



## 第 11 回 SMA と国防費増加率の適用に関する考察

浅見 明咲 地域研究部 アジア・アフリカ研究室研究員

NIDS コメンタリー

第 174 号 2021 年 6 月 17 日

### はじめに

米韓同盟において、在韓米軍防衛費分担金（以下、分担金）に関する問題は、その分担割合や増減について、交渉の場だけでなく、韓国国内においても様々な議論がなされてきた。分担金とは、1991 年以降、在韓米軍地位協定（SOFA：The U.S.-South Korea Status of Forces Agreement）第 5 条に基づき、在韓米軍の安定的な運営のため、韓国政府が一部負担している駐留経費である。1991 年以前は、米国側が在韓米軍の駐留経費をすべて負担していたが、米国の財政悪化と韓国の経済成長に伴い、韓国側も分担金というかたちで経費の負担をすることとなった。具体的な金額や取り決めに関しては、米韓防衛費分担特別協定（SMA：Special Measures Agreement）の交渉を通じて決定する<sup>1</sup>。分担金の内訳は次の 3 項目である。在韓米軍が雇用した韓国人の人件費、倉庫や訓練所など軍事施設の建設費、弾薬貯蔵や物資輸送などに関する軍需支援費、これらの総額について協議を行う<sup>2</sup>。さらに韓国政府は、SMA の妥結後、分担金を上記 3 項目に配分している。交渉は韓国外交部と米国国務省の代表団が行い、基本的に現行の SMA が有効期限を迎える前の妥結を目指して調整をする。

しかし、2020 年以降の分担金額を話し合う第 11 回 SMA は、トランプ政権下で交渉が滞り、第 10 回 SMA の有効期限前に交渉を終えることができなかった。これはトランプ政権が 50 億ドルという超高額な分担金を要求し、交渉が滞ったためである。バイデン政権が発足すると、米韓間での交渉が再開し、2021 年 3 月ようやく第 11 回 SMA が妥結となった。4 月 8 日には、ソウルにて署名式が行われ、2021 年 6 月時点で、国会の批准のみを残す段階となった。

第 11 回 SMA はなぜかくも長引いたのか、長期間の交渉の末に得られた成果とは何だったのか、韓国国内でも協定に対する評価は様々であるが、一部内容に関しては多くの批判を招いている。本稿は、SMA 合意までのプロセス、重要項目や韓国国内での議論、特に分担金の算出に国防費増加率を適用したことについて分析し、米韓同盟に対する含意や今後の課題についての考察を行う。

### 第 11 回 SMA 交渉の難航

2019 年 9 月、米韓の代表団は、第 11 回 SMA の交渉を開始したが、この交渉は予想以上の長期戦となった。第 10 回 SMA の有効期限が 2019 年末に迫っており、早期妥結が求められる状況にも関わらず、米韓間での交渉が難航したのである。有効期限が過ぎた 2020 年 3 月末、韓国側は米国の増額要求を受け入れるかたちで、第 10 回 SMA（1 兆 389 億ウォン）から約 13% 増の方針を打ち出した。これにより、ようやく双方で合意がなされるはずが、トランプ前大統領が 400% 増の 50 億ドルを要求したことにより、最終合意に至らず、交渉

<sup>1</sup> 韓国国防部「防衛費分担（방위비 분담）」2019 年 9 月 26 日。

<sup>2</sup> 同上、4 頁。

は膠着状態に陥った<sup>3</sup>。これは、トランプ政権のアメリカ・ファーストの政策により、米韓同盟における米国側の負担を軽減し、韓国側により強いコミットメントを要求したことに起因する。2020年10月14日に開かれた第52回米韓安保協議会議（SCM: Security Consultative Meeting）後の共同声明では「協定の空白が米韓同盟に及ぼす影響を考慮し、防衛費分担金交渉が公平かつ公正で相互同意可能な水準で速やかに妥結される必要性について共感した<sup>4</sup>」との文言が盛り込まれた。SMAの早期妥結が米韓同盟にとって急務であることは認識しながらも、両者の立場の違いを埋めることは容易ではなかった。こうして2020年度の実分が合意に至らないまま、第10回SMAは有効期限を迎えることとなったのである。その結果、在韓米軍における韓国労働者への支払いが滞り、一時的に無給での休職状態に追い込まれる事態が発生した。

その後、バイデン政権の誕生に伴い、交渉は急速に進み、2021年3月5~7日に行われた9度目の協議において、第11回SMAが最終的に妥結に至った。バイデン政権の同盟重視の姿勢や東アジアの不安定な安全保障環境が作用した結果といえる。韓国外交部は今回の協定を「既存の交渉過程での合理的で公平な分担という我々の原則を守り抜いた協議」と評価した<sup>5</sup>。協定内容における重要項目は次の通りである。

(1) 有効期間は2020~2025年の6年間

今回の協定はSMA交渉が始まって以来最長の6年間分の分担金に対する合意となった。それまでは、オバマ政権下で合意された第8回SMA（2009~2013年）と第9回SMA（2014~2018年）が5年間で最長であった。バイデン政権はオバマ政権と同様に、初めから複数年協定の妥結を念頭に置いていた可能性がある<sup>6</sup>。実際は2020年度分を遡及して分担金を設定したことから、今後5年間分に対する合意をしたと言える。いずれにせよ、複数年協定に合意することで、少なくともバイデン政権下ではSMAに関する米韓の摩擦が起きる可能性が低くなった。また、在韓米軍の安定的な運用という側面から同盟の強化が期待できる結果となったと言える。

(2) 2020年度分として遡及して支払う総額は1兆389億ウォン<sup>7</sup>

前述の通り、トランプ大統領からの増額要求によって交渉が滞っていた2020年度の実分については、1兆389億ウォンを遡及して支払うこととなった。ただし、韓国労働者が無給での休職状態となった際、韓国側がその費用(3,144億ウォン)を負担していたことから、実際に2020年度分として米国側に支払うのは、7,245億ウォンのみとなる。1兆389億ウォンという金額は、前回の第10回SMAと同額である。したがって、2020年の増加率は、0%である。この結果は、どちらかと言えば韓国側の意向が反映されたものと推察できる。しかし、今回のSMAは今後4年間でかなりの増額が予想されることから、2020年分の金額が抑えられたという点だけで、国内での納得が得られるかどうか定かでない。

(3) 2021年度の総額は1兆1,833億ウォン<sup>8</sup>

今年度の分担金は1兆1,833億ウォンとなり、前年度比13.9%の増加である。これは、2020年度国防費増

<sup>3</sup> 『国防日報』2019年11月18日。『聯合ニュース』2020年10月15日。

<sup>4</sup> 韓国国防部「第52回韓米安保協議会議（SCM）共同声明全文（제25차 한미안보협의（SCM）공동성명）」2020年12月29日。

<sup>5</sup> 韓国外交部「第11次韓米防衛費分担特別協定（SMA）交渉最終妥結（제11차 한미 방위비분담특별협정（SMA）협상 최종 타결）」2021年3月9日。

<sup>6</sup> イ・スフン「第11回韓米防衛費分担特別協定の重要内容と含意（제11차 한미 방위비분담특별협정의 중요 내용과 함의）」2021年3月17日。

<sup>7</sup> 韓国外交部。

<sup>8</sup> 同上。

加率（7.4%）と分担金のうちの人件費比率を上げるための増額（6.5%）を合わせた数字である。後者の人件費比率の増加は、在韓米軍が雇用した韓国人労働者の無給での休職に追い込まれる事態を防ぐための制度改革に伴うものであり、今回の SMA が例外的に適用したものである。今後、再び SMA 交渉が滞った場合でも、前年度と同じ水準の人件費が支払われるよう明文化することで再発防止に努めるとしている。

#### （4）2022～25 年の分担金算出には国防費増加率を適用

今回の SMA では、分担金の算出に国防費増加率を適用し、2022 年以降も増額が見込まれる結果となった。第 1～9 回 SMA までは、分担額の算出に GDP 変動率や物価指数変動率などを適用してきた。しかし、第 10 回 SMA は、前年の国防費増加率を適用する方針を決定し、第 11 回 SMA においても同様の措置をとることとなった。分担金の増減が前年の国防費増加率によって決まるということである。例えば、2021 年の国防費増加率は 5.4% である。したがって、2022 年の分担金は、2021 年の分担金 1 兆 1,833 億ウォンから 5.4% 増の 1 兆 2,471 億ウォンとなる。

韓国政府は、2020 年 8 月に発表した「21-25 国防中期計画」において、2021～2025 年の間に、国防費を約 301 兆ウォン増額させるとしている<sup>9</sup>。この計画によれば、5 年間で国防費が平均して 6.1% ずつ増加することになる。したがって、第 11 回 SMA の適用期間中、分担金は 6% 前後の増加率で増え続けると予測できる。

韓国国内では、この方針に対して批判の声が上がっているが、政府の説明は十分とは言えない。外交部は国防費増加率を採用した理由として、国防費が国家財政と国防力を反映している点、国会の審議を経ている点、透明性と信頼性のある合理的な基準である点を挙げている<sup>10</sup>。また別の外交部の関係者は、「我々の軍事力が増加すれば、軍事的側面から在韓米軍への依存度が低くなるという見解は一理あるが、究極的には我々の国力に合わせて在韓米軍の安定的駐留に対し責任をもって寄与することが重要だ」と言及した<sup>11</sup>。また、国防費増加率の適用については韓国側から提案したものであることを明かした<sup>12</sup>。しかし、この説明では、なぜ国防費増加率を分担金と結びつけたのか、なぜそれが GDP 変動率や消費者物価指数の変動率よりも合理的であるのか明確に示していない。

## 第 11 回 SMA に関する韓国国内の議論

韓国国内では SMA の合意に対し、南北統一を推進する一部団体、大学教授などの専門家、国会議員などから批判の声が上がっている。特に専門家や国会議員からは、国防費増加率の適用に関する批判が多い。例えば、北韓大学院大学の金東葉教授は「今回の協定に従うとなると、我々の安保自立度を高めるために国防予算を引き上げれば、自動的に防衛費（分担金）も上がる格好になった」と評価している。また、梨花女子大学の朴仁輝教授は「国防費と防衛費（分担金）は相互補完的側面があるが、この二つを連動させてしまうことは矛盾」と主張している<sup>13</sup>。

国防委員会からも批判が相次いだ。共に民主党の安圭伯議員は、国防費増加率の適応が合理的な基準であるとする主張は理解できず、国民も納得できないと指摘した<sup>14</sup>。奇東旻議員も「我々は国防費の増額を 5～7% で

<sup>9</sup> 韓国国防部「誰も狙うことのできない有能な安保堅固な国防「21-25 国防中期計画」樹立-今後 5 年間で 301 兆投入-（누구도 넘볼 수 없는 유능한 안보 튼튼한 국방「21-25 국방중기계획」수립-향후 5년간 301조 투입-）」2020 年 8 月 10 日。

<sup>10</sup> 韓国外交部。韓国国防部。

<sup>11</sup> 『中央日報』2021 年 3 月 10 日。

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 同上。

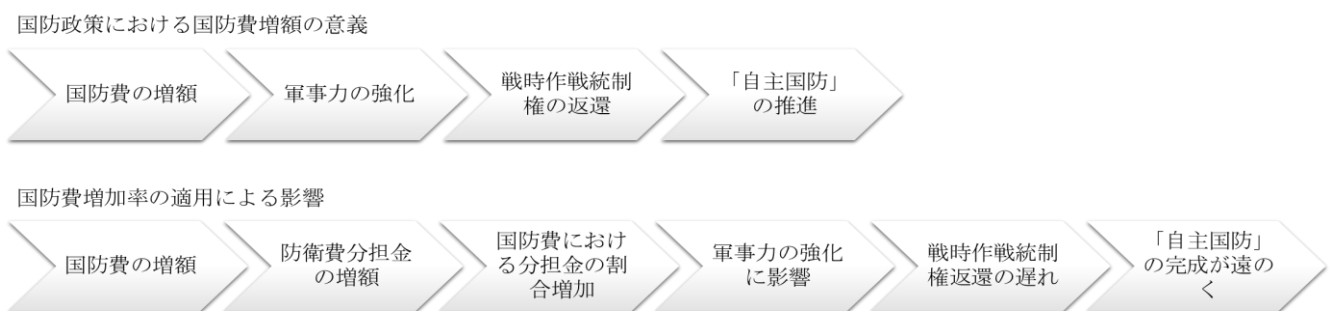
<sup>14</sup> 韓国国会「第 385 回第 1 回国防委員会議事録」2021 年 3 月 16 日。

合意した。25（2025）年であれば、1兆5,000億ウォン（の分担）であるが、もし2030年、2040年になれば天文学的数字に引き上げられるのではないかと…戦作権（戦時作戦統制権）を取り戻すということは我々の自主的国防力を継続して引き上げていくという意味であるのに、それに従ってSMAが引き上げられていくのは納得しがたい」と分担金がこの先も増額の一途をたどる可能性について懸念を表した<sup>15</sup>。

国防委員会からの批判に対し、SMA交渉タスクフォースの責任者である国防部のイ・ギョング国際政策次長は、交渉過程において、国防費増加率だけでなく、消費者物価指数などの基準も議論に上がっていたことに言及した<sup>16</sup>。しかし、分担金は国防と米韓連合軍の増強に寄与する予算であることから、国防費増加率を適用する方針になったと説明している<sup>17</sup>。ならば、なぜ第1～9回SMAでは国防費増加率を適用させなかったのかという疑問が生じる。朴仁煇教授は、第11回SMAに国防費増加率を適用した理由について、「トランプ効果」を示唆している<sup>18</sup>。トランプ政権との交渉の際、米国側の要求に答えるため、韓国側は国防費増加率を分担金の算出に適用させることを提案した<sup>19</sup>。前述の通り、その後のトランプ前大統領の大幅な増額要求により、交渉は一時膠着状態となった。バイデン政権との間で交渉が再開し、米国側はトランプ前大統領のような要求は控えたものの、国防費増加率の適用に関する案については引き継ぐ立場をとったのである<sup>20</sup>。したがって、今回のSMAはトランプ政権の影響が少なからず反映された結果、国防費増加率の適用に至ったと考えられる。国防費増加率の適用は、この先5年間の分担金の増額を意味するため、増額によって韓国側が得られる利益が明確でない限り、国内の不満を解消することは難しいだろう。

また、第11回SMAに対する韓国内の批判に共通することは、韓国の国防政策に関する矛盾である。韓国は「自主国防」を掲げ、米韓連合軍司令官（米陸軍大将）が持つ戦時作戦統制権（以下、作戦統制権）の返還を目指している。作戦統制権の返還条件には、韓国側の能力強化、つまり軍事力の強化が含まれている。したがって、国防費を増額することは、軍事力の強化を目指すと同時に、作戦統制権返還のための条件を満たし、「自主国防」をより強化するための措置である。「自主国防」の強化とは、すなわち国防における米韓同盟への依存度を下げるという意味である。換言すれば、分担金を減らしていくことは、米韓同盟への依存度を下げするための手段のひとつと言える。これらを整理すると図1の通りである。

図1 国防政策と第11回SMAの矛盾



（出所）筆者作成。

国防費増加率を分担金の算出に適用させることは、分担金を増加させる構造を自ら作り出しているに等しく、

<sup>15</sup> 同上。

<sup>16</sup> 同上。

<sup>17</sup> 同上。

<sup>18</sup> 『東亜日報』2021年3月22日。

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> 『東亜日報』2021年3月11日。

国防政策本来の目的に矛盾した行動であると批判しているのである。

分担金の算出に国防費の増加率が適用されたのは、第 10 回 SMA でも同様である。その際は、2019 年度のみ都合であったが、今回の第 11 回 SMA では複数年に対して適用することとなったため、その間の分担金が自動的に増加すると見える。在韓米軍の安定的な運営のための複数年協定であるにもかかわらず、5 年間に渡って分担金が増え続ける構造が、批判的になってしまったのである。2026 年以降も国防費増加率を適用するのであれば、その妥当性や国防政策との矛盾について改めて精査する必要があるだろう。

## 国防費増加率適用に関する考察

韓国政府が国防費増加率を採用した理由は上述の通り、国防費が国家の財政と軍事力を反映しており、国会の審議を経て、透明性と信頼性のある基準であるからとしている。この国防費増加率の適用に関して、ある共同研究がその妥当性を示している。光云大学、国防大学、防衛事業庁が行った共同研究は、分担金に影響を与える重要な変数についてシステム思考を用いて分析を行った<sup>21</sup>。彼らは共同研究によって、韓国の「経済的能力拡大ループ」を作成し、国防費の増加率の適用が妥当であることを示した。このループを一部抜粋すると図 2 の通りになる。韓国の軍事力が強化され、「自主国防」が推進されれば、在韓米軍の必要性が低下し、その規模も縮小されていく。在韓米軍が縮小されれば、朝鮮半島の情勢が不安定となり、韓国に対する信頼度が下がることになる。そして、投資や株価などにも影響を与え、韓国経済が不安定となり、税収が減ることによって国家予算の減額へとつながる。予算の減額に従って国防費が減額になり、分担金も減額になるという流れを示している。

図 2 防衛費分担金の増減に影響を及ぼすフロー



(出所) イ・ジョンファン他「システム思考を利用した在韓米軍防衛費分担政策レバレッジ戦略」43頁より  
筆者作成。(「韓国の経済的能力拡大ループ」より一部抜粋)

図 2 では、分担金の増減に一番直接的に影響を及ぼす変数が国防費の増減であることを示している。第 1～9 回 SMA で適用していた GDP 変動率や消費者物価指数の変動率は、韓国経済の不安定化に属する要素であ

<sup>21</sup> イ・ジョンファン、チョ・ヨンゴン、ムン・ソンアム、ソ・ヒョク「システム思考を利用した在韓米軍防衛費分担政策レバレッジ戦略 (시스템 사고를 이용한 주한미군 방위비 부담 정책 레버리지 전략)」『韓国システムダイナミクス研究』第 11 巻第 3 号。33-59 頁。

る。これらの要素は分担金に直接影響を与えるものではないというのが、共同研究が示す見解である。

したがって、分担金は、従来のような GDP 変動率や物価指数変動率などではなく、国防費の増減、つまり増加率に応じて設定する必要があるということである<sup>22</sup>。

さらに、この共同研究では、「自主国防」の推進や作戦統制権返還の観点からも、分担金を国防費ベースで算出する必要があるとしている<sup>23</sup>。つまり、図 1 で示した通り、「自主国防」の推進や作戦統制権の返還のために国防費を増加させているため、それらが達成されれば、国防費の増加が一定程度抑えられることになる。分担金を国防費増加率に連動させておけば、これらの目的の達成後、分担金の増加を抑えることができるということである<sup>24</sup>。したがって、これらの分析によって、この研究は、分担金の算出に国防費増加率を適用することの妥当性を証明している。

この共同研究の主張と政府の立場は、結果的には一致していると言える。どちらも分担金の算出に国防費の増加率を適用させることは妥当であるという見解である。一方、それに反対する立場の人々は、金額が自動的に増加する構造に疑問を抱いている。両者の意見は対立しているように見えるが、共通点も存在する。それは、「自主国防」の推進に対する考慮である。国防費増加率の適用に賛成の立場は、「自主国防」強化の程度によっては、分担金が抑えられるとしている。一方、反対派は、分担金の増加は「自主国防」推進の妨げになると主張している。両者とも、「自主国防」というキーワードを掲げ、それに分担金がどのように影響するのかを焦点の 1 つとしている。したがって、単純に国防費増加率を適用するのではなく、「自主国防」の推進に影響しない範囲内での調整は必要であろう。また、韓国政府は、それに対する説明責任をはたすべきだろう。加えて、SMA だけでなく、米韓同盟におけるその他の直接的・間接的な要素も踏まえながら、国防費増加率の適用の妥当性を包括的に見極めることも求められる。

## 結びにかえて

今回の第 11 回 SMA は、米国の政権交代によって、米韓同盟の強化、在韓米軍の安定的な運営、東アジアの安全保障問題などの要素が相まったの妥結となった。複数年協定によってその間の米韓の摩擦を抑え、空白期間の発生を避けることができ、韓国人労働者の雇用の安定も図ったという点では評価すべき合意であったと言える。来年 5 月に任期を迎える文在寅政権の次期政権においても、第 11 回 SMA は維持されるため、韓国側の政権交代の有無に関わらず、分担金に関する米韓の葛藤は最小限に抑えられると見える。

一方、分担金の算出に対し、2021 年から 5 年間は国防費増加率を適用することによって、大幅な増額が見込まれることから、国内での批判が相次いだ。国防費増加率の適用が合理的な基準であると主張する政府に対し、反対派は、分担金が自動的に増額になる構造や「自主国防」推進への支障を懸念した。上記の考察を通して、両者の意見は、結局のところ「自主国防」の推進に帰結すると結論付けることができる。したがって、韓国政府は、これらを踏まえたうえで、両者の溝を埋める努力と国内での理解を得るための説明責任を果たす必要がある。

また、2026 年度以降、つまり、第 12 回 SMA の交渉以降、何を基準として増減を決定するのか、議論する

<sup>22</sup> イ他、45 頁。

<sup>23</sup> この研究は 2010 年に発表されたものであり、国防改革は現在文在寅政権が掲げる「国防改革 2.0」と同一ではないが、作戦統制権の返還と自主国防を掲げているという面では同質であるため、当てはめ可能と判断した。

「短期的次元では戦作権の返還前に国防改革基本計画の推進度についての評価を通じて国防費の規模および防衛費分担金規模を決定する必要がある。中長期的次元からは 戦作権返還以後も国防改革基本計画の推進度と国防費規模を考慮した防衛費分担金規模の決定がなされなければならない。」(57 頁)

<sup>24</sup> イ他、54 頁。

必要があろう。今回のように国防費増加率を適用し続けるのか、GDP 変動率や消費者物価指数に戻すのか、それとも新たな算出方式を打ち出すのか、合理的な判断が求められる。

韓国国内の理解を得ることも重要だが、米韓同盟を支える要素の一つである SMA が亀裂の原因となつては、韓国が掲げる「自主国防」にも影響を及ぼす。両国の要求を充足させる妥協点と日々変化する安全保障環境における米韓同盟の役割の間でどうバランスをとっていくのか、SMA を含めた様々な観点から注目することも重要である。

(2021 年 6 月 7 日脱稿)