

国連軍司令部体制と日米韓関係

——いわゆる朝鮮半島有事に焦点を合わせて——

金 斗 昇

- I はじめに
- II 国連軍司令部体制の成立と変遷
- III 国連軍司令部体制：日米韓の立場と政策基調
- IV 日米両国間の「密約問題」と朝鮮半島の有事
- V おわりに

I はじめに

近年の東アジアにおける安全保障環境は、この地域内の国家間で政治、経済、社会分野の交流・協力が活発に展開されている状況を考慮すると、比較的に安定していると評価することができる。しかし一方で、この地域は中国の軍事力増強、北朝鮮の核・ミサイル脅威、領土問題をめぐる葛藤など不安定な要因を抱えているとともに、また依然として冷戦構造が残存している地域である¹⁾。このように東アジアは協力と葛藤要因が併存する特徴を持っており、いつでも対立が起こりうる地域であると言える。

まず北朝鮮は、近年国際社会の圧力にもかかわらず核・ミサイルの開発を継続しながら瀬戸際政策を展開している。また、去年北朝鮮は韓国海軍の哨戒艦沈没及び延坪島砲撃という軍事的な挑発行為を行い、朝鮮半島をはじめ東アジアの安全保障環境を著しく悪化させた。さらに金正日国防委員長の後、北朝鮮は金正恩を中心とした新しい後継体制の構築を進めているが、この後継問題は北朝鮮内部の政治・社会的な混乱を引き起こす恐れがあり、朝鮮半島及び東アジアの平和と安定を維持する上で看過してはならない重要な懸案になりつつ

1) 防衛省『日本の防衛：防衛白書』2011年、26-27頁。

ある²⁾。

一方、中国は1990年代以降の急速な経済発展を背景に軍事力の近代化を推進する一方で、海軍及び空軍力をはじめミサイル、宇宙・海洋分野の軍事能力の向上に努めている。特に中国は海洋での軍事活動を活発化させて東シナ海、南シナ海を越え、太平洋地域にまで行動の範囲を拡大しつつある。また中国は韓国海軍の哨戒艦沈没事件が発生した時に「一方的な北朝鮮支持の立場」をとりながら「覇権主義的」とも言える対外政策を展開し、中国の軍事的な影響力が朝鮮半島の安全保障問題に直接及んでいることを改めて認識させた。

以上のような東アジアの安全保障環境を一言で言うならば、それは「不確実性」として表すことができよう。そして、このような状況が最近の日韓、日米韓の安全保障協力の必要性を浮上させた一つの重要な要因になっていると言える。しかし、日韓両国の協力を前提にした日米韓三ヶ国の安全保障協力は、いわゆる日韓の「過去」問題が大きな障害になっている状況を考慮すると、その実現まではこれからも相当の時間がかかるかもしれない。

本稿は、このような東アジアの流動的な安全保障環境を考慮し、日韓両国の安全保障協力の必要性和可能性という点に焦点を合わせて考察する。具体的に本稿は、朝鮮戦争を契機として形成された国連軍司令部体制について考察し、この体制は日韓、日米韓三ヶ国の安全保障協力の可能性という観点からみた場合、どのような意義を持つものであるかについて分析する。

これまで国連軍司令部体制に関する韓国国内の研究は、主に国連軍司令部の法的地位問題、朝鮮半島の平和体制問題と相互関連づける形で行われてきた³⁾。しかし、近年では本稿の視点、すなわち日韓、日米韓の安全保障協力という観点からこの問題に取り組む研究も一部行われている⁴⁾。但し、それは南北間で平和体制が構築される場合の国連軍司令部の維持・存続、そして解体可

2) 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観』2010年、114-118頁。

3) 대표적인 연구논문 및 보고서로는 정태욱, “주한 유엔군사령부(UNC)의 법적 성격”, 민주주의 법학연구회편, 『민주법학』(제34호, 2007년), pp. 197-227; 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사문제에 대한 소고”, 서울국제법연구원편, 『서울국제법연구』(제12권 2호, 2005년), pp. 85-105; 정철호, “전시작동권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할”, 세종연구소편, 『세종정책연구』(제6권 2호, 2010년), pp. 197-239; Won il, Jung, “The Future of the United Nations Command in the Republic of Korea”, US Army War College Strategy Research Project, 2004; 이명철 / 임태암 / 차두현, 『안보상황 변화가 유엔사 역할에 미치는 영향분석』(한국국방연구원 연구보고서, 2009년); 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』(한국국방연구원 연구보고서, 2009년) 등이 있다.

能性などに関する研究が主流をなしていると言える。

本稿は、以上のような先行研究の成果を土台にしながら国連軍司令部体制の問題を、2015年に米韓連合同司令部の解体とともに韓国政府に返還されることになっている戦時作戦統制権の問題と相互関連づけて考察・分析する。

具体的に第一に国連軍司令部体制の形成と変遷過程について簡単に概観する。第二に米韓連合同司令部が解体された後の国連軍司令部の存続如何に関する韓国国内の論議について考察した上で、国連軍司令部体制に関する日米韓三ヶ国の基本認識と立場について考察する。第三に中国の軍事力増強の動向、そして北朝鮮の核・ミサイル問題、後継問題など不安定な東アジアの安全保障環境を改善するためには日韓、日米韓間の緊密かつ実質的な安全保障協力が必要であるという観点から、国連軍司令部体制が持つ安全保障面の意義について論じる。特に本稿は民主党政権が成立した直後に公開された朝鮮半島の有事に関する日米両国の「密約」問題に焦点を合わせて考察し、この問題と国連軍司令部体制とを相互関連づけて同体制の持つ安全保障面の意義について述べる。

II 国連軍司令部体制の成立と変遷

1 朝鮮戦争と国連軍司令部の創設

国連軍司令部は1950年6月、北朝鮮の韓国侵略に対する国連の対抗措置として創設されたものであり、韓国の安全を回復するための国際的な軍事組織である。具体的に国連軍司令部は1950年6月25日の北朝鮮の韓国侵略を、平和に対する破壊行為として規定した国連安全保障理事会の決議 (UN Security Council Resolution) 第2号 (Code: S/1501) と、続いて6月27日に国連加盟国に対して北朝鮮の武力攻撃を撃退し、国際平和と安全を回復するための対韓国支援を勧告した安保理決議第3号 (S/1511) に依拠して創設された。国連軍司令部は、このような一連の国連安保理決議に基づいて同年7月7日に東京において設置された。そして韓国にはその指揮下の野戦部隊として米8軍を駐屯させる形で、その体制の運用が開始された。但し、仁川上陸作戦及び国連軍の「北進」の時には国連軍司令部の直轄部隊として米第10軍団が運用された⁵⁾。

4) 대표적인 연구로는, Won Gon Park, "The United Nations Command in Korea: past, present, and future", *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 21, No. 4, December 2009, pp. 485-499; 김창수 / 송화섭외, 『한미일 안보군사협력과 한국의 정책방향』 (한국국방연구원 연구보고서, 2011년)이 있다.

一方, 日米両国は 1950 年 9 月 15 日, 「吉田・アチソン (Dean G. Acheson) 交換公文」を通じて韓国内の国連軍の活動を支援するために日本政府が施設及び役務を提供することに合意した。続いて 1954 年 2 月 19 日には国連と日本政府間で「国連軍地位協定 (SOFA: Status of Forces Agreement)」が締結され, 国連軍司令部は日本国内の国連軍司令部の基地を日本政府の事前承認がない場合でも使用できるようになった⁶⁾。その後国連軍司令部は 1957 年 7 月に極東地域における米軍の指揮体制が変更されたことを受けてソウルに移設され, 日本には後方指揮所 (後方基地) が設置された。後方指揮所は朝鮮半島の停戦時には日本国内の「国連軍地位協定 (SOFA)」を維持し, 戦時には国連軍司令部に対する作戦支援及び国連軍構成国の朝鮮半島への戦力展開を支援することが主な任務であった⁷⁾。

国連軍司令部は創設された当時, ①韓国に対する侵略を撃退するための対韓支援, ②国際平和と安全の回復, ③国連軍構成国の軍隊に対する指揮・統制の任務を遂行していた。しかし, 朝鮮半島において停戦協定が締結された後, 国連軍司令部の任務は変更され, 国連安保理及び総会の決議, 停戦協定に基づく朝鮮半島の平和維持, そして有事に対処するために次のような任務と権限を持つことになった⁸⁾。

第一に国連軍司令部は国連安保理決議に基づいて北朝鮮の侵略を撃退し, 朝鮮半島の平和と安全を回復するための措置をとり, 第二に 1953 年 7 月 27 日に締結された停戦協定の履行を監督して違反事項を是正する責任と, 停戦協定第 1 条 10 項に基づき非武装地帯の統制権を持つようになった。第三に国連軍司令部 (韓国内で活動する国連軍) は「吉田・アチソン交換公文」と「国連軍地位

5) 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』, pp. 17-18; 대한민국 국방부, 『2009년 남북군사회담 자료집』 pp. 14-18; 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사문제에 대한 소고”, pp. 96-97; 정태욱, “주한 유엔군사령부(UNC)의 법적 성격”, pp. 200-203; Won GonPark, “The United Nations Command in Korea: past, present, and future”, pp. 486-488.

6) 「国連軍地位協定 (日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定)」東京大学東洋文化研究所・田中明彦研究室データベース『世界と日本』(<http://www.ioc.utokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPUS/19540219.Y1J.html>)。

7) 国連軍司令部体制はその傘下に軍事停戦委員会 (Military Armistice Commission : MAC), 中立国監督委員会 (Neutral Nations Supervisory Commission : NNSC), 共同警備区域 (Joint Security Area : JSA) 警備大隊, 国連軍司令部儀仗隊, 国連軍司令部会員国連絡将校団 (UNC Member States Liaison Officers Corps : LNOC) と, 日本にある国連軍司令部後方指揮所 (UNC Rear Command) を置いている。

8) 정철호, “전시작동된 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할”, pp. 199-202.

協定 (SOFA)」に基づいて日本政府からの施設と役務の支援を受けるとともに、日本国内の国連軍司令部後方基地⁹⁾を使用できるようになった。第四に国連軍司令部は朝鮮半島有事の際に参戦する国連軍構成国の軍隊に対する統制と支援を行う権限を保有するようになった¹⁰⁾。

2 国連軍司令部体制と日米韓の安全保障協力

朝鮮戦争の真っ只中の 1951 年 9 月 8 日に締結された日米安全保障条約は、「国連の權威」を媒介にした米国の朝鮮半島及び東アジア政策の決定版であったと言える。日米安保条約は、その前文において主権国家の集团的、個別的自衛権の行使を明示した国連憲章を引用した後、極東地域の平和と安全に寄与するとともに、日本国内の内乱及び騒擾事態の鎮圧のために米軍の日本駐留を認めた。このことによって日本は韓国を含む米国の東アジア地域防衛の兵站及び後方支援基地として位置づけられた¹¹⁾。

一方、同じ日にアチソン米国務長官と吉田茂首相は、前述した国連軍に対する日本の持続的な後方支援を保障するために「吉田・アチソン交換公文」に署名した。アチソン長官は書簡の中で、当時すでに行われていた日本の国連軍に対する支援を追認すること、そして平和条約の発効 (日本の独立) 後も「日本が国連軍を日本国内及びその周辺地域で支援すること」を求め、これに対して吉田首相は書簡の受領事実を確認して米国の要請を受け入れた。当時、国連軍司令官が米極東軍司令官を兼任し、さらに国連軍の主力部隊が米極東軍司令部に所属していた米軍であったことを考えると、この交換公文に示された「日本が支援する国連軍」とは事実上在日米軍を意味するものであったと言ってよい。

以上のように米国は日米安保条約を締結して米軍の日本駐留と日本国内の基地使用权を確保した。それにもかかわらず、米国は追加的に国連軍に対する全

9) 現在、日本国内にある国連軍司令部後方基地は座間基地、横田空軍司令部基地、横須賀海軍基地、佐世保海軍基地、嘉手納空軍基地、普天間海兵隊基地、ホワイト・ビーチ地区の計 7ヶ所である。

10) 정철호, “진시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할”, pp. 199-202; 박원근, “유엔사의 역할 평가,” 『동북아 안보정세 분석』 (한국국방연구원, 2007.7.30), p. 1.

11) 이동준, “1960년 미일 한국밀약의 성립과 전개”, 외교안보연구원편 『외교안보연구』 (제 6 권제 2 호, 2010.12), pp. 143-145; 坂本一哉 「独立の条件——1950年代の日本外交」 五百旗頭真 『戦後日本外交史』 有斐閣アルマ, 1999年, 72-73頁。

面的な支援を日本政府に要求したが、その背景には東アジアの地域防衛軍を目指す日米軍の性格をより明確に確立したいという米国の戦略的な布石が存在していたと言える。日米安保条約上の在日米軍は「極東地域の平和と安全」のために日本に駐留する文字通りの米軍であるが、これとは異なって「吉田・アチソン交換公文」上の在日米軍は国連軍司令部傘下の国連軍である¹²⁾。つまり米国は「国連の権威」という強力な正当性を前面に打ち出すことによって在日米軍の日本国内の基地使用権と日本の支援をより確実なものにしたのである。これに加えて米国は1957年7月に国連軍司令部が東京からソウルへ移設される時に、日本国内に国連軍司令部の後方指揮所を設置したが、それは前述した「吉田・アチソン交換公文」などが提供する在日米軍の国連軍としての地位を引き続き維持したいという戦略的な判断によるものであった。

「吉田・アチソン交換公文」の内容は1960年1月19日、日米安保条約の改訂時に岸信介首相とアイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 政権のハーター (Christian A. Herter) 国務長官が署名し交換した「吉田・アチソン交換公文などに関する交換公文」において再確認された。その後、日米間でこの交換公文の内容変更に関する議論は行われなかった。また日本政府もこの交換公文の効力を否認することはしなかった。その意味において言えば韓国防衛のための国連軍に対する日本政府の支援義務は依然としてその効力を有していると解釈することができる。その意味において言えば「吉田・アチソン交換公文」は国連 (あるいは国連軍司令部) を媒介にした日米韓三ヶ国の安全保障関係の出発点という意味合いを持つものであったと位置づけることができよう。

3 国連軍司令部の解体論議：停戦協定・平和協定との関係

「国連の地位」を背景に在日米軍の「行動の自由」を確保しようとした米国の戦略は1970年代のデタント時代の到来とともに深刻な危機に直面することになった。まず第一に、米中の和解の結果として朝鮮半島問題に対する国連の関与名分が急速に形骸化した。特に中国が1971年10月に国連に復帰したことを受け、「国連の権威」の下で展開されていた米国の朝鮮半島政策は根本的な問題に直面した。第二に、1972年の「7・4南北共同声明」の発表に象徴され

12) 倉田秀也「日米韓安保形態の起源——『韓国条項』前史の解釈的再検討」日韓歴史共同研究委員会第3文化報告書 (2003年), 18頁 (이동준, “1960년 미일 한국밀약의 성립과 전개”, pp. 143-145에서 재인용).

るような南北関係の進展は朝鮮半島問題の当事者同士の解決を重視する雰囲気を作り出し、国連の朝鮮半島問題への関与名分を一層退色させた。これを機に北朝鮮は国連軍司令部などのいわゆる「国連の帽子 (UN cap or UN helmet)」の解体を執拗に要求するようになった¹³⁾。

第三に、朝鮮半島問題に対する国連の「政治的介入 (political presence)」を象徴していた国連韓国統一復興委員会 (United Nations Commission on Unification and Rehabilitation of Korea: UNCURK, 以下「韓国委員会」) が 1973 年 11 月の第 28 回国連総会において解体された。この過程でニクソン (Richard M. Nixon) 政権は「韓国委員会」の解体を保障してもらう代わりに、中国に対して国連軍司令部の将来像について検討することを約束した。国連における朝鮮半島問題は毎年「韓国委員会」が自らの活動を総会に報告する過程で浮上したものであっただけに、同委員会の解体は「国連の権威」が朝鮮半島問題から分離されつつあるということを強く示唆するものであった¹⁴⁾。

以上のような朝鮮半島をめぐる国際情勢の変化を反映して米国は 1974 年以後、国連軍司令部の解体問題を本格的に検討するようになった¹⁵⁾。周知の通り国連軍司令部の解体は停戦協定の署名者である国連軍司令官の存在を否定することであり、またこのことは停戦協定の効力停止、すなわち朝鮮半島の安全保障問題に関する合意の不在を意味するものであると言ってよい¹⁶⁾。

これまで国連軍司令部の解体問題については、主に停戦協定及び平和協定と相互関連づけて議論されてきたが、その議論の核心を簡単に要約すると以下の通りである。

まず国連軍司令部が解体されれば停戦協定は自動的に終了するかという問題と、国連軍司令部の解体と停戦協定の存続問題は相互別の問題かという点を指摘することができる。

停戦協定上、国連軍司令部は協定の遵守・執行を担当する主体であるため、国連軍司令部の解体は停戦協定の履行問題と密接な関係を持っている問題であ

13) 이동준, “1960 년 미일 한국밀약의 성립과 전개”, pp. 156-157; Won il, Jung, “The Future of the United Nations Command in the Republic of Korea”, p. 8.

14) Ibid.; 서주석, “한반도 정전체제와 유엔군사령부”, 청명문화재단편, 『통일시론』 (통권 9 호, 2001), pp. 108-109.

15) 이상철, “한반도 정전체제와 UNC 위상”, Gaury Cyber Study Community (<http://blog.naver.com/uuuau/40008503790>, 2012 년 4 월 10 일 접속).

16) 이동준, “1960 년 미일 한국밀약의 성립과 전개”, pp. 156-157.

る。しかし一方で、停戦協定は双方司令官の合意がある場合に協定の修正が可能であると規定している。したがって国連軍司令部と北朝鮮側の代表が現在の国連軍司令部の機能を継承する新しい代表機関の設置について合意すれば国連軍司令部は解体されうる。但し、国連軍司令部が解体されても停戦協定が自動的に失効、ないしは終了されることにはならない点に注目する必要がある。一般的に条約の場合、条約の片方の当事者が消滅すれば、その条約は終了される。しかし、国連軍司令部は停戦協定の当事者ではない。実際に停戦協定の当事者は南北朝鮮、朝鮮戦争への参戦国(16ヶ国)及び中国であり、国連軍司令部は韓国側を代表して協定の遵守・執行を担当する一つの行政機関にすぎない。したがって停戦協定の存続と国連軍司令部の解体問題は法的には別途の問題であると言える。ただ、国連軍司令部の解体は停戦協定の履行と関連した重要な内容の修正に当たるため、これを代替する機関を設置するためには国連軍司令部と北朝鮮側の代表の合意が必要である¹⁷⁾。

次に停戦協定を平和協定で代替する場合、国連軍司令部は解体されるかという問題である。この問題については、現在のところ二つの主張が提起されている¹⁸⁾。第一の見解は停戦協定が平和協定に変更されれば国連軍司令部は自動的に解体されるという主張である。前述したように国連軍司令部の任務は国連安保理決議及び総会の決議に基づき、韓国の領域から北朝鮮の武力攻撃を撃退し、国際平和と安全を回復することとなっている。したがって停戦協定が平和協定に変われば国連安保理決議に規定されている「韓国の領域」における武力攻撃の状況は終了し、「国際平和と安全」もまた回復されるため、国連軍は韓国に駐屯する根拠を喪失することになるという論理である。しかし、これに対して南北間で平和協定が締結されても、それに伴う法的効果として国連軍司令部が自動的に解体されることはないという主張もある。南北間で平和協定が締結されてからも国連軍司令部は北朝鮮の侵略を抑止する任務から朝鮮半島の平和を維持するという任務への機能転換を通じて引き続き存続可能であるという論拠である¹⁹⁾。

国連軍司令部の解体問題について米国は、これを単に朝鮮半島の安全保障問

17) 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』, pp. 77-78.

18) 정철호, “전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할”, pp. 232-234; Won GonPark, “The United Nations Command in Korea: past, present, and future”, pp. 494-495.

19) 김선표, “한반도 평화체제 구축과 유엔사문제에 대한 소고”, pp. 97-98.

題だけではなく、東アジアの安全保障問題という観点から理解している。また国連軍司令部に課された任務について朝鮮半島の平和及び停戦協定の履行を遵守し管理することであると把握し、国連軍司令部を解体するためには朝鮮半島において実質的な平和状態が達成されなければならないとしている。さらに、国連軍司令部を解体するための手続きの面においても国連安保理の解体決議及び国連軍構成国との調整が必要であるという立場を堅持している²⁰⁾。

これに対して日本と韓国は、後述するように国連軍司令部体制が持つ安全保障面の意義について十分な関心を持っているとは言えない。特に韓国国内では国連軍司令部体制の解体問題を主に停戦協定、または平和体制の成立という文脈で議論しているが、今後はこうした側面に加えて中国の軍事力増強及び北朝鮮の核・ミサイル脅威、さらに朝鮮半島の有事など不安定な東アジアの安全保障環境を踏まえる形で議論を行うべきである。

Ⅲ 国連軍司令部体制：日米韓の立場と政策基調

米韓両国は2010年6月26日、米韓連合司令部が行使してきた韓国軍に対する戦時作戦統制権を2015年12月1日に韓国政府に返還することに合意した。このことで米韓連合司令部は創設当時の目的を喪失し解体されることになり、韓国政府は戦時作戦統制権を単独で行使することになる。

ここで一つ注目すべきは米韓連合司令部が解体されることになると、これまで同司令部の支援を受けながら停戦協定を管理・維持してきた国連軍司令部の任務遂行に制約が生じる恐れがあるという点である。また平和協定が締結されれば国連軍司令部の存続に関する正当性の問題が浮上する可能性も十分あり得る点に注目する必要がある。以下では国連軍司令部の実質的な構成国である日米韓三ヶ国の同体制に対する基本的な立場と政策基調はどのようなものであるかについて述べる。

1 米国：国連軍司令部体制の強化

米国は国連軍司令部体制の維持を重視している。この立場は、何よりも朝鮮半島有事の際の戦力増員及び戦闘持続能力を保障する核心体制が国連軍司令部と「国連軍地位協定(SOFA)」であるという認識によって形成されたものである²¹⁾。米国が国連軍司令部及び日本にある同司令部の後方基地の重要性を強

20) 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』, p. 79.

調する理由は主に次の二点である。

第一に、国連軍司令部体制が朝鮮半島有事に対処する上で軍事戦略的な利点を持っているからである。ベル(Burwell Baxter Bell)元国連軍司令官は、2007年1月19日のソウル外国人記者クラブでの会見で、いわゆる「国連軍司令部体制の強化論」を披瀝した。同記者会見でベル元司令官は「国連軍司令部の構造、役割、任務について検討しなければならない」とした後、①国連軍司令部の平時組織の必要性、②指揮体系の統合必要性、③国連軍司令部後方基地の重要性、④国連軍司令官の「作戦指揮権」の保有必要性などについて自身の見解を明らかにした²²⁾。特に日本国内にある国連軍司令部後方基地の重要性について次のように述べた。

戦力増員及び戦闘持続能力を保障することにおける核心は国連軍司令部と日本政府間で合意された「国連軍地位協定(SOFA)」である。日本国内の基地への接近は国連軍司令部の任務遂行にとって重要である。国連軍基地を使用することができない場合、我々は韓国が必要とする米国、あるいは多国籍軍の戦力を迅速に展開することができない。同盟国を迅速に支援することができるメカニズムは抑止力に直接的に寄与するため、これを維持することは極めて重要である。そして、このようなメカニズムは国連軍司令部を通じて可能である。

米国の立場からすれば、国連軍司令部体制はすでに60年前に国連安保理決議に基づいて創設されているため、イラク戦争時のように国連安保理の決議を採択するための労力を必要としない。現在、朝鮮半島有事の際の戦時作戦統制権は米韓両国の大統領が合意して米韓連合司令官に指示を出し、これを同司令官が行使することになっている。この構造は1978年に国連軍司令部の解体可能性に備えて創設された米韓連合司令部の創設公文によって確立されたものである。しかし同公文によると、米韓連合司令官の作戦統制権は国連軍司令官の兼職を条件として、はじめてその効力が発生することになっている²³⁾。

21) 정철호, “전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할”, pp. 217-220; 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』, pp. 58-59.

22) “서울 외신기자클럽 기자회견(질의응답 포함)”, United States Forces Korea (http://www.goodneighbor.or.kr/content.php?mode=view&c_idx=c0009&c_type=02&b_idx=b1682&no=553&page=1&str_block=kor); 정철호, “전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할”, pp. 207-208.

一方、この国連軍司令部体制と関連してラポト (Leon LaPort) 元国連軍司令官は戦時作戦統制権の返還問題について、「私は駐韓米軍司令官であると同時に国連軍司令官であり、この問題はそれほど簡単ではない」と指摘したことがある²⁴⁾。ラポト元司令官の発言は、国連軍司令官の「作戦指揮権」は依然として有効であり、また米韓連合司令部体制ではない国連軍司令部体制だけでも朝鮮半島の有事に対応することが可能であることを示唆するものである²⁵⁾。

しかし、国連軍司令部が解体されれば国連軍司令部後方基地は、その使用が不可能になる。すなわち国連軍司令部に対する基地提供の義務は国連軍が撤退した後、90日以内に終了されることになっており、国連軍司令部が解体されれば国連軍の後方基地の使用権は自動的に消滅する。米国は1975年の国連総会において国連軍司令部の解体が決議された後、日本国内の基地使用問題を深刻に受け止め、国連軍司令部の解体に備えて日本政府と協力して有事法制の整備に着手した。もし有事法制を整備する前に国連軍司令部が解体されたならば日本国内の後方基地の撤退はむろんのこと、在日米軍の基地使用にも少なくない制約が生じたに違いない。日米両国が有事法制の整備に尽力したのは、国連軍司令部が解体されても日米間のガイドラインによって在日米軍の任務遂行に支障が出ないようにするためであった²⁶⁾。

23) 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』, pp. 58-59.

24) 정철호, “전시작통권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할”, p. 219에서 재인용.

25) 国連軍司令部は1978年米韓連合司令部を創設する時に作戦統制権を同連合司令部に「委任 (reference)」した。ここで注目すべきは「委任」は「移譲 (handover)」とは違うという点である。「権限の委任」は権限の帰属主体の変更を派生させるものであるが、これを取り消すことができる指揮・監督権の「主体」は依然として持っている。これに対して「権限の移譲」は権限自体が確定的に移転されることであり、移譲主体の指揮・監督関係までも消滅することを意味する。国連軍司令部から米韓連合司令部への作戦統制権の移動について、「委任」と「移譲」を混同して使用することがある、正確に言うと1950年、李承晩大統領はマッカーサー (Douglas MacArthur) 司令官に「作戦指揮権」を「移譲」したのであり、1978年に国連軍司令部は米韓連合司令部に「作戦統制権」を「委任」したのである。すなわち国連軍司令部は李承晩大統領より「作戦統制権」ではない「作戦指揮権」を「委任」されたのではなく「移譲」されたのであり、同「作戦指揮権」は1954年の「米韓合意議事録」によって「作戦統制権 (operational control)」に変更された後、1978年に米韓連合司令部が創設された時に「作戦統制権」の「委任」へと変更されたのである。こうした点を考慮すると、国連軍司令部は米韓連合司令部の解体による戦時作戦統制権の返還とは関係なく、依然として「作戦指揮権」に対する権限を有しているとも言える。

26) 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』, p. 61.

2 日本：日米同盟重視

国連軍司令部体制に対する日本の関心は米国のそれと比べて高くない。この状況は基本的に国連軍司令部体制が国連安保理決議に基づいて創設された後、今日に至るまで朝鮮半島の平和と安定のために果たしてきた役割に対する関心及び理解不足に起因するところが大きい。また朝鮮半島有事の際に国連軍が日本国内の国連軍司令部後方基地を拠点として自動的に関与することになるという構造に対する認識不足もその大きな原因となっている。しかし、日本のこうした認識は何よりも自国の安全が日米同盟体制と独自の防衛力整備によって確保されるという「国防の基本方針」に基づいて形成されている側面が強い。とりわけ前者の日米同盟重視政策は、冷戦時代から今日に至るまで日本の安全保障を担保する核心的な役割を果たしてきており、また今後においても、この政策基調は日本の「国防の基本方針」として維持されていくと予想される²⁷⁾。

周知のように冷戦終焉の後、日米関係は一時的ではあれ「同盟漂流」として評価される時があった。しかし日米両国は1996年4月17日、冷戦の終焉後も日米同盟は東アジアの平和と安定のために必要であるという認識の下で、「日米安全保障共同宣言——21世紀に向けての同盟」を発表し、同盟関係を再定義した。また1997年9月に両国は「日米防衛協力のための指針」を策定して日米同盟体制をさらに強化した。そして、こうした両国関係は2001年1月のブッシュ政権の成立と、同年4月に小泉政権が登場したことで最高の蜜月期を迎えた²⁸⁾。

実際に小泉政権は9・11同時多発テロが発生した後、ブッシュ政権が推進した「テロとの戦い」を支援するためにインド洋へ海上自衛隊を派遣するとともに、イラク戦争に対しても全面的に支援するなど緊密な日米関係を構築するために尽力した。またブッシュ政権が推進した「海外駐屯米軍の再編計画」に協力して2003年2月より在日米軍を再編するための交渉を開始した²⁹⁾。

日米両国は在日米軍を再編するため、2005年2月19日に「日米安全保障協

27) Ibid., pp. 65-68.

28) Appendix = U.S.-Japan Joint Declaration on Security, = in Mike M. Mochizuki ed., *Toward a True Alliance*, (Brookings Institution Press: Washington, D.C., 1997), pp. 203-204; 藤重博美「『アーミテージ報告』から読み解く日米同盟」日本国際問題研究所『コラム』2007年4月4日 (http://www.jiia.or.jp/column/200704/04-fujishige_hiromi.html, 2011年12月20日アクセス); 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』, pp. 65-68.

29) 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』, pp. 65-68.

議委員会（2+2）」を設置して交渉を進め、同年10月29日に中間報告書（「日米同盟：未来のための変革と再編」）を発表した。そして2006年5月に双方は、同委員会において2014年までに在日米軍と自衛隊の再編を完了するという在日米軍の再編案に最終的に合意した。その後、この合意に基づいて日米両国は自衛隊と在日米軍間の役割・任務及び能力などの分野を具体化するための調整作業を行ってきた³⁰⁾。

2009年に民主党政権が成立した後、日米関係は鳩山首相が対等な日米同盟関係を構築するとの対米政策を打ち出したことによって一時的に悪化する場面もあった。しかし、菅直人政権が「日米同盟の深化」方針を表明したことで、両国関係は次第に改善された³¹⁾。特に2011年3月に発生した東日本大震災を契機に日米関係は一層その重要性が強調されるようになった。当時在日米軍は「友だち作戦」と呼ばれた支援活動に約2万人の兵力と各種装備を投入して大規模の救助・復旧活動を展開した。また同年6月には日米安全保障協議委員会（「2+2」）が共同発表の形で「より深化し、拡大する日米同盟に向けて」を発表して緊密な日米同盟関係を再確認した。この共同発表文は両国の共通の戦略目標、安全保障及び防衛協力の強化をその核心内容とする文書である³²⁾。

こうした観点からみた場合、日本の日米同盟重視政策は今後においても維持され、また強化されていくと思われる。野田首相は、日米同盟について日本の外交・安全保障の基軸であると強調しながら、それを具体化するための一環として普天間基地の移設を早急に推進するとの方針を明らかにした³³⁾。

国連軍司令部体制に対する日本の関心が米国、さらに後述するように韓国に比べて高くないのは、日米同盟を重視する政策基調がその背後に存在しているからである。すなわち日本の日米同盟重視政策が国連軍司令部及び同司令部の後方基地に対する関心の不足状況を深める決定的な触媒の役割を果たしている側面は否定できない。しかし、近年日本は中国の軍事力増強、北朝鮮の核・ミ

30) 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観』2007年、243-247頁。

31) 「第174回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説(2010.6.11)」(<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201006/11syosin.html>)。

32) 「より深化し、拡大する日米同盟に向けて：50年間のパートナーシップの基盤の上に(2011.6.21)」(http://www.mod.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint1106_01.pdf)。

33) 「第179回国会における野田内閣総理大臣所信表明演説(2011.10.28)」(<http://www.kantei.go.jp/jp/noda/statement/201110/28syosin.html>)。野田政権は2011年末、普天間基地の移設を本格的に推進するために「環境影響評価書」を沖縄県に提出した（“普天間評価書、沖縄県庁に未明に搬入”、『読売新聞』2011年12月28日）。

サイル脅威など不安定な東アジアの安全保障環境を考慮し、日米同盟に加えて韓国との安全保障面の協力について高い関心を示している。

民主党政権が2010年12月に発表した新しい「防衛計画の大綱（以下、「防衛大綱2010」）」は日米韓の安全保障協力の必要性を強調している。具体的に「防衛大綱2010」は、アジア太平洋地域の安全保障協力を多層的に組み合わせてネットワーク化することが、この地域の安全保障環境を安定化させるために不可欠であり、特に米国の同盟国であり、日本と基本的な価値及び安全保障上の利益を共有する韓国、豪州との協力を強化すべきである点を強調している³⁴⁾。日本政府のこうした韓国との安全保障・防衛協力を強化していくという方針については、前述した日米安全保障協議委員会(2+2)の共同発表においても確認することができる³⁵⁾。

日本政府は、以上のように日米同盟とともに韓国、豪州との安全保障協力について積極的に取り組んでいく方針を明らかにしている。このことは日米同盟重視政策に起因する国連軍司令部体制に対する日本の相対的な理解及び関心不足という状況が再考される可能性があること、そして日本が在日米軍に対する後方支援という形で米国の国連軍司令部体制の強化政策を支援する可能性があることを窺わせるものである。

3 韓国：認識転換の必要性

国連軍司令部体制に対する韓国の立場は、日本のそれと酷似している。米国は米韓連合司令部の解体が決定されている状況の中で朝鮮半島及び東アジアにおける自国の影響力を維持・強化するための一つ的手段として国連軍司令部体制を活用し、「北東アジア平和維持軍」を創設するという構想を持っていると言える。このように米国は国連軍司令部の維持・強化に重点を置いている。しかし、韓国はこの問題に対する十分な理解と関心を有していないのが現状である³⁶⁾。

国連軍司令部は、前述したように韓国に対する北朝鮮の武力侵略を抑止する

34) 「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱(2010.12.27)」(<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2011/taikou.html>)。

35) 原文は、“Strengthen trilateral security and defense cooperation with both Australia and the Republic of Korea”(“豪州及び韓国のそれぞれとの間で、三ヶ国間の安全保障及び防衛協力を強化する”)である。

36) 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』, p. 69.

任務を遂行しており、日本国内の後方基地を拠点とした戦略物資の支援体制と国連軍構成国からの追加的な支援を受け入れることのできる体制を有している。北朝鮮の軍事的な脅威に直面している韓国の立場からすれば、この国連軍司令部体制が持っている安全保障面の意義は極めて特別なものであると言ってよい。

韓国政府は、国連軍司令部について朝鮮半島有事の際に展開される国連軍構成国の軍隊に対する作戦統制権を保有し、韓国軍に対する支援任務を遂行する軍事組織であると認識している。また国連軍司令部は国連の決議が維持される限り、その機能と役割を継続して遂行しなければならないと考えている³⁷⁾。ここで一つ注目すべきは、韓国軍は2015年の米韓連合司令部が解体された後には国連軍司令部の作戦統制を受けることなく独立的に作戦を遂行し、戦争の遂行過程においては国連軍司令部の支援を受けるものと理解しており、国連軍司令部体制は北朝鮮の脅威が存在する限り引き続き存続するものと認識しているところである。

しかし、韓国軍に対する作戦統制権の本来の帰属先は国連軍司令部であり、また国連軍司令部の存続及び位相に関する問題も米国の政策によって決定されるものである。このことを考慮した場合、韓国は朝鮮半島有事の際に自らが作戦統制権を行使するためには米国との協議を通じて国連安保理の決議という手続きを踏まなければならない可能性がある。

前述したように米国は国連軍司令部体制を維持・強化しようとしており、この戦略は米国の東アジア政策を考慮して決定された側面が強い。周知のように最近中国は急速に伸びた経済力を背景に軍事力を増強しており、また北朝鮮による韓国海軍の哨戒艦沈没及び延坪島砲撃事件、そして尖閣列島問題が発生した時に浮彫りにされたような強圧的かつ覇権的な対外政策を展開している。

これに対して米国は中国との協力関係を構築するという戦略から脱皮し、同盟国との連携を強化して中国を牽制する政策への転換を模索している³⁸⁾。こうした観点からみる場合、オバマ政権にとって日韓両国の安全保障協力が持つ意味は極めて大きい。近年活発に議論されている米国の財政状況を考慮する

37) 국방부 / 외교부, “조순형 국정질문서(“전시 작전통제권 단독 행사에 따른 유엔군사령부의 존속, 역할 및 기능 등에 관한 질문”, 2007.2.22)에 대한 답변서”, 2007년(정철호, “전시 작전통제권 전환 이후 유엔군사령부의 위상과 역할”, pp. 222-223에서 재인용).

38) 김장수 / 송화섭 외, 『한미일 안보군사협력과 한국의 정책방향』(한국국방연구원 연구보고서, 2011년), pp. 33-40.

と、米国が東アジアにおいて独自に中国の政治、経済及び軍事的な影響力を牽制することは容易ではなく、日韓の協力はこうした自国の力の空白を埋めてくれる意味合いを持つものである。すなわち現在米国は過去とは違って海外に大規模の軍事力を展開する余裕をなくしつつあり、同盟国、あるいは問題を抱えている国家の安全保障政策を背後で支援する政策を展開している³⁹⁾。米国が日韓両国の安全保障協力に対して積極的な立場を表明しているのは、こうした自国の東アジア政策の基調を反映した結果であると言える⁴⁰⁾。

こうした文脈で言えば天安艦沈没及び延坪島砲撃事件、そして尖閣列島問題は米国が日韓、日米韓の安全保障協力の重要性を強調しながら、自国に対する日韓両国の協力を引き出す上で非常に効果的な手段として作用した側面があったと言える。日韓両国の安全保障協力に対する米国の積極的な態度は、米国の国防予算の削減方針を考慮すると、今後一層強まるとと思われる。

現在韓国は選択の岐路に立っている。韓国としては周辺強大国の軍事的な動向も憂慮すべき問題であるが、特に北朝鮮の核・ミサイル問題は非常に重要であり、かつ早急に解決しなければならない懸案である。北朝鮮の核問題を解決しないままでは朝鮮半島における平和と安定は期待できず、南北統一もまた不可能であるからである。したがって韓国政府が今後取るべき措置は日韓、日米韓の安全保障関係を構築することに積極的に取り組むとともに、米国との協力の下で国連軍司令部を含む国連軍司令部後方基地を活用するための政策を具体化することである。すなわち国連軍司令部体制に対してこれまで維持してきた戦略的に有利であるという「曖昧な認識」を転換し、朝鮮半島有事に備える一つの手段として同体制（後方基地含む）を活用する具体的かつ体系的な対策を

39) 寺島実郎「日米同盟は進化せねばならない——普天間迷走の総括と今後」『世界』2010年8月号, 106頁。

40) マイク・マレン (Mike Mullen) 元米合同参謀本部議長も最近韓国と日本を訪問して両国の安全保障協力の必要性を強調している。2010年12月8日に行われた韓国の韓民求・合同参謀本部議長との共同記者会見においてマレン議長は、北朝鮮の脅威に直面している状況を考慮して韓国、米国、そして日本は団結しなければならない、そういう点で米韓連合軍事訓練への日本の参加は望ましいという見解を示した。また同年12月18日に日本を訪問した時にマレン議長は、韓国で言及した日韓両国の安全保障協力の必要性からさらに踏み込んだ発言を行った。マレン議長は朝鮮半島有事における日米韓三ヶ国の軍事的な介入の重要性を強調しながら、北朝鮮と中国に対して明確なメッセージを送ることは日米韓三ヶ国及びその他この地域の国家の意思にかかっていると力説した ("Trilateral Cooperation Best Response the North Korea" (www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=62022); "A True Japan-Korea-U.S. Alliance" (www.realclearworld.com/articles/2011/01/18/a_true_japan_korea-us_alliance_99357.html))。

講じることが何よりも重要である⁴¹⁾。

Ⅳ 日米両国間の「密約問題」と朝鮮半島の有事

1 朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する密約

民主党政権は2010年3月9日、今後の日米同盟関係に影響を及ぼしかねない両国間の「密約」問題に関する調査結果を発表した⁴²⁾。密約問題は2009年9月17日、岡田克也外相が調査方針を表明したことを受け、外務省が調査したものである⁴³⁾。外交政策は国民の理解と信頼がその基盤をなしていなければならないものであるが、密約問題のために日本の外交政策に対する国民の不信が高まっているというのが、密約問題の調査に着手した主な理由であった⁴⁴⁾。

日本政府は密約問題を調査するため、外務省内に「有識者委員会」を設置して調査作業を行った⁴⁵⁾。同委員会が調査に取り掛かった密約の対象は、1) 1960年1月、日米安保条約改定の時の核持ち込みに関する密約、2) 同条約改定時の朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する密約、3) 1972年、沖縄返還時の有事の際の核持ち込みに関する密約、4) 同返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する密約であった。

ここで注目されるのは、これら密約問題が今後日米同盟関係に影響を与えうる性格を持っており、その結果、韓国の安全保障にも影響を及ぼす可能性が高いという点である。すなわち2015年に予定されている米韓連合司令部の解体に伴い、国連軍司令部の解体、ないし機能縮小問題が議論されている状況を考慮すると、今後の日米同盟体制における変化の可能性は朝鮮半島有事の際の在

41) 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용방안』, pp. 69-70; Won il, Jung, "The Future of the United Nations Command in the Republic of Korea", p. 15.

42) 当初、有識者委員会は2010年1月末までに調査を完了するとの方針であったが、調査作業が進行するにつれて調査の範囲が拡大され、結局、3月初めまで作業を続けた。そして、3月9日に調査結果を岡田外相に報告した。密約問題の調査結果に関する詳細資料は <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku.html> を参照。

43) 「密約問題に関する調査命令」岡田外務大臣会見記録（平成21年9月17日）(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_0909.html#8-B)。

44) 「密約問題に関する調査命令」外務大臣会見記録要旨（平成21年9月18日）(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_0909.html#10-O)。

45) 同委員会の委員は波多野澄雄、河野康子、坂元一哉、佐々木卓也、春名幹男から構成されている。

日米軍の戦力運用に直接影響を与える問題である。韓国にとって密約問題が重要なのは、まさにこのためである。

特に朝鮮半島有事の際の在日米軍の戦闘作戦行動に関する密約は韓国の安全保障にとって極めて重要な問題である。周知のように安保条約改定の際に日米両国は「岸・ハーター交換公文 (Christian A. Herter)」を通じて在日米軍の戦闘作戦行動を日本政府との事前協議の対象とすることに合意したとされてきた。しかし、朝鮮半島有事の際の在日米軍の戦闘作戦行動については、この問題に係わる資料がフォード (Gerald R. Ford) 米大統領図書館で発見されて以来、日米両国間で密約が存在するのではないかと疑問視されるようになった。この問題について有職者委員会は下記のように「狭義の密約」が存在していたと結論づけている⁴⁶⁾。

具体的に日米両国は、まず「岸・ハーター交換公文」を通じて在日米軍の戦闘作戦行動を日本政府との事前協議の対象とするということに合意した。しかし例外的な措置として、両国は非公開の「朝鮮議事録」を作成し、朝鮮半島有事の際に在日米軍が日本政府との事前協議なしでも戦力を朝鮮半島に投入することを可能とした。1960年1月6日、藤山愛一郎外相とマッカーサー (Douglas MacArthur II) 駐日大使が署名した「朝鮮議事録」の内容は次の通りである⁴⁷⁾。

マッカーサー大使：朝鮮半島では、米国の軍隊が直ちに日本から軍事戦闘作戦に着手しなければ、国連軍部隊は停戦協定に違反した武力攻撃を撃退できない事態が生じ得る。そのような例外的な緊急事態が生じた場合、日本にお

46) 김두승, “미일동맹관계와 한국의 안보: ‘밀약문제’를 중심으로”, 한일군사문화학회, 『한일군사문화연구』 (제10집, 2010.10), p. 35; 千々和泰明「日米『密約』有識者委員会報告書を読む」防衛省防衛研究所『NIDS コメンタリ』第8号, 2010年4月14日。有職者委員会の「密約」を「狭義の密約と広義の密約」に分けて定義している。前者は二国間の合意があったにもかかわらず国民に公開されていない、公開された合意事項とは異なる内容が盛り込まれているもの、そして後者は明確な公式合意文書はないが、「暗黙の合意」が存在するものと定義している。

47) 外務省調査チーム「いわゆる密約問題に関する調査報告書 (2010.3.5)」, 11-12頁; 「第一回安全保障協議委員会のための議事録(1960.1.6 Minutes for Inclusion in the Record of the First Meeting of the Security Consultative Committee)」外務省『1960年の安保条約改定時の朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する密約問題関連』 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mit-suyaku/pdfs/t_1960nk.pdf)。

ける基地を作戰上使用することについて日本政府の見解をうかがいたい。

藤山外相：在韓国連軍に対する攻撃による緊急事態における例外的措置として、停戦協定の違反による攻撃に対して国連軍の反撃が可能となるように国連統一司令部の下にある在日米軍によって直ちに行う必要がある戦闘作戦行動のために日本の施設・区域が使用され得る、というのが日本政府の立場である。

こういう経緯を経て作成された「朝鮮議事録」が日米両国の安全保障問題として再浮上したのは1960年代後半から本格化した沖縄返還交渉の過程においてであった。日本政府は佐藤栄作首相とニクソン（Richard M. Nixon）米大統領との首脳会談の共同声明に「朝鮮議事録」の内容を盛り込むことで同議事録を消滅させようとした⁴⁸⁾。

しかし、米国側は朝鮮半島有事の際の在日米軍の戦闘作戦行動に事前協議という制約がかけられることを懸念して「朝鮮議事録」の廃棄に反対した。結局、両国は「朝鮮議事録」の処理問題について合意に達することができず、朝鮮半島の問題は「佐藤・ニクソン会談」の後に発表された共同声明において次のように言及されることに止まった⁴⁹⁾。

総理大臣と大統領は（中略）特に朝鮮半島に依然として緊張状態が存在するという事に注目した。総理大臣は朝鮮半島の平和維持のための国際連合の努力を高く評価し、韓国の安全は日本自身の安全にとって緊要であるという見解を表明した。

このように「朝鮮議事録」を日米首脳会談の共同声明で代替して消滅させようとした日本政府の方針は米国側の反対によって達成されなかった。しかし、佐藤首相は首脳会談の後、ナショナル・プレス・クラブで行った演説において「万一韓国に対して武力攻撃が発生し、これに対処するため、米軍が日本国内の施設・区域を戦闘作戦行動の発進基地として使わなければならないような事態が生じた場合には、日本政府としては事前協議に対し前向きに、かつ速やか

48) 김두승, "미일동맹관계와 한국의 안보: '밀약문제'를 중심으로", p. 37.

49) 外務省調査チーム「いわゆる密約問題に関する調査報告書(2010.3.5)」『外務省内部調査報告書』, 12-13頁 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/hokoku_naibu.pdf).

に態度を決定する」との一方的とも言える見解を示した⁵⁰⁾。これは朝鮮半島の有事に対する在日米軍の戦闘作戦行動は日本政府との事前協議の対象であることを意味するものであったと言える。

同演説について、有識者委員会は佐藤首相がこのような見解を表明したのは、これを通じて米国による「朝鮮議事録」の行使を牽制しようとした可能性が高いと分析している。「朝鮮議事録」に対する佐藤首相自身の立場表明を米国側が一方的に無視することはできないであろうとの判断が内在していたという指摘である。しかし、後述のように佐藤首相の演説が米国による「朝鮮議事録」の行使を牽制することはできたとしても、このことは直ちに「朝鮮議事録」の有効性を消滅させることを意味するものではないことに注目する必要がある。

2 密約問題と国連軍司令部体制

有識者委員会は、日米安保条約の改定時に合意された朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する密約問題について、日米間で「朝鮮議事録」の有効性をめぐって決着がつけられることはなかったが、「朝鮮議事録」は1997年9月に策定された「日米防衛協力のための指針」などにより日米同盟関係が緊密化されたことによって、事実上その有効性が消滅したと評価している⁵¹⁾。

米韓両国は、周知の通り2007年2月の米韓国防長官会談において2012年4月17日をもって米韓連合司令部を解体し、新たな指揮関係（「韓国主導—米国

50) 春名幹男「朝鮮半島有事と事前協議」有識者委員会『いわゆる密約問題に関する有識者委員会報告書』, 55頁。

51) しかしこの結論は、まず「朝鮮議事録」の性格と日米新ガイドライン、有事法制及び周辺事態法などの性格が明らかにされていない側面がある。「朝鮮議事録」は朝鮮半島の有事の際に在日米軍が日本政府との事前協議なしでも戦闘作戦行動を可能にするという規定である反面、日米同盟を強化するために制定された周辺事態法は朝鮮半島有事の際の日本の役割及び任務など後方支援に関する規定である。朝鮮半島有事の際の在日米軍の運用問題と日本の後方支援問題は各々別の問題として扱われるべきである。また、有識者委員会の結論は米国が「朝鮮議事録」の有効性を主張する可能性がある点を見逃している側面がある。もし、米国が日本の国内法に制約されずに朝鮮半島の有事に対して在日米軍を運用しようとする場合、少なくとも論理的には「朝鮮議事録」の有効性を主張することが可能である。実際にこの点について米国は「(朝鮮)議事録を未解決のままとして、正式に消滅させることとしない」との立場を示している。沖縄返還交渉の過程において日本政府が「朝鮮議事録」を日米首脳会談の共同声明の内容に含めてその消滅を図ったのも、「朝鮮議事録」が依然として効力を有していると認識していたからであると理解することができる。

支援」の共同防衛体制)への転換を完了することで合意した⁵²⁾。しかし両国は2010年6月、天安艦沈没事件など東アジアの安全保障環境を考慮し、戦時作戦統制権の返還時期を2015年に延期することを決定した。このことによって米韓連合司令部と参謀組織を共有しながら朝鮮半島有事の際に備えてきた国連軍司令部体制の解体問題に対する関心が急速に高まってきている⁵³⁾。

このような国連軍司令部の解体、機能変更に関する議論と、これまで考察した「密約問題」を相互関連づけて朝鮮半島有事の際の在日米軍の戦力運用について簡単に述べると次の二点を指摘することができる。

まず、米韓連合司令部の解体後も国連軍司令部の機能が維持される場合、朝鮮半島の有事の際に在日米軍の韓国への投入は国連軍司令部後方基地を活用する限り、特別の制約なく迅速に行われると予想される。国連安保理の決議または勧告などの外交的な手続きが不要であるだけでなく、この問題について日本政府と事前協議をする必要がないからである。この場合、在日米軍は敢えて日米安保条約の「朝鮮議事録」を援用する必要はなくなる。しかし、国連軍司令部が解体される場合には朝鮮半島の有事に対する在日米軍の戦力運用は日米安保条約(事前協議・「朝鮮議事録」問題)及び日本の国内法による制約を受ける可能性が高い。前述したように在日米軍は少なくとも原則的には「朝鮮議事録」に基づいて朝鮮半島の有事に対処することが可能である。「朝鮮議事録」は日米両国が合意した公式文書であり、理論的には依然として拘束力を持っているからである。

但し、これは日米関係によって影響される可能性がある。同盟関係の根幹を成しているのは「文書上の合意」でなく、「信頼」にあると言ってよい。すなわち朝鮮半島有事の際、在日米軍は「朝鮮議事録」に基づいて日本政府との事前協議なしで戦力を運用することができる。しかし、在日米軍の戦力運用は普天間基地の移転問題が日米間の大きな政治問題になった時のように両国間の信頼関係が疑問視される状況の下では致命的な制約を受ける恐れがある。こういう状況の中では「朝鮮議事録」に基づいて朝鮮半島の有事に対応することは事実上不可能に近いと言えよう。

52) 이수형, “한반도 평화체제와 한미동맹: 동북아 평화체제와의 구조적 연계성”, 서울대학교 통일평화연구소편, 『통일과 평화』(제2호, 2009), pp. 53-54.

53) 이명철 / 차두현 / 김두승, 『유엔사 후방기지의 의미와 활용 방안』, pp. 21-23.

3 東アジアの安全保障環境と日韓, 日米韓協力

米韓, 日米両国間には相互軍事同盟が存在する。この協定が発展していくと究極的には日米韓三ヶ国の安全保障体制が形成される可能性もある。最近韓国軍は日米海上合同訓練に, そして日本の自衛隊は米韓海上合同訓練にそれぞれ参加するようになった。一部では, この動きに対して冷戦時代への逆戻りであると評価し, 日韓両国の安全保障協力が東アジアの軍事的な緊張感を高めることになると批判する指摘もある。日米両国は中国の軍事的な膨張を抑止するために日米韓の安全保障体制を構築・強化することについて積極的な姿勢を示している。しかし, 韓国は過去の歴史問題と国民情緒に配慮して慎重な姿勢を堅持している⁵⁴⁾。

天安艦沈没及び延坪島砲撃など北朝鮮の挑発行為は今後においても持続的に増加すると予想される。そして, この趨勢は第3回目の核実験, 長距離ミサイル発射, 局地挑発などの形を取りながら展開される可能性が高い。また, 中国の軍事的な脅威(海軍力の顕示, 中朝間の軍事協力の強化など)も今後ますます高まっていくと予想される。これらの問題は, 言うまでもなく東アジアの安全保障の観点から見て重視しなければならない重要な懸案である。

天安艦沈没及び延坪島砲撃事件が発生した時, 中国は一貫して北朝鮮の立場を支持した。こうした状況の中で, 中国は2025年には国力の面において米国を追い抜くという分析が出ている。中国が地域の平和のために大国としての責任を果たすのであれば, 日本と韓国があえて伝統的な分野の安全保障協力をする必要はないだろう。しかし未来は不確実であり, 中国の未来も同じである。韓国としては最悪の事態に備えて置くしかない。すなわち中国の軍事的な膨張が露骨化される場合, 韓国はこの地域におけるパワーバランスのために日本との安全保障協力を踏み切らざるを得なくなるだろう。日韓両国間の安全保障協力もこういう文脈において不可欠であるかもしれない⁵⁵⁾。

また北朝鮮における急変事態の発生など朝鮮半島有事の際にも日韓両国の安全保障面の協力は必要である。朝鮮半島有事の際に日本が直接的かつ間接的に関与する可能性は非常に高い。その場合, 日本の関与は日米同盟に基づいて後方支援という形で行われるだろうが, もし, この仮定が成立するならば韓国としては朝鮮半島有事の際の日本の関与を前提にした対応体制を構築する必要が

54) 문창극, “일본과 동맹을 맺을 수 있나?”, 『월간중앙』 2011년 2월호, pp. 71-72.

55) Ibid.

ある。日本の関与が日米同盟に基づいて行われる場合、韓国は朝鮮半島有事に対する対応策をめぐって日本と具体的な協力方法を協議する必要がなくなる。なぜならば日米同盟の枠内で朝鮮半島の有事に対する日本の関与が決定されるならば、韓国としては敢えて朝鮮半島有事に対応するために日本政府と協議する必要がなく、米韓同盟のレベルで日本政府の関与如何を具体化、ないし強化すれば済むからである。しかし、このシナリオについて韓国は次のような点を検討した上で対日政策を策定し展開する必要がある。

朝鮮半島有事の際、韓国は米韓同盟の強化を通じて日本の後方支援を100%確保できるかということについて綿密に検討・分析する必要がある。周知のように朝鮮戦争の時、日本は米国の占領下に置かれていた。それは日本が主権国家としての自己決定権を奪われていた状況であったと言っても過言ではない。すなわち朝鮮戦争の時になされた日本の関与（後方支援）は日本政府の意思によって決定されたものであるというよりは、米国の日本占領政策の枠の中で決定された結果であったと言える。ここで問題なのは、韓国の対日認識が米国による日本占領という当時の状況を前提として形成されている点である。すなわち韓国は依然として朝鮮半島有事への日本の関与を、例えば後方支援などの協力を米韓同盟の文脈から把握している。米国との同盟関係を強化すれば朝鮮半島有事の際に後方基地としての日本を戦略的に活用することに問題はないと思込んでいるのである。そして、この認識は韓国の政策樹立者及び決定者の脳裏を依然として支配していると言える。

しかし、このような対日認識は朝鮮半島有事に対する日本の協力及び支援を確保する上で限界を呈するものである。前述のように2009年に民主党政権が成立した後、鳩山首相はいわゆる対等な日米同盟関係を構築するとの方針を表明し、その一環として普天間基地の日本国外移転などの対米政策を打ち出した。その結果、日米関係は一時的ではあれ相当悪化した時期があった。また当時岡田外相は、前述した朝鮮半島有事の際の在日米軍の戦闘作戦行動は日本国会の事前承認がなくても可能であるという両国間の「密約」問題について、これは日本国会の事前承認が必要であるという見解を示したが、このことが示す安全保障面の意味合いは非常に大きい。

具体的にこのことは、まず現在の日本政府は米国の占領下にあった朝鮮戦争の当時とは違って、自国の国益という観点から朝鮮半島有事の際に在日米軍の戦闘作戦行動に対する承認如何を決定する可能性があることを示唆している。日本政府の承認がない場合、朝鮮半島有事に対する在日米軍の対応は不可能に

なりかねないし、また可能な場合であっても日本の国会承認を得る過程で相当の時間がかかるのは明らかである。米韓同盟を強化することで日本の後方支援を確保することができるという韓国の認識にはまさにこういう点において限界がある。そしてこうした点が朝鮮半島有事に備えるための日韓両国間の安全保障協力が必要な理由であり、また国連軍司令部体制の戦略的な活用方法も具体化しなければならない所以である。韓国の対日政策はこうした安全保障面の意義を考慮する形で策定され、また展開されるべきであろう。

V おわりに

現在韓国は日韓、日米韓の三ヶ国間の安全保障協力について慎重な姿勢を堅持している。韓国は米韓同盟の強化と日韓協力の必要性には共感するものの、これを日韓、日米韓の安全保障分野の協力にまで発展させることには消極的である。実際に韓国の金寛鎮(キム・グァンジン)国防長官は2011年4月、日韓両国の安全保障協力について「日韓両国の関係と国民の情緒を考慮して段階的に、そして漸進的に推進」するとの立場を表明した。しかし、その一方で「日米韓の三脚同盟のような形をとることとなると、朝鮮半島の戦略的立場を考えると若干難しいこともあるのではないかと思う」と消極的な態度を明らかにしている⁵⁶⁾。

日韓両国の安全保障面の協力に対する韓国のこうした姿勢は日本に対する韓国の国民感情及び中国に対する配慮の必要性が反映されたものである。現在、韓国国内には実利的な観点から日本との安全保障協力を積極的に推進すべきであると主張する見解もあるが、日韓、日米韓の安全保障協力の推進について懸念を表明する見解が主流となっている。「過去」問題に対する韓国の国民感情を考慮した場合、日本との安全保障協力に対する世論の支持を確保することは容易ではなく、また日本との協力が中国を刺激して東アジアにおける新冷戦体制の再浮上につながる恐れがある点、さらには朝鮮半島問題に日本が直接関与する余地を与えることになるというのが、その懸念の核心をなしている。但し、2011年3月の東日本大震災の発生を契機にして、韓国国内において緊密

56) “김관진국방, 한일군사동맹, 점진적으로 추진하겠다”, 『VIEWS & NEWS』, 2011년 4월 7일; “김국방, 한미일 3각동맹체제 생각 안해”, 『연합뉴스』, 2011년 7월 20일(김창수/송화섭외, 『한미일 안보군사협력과 한국의 정책방향』(한국국방연구원 연구보고서, 2011년), p. 49에서 재인용).

な日韓関係の構築を模索すべきであるという主張が一部において現れるなど日韓両国の安全保障協力に対する肯定的な動きも登場しつつある⁵⁷⁾。

日韓両国の安全保障協力に対する以上のような韓国国内の賛否両論について、本稿は両国の安全保障協力を推進すべきであると考えている。特に北朝鮮の核・ミサイル問題をはじめ急変事態などの脅威及び中国の覇権主義的な軍事行動への対応という観点から、日本との安全保障協力について戦略的な政策決定を行う必要があると考える。

前述したように日本との安全保障協力について、これまで韓国はいわゆる「過去」問題という制約の中で慎重な姿勢を堅持してきた。安全保障分野の協力は信頼関係が確保されてはじめて真の意味での協力が可能になる。こういう観点からすると、日韓両国の安全保障面の協力関係を構築するためには何よりも優先して「過去」問題を解決することが必要であろう。

今日、国際社会において発生する安全保障問題は過去とは違って特定の国家が単独では対処できないものが多い。テロ、海賊対策をはじめ大規模の自然災害などの安全保障問題に対して効果的に対処するためには二国間、多国間の協力が必要不可欠である。そして、そうした協力を具体化するために最も重要な基盤となるものは相互の信頼関係であると言ってよい。そういう意味において言えば日韓両国は「過去」問題を未だに乗り越えていないと言わざるを得ない。

韓国としては、この「過去」問題を克服して、東アジアの平和と安定のための国家戦略を提示するという意味で日本との安全保障協力について前向きに検討すべきである。すなわち朝鮮半島の有事を含め、覇権主義的な中国の軍事行動に対して効果的に対処するため、日本との安全保障関係の構築について積極的に取り組む必要がある。「過去」問題の解決が現存する安全保障上の脅威を解決する代案にはならないからである。

日韓両国はしばしば「近くて遠い国」と言われる。今後は、このような両国関係を韓国が積極的なリーダーシップを発揮して「近くて近い国」の関係へと発展させていく必要がある。そして、このような「政策的なマインド」の下で日本との安全保障協力に対して前向きに検討するとともに、朝鮮半島の有事、中国問題など東アジアの安全保障情勢への効果的な対処を可能にする第三

57) 김창수 / 송화섭외, 『한미일 안보군사협력과 한국의 정책방향』 (한국국방연구원 연구보고서, 2011년), pp. 50-55.

の戦略的代案という観点から国連軍司令部体制の活用方法について綿密に検討する必要がある。