

板門店体制とは何か

—朝鮮戦争の克服と東アジアの平和

金 學 載

(ソウル大学校統一平和研究院 HK 教授)

地球村の葛藤と朝鮮戦争の終息

みなさま、こんにちは。ご紹介にあずかりましたソウル大学校統一平和研究院の金學載と申します。明治学院大学国際平和研究所の鄭榮桓先生をはじめとした方々に、貴重な対話の機会をつくっていただいたことを心から感謝いたします。

私は以前には東京大学の大学院に留学していた友達がいたのでよく日本に遊びに来ていましたが、今回それから10年ぶりに久しぶりに訪問することができて嬉しく思います。10年前に日本に来たときは、次来るときには日本語をちゃんと勉強して議論できるようになりたいと目標を立てたのですが、10年経ったのに怠けてしまい日本語ではお話できないことを申し訳なく思います。はやくAIが開発されて、私の話がただちに通訳されればと願っています。

今年は2019年です。2019年はみなさんご存知のとおり、第一次世界大戦が停戦となりヴェルサイユ条約が締結されてから100年になる年です。そして1919年3月1日に朝鮮で三・一独立運動が起こって100周年になる年でもあります。そのような意味で、2019年は韓国にとって非常に重要な年となります。一世紀ぶりに訪れた記念すべき年でもありますので、昨年(2018年)には、世界約80カ国の首脳たちがパリに集まり、停戦協定の締結

100周年を記念して平和的な国際秩序のために祈念する場を設けました。

周知のとおり、1918年に米国のウィルソン大統領が「十四カ条の平和原則」を示し、そこで民族自決主義を提唱しましたし、1917年にはロシア革命が勃発しました。つまり、米国とロシアが世界の超大国として浮上し、冷戦体制の起源となる出来事があった年でもありました。冷戦が原因で分断され戦争が勃発した朝鮮半島からみると、100年前に起こったこれらの出来事の重要性が改めて浮かび上がってきます。

ところで、2018年に首脳たちが集まったのは、1918年11月11日の停戦協定 (armistice agreement) 締結を記念するためでした。その後(2018年)に平和会談が始まり、1年7カ月にわたり全世界の首脳たちが参加して会談を行いました。すなわちパリ平和会議です。その産物が第一次大戦の平和条約 (peace treaty) であるヴェルサイユ条約です。ところが1950年にはじまった朝鮮戦争に目を移すと、1953年7月27日に停戦協定が結ばれましたが、そのまま会談は中断され、平和条約がまだ締結されていない状態なのです。

このような状態であるがゆえに、昨年(2018年)から今年にかけて朝鮮半島では、平和プロセスを進めて平和条約を締結して戦争を終息させ、核問題を解決して統一へと向かっていくための大変な努力が積

み重ねられています。来る2019年2月27日から28日にはヴェトナムで第二次朝米首脳会談が開催されることになっておりますし、そこでは非核化と経済支援、例えば金剛山観光、終戦宣言などが主要な議題となるでしょう。これまでなされてこなかった朝米首脳会談が連続して行われることで、今後の朝鮮半島の平和と東北アジアの国際秩序がどのように変化するかに関心の人々が注目を注いでいます。

朝鮮問題の三重構造

私はこうした状況のもと、「板門店体制」という概念を用いて研究を進めてきました。まずは「板門店体制」がいかなる概念なのかについて説明をいたします。

朝鮮半島は1948年以降、地政学的に分断されてきました。そしてこの分断の境目にある「非武装地帯」——この地帯は東北アジアにおいてもっとも武装化された地域であります——により、南北は軍事的に分離されています。南北が対峙する現場である板門店において、2018年4月に南北の首脳が会い、歴史上はじめて朝鮮民主主義人民共和国の指導者が大韓民国の領土を訪問して首脳会談を開催しました。

平和研究をされている方にとっては周知の事実ですが、停戦協定を締結した状態とは、ひとまず戦闘を中止するという意味のもっとも低い段階の「平和」であります。停戦協定から一歩進んだものが平和条約であり、これは相互の主権を認め外交関係を正常化した状態であります。さらに進んだものが相互の協力と共同の安全保障、共同の経済を担う共同体、世界社会の樹立を志向するものが、より積極的な方向へと向かう平和体制です。

しかしながら朝鮮戦争を終わらせるという問題は、朝鮮半島が抱えている三つの問題のうちの一つに過ぎません。朝鮮半島は1948年以降、南北に

分断されました。1950年には朝鮮戦争が勃発し、その戦争が現在まで継続しています。1990年代には北朝鮮が核開発を進めた結果、「非核化」が懸案問題として登場しました。すなわち、分断・戦争・核という三つの問題を朝鮮半島は抱えています。これが朝鮮半島問題の三重構造です。第二次世界大戦後に分断されたドイツと比較すると、朝鮮とは異なり、ドイツには分断問題だけがあったのです。

したがって、東北アジアの国際政治の次元で「朝鮮問題（Korea Question）」は、大きく分けて分断（統一）問題、朝鮮戦争終息（平和）問題、北朝鮮核（非核化）問題という三つの問題によって構成されます。現在の平和プロセスはこれらを同時に解決するためのプロセスであるわけです。朝鮮半島はいま、第一段階の非核化の問題の解決にとどまっているのですが、北朝鮮の核実験が中止され、米韓の軍事訓練も中止され、開城に連絡事務所が開設された状態です。第二次朝米会談では第一段階の非核化問題と、第二段階の朝鮮戦争の終戦宣言や、金剛山観光と開城工業団地の再開に関する問題などが議題となります。

私の用いる板門店体制とは、分断・戦争・核問題のうち戦争の問題、すなわち、いかにすれば平和体制を樹立することができるか、という問題に注目した概念です。板門店体制を狭く定義するならば、1953年7月27日に板門店で締結された朝鮮戦争停戦協定体制を意味します。しかし私は研究者として、この板門店体制を歴史的に検討し、学問的に理論化し、世界的に、また東北アジアという地域のレベルで比較をしようと試みました。

すでに韓国では、姜萬吉先生や白樂晴先生といった著名な方々が「分断時代」や「分断体制」という言葉で、朝鮮半島の分断と冷戦体制を研究するための視点を提示しています。私は朝鮮半島の抱える問題のうち、特に平和の問題に注目して研究しました。

板門店体制には三つの特徴があります。第一は制度的に高次の段階へと発展しえなかったこと、第二は他の地域とは異なる、東北アジアの特異な国際秩序を反映していることです。第三は、平和な秩序や体制が安定的に維持されるための社会的土台が脆弱であったことです。

制度 (Institution) としての板門店体制

まず、第一の制度的な側面についてお話しします。板門店体制は、ウェストファリア体制やウィーン体制、ヴェルサイユ体制、ジュネーヴ体制、バンドン体制、サンフランシスコ体制などと比較して分析することができます。板門店体制は、停戦協定、相互防衛条約、国連決議案、国際人道法、外交政策、停戦と分断の方式など、多様な制度が複雑に組み合わさってできあがったものです。これは一度の交渉や会談によって作られたものではなく、長期にわたり続いてきた、幾度も会談や接触の累積的な過程の産物です。

板門店体制は低いレベルの停戦体制にすぎませんので、今後平和条約へと発展するためには、少なくともいくつかの次元でより安定的な体制が作り出されなければなりません。第一は、南北が相互に敵対せず侵略や攻撃をしないという協定が必要です。第二は、朝鮮半島の周辺国、特に米国と中国がこの地域で対立しないという協定です。第三は、南北と米国・中国・ロシア・日本の四カ国が朝鮮半島の安全を保障する協定が必要です。

いままで東北アジアではこうした制度が作られたことがありませんので、実現可能性について懐疑的な見方が存在することも事実です。東北アジアの国家がこうした国際体制を作り出したとき、それにどれほどの意味があるのか、作られた合意や協定を署名国が守るのだろうか、そもそも当該国家間にかかる合意や協定を作り出すことができるのか、仮にできたとしても周辺国の争いのなか

で無効化されるのではないかと、などの多様な憂慮が存在します。

東北アジアの地域史 (Regional History) のなかの板門店体制

これらの憂慮は、板門店体制の第二の性格と関わるものです。板門店体制は、この体制が作り出された当時の東北アジアの国際秩序を反映したものです。米国の冷戦政策の立案者であったジョージ・ケナンは当時、朝鮮戦争は制限された目的の戦争でなければならず、平和条約なしに終結されねばならない戦争であると語ったことがあります。要するに朝鮮戦争は法的な意味での「戦争」ではなく、よって、法的に終息させる必要もない、というわけです。当初より朝鮮戦争はこのように規定されたため、軍事的かつ臨時的停戦協定により幕引きされたのです。そのすべての過程が1951年から1954年のあいだになされました。

東北アジアには当時、少なくとも四つ以上の多様な平和プロセスが存在しました。第一は1953年に締結された、朝鮮半島における軍事的な停戦協定です。第二は、連合国と日本とのあいだで1951年9月に署名されたサンフランシスコ平和条約です。第三は、インドシナ戦争の休戦のために1954年に締結されたジュネーヴ協定です。第四は、1955年4月にインドネシアのバンドンで開催されたアジア・アフリカ会議です。四つの平和プロセスはそれぞれ異なる結果をもたらし、東北アジアの冷戦秩序の起源となりました。

第一の朝鮮戦争停戦協定は、1953年7月27日、みすばらしい小屋のなかで軍人たちにより締結されました。この会談の様子を記録した写真には外交官や政治家は写っていません。実際、この場には軍人だけがいました。この協定が平和実現へのプロセスからみたとき、どれだけ臨時的で低い次元のものだったかがわかります。

朝鮮戦争の勃発後、中華人民共和国がこの戦争に介入したことに對して、米国は三つの異なる政策的な対応を行いました。まず、中華人民共和国の主権を認めず、その後20年間にわたり外交関係を樹立しませんでした。次に、朝鮮半島では北朝鮮の主権を認めず、臨時的・軍事的な協定を締結するにとどまりました。そして、日本とは早い時期に平和条約を締結するとともに、日米安保条約を結びました。この決定は1951年になされます。このうち、朝鮮半島に関する決定は今日に至るまで維持されています。サンフランシスコ平和条約により、今日に至るまで東北アジアの領土紛争が継続することとなりました。

第二は1954年のジュネーヴ会談です。インドシナでは1945年から1954年まで、ヴェトナム民主共和国などの独立勢力とフランスのあいだで戦争がありました。第一次インドシナ戦争です。このためジュネーヴ会談では朝鮮問題とインドシナ問題が同時に議題となりました。朝鮮戦争停戦協定には、朝鮮問題を究極的に解決するために、別途の平和会談を開催し、この問題を論議するとの趣旨の規定がありますが、ジュネーヴ会談はそのための議論の場となりました。

しかし当時、国際社会の関心はインドシナ戦争の解決にあったため、朝鮮問題に関する合意には至らず、会議は終わってしまいました。ヴェトナムは、朝鮮半島が分断されたように、北緯16度線で分断して停戦協定を締結しました。朝鮮問題は解決されず、1953年の停戦協定で約束された平和会談はこの後、開かれることはありませんでした。

冷戦の競争の舞台はその後、東南アジアへと移り、1955年にはバンドンにおいてアジア・アフリカ会議が開催されます。2018年私はインドネシアのバンドンを訪問して、全体会議の議場を訪ねましたが、会場は広々としており、大変大きな国際会議だったことがわかります。先ほどの板門店の様子と比較すると、会談の水準の違いがよくわか

ると思います。

このように、板門店体制、ジュネーヴ体制、バンドン体制は、それぞれ特徴とレベルが異なります。これらの様々な国際的な平和プロセスと比較すると、板門店体制は平和プロセスとしては非常にレベルが低く、臨時的なものだということがわかります。

例えば、17世紀の政治哲学者であった「トマス・ホップズ」は、二つの国家が戦争をする場合には、互いに力の均衡の原則に従い、平和条約が締結される、と指摘しました。しかし、板門店体制では平和条約は締結されませんでした。18世紀の政治哲学者であるエマニュエル・カントは、永久平和を実現するためには、世界連邦と国際法と共和国が必要だと指摘しました。板門店体制には、このうちどれもありません。

板門店体制とは結局、東北アジアで生じた冷戦の衝突の産物なのです。このため、東北アジアにおいては互いに対等な主権国家間の秩序ではなく、二つのブロックと位階的な従属関係が作り出されました。その後、東北アジアでは隣国同士が互いに排除し、敵対しあう関係が維持されました。

ある国が他の国と友好関係を結ぶと、それによって、その国と敵対する国との関係が悪化するという、ゼロサム的な関係が作り出されたのです。世界の他の地域にはない極めて特殊な国際秩序だと思っています。

以上が板門店体制の第二の性格です。

平和を支える社会経済的基盤 (Socio-economic Foundation) の脆弱さ

第三の性格は、安定的な平和を維持するための、社会的・経済的な土台が非常に脆弱であることです。

フランスの社会学者であるエミール・デュルケームは、アノミーという社会現象を分析しまし

た。道徳的な規範がなく、無政府状態で互いに競争して敵対する社会を、アノミーという概念で表しました。東北アジアの国家間関係に、このアノミーという概念をあてはめてみると、国家間関係において同一の権威を認めずに互いに敵対する関係であったといえます。

デュルケームはアノミーという概念を分析するなかで、これへの代案として社会的連帯という概念を提示しました。互いに分業関係を築き協力して働けば社会的連帯が発展するという考え方です。周知のように、ヨーロッパでは28カ国が分業関係を築き、相互依存しながら生きる関係を発展させてきました。

しかし東北アジアの国家間関係には全くそうした側面がありません。デュルケームの指摘のなかで印象的だったのは、分業が発展してこそより大きい社会が形成され、より大きい社会が形成されてこそ、人間はより普遍的な価値や理念を実現できるという指摘です。板門店体制のもとでは南北のあいだにいかなる分業や協力関係も築かれなかったため、平和の社会的土台が非常に脆弱なのです。

社会的な連帯と分業が発展した場合、積極的な平和が高い次元で実現します。しかし、積極的平和指数（Positive Peace Index）を指標とした東北アジアの国々の順位は、日本が17位、韓国30位、台湾42位、中国85位、ロシア93位、北朝鮮141位となっているように（2015年版による）、この地域の平和指数には非常に大きなギャップがあります。社会的連帯と分業の関係が発展してこなかったことがわかります。

こうした状況を克服するために、南北間では平和的で互いに協力する関係を築けるよう努力してきました。最近の各種の首脳会談は、より高い次元の平和と協力を築くための努力なのです。歴史上はじめての朝米首脳会談が開かれ、2018年9月には平壤において南北首脳会談が開催されまし

た。先ほどお話した、核問題、戦争問題、統一問題を同時に解決するための努力が続いています。

近年の東北アジア情勢

それでは最近の情勢についてさらに踏み込んでお話しします。2019年1月から2月にかけて、中国と朝鮮が首脳会談を開き、そして朝鮮と米国が首脳会談を開く予定であり、さらに米国と中国が首脳会談を行うことになっており、南北も首脳会談を行います。関係する国家が続けざまに何度も首脳会談を開くこと自体はとても好ましいことではありますが、よくみてみますと米国と中国、日本と韓国のあいだにおいて、互いに角逐し、位階関係を作り、排除しようとする典型的な強大国間の権力政治が行われていることがわかります。

韓国はこうした状況のもと、とりわけ米国と中国のバランスを保つために努力しています。二国間協議からはじまり、三カ国、四カ国、さらには六カ国協議へと発展させられるよう力を尽くしています。しかしながら二つの国の首脳同士が合意をしても、その後に霧散してしまう危険性があるのです。よって、このプロセスを安定的に進めるためにはとても具体的なロードマップが必要になります。

第二次朝米首脳会談は、あらゆることを一挙に解決するための会議ではなく、段階的に何を交換し、中長期的にどのような方向に進むかを定める会議となるでしょう。いまはまだとても初歩的な段階にとどまっていますが、私はいつかはこうした過程を経たうえで南北、米国、日本、中国、そしてロシアの六カ国の首脳が参加して平和について協議する日がくるだろうと思います。

積極的な展望だけではなく、否定的な見方や不信、批判もあります。例えば、今回のハノイにおける首脳会談で仮に終戦宣言がなされたとしたら、どうなるかについての憂慮が存在します。終

戦宣言は平和会談を開き、平和条約を結ぶプロセスのはじまりであります。この場合に駐韓米軍や国連軍司令部がどうなるかについて、韓国の保守政党は憂慮しています。

しかし、ドイツや日本にも米軍基地があるように、これらの国では米国との戦争が終結していないから米軍がいるのではなく、米独、米日間の二国間条約によって軍隊が駐留しているのです。よって、終戦宣言をすると米軍が撤収することになるから終戦はいけない、という理屈は、ちょっと話にならないと思います。終戦宣言の後に米軍基地や国連軍司令部の問題をすべて平和会談の議題としてあげ、協力可能な共通点を探っていけばいいのです。

東北アジアにおける平和プロセスの展望と課題

結びに入ろうと思います。最後に、以上のような努力がなされているにもかかわらず、なぜ東北アジアの平和プロセスはこれほどまでに困難なのかを考えてみましょう。

板門店体制の概念を説明した際に示したとおり、その理由は、制度があまりに脆弱であり、東北アジアの国際秩序が冷戦の遺産のため互いにゼロサム的な関係に陥っており、平和を安定的なものにするための社会・経済的土台が弱いからです。60年ものあいだ、停戦協定を平和条約へと発展させられなかったのは、この間に誰もそれを試みようとしなかったからです。

心理学には神経可塑性 (neuroplasticity) という概念があります。人間は何かを新しく学ぶ前には、それを習得する回路自体が存在しないそうです。しかし新たなものを学ぶと脳に回路が生じ、回路のあいだで情報が往来するスピードが速くなっていくのです。南北のみならず東北アジアの国家間にはよりよい平和体制を構築するための試みすら存在しなかったため、いわば平和のための

回路自体が存在しないのです。

しかし私たちはいま、これまでなされてこなかったことを試みなければならない歴史的な状況に直面しています。冷戦のもとでは米国とソ連が競争を続けてきましたが、冷戦後の今日では米国と中国が本格的な競争を開始しました。約15年後には中国と米国の間の経済力と軍事力の格差はほぼなくなるだろうといわれています。こうした状況のもと、東北アジアの中規模国家たちは米国と中国の競争の波にさらわれないための、極めて柔軟な戦略が求められることとなります。南北が追求せねばならないのも、現在の平和プロセスを通してより柔軟な協力システムを築いていくことです。ただちに統一をすとか、地政学的な同盟関係を変えてしまおうとか、そうした一挙に解決する道ではない、柔軟な協力システムが必要なのです。南北のみならず東北アジアの諸国家が共通点を探って協力関係を築かねばならない時期だと思えます。

冷戦型の思考様式は、ある理念型を設定することを通して解決を図ろうとするものでしたが、今後は、そうした理念的なアプローチで自己と他者を分ける思考様式ではなく、私たちが現実にもっている差異や複雑な状況を認めていかねばなりません。

最近、自然科学者たちの間では複雑系 (complex system) についての研究が盛んですが、私たちが冷戦を克服するためには、東北アジアの国家と社会を複雑系として捉えていくことが必要ではないかと思えます。典型的な複雑系は都市ですが、衛星写真をみると各国の都市がどのように発展してきたかを鮮明に知ることができます。その国でそれ自身の原則に従って作り上げられてきたシステムを認めなければならないということです。

仔細な説明が必要な部分について大雑把なお話しかできず申し訳ありません。さらに説明が必要な課題については質疑応答で補足したいと思います。ご清聴ありがとうございました。