

第3章

朝鮮半島

北朝鮮による核の脅威と韓国の自主路線

2006年10月9日に北朝鮮はついに核実験を実施し、瀬戸際政策をさらに危険な段階に進めた。北朝鮮にとって核はほとんど唯一の対外政策上の効果的な取引材料である。このため北朝鮮は核外交を、対米関係の正常化を含む「米朝敵対関係の清算」にまでつなげなければならない状況にある。また北朝鮮は2006年7月、事前通告なく日本海方面に向けて7発のミサイルを発射した。核実験の宣言において北朝鮮は主に対米関係についての立場を表明したが、ミサイル発射では対日関係にも強い関心を示した。これは日朝国交正常化を規定する日朝平壤宣言（2002年9月）がミサイル問題の解決についての合意も含んでいるためだといってよい。日朝平壤宣言を基礎にして、この問題を解決する建設的な役割をどこまで果たせるかが、今後の日本の東アジア地域の安全保障における地位にも大きく影響することとなる。

一方で韓国の盧武鉉政権は、北朝鮮との協力を重視した平和繁栄政策の修正を最小限にとどめつつ韓国の地位向上を目指す対米政策を進めている。米韓自由貿易協定交渉における開城工業団地問題に見られるように、韓国政府は米国が対北朝鮮政策を修正することさえ要求している。また、韓国軍への戦時作戦統制権の移管を盧武鉉大統領は、韓国の主権を取り戻す問題として位置付けた。実際には米韓連合軍司令部は米韓軍事委員会を通じて米韓両国の国家統帥機構から統制を受けており、米国側が一方向的に韓国軍の作戦統制権を確保しているわけではない。しかし盧武鉉大統領は米国からの自立を強調する形でこの問題を処理しようとしている。

また米韓同盟を将来にわたって維持するためには、北朝鮮の脅威以外の課題における米韓協力についても検討が必要とされている。北朝鮮による核外交は、こうした将来の米韓同盟をめぐる幅広い議論を行う機会を遠ざけたという側面もあるように思われる。

1 北朝鮮の核・ミサイル開発

(1) 北朝鮮の核外交とその主張

2006年10月9日に北朝鮮は遂に核実験を実施し瀬戸際政策をさらに危険な段階に進めた。しかし核開発を活用して外交を進める姿勢そのものは変わっていない。北朝鮮は、核という限定された手段の効果を可能な限り高め、広範囲の目標を達成しようとする核外交を進めてきたのである。

10月3日の核実験予告において北朝鮮は、「われわれの最終目標はわれわれの一方的な武装解除で成し遂げられる『非核化』ではなく、米朝敵対関係を清算し朝鮮半島とその周辺におけるあらゆる核の脅威を根本的に除去する非核化だ」との立場を表明した。この議論は朝鮮半島の非核化を強調しているが、北朝鮮が求めているのはそれだけではない。同時に主張されている「米朝敵対関係の清算」、つまり米朝関係の大幅な改善は核に限定される問題ではない。

核放棄の対価を高めようとする北朝鮮のこうした動きは核実験前にも見られた。例えば、北朝鮮が強調してきた「行動対行動」による問題解決のプロセスは、各国が北朝鮮への利益供与を実施するにあたって、核以外の問題の解決を条件にしないようにする側面もある。「行動対行動」原則は北朝鮮が義務を果たせば、同国以外の国々が利益供与を行うもので、この原則自体は六者会合の参加国すべてが合意済みである。2005年9月に発表された第4回六者会合の共同声明は、北朝鮮の核計画の放棄や日朝および米朝国交正常化、北朝鮮へのエネルギー支援、朝鮮半島の平和体制などの項目について「約束対約束、行動対行動」の原則に従い段階的に実施していくことをうたっている。ただし「行動対行動」原則における北朝鮮側の義務が核関連の事項に限定される場合には、核以外に深刻な問題が残されていたとしても、北朝鮮は各国からのさまざまな利益供与を得られることになる。

また、第4回六者会合直後に北朝鮮外務省は、共同声明にある「適当

な時期に、朝鮮民主主義人民共和国への軽水炉提供問題について議論を行うことに合意した」とする条項について、まず北朝鮮が先に軽水炉の提供を受けることができるという解釈を示した。根拠は不明確であるが、北朝鮮は核放棄との交換条件を、軽水炉提供の「議論」ではなく軽水炉の提供そのものと解釈することによって、他国による利益提供を一段階早めようとしたのである。そしてこのときも北朝鮮は、米朝関係の正常化がなされれば核を持たないとする立場を表明している。そこに示される北朝鮮の認識では、核放棄だけが米朝関係正常化に向けた「行動対行動」原則に基づく同国の義務であった。

ただし日本政府は2005年11月9日からの第5回六者会合第1次会合において、第4回六者会合共同声明の実施にあたり交渉分野を複数に分け、並行して議論を進めることを主張している。この会合で中国が発表した議長声明でも日本提案の基本アプローチが反映され「信頼醸成を通じて共同声明を包括的に履行し、さまざまな分野においてすべての約束を実施」するとうたわれた。翌年12月の第5回六者会合第2次会合においても、複数の分野を並行して交渉するという方向で北朝鮮以外の4カ国と日本の間で議論が進められている。この方式に基づく場合、「行動対行動」原則での北朝鮮側の義務として、核以外にさまざまな問題が提起されやすくなると考えられる。

北朝鮮が核放棄の対価を高める議論を繰り返し表明してきた理由の一つは、ミサイルや生物化学兵器の開発など核以外にも米国から深刻視される問題があることを自覚しているためであろう。六者会合の米国首席代表を務めるヒル国務次官補（東アジア太平洋担当）は、2005年6月14日の米上院外交委員会での

証言において、北朝鮮が米国との関係を完全に転換するためには核以外の懸案事項も解決しなければならないと述べた。具体的な懸案事項として、ヒル国務次官補は「すべての大量破壊兵器（WMD）計画」やミサイル技術の拡散、通常兵器の挑発的な配置、不法な金融活動などを挙げている。北朝鮮としては、核放棄だけを米朝関係正常化の条件としつつ、こうした諸問題を回避することが望ましい。

また、北朝鮮にとって核はほとんど唯一の有効な取引材料である。従って北朝鮮は、今回の核外交が米国などとの関係構築に至らないまま終わりを迎えることは避けなければならない。つまり、核凍結が対米関係正常化につながることのなかった1994年の「合意された枠組み」の轍を踏んではならないのである。それは北朝鮮が、効果的な取引材料を失った非常に不利な立場での対米国交正常化交渉を強いられることを意味する。そうした北朝鮮の立場からは、いったん核凍結のプロセスに入ったならば、ほかの問題が障害となることなく米朝国交正常化に至ることができる合意が必要とされよう。北朝鮮にとっての「非核化」とは、確実に「米朝敵対関係の清算」を決定付けるものでなければならないのである。核がほとんど唯一の取引材料であることは、核問題の解決をより困難にしている。北朝鮮に核以外に頼れる手段がない以上、北朝鮮の安全保障に直接かかわる問題ではなくても、北朝鮮が有利な交渉を行うために核開発を進展させ得るからである。

事実、核実験について北朝鮮は、米国財務省の進めた北朝鮮に対する不法な金融取り締まりへの対抗措置であるとの認識を示している。2006年11月1日、六者会合への復帰に関連して北朝鮮外務省は、「最近われわれは米国の強まる核の脅威と金融制裁に対応し、防衛的措置をとった」として核実験を正当化した上で「われわれは六者会合の枠組みのもとで、米朝間の金融制裁解除問題を議論するという前提で、会合に出ることとした」とする立場を明らかにした。つまり核実験を行った理由の一つは米国財務省による北朝鮮への「金融制裁」であり、その問題が解決される見込みがあるため六者会合に復帰するという認識を示したのである。

第5回六者会合第1次会合においても北朝鮮は、米国当局のマネーロンダリング取り締まりを強く非難し、米国は北朝鮮に対する敵視政策をやめるべきだと主張した。また2005年12月2日に北朝鮮は、六者会合の進展を望むのであれば、米国が「金融制裁」を解除すべきだとも表明している。今回の核実験の背景の一つは、こうした状況の打開を目指したものであったと解釈できよう。

米国財務省による取り締まりでバンコ・デルタ・アジアなどの口座が凍結されたことが、北朝鮮にとってどの程度の打撃だったのかは必ずしも明らかではない（バンコ・デルタ・アジアで北朝鮮が持っていた資産の総額は約2,400万ドル）。北朝鮮側がこれについて表明した不満は、具体的な被害よりは信頼関係に関するものであった。例えば、六者会合の北朝鮮代表を務める金桂冠・外務省副相は2005年11月12日、第4回六者会合の共同声明で重要なことは「行動対行動」原則と信頼醸成への集中であるとして、米国の「金融制裁」はその精神に反すると非難している。

核実験前から米国側も、こうした北朝鮮の金融問題への懸念に一定の配慮を示していた。2006年9月21日に米国のヒル国務次官補は北朝鮮に対して、同国が六者会合に復帰すれば金融問題に関する作業部会を開く用意があると提案したことを明らかにした。核実験後の六者会合再開は、北朝鮮がこうした米国側の提案を受け入れたことによる。ただし安全保障以外の問題の処理でも核開発という手段に依存する北朝鮮としては、金融問題に関する米朝協議を核問題についての議論と連動させる必要があった。従って第5回六者会合第2次会合においても北朝鮮は、米国による金融制裁が解決されるまで共同声明の内容の履行についての議論には入れないとの立場を堅持したのである。

一方で米国による「金融制裁」は、北朝鮮が核実験の時期を選択する要因の一つに過ぎない。そもそも今回の核危機の始まりは、北朝鮮のウラン濃縮による核開発が明らかになったことであった。「合意された枠組み」のもとでも北朝鮮は、秘匿しやすいウラン濃縮技術を活用することで、

第3章 朝鮮半島——北朝鮮による核の脅威と韓国の自主路線

表3-1 北朝鮮の核問題をめぐる主な要求と米国の姿勢(第4回六者会合共同声明前後より)

米朝関係全般	
北朝鮮	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 米朝関係正常化と信頼醸成がなされ、米国の核の脅威を感じなくなれば北朝鮮側は核を持たない(北朝鮮外務省、2005年9月20日) ⇒ 我々の最終目標は我々の一方的な武装解除で成し遂げられる「非核化」ではなく、米朝敵対関係を清算し朝鮮半島とその周辺におけるあらゆる核の脅威を根本的に除去する非核化だ(北朝鮮外務省、2006年10月3日) ⇒ 米国が北朝鮮を敵対視する法律的、制度的システムを撤廃しなければならない(金桂冠外務省副相、第5回六者会合第2次会合)
米国	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 米朝関係の完全な転換には、「すべての大量破壊兵器計画」やミサイル技術拡散、通常兵器の挑発的配置、不法な金融活動、人権問題など核以外の懸案事項がある(ヒル国務次官補、2005年6月14日) ✓ 北朝鮮指導者が核兵器の野望を放棄すれば、北朝鮮との新たな安全保障協定に関する交渉に入り、北朝鮮人民の経済的動機付けを進める(ブッシュ大統領、2006年11月18日) ✓ 大統領は朝鮮戦争の終結を公式に宣言する用意がある(スノー大統領府報道官、2006年11月19日) ✓ 第4回六者会合共同声明に基づき我々は、非核化の文脈でいくらかの時間をかけて関係正常化に向けた政治的接触を増すことができる(ライス国務長官、2006年12月12日)
エネルギー支援	
北朝鮮	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 第4回六者会合共同声明に基づき米国がわれわれへの信頼醸成の基礎として軽水炉を提供するならば、即座にNPTに復帰する(北朝鮮外務省、2005年9月20日) ⇒ 核放棄には、軽水炉提供および軽水炉完成までの代替エネルギー提供が必要(金桂冠外務省副相、第5回六者会合第2次会合)
米国	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 北朝鮮は核の放棄をし、NPTに復帰してIAEAの補償措置を受ける必要があり、その後に軽水炉について議論を行うことになる(ライス国務長官、2005年9月19日) ✓ 非核化によりエネルギー支援や経済支援を議論できる(ライス国務長官、2006年12月12日)
金融問題	
北朝鮮	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ 我々は六者会合の枠組のもとで、米朝間の「金融制裁」解除問題を議論するという前提で、会合に出ることとした(北朝鮮外務省2006年11月1日) ⇒ 米国による「金融制裁」と第4回六者会合後に施行された国連制裁が解除されれば、同共同声明実施に係る議論に入る(金桂冠外務省副相、第5回六者会合第2次会合)
米国	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 我々は金融問題を非核化とは完全に別個に考えることを明示している(ヒル国務次官補、2006年12月21日)

(出所) 外務省、米国大統領府、米国防務省、米国会議上院、韓国外交通商部の各ウェブサイトおよび朝鮮中央通信より作成。

核開発を継続していたのである。その後、この問題が顕在化し核開発を秘匿する必要がなくなると、兵器の小型化に適するプルトニウム抽出を再開した。こうした核開発への固執は金融問題のような短期的な事象のみから説明できるものではない。80年代半ば以降の核開発の背景となったのは、北朝鮮が有する安全保障上の不安であった。これをどのように処理するかが、核問題解決に向けたより根本的な課題となる。

2007年2月8日～13日の間、北京にて第5回六者会合第3セッションが開始され、「共同声明の実施のため初期段階の措置」の合意文書が採択された。このなかで北朝鮮および各国が60日以内に実施する「初期段階の措置」として、北朝鮮は①寧辺の核施設（再処理施設を含む）を最終的に放棄することを目的として活動停止および封印する、②すべての必要な監視および検証を行うために国際原子力機関（IAEA）の復帰を求めることを合意した。一方、これに並行して重油5万トン相当の支援が実施される。さらに、北朝鮮がすべての核計画を申告し、すべての既存の核施設を無力化する次の段階において、初期段階での5万トンに加えて最大95万トン（合計100万トン）規模の経済、エネルギーおよび人道支援が供与されることになった。そのほか、初期段階の措置の実施および北朝鮮の非核化をうたった六者会合の共同声明の完全な実施のために、共同声明の要素に対応する5つの作業部会（朝鮮半島の非核化、米朝国交正常化、日朝国交正常化、経済およびエネルギー協力、北東アジアにおける平和および安全のメカニズム）を設置し、30日以内に会合を実施することになった。このように一定の成果があったが、北朝鮮は以前から「米朝敵対関係」が清算されるまで核を放棄できない旨を表明しており、先行きについては依然として楽観できない。

第4回六者会合の共同声明は、北朝鮮の核開発の凍結と放棄から始まり、日朝および米朝国交正常化など、北朝鮮を国際秩序に組み込むための方策が幅広く示されている。なかでも朝鮮戦争以来の北朝鮮と米韓の対峙構造を解消しようとする朝鮮半島の平和体制の構築は、北朝鮮が米国に求めてきた安全の保障に大きく寄与するものである。これに関して

米国ホワイトハウス報道官は2006年11月19日、ブッシュ大統領が休戦状態にある朝鮮戦争の終結を公式に宣言する意思を持っていることを明らかにした。実際に宣言されれば、休戦協定を平和協定に替える第一歩となるものと思われる。

(2) ミサイル問題と日本の役割

北朝鮮は2006年7月5日、事前通告なく日本海方面に向けてミサイルを発射した。こうして国際的な注目を集めるに至ったミサイル問題の解決においては、日本が果たすべき役割は大きい。北朝鮮が経済復興をする上で日朝国交正常化が重要な条件となっている一方、両国の国交正常化を規定する日朝平壤宣言（2002年9月）は北朝鮮のミサイル問題について明文化された合意を含んでいるからである。

北朝鮮外務省による核実験の予告は、対米関係に関する主張が中心であり、日本については特に言及していない。他方で7月5日に北朝鮮が予告なく日本海方面に向けてミサイルを発射した際の同外務省の立場表明（翌6日）では、日朝関係に相当な部分が割かれている。北朝鮮外務省の表明によると、同国によるミサイル発射は日朝平壤宣言や第4回六者会合共同声明にも違反していないとされている。しかし第4回六者会合の共同声明はミサイル問題に直接言及しているわけではない。北朝鮮のミサイル問題を明文化しているのは日朝平壤宣言であり、北朝鮮もこれを無視できなかつたものと思われる。

日朝平壤宣言において両国は「日朝間に存在する諸問題に誠意をもって取り組む強い決意」を表明するとともに、「核問題及びミサイル問題を含む安全保障上の諸問題に関し、関係諸国間の対話を促進し、問題解決を図ることの必要性を確認」している。日朝平壤宣言に従う限り、北朝鮮はミサイル問題に関して前向きな姿勢を示すことなく対日国交正常化を達成することはできない。

日朝平壤宣言におけるこうした合意が重要なのは、ミサイル開発そのものには国際法上の規制がないためである。確かに北朝鮮外務省の立場

表明はミサイル技術管理レジーム（MTCR）に言及している。しかし、MTCR は法的拘束力を有する国際的体制ではなく、国内法令に基づく各国の自主的規制となっている。またミサイル開発自体は規制対象とされず、ミサイルと関連汎用品および技術の輸出規制こそがMTCR の主眼である。北朝鮮外務省が「われわれはMTCR に加入したメンバーではなく、従ってこの制度によるいかなる拘束も受けるものではない」との立場を示したのは、MTCR によって規制されるミサイル輸出の意図を表明したものと考えるべきであろう。

国際法上の観点からいえば北朝鮮にとって、日朝平壤宣言で弾道ミサイル開発の抑制をわざわざ宣言する理由はなかった。軍備管理や軍縮という面からも、弾道ミサイルを保有しない日本とこの問題を議論する必然性はない。それでも上述のような合意をしたのは、北朝鮮が日朝国交正常化を重要視している現れであると考えられる。日本政府は日朝平壤宣言において、朝鮮半島に対する過去の植民地支配について「痛切な反省と心からのお詫びの気持ち」を表明するとともに、国交正常化後に北朝鮮側に対して無償資金協力および低利の長期借款などを提供することを約束した。こうした内容を北朝鮮も重視しており、厳しい対日批判を繰り返してはいても日朝平壤宣言の破棄を表明したことはない。日朝平壤宣言に基づいて提供される資金によって北朝鮮は、体制維持に不可欠な経済の立て直しを期待することができるためである。

第4回六者会合時には必ずしも中心的な課題とされていなかったミサイル問題は、7月のミサイル発射により国際的な注目を集めるに至った。ミサイル発射を受けて国連安全保障理事会（以下、国連安保理）は7月15日、北朝鮮のミサイル発射が地域およびそれを超える範囲の平和と安定、安全を脅かしていることを指摘する決議（国連安保理決議1695）を採択している。今後も六者会合等でこうした国際的な議論を主導し、日朝国交正常化の過程においてこの問題を解決する建設的な役割をどこまで果たせるかが、日本の課題となろう。

2 韓国の対北朝鮮政策とナショナリズム

(1) 平和繁栄政策の継続を目指す盧武鉉政権

2006年10月13日、米国のヒル国務次官補は米韓同盟と北朝鮮核問題に関するナショナルプレスクラブでの講演のなかで、米国は同盟国の安全を保障し、同盟国が核武装を考える必要がないことを明確にすべきだと述べた。この発言は、北朝鮮の核実験によって同盟諸国に不安が生じる可能性を念頭に置いたもののだといえる。事実、9月25日には、米下院諜報特別委員会に提出された同委員会のスタッフレポート『戦略的脅威としての北朝鮮認識』が、北朝鮮の核実験により日韓の核武装がうながされる可能性を指摘していた。こうした状況を受けてヒル国務次官補は、米国による同盟国への安全保障提供の再確認が必要であることを訴えたのである。その後、10月20日に発表された第38回米韓安保協議会議（SCM）の共同声明においても、米国のラムズフェルド国防長官は「米国による核の傘の提供を通じた拡大抑止」の提供を韓国に対して表明した。

こうした米国側の議論と対応は、北朝鮮の核実験に際して米国のコミットメントに対する韓国政府の不安に配慮したものであろう。しかし韓国の盧武鉉政権に見られたのは、それとは異質の反応であった。核実験直後の10月9日に盧武鉉大統領は「対話を強調できる余地が狭まり、あるいは失われるという客観的な情勢の変化があることは事実」と述べたが、同大統領が具体的に表明した方針は国内外のさまざまな意見を聞くというものにすぎず、自ら積極的に何らかの対抗措置をとろうというものではなかった。つまり盧武鉉政権がとった姿勢は北朝鮮の脅威に対応する必要性を強調するというよりは、国際社会の動きが北朝鮮との協力を重視してきた自国の政策にどの程度影響するかを探る受動的なものに過ぎなかったのである。

10月19日のライス米国務長官との会談後も潘基文・韓国外交通商部長官は記者会見で、韓国が進めてきた対北朝鮮協力事業の代表例である

開城工業団地開発と金剛山観光について「安全保障理事会決議と国際社会の要求に調和」するよう調整を検討すると述べた。これは外国からの要求があれば修正も考えられるという姿勢にすぎず、韓国政府が主体的に対北朝鮮政策の再検討を行うという意味の発言ではない。こうした潘基文・韓国外交通商部長官の発言にライス国務長官は「韓国であれ、どこの国であれ、国連安保理決議 1718 への対応について何が義務であるかを指示するために訪れたわけではない」と応じた。この言葉自体は韓国政府への配慮であるが、盧武鉉政権の北朝鮮による核実験への対応が著しく消極的であるとの認識を前提とした発言であるともいえよう。

盧武鉉政権が北朝鮮の脅威を低くとらえる傾向は、核実験前から見られた。特に 2005 年 4 月に韓国の国家安全保障会議 (NSC) が発表した「北東アジアバランス論説明資料」では、北朝鮮の脅威への関心の低下が見られる。北東アジアバランス論は、将来の韓国が「バランス」として朝鮮半島を中心とする地域での対立を緩和する役割を果たそうとする構想である。この構想の前提にあるのは、「朝鮮半島と日中は北東アジア地域で地政学的に不可分の関係にある」とする韓国 NSC の地域認識だった。つまり北東アジアバランス論において韓国 NSC は、韓国を主語としつつも、南北朝鮮を包含する「朝鮮半島」という主体での対外関係も想定していた。実際、バランス論説明資料は現実に存在する南北の対峙構造にはほとんど関心を払っておらず、北朝鮮核問題はこの構想の対象外だと説明している。こうした認識に基づく限り、北朝鮮の脅威が高く評価されることはあり得ない。

その後、韓国政府は北朝鮮の核実験を非難する国連安保理決議 1718 の共同提案国に名を連ねたものの、具体的な制裁範囲を努めて限定する姿勢を示した。例えば、米国のヒル国務次官補が金剛山観光事業に否定的な見解を示したと伝えられたことに関して、韓国外交通商部の李揆亨第 2 次官は 10 月 18 日、米国の高官が個人的に発言したことを論評する必要はなく、南北の経済協力は国連安保理の制裁決議と関係がないと述べている。

解説

韓国の対北朝鮮政策における統一と共存

金大中政権（1998年～2002年）以来の韓国による対北朝鮮政策の最大の成果は2000年6月の南北首脳会談だった。このとき発表された共同声明は南北朝鮮が統一問題を「我が民族同士で」自主的に解決することを掲げつつ、その手段として経済を中心とする南北協力を進めることをうたった。現在の盧武鉉政権による「平和繁栄政策」もまた、南北が共存しつつ協力を進めることで平和統一の基盤を生み出すことを目標としており、こうした精神を受け継いでいる。ただし統一への過程とされる経済協力は、南北が別個の主体であることを前提としている。つまり韓国の対北朝鮮政策には南北が別の主体であることを尊重しあう「共存」と、南北が同一国家たるべきことを強調する「統一」という方向性の異なる概念が並存しているのである。南北首脳会談に先だって当時の金大中大統領は、「統一を急ぐのは現実的に無理」だとしつつ、北朝鮮の吸収統一を目指さないと宣言していた（2000年3月、ベルリン宣言）。このことにも見られる通り、韓国の対北朝鮮政策がまず目指してきたことは、統一よりは共存であった。

しかし朝鮮半島の統一を掲げる以上、韓国の対北朝鮮政策をめぐる議論に南北朝鮮を単一の主体と捉える概念が含まれることは避けがたい。とりわけ北朝鮮住民の人権に関する韓国の議論では、統一と共存の揺れが顕著である。例えば、北朝鮮との統一という観点から見た脱北者は同一民族として積極的に支援されることになるが、別国家としての北朝鮮との共存を重視すれば脱北者問題は相手国の内政であり、干渉すべきではないということになる。韓国与党「開かれた我が党」（ウリ党）は2004年7月に大人数の脱北者が韓国に入学した際には、韓国政府の脱北者への支援を高く評価した。一方でウリ党は、同年9月に米上院において脱北者支援団体への援助を行ういわゆる北朝鮮人権法が通過した際には、北朝鮮がこれを内政干渉として非難していることを重視し、脱北者の増加により南北関係や米韓関係に悪影響があるとして同法を批判する論評を発表した。与党ウリ党のこうした議論の揺れは、現政権の対北朝鮮政策を支持してきた人々の間でも、統一と共存という方向性が必ずしも整理されているわけではないことを示している。

韓国政府は2005年に採択された国連総会の「北朝鮮の人権状況」決議では、北朝鮮との協力を通じた人権状況の改善が望ましいとして棄権した。これは安定した南北の共存という観点から、北朝鮮が内政干渉ととらえる問題への介入を回避したものと考えられる。しかし北朝鮮の核実験は、こうした姿勢を維持することを困難にし2006年の決議では韓国政府も賛成に回ることとなった。核実験後の韓国では、政府の人権委員会が北朝鮮国内を調査対象としないことに対し、同一民族の人権問題に冷淡であるとする強い非難も起きていた。北朝鮮が将来的な統一の対象である以上、韓国では周辺国以上に北朝鮮の国内問題への関心が高い。統一すべき相手を別の国家として扱って共存することこそが、金大中政権以来の韓国の対北朝鮮政策が抱えてきた困難なのかもしれない。

また開城工業団地をめぐる韓国政府は、米韓自由貿易協定（FTA）交渉において、北朝鮮に存在する同工業団地で生産される製品も韓国産として扱うべきだと主張してきた。こうした姿勢も核実験で変化することはなかった。10月23日からのFTAの交渉において韓国側は、今後の状況によっては主張を変える可能性を示唆したものの、結局は開城工業団地の製品を韓国産と認めるべきだとする主張を続けた。開城工業団地からの輸出を容易にするための韓国政府の努力は米韓FTA交渉が初めてではない。2004年11月に締結されたシンガポールとのFTAでも、同工業団地で生産された製品が韓国産の製品と同一の特恵関税を受けられる旨の規定が盛り込まれている。

対北朝鮮政策として盧武鉉政権が進める「平和繁栄政策」は、北朝鮮だけでなく周辺国にも協力を求めるものである。2003年12月に統一部が発表した『参与政府の平和繁栄政策』によると、南北朝鮮の経済協力の推進と北朝鮮の核・ミサイル問題の解決が並行して進められることとなっている（「参与政府」とは幅広い国民参加のある政府といった意味で用いられており、盧武鉉政権のキャッチフレーズ）。しかし、北朝鮮の核・ミサイル開発問題は南北関係よりも、米朝や日朝などの関係に影響される国際的な問題である。南北経済協力を構想通りに進展させるためには、日米などと北朝鮮との関係改善が不可欠となる。もし関係国と北朝鮮の関係が改善されない場合、韓国政府は平和繁栄政策を停滞させるか、日米などに対北朝鮮政策の柔軟化を要求するかの選択に迫られる。

盧武鉉政権が選択したのは後者であった。それによって生じた対外的な摩擦が、米韓FTAにおける開城工業団地問題だったといえよう。開城工業団地については、北朝鮮製品への高率関税だけが問題だったのではない。韓国統一部は2005年8月に発行した『開城工業団地道案内』において開城工業団地発展の障害に、米国の輸出管理規則（EAR）に基づく北朝鮮への物資の輸出制限を挙げている。EARに基づく、米国産の技術やソフトが10%以上含まれる製品を北朝鮮に輸出する場合には、米商務省の事前許可が必要となる。もし北朝鮮による核実験が行われず南

北協力が進展し続けた場合には、開城工業団地に対するEAR規則の一般的な適用除外を米国に求めることも、盧武鉉政権の考慮の対象となっていた可能性がある。

以上のように、盧武鉉政権の姿勢は核実験に直面しても対北朝鮮制裁の範囲をできるだけ限定しようとする一方、南北協力事業を維持するため、むしろ米国に対して対北朝鮮政策の変更を要求するものであった。こうした平和繁栄政策を進める意義として盧武鉉政権が掲げていたのは、南北を包含する「朝鮮半島」の国際的な地位の向上である。前述の『参与政府の平和繁栄政策』は同政策を進める目標として、「朝鮮半島」が「アジアと世界の中核国家」となることを掲げていた。南北協力の継続にあたっては、その推進力となってきた北を含む「朝鮮半島」のナショナリズムと、北朝鮮の核・ミサイル問題をめぐる主要当事国との調和をどのように両立させるかが課題となりつつあるように思われる。

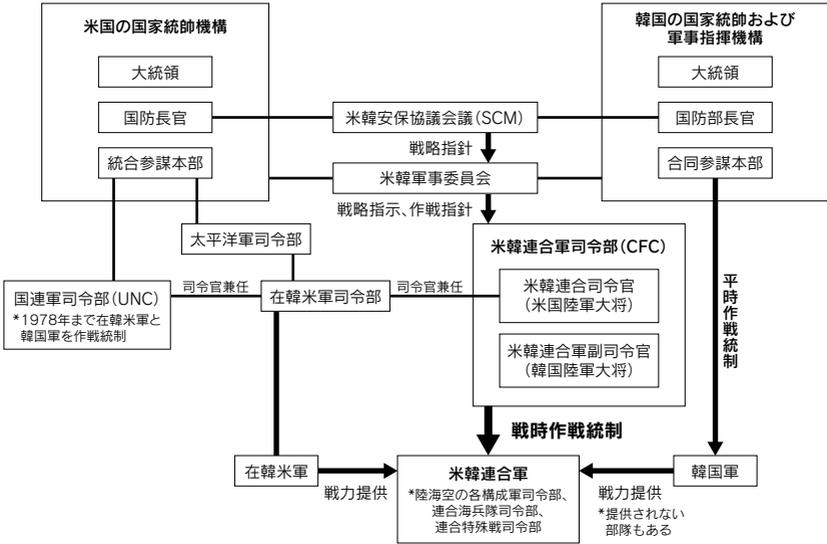
南北協力を中心とする平和繁栄政策は、北朝鮮国内に外部の情報をもたらし、その体制を国際秩序に適合的な方向に変化させる要因ともなり得よう。しかしこうした効果は長期的に現れるものであり、現時点においては北朝鮮の対外政策が韓国側の期待通りに変化しているとは言い難い。核問題という喫緊の課題の解決にあたっては、平和繁栄政策も米国などほかの関係国の対北朝鮮政策の動向に依存しているのである。

(2) 米韓同盟における韓国の地位向上の追求

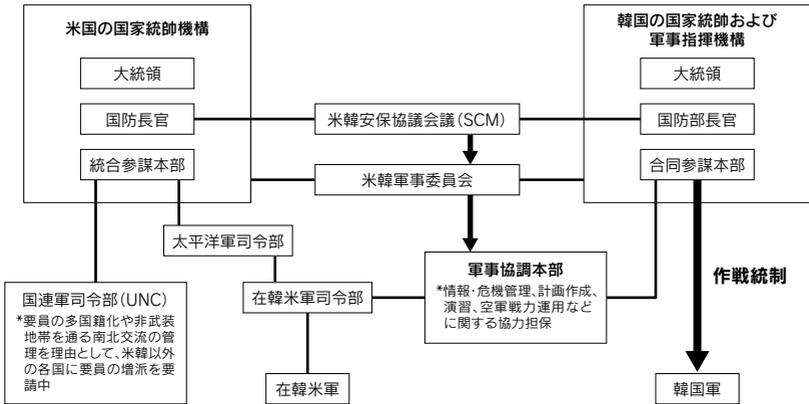
2006年3月3日、韓国大統領府は政権発足以来の対米政策の成果を説明する文書を発表した。これによると同政権の対米政策の成果は、ソウル都心から米軍基地（龍山基地）を移転させたこと、龍山基地移転における韓国側の費用負担低減、駐留米軍への防衛費分担金の削減、戦時の作戦統制権を取り戻すための議論を進めたこと、在韓米軍の戦略的柔軟性（朝鮮半島域外における任務）によって紛争に巻き込まれることを懸念する韓国の立場を認めさせたことなどであった。盧武鉉政権が対米関係の成果と強調するものはほぼすべて、米軍駐留に対する韓国の不満

図3-1 朝鮮半島域内における米韓の指揮統制関係

戦時作戦統制権移管前



戦時作戦統制権移管後



(注) 図は作成時点における公開情報に基づくもので、将来の在韓米軍司令部とUNCの位置づけ等に関しては未だ不透明な面もある。

(出所) 米国議会上院におけるベル米韓連合軍司令官証言(2006年3月7日)、『2004国防白書』(韓国国防部、2005年)91ページ、『2006国防白書』(韓国国防部、2006年)90ページなどより作成。

解消を目指したものである。

ここに挙げられた成果のうち戦時の作戦統制権については、必ずしも米韓いずれの地位が高いかを示すものではない。戦時において在韓米軍と韓国軍を指揮統制する米韓連合軍司令部（CFC）は、米韓軍事委員会を通じて米韓両国の国家統帥機構から戦略指示と作戦指針を受ける。朝鮮戦争以来の国連軍司令部（UNC）にはそうした仕組みは存在しないが、78年以降の韓国軍への指揮統制権を保持していたのはUNCではなくCFCである。つまり70年代後半以降は韓国も米韓連合軍を統制してきた。しかし盧武鉉大統領は8月9日、「わが国は自国の軍隊に対する作戦統制権がない唯一の国」であり、「自主国家としての地位を立て直さなければならない。多少の経費負担があっても龍山基地は移転せねばならず、韓国軍が多少の不安を抱えても作戦統制権は委譲されねばならない」と述べ、戦時作戦統制権をめぐる交渉を韓国の米国に対する地位向上と主権奪回の一環と捉える認識を示した。

戦時作戦統制権の移管をめぐる交渉は2003年に盧武鉉政権が提起し、2005年10月21日の第37回SCMにおいて「指揮関係と戦時の作戦統制権に関する協議を適切に加速化する」ことがうたわれ、それ以降議論が本格化した。これに先立つ同年10月1日（国軍の日）に盧武鉉大統領は自主国防の必要性を強調しつつ、韓国軍が「とりわけ戦時の作戦統制権の行使を通じて、自ら朝鮮半島の安全保障に責任を持つ自主軍隊として、名実ともに生まれ変わる」として、米国側に対し積極的にこの問題を提起する姿勢を明らかにしていた。

このように盧武鉉大統領は、戦時の作戦統制権を主権の象徴として取り戻すことを主張したが、米韓連合軍司令官のポストを確保してきた米国側も作戦統制権の韓国軍への移管に消極的だったわけではない。2006年8月までに米国側は、韓国国防部が希望する2012年よりも早期の2009年に戦時作戦統制権を移管することをすでに提案していた。CFCが韓国軍と在韓米軍への戦時作戦統制権を保持する体制は、米国側にとっても改革すべきものであった。なぜならば、在韓米軍の役割が必ずしも

北朝鮮対処に集中するものではない方向に変化しつつあるためである。

韓国に駐留する米陸軍第2師団の再編は現在、兵員と装備を柔軟に組み合わせて展開できるよう、部隊のモジュラー性を向上させる米陸軍再編の一環として進められている。これは北朝鮮の対処にほぼ専従してきた在韓米軍の役割を変化させることにもつながる。実際、2003年4月の「未来の米韓同盟政策構想」(FOTA)会議において米国側はすでに、在韓米軍を朝鮮半島域外に展開できるようにする戦略的柔軟性の必要性を韓国側に提起していた。また、米陸軍の組織改編にともない、基本的な戦闘単位が師団から「旅団戦闘チーム」(BCT)へと変わる。2005年6月には第2師団においても、こうした観点に基づく再編が完了した。

このような動きは、在韓米軍の任務に北朝鮮への対処とは異なる要素が増えつつあることを示している。一方で北朝鮮に対処するCFCの作戦統制権は在韓米軍にも及んでおり、米国側にとっても朝鮮半島域内の安全保障への米軍の関与をより小さくする仕組みが必要であった。事実、CFCから戦時作戦統制権が韓国側に移管された後には、韓国軍が北朝鮮への作戦行動を主導し米軍の役割は支援にとどまる体制が構築されることとなっている。米国側は北朝鮮対処における韓国の責任分担を大きくしようとしていたのである。

なお韓国大統領府と国防部が9月7日に発表した説明によると、戦時の作戦統制権の韓国への移管後も、CFCを統制してきた米韓軍事委員会が存続する一方、CFCに代わって軍事協調本部が設置される計画となっている。軍事協調本部は隷下部隊への作戦統制権を持たないものの、米韓軍事委員会の下で情報・危機管理、計画作成、演習、空軍戦力の運用などに関する米韓協力を統括することとされている。

在韓米軍の位置付けの変化を考えるならば、盧武鉉政権でなくても韓国は戦時作戦統制権の移管という問題に直面することになったものと思われる。ただし盧武鉉政権は前述の通り、対米政策において米軍への韓国国内の不満解消と韓国の地位向上に注力してきた。このため戦時作戦統制権の移管問題についても、とりわけ韓国の不満解消を強調する形で

意味付けした。韓国大統領府は8月8日、戦時作戦統制権を保持するCFCが米韓共同で運営されているにもかかわらず、この問題で「還収（取り戻す）」という表現を用いてきた理由を説明する文書を発表した。これによると、94年に平時の作戦統制権が韓国側に移された際に米韓



第38回米韓安全保障協議会議共同記者会見（2006年10月20日）
（韓国国防弘報院）

で用いられた withdrawal という表現も「還収」を意味するのだという。しかし withdrawal という表現が「取り戻す」という意味で用いられていたのかは解釈が分かれるところであろう。また第25回SCMの共同声明（93年11月）においては、平時の作戦統制権が韓国軍の合同参謀本部議長に「移管される（be transferred）」と述べられており、2006年10月の第38回SCM共同声明も戦時作戦統制権の「移管（transition）」という表現を採用している。盧武鉉政権はいくつもあり得るこの問題への解釈のなかでも、韓国の自立を特に強調するものを選択したということができよう。

上述の通り、戦時作戦統制権移管の時期については2012年を希望する韓国側と、それより早期の2009年までとする米国側の立場が分かれていた。結局米韓は第38回SCM共同声明において「2009年10月15日以降で、2012年5月15日より遅くない時期に、迅速に韓国への作戦統制権の移管を完了する」ことで妥結した。そのための詳細な実施計画が2007年前半までに作成される予定であるが、2009年～2012年の期間内でいずれの時に戦時作戦統制権を移管するかについての議論が今後も続くものと見られる。また、2008年を目標に進められていた第2師団移転のための烏山・平澤地域における土地収用が遅れる恐れがある。戦時作戦統制権の問題が在韓米軍の再編と連動するものだとすれば、これも移管の時期を左右する要因となり得る。第38回SCMに先立って盧武

鉉大統領は在韓米軍の平澤への移転が完了するときに戦時作戦統制権を取り戻す適切な時期だと述べていた（8月9日）。

このように CFC が解体される方向にある一方で、CFC 創設前まで作戦統制権を保持していた UNC について第 38 回 SCM 共同声明は「米韓同盟が朝鮮半島と北東アジアの安定を引き続き維持する」という観点からその重要性を確認した。実は第 38 回 SCM までに米国側においては、UNC の要員をむしろ増加させる動きがあった。特にベル国連軍司令官（米韓連合軍司令官および在韓米軍司令官を兼任）は 2006 年 3 月 7 日の米上院軍事委員会において、UNC は米国人が中心となってきた人員の多国籍化と、非武装地帯を通過する 2 つの物流回廊（南北朝鮮を結ぶ道路と鉄道を指すと思われる）を管理するため、UNC 参加国を広げ各国に常駐要員の増派を求める方針であることを明らかにした。この発言に関して韓国国防部は同月 8 日、南北交流の拡大に伴う UNC の増員は同司令部の機能を変えるものではないとしつつも、尹光雄・国防部長官が発言内容を確認するとの立場を表明した。ここから示唆される通り、UNC 要員の増強と多国籍化という米国側の方針を、韓国政府が想定していなかった可能性がある。

もともと戦時作戦統制権の韓国軍への移管は、CFC だけでなく UNC の解体も伴うものとされていたように思われる。なぜならば、朝鮮戦争以来の休戦協定を平和協定に代える「平和体制」が北朝鮮との間で構築された後に、戦時作戦統制権が韓国に移管されると考えられていたからである。UNC は朝鮮戦争の遂行のために設立されたものであり、平和体制の成立は UNC 廃止につながる可能性が高い。

2005 年 9 月、六者会合第 4 回会合の共同声明は平和体制に関する協議を「直接の当事者」が実施することをうたい、韓国政府は同月末に開かれた米韓安保政策構想（SPI）会議において戦時作戦統制権の移転を改めて提起した。この際、米国側も「平和体制に関連する同盟の展望」について研究を活性化させる必要があると応じたとされる（『国防日報』2005 年 10 月 13 日付）。この議論を見る限り、平和体制が構築され北朝

鮮問題が解決される過程と連動する形で、戦時作戦統制権の移管が検討されていたと考えてよからう。

しかし、第38回SCM共同声明でUNC存続が確認されたことは、近い将来の平和体制構築を展望しないまま、戦時作戦統制権の移転が進められることを意味する。また上述のベル司令官の2006年3月7日の証言も、UNCが逆に増員されるという意味で早期に平和体制が構築される見込みがないことを前提にした議論である。戦時作戦統制権の返還を韓国の希望以上に早期に進めようとした米国の方針は、平和体制構築の成否にかかわらず、北朝鮮対処における役割を早期に縮小する意思を示していたのかもしれない。

議論の背景に差はあっても、盧武鉉大統領の戦時作戦統制権「還収」に向けた決意と、米国側の方針は一致していたように思われる。事実、盧武鉉大統領自身は8月9日、戦時作戦統制権の移管は韓国政府が公に希望する2012年よりも早くても構わないとの認識を示し、2009年という米国提案を肯定的に評価していた。対米政策において韓国の地位向上を目標としてきた盧武鉉政権と、北朝鮮対処への関与を縮小しようとする米国政府の意思によって、戦時作戦統制権の移管問題は急速に進展したといえよう。

3 軍事情勢

(1) 韓国——米韓同盟の変化の中の国防改革

従来の米韓同盟の役割は、北朝鮮の脅威への対処にほぼ限定されていた。上述の戦時の作戦統制権の移管問題における議論も、基本的に北朝鮮対処に関連するためのものである。他方で、将来の同盟関係維持のためには北朝鮮の脅威とは異なる課題に対処するための米韓協力の発展が必要とされていることも指摘されて久しい。しかし、北朝鮮の核外交によって高まった目前の脅威は米韓同盟の将来構想に関する議論を停滞させた。

北朝鮮の脅威以外の課題に対処するための米韓協力に関する議論は、ポスト冷戦期に入った90年代はじめにすでに開始されていた。第24回SCM(92年10月)で米韓両国防長官の合意に基づいて進められた韓国国防研究院(KIDA)とランド研究所(RAND)の共同研究は、将来北朝鮮問題が解決した場合でも同盟を維持することを目指し、米韓同盟に朝鮮半島域外の脅威にも対応する任務を与えることを提唱した。これは米韓同盟を再定義し、韓国が米国の対中政策などにも協力することを意味する。その内容は94年の第26回SCMにおいて両国防長官にも報告された。

しかし同研究報告が出された94年には、北朝鮮の核問題が顕在化したことにより「北朝鮮は朝鮮半島の平和と安定にとっての主要な脅威ではなくなる」という共同研究の想定に近い将来のものとは見なされなくなった。そのため米国の東アジア戦略構想(EASI)の第2段階(93～95年)として実施予定であった在韓米陸軍の追加削減は延期された。94年の「合意された枠組み」により北朝鮮の核問題はいったん収束したものの、EASIの第2段階は実施されず、95年には在韓米軍の現状維持をうたった「米国の東アジア・太平洋地域における安全保障戦略」(EASR)が発表された。また97年以降の米韓SCMではむしろ北朝鮮の生物化学兵器を含む大量破壊兵器への憂慮が表明されるようになった。こうして冷戦期の脅威が再確認された米韓同盟は、日米同盟のような見直しを経ることなくポスト冷戦期も維持されることとなり、KIDAとRANDの共同研究が示した構想も実施されなかったのである。

こうして停滞していた米韓同盟再定義についての議論が再び活発化したのが、盧武鉉政権期であった。例えば政権発足後、地域的および世界的な安全保障環境の変化に米韓同盟を適応させるという目標を掲げFOTA会議が開始されたほか、2006年1月の米韓戦略対話においては在韓米軍に朝鮮半島域外の役割を与える戦略的柔軟性について合意がなされている。しかしFOTA会議は結局、その名称にある「未来の米韓同盟政策構想」を発表することなく2004年に終了し、後を引き継いだSPI

会議においても米韓同盟再定義に関わる構想は発表されていない。また戦略的柔軟性に関する合意でも潘基文・韓国外交通商部長官は「韓国国民の意思に反して北東アジアにおける紛争に巻き込まれない」という留保を付けた。潘基文長官は米国の世界的な戦略のなかでの戦略的柔軟性に全面的な賛意を示した上でこうした留保を付けており、この留保は自国周辺地域における在韓米軍の活動への支援に韓国が慎重であることを強調するものとなった。

米軍が本国や他地域ではなく敢えて朝鮮半島への駐留を継続する理由を考えるならば、世界的な次元ではなく韓国周辺地域における戦略的柔軟性こそが将来の米韓同盟の維持のために重要となる。2006年3月には、米国のファロン太平洋軍司令官が上院軍事委員会における証言で、中国軍の近代化を含む変化する安全保障環境に米韓同盟が適合的でなければならず、韓国が安全と安定についてより地域的な視点を持つことを歓迎すると述べた。この発言に見られる通り米軍側の視点では、明らかに朝鮮半島周辺の安全保障問題への対処が米韓同盟の存在意義として重視されている。

しかし盧武鉉大統領は以前から、戦略的柔軟性によって韓国が米国の北東アジアでの安全保障政策に巻き込まれる懸念を表明していた。例えば2005年3月、空軍士官学校における演説で盧武鉉大統領は「在韓米軍の役割拡大をめぐり、さまざまな憂慮の声が出ている」と指摘した上で、韓国国民が望まない紛争に巻き込まれないことは「いかなる場合でも譲歩できない確固たる原則」だと強調している。ここで盧武鉉大統領が指摘した韓国国内の憂慮とは、在韓米軍の戦略的柔軟性により韓国が米国の対中戦略に巻き込まれる懸念のことである。2004年12月、在韓米軍の再編が中国を攻撃目標とする動きだと主張する野党議員の批判に対し韓国国防部は、再編による戦略的柔軟性は重要だが、国内外への影響などについて検討が必要であると米国側に主張したことを明らかにし、この問題に関する米韓の合意はなされていないと説明した。国防部がこのような釈明をしなければならなかったことは、戦略的柔軟性に対する「巻

き込まれ」の懸念に基づく批判が一定の支持と関心を集める韓国の政治状況を反映している。これを受けた盧武鉉政権の姿勢が、将来の米韓同盟に関する議論が停滞した背景の一つであるとも考えられよう。

また将来の米韓同盟に向けた議論の機運をいっそう低下させたのは、戦時作戦統制権の韓国軍への移管問題であった。CFCの戦時作戦統制権は、北朝鮮に対する米韓連合作戦を遂行するためにある。従って、北朝鮮核問題が長引く中この問題が提起されたことで、米韓同盟をめぐる議論は北朝鮮対処での米韓協力へのあり方に集中し、北朝鮮以外の脅威への対処における新たな米韓協力への関心を弱めた。10月20日のSCM共同声明は、両国政府間で行われた「米韓同盟ビジョン共同研究」における合意を歓迎しつつも、具体的な将来像については「将来の米韓同盟が朝鮮半島と地域、世界における平和と安全に貢献し続ける」と抽象的に述べるに止まっている。「米韓同盟ビジョン共同研究」の具体的な合意点も明らかにされておらず、将来の米韓同盟が朝鮮半島域外で果たすべき役割についての議論も深まっていない。90年代前半と同様に、北朝鮮核問題の顕在化が米韓同盟の将来構想を検討する機会を遠ざけたのである。

北朝鮮核問題の顕在化は米韓同盟のみならず、韓国軍の将来構想をめぐる議論にも影響をもたらしている。2005年9月に韓国国防部が公表した「国防改革2020」は、北朝鮮への対処において中心的な役割を果たしてきた陸軍を大幅に削減し、海空軍を重視する新たな軍の構造の構築を志向している。その背景となる認識として韓国国防部は、北朝鮮の軍事的な脅威は漸進的に低下すると展望しつつ、今後の軍事的な問題として「日中の軍備競争」と両国の軍事的な影響圏が拡大すると述べていた。つまり、北朝鮮よりも朝鮮半島域外の脅威を重視して進められるのが「国防改革2020」だとされていたのである。このため、核実験直後の2006年10月11日には、韓国国内の複数のメディアが「国防改革2020」の見直しの必要性を提起した。

ただし韓国国防部が「国防改革2020」で打ち出した方針は、必ずしも目前の脅威としての北朝鮮を低く評価したものではない。「国防改革

2020」においても国防부는、改革を着実に進めるためには、依然として存在する北朝鮮の脅威をどのように管理していくかが条件になるとも述べている。北朝鮮の軍事的脅威の漸進的低下は、2020年までの中長期的な展望なのである。また、この展望で述べられる北朝鮮の脅威とは主に通常戦力を念頭に置いたものであると思われる。「国防改革2020」においても、北朝鮮の核兵器を含む非対称な軍事力に対応する能力については、引き続き増強されることとなっている。

つまり韓国国防부가改革しようとしていたのは、北朝鮮の通常戦力への対応に重点を置いた韓国軍の構造であった。韓国軍は従来、大規模な陸軍力を持つ北朝鮮の脅威に対抗しつつ急速な増強を遂げてきた。しかし「国防改革2020」はこうした近代化の方向を否定的にとらえている。このなかで国防부는、117万人という北朝鮮の数量的な優位に対抗し、韓国軍は兵力中心の戦力を維持してきたため、規模では世界有数であっても、質的には低い水準となっていると評価した。

実はこうした見方は近年に至って初めて現れたわけではない。80年代末の「長期国防体制発展方向研究計画」(818計画)においても、韓国国防부는「北朝鮮の量的な優勢を追いかける方式」の装備増強を転換する必要があると主張していた。それと同時に818計画が唱えていたのは、陸軍に比して遅れていた海空軍増強の必要性である。大規模な陸軍力をもつ北朝鮮との対峙が続いていても、これに合わせて韓国も陸軍中心の装備増強を進めるべきではないという議論が818計画に含まれていたと言えよう。「国防改革2020」でも、陸軍の兵力を削減し、従来よりも海空軍を重視する「均衡発展」が打ち出されている。90年代以降の韓国は陸軍中心の数量を重視した構造から脱却を図ってきたのである。

「国防改革2020」はこうした装備増強の方向性をこれまでになく明確に示している。改革案によると2020年までに10軍団54.8万人だった陸軍兵力は6軍団37.1万人にまで削減される一方で、海軍は現在の6.8万人(3個艦隊司令部、1個潜水艦戦団、1個航空戦団、2個海兵師団)から6.4万人に削減するにとどめられ(編成は3個艦隊司令部、1個潜

水艦司令部、1 個航空司令部、1 個機動戦団、2 個海兵師団に拡充)、空軍は 6.5 万人の現状が維持 (戦闘司令部は 1 個から 2 個に増設) されることになっており、明確な海空軍重視が打ち出された。

「国防改革 2020」によって韓国軍が北朝鮮以外の脅威にも対処できる能力を高めることは、中長期的には米韓同盟関係の安定に資するものとなろう。米国側が在韓米軍の戦略的柔軟性を提起したことは、北朝鮮の脅威への関心が相対的に低下していることを示しており、同盟国としての韓国の価値も対北朝鮮抑止だけでは計られなくなることを意味する。こうした状況を受けて将来、米韓同盟を再定義するのであれば、幅広い分野での対米協力を可能にする韓国側の能力が伴っていることが条件となる。

ただし戦時作戦統制権の韓国への移管と CFC の解体によって、米国側が北朝鮮対処における役割を縮小することは、在韓米軍が担ってきた対北朝鮮抑止力を補う形で韓国の防衛を「韓国化」する課題も生じることとなる。従って、北朝鮮をめぐる情勢が不安定化の度を深めているなかで軍構造の改革を進めることは容易ではない。また戦略的柔軟性をめぐる議論に見られる通り、韓国国内には米国の東アジア戦略に巻き込まれることを懸念する声も根強い。韓国軍の能力向上を実際の米韓同盟関係の発展につなげるためには、そうした国内政治上の制約要因を解消することも課題となるものと思われる。

(2) 北朝鮮——非対称軍事能力の向上

北朝鮮は米韓連合軍に対する軍事バランスが著しく悪化した 80 年代に非対称な軍事力の増強を本格化させた。化学兵器に用いる毒ガスの生産は 80 年代に開始され、89 年までに北朝鮮は化学弾とともに多量の化学剤を独自で生産する能力を持つようになったとされる。生物兵器についても、80 年代初めに研究機関が設立され、コレラ菌や炭疽菌などが生産されるようになったと指摘されている。

これらの運搬手段となるミサイル能力の増強も図られてきた。80 年代

終わりから90年代初めにかけてのスカッドB/Cの導入により、韓国の全域が北朝鮮のミサイルの射程に取められた。2006年3月、ベル米韓連合軍司令官は上院軍事委員会における証言で、北朝鮮が600基を超えるスカッドミサイルを保有しており、これらは通常弾頭のみならず化学弾頭も搭載できると指摘している。スカッドB/Cには、移動式発射台を用いるため容易に位置を把握されないという特徴がある。かつて湾岸戦争において米軍は、スカッド発射前にすべての発射台を破壊することはできなかった。イラク戦争においても、空爆によって移動式発射台が破壊される前にイラク軍が複数の弾道ミサイルや巡航ミサイルを米英軍に対して発射している。

また朝鮮半島を越える射程を持つミサイルが開発されたことは、北朝鮮のWMDに対する懸念を東アジア地域に広げた。88年から開発が進められたといわれ、移動式発射台を用いるノドンミサイルの射程は約1,300kmであり、朝鮮半島を超えて日本まで到達する能力を持つ。上述のベル米韓連合軍司令官の証言によると、ノドンミサイルはすでに200基ほどが配備されている模様である。

90年代初めに入ると、ノドンを1段目、スカッドB/Cを2段目に利用した1,500km以上の射程を持つテポドン1の開発が始まった。98年に、北朝鮮から発射され日本上空を通過したミサイルは、このテポドン1を基礎に開発されたものと考えられる。現在開発中と見られる2段式ミサイル・テポドン2は、約6,000kmの射程を持つとされる。テポドン2の1段目は中国のCSS-2およびCSS-3の1段目に類似しているといわれるなど、北朝鮮の核ミサイル技術の一定部分が中国から供給されたとの見方も多い。上述の米上院における証言でベル米韓連合軍司令官は、北朝鮮が10年以内に3段式テポドンを開発する可能性があり、その場合に北朝鮮は米国全土を攻撃する能力を持つことになるだけでなく、世界でも主要なミサイルおよび関連技術の供給者となりえ、他地域の安定をも脅かすだろうと警告した。

さらに、北朝鮮は旧ソ連の潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)の

SS-N-6 を基にした、射程 2,500km 以上のミサイルを開発しつつあるとの見方が存在しており、これには陸上発射型と、潜水艦や水上艦艇から発射するタイプがあるとされている。陸上発射型は 2,500 ～ 4,000km の射程を持ち移動式発射台を用いるものと見られているほか、海上発射型は偽装したコンテナ船などから発射される可能性が指摘されている。また、2005 年 7 月 28 日の米議会調査局の報告書は、弾頭が外された状態でウクライナに放置されたロシアの Kh-55SM ミサイルを、北朝鮮が入手した可能性を指摘している。Kh-55SM は 80 年代半ばに生産が開始された空中発射巡航ミサイルであり、射程は 3,000km と推定される。米議会調査局の報告書は、このミサイルが、より正確な誘導システムを持つ Kh-555 に転換される可能性が憂慮されていると指摘している。

また 2006 年 7 月 5 日に北朝鮮は、日本海方面に向けて事前通告なく 7 発のミサイルを発射した。7 発のうち 3 発目は北朝鮮北東部沿岸に近いテポドン地域から発射され、発射後数十秒後に高度数 km において 1 段目を分離することなく空中分解し、発射地点の近傍に墜落したと見られている。また、残り 6 発は北朝鮮南東部沿岸地域のキテリョンから発射され、いずれも 400km 程度飛翔した後に日本海上に落下した。これら 6 発はいずれも移動式発射台を用いたものと考えられ、ノドンまたはスカッドミサイルであったと推測されている。

80 年の 5 メガワット (MW) 原子炉建設開始により本格化したプルトニウムによる核開発については、94 年の「合意された枠組み」により凍結されていた。しかし、その間に北朝鮮がウラン濃縮による核開発を試みていたことを米国から指摘されたことが、現在の核危機の契機となったことは周知の通りである。ウランは兵器の小型化に適さないとされるが、ウラン濃縮はプルトニウム抽出よりも秘匿が容易な作業となる。北朝鮮が「合意された枠組み」後にウラン濃縮を選択したのは、核開発を秘匿する目的によるものだったとも考えられる。

事実、北朝鮮は「合意された枠組み」後も核開発を継続していた事実が明るみに出ると、兵器の小型化に適するプルトニウム抽出に回帰した。

核兵器開発の目的が米国への抑止だとすれば北朝鮮は今後、核実験も行いながら核弾頭の開発を加速する可能性がある。そのために必要なプルトニウムの蓄積も進んでいる模様である。北朝鮮は2002年10月に核問題が顕在化したときすでに、再処理すれば25～30kgのプルトニウム（核兵器約4～6個分）を抽出可能な約8,000本の使用済燃料棒を保有していた。2003年3月、北朝鮮は、かつてこれらの使用済み燃料棒を取り出し、「合意された枠組み」により凍結されていた5MWの原子炉を再稼働したことを明らかにした。その後、北朝鮮は5MWの原子炉をいったん停止して使用済み燃料棒をさらに取り出した上で、2005年8月に運転を再開したものと見られている。この原子炉では年間、核兵器約1個分に相当する6kgのプルトニウムを抽出できる使用済燃料棒が産出されると推定されている。加えて50MWおよび200MWの原子炉が完成した場合に北朝鮮は、年間200kgのプルトニウムを生み出す能力を獲得する。ただし、急速に建設が進展しているという情報はなく、これらの原子炉の完成には数年を要すると考えられる。

2006年10月の核実験は、北朝鮮が核弾頭の保有に向けた動きを従来以上に積極化させたことを示していた。核実験での爆発が小規模であったことを根拠として、小型核兵器開発の着実な進展を指摘する見方も少なくない。一方で実験以前の北朝鮮による核兵器小型化の段階については、II-28爆撃機に搭載可能な3.5tを超えている段階との推測もあった（韓国『国防日報』2月18日付、尹光雄・韓国国防部長官）。米国防情報局のジャコビー局長は、北朝鮮は米本土を射程に収める核ミサイルを持つと考えられるとの見解を示していたが、「理論的な能力」だと断っている（2005年4月28日、上院軍事委員会）。もし2006年10月の実験が核弾頭を実用化する初歩的な段階であったとすれば、開発途中の兵器を完成させるという意味からも、北朝鮮が追加の核実験を行う動機は強いということになるだろう。