

朝鮮戦争の休戦後における米国の対韓政策の形成

方, 俊栄

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大学院紀要 = Bulletin of graduate studies / 大学院紀要 = Bulletin of graduate studies

(巻 / Volume)

73

(開始ページ / Start Page)

115

(終了ページ / End Page)

129

(発行年 / Year)

2014-10

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00010181>

朝鮮戦争の休戦後における米国の対韓政策の形成

政治学研究科 政治学専攻

博士後期課程3年 方 俊 栄

はじめに

1953年7月27日に調印された休戦協定は、純粋の軍事休戦であってその効力は戦闘行為を停止させたというだけに止まった。休戦協定第4条60項は「朝鮮問題の平和的解決を確保するために双方の側の軍司令官は、双方の側における関係国の政府に対して、朝鮮からの全ての外国軍隊の撤退、朝鮮問題の平和的解決等の問題を交渉によって解決するため、休戦協定が署名されかつ発効した後3ヶ月以内に双方の側の一層高級な政治会議を各自任命する代表が開催することをここに勧告する」と規定しており、戦争の原因となった政治的な問題は休戦協定締結後三ヶ月以内に開かれる高級政治会議に持ち込まれることになっていた。

ただ、この休戦協定においては、政治会議の開催が勧告されただけで、その参加国等の具体的な事項については何ら規定がなく、米韓両国にとって、朝鮮問題をめぐる関係国との協議の土台になるべく米韓の共同意見を確立することが重大な課題となっていた。そのため、同年8月2日にワシントン・ナショナル空港を出発し、8月4日、ソウルに到着したダレス一行は、翌日の5日から8日まで、政治会議の開催時期、場所、協議事項、参加国、開催期間をめぐって韓国側と協議を行った¹。そして、李承晩・ダレス会談の成果として署名された8月8日の共同声明では、「仮に開催から90日間経ってもその成果を見込めない場合、米韓両国の代表団は同会議から撤退し、その後、米韓両国は、統一された自由独立の韓国を成立するための方策を協議する」との内容が盛り込まれ、協議の終始、「政治会議が失敗に終わった場合は再び戦争を再開すべき」とした韓国側の主張はひとまず抑えられた。

ところが、米韓両国政府は予定通り10月1日に米韓相互防衛条約の正式調印に漕ぎ着けたものの、政治会議はその開催の見通しすら不透明なままで、韓国側の反発はエスカレートしていった。本稿では、李承晩による敵対行為の再開の可能性が再燃するなか、その対応に追われた米国が新たな対韓政策を策定する過程を明らかにする。

第1章 政治会議の開催に関する国連決議

8月8日の共同声明では「米韓相互防衛条約への批准が行われるまで、韓国軍を国連軍司令部（UNC）の指揮下に置く」との内容が盛り込まれており、米上院の日程を考慮すれば、韓国の単独行動を少なくとも1954年1月まで阻止することに成功した米国側は、1953年8月17日から再開される第7国連総会に備えて、政治会議の枠作り着手した。この際、米国が最も重要視していたのは韓国と友好な関係を維持することであった。ダレス（John F. Dulles）国務長官は、李承晩が政治会議への参加をボイコットすれば、政治会議の成功は期待できないと判断し、政治会議のあり方をめぐる議論において韓国と緊密に協力するとともに、仮に李承晩の支持こそ得られなくても彼が受け入れそうな内容で最終的な合意に至ることが大事であると考えた²。とくに、「李

1 ダレスの訪韓の際、米国からロッジ（Henry C. Lodge, Jr.）国連大使、スティーヴンズ（Robert D. Stevens）陸軍長官、ロバートソン（Walter S. Robertson）極東問題担当国務次官補、マッカードル（Carl W. McCardle）国際問題担当国務次官補、ディーン（Arthur H. Dean）国務長官顧問、オコナー（Roderic L. O'Connor）国務長官補佐官、ヤング（Kenneth T. Young, Jr.）北東アジア課長らが同行した。

2 Memorandum by Dulles to Smith, August 14, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1495-1496.

承晩が、イギリス、フランス、ソ連、中国、インド、米国のような大国が左右する円卓方式を決して認めるはずがない」と判断したダレスは、米国の国連代表団のための次のような指針を作成し、これをロッジ (Henry C. Lodge, Jr.) 国連大使に伝えた。

1. 政治会議は円卓会議 (roundtable) ではなく、休戦協定第 4 条 60 項において規定したとおり、両者対面会議 (two belligerent sides) の方式をとる。
2. 国連総会において、反共側から参加する国々を推薦することはできるが、共産側の参加国まで推薦する必要はない。
3. 政治会議での協議は専ら朝鮮問題を議題とする。これは、政治会議が順調に進んだ結果、参加国を入れ替えて別の議題を議論する政治会議に転換する可能性を否定するものではないが、米国政府としては自らこのような可能性に触れ、同意することはできない。
4. 米国は、自国の利益のために行動する権利を持っており、政治会議で他の国々を代表する義務を背負っていない。なお、他の国々による推薦あるいは投票にこだわらない。
5. 韓国の政治会議への参加は必要不可欠であり、政治会議のあり方として韓国政府からの反発を招くようないかなる条件も付けられてはならない。
6. 国連総会の採択する決議案の内容が上記の立場と大きく相反する場合、米国は、政治会議への参加を見合わせるべきである³。

政治会議の方式を円卓会議ではなく、両者対面会議にすること、また、同会議では朝鮮問題だけを議題にすることに加えて、米国は、政治会議への参加国として、韓国に戦闘部隊を派兵した国々を参加させることを構想していた。米国としては、来るべき政治会議の進展を図り、韓国からの協力を得るためには、国連側の代表として政治会議に参加する国を、国連軍として戦闘部隊を派兵した国々に限定すべきと考えていたのである。一方、共産側も周恩来による声明を通じて政治会議に関する立場を表明した。周恩来は、休戦協定第 4 条 60 項で提示されているように、「例えば、外国軍隊の朝鮮半島からの撤退問題と、朝鮮問題の平和的な解決問題等を政治会議で議論すべき」とした上で、「朝鮮問題と並行してインド・チャイナ問題を議論することについては反対する」と述べ、政治会議の議題を朝鮮問題に限定することについては米国の立場と一致した。ところが、政治会議への参加国と会議の方式をめぐる、中国側は「米国、ソ連、イギリス、フランス、中国、インド、北朝鮮、韓国、ポーランド、ビルマ、スウェーデンの 11 カ国が参加する円卓会議とする」ことを主張した⁴。

政治会議の形式と構成国をめぐる、早くも米中両国がそれぞれ立場の隔たりを露呈するなか、1953 年 4 月 18 日から休会に入っていた国連第 7 総会は、同年 8 月 17 日に再開され、総会の本会議においては、朝鮮問題を第 1 委員会で議論することが決定された。国連総会は 8 月 28 日、「休戦協定を承認し、国連の目的が代議制の国に統一された独立の民主的朝鮮を平和的手段で達成することにある」ことを確認した上で、「休戦協定のなかの政治会議開催勧告条項に注目し、政治会議の開催を歓迎する」との決議 711 (VII) を採択した。同決議においては、とくに争点となった政治会議へのインドとソ連の参加について、「ソ連に政治会議に参加することを勧告する」ことが盛り込まれる一方、国連側の参加国として「派兵 16 か国中の希望する国及び韓国とする」とされ、インドは除外された⁵。

国連側は共産側に本決議の内容を送付する一方、9 月 2 日の参戦 16 カ国会議の結果に基づいて米国からの

3 Dulles to Lodge, August 13, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1492-1493.

4 Smith to the United States Mission at the UN, August 17, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1496-1497.

5 そのほか、「事務総長が双方の同意を得て適当な役務及び施設を会議に提供する」、「協定が成立した場合または適当な場合、国連側参加国が国連に報告する」ことなどが、決議 711 (VII) に盛り込まれた。ちなみに、韓国側の強い反対に配慮し、インドを政治会議の参加国から外そうとする米国の立場について、ロッジは、「次回の第 8 国連総会議長としてインドのパンデット (Vijaya Lakshmi Nehru Pandit) 女史を支持することで相殺されるだろう」と判断しており、アイゼンハワーもこの意見に同意した。Memorandum of Conversation, "Secretary Dulles' trip to the Far East," August 10, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1491-1492.

要請を受けたスウェーデン政府は、9月5日、駐北京大使館を通じて10月15日からジュネーブ、サンフランシスコ、ホノルルのいずれかで政治会議を開催することを提案した。これに対し中国は9月13日、事務総長宛に電報を送り、国連決議を受諾できないことを伝えるとともに、①朝鮮における双方の交戦国の全てと、ソ連、インド、インドネシア、パキスタン、ビルマを政治会議構成国に加えること、②会議方式を円卓会議とすること、それから、③第8総会において会議構成国の問題を審議し、中国と北朝鮮をその場に招請することを要求した。

9月15日から開催された第8総会で、ハマースホルド（Dag Hjalmar Agne Carl Hammarskjöld）事務総長は17日、国連と共産側のこれらの往復文書を各加盟国に総会の文書として回付したところ、ソ連代表部は19日、「総会が1953年8月28日付で採択した決議事項の実施に関する事務総長の覚書を追加議題として総会が取り上げるべき」と主張した。これはソ連側が政治会議構成国の問題を第8総会で再び審議しようとしたものであるが、9月22日の総会本会議では40対8、棄権10で本件を議題に採択することが否決された。

ダレスが訪韓した際、「仮に政治会議の開催から90日間経ってもその成果を見込めない場合、米韓両国の代表団は、同会議から撤退し、統一された自由独立の韓国を成立するために、その方策を協議する」ことが米韓の間で合意された。しかし、政治会議の構成国とその方式をめぐる米韓側と共産側の隔たりは埋まっておらず、休戦協定に定められていた開催期限である1953年10月27日まで、米韓相互防衛条約の正式調印の時点ですでに1ヶ月を切っていた。

第2章 米韓相互防衛条約の調印と韓国政府の強硬な姿勢

ダレスの訪韓に伴って仮調印された米韓相互防衛条約は、予定通り10月1日ワシントンで正式に調印された⁶。韓国政府の代表として9月30日にワシントンに到着した卞榮泰外交長官は、調印式の後、相次いで米国政府の高官との会談に臨んだ。だが、米韓相互防衛条約の正式調印を祝うべきこの場では、韓国側の強硬な姿勢が再び頭をもたげた。

10月2日午前中に行われたダレスとの会談のあと、卞榮泰はディーン（Arthur H. Dean）に「李承晩は、政治会議の開催が実現できるかどうかを非常に憂慮しており、政治会議の開催が挫折した場合における朝鮮半島の統一のための行動について考えている」と伝えた上で、「政治会議が期限日まで開催されない場合、韓国国内では不満が広がり、李承晩としてはある措置の実行を余儀なくされるだろう」と敵対行為の再開に踏み切る可能性を示唆した。これに対してディーンは、「米韓相互防衛条約が発効するまで、韓国軍はUNCからの命令に従わなければならない、UNCは休戦協定を遵守する」とした米韓共同声明の文言を忘れないよう卞榮泰に強調する一方、「拡大制裁宣言に署名した国々は、休戦協定に違反する形で共産側による韓国への武力攻撃が行われない限り、戦争を再開する義務を負わない」と強調し、「米国からの同意を得ないまま、仮に李承晩が38度線以北に進撃したり、武力行為を再開すれば、世界と米国の世論からの支持を失い、結局韓国に対する全ての援助は途切れることになるだろう」と警告した。

すると卞榮泰は、「たとえ米国をはじめとする16カ国からの支援がなくても、李承晩はある行動を取らなければならない」としながら、インド軍による反共捕虜への発砲事件で、韓国国内の世論が怒りに沸き返っており、「李承晩が捕虜たちを自由にするための措置に移るだろう」と第2の捕虜釈放の可能性をも示唆した⁷。

10月5日卞榮泰と会談したアイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）大統領は、韓国政府の高官の発言、とくに、インド軍の発砲により3人の死亡者が発生した事件をめぐる、10月3日「銃を使用する」とした曹正煥外交次官の好戦的な発言に当惑の意を伝えた。ダレスも、「米国としては、中立国送還委員会（NNRC）の5カ国（スイス、スウェーデン、チェコ、ポーランド、インド）に注意を払っており、休戦条項の公正な解釈と適用のために努力している」と強調した上で、「韓国政府から発信されている脅威的な発言が米国の努力を妨げている」と韓国側の自制を要請した。

6 米韓相互防衛条約の調印式における米韓共同声明は、Department of State *Bulletin*, October 12, 1953, pp. 484-486 を参照。

7 Memorandum by Dean to Dulles, "Conversation with Dr. Pyun," October 2, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1519-1521.

ところが下榮泰は、「平和的な手段を使うには限界がある」と述べ、「反共捕虜が釈放されない場合、どんなことが起こるか計り知れない」と強硬な姿勢を崩すことなく、アイゼンハワーも、「戦争を再開するための口実を探しているような言動は世界中の国々に嫌悪感を引き起こすだけで何の役にも立たない」と警告した⁸。

政治会議の開催が危ぶまれるなか、敵対行為の再開を示唆したり、インド軍による反共捕虜への発砲行為に対して「銃を持って対応する」とした韓国高官らの発言が米国政府に与えた衝撃と危機感は甚だしいものであった。早速ダレスは李承晩大統領に宛てて書信を送り、NNRCの監護下にある捕虜の送還に関連して、送還はそれぞれの自由意思によるものであり、捕虜に対するいかなる脅迫、強制も許されないとした李承晩の立場に共感を示しながらも、「米国政府がNNRCの5カ国のメンバーに捕虜送還問題の展開に注目するよう正式に要請した」と明らかにした上で、このような状況のもと、曹正煥による10月3日の発言と大規模な捕虜釈放が取り沙汰されていることに強い懸念を示した。そして、ダレスは、「米韓両国が今後も直面している懸案への平和的な解決策を模索するために引き続き協力すべき」と促した⁹。

10月12日午前、このダレスの書信をブリッグズ (Ellis O. Briggs) 大使から受け取った李承晩は、曹正煥の声明と関連して、「インド軍の行為は黙認できない」と非難しながらも、「インド軍に対する韓国軍の兵器使用を示唆したことは誤りであった」と述べ、自らの指示によるものではないことを強調した。

その上で李承晩は、政治会議をめぐる共産側の提案にも触れ、「そもそも朝鮮問題の解決に向け、政治会議において何らかの成果を収める可能性は低いとはいえ、政治会議の開催に応じることへの見返りとして、共産側の主張する中立国 (Neutral Asiatic Representation) の会議参加に同意すれば、政治会議の成功の見込みが完全なくなるだろう」と主張し、中立国の参加を認める円卓会議の形式に反対する姿勢を改めて明確にした。

李承晩との会談を終えたブリッグズは、「李承晩がインド軍に対抗するような単独行動を計画しているとは考えにくい」としながらも、「1954年1月25日になっても中国軍が依然として朝鮮半島に駐留している状況が続けば、韓国としては、戦争を再開することになり、この際米国が韓国を支援して参戦することを期待している」と分析した¹⁰。

政治会議の失敗に伴う韓国の単独行動の可能性については、米国政府内においても具体的な分析が行われた。「休戦と関連した韓国の行動方針とその可能性」と題した評価書では、休戦状況を崩壊させられる韓国の能力とともに、政治会議の行方に伴う韓国の行動方針が提示された¹¹。まず前者について、「韓国政府としては、朝鮮半島の分断状況が長引けば長引くほど、実質的な安全保障も経済成長も確保できないと信じており、最終的な目標は朝鮮半島を統一することである」とした上で、「UNCによる監視と封止策にも関わらず、韓国には、休戦状態を崩壊させ、全面戦争の再開を招きかねない敵対行為を開始する能力がある」と評価した¹²。

一方、政治会議をめぐる李承晩の行動方針についてこの評価書では、「予定どおり、10月末あるいはその直後に政治会議が開催されたとしても、朝鮮半島の統一に向けた合意に至る可能性が見込めないと判断した場合、李承晩が会議の期限である90日が経過した時点で会議から韓国を離脱させることが確実視される」とし、また「政治会議において、受け入れがたい決定に合意されたり、合意されようとしたら、李承晩は90日間を待

8 Memorandum of Conversation by Dulles, October 5, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1521-1522.

9 Dulles to Rhee, October 10, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1528-1529.

10 Briggs to the DOS, Embtel 318, October 12, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1529-1531.

11 この特別評価書の作成には國務省と陸・海・空軍の情報機関及びCIAが参画しており、情報諮問委員会 (Intelligence Advisory Committee) は、10月13日、評価内容が自らの管轄範囲外として同意を控えたFBIを除き、同評価書に同意した。

12 具体的に同評価書は、①韓国政府の組織と機関、国家警察と準軍事的な組織に対する掌握力、また、民間人と軍人に対する取調べ、逮捕、拘留といった幅広い権限を持っている「憲兵総司令部」(Provost Marshal General Command)を創設することによって、権力を拡大するとともにUNCへの正式なチャンネルを迂回する新しいチャンネルを確立したこと、②韓国国民からの大衆的支持を考えると、李承晩が軍事行動の開始を命令した場合、それに従う政治・軍事指導者の数は十分であることから、韓国軍には砲、戦闘車両、航空機、また、熟練したパイロットが不足しており、ほぼ全ての兵站支援をUNCに依存しているため、韓国軍は大規模の作戦能力と維持能力に欠けているといえ、UNCの施す監視と封止策にも関わらず、全面戦争の再開にエスカレートしかねない独自の軍事行動を開始する能力があると分析した。さらに、政治会議の場における妨害戦術、独自行動としての政治会議からの離脱あるいは合意事項の受け入れの拒否、米国が韓国をコントロールできないとの確信 (例えば、韓国軍がUNCの指揮から離脱すること)を共産側に与えるための宣伝活動あるいは政治的行動の展開、といった休戦状態を崩壊しかねない多様な政治活動を行う能力も韓国側が保持していると同評価書は指摘した。

たずに韓国を会議から離脱させる」と予想した。さらに、「10月末あるいはその直後までに政治会議が開催されなかった場合、あるいはその開催が明確に台無しになった場合、李承晩は、政治会議の開始から90日間という米国との約束にとらわれる必要がないと判断するに違いない」と分析した。その上で同評価書は、政治会議の出席からの辞退を決定し、休戦協定を遵守する義務がなくなったと判断した後、李承晩がとるべき次のステップは、敵対行為を再開するかどうかを決断することであり、この際、「李承晩の決定に大きく影響する要素は、米国を全面的な戦争再開に巻き込むことができるかどうかに関する彼自身の判断である」と分析した。

ただ同評価書は、「今のところ李承晩は、米国が韓国による独自の軍事行動を阻止する力を持っていないと確信しており、韓国の軍事行動の再開に対して共産側が大規模な反撃を行った場合、米国が韓国への軍事的支援を拒否することはできないだろうと評価している」とした上で、「軍事行動の再開を決定する際、そのような確信を持ち続けることになれば、李承晩は共産側に対する軍事攻撃に踏み切ることになるだろう」と結論付けた¹³。つまり、米国を戦争に巻き込む一抹の可能性さえ見出せば、李承晩は米国からの最大の支援を期待して戦争の再開に踏み切るだろうが、その反面、戦争を再開しても米国からの支援を一切期待できないと判断することになれば、独自の軍事行動を実行することはできないだろうとの分析である。

韓国を訪問した際、李承晩と1時間以上両者会談を行ったハル（John E. Hull）極東軍司令官も、上記の評価書と同様の見解を示した。ハルは、政治会議について、李承晩が、「その開催に懐疑的であり、仮に開催されたとしても朝鮮半島統一のための合理的な解決策に合意することは難しいだろう」と悲観的な見解を強調し、「朝鮮半島の統一に向けた政治会議が失敗に終わったり、あるいは失敗することが確実視される場合、武力で統一を成し遂げるために北へ進撃する」との意思を改めて表明したことをJCSに伝えながら、ハルは「李承晩が、米国政府の立場に関する自らの判断に基づいて、行動を取るようになるだろう」と報告した。つまりハルとしては、米国が、「いかなる犠牲を払ってでも韓国軍による武力行動を支援する意思がない」と、李承晩に明確に理解させることができれば、再び戦争に巻き込まれることなく合理的な方策を模索できる機会が訪れるだろうと判断したのである。

ただ、「今のところ李承晩が、米国は朝鮮半島に深く関与している余り、朝鮮半島から撤退する可能性はまずないと考えているかもしれないし、その可能性は十分ある」とみたハルは、「韓国が米国の方針に反する行動をとった場合、米国としては韓国に決して同調しないだろうと李承晩が認識することが非常に大事になってくる」と結論付けながら、①米国の陸・海・空軍は、非武装地帯、あるいはその以北の中国軍及び北朝鮮軍への攻撃作戦を遂行する韓国軍を決して支援しないとともに、②そのような作戦に対していかなる兵站支援も行わない、また③韓国軍によるそのような攻撃が行われた場合、国連軍はあらゆる関与を避け、自らの安全を確保するために必要な行動をとる、そして④米国による対韓経済援助は、上記のような状況の下では直ちに中断される、との米国の立場をできるだけ早く李承晩に伝えるべきと進言した。

戦争を再開しても米国からの支援を得られないと李承晩に認識させるためにどのような内容を伝えるべきなのかを初めて具体的に提示したこのハルの報告に対しては、ダレスも注目するようアイゼンハワーに呼びかけた。ダレスは、李承晩がハルに表明した単独行動への意志を訪韓を予定しているニクソン（Richard M. Nixon）副大統領に繰り返して伝えた際、仮にニクソンがこれを黙認すれば、李承晩としては「米国は暗黙的に自分を支持する傾向がある」と思い込みかねない恐れがあると懸念したのである¹⁴。

ダレスからの報告を受けたアイゼンハワーは、ハルの勧告した上記の4項目に同意した上で、中東と極東を歴訪するため出国したニクソンが国務省から韓国の行動に対する米国政府の立場について徹底的に説明を受けていたとはいえ、ハルからの報告の内容をニクソンに改めて説明するようダレスに指示した¹⁵。

「韓国のいかなる独自の行動を決して支援しない」との立場を直ちに李承晩に伝えるべきだという考えが、米国政府の内外において広がっている中、中国と北朝鮮側が10月10日、政治会議の場所、日程、参加国構成

13 Special Estimate, "Capabilities and Probable Courses of Action of the Republic of Korea with respect to the Armistice in Korea," October 16, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1534-1540.

14 Memorandum by Dulles to Eisenhower, "Korea," October 21, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1543-1545.

15 Memorandum by Eisenhower to Dulles, October 23, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, p. 1558.

をめぐって、板門店で予備交渉を行うことを提案し、UNC がこれに応じた。10月26日から始まる予定の予備交渉のため、10月23日午後、東京に到着して、アリソン（John M. Allison）駐日大使とブリッグズ、ハルからそれぞれ現地の政治状況と軍事状況についてブリーフィングを受けたディーン¹⁶は、「韓国が独自の軍事行動に出る可能性は十分あるが、近い将来にそのような行動に踏み切るとは考えにくい」と米国政府内に広がっている李承晩の単独行動の緊迫性を否定しながらも、「韓国のいかなる独自の行動に対しても米国は決して支援しないとの立場を直ちに李承晩に伝えるべきというのが、現地の見方である」とダレスに報告した。

翌日の24日正午、ソウルに到着したディーンは、李承晩との会談に臨んだ。会談の冒頭李承晩は、インドの政治会議への参加に反対する立場を改めて表明するとともに、何か国が出席することになるのかを尋ねた。これに対してディーンは、8月28日の国連総会での決議案に基づき、朝鮮戦争に戦闘部隊を派兵した16カ国の内、参加を希望する国々に韓国が加わることになるとの見方を示した。

続いてディーンは、「韓国側による独自に軍事行動を再開するとの好戦的な発言のため、米国が約束した米韓相互防衛条約の批准の実現や韓国経済を再建するために追加的な予算を確保する可能性が著しく低下している」と李承晩に警告する一方、政治会議を通じて独立した統一韓国を成し遂げようとするアイゼンハワーとダレスの意志を強調した。これに対して李承晩は、「そのための唯一の方法は武力であり、朝鮮半島に100万人もの中国軍が駐留を続ける限り、米韓相互防衛条約も対韓経済支援も何の意味も持てなくなる」と嘆いた。政治会議の有効性に対する悲観的な見解と、武力による朝鮮半島の統一への強い信念をむき出しにした李承晩に対して、ディーンは、「8月7日の共同声明を通じて表明した内容以外に、米国としてはいかなる保証もできない」としか言いようがなかった¹⁷。

敵対行為の再開の際、韓国軍に対する軍事・軍需支援を提供するとの約束を予め行うよう米国に求めている韓国に対して、米国政府は、いかなる約束もできないし、仮に韓国による敵対行為が再開されても、韓国軍を支援するつもりはないとの立場を伝える一方、より明確な米国の立場を直ちに伝える必要性が高まっていたのである。

第3章 米国の対韓政策の再検討の開始：NSC 167/2

米国政府は、米韓相互防衛条約が正式に締結された1953年10月の時点で、「李承晩は、米国が韓国による独自の軍事行動を阻止する力を持っていないと確信しており、また、韓国の軍事行動の再開に対して共産側が大規模な反撃を行うことになれば、米国としては韓国への軍事的支援を拒否することなどできないと判断している」と分析していた。そして、軍事行動の再開を決定する際、そのような確信を持ち続けていれば、つまり、米国を戦争に巻き込む一抹の可能性さえ見出すことができれば、李承晩は米国からの最大の支援を期待して戦争の再開に踏み切ることになる一方、戦争を再開しても米国からの支援を一切期待できないと判断することになれば、独自の軍事行動の実行には至らないだろうと判断した。

このような認識に基づき、国家安全保障会議（NSC）の企画委員会（Planning Board）は、政治会議が失敗したり、あるいは無期限に延期された場合、発生しかねない緊急事態に備えるための米国の行動方針（NSC 167）を定めた。このNSC 167では、①共産側による敵対行為が発生した場合、②共産側と韓国側のどちらも休戦協定を遵守すると同時に、ある一方による敵対行為が発生しない場合、③韓国側が単独行為として、戦争再開に踏み切った場合、といった三つの事態におけるそれぞれの行動方針が盛り込まれた。この内、前者の二つの事態に対して米国が採択すべき行動方針は明確であるとされた。つまり、①の場合、「米国は、共同政策宣言（Joint Policy Declaration）を発動し、NSC Action No. 794 が提示する内容に従って軍事的・外交的手段を講じることになる」と指摘し、「事前の計画と準備のため、この軍事的・外交的手段を緊急に検討することが

16 9月15日付で朝鮮政治会議の準備のための國務長官代理（Deputy to the Secretary of State）に任命されディーンは、板門店での政治会議予備交渉の開始に伴って共産側と接触する予定であった。

17 Dean to Dulles, October 24, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1558-1561.

求められる」と促した¹⁸。また、②の場合においては、「当分の間、対韓政策に関するさらなる検討が行われるまで、既存の対韓政策文書¹⁹で提示されている手段を継続する」とされた。

一方 NSC 167 は、「米国としては、韓国が独自の軍事行動を再開しないようあらゆる手段を使って説得すべきである」としながら、「ただ、この手段は、懸命な説得にもかかわらず韓国が軍事行動を再開し、あるいは再開しようとする動きが見られた場合、米国が履行しようとする行動方針に左右される」と指摘した。そして「李承晩に単独行動の再開を思いとどませるよう、できるだけ効果的に説得するには、説得に失敗した場合、どのような行動方針を取るべきかを『今』決定しなければならない」とした上で、韓国が独自の軍事行動を再開した場合、選択可能な四つの行動方針を以下のように提示した。

- A. 韓国に対する全ての経済・軍事支援を中止し、韓国軍への兵站及びその他の支援を拒否する。引き続き休戦協定を遵守するとの UNC の立場を共産側に伝える。共産側の攻撃から国連軍を保護する。仮に韓国の攻撃に対する共産側の反撃が国連軍の安全を脅かす場合、国連軍の安全を確保するために必要な軍事行動を取るよう準備する。
- B. 「A」と同様、全ての援助を中止すると同時に、支援を拒否する。在韓米国人を非難させる。(釜山あるいは外国への) 国連軍の撤退を開始し、韓国が方針を転換した場合に限って、撤退を中止する。また、撤退する国連軍の安全が危険にさらされた時だけ、共産側に対する敵対行為を再開する。
- C. 「未公開」
- D. 敵対行為の再開を受け入れ、武力による朝鮮半島の統一のための米韓合同行動の戦略とその遂行タイミングに関する計画を韓国側と協議する²⁰。

このような NSC 167 をめぐっては、国務省と JCS がそれぞれの分析に着手した。まず、JCS は、基本目標として、「韓国軍による独自行動を開始しないよう李承晩を説得し、また、独自行動のためのいかなる命令に対しても韓国軍が従う可能性を低下させる」ことを掲げた。この基本目標に基づいて JCS は、「朝鮮半島を武力で統一させるために韓国側が敵対行為を再開することに UNC が同調すべきではない」と上記の選択肢「D」を明確に否定した上で、全体として前者の三つの項目を組み合わせた行動方針を採択すべきとウィルソン (Charles Wilson) 国防長官に勧告した。

ただ、同じく NSC 167 に対する評価を行った国務省の見解とは違って、JCS は、「李承晩への警告手段として、国連軍が朝鮮半島から撤退する可能性を示唆すべきではない」とし、また、「韓国軍による単独行動に関する命令の発令 (issuance) を防ぐために、主要人物を逮捕して拘留することも含むあらゆる手段を講じるべき」とする一方、共産側に、①韓国軍に対する共産側の攻撃によって、国連軍に被害が生じたり、あるいは国連軍が危険に陥ったりすれば、UNC としては共産側に攻撃を行うこと、②仮に共産側が国連軍を攻撃すると、その反撃の範囲は必ずしも朝鮮半島に限らないことを知らせるべきと主張した。

これに対して国務省の見解をまとめたボウイ (Robert R. Bowie) 政策企画室長は、「JCS の計画の下では、李承晩が、結局のところ米国を巻き込むことができると判断しかねない」と批判した上で、「国連軍の撤退可能性を示唆することは、李承晩に単独行動を放棄するよう説得したり、単独行動に反対する韓国国内の世論を動員するにおいて最も効果的なカードとなる」と主張した。ボウイとしては、「戦争に巻き込まれることを避

18 第 145 回 NSC での決定に基づいて確定された NSC Action No.794 には、「国務省は、JCS の選択した軍事行動が外交政策に与える影響を分析する」ことが盛り込まれた。Memorandum of Discussion at the 145th Meeting of the National Security Council, Wednesday, May 20, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1064-1068.

19 NSC 154/1, “United States Tactics Immediately Following an Armistice in Korea,” July 7, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1341-1344 ; NSC 156/1, “Strengthening the Korean Economy,” July 17, 1953, *Ibid.*, vol. 15, pt. 2, pp. 1384-1394 ; NSC 157/1, “U. S. Objectives with Respect to Korea Following an Armistice,” July 7, 1953, *Ibid.*, vol. 15, pt. 2, pp. 1344-1346 ; Report by the Special Committee to the National Security Council, “Additional UN Forces for Korea,” July 17, 1953, *Ibid.*, vol. 15, pt. 2, pp. 1394-1401.

20 Report by the Planning Board to the NSC, “NSC 167: U.S. Course of Action in Korea in the Absence of an Acceptable Political Settlement,” October 22, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1546-1558.

けるため、朝鮮半島から米軍を撤退させる意思がある」と李承晩に明確に伝えるべきだと主張したのである²¹。

さらに、JCSが李承晩と他の韓国の指導者らを拘留することを主張していることに対しても、ボウイは、「韓国国民だけではなく多くのアジアの人々は、そのような米国の行動を韓国の独立への不当な介入として捉えるだろう」とした上で、深刻な混乱と内戦の危機に陥る可能性を指摘しながら、「その結果、国連軍が自らの安全を確保して撤退する能力が低下してしまう」とJCSの見解を非難した²²。

以上のような国務省とJCSとの間の見解の違いは、10月29日の第168回NSCで具体的に議論された。全体として国務省の見解の方よりJCSの見解が反映されるようになった。李承晩への警告内容に国連軍の撤退可能性を言及すべきかについて、「適切な時期に、韓国が単独で軍事行動を再開する場合、直接であれ間接であれ国連軍による韓国軍への支援は行わず、全ての対韓経済的支援も直ちに中止となり、またUNCとしては、戦争に巻き込まれることなく国連軍の安全を確保するためのあらゆる措置をとるとの立場を李承晩に伝える」とされ、国連軍の撤退可能性に直接触れることは避けられた。その代わりに、仮に李承晩からその撤退の可能性について聞かれた場合、「韓国がUNCと協力しない場合、UNCとしては、李承晩と協議することなく、UNCの利益のためにだけ行動することになる」と答えることが定められた。

また、「我々の行動が、李承晩の単独行動による破滅的な結果から国連軍の安全を確保する必要性に起因するのであれば、我々の立場はより防御的であり、同盟国からの支持を得られるようなものにならなければならない」とした国務省の主張は受け入れられず、「米国としては、李承晩が韓国軍に攻撃命令を下すとの情報をできるだけ早い段階で入手するためのあらゆる措置を取るべき」とされ、このような措置として、「通信・輸送・警察機能を統制し、軍と民間の主な人物を逮捕・監禁できる手段としての戒厳令を発令することも排除しない」と決定された。

一方、このNSCにおいては、米国の行動方針として、李承晩から「どんな場合でも独自の攻撃行為を行わない」との約束を引き出すことも盛り込まれ、このような保証を李承晩に要求するとともに、米国の立場を彼に伝える任務をニクソンが遂行することが検討された²³。

国務省と国防総省が以上のようなNSCでの議論を踏まえて、CIAの支援のもと、11月2日にまとめたNSC 167/1では、①李承晩に独自の軍事行動の再開を思いとどまらせるため、直ちに警告すべき内容、それと同時に②李承晩から引き出すべき保証、③李承晩が韓国軍に攻撃命令を下すとの情報をできるだけ早い段階で入手するため、また、仮に攻撃再開の命令が韓国の野戦指揮官らに伝えられたとしても、実際の攻撃が行われる可能性を減らすためのあらゆる措置、そして④実際に李承晩が敵対行為を再開した場合にとるべき措置、が段階的にうたわれた²⁴。

ところでここで留意すべきなのは、このNSC 167/1の中に、草案のNSC 167で想定されていた三つの事態の内、李承晩が敵対行為を再開した場合における行動方針だけが盛り込まれている点である。NSC 167が検討された先の168回NSCにおいて、共産側によって敵対行為が再開された場合における行動方針については、「国

21 ただ、国務省の主張する国連軍の「撤退論」は、実際の行動方針としての構想ではなく、あくまでも李承晩への警告手段としての構想であった。11月5日の169回NSCにおいて、スミス国務副長官は「李承晩を説得するためにも、朝鮮半島からの撤退の可能性について彼に通告しなければならない時期が到来するかもしれない」と再び撤退論に触れながらも、「実際にそのような意図があることを意味するのではなく、李承晩を思いとどまらせるための手段として使うことを意味する」と述べた。アイゼンハワーも「朝鮮半島からの撤退は3年間にわたって払い続けてきた犠牲を無駄にさせることだ」と強調した上で、「米国としては、朝鮮半島からの撤退を計画することは考えられない」と明言した。Memorandum of Discussion at the 169th Meeting of the National Security Council, Thursday, November 5, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1595-1598.

22 Memorandum by the JCS to Wilson, "United States Courses of Action in Korea in the Absence of an Acceptable Political Settlement (NSC 167)," October 27, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1563-1567.; Bowie to Dulles, "Comments on JCS views regarding NSC 167," October 28, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1567-1569.

23 Memorandum of Discussion at the 168th Meeting of the National Security Council, Thursday, October 29, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1570-1576. なお、この日の決定事項は、NSC Action No. 949 となり、アイゼンハワーの承認を得た上で、ハル極東司令官にも送られた。The JCS to Hull, JCS 951671, October 31, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1576-1577.

24 Draft Report by the Department of State and Defense With the Assistance of the Central Intelligence Agency to the National Security Council, "United States Courses of Action in Korea in the Absence of an Acceptable Political Settlement (NSC 167/1)," November 2, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1583-1584.

務省と JCS が、CIA の支援のもと、NSC Action No. 794 に提示された軍事・外交手段を緊急に再検討する」とともに、その検討結果を 11 月 19 日の NSC において報告することが決定された。この決定に基づき、これ以降、共産側が敵対行為を再開した場合における米国の軍事・外交手段に関する検討作業が、李承晩による軍事行動の再開の場合と分離されて進められることになったのである。同様に、共産側と韓国側のどちらも休戦協定を遵守すると同時にある一方による敵対行為が発生しない場合における行動方針についても、とくに「NSC 156/1 の韓国経済を強化するためのプログラムを促進するとして大統領の要望に注目する」とされ、NSC 167/1 からは脱落した²⁵。そして、それぞれの行動方針は、後述するように、対韓政策の全般に関する政策文書である NSC 170/1 に盛り込まれることになる。

さて、李承晩による敵対行為の再開を防ぐとともに、実際に敵対行為が発生した場合、これに対応するための行動方針を策定された NSC 167/1 をめぐっては、11 月 5 日の 169 回 NSC において引き続き議論されることになった。会議の冒頭、前日に作成された NSC 167/1 に対する JCS の意見書が朗読された。この意見書のなかで JCS は、NSC 167/1 の内容についておおむね同意の意を表明しながらも、三つの点からその修正を求めた。第一に、米国が独自にとる行動と、UNC としての立場の下でとる行動とを明確に見分ける必要があると指摘した。

そして、韓国側が単独で戦争の再開に踏み切った場合における行動方針が記述された部分のうち、第二に、JCS は「韓国軍の攻撃行動を阻止しながら国連軍の安全を確保できるその他の軍事措置をとる」(パラグラフ「5C」)とされているところの前に、「敵対行為を制限し、休戦状態を回復できる見込みがある場合に限り」との文言を挿入するよう求めた。その理由として、韓国軍による敵対行為の再開を防ぐために国連が適切な努力を行ったのにもかかわらず、韓国軍と共産側の衝突が大規模に拡大された場合、国連軍としては自らの安全を確保するための措置を超える軍事的措置をとらない方が、米軍と国連軍のための選択となると説明した JCS は、「韓国軍の軍事行動を防ごうとさらなる軍事的措置をとるべきではない」と主張した。

さらに JCS は、これまで自らが主張して NSC 167/1 に盛り込まれることになった「仮に共産側が国連軍を攻撃すると、その反撃の範囲は必ずしも朝鮮半島に限らないと共産側に知らせる」(パラグラフ「5F」)との行動方針を削除すべきだと主張した。従来の立場から転換するようになった理由について、JCS は「韓国軍の敵対行為の再開に対して共産側がこれに対応して攻撃した場合、ある程度国連軍にも影響を及ぼすことになる」と予想されるが、国連軍が巻き込まれる事態を考慮せずに、国連軍側による反撃の範囲が朝鮮半島に限らないと先頭に立って表明することは賢明ではない」とした上で、「仮に共産側が敵対行為の再開以前の休戦状態を回復するために韓国軍に対応するのであれば、国連軍としては、反撃の範囲を拡大すべきではない」と付け加えた²⁶。

JCS がその修正を求めた三つの内容をめぐって議論を行った出席者たちは、米国が独自にとる行動と、UNC としての立場からとる行動とを明確に見分ける必要があるとの指摘については同意した。ところが、残り二つの内容については、意見が分かれた。まず、スミス (Walter B. Smith) 国務副長官は「この二つの提案を受け入れることに気が進まない」と反対の意を明確にした。とくにパラグラフ「5C」をめぐり JCS の修正について、「まるで李承晩に振り回されるために作られたような気がする」としたスミスは、「JCS の提案のままでは、敵対行為の再開への無制限の権限 (blank check) を李承晩にあたえることに等しい」と述べた上で、「休戦に反して共産側に対する敵対行動の開始に成功すれば、米国としては韓国に協力するとのメッセージとして李承晩が受け止める恐れがある」と懸念した。このパラグラフ「5C」に対する JCS の修正についてはウィルソン国防長官も憂慮を表明し、更なる議論が必要であるとしてスミスの考えを支持した。

これに対してアイゼンハワーは、「休戦協定を遵守するよう李承晩を説得するために最大限の努力を行うことを求めるとの記述を念頭に入れて、JCS の提案を理解すべき」と強調した上で、JCS が修正を求めた意図を

25 アイゼンハワーは、この韓国経済を強化するためのプログラムの履行によって、韓国国民が米国と協力することへの利益をはっきり認識することになるだろうと信じた。

26 Memorandum by the JCS to Wilson, "Course of Action in Korea," November 4, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1585-1587.

説明するようダンカン (Duncan) 提督に要請した。ダンカンは、「JCS の提案は、敵対行為を開始しないよう李承晩を説得するための手段と距離を置いており、実際に韓国軍が攻撃を開始した際、米国としてどのような行動をとるべきかと関係がある」と強調した。また、パラグラフ「5F」についてダンカンは、「JCS としては、国連軍が自らの対応について共産側に予め提示することを回避するため、削除すべきだと考えている」と説明した²⁷。

結局この NSC では結論には至らず、「5C」と「5F」に対する修正についてアイゼンハワーから、國務長官と国防長官にその判断を委ねることを提案した。これを受けて両長官は協議を行い、パラグラフ「5C」をそのまま維持する一方、パラグラフ「5F」を削除することで合意した。米国政府としては、行動の自由を自ら制限するようなことは避けるべきと判断したのであろう。その結果 NSC 167/1 は、11月6日アイゼンハワーの承認を経て最終的に NSC 167/2 として策定された。

ところで、この NSC 167/2 の取り扱いについて、「同文書にアクセスするにはその必要性を持った場合に限る」とした原則とともに、特別保安措置を徹底的に遵守するよう呼びかけられた。これは、1～5番のパラグラフからなる同文書の4番の内容が黒く塗りつぶされたまま、いまだに公開されていないことから分かるように、その秘密性が高く求められているからである。そもそもパラグラフ「4」は、NSC 167で提示された選択肢「C」に該当するものであって、その内容を推測できる手がかりとなるのが、NSC 167に対する見解を示した JCS からの意見書である。この意見書のなかには、米国がとるべき行動方針として、NSC 167の選択肢の「A」、「B」、「C」を組み合わせた内容が盛り込まれており、その内容から、「C」の内容はおそらく「韓国軍による単独行動に関する命令の発令を防ぐために、主要人物を逮捕して拘留することも含むあらゆる手段を講じる」ことであることが類推できる。なお、NSC 167を検討した168回 NSCの直後、JCSはハルに電文を送って同会議の決定事項を伝えたのだが²⁸、ここでも、李承晩が韓国軍に攻撃命令を下すとの情報をできるだけ早い段階で入手するため、「通信・輸送・警察機能を統制し、軍と民間の主な人物を逮捕・監禁できる手段としての戒厳令を発令することも排除しない」との方針が明記されており、これはまさに「エヴァーレディ」計画の実行にほかならない。これは後述する NSC 170/1の付属文書「A」に受け継がれることになる。

第4章 ニクソン副大統領の訪韓と NSC 170/1の形成

前述したように、草案の NSC 167を検討する過程において米国政府は、「韓国が単独で軍事行動を再開する場合、直接であれ間接であれ国連軍による韓国軍への支援は行わず、全ての対韓経済的支援も直ちに中止となり、また UNC としては、戦争に巻き込まれることなく国連軍の安全を確保するためのあらゆる措置をとる」との立場を李承晩に伝えるとともに、李承晩から「どんな場合でも独自の攻撃行為を行わない」との約束を引き出すとの方針を決めた。そして、このような米国政府の立場を李承晩に伝える任務を託されたのはニクソン副大統領であった。

ダレスは、中東と極東を歴訪するため10月7日に出国していたニクソンに書信を送り、李承晩から「米国を巻き込むことができるだろうと思ひ込み、武力で朝鮮半島を統一しようと企てていない」との明確な保証を引き出す必要があることを強調した上で、そのような保証を求めているアイゼンハワーの親書を李承晩に伝えるよう要請した²⁹。その後ダレスは11月9日、李承晩に明確に伝えるべき具体的な内容を盛り込んだ NSC 167/2を、別途のメモとして台湾を訪れていたニクソンに送った。

11月12日(木曜)ソウルに到着したニクソンは、同日の午後に予定されていた李承晩との会談に先立って駐韓米大使館でブリッグズ、ディーン、ハル、テイラー (Maxwell D. Taylor) 在韓米八軍司令官とともにヤングからブリーフィングを受けた。これは、ニクソンが李承晩との会談に臨む前に現地の説明を受ける必要性を指摘した前述のハルからの勧告によるものであって、國務省から11月6日、「アイゼンハワーの親書をニクソ

27 Memorandum of Discussion at the 169th Meeting of the National Security Council, Thursday, November 5, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1595-1598.

28 The JCS to Hull, JCS 951671, October 31, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1576-1577.

29 Dulles to Nixon, November 4, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1590-1593.

ンが李承晩に伝える予定である」ことを知らされたディーンは、ニクソンへのブリーフィングを用意するようヤングに指示を出した。これを受けてヤングは、「朝鮮半島における米国の目的と方針」と題されたブリーフィングを行い、米国の目的として、①できる限り共産勢力より力の優位を確立・維持すること、②独立した統一韓国の樹立に向けて政治的な解決のために努力することを示した上で、このような米国の目的を達成するため、「休戦協定を遵守するとともに政治会議の開催をめぐって米国と協力するよう、李承晩を説得しなければならない」とニクソンに強調した³⁰。

その直後、李承晩を訪れたニクソンは、ブリッグズ、ハル、白斗鎮国務総理、卞榮泰らの同席のもとで45分間初の会談を行い、その後2時間にわたる単独会談の場で、アイゼンハワーの親書を手渡した。この11月4日付の親書でアイゼンハワーは、「米韓相互防衛条約への批准が行われるまで、韓国軍を休戦条項を遵守する国連軍司令部の指揮下に置く」とした8月8日の共同声明に触れた上で、次のような三つの観点から明確な保証（explicit confirmation）を行うよう強く要請した。

まず政治的観点から、「大事になってくるのは米韓相互防衛条約の批准である」と指摘したアイゼンハワーは、批准を審議する議会から好意的な反応を得るためには、同条約が域内の平和と両国の相互防衛に資するとの確信を上院に与えなければならないとした上で、「いざ同条約が発効されれば、李承晩が戦争再開に踏み切るのではないか」との見方が上院内で広がることになると、米国政府として同条約の批准を要請することはできなくなると述べた。皮肉にも、かつて休戦協定の同意、少なくとも妨害はしないことへの見返りとしてその締結に向けた交渉の開始が提案された米韓相互防衛条約は、この時点では単独で敵対行為を再開しないと約束することへの見返りとしてその批准の可否が活用されることになったのである。

続いて軍事的観点から、アイゼンハワーは「米軍と国連軍の安全を確保し、同時に共産側による戦争再開に対して直ちに対応しなければならないが、このような事態に対応するための軍事計画を立てるには、韓国軍と他の国連軍との協力こそが前提となる」と強調した。そして、「仮に韓国軍が独自に共産側への攻撃を再開するのであれば、韓国軍と国連軍の結束が揺らぐことになり、適切な軍事計画を樹立することはできない」と付け加えた。

さらにアイゼンハワーは、「経済的観点からいえば、大統領として、来年度会期内に対韓支援金の拡大を議会に要請することを考えているが、この際、支援拡大が韓国の長期的な再建につながるとの確信を与えなければならない」とした上で、「議会が、復興支援によって立てられた建物は単に攻撃ターゲットになりかねないと判断することになれば、対韓支援の拡大を要請することはできなくなる」と述べた。結論的にアイゼンハワーは、とくに米韓相互防衛条約への批准と対韓経済支援の拡大を確保するために、米議会が提起する疑問に答えられる明確な保証が求められると改めて強調した。

これに加え、このアイゼンハワーの親書には、NSC 167/2の決定に基づいて、李承晩に警告すべき内容も盛り込まれていた。つまり、李承晩が「韓国の軍事行動の再開に対して共産側が大規模な反撃を行った場合、米国が韓国への軍事的支援を拒否することはできないだろう」との判断に至らないよう、アイゼンハワーは、「米国としては、韓国軍が戦争を再開した場合、どんな形にしろそれを支援して休戦協定を無駄にさせるような行為を断固として行わない」とした上で、「共産側が休戦協定を遵守している状況のなか、仮に韓国軍が軍事行動の再開を計画しているとすれば、その戦争に米軍と国連軍が巻き込まれないように、安全を確保し、最善の方法を計画することが、僕の責任である」と韓国軍による戦争に米軍あるいは国連軍が巻き込まれる可能性を否定した³¹。

李承晩からすれば、以上のアイゼンハワーの親書が少なからぬ衝撃となったにもかかわらず、会談中、終始真摯で穏やかな姿勢を保ち続けたと会談の雰囲気を描写したニクソンは、李承晩がこの親書をゆっくり、注意深く読み上げた後、「独自の行動を開始する前にアイゼンハワーに予め通告することを誓う」と口頭で約束した

30 Dean to the DOS, November 13, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1607-1609.

31 Dulles to Nixon, November 4, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1590-1593.

ことをダレスに伝えた³²。

ただ、この時点でニクソンが、李承晩が口頭で与えた約束を、アイゼンハワーが求める明確な保証として認めていたわけではなかった。というのも、李承晩との会談を終え、ブリッグズの官舎で李承晩が口頭で約束した内容をめぐって議論を行ったニクソンらは、「李承晩が米国の立場に応じてもう一步前進するのではないかと期待したものの、NSC 167/2に基づいてアイゼンハワーの親書を通じて李承晩に求めているのは「どんな場合でも独自の攻撃行為を行わない」との内容であることを確認していたからである。

それに加えて形式面において、条件付の内容であった李承晩の約束は口頭によるものであって、文書の形ではなかった点からも、明確な保証とは程遠いものであったといえよう。実際に、アイゼンハワーは李承晩に返事を求め、「ニクソンに直接手渡すか、駐韓米大使館を通じて送る」よう親書を締めくくっており、この李承晩からの返事こそが、米国が求めている明確な保証であったのである。とはいえ、ニクソンらは、アイゼンハワーの親書への返事がいつごろ送られるか不透明ななか、「明確な保証を李承晩に急き立てるのは賢明ではなく、彼に落ち着いて考える時間をあたえるべき」と判断した。

ニクソンは訪韓から3日後の11月15日、韓国を離れて次の訪問先である日本に向かった。そして、李承晩からの返事が届いたのは11月18日のことであって、そこには「アイゼンハワーに通告することなく、単独行動をとることはない」と李承晩が口頭で行った約束の内容が盛り込まれていた。ニクソンは、翌日の19日、李承晩からの返事とともに、李承晩との会談内容を記した電文をダレスに送ってアイゼンハワーにも報告するよう伝えた。

11月23日の第172回NSCにおいてはダレスから、ニクソン・李承晩の会談内容と首脳同士の書信交換に関する報告が行われた。ダレスは、李承晩から「共産側に対して独自に敵対行為を再開しない」との保障を取り付けるための米国の努力と関連して、ニクソンが李承晩にアイゼンハワーの親書を手交したことで、ニクソンから会談内容と李承晩の返事が送られたことを明らかにした。その上で、「李承晩が、自らの返事のコピーが作られないよう要請しながら、アイゼンハワーと事前協議を行わないまま、独自に敵対行為を再開しないと約束した」と述べ、「これは、米国が李承晩から取り付けようとする保証とほぼ一致するものである」としたニクソンの見解に同意を表明した³³。

さて、前述の168回NSCにおいては、李承晩による敵対行為の再開に対する行動方針だけでなく、対韓政策の全般に関する報告書をNSC計画委員会が用意して11月19日のNSCにおいて報告することも決定されていた。これに基づいてNSC企画委員会が11月9日に作成した「朝鮮半島における米国の目的と行動方針」(NSC 170)は、11月19日の第171回NSCでの議論を経た上で、NSC 170/1として確定された。これまで作成されてきた対韓政策の文書³⁴はNSC 170/1に取って代わられることになり、このNSC 170/1はアイゼンハワー政権期の対韓政策の基本文書として数多く取り上げられてきた。ただ、これまでの研究において、このNSC 170/1が採択された背景と策定過程が必ずしも注目されてきたとは言い切れない。というのも、前述したNSC 167の存在と第168回NSCでの決定事項がNSC 170/1の形成において非常に重要な意味を持っているものの、これに焦点を当てた研究はなされていないからである。

32 この日の会談では、その他にも対日認識と米国による対韓援助と関連した経済問題が取り上げられたものの、ニクソンはアイゼンハワーの求めた保証に集中して話題の拡大を極力避けようと努めた。Draft Telegram from Nixon to Dulles, November 13, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1609-1610. 当時、米韓両国政府の間では対韓経済援助をめぐる交渉が難航する一方、韓国側が500人余りの日本人漁師を逮捕・拘留したため、日韓関係は険悪化していた。この二つの懸案についてダレスは、「韓国にとってこれらの問題は、ある意味、非常に大事な意味を持っている」と指摘しながらも、「あくまでも中心的な課題は『休戦を維持する』ことであり、李承晩との会談においては、米国が韓国の立場を無視しているとの印象さえ与えないように対応してほしい」とニクソンに助言した。Dulles to Nixon, November 4, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1590-1593.

33 Memorandum of Discussion at the 172nd Meeting of the National Security Council, Monday, November 23, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1625-1626.

34 NSC 118/2, December 20, 1951, *FRUS, 1951*, vol. 7, pt. 1, p. 1372; NSC 154/1, July 7, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, p. 1341; NSC 156/1, July 17, 1953, *Ibid.*, vol. 15, pt. 2, p. 1384; NSC 157/1, July 7, 1953, *Ibid.*, vol. 15, pt. 2, p. 1344; NSC 167/2, November 6, 1953, *Ibid.*, vol. 15, pt. 2, p. 1598; Memorandum for the NSC from its Executive Secretary, "Additional United Nations Forces for Korea," July 17, 1953, *Ibid.*, vol. 15, pt. 2, p. 1394.

草案の NSC 170 では、NSC 167 で想定された三つの事態、つまり韓国側が単独行為として、戦争再開に踏み切った場合、共産側による敵対行為が発生した場合、休戦協定が遵守され、ある一方による敵対行為が発生しない場合のそれぞれにおける行動方針に加えて、朝鮮問題の政治的解決に向けた交渉において共産側から満足すべき合意事項を引き出すための行動方針が新たに盛り込まれた。このうち、韓国による戦争再開を防ぐとともに、実際に敵対行為に踏み切った際の行動方針については、既定の NSC 167/2 がそのまま受け継がれ、とくに、付属文書「A」のなかには、李承晩が韓国軍に攻撃命令を下すとの情報をできるだけ早い段階で入手するための手段と、仮に李承晩がそのような決定を固めたとしても攻撃命令が出されないように、また李承晩から攻撃命令が下りたとしても野戦の指揮官らにこの命令が伝えられないようにするためのあらゆる措置が含まれたと考えられる。このような措置のなかに、前述した「通信・輸送・警察機能を統制し、軍と民間の主な人物を逮捕・監禁できる戒厳令の発令」が盛り込まれていると推測される。

また、共産側が敵対行為を再開した場合の行動方針について、NSC 170 は、①共同政策宣言を発令するとともに、②中国本土まで戦争を拡大する必要があることを国際社会に明確に表明し、③今後 JCS と国務省によってそれぞれ緊急に検討される軍事的・外交的措置を履行するに加えて、④中国との拡大戦争を遂行するための兵力 (manpower) とその他の軍事支援を国連加盟国に呼びかけることを提示した。このうち、第 171 回 NSC での検討過程において国務省と JCS の議論の対象となったのが「②」である。JCS は、「実際に共同政策宣言に提示されている行動を行う時に、中国本土まで戦争を拡大する必要性を世界に表明すべき」と主張し、軍事行動を実際に中国本土まで拡大するのを決めるまでそのような宣言を行わないよう提案した。これに対してはアイゼンハワーが、「予定しているバミュダ会談においてこの問題を予備的なやり方で議論することも禁じているのか」と反問し、ダレスも「教育的な作業 (educational work) を行った上で、近いうちに同盟国らとも議論を開始することが重要である」と主張したため、結局、ラドフォード (Arthur W. Radford) 統合参謀本部議長は JCS の提案を撤回した。

さらに、「④」の「兵力」については、ダレスから「仮に中国本土まで戦争が拡大されても、追加的な地上軍による作戦が含まれないことを明確にしたい」との申し入れがあり、この「兵力」を削除することで合意された。

ところで、「③」の共産側が敵対行為を再開した場合における軍事的・外交的措置については、第 168 回 NSC での決定に基づいて、国務・国防総省及び CIA が軍事・外交手段を検討し、11 月 19 日の NSC に報告書を提出することになっていた。すなわち、国防総省が軍事的行動方針に関する勧告案をまとめた後、国務省と CIA がその軍事的行動方針の外交的な結果を検討する手順となっていたが、実は国防総省の検討作業に遅れが出ていた。当初 NSC としては、NSC 170 とともに、共産側が朝鮮半島において敵対行為を再開した場合にとるべき軍事的な行動方針とこの行動方針が持つ外交的意味を同時に検討して、後者を前者のなかに盛り込もうとしたのだが、結局 NSC 170/1 には、「後日承認されるはずの外交・軍事的手段を実行する」ことが明記されるに止まった。

さらに、NSC 170 には、米国の当面の目標として「朝鮮半島における力の立場を維持すること」が掲げられ、その「力の立場」を達成するための手段として提示されたのが、休戦協定が遵守され、ある一方による敵対行為が発生しない場合における行動方針が提示された。具体的には、米韓相互防衛条約の批准、相当の数の米軍の段階的な撤退を可能にするほどの韓国軍の増強・維持、在韓米軍の任務を肩代わりできるような他の国連軍の増強、国連の枠の中で引き続き韓国の民主的制度・政府の強化に協力すること、韓国経済の復興支援などが盛り込まれた。このうち、「韓国軍の増強・維持」について JCS は、「この条項が、極東地域における米国の強力な軍事態勢の支援を背景に、究極的には韓国の独自の軍事力によって適切な朝鮮半島の防衛体制が提供される可能性を排除するものではない」と解釈した。つまり、今後の政策としてはもちろん、李承晩への警告の内容として米軍の撤退を伝えることにさえ強く反対してきた JCS が、休戦状態の長期化を前提に、当面の行動方針として、在韓米軍の撤退を初めて構想したのである。

また、ここでもう一つ指摘しておくべきは、「韓国経済の復興支援」をめぐる軍部と国務省及びアイゼンハワーとの議論に関する解釈である。当初 NSC 170 は、長期的な経済発展や生産拡大に対して消極的な姿勢を示しており、これについて李は「軍事的な考慮を優先した軍部の意見が強く反映された」結果であると指摘し

ている³⁶。だが、「米国と協力することの利点を韓国国民に認識させるため、生産性を増大させ、直ちに完成できるプロジェクトに重点をおくべき」との国務省の立場に対して、JCSは、ハンフリー（George M. Humphrey）財務長官やウィルソンほど積極的に賛成する姿勢こそ見せなかったものの、「自らの権限範囲を超えている」として発言を差し控えていた³⁷。むしろ、「韓国の復旧計画があまりにも遅れている一方、共産側は北朝鮮の復旧においてより印象的な成果を収めている」と米国の対韓援助計画の成果に対して失望感を顕にしたアイゼンハワーに、スタッセン（Harold E. Stassen）が、「李承晩という障害にもかかわらず、我々は多くの食料と医療物資などを韓国に提供してきた」と指摘した上で、米国の計画がアイゼンハワーが表現するほど憂鬱すべきものではないと反駁する場面もあったこと考慮すれば、対韓経済援助をめぐるNSC 170に消極的な姿勢が表明されたことの背景に「軍部の見解が強く反映された」と断定することには抵抗があると言わざるを得ない。

他方、NSC 170では、長期的目標として、「平和的手段」による「韓国の統一」が掲げられ、具体的には朝鮮問題の政治的解決に向けた共産側との交渉を通じて朝鮮半島の「中立化」統一を目指すことが盛り込まれた。この政治会議に臨む米国の立場は、すでに採択されていたNSC 157/1の方針を事実上継承するものであったが、JCSは、このような立場が、「今の状況のもと、韓国が米国の安全保障体制と結束し、ひいては軍事同盟として朝鮮半島の統一を成し遂げることは不可能であるとの判断から採択された」と指摘した上で、「朝鮮半島における米国の基本的な目標は、統一、独立、非産化の韓国を樹立することになるべき」であり、この目標を達成するまで、米国は極東において強力な軍事態勢を維持しなければならないし、この態勢には適切な規模の韓国軍を維持することとそのため米国からの支援が欠かせないと強調した³⁸。

要するに、とくに米国からの支援がなければ、「韓国が、国内の安全を維持し、大規模の攻撃を除く外国の侵略から自国の領土を守ることができる能力を確立・維持することは不可能である」と判断したJCSは、朝鮮半島の政治的解決を模索する過程において、米国が受け入れられる韓国中立化の度合いは、「適正な水準の韓国軍を確立するための米国からの支援が含まれることを排除するようなものになってはならない」と主張したのである。

カトラー（Robert Cutler）国家安全保障担当特別補佐官から「中立化」方針に反対する立場についての説明を求められたラドフォードも、「JCSとしては、韓国の中立化が非武装化を意味するのかどうか曖昧であると考えている」とした上で、「共産側が極東での拡張政策を追求する限り、中立韓国の領土的・政治的統合への保証が得られたとしても、中立化した韓国は結局、共産側の転覆に屈するのではないか」との懸念を示した。これに対してアイゼンハワーは、「共産側が、仮に中立韓国の領土的・政治的統合に同意したとしても、新しくできたその韓国を転覆させ、自らの衛星国として支配するためにあらゆる方法を画策することは承知しており、韓国中立化の案は、政治会議に共産側を留めておくための効果的な提案として提示されたものである」とした上で、正確には「親米的な中立化」を構想していることを明らかにした。中立化が非武装化を意味するのについても、アイゼンハワーは「中立化した韓国にも武装して治安を維持する権利を保持する」と述べ、ダレスも「スイスと同様、韓国の中立化が必ずしも非武装を意味するものではない」とした上で、「米国が沖縄に軍を駐留することによって韓国に安保の傘（protective umbrella）を提供することも、韓国経済の自立のため経済的支援を行うことも排除するものではない」と付け加えた。

ところが、アイゼンハワーとダレスからの説明にも依然として腑に落ちないところがあったラドフォードは、「中立化」の正確な意味についてダレスに尋ねた。するとダレスは、「米国をはじめとする自由世界が韓国の独立を支持することは自由である一方、中立化した韓国が米国の軍事同盟国として韓国領土の内に米軍基地を提供することはない」と説明し、アイゼンハワーもこの意見に同意した。結局この「中立化」については、カト

36 李鍾元『東アジア冷戦と韓米日関係』東京大学出版会、1996年、50頁。

37 ハンフリー（George M. Humphrey）財務長官はアイゼンハワーと国務省の立場に同意し、「具体的な成果をあげるために、韓国の復旧のために当てられている資金をできるだけ早く執行することが求められる」と述べ、他人に負けるかのようにウィルソンも、パラグラフ「10e」の「制限された援助」の「制限」を削除すべきと主張した。

38 JCSはこのような方針をNSC 157に対する見解として提示していた。Memorandum by the JCS to Wilson, "NSC 157: U.S. Objective with respect to Korea Following an Armistice," June 30, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1288-1291.

ラーの提案により、「米国が中立化した韓国に軍事的・経済的支援を提供することを排除しない」ことを確認する文言を挿入することで決着した³⁹。

おわりに

以上のような検討過程を経て1953年11月20日にアイゼンハワーの承認を得たNSC 170/1には、当面は、韓国あるいは共産側による戦争再開の試みを阻止しながら、実際に敵対行為が発生した場合に取るべきそれぞれの行動方針と、「米韓相互防衛条約の批准」、米軍の段階的な撤退を可能にするほどの「韓国軍の増強・維持」、生産性の拡大に重点を置いた「対韓経済援助計画の推進」といった朝鮮半島における「力の立場」を維持・強化するための行動方針が盛り込まれる一方、長期的には、共産側との政治会議を通じて韓国による「親米的な」中立化統一を目指すことが定められた。

アイゼンハワー政権期の対韓政策の基本文書として位置づけられるこのNSC 170/1が策定された背景には、休戦協定に定められている政治会議の開催期限が迫るなか、その開催の目処は立っておらず、これに反発を強めた韓国の強硬な姿勢が再び頭をもたげた事情があった。戦争を再開しても米国からの支援を得られないことを、李承晩に確実に認識させる必要があると判断した米国政府は、政治会議が失敗したり、あるいは無期限に延期された場合に発生しかねない緊急事態に備えるための米国の行動方針を盛り込んだ「NSC 167」への検討を急いだ。「NSC 167」をめぐる議論が行われた10月29日の第168回NSCでは、同文書の提示する方針に基づいて政策の検討作業を進めることが決定され、これが「NSC 170/1」の策定につながったのである。

ただ、「NSC 170/1」のなかには、共産側による敵対行為が発生した場合に取るべき軍事・外交手段が盛り込まれておらず、その意味で「未完」の政策文書ともいえよう。当初、米国政府としては、具体的な軍事・外交手段をも含む政策文書の作成を予定していたものの、担当の国防総省と国務省の検討作業に遅れが出て、結局年明けまで持ち越されたのである。この外交・軍事手段をめぐる国務省と国防省のそれぞれの検討過程についての考察は今後の課題にしたい。

39 Memorandum by the JCS to Wilson, “NSC 170: U.S. Objectives and Courses of Action in Korea,” November 17, 1953, *FRUS, 1952-1954*, vol. 15, pt. 2, pp. 1610-1613; Memorandum of Discussion at the 171st Meeting of the National Security Council, Thursday, November 19, 1953, *Ibid.*, vol. 15, pt. 2, pp. 1616-1620.

