

ブリーフィング・メモ

米韓同盟と戦時作戦統制権の移管問題

地域研究部アジア・アフリカ研究室

浅見 明咲

はじめに

米韓同盟における戦時作戦統制権（以下、作戦統制権¹）の移管²は、朝鮮半島の安全保障をめぐる重要なキーワードのひとつであると同時に、同盟の非対称性を象徴する存在でもある。作戦統制権とは、「特定の任務や課題の遂行のために設定された指揮関係を意味し、作戦統制権は当該部隊に対して任務を賦与し指示を行うことのできる作戦指揮の核となる権限³」と定義されている。要するに、作戦統制権を持つ者が、連合作戦が実施される時と地域に限定してではあるが、作戦計画、部隊編成、情報管理などを行うことができることを意味する⁴。

今日、韓国の作戦統制権は、米韓連合軍司令部（CFC: Combined Forces Command）司令官が有している。朝鮮戦争が勃発した1950年、李承晩大統領は、国連軍司令官であったダグラス・マッカーサーに作戦統制権（当時は作戦指揮権）を移譲した⁵。休戦協定と米韓同盟が成立した後も、韓国の作戦統制権は、引き続き国連軍司令部に移譲されたままであった⁶。1978年、CFCの創設に伴い、作戦統制権は、国連軍司令官からCFC司令官に引き継がれることとなった。このCFC司令官は、在韓米軍司令官である米陸軍大將が兼任している。したがって、現在は米陸軍大將が韓国の作戦統制権を行使できることになっている。正確には、平時においては、韓国軍の合同参謀議長が平時作戦統制権を有しているが、有事の際は、戦時作戦統制権としてCFC司令官に権限が移管されることになっている。これが、米韓同盟が非対称同盟と言われる理由の一つでもあり、韓国政府、特に文在寅政権は早期移管に向けての努力を続けている。

本稿は、この作戦統制権移管に向けた韓国側の取り組みを分析すると共に、移管後の米韓同盟の在り方についての考察を行う。

作戦統制権移管のための「条件に基づくアプローチ」

韓国政府が、作戦統制権の移管について議論し始めたのは、1987年、盧泰愚が大統領選挙の候補

¹ 作戦統制権は平時と戦時に分類されるが、本稿では断りのない限り、戦時作戦統制権を作戦統制権とする。

² 作戦統制権の移管問題に関して、「返還」、「転換」、「環収」などの表現も用いられるが、本稿では移管（transfer）で統一することとする。しかし、直接引用の場合はこの限りではない。

³ 盧武鉉資料館「戦時作戦王政権環収問題の理解（<http://www.lwgc.or.kr>）」2006年8月17日。

⁴ 韓国合同参謀本部「戦作権転換の意味（www.mnd.go.kr）」

（https://newmnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?cf=jcs2_020401010000）

⁵ The Korean President Syngman Rhee to the American Embassy, July 4, 1950

Security Council Resolution 84, United Nations, July 7, 1950

⁶ 「国際連合司令部が大韓民国の防衛のための責任を負担する間、大韓民国の国軍を国際連合司令部の作戦統制下に置く」（韓国への軍事および経済援助に関する韓米合意議事録」第2項。1954年11月17日。）

時代に選挙公約として掲げたことが契機となった。その後、米韓は米韓安保協議会（SCM: Security Consultative Meeting）や首脳会談などで、移管の時期や条件について協議を重ねてきた。2007年2月23日の米韓国防長官会議において、作戦統制権を2012年4月17日に返還することで合意がなされた⁷。しかし、北朝鮮による弾道ミサイル発射実験や核実験、哨戒艦沈没事件など、度重なる挑発行為を受け、移管の時期を再検討することとなった。2010年の第42回SCMでは、米韓両国防長官が「戦略同盟2015⁸」を承認し、移管の時期を2015年12月に延期、朝鮮半島の安保環境の安定化を優先することで一致した⁹。

その後の2014年の第46回SCMは移管計画における大きな転換点となった。米韓は、「条件に基づくアプローチ（conditions-based approach）」によって移管の有無を判断すると方針を転換した¹⁰。これ以降、作戦統制権の移管は、条件が整い次第行うという表現に置き換わり、具体的な時期について言及されなくなった。その後、2015年に行われた第47回SCMでは、「条件に基づく戦作権転換計画（COTP: Conditions-Based OPCON Transition Plan）」が承認された¹¹。これは、上述の「戦略同盟2015」に替わる戦略文書として、移管作業を進めるための条件や作業工程などを示すものである¹²。COTPで示された条件とは、①「連合防衛を主導するために必要な軍事的能力」、②「同盟による包括的な北朝鮮の核・ミサイルの脅威への対応能力」、③「安定的な作戦統制権の転換に符合する朝鮮半島および域内の安保環境」の3項目を主軸としている¹³。ここで、①は、韓国軍が連合防衛を主導するために必要な軍事力と運用能力を兼ね備えることを指している。②は、北朝鮮の核・ミサイルを含めた脅威に対し、米国の核抑止力を含め、米韓同盟が包括的に対応できる能力の確保を目指すことである。最後の③は、朝鮮半島および周辺の安保環境が、安定的な作戦統制権の移管に適しているか否かを判断することを意味している。これらの条件を満たすため、韓国政府および韓国軍は、国防力の強化を図るとともに、米国側との検証作業を進めてきた。

国防力の強化という面で、韓国政府は「自主国防¹⁴」を掲げ、作戦統制権の早期移管に向けた動きを加速化させている。特に、文在寅政権は、発足から間もなく「国防改革20」の推進に取り掛かり、「自主国防」の実現に注力してきた。「国防改革20」では、「戦時作戦統制権の転換（移管）のための必須能力を早期に確保し、我が軍が主導する指揮構造に改編を主導すること」を重要課題の一つとして

⁷ 韓国国防部「第39回SCM共同声明」2007年11月7日。

⁸ 作戦統制権移管に必要な軍事的措置や米韓同盟の発展に関する計画を示した戦略文書である。移管のための共通課題や詳細な日程なども含まれている。（韓国合同参謀本部「戦作権転換の意味（전작권전환의의）」
（https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?ic=jcs2_020401030000）

⁹ 韓国国防部「第42回SCM共同声明」2010年10月8日。

¹⁰ 韓国国防部「第46回SCM共同声明」2014年10月23日。

¹¹ 韓国国防部「第47回SCM共同声明」2015年11月2日。

¹² 韓国合同参謀本部「戦作権転換の意味（전작권전환의의）」

（https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?ic=jcs2_020401030000）

¹³ 韓国合同参謀本部「条件に基づいた戦作権転換（조건에기초한전작권전환）」

（https://new.mnd.go.kr/mbshome/mbs/jcs2/subview.jsp?ic=jcs2_020402010000）

『国防日報』2015年11月3日。

韓国国防部「戦時作戦統制権転換（전시작전통제권전환）」

（https://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd/subview.jsp?ic=mnd_010703040000）

¹⁴ 文在寅政権では、軍が自ら責任を負うという意味で「責任国防」を用いることが多いが、本稿では「自主国防」で統一することとする。

いる¹⁵。具体的には、韓国型ミサイル防御の構築、監視・偵察体制の強化、防衛産業の強化などを通じて、国防力を強化し、韓国側が CFC における指揮を行うことのできる能力を確保することを目指している。

これらの取り組みは、韓国の国防費の増加からも読み取ることができる。文在寅政権は、政権が発足した2017年から、国防費を年平均7%ずつ増加させている¹⁶。2021年の国防費は52兆8401億ウォンとなり、2017年の40兆3,347億から約13兆ウォン増加している。特に、国防費のうち、「防衛力改善費」として配分された費用は、2017年が12兆ウォンであったのに対し、2021年は17兆ウォンに増額された¹⁷。この「防衛力改善費」は、作戦統制権移管のための戦力強化や、核および大量破壊兵器への対応能力の構築のために充てられる予算である。したがって、韓国政府が、上述のCOTPにおける条件を充足させるために、国防費を継続的に増額してきたことが分かる。

また、米韓は「条件に基づくアプローチ」として、合同訓練やシミュレーションを通して、検証作業を進めてきた。COTPによる検証作業は、図1の通りである。

図1 将来の連合軍司令部（F-CFC: Future Combined Forces Command）
の任務遂行能力についての3段階連合検証評価



(出所) 合同参謀本部 HP、『2020 国防白書』より筆者作成。

この3段階の検証のうち、米韓は、2019年8月の連合指揮所訓練と10月の米韓軍事委員会会議（MCM: Military Committee Meeting）を通して第1段階であるIOC検証を行った¹⁸。連合指揮所訓練では、初めて、韓国の陸軍大将が司令官、米国の陸軍大将が副司令官として訓練を行い、実際に韓国軍側の司令官が作戦統制権を行使する状況を想定しての訓練および検証作業が行われた¹⁹。その後開かれた第51回SCMにおいて、米韓両国防長官は、MCMの結果報告をもとに検証を行い、2020年に第2段階であるFOC検証を進めることで合意した²⁰。しかし、新型コロナウイルスの影響により、米韓

¹⁵ 韓国国防部「国防改革20 強い軍隊、責任国防の具現（『国防20 白皮書』）」2018年7月27日。

¹⁶ 韓国国防部「『国防改革20』4年で変わった我々の国防（『国防20』4년달간우리방）」2021年5月24日。

¹⁷ 韓国国防部「『国防改革20』4年で変わった我々の国防（『国防20』4년달간우리방）」2021年5月24日。

¹⁸ 『国防日報』2019年8月21日。

¹⁹ 『国防日報』2019年8月21日。

²⁰ 韓国国防部「第51回SCM共同声明2019年11月15日。

の合同訓練自体も中止または縮小を余儀なくされている状況であるため、今後、FOC 検証の遅れも予想される。また、北朝鮮が、何らかの軍事的挑発を行った場合、その程度によっては、検証作業に影響を及ぼす可能性もある。そのため、COTP で示された条件のうち、①の軍事的能力だけでなく、②や③の条件に対しても包括的にアプローチしていく必要がある。

移管後の米韓同盟と「自律性—安全保障の交換モデル」

このように韓国および米韓同盟は、作戦統制権の移管について長年努力を重ねてきた。国防における韓国の最終目標は、「自主国防」の完成であり、作戦統制権の移管は、そのための通過点である。では、作戦統制権の移管が完了すれば、在韓米軍は撤退するのか？同盟は解消されるのか？韓国は「自主国防」の完成に近づくことができるのか？本項では、これらの疑問を整理すべく、「自律性—安全保障の交換 (Autonomy-Security Trade-off) モデル²¹⁾」を用いて、移管後の米韓同盟についての考察を行う。米韓同盟はその非対称性から、「自律性—安全保障の交換モデル」を用いた分析は行われてきたが²²⁾、移管後の同盟関係を考察するうえで、このモデルの活用は有効的であると言える。

「自律性—安全保障の交換モデル」とは、非対称同盟において、安全保障 (Security) と自律性 (Autonomy) が交換関係にあることを説明している。大国 (Major power) が安全保障を提供することで、小国 (Minor power) に対する交渉の余地を得ることができ、つまり、小国側の自律性が低下することになる。逆に大国による安全保障の提供が減少すれば、小国の自律性は増加する。しかし、安全保障の極端な減少や自律性の増加は、同盟の解体につながりかねない。

これらを踏まえて、作戦統制権移管問題における米韓の「自律性—安全保障」関係について分析したい。韓国側の視点で、作戦統制権が CFC 司令官にある現在と、移管の完了後かつ CFC が解体された場合を整理すると図2のようになる。

図2 「自律性—安全保障の交換モデル」における米韓同盟

	安全保障 (Security)	自律性 (Autonomy)
現状維持	High	Low
作戦統制権移管の完了かつCFCの解体	Low	High

筆者作成

現状維持では、韓国の安全保障は高いレベルで担保されている反面、有事における作戦統制権が CFC 司令官にあるため、自律性は低いと言える。しかし、作戦統制権の移管が完了し、なおかつ CFC が解

²¹⁾ James D. Morrow, "Alliance and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances," *American Journal of Political Science* 35, no.4 (1991): 904-33

²²⁾ 「自律性—安全保障の交換モデル」を用いた一部研究例として、下記のもの挙げられる。

ハン・ヨンソプ、チョン・サンヒョク「戦時作戦統制権転換再延期の政治、経済、軍事的照明—理論、評価、対応 (戰時作戰統制權轉換再延期의 政治, 經濟, 軍事的照明—理論, 評價, 対応)」『国際関係研究』第20巻第1号。5-36頁。

キム・ギドク「同盟のジレンマ克服のための韓国の対米同盟戦略の発展方向 (동맹의 딜레마 극복을 위한 한국의 대미동맹 전략의 발전 방향)」『戦略研究』2012年11月号。181-211頁。

Park Hwee-rhak, "The South Korea-US Alliance under the North Korean Nuclear Threat: A Reluctant Return to the 'Autonomy-Security Trade-Off'," *Pacific Focus* 34, no.3 (2019): 447-472

体となれば、韓国は米国と協議することなく作戦統制権を行使することができるため、自律性は増加する。一方で、連合作戦を選択肢から排除するとすれば、米国から提供される安全保障は極めて低くなると言える。これは、韓国が「自主国防」を強力に推し進めた場合という極端な例ではあるが、CFCの解体はそれだけリスクを伴うものであることを意味する。

現時点では、作戦統制権の移管後もCFCの機能は維持されることになっている。2018年の第50回SCMにおいて、米韓の両国防長官は、移管後も在韓米軍は韓国に留まり、米軍による拡大抑止を維持し、CFCと類似する体制を維持することで合意した²³。移管後も、在韓米軍の駐留だけでなく、CFC機能を残すということは、米韓同盟における韓国側の自律性を担保しつつも、米国からの安全保障の提供レベルを維持しようとする狙いがあると言える。その狙い通り、自律性の向上と安全保障が両立できるか否かは、韓国の次期政権における安保政策上の課題となるだろう。

おわりに

作戦統制権の移管問題は、米韓同盟成立以前の朝鮮戦争勃発時から、韓国が抱えている安全保障上の課題であると言える。そして休戦後も、韓国の作戦統制権は、CFC司令官に渡った状態が今日まで続いており、韓国は移管に向けての努力を続けている。米韓は、移管の時期を何度も延期し、最終的には期限を示さず、「条件に基づくアプローチ」という曖昧な表現が用いられた。しかし、韓国は、「自主国防」を掲げ、特に文在寅政権は、積極的に移管に向けた取り組みを行っている。その間、南北会談や米朝会談を通じて、北朝鮮を過度に刺激しないよう、米韓は合同訓練の規模を縮小し、移管に向けた検証の場も、大規模な合同訓練からコンピューターシミュレーションに移行していった²⁴。COTPに基づく検証作業において、米韓は現在、第2段階であるFOC検証に向けた準備を行っている。北朝鮮による激しい批判やコロナ禍においても、最小限の規模で合同訓練を行い、作戦統制権の早期移管を目指す姿勢に変わりはない²⁵。そこにはやはり「自主国防」完成への強い意志が反映されていると言える。「自律性—安全保障の交換モデル」を用いて考察した通り、作戦統制権の移管によって、自律性を高めることは、「自主国防」完成へのひとつの大きな要素である。しかし、自律性を追い求めるあまり、安全保障とのバランスを大きく崩すことは、米韓同盟の存続自体を危うくしかねない。

現時点で、文在寅政権の任期内での移管は、現実的にほぼ不可能であろう。したがって、任期満了までに、FOC検証に向けた準備をいかに進めるかが喫緊の課題であると言える。韓国は、次期政権においても作戦統制権の移管に向けた努力は続けていくだろう。しかし、北朝鮮が軍事的挑発を行い、国内世論が移管に消極的な姿勢に傾けば、韓国政府は、自律性よりも安全保障を重視せざるを得ない状況になる可能性もある。移管に向けた道のりはまだまだ長いと見えるが、その道のりの中で、韓国が同盟の非対称性と「自主国防」の間で、どのような政策を展開するのか、注視していく必要がある。

²³ 韓国国防部「第50回SCM共同声明」2018年月日。

²⁴ Department of Defense, “Readout of Minister of National Defense Jeong Kyeong-doo’s Phone Call With Acting Secretary of Defense Patrick Shanahan,” March 2, 2019.
Kyodo News, “U.S., S. Korea tone down joint-military exercises,” March 4, 2019
(<https://english.kyodonews.net/news/2019/03/ee0060526350-update1-us-s-korea-tone-down-joint-military-exercises.html>)

²⁵ 政策ブリーフィング「韓米連合指揮所訓練開始…『防護的性格』(한미 연합지휘소훈련 시작…“방어적 성격)”」2021年8月17日。

(2021年8月31日脱稿)

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断転載・引用はお断り致しております。
ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。

ご連絡先 : plc-ws1@nids.go.jp (□を@に変更の上、ご送信ください。)

防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.mod.go.jp/>