

村田晃嗣著

『大統領の挫折——カーター

政権の在韓米軍撤退政策——』

有斐閣 1998年 vi + 320ページ

みやもと さとる
宮 本 悟

I

在韓米軍は1945年8月の日本の敗北により、9月に朝鮮半島南部に進駐してきた米軍に端を発している。ただ、この進駐米軍は1949年7月までに、約200名からなる軍事顧問団を残し、いったん撤退している。米軍が再び韓国に現われたのは1950年6月の朝鮮戦争の勃発による。米軍は国連の「平和のための結集」決議に基づき、韓国を支援するための国連軍として朝鮮半島に上陸し、1953年7月の停戦後も韓国に駐屯するようになった。この国連軍は、1972年6月にタイ軍が韓国から撤退したことにより、米軍のみになっている。その状態が現在も続いているのである。

本書は、企図から挫折に至る、カーター政権（1977～81年）の在韓米軍撤退政策の過程を、ニクソン政権（69～74年）の在韓米軍削減政策およびブッシュ政権（89～93年）の在韓米軍削減政策との比較において、分析したものである。アメリカの在韓米軍撤退・削減政策は、現在に至るまで何度も実施されてきた。しかし、その中で、カーターによる撤退政策だけが、政策決定過程の途中において挫折することとなった。著者はその原因の解明を本書の中心テーマにおいている。この点において著者は、この問題がカーターの未熟な政策的手法のみならず、アメリカの対韓防衛コミットメントの歴史的、構造的な要因にも原因があるのだと主張する。

アメリカ外交・安全保障を専攻している著者は、現在、広島大学に勤務しており、本書は1997年に神

戸大学に提出した博士論文を加筆修正したものである。著者は1991年から95年にかけてアメリカのジョージワシントン大学に留学した経験があり、その留学の間に本書のための資料収集を行ったということである。

在韓米軍に関する研究は、韓国人研究者の手により、米韓関係研究の一部として行われてきた。だが、本書はアメリカの政策決定過程における在韓米軍問題を扱ったものであるため、これらの研究とは視点が違う。米韓外交関係研究というより、むしろアメリカの外交・安全保障政策研究である。

II

本書の構成は次の通りである。

序章 カーターの企図と挫折

第1章 歴史的背景

第2章 <先例>——ニクソン政権による削減——

第3章 撤退政策の始動

第4章 撤退政策の動揺

第5章 撤退政策からの撤退

第6章 <学習>——ブッシュ政権による削減とその中止——

終章 比較と展望

まず、第1章では、ニクソン政権までの米韓同盟の状況を説明し、第2章では、ニクソン政権による在韓米軍削減政策がいかんにして実行されたかを分析し、第3章から第5章にかけて、カーター政権による在韓米軍撤退政策の企図から挫折に至る過程を分析している。その後、第6章で、ブッシュ政権が在韓米軍削減政策をいかに成功させたかを説明し、終章にて、この3つのケースを比較分析する構成となっている。

分析の中心であるカーターの在韓米軍撤退政策について、著者の主張は、挫折の原因をアメリカの対韓防衛コミットメントの歴史的、構造的な問題に求めようとしている。アメリカの対韓防衛コミットメントの構造は、<朝鮮戦争の教訓>と<ベトナム戦争の教訓>のジレンマにより成り立っているという

のが著者の見解である。〈朝鮮戦争の教訓〉とは、共産主義陣営は一枚岩であり、その共産主義陣営の拡張を防止するためには、戦略的には周辺地域であっても防衛の意志を明確に示すべきであるというものである。従って、〈朝鮮戦争の教訓〉にとらわれた場合、政策はコミットメントの明示を訴える方向に動く。一方、〈ベトナム戦争の教訓〉とは、アメリカはベトナムに介入することにより、経済的にも戦略的にも大きな犠牲を払ったことである。そのため、〈ベトナム戦争の教訓〉にとらわれた場合、政策は戦略的周辺部への過剰介入の非を説く方向に動く。

著者の見解によれば、カーターの場合は〈ベトナム戦争の教訓〉を重視していた。ところが、国内世論や議会は〈朝鮮戦争の教訓〉重視に傾き始めた。このことが、カーターの在韓米軍撤退政策を挫折に至らしめたというのである。それを浮き彫りにするのが、3つのケースの比較分析である。

III

ニクソンの在韓米軍削減政策は、1970年8月に正式発表され、在韓米軍6万人のうち2万人を71年3月までに削減している。この削減計画は、アジア諸国の軍事的防衛には、その国自らが責任をとるべきだという、1969年のニクソン・ドクトリンに基づいたものであった。従って、これはアジアの米軍削減計画のひとつであり、韓国のみを削減の対象にしたものではない。実際に他のアジア諸国からも米軍は削減されている。

著者の見解によれば、韓国は特に削減するには好都合の場所だったという。この点に関して、韓国から米軍を削減した理由は、韓国の経済成長にあると著者は指摘している。特にベトナム戦争により、韓国は約80億ドルの収益をあげており、国防支出に苦しむアメリカにとって格好な削減対象の理由となったというのである。

もともとニクソン・ドクトリンは、各国に経済・政治的責任分担を求めるものであるから、経済成長が著しい韓国に、国防支出分担を求めてくるのは当

然であろう。従って、国防支出の負担に苦しむアメリカの議会や、国民がこの政策を支持したところで、全く不思議ではない。

さらに、著者の見解によると、議会や国民が削減政策を支持したのは、〈ベトナム戦争の教訓〉がアメリカ国内で説得力を持っていたためという。つまり、対韓防衛コミットメントをめぐる2つのジレンマは、〈ベトナム戦争の教訓〉が圧倒的な説得力を持っていたために顕在化せず、ニクソンの在韓米軍削減政策を円滑に実行せしめたというのである。

カーターの在韓米軍撤退政策は、1977年5月に正式発表され、翌年9月に約3000人の第1次撤収が実行された。しかし、残りは1979年7月に撤退が延期され、結局は実行されなかった。この撤退政策は、ニクソンの削減政策と違い、地上部隊の全面撤退を目的としていた。カーターは、大統領就任前から選挙公約として、この政策を掲げており、大統領就任後にこの政策を押し通そうとしたのである。

カーターが在韓米軍撤退政策を計画した理由は、著者によると、カーター個人が持つ〈ベトナム戦争の教訓〉と韓国国内の政治抑圧への反発にあるという。すなわち著者の見解は、カーターの在韓米軍撤退政策は、ニクソンのようにソ連を念頭に置いたグローバルな戦略の一環というより、カーター個人の理念によって、当初から韓国に的を絞ったものであるといえる。

カーターの在韓米軍撤退政策が挫折に追い込まれた原因は、カーターが〈ベトナム戦争の教訓〉を重視していたのに対し、国内世論や議会は〈朝鮮戦争の教訓〉重視に傾き始めたことにあると著者は主張している。つまり、カーターの対韓防衛コミットメントにおける認識と、国内世論や議会の対韓防衛コミットメントにおける認識との差が開き、カーターは国内世論や議会の批判にさらされ、挫折に追い込まれたというのである。

ブッシュの在韓米軍削減政策は、1990年4月に正式発表された東アジア戦略構想(EASI)の一部である。EASIは冷戦後におけるアメリカの東アジア戦略構想であり、1990年から92年にかけて、アジアに配備されている米軍のうち1万4000人から1万5000人

を削減するとしている。つまり、冷戦後のアジアにおける米軍の意義を再定義したものといえよう。

しかし、著者はこのEASIと議会の在韓米軍削減論に関連していたと指摘している。著者はインタビュー調査によって、1980年代末の議会での在韓米軍削減論の高まりを見て、国防省は先手を打ち、先に削減論の文書を起草し、それをナン (Samuel A. Nunn) とウォーナー (John W. Warner) の2人の上院議員に提出したとする。その後、2人の議員は、1989年8月に国防予算授権法の修正案を提出し、90年4月に米軍の戦略について報告書を提出するよう国防省に求めた。こうしてEASIが作成されたと主張している。

著者の考えでは、冷戦終結は在韓米軍削減政策の促進要因であり、対外介入のためのコスト増大を恐れる<ベトナム戦争の教訓>が、国内世論や議会に作用していたため、ブッシュ政権は円滑に削減政策を進めることができたということになる。

この3つのケースから浮き彫りにされるのは、カーターの場合のみ、対韓防衛コミットメントに対する見解が、大統領と議会、世論との間で食い違っているという点である。

IV

しかし、著者のジレンマ論には、多少説明不足の部分がある。対韓防衛コミットメントのジレンマの構造を<朝鮮戦争の教訓>と<ベトナム戦争の教訓>とすれば、<ベトナム戦争の教訓>は当然に、ベトナム戦争以後の話である。従って、ベトナム戦争以前には在韓米軍削減政策はなかったはずでなければならない。しかし、実際には不発ではあったが、ケネディー政権時代 (1961~63年) にも在韓米軍削減計画があった。

本書でも述べているように、ケネディー政権時代の在韓米軍削減計画は国防省で始まったものである。国防省はすでに草案作成を命じていたが、これが案件として具体化する前にケネディーが暗殺され、結局は不発に終わっている。これはもちろん<ベトナム戦争の教訓>であるはずがない。しかし、著者は

これに関して説明していない。

この<朝鮮戦争の教訓>と<ベトナム戦争の教訓>のジレンマで著者が言わんとしていることは、アメリカが朝鮮戦争以来、維持してきた駐留軍の意味、すなわち冷戦下での戦争抑止力の象徴としての駐留軍と、コストとリスクの高い駐留軍とのジレンマなのである。つまり、グローバルな戦略環境が好転していれば駐留軍をコストとリスクの高い駐留軍として認識し、朝鮮半島のローカルな戦略環境が悪化していれば駐留軍を戦争抑止力の象徴としての駐留軍として認識する、アメリカ国内の国際環境に対する認識のジレンマなのである。<朝鮮戦争の教訓>と<ベトナム戦争の教訓>は、その教訓を得る前からアメリカ国内に存在したジレンマといわざるを得ない。

にもかかわらず、<朝鮮戦争の教訓>と<ベトナム戦争の教訓>で在韓米軍撤退・削減政策を説明しようとするため、強引な部分が見られる。

著者は、ブッシュの在韓米軍削減政策をジレンマの構造で説明するため、EASIが議会の在韓米軍削減論と関連していることを強調している。議会に先じて国防省が削減論の文書を作成したという部分は、著者のインタビュー資料によっているため、多少説得力が弱い気もするが、あり得る話である。しかし、この議論自体はEASIが冷戦終焉の産物ということを見做して進められている。EASI自身の性格を論じないで、ブッシュの在韓米軍削減政策の論議を進めるのは強引に思われる。

だが、著者はブッシュの在韓米軍削減政策でも、<朝鮮戦争の教訓>と<ベトナム戦争の教訓>は、まだ形を変えて残っているという。<朝鮮戦争の教訓>は、朝鮮民主主義人民共和国を抑止するためにアメリカのプレゼンスが必要という点で残っており、<ベトナム戦争の教訓>は、対外介入のためのコスト増大を恐れる点で残っていて、それぞれ削減政策に作用したというのである。だが、ブッシュの在韓米軍削減政策は、冷戦後のものであり、ジレンマ構造では語れないものとして考えられよう。

さらに、アメリカと韓国の関係が、ほとんど分析対象に入っていない点が指摘されよう。特に1970年

代、韓国の朴正熙大統領（63～79年）が核兵器開発を計画していたことがアメリカで問題になっており、アメリカはその阻止に追われていた。1970年代の韓国の軍事拡張は著しい。特に1976年から79年にかけて軍事支出は激増している。その軍事拡張計画のひとつに核兵器開発があったのである。

韓国の核兵器開発計画は1970年代初頭から始まったと推測されている。朴大統領は海外に在住する韓国系の核専門家と呼び集めた。1974年には核兵器に転用できるプルトニウムを生産するため、フランスの協力により、核燃料再処理工場の建設が推進されている。1975年6月12日に、朴大統領はアメリカの核の傘がなくなることがあれば、核潜在力を開発すると発言し、それを受けてシュレジンジャー国防長官は、6月20日に、韓国には核兵器をすでに配備しており、韓国の防衛に核使用があり得ると明らかにしている。さらに、韓国の核開発を危惧したアメリカは、フランスとの契約を破棄するように韓国に迫り、1976年頃には契約を破棄させた。1978年には、韓国が再びフランスと核燃料再処理工場について協議を始めたため、今度はカーター自身が、直接フランス大統領ジスカールデスタンに掛け合っ、契約を阻止したという経緯がある。カーターによる在韓米軍撤退政策の挫折の原因が国内のジレンマにあるということもあるが、韓国の核兵器開発を阻止するために、在韓米軍を継続して駐留する必要性を、カーター自身が認識していたためとも考えられる。

V

本書が、カーターによる在韓米軍撤退政策の挫折の原因を、アメリカの対韓防衛コミットメントにおけるジレンマの構造的な問題として捉えたことは、従来の研究が挫折の原因をカーターの個人的資質の不足にのみ帰しがちであったことに対して、強力な一石を投じたといえよう。カーターの個人的な資質による挫折であれば、撤退政策の挫折は一時的なものであり、対韓防衛コミットメントの歴史の中では、例外的事例として扱わなければならない。しかし、構造的な挫折であれば、このような事例は、また繰り返される可能性があるということである。

本書が明らかにしたアメリカの対韓防衛コミットメントにおけるジレンマの構造は、アメリカの安全保障戦略は内部的に一貫しておらず、しばしば外部的要因よりも内部の世論などの事情によって激しく変容しがちであることを示している。このため、対韓防衛コミットメントは、韓国に対する実質的な脅威が高まるか否かに関係なく、アメリカの内部事情により、大きく左右されていることがあるのが現実である。

従来の朝鮮研究者にはアメリカの戦略を、アメリカの内部の要因によって捉えるという視角が欠落していた。本書は、この点において、朝鮮半島研究にも新たな視角を与える貴重な一冊と評価できよう。

（神戸大学大学院法学研究科博士課程）