

# 韓国朴槿恵政権の北東アジア平和協力構想 (NAPCI)

## — 韓国のミドルパワー論と地域主義外交の文脈を中心に

李 鍾元<sup>†</sup>

### Analysis of Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI) by the Park Geun-hye Administration:

#### From the Perspective of Middle Power Theory and Regionalist Diplomacy in the ROK

Lee Jong Won

Since inauguration in February 2013, the Park Geun-hye administration has pursued the Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI) as a key element of its *Trustpolitik*, which aims at trust-building in the Korean Peninsula, and the region of Northeast Asia in general. Usually discussions of South Korean diplomacy tend to focus on the traditional bilateral relations between the ROK and the US, Japan, China and so on. In this article, however, I will shed a new light to the emerging aspect of middle power diplomacy of South Korea, which attempts to play a major role in multilateral frameworks, regional and/or global ones. The Park Administration has put forward the concept of middle power as a pillar of its diplomacy from the start. NAPCI is a good example of middle power diplomacy, in the sense that the goal is to create a new regional framework for cooperation, with the purpose of securing national interests of South Korea, and preventing the escalation of tension among regional powers.

This article also aims at analyzing NAPCI from the perspective of regionalist diplomacy in South Korea. Regionalist diplomacy is defined as active involvement in emerging regional institutions and organizations. Since the end of the Cold War, successive administrations in South Korea have shown strong interest in taking diplomatic initiatives toward region-building in Northeast Asia, East Asia, and the Asia-Pacific. In this article, I will attempt to make a comparative analysis of the regional plans and policies presented by the Roh Tae-woo, Kim Dae-jung, Roh Moo-hyun, and Park Geun-hye Administrations.

### はじめに

韓国の朴槿恵政権は北東アジア平和協力構想<sup>1</sup>を外交政策の一つの柱として提唱してきた。朝鮮半島信頼プロセス（韓国語では「韓半島信頼プロセス」）、ユーラシア・イニシアティブと合わせて、朝鮮半島に関連する三層構造の政策の形となっている。朝鮮半島信頼プロセスは対北朝鮮政策の基本的

<sup>†</sup> 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科教授

<sup>1</sup> 韓国語の名称を直訳すると「東北亜平和協力構想」になるが、本稿では、日本語の一般的な用語法に従い、韓国語の「東北亜」もしくは「東北アジア」は「北東アジア」と表記することにする。ただ、韓国語資料からの直接引用の際などには、例えば、「東北亜」「東北亜平和協力構想」などと表記する場合がある。ちなみに、同構想の英文の名称は、Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative (NAPCI) である。韓国外交部が発行した日本語版の解説パンフレットのタイトルも「北東アジア平和協力構想」となっている。大韓民国外交部『北東アジア平和協力構想 2016』第2次改訂版（外交部政策統括担当官室、2016年4月）。

な枠組みとされるが、北東アジア平和協力構想、ユーラシア・イニシアティブもそれぞれ北朝鮮問題への対応という側面を持っており、朝鮮半島を含む地域の地理的範囲に対応し、相互に補完しあう関係にある。さらに、これらの政策を包括する外交の理念として「中堅国外交」論を掲げている。「中堅国」とは「ミドルパワー」の訳であり、韓国では2000年ごろから活発に議論されている。朴槿恵政権はミドルパワーという概念を公式の外交政策に初めて取り入れた。

このように朴槿恵政権の外交には、いくつか興味深い概念のおよび実際的な取り組みが見られるが、日本ではほとんど分析が行われていない。いくつかの理由が考えられる。まず、何よりも政策が現在進行形であり、まだ「構想」の段階にとどまっているところが多く、学術的な研究の対象になりにくいという状況であろう。事実、北東アジア平和協力構想はその大枠が提唱されたのみで、具体的な内容は乏しい。

また、朴槿恵政権の外交については、発足早々から日韓の対立や中韓の接近など、二国間関係の動向が注目され、その全体像や概念構造については関心が向けられなかった。外交政策を分析する際に二国間関係が中心をなすことは一般的であるが、朴槿恵政権の場合、日本軍慰安婦問題などの歴史問題をめぐって、初期から日本との間で外交的な摩擦が表面化し、外相や首脳レベルの会談が途絶えた。その半面、中国との間では、2015年9月の中国政府による戦勝記念式典への朴槿恵大統領の出席をはじめ、中韓首脳の親密ぶりがクローズアップされた。現実の外交懸案が大きく浮上し、朴槿恵政権の外交を全体的に捉えることは難しい状況であった<sup>2</sup>。

朴槿恵外交の全体像を分析し、評価するためには、主要国との二国間関係を含め、包括的な検討が必要であろう。本稿では、これまであまり注目されなかった北東アジア平和協力構想に焦点を合わせることにしたい。本稿の関心は、朴槿恵政権の外交そのものの分析というより、その一部である北東アジア平和協力構想が韓国外交の文脈において持つ意義にある。その際、ミドルパワー外交と地域主義外交という2つの概念が分析の枠組みとなる。

2013年2月に発足した朴槿恵政権は、以前の政権にならい、自らの政策を体系的に示した。選挙公約を土台に、当選後、大統領職引継ぎ委員会による整理を経て<sup>3</sup>、政権の政策が公式に提示された。朴槿恵政権は「国政基調」として、①経済復興、②国民幸福、③文化隆盛、④平和統一基盤構築の4

<sup>2</sup> 日本で朴槿恵政権の北東アジア平和協力構想の内容を紹介したものとしては、李泳采の論考がほぼ唯一である。李泳采「朴槿恵政権の対外政策—朝鮮半島信頼プロセスと東北アジア平和協力構想の検討を中心に」『国際比較政治研究』23号（2014年3月）。筆者も朴槿恵政権の外交を概略的に分析する中で、同構想に簡単に触れた。李鍾元『『G2時代』の韓国・朴槿恵外交の挑戦』『外交』18号（2013年3月）。

<sup>3</sup> 朴槿恵政権の大統領職引継ぎ委員会の報告書は、韓国マニフェスト実践本部のウェブサイト（<http://manifesto.or.kr/>）で閲覧可能である。韓国で新しい大統領の選出に伴い、大統領職引継ぎ委員会が設置され、新政権の政策目標や課題を体系的に示すようになったのは、1987年の民主化以後のことである。1987年12月の第13代大統領選挙によって、盧泰愚大統領が当選された後、「大統領就任委員会」の設置に関する大統領令が公布されたのが事実上の引継ぎ作業の最初の例となるが、このときは主として大統領の離任・就任に関する協議が目的であった。同じく軍部出身の全斗煥から盧泰愚への政権移譲であったが、形式的には新憲法の成立により、初めて新・旧の大統領間の引継ぎという形になったのである。その後、1992年12月の第14代大統領選挙で金泳三が当選し、約30年ぶりに文民政権が誕生したことで、より本格的な引継ぎの作業が必要となり、「大統領職引継ぎ委員会」が正式に設置されるようになった。当初は大統領令による時限的な措置であったが、その権限などに関する恒久的な裏付けが必要という認識が共有され、2003年2月に「大統領職引継ぎに関する法律」が制定された。「大統領職引継ぎ委員会」という名称が使われたのは金泳三政権期からであるが、前政権との協議、新政権の政策課題の整理など、その活動が体系化、定式化したのは金大中政権以降である。大統領職引継ぎ委員会の経緯などについては、盧武鉉政権期の同委員会が作成した以下の報告書を参照。第16代大統領職引継ぎ委員会『第16代大統領職引継ぎ委員会白書・対話』2003年3月。

つを掲げ、合計 140 の「国政課題」を提示した<sup>4</sup>。

4つの分野のうち、外交・安全保障に関する政策は「平和統一基盤構築」に含まれている。この項目はさらに「3大戦略」に分けられ、合計 15 の「国政課題」が列挙されている。「3大戦略」とは、「堅固な安保」、「韓半島信頼プロセス」、「信頼外交」の3つを指す。「堅固な安保」は軍事力の強化など安全保障に関するものであり、「韓半島信頼プロセス」は、南北間の信頼形成、「小さい統一から大きい統一へ」などを具体的な内容とし、南北関係、すなわち対北朝鮮政策の指針となるべきものである。

3番目の「信頼外交」が外交政策全般に関わる項目であるが、その具体的な課題として、「東北亜平和協力構想およびユーラシア協力」（128、合計 140 の国政課題のうちの一連番号、以下同様）、「韓米同盟と韓中パートナーシップの調和・発展および韓日関係の安定化」（129）、「責任ある中堅国として世界平和と発展に寄与」（130）、「在外国民の安全・権益保護と公共外交、仕事外交<sup>5</sup>の拡大」（131）、「ODAの持続的拡大および模範的・統合的な開発協力の推進」（132）が列挙されている。

具体性に乏しく、ややスローガンのようなものがあるが、こうした政策課題の文言から、全体的な外交の方向性について、いくつかの点が当初から注目された。

まず、二国間関係では、政策課題 129 の中で、「韓米同盟」と「韓中パートナーシップ」が「調和・発展」させるべき課題として並記された点である。その半面、「韓日関係」については「安定化」という表現にとどまった。北朝鮮問題や韓国経済に占める中国の比重に鑑みて、対米と対中関係を二者択一の構図にしたいくないという政策志向であるが、とりわけ日本では当時「対中関係の重視」ではないかという懸念があった。

また、朝鮮半島問題をめぐる地域外交の課題としては、「東北亜平和協力構想」と「ユーラシア協力」（のちに、「ユーラシア・イニシアティブ」の用語が定着）が提示された。「韓半島信頼プロセス」と合わせて、朝鮮半島問題をめぐる三層構造の政策体系である。

さらに、グローバルな課題を含む外交全般を包括する概念として、「中堅国」や「公共外交」（パブリック・ディプロマシー）などが示され、その手段として ODA による開発協力が位置付けられている。北朝鮮問題への対応を中心に据えつつ、北東アジアやユーラシアという地域、さらにグローバルな課題への貢献を志向する野心的な外交の構想といえる。

本稿のテーマである北東アジア平和協力構想については後述するが、その関連でまず、「中堅国外交」、すなわちミドルパワー外交という概念が登場した背景や経緯について整理しておきたい。

<sup>4</sup> 合計 140 の国政課題の具体的な項目は基本的に変わらないが、その上位の大項目の名称が大統領職引継ぎ委員会の提言では「国政目標」であったのが、その後、政府の公式文書では「国政基調」と変更されている。また、その数も「5 大政目標」から「4 大政基調」になり、政策課題の分類や順序には若干の変化があった。現在の政策課題の体系については、青瓦台（大統領府）のウェブサイト（<http://www1.president.go.kr/>）を参照。

ちなみに、大統領職引継ぎ委員会の活動が本格化した金大中政権以後、政策課題を体系的に示す形が一般化し、金大中政権と盧武鉉政権は「100 大政課題」、李明博政権は「5 大政目標、21 大政戦略、193 の国政課題」を掲げた。こうした「国政課題」の提示は具体的な内容に乏しい場合が多く、選挙公約を踏まえた政治的スローガンという側面もある。しかし、マニフェスト重視など、政策の透明性を求める民主化の潮流の反映でもあり、政権の政策志向や実績を判断する資料としての意義がある。

<sup>5</sup> 「仕事外交」とは韓国語の直訳であるが、「若者世代の仕事を作り出す外交」と説明されている。韓国内の青年失業問題への対応として、海外での就業などを支援する外交的な取り組みという意味である。

## 1. ミドルパワー論と韓国外交

ミドルパワー外交は、第2次世界大戦後、主としてオーストラリアやカナダを中心に提唱され、冷戦終結後の1990年代ごろから新たに注目されるようになった概念である<sup>6</sup>。こうした動向にも影響され、韓国でも2000年前後から積極的に議論されているが、外交政策の中心概念として公式に取り入れられたのは朴槿恵政権が初めてである。

ホルブラードがワイトの研究に基づいて整理しているように、国家（もしくは政治単位）の規模に注目し、その行動の違いを解明しようとする試みの歴史はかなり古い<sup>7</sup>。13世紀のイタリアの神学者トーマス・アクィナスは政治単位を都市（city）、地方（province）、王国（kingdom）の3つに分類した。アクィナス自身は「地方」が何を意味するのか、その定義を明確に示していないが、3つに分類することで、中間規模の政治単位に関する考察の端緒を開いた<sup>8</sup>。

その後、現在に近い形でミドルパワー論を展開したのは、15世紀イタリアのボテロ（Giovanni Botero）であった。都市国家ミラノの大主教であったボテロは国家を大国（grandi）、中間国（mezani）、小国（piccioli）の3つに区分した。ボテロは中間国を「他国の助けを必要とせず、自らを守る力と権威を持つ国家」と定義し、国家の生存や安全保障の面で、中間国が大国や小国に比べて有利な状況にあると論じた<sup>9</sup>。

1648年のウェストファリア条約でヨーロッパに主権国家体系が誕生し、形式的には主権の対等性が規範となった後にも、国家の規模に基づく類型化は続いた。実質的に序列化している国際秩序の中で、それぞれの国家がどのような行動をとるべきかが現実的な課題であった。その一例として、マブリー（Abbé de Mably）は1757年の著作の中で、国家を3つのランクに分け、とりわけ、一定の力がある上位の「二流国家」は支配的な大国間の葛藤を緩和し、国際システムそのものを安定化させる機能があるという議論を展開した<sup>10</sup>。現在のミドルパワー外交論の嚆矢といえよう。

一方、国家の大きさに基づく類型化と序列化は、国際組織のあり方にも影響を与えた。例えば、ナポレオン戦争後の処理のために開かれたウィーン会議で、英仏など5大国に次ぎ、スペインなどが「中級国」（intermediate state）として一定の地位が与えられた。また、第1次世界大戦後に設立された国際連盟で、中心機関である理事会には当初5大国のみが参加する案があったが、非大国グループの要請で、4カ国が非常任理事国として加わることになった。

<sup>6</sup> ミドルパワー外交に関する近年の理論的考察は主としてオーストラリアやカナダに拠点を置く研究者らによって進められている。代表的な文献として、Carsten Holbraad, *Middle Powers in International Politics*, London: Macmillan, 1984; Andrew F. Cooper, Richard A. Higgott, & Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver: UBC Press, 1994; Andrew Cooper, ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, London: Macmillan, 1997 などがある。

<sup>7</sup> C. Holbraad, *Middle Powers*. ミドルパワー概念の歴史的展開についてのホルブラードの整理は自らが編集に関わったワイトの研究に大きく依拠している。Martin Wight, *Power Politics*, ed. Hedley Bull and Carsten Holbraad, Leicester: Leicester University Press, 1978. また、金チウク「国際政治の分析単位としての中堅国家（middle power）—その概念化と示唆点」『国際政治論叢』49 輯1号（2009年）は、ホルブラードの著作を基に、中世から現在に至るミドルパワー論の歴史を簡潔に要約している。ミドルパワー概念の変遷については、ピングの第2章「ミドルパワーの定義」も有用である。Jonathan H. Ping, *Middle Power Statecraft: Indonesia, Malaysia, and the Asia-Pacific*, Burlington, Ashgate, 2005. ピングはオーストラリアに拠点をもち、インドネシアとマレーシアの外交をミドルパワー論の観点から分析している。

<sup>8</sup> C. Holbraad, *Middle Powers*, p. 11.

<sup>9</sup> M. Wight, *Power Politics*, p. 298.

<sup>10</sup> C. Holbraad, *Middle Powers*, p. 15.

同様の構図は、第2次世界大戦後に創設された国際連合にも引き継がれた。米英仏ソ中の5大国が強大な権限を持つ中で、自らを大国に次ぐパワーと自任する国々は応分の地位を模索した。その代表的な存在がオーストラリアとカナダであった。具体的には、安全保障理事会の非常任理事国への優先的な地位を求めた。その論理として、オーストラリアは「地域代表性」を主張し、カナダは国際平和への貢献や経済力など、「機能的な役割」を強調した。第2次世界大戦に参戦した実績を土台に、大国主導の国際秩序において、ミドルパワーの外交が平和の維持に貢献しようという自負が背景にあった。オーストラリアとカナダの主張は認められず、特別の地位が与えられることはなかった。しかし、両国の論理は国際連合憲章第23条に反映され、非常任理事国の選出基準として「国際平和と安全への貢献」と「地理的配分」が明記された<sup>11</sup>。

国際連合で公式の地位を確保することには挫折したが、その後も両国はミドルパワー概念を自らの外交の柱として設定し、その概念化と政策化に力を入れた。とりわけ、カナダが積極的であった。国際政治学者グレイズブルーク（George DeT. Grazebrook）<sup>12</sup>や外務省のリデル（R. G. Riddell）らが中心となって理論化を進め、「ミドルパワーとしてのカナダ」を前面に打ち出した<sup>13</sup>。国連の平和維持活動（PKO）への積極的な参加などカナダ外交の実績とともに、こうした試みが現在のミドルパワー外交論の土台を築いた。

1990年代に入り、ミドルパワー外交論が新たに注目され、対象もさらに広がるようになった。冷戦の終結とグローバル化の進展で、国際秩序が大きな転換期を迎えたことが背景にある。大国主導の秩序が変容し、国際政治構造が流動化する中、台頭した新興国の外交的空間が広がり、それを支える理論が必要になったのである。

ミドルパワーという概念には本質的に曖昧さが付きまとう。国の規模や国力において「中級」もしくは「中間」という意味合いが強いが、その客観的な基準を設定することは容易ではない。近年の議論を牽引するクーパーらは、ミドルパワーの定義について、従来のアプローチが「地位」（position）、「地理」（geography）や「規範」（norm）など3つの側面に基づくものであったと要約し、「外交的行動」（diplomatic behavior）を新しい基準として提示した<sup>14</sup>。第1の地位とは、国の規模（面積、人口）や国力（軍事力、経済力）などによる国際的なヒエラルキー（階層秩序）に占める位置を指す。これは主として国家の物質的な属性を基準としたもので、もっとも古典的な分類法といえる。

第2の地理とは、やや特殊なケースで、文字通り、地理的に大国関係の中間に位置する「架橋国家」もしくは「緩衝国家」の状況に注目する。また、第3の規範とは、第二次世界大戦以後のカナダやオーストラリア、スウェーデンなど北欧諸国のように、国際平和や人権などの規範や価値を提唱する外交の事例を指す。

こうした歴史的な事例の総括を踏まえて、クーパーらは、「外交的行動」に焦点を合わせたミドル

<sup>11</sup> Ibid, p. 62.

<sup>12</sup> George DeT. Grazebrook, "The Middle Powers in the United Nations System," *International Organization*, vol. 1, no. 2 (June 1947).

<sup>13</sup> C. Holbraad, *Middle Powers*, pp. 68-72. こうした議論を踏まえ、1966年、カナダ国際関係研究所は『ミドルパワーとしてのカナダの役割』と題する報告書を刊行した。J. King Gordon, ed., *Canada's Role as Middle Power*, Toronto: Canadian Institute of International Affairs, 1966.

<sup>14</sup> A. Cooper et al, *Relocating Middle Powers*, pp. 17-19.

パワー論を提唱した。彼らによると、近年のミドルパワー外交の行動的な特徴は、①多国間主義の追求、②外交的妥協による紛争解決の志向性、③「善良な国際市民意識」を外交指針とする傾向など、3つに要約される。大国による伝統的なパワーポリティックス（権力政治）とは異なり、国際的なルールや枠組みの設定を志向する外交ということになる<sup>15</sup>。

ここで、本稿の関心との関連で注目すべきは、ミドルパワー外交が多国間主義に基づく国際的な枠組みへの志向性を特徴とする点である。いわゆる大国の影響力を相対化し、より水平的な国際秩序の構築をめざす外交ともいえよう。地域主義、すなわち地域協力の枠組みの創設も多国間主義外交の一つの柱となる。ミドルパワー外交が志向する多国間主義には、「グローバル」と「リージョナル」という二つのレベルが併存しているというべきかも知れない。この二つのレベルは必ずしも相互に矛盾するのではなく、同時に、もしくは段階的に追求される場合が一般的である。

たしかに、ジョルダーンが分析するように、「伝統的ミドルパワー」(traditional middle powers)と「新興ミドルパワー」(emerging middle powers)の間では、地域主義に対する政策志向が異なる<sup>16</sup>。例えば、スウェーデンやオーストラリア、カナダに代表される伝統的なミドルパワーはグローバルな課題や国際機構を土台にした外交に力を入れる半面、アルジェンチンやメキシコ、マレーシアなどの新興ミドルパワーは、地域統合に積極的な役割を担うケースが少なくない。ジョルダーンは、その一つの要因として、伝統的なミドルパワーがいわば世界システムの中心部である西欧先進国に属するのに対して、新興ミドルパワーは半周辺もしくは周辺部から発展した国々であるという点をあげている。

しかし、クーパーが指摘するように、伝統的なミドルパワーであるスウェーデンやカナダの場合にも、地域主義への積極姿勢というある種の外交の「移動」(relocation)が起きているといった方が妥当であろう<sup>17</sup>。これらの国々は伝統的に多国間の枠組みの維持に重点を置く外交を展開したが、冷戦後、地域を中心とした国際秩序が浮上する状況に積極的に対応し、むしろその傾向を主導するようになったのである。周知の通り、アジア太平洋経済協力会議(APEC)や北米自由貿易協定(NAFTA)の創設過程でオーストラリアとカナダは重要な役割を果たした。他方、経済力をつけ、新興のミドルパワーとして台頭した国々は、まず自らが属する地域での存在感を足場にしながら、グローバルな外交へと地平を広げる、もう一つの「移動」を進めているといえる。

崔ヨンジョンの比較研究が示すように、地域主義に対するミドルパワーの態度は一樣ではなく、それぞれの状況によって多様な政策志向を示している<sup>18</sup>。また、地域への関心が高い場合も、ある種の地域覇権を追求するパターンと、水平的な地域統合を志向する場合とでは、外交の行動が大きく異なる。崔はブラジル、インド、南アフリカなどを前者の例に、メキシコやアルジェンチンなどを後者の例にあげているが、ブラジル、インド、南アフリカなどはBRICSと呼ばれるグループを形成しており、ミドルパワーというより、新興の大国と考えるべきであろう。

<sup>15</sup> Ibid, p. 19.

<sup>16</sup> Eduard Jordaán, "The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers," *Politicon*, vol. 30, no. 2 (November 2003), pp. 165-181.

<sup>17</sup> Andrew F. Cooper, "Niche Diplomacy: A Conceptual Overview," A. Cooper et al., *Niche Diplomacy*, pp. 18-19.

<sup>18</sup> 崔(チョ)ヨンジョン「地域制度と中堅国家」『国際関係研究』14巻2号(2009年9月)、63-90頁。

## 2. 韓国におけるミドルパワー外交論の展開と MIKTA

近年の韓国外交は以上のような議論にも影響され、とりわけ地域主義への積極的な関心という点で、ミドルパワー外交の一つの事例として位置付けることができるであろう。

戦後、新興独立国家として新たにスタートした韓国は国際政治における地位への関心が高く、冷戦期にも第三世界への接近を図るなど、外交地平の拡大に強い関心を示してきた。戦後韓国外交における自己イメージ、すなわち自らをどのように位置づけたのかについては、深堀すずかの研究が歴史的変遷を実証的に分析している<sup>19</sup>。それによると、戦後初期の「弱小国」という自己イメージから出発し、1960～70年代を通じて、経済成長を遂げるにつれ、「中進国」という用語が登場するようになる。経済発展の段階で、「後進国」を抜け出し、「先進国」に追いつきたいという願望が込められた言葉であった。前述のミドルパワー論の初期形態のように、国力の差による序列的な国際秩序観を反映した概念であり、外交のあり方やパラダイム転換に関する認識は乏しかった。

1990年代に入り、韓国でもミドルパワーに関する議論が本格化した。1989年の米ソ冷戦の終結という国際政治の変化を受けて、1991年、韓国は北朝鮮とともに国連加盟国となった。また、経済発展の成果を踏まえて、1996年には経済協力開発機構(OECD)に加盟し、いわゆる「先進国入り」を果たした。こうした国際社会における地位の向上を背景に、グローバルな外交展開への関心が高まり、当時議論されていたミドルパワー論が積極的に受容されるようになったのである。

ミドルパワーの訳語である「中堅国」という概念は、まず、外交の現場で使われはじめた。「中堅国」という用語が公式文書に現れた初期の一例としては、1997年9月、当時の柳宗夏外務部長官による国連総会演説を上げることができる。この演説で、柳長官は、国連安保理の改革問題に関連して、「中堅国の参加機会が拡大されるべき」と主張した<sup>20</sup>。当時、米国は日本とドイツを新たに常任理事国として追加する案を進めたが、それに対抗して、韓国はイタリア、カナダ、メキシコ、トルコなどと「コンセンサス連合」(Uniting for Consensus)を結成し、通称として「コーヒークラブ」と呼ばれた。国連での発言権拡大という利害を共有するミドルパワー外交の一例であった。

同じ頃、ミドルパワー概念を韓国外交に適用した文献がいくつか現れるが、韓国内外で理論的な議論はあまり広がらなかった<sup>21</sup>。しかし、2010年前後から、韓国でもミドルパワー論が外交の理論と実際の両面で本格的に展開されるようになった。2008年に表面化した世界的な金融危機に触発され、国際政治経済の枠組みが大きく変容したのが直接の契機であった。先進諸国によるG7体制が十分に対処できず、新興国を加えた主要20カ国・地域(G20)の枠組みが誕生し、2010年には韓国でG20首脳会議が開かれた。2009年にはブラジル、ロシア、インド、中国などの「新興国」がBRICsを結成し、欧米諸国が主導してきた国際経済・金融秩序に対抗する姿勢を示した<sup>22</sup>。世界的な秩序変容の中で、韓国のミドルパワー外交志向がより具体化したのである。

<sup>19</sup> フカホリ・スズカ(深堀すずか)「中堅国家としての韓国の架橋役割に対する認識の形成と変化」『平和研究』(2015年春号)、155-186頁。

<sup>20</sup> 『東亜日報』1997年9月30日、深堀「中堅国家としての韓国の架橋役割」、169頁から再引用。

<sup>21</sup> 1990年代末の文献としては以下のものがあるのみである。Dlynn Faith Armstrong, "South Korea's Foreign Policy in the Post-Cold War Era: A Middle Power Perspective," Ph.D. Dissertation, Miami University, 1997; Byong-Moo Hwang and Young-Kwan Yoon, eds., *Middle Powers in the Age of Globalization: Implications for Korean Political Economy and Unification*, Seoul: The Korean Association of International Studies, 1996.

<sup>22</sup> BRICsは、2011年に南アフリカを加えて、BRICSとなった。

盧武鉉政権から李明博政権にかけて、政府の演説や公式文書に「中堅国」という用語が頻繁に登場し<sup>23</sup>、韓国の学界でも理論的な考察が活発に行われるようになった。その多くは前述のような近年のミドルパワー論を詳細に分析し、韓国外交への政策提言を目的とした実際的な論考の形をとっている<sup>24</sup>。

冒頭で述べたように、朴槿恵政権がミドルパワー概念を外交政策の柱の一つに掲げたのは、こうした流れを踏まえたものであった。政権発足初期に、尹炳世外交部長官は以下のように語り、ミドルパワー外交に強い意欲を示した<sup>25</sup>。

「中堅国外交は中進国外交ではない。中進国は文字通り、既存の秩序の中で中間に位置する国家という意味に過ぎない。しかし、中堅国外交とは、国際秩序を受け入れる消極的な位置を脱し、新しい秩序を創出するレジーム設計者、善良な調整者ないし架橋の役割を追求する。」

朴槿恵政権のミドルパワー外交の具体的な実績はまだ乏しい。韓国政府のシンクタンクに所属する研究者は、韓国のミドルパワー外交の展開について、①「中堅国としての外交」(as middle powers)、②「中堅国に対する外交」(toward middle powers)、③「中堅国とともに行う外交」(with middle powers)の3つの側面に分類し、韓国は①の面では一定の経験を積んでいるが、②と③が今後の課題であると総括している<sup>26</sup>。①は「中堅国」として国際的な課題などに対して単独で行う外交であり、②は「中堅国」同士のグループ形成、③はそのグループの共同行動による国際的課題への関わり、という意味である。韓国の国際的な地位が向上し、環境や開発協力など、地球規模の課題に対する貢献の面では一定の実績があるが、それが新たな地域的もしくは国際的な枠組みの形成にまでは至っていないということであろう。

韓国政府がこうした面でのミドルパワー外交の試みとして進めたのがMIKTAの創設であった。MIKTAとは、メキシコ、インドネシア、韓国、トルコ、アルジェンチンの5カ国からなる政府間の協議であり、その国名の頭文字を取って正式名称としている。先の分類では、第2の「中堅国に対する外交」のメカニズムであり、その協力によって第3の「中堅国とともに行う外交」に発展できるかが課題といえる。

2013年9月に正式にスタートしたMIKTAの設立にいたるプロセスで、韓国は「主導的な役割」<sup>27</sup>を果たした。MIKTAという名称は、米国の証券会社ゴールドマン・サックスが2011年の報告書で、BRICSに次ぐ経済成長の新興国として、メキシコ、インドネシア、韓国、トルコの4カ国をMIKTと呼んだことに由来する。こうした用語の登場にも触発され、2012年2月、メキシコのロスカボスでG20外相会議が開かれた際に、上記5カ国の外相が非公式に顔を合わせたのが発端となった<sup>28</sup>。そ

<sup>23</sup> 深堀「中堅国家としての韓国の架橋役割」、172-176頁。

<sup>24</sup> また、英語で刊行され、国際的な発信を意図したものも多い。末尾の参考文献リストを参照。

<sup>25</sup> 『韓国経済新聞』2013年10月7日、深堀「中堅国家としての韓国の架橋役割」、177頁から再引用。

<sup>26</sup> カンソンジュ「韓国の中堅国外交—MIKTA出帆と開発協力」『主要国際問題分析』2013-31(2013年10月24日)。これは韓国外交部傘下の国立外交院・外交安保研究所の報告書である。

<sup>27</sup> 「同上」、5頁。

<sup>28</sup> Mo Jongryn, "Introduction: G20 Middle Powers (MIKTA) and Global Governance," in Mo Jongryn, ed., *MIKTA, Middle Powers, and New Dynamics of Global Governance*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 2.



の後、韓国は積極的にイニシアティブをとった。2013年7月、ブルネイで開かれた ASEAN 地域フォーラム (ARF) 外相会談でインドネシアとオーストラリアに打診を行い、8月にはメキシコ、9月には G20 サントペテルブルク首脳会議の際にトルコから合意を取り付け、同9月25日、国連総会の機会を利用して、ニューヨークで第1回 MIKTA 外相会議を開いた<sup>29</sup>。初代事務局はメキシコが担当することとなった。

MIKTA は基本的に外相レベルの協議として運営されており、2016年11月に第8回外相会議が開かれた<sup>30</sup>。その多くは国連総会や G20 会議を利用する形で行われている。2015年からは国会議長会合も設置され、第1回が韓国ソウル (2015年7月)、第2回がオーストラリアのホバート (2016年10月) で開かれた。MIKTA のメカニズムを徐々に拡大していこうとする動きである。MIKTA の活動には、韓国に加え、メキシコやオーストラリアが積極的な姿勢を示している。これまで8回の外相会議のうち、国連総会や G20 などの多国間会議の一環ではなく、単独で開催されたのは第2回 (メキシコ)、第5回 (韓国)、第8回 (オーストラリア) のみである。また、オーストラリア外務省およびオーストラリア国際問題研究所 (Australian Institute of International Affairs) はウェブサイトでも MIKTA の意義を強調し、活動を詳細に紹介している<sup>31</sup>。

発足の経緯にも表れているように、MIKTA の直接の契機は G20 の創設であった。また、MIKTA という用語も経済力を基準としたものである。5カ国の共通点は経済規模における類似性が主な部分を占めており、いきおい協力や活動の重点も G20 など国際経済・金融の枠組みの中で経済的なミドルパワーの共通利害を反映することにおかれている。先進諸国の G7 主導が弱まり、G20 に拡大したことは、ミドルパワーの国々にある種の機会を与えることとなった。G20 の中で、従来の G7 と新興大国である BRICS との間に軋轢が増大する中で、その間に挟まれた存在として、これらのミドルパワー諸国は共同対処の必要を認識するようになったのである。MIKTA は、G20 を主な舞台にして、G7 と BRICS の間で一定の調整を図りつつ、開発協力や地域的金融セーフティネットの拡充など、共通の利害を確保することに力点を置いている<sup>32</sup>。

これまで主として国際経済・金融、開発協力などのアジェンダに関する協力が掲げられてきたが、北朝鮮問題や対テロなど、地域的もしくはグローバルな安全保障問題についても共同声明などを発表し、活動の範囲拡大を模索している。また、5カ国の関係を深めるため、学者、ジャーナリスト、官僚など多様な交流プログラムを展開している。しかし、G20 の中においても MIKTA の存在感は依然として弱く、ミドルパワーのメカニズムとしての国際的な認知度も高くない。おそらく G20 のメンバーとして、経済規模の面で類似性があるという点以外に、5カ国の間に共通点や連携意識が脆弱であることが大きな限界となっているといえよう。加えて、5カ国が米国の同盟国か、あるいは米国と密接な関係にあるという事実も、ミドルパワー外交の協議体としての MIKTA の役割を制約する一因となっている<sup>33</sup>。ミドルパワー概念の歴史的変遷過程でも見られるように、国家の規模や国力といっ

<sup>29</sup> カンソングジュ「韓国の中堅国外交」、5頁。

<sup>30</sup> MIKTA の活動や関連文書などについては、MIKTA の公式ウェブサイト (<http://mikta.org>) を参照。

<sup>31</sup> オーストラリア外務省 (<http://dfat.gov.au/>) および AIIA (<http://www.internationalaffairs.org>) のウェブサイトを参照。

<sup>32</sup> Mo Jongryn, "G20 Middle Powers (MIKTA)," pp. 2-3.

<sup>33</sup> Dong Ryul Lee, "China's Perception of and Strategy for the Middle Powers," Sook Jong Lee, ed., *Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, p. 78.

た量的な基準だけでなく、外交のあり方や理念など質的な共通の土台をいかに築くかが MIKTA の課題といえよう。

### 3. 戦後韓国の地域主義外交の系譜

上で詳述したように、ミドルパワー外交は、多国間主義への志向性を一つの特徴とする。MIKTA が韓国のミドルパワー外交のグローバルな次元で試みであるとするれば、北東アジア平和協力構想は自らが属するリージョン（地域）での外交の模索といえる。同構想の外交史的な位置づけを考えるために、以下では戦後韓国が展開した地域主義外交について概略的に整理しておきたい<sup>34</sup>。

「地域主義外交」は学術的に定着した概念ではない。「地域主義」(regionalism) とは、「地域の枠組みを創ろうとする思想や運動、政策などの試み」を意味する。「地域化」(regionalization) が主として経済や社会の側面から、一定の国々を包括する地域 (region) が形成される現象や趨勢を指すのに対して、「地域主義」は政治的な意志や理念の存在を前提とするものといえる。その制度化が進めば、「地域統合」(regional integration) の段階に入ることになる。したがって、「地域主義外交」とは、「地域の枠組み創設を志向する外交」と定義することができよう<sup>35</sup>。

戦後韓国が模索した地域枠組みは、「太平洋」から始まり、「アジア太平洋」を経て、冷戦終結後に「東アジア」や「北東アジア」が登場し、これらの構想が時には重なり、時には競合しながら展開されてきた。その重複と変遷は、韓国が置かれた状況と課題を反映しているといえる。

戦後冷戦期に韓国が最初に掲げた地域構想は「太平洋」や「アジア太平洋」であった。伝統的に「東洋」の一員という認識が基底にあり、アジア大陸との関連で自らの属する地域を捉えてきた歴史を考えると、「太平洋」という地域認識の登場は歴史的な転換と見てよいであろう。戦後、分断国家としてスタートし、アジア大陸部の共産圏と対峙することになった韓国が米国との関係に自ら存立基盤を求めざるをえなかった状況の表れにほかならない。李承晩大統領は、台湾の蒋介石総統、フィリピンのキリノ (Elpidio Quirino) 大統領らと連携して、アジア反共諸国と米国を結ぶ「太平洋同盟」の結成を唱えた。米ソ冷戦が激化し、国内外に共産主義の脅威が台頭するなか、米国の支援を確保するための集団行動というべきものであった。蒋介石やキリノとは違って、李承晩にとっては、「復活しつつある日本の脅威」への対処という側面もあった<sup>36</sup>。現代的な意味での地域主義とは異なるが、韓国外交が自らの目的のために、地域枠組みを構想した最初の例といえる。李承晩やキリノが提唱した「太平洋同盟」や「太平洋条約」は米国の消極姿勢に会い、実現には至らなかった。

このような地域戦略の構図は朴正熙政権にも受け継がれた。1961 年、軍事クーデタで成立した朴

<sup>34</sup> 筆者は戦後韓国の地域主義外交の分析を進めてきた。詳細については、以下の拙稿を参照。李鍾元「韓国の地域外交とアジア太平洋」渡邊昭夫編『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』（千倉書房、2010 年）、同「東アジア共同体と朝鮮半島」山本吉宣・羽場久美子・押村高編『国際政治から考える東アジア共同体』（ミネルヴァ書房、2012 年）。

<sup>35</sup> 「地域主義外交」の概念を本格的に用いた研究としては、保城広至『アジア地域主義外交の行方、1952～1996』（木鐸社、2008 年）がある。本稿で、「地域主義外交」という用語を使うのは、通常の二国間外交と区別するためである。例えば、韓国の「東アジア外交」といった場合、日韓や韓中、韓国と ASEAN 諸国など、域内諸国との二国間関係の集合として捉えられ、分析されることが多い。それに対して、「地域主義外交」は「東アジア」という地域枠組みの形成に対する外交政策に焦点を合わせる。その用語を明示的に使っていないが、例えば、大庭三枝『アジア太平洋地域形成への道程—境界国家日蒙のアイデンティティ模索と地域主義』（ミネルヴァ書房、2004 年）などは日本の地域主義外交を分析したものといえる。

<sup>36</sup> 李鍾元「韓国の地域外交とアジア太平洋」、219-221 頁。

正熙政権は経済の立て直しのため、日本との国交正常化を強行し、経済協力を取り付けるとともに、ベトナム派兵を進め、その実績を足場にアジアの反共諸国を束ねるアジア太平洋協議会（ASPAC）の創設（1966年）を主導した<sup>37</sup>。ASPACの結成に至る過程では、米国の側面支援が決定的な役割を果たした。米国に次ぐ兵力をベトナムに送り、東アジア冷戦戦略上、重要な協力者となった朴正熙政権への政治・外交的なてこ入れであった。

ASPACの創設を進める目的について、当時の韓国政府の政策文書は、「わが国の東南アジア経済進出の橋頭保の確保」、「東アジアにおける日本の『ワンマンショー』を防ぐための円卓会議体制の設定」、「わが国の国際的地位および威信の向上」などを列挙している<sup>38</sup>。地域レベルの多国間メカニズムを通じて、自国の利害を確保しようとする戦略が率直に表現されていることが目を引く。冷戦対立を利用したものではあるが、ミドルパワー外交論の発想が窺える。

朴正熙政権の韓国は初めての外交的成果であるASPACの定例化と常設機構化に力を注ぎ、アジア社会・文化センターなどの附属機関をソウルに設置した。ASAPC閣僚会議は、加盟国間の政治・イデオロギックな対立を抱えつつも、1972年まで合計7回開かれた。しかし、同年のニクソン米大統領の訪中による米中接近の急進展で、アジア冷戦が根本的に変容する中、ASPACは存在意義を失い、自然消滅の道をたどった<sup>39</sup>。

韓国の地域主義外交が本格的に展開されるのは、1989年の米ソ冷戦終結以後のこととなる。軍部出身ではあったが、民主化による変化を受けて誕生した盧泰愚政権は、冷戦終結で外交の地平が開かれた状況に機敏に対応した。戦後韓国が一定の戦略的な構想の下、体系的に地域主義外交を構想したのは、盧泰愚政権からであったといえる。その構想は「アジア太平洋」と「北東アジア」という二つの方向性からなり、この二つの地域を連携させることが韓国外交の課題として認識された。つまり、一方ではAPECの創設に積極的に加わりつつ、他方では、中ソおよび北朝鮮との関係改善を目指す「北方外交」を展開した。この二つの方向性を統合するのが韓国の地域主義外交の課題として位置づけられたのである。

盧泰愚政権期に作成された韓国政府シンクタンクの報告書は、韓国の地域外交の戦略的選択肢を考察する中で、①「北方外交と太平洋外交との連繫（リンケージ）戦略の模索」、②アジアNICSおよびASEAN諸国との連携などを中心的な課題として提示した<sup>40</sup>。冷戦終結による国際政治の大転換の中で、ミドルパワーとしての韓国の国家利益を地域形成と積極的に結び付ける戦略的発想が如実に表れている。

「太平洋」に集約される米国との関係を基盤にしつつも、冷戦体制による分断を超えて、アジア大陸との歴史的な関係を回復していく段階を迎えたともいえる。その後、東アジアの地域主義が具体化するにつれ、韓国のアジア外交は、さらに「北東アジア」と「東アジア」の二つに分化することになる。「北東アジア」が北朝鮮問題を中心とし、冷戦対立の克服に重点がある地域概念であるのに対し

<sup>37</sup> ASPACの経緯や活動については、曹良鉉『アジア地域主義とアメリカベトナム戦争期のアジア太平洋国際関係』（東京大学出版会、2009年）が詳しい。

<sup>38</sup> 『同上』、194頁。

<sup>39</sup> 李鍾元「韓国の地域外交とアジア太平洋」、223-224頁。

<sup>40</sup> 外務部外交安保研究院『韓国の太平洋協力戦略』「政策研究シリーズ88-02」（1988年12月）、8頁、李鍾元「韓国の地域外交とアジア太平洋」、228頁。

て、「東アジア」とは、近年の地域主義の趨勢により、具体的には中国を取り入れた地域枠組みを意味する。

まず、「アジア太平洋」については、1989年、オーストラリアのホーク（Bob Hawke）首相の提唱でAPECが誕生すると、盧泰愚政権の韓国は創立メンバーとして加わり、第3回会議をソウルで主催するなど、積極的に対応した。APEC発足の時に韓国の外相を務めた李相玉は回顧録の中で、「オーストラリアと韓国のイニシアティブ」や「オーストラリアと韓国の積極的な役割」を強調している。現に、APEC第3回会議のソウル開催に際して、韓国は議長国として調停外交を展開し、懸案であった中国と台湾、香港の加盟を実現させた。李相玉外相の回想によると、これら「3つのチャイナ」の同時加盟の実現は、「APECの発展のために必要であるのみならず、当時、北方外交の大きな課題となっていた中国との外交関係樹立にも役立つ良い機会」であったと述懐した<sup>41</sup>。「粘り強い韓国の外交」がアジア太平洋の地域形成に貢献した成果として国際的にも評価された<sup>42</sup>。

他方で、新たな地域的課題として、「北東アジア」が浮上した。盧泰愚大統領は、1988年10月の国連総会での演説で、朝鮮半島の南北に米日中ソを加えた6カ国による「東北亜平和協議会」の創設を提唱した。冷戦終結に伴う地域情勢の激変を受けて、直接的には北朝鮮問題を含め、朝鮮半島の平和に向けた韓国の主導性を強調する狙いがあったが、中長期的には、冷戦後の北東アジアにおける日中などの新たな地政学的な対立を抑制しようとする発想が背景にあった。当時の韓国政府シンクタンク報告書は、北東アジア地域において、「日中などが新たな地域大国として浮上するにつれ、新しい勢力均衡の調整者もしくは仲介者の役割の必要が高まっている」と指摘し、朝鮮半島と北東アジアの緊張緩和を主導する観点から、韓国が米国と協力しつつ、こうした「調停者の役割」を模索すべきとした。「東北亜平和協議会」構想もそのような文脈に位置づけられた<sup>43</sup>。

しかし、こうした野心的な構想は米国や中国など関係国の消極的反応で、具体化の契機を見出すことができず、韓国は時を同じくして浮上した北朝鮮の核開発による危機への対応に迫られることになった。金泳三政権による一連の地域構想の推移は、韓国外交のジレンマと限界を集約的に示している。1993年、32年ぶりの文民政府として誕生した金泳三政権は「新外交」を政権の政策指針として掲げた。国際政治学者の韓昇洲外相が主導した「新外交」の方針は、①世界化、②未来志向、③地域協力、④多元化、⑤多辺化の5つの概念を柱とするものであった<sup>44</sup>。「新外交」の重要な要素として地域主義外交の構想が積極的に打ち出された。韓昇洲外相は、1993年5月の韓国外交協会での演説で「東北アジア版のミニCSCE」構想を示し、94年5月、バンコクで開かれた第1回ARF高官会合で「東北アジア多国間安保対話」（NEASED）を正式に提案した。参加国としては、日米中露に韓国と北朝鮮を加えた6カ国が想定された。盧泰愚政権の「東北亜平和協議会」構想を継承した内容だが、93年4月の北朝鮮のNPT脱退で本格化した朝鮮半島核危機に対応しつつ、新しくスタートしたアジア太平洋の地域安全保障協議メカニズムを視野に入れた外交的イニシアティブの試みであった。しか

<sup>41</sup> 李鍾元「韓国の地域外交とアジア太平洋」、227頁。

<sup>42</sup> 船橋洋一『アジア太平洋フュージョン—APECと日本』（中央公論社、1995年）、107頁。

<sup>43</sup> 朴弘圭『東北亜における新しい秩序形成の展望と韓国の役割研究』「政策研究シリーズ91-30」（1992年3月）外務部外交安保研究院、金国辰『東北亜平和協議会議の具現方策研究』「政策研究シリーズ89-08」（1989年）外務部外交安保研究院、李鍾元「韓国の地域外交とアジア太平洋」、231-232頁。

<sup>44</sup> 韓昇洲『世界化時代の韓国外交—韓昇洲前外務部長官講演・寄稿文集』（知識産業社、1995年）。

し、韓国政府の努力にもかかわらず、一連の構想は激化一途をたどった核危機に埋没し、実現には至らなかった。

金大中政権期には、地域主義外交の焦点が「東アジア」に定められ、具体的な成果を上げるようになった。その背景としては、1997年にASEAN+3（日中韓）の枠組みが誕生し、「東アジア」という地域の制度的土台が形成されたことが大きい。こうした客観的な状況に対して、金大中大統領自らのリーダーシップの下で積極的な外交を展開したことが具体的な結果にもつながった。通常的外交は二国間関係が主な部分を占め、多国間の枠組みは周辺的な課題とされる場合が多い。各国の外交組織においても、主要国との二国間関係が優先的な地位を占めるのが一般的である。金大中政権期の東アジア外交は、地域枠組みの形成を目指す地域主義外交において、大統領など政治のリーダーシップの重要性を如実に示している。

金大中大統領は、1998年、第2回目となるハノイでのASEAN+3首脳会議で、「東アジア地域協力に向けた中長期的ビジョンの研究」を目的とする「東アジア・ビジョン・グループ」（EAVG）の設置を提案した。EAVGは参加13カ国から2人ずつの民間有識者で構成され、1999年10月、ソウルで第1回会合が開かれた。座長には、金泳三政権の外相として「新外交」を主導した韓昇洲が選ばれた。2年間の論議を経て、2001年11月のASEAN+3首脳会議（ブルネイ）に提出されたEAVG報告書は、当初の予想を超えて、タイトルの「東アジア共同体に向けて」が示す通り、政治協力にまで踏み込んだ野心的な目標を提示した。同報告書は「東アジア共同体」という用語が明記された初めての公式文書という意義を持つ。2000年11月の首脳会議（シンガポール）では、金大中大統領の提案で、EAVGの提言を検討するための政府間会合として、「東アジア・スタディ・グループ」（EASG）が設置された。各国の次官補（局長）レベルで構成されたEASGは検討作業を行い、2002年11月の首脳会議（プノンペン）に最終報告書を提出した。2005年に発足した「東アジア首脳会議」はその提言の一つであった<sup>45</sup>。

このように金大中大統領が東アジアの地域主義外交に力を入れたのは、通貨危機に直撃され、国際通貨基金（IMF）の管理下に入った韓国経済にとって、日中を中心とした域内協力体制の構築が重要であるという経済的考慮が大きかった。それに加えて、国際舞台での活躍を通して、朝鮮半島における南北関係の改善にも弾みをつけたいという思惑もあった。しかし、金大中大統領の任期終了（2003年2月）が近づき、政権のレームダック化が進むにつれ、韓国の東アジア外交は徐々に失速していった。大統領のイニシアティブに左右される韓国外交の構造的な問題点が浮き彫りになったといえる。

後任の盧武鉉政権が成立直後に勃発した第2次北朝鮮核危機に見舞われ、それへの対応として「北東アジア」に重点を置くにつれ、「東アジア共同体」への外交的関心は次第に後退した。2005年の東アジア首脳会議の創設に至る過程で、参加国の範囲などをめぐって、中国とマレーシアなどの「現状派」と、日本やシンガポールなどの「拡大派」の間で激しい外交が繰り返され、結果的にはASEAN+3にオーストラリア、ニュージーランド、インドの3カ国を加えた16カ国体制となった。しかし、その間、韓国は明確な方向性を示すことができず、「ほとんど傍観者の立場」にあった<sup>46</sup>。戦

<sup>45</sup> 李鍾元「東アジア共同体と朝鮮半島」、139-140頁。

<sup>46</sup> 裴肖燦「東アジア地域協力の展開過程」東アジア共同体研究会編『東アジア共同体と韓国の未来』（イメジン、2008年）、95頁。

略的な東アジア地域外交体制の不備がその原因であったことはいうまでもない。

盧武鉉政権が試みた北東アジア地域戦略は、多くの点で、盧泰愚政権の構想と類似している。直接的には北朝鮮の核問題に対処しつつ、中長期的には域内の新たな大国間の対立を緩和するメカニズムとして、多国間枠組みを位置づける発想である。政権の政治的な立場の左右を超えて、類似した外交戦略の方向性を示している点が興味深い。おそらく韓国という国家の観点に立脚した場合、外交政策の選択肢はそれほど多くないということであろう。

盧武鉉大統領は就任早々の2003年4月、大統領直属の「東北亜経済中心（ハブ）推進委員会」を設置し、北朝鮮を視野に入れた北東アジアの物流・輸送インフラの整備やエネルギー開発など、数多くの意欲的な地域経済協力構想を打ち出した。2004年6月、同委員会は「東北亜時代委員会」に改組され、政治・外交分野への拡大が試みられた<sup>47</sup>。北朝鮮問題や域内の潜在的な地政学的な対立を経済協力によって解消しようとする機能主義的なアプローチであった。しかし、その過程で出された「北東アジアバランサー論」が「米国離れ」と批判されるなど、米国のブッシュ政権との関係が悪化し、また、靖国神社参拝問題で日本の小泉政権との間でも外交的な摩擦が増大する中、韓国の外交的基盤や手段は限られたものになった。野心的に提唱された北東アジア地域構想であったが、具体的な外交政策の展開に結実することなく、ビジョンやスローガンにとどまったといわざるをえない<sup>48</sup>。

10年ぶりの保守政権となった李明博政権は、金大中・盧武鉉政権の政策への反動という面もあり、地域主義外交にはほとんど関心を示さなかった。当初から「実用外交」を標榜し、経済的な側面を重視した「新アジア外交」を掲げたが、主として二国間関係に基づく資源外交の様相を呈した。さらに、G20会議の主催など、国際的な地位の向上を土台に、「グローバル・コリア」のスローガンに集約されるように、国際社会への貢献を強調する方向性を示した。東アジア地域主義のモメンタムが失速し、地域における韓国外交のプレゼンスが低下している状況を懸念した韓国内の関係者らの提言を受けた韓国政府の提案で、2011年、第2期EAVGが設置され、盧武鉉政権の外相を務めた国際政治学者の尹永寛が座長となった。EAVG IIと呼ばれる同グループは議論を重ね、10年前のEAVG I報告書の実績を評価し、2020年までの「東アジア経済共同体」の実現などの課題を提示した。しかし、東アジア地域のあり方をめぐって、米中などの角逐が顕著になる状況の中で、各国の関心は低かった<sup>49</sup>。李明博政権は東アジア地域外交を政権の重要課題に設定することはなかった

以上のような経緯を踏まえつつ、以下では、朴槿恵政権の北東アジア平和協力構想の概要と展開過程を分析することしよう。

#### 4. 北東アジア平和協力構想（NAPCI）の経緯と論理

朴槿恵大統領は、すでに選挙公約の一つとして北東アジア平和協力構想を提唱した。2012年11月12日、大統領選挙候補者として米国のウールストリートジャーナル紙に寄稿した論説が、同構想を

<sup>47</sup> 李鍾元「盧武鉉政権の対外政策」『国際問題』561号（2007年5月）、12頁、金ヤンヒ「盧武鉉政府の東北アジア時代構想に対する批判的考察」『動向と展望』74号（2008年10月）。

<sup>48</sup> 李鍾元「東アジア共同体と朝鮮半島」、142頁。

<sup>49</sup> 朴ボンスン「EAVG II以後の対アセアン+3協力」東アジア共同体研究会編『東アジア共同体—動向と展望』（峨山政策研究院、2014年）、294頁。

公式に表明した初めての文書となる<sup>50</sup>。その中で、朴槿恵候補は、多国間の安全保障協力を通じて、信頼を構築し、ヨーロッパ統合に貢献した「ヘルシンキ・プロセス」の経験に言及しつつ、北東アジアにおいて「和解の道」を進める枠組みとして「東北亜平和協力構想」を提示した。

朴槿恵大統領候補のブレーンとして公約づくりに関わった陳昌洙世宗研究所所長によると、この段階では、同構想の具体的な内容までは詰められていなかったようである<sup>51</sup>。彼によると、当初は対北朝鮮政策が選挙の大きな争点であり、後に「韓半島信頼プロセス」と呼ばれる政策の具体化に議論が集中したという。その後、2011年の夏ごろ、当時外交分野の座長を務め、政権発足後に外交部長官に就任した尹炳世委員長が、「東北アジア平和イニシアティブ」といった地域構想を公約に入れることを提案し、それをめぐって、「ソウル・プロセス」や「ソウル構想」など、様々なアイデアが出された。最初は「ソウル・プロセス」という用語が使われたが、次第に「東北亜平和協力構想」に統一された。構想の具体的な内容は詰めず、「ソフトな 이슈からハードな 이슈へ」というある種の機能的アプローチを土台にすることだけが合意されたという。

こうした経緯からも、北東アジア平和協力構想が以前の政権の北東アジア地域に対する政策構想と一定の連続性を持つことが分かる。とりわけ、盧武鉉政権の北東アジア構想との関連性は様々な面で確認できる。同構想の立案を主導した尹炳世外相は、盧武鉉政権期に外交通商部から青瓦台（大統領府）に派遣され、国家安全保障会議政策調整室長、統一外交安保政策首席秘書官などを務めた。同構想の英訳は *Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative* であるが、盧武鉉政権期には、韓国語では「東北亜時代構想」、「東北亜協力構想」など多様な名称があったが、英文資料では *Northeast Asia Peace Initiative* という表記が一般的であった。

陳昌洙所長によると、朴槿恵候補は当初は同構想をあまり積極的に取り上げようとせず、主として韓半島信頼プロセスに重点を置いたという<sup>52</sup>。対北政策が主要な争点であったという事情はあったが、地域主義外交にはそれほど強い関心がなかったのかも知れない。現に、その後の具体的な政策の実行過程でも、金大中や盧武鉉大統領らに比べ、地域主義の問題への強いコミットメントはあまり見られない<sup>53</sup>。

北東アジア平和協力構想を外交政策として具体化する作業は当選後に行われた。大統領職引継ぎ委員会で、「中堅国外交」などとともに政策課題として骨格が固まった後、具体的な肉付けの作業は、2013年3月ごろから、世宗研究所の陳昌洙日本研究センター長（当時）を中心に、日本、中国、ロシアなどの専門家が構成された研究チームが外交部と協力しつつ、進めた。構想の大枠については、尹炳世外相が研究チームとの会合で詳細に説明し、それが土台になったという<sup>54</sup>。

<sup>50</sup> Park, Geun-hye, "A Plan for Peace in Northeast Asia," *Wall Street Journal*, November 12, 2012

<sup>51</sup> 陳昌洙世宗研究所所長へのインタビュー、2015年12月19日、東京。陳所長は日本専門家であり、当時は同研究所の日本研究センター所長を務めた。

<sup>52</sup> 同上。

<sup>53</sup> 推測の域を超えないが、「北東アジア平和協力構想」という用語が盧武鉉政権期の政策と類似した点が多かったことが朴槿恵大統領の消極的な姿勢の一因かも知れない。陳所長によると、「ユーラシア・イニシアティブ」についても、当初は「新北方政策」とい提案であったが、朴槿恵候補が「盧泰愚を思い出す」と言って、あまり取り上げようとしなかったという。その後、「ユーラシア・イニシアティブ」に変更され、公式用語となった。

<sup>54</sup> 陳昌洙所長へのインタビュー。陳所長は、尹炳世外相が同構想についてはもっとも詳しく、おそらく盧武鉉政権期の政策の経験を踏まえたものであろうと語った。

同研究チームは2013年9月に外交部に報告書を提出し、それを基に、構想の内容を詳しく提示した冊子を一般書として刊行した<sup>55</sup>。韓国外交部は、2014年以後、構想の概要を解説したパンフレットを韓国語の他に日英中露の4カ国語で発行し、毎年改訂を重ねている<sup>56</sup>。

韓国政府の説明資料は同構想がめざす目標として、①域内協力の慣行の蓄積を通じた多国間協力のコンセンサス形成、②官民の重層的な対話を通じた国家間の信頼構築、③域内の脅威要因の多国間枠組みによる管理で持続可能な平和の模索、④北朝鮮の国際的枠組みへの誘導による核問題解決への寄与、など4つをあげている<sup>57</sup>。具体的な解説では、民間協力によるボトムアップ・アプローチと、政府間対話によるトップダウン・アプローチの並行、非伝統的安全保障分野から伝統的安全保障分野への拡大などが謳われている。包括的なアプローチという点では基本的に「ヘルシンキ・プロセス」をモデルにしつつも、国家間対話が困難な現状を反映して、官民連携の「ツートラック方式」を強調していることが注目される。

同構想は北東アジア地域の協力枠組みの創設をめざしているが、その参加国としては、朝鮮半島の南北と日米中露の6カ国にモンゴルを加えた7カ国を想定している。盧泰愚政権の「東北亜平和協議会」構想から六者協議に至るまで、北東アジアの地域枠組みでは6カ国体制が一般的であったが、モンゴルが新たに加えられたのが特徴といえる。具体的な説明はないが、従来の6カ国という枠組みでは朝鮮半島問題という側面が強すぎるため、その実現が難しかったという判断が背景にあるのかも知れない<sup>58</sup>。さらに、国連、ヨーロッパ連合(EU)、北大西洋条約機構(NATO)、全欧安全保障協力機構(OSCE)などの国際機構をオブザーバーとして積極的に位置づけていることも目を引く。これも国家間の対立が先鋭化しやすい北東アジアにおいて、地域枠組みの実現可能性を高めるための補助装置といえよう。

また、取り上げるべきアジェンダ(議題)としては、「ソフトからハードへ」という考え方にに基づき、原子力安全、防災、エネルギー安全保障、保健、サイバー安全保障、環境、薬物など7つを提示した。これらはいわゆる非伝統的安全保障に属するソフトな争点であるが、その中でも、戦略的な重要性が高く、ハード、すなわち伝統的安全保障により密接に関連する課題である。この争点の選定も、単なる機能主義的な協力を超えて、国家間の安全保障協議のレベルに発展させようとする発想に基づく戦略的なものだったという<sup>59</sup>。

同構想を推進していく基本原則としては、①漸進的・段階的な協力、②既存のアジア太平洋地域の協力メカニズム(日中韓、六者会合、ARF、東アジア首脳会議など)の補完・拡大、③重層的・多面的な協力、④開放的かつ柔軟なアプローチ、⑤すべての関係国の主役意識の5つを掲げた。韓国が「ファシリテーター」ではあるが、議題や進め方などをできるだけ包括的に設定し、緩やかな枠組み

<sup>55</sup> 東北亜平和協力構想チーム『東北亜平和協力構想』(図書出版オルム、2014年)。

<sup>56</sup> 各国語のパンフレットは同構想のウェブサイト(<http://napci.net/kor/introduce/described.php>)に掲載されている。同構想の概略に関する以下の記述は、基本的に2016年の日本語版である、外交部『北東アジア平和協力構想2016』に基づいている。

<sup>57</sup> 外交部『北東アジア平和協力構想2016』。北朝鮮の核実験など域内情勢を反映して、毎年改訂が行われ、説明や文言が変化しているが、ここでは各年度版を総合して要点をまとめた。

<sup>58</sup> 陳昌洙所長によると、尹炳世外相が最初に示した構想の概略の時から、参加国としては7カ国が想定されたという。陳昌洙所長へのインタビュー。

<sup>59</sup> 陳昌洙所長へのインタビュー。陳所長は、『ソフトからハードへ』の考え方に適合した分野を選ぶ。石炭鉄鋼共同体のように、戦略的な意義の大きい分野に取り組むことが大事」という判断があったと述べた。



の実現性に重点を置くものといえる<sup>60</sup>。

上で述べたように、盧泰愚政権以来、多くの北東アジア地域構想が提唱されてきた。朴槿恵政権の北東アジア平和協力構想も基本的にその流れを継承しており、それ自体新しいものではない。ただ、従来を経験を踏まえ、具体的に地域枠組みの創設をめざしている点に特徴があり、その意義を認めることができよう。

## 5. 北東アジア平和協力構想の展開過程

前述したように、戦後韓国が自らの外交的イニシアティブで実現した地域枠組みとしては、朴正熙政権期の ASPAC が唯一の例である。しかし、米国の冷戦戦略の後押しを受けて実現した同機構は地域協力枠組みとしては限定的なものであり、冷戦状況の変容に対応できず、短命に終わった。その後、一連の北東アジア地域構想は提案の段階にとどまり、具体的な協議メカニズムの設置には至らなかった<sup>61</sup>。北東アジアの安全保障に関する地域枠組みとしては 2003 年 8 月に始まった六者協議がほぼ唯一の例であるが、これは北朝鮮の核開発およびそれに関連する問題が主な議題であり、包括的な地域枠組みを意図したものとは言いがたい。北朝鮮の非核化に関する包括的な解決を示した 2005 年 9 月の共同声明に基づき、07 年、六者協議の実務者レベルの会合として、朝鮮半島非核化、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、北東アジアの平和と安全のメカニズムなど、5 つの作業部会が設置された。6 カ国は各作業部会の議長国を務めたが、北東アジアの平和と安全のメカニズム作業部会はロシアの担当となった。この作業部会は、朝鮮半島の非核化にとどまらず、「北東アジア地域における安全保障面の協力を促進するための方策について探求」（2005 年 9 月 19 日の六者協議共同声明）することが目的とされた。もしこの作業部会が進展していれば、北東アジアの安全保障に関する協議メカニズムに発展した可能性がある。しかし、北朝鮮の核開発が進む中、関係国の対応の違いが表面化し、2008 年以後、六者協議そのものが中断状態にある。北東アジアの安全保障協議の制度化がいかに困難であるかを物語っている。

以下では、朴槿恵政権が北東アジア平和協力構想を実現するために、具体的にどのような取り組みを展開したのかについて、検討することにした。新しい地域メカニズムを創設するための外交のプロセスが焦点となる。

朴槿恵政権の外交チームは、同構想の実現に向けて、かなり野心的な計画を打ち出した。同構想の政策化を担当したブレングループは報告書の中で、「5 年間のロードマップ」を提示している。それによると、2013 年の第 1 段階（準備期）では、政府内のタスクフォース設置、構想の具体化などの作業を行い、それを踏まえて、14 年の第 2 段階（出帆期）では同構想を公式に提案し、関係国との協議を通じて合意形成をめざす。さらに、第 3 段階となる 15 年は成果期と位置づけられ、北東ア

<sup>60</sup> 韓国外交部のパンフレットでは、韓国の役割を「ファシリテーター」と表現している。国際的な議論の「促進者」という意味だが、ミドルパワー外交論で良く使われる概念である。クーパーらは、ミドルパワーの外交的役割を、①触媒 (catalyst)、②促進者 (facilitator)、③管理者 (manager) の 3 つに類型化している。A. Cooper et al, *Relocating Middle Powers*, pp. 24-25. ここでもミドルパワー外交論の受容を確認できる。

<sup>61</sup> 盧泰愚政権は「東北亜平和協議会」提案を実現するため、1988 年 11 月、外務部長官を委員長とする推進委員会を設置し、関係国との協議を行ったが、米国や中国の消極姿勢、さらに北朝鮮の反対に会い、挫折した。東北亜平和協力構想チーム『東北亜平和協力構想』、92 頁。

ジア首脳会議を開催し、16～17年の第4段階（定着期）では、首脳もしくは外相レベルの会議の定例化を実現するとしている<sup>62</sup>。おそらく大統領の任期が5年である事情に鑑み、朴槿恵大統領の在任中に首脳の会合など可視的な成果を上げたいという考えが背景にあると思われるが、きわめて野心的な目標といわざるをえない。

朴槿恵政権の初期に韓国政府はおおむねこのロードマップに沿って、外交を展開したといえる。前述したとおり、2013年には陳昌洙所長を中心としたグループが構想を具体化し、それを踏まえて、朴槿恵大統領は様々な機会に同構想の概要や趣旨に触れ、提案を公式化した。対外的な構想の表明では、米国と中国への発信に力点が置かれた。両国から合意を取り付けることが構想を推進する上で重要なカギであったことはいうまでもない。

その最初の場となったのが、2013年5月の朴槿恵大統領の訪米であった。オバマ米大統領との首脳会談で同構想に触れ、さらに、5月8日、米国議会の上下両院合同会議での演説で、「ソフトなイシューの対話と協力を通じた信頼構築」、「多国間の対話プロセス」などの概念とともに、「東北亜平和協力構想」を提唱した<sup>63</sup>。対外的な演説で同構想を公式に表明したのは、この演説が最初となる。

続いて、朴槿恵大統領は、同年6月の訪中時にも、習近平国家主席との首脳会談で同構想を提案し、原則的な支持を取りつけた。首脳会談の成果物として発表された「韓中未来ビジョン共同声明」（2013年6月27日）には、「地域・国際舞台での協力」の中に「東北亜平和協力構想」の項目が設けられ、「中国側は朴槿恵大統領が提示した東北亜平和協力構想に対して、積極的に評価し、原則的に支持する立場を表明した」と明記された<sup>64</sup>。

その他に、2013年11月の韓露首脳会談、14年3月韓国・カナダ首脳会談などでも同構想が説明され、多国間会議では、2013年から14年にかけて、ARE、ASEAN+3、東アジア首脳会議や閣僚会議の声明などに同構想への言及や支持が記された<sup>65</sup>。その後も外交的な働きかけは続き、韓国外交部のパンフレットは、2016年現在、29カ国から支持を得たとしている<sup>66</sup>。

2013年11月14日、韓国外交部傘下の国立外交院は創設50周年の記念行事の一環として、「北東アジア平和協力構想と信頼外交」をテーマとした国際会議を開き、その祝辞の中で、朴槿恵大統領は同構想の趣旨や概要を体系的に示した。北東アジア平和協力構想の事実上の旗揚げとあってよいであろう<sup>67</sup>。

ハイレベルの外交と並行して、韓国政府の実務者や研究者を中心に、関係各国への説明外交が展開された。同構想の直接の対象となった関係国の中では、中国がもっとも積極的な姿勢を示したという<sup>68</sup>。朴槿恵政権の初期に韓中関係が好転していたことが影響したと思われる。また、中国としては、北朝鮮が含まれ、中断状態にある六者協議を再開させる補完的メカニズムになるという考えがあったのかも知れない。その半面、米国は同構想に対して、ある種の警戒感を抱き、なかなか同意を示さな

<sup>62</sup> 『同上』、79-88頁。

<sup>63</sup> 演説の全文（韓国語および英語）は、『同上』、215-236頁。青瓦台（大統領府）のウェブサイトにも掲載。

<sup>64</sup> 『同上』、244-245頁。

<sup>65</sup> ビョンチャング「朴槿恵政府の統一外交と東北亜平和協力構想」『統一戦略』15巻2号（2015年4月）、143頁。

<sup>66</sup> 外交部『北東アジア平和協力構想2016』、6頁。

<sup>67</sup> 祝辞の全文は、東北亜平和協力構想チーム『東北亜平和協力構想』、256-261頁。

<sup>68</sup> 陳昌洙所長へのインタビュー。

かった<sup>69</sup>。

もっとも難しかったのは日本との協議であったようである。朴槿恵政権の発足直後から、歴史問題をめぐる対立が激しくなり、2015年11月まで首脳会談が開けない状況が続いたことが大きく影響したのはいうまでもない。

こうした外交的な地ならし作業を経て、2014年10月28日、同構想に基づく初めての会議がソウルで開かれた。韓国政府のウェブサイトでは「第1回東北亜平和協力会議」と名づけられているが、実際には各国政府の関係者による非公式会合であった。まだ同構想による会議の創設が公式に合意されてない状況で、政府代表の参加を容易にし、促進するため、「ツートラック方式」が積極的に活用された。つまり、関係国の実務家や専門家による国際会議として「東北亜平和協力フォーラム」を開催し、そこに出席した政府関係者による非公式の会合を開くという方式である。政府間の協議を進めるための枠組みいえよう。この「ツートラック方式」は現在まで続いており、北東アジア平和協力構想を推進する基本的な仕組みとなっている。

政府代表による第1回の会議の参加者はおおむね次官補や局長レベルの実務者で構成された。韓国の李京秀外交次官補が座長を務め、米国のサイラー（Sydney Seiler）六者協議特使、中国の邢海明外交部亜州局副局长、ロシアのログヴィノフ（Grigory Logvinov）北朝鮮核問題担当大使、モンゴルのバヤルムンク（Chuluun Bayarmunkh）外交経済協力省アジア太平洋局長、日本からは金杉憲治駐韓公使が出席した。その他に、NATOのバーシュボウ（Alexander Vershbow）事務次長をはじめ、国連やEUからも高官がオブザーバーとして参加した。北朝鮮にも招請状は送ったが、参加は実現しなかった<sup>70</sup>。

2015年10月28日にソウルで開かれた第2回会議では、政府代表のレベルが少し格上げされ、多くの国が次官補級を派遣した。韓国の金ホンギョン次官補が主宰し、米国からはソン・キム対北朝鮮政策特別代表、中国からは劉振民外交部副部長、ロシアからはマルグロフ外務次官、モンゴルからはガンフヤク外務事務次官、日本からは石兼公博アジア大洋州局長が出席した。国連、EU、OSCE、日中韓三国協力事務局など国際・地域機構代表がオブザーバー参加したのは第1回と同じであった。第2回会議では、初めて議長要約文が採択され、発表された。

2016年の第3回会議は初めて韓国以外での開催となり、10月6日、米国ワシントン市で開かれた。韓国の国立外交院が米国の戦略国際問題研究所（CSIS）との共催で北東アジア平和協力フォーラムを開き、その一環として政府代表の会合を別途開催するという、従来と同じ方式であった。しかし、中国とロシアはフォーラムにだけ民間の参加者を送り、政府間会合には代表を派遣しなかった。表面上の理由としては、韓国政府によるTHAAD（終末高高度防衛）ミサイルの配備決定への反発とされるが、政府間会合の今後の行方に大きな影を落とすことになった<sup>71</sup>。

<sup>69</sup> 米国は、「米国のリバランス戦略とはどのような関係にあるのか」、「この構想が中国と一緒にやるものなら、中国の構想になってしまうのではないか」などの懸念を示したという。これに対して、韓国は、同構想がめざすメカニズムが中国と北朝鮮を国際社会の枠組みに引き入れる意義や、また六者協議のモメンタムを復活させる契機に活用できる点などを強調して、米国側の説得に努めた。その努力もあり、最近では米国が支持の姿勢に変わってきたという。陳昌洙所長へのインタビュー。

<sup>70</sup> 同構想に関連する活動の詳細は基本的に北東アジア平和協力構想のウェブサイト（<http://napci.net/>）に掲載されている報告書などに資料を参照。

<sup>71</sup> ビクター・チャ「朴大統領の東北亜平和協力構想はどうなるか」『中央日報』2016年10月21日。チャはCSIS韓国部長として、第3回北東アジア平和協力フォーラムの米国側主催者を務めた。

韓国政府が重視する政府レベルの協議はまだ非公式会合にとどまっており、公式化や定例化の可能性はまだ不透明である。以上の経緯にも、北東アジアにおける政府間の安全保障対話の制度化がいかに難しいかが如実に表れている。

一方で、官民合同の北東アジア平和協力フォーラムは、韓国側の熱意もあり、活発に展開されている。上記の政府間協議を促進する役割を果たしつつ、2014年以後、ほぼ定例化している。同フォーラムがある種の全体会議となり、その傘下に、7つの議題別に多様な協力事業が展開されている。その中でも注目されるのは、原子力安全の分野である。核問題に関連し戦略的にも重要な課題であり、また、既存の域内協力メカニズムを活用し、拡大を図っている点で、同構想の制度化の一つのモデルのような側面も持っている。

原子力安全に関してはすでに2008年から日中韓の間に上級規制者会合（TRM）が設けられているが、韓国政府は、2013年、米国、ロシア、モンゴルおよび原子力関連の国際機関などを加え、北東アジア原子力安全シンポジウム（通称TRM+）を東京で開催した。15年の第3回TRM+（ソウル）は名称を北東アジア原子力安全協力会議に変え、地域枠組みとしての定例化を図っている。防災分野でも同様の試みがあり、2013年から始まった日中韓の三国防災図上演習にロシアやモンゴルの代表をオブザーバーとして招請し、北東アジア地域の協力枠組みへの拡大が進められている。

こうした各分野別の活動は、各国の関連組織や専門家の地域的なネットワークの構築にも重点を置いている。具体的な争点に関する専門家のネットワークが国境を越える協力の土台になり、地域統合に貢献する「認識共同体」（epistemic community）の形成をめざすものといえよう。

## むすびに

以上の分析を踏まえて、朴槿恵政権の北東アジア平和協力構想について、その意義や評価、今後の課題を中心にいくつかの点を指摘しておきたい。

周知のとおり、北東アジアは包括的な地域協力の枠組みが存在しない数少ない地域の一つであり、その形成が課題となっている。もちろん環境や気候変動、感染症など国境を越える諸問題への対応には各国政府も強い関心を示しており、地域協力のメカニズムは着実に拡大している。しかし、歴史問題や領土をめぐる対立は、経済、社会、文化面での交流・協力のみならず、こうした共通課題への協力体制にも影響を及ぼしている。参加国や議題の面で、包括的な地域枠組みの必要性は付言を要しまい。

北東アジアには北朝鮮の核問題がある種のブラックホールのように存在し、地域枠組み形成への大きな障害となっている。これまで提唱された様々な地域構想も北朝鮮の核問題との連動を余儀なくされ、挫折を繰り返した。

その意味で、朴槿恵政権の北東アジア平和協力構想は、北朝鮮の核問題との直接的な関連性をやや相対化し、地域全体に関わるソフトな安全保障の争点を主な議題と想定した点が特徴である。それは構想の実現性に重点をおいた戦略的な選択であったといえる。

冷戦終結後、韓国の歴代政権は様々な形で北東アジアに関する地域構想を提唱した。朴槿恵政権の構想もその流れを継承しており、発想や内容の面で類似性も少なくない。しかし、実現へのロードマップに基づき、具体的な実行に踏み込んだのは朴槿恵政権が初めてであった。まだ非公式の段階にとどまっているが、一定の進展を可能にした要因は議題の選定、すなわち、ソフトな安全保障の争点

からスタートしたことであった。それはミドルパワー外交の観点からも一定の合理性のある戦略であったといえる。盧泰愚政権の「東北亜平和協力会議」の提案は、北朝鮮の核問題そのものを焦点にしたものであり、各国の利害と戦略が交錯する中、韓国がイニシアティブを発揮できるような問題ではなかった。また、盧武鉉政権が掲げた「北東アジア時代」構想は、基本的に機能主義的な観点に立ち、地域レベルの経済開発や協力を土台にしたものであり、この点でも韓国の力量には自ずと限界があった。

それに比べて、朴槿恵政権が重視したソフトな安全保障からのアプローチは、国際政治の理論でいうと、機能主義と構成主義（constructivism）の考えを結合したものだといえる。すなわち、利害が比較的共有できる低いレベルの安全保障対話からスタートし、利害が対立する高いレベルの安全保障協議をめざすという意味では機能主義的アプローチに属するが、戦略的に重要な争点に関する域内諸国のネットワーク構築を通じて、「認識共同体」の形成をめざしている点では、構成主義的アプローチに立脚している。地域枠組みの形成について、理論的にも政策論的にも興味深い試みといえよう。

しかし、同構想の実行過程で課題も明らかになった。第1に、他の外交全般との整合性の問題である。北東アジアの地域協力の制度化をめざす外交を展開する場合、域内諸国との良好な関係が不可欠の前提になることはいうまでもない。とりわけ、政治や外交の力量が限られるミドルパワーとしての外交であれば、各国との信頼や友好関係が主要な外交手段となる。金大中政権が東アジア地域主義外交で重要な役割を果たすことができたのも、日本や中国など域内の主要国との良好な関係によるところが大きい。朴槿恵政権の場合、歴史問題などが障害となって、日本とは通常の二国間外交ができない状況にあった。北朝鮮との関係悪化も重なり、域内協力の推進者としての韓国の立場は大きく損なわれた。部分的な構想だけでなく、外交政策全般の体系的な展開が必要条件であろう。

第2に、特定の政権による構想という次元を超えて、いかに韓国政府の公式政策として継続性を確保するかの問題である。強い権限を持つ大統領制の下では、外交政策は大統領のリーダーシップに大きく依存し、また影響を受けることはやむをえない。しかし、韓国の場合、任期が5年1期と限られており、政策は短期的な視野のものになりやすい。北東アジア平和協力構想の立案過程にもみられるように、任期中の成果を求め、非現実的な目標を設定する傾向が強くなる。しかし、同構想のように、地域枠組みの形成をめざす外交政策の場合、その継続性は対外的な信頼にも直結する問題である。そのためには、政策の立案や実行の過程で、超党派的なコンセンサスや参加を進める必要があろう。現に、上で述べたように、韓国の歴代政権は、政治的立場を問わず、地域主義に対する外交では類似した政策を試みてきた。しかし、政権交代とともに、以前の政策は否定もしくは無視される場合が少なくなかった。カナダやオーストラリアなどの例にも見られるように、地域やグローバルな次元での貢献をめざすミドルパワー外交には一定の原則や価値に基づく外交の継続性が重要な要素である。韓国の政治と外交にとって新たな挑戦でもある。

## 【参考文献】

（日本語）

李泳采「朴槿恵政権の対外政策—朝鮮半島信頼プロセスと東北アジア平和協力構想の検討を中心に」『国際比較政治研究』23号（2014年3月）

添谷芳秀『日本の「ミドルパワー」外交—戦後日本の選択と構想』ちくま新書、2005年

- 大韓国外交部『北東アジア平和協力構想 2015』改訂版, 外交部政策統括担当官室, 2015年6月  
 大韓国外交部『北東アジア平和協力構想 2016』第2次改訂版, 外交部政策統括担当官室, 2016年4月  
 崔喜植「韓国外交における日中韓協力体制—中堅国家 (middle power) への試みと限界」『法学研究』83巻12号 (2010年12月)  
 曹良鉉『アジア地域主義とアメリカ—ベトナム戦争期のアジア太平洋国際関係』東京大学出版会, 2009年  
 西野純也「『米中 G2』時代の中の韓国—朴権恵政権一年の外交」『海外事情』62巻3号 (2014年3月)  
 船橋洋一『アジア太平洋フュージョン—APECと日本』中央公論社, 1995年  
 保城広至『アジア地域主義外交の行方, 1952-1966』木鐸社, 2008年  
 李鍾元「盧武鉉政権の対外政策」『国際問題』561号 (2007年5月)  
 李鍾元「韓国の地域外交とアジア太平洋」渡邊昭夫編『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房, 2010年  
 李鍾元「東アジア共同体と朝鮮半島」山本吉宣・羽場久美子・押村高編『国際政治から考える東アジア共同体』ミネルヴァ書房, 2012年  
 李鍾元「『G2時代』の韓国・朴権恵外交の挑戦」『外交』18号 (2013年3月)  
 李鍾元「冷戦後の国際秩序と日本—東アジアの地域形成と日本外交を中心に」大津透ほか編『岩波講座・日本歴史』第19巻「近代5」(2015年)

(韓国語)

- 李(イ) スヒョン「中枢の中堅国家論と参与政府の均衡的実用外交」『韓国と国際政治』24巻1号 (2008年春)  
 外交部『東北亜平和協力構想 2015』改訂版, 外交部, 2015年2月  
 外交部『東北亜平和協力構想 2016』第2次改訂版, 外交部, 2016年3月  
 カンソング「韓国の中堅国外交—MIKTAの出帆と開発協力」『主要国際問題分析』2013-31 (2013年10月24日)  
 カンソング「中堅国理論化のイシューと争点」『国際政治論叢』55巻1号 (2015年)  
 カンソング「中堅国外交戦略—MIKTAの外縁拡張を中心に」『政策研究課題 (国立外交院外交安保研究所)』2014-14 (2015年6月)  
 金(キム) ウサン「大韓民国の中堅国公共外交」『政治・情報研究』16巻1号 (2013年6月)  
 金国辰(キムククジン)『東北亜平和協議会議の具現方策研究』「政策研究シリーズ 89-08」(1989年) 外務部外交安保研究院  
 金(キム) サンベ「ネットワークで見る中堅国外交戦略—構造的空白と位置権力理論の活用」『国際政治論叢』51巻3号 (2011年)  
 金(キム) チウク「国際政治の分析単位としての中堅国家 (middle power)—その概念化と示唆点」『国際政治論叢』49巻1号 (2009年)  
 金(キム) チウク「中堅国外交論から見た東北亜平和協力構想」『東亜研究』35巻2号 (2016年)  
 金(キム) ヤンヒ「盧武鉉政府の東北アジア時代構想に対する批判的考察」『動向と展望』74号 (2008年10月)  
 第16代大統領職引継ぎ委員会『第16代大統領職引継ぎ委員会白書・対話』2003年3月。  
 第18代大統領職引継ぎ委員会『朴権恵政府国政課題』2013年2月  
 崔(チュ) ヨンジョン「地域制度と中堅国家」『国際関係研究』14巻2号 (2009年9月)  
 崔(チュ) ヨンジョン「東アジア地域統合と韓国の中堅国家外交」『韓国政治外交史論叢』32巻2号 (2011年)  
 趙(チョ) ソンリョル「東北亜平和協力構想の推進方策—ソウルプロセスの成功的な推進のために」『情勢と政策』2013年6月号  
 チンヘンナム「東北亜平和協力構想の議題および推進戦略」『JPI政策フォーラム』No. 2013-1 (2013年)  
 東北亜平和協力構想チーム『東北亜平和協力構想』図書出版オルム, 2014年  
 朴弘圭(パクホンギュ)『東北亜における新しい秩序形成の展望と韓国の役割研究』「政策研究シリーズ 91-30」(1992年3月) 外務部外交安保研究院  
 朴(パク) ボンスン「EAVG II以後の対アセアン+3協力」東アジア共同体研究会編『東アジア共同体—動向と展望』峨山政策研究院, 2014年  
 韓昇洲(ハンソンジュ)『世界化時代の韓国外交—韓昇洲前外務部長官講演・寄稿文集』知識産業社, 1995年  
 ビョンチャング「朴権恵政府の統一外交と東北亜平和協力構想」『統一戦略』15巻2号 (2015年4月)  
 フカホリ・スズカ(深堀すずか)「中堅国家としての韓国の架橋役割に対する認識の形成と変化」『平和研究』2015年春号  
 裴肯燦(ペグンチャン)「東アジア地域協力の展開過程」東アジア共同体研究会編『東アジア共同体と韓国の未来』イメジン, 2008年

（英語）

- Armstrong, Dlynn Faith, "South Korea's Foreign Policy in the Post-Cold War Era: A Middle Power Perspective," Ph.D. Dissertation, Miami University, 1997.
- Armstrong-Williams, Dlynn, "South Korea as a Middle Power: The Growing Globalization of South Korean Foreign Policy in the 1990s," in Robert W. Compton, Jr., ed., *Transforming East Asian Domestic and International Politics: The Impact of Economy and Globalization*, Burlington: Ashgate, 2002.
- Cooper, Andrew, ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War*, London: Macmillan, 1997.
- Cooper, Andrew F., Richard A. Higgott, & Kim Richard Nossal, *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver: UBC Press, 1994.
- Hwang, Byong-Moo, and Young-Kwan Yoon, eds., *Middle Powers in the Age of Globalization: Implications for Korean Political Economy and Unification*, Seoul: The Korean Association of International Studies, 1996.
- Holbraad, Carsten, *Middle Powers in International Politics*, London: Macmillan, 1984.
- Jordaan, Eduard, "The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers," *Politikon*, Vol. 30, No. 1 (2003).
- Kim, Jangho, and Saeme Kim, "South Korea's Middle Power Diplomacy: Toward an Agenda-Partner Based Leadership," *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 28, no. 2 (2015).
- Kim, Taekyoon, "South Korea's Middle-Power Diplomacy on the Post-2015 Development Agenda," *EAI Issue Briefings*, October 13, 2015.
- Lee, Seungjoo, "Multilayered World Order and South Korea's Middle Power Diplomacy: The Case of Development Cooperation Policy," *Korean Political Science Review*, vol. 48, no. 6 (2015).
- Lee, Sook Jong, ed., *Transforming Global Governance with Middle Power Diplomacy: South Korea's Role in the 21<sup>st</sup> Century*, New York: Palgrave Macmillan, 2016.
- Mo, Jongryn, ed., *MIKTA, Middle Powers, and New Dynamics of Global Governance*, New York: Palgrave Macmillan, 2015.
- Park, Geun-hye, "A Plan for Peace in Northeast Asia," *Wall Street Journal*, November 12, 2012.
- Ping, Jonathan H., *Middle Power Statecraft: Indonesia, Malaysia, and the Asia-Pacific*, Burlington: Ashgate, 2005.
- Robertson, Jeffrey, "South Korea as a Middle Power: Capacity, Behavior, and Now Opportunity," *International Journal of Korean Unification Studies*, vol. 16, no. 1 (2007).
- Snyder, Scott, ed., *Middle-Power Korea: Contributions to the Global Agenda*, New York: Council on Foreign Relations Press, 2015.
- Wight, Martin, *Power Politics*, ed. Hedley Bull and Carsten Holbraad, Leicester: Leicester University Press, 1978.

〔本稿は JSPS 科学研究費補助金・基盤研究（C）（一般）「戦後韓国の地域主義外交に関する歴史・政策研究」（平成 27～29 年度：課題番号 15K03335）による成果の一部である。〕