

道下徳成著 『北朝鮮 瀬戸際外交の歴史 1966～2012年』

ミネルヴァ書房, 2013年

朝鮮戦争によって南北対立が世界的な冷戦の重要な一部となり、米韓相互防衛条約の締結（1953年10月）によって6万人を超える在韓米軍が駐留したにもかかわらず、戦後の朝鮮半島にただちに十分な形で相互抑止体制が出現したと考えるのは早計である。北朝鮮がソ連および中国との間に友好協力相互援助条約を締結したのは、韓国における朴正熙少将によるクーデター後の1961年7月のことである。さらに、約14年間の交渉の末、ついに1965年6月に日韓間に基本関係条約・諸協定が締結された。直接的な軍事取り決めは存在しなかったが、共通の同盟国である米国と国連軍司令部との関係を通じて、北朝鮮、ソ連そして中国の「北方三角」同盟に対抗して、韓国、米国そして日本の「南方三角」関係が形成されたのである。

その意味で、道下徳成の著作（『北朝鮮 瀬戸際外交の歴史——1966～2012年』）が北朝鮮の瀬戸際外交の歴史を1966年から説き起こしたのは適切だろう。概念的にも、確実な相互抑止体制が存在しないところに、北朝鮮のような小国の「瀬戸際外交」は存在しない。ただし、北朝鮮の瀬戸際外交を可能にしたいま一つの条件として、朝鮮戦争後に北朝鮮に駐留した中国軍が1958年末に撤退したことを忘れてはならない。防衛態勢の弱体化にもかかわらず、北朝鮮はそこから多くのものを獲得したからである。たとえば、韓国を米国の植民地であると非難して、自らの政治的な正統性を主張することができたし、在韓米軍の撤退を強く要求することもできた。また、「瀬戸際外交」との関連では、それによって、北朝鮮が中国の作戦統制から離脱して、ある程度まで独自に行動できるようになったことが重要である。そのことなしに、「瀬戸際外交」は不可能だったからである。

他方、在韓米軍の作戦統制権に縛られた韓国軍は、今日まで独自の軍事行動によって瀬戸際外交を展開する可能性を封じられている。

なお、本書の著者は、「1953年の停戦協定によって朝鮮戦争が収束した後も、北朝鮮は戦争に至らない範囲内で軍事力を行使し続けてきた。そして、現在も北朝鮮の核・ミサイル開発や各種の武力行使をめぐる緊張が続いている」と指摘しつつ、北朝鮮の外交と軍事の関係を『労働新聞』と『勤労者』（1999年6月16日）の共同論説（「我が党の先軍政治は必勝不敗である」）を引用して説明した。それによれば、北朝鮮自身が「熾烈な外交戦で威力を発揮する最後の砦は、いつの時代にあっても自己の強力な政治軍事的潜在力であり、そこから湧き出る必勝の信念である。今日、我が党の先軍政治は敵たちとの外交戦においても必勝の担保となっている」としているからである。そのような観点から、本書の目的は「北朝鮮が外交の手段としてどのように軍事力を使用し、その結果、どの程度、政策目的の達成に成功し、あるいは失敗したか、そして、北朝鮮が達成しようとして政策目的にはどのような変化があったのか」を解明することであるとされた。

著者は北朝鮮の瀬戸際外交の約40年間の歴史を、1966～1968年の非武装地帯での攻防から、1968年のプエプロ号事件、1973～1976年の西海事件、1976年の板門店ポプラ事件、1993～1994年の第1次核外交、1998～2000年のミサイル外交、1993～2002年の停戦体制無効化の工作、そして2002～2008年の第二次核外交まで、八つの事例にわたって厳密に分析した。

ここで一つ一つの事例研究を紹介することはできないが、最も典型的な事例であるプエプロ号事件（第3章）について、著者は北朝鮮魚雷艇三隻

による米情報収集艦プエブロ号の拿捕の経過、その2日前の北朝鮮特殊部隊による青瓦台襲撃事件への米国の対応と関連する米韓関係の悪化、軍事停戦委員会首席代表特別会議での交渉内容などについて分析した。特別会議についての詳細な分析は、プエブロ号の拿捕という軍事行動によって、北朝鮮が政策目的の達成のために払った努力、それに対する米国の抵抗などを十分に描いており、この章の白眉だろう。また、事件の背景にある環境的要因についても、その当時の南北の軍事バランスや大統領選挙を前にした米国の国内政治について検討した。さらに、北朝鮮の軍事・外交行動の特徴についても分析し、最後に米国による北朝鮮に対する情報収集活動の妨害、米韓のベトナムへのコミットメントの制約、その数日前の青瓦台襲撃事件への米国の対応と関連する米韓関係の複雑化、そして北朝鮮国内の粛清事件と関連する金日成の政策の正当化などの観点から、北朝鮮の政策目的とその達成度を評価した。

さらに、いま一つの「特筆すべき成功例」と評価する第1次核外交（第6章）についても、著者は北朝鮮の核拡散防止条約からの脱退宣言、その後の米朝高官協議、取引条件、核危機の発生、核危機の終息、枠組み合意などの事実経過を詳細に分析しただけでなく、核開発能力、抑止力、国際レジームの否定的側面、北朝鮮体制の特質などの環境要因、さらに場所と時期、軍事力の種類と使用形態、強度と目標設定、軍事と外交の連携などの軍事・外交行動の特徴を分析し、最後に瀬戸際外交の政策目的とその達成度について評価した。北朝鮮は米国に提案していた平和協定を締結することには失敗したが、核に関する「消極的安全保証」を獲得し、2基の1000メガワット級軽水炉とそれが完成するまでの代替エネルギーとして毎年50万トンの重油の提供、米朝関係正常化の約束などを含む米朝枠組み合意を締結することに成功した。そのほかにも、米朝交渉の進展に伴う米韓関係の悪化、「チーム・スピリット」演習の中断、金正日の権力掌握などの成果を得ることができたのである。

多くの事例を時系列的に分析した結果として、著者は政策目的の変遷についても総合的に検討し

ている。1960年代には大統領の殺害や韓国政府の転覆を含む攻勢的かつ野心的な目標が設定されたのに対して、1970年代以後は攻勢的であってもそれほど野心的ではなくなったこと、1980年代のラングーン事件や大韓航空機爆破事件は韓国の経済発展や東南アジア外交に対する北朝鮮側の「焦り」を反映していたこと、1990年代の目標はさらに防衛的になり、体制維持や経済支援の獲得など、政策目的が「体制の生き残り」に限定されるようになったことなど、いくつもの重要な点が指摘されている。また、瀬戸際外交の有効性については、前述のプエブロ事件と第1次核外交を明白な成功例とし、1960年代の非武装地帯における攻勢、1970年代の西海事件、1990年代のミサイル外交、そして2002年以後の第2次核外交を限定的な成功例、1990年代の停戦体制の無効化努力を成果なし、1976年のポプラ事件と1989年の大韓航空機爆破事件を明白な失敗例であり、北朝鮮にきわめて不利な結果をもたらしたと評価した。

さらに、北朝鮮の瀬戸際外交の特徴としては、抑止力の重要性についての明確な認識、1980年代までの「拒否的抑止」から1990年代以後の「懲罰的抑止」への変化、法的要素の利用（とりわけNNL／北方限界線）、奇襲行動による心理的効果（プエブロ号拿捕、ポプラ事件、NPT脱退宣言、核実験）などを重要な要素として指摘した。しかし、権力継承と関連する国内政治的な要素の重要性については、それを是認しつつも、全体的には「北朝鮮が国内政治上の問題を解決するために軍事行動を取ってきた」とする見解を否定した。また、北朝鮮は国際環境が悪化した場合に軍事行動をとるとする見解も退け、それが良好な場合にもしばしば軍事行動をとった事実を指摘した。さらに、北朝鮮の瀬戸際外交が短期的に成功しても、それが米韓を中心にする対抗措置を促進する結果をもたらし、西海5島の要塞化、韓国海軍力の増強、弾道ミサイル防衛に関する日米韓協力など、中長期的には必ずしも北朝鮮に有利な結果をもたらさなかったとの指摘も重要である。

以上のような概観からわかるように、本書はきわめて広汎に北朝鮮の瀬戸際外交を論じている。

また、いくつかの事例研究を時系列的に論じることによって、瀬戸際外交の歴史的な叙述としても緻密になっている。その意味で、北朝鮮の瀬戸際外交に関する研究としては類例をみないほど総合的である。著者が最後に指摘するように、「金正恩に与えられている政策手段のほとんどは金正日から引き継いだものであり、金正恩も金正日とほぼ同様の可用資源——その中核は核開発、ミサイル開発、そして巨大な軍事力であるが——を用い、過去に自国が展開してきた瀬戸際外交の経験を参考にしつつ、今後の舵取りを行っていくしかない」のだから、本書は日本の安全保障政策や北朝鮮政策の実務家に一読されて然るべきだろう。

最後に、「瀬戸際外交」の概念化作業と関連して、やや難問を提起してみたい。著者はなぜ八つの分析事例のなかに青瓦台襲撃事件、ランゲン事件、そして大韓航空機爆破事件を含めなかったのだら

うか。いずれも北朝鮮の対南政策にとってきわめて重要であり、読者の関心の深い事件である。著者が「こうした非公然活動は本書の中心となる分析対象ではないが、北朝鮮の瀬戸際外交を理解するうえで必要な範囲内で言及する」と記述しているところから判断して、おそらく、その他の事例とは異なって、それが外交的な要求や交渉を伴わなかったからだろう。確かに、瀬戸際外交の本質は“戦争に至らない範囲内で、軍事力を誇示したり、限定的に行使したりして、軍事的な緊張を高めることによって相手側に政策的な譲歩を迫る”ことである。しかし、そうだとすれば、「戦争に至らない範囲内で」、軍事力を限定的に行使して、指導者殺害や政権転覆を試みることこそ、結果的に相手側に大きな政策変更を要求する「究極の瀬戸際外交」ではないだろうか。

(小此木政夫 慶應義塾大学名誉教授)