

新型コロナ禍に明け暮れた 2020 年。世界各国はその対策に追われ、世論の関心も国際関係からは遠ざかる事となった。勿論、状況はこの新型コロナ禍の「発祥の地」である北東アジアにおいても同様である。2018 年から 2019 年、国際社会の注視を浴びていた北朝鮮問題や米中対立は、進展のないまま「凍結」された。関係が「凍結」された状態になったのは日韓関係も変わらなかった。一時は年間 1000 万人を超えた人的交流がほぼ完全に停止する中、両国の世論は毎年歴史認識問題を巡って多くの論争が行われる夏をも、大きな混乱なく乗り越えた。

新型コロナ禍は 2021 年も続き、その「第三波」は先立つ二つの「波」よりも更に大きな被害を出した。しかしながら、同時に各国では一斉にワクチン接種が始まり、その効果が期待される様にもなっている。「凍結」された国際社会は少しずつ「解凍」されつつあり、再び大きな動きが可能な状態へと向かいつつある。

とはいえ、その事は「解凍」後の国際社会が、「凍結」前の状態に戻る事を意味しない。例えば国際社会の動きが「凍結」された状態においても時間は容赦なく過ぎ、この間にアメリカと日本では政権交代が起こっている。とりわけトランプからバイデンへの大統領交代は、政治勢力の大規模な交代を伴うものであり、大国アメリカの外交方針はこれにより当然、大きく変わる事になる。拉致問題における活躍でスターダムに昇りつめ、歴史修正主義的な発言で知られた安倍の退陣は、彼への強い忌避感情を有した韓国世論にとっては「良いニュース」であり、韓国政府は日本への様々なアプローチを試みている。

その様な中で、大きな注目を浴びているのが、中国への批判を強めるバイデン政権が、関係悪化の続く日韓両国にどの様なアプローチを行うか、である。とりわけこの懸念が強いのは日本よりも韓国であり、背景にはバイデンが副大統領を務めたオバマ政権末期、アメリカの強い圧力の下、当時の歴史認識問題における中核的イシューであった、慰安婦問題での日本への妥協を迫られた事である。このいわゆる「慰安婦合意」において韓国は、それまで主張してきた慰安婦問題での法的賠償請求権を放棄する事になっている。言うまでもなく、この合意内容は、今年 1 月 8 日にソウル中央地方裁判所から出されて既に確定した、日本政府に対する直接の慰謝料請求権の支払いを求める判決と正面から背馳するものであり、仮にアメリカが韓国政府に合意の履行を求めた場合、韓国政府は大きな窮地に陥る事となる。

そしてこの様なシナリオは韓国政府にもう一つの負担を負わせる事になる。重要なのは、韓国ではその憲法において、「締結・公布された条約と一般的に承認された国際法規は国内法と同等の効力を有する」との規定が置かれ、国際法の法的効力が認められる一方で、その権限が競合した場合には国際法の地位を憲法の下に置く解釈が支配的である事である。即ち、この解釈においては、司法部が憲法を根拠に下した判決の内容が、行政府と締結した条

約と反する場合、行政は司法部からの要請と、条約当事国からの抗議の間で板挟みになる事を運命づけられる。

さてここで見落とされてはならないのは、今年に入って生じた状態が、これまでとは、大きく異なる性格を有している事である。つまり、慰安婦問題や元徴用工問題等、1992年1月以降今日までの日韓両国の対立は、主として日韓請求権協定の「解釈」を巡るものだった。そして、その主たる「解釈」の変更者は1992年から2012年までは韓国の行政政府であり、だからこそ日韓両国政府はその調整の為に努力を積み重ねた。行政政府の判断であるが故に、行政政府によって調整が可能だったからである。

だが、2012年、大法院が元徴用工問題にて高等裁判所の判決を差し戻した頃から、状況は大きく変化した。何故なら主たる「解釈」の変更者が韓国の司法部になったからである。結果、司法部からの要請に押される事となった韓国政府は調整能力を失い、「司法部の判断を尊重する」として、状況を事実上放置した。

とはいえ、この様な状況は、議論の対象である日韓請求権協定が、両国の長い交渉と様々な外交的妥協の結果として作り上げられたものだったからこそ可能だった。これに対して、2015年の「慰安婦合意」は両国外相の声明の形で行われた短いものであり、内容も単純なものとなっている。韓国政府がその法的効力を認める限り、仮にアメリカからその順守を強く要請された場合、米韓関係の重要性を鑑みても、この「解釈」を争う事は不可能に近い。

だからこそ韓国政府にとっての問題は、果たしてバイデン政権が日韓両国の改善を求めて日韓両国に圧力をかけるか否かであり、とりわけそれが「慰安婦合意」を中心とするオバマ政権期の歴史認識問題を巡るフレームワークの順守へと向かうか、である。

勿論、当のバイデン政権が依然、新型コロナ禍に苦しみ、北東アジアを始めとする自らの外交政策の基本方針を固めつつある現在の段階で、その具体的な内容を議論する事は意味がない。しかしここで考えなければならないのは、再び、今日の状況が「コロナ前」より正確にはオバマ政権末期とは構造的に大きく異なっている事である。

それでは2015年の慰安婦合意に至るまでの過程はどの様なものであったのだろうか。筆者の理解する限り、当時の状況は次の様に展開した。2012年12月、時をほぼ同じくして行われた選挙に各々勝利した安倍と朴槿恵に対して両者は共に類似した世界観を持つ保守派の政治家であり、良好な関係の構築が容易だろうという観測が、一部で存在した。しかし、周知の様子のこの観測は現実とはならず、日韓関係は大きく悪化した。直接的な原因は韓国側の強硬な姿勢にあった。自らの政権発足から友好的なメッセージを送り続けた安倍に対し、朴槿恵は慰安婦問題の抜本的改善を求めて首脳会談の開催すら拒否する姿勢に終始したからである。併せて朴槿恵は国際社会に慰安婦問題の解決を求めるメッセージを繰り返し発信し、日本政府と世論は大きく反発した。

管見の限り、この韓国政府の選択には二つの前提が存在した。一つ目はこの問題でアメリカを始めとする各国は韓国を支持するだろう、という前提である。背景には、当時の安倍が、国際社会において過去の「歴史修正主義的」な言辞により警戒されていた事、更には人権問題を重視するオバマ政権がこれを歓迎する筈はない、という予測があった。二つ目の前提は、

米中関係に対する期待である。当時の韓国ではグローバル化の進む中、米中両国もまた相互依存関係にあり、故に両国は表面的、一時的、更には局所的には対立しても、最終的には円滑な関係を構築するだろう、という観測が支配的になっていた。だからこそ、朴槿恵はこの状況下、アメリカと並んで中国にも接近し、日本に対してもこの 2 大国との関係を利用しようと試みた。

だが、この様な朴槿恵政権の目論見は、その前提が崩壊する事により挫折した。前提が崩壊した原因の一つは安倍による「歴史修正主義」的な言辞の封印である。この点において、とりわけ重要だったのは靖国神社参拝を巡る問題である。岸信介を祖父に持つ安倍は、第一次政権下の実現できなかった首相在任中の靖国神社参拝実現に大きな意欲を持っており、事実、この参拝を 2013 年 12 月に実現した。東京裁判における A 級戦犯を合祀する靖国神社への参拝は、東京裁判において連合国の一員として中心的役割を果たしたアメリカを刺激する事となり、在日アメリカ大使館が「日本の指導者が近隣諸国との緊張を悪化させるような行動を取った事に、米国政府は失望している」というメッセージを出す異例の事態へと発展した。

だが、安倍はこれ以後、靖国神社参拝を自制し、それまでとは異なる方向性を持つ行動を取る事となる。即ち 2015 年に入ると安倍は、自らが公約としていた慰安婦問題を巡る河野談話の見直しを断念し、8 月には、第二次世界大戦における日本の「誤り」を認める通称「安倍談話」を発表する。この過程で安倍は一定の国際社会における信頼関係構築に成功し、自らに対する「歴史修正主義者」としての批判を逃れる事に成功する。

他方、2014 年に入り深刻化した南シナ海を巡る緊張関係の出現は、オバマ政権の対中政策を変容させた。重要なのは、この時の米中対立の中心が経済や人権ではなく、安全保障を巡る問題だった事である。この様な安全保障を巡る緊張関係の出現は、アメリカから日韓両国への具体的な軍事的要求を齎した。それは日本に対しては海上自衛隊の活動領域の拡大を巡る動きであり、韓国においては急速に表面化した THAAD (高高度ミサイル防衛網) 配備を巡る問題となった。併せて、アメリカは日韓両国間の軍事協力を円滑化する為に、日韓 GSOMIA の締結を両国に求める事になる。当然の事ながらその前提としては、首脳会談の開催すらできなかった日韓関係改善の必要があり、両国はその圧力に晒された。

そしてこのタイミングで朴槿恵は大きなミスを犯す。2015 年になっても韓国政府が中国への接近を止める事がなかった事である。朴槿恵政権の動きはワシントンで大きなフラストレーションを齎し、とりわけ同年 9 月に北京で行われた「戦勝 70 周年」軍事パレードへの朴槿恵の参加は、韓国の中国への接近を象徴するものとして、センセーショナルに扱われた。

2015 年、アメリカは日韓両国、とりわけ韓国に対して、関係改善の為の圧力をかける事となる。こうして朴槿恵政権は慰安婦問題における大幅な譲歩、つまり、「慰安婦合意」へと追い込まれる。

こうした当時の状況を顧みたと、重要なのは、当時のアメリカ政府が日韓両国、とりわけ韓国に圧力をかけるに至ったのには幾つかの前提条件があった事である。第一は米中対立、

とりわけそれが安全保障を巡るものだった事である。TPP や RCEP、更には日韓両国が有する様々な FTA 等、様々な「アライアンス」が重層的に作用する経済関係とは異なり、安全保障を巡る問題では、共にアメリカの同盟国であり、ドイツと並んで大規模な在外米軍が駐屯する日韓両国は、飛びぬけた重要性を持つ事になるからである。

第二に重要だったのは、この時期においては、日韓 GSOMIA や韓国における THAAD 配備問題等、安全保障を巡るアメリカにとの具体的な懸案が存在した事である。大国アメリカにとっては中国を巡る問題は、仮令それが最重要な問題であっても、自らが抱える国際的問題の一部にしか過ぎず、東南アジアや南アジア等、北東アジア以外の様々な「正面」も存在する。とりわけアメリカにとっての韓国の安全保障上の重要性は、それが日本と比べて小さな海軍力しか持たない現状では、北東アジアの範囲を超えた部分においては限られている。

だからこそ、アメリカには単に中国との関係が悪化しただけでは、日韓両国への関係改善を即座に求める強いインセンティブは存在しない。しかし、この時期には具体的な懸案があり、だからこそアメリカは日韓両国の関係改善を急いだ、事になる。

第三に重要なのは、当時の韓国の外交的動きが米中間のパワーバランスに影響を与える恐れがあると見做された事である。即ち、アメリカが、主要な同盟国の一つである韓国の中国接近を放置する事は、東南アジア諸国を始めとする他のアメリカの友好国に対しても、経済・安全保障の双方で大きな影響力を持ちつつある中国への接近に G O サインを出したものと解される可能性があった。だからこそ、アメリカには韓国の動きを止める必要があり、その一つ的手段として「慰安婦合意」という「踏絵」を踏ませる事となった訳である。

当時のアメリカの圧力が主として韓国側にかかる事となった理由はもう一つある。即ち、第四に、この時期においては歴史認識問題に関わる姿勢を修正し、継続して会談の必要を主張した日本側に対し、韓国側が一貫して姿勢を変える事なく、対話を閉ざし続けた事である。当然の事ながら、この状況はアメリカをして、対立の根幹は韓国側の強硬な姿勢にある、という認識を持たせるに至る事になる。こうしてオバマ政権末期、アメリカは日韓両国、とりわけ韓国に対して関係改善の圧力をかけ、2015 年に慰安婦合意、そして続く 2016 年に日韓 GSOMIA が締結される事になる。

さて、問題はこれと同じ条件が現在にどれだけあるか、という事になる。まず明らかなのは米中対立の存在である。オバマ政権末期と比べて、今日の米中関係は大きく悪化しており、トランプ政権を引き継いだバイデン政権も強硬な姿勢を崩していない。

しかしながら重要な事は、今日のアメリカの中国に対する非難の中心が、安全保障問題よりも経済や人権に対して向けられている様に見える事である。例えば 2021 年 2 月 21 日のホワイトハウス声明は初の電話による米中首脳会談において「中国政府による強権的で不公平な経済慣行や、香港での取り締まり、新疆での人権侵害、さらに台湾を含め周辺地域で強圧的な行動を増している事について、大統領は根本的な懸念を強調した」とまとめており、経済や人権にかかわる懸念を安全保障に関わる問題より明らかに上に置いている。

勿論、ここで台湾について述べられているように、安全保障上の懸念が無視されている訳ではない。だがもう一つ重要な事は、日韓 GSOMIA を巡る問題を除けば、アメリカから日

韓両国に対する大きな重要性を持つ具体的な要求が今日見られない事である。背景にあるのは、トランプ政権下における安全保障政策の「断絶」であろう。周知の様に 2000 年代に入り、アメリカは限られた国力で自らの国際的影響力を維持する為の「戦力再配置」を進めて来た。「戦力再配置」は同盟関係の見直しをも伴うものであり、如何にして同盟国を利用して、軍事的バランスを効率的に維持するかが議論されて来た。大きく見れば、オバマ政権期における東シナ海や南シナ海を巡る海上自衛隊の役割を巡る議論や、韓国における THAAD 配備もこの「戦力再配置」政策の一環だったという事ができる。

しかしながら、孤立主義的な傾向を強く持つトランプは、同盟国との関係を重視しなかった。そこではアメリカ側の軍事的負担軽減が直截的に優先され、議論の中心は同盟国による在外米軍駐留経費負担額の大幅増と、将来の在外米軍そのものの縮小の可能性になった。バイデン政権下のアメリカはこのトランプ政権下の方向性を再転換し、「同盟国との関係強化」を含む安全保障政策の基本的方針を作り直す段階に依然ある。だからこそ、彼らが日韓両国に対して具体的な要求を出すには暫く時間がかかる事になる。

こうして見ると、現在のアメリカにとって日韓関係の改善は、少なくとも現段階においては、中長期的かつ抽象的な重要性はあっても、短期的かつ具体的な重要性を持つ問題では依然ないように思われる。そして、もう一つ重要な事がある、それはこの 6 年間の間に、日韓両国の側の状況も大きく変化している事である。

この点において第一に重要なのは、日韓が「攻守を変えた」事である。2015 年の段階では歴史認識問題で強硬姿勢を公にし、対話を拒否していたのは韓国側であり、だからこそ韓国側の態度融和が求められた。他方、2018 年以降の状況において対話を拒否しているのは寧ろ、日本側であり、韓国側は少なくとも表向きは「対話の扉」を開いた形になっている。

第二は韓国政府の中国への姿勢の「慎重化」である。時に日本では「左翼政権であるがゆえに中国より」であると認識されがちな文在寅政権であるが、実際にはこの政権は成立後、中国への派手なアプローチを意図的に控えている。文在寅政権は外交上の最重要政策である北朝鮮に関わる問題でも、中国ではなくアメリカに期待する方針で一貫しており、背景に朴槿恵政権期の失敗への反省がある事は明らかである。

第三にそして最も重要なのは、両国のアメリカに対するトランプ政権下の「経験」であろう。トランプ政権下における、同盟関係を軽視した外交と、政権交代を前後する混乱、更には外交政策の動揺は、日韓両国のみならず国際社会に広く、アメリカの安定性に疑念を抱かせる結果となった。即ち、アメリカが安定性を有しているならば、人々は将来に向けた約束に期待し、これに抗った場合にはその強大な力による圧力に、同じ方向で晒され続ける。ここにおいて人々は時々のアメリカの要求に応える事による一定の利益と、また抗う事による損失を長期的に予測できる。

しかしながら仮にアメリカの混乱が今後も続く事となれば、我々はこの様な計算や予測を行う事ができなくなる。日韓両国がいみじくも在外米軍基地経費負担交渉で経験した様に、そこでは寧ろ、厄介な要求に対しては時を稼ぎ、彼らの意向が変わるのを待つのが合理的になる。

だとすれば、新型コロナ禍から「解凍」後の国際社会、そして日韓関係は「凍結」以前とは大きく異なるものになる事になる。我々はその状況を少し慎重に見守った方が良さそうだ。