

## 第7章 文在寅政権の移行期正義による韓国国防の政治化

渡邊 武

### はじめに

移行期正義は、従前の体制では実現できなかった民主的な正義を新体制のもとで追求する概念である<sup>1</sup>。文在寅政権は発足当初から、民主化闘争の完成を唱えてきた。そこには、民主化を経たはずの既存体制に、依然として正義が反映されていないとの前提がある。このような移行期正義は国防を政治化する。政治からの中立を保つ余地が狭まるからである。

政治性を排除するために国家機関は、随意の主観的判断の余地が少ない、事前に決められた法などの判断基準に中立的に従う<sup>2</sup>。国防や外交であれば、既存の体制が維持してきた同盟の目標、あるいは国際規範との一貫性を担保することが中立的な任務となろう。

これに対し移行期正義は、法や国際合意など事前の基準を作り出した政治体制をそもそも不正義だと見なす。既存体制が不当なら、そのもとで維持されてきた法規範、同盟や提携、国際法に従うことも中立的任務の遂行ではなく、正義に反する政治行動と見なされ得る。

民主化を体現すると自認する勢力は、国家組織が既存の任務に従うことを不正義勢力の影響として、否定していくことになりやすい。民主化を妨げる「親日」保守の影響が体制に残っているために、国家本来の姿が回復できない。このような文在寅政権の移行期正義は、国防においても親日を否定し国家のあるべき姿（政治的規範、norm）を実現する動きとなった。国防の方向が、国内の政治的規範を充足する欲求のために決定されることがあるとの指摘は、以前から存在している<sup>3</sup>。国家本来の姿と信じられるものは、国防や外交に典型的に投影されるからである。

### 1. 相手の反応に関わらない対外政策

文在寅大統領は就任直後、保守を親日と見なして排除する正義を公言していなかった。大統領の言説には変化があり、親日への明示的な批判は今のところ2019年に限定されている。同年は日本の対韓輸出管理の厳格化のあった年であるが、実のところ大統領はそれに反応していたわけではない。排他的な言説の浮上と連動していたのは、「国家らしい国家」を目指す司法改革である。

大統領は国家本来の姿の実現を「国民の命令」であるとした。国民の命令、つまり国民が広く共有する目標であるとすれば司法改革に党派性はないことになる。実際、当初は大統領の定義する国民の命令は、検察組織の政治からの自律性など、党派的印象を与えないものに限定されていた。しかし大統領が説明する国民の命令はやがて、検察を特定の党派により統制する改革に変わっていく。親日の清算という排他的言説はそのときになって現れ、日韓軍事情報包括保護協定（GSOMIA）の終了表明もなされることになる。そして、検察への統制を進める改革に見通しがたったころ、日韓GSOMIA終了は撤回（韓国の説明によれば終了効力の一時停止）となった。以下、説明していきたい。

韓国大統領府が日本の輸出管理の厳格化（2019年7月1日発表）を非難し日韓GSOMIA終了の意思を表明したのは、文在寅大統領による2019年8月15日（植民地支配からの解放を記念する光復節）の演説<sup>4</sup>から数日後、同月22日のことだった。大統領府は終了表明

の理由として、光復節演説で大統領が対話の姿勢を示したにもかかわらず、直後の交渉でも日本が姿勢を変えなかったと述べる<sup>5</sup>。これは、日本がGSOMIA 終了を避けたければ光復節演説への対応が最後の機会だったという意味にとれるが、演説内容はそれと一致していなかった。光復節演説はGSOMIA 終了を何ら示唆しておらず、韓国の対話姿勢に輸出管理政策での妥協で応じなければそのような事態に直面すると、日本側が読み取ることではできない。もし韓国が日本に、GSOMIA 終了のような決断が近づいていると伝えて、妥協させようとしていたのなら、光復節演説はその目的と一致しない。

光復節演説までの時点で文在寅政権はおそらく、日本が輸出管理厳格化を撤回しなければGSOMIA 終了で報復するとの方針をとっていなかった。韓国が日本にGSOMIA 終了オプションを留保していると知らしめて立場変更を要求するようになったのは、2019年11月22日にGSOMIA 終了通報の効力を停止すると表明した後のことだった<sup>6</sup>。続く対日交渉の状況について韓国外相は「GSOMIA 終了決定の効果を発揮することを、暫定的に停止している状況」であり「我々はこれを、いつでも終了効果を再稼働できる権利を留保している」と述べている（2020年2月6日）<sup>7</sup>。こうした報復オプションの存在を知らしめる行動が、2019年の光復節演説までの韓国の対日交渉には見られなかった。

おそらく光復節演説まで文在寅政権が採用していた戦術に、日本の輸出管理政策の撤回と引きかえにGSOMIA を継続する論理はなかった。GSOMIA 終了の理由に関する文在寅政権の説明は疑わしい。演説があった8月15日からGSOMIA 終了を表明する22日までの間に、韓国にそれを決断させる日本側の変化があったとも思えない。変化しないものを、GSOMIA 終了表明という変化の要因とみなすのは不合理である。大統領府の説明にあるのは日本側の姿勢継続であり、変化ではない。そこには、輸出管理の厳格化の以前から継続していたものも多く含まれる<sup>8</sup>。

文在寅政権の日米韓協力に直接関わる議論にも、GSOMIA 終了につながるような変化の兆候はなかった。発足後間もない時期から文在寅政権は、ミサイル防衛で日米韓協力を発展させない「3不」政策（韓国は米国のミサイル防衛に参加しない、ターミナル段階高度地域防衛システム（THAAD）追加配備をしない、日米韓協力を「同盟」にしない）を中国に表明し<sup>9</sup>、米国からの自主性を重視する姿勢を示していたが、それはGSOMIA 終了という既存の枠組みを後退させるものとは異なる。光復節演説でも大統領は米中などを仲介する「架橋国家」になるとし、米国の対中戦略への同盟協力を消極的であることを強く示唆したが、これも既存の米韓同盟とそれを支える日米韓協力は否定していない。米韓同盟はもともと、北朝鮮に集中しており、中国など朝鮮半島域外の東アジアの問題への関わりは今後の課題だった<sup>10</sup>。米韓の安全保障協力に関する議論自体は、既存の枠組みではなく将来の方向について自立性を主張する政権初期からの一貫性が保たれていた。

## 2. 敵と味方を対置する言説

GSOMIA 終了の表明を前に、文在寅大統領の対外姿勢は相手国の動きとは関係のない部分、国内的な動機において変化しつつあった。光復節演説によれば、独立時に市民が夢見た「誰も揺るがせない国家」は依然として完成しておらず、それが実現する「新しい韓半島」に向けた課題にいま取り組まねばならないのだという。独立が未完成だとの認識を流布し、それを追求するという政治的規範の充足に国家を向かわせる言説——それがこの演説まで

に、国内の特定集団を排撃する方向に先鋭化していた。

光復節演説の半年前、2019年2月15日に大統領は、100年前の3月1日にあった独立運動が「国らしい国、正義のある大韓民国」の土壌を作り出したにもかかわらず、検察と警察は日本帝国の強圧的な植民地支配を支えたと述べている。その上で、独立運動100周年になる2019年を元年として、これらの機関を生まれ変わらせねばならないと主張した<sup>11</sup>。この発言が導くのは、民族の独立が未完成な原因は、検察や警察が親日派だったからだという既存の法執行機関への否定的認識である。

数日後の3月1日、独立運動記念日（3.1節）の大統領演説は同様な立場を親日清算に向かう対外政策の主張として繰り返している。3.1節演説の中心論理は（1）「左右の対立、理念の烙印」は日本帝国による民族分断の手段であり「解放後も親日清算を妨げる道具」だった、（2）植民地支配解放後も「日本帝国の警察出身が独立運動家をアカとして拷問」したという点にある。大統領は明らかに、民族本来の姿を実現させる独立運動家の正義を自らの立場と重ね、それを妨げる親日を民族の敵として対置させる見方を強調していた。

それが警察に限らない広範な国家機関に親日派ではなく独立派に従うよう迫る論理であることは、この演説が対外政策にまで両派の対立を投影させている点に現れている。演説はやがて（3）「われらの心に引かれた『38度線』」を消し去らなければならないとの議論に進み、西岸沖の海上における南北対峙の解消が持つ意義を「我々が主導する100年の秩序」たる新韓半島体制をつくる一歩として強調する<sup>12</sup>。国家機関がもはや親日派ではなく独立派だと示すためには、北朝鮮との対峙を解消する大統領の主張を実行せねばならないことになる。

大統領の要求に従わない親日集団を排除することが正義との論理には、独立派たる大統領が国民全体の意思を実行しているとの前提がある。検察から親日勢力の影響をなくすと主張した2月の大統領演説は、冒頭でそれが「国民の命令」に従う改革だと強調している。国民全体の意思であればこそ、その方針に逆らう者は国家本来の姿を歪める敵であり、不正義として大韓民国から排除せねばならないとの結論が導かれる。

文在寅大統領は2017年の政権発足当初から、国民の命令との用語を、前任の朴槿恵大統領を弾劾に追い込んだろうそくデモの統合された意思を指す代名詞として引用してきた。就任から約1か月、2017年6月に文在寅大統領は現行憲法の体制につながった民主化闘争（1987年6月）を記念する演説で「ろうそく革命」を称えつつ、「ろうそくは未完の6月闘争を完成させろという国民の命令」だったと述べた<sup>13</sup>。2年後、上に見た2019年の3.1節演説も「ろうそく革命」と独立運動の目標を重ね、文在寅大統領の目指す方向は「真正な国民の国家を完成させる100年」だと述べ、自身の意思をそうした国民全体の意思と同期させる<sup>14</sup>。

しかし大統領はおそらく、検察改革は国民の統合された意思ではないと知りながら、それを国民の命令としていた。2019年2月の演説は国民の命令を実行するための具体的目標として、検察からの親日排除と高位公職者犯罪捜査処（公捜処）の設置を挙げていたが<sup>15</sup>、当初の大統領は国民の命令にそのような具体的定義を付与していなかった。文在寅大統領は、司法における親日排除や公捜処設置が党派的主張であり、自身を「ろうそく革命」で統合された国民の代弁者と人々に認識させる初期の目的と一致しないと認識していた可能性がある。

韓国に限らず論理上、政策課題について党派性を排除した「人々」の一致した声が存在するとはされていない。国民の声があるとすれば、それは人々の立場が互いに競合することを前提として、そこから1つを選択する政治体制の手続き、つまり立法などを経て定義されることになる。従って党派性のない行政や司法が中立的に従うことができるのは、統合された「人々の声」として政治指導者が主張する立場ではなく、法など政治体制が事前に決めている基準である。手続きを経ず特定党派の指導者が決める人々の声に国家の専門機関を従わせるなら、反対者を「人々」に含まれない集団として排除する体制に帰結する<sup>16</sup>。

文在寅大統領は手続きを経ずに公捜処の設置を国民の命令と定義しようとした。これは反対集団を正当な国民ではないと排除する意図だと疑われるべき言動だった。公捜処には、大統領自身や国会議員、検察総長などに対する既存検察の機能が移管されるが、後述の通り大統領はその処長に自らに親和的な人物を任命しやすい。つまり、大統領は不利な立件をされにくくなる一方、大統領と競合する国会議員や検察総長に、大統領に望ましい法執行がなされる余地が広まる。

党派性が疑われる新検察の設置を最初から強調することは、自らを中立的に国民の命令に従う者と認知させる大統領の政権初期における目的に反する。しかし国民の命令を体现する指導者と認知させたうえで党派的主張をすれば、それへの反対者を国民全体に逆らう集団として排除する論理が成立する。実際に文在寅大統領は政権発足時、誰も否定しない主張を国民の命令として推進すると強調した。それから2年を経て大統領は、党派的な公捜処法の成立を国民の命令と公言し、それと競合する既存の検察を真正な国家から排除すべき親日勢力と見なす言説を採用したのである。

### 3. 排他性の浮上：国民の命令に従う司法

文在寅大統領が当初、党派的主張を避け、自らをろうそくデモの統合された国民の意思の体现者と人々に認知させようとしていたことは、就任演説（2017年5月10日）の具体的内容に強く示唆されている。文在寅大統領が検察など「権力機関」の改革として述べたのは「政治から完全に独立」させることであった。これは組織の専門的な自律性を担保する概念で、特定党派による政治統制という排他性を帯びていない。この党派性の弱さは、同じ演説で大統領が「光化門時代の大統領」として強調した同地でのろうそくデモとの連続性と一貫する。同時に大統領はいかなる機関も無制限の権力を行使することがないよう牽制装置をつくるとして統制の意思も示しているが<sup>17</sup>、その言い回しであれば組織を政治から切り離し、体制により事前に決められている専門的任務に集中させる客観的統制（objective control）<sup>18</sup>とも読める。

初期における大統領の姿勢は、親日を排除する検察改革という、特定集団を標的にした2年後の公言とは対照的だった。就任から約1か月後の演説で大統領は、権力機関の改革を国民の命令と定義し始めたが、これも国民を抑圧しないよう監視装置を作るという、やはり専門領域への集中を趣旨とするものにとどまっている<sup>19</sup>。

しかし、政権発足から約3か月後、2017年8月に法務・検察改革委員会は「国民の意思」による改革として、公捜処の設置と並んで「法務部の脱検察化」などを課題として設定した<sup>20</sup>。政治任用である法務長官の統制が及びにくい検察の主導権を低下させる脱検察化は、

法務部による統制を通じて検察の政治からの自律性を引き下げることになる。国民の意思は既に党派性を帯びた用語となり始めていた。

この委員会発足に先立ち、文在寅政権の法務部は既に、政治的中立を担保するところの検察幹部の任命順序<sup>21</sup>に従わない人事を発表している。このような政治判断の余地を狭める任命順序を文在寅大統領は、盧武鉉政権に参加していた当時から淘汰すべき慣習と捉えていた<sup>22</sup>。大統領が人事権により検察の組織的自律性を奪うことを企図していたとすれば、検察や警察を「政治から完全に独立」させるとの主張は政治的中立を意味しない。政府の諸組織を自党派の定義する国民の命令に排他的に従わせることを通じて、これらを他党派の影響から「独立」させることになる。

2017年9月になり、法務・検察改革委員会の法案が具体的に示した公捜処の姿は、検察と政治の距離を近づけるものだった。法案によれば、公捜処処長の人事は推薦委員会を通じて行われるが、同委員会が大統領に選択を求める公捜処処長の候補者2名に、大統領に望ましい人物が含まれない可能性はほとんどない。推薦委員会7名のうち国会推薦の4名と政治任用である法務部長官の合計5名が政党関係者で、残り2名は大法院（最高裁）に属する法院行政処処長と大韓弁護士協会会長となっている。政権側は、国会枠の半分の2名を競合政党に譲ったとしても法務長官とあわせて3名を最初から確保できる。候補者確定に必要な賛成は過半数、つまり4名としていたため、政権側は法院行政処処長か大韓弁護士協会会長のどちらか1名の同意を得るだけで望ましい人物を大統領に候補者として示せる法案だった<sup>23</sup>。

さらに、処長推薦を決める最後の1名となり得る法院行政処処長の姿勢は、所属先である大法院にかなり依存する。文在寅政権は公捜処法案の提示に先立つ2017年8月、その大法院の院長にも、後述の通り自らに立場の近い金命洙裁判官を指名していた。文在寅大統領はこのような金命洙裁判官の大法院長への任命でも、政治的中立のための任命順序<sup>24</sup>を覆したとも指摘されている<sup>25</sup>。文在寅政権は望ましい大法院長を任命する形で司法の党派性を高め、それを前提にすればいっそう高い確率で大統領に親和的な人物を処長に推薦できる内容を持つ公捜処設置の法案の成立を目指したのだった。

大統領が党派性の高い公捜処設置を国民の意思と定義し始めたのは、国会での設置法の成立への動きを具体化したときである。2017年11月1日、文在寅大統領は国会での2018年度予算案に関連する施政演説で、公捜処法案を「大統領である私とその周辺」を同機関の捜査対象とするとして中立性を印象付け、それを設置することが「国民の意思」だと述べたのだった<sup>26</sup>。大統領は、自らに親和性のある人物が率いることになりやすい新検察に中立性があるかのように説明し、かかる言説によってこれを正当な市民なら誰も逆らうべきではない国民の意思と位置付けたのである。この用語の採用と表裏にあるのは、特定集団を正当な国民ではないとして排除する姿勢である。

その後、文在寅大統領は、保守が歪めたと定義される国家本来の姿を実現する方向で、司法を政治化していく。1987年成立の現体制が本来あるべき姿ではないとして司法組織を変えようとする文在寅大統領の姿勢は、体制からの保守の排除に帰結していった。その流れは、政治目標の違いにかかわらず米国の経緯とも重なる。

米国の保守は、ニューディール政策の時期以降、貧困層やマイノリティへの保護などが最高裁で支持される傾向が強まると、国の本来の姿が失われているとの危機感を抱いたの

だという。リチャード・ニクソン大統領はこうした意識を持つ南部白人に人種的なアピールをしつつ、司法省を含む行政の圧力を行使して進歩系判事の交代を進め、保守の政治的立場に近い最高裁を実現しようとした。この動きを引き継ぐのが、米国を歪める「社会主義者」の排除を訴えたトランプ大統領の最高裁への姿勢だとも言われている<sup>27</sup>。

特定集団を司法から排除することで国家本来の姿と信じるものを実現しようとしたのは、文在寅大統領が大法院長に指名した金命洙裁判官が参加した運動、「ウリ法研究会」も同様だった。1987年の現行体制成立後、民主化前に支配側にあった将官出身の盧泰愚が最初の大統領になると、ウリ法研究会は同大統領が任命または留任させた大法院長のいずれにも反対する運動を主導し<sup>28</sup>、彼らは6年の任期を全うできなかった<sup>29</sup>。

2018年9月13日、文在寅大統領は金命洙大法院長を前に、同院長が参加した司法内の政治活動であったこの運動を「法院の独立と司法の民主化」を目指したと称えた<sup>30</sup>。つまり大統領は、裁判官が政治主体と化した運動を、司法の政治からの独立への動きだと述べたのだ。この発言は、かかる司法の政治勢力化をいっそう進める要求につながっていく。演説の終盤に向かうにつれて文在寅大統領は、「司法壟断」の間違いを正し「完全な司法の独立を達成」する「国民の命令」があると強調したのだった<sup>31</sup>。

司法壟断とは前任の大法院長が朝鮮人労働者への賠償問題で日韓請求権協定（1965年）への違反になり得る審議を保留していた事案である。審議保留が司法の独立を侵すことになるならば、司法を独立させる国民の命令は、国際法の順守を支えていた審議保留をやめることであろう。間もなくして、大法院は日本企業に植民地期の朝鮮人労働者に損害賠償を支払うよう命じた（2018年10月および11月）。日韓請求権協定に従えば、賠償問題は日本が無償3億ドル、有償2億ドルの経済協力を約束したことで解決済みであるため、判決は国際法に中立的に従わない政治行動である。文在寅大統領の演説は、このような裁判所の政治行動を司法の独立として促し、それと一貫する政治的な判決が発せられたのだった。

文在寅政権のいう司法の独立ないし民主化の完成は、従前から体制が維持してきた国際規範からの脱却に帰結した。この対外行動は既存の基準に中立的に従っていない。裁判官の政治運動が、文在寅政権の民主化完成のイデオロギーを通じ、対外関係の中立的規範を弱めた。文在寅大統領の論理に従えば、それが「国らしい国」を求める国民の念願、「ろうそく精神」に応えることだった<sup>32</sup>。民主化と独立運動の目標を完成させよという国民の命令——やがてそれは保守排除という党派性を帯び、対外政策を政治化していったのである。

#### 4. 政治化した国防協力

文在寅政権が主張した民主化の完成は党派性のない中立的な体制の確立ではない。ここでいう民主化は、国民の意思を体現すると自認する大統領が、反対する党派の影響を排除するよう国家組織を統制することで成し遂げられる。このような政治化が司法で進展するにつれて、対外政策でも保守の影響を排除する大統領の党派的な姿勢が明確化していった。

上述の通り文在寅政権は、大統領の影響が及びやすい公捜処に検察機能を移管する改革を進めていた。2017年末、文在寅大統領は国民の命令として国会に公捜処法案の承認を要求し、翌2018年には大法院に政治行動を促し日韓請求権協定に反する判決に至った。しかしその後も公捜処は実現せず、2019年2月に大統領は改めて公捜処設置への強い意志を示

す。このとき文在寅大統領が述べたのが、既存の検察を独立運動家への弾圧姿勢が残る機関と糾弾する認識である。これはすぐ後の3.1節演説において、党派的な対外政策の主張に帰結する。つまり大統領は、北朝鮮との対峙を独立運動家の弾圧から続く親日の残滓とし、その清算を韓国軍に要求したのだった。同じ年、文在寅政権は北朝鮮に対処するための日米韓協力に必要なGSOMIAの終了を表明する。それがここまで述べてきた経緯の概略である。

GSOMIA 終了表明の目前、大統領の光復節演説が語る対外政策には親日派の排除のような文言はなく、文在寅政権が国内闘争の延長として行動しているとの印象を和らげている。しかし文在寅大統領はこの演説において、検察改革の際と重複する目標を語っている。光復節演説でも大統領は、独立時の夢である「誰も揺るがせない国家」を目指すとしていたのだった。これは、独立運動家が目指した国家本来の姿が歪められているという検察改革での認識とほぼ同一である。

光復節演説の数日前、文在寅大統領は曹国民情主席を法務長官に指名していた。曹国主席は大統領が検察を日本による支配機構の後継と批判した2月の会議に公捜処設置の責任者として同席しており<sup>33</sup>、同主席が新たに就任する法務長官は検察の管轄者である。GSOMIA 破棄の表明は、文在寅大統領が国会公聴会の過程で高まった反対にかかわらず曹国氏を法相に正式任命する9月までの過程でなされた。文在寅政権はGSOMIAの効力が終了する直前の11月末になって同協定継続へ立場を変えたと発表したが、そのころまでに曹国法務長官の辞任を経て、曹国氏個人への批判と切り離す形で公捜処の設置にめどがたっていた。

1か月余り後、2020年1月に公捜処法が成立する。その後、競合政党の賛成が皆無でも処長を推薦できるようにした改正法<sup>34</sup>に基づき、実際に政権の競合勢力から賛成を得ることなく2021年1月に初代の公捜処処長が任命された。

文在寅政権は特定集団を排除する国内闘争に関連して、米軍を支える国防協力たるGSOMIAに否定的見解を鮮明にした。そう捉える見方は翌年、2020年6月に北朝鮮が南北共同連絡事務所を爆破しつつ米韓協力の後退を要求した際の対応とも一貫性がある。北朝鮮の高めた緊張に文在寅大統領は、北朝鮮に米軍プレゼンスの漸減を期待させる「終戦」を目指すことだったが、その理由として挙げられていたのは「理念」の対立を解消することだった<sup>35</sup>。韓国内の「理念」対立は2019年の3.1節演説で親日が生み出した問題として使われた言葉であり、大統領はその「理念」対立を解消する国内政治上の機会を確保するために、終戦を推進すると述べていたのだった。

この認識に従えば、北朝鮮との対立なき関係を構築する能力は、親日派（と大統領が呼ぶ保守）の立場を否定する政治上のアセットである。3.1節演説で文在寅大統領は100年前の3.1独立運動時に「我々是一つ」で南北の違いがなかったとした上で、独立運動家の目指した国家本来の姿を妨げたものとして、親日派による独立運動家への「理念の烙印」を挙げていた。文在寅政権が南北の和解が進展したと人々が認識させる施策を国防機関に進めさせることは、大統領の党派が独立運動家の目指した国家を実現する能力を顕示することでもある。

何かの理想を目指す政治的な主張も、国家機関にその実現能力があると人々が信じなければ強い支持につながらない<sup>36</sup>。従って大統領が他党派に優越したければ、国家機関に政

治的な正義を目指す行動をとらせ、実現能力を主張せねばならない。それは大統領がかかる政治目標、この場合は対立の回避や和解の展望を示すことを、それを目的にはしてこなかった軍に目指させるという政軍関係上の緊張につながり得る。

文在寅大統領は2019年の3.1節演説後、この演説で「われらの心に引かれた『38度線』」の具体的事案として韓国軍に解消を促していた北方限界線（NLL、韓国軍が北朝鮮との海上境界線と見なすライン）水域での緊張に関して、軍との相違を示した。演説の数か月後、北朝鮮がこの水域での緊張をむしろ高めたためである。2019年11月23日に北朝鮮は、金正恩委員長の指導下で黄海NLL付近の海岸砲射撃を実施し（北側の公式報道は25日）<sup>37</sup>、続いて船舶にNLLを越えて南下させ<sup>38</sup>、その翌日の11月28日に日本海側で2発の短距離弾道ミサイル（SRBM）を発射している<sup>39</sup>。海岸砲射撃を韓国軍は、板門店宣言を履行する南北軍事合意書（2018年9月19日）への違反とさえ見なしていた<sup>40</sup>。

このような北朝鮮による示威があったにもかかわらず、文在寅大統領はNLLをめぐる紛争の犠牲者を悼む演説で、軍事合意書による緊張緩和が進展していると強調した。演説によれば、軍事合意書の締結後に「NLLにおいて1件の武力衝突も起きていない」のだという（2020年3月27日）<sup>41</sup>。確かに直接の武力衝突は起きていないが、大統領の発言は事実と反しない範囲内で最大限に、軍事合意書の成果があったとの印象を与えようとしている。

北朝鮮は文在寅大統領が、軍事合意書をはじめとする南北首脳会談の成果に依存する立場にあることを理解していたのであろう。2か月ほど後、6月4日になって北朝鮮は要求を受け入れられなければ、南北軍事合意書を破棄し得ると脅し始める。当初、北朝鮮の韓国への要求は脱北者団体による反体制ビラの散布を文在寅政権が止めることだったが<sup>42</sup>、それは米国との対北政策での協調や米韓連合軍の訓練を維持する「事大主義」（大国に従属する悪弊）を是正することによっていく<sup>43</sup>。そして、事大主義の是正要求には南北首脳会談の成果である南北共同連絡事務所の爆破と対南軍事行動計画の発表が伴っていた<sup>44</sup>。これらの脅迫を続けた末、6月23日になって金正恩委員長は、対南軍事行動を「保留」してみせた<sup>45</sup>。

金正恩があまりの緊張の高まりを懸念し軍事行動を保留した、というわけではないだろう。破壊オプションの留保を伝えるのは、それを避けたければ従えと脅迫する典型的な強制外交である。その効果は、実際に軍事力を行使するのではなく、それを留保していると知らしめて、政策決定者に破壊を恐れさせることに依存する<sup>46</sup>。標的に要求を受け入れさせなければ決定的な攻撃は保留してみせねばならない。「保留」決定の場が異例の党中央軍事委員会「予備会議」であったことも、脅迫の一般的な合理性と矛盾しない。「予備会議」は、軍事行動を決定するかもしれない本会議の予定があると標的たる韓国に考えさせ、当該オプションの保留をいっそう強調する。

そして保留を韓国に知らしめたのは、6月25日の朝鮮戦争記念日の直前であった。これは、文在寅大統領が対米協力を引き下げる要求に従うか、それに関する立場表明をしやすいタイミングである。既述の通り、この記念日の演説で大統領は米軍依存からの脱却という北朝鮮の要求実現に期待を持たせる「終戦」を提起し、その理由としてまさに前年3月1日に親日派を排除する意味で述べたのと同じの目標、韓国内の「理念」統合をあげたのだった。

終戦について文在寅大統領は、その宣言が韓国駐留の国連軍司令部と米軍の地位に影響しないと主張したことがあり<sup>47</sup>、大統領の認識として米韓軍事協力の弱体化を要求する北

朝鮮に期待を持たせるものではないという反論もあり得る。しかしこの大統領演説と同日にも、北朝鮮外務省の研究所は過去に休戦協定が平和協定に転換できなかった原因は国連軍司令部（司令官は米陸軍大將が米韓連合軍司令官、在韓米軍司令官と兼任）の存続にあるとの報告を公表していた<sup>48</sup>。北朝鮮が公にしてきた見方に基づけば、終戦宣言から平和協定に向かう過程は、在韓米軍プレゼンスの著しい弱体化を含み、その提起は北朝鮮に事大主義の是正を期待させる。

6月25日の大統領演説から1週間足らずのうちに文在寅政権の高官たちは、北朝鮮の金与正が事大主義の具体例として挙げていた<sup>49</sup>米韓ワーキング・グループの機能を弱める主張を公にしていった。文正仁大統領統一外交安保特別補佐官は、ワーキング・グループを通じて米国が、北朝鮮への協力に関し「制裁対象ではない問題に対しても制動をかける」と批判した（7月1日）<sup>50</sup>。また、同時期、文在寅大統領が統一部長官に指名した李仁栄「共に民主」党（政権党）前院内代表もワーキング・グループについて、韓国が独自に判断できる部分を議題から切り分ける、つまり対北政策で米国と協調する範囲を狭める意向を強く示唆した（7月6日）<sup>51</sup>。就任後の李仁栄長官は米大使を呼び出して直接、ワーキング・グループに「肯定的評価と否定的評価」があると伝えた上で、韓国側の「否定的評価」を説明し、ワーキング・グループで米国と議論すべきではない「我々が自らすることを区分して推進していく」との意向を表明している（8月18日）<sup>52</sup>。

## 5. 強制外交への党派的反応

文在寅政権は親日派の清算を民主化の完成と定義した。民主化の課題を達成する移行期正義は和解の概念を含むが<sup>53</sup>、韓国においては過去の体制との連続性を持つ集団を排除する国内闘争に転じた。北朝鮮は脅迫でこれを促した。

脅迫による強制外交はその性質上、標的国内の政治競争に介入する。一般的に強制外交の成果は、軍事力が行使されうるという信頼性により担保されると考えられているが<sup>54</sup>、標的国で対応を判断するのはその信頼性を客観的に判断すべき軍隊ではなく、政治競争の主体である文民指導者に他ならない。なぜなら脅迫は標的国の軍事力を破壊することなく直接、軍隊の背後にいる文民指導者に要求の受け入れを迫る行為だからである。脅迫の結果は実のところ、要求への対応がいずれの勢力を優越させるかという標的国内の政治過程を通じて決定されることになる<sup>55</sup>。

上述の通り文在寅政権にとって、北朝鮮の要求はもともと進めていた親日保守を排除する対外政策と一致するものであり、要求を受け入れずに緊張を続けることは当該目標の追求を困難にすることを意味していた。北朝鮮は、文在寅政権が保守への優位性を維持する政治アセットとしての南北関係の安定を破壊すると脅していたのである。北朝鮮による韓国への強制外交は、韓国の大統領府を韓国軍との相違を明確化する方向に動かしていく。

2020年8月末までに文在寅政権の高官たちは北朝鮮の要求の通り、米韓ワーキング・グループへの否定的姿勢を明確化した。そして9月8日になって文在寅大統領は金正恩委員長に親書を送り、同月12日に金正恩委員長から好意的な返信があったという<sup>56</sup>。文在寅政権は北朝鮮に対し、脅迫を受けても対決より緊張回避を優先する動機をむしろ強めていると伝達していた。この場合、北朝鮮は脅迫による要求を現在の韓国が拒否する可能性は低いと見て、強制外交に自信を持つことができよう。北朝鮮が間もなく起きたNLL周辺水域

での事件で見せた対応は、この見方と一貫性がある。

韓国合同参謀本部の発表によると、2020年9月21日に北朝鮮は韓国海洋水産部所属の船員を北方限界線（NLL、韓国軍は海上境界線と見なす）に近い黄海の北側水域で発見し、これに「銃撃を加え、死体を燃やすという蛮行」を行った<sup>57</sup>。この発表があった24日、大統領府も「我が国民を銃撃で殺害し、死体を毀損したこと」を「国際法と人道主義」への違反として「強力に糾弾」し「責任者を嚴重に処罰しなければならない」と公に非難したのだった<sup>58</sup>。

大統領府と韓国軍の立場は一致していた。しかし翌日以降、大統領府は自国の軍が把握した事実から距離を取り始める。28日の大統領府の説明によれば、韓国から事件の「共同調査」を北朝鮮に提案するほど「事実関係を確定」することが「難しい」のだという<sup>59</sup>。これは、25日に大統領府が朝鮮労働党中央委員会統一戦線部が送ってきたという文書を代読した後の変化である。

この立場は、北朝鮮側の「蛮行」を非難する韓国軍の把握した事実間違いがあり、北朝鮮が正しいこともあり得るとの前提なくしては成立しない。北朝鮮は文書を自ら公表せず、これを韓国大統領府に代読させた。結果、文在寅氏の大統領府は、北朝鮮が自国の軍隊を「証拠」も「取締過程に対する解明の要求もなく」一方的に事件を「蛮行」と決めつけたと糾弾する文章を、何の留保もつけず代読したのである<sup>60</sup>。

文在寅政権はこのように自国の軍隊から距離をとったが、朝鮮労働党の文書にはそれを促す誘因と脅迫が含まれている。まず誘因として文書は「芳しくない事件」で文在寅大統領と南側の同朋を失望させたことを「申し訳なく思っている」という金正恩委員長の立場を伝えていた。文在寅政権はこの点を取りあげて関係改善の機会があることを強調し、自国軍への非難を読み上げたのである。

他方で、朝鮮労働党の文書が南北の「信頼と尊重の関係」をこわしてはならないと述べているのは、北朝鮮の立場に反すればそれを破壊するとの脅迫に他ならない。文書と同日、北朝鮮の『朝鮮中央通信』は「信頼と尊重の関係」が決して毀損されることがないように「安全対策」を北側がとったにもかかわらず、射殺された船員を捜索する南側艦艇が「わが方の水域」を「侵犯」していると伝えた。それが、新たな「芳しくない事件」の発生を予感させるとも『朝鮮中央通信』は付け加えていたのだった<sup>61</sup>。

南側艦艇が「わが方の水域」を「侵犯」しているという北朝鮮の主張は、文在寅政権に対し、NLLを境界線として防衛しようとする保守勢力としての韓国軍の姿勢を、さらに修正させるよう要求する国内闘争への介入とあってよい。なぜならNLLを防衛する韓国軍の姿勢も、政治的だったからである。

客観的な国防の観点で、NLLが防衛ラインとしての価値があると米韓同盟で定義されてきたとは言えない。韓国国防部長官は、NLLを「海上境界線」と捉えて「そのまま守り尊重し、順守しなければならない」と表明していたが<sup>62</sup>、米側はこれを南北軍引き離しの「効果的手段」としてしか受け入れてこなかった<sup>63</sup>。米軍は国連軍司令官が韓国船舶の北側への接近を防ぐため設定した<sup>64</sup>NLLを、北朝鮮から防衛すべき「海上境界線」とまでは見ていないことを意味する。

北朝鮮がNLL周辺水域で韓国との衝突を繰り返しながら否定しようとしてきたのは、米韓側の軍事的な優勢というよりは、競合体制内の保守勢力としての韓国軍の政治的主張

だったと考えられる。そして2019年の3.1節演説で文在寅大統領が要求したNLLでの緊張緩和は、国内勢力としての韓国軍と対峙する中心的な争点である。北朝鮮による「芳しくない事件」を発生させるオプションの示唆は、文在寅政権に対しそれが嫌ならNLLの相対化を軍に受け入れさせよと要求する、韓国内の政治対立を利用した脅しだった。

## むすび

北朝鮮と対峙する体制が市民を保守化している——これは、文在寅政権で検察改革を中心的に担った曹国民情主席がかつて、1987年の民主化運動の力が失われた理由を論じるなかで示した認識である<sup>65</sup>。民主化運動が目指した国家本来の姿を実現するためには、旧支配側である保守の生存につながる北朝鮮との対峙を止めねばなるまい。文在寅政権が掲げた民主化の完成には、韓国軍を脱保守化するための北朝鮮との緊張回避が伴っていた。移行期正義は国防政策を政治化している。

## — 注 —

- 1 International Center for Transitional Justice, “What is Transitional Justice?” (2009), <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-English.pdf>.
- 2 司法や国家機関の中立性の定義については、次の古典的研究を参照のこと。Carl Friedrich, “Responsible Government Service under the American Constitution,” *Commission of Inquiry on Public Service Personnel, Problems of the American Public Service: Five Monographs on Specific Aspects of Personnel Administration* (New York: McGraw-Hill, 1935).
- 3 Scott Sagan, “Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb,” *International Security*, Vol. 21, No.3, (Winter 1996-1997) p. 55. なお、この問題については次の拙稿でも指摘した。渡邊武「朝鮮半島の政治化した核問題と大国間競争」『NIDS コメンタリー』153号。
- 4 韓国大統領秘書室『文在寅大統領演説文集』、3巻、上、(大統領秘書室、2020年) 268～269頁。以下、2019年の光復節演説の引用はここから。
- 5 韓国大統領府「韓日GSOMIAに関連する金鉉宗国家安保室第2次長ブリーフィング」(2019年8月23日)。
- 6 韓国大統領府「GSOMIAに関連する金有根NSC事務処長ブリーフィング」(2019年11月22日)。
- 7 韓国外交部「長官内信記者団対象ブリーフィング」(2020年2月6日)。
- 8 韓国大統領府「韓日GSOMIAに関連する金鉉宗国家安保室第2次長ブリーフィング」(2019年8月23日)。
- 9 韓国国会事務処「外交統一委員会会議録」第354回国会(定期回)第6号、2017年11月27日、15頁。韓国外交部「韓中関係改善に関連する両国間協議結果」2017年10月31日。
- 10 米韓同盟の既存の役割が北朝鮮に集中しており、将来の役割としての中国対処が米韓の政治課題となってきたことは、次の拙稿で指摘した。「二極化に伴う非対称同盟の機能更新：大国政治における米韓同盟の役割」『法学研究』83巻第12号(慶應義塾大学、2010年12月)、「韓国のミサイル防衛と同盟の地域的な役割」『ブリーフィング・メモ』(防衛研究所、2016年3月)。
- 11 韓国大統領府『文在寅大統領演説文集』2巻、下、(大統領秘書室、2019年) 224～227頁。
- 12 同上、256～268頁。
- 13 韓国大統領府『文在寅大統領演説文集』1巻、上、(大統領秘書室、2018年) 103～104頁。
- 14 韓国大統領府『文在寅大統領演説文集』2巻、下、(大統領秘書室、2019年) 256～263頁。以下、2019年の3.1節演説の引用はここから。
- 15 同上、224～227頁。
- 16 現在の行政学でも用いられる古典的定義において、事前に決定された法などの基準に従う政治的中立は、現実には存在しない統合された「人々の声」と相反するものとされる。Carl Friedrich, “Responsible Government Service under the American Constitution,” *Commission of Inquiry on Public Service Personnel, Problems of the American Public Service: Five Monographs on Specific Aspects of Personnel Administration* (New

- York: McGraw-Hill, 1935), p.38.
- 17 韓国大統領府『文在寅大統領演説文集』（大統領秘書室、2018年）1巻、上、51頁。
  - 18 Samuel Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1985), pp.83-85.
  - 19 韓国大統領府『文在寅大統領演説文集』（大統領秘書室、2018年）1巻、上、104頁。
  - 20 韓国法務部「『法務・検察改革委員会』発足：国民の目の高さにあう法務・検察改革案を作成、建議の予定」（2017年8月8日）2頁。
  - 21 司法研修院の期に従う順序。客観的な基準による任命の順序は、政治的判断の余地を狭める。
  - 22 文在寅『文在寅の運命』特別版（BOOKPAL、2017年）233~235頁。文在寅『運命：文在寅自伝』矢野百合子訳（岩波書店、2018年）193頁。
  - 23 「高位公職者捜査処設置と運用に関する法律（案）」6条、韓国法務部『国民の要望が入った公捜処設置、必ず必要：法務・検察改革委員会、2回目の建議案発表』2017年9月18日。
  - 24 検察の場合と同様に、司法研修院の期に従う順序。
  - 25 韓国国会事務処「法制司法委員会会議録」第353回国会（臨時会）第1号、2017年8月21日、12、36頁。
  - 26 韓国大統領府『文在寅大統領演説文集』1巻、下、（大統領秘書室、2018年）16頁。
  - 27 Adam Cohen, *Supreme Inequality: The Supreme Court's Fifty-Year Battle for a More Unjust America*, (New York: Penguin Press, 2020), pp.20-61 and 314.
  - 28 韓洪九『司法部：法を支配した者たちの歴史』（トルベゲ、2016年）382頁。
  - 29 同上、377～385頁。木村幹「韓国における司法部の党派性の喪失と回復」、玉田芳史編『政治の司法化と民主化』（晃洋書房、2017年）、251頁。
  - 30 韓国大統領府『文在寅大統領演説文集』2巻、上、（大統領秘書室、2019年）301頁。
  - 31 同上、303頁。
  - 32 同上、301頁。
  - 33 韓国大統領府「国家情報院、検察、警察改革戦略会議関連の曹国民情主席、金宜謙代弁人ブリーフィング」2019年2月15日。
  - 34 高位公職者捜査処設置と運用に関する法律、2020年12月15日他法改正、2021年1月1日施行、法律17646号、6条7項。当初の公捜処法（2020年1月14日成立、法律第16863号、6条4項および5項）は、政権側に法務長官を含め3名の推薦委員の席を与え、政党関係者で多数派としていたが、候補者の議決は政権と競合する党の委員2名のうち最低1名の賛成が必要ではあった（全体7名中6名の賛成を要する）。2021年1月の改正法は、さらに処長候補の推薦に必要な委員の賛成を6名から5名に減らし、競合政党の賛成を不要とした。
  - 35 韓国大統領府「6. 25戦争第70周年記念辞」2020年6月25日。
  - 36 E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, (Wadsworth: Cengage Learning, 1975), pp.12-13.
  - 37 『労働新聞』2019年11月25日、『国防日報』2019年11月27日。
  - 38 『国防日報』2019年11月28日、『国防日報』2019年11月29日。
  - 39 『国防日報』2019年11月29日。防衛省「2019年の北朝鮮による発射」2019年12月3日。
  - 40 『国防日報』2019年11月27日。
  - 41 韓国大統領秘書室『文在寅大統領演説文集：偉大なる国民とともに世界を先導する大韓民国の道をひらきます』第3巻下（大統領秘書室、2020年）323頁
  - 42 『朝鮮中央通信』2020年6月4日。
  - 43 『労働新聞』2020年6月17日。
  - 44 『朝鮮中央通信』2020年6月17日。
  - 45 『朝鮮中央通信』2020年6月24日。
  - 46 Thomas Schelling, *Arms and Influence*, revised edition (New Haven: Yale University Press, 2008), 21-23; Todd S. Sechser and Matthew Fuhrmann, *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), p.28.
  - 47 韓国外務省「米国 Fox News スペシャル・インタビュー」2018年9月28日。
  - 48 朝鮮民主主義人民共和国外務省軍縮及び平和研究所「米国の対朝鮮敵視政策撤回は朝鮮半島の平和と安定のための必須不可欠の先決条件」2020年6月25日。
  - 49 『労働新聞』2020年6月17日。

- 50 『連合ニュース TV』 2020 年 7 月 1 日。
- 51 『東亜日報』 2020 年 7 月 7 日、『朝鮮日報』 2020 年 7 月 7 日、韓国国会事務処「外交統一委員会（臨時議事録）」第 280 回国会（臨時会）、2020 年 7 月 23 日、15 頁。
- 52 韓国統一部「李仁栄統一部長官、ハリー・ハリス駐韓米大使を接見」2020 年 8 月 18 日。韓国統一部「『統一部長官が米韓ワーキング・グループを拒否した』 ことは事実ではありません：文化日報、8 月 19 日付報道に対する声明」2020 年 8 月 19 日。
- 53 International Center for Transitional Justice, “What is Transitional Justice?” (2009), <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Global-Transitional-Justice-2009-English.pdf>.
- 54 Sechser and Fuhrmann, *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy*, pp.45-16; Robert Art and Kelly Greenhill, “Coercion: An Analytical Overview,” Greenhill and Peter Krause ed., *Coercion: The Power to Hurt in International Politics*, (New York: Oxford University Press, 2018), p.4.
- 55 Daniel Byman and Matthew Waxman, *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), 48-49.
- 56 韓国大統領府「南北首脳親書に関連する徐薫国家安保室長ブリーフィング」2020 年 9 月 25 日。
- 57 韓国合同参謀本部「漁業指導員失踪に関連する立場の発表」2020 年 9 月 24 日。
- 58 韓国大統領府「我が漁業指導委員死亡に関連する NSC 常任委員会声明」2020 年 9 月 25 日。
- 59 韓国大統領府「姜珉碩代弁人書面ブリーフィング」2020 年 9 月 28 日。
- 60 韓国大統領府「北側の通知文に関連する徐薫国家安保室長ブリーフィング」2020 年 9 月 25 日。以下、このときの公務員射殺事件に関する朝鮮労働党文書とそれに関する文在寅政権の評価はここから引用。
- 61 『朝鮮中央通信』 2020 年 9 月 25 日。
- 62 韓国国会事務処『国会本会議会議録』、第 264 回国会（定期会）、2018 年 10 月 1 日、58～59 頁。
- 63 Joint Communiqué, The 43rd U.S.-ROK Security Consultative Meeting, October 28, 2011, sec.5; Joint Communiqué, The 44th U.S.-ROK Security Consultative Meeting, October 24, 2012, sec.5; Joint Communiqué, The 45th ROK-U.S. Security Consultative Meeting, October 2, 2013, sec.5; Joint Communiqué, The 46th ROK-U.S. Security Consultative Meeting, October 23, 2014, sec.5; 47th ROK-U.S. Joint Communiqué, November 1, 2015, sec.5; Joint Communiqué of the 48th U.S.-ROK Security Consultative Meeting, October 20, 2016; Joint Communiqué of the 49th ROK-U.S. Security Consultative Meeting, October 28, 2017, Sec.4; Joint Communiqué of the 50th U.S.-ROK Security Consultative Meeting, October 31, 2018, Sec.4; Joint Communiqué of the 51st ROK-U.S. Security Consultative Meeting, November 16, 2019, Sec.5, Joint Communiqué of the 52nd U.S.-Republic of Korea Security Consultative Meeting, OCT. 14, 2020, Sec.5.
- 64 道下徳成『北朝鮮瀬戸際外交の歴史：1966～2012 年』（ミネルヴァ書房、2013 年）86～88 頁。
- 65 曹国、オヨンホ『進歩執権プラン：オヨンホが尋ね、曹国が答える』（オーマイブック、2010 年）53 頁。

