10月からは、板門店付近のDMZ内の米軍監視哨所と管理部隊一個大隊を後方移動した上で、その警備管轄権も韓国側に移譲した。ただし、MAC首席代表に黄源卓少将が正式発令されると、北朝鮮側はこれに反発し、91年2月13日の第459回の本会議を最後に、MACは機能麻痺している。さらに、92年11月のSCMで、平時の作戦統制権を韓国に返還することが正式に決まり、これも94年11月に実現した。

一方、日米同盟は、長らく実質的な構造を欠いてきた。日本が〈巻き込まれ〉を危惧してきたことに、これは起因していよう。日本は〈明白かつ差し迫った危険〉を意識していなかったからである。土山實男によると、共同軍事行動の回避は、日英同盟、三国同盟、そして日米同盟と、日本の同盟外交に共通するパターンである<sup>(10)</sup>。

1960年には、日米安保条約が改定された。第一に、内乱条項が削除された。第二に、「自国の憲法上の規定及び手続きに従って」と留保しながらも、米国の日本防衛義務が明記された（第5条）。

第三に、日米間の随時協議と有事協議が盛り込まれた（第4条）。随時協議の中核になるのが、日米安全保障協議委員会（SCC）で、60年9月に第一回会議が開催されている。当初、SCCの米国側参加者は駐日大使と太平洋軍司令官で、日本側参加者は外務大臣と防衛庁長官と、不平等であったが、90年12月から米国側も閣僚級に格上げされた。これ以外にも、次官クラスの安全保障事務レベル協議、審議官、公使クラスの安保運用協議会、局長、参事官クラスの日米合同委員会、局長、次官補クラスの日米装備技術定期協

議、75年にSCCの下に設置された日米防衛協力小委員会（SDC）等がある。

そして第四に、安保条約第6条の「他の取極」という文言を根拠に、「事前協議に関する交換文」が結ばれた。しかし、この事前協議(prior consultation)は、これまで一度も実施されておらず、日本に拒否権があるのか否かも不明である。安保改定の国会審議に際して、社会党の帆足計衆議院議員は、「外務大臣は、米国が無責任な軍事行動をとると考える前提が誤りだ、米国は模範的な国で、それを信頼していいと繰り返すが、まるで乙女の祈りを聞く思いはないか。われわれは、今ここで音楽会を聞いているのではない」と、これを論難している<sup>(11)</sup>。

この安保改定も、日米同盟の構造の実質化をもたらさず、「物と人との協力」の域を出なかった。まず第一に、未曾有の安保騒動を経験した政府・自民党は、野党との〈国内冷戦〉の激化を回避するのに懸命であった。そして第二に、日本政府は、米国との軍事的紐帯を強めることで、共産主義陣営、とりわけ日本の世論に大きな影響力をもつ中国を刺激することを忌避した。しかも、米国の核の傘が機能し、太平洋が〈米国の湖〉(American Lake)である限り、米国との軍事的絆を強めなくても、どのみち日本は〈無料の安全保障〉(free security)を享受できたのである。英国の覇権の下での米国の態度と、これは酷似している。

1975年6月に東京の米国大使館が本国に発した報告書は、「日本防衛に関する自衛隊の役割は、米側の動きと統合されたものではなく並列のものであると、日本政府は明確に認識している」と分析していた<sup>(12)</sup>。けれども、この頃から、日本も日米同盟の構造の実質化に積極的になってきた。第一に、ベトナム戦争後の米国のアジア離れが危惧されたからであり、第二に、中ソ対立、米中接近、日中国交回復という文脈で、中国が日米安保の容認・積極支持に転じたからである。78年11月には、SDCが「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)をまとめ、SCCがこれを承認した。当時の自衛隊・統合幕僚会議議長の高品武彦は、60年の安保改定以来「ようやく仏に魂が入ってきたと申せる」と述べている<sup>(13)</sup>。日米安保条約は、ようやく基地貸与協定から一步踏み出すことになった。しかし、このガイドラインの下でも、具体的な日米共同作戦計画は策定されず、共同研究がなされたにすぎない。しかも、米国の望む極東有事研究はほとんど進まず、日本有事の研究が概成したにとどまる。

その後、新冷戦の高まりと冷戦の終焉を経て、1997年9月に、ガイドラインは19年ぶりに改定された。今回は、〈周辺事態〉(日本周辺有事)の際の具体的な相互協力計

面に着手することになり、さらに、自衛隊と米軍による〈共同調整所〉の設置も打ち出された。このように、米韓同盟がその緊密な構造を緩める方向にあるのに対して、日米同盟はその構造の実質化へと向かっているのである。

同盟の起源、ジレンマ、構造に関する以上の比較を総括しておこう。米韓同盟は、北朝鮮の軍事的脅威という〈明白かつ差し迫った危険〉への対処を主要目的としたローカルな同盟であり、韓国側が〈見捨てられ〉を恐れ、緊密な同盟の構造を維持してきた。他方、日米同盟は、〈明白かつ差し迫った危険〉を前提としないグローバルな同盟であり、日本側が〈巻き込まれ〉を憂慮し、実質的な同盟の構造をもたずにきた。また、これも対比的に言えば、米国にとって、前者は同盟維持のコストと戦争のリスクが高く、戦略的価値の低い同盟であり、後者は同盟維持のコストも戦争のリスクも低く、戦略的価値の高い同盟であった。それ故、日本にとって在日米軍受け入れは〈負担〉であったが、韓国にとって在韓米軍は〈人質〉であった。これまで見てきたように、在韓米軍の削減をめぐる、米韓両国は、およそ同盟国とは思えぬほど殺伐としたやりとりを重ねてきたのである。

しかし、近年では、米韓同盟の場合、韓国防衛のコストと戦争のリスクは依然として高いものの、韓国の戦略的価値が上昇するにつれて〈見捨てられ〉の危惧は後退し、同盟の構造もより緩やかなものに移行しつつある。他方、日米同盟でも、日本の地域的責任が拡大するとともに、日本の〈巻き込まれ〉の不安は後退し、同盟の構造は緊密化しつつある。米韓同盟がさらにリージョナルなものに変容し、日米同盟がさらに実質化すれば、二つの同盟の対照性は、さらに縮小するであろう。

(1) ケナン、前掲、353-354ページ。

(2) 田中明彦『安全保障――戦後50年の模索』読売新聞社、1997年、58-59ページより再引用。

(3) 吉田茂『日本を決定した百年』日本経済新聞社、1967年、139ページ。

(4) 吉田、前掲、123ページ。

(5) 西村熊雄『改訂版・日米安全保障条約論』時事通信社、1960年、59ページ。日米同盟の相互性の歴史的展開については、坂元一哉「日米安保における相互性の形――ガイドライン見直しによせて」『外交フォーラム』113号（1997年12月）を参照。

(6) Tae-Hwan Kwak, "U.S.-Korea Security Relations," in Tae-Hwan Kwak, John Chay, Soon Sung Cho, and Shannon McCune, eds., *op. cit.*, p. 224.

- (7) 伊豆見元「米国の朝鮮半島政策――北朝鮮のNPT脱退宣言後の政策を中心に」小此木政夫編『ポスト冷戦の朝鮮半島』日本国際問題研究所、1994年、180ページ。
- (8) Robert Martin, "Security Reactions: A U.S. View," in Robert A. Scalapino and Hongkoo Lee, eds., *op. cit.*, p. 186.
- (9) Ministry of National Defense, the Republic of Korea, *Defense White Paper 1991-92* (Seoul: Ministry of National Defense, 1991), pp. 157-163.
- (10) 土山、前掲、35-38ページ。
- (11) 多田實『「安保条約」を読む』三笠書房、1984年、74ページ。
- (12) Message from AMEMBASSY TOKYO to SECSTATE WASHDC, subject: GOJ STATEMENTS ON DEFENSE SHARING, CONT., Jun 1975. 国家安全保障文書館の提供。
- (13) 隊友会編『80年代危機のシナリオと対応』隊友会、1980年、191ページ。

### 3. 今後の米韓同盟

米韓同盟の今後を展望することは、決して容易ではない。そもそも、朝鮮半島統一のシナリオが、まだ確定できないのである。

とはいえ、北朝鮮の金正日体制がにわかに崩壊することはないにしても、経済的困窮と相次ぐ政治亡命からして、現在の体制が半永久的に続くとは考えられない。10-20年前後の中期的スパンで、朝鮮半島が韓国主導で統一に向かうと想定することは、それほど非現実的ではあるまい<sup>(1)</sup>。

実際、このような前提に立って米韓同盟の将来を分析している研究は、少なくない。米国のランド研究所と韓国国防研究院(Korea Institute of Defense Analysis: KIDA)の共同研究は、その代表例である<sup>(2)</sup>。

この研究はまず、現状維持、和解・統合、統一後と三つの時期区分をおこない、それぞれの段階の米韓同盟のあり方について、①強い半島型同盟、②変形版の半島型同盟、③地域的安全保障同盟、④政治的同盟、の四つのどれが最も望ましいか、を分析している。この際に、両国の最も重要な政策目標を実現する上での妥当性(suitability)、同盟の目的を追求する上での国内的支持と、近隣諸国に敵対的效果をもたらさずに共通の目的を実現する能力(feasibility)、そして避けがたい政策上の失敗に直面した時の柔軟性(flexibility)の三つが、評価の指標として用いられる。



その結果、米韓の両チームとも、北朝鮮の脅威が続く現状維持の段階では、①の強い半島型同盟の存続を訴えている。半島での政治・軍事状況に改善が見られれば、有事に米国が緊急強化能力を保持して②の変形版の半島型同盟に移行することが可能であり、さらに南北の和解・統合に至れば、③の地域的安全保障同盟に進める。統一後も、この地域的安全保障同盟は維持されるべきであり、両チームとも、単に象徴的な安全保障協力をめざす政治的同盟は、どの段階でも支持していない。この間に、米韓同盟の性質は、脅威対処同盟から未来志向同盟を経て、利益醸成同盟へ変容することになる。

これは、かなり抽象的かつ理念的なシナリオ分析である。では、米韓同盟の中核をなしてきた在韓米軍の規模や性格は、朝鮮半島統一後どうなるのか。

これも理念型として、以下のようなシナリオが想定できよう。第一は、完全な現状維持である。上述の共同研究の分類に照らせば、①にあたる。第二は、地上戦闘部隊の部分的削減である。削減の規模や残留部隊の機能によって、②か③になる。第三は、地上戦闘部隊の全面的撤退である。空軍力と海軍力は維持される。やはり、上述の分類で言えば、②に相当しよう。第四は、全面撤退である。同じく上述の④に対応する。

これまで、この研究で論じてきたように、在韓米軍の削減が成功した時には、グローバルな戦略環境の好転と米国の財政上の〈国内的拘束〉が組み合わさっていた。また、韓国経済の発展も、常に指摘される場所である。さらに、近年では、韓国のナショナリズムも重要な要因になってきた。一方、削減の実施が中止された時には、ローカルな軍事バランスの悪化が問題にされてきた。

朝鮮半島の統一後は、北朝鮮の軍事的脅威は消滅するか、大幅に後退しているはずだから、在韓米軍の現状維持はまずありえない。1990年のEASI-Iですら、さらなる削減が予定されていたのである。どれだけ削減が進むかは、グローバルな戦略環境、米国の〈国内的拘束〉、そして韓国の経済事情・ナショナリズム等によるであろう。場合によっては、韓国に〈見捨てられ〉の不安が再び高まるかもしれないし、米国にも、朝鮮半島統一後の混乱への〈巻き込まれ〉の危惧が生じるかもしれない。

グローバルな戦略環境としては、まず中国の動向が重要である。中国の軍事大国化が進めば、中国に対する〈導火線〉としての在韓米地上軍という議論も出てこよう。一方、朝鮮半島の北部にまで米軍を進めれば、中国を刺激することになる。これも、いわば〈朝鮮戦争の教訓〉である。そこで、例えば安秉俊は、韓国と東アジアの安全保障にとっての〈保険政策〉(insurance policy)として、中国国境から離れた地域に小規模の米地上軍を

残すよう示唆している<sup>(3)</sup>。また、統一朝鮮と中国との国境地帯に新たなDMZを設置するという意見も、一部にはある。

やはり中国の大国化が進めば、〈日本要因〉が再び大きな意味をもつことにもなる。在韓米軍が完全撤退すれば、日中両大国の利害が、朝鮮半島で直接交差することになるからである。日清戦争以来初めての事態であり、米国もこれは望むまい。まして韓国は、かつて言われたように、「鯨の争いに巻き込まれた海老」の状態に陥ろう。これを避けるためには、好むと好まざるとに関わらず、米韓同盟は地域的安全保障同盟に脱皮せざるをえない。

もし中国が、〈覇権大国〉ではなく〈責任大国〉<sup>(4)</sup>、あるいは〈革命体系〉ではなく〈安定体系〉の道を選び、かつ日米同盟が堅持されておれば、米空・海軍力のみでの駐留という可能性もありえよう。そうなれば、20年前にカーターの追求しようとした政策が、まったく異なった国際環境の下で、ようやく実現することになる。

在韓米地上軍すらも撤退すれば、沖縄の海兵隊の撤退も必至であろう。さもなければ、「沖縄だけが未だに米軍の占領下にある」という不満が爆発しよう。だが、在韓米地上軍も在沖縄米海兵隊も撤退すれば、北東アジアには米国の実戦部隊が存在しないことになる。この場合、日韓両国は地域的な安保協力を深めるとともに、事前集積能力を高めて、米軍の緊急強化能力を支援できる体制を整備することになる。スケール・ダウンした海兵隊が、統一後の朝鮮半島と沖縄を一定期間で往復するという考えもある。ケナンの朝鮮半島中立化構想の頃から、沖縄返還前の日米共同声明の〈韓国条項〉を経て今日に至るまで、朝鮮半島と沖縄の戦略的連関は一貫している。

米国の財政上の〈国内的拘束〉については、これが大幅に緩和されるとは想像しがたい。逆に、これが極端に強まれば、上述のような国際環境とは関わりなく、在韓米軍の全面撤退論や大規模削減論が高まろう。典型的な国際政治と国内政治の間のジレンマである。この研究では三つのジレンマをとり上げた。このうち、二つの〈歴史の教訓〉のジレンマは時とともに相対化され、グローバル／ローカルの戦略的利益の間のジレンマも、韓国の大国化、米韓同盟の地域安全保障同盟化で、かなり解消されよう。しかし、国際政治と国内政治の間のジレンマは、最後まで最も強く米韓同盟を揺さぶるかもしれない。統一後のユーフォリズムから韓国でナショナリズムが高揚し、戦略環境に関わりなく米軍の撤退を求める声が高まれば、このジレンマは、韓国側にも働くことになる。しかし、両国の人的・経済的交流がさらに深まれば、これを緩和することは可能である。韓国が米軍駐留のバードン

・シェアリングに努め、米国が韓国とのディシジョン・メーカー・シェアリングに十分配慮することも、重要であろう。

ある推定によれば、2020年までには、韓国は、中国、米国、日本、インド、インドネシア、ドイツ、タイと並んで、世界の八大経済大国の一つになるという<sup>(5)</sup>。そうなれば、米国にとっての韓国の重要性はさらに高まり、在韓米軍の全面撤退を防ぐ方向に働くであろう。だが一方で、これは豊かな同盟国からの部分的削減論にもつながる。しかも、朝鮮半島の統一に伴う政治的・社会的・経済的コストは、東西ドイツ統一の比ではない<sup>(6)</sup>。韓国軍60万、北朝鮮軍110万という現有の軍隊を、統一後に大幅削減する際のコスト一つとっても、それは明らかである（人口ではほぼ同規模の統一ドイツは37万の兵力を保有するにとどまる）。そうした中で、韓国がどれだけ同盟の負担を共有できるかが、やはりここでの鍵となる。だが、経済危機に陥った韓国に多くを期待することは、少なくとも当面はほとんど不可能である。

このように、米韓同盟の将来、在韓米軍の去就を展望することは、様々な要因が複合して、困難をきわめる。けれども、一つ確かなことは、日米同盟のあり方がこれらに影響するとともに、これらが日米同盟の将来にも大きな影響を与えるという事実である。米国の圧倒的な影響の下で、日本は時として、朝鮮半島情勢に無関心を装い、消極的な姿勢をとってきた。しかし、日本にとって、その戦略的重要性は歴史的に不変である。

そのことを既に、われわれはカーター政権の在韓米地上戦闘部隊撤退政策の時に、学んでいるはずである。

(1) 小此木政夫は、2、3年以内に、北朝鮮が対南侵攻や内部崩壊に向かうか、それとも開放改革に向かうかの岐路が訪れる、と見ている。小此木政夫編著『北朝鮮ハンドブック』講談社、1997年、69ページ。

(2) Johnathan D. Pollack, Young Koo Cha, and others, *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation* (Santa Monica, CA: RAND, 1995).

(3) Byung-joon Ahn, "Toward a Regional Alliance for Unification and Stability: A Test of Engagement," in C. Fred Bergsten and Il SaKong, eds., *The Korea-United States Economic Relationship* (DC: Institute for International Economics and Institute for Global Economics, 1997), pp. 11-26.

- (4) 小島朋之『新世紀の中国』芦書房、1996年、特に、まえがきを参照。
- (5) Michael W. Doyle, *Ways of War and Peace* (NY: W. W. Norton, 1997), p. 469.
- (6) Jongryn Mo, "German Lessons for Managing the Economic Cost of Korean Reunification," in Thomas H. Henriksen and Kyongsoo Lho, eds., *op. cit.* ; Nicolas Eberstadt, *Korea Approaches Reunification* (Armonk, NY: M. E. Sharpe, 1995), ch. 4.

## 主要参考文献

### 1. 未刊行史料

- Country Files, Japan and Korea(CO 81-82), Jimmy Carter Library
- Kissinger and Scowcroft Files, Gerald Ford Library
- John O. Marsh Files, Gerald Ford Library
- National Security File 127, John F. Kennedy Presidential Library
- U. S. -Japan Project Documents, National Security Archive
- Nixon Presidential Files, National Archives
- Records of National Security Council, PG 273, National Archives

### 2. 美国政府刊行史料

- Department of State Bulletin*
- Foreign Relations of the United States*
- Public Papers of the Presidents of the United States: Jimmy Carter*, 4 vols.
- A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century*, July 1990  
(DC: GPO, 1977-1980)

### 3. 美国议会刊行史料

- House, Committee on Armed Services, Investigation Subcommittee, Hearings, *Review of the Policy Decision to Withdraw United States Ground Forces from Korea*, 95th Congress, 1st and 2nd Sessions, 1977-1978
- House, Committee on Armed Services, Investigation Subcommittee, Report, *Review of the Policy Decision to Withdraw United States Ground Forces from South Korea*, 95th Congress, 2nd Session, 1978
- House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Asian and Pacific Affairs, Hearings, *Developments in United States-Republic of Korea Relations*, 101st Congress, 1st Session, July 26, 1989
- House, Committee on International Relations, Subcommittee on International

Organizations, Hearings, *Investigation of Korea-American Relations*, 95th Congress, 2nd Session, part 4, March 15, 16, 21, 22; and June 20, 1978

—House, Committee on International Relations, Subcommittee on International Organizations, Report, *Investigation of Korea-American Relations*, 95th Congress, 2nd Session, 1978

—Senate, Committee on Armed Services, *Korea: The U.S. Troop Withdrawal Program*, Report prepared by the Pacific Study Group, 96th Congress, 1st Session, 1979

—Senate, Committee on Armed Services, Hearings, *The President's Report on the U.S. Military Presence in East Asia*, 101st Congress, 2nd session, April 19, 1990.

—Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on U.S. Security Agreements and Commitments Abroad, Hearings, *United States Security Agreements and Commitments Abroad: Republic of Korea*, 91st Congress, 2nd Session, part 6, February 24, 25, and 26, 1970

—Senate, Committee on Foreign Relations, *U.S. Troop Withdrawal from the Republic of Korea*, Report prepared by Hubert Humphrey and John Glenn, 95th Congress, 2nd Session, 1978

—Senate, Committee on Foreign Relations, *U.S. Troop Withdrawal from the Republic of Korea: An Update, 1979*, Report prepared by John Glenn, 96th Congress, 1st Session, 1979

#### 4. 回顧錄

—Acheson, Dean, *Present at the Creation* (NY: W. W. Norton, 1969)

—Brzezinski, Zbigniew, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Advisor 1977-1981* (NY: Farrar, Straus, Giroux, 1983)

—Clark, Mark W., *From Danube to the Yale* (NY: Harper and Brothers, 1954)

—Singlaub, John K. with McConnell, Malcom, *Hazardous Duty: An American Soldier in the Twentieth Century* (NY: Summit Books, 1991)

—Vance, Cyrus, *Hard Choice: Critical Years in America's Foreign Policy* (NY: Simon and Schuster, 1983)

- －オニール、ティップ（土田宏・鬼頭孝子訳）『下院議長オニール回想録－アメリカ政治の裏と表』彩流社、1989年
- －カーター、ジミー（日高義樹監修／持田直武他訳）『カーター回顧録』上下、日本放送出版協会、1982年
- －キッシンジャー、ヘンリー・A（桃井真監修／斉藤彌三郎他訳）『キッシンジャー秘録1－ワシントンの苦悩』小学館、1979年
- －ジョージ・F・ケナン（清水俊雄訳）『ジョージ・F・ケナン回顧録－対ソ外交に生きて』上、読売新聞社、1973年
- －トルーマン、ハリー・S（加瀬俊一監修／堀江芳孝訳）『トルーマン回顧録2－試練と希望の年』恒文社、1966年
- －ニクソン、リチャード（松尾文夫・斉田一路訳）『ニクソン回顧録①栄光の日々』小学館、1978年
- －フォード、ジェラルド・R（関西テレビ放送編）『フォード回顧録－私がアメリカの分裂を救った』サンケイ出版、1979年

## 5. 博士論文（英語）

- －Lee, Jung Ha, “The Impact of the Nixon Doctrine on South Korea: A Critical Analysis of U.S.-South Korean relations, 1969-1976” (Catholic University of America, 1980)
- －Ok, Tae Hwan, “President Carter’s Korean Withdrawal Policy” (Loyola University of Chicago, 1990)
- －Paik, Seunggi, “United States-South Korean National Security Relationship: 1945-1972” (Southern Illinois University, 1973)
- －Roehrig, Terence Jerome, “Extended Deterrence in Korea: The United States Defense Commitment to South Korea” (University of Wisconsin-Madison, 1995)

## 6. 単行本（英語）

- －Bandow, Doug, *Tripwire: Korea and U.S. Foreign Policy in a Changed World* (DC: CATO Institute, 1996)
- －Bandow, Doug and Carpenter, Ted Galen, eds., *The U.S.-South Korean Alliance:*

- Time for a Change* (New Brunswick, NJ: Transition, 1992)
- Boettcher, Robert with Freedman, Gordon L., *Gifts of Deceit: Sun Myung Moon, Tongsun Park, and the Korea Scandal* (NY: Holt, Rinehart, and Winston, 1980)
  - Clough, Ralph, *Deterrence and Defense in Korea: The Role of U.S. Forces* (DC: The Brookings Institution, 1976)
  - Congressional Budget Office, *Planning U.S. General Purpose Forces Related to Asia* (DC: GPO, 1977)
  - Cumings, Bruce, *The Origins of the Korean War Volume II The Roaring of the Cataract 1947-1950* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990)
  - Cumings, Bruce, *Korea's Place in the Sun: A Modern History* (NY: W. W. Norton, 1997)
  - Curtis, Gerald and Han, Sung-joo, eds., *The U.S.-South Korea Alliance: Evolving Patterns and Security Relations* (Lexington, MA: Lexington Books, 1983)
  - Degregorio, William A., *The Complete Book of U.S. Presidents: From George Washington to Bill Clinton*, 4th ed. (NY: Wings Books, 1993)
  - Deterio, Richard T., *Strategic Partners: South Korea and the United States* (DC: National Defense University Press, 1989)
  - Dumbrell, John, *American Foreign Policy: Carter to Clinton* (NY: St. Martin's Press, 1997)
  - Hayes, Peter, *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea* (Lexington, MA: Lexington Books, 1990)
  - George, Alexander L., *Presidential Decision-Making in Foreign Policy* (Boulder, CO: Westview Press, 1980)
  - Kim, Ilpyong J., ed., *Korean Challenges and American Policy* (NY: Paragon House, 1991)
  - Kim, Jung-Ik, *The Future of the US-Republic of Korea Military Relationship* (NY: St. Martin's Press, 1996)
  - Kirkbride, Wayne A., *North Korea's Undeclared War; 1953-* (Elizabeth, NJ: Hollym International Corp, 1994)
  - Korb, Lawrence, *The Fall and Rise of the Pentagon* (Conn: Greenwood, 1979)



- Kwak, Tae-Hwan, Chay, John, Cho, Soon Sung, and McCune, Shannon, eds., *U.S.-Korea Relations 1882-1982* (Seoul: Kyungnam University Press, 1982)
- Lee, Chae-Jin and Sato, Hideo, *U.S. Policy Toward Japan and Korea: A Changing Influence and Relationship* (NY: Praeger, 1982)
- Lee, Suk Bok, *The Impact of US Forces in Korea* (DC: National Defense University Press, 1986)
- Litwak, Robert S., *Detente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1984)
- Mazarr, Michael, *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation* (NY: St. Martin's Press, 1995)
- McGolthlen, Ronald, *Controlling the Waves: Dean Acheson and U.S. Foreign Policy in Asia* (NY: W. W. Norton, 1993)
- Moens, Alexander, *Foreign Policy Under Carter: Testing Multiple Advocacy Decision Making* (Boulder, CO: Westview Press, 1990)
- Muravchik, Joshua, *The Senate and National Security: A New Mood* (Beverly Hills, CA: Sage, 1980)
- Nam, Joo Hong, *America's Commitment to South Korea: The First Decade of the Nixon Doctrine* (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1986)
- Oberdorfer, Don, *The Two Koreas: A Contemporary History* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1997)
- Owen, Henry and Schultz, Charles, *Setting National Priorities: The Next Ten Years* (DC: The Brookings Institution, 1976)
- Pollack, Johnathan D., Cha, Young Koo, and others, *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation* (Santa Monica, CA: RAND, 1995)
- Rhee, Taek-Hyung, *US-ROK Combined Operations: A Korean Perspective* (DC: National Defense University Press, 1986)
- Rosecrance, Richard and Stein, Arthur A., *The Domestic Bases of Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993)

- Scalapino, Robert A. and Lee, Hongkoo, eds., *Korea-U.S. Relations: The Politics of Trade and Security* (Berkeley, CA: Institute of East Asian Studies, University of California, Berkeley, 1988)
- Smith, Gaddis, *Morality, Reason & Power: American Diplomacy in the Carter Years* (NY: Hill and Wang, 1985)
- Sung-Joo, Han, ed., *U.S.-Korea Security Cooperation: retrospects and Prospects* (Seoul: The Asiatic Research Center, Korea University, 1983)
- Tow, William T., *Encountering the Dominant Player: U.S. Extended Deterrence Strategy in the Asian-Pacific* (NY: Columbia University Press, 1991)
- Walt, Stephen M. , *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987)

#### 7. 論文 (英語)

- Abramowitz, Morton, “Moving the Glacier: The Two Koreas and the Powers,” *Adlphi Papers*, No. 80 (August 1971)
- Bandow, Doug, “Korea: The Case for Disengagement,” *Policy Analysis*, No. 96 (December 8, 1987)
- Carpenter, William M., Kim, Young C., and others, “The Maintenance for U.S. Forces in Korea,” Strategic Studies Center, Stanford University, June 1975
- Greene, Fred, “The Case For and Against Military Withdrawal from Vietnam and Korea,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 390 (July 1970)
- Goose, Stephen D., “U. S. Forces in Korea: Assessing a Reduction,” in Ted Galen Carpenter, ed., *Collective Defense or Strategic Independence?: Alternative Strategies for the Future* (DC: CATO Institute, 1989)
- Leffler, Melvyn, “From the Truman Doctrine to the Carter Doctrine,” *Diplomatic History*, VII (Fall 1983)
- Mack, Andrew, “Security and the Korean Peninsula in the 1990s,” in Andrew Mack, ed., *Asian Flashpoint: Security and the Korean Peninsula* (Canberra, Australia: Allen & Unwin, 1993)

- Olsen, Edward A., "Security in Northeast Asia," *Naval War College Review*, Vol. XXXVIII, No. 1 (January-February 1985)
- Rich, Jr., Robert, "Withdrawal of U.S. Ground Combat Forces from Korea: A Case Study in National Security Making," Executive Seminar in National and International Affairs, Foreign Service Institute, U.S. Department of State, June 1982
- Taylor, Jr., William, Smith, Jennifer, and Mazarr, Michael, "U.S. Troop Reductions from Korea, 1970-1990," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 4, No. 2 (Summer/Fall 1990)
- Weinstein, Franklin, B., "The United States, Japan, and the Security of Korea," *International Security*, Vol. 2, No. 2 (Autumn 1977)
- Wood, Joseph R., "President Carter's Troop Withdrawal from Korea," in Phil Williams, Donald M. Goldstein, and Henry L. Andrews, Jr., eds., *Security in Korea: War, Stalemate, and Negotiation* (Boulder, CO: Westview Press, 1994)
- Zagoria, Donald, "Why We Can't Leave Korea," *New York Times Magazine*, October 2, 1977

#### 8. 定期刊行物 (英語)

- Asian Survey*
- Chicago Tribune*
- Defense Monitor*
- Foreign Affairs*
- Foreign Policy*
- Korea Herald*
- Los Angeles Times*
- Military Balance*
- New York Times*
- News Week*
- Washington Post*
- Wall Street Journal*

## 9. 単行本（日本語）

- 今川瑛一『アメリカ大統領のアジア政策――反共の苦き勝利』アジア経済研究所、1991年
- 衛藤藩吉、山本吉宣『総合安保と未来の選択』講談社、1991年
- 小此木政夫編『ポスト冷戦の朝鮮半島』日本国際問題研究所、1994年
- 神谷不二『朝鮮半島論』PHP研究所、1994年
- カミングス、ブルース（鄭敬謨他訳）『朝鮮戦争の起源』1・2巻、シアヒム社、1989年、1991年
- クレイグ、ゴードン、ジョージ、アレキサンダー（木村修三他訳）『軍事力と現代外交――歴史と理論で学ぶ平和の条件』有斐閣、1997年
- 古森義久『いらだつアメリカ――日米不信の構造』講談社、1981年
- 田中明彦『安全保障――戦後50年の模索』読売新聞社、1997年
- 林建彦『北朝鮮と南朝鮮――38度線の100年』増補新版、サイマル出版会、1986年
- ブレジンスキー、ズビグネフ（大肚人一訳）『ひよわな花・日本――分析と警告』サイマル出版会、1972年
- ヘイブンス、トーマス・R（吉川勇一訳）『海の向こうの火事――ベトナム戦争と日本』筑摩書房、1990年
- マンスフィールド、マイク（小関哲哉訳）『日本ほど重要な国はない――21世紀は太平洋の世紀』サイマル出版会、1984年
- メイ、アーネスト（進藤榮一訳）『歴史の教訓――戦後アメリカ外交分析』中央公論社、1977年
- 吉田茂『日本を決定した百年』日本経済新聞社、1967年
- 李鍾元『東アジア冷戦と韓米日関係』東京大学出版会、1996年
- 李庭植（小此木政夫・古田博司訳）『戦後日韓関係史』中央公論社、1989年
- 渡辺昭夫『アジア・太平洋の国際関係と日本』東京大学出版会、1992年
- 渡辺利夫『韓国ヴェンチャー・キャピタリズム』講談社現代新書、1986年

10. 論文（日本語）

- 伊豆見元「在韓米軍撤退政策の再考」（一）（二）『アジア』14巻10号（1979年）、15巻1号（1980年）
- 伊豆見元「アメリカの朝鮮半島政策――対韓国関係を中心に」『国際政治』92号（1989年10月）
- 大津留智恵子「米国の東アジア戦略と日本」草野厚・梅本哲也編『現代日本外交の分析』東京大学出版会、1995年
- 佐藤行雄「在韓米軍撤退問題をめぐって」西廣整輝追悼集刊行会編『西廣整輝』平和・安全保障研究所、1996年
- 高松基之「韓国に対する人権外交の展開」有賀貞編『アメリカ外交と人権』日本国際問題研究所、1992年
- 武貞秀士「カーターの在韓米軍撤退政策と韓国」『新防衛論集』8巻1号（1980年6月）
- 土山實男「同盟の終焉？――日米関係のゆくえ」猪口孝、P. グレンビッチ、C. プリントン編著『冷戦後の日米関係――国際制度の政治経済学』NTT出版、1997年
- 春名幹男「在韓米軍撤退と北東アジアの軍事バランス」『国際問題』209号（1977年8月）
- 村田晃嗣「カーター外交をめぐる近年の議論」『海外事情』41巻2号（1993年2月）
- 村田晃嗣「カーター政権の在韓米地上軍撤退政策――対韓防衛コミットメントのディレンマ」『国際政治』107号（1994年9月）
- 村田晃嗣「日米同盟と米韓同盟――比較の視座」『外交時報』1313号（1994年11・12月号）
- 村田晃嗣「対日関係の実務を担う人たち――歴代国務次官補の横顔」『外交フォーラム』75号（1994年12月）
- 村田晃嗣「防衛政策の展開――『ガイドライン』の策定を中心に」日本政治学会編『年報政治学――危機の中の日本外交』岩波書店、1997年

1 1. 定期刊行物（日本語）

『朝日新聞』

『サンケイ新聞』

『世界週報』

『日本経済新聞』

『日本の防衛』

『毎日新聞』

『読売新聞』

## インタビュー一覧

\*実名で引用した人物に限った。肩書は当時のものである。

- －アブラモビッツ、モートン（1993年4月29日、ワシントン）東アジア担当国防次官補代理
- －アーマコスト、マイケル（1995年2月21日、筆者宛の書簡）国家安全保障会議アジア担当上級スタッフ、東アジア担当国防次官補代理
- －アンダーソン、デサイック（1995年2月8日、ワシントン）東アジア担当国務次官補首席代理
- －ウォルフォビッツ、ポール（1994年10月6日、ワシントン）政策担当国防次官
- －オドナヒュー、ダニエル（1995年6月7日、ワシントン）ハビブ国務次官の補佐官
- －オドム、ウィリアム（1995年1月18日、ワシントン）国家安全保障会議軍事補佐官
- －グレッグ、ドナルド（1995年2月1日、電話インタビュー）駐韓米国大使
- －グライスティーン、ウィリアム（1991年2月19日、ニューヨーク）東アジア担当国務次官補代理、駐韓米国大使
- －クロフ、ラルフ（1993年3月1日、ワシントン）ブルッキングス研究所主任研究員
- －コルバート、エブリン（1995年5月17日、メリーランド）中央情報局東アジア担当分析官
- －ジャクソン、カール（1995年4月14日、ワシントン）国家安全保障会議アジア部長
- －シャーマン、ウィリアム（1993年3月9日、ワシントン）国務省日本課長
- －シングローブ、ジョン（1992年4月1日、ワシントン）在韓米軍参謀長
- －セイヤー、ナサニエル（1997年3月6日、ワシントン）中央情報局東アジア分析官
- －セネワルド、ロバート（1995年4月20日、ヴァージニア）統合参謀本部政軍関係担当官
- －ターナー、スタンスフィールド（1993年2月12日、ヴァージニア）中央情報局長官
- －ネルソン、ディック（1995年5月17日、ワシントン）国防情報局分析官

- ーパール、ダグラス（1994年11月30日、ワシントン）国家安全保障会議アジア部長
- ーフォード、カール（1994年11月16日、ワシントン及び1997年3月11日、サンフランシスコ）中央情報局分析官（カーター政権）、東アジア担当国防次官補首席代理（ブッシュ政権）
- ーブリア、ウィリアム（1997年8月26日、ワシントン）駐日米国大使館職員
- ーブレックマン、バリー（1993年4月15日、ワシントン）ブルッキングス研究所主任研究員
- ーホルブルック、リチャード（1992年6月4日、ニューヨーク）東アジア担当国務次官補
- ーマクガバン、ジョージ（1995年1月26日、ワシントン）民主党上院議員
- ーマクギッフアート、デビット（1993年4月2日、ワシントン）国際安全保障問題担当国防次官補
- ーマンズフィールド、マイク（ワシントン、1995年4月19日）駐日米国大使
- ーラロック、ジーン（1992年1月、ワシントン）国防情報センター所長
- ーリスカスティ、ロバート（1995年5月1日、ヴァージニア）在韓米軍司令官
- ーリッチ、ロバート（1993年1月21日、ワシントン）国務省朝鮮課長