

韓国大統領の外交・安全保障政策補佐機構 ——盧武鉉政権のNSCを中心に——

室岡 鉄夫

国家安全保障会議事務処は……統一・外交・国防といった分野別の安保政策の有機
的連係性を高め、政府の問題解決能力と危機対処能力を高めてきた。——国家安全保障
会議常任委員会『平和繁栄と国家安保——参与政府の安保政策構想』2004年3月⁽¹⁾

……参謀組織であるNSC（事務処）が「大統領との距離」……を武器に事実上、政府
の正規組織である外務部・国防部・統一部・国情院（国家情報院）を指揮監督する組
織に肥大化し、既存の政府部処を無力化することにより外交・安保分野で現在の恐慌
状態をもたらした……。——「社説 大統領はNSC問題を理性的に判断せねば」『朝鮮
日報』2004年7月1日

盧武鉉政権の国家安全保障会議（NSC）、特にその事務処（事務局）の言行には賛否両
論が寄せられている。評価の幅の広さは、盧大統領の政策決定に際してNSCが果たしてい
る役割の大きさを象徴しているかのようである。韓国と同じく大統領制をとり、元祖NSC
を持つ米国からの類推で、NSCが政策過程に関与することは当然のようにもみえる。しか
し本論で詳しく触れるとおり、関係部処（省庁）間の調整にNSCを活用し始めたのは金大
中前政権であり、比較的新しい現象である。また事務処スタッフの活動が目立つようにな
ったのは、盧武鉉政権になってからなのである。

本稿は盧武鉉大統領の外交・安全保障分野における意思決定がいかになされているか、
いかに補佐されているかについてNSCの制度や実態を中心に描こうとするものである。以
下において、まず研究の意義や方法について述べる。ついで歴代韓国大統領の補佐機構や
意思決定について先行研究を利用して略述する。それらを踏まえつつ、盧武鉉政権におけ
る特徴を浮き彫りにしていくことになるが、そこではまず大統領就任直後の制度改編、つ
いで登用された人々と制度運用の実態について触れる。主に取り扱う期間は、2003年2月
の政権発足から2004年8月までの約1年半である。

(1) これを含め、国家安全保障会議や青瓦台公刊の文書は青瓦台サイト (<http://www.president.go.kr/>)
で閲覧が可能である。

1 本研究の意義と方法

盧武鉉大統領の外交・安保政策補佐機構に焦点を当てることにはどのような意味があるであろうか。第一に、一般論として、国を問わず大統領などの最高執政者は補佐役や補佐機構がなければその任務を遂行できない。問題の発見や分析、解決策の考案、政策の「売り込み」、執行機関（官僚）の監視などの業務には補佐陣が必要である。補佐機構は大統領の代理人の役割を果たすだけでなく、逆に大統領を動かす場合すらある⁽²⁾。

第二に、韓国の場合、強い大統領制や儒教的・権威主義的政治文化の下、①大統領側近（補佐役）による部処（例えば外交部）を疎外しての行動（例えば隠密外交）がときとして行われること、②大統領の威を借りた補佐役や補佐機関（特に青瓦台のスタッフや情報機関）がしばしば部処に代わり実質的な政策立案や決定を行うこと、などが指摘されてきた⁽³⁾。

第三に、同じく韓国の場合、大統領の個性が政府の制度に反映されがちであるため、補佐機構の姿——法令上の制度と実際の運用の方式——も大統領によって、また同じ政権でも時期によってかなり変化する⁽⁴⁾。以上のことから、韓国大統領の補佐機構、特に盧武鉉政権発足後の仕組みの変化を見てみることは、韓国政府、なканずく盧武鉉政権の外交・安保政策や政策過程を知る上で意義があるということができよう。

韓国の外交・安保政策決定過程や政府機構については、少なからぬ先行研究があり、本稿も大いに参照している。日本においても概説的な成果がある⁽⁵⁾。韓国においては、大統領補佐機構についての研究があるが⁽⁶⁾、外交安保分野のそれに絞ったり、NSCに絞ったものはあまりないようである⁽⁷⁾。本論で触れるとおり、NSCの活用が最近の出来事であるからであろう。

(2) 伊藤光利、田中愛治、真淵勝『政治過程論』有斐閣、2000年、266、310、317～318ページ。

(3) 例えば森山茂徳『韓国現代政治』東京大学出版会、1998年、153～156ページ。

(4) 李成佑『政府の政策調整体系研究』ソウル、韓国行政研究院、1993年、110、275～311ページ、ハムソンドック（咸成得）『大統領秘書室長論』ソウル、ナナム出版、2002年、キムソクジュン（金錫俊）『現代大統領研究1』ソウル、大永文化社、2002年、17～28ページ。

(5) 森山『韓国現代政治』のほか、総務庁長官官房企画課『韓国の行政制度等に関する調査研究報告書』1991年、倉田秀也『韓国の外交政策』花井等、須藤眞志編『新比較外交政策論』学陽書房、1992年、田中誠一『韓国官僚制の研究——政治発展との関連において』大阪経済法科大学出版部、1997年などがある。

(6) 最近のものとしては、ハムソンドック『大統領秘書室長論』、キムソクジュン『現代大統領研究1』、チョンヨンドク『韓・日国家機構比較研究』ソウル、大永文化社、2002年などがある。

(7) 例外としてベジョンホ（裴廷鎬）『国家安全保障会議（NSC）の組織と運営』『国防研究』47巻1号、2004年がある。この論文は、主に米国をベンチマークとして、盧武鉉NSCの改善案を提言するもので、本稿も後に示すとおり参照している。

さて、韓国大統領の補佐機構を描くためにはどのような方法があるであろうか⁽⁸⁾。まず法的な接近方法であり、これは歴代の法令が示すNSCなど補佐機構の組織や権限などを把握するものである。ただしこの作業だけからは、なぜ法令上の制度変更がなされたのかや実際の運用を明らかにすることはできない。したがって法令に書かれている以上のいわゆる制度、例えば実際の運用の仕方などを見ていくことになる。また機構の中で働く人々の個性についても触れることになる。

とはいえ、同時代の外国政府内部の様子を描こうとするのであるから、大いに限界もある。資料としては、青瓦台の報道資料、韓国国会の会議録といった公式文書のほか、雑誌掲載のルポやインタビュー、新聞報道などを利用する。ただし現職当事者のインタビューなどを読んでも、回答は建前に終始している場合も多い。また言うまでもなく、雑誌や新聞の記事には単純な誤報、誇張、無理矢理に因果関係を結びつけていること、政権へのためにする批判、逆に政権側からの意図的なリークなどが含まれている可能性がある。特に盧武鉉政権下では前政権にもまして政権といくつかの大新聞が「戦争状態」にあることに留意が必要である⁽⁹⁾。

このほか、現政権を含む歴代政権の高官、秘書官、民間からの諮問委員、取材記者などに対するヒアリングも2002～2004年の間、数回に分けて行った。本稿では匿名で引用・参照している⁽¹⁰⁾。

2 歴代政権の補佐機構

(1) 軍人出身大統領の時代

朴正熙、全斗煥、盧泰愚という陸軍出身の大統領の時代には、政権や時期によって濃淡の差はあるものの、一般的に権威主義的なトップダウン型の政策決定、大統領秘書室（青瓦台）や情報機関による部処に対する調整・監視が行われた。外形上は秘書室といった機関による行為であっても、実質的にはそこに配置された姻戚・側近などの非公式ネットワークによるところが大きかったとされている。部処の意向とは関係なく、側近による「隠密外交」も行われた⁽¹¹⁾。

(8) キムソクジュン『現代大統領研究1』、17～28ページを大いに参照した。

(9) NSC側の見解を示すものとして、例えば青瓦台「不正確なNSC報道頻発」2003年7月29日。

(10) ご協力頂いた方々に厚く御礼申し上げたい。

(11) 例えば盧泰愚大統領は外交において側近の朴哲彦や金宗輝を重用した。盧泰愚時代については、金成浩「韓ソ国交締結と北朝鮮——ソ連の朝鮮半島政策」『国際政治』第135号、2004年、金栄鎬「韓国の対北朝鮮政策の変化：1988～1994年——『民族』の利益、『国家』の『正統性』、国内政治」『アジア研究』第48巻第4号、2002年10月を参照。

韓国において国家安全保障会議（NSC）は1963年12月の朴大統領の正式就任と同時に誕生した⁽¹²⁾。法的には、第三共和国憲法（1962年12月改正）と国家安全保障会議法（1963年12月制定）が、安保政策に関し大統領の諮問に応じる機関として位置づけた⁽¹³⁾。組織としては、大統領が主宰し関係長官（閣僚）が参加する安保会議（以下、本会議）と事務局から成っていた⁽¹⁴⁾。

その後の憲法改正にもかかわらず、NSCの諮問機関としての法的性格は引き継がれ、今日にいたっている。ただし事務局は、全斗煥時代の1986年6月に独自の職員を失い、非常企画委員会（有事の際の人的・物的動員計画などを策定）の職員が兼務する形になった⁽¹⁵⁾。

この間のNSCの運用の実態については不明な点が多いが、本会議の開催回数は創立からの約30年で48回、うち盧泰愚政権の5年間（1988年2月～1993年2月）は5回とされており⁽¹⁶⁾、決して多いとはいえない。独自の事務局が解消されたことからしても、事務局が十分に機能していたとは考えにくい。上述のような政策過程の中で、NSCにおける実質的な協議は必要とされていなかったのであろう⁽¹⁷⁾。

（2）金泳三政権——調整会議方式の多用

金泳三政権（1993年2月～1998年2月）においてもNSCの法的な性格や組織は、変化しなかった。本会議の開催も5年間で3回にとどまった⁽¹⁸⁾。

では金泳三時代にNSCの諮問という機能が必要とされなかったかという点むしろ逆であった。軍人としての経験も官僚としてのそれも持たない金泳三は就任早々、北朝鮮の核不拡散条約（NPT）脱退宣言という危機に直面し、対応策の案出や政府内の調整に苦心した⁽¹⁹⁾。大統領は「対北政策について各部処（中略）、外交安保首席（秘書官）などの考

(12) 田中誠一『韓国官僚制の研究』86ページ、李完範「朴正熙軍事政府下第3共和国憲法制定過程の政治的力動性」韓国政治外交学会編『韓国政治と憲政史』ソウル、図書出版ハンウル、2001年。

(13) 韓国法令の原文と沿革は法制処のサイト（<http://www.moleg.go.kr>）で閲覧可能である。

(14) 金鎮渲国家安全保障会議常勤委員の書面答弁、『第190回国会国防委員会会議録』第2号（付録）、1998年3月20日。これを含めて国会の会議録や国政監査記録は大韓民国国会会議録システム（<http://search.assembly.go.kr/record/>）で閲覧が可能である。

(15) 同上。

(16) 同上。

(17) 第三共和国の国防部長官経験者によれば、①自分の長官在任中、NSCで何か決定を行ったことはおろか、出席した記憶もあり明白ではない、②当時、重要な決定や調整は（大統領の側近率いる）中央情報部が行っており、NSCは必要とされていなかったように思う、とのことであった。筆者によるヒアリング、2003年6月。

(18) 『朝鮮日報』1994年6月9日、同年7月10日、1996年4月7日。

(19) それとは対照的に見事な手並みを見せたのが、軍の人事掌握であり、これにより文民統制を確立したことは金泳三の功績とされる。例えば山田辰雄・小島朋之・小此木政夫『現代東アジアの政治』

えがあまりにも違っ」ていることに気づいた⁽²⁰⁾。そのため急遽、統一安保政策調整会議が作られた。副総理兼統一院長官を筆頭に、外務部長官、国防部長官、国家安全企画部長と青瓦台から秘書室長と外交安保首席秘書官の計6人が参加した。毎日のように集まり、政策の調整を行い、その結果を大統領に報告した⁽²¹⁾。以後、長官級の調整会議が、懸案毎にこしらえられたが、長官の任期が比較的短かったこともあり、対北朝鮮政策が強硬と融和の間を「右往左往」する結果を招いたとの指摘がある⁽²²⁾。

こうした状態を受け、調整メカニズムを制度として確立し、その際すでに存在するNSCを活用すべき、という議論が政党などの間で起きた。調整会議には法的根拠がないことが批判された⁽²³⁾。また米国のように大統領の意思決定を補佐する専門スタッフが必要との提案もなされた。実は金泳三政権自体、正式発足以前に、そして以後も、NSCの審議機能の拡充やスタッフ組織の設立を検討していた⁽²⁴⁾。しかしそれは実現しなかった。スタッフの導入が部処（省庁）の抵抗にあって挫折したことを、NSC常勤委員兼非常企画委員長（1993年3月～1994年12月）であった千容宅・国会議員が後に明らかにしている（資料1参照）。

（3）金大中政権——NSCの活性化と林東源⁽²⁵⁾

金大中政権（1998年2月～2003年2月）の外交・安保政策過程については、二つの評価がある。一つはNSCが部処間の調整に実質的機能を果たすようになったというものであり、もう一つは形式的にはそうであったとしても実質的には林東源といった大統領側近が決定

放送大学教育振興会、2004年、158～159ページ。

(20) 当時大統領秘書室長であった朴寛用の証言、ハムソンドック（咸成得）『金泳三政府の成功と失敗』ソウル、ナナム出版、2001年、99ページ。

(21) 『朝鮮日報』1994年4月9日。「北韓核問題関連国防対備態勢報告」『第168回国会国防委員会会議録』第1号、1994年6月9日。また前掲の朴寛用証言。

(22) 右往左往の原因は、もちろん北朝鮮の行動、米国の政策、それに金泳三の個性によるところもあったであろう。小針進「金泳三政権下・韓国の対北朝鮮姿勢」『海外事情』第43巻第10号（1995年10月）も参照。

なお金泳三時代の特徴として、二男賢哲が情報機関などに影響を及ぼしていたことはよく知られている。ただし外交・安保政策の立案や執行において金賢哲を含む公式・非公式の側近の影響がどの程度あったのかについては今後の課題としたい。

(23) 1994年4月当時、国務総理であった李会昌が、統一安保政策調整会議が憲法が定める国務会議制度に背馳しているとの立場から、調整会議の決定は総理の承認を経よう主張した結果、金泳三と衝突し、辞任に追い込まれるという事件も起きた。『朝鮮日報』1994年4月23日。

(24) 金泳三の「大統領職引受委員会」は、NSCについて①性格を諮問機関から審議機関に変更し、安全保障政策を制度的に決定するようにする、②委員数を大幅に縮小する、③傘下に次官補級の委員会を設置することを検討したことがあった。『京郷新聞』1993年1月11日。朴益淳非常企画委員長の答弁、『第181回国会国防委員会会議録』第2号、1996年9月18日、同『1996年度国政監査行政委員会会議録』1996年10月9日。

(25) 本項は特に注記しない場合、当時の長官経験者、青瓦台・関係部処当局者に対する筆者のヒアリングによっている。

的な役割を担当していたというものである⁽²⁶⁾。

金大中政権は出帆と同時にNSCを外交・安保政策決定と危機管理に活用すべく、制度改編に取り組んだ⁽²⁷⁾。第一にNSCを実質的な議論の場とすることをめざした。そのため本会議の構成員から経済関係の長官などを外し、安全保障に「直接関係する委員に限定」した（表1参照）。ついで本会議の下に統一部長官を委員長とし、少数の長官級から成る常任委員会を設置し、定期的に開催することにした。さらにその下に実務調整会議と情勢評価会議を置き、次官補レベルでの議案の事前調整や情報交換を行うこととした⁽²⁸⁾。

これら会議体の運営のために、NSC事務処が新設され⁽²⁹⁾、青瓦台（大統領府）の建物の中に置かれた。事務処長は青瓦台の外交安保担当首席秘書官（次官級、政治的任用）が兼ねた。事務処職員の定員は事務次長以下12名と小規模であった。スタッフは学界などから起用された者と部処・軍からの出向者から成っていた。これとは別に青瓦台には、外交安保首席秘書官の下に統一、外交通商、国防、国際安保の四つの秘書官室があったが⁽³⁰⁾、うち前三者は各部処の「出店」であった。NSC事務処と各秘書官室は事務処長兼外交安保首席秘書官によって「統合」されていた⁽³¹⁾。

NSC運用の実態をみると、大統領主宰の本会議は年数回に限られた⁽³²⁾。それは金大中大統領から長官や官僚への大方針の下达、それに国民向けのメッセージが発せられる、いささか儀式的色彩を帯びたものであった。

これに対して次官補級の調整会議、長官級の常任委は、この順序で毎週1回のペースで開かれた（緊急時には常任委を随時開催）⁽³³⁾。常任委は1回あたり議論に2時間から4時間を費やしたという。これらの会合は各長官や各部処の意見が政府の方針として収斂される場となった。例えば、いわゆる「太陽政策」の内容は、林東源外交安保首席、康仁徳統一部長官らが第1～15回の常任委で議論し作り上げた。事務処と調整会議の前捌きによ

(26) 筆者がヒアリングした金大中期の長官経験者、青瓦台勤務経験者は前者のような積極的な評価を示したが、ベジョンホ「国家安全保障会議（NSC）の組織と運営」のように後者の見方も強い。

(27) 石泳哲行政自治部次官の説明、『第192回国会国防委員会会議録』第1号、1998年5月14日。

(28) 金鎮煊国家安全保障会議常勤委員の書面答弁、『第190回国会国防委員会会議録』第2号（付録）、1998年3月20日。「国家安全保障会議法中改正法律案検討報告書」『第192回国会国防委員会会議録』第1号、1998年5月14日。

(29) 権鎮鎬国家安全保障会議事務処長の説明、『2004年度国政監査国防委員会会議録』2004年10月22日。

(30) 韓光玉大統領秘書室長の説明、『2000年度国政監査国会運営委員会会議録』2000年11月7日。

(31) 朴庸玉国家安全保障会議事務次長の説明、『第198回国会国防委員会会議録』第1号、1998年9月30日。

(32) 『朝鮮日報』1999年1月5日、『京郷新聞』2000年1月6日、『朝鮮日報』2001年1月18日、『ハンギョレ』2002年1月11日。

(33) 1998年2月の金大中政権発足後、2002年7月29日までの間、常任委は197回、実務調整会議は83回、情勢評価会議は19回開かれた。任晟準国家安全保障会議事務処長の説明、『第232回国会（臨時会）国防委員会会議録』第2号、2002年7月29日。

って、真に長官級の調整や議論が必要な案件だけが上げられることにより、常任委の議論の実質性が担保されたという。

この時代のNSCが機能していたとして、それは制度ゆえにではなく、個人ゆえにであったという指摘がある。金大中という哲学あるリーダーとそれを理論・実務両面で支える林東源という構図があってこそ機能したというのである。陸軍少将で予備役編入後、大使、統一院次官（盧泰愚政権）を務め、後に金大中の側近となった林は、政権期間を通して外交安保首席などとして常にNSC常任委に出席し、議論の「流れを作った」という⁽³⁴⁾。

さらにいえば、林東源のほか、朴智元（文化観光部長官、大統領秘書室長などを歴任）といった側近だけで物事を決めたり、水面下で北朝鮮と交渉したために副作用が大きかったとの批判がある。首脳会談の実現を急ぐがゆえに、安保の軽視や不正なカネの受け渡しが起こったというのである⁽³⁵⁾。また進歩派の狭いグループ内で実質的な意思決定を行っていたため、北朝鮮への強硬路線を掲げる米ブッシュ政権の登場に対応できなかった、という指摘もある⁽³⁶⁾。

3 盧武鉉政権発足時の制度改編

（1）NSC強化の方針と補佐官の新設

2002年12月の当選後、2003年2月の正式就任までの間、盧武鉉次期大統領の政策づくりを担った大統領職引受委員会は、金大中前政権から会議体としてのNSCを継承するとともに事務処を拡充する方針を打ち出した。外交安保首席秘書官室を吸収統合した上で、事務処が会議の事務方にとどまらず「全体的な方向から実質的な国家安全保障業務を効率的に推進する」というものであった⁽³⁷⁾。先述のとおり、金大中前政権では外交安保首席が事務処長を兼ねるという形で、安保関連各秘書官室とNSC事務処の統合を図っていたが、それに代えて事務処長が一元的に安保関連スタッフを率いる構想といえた。

しかし政権正式発足後の組織は、そうすっきりしたものにはならなかった。青瓦台の中に制度的に（後に見るとおり実態的にも）二つのグループが併存することになった。一つは引受委の構想には明示されていなかった補佐官が新設されたからである。具体的には長

(34) 例えば『朝鮮日報』1998年6月25日。林東源は外交安保首席を手始めに、統一部長官、国家情報院長、統一部長官、大統領外交安保統一特別補佐役を務めた。

(35) いわゆる「南北頂上会談と関連した対北送金事件」で、2003年10月、林東源は懲役1年6カ月、執行猶予3年、同年12月、朴智元は懲役12年の判決を受けた。『2003年度国政監査法制司法委員会会議録（付録）』2003年10月9日など。

(36) ペジョンホ「国家安全保障会議（NSC）の組織と運営」。

(37) 第16代大統領職引受委員会『対話——第16代大統領職引受委員会白書』2003年、71～72ページ。

官級の国家安全保障補佐官（以下、安保補佐官）と次官級の外交、国防各補佐官が置かれた。そして彼らとは別途、旧外交安保首席秘書官室傘下の各室からの定員振り替えなどで拡大されたNSC事務処があった⁽³⁸⁾。

安保補佐官はこれまでの外交安保首席に代わりNSC事務処の処長を兼ねた。しかも処長には法令で事務処の「所属公務員を指揮監督する」という権限が新たに与えられた。各補佐官、NSC事務処スタッフの両グループは、安保補佐官兼事務処長によって統合され、大統領に連なることが制度的には担保されたといえる。

安保補佐官は、NSC常任委員長も兼任することになった。金大中前政権では統一部長官が就いていたポストである。これにより常任委を通じて各部処をリードする役割も担うことになった（2004年8月、統一部長官が常任委員長を兼任する体制が復活した。後述）⁽³⁹⁾。

こうした制度上の強さの一方で安保補佐官は脆弱さも抱えていた。各補佐官には直属の政策スタッフがいなかった。したがって部処出身ではない民間出身者の場合、情報ソースが限定されるという問題があった⁽⁴⁰⁾。

また各補佐官の補佐官としての所掌は法令上明確なものではなかった。その設置を定める大統領令「大統領秘書室職制」は、補佐官・秘書官などから構成される秘書室が「大統領の国政遂行を補佐（する）」とうたっているだけである。したがって安保補佐官の部処などへの強制力・調整力などは、ひとえに大統領の信認の粗密や補佐官自身の性格の強弱などによって伸縮する可能性を内包していたといえる⁽⁴¹⁾。

（2）人員・権限両面での事務処拡充

盧武鉉政権のNSC事務処では事務次長の職階が従前の次官補級から次官級に格上げされた。次長はNSC本会議などへの「記録のため」の陪席や政策調整会議・情勢評価会議の招集といった権限を持っていたが、それらに加えて次のようなスタッフと権限を手にしたことになった（法令上の指揮系統では次長はあくまで処長の下である）。

まず職員の定員が12人から45人に増えた。実員はもっと多く、2004年10月時点で各部処からの出向を含め77人となった⁽⁴²⁾。

(38) 並置の理由はつまびらかになっていないが、民間出身者が長に就く可能性のあるNSC事務処傘下への統合に大統領への独自パイプを失うことを恐れる外交通商部、国防部が抵抗した可能性があらう。もう一つには、政策調整はNSCで、大統領への助言は各補佐官が行うという分業を考えていたのかもしれない。

(39) 2003年3月22日改正の「国家安全保障会議運営等に関する規程」で、常任委員長は統一部長官の兼職規定がなくなり、大統領が常任委員の中から任命するとされた。

(40) 各補佐官室には職員数人だけがいた。関係者からのヒアリングによる。

(41) この問題は歴代の秘書室長らにも存在した。ハムソンドック『大統領秘書室長論』。

(42) 「国家安全保障会議運営等に関する規程」2003年3月22日改正。権鎮鎬国家安全保障会議事務処

また事務処には、中長期政策の策定や情報の総合といった新たな職務が与えられた（表2参照）。これらを新設された戦略企画室、政策調整室、情報管理室、危機管理センターが担うことになった（表3参照）。

先述のとおり、前政権までの外交安保首席秘書官室の内部は、縦割りになっており、部処から出向してきた秘書官が出身部処との連絡に当たっていた。新たなNSC事務処では、学界など民間出身者と官僚がまぜこぜに配置された（後述）⁽⁴³⁾。

4 盧武鉉政権初期の人と運用

(1) 補佐官たち

2003年2月の政権発足後、国家安全保障補佐官（兼NSC事務処長）には学者出身の羅鍾一が就いた。外交補佐官には職業外交官の潘基文、国防補佐官には予備役陸軍中將の金熙相がそれぞれ任命された。

羅は金大中前政権で国家安全企画部第1次長、駐英大使などを務めていた⁽⁴⁴⁾。潘は外交安保首席秘書官として、金熙相は国防秘書官として、それぞれ金泳三時代の青瓦台に勤務したことがあった。2人とも北朝鮮との交渉などに当たった経験を持っていた⁽⁴⁵⁾。羅鍾一を含む3人は米英に勤務・留学しており、米国との同盟関係を重視する人物と考えられていた。これらの人選は反米運動の支持も得て当選した盧武鉉が意外にも「安定」を重んじたものと受け止められた⁽⁴⁶⁾。

(2) 事務処スタッフ

2003年4月、新NSC事務処では、学者出身の李鍾奭（世宗研究所）が事務次長に、同じく徐柱錫（韓国国防研究院）が戦略企画室長にそれぞれ就いた。政策調整室長には統一部の李鳳朝、情報管理室長には国家情報院の金万福がそれぞれ任ぜられた（危機管理センター長には柳熙寅・陸軍大佐、後に准将）⁽⁴⁷⁾。

長の説明、『2004年度国政監査国防委員会会議録』2004年10月22日、2ページ。

(43) 『ハンギョレ』2003年4月17日。

(44) 羅鍾一は元々「青瓦台秘書室は閣僚に指針を提供してはだめだ。ただ大統領の参謀機能を遂行し、米国の国家安保会議（NSC）のように行政部が行いにくい中長期国家戦略の樹立に専念しなければならない」という考えを持っていたという。韓国経済新聞政治部『盧武鉉核心プレーン』ソウル、韓国経済新聞韓経BP、2003年、37ページ。

(45) 『盧武鉉核心プレーン』53～54ページ。

(46) 例えば『朝鮮日報』2003年2月24日。

(47) 羅鍾一国家安全保障会議事務処長の説明、『2003年度国政監査国防委員会会議録』2003年9月29日、2ページ。

これら4人は、金大中前政権の太陽政策と南北首脳会談実現を林東源（前述）の下で理論あるいは実務で支えてきた人たちであった。また外国経験がないか少ない、いわゆる国内派でもあった⁽⁴⁸⁾。従来であれば、このようなポストには対米関係を最重視する観点から米国通を起用し、統一部、国情院ではなく外交部、国防部出身者を座らせていたといわれた。

ちなみに李鍾奭、徐柱錫はともに盧武鉉の大統領職引受委員会で統一外交安保分科委員であった。同委員は全部で4人であったが、うち尹永寛ソウル大学外交学科教授は外交通商部長官に任命された。また徐東晩尚志大学教養学科教授は国情院の予算・人事を握る企画調整室長に就いた⁽⁴⁹⁾。いずれも進歩的な傾向が強い人々であり、「太陽政策」を継承した「平和繁栄政策」づくりの立役者であった。

各室長の下には、部処からの出向者と学界・市民団体など民間出身者が配置された。民間から採用された専門家は14人であった⁽⁵⁰⁾。職員の名簿は公表されていないが⁽⁵¹⁾、30～40代の新進研究者が多く、太陽政策の細部戦略を考えてきた人たちだという⁽⁵²⁾。うち4人は学生時代（恐らく1980年代）に学生運動のかどで裁判にかけられていた⁽⁵³⁾。このような人々が政府中枢でしかも安保政策に携わることは、これまでにはほとんど無かったことであった。

一方、部処からの出向者は3～5級公務員（シニアな課長から課長補佐に相当）が中心で、年齢的には30代後半から40代半ばまでと比較的若い。「若い公務員と民間研究者たちが上下関係と出身母体に束縛されず、事案を迅速に討論する協業構造」を狙いにこのような人的構成にしたという⁽⁵⁴⁾。

（3）調整と情報の中枢

金大中時代に作られたNSC会議体の三段構造が基本的には引き継がれた。大統領主宰の

(48) 毎日経済新聞政治部『盧武鉉時代パワーエリート』ソウル、毎日経済新聞社、2003年、104ページ。『文化日報』2003年10月29日。

(49) 委員4人の下に民主党の役職員や各部処派遣組などからなる専門委員13人と大学・シンクタンク所属の非常勤諮問団約70人などが置かれた。ほかに行政官6人、実務要員2人が同分科に従事した。『対話』。

(50) 羅鍾一国家安全保障会議事務処長の説明、『2003年度国政監査国防委員会会議録』2003年9月29日、29ページ。

(51) 『2004年度国政監査国防委員会会議録』2004年10月22日、8ページ。

(52) 報道に名前が出たのは、「民族和解協力汎国民協議会」政策室長であった金チャンス（政策への国民の合意形成を担当）、民族統一研究院出身のシンサンジン博士（東北アジア平和体制企画を担当）、朴ソンウォン博士（北朝鮮担当）、金ソンベ博士（韓米関係担当）、予備役少佐のイムチュンテク博士（軍事科学技術担当）などである。『ハンギョレ』2003年4月17日。

(53) 羅鍾一国家安全保障会議事務処長の説明、『2003年度国政監査国防委員会会議録』2003年9月29日、5ページ。

(54) 『ハンギョレ』2003年4月17日。

本会議が年数回レベルにとどまっているのに対し、実務調整会議、常任委員会は週1回（緊急時には随時）開かれた。また緊急時・必要時には大統領が主宰し、常任委と同様のメンバーが参加する安保関係長官会議が行われるようになった⁽⁵⁵⁾。

最初の1年間について見ると、事務次長主宰の実務調整会議が常任委よりも回数が多いことが特徴である。金大中政権期とは逆の傾向である（表4参照）。盧武鉉政権における李鍾奭事務次長の影響力の強さ（後述）をデータの裏付けているといえよう。

NSC事務処の説明によれば、重要な政策は5段階で決定・執行される。①担当部処内部での議論と草案づくり、②（担当部処と）NSCとの実務協議及び関連部処次官補級が参加する実務調整会議、③NSC常任委での審議。結果は大統領に報告され、各部処が共有、④大統領主宰の会議または大統領と部処責任者間で政策決定、⑤各部処が決定に基づき執行。このSOP（標準業務手順）過程では、大統領の安保哲学と指針が反映され、部処の実務的意見も考慮されるという⁽⁵⁶⁾。これは盧武鉉政権で重んじられるようになった「討論文化」の発現でもあった。青瓦台や政府内部では、問題発見・設定などを目的としたワークショップや国政討論会が多用されるようになっていた⁽⁵⁷⁾。

これら（特に②の下線部）からは、事務処が前決定過程に相当関与している、そしておそらくはリードしている様子がうかがえる。これ以外にも（これも②の下線部に相当するのであるが）、米軍再配置の問題を部処横断的に検討するために、国防部国際協力官、外交部北米局長にNSCから政策調整官が加わった「3人委員会」が設置されるといった例があった⁽⁵⁸⁾。そのほかの懸案においてもNSC事務処と各部処の担当者が参加するタスクフォースが設置された⁽⁵⁹⁾。

NSC事務処がもうひとつ力を入れたのが、政策文書や行動指針の策定であった。最大のものは「国家安保戦略指針」で、常任委などでの1年にわたる検討の結果、2004年2月に完成した⁽⁶⁰⁾。全文は公開されていないが、中長期的な世界情勢の分析を踏まえ、盧武鉉政権5年間の戦略課題、国防・外交などの政策策定の際の基本指針などを含んでいた⁽⁶¹⁾。そして国民向けの公開版『平和繁栄と国家安保——参与政府の安保政策構想』を3月に発刊した。その要点は自主国防と韓米同盟をともに重視する「協力的自主国防」の基盤を政権任期内に構築するということにあった。

(55) 『2004年度国政監査国防委員会会議録』2004年10月22日、4ページ。

(56) 青瓦台／国家安全保障会議事務処政策調整室「NSC政策調整どようになされているか」2004年7月2日。

(57) 例えば青瓦台「長官たちも頭を突き合わせて……」2003年7月1日。

(58) 注56に同じ。

(59) 『ハンギョレ』2003年4月17日。

(60) 『2004年度国政監査国防委員会会議録』2004年10月22日、3ページ。

またNSC事務処が危機管理センターを新設し、テロから災害にいたる様々な危機への対応にも当たることになったため、「国家危機管理基本指針」（大統領訓令）と「類型別危機管理標準マニュアル」（大統領指示文書）を制定した⁽⁶²⁾。そのほか「国家戦時指導指針」（大統領訓令第83号）を改正し、国家危機管理と戦争指導体系間の連係性を強化したという⁽⁶³⁾。

NSCは情報の共有化という名の下、その一元的管理にも力を注いだ。そのためNSC事務次長らと各部処の次官補級が集まる情勢評価会議を隔週ペースで開催している。また大統領への日常的な情報報告はNSCが行うようになった⁽⁶⁴⁾。この業務は過去には国家情報院長が行っていたとされるものであり、それが李鍾奭次長の管理下に置かれるようになった⁽⁶⁵⁾。事務処の情報管理室が、各情報機関からの情報を総合し、同室長が李次長と内容を相談の上、通例1日1回、大統領と安保補佐官に報告を提出している。朝8時の会議で李次長から大統領に報告することも多いという⁽⁶⁶⁾。情報管理室は、青瓦台・NSC内と関連部処に情報を「供給」するようになった⁽⁶⁷⁾。

もう一つ、盧武鉉政権になって活発化したのが、NSC外交とでも呼ぶべきものである。例えば安保補佐官だけでなく、李鍾奭事務次長が米国NSCや国務省などとのすりあわせに渡米したりした。

5 NSCをめぐる葛藤

（1）「同盟派」対「自主派」

盧武鉉政権が本格的に動き出し、また政権や国の外で事件が起こるたびに、補佐官、NSC事務処、それに関係長官から成るいわゆる外交安保チームの路線の違いや葛藤が取りざたされるようになった。在韓米軍の再編や基地移転の問題、イラクでの韓国人人質殺害事件、

(61) 2年ごとに修正される予定とされた。『2003年度国政監査国防委員会会議録』2003年9月29日、3ページ。

(62) 「関心、注意、警戒、深刻」の4段階の早期警報を出すことや3分野30種類の危機対応策を骨格としているという。青瓦台「危機管理『予防－警報－総体的対応枠組み』構築」2004年9月8日。

(63) 『2004年度国政監査国防委員会会議録』2004年10月22日、4ページ。

(64) 『2003年度国政監査国防委員会会議録』2003年9月29日、24ページなど。

(65) 羅鍾一国家安全補佐官自身もインタビューでそれを示唆した。「イシューインタビュー 羅鍾一」『月刊中央』2003年7月号。

(66) 「精密分析『新権府』NSC」『新東亜』2004年3月号、179ページ。『2003年度国政監査国防委員会会議録』2003年9月29日、24ページなど。

(67) 韓国の週刊紙『日曜新聞』2004年2月17日付（11日販売）が「NSC日日情報」なる冊子の内容をすっば抜いたが、これがNSCが各部処の情報をとりまとめ、政府内に配布している媒体に相当するようである。この際『日曜新聞』は、北朝鮮核問題をめぐるリビア大使と韓国当局者とのやりとりなどを掲載した。『ハンギョレ』2004年2月14日などによる。

北朝鮮艦艇による北方限界線（NLL）侵犯事件などをめぐり、NSC事務処と各部処の「混線」が、特にNSCの不手際を批判する形で数多く報じられた。その代表例が、イラクへの追加派兵問題であった⁽⁶⁸⁾。

イラクの治安情勢悪化に伴い、2003年9月に米国が追加派兵を要請してきたのに対し、外交部、国防部から成る外交・国防ラインは派遣規模を約1万人とする方針を固めつつあったとされる。これに対して、青瓦台の政務（内政）担当者たちは派兵反対の立場をとった。盧武鉉大統領支持層の反米的・反戦的「情緒」に配慮したものであった⁽⁶⁹⁾。だが、盧大統領は熟慮の末、10月18日のNSC本会議で派遣を決定した⁽⁷⁰⁾。

規模については、10月27日にNSCの李鍾奭事務次長が「2000～3000名台の派兵が合理的」だと公言したのに対して⁽⁷¹⁾、外交・国防ラインは「政府の方針とは距離がある」などと反発を示した⁽⁷²⁾。しかし結局のところ、盧大統領は3000名派遣と決したのであった⁽⁷³⁾。

一連の出来事は「同盟派」と「自主派」の争いと受け止められた。同盟派が韓米同盟の維持発展を最重視する一方、政権内部の自主派は同盟を否定こそしないものの、より自主的な「外交力量」を強化するという考えを持っていた。同盟派には尹永寛外交部長官、曹永吉国防部長官、金熙相国防補佐官らがあり、自主派のリーダーが李鍾奭次長だとされた⁽⁷⁴⁾。

同盟派は、外交・国防ラインが過度に米国寄りであり、派兵反対が大勢を占める内政状況を無視していると考えた。尹永寛長官に対しても、就任後は外交部や米国の論理に取り込まれてしまったと不満を抱いたという⁽⁷⁵⁾。

（２）チームの入れ替えと李鍾奭の残留

こうした状況を背景に、盧武鉉大統領は2004年1月、尹永寛外交通商部長官を更迭し、

(68) ほかに例え2003年8月19日、保守団体の集会で北朝鮮国旗が毀損されたことについて盧武鉉大統領が「遺憾」を表明したが、その方針はNSC事務処と関係部処の次官補級の調整会議で決められ、「保守派」と目される羅鍾一、金熙相両補佐官らは蚊帳の外に置かれたという。『朝鮮日報』2003年8月21日。

(69) 『文化日報』2003年9月17日。「派兵決定…衝撃と背信！」『ハンギョレ21』、2003年10月30日号、28ページ。「青瓦台『ハト』たちが鳴く」同誌、2003年11月6日号、38ページ。「外交安保、ご気分すぐれず」同誌、2003年12月4日号、48ページ。

(70) 青瓦台「イラク追加派兵決定」2003年10月18日。

(71) 「実利外交、芽が見えますか」『ハンギョレ21』2003年12月4日号、50～51ページ。「政権初期から尹永寛・李鍾奭力比べ」『週刊朝鮮』2004年2月5日号、69ページ。

(72) 『文化日報』2003年10月29日。

(73) 『朝鮮日報』2003年11月1日。盧武鉉が3000人規模という観測気球を李鍾奭を通じて打ち上げてみたのが真相だという。「大韓民国外交安保幕裏司令塔、NSCその息詰まる500日秘話」『月刊中央』2004年8月号。

(74) 『文化日報』2003年10月29日など。

(75) 「外交安保、ご気分すぐれず」48ページ。

後任に潘基文外交補佐官を充てた⁽⁷⁶⁾。羅鍾一、金熙相も青瓦台を去った（それぞれ駐日大使、非常企画委員長に転出）⁽⁷⁷⁾。後任の安保補佐官兼NSC事務処長には権鎮鎬予備役陸軍中將が、国防補佐官には尹光雄予備役海軍中將が起用された。権補佐官は、国軍情報司令官や金大中政権での国家情報院第1次長（海外担当）を務めたこともある。尹補佐官は海軍作戦司令官などを経て、直前のポストは非常企画委員長であった⁽⁷⁸⁾。いずれも実務型であるとされた⁽⁷⁹⁾。

尹永寛長官更迭の直接のきっかけは、同盟派に属すると考えられる外交通商部官僚による酒席での政権批判、NSC批判にあった。「NSCの若い補佐陣はタリバン水準であり、盧大統領は彼らに振り回されている」などと毒舌を吐いたという⁽⁸⁰⁾。これに対して青瓦台が調査を行い、「外交部の一部職員は依存的対外政策から抜け出すことができず、参与政府（盧武鉉政権）の自主的外交政策の基本精神と方向を十分に認識、施行できなかった」と指摘し⁽⁸¹⁾、関係した外交部職員に人事異動措置をとった⁽⁸²⁾。青瓦台・NSCの力を部処公務員に対してまざまざと見せつける事件であった。

2月には徐東晩国家情報院企調室長も更迭されたため⁽⁸³⁾、大統領職引受委員会の4人のうち政権に残ったのは、李鍾奭、徐柱錫の二人となった。潘基文の後任の外交補佐官は約8カ月間、空席となり、7月に尹光雄国防補佐官が国防部長官に転じるとやはり国防補佐官のポストは空席となった。8月に外交補佐官に就いた丁宇聲通商交渉調整官はもっぱら経済外交を担当するというので⁽⁸⁴⁾、青瓦台内ではますます李鍾奭の存在感が増すことになった。5月に行われた大統領主宰の首席秘書官・補佐官会議以降は、大統領の指示によって従来は後列に座っていた李鍾奭事務次長がメインテーブルに招き入れられた⁽⁸⁵⁾。そして6月になると、長官級・事務処長への昇任説が報じられるまでになった⁽⁸⁶⁾。

8月12日、盧武鉉大統領は、6月に統一部長官に起用したばかりの鄭東泳にNSC常任委

(76) 保守的な『週刊朝鮮』は、「潘長官は盧大統領とNSCを経て確定した事案を執行する役割しか果たせない」と皮肉な見方を示している。「『実用』掲げ自主・同盟の間で綱引きする」同誌、2004年2月5日号、73ページ。

(77) 「外交混線整理、結論はNSC」『ハンギョレ21』2004年2月12日号、38ページ。

(78) 権補佐官は李鍾奭と竜山高校（ソウル）で先輩後輩の仲で、かつ世宗研究所でも一緒に勤務したことがある。尹補佐官は釜山商業出身で盧武鉉大統領の先輩に当たるという。

(79) 「外交混戦整理、結論はNSC」、38ページ。

(80) 『東亜日報』2004年1月13日。

(81) 『文化日報』2004年1月15日。

(82) 青瓦台「一部外交部公務員不適切発言・機密漏洩調査」2004年1月12日。

(83) 盧武鉉大統領は「高泳考院長と若干の意見対立があった」と理由を説明した。『東亜日報』2004年3月3日。

(84) 『東亜日報』2004年8月28日。

(85) 『朝鮮日報』2004年5月25日。

(86) 『朝鮮日報』2004年6月12日。

員長の兼務を命じた（権鎮鎬安保補佐官は委員長兼務のみ解除、事務処長兼務は継続）。これに先立つ7月末の安保関係長官会議で盧大統領は、①今後は統一外交安保分野業務について統一部長官が責任を持って率いよ、②NSC事務処は鄭長官の業務を積極的に支援せよ、と指示していた⁽⁸⁷⁾。これと前後して、準備されつつあった李鍾奭の長官級・事務処長昇任の動きは「留保」されたという⁽⁸⁸⁾。

与党ウリ党の有力政治家で、次期大統領候補の一人でもある鄭東泳の常任委員長就任は（内政上の意味合いを除けば）会議体としてのNSCを再活性化しようとするものであったろう。李鍾奭の「独走」の度合いは前よりは減ったかもしれないが、彼の力の源泉である大統領からの個人的な信頼や調整会議などにおける前決定、情報の統合などの権能は失われていない。したがって、今回の人事はこれまで政権の外交安保政策に対する批判の矢面に立たされてきた李鍾奭事務次長を守るという盧武鉉大統領の配慮であったかもしれない。

（3）NSCをめぐる賛否

尹永寛外交通商部長官更迭事件で分かったように、関係部処の官僚の間ではNSCに対する不満が相当に鬱積しているようであった。国会でも保守野党ハンナラ党を中心にNSC批判が行われた⁽⁸⁹⁾。

まず法的な議論があった。極論としてはNSC違憲論があった。憲法上、諮問機関であるNSCが調整・執行機関になっていることは憲法違反だというのである。また政府組織法で規定されている各部処固有の業務、例えば国防部所管の国防計画にまでNSCが「介入」していることが越権行為と非難された⁽⁹⁰⁾。

NSC事務処をはじめとする青瓦台スタッフの思想を問題にする声も強かった。すでに触れたとおり、NSCスタッフの民間出身者は学生運動での逮捕者がいるなど、進歩的な傾向が強かった。ある国会議員は「統一指向的な方々から成っているようであり、現在の（北朝鮮の）脅威のようなものも過小評価をし（ている）」と指摘した⁽⁹¹⁾。それと関連して、スタッフの専門が北朝鮮に偏っているとの指摘もあった。米国、日本などの専門家もバラ

(87) 青瓦台「代弁人ブリーフィング 統一部長官、NSC常任委員長に指名」2004年8月13日、同「統一部長官NSC常任委員長担当」同日。

(88) 『朝鮮日報』2004年8月16日。

(89) ハンナラ党やその前身もNSC自体の必要性は認めてきた。先述の金泳三政権における検討に加えて、大統領選挙を金大中と争った際の李会昌候補の公約には「大統領の意思を受け基本的な政策方向を樹立し提示（するような）」NSCの設立が入っていた。『ハンギョレ』1997年12月7日。

(90) 例えば朴世煥委員の発言、『2004年度国政監査国防委員会会議録』2004年10月22日、28ページ。

(91) 黄震夏委員の発言、『2004年度国政監査国防委員会会議録』2004年10月22日、37ページ。こうしたNSC非難に対して、盧武鉉政権支持派は「マッカーシズム」と逆非難している。例えば「社説マッカーシズム、その醜悪なる顔」『ハンギョレ』2003年5月8日。

ンス良く配置する必要があるというのである⁽⁹²⁾。

事務次長・事務処のリードが強すぎ、常任委など会議体を通じての部処間の調整がうまく機能していないという批判もあった。これへの回答が鄭東泳長官の常任委員長起用だったかもしれない。

国会議員からの追及に対して、権鎮鎬事務処長は「初期に各種不便な点があったことも認めなければならないと思います。しかし時間が過ぎるにつれチームワークがうまく達成され現在では問題がなく、過去にあった試行錯誤が反復されないように努力しています」⁽⁹³⁾、尹光雄国防部長官も「国防部が声を上げられずにNSCに萎縮しすぎではないか」との質問に「私が国防部に来てからはNSCとの関係が過去のようにそのようではな(い)」と、共に過去にはNSC内外で軋轢があったことを認めつつも、現在は問題がないとの答弁を行った⁽⁹⁴⁾。

また国防部政策室長（陸軍中將）としてNSC実務調整会議のメンバーであった車榮九は退職直後、李鍾奭事務次長に対する評価を尋ねられ、「すべてのことがシステム化されており、一つの勢力や、一人の人の主張が独走することはありません。……NSCも同じだと言いたいです」とした。その上でNSC調整会議について、各部処との意見交換が十分にできた、と肯定的に語った⁽⁹⁵⁾。また潘基文外交通商部長官は国会で「(テロ)情報についての共有は今、国情院と行自部（行政自治部）、外交通商部、国防部、NSC、このようにしてうまく共有していると考えています」と答弁した⁽⁹⁶⁾。

もちろん政権当局者の言であるということを割り引く必要はあるかもしれないが、政権内部の人間はこのシステムの使い心地にそれなりに肯定的な評価をしているといえる⁽⁹⁷⁾。これは金大中前政権当時と同じような反応といえる。

6 結びに代えて

韓国においてNSCを導入した朴正熙大統領と彼の後任2人は、それを実際に活用した節がうかがわれない。軍人としての経験もあり、姻戚や軍の後輩から成る側近、それに情報機関が大統領の補佐人や代理人の役を果たしてくれた。

(92) 例えばベジョンホ「国家安全保障会議（NSC）の組織と運営」。

(93) 『2004年度国政監査国防委員会会議録』2004年10月22日、2ページ。

(94) 『2004年度国政監査国防委員会会議録』2004年10月22日、43ページ。

(95) 「インタビュー 車榮九前国防部政策室長『龜山基地移転し対北抑止力かえって強化』」『新東亞』2004年5月号。

(96) 『2004年度国政監査統一外交通商委員会会議録』2004年10月22日、38ページ。

(97) 「青瓦台ブリーフィング 外交・安保政策調律『異常無し』」2003年6月13日。

NSCが必要とされ、発展したのは、民主主義が定着し、文民出身の大統領の時代になってからであった。金泳三時代には安保政策の助言を行うスタッフの必要性が強く認識されながらも、部処の抵抗にあい、活用が実現しなかった。北朝鮮核危機の中では、長官同士で調整し合う非公式の会議が応急措置的に用いられた。

これに対して、金大中政権はNSCの会議体としての構造を3段階に分け、事務処を設けることにより、協議の公式化、実質化の双方を追求したといえる。その中軸に位置する長官級のNSC常任委員会が「太陽政策」の骨格を作り上げた。同委の構成は、金泳三前政権の調整会議に類似しており、その経験が吸収されていることがうかがえる。批判的な見方をする人々は、金大中時代のNSCは制度というより、人によって、すなわち側近の林東源によって動かされたとする。それは史上初の南北首脳会談の実現という成果を上げる一方で、北朝鮮への不正送金といった弊害も生んだと指摘されている。

盧武鉉大統領は金大中政権から太陽政策と会議体としてのNSCを受け継ぐ一方、事務処の拡充を図った。事務処は部処との事前調整、実務調整会議、常任委の各段階で政策調整に当たる一方、各部処から集めた情報を大統領に一元的に報告する役目を負った。極めて効率的かつ強力なシステムを作り上げたといえる。とはいえ事務処長ではなく、李鍾奭事務次長が大統領の個人的信託を武器に政策調整と情報総合の結節点になっていることについては、やはり人が動かすNSCという傾向が続いているとの批判的な声がある。それは、民間出身のNSCスタッフが進歩派で固められていることへの憂慮とも通底した声である。

そうしたことから現在は保守野党ハンナラ党から厳しい非難の的になっているNSC事務処であるが、仮に今後与野党間の政権交代があっても、このシステムは——最高執政者にとっての使い勝手の良さももちろんあり——存続する可能性が高い。なぜならNSCは過去3回の大統領選挙の帰結でもあるからである。韓国で政治的野心や政策志向を持つ学者や専門家、市民運動家は、5年ごとに自分と考える近い候補のキャンプ（選対、陣営）に馳せ参じ、公約づくりを手助けする。そして当選の暁には大統領職引受委員会で政策と組織作りに当たり、大統領正式就任後は青瓦台やNSC事務処に「入城」する（任命されなかった者たちも諮問委員会等でネットワークに参画する）⁽⁹⁸⁾、という流れができたのである。そしてやがて政府に残る者、総選挙に出馬する者に分かれていく。大統領選で落ちた側のキャンプの専門家たちは（そういう中から政権に起用される場合もあるが）野にあって政府の政策を厳しく監視する論を張り、5年後を待つ⁽⁹⁹⁾。今日の韓国では、こうした政治

(98) 大統領直属の各種諮問委員会に参加する学者や専門家らが政権の「人材プール」を構成しており、その中から任期内で次のスタッフや長官がピックアップされる可能性がある。

(99) インタビューした韓国人専門家からは、韓国の学者はそれぞれ自分の領域において政策提案を行い、政府を監視することから、日本の「族議員」に似た役割を果たしているという興味深い指摘もあった。

的補充のパターンがほぼ定着している。NSCはこうした人々にとって自己の政策実現の場であり、回転ドアの一枚になっているのである。

NSC事務処は、少数の個人が動かすシステムであり、韓国の政治風土においては、大統領の信認あつた人による「人治」が続く可能性があろう。それが「暴走」した場合にどのように統御するか、一種の監査機能が求められていくのではなかろうか。

表1 NSC構成員と組織の変遷

	金泳三政権	金大中政権	盧武鉉政権
構 成 員	大統領（議長）	大統領（議長）	大統領（議長）
	国務総理（議長代行）	国務総理（議長代行）	国務総理（議長代行）
	経済企画院長官		
	統一院長官	統一部長官（★）	統一部長官（☆→★）
	外務部長官	外交通商部長官（☆）	外交通商部長官（☆）
	内務部長官		
	財務部長官		
	国防部長官	国防部長官（☆）	国防部長官（☆）
	政務第一長官		
	国家安全企画部長	国家情報院長（☆）	国家情報院長（☆）
		大統領秘書室長	大統領秘書室長
	常勤委員＝非常企画委員長	事務処長＝外交安保首席秘書官（☆）	事務処長＝国家安全保障補佐官（★→☆）
	計11人	計8人	計8人
その他の出席者等	合同参謀会議議長。幹事（非常企画委員会研究室長）が陪席	非常企画委員長、合同参謀会議議長。事務次長が陪席	同 右
常 任 委 員 会	な し	国務調整室長も出席。事務次長が陪席	国務調整室長も出席。外交補佐官、国防補佐官、事務次長が陪席
実務調整会議・情勢評価会議	な し	事務次長が招集。関係部処の次官補級公務員。	同 右
事 務 局	非常企画委員会職員が兼務（定員5人）	事務処を新設（定員12人）	事務処を拡大（定員45人）

（注）★＝常任委員長、☆＝常任委員。

（出所）「国家安全保障会議法中改正法律案検討報告書」『第192回国会国防委員会会議録』第1号、1998年5月14日、「国家安全保障会議運営等に関する規程」1998年6月8日、『2003年度国政監査国防委員会会議録』2003年9月29日などから作成。

表2 NSC事務処の任務

金大中政権	盧武鉉政権
国家安全保障戦略の企画及び調整	→
	国家安全保障関連中長期政策の樹立及び調整
	国家安全保障関連懸案、政策及び業務の調整
	国家安全保障関連情報の総合及び処理体系管理
国家危機予防管理対策の企画	国家危機予防管理対策の企画及び調整
軍備統制に関する事項	(削除)
安保会議（本会議）及び常任委員会の審議事項に対する履行事項の点検	→
その他安保会議、常任委員会、実務調整会議及び情勢評価会議の運営に関する事項	それ以外の安保会議、常任委員会、実務調整会議及び情勢評価会議の運営に関する事項

(出所)「国家安全保障会議運営等に関する規程」1998年6月8日改正及び2003年3月22日改正。

表3 NSC事務処各部署の担当業務

	担 当 業 務
戦略企画室	韓米同盟、朝鮮半島平和体制など国家安保戦略の企画及び樹立
政策調整室	統一・外交・国防分野の懸案の調整と首脳外交関連業務
情報管理室	安保関連情報の総合・判断及び共有体系の管理
危機管理センター	国家安保状況を24時間モニター。危機発生時の初期措置。国家危機及び災害関連体系の企画及び調整業務

(出所) 青瓦台「ブリーフィング 安保・災難等国家危機総体管理」2003年3月18日。

表4 NSC会合開催状況

	金大中政権	盧武鉉政権
期 間	1998年2月～2002年7月	2003年2月～2004年2月
本会議	不詳（年2回程度）	2
(安保関係長官会議)	—	11
常任委	197	27
実務調整会議	83	39
情勢評価会議	19	33

(注) 盧武鉉政権発足後、2004年7月2日までの期間でみると、常任委59回、実務調整会議60回が開催された。青瓦台／国家安全保障会議事務処政策調整室「NSC政策調整どのようになされているか」2004年7月2日。

(出所) 任晟準国家安全保障会議事務処長の説明、『第232回国会（臨時会）国防委員会会議録』第2号、2002年7月29日、青瓦台「参与政府1年何が変わったか ②外交・安保分野」2004年2月17日。

資料1 千容宅議員（元NSC常勤委員）の説明

（前略）私が（国家安全保障会議常勤委員兼企画委員長として）直接経験し、また研究し、推進した途中で挫折したので、ここ（国会国防委員会）の委員方の参考まで、お聞き下さるよう一言申し上げます。

会議体、会議を頻繁に開かないために安保が脅かされるということではなく、会議を行うが、大統領を議長に迎え、長官たちが集まって、その場でどのような具体的な安保試案について具体的に討議する、ということは皆さん経験なさったでしょうが、事実上難しいです。

であれば米国の安全保障会議がなぜそのようにうまく行っているのかと言えば、その傘下に専門組織が、プロフェッショナル・スタッフがあります。そこに安保専門家、経済専門家、アジア専門家、韓半島専門家、ヨーロッパ専門家、さらには核専門家、このような専門家たちによって構成されたスタッフがいるので、「グローバル」な、全世界的な、どのような兆候においても、あつ、これは国家安全保障に関連があるな、という事項が発生すれば、その専門家たちのグループでいったんスタディを行ってみて、あつ、これは関連部処と相談をしなければならぬと考えれば、国務省において一次討議を行い、その討議が終わり、局長の線（ライン）で合意がなされれば、そのまますぐにクリントンに建議が上がり、局長の線で合意がなければ、次官会議、次官の線では合意がなければ、ここでようやく大統領を迎えての安全保障会議を行い、極めて重要な事項である場合には、ダイレクトに大統領を迎えて会議を行い、そういう際に、その下の専門スタッフたちが高度の専門性によって、全世界を眺め回しながら、管理（マネジメント）を行うので、国家安全保障がうまくいくのです。会議が頻繁だからといって決して安全保障がうまくいうのではありません。

そこで、そのスタッフを、我が国の実情を見たとき、大略どんな分野に何人ぐらい入らなければならないかということまで具体的に研究は終わっています。けれども、そうであれば、なぜこれが推進できないのか、部処間の利害相衡のため、そうなのです。

今は、このようなスタッフ組織を私が国家安全保障常勤委員であったときに研究し、推進してみようとしたが、まず安企部で反対します。安企部は過去の単純な情報機関から国家安全企画、名前自体で分かる通り、情報だけ提供しなければならないのだが、国家安全企画に関与する、そのような一部機能、企画機能を一部持っているところであり、それで、それを反対するのであります。外務部は何かといえば、屋上屋だ、また反対します。唯一に主張する、同調するところは、国防部は同調します。なぜならば国防部は国家安全保障問題について最も多く心配しながら、大統領にダイレクトに話が出来るチャンネルが

最も弱い機関です。もちろん軍事的機能は持っていますが、それで国防部は同調してくれるが、統一院、外務部、安企部が全部皆否定的です。

（そうした反対が）実務者の線なのか、その上のトップレベルなのかは私は知りませんが、それで現在、非常企画委員長を兼ねている（国家安全保障会議）常勤委員の力では、とうてい推進が無理なのです。

（注）丸カッコ内は引用者による補足。

（出所）『第181回国会国防委員会会議録』第4号、1996年11月7日。

（追記）本稿脱稿後、朴正熙政権下のNSC事務局が1973年に「国家安全保障基本政策」を作成し、秘密文書として保管（後、非常計画委員会に移管）していたことを知った（『1995年度国政監査国防委員会会議録』1995年9月27日、16ページ）。このことを含め、本稿は過去のNSCについて一次資料を使っただけの分析ができておらず、今後の課題としたい。

（むろおかてつお 研究部第6研究室長）

