

韓国の「戦略文書」

——「国家安保戦略書」を中心に

理論研究部政治・法制研究室研究員 小池 修

はじめに

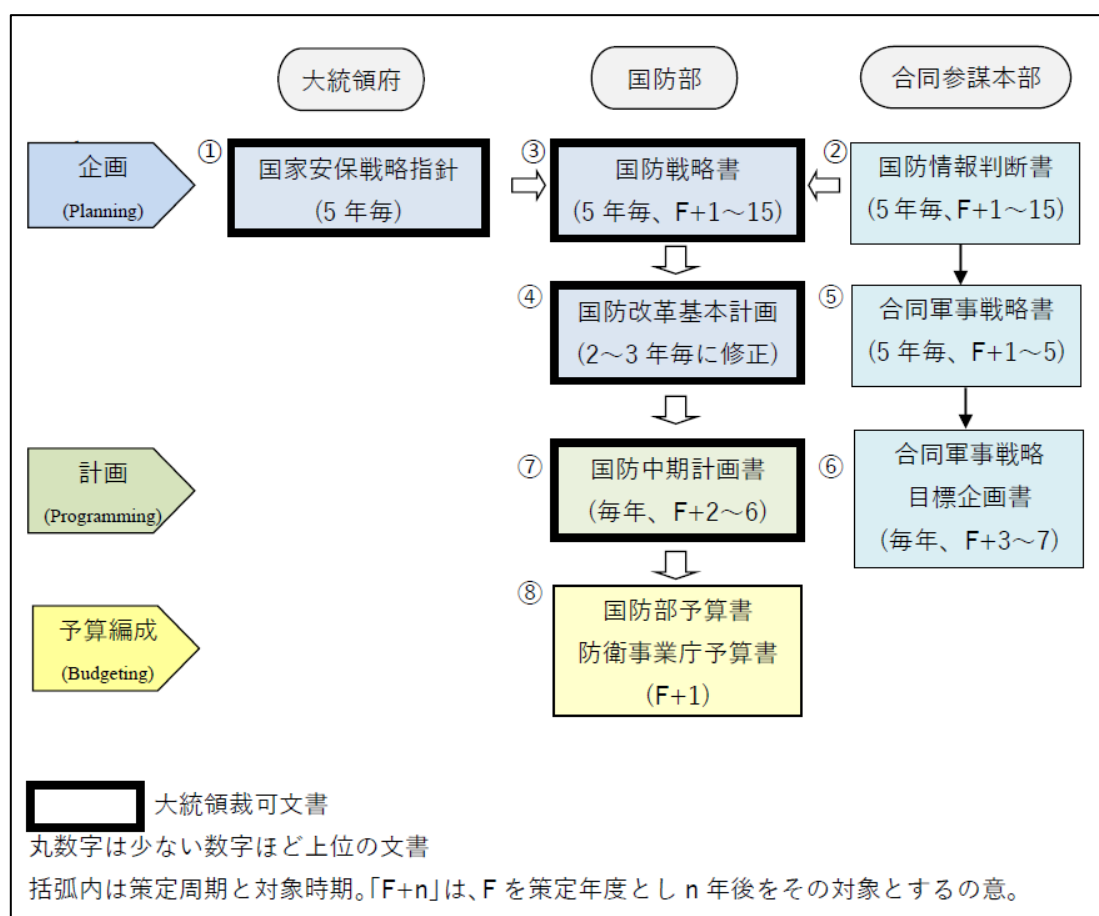
2022 年 5 月に発足した韓国の尹錫悦政権はまもなく任期 3 年目を迎える。政権の発足以降、対北朝鮮政策を盛り込んだ『非核平和繁栄の朝鮮半島』が 2022 年 11 月に、同年 12 月には『自由、平和、繁栄のインド-太平洋戦略』が、2023 年 4 月には『韓-ASEAN 連帯構想』が発表され、その集大成として 2023 年 6 月には尹政権の「国家安保戦略書」である『尹錫悦政府の国家安保戦略——自由、平和、繁栄のグローバル中樞国家』が公開された。

韓国の「国家安保戦略書」は外交・安保政策に関する最上位の戦略文書である「国家安保戦略指針」¹の公開版であり、政権ごとに策定されるのが慣例となっている。本稿では「国家安保戦略書」が、韓国の戦略企画体系のなかでどのように位置付けられているかを確認した上で、「国家安保戦略書」に至る国家レベルの安保戦略に関する文書策定の歴史を振り返り、「国家安保戦略書」が抱える課題についても整理する。

「国家安保戦略書」の位置付け

「国家安保戦略書」の非公開版である「国家安保戦略指針」の法令上の位置付けは、国防関連の諸政策文書の企画管理について定めた「国防企画管理基本訓令」から読み取ることができる²。同訓令の内容等から国防分野の政策文書体系を整理したのが次頁の図である。

図で整理されているように、国防関連の諸政策文書はすべて「国家安保戦略指針」の内容を基に策定されている。このうち日本のいわゆる「戦略三文書」に対応するのが、「国家安保戦略指針」、「国防戦略書」、「国防中期計画書」である。「国家安保戦略指針」は前述のように国家レベルの外交・安保政策に関する最上位の文書であり、「国防戦略書」は 15 年後を展望し国防政策の方向と目標を提示する国防分野の最

図 韓国の国防分野の政策文書体系³

上位文書である。「国防中期計画書」は当該年度以降 5 年間の軍事力整備の方向性について定めたものである。「国防改革基本計画」は、軍の編成や陸海空軍の均衡のとれた発展、兵営文化の改善などを対象とするもので、対応する日本の政策文書を見出すことができない。便宜的な定義ではあるが、内容と大統領の裁可を受ける文書である点から上記の 4 つの文書を韓国の「戦略文書」と考えればよいだろう。これらのうち本稿では「国家安保戦略指針」の公開版である「国家安保戦略書」を検討の対象とする。

「国家安保戦略書」への道

韓国の国家レベルの外交・安保政策に関わる戦略文書は、1970 年の『国家安全保障基本政策』という文書にさかのぼる。この文書は、1963 年 12 月の朴正熙政権の発足と同時に大統領の諮問機関として設置された国家安全保障会議において、議題として 1970 年から 1979 年まで審議されており、慣習的に 1 年毎に更新されるものであったと推察される⁴。この文書において初めて大統領の裁可を得た「国家目標」が定められた⁵。これを前後する 1968 年から 1969 年にかけて北朝鮮ゲリラによる大統領府襲撃未遂事

件、プエブロ号事件など北朝鮮による軍事行動が顕在化し、米国が在韓米軍削減を打ち出したことを受け、朴大統領が「自主国防」を掲げるようになったことが、それまで国防部レベルにとどまっていた安保戦略の策定が国家レベルに引き上げられた背景にあると推察できよう⁶。

1979 年の朴大統領暗殺後に政権を担った全斗煥、1987 年の民主化後の盧泰愚、金泳三の各政権下では国家安全保障会議の活動は比較的低調であり⁷、この『国家安全保障基本政策』を年度別に策定するという形式が維持されたようである⁸。

これを戦略文書として新たに起草し、「国家安保戦略書」として完成させることを試みたのが金大中政権（1998.2-2003.2）であった⁹。同政権期に大統領府・外交安保首席秘書官や統一部長官などを歴任し、政権の任期を通して国家安全保障会議の参加メンバーであった林東源¹⁰の回顧によれば、韓国の「国家戦略」について検討を開始したのは、韓培浩・世宗研究所長（当時）の招きで同所の客員研究委員に就任した 1994 年にさかのぼるという¹¹。林は国家戦略と南北関係について同研究所の研究者らと議論を重ね、同研究所が発行する学術誌『国家戦略』の創刊号に「韓国の国家戦略」という題名の論文を掲載した¹²。同論文では、冷戦後の新たな国際情勢を念頭に「10 年余りの長期的な情勢を予測し、5 年程度の中期を対象」とする「国家戦略」を文書化して、国会と国民に提示した上で国民的な合意と協力を得られるようにすることが提言されている¹³。

金大中政権発足後、国家安全保障会議の機能が拡充され、林は前述のように要職を占めながら大統領の外交・安保政策におけるリーダーシップを実質的に補佐した¹⁴。林の世宗研究所在籍時に北朝鮮研究者として採用された李鍾奭¹⁵の回顧によれば、林は外交安保首席秘書官に就任すると、国家安保の戦略的・体系的運用を目的とする「国家安保戦略指針」の策定の参考とするため、韓世宗研究所長に「国家戦略書」（仮称）の作成を依頼し、李が責任者に指定された¹⁶。李は関連する政府部処（省庁）から分野別の草案を集めるとともに、所内の研究者らに米国、イスラエル、日本、台湾などの国家安保システムを調査させ、「国家戦略書」を取りまとめた。それを受けて国家安全保障会議事務局において金大中政権の「国家安保戦略指針」策定作業が進められたが、「様々な事情」により作業を完了させることができず、「国家安保戦略書」の公開には至らなかったという¹⁷。

各政権の「国家安保戦略書」策定

前項の林東源の構想が「国家安保戦略書」の形で公開され、日の目を見たのは、次の盧武鉉政権（2003.2-2008.2）の時代になってからである。金大中政権の国家安全保障会議が林東源という個人に負って機能していたとすれば、盧武鉉政権は外交・安保政策決定を体系的に行うシステムを構築しようとしたとさ

れる¹⁸。先の李鍾奭の回顧に戻ると、盧政権の発足後、国家安全保障会議事務局戦略企画室の主導下に「全ての部処が同一の戦略目標と構想の下に一貫性を持って有機的・体系的に動けるように」するため「国家安保戦略指針」が策定された。「国家安保戦略指針」は 2003 年 12 月に大統領の裁可を得、翌 2004 年 3 月に保全上機微な内容を削除した上で韓国の初の「国家安保戦略書」である『平和繁栄と国家安保——参与政府の安保政策構想』として公表された¹⁹。この『平和繁栄と国家安保』を嚆矢として、大統領の任期開始後概ね 1 年を目処に「国家安保戦略指針」を策定（非公開）し、対外説明用の「国家安保戦略書」を公開するというリズムがシステム化され、現在まで通常任期 5 年の政権毎に計 5 回公表されてきた。

盧政権の次の李明博政権（2008.2-2013.2）は、国家安全保障会議事務局の機能を大統領府（青瓦台）外交安保首席秘書官の下に移行させたため、発行名義が「青瓦台」となり、『成熟した世界国家——李明博政権の外交安保ビジョンと戦略』という題名の「国家安保戦略書」が 2009 年 3 月付で公開された²⁰。なお、李政権時より公式の英語版も公開されるようになった²¹。

李政権を引き継いだ朴槿恵政権（2013.2-2017.3）は、外交・安保政策のコントロールタワーとして大統領府に国家安保室を設置し、政権発足後 1 年を少し過ぎた 2014 年 7 月付で朴政権の「国家安保戦略書」に当たる『希望の新時代——国家安保戦略』を国家安保室の名義で公表した²²。朴政権は国会による弾劾が成立したことによって通常より約 1 年早く幕を下ろした。

大統領補欠選挙を経て発足した文在寅政権（2017.3-2021.3）の「国家安保戦略書」は、通常のリズムよりも少し遅い 2018 年 12 月に『文在寅政権の国家安保戦略』という題名で公開された²³。これには通常大統領選挙から政権発足までに 3 カ月程度の政権引き継ぎ準備期間があるところ、補欠選挙後すぐに就任せざるを得なかったことや、2018 年に南北関係や米朝関係が進展し、目まぐるしい変化があったことが作用していると推測される。

文政権の次の尹錫悦政権（2022.3-現職）の「国家安保戦略書」は、冒頭で述べたように 2023 年 6 月に『尹錫悦政権の国家安保戦略——自由、平和、繁栄のグローバル中枢国家』と前政権の題名を踏襲しながらも、李政権時と同様の国家ブランドイメージを前面に押し出す副題が添えられた²⁴。

「国家安保戦略書」の課題

以上のように政権毎の策定が定着してきた「国家安保戦略書」であるが、いくつかの課題も指摘されている。まずは法的位置付けの不明確さである。「国家安保戦略書」よりも下位の戦略文書（上掲の図を参照）である「国防戦略書」と「国防改革基本計画」は、それぞれその内容や策定過程に言及した国防部訓

令と国防改革法という法的基盤を備えているにも関わらず、「国家安保戦略書」には確たる根拠規範が存在しないため最上位の戦略文書としての権威が脆弱であるという²⁵。

また、政権毎の策定という方法のため、その政権の選挙公約や政権引き継ぎ時に提示した重点課題に内容が傾斜しがちであるとも指摘されている²⁶。韓国では、民主化後これまで大統領を輩出してきた二大政党勢力の間で、南北統一や国家生存の問題をめぐって「国益」や「国家目標」の定義が一致してこなかったため、政権を超えた通時的な一貫性が不足していることも課題として指摘される²⁷。これらの限界から、「国家安保戦略書」の 10～15 年の将来を見通すという本来の理念にもかかわらず、時事的な課題やアクション・プランといった政策 이슈の羅列に過ぎなくなっているとの批判もある²⁸。

さらに、政権のちょうど中間地点に当たる 3 年目に「国家安保戦略書」の改訂を推進するべきだとの議論もある。上記の法的位置付けを明確化するために「国家安保戦略書」策定を法令化し、3 年目の改正も義務化するという提案である²⁹。加えて、任期最終年の 5 年目には情勢評価を行い、次期政権の「国家安保戦略書」策定に貢献させることで政権間の断絶を防ぐ目的がある³⁰。

結びにかえて

ここまで韓国の外交・安保政策に関わる戦略文書のなかで最上位に位置する「国家安保戦略書」の位置付け、歴史、課題について論じてきた。韓国の「国家安保戦略書」策定の歴史を簡単に整理すると以下の図のようになる。

政権（大統領）	国家レベルの外交・安保戦略文書	策定周期	国防戦略書（参考）
李承晩～尹潽善	-	-	「国防主要施策」
朴正熙	「国家安全保障基本政策」	毎年	「国防基本施策」
全斗煥～金泳三			「国防長期政策書」
金大中	「国家安保戦略書」（未完）	5 年	「国防基本政策書」
盧武鉉～文在寅	「国家安保戦略書」		「国防戦略書」
尹錫悦			

表 韓国の国家安保関連戦略文書の変遷と策定周期³¹

「国家安保戦略書」の歴史を振り返ってみて興味深いのは、策定に至る過程で二大政党勢力のうち進歩派の系譜に連なる金大中・盧武鉉政権が策定を主導し、課題として指摘されたような欠点はあるものの、その後の保守派の政権にも受け継がれるものとなったという点である。韓国では、この先も二大政党

勢力間で政権交代が繰り返されていくものと予想されるが、前項で指摘されたような課題を念頭に「国家安保戦略書」をめぐる動向を注視していきたい。上記表に参考として掲載した「国防戦略書」をはじめとする「国家安保戦略書」より下位の国防関連の政策文書の制定経緯や課題は本稿では扱うことができなかったが、これらの文書についての検討は後日を期したい。

¹ 「国家安保戦略指針」はⅡ級秘密文書(極秘/secret に該当)であり、その公開版が「国家安保戦略書」である(국가안보실(国家安保室)「국가안보실 월간 뉴스레터(国家安保室月刊ニュースレター)」第 10 号(2023 年 5 月)、13 頁)。なお、同書を「国家安保戦略報告書」と呼称する文献もあるが(전봉근(田奉根)『한반도 국제정치의 비극: 동북아 패권 경쟁과 한국의 선택(朝鮮半島國際政治の悲劇——東北アジア覇権競争と韓国の選択)』(박영사、2023 年)、223 頁)、本稿では韓国政府の呼称に従い「国家安保戦略書」で統一した。

² 「국방기획관리훈령(国防企画管理基本訓令)」(国防部訓令 第 2906 号)。韓国法制処「国家法令情報センター」(<http://law.go.kr/>)より閲覧可能。

³ 독고순, 노훈(独孤順・盧勲)「『국방기본정책서』 발전을 위한 소고(『国防基本政策書』発展のための小考)」韓国国防研究院『주간국방논단(週刊国防論壇)』第 1485 号(2013 年 10 月)、3 頁の〈図 1〉から抜粋し必要部分を修正した。

⁴ 장혁(張赫)『한국의 국가안보정책 결정체계(韓国の国家安保政策決定体系)』(늘품플러스、2021 年)、35、108 頁;室岡鉄夫「韓国——国家安全保障會議」松田康博編著『NSC 国家安全保障會議——危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』(彩流社、2009 年)、

69 頁。なお、『国家安全保障基本政策書』とする文献もある(국방부군사편찬연구소 편(国防部軍史編纂研究所編)『국방 100 년의 역사: 1919~2018(国防 100 年の歴史——1919~2018)』(국군인쇄창、2020 年)、141、144 頁)。

⁵ 국방부 군사편찬연구소 편(国防部軍史編纂研究所編)前掲書、144 頁。

⁶ 한용섭(韓庸燮)「동맹 속에서의 자주국방: 이론과 실제의 딜레마(同盟のなかの自主国防——理論と實際のディレンマ)」한용섭 편(韓庸燮編)『자주나 동맹이나: 21 세기 한국 안보외교의 진로(自主か同盟か——21 世紀韓国の安保外交の進路)』(오름、2004 年)、30-31 頁。

⁷ 室岡前掲論文、72-78 頁。

⁸ 장혁(張赫)前掲書、39 頁。

⁹ 同上。

¹⁰ 室岡前掲論文、83-84 頁。

¹¹ 임동원(林東源)『다시, 평화: 임동원 자서전(再び、平和——林東源自叙伝)』(메디치미디어、2022 年)、291-292 頁。

¹² 同上; 임동원(林東源)『피스메이커[개정증보판]: 남북관계와 북핵문제 25 년(ピースメーカー [改訂増補版]——南北關係と北朝鮮の核問題 25 年)』(창비、2015 年)、128 頁。

¹³ 임동원(林東源)「한국의 국가전략: 개념과 변천과정(韓国の国家戰略——概念と変遷過程)」世宗研究所『국가전략(國家戰略)』第 1 卷第 1 号(1995 年 2 月)、40 頁。

¹⁴ 室岡前掲論文、78-83 頁。

¹⁵ 後に盧武鉉政権で国家安全保障會議事務次長や統一部長官を務め、現在に至るまで論客として活躍している。李の採用過程については、임동원(林東源)『다시, 평화(再び、平和)』、292 頁参照。李については、室岡鉄夫「NSC から青瓦台へ——韓国・盧武鉉政権における外交・安全保障政策決定中枢の変化」小此木政夫編『危機の朝鮮半島』(慶應義塾大学出版会、2006 年)、229-130 頁も参照されたい。

¹⁶ 이종석(李鍾奭)『갈날 위의 평화: 노무현 시대 통일외교안보 비망록(綱渡りの平和——盧武鉉時代の統一外交安保備忘録)』(개마고원、2014 年)、447 頁。

¹⁷ 同上。ただし、金大中政権の国家安全保障會議事務次で勤務した経験を持つ崔剛(現・峨山政策研究院長)は、非公開版を作り公開版も検討したが最終的にできなかったと証言している(장혁(張赫)前掲書、43 頁(注 32))。当時の千容宅国防長官は国会における国政監査で、1999 年 1 月に「安保戦略書」を発刊する予定で準備中である旨答弁しているが、これは「国家安保戦略書」を指していると思われる(국방부장관 천용택(国防部長官 千容宅)『1998 년도 국정감사 국방위원회 회의록(1998 年度 国政監査 国防委員會會議録)』(1998 年 11 月 11 日)、51-52 頁)。

¹⁸ 西野純也「外交安保政策形成の制度基盤——盧武鉉政権の事例」小此木政夫・西野純也編『韓国における市民意識の動態Ⅱ』(慶應義塾大学出版会、2008 年)、156 頁。

¹⁹ 이종석(李鍾奭)前掲書、422 頁; 국가안전보장회의(國家安全保障會議)『평화번영과 국가안보: 참여정부의 안보정책 구상(平和繁榮と国家安保——參與政府の安保政策構想)』(2004 年 3 月)。

²⁰ 청와대(青瓦台)『성숙한 세계국가: 이명박 정부 외교안보의 비전과 전략(成熟した世界国家——李明博政権の外交安保ビジョンと戰略)』(2009 年 3 月)。

- ²¹ 英語版の題名は“*Global Korea: The National Security Strategy of the Republic of Korea*”である。
- ²² 국가안보실 (国家安保室) 『희망의 새시대: 국가안보전략 (希望の新時代——国家安保戦略)』 (2014 年 3 月)。
- ²³ 국가안보실 (国家安保室) 『문재인 정부의 국가안보전략 (文在寅政府の国家安保戦略)』 (2018 年 12 月)。
- ²⁴ 국가안보실 (国家安保室) 『윤석열 정부의 국가안보전략: 자유, 평화, 번영의 글로벌 중추국가 (尹錫悅政權の国家安保戦略——自由、平和、繁栄のグローバル中枢国家)』 (2023 年 6 月)。
- ²⁵ 신범철 (申範澈) 「신정부의 국가안보전략서 관련 제언: 작성 과정을 중심으로 (新政府の国家安保戦略書に関する提言——策定プロセスを中心に)」 国立交外院外交安保研究所 『IFANS 주요국제문제분석 (IFANS 主要國際問題分析) 2017-17』 (2017 年 5 月)、9-10 頁。なお、申は尹政權で初代国防次官を務めた。
- ²⁶ 同上、8 頁。
- ²⁷ 김동은 (金東垠) 「한국과 미국의 국가안보전략서 비교 연구: 체계성과 일관성을 중심으로 (韓国と米国の国家安保戦略書の比較研究——体系性と一貫性を中心に)」 韓国議政研究会 『의정논총 (議政論叢)』 第 15 卷第 1 号 (2020 年 1 月)、334-335 頁。
- ²⁸ 同上；부형욱 (夫炯旭) 「전략기획의 이론적 논의와 실무적 효용성 논의 간의 부정합에 관한 고찰: 한국군 합동전략기획체계 발전방안 모색과정에서의 교훈 (戰略企画の理論的議論と実務的効用性の議論との間の不整合に関する考察——韓国軍の統合戰略計画体系發展方案の模索過程における教訓)」 韓国国防研究院 『국방정책연구 (国防政策研究)』 第 27 卷第 2 号 (2011 年 1 月)、52 頁。
- ²⁹ 신범철 (申範澈) 前掲稿、15-16 頁。
- ³⁰ 同上。
- ³¹ 장혁 (張赫) 前掲書、39 頁の表を一部修正。

PROFILE

小池 修

理論研究部政治・法制研究室研究員

専門分野：韓国の外交・安保政策

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通 : 03-3260-3011

代 表 : 03-3268-3111 (内線 29177)

防衛研究所 Web サイト : www.nids.mod.go.jp