

Title	Byongchul Koh, The Foreign Policy Systems of North and South Korea Berkeley : University of California Press, 1984, xv+274pp. 高秉喆 著 『南北朝鮮の対外政策体系』
Sub Title	Byongchul Koh, The foreign policy systems of North and South Korea
Author	倉田, 秀也(Kurata, Hideya)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1989
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.62, No.5 (1989. 5) ,p.138- 146
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	紹介と批評
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19890528-0138">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19890528-0138</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

## 紹介と批評

Byongchul Koh,

### *The Foreign Policy Systems of North and South Korea*

Berkeley: University of California Press,

1984, xv+274pp.

高秉喆 著

#### 『南北朝鮮の対外政策体系』

1

『研究者が対外政策の研究は未だに原初的な理論の段階にあると特徴づけ、研究の第一歩は対外政策の定義と分類から始められねばならないと主張すれば、五〇人以上の学者が慨嘆し、三〇人以下の学者が研究の限らない機会を感ずることになろう。』<sup>(1)</sup>

これは一九七五年、バーナード・C・コーエンとスコット・

A・ハリスが、それ以前に提出された約八〇点に及ぶ対外政策

に関する研究の成果を回顧して述べた言葉である。

しかし、対外政策決定過程を政治学の一領域として定着させる努力は、ハンス・モーゲンソーらの「合理モデル」、グラハム・T・アリソンの「官僚政治モデル」、ミカエル・ブリーチャーらの「認知モデル」等、様々な方向性をもって為されながらも、先のコーエンとハリスの慨嘆を鎮める水準に至ったか否かは疑問と言わざるを得ない。

また、歴史的に長期に及び、単一文化を誇りながらも、相対立するイデオロギーによる分断の構造を呈している南北朝鮮の対外政策決定過程の研究については、内政、外交にわたる精緻な基礎研究が決定的に不足しているのに加え、南北朝鮮双方の対外政策を有機的に関連づけることの困難さから、過去この領域で提出された業績は、総じて南北朝鮮双方の対外政策を抜き取り、並置させた「合本」との誹りを免れてはいない。

その意味において、一九八四年に発表された本書は、過去米国の政治学界で提出された対外政策決定過程の諸モデルを援用し、南北朝鮮双方の対外政策をそれぞれの内政的文脈も含め、有機的に関連づけることを試みた初の意欲的研究といつてよい。著者 Byongchul Koh (高秉喆) は、米国イリノイ大学政治学教授で、現代朝鮮政治研究に関しては、ハワイ大学の徐大爾、ペンシルバニア大学の李庭植らと並んで、在米韓国人学者の中でも第一線の隊列に属している。

著者の過去の業績としては、英語文献ではコーネル大学に提

出した博士學位論文である『*The Foreign Policy of North Korea*, New York: Praeger, 1969. 『가브리』』その他独立論文では『*Ideology and Political Control in North Korea*』, *Journal of Politics*, Vol. 32, No. 3 (August, 1970); 『*Chuch'esong in Korean Politics*』, *Studies in Comparative Communism*, Vol. 7, No. 1-2 (Spring-Summer, 1974)』朝鮮語文献については『統一政策과 南北關係』金俊燁, 『스칼라피노共編』『北韓의 오늘과 내일』서울, 法文社, 一九八二年, 所収), 『이데올로기와北韓의 對外政策』(李洪九・스칼라피노共編)『北韓과 오늘』의 世界——八〇年代의 對外適應』서울, 法文社, 一九八六年, 所収)等、朝鮮半島をめぐる国際關係全般に関し、優れた研究業績を数多く発表している。

また、著者の論稿は、緻密な一次資料の批判、検討を基に、大胆な仮設を設定し、検証する労を惜しまず、殊、北朝鮮の對外政策に関しては、著者の論稿に啓発を受けた研究者も少なくなかろう。因みに著者は、一九八一年夏、約二カ月間に及んで北朝鮮を訪れ、朝鮮労働党幹部らと意見交換の機会をもった数少ない在米韓国人学者のひとりでもある。

本書における著者の目的のひとつは、その序文でも述べられている通り、南北朝鮮の對外政策決定過程を「学問の一領域としての検証によって裏付け、概念的理を生む分析を提示すること」(p. xiii)にある。また著者は、一国の對外政策は「象徴的及び実質的双方に及ぶ国民の行動の総体と定義され、他国民

の態度や行動に影響を及ぼすことを目的とし、複雑な根源をもち、多様な結果をもたらす」(p. vi)との見解に立脚し、過去提出された諸分析枠組を援用しながら論をすすめている。

以下、本書の内容を簡潔に紹介し、次に本書が孕む問題点と研究史上の意義を指摘したい。尚、本書は以下のような構成をとる。

- 序論
- 第二章 對外政策の類型——概観
- 第三章 行動環境——外的背景
- 第四章 行動環境——内的背景
- 第五章 心理的環境——態度のプリズム
- 第六章 心理的環境——エリート・イメージ
- 第七章 政策決定過程——構造と慣例
- 第八章 對外政策の産出——戦略及び作戦決定
- 第九章 對外政策の産出——戦術決定
- 第十章 對外政策の衝突
- 結論

## 二

右の構成からも理解できるように、著者は對外政策産出に至る過程をひとつの体系として扱い、その過程を「入力」、「変換」、「出力」に類別している。この手法は、著者自身も断つてある通り、米国政治学の泰斗デイヴィット・イーストンの『

*Framework for Political Analysis*, Englewood Clif, New Jersey: Prentice Hall, 1965) によるところが極めて大きい。したがって、先に紹介した構成をイーストン流に分類すれば、三―四章が「入力」過程、五―七章が「変換」過程、八―九章が「出力」過程となると考えられる。

著者は、序論にて過去米国の政治学界で提出された対外政策決定過程の分析モデルを紹介し、南北朝鮮の対外政策分析に適応させるモデルを提示しているが(20)、ここでは著者が本書の執筆にあたり、少なからぬ「後発性の利益」を享受したことを看取できる。アリソンに代表される「官僚政治学派」は固より、ブリーチャーを始めとする「心理・認知学派」等、対外政策決定過程の研究に属する代表的論客が挙げられ、「変換」過程に相当する五―七章の展開においては、「官僚政治学派」と「心理・認知学派」の一種の融合の努力がみられることも特筆せねばなるまい。また、本書は、アリソンが「キューバ危機」という事象を選択し、極めて短いタイム・スパンの中で米国の対応を詳述した(21)のとは対照的に、特定の事象にとられず、南北朝鮮の対外政策をほぼ網羅的に扱っていることも本書のもつ特徴のひとつとして挙げられよう。

第二章では、主に南北朝鮮の対外政策を同一の分析視角から論述することの合理性が縷々述べられている。著者によれば、南北朝鮮は双方とも、(i)正統性の確保、(ii)安全保障の確保、(iii)経済発展という三つの価値の獲得という戦略目標をもち、次第

に「自主」を強調し、また変動する外的環境に対し硬直性と柔軟性の混在した対応する共通性をもっているという(22)。例えば著者の「朴正熙は韓国における主体(トナリ)の提唱者であり、また実践者であった」(23)との件は、過度の単純化とのうらみはあるが、著者の視角を端的に示しているといえるだろう。

第三章及び第四章は、先述した通り「入力」過程に相当するが、ここで表題となっている「行動環境」との概念は、ブリーチャーからの援用と思われる(24)。但し、これと後の「変換」過程の分析で援用する分析枠組との接点は必ずしも明確ではない。恐らく、「変換」過程で用いられる枠組が政策決定の主観的領域を分析するためのものとするれば、これは政策決定をめぐる客観的領域を分析するためのものといえよう。著者はこの領域を「外的背景」と「内的背景」に分け、前者を第三章、後者を第四章に充てている。

第三章はさらに「グローバルシステム」「リジショナルシステム」「二国間システム」の三つのレベルに分けられ、各々のレベルでの戦後の朝鮮半島をめぐる国際政治の基本的構造変化が簡略に述べられている。第四章も同様に、「経済力」「軍事力」「政治力」の三つのレベルに分けられ、政策決定をめぐる内的背景が述べられている。第四章における著者の論点は、前者二つの領域については、南北朝鮮ともに漸次「自主」化の傾向を強くしているという共通点をもちながらも、「政治力学」に関しては著しい対照性をみせているというところにあ

る。例えば反対党の存在に関して著者は、韓国における強力な反対党の存在が韓国の政治的不安定をもたらしているのに対し、北朝鮮には政治的自由化に対し、何らの免疫もないと指摘し、両者間のこの著しい差異は、韓国の対外政策決定過程には、カウンター・エリートが存在が無視できないのに対し、北朝鮮のそれにはカウンター・エリートそのものが存在しないという一種の複眼的な思考を要求している (p. 88)。

第五―七章は、「変換」過程に相当するが、第五章は「行動環境」をエリートが如何に把握するかというすぐれて主観的領域の考察に充てられており、「イデオロギー」「歴史的遺産」「パーソナリティにおける傾向」の三つのレヴェルに分けられている。特に「イデオロギー」の節については、その紙面の殆どを北朝鮮における主体思想の生成過程に割き、一九八〇年の朝鮮労働党第六次大会での金日成の演説「全社会をチュチェ思想化しよう」に収斂される過程が叙述されている (p. 107)。ここで特筆せねばならないのは、この主体思想はその根底において韓国の朴正熙の思想とも通ずると指摘し、著者はそれを一九七一年の光復節、翌年一〇月一七日の非常戒厳令宣布の際の朴正熙の演説等、維新体制生成への胎動から看取している点である (p. 74, 75)。これは、南北朝鮮の対外政策を同一の視角から分析しようとする著者なりの大胆な仮説とも理解できる。

第六章は、端的に言って、対外政策決定過程に関与するエリートは、その脳裏に如何なるイメージを描いているか、いいか

えれば、「態度のプリズム」が投影するエリートの実際のイメージを考察する領域である (p. 88)。北朝鮮については主に金日成の公式発言を、韓国については朴正熙及び全斗煥の公式声明を論拠としているが、一九七〇年代初頭の東アジアにおけるデタントの生成について多くの紙面を割いている。

続く第七章は、同じ「変換」過程にあっても前二章とは異なり、アリソンらの「官僚政治学派」の影響が看取できる。但し、著者は南北朝鮮のように情報収集の困難な国家の政策決定過程の研究には、「分析枠組は総じて適応困難であり、不適切ですらある」(p. 108-109)と述べ、南北朝鮮の対外政策決定に関与する諸集団の構造的な説明に終始している。例えば、北朝鮮については、政府に対する党の優位、外交部の位相（対外政策立案に関しては最高人民会議の原則に従属し、政府間レヴェルについて政策実施の責任を負う）等の指摘がされ、韓国についても、外務部との比較の上で、情報部、大統領秘書室等の影響が極めて大きいことなどが簡略に説明されているに過ぎない。

第八章以下は、「出力」過程に相当し、対外政策を、(i)戦略、(ii)作戦（以上第八章）、(iii)戦術（第九章）、の三つのレヴェルに分け、(i)には南北朝鮮の統一政策、(ii)には、ジャン・F・トリスカの定義、「戦略に従属し、戦術的エピソードの方向性と統一性に関連する。戦術よりは柔軟性があり、戦術よりは硬直的である」(5)に従い、統一政策を部分的に構成する諸政策を分析の対象としている。例えば、北朝鮮については、一九六四年金日成に

より提示された「三大革命力量論」に従い、北朝鮮内部、「南朝鮮」内部の革命力量造成に対する北朝鮮の政策、韓国については、日韓国交正常化、韓国軍のウェトナム派兵等が扱われている。

第九章に充てられている戦術決定は、著者の定義によれば「戦略及び作戦決定には従属的であり(中略)行動環境の特定の変化、刺戟により促進される」(p. 166)というものであり、分析の対象としては、北朝鮮については、朝鮮戦争勃発直前の一九五〇年六月九日の南北総選挙提案、または一九七七年の米軍 CH-47 ヘリコプター墜落事件の事後処理が挙げられている。著者は前者については、北朝鮮の好戦性を隠蔽するもの(p. 167)、後者については、カーター米政権の在韓米軍撤退計画の障碍をつくらないための北朝鮮側の配慮が読みとれるとの適切な指摘をしている(p. 170)。

第十章は、南北朝鮮の対外政策がどのような相互作用をみせているか、また、各々の対外政策が果して予期された結果をもたらしたかが考察されている。主な考察の対象となっているのは、北朝鮮の統一政策の変化(一九七〇年代初頭の南北対話―対話の挫折―対米直接交渉の提案、韓国の統一政策の変化(南北対話―「平和統一外交宣言」への過程)である。これらに対し著者は、例えば北朝鮮については、一九七三年夏の南北対話の挫折が北朝鮮をして対米直接交渉提案へと政策の変更を余儀なくしたが、これは逆説的に米朝対話には韓国が正式の交渉資

格で参加せねばならないとの米国の姿勢を硬化させるといって一種の逆機能を生んだとの分析を下している(p. 201)。

以上のような分析を基に、著者は最後に、南北朝鮮の対外政策をパトリック・J・マックゴワンとホワード・B・シャピローが『対外政策の比較研究』(Patrick J. McGowan and Howard B. Shapiro, *The Comparative Study of Foreign Policy: A Survey of Scientific Findings*, Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1973)で提示した幾つかの命題、例えば「政策決定者のもつ『敵意』と一国の対外政策における武力行使のレベルは正比例するか」等を南北朝鮮の事例に即して検討を行なっている(pp. 233-248)。

### 三

以上、簡略に紹介した内容をもつ本書であるが、本書に対し南北朝鮮の特定の対外政策の具体的変遷過程の記述を期待する読者、あるいは、対外政策決定過程の理論的研究の成果を期待する読者は、恐らく肩すかしを受けることになろう。本書の力点は、明らかに政策決定過程研究の既存のモデルを過去の基礎研究に適応させることにあるからである。その意味で、本書は南北朝鮮の複雑多岐な対外政策を概観し、それらの基本的特徴を把握するに寄与する文献であり、特定の対外政策を具さに検討するには必ずしも適さない。以下、このような本書の性格を考慮しながら、若干の問題点を指摘しておきたい。

まず指摘されるのは、既存のモデルに対する批判的検討が決定的に欠如している点である。既に紹介したように、本書は既存のモデルの中でも「心理－認知学派」が提示した諸概念を援用しているが、本来、このアプローチの有用性そのものが検討されねばならない。このアプローチの要諦は「政策決定者は現実、そのものに対応して行動するのではなく、彼らの現実認識に  
⑥  
応じて行動する」というものであり、政策決定者をめぐる環境の客観的考察を半ば排除する傾向がある。実際、第三世界の対外政策決定過程の研究には、「心理－認知学派」が大きな影響を及ぼしており、政治指導者の政治的個性、心理的変数を過度に強調し、「人格化された政治過程」との命題の下、特定の政治指導者の情勢認識を描写することに終始した研究には過去にも批判がある。本書ではこのような批判を考慮してか、第三章、第四章を「行動環境」の考察に充てているが、ブリーチャーの提示した「行動環境」と「態度のプリズム」を如何なる根拠から峻別するのか、また両者は如何に連関するのかに関しては、決して十分な議論がなされてはいない。

確かに著者は、この点に関してはハロルド・スプラウトとマーガレット・スプラウトが『国際政治の文脈における人間－環境関係の諸仮説』(Harold and Margaret Sprout, *Man-Milieu Relationship in the Context of International Politics*, Princeton: Center of International Studies, Princeton University Press, 1965)で展開した論理に依拠しているが、その妥当性に関する議論が

全く割愛されているのは惜しまれる。現に、著者が序論で触れた「行動環境」と「態度のプリズム」の説明は、このスプラウト両氏の論理をそのまま引用したものに近い(9)。

本論においても、その構成からも理解できるように、第五章、第六章、第七章はそれぞれ、スプラウト、ブリーチャー、アリソンの影響を強く受けたものであるが、相互の連関性は比較的希望薄であり、各章を独立したものとみる方が理解の助けになるのと印象をも受ける。特に第七章は、紹介した通り、アリソンの「政府内政治モデル」に言及しながらも、記述は一貫して南北朝鮮の対外政策決定に関与する諸集団に言及したに過ぎない点は、繰り返して指摘せねばなるまい。

第七章についてさらにいえば、著者は現に第四章の「政治力学」を述べる過程で、韓国のカウンター・エリートの存在について言及しながらも、これに関する記述は第七章ではみられない。仮りに著者がアリソンらの「政府の政策を形成する者はひとりの政策決定者ではなく、巨大な組織体と諸々の政治行為者の複合体である」との見解を共有するのであれば、少なくとも韓国については、各組織の「組織利益」にも言及すべきであらう。例えば、一九六一年朴正熙は「第一次経済発展五ヶ年計画」の遂行にあたり、各利益集団を「全国経済人連合会」に糾合したが、これがその四年後の日韓国交正常化に少なからぬ影響を及ぼしたとの指摘もある(10)。また、日韓基本条約の批准に際しては、韓国の当時の反対党民衆党の議会外活動が朴正熙の

対外政策推進の大きな障碍となったことも、韓国の政党史を研究する者として指摘しておきたい。

一方、これに対して北朝鮮にあっては、正しくステファン・D・クラスナーがアリソンら「官僚政治学派」を批判した「政府内組織間のゲーム」というよりは、巨大な権限をもつ『王』と彼と同様の考えをもつ部下間の価値の交換に過ぎない<sup>(11)</sup>との言葉に極めて近い政策決定過程を有していると考えられる。本書全体を通じ、著者は南北朝鮮の対外政策を同一の視角から論じようと試みてはいるが、右のように著しい対照性を示す両者の対外政策決定過程に関し、モデルの提示の段階で緻密な検討を行なうべきであったというのは過大な要求であろうか。

また、北朝鮮の党政関係について著者は、政府に対する党の優位、外交部が最高人民会議の原則に従属している点を述べる過程で、朝鮮労働党第六次党大会（一九八〇年一〇月）の分析を基に、朝鮮労働党中央委員会国際部部長の金永南（当時）が、外交部部長許鈹（当時）よりも、党の序列において上位に位置していること、金永南が党政治局委員であるのに対し、許鈹は党政治局委員候補に過ぎない点を指摘しているが、現在、党中央委員会国際部部長玄峻極が党政治局委員候補であるのに対し、外交部部長金永南は党政治局委員であり、外交部の位相に関する著者の立論には若干の修正を要す。これは本書のもつ問題点というより、むしろ北朝鮮内政に関する基礎研究の不足を反映したものと見えよう。

しかしながら、以上のような問題点を孕みながらも、本書のもつ価値は決して否定されない。これは緻密な一次資料の検討に裏うちされた著者の洞察力と大胆な構想力によるところが大きい。再び北朝鮮についてその統一政策から述べれば、著者は一九六四年二月に金日成が提示した「三大革命力量論」を「金日成著作選集」を典拠に詳細に分析し、当時の北朝鮮の統一政策を、「北朝鮮は『南朝鮮』及び世界における反帝国主義勢力を奮起させる基地としての役割を果たすが、『南朝鮮』から米軍を駆逐する主力は『南朝鮮人民』自身、自身が担わねばならない。もし、彼らが大規模な蜂起を行ない、他の世界でも米国に対する圧力が集中して加えられれば、米国は『南朝鮮』から撤退せざるを得ない。米国の軍事的存在がなくなれば、『南朝鮮』の政権は崩壊し、『進歩的政権』の誕生の道をひらくことになる。そのとき、北朝鮮と新たな『南朝鮮』の政権は統一方案に着手できるだろう」(p. 126. 傍点は評者)と要約している。いわば「地域革命」としての「南朝鮮革命」<sup>(12)</sup>という視点がここで提示されているともいえるだろう。著者はさらに、この北朝鮮の「南朝鮮革命」の認識を「行動環境」の外的背景と内的背景、すなわち南ヴェトナムにおける米国のゲリラ戦に対する脆弱性及びいわゆる「学生革命」における李承晩政権の脆弱性と、この期の北朝鮮の国内建設の成果という両面から説明しており、極めて説得力に富む (pp. 126-127)。これは、その全体像すら不明の箇所

いえよう。

また、本書が朝鮮解放から一九八四年という極めて長いタイム・スパンの中で南北朝鮮の対外政策の分析を試みたことは、特定の事象についての詳細な議論を困難にしている反面で、ある対外政策が如何に変化したかに読者の目を開かせている。例えば、先に紹介した北朝鮮の統一政策の変化（南北対話—対話の挫折—対米直接交渉提案）は、長いタイム・スパンの設定なしには明確に示せなかったであろう。著者は、北朝鮮の対米直接交渉提案は、米朝対話には韓国が正式の交渉資格で参加せねばならないとの米国の姿勢を硬化させる結果を招いたという説明を加えているが、ここから一九八四年一月の北朝鮮による三者会談提案の背景を読みとるのは、読者の課題かもしれない。

冒頭で述べた通り、対外政策一般の研究は、決して充分といえる状態にはない。しかし、対外政策決定過程の研究が理論的考察を含む以上、それが一般化と比較研究を志すのは当然であり、地域研究の領域においても絶えず検討が繰り返されねばならない。本書は、一般化の面で若干の問題点を孕みながらも、南北朝鮮の対外政策研究に関し、並置（juxtaposition）ではなく、比較（comparison）を試みた最初の本格的な研究成果である。また、本書は地域研究の領域からいえば、南北朝鮮双方の外交、内政にわたる基礎研究が決定的に不足していることをも示唆している。ジェームス・N・ローズノウのいわゆる「前理論的研究」が朝鮮政治ほど急がれる領域は少ない。

- (1) Bernard C. Cohen and Scott A. Harris, "Foreign Policy" in Fred Greenstein and Nelson Polby (eds.), *Handbook of Political Science*, Massachusetts: Addison-Wesley, 1975, Vol. III, p. 381.
- (2) See, Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little Brown, 1971.
- (3) See, Michael Brecher, *The Foreign Policy System of Israel: Setting, Images, Process*, New Haven: Yale University Press, 1972.
- (4) See, M. Brecher, B. Steinberg and J. Stein, "A Framework for Research on Foreign Policy Behavior," *Journal of Conflict Resolution*, March, 1969.
- (5) Jan F. Triska, "A Model for Study of Soviet Foreign Policy," *American Political Science Review*, Vol. 52, No. 1 (March, 1958), p. 67. 註 1は本書一三〇頁で引用された。
- (6) Brecher, *op. cit.*, pp. 11-12.
- (7) Bahget Korany, "Foreign Policy in the Third World: An Introduction," *International Political Science Review*, Vol. 5, No. 1 (1984), pp. 15-16.
- (8) G. T. Allison and M. H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications" in R. Tantur and R. H. Ullmen (eds.), *Theory and Policy in International Relations*.
- (9) 박재순, 「全国經濟人連合会」『世代』一九六七年四月, を参照。
- (10) See, Kwan Bon Kim, *The Korea-Japan Treaty Crisis and*

*The Instability of Korean Political System*, New York: Praeger, 1972, pp. 217-259.

(11) Stephan D. Krasner, "Are Bureaucracies Important?", *Foreign Policy*, No. 7, Summer, 1972, p. 169.

(12) これは北朝鮮側の文献にも現われている。例えば、『정치사건』(平壤) 사회과학출판사, 一九七三年(二月)二二二頁を参照。

倉田 秀也