

停戦協定体制と東北アジアの平和：国連軍司令部解体をめぐる国際政治から考える

高一¹

朝鮮戦争は、1953年7月27日に停戦協定が締結され、戦火が止んだ。熱戦は停戦となり、朝鮮には停戦協定体制が登場することになった。戦争の主たる当事者であった北朝鮮・中国と韓国・米国は熱戦を終えたが、朝鮮半島と東北アジアにおいて、軍事境界線を挟んで停戦という軍事的対峙を続けたのである。

本報告では、1970年代に顕著になった北朝鮮外交による国連軍司令部解体を求める動きと、それに対する東北アジア国際政治の展開について、主に米中の関与という視点から論じ、今後の東北アジアにおける平和を永続化させるための方向性を提示したい。

I. 1970年代：国連軍司令部解体をめぐる朝中米関係と停戦協定体制の変容

1. 米中接近と中国の役割変化

停戦協定締結後も朝鮮半島および東アジアをめぐって対立状況にあった米中の両者は、1971年7月にキッシンジャー米国大統領特別補佐官が、極秘裏に中国を訪れたことを皮切りに対話を重ね、この米中両者の間では、南北対話や在韓米軍問題など朝鮮情勢についても協議していた。

北朝鮮指導部は、米中接近という事態を外交政策推進の機会として生かし、停戦協定体制の打破を目指していった。北朝鮮指導部は、1971年7月、キッシンジャー訪中による米中接近の事実を中国側から伝えられると、8月に入って中国を支持する立場を明らかにした。8月6日、金日成首相は、ニクソン大統領の訪中を「中国の勝利」として称えることで、中国の対米接近を側面支援する立場を明らかにしたのである。北朝鮮は、中国との緊密な関係を維持することで、国連軍司令部解体による在韓米軍の撤退、国連韓国統一復興委員団の解体などの国連総会での朝鮮問題討議の実施を、中国を通じて米側に要求していった²。

このような北朝鮮の要求に応じて中国はアメリカとの間で協議を行う。1972年にも周恩来首相が米側との間で折衝を行い、国連韓国統一復興委員団や国連軍司令部の解体を要求した。米側は、72年の国連総会での朝鮮問題討議が避けられるのであれば、翌73年に国連韓国統一復

¹ 島根県立大学北東アジア地域研究センター助手。

² 国連韓国統一復興委員団（UNCURK）は1950年10月7日、国連総会において、米国など8カ国の共同提案によって設立された。UNCURKには、韓国の統一独立民主政府樹立に関して国連を代表し、韓国の救護と復興に関する責任を遂行することが委任された。構成国はオーストラリア、チリ、オランダ、パキスタン、フィリピン、タイ、トルコであった。

興委員団の解体について取り上げるであろうと提案し、最終的には中国側の譲歩により、72年には国連での討議は延期された。中国は米国との対立を回避したのであった。

1973年になると、3月に行われたキッシンジャーとの会談で、周恩来は国連韓国統一復興委員団と国連軍司令部の解体、米軍撤収といった問題の協議を米側にあらためて提起した。一方、73年度における米側の案は、73年に国連韓国統一復興委員団は終結させるが、国連軍司令部解体については翌74年以降に扱うというものであった。73年6月19日、キッシンジャーは黄鎮駐米中国連絡事務所所長に、73年の第28回国連総会で国連韓国統一復興委員団の活動を終結し、74年に国連軍司令部の問題を解決する方法について議論する準備があると提案した³。結局はこのような米側案を中国が受け入れることで妥協が成立し、73年に開かれた第28回国連総会では、国連韓国統一復興委員団の解体が決められたが、国連軍司令部の解体は先送りされることになった。米中妥協を受けて、国連総会ではコンセンサス形式での決議が行われたため、国連韓国統一復興委員団解体、国連軍司令部解体、韓国からの外国軍の撤退を要求した北朝鮮支持国による決議案が表決に付されることはなかった。決議案採択という国際圧力により国連軍司令部解体および在韓米軍の撤退を目指していた北朝鮮であったが、中国による「漸進的な在韓米軍撤退受け入れ」の説得を受け入れざるを得なかったのである。このように、北朝鮮にとっての頼みの綱であった中国が米国との間で妥協することによって、73年の国連総会での朝鮮問題討議は北朝鮮にとって挫折を味わう結果になった⁴。

米中間の交渉からは、中国が米国側に譲歩を重ねてきたという事実が明らかになる。周恩来は北朝鮮政府に対して在韓米軍撤退について忍耐強い対応を求めていたが、それは北朝鮮ではなく、むしろ米国を利することになった。73年の国連総会では北朝鮮の要求を、米中が共同で抑え込んだ形になるのであった。中国は北朝鮮の対米「代理交渉者」であるとともに米国の対朝「代理交渉者」の役割をも果たすことになった。

2. 米側の国連軍司令部解体案と朝中協調の消失

北朝鮮の対米「代理交渉者」としての中国の役割に限界を感じた北朝鮮政府は、1974年になると朝米間での平和協定締結を求めていく⁵。74年3月25日、許鈺外交部長は、最高人民会議

³ 高一「朝鮮戦争とその後：北朝鮮からみた停戦協定体制」『アジア太平洋研究』39号、2014年、61頁。

⁴ 1973年における米中間の交渉の経緯については、例えば、高一『北朝鮮外交と東北アジア1970-1973』信山社、2010年、194-199頁を参照。

⁵ 北朝鮮は、中国との協調姿勢を保ちながら、南北朝鮮の間での対話も推進した。その過程で1972年に7.4南北共同声明が発表されている。南北対話においては、北朝鮮指導部は、南北の間で平和協定を締結し、米軍や国連といった朝鮮での外部勢力の影響力を排除するという政策目標を実現することを目指していた。南北共同声明発表後、北朝鮮は平和協定締結などの軍事問題を討議するために南北首脳会談の実現を南側に要求したが、他方の南側は、政治・軍事問題などの「大きな話」に関心はなく、南北対話を北の一連の「平和攻勢」をコントロールする

第5期第3回会議で、停戦協定を平和協定に代える問題を討議することを「アメリカ合衆国に正式に提起」すると発表した⁶。北朝鮮は、前年の中国の妥協という経験を踏まえて、エジプトやルーマニアといった「仲介者」を通じて対米直接交渉を模索していたのである⁷。

他方、米中の間では、前年に先送りが決められた国連軍司令部解体問題が議論されていた。4月14日、キッシンジャーは訪米した鄧小平副首相との会談で国連軍司令部解体について韓国と協議していると述べた。そして米国と中国は、それぞれの友人に対して影響力を行使するためにも停戦協定にとどまるべきだと思ふとの見解を明らかにした。さらに、上海コミュニケの線に沿って、米軍の撤収についての声明を作成することも原則的に可能だが、しかしすぐに撤収することはできないとのことであった。上海コミュニケの線とは、ニクソン訪中時に発表された上海コミュニケにおいて、台湾海峡の緊張が緩和するに従って台湾の米軍を漸進的に減少させ、いずれは完全撤収することを最終確認すると表明されたことを意味する。つまり、朝鮮半島の緊張が緩和することになれば、いずれは在韓米軍を完全撤収することも可能であるという内容の声明を発表する準備が米側にあるということであった。

6月13日には、米国のロード政策企画室長から国連軍司令部解体についての米側案が中国側に提示された。この案は、国連軍司令部の解体には、新たに創設される米韓軍司令官が停戦協定の署名者として国連軍司令官に代替する措置が必要であり、韓国軍と朝鮮人民軍が軍事停戦委員会の上級構成員となり、中国は停戦協定の当事者として残るべきであるというものであった。つまり米側案は、停戦協定の維持を前提にした国連軍司令部解体案であった。この米側案を土台にして米中間において国連軍司令部解体についての協議は継続的に行われていた。

しかし、朝中間での調整には支障をきたすことになる。10月2日、中国の喬冠華外交部長はキッシンジャーに対して、アメリカの提案を北朝鮮側に伝達したが、返答を得られていないことを明らかにした。つまり北朝鮮は、米側による国連軍司令部解体に伴う南北朝鮮と米中による停戦協定署名という代替措置の提案を拒絶したのであった。朝米間での平和協定締結を主張していた北朝鮮側としては、米側による停戦協定の継続という措置を受け入れられなかったのである⁸。

他方、北朝鮮は中国との調整を経ずに国連総会に臨もうとしていた。すでに8月16日付で韓国からの外国軍撤退を求める北朝鮮支持国による決議案が国連総会に提出され、これに対して南北対話の再開を北朝鮮に求める韓国側決議案が9月3日付で提出されていた。このように

「窓」として利用した。つまり、北側からすると、南北対話は思い通りに進まなかったのである。このような経験から北朝鮮は1974年になると、平和協定締結の対象として、韓国ではなく米国を選定することになった。

⁶ 『朝鮮時報』1974年3月30日。

⁷ 1974年4月、エジプトのサダト大統領はアレクサンドリアで行われたキッシンジャーとの会談で、米国が北朝鮮との対話を承諾するかどうかについて尋ねたし、ルーマニアのチャウシェスク大統領の指示を受けたブンガン大統領顧問は8月に米国を訪れた際に、北朝鮮政府が米政府との間でハイレベルでの接触を希望していることをキッシンジャーに伝えた。

⁸ 高、前掲論文、62-63頁。

1974年の第29回国連総会でも前年同様、朝鮮問題が議題に含まれることになったが、前年との違いは、北朝鮮支持国側と韓国支持国側の間での妥協が成立せず、討議が表決にまで持ち込まれた点である。その結果、韓国側案が採択されるとともに、北朝鮮側案は否決されることになった。前年に引き続いて、またもや北朝鮮は国連総会での挫折を味わうのであった。

3. 南北決議案同時採択と停戦協定体制の変容

翌1975年の第30回国連総会に際しても米中は、国連軍司令部解体について議論を進めた。例えば、中国の黄華国連大使は75年9月、「今年の国連総会では、朝鮮問題に決着をつけることで、対決を避けたい」旨の中国側案を米国連大使に伝えた。これは北朝鮮側と韓国側の二つの決議案が同時に採択される可能性を念頭に置いたものであった。つまり双方の案が採択されることで、国連軍司令部の解体を含む朝鮮問題にいかなる変化も加えられず、現状が維持されることを意味したものであった。これに対して米務省では、中国側案を「合理的な方法のように見える」と評したのである⁹。

米側に自国案を示したように、中国は、国連軍司令部の解体と在韓外国軍の撤収を求める北朝鮮の立場を公式には支持しながらも、米国に対しては協調的な姿勢を続けた。1975年9月の国連総会での米中代表による演説にまつわるエピソードは米中協調を象徴しているようでもある。演説では、キッシンジャーが、国連軍司令部の解体には停戦協定の維持が必要であることを説いたのであるが、これに対して中国側は、米側の提案を「絶対に受け入れない」と述べて反撃した。一方の喬冠華は、米側の国連軍司令部解体案を非難し、停戦協定の当事者である北朝鮮と米国による平和協定締結を要求した。しかしながら、両者の演説の直後9月28日に行われた米中外相会談で、キッシンジャーは、喬冠華がキッシンジャー演説に向けて「実射」を行ったと述べたのに対して、喬は「半分実射、半分空砲」と応じたのである。このように、両者による演説は、朝鮮問題によって米中が関係を悪化させない範囲で行われたのであった¹⁰。

結果的に、1975年の第30回国連総会においては、北朝鮮支持側決議案と韓国支持側決議案の双方が採択されることになった¹¹。米中による想定は現実化したのである。

このように、1970年代に入り停戦協定署名者である米国と中国が接近し、両者が協調することによって、停戦協定体制が変容することになる。朝鮮停戦協定体制変容の内実とは、朝中協調の消失と米中協調の登場であったともいえよう。北朝鮮の側からみれば、朝鮮での停戦協定

⁹ 李東俊『未完の平和：米中和解と朝鮮問題の変容 1969～1975年』法政大学出版局、2010年、313-314頁。

¹⁰ 同書、313-321頁。

¹¹ 北朝鮮側決議案は、①国連軍司令部の解体、国連旗の下にある外国軍隊の韓国からの全面撤退、②停戦協定を平和協定に代えることを協定の実際的な当事者に呼びかける、③南北間の軍縮および武力不行使の相互措置をとるというものであった。『朝日新聞』1975年8月11日。一方、韓国側決議案は、①国連軍を解体し、国連軍司令官の継承者として韓米両国軍将校を指名する用意が韓米両国にある、②米韓両政府は他の直接当事者といつでも話し合う用意があるというものであった。『朝日新聞』6月28日。

体制は、米中戦争としての性格が失われ、「朝対韓米」という構図に変化したことになる。停戦協定体制から中国が「離脱」し、北朝鮮と韓国・米国の軍事的に対峙する状況が継続することになるのである。

4. 国連軍司令部という有用性

以上でみてきたように、米国は停戦協定の維持を追求していたのであるが、そのような政策のなかで、国連軍司令部は軍事的に有用な存在であった。米国の政策検討文書には次のような有用性が示されている。

- ① 韓国軍の作戦指揮権を米軍が保持し、韓国による対北武力行使を抑制することになる。
- ② 国連軍司令部は、駐韓国連軍防衛の行動をとる際、事前協議なしで在日米軍基地は使用されるという日米間の密約への論拠となっている。
- ③ 日米地位協定は駐韓国連軍支援のため、在日米軍基地を使用する権利を第三国に与えているが、これも国連軍司令部なしには失効することになる¹²。

このような米国にとっての有用性は、韓日両国政府によって共有されていたとあって良い。韓米両国は朝鮮停戦協定を維持することを求めていた。そのためには、国連軍という名分は便利なものであった。停戦協定の存続が「韓国の平和と安全維持に絶対不可欠の要素」であったとしていた韓国の金溶植外務部長官は、在韓国連軍撤退問題において重要なのは米軍の存続であり、米軍が現在の水準を維持することも承知しているが、象徴的ではあるが国連軍という名分が両国ともに便利なことも事実だと述べた¹³。

また日本の大平外相は、73年8月1日、訪米した田中首相とニクソンによる日米首脳会談に同席した際、韓国の安定が日本にとって重要だとしたうえで、「過去に日本は朝鮮に2個師団を置いたが、現在の状況は直接の軍事援助を除外しているため、日本は韓国での2個師団駐留のコストに相当する経済的援助をしたい」と述べた。また米國務省の文書によれば、日本にとって、韓国における国連のプレゼンスは、東北アジア安全保障体制における不可欠の要素だとされていた。特に、日本は国連軍司令部の急速な変化の可能性に敏感であり、それは、韓国防衛に関して、在日米軍基地使用と直接関係するからであった。日本は、韓国での米軍のプレゼンスを朝鮮半島と東北アジアでの安定的要素と捉えていた¹⁴。このように韓米日側は、停戦協定の維持および国連軍司令部の存続を求めていた。

¹² 高、前掲書、205頁。外務省による「いわゆる『密約』問題についての調査結果」については、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/kekka.html> を参照。国連軍司令部解体と「密約」をめぐる日米関係の展開については、例えば、李、前掲書、289-296頁。

¹³ 高、前掲書、191頁。

¹⁴ 同書、206頁。

II. 課題と展望

ここまで1970年代における国連軍司令部解体をめぐる国際政治について概観してきたことからわかるように、今日の朝鮮における停戦協定体制とは、1970年代に当初の米中戦争の側面が消え、「北朝鮮対韓国・米国」という構図に変容した軍事的対峙が持続している状況を意味する。では今後、東北アジア地域に平和体制を創出しなければならないのだとしたら、1970年代の歴史から得られる知見はどのような方向に活かされるべきだろうか。70年代当時にすでに示されたアイデアをも参考にして、いくつかのことを以下に示してみたい。

1. 多様な対話の枠組み

すでに1970年代半ばには、国連軍司令部解体をめぐる交渉にともない、2者、4者、6者という様々な枠組みでの対話の形式がキッシンジャーによって提案されていた。1975年9月22日、キッシンジャーは国連総会の一般討論演説において、南北朝鮮と米国、中国による4者会談を提案しており、翌76年9月30日に国連総会で行われた演説では、4者会談にとどまらずその他の国も含めた拡大会議を開くことも提案していた¹⁵。しかし当時のキッシンジャーの提案は停戦協定存続を前提とし、将来的な平和体制構築の構想を含むものではなかった。

したがって、今日においても停戦協定体制という軍事的対峙がこの地域に危機を招いているのであれば、現在必要とされていることは、朝鮮における平和体制構築と東北アジア地域での平和を永続させようとする精神であるといえよう。幸いにも、東北アジアの安全と平和および朝鮮半島での平和体制構築のための努力の必要性は2000年代に確認されている。南北朝鮮と中国、米国、日本、ロシアを構成国とする6者会談の場においては、2005年9月に共同声明が発表され、東北アジア地域の「永続的な平和と安定のための共同の努力」が約束され、朝鮮半島での恒久的な平和体制について協議することが明示された。

また、2007年10月には南北朝鮮首脳の間で、朝鮮での平和体制構築のために多者間の協議によって朝鮮戦争を終わらせる意思が確認されている。2007年10月に韓国の盧武鉉大統領が平壤を訪れ、金正日国防委員長との間で南北首脳会談が開かれたのであるが、その成果として南北関係発展と平和繁栄に向けた宣言が発表された。宣言の第4項では、「南と北は現在の停戦体制を終息させ、恒久的な平和体制を構築していくべきとの認識を同じくし、直接関連した3か国または4か国の首脳らが朝鮮半島地域で会い、終戦を宣言する問題を推進するために協力していく」ことが宣言されている。

東北アジアでの平和を永続させようとする精神に基づくのであれば、危機が語られる今日にこそ、次に挙げるような多様な枠組みでの対話の場が機能しなければならないだろう。第一に、南北対話の再開である。朝鮮戦争という内戦の当事者であり、平和の問題の当事者である韓国と北朝鮮2者の関係改善が必要なのである。2017年2月の段階で南北当局者の間は没交

¹⁵ 『朝日新聞』1976年10月1日。

渉であるが、今後、韓国政権の意思次第では対北関係の改善の兆しもみえてこよう¹⁶。南北双方はこれまでも朝鮮の統一と平和についての当事者であることを当局者の会談を通じて確認し、1972年、1991年、2000年、2007年に歴史的な声明・宣言として発表してきている。このように対話が進み、関係が改善している時にこそ、統一と平和への期待が高まるのである¹⁷。したがって、今日のような敵対的な南北関係から脱し、双方が2007年の合意に立ち返ることが重要である。朝鮮に平和体制を構築するための多国間協議開催も、南北がこの宣言に戻ることができるほどに関係改善してこそ道が開かれよう。停戦協定体制が継続するのであれば、朝鮮での内戦も終結しないのであり、銃を向け合う体制が継続することになる。

第二に、中国を仲裁者とする4者会談という協議の枠組みも必要である。中国は朝鮮停戦協定の署名者であるため、今後、戦争を終結し平和協定が締結される場合には、その過程への中国の関与は必須であろう。中国が関与しないことには停戦協定という「紙切れ」は存在し続けるのである。また、歴史的に米国が朝鮮問題への中国の関与を求めてきたことから考えても、中国が朝鮮問題の対話の枠組みからまったく排除されることは現実的でもないだろう。

第三に、南北朝鮮と中国、米国、日本、ロシアの間での6者会談という枠組みを活性化させる必要がある。現在6者会談は休眠中であるが、今後、東北アジア地域の安全保障フォーラムの役割を担う可能性があることから、早期の再開が望まれる。

このように朝鮮での平和体制構築、すなわち停戦協定体制からの脱却には、南北対話をはじめとして多様な形式での対話の場が必要となるのである。このような多者による協議のプロセスにおいて国連軍司令部の解体の議論も進められるべきだろう。また、北朝鮮による核開発の問題も、「朝対韓米」という厳しい軍事的対峙をともなう停戦協定体制の下での国家の生き残りをかけた道であるとするならば、停戦協定体制から平和体制へと移行する対話の道程において軍事的対峙が緩む時、その解決の芽が生じるのであろう。

2. 中国の役割

以上のような様々な対話の枠組みが機能するためには中国の役割が重要になるであろう。

1970年代においては米中接近という国際政治の構造変動とともに停戦協定体制が変容し、中国は停戦協定体制から「離脱」してしまった。しかしながら、米国による対中封じ込めが喧伝されている2010年代のいまこそ、中国が朝鮮半島非核化と平和体制構築という難問に積極的に関与することが望まれる。そのことによって、中国も停戦協定体制の当事者であることがあ

¹⁶ 当然、米朝の2者が接点を見出し関係改善の道へと進むことが望ましい。米朝間では米韓合同軍事演習の中止ないしは規模縮小と北朝鮮の核・ミサイル実験の凍結という「取引」が可能かもしれない。しかしながら、韓国の対北朝鮮政策が変化しないことには米国の対北朝鮮政策変化の可能性も低いであろう。

¹⁷ 南北当局者の間では、前述の「7.4 共同声明」のほかに1991年12月に「南北基本合意書」、2000年6月に「6.15 南北共同宣言」、2007年10月に「10.4 宣言」が合意、発表されている。

らためて確認されるとともに、今後の東北アジア地域での安全保障協議におけるイニシアティブを発揮することも可能となろう。

中国による朝鮮半島非核化と平和体制構築問題を仲裁することへの一層の努力が求められるが、中国政府の発言からは、そのような努力をうかがうことができる。米国は、北朝鮮の核・ミサイル開発問題に関して、中国が北朝鮮に影響力を行使すべきだとしている。オバマ政権からトランプ政権へと移行しても、その路線に変化はみられない¹⁸。一方で中国政府は、朝鮮での軍事的対立は朝米間、南北朝鮮間の「矛盾」であると応じている¹⁹。米中で互いに責任のなすりつけをしているようでもあるが、中国は、かつて米国が停戦協定の維持に中国の関与を求めたように、米国に朝鮮半島平和体制構築への関与、さらには米朝対話の開始を求めることもできるだろう。実際に中国外交部代弁人が、「中国は半島核問題の悪循環を打破するため各国の憂慮と半島の現実的状況を総合的に考慮した基礎のうえにおいて、半島非核化と停戦体制の平和体制への転換『2トラック並行』解決案を提出し、これに基づき6者会談への復帰を推進している」と述べているように、朝鮮での平和体制構築のための具体的なアイデア、さらに6者会談という枠組みを機能させることも提案している²⁰。今後の中国の仲裁という役割に期待したい。

¹⁸ 『東京新聞』2017年2月24日[<http://www.tokyo-np.co.jp/s/article/2017022401000978.html>](2017年2月28日閲覧)。

¹⁹ 例えば、「北極星・2」実験発射後、中国外交部代弁人は北朝鮮弾道ミサイル問題の原因は「朝米、朝韓矛盾にある」と述べている。『統一ニュース』2017年2月14日[<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=119758>](2017年2月26日閲覧)。

²⁰ 『統一ニュース』2017年2月23日[<http://www.tongilnews.com/news/articleView.html?idxno=119860>](2017年2月26日閲覧)。