

# 米韓「未来連合同司令部」構想と トランプ政権

変則的指揮体系の可能性と限界

「韓国軍が米軍を統制する」他に類を見ない連合同司令部の構成が検討されている。南北首脳会談での軍事的信頼醸成の議論や、経済的動機で同盟を見直したいトランプ政権の動き。米韓同盟の「変質」はいかに。

防衛大学教授  
**倉田秀也**

くらた ひでや 一九六一年生まれ  
慶應義塾大学卒、同大学院修了。韓  
国延世大学大学院留学。日本国際問  
題研究所客員研究員。著書に『朝鮮  
半島と国際政治』(共編著)、『大量破壊  
兵器の軍縮論』(米日韓 反目を超えた  
提携) 訳書 など。

現在、米軍の掌中にある韓国軍に対する「戦時」作戦統制権の返還を米国に求めたのは盧武鉉(ノ・ムヒョン)大統領だった。盧武鉉は「戦時」作戦統制権を回収してこそ、韓国軍は「自主軍隊」になると主張し、それに対し米国は「戦時」作戦統制権を返還すれば、北朝鮮抑止の主力が韓国軍になる以上、在韓米軍が北朝鮮だけではなく多様な脅威に柔軟に対応できるように、前線から南方の平澤(ピョ

ンテク)などに移転することを求めた。二〇〇七年に成立した米韓合意は、一二年四月に韓国が「戦時」作戦統制権を回収し——米韓連合同司令部は解体——そのときに米

国が在韓米軍の再配置を完了するとされ、両者が条件関係にあることを示していた。

しかし、盧武鉉政権が「戦時」作戦統制権の返還時期を任期終了後に設定したことは、その後の保守政権がその合意を覆す余地を残した。李明博(イ・ミョンバク)政権で「戦時」作戦統制権の返還は、米韓連合同司令部が解体され、在韓米軍司令部と並立する独自の司令部を持つべく議論されたが、李明博はこれを「時期尚早」として一五年末に延期し、続く朴槿恵(パク・クネ)政権も再延期した。

朴槿恵の弾劾・罷免を受け大統領に就任した文在寅(ム

ン・ジエイン)は、盧武鉉と同じ系譜に属する。文在寅は「戦時」作戦統制権について「任期内の転換・推進」を公約の一つに掲げており、韓国が「戦時」作戦統制権の返還を米国に求めることは確実視された。しかもその間、盧武鉉政権下で米韓合意した米韓米軍の移転計画は反古になったわけではなかった。一七年七月にはソウル龍山(ヨンサン)にあった第八軍司令部が平澤に移転し、昨年六月には在韓米軍司令部と国連軍司令部も平澤移転を済ませた。その結果、ソウル以北には第二一〇砲兵旅団などの実戦部隊が残留するのみとなっていた。

文在寅が選挙公約に掲げた「戦時」作戦統制権の「転換・推進」はどのような形をとるのか。その輪郭の一端を示したのが、昨年一〇月末の第五〇回米韓安保協議会だった。そこでマティス米国防長官と鄭景斗(チョン・ギョンドウ)韓国国防部長官は、韓国が「戦時」作戦統制権を回収した後、「未来連合同司令部(future combined command)」を構成することを謳ったのである。ここでは、米韓連合同司令部の司令官・副司令官の上下関係を逆転させ、韓国軍大將が司令官となり、米軍大將が副司令官となるという。米軍が他国軍の作戦統制を受けるという変則的な連合同司令部はどのように構想されたのか。トランプ政権の下でその構

想は加速するのか。そして、どんな問題を孕むのか。

## 「連合戦区司令部」の挫折

実は、「未来連合同司令部」の構想には同様の前例がある。朴槿恵政権前期の「連合戦区司令部」構想がそれである。朴槿恵は、二〇一二年末の大統領選挙での選挙公約で、「戦時」作戦統制権の返還と「韓国軍主導・米軍支援の指揮体系を持つ新しい連合防衛体制」を掲げていた。韓国が「戦時」作戦統制権を回収した上で「連合防衛体制」が司令部を構成するならば、それを「主導する」韓国軍が司令官となり、米軍は副司令官となる。早くも同年六月、金寛鎮国防部長官はヘーゲル米国防長官から「連合戦区司令部」を構成することに合意をとりつけた。

ところが、当時の北朝鮮の核・ミサイル脅威は、韓国軍が「戦時」作戦統制権を回収するにも、韓国軍が司令官となる「連合戦区司令部」を構成するにも大きすぎた。北朝鮮は朴槿恵の大統領就任式の直前に第三回核実験を行った後、軍事停戦協定の「完全白紙化」を宣言するなど、緊張を高めていった。これを受け朴槿恵政権は、北朝鮮のミサイル発射の兆候をいち早く察知し、それを無力化する「キル・チェーン」に加え、大気圏内でミサイルを迎撃する「韓

国型ミサイル防衛」(KAMD)を整備するとともに、射程を延ばした韓国の弾道ミサイルを主軸とする「大量応答報復戦略」(KMRR)を進めることを発表した。これらは後に「三軸体系」と呼ばれることになる。

いままでもなく、北朝鮮のミサイル発射の兆候をいち早く察知するには、米軍の情報・監視・偵察(ISR)、指揮・統制・通信・コンピュータ・情報処理(C4I)に依存せざるをえない。韓国が「戦時」作戦統制権を回収する上で課せられた「条件」の多くは、米軍のISR、C4Iを韓国軍が補完することであった。韓国軍が「戦時」作戦統制権を回収しようとするほどに、米軍のISRとC4Iを韓国軍が補完することがいかに困難かを認識したに違いない。かくして二〇一四年の第四六回米韓安保協議会で、現行の米韓連合軍司令部を維持することに合意し、以降「戦時」作戦統制権の返還は「条件ベース」で協議することが決定した。韓民求(ハンミンク)国防部長官は、「二〇二〇年代半ば」に「三軸体系」を整備するとして、「戦時」作戦統制権の問題は沈静化していった。

### 「未来連合司令部」構想の輪郭と境界

文在寅政権の発足は、いったん沈静化した「戦時」作戦

権恵政権初期に議論され、米国と合意されながら挫折した「連合戦区司令部」と同様の体系をもつ。かくして冒頭に示した通り、米韓両国の国防長官は昨年一〇月末の第五〇回米韓安保協議会で、改めて「未来連合司令部」の構成を確認した。なお、ここでは、韓国軍大將が「未来連合司令部」で司令官となるべく、米韓連合軍司令部を韓国国防部に移転させるための準備も点検したという。

いままでもなく、二国間、多国間を問わず、米軍が副司令官として他国軍の作戦統制を受ける同盟はない。そもそも、米軍が他国軍の作戦統制下に入るといふ、にわかには考えにくい構想は、米軍の指針と整合するのか。これについては断片的にせよ、一九九四年五月に下された大統領令(PDD) 25が説明している。これによると、米憲法上、米軍の指揮権(command)が他国の指揮権の下に入ることとは禁じられるとしながらも、特定の軍事目的に限定された作戦統制権(operational control)については、統一作戦のために賢明(prudent)あるいは有利(advantageous)ならば、米軍が他国軍の作戦統制下に入ることを妨げないと記されていた。

ただし、韓国が「戦時」に陥ったとき、「未来連合司令部」が韓国軍司令官の作戦統制のみを受けるとは限らない。「未

統制権の議論を再燃させた。北朝鮮の度重なる核・ミサイル実験とトランプ米政権発足で米朝間の緊張が高まっていたにもかかわらず、文在寅は二〇一七年六月末からの初訪米の際、「戦時」作戦統制権の返還を「早急に」進めることを求め、これを盛り込んだ共同声明を発表した。「早急に」とは、盧武鉉政権期の米韓合意が後の保守政権によって覆された経緯を考慮しても、文在寅が選挙公約に謳った「任期中」と同義と考えてよい。

これを受け同年一〇月末、マティス米国防長官と宋永武(ソン・ヨンム)韓国国防部長官が第四九回韓米安保協議の共同声明で、文在寅訪米で確認された「早急な」を冠しつつ「戦時」作戦統制権の返還を進めると表明した。ただし、この共同声明の一文——「未来連合司令部の組織草案が更新された」——には注意が払われてよい。これを字義通り解釈すれば、かりに「戦時」作戦統制権が韓国軍に返還された後でも、米韓両軍は連合軍であり続けることになる。

ここで指摘すべきは、ブルックス在韓米軍司令官が昨年二月の米下院軍事委員会で行った発言であろう。ここでブルックスは「未来連合司令部」に触れた上で、そこでは韓国が「戦時」作戦統制権を回収した後、米軍大將が副司令官となると述べた。そうならば「未来連合司令部」は、朴

来連合司令部」で米軍が副司令官になったとしても、在韓米軍司令官が国連軍司令官を兼ねる以上、韓国「戦時」の際、国連軍基地の指定を受けた在日米軍基地からの発進は国連軍司令官の下に行われ、朝鮮戦争で国連軍を構成した他の「派遣国」の行動もまた、国連軍司令官の指揮下で行われる。国連軍司令部が解体されない限り、日本を含む地域全体、あるいは「派遣国」への指揮は、国連軍司令官を兼ねる米軍にしか行えず、この権能を韓国軍は代替できない。昨年二月の米下院で、ブルックスが「未来連合司令部」の下でも米軍は、引き続き米国の国家権威の下で作戦を行う(operate under U.S. national authorities)と述べたのは、このような背景からでもある。

### トランプ政権と「未来連合司令部」

かつて「経済的費用」から同盟を管理しようとした米大統領はいない。トランプ大統領は就任前から在韓米軍を含む在外米軍の削減と駐留経費の負担増を同盟相手国に求めていたが、その姿勢は「未来連合司令部」構想にどのように作用するのか。

確かに、トランプ大統領の姿勢に対して在韓米軍の継続駐留を主張する声も聞かれる。一例を挙げれば、昨年五月

下院軍事委員会で通過した「二〇一九年会計年度国防権限法修正条項」は、「在韓米軍を二万二〇〇〇人以下に縮小しないこと」を盛り込んでいた。トランプ大統領が「経済的費用」から在韓米軍の削減に着手しかねない不確実性から米韓同盟が動揺するリスクを議会の側から制御した形となつている。実際、その翌月のシンガポールの米朝首脳会談後の記者会見で、トランプは在韓米軍について「いま、することではない」と断りながらも、「いつか」撤回させたい希望を率直に語り、「莫大な資金を節約できる」として米韓合同軍事演習「乙支フォーカス・ガーディアン」の中止を発表したのである。

ところが、修正条項を加えた国防権限法は、八月にトランプ大統領の署名を得て発効したが、在韓米軍の「縮小が同盟国の安全保障を大幅に弱体化」しないことを国防長官が保証しない限り」が条件となつている。翻れば、国防長官が在韓米軍縮小により、韓国の安全保障を大幅に弱体化しないことを保証すれば、縮小は可能となる。そもそも、国防権限法とは、国防総省に予算権限を与えるための法律であり、毎年制定される。「二〇一九年会計年度国防権限法修正条項」も、字義通り一九年会計年度の予算執行に関するもので、二〇年度以降も継承されるとは限らない。

を超え、これまでの五年だった有効期限も一年に短縮された。次年度以降、米国はさらなる増額を求めてくるだろう。これに韓国が応じきれず、米国がソウル以北に駐留する部隊の削減に着手すれば、ソウル以北の防衛は韓国軍が主体とならざるをえず、「米韓共同局地挑発対備計画」も大幅な修正が求められる。この趨勢は、「戦時」作戦統制権の回収を加速させ、さらに「未来連合司令部」の構成に拍車をかけるかもしれない。

### 作戦統制権と軍事技術との格差

ブルックスが「未来連合司令部」に言及して以来、「戦時」作戦統制権の韓国返還は、朴槿恵政権期に合意されたように「条件ベース」で進められることになつている。ところが、朴槿恵政権期、韓民主国防部長官が「三軸体系」の整備を「二〇二〇年代半ば」に設定していたにもかかわらず、文在寅政権は「国防中期計画」でその整備を「二〇二〇年代初め」に「前倒し」にしている。

いうまでもなく、韓国が「戦時」作戦統制権を回収する「条件」を満たすことは容易ではない。一七年八月に防衛事業庁が公表した計画では、北朝鮮のミサイル発射の兆候を察知する軍事偵察衛星五機を二一年から三年の間で打ち上げ

加えて考慮すべきは、国防権限法が発効した翌九月に平壤での南北首脳会談で交わされた「板門店宣言履行のための軍事分野合意書」であろう。この文書には兵力引き離しを含む多くの信頼醸成措置(CBM)が盛り込まれている。わけても、陸上の「敵対行為禁止区域」が定着するならば、ソウル以北に残留する米兵力の効用は低下する。朴槿恵政権期、北朝鮮の局地的な武力行使に対処すべく「米韓共同局地挑発対備計画」が作成されたが、それは「米韓共同」とはいえ、「戦時」を宣言した米軍がソウル以北の米兵力を主力として、韓国軍に作戦統制権を行使して対処するとされた。しかし、「敵対行為禁止区域」が定着していけば、あえてソウル以北に米軍が駐留する必要はなくなる。ソウル以北にローテーション配備される機甲旅団戦闘団をはじめ、第二一〇砲兵旅団の駐留にも疑問符がつく。

振り返ってみれば、「未来連合司令部」構想は、軍人出身で同盟重視として知られたマティス国防長官の下で議論された。マティスが政権を去つたいま、朝鮮半島が再び緊張状態に陥つたときのために在韓米軍の水準を維持しようとする力学は働きにくい。

今年二月、米韓間で防衛費分担金特別協定(SMA)が難航の末に妥結したが、韓国の負担額は初めて二兆ウォンというが、この計画が完成する二三年には、文在寅は大統領任期を終えている。その間に「未来連合司令部」の構成を強行すれば、そこで韓国軍は、米軍のISRRとC4Iにはほぼ全面的に依存せざるをえない。その限りで「未来連合司令部」は、それが構成されたとしても、その運用において現在の米韓連合軍司令部よりも緩やかで、副司令官が大きな発言力を持つ司令部にならざるを得ない。

懸念すべきは、本来、韓国が「戦時」作戦統制権を回収する「条件」だった韓国軍の軍事技術の進展とは無関係に、トランプ政権の防衛分担金の増額要求に韓国が応じきれず、在韓米軍が削減される結果として、「未来連合司令部」が構成されることである。その司令部は、現行の米韓連合軍司令部よりも即応力と機動力を落とした司令部になる。

朴槿恵政権が「連合戦区司令部」を断念したのは、韓国軍が米軍のISR、C4Iを補完することは難しく、「連合戦区司令部」が構成されても、北朝鮮に対する抑止機能のレベルを落とすことになるという懸念からだった。文在寅政権が朴槿恵と同じ判断をするとは限らない。トランプ政権の在韓米軍の削減など、朴槿恵政権にはなかった要因によって、「未来連合司令部」が構成されることは想定しておかなければならない。●