

尹錫悦政権 2 年間の外交を検証する

西野純也

はじめに

2022 年 5 月の尹錫悦大統領就任から 2 年が経過した。内政では、政権発足当初から「与野大」の国会や低い政権支持率のため、尹大統領は厳しい国政運営を迫られてきた。24 年 4 月の国会議員総選挙でも与党が大敗したことで、尹政権は残り 3 年弱の任期も国内政治では引き続き苦しい立場に置かれることは間違いない。その一方、外交では尹政権は当初から米韓同盟の強化及び日韓関係の改善を力強く推し進めると共に、国際社会における韓国の役割拡大を「グローバル中枢国家」という外交ビジョンを掲げて追求してきた。本稿では、その尹政権 2 年間の外交について、全体を俯瞰しつつ現状での評価を試みたい。但し、日韓関係や日米韓協力に関する考察は本特集の別稿に委ねることとする。

グローバルに展開する積極的な外交

尹大統領は、2022 年の大統領選挙キャンペーンの時から、「韓国の外交はこれ以上朝鮮半島にとどまっていたはならない。自由主義の価値をもとに実質的な協力を通して自由、平和、繁栄に寄与す

る『グローバル中枢国家』(Global Pivotal State: GPS)になるべき」(同年2月、米外交誌「フォーリン・アフェアーズ」への寄稿より)との主張を展開してきた。政権発足後の23年6月に発表した『国家安保戦略』にも「自由、平和、繁栄のグローバル中枢国家」との副題を付している。このGPSという外交の羅針盤に基づき、尹政権は世界大に広がる外交を積極的に展開してきた。

まず注目を集めたのが、インド太平洋戦略の発表である。米国や日本がインド太平洋戦略(日本は「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)という名称)を本格的に推進し始めたのは2010年代後半であったが、当時の文在寅政権は、対中包囲網とみられかねないインド太平洋戦略の策定には積極的ではなかった。これに対して尹政権は発足当初から戦略の策定を目指してきた。そして、2022年11月にカンボジアで開催された韓国・ASEAN首脳会議の演説で尹大統領は同戦略を発表し、12月にはそれを体系的にまとめた『自由、平和、繁栄のインド・太平洋戦略』と題する冊子を出した。その1年後の23年12月には、同戦略を具体化した『自由、平和、繁栄のインド・太平洋履行計画』が発表された。

これらの戦略と計画は、バイデン政権のインド太平洋戦略(22年10月)、岸田政権のFOIPのための新たな計画(23年3月)と志向性を同じくするものであり、それが日米韓3カ国の戦略的連携を促進する重要な要因として作用してきた。23年8月のキャンプデービッドでの日米韓首脳会談で採択された文書において、3カ国がインド太平洋国家であることを謳い、インド太平洋及びそれを超えた地域での協力の拡大で合意したことはその証左である。

尹政権による韓国外交の新しい展開として次に挙げることのできるのがNATOとの協力関係の構築である。自由主義の価値を重視する尹政権の基調に付合していると同時に、NATO側も2022年

に採択した新たな「戦略概念」等にみられるように、インド太平洋地域への関心を高める中で、AP4と呼ばれる日本、韓国、豪州、ニュージーランドとの関係を重視していることが韓国・NATO関係の発展をもたらしている。尹大統領は、22年6月マドリード、23年7月ヴィリニウスでのNATO首脳会合に出席しており、24年7月ワシントンDCでの会合にも参加予定である。22年11月には韓国のNATO代表部が設置されて活動を開始した。

その他にも、尹政権はいわゆるグローバルサウスの国々への外交も活発に行なっている。韓国としては初めてとなる太平洋島嶼国との首脳会議を23年5月に開催したのに続き、24年6月にはソウルにアフリカ諸国48カ国の首脳らを集めて韓国・アフリカ首脳会議を開催した。これも韓国で初めてのことであり、開発援助などを梃子に各国との関係強化を進めている。

尹外交の3つの特徴

上記のように展開してきた尹政権2年間の外交を振り返る時、次のような特徴を挙げる事ができる。

第1に、いわゆる「価値観外交」の色彩が濃いことである。それは日本がかつて掲げた「自由と繁栄の弧」や、現在推進している「自由で開かれたインド太平洋」と強い親和性を持っている。『国家安保戦略』の序文において尹大統領は、「世界の至る所で、価値と理念、国家間の利害が衝突して、原則と規範に基づく国際秩序が揺らいでいる」との認識を前提に、「自由と連帯の精神をもとに、急変する安全保障環境に能動的に対応していく」必要性を説いている。また、就任演説で「自由」に35

回言及するなど、尹大統領は事あるごとに自由、民主主義、人権などの普遍的価値の重要性を訴えてきた。米国バイデン政権の提唱で2021年に始まった民主主義サミットの第3回首脳会議を24年3月に韓国で主催するなど、普遍的価値の重視は実際の外交にも強く反映されている。もちろんそこには、そういった価値を尊重しない北朝鮮の政治体制を念頭におきつつ、国際社会における韓国の優位性や正統性を強調する意図が含まれていると見た方が良い。

第2の特徴は、「戦略的明確性」とも表現される、米中戦略競争下において米国との強固な同盟関係を追求する方向性である。先述の米外交誌への寄稿で尹大統領（当時は候補）は、「米中関係の緊張が高まる中、韓国は原則ある立場を示せず、戦略的曖昧性で一貫してきた」と文在寅政権の外交を批判した上で、米韓「包括的戦略同盟」の構築を掲げた。実際、22年5月の尹政権発足10日後にバイデン大統領をソウルに迎えた際の米韓首脳共同声明と、翌23年4月の尹大統領国賓訪米時に発表した米韓同盟70周年記念共同声明では、両国関係が「グローバル包括的戦略同盟」へと進んでいることを確認した。

一方、中国とは「相互尊重」の関係を築くことを大統領選挙公約として掲げ、一貫してその姿勢を維持してきた。23年6月の『国家安保戦略』では、中国との戦略的コミュニケーションの強化を掲げながらも、主権と権益に係わる問題については、国益と原則に基づいて一貫して断固たる対応をとることを表明している。

そして第3の特徴は、「力による平和」を掲げた国防力と抑止力の強化のための外交である。文在寅政権が北朝鮮との融和、対話を重視したのに対し、尹政権は増大する北朝鮮の核・ミサイル能力に対して防衛力、抑止力の強化を最優先する政策をとってきた。具体的には、いわゆる「3軸体系」と

言われる、(1)「キル・チェーン」と呼ばれる先制打撃能力、(2)韓国型ミサイル防衛システム(KAMD)、そして(3)大量報復能力(KMPR)の構築を国政課題の一つに掲げた。この3軸体系は朴槿恵権時に導入が決定されたが、文政権下でその動きが停滞したと尹大統領は就任前から批判していた。

加えて、尹政権が力を入れて取り組んできたのが米韓同盟における拡大抑止の強化である。尹大統領の国賓訪米の際に発表された「ワシントン宣言」は、その取り組みの成果の一つと言える。同宣言は、韓国内で高まる米国の拡大抑止の信頼性に対する不安を踏まえて、今一度、米国の対韓防衛公約を闡明したものであり、核兵器の搭載が可能な原子力潜水艦の寄港を含む韓国周辺への米国戦略資産の定期的な展開が明記された。

またワシントン宣言では、米国の核戦力運用への韓国の関与を可能にするための新たな枠組みとして、拡大抑止に関する米韓間の「核協議グループ」(NCG)を立ち上げることも決められた。24年6月開催の第3回NCGでは、北朝鮮による核攻撃を想定して、韓国の通常戦力と米国の核戦力を統合して対応するための共同指針文書が検討された。米韓両国は、北朝鮮の核使用への対応を含んだ合同軍事演習の実施を24年8月に予定している。

前政権からの転換と韓国外交の連続性

以上からわかる通り、尹政権の外交路線は、文在寅・前政権とは対照的であり、その違いの多くは韓国における保守政権と進歩政権の違いに由来している。文政権による「朝鮮半島平和プロセス」という南北融和路線の挫折と北朝鮮による核・ミサイル能力の増強を受けて、尹政権は米韓同盟の深

化はもちろん、日米韓 3 カ国協力を代表される同志国との「ミニラテラリズム」連携を進めて防衛力、抑止力を強化してきた。

2022 年 5 月の尹政権スタートに際しては、日米豪印によるクアッドへの参加を積極的に模索する姿勢を見せたが、その後はむしろ日米韓 3 カ国の連携に重点を置くようになっている。韓国がクアッドに加わることに日本が消極的であり、また、インドの存在がクアッドの結束を難しくしていると尹政権は見てとったようである。それとは対照的に、バイデン政権がリードする日米韓の枠組みは順調に進展し始めていた。同年 6 月のマドリードでの NATO 首脳会合の際には日米韓首脳会談が実現したし、11 月にもプノンペンで日米韓の首脳が会談して、3 カ国による北朝鮮のミサイル警戒データのリアルタイム共有を目指す旨の共同声明を発表した。このリアルタイム共有メカニズムは 23 年末から運用が開始された。

この日米韓協力を発展させるために必要であったのが、長らく悪化していた日韓関係の改善であり、尹政権はそのことに極めて自覚的であった。つまり、尹政権にとっては、米韓同盟の深化、日韓関係の改善、そして日米韓協力の発展はある意味で一つのパッケージであり、当初からこれらを有機的に結びつけようとする一種の戦略的発想が尹政権の外交には存在していたと言ってよい。振り返れば、日韓関係の改善を急いだのはそのためでもあった。23 年 3 月の韓国政府による元徴用工問題の解決策（第 3 者弁済）発表とそれを受けての尹大統領の訪日、4 月の尹大統領の国賓訪米、5 月の岸田総理の訪韓による日韓シャトル外交の復元、そして 8 月のキャンプデービッドでの日米韓首脳会談といった一連の流れは、尹政権の能動的かつ積極的な外交の産物と言っても過言ではないだろう。

既述の通り、戦略的明確性と表現される尹政権の外交路線も、文政権の外交に対するアンチテーゼとしての意味合いが強いが、それだけではない。2017年の韓国内 THAAD 配置後の中国による経済報復等を受けた韓国民の対中感情の悪化と、22年2月のロシアによるウクライナ侵攻後の厳しい国際情勢もまた、米国との同盟を一層重視し、中国には一貫して原則ある姿勢で臨む外交を後押ししている。さらに、戦略的明確性や中国の経済的威圧という観点からは、米国が主導するインド太平洋経済枠組み（IPEF）に加わると共にサプライチェーン強靱化の動きでも歩調を合わせるなど、経済安全保障への取り組みにも注力している。尹政権の発足当初、国家安保室第1次長の下に経済安保担当秘書官が新設されたが、24年1月には経済安保を担当する第3次長ポストへと格上げされている。

このように文在寅政権の外交からの転換を図りながらも、しかし同時に、尹政権の外交には文政権からの連続性、つまり政権が保守か進歩かにかかわらずに見られる韓国外交の共通の特徴も見出すことができる。その第1は、韓国が国際社会において政治的にも経済的にも重要な地位を占めるようになったという自信や自負心が外交の推進力になっていることである。「グローバル中枢国家」という外交ビジョンこそその表れであり、近年は韓国の G7 入りも活発に議論されるようになっていく。実際に韓国は、米国、英国、日本が議長国であった 2020、2021、2023 年の G7 に招待された実績を持つ（ドイツ、イタリアが議長国の 2022、2024 年には招待されず）。但し、こうした自信は、文政権においてはナショナリズムの発露となって表れる傾向があった。例えば、2019年7月の日本による半導体素材の対韓国輸出規制強化に対して、文大統領は「日本には二度と負けない」との立場で素材等の国産化を進めた。それに対して尹政権では、インターナショナリズム（国際主義）に基づ

く外交を進める力として、この自信や自負心が作用していると言える。

第 2 に、中国との関係について、過度な対中経済依存からの脱却を目指す対外経済関係の多角化を図る動きは既に文政権の時から見られていた。ASEAN やインドとの関係を重視した「新南方政策」は、3つの P (People, Peace, Prosperity)、つまり人的交流、安保、経済の 3 領域での協力拡大を狙っていたが、輸出主導型の経済成長による国富増大に依存する韓国が最も重視したのは経済面であった。文政権初期の 2017 年に中国から受けた経済的威圧が、新南方政策を積極的に推進する要因の 1 つになっていた。

尹政権は、新南方政策を事実上継承しつつも、ASEAN との関係をインド太平洋戦略の中に位置付けた「韓国-ASEAN 連帯構想」を打ち出した。この構想では、ASEAN を太平洋とインド洋を繋ぐ戦略的要地と位置付けて、互恵的な戦略パートナーシップの強化を目指すとの観点から、安保協力に一層関心を向けているのが特色である。

また、中国からの経済的威圧に対しては、尹政権は米韓同盟および日米韓協力を強化することを通じて、米国と共同対応できるように備えを進めてきた。2017 年の THAAD 配置の際の経験から、経済的威圧に対しても米国からの安心供与的な支援を確かなものにしたいたいとの思いがそこにはうかがえる。

おわりに

尹政権の残り任期 3 年も、基本的には本稿で見てきた外交の方向性が変わることはないだろう。

但し、保守と進歩による分極化が進んだ韓国政治の中で、野党が圧勝した24年4月の選挙結果も踏まえ、尹政権の外交は今後さらに韓国内において厳しい評価にさらされるだろう。尹政権の外交の特徴である「価値観外交」、「戦略的明確性」、「力による平和」はいずれも野党の強い反発を招いてきた。特に、南北関係の対立状況と日米韓協力の強化は、冷戦期の陣営対立のような構図をもたらすとの批判を受けてきた。こうした批判に向き合うと共に、これまでの展開を踏まえた今後の尹政権の外交を考える際に重要となるのが、中国との関係設定であろう。24年5月に議長国として日中韓サミットを実現させたことは、その点で意味ある成果であった。もう一つの重要な要素は、24年11月の米国大統領選挙の結果である。もし再びトランプ政権が登場するのであれば、それは北朝鮮に厳しく向き合い、米韓同盟を最重視する尹政権の外交にとって最大の挑戦になるかもしれない。そうになると尹政権は同盟管理により多くの時間を費やすことにはなるが、それでも、グローバルな舞台での積極的な役割を追求する外交は続いていくであろう。

(慶応義塾大学教授)