

第8章 不安抱えつつも歯車が動き出した日韓外交

箱田 哲也

はじめに

岸田文雄首相は2022年11月13日、訪問先のプノンペンで、韓国の尹錫悦大統領と会談した。日韓首脳が正式な会談に臨むのは19年12月以来、約3年ぶり。日韓両政府間の最大の懸案はいうまでもなく徴用工（日本政府は旧朝鮮半島出身労働者と表現している）問題である。日本政府はこの問題に解決の見通しが立つまでは、韓国との首脳会談に応じないとの原則を掲げてきた。それを撤回してのトップ会談の実現は、政府間の関係が着実に上向いていることを印象づけた。

21年3月10日。前日に投票日を迎えた韓国の大統領選が歴史的な大接戦となり、当落の見極めが翌日にまでもつれるなか、尹氏の勝利が決まった。この与野党の政権交代を境に、日韓の政府間関係を取りまく空気は大きく変わった。長く冷え込んだ文在寅・前政権との「対立」から、立場は異なれど共に懸案を乗り越えていこうという「協働」の方向に向かい始めたのである。

韓国の政権交代という大きな変化とともに、日韓両政府を強く結びつける役割を果たしたのが、各種のミサイル発射をやめる気配のない北朝鮮である。もとより文政権と日本政府の対立の背景には、慰安婦、徴用工といった過去の問題と同時に、北朝鮮や中国といかに向き合い、どんな地域をつくっていくのかという未来に対するイメージが大きく乖離していたことがあった。

尹政権はその点で大きく異なった。新政権は、南北対話の門戸は常に開いていると呼びかけてはいるものの、実際には徹底した圧力をかけ続けることで北朝鮮の行動を止めてみせるとの思いを前面に押し出す。それは同盟国・米国との合同軍事演習はもとより、日本を含めた3カ国による大規模演習の実施を積極的に呼びかけるほどだった。国内政治との関係から、日本との間にある過去の問題を軽く扱うわけにはいかないものの、現在や未来の問題に大きな比重を置く尹政権の姿勢は、日本側にとって受け入れやすかった。

ただ、韓国が日本との関係改善を望む政権に代わったからといって、すぐに懸案の解決に向けた道筋が見えてきたわけではない。安倍晋三・文政権間で繰り広げられた葛藤により、双方が負った深手は容易に癒えるようなレベルではなかったのである。

最大懸案だった徴用工問題をめぐる協議は2023年3月6日、尹政権が解決策を発表し、政治決着をみた。敗訴した日本企業の賠償分を韓国の財団が肩代わりすることが柱で、日本政府はこれを評価するとともに、過去への反省や謝罪を盛り込んだ歴代政権の談話などを引き継いでいることを岸田首相自らが確認した。日韓はともに、北朝鮮の相次ぐ軍事挑発に加え、ロシアによるウクライナ侵攻、さらには終わりの見えない米国と中国の対立という「対外的」な強い追い風を受ける。他方、足元では政権支持率の著しい低迷や国内の批判勢力への対応という激しい逆風も受けている。そのような状況下での政治決断だったが、解決策は双方の市民、とりわけ韓国社会に一定程度の理解が得られるのかどうか、今後の両国関係を大きく左右することだろう。

本稿では、結果として両国の外交関係を著しく悪化させることになった安倍・文政権が、

それぞれの局面で何をどう判断し、こんにちの状況を招いたかを整理した上で、岸田・尹政権での日韓関係の課題について検討する。

1. かみ合わなかった歯車

安倍・文政権下の日韓関係とは何だったのか。日本の国際的地位低下と韓国の成長などを受けて構造的な変化を遂げるなか、被害者側、加害者側がそれぞれ単純化した「記憶」をもとに激しく衝突するようになり、従来の両国の関係性の維持は困難になってきた。そんななかで、政治指導者による誤った判断がさらなる対立を生んだ。今後の近隣外交を考えるうえで、冷静な視点で検証する必要があるだろう。

文氏は前任の朴槿恵大統領が民主化後としては初めて弾劾・罷免されるという異常事態を受け、急きょ投開票されることになった大統領選で勝利した。ふり返ると、文政権の5年間の対日関係は、朴政権の存在を強く意識したことにより、悪化を招いたとも言える。

安倍・朴政権の両国関係の大半は、植民地支配下で朝鮮半島から動員され、日本軍将兵らの性の相手をさせられた慰安婦の問題をめぐる政治合意に、多くの政治的資源が注がれたとしても過言ではない。

日本政府が頭を悩ませたのは、朴氏が安倍氏との首脳会談を実施するかどうかにあたり、慰安婦問題の進展を前提としたことだった。日本政府は、歴史問題とそれ以外の課題を切り離す、いわゆる「2トラック」での首脳外交を呼びかけたが、朴氏はかたくなな姿勢をとり続けた。日韓それぞれの同盟国である米国は、再三にわたって関係修復を促した。国際会議の場を活用しての日米韓3カ国の首脳会談も演出したが不発に終わり、サジを投げる形になっていたところ、2015年になって事態は大きく動く。

国交正常化から半世紀という節目の年に、何とか慰安婦問題に区切りをつけ、山積する他の懸案に着手すべきだとの声が、双方の高官たちの間で出始めたのである。そこで日韓は、通常的外交協議とは別に、政治指導者同士の意向を直接ぶつけることができる別ルート開設で合意し、政治合意に向けた作業は急速に進んだ。

かくして日韓両国は15年12月、慰安婦問題で初めてとなる政府間合意を発表する。日本政府が国家予算から10億円を出し、韓国側で被害者支援の財団を作ることが合意の核心で、日本が事実上、国としての責任を認めた形となった。しかし、合意を受けた朴政権の対応に加え、日本側からも10億円の拠出は日本大使館前に作られた少女像の撤去が前提だといった政府・与党関係者の発言が韓国側を刺激し、事態は悪化していく。

韓国において、日本との政治合意はとかく敏感な要素をはらむものの、当時の朴政権は任期の折り返しからさして間がなく、政治的な余力はあるとの見方が日韓双方から出ていた。だが権力の公私混同疑惑が浮上し、朴氏は弾劾・罷免され政権を追われる。韓国の保守勢力が壊滅的な打撃を受けた中で、次期大統領に選ばれたのが、朴氏退陣を求める市民の要求を追い風にした左派の文在寅氏であった。

今となってはその確執が取りざたされる安倍、文両氏だが、当初から衝突したわけではない。朴政権時のように首脳外交が機能しない状況に陥らせてはならないとの認識が日本政府にあったし、文政権も最重視する南北関係改善のためには日本の支持を取り込む必要性を感じていたためだ。ただ、文政権は発足直後から、実質的な保守勢力攻撃である「積弊清算（積もった弊害の是正）」を掲げて実行に移しており、朴政権での数少ない実績と

も言える慰安婦合意の形骸化は、文氏らの支持層の歓心を買うためにも避けられない選択だった。日本との歴史問題で、「被害者中心主義」を叫ぶようになった文氏に対する日本側の警戒感は時を経るに従って高まった。

そんななか、慰安婦問題よりさらに日本政府当局者らが懸念し、機会あるごとに韓国側に行政府としての態度表明を促したのが、徴用工訴訟の行方だった。日本側の指摘の意味が正確に把握できず、文政権が慰安婦合意に基づく財団の解散に腐心していた2018年10月、日韓の政治的対立を決定づける判決が出る。韓国の大法院（最高裁）が元徴用工を働かせた被告の日本企業に賠償を命じる判決を確定させたのだ。

再三にわたり善処を求める日本政府に対して文政権はようやく重い腰を上げた。知日派の李洛淵首相をトップにすえ、関係省庁幹部で構成するチームで対応策を議論したが、結論は出ず、19年5月、李首相は韓国政府としての対応は困難だとの認識を表明した。この発言を境に安倍政権の強硬姿勢は加速し、日韓請求権協定に基づく仲裁手続きを申し立てたのに続き、韓国に対する強い措置をとる検討に本格的に着手した。

安倍官邸は各省庁に対し、三つの条件を満たす措置を模索するよう指示した。それはまず、韓国を除く国際社会から法や規則に反するとの批判をかわせることであり、韓国政府に強い痛みを感じさせつつ、日本国内企業に大きなダメージを与えない「制裁」だった。だが、密接に関係性が深まった韓国との間で、これらの条件をクリアする措置はどの省庁にも見つからなかった。結局、かねて自民党の一部などから要望が出ていた、半導体製造に不可欠な素材を含む輸出規制を強化する案が選ばれたが、これは国内の関係企業にかなりの損害をもたらす措置でもあった。

日本政府は同年7月、各国首脳が大阪に集い、開催されていたG20サミットの閉幕、さらには直後に控えていた参院選の公示の合間を狙って、事実上の経済制裁である韓国への輸出規制強化措置を発表した。その決定には、強い圧力を加えることによって韓国政府が善処するだろうという根拠のない期待と、国内政治に一種のナショナリズムを活用したいという打算が入りまじっていた。

韓国側には、日本が徴用工問題で報復措置をとりかねないとの指摘が寄せられていたが、文政権の反応は極めて鈍かった。日韓は経済を中心に密接に関係しており、日本政府が自国企業を苦しめる措置を選択できるはずがないと高をくくるような見方が支配的だったためだ。

だが困惑し、うろたえる文政権より先に行動に出たのは市民社会の方だった。ネット上では日本製品の不買呼びかけが広がり、大きなうねりとなった。高い人気を誇った日本のビールはメニューから消え、日本系企業は相次いで閉店に追い込まれた。また、過去最高を更新していた日本訪問客は一気にその流れが止まり、日韓を結ぶ航空路線は運休を余儀なくされた。これらの国内の動きに背中を押される形で文政権は、日本の対抗措置への対抗措置を検討し始めた。有効なカードが見つからないなか、政権内部の反対意見を押し切る形で踏み切ったのが、日韓の安保協力の象徴であるGSOMIA（軍事情報包括保護協定）の破棄通告だった。

同盟国である米国の反応に加え、北朝鮮との融和を最重視するといっても安全保障面に悪影響をおよぼしかねない判断には大きなリスクが伴った。文氏は米国通とされる高官を訪米させ、トランプ政権の感触を探らせ、大きな反発は招かないと判断。さらに米政府が

日本政府に対し、強硬姿勢をやわらげるよう働きかけてくれることも期待した。だが結果はまったく逆で、米国は態度を硬化させ、強く翻意を促した。文政権は協定の失効を間近に控えた19年11月、あえなくGSOMIA破棄の撤回を表明するに至り、対日関係のみならず内政的にも大きな傷痕を残すことになる。さらに、輸出規制強化とGSOMIAという二つの騒動は、双方の隣国感情をも強く刺激し、日本政府は実務レベルの対話を続けるものの、最大懸案の徴用工問題が進展しない限り、首脳会談には応じないという方向性を強めていく。従来、韓国側に呼びかけてきた、歴史問題と他を切り離す「2トラック」方式を自ら拒むことになった。

2. 「過去」のみならず「未来」でも対立

外交の最大懸案が徴用工問題の扱いであることは自明ではあるものの、日韓両政府の相互不信の背景には、歴史問題という「過去」の問題と同時に、それぞれが思い描く「未来」に対するイメージが大きくかけ離れていたことがあげられる。それは主に、核・ミサイル開発を加速させる北朝鮮と、米国との対立が激しくなる中国に対していかに向き合うかという問題であり、これからの東アジアをいかに形作っていくかという課題だった。

南北融和を最重要政策と掲げた文政権は、発足直後から関係修復に着手した。就任年の17年は11月まで北朝鮮が核実験やミサイル発射を繰り返したが、18年元日の新年の辞で金正恩総書記は一転、対話の呼びかけに転じ、翌月に韓国で開かれる平昌冬季五輪への北朝鮮代表団派遣を示唆した。これを契機に、韓国大統領府の鄭義溶・国家安保室長ら特使団の訪朝や訪米が立て続けに実現し、18年6月にはシンガポールで史上初の米朝首脳会談が実現した。文政権はもともと、互いに背を向け合う米朝を結びつける仲介役を自認し、関係改善という目的地まで運ぶ「運転者論」を掲げていた。

この時点までは、その政策が功を奏した格好になったが、韓国政府のプロデュースによる米朝接近は、かねて対北朝鮮圧力政策を先頭に立って呼びかけてきた安倍政権にとって、望ましい過程とは言えなかった。初の米朝首脳会談まで1カ月を切った前月5月にトランプ米大統領が突然、会談の中止を表明した際は日本政府内に安堵する空気が広がり、菅義偉官房長官は記者会見で「重要なことは会談の開催自体ではなく、核、ミサイル、そして何より重要な拉致問題が前進する機会になることだ」と述べてトランプ氏の決断に理解を示した。

文政権が対話局面への転換点にしたいと考えた平昌五輪の開会式でも安倍首相の行動は不興を買った。文政権は、開会式に出席するため訪韓した北朝鮮の金与正氏らとペンス米副大統領らを顔合わせさせようと演出したが、いずれも不発に終わる。開会式直前には安倍氏がペンス氏と会談していたが、予定時間をオーバーし、その後に準備されていたレセプションをペンス氏は欠席した。金与正氏は欠席しており、ペンス氏も元々、出席する考えはなかったとされるが、韓国側には安倍氏が意図的に会談を長引かせたのではないかとの疑心暗鬼を深めた。米大統領補佐官(国家安全保障担当)だったボルトン氏が20年6月、初の米朝首脳会談直前に開かれた日米首脳会談で安倍首相が、くれぐれも大幅な譲歩はしないよう重ねてクギを刺したことを自身の回顧録で明らかにすると、当時の韓国与党の幹部は「(ボルトン氏ら)ネオコンの悪だくみと日本の妨害で分断70年を中断し、韓(朝鮮)半島統一の歴史的転換になる千載一遇の機会が消えた」と強い不快感を示すなど反発が広

がった。

他方、文政権が、独自の北朝鮮政策を成功させるために協力が欠かせないと考える中国への対応も、日本政府をいらだたせた。核・ミサイル開発を続ける北朝鮮への対策として、韓国政府は17年9月までに米軍の高高度迎撃ミサイルシステム（THAAD）を韓国国内に配備した。これに反発する中国は、THAADの配備に土地を提供したロッテグループの中国国内の小売店に対し、消防法違反などの疑いがあるとして営業できない状況に追い込むなどの厳しい報復措置をとった。

この時はすでに文政権が発足した後ではあったが、文氏は米紙のインタビューで「THAADの配備決定は（朴槿恵）前政権がやった」などと、配備に消極的な姿勢をみせた。中韓両政府は同年10月31日、関係改善を目指すとする共同文書を発表した。この際、韓国側は「三つのNO」について説明した。康京和外相の国会答弁によると、「三つのNO」は①THAADを追加配備しない②米国のミサイル防衛に参加しない（3）日米韓協力を軍事同盟に発展させない、との内容だった。韓国側はこれらを中国に約束したのではなく、従来の考えを説明したにすぎないとしている。しかし、日米韓3カ国の連携に冷や水を浴びせた形になったことは確かだろう。

さらに中国を牽制するインド太平洋戦略にも文政権は距離を置いた。北朝鮮がまだ対話局面に転じていなかった17年11月の米韓首脳会談では、トランプ氏が唱える「自由で開かれたインド太平洋」構想に対し、文氏は受け入れなかったことを韓国大統領府が認めた。同大統領府は直後に、「適切な地域概念か、協議が必要だ」とする声明をわざわざ発表し、中国に対する米韓の認識の差が鮮明になった。

過去と未来、いずれの懸案の前にも足並みがそろわない日韓は、19年2月にハノイで開かれた米朝首脳会談が物別れに終わった後、これまで以上に重苦しい空気が覆った。だがハノイ会談から2年近くの時間が流れた21年の年初から、文政権は対日政策で変化を試みるようになる。1月の新年記者会見で、その直前に出た日本政府への賠償を認める慰安婦判決について「率直に言って少し困惑している」と述べたほか、15年の慰安婦問題に関する日韓政治合意にも「両政府間の公式の合意だったという事実を認める」とわざわざ強調した。また、徴用工問題では最大の焦点となっている日本企業資産の現金化について「強制執行で現金化されるとか、判決が実行されるのは韓日両国の関係において望ましいとは思わない。そのような段階になる前に、両国間の外交的解決策を見いだすことがより優先される」と言明した。

日本の植民地支配下での独立運動を記念する3月の三一節でも文氏は「過去に縛られてはいけない」「日本政府と向き合い、対話する準備ができています」と演説した。大統領のみならず、外相ら高官たちも一斉に日本に対話を呼びかけ始めた。現金化への対処という根本的な問題を事実上、棚上げしつつ、日本との関係を改善する道を模索し始めたのである。

文政権は内政、外交いずれの事情からも、悪化した対日関係をそのまま放置しておくわけにはいかなかった。韓国では2000年代に入って以降、政治志向の左右を問わず、どの政権に対しても対日強硬策をふりかざすだけでなく、常に結果が求められる傾向が強まっている。盧武鉉、李明博、朴槿恵と続いたいずれの政権も、結果としてどんな実利が得られたかが問われ、それが伴わなければ高い評価を得ることはできなかった。

任期末が見え始めた文政権としては、対日政策で何らかの結果が出せないまま政権が終

わることを避けたかったし、仮に左派政権が継続するとしても、そのまま重荷を引き継がせることに強い抵抗があった。

対外的には米国でバイデン政権が発足したことが大きかった。米新政権は日韓の関係改善を強く求めており、とりわけ22年2月に発表した「インド太平洋戦略」では、中国を「地政学上最大の試練」と位置づける一方、日韓関係の強化を促す必要があると名指しした。ワシントンでは日韓関係の悪化が、「日米韓安保体制の弱体化をさらけ出している」との指摘まで出るようになっていた。

さらにもう一つ、文政権が日本との関係改善の先に見すえたのが、東京五輪を舞台回しに南北、米朝対話を本格化させるという期待だった。北朝鮮は21年4月、新型コロナウイルスからの選手保護を理由に早々と五輪不参加を表明したことで、その夢は断たれたものの、文氏の意欲は衰えず、来日すること自体は原則的に合意され、首脳同士で対面した後の共同文書の草案作りに着手するまでになった。だが詰め協議が進めば進むほど、日韓とも成果を積み上げようと意欲的になり、結局は徴用工問題の解決策にぶち当たる。そんな詰めが続いていたさなか、思わぬニュースが飛び込んできた。在韓日本大使館の公使が韓国メディアに不適切な発言をしたとして騒動になったのだ。この問題が出た後も日韓協議は続いたが、結局、韓国大統領府は東京五輪の開幕を4日前に、正式に文氏の日本訪問を見送ると発表し、計画は頓挫した。この時点で事実上、徴用工問題をはじめとする懸案の対応は、22年3月の次期大統領選の勝者に委ねられることとなった。

3. 政権交代後に対話が活性化

得票率差わずか0.7%。歴史的な大接戦となった第20代韓国大統領選を尹錫悦候補が制すると、重苦しかった日韓関係にほのかな明かりがさした。当日の投開票だったにもかかわらず、当落の判断は日付を越え、22年3月10日の未明にずれこんだ。尹氏は翌11日、早速、お祝いを伝える岸田文雄首相と電話で話した。この通話も日本政府と尹陣営の前もっての準備ができており、長らく止まっていた歯車がやっとかみ合い出したことを示した

当選を決めた尹氏陣営はまず、米国に向けて政策協議団という名の特使団を送ったが、いきなり望外の成果を得た。東京で5月下旬に開かれる対面式の日米豪印（クアッド）首脳会合に先立ち、バイデン米大統領が韓国を訪れることが内定したのだ。政権発足直後の米大統領訪韓という朗報に、尹氏側は沸き立った。

他方、日本への政策協議団の派遣は中国の手前もあり、就任後を想定していた。だが日本政府は新政権発足前、さらには4月後半からは黄金週間の連休前の派遣を強く要請し、尹氏もこれに応じた。この日本滞在でも、5月の大統領就任式に林芳正外相が出席することがほぼ固まった。

尹氏は正式に大統領に就任した後も対日関係の改善意思を明確にし続けた。22年8月の光復節の演説と、直後にあった内外記者との会見では、その姿勢をいっそう際立たせた。歴代大統領は光復節演説で何らかの形で日本に触れてきた。それがたとえ前向きなメッセージであっても、被支配という負の歴史には言及した上で、未来の重要性を語るというケースが多かった。だが尹氏は、過去に国の尊厳や文化をも飲み込んだ隣国を「かつて政治的な支配から脱すべき対象だった日本はいま、世界の市民の自由を脅かす挑戦に立ち向かい、共に力を合わせていかなければならない隣人だ」と持ち上げた。

2日後の記者会見ではさらに踏み込み、徴用工問題について「日本が憂慮する主権の問題と衝突せず、債権者（原告）が補償を受けられる案をいま深く講じている」と明言。「(成り行きを) 肯定的に見ている」とも述べ、解決に自信をみせた。

韓国側の動きに歩調を合わせるように、日本政府が隣国に向けるメッセージも友好的に変化した。22年1月の施政方針演説で岸田首相は「重要な隣国である韓国に対しては、我が国の一貫した立場に基づき、適切な対応を強く求めています」と述べるにとどめた。だが尹政権発足後の10月の所信表明演説は量も中身も厚みを増し、「韓国は、国際社会における様々な課題への対応に協力していくべき重要な隣国です。国交正常化以来築いてきた友好協力関係の基盤に基づき、日韓関係を健全な関係に戻し、更に発展させていく必要があります」と述べた。

首脳らの発言のみならず、韓国の政権が変わった前と後との顕著な差は、各レベルでの本格的な対話が再開したことだろう。米国がとりもつ格好で、首相、外相、防衛相、外務次官と日米韓3カ国での協議が続く一方、日韓二国間のみで対面する機会も増えていった。とりわけ外交当局間では、長く「日韓フォーラム」に参加するなど韓国側にも広い人脈を持つ林外相のカウンターパートとして、知日派の朴振氏が外相に就き、閣僚レベルのやりとりが活発になったほか、双方の駐在大使も、韓国経験が長い相星孝一氏に加え、慶応大で学位を取得した専門家の尹徳敏氏が着任したことで活動の幅が広がった。また、外務次官間のパイプが太くなり、意思疎通が図られるようになり、話し合いは潤滑に進むようになった。

徴用工をはじめとする「過去」の問題に具体的な進展がない中でも、日韓の外交関係が好転し始めたのは、安倍・文政権時代に重くのしかかった「未来」の問題の方で明るいきざしが見え始めたからである。

北朝鮮は文政権の任期末が近づくとつれ、さまざまな種類のミサイルを発射し、挑発行為を繰り返した。尹政権は北朝鮮に対し、非核化の見返りに経済支援をする「大胆な構想」を提案しているが、実際には徹底した抑止力重視の政策を展開しており、北朝鮮の行動に応じて措置をとる原則主義であっている。北朝鮮が弾道ミサイルを発射すれば、韓国軍も空対地ミサイルなどで対抗してきた。そのため、米国との同盟関係強化に加え、日本との安保協力にも極めて積極的な姿勢をみせる。22年8月にはハワイ沖で、ミサイル発射を繰り返す北朝鮮に日米韓で対処することを念頭に置いた共同訓練を実施したことを、日本の防衛省などが発表した。これまでも同様の訓練は続けられてきたが、文政権下では非公表で展開されてきた。

同年11月に相模湾で開かれた、海上自衛隊の創設70周年を記念した「国際観艦式」には韓国も参加した。やはり文政権だった18年、韓国であった観艦式では、海自の旭日旗問題が起き、日本が参加をとりやめた経緯があり、韓国側の判断が注目されたが、尹政権は国内世論に配慮しつつ、補給艦の派遣を決めた。

北朝鮮政策ほどではないものの、中国に対する向き合い方も尹政権では大きく変化した。尹大統領の就任直後に実現した米韓首脳会談の共同声明には「台湾海峡の平和と安定の重要性を表明する」と盛り込まれた。歴代韓国政権は中国への配慮から台湾問題について触れることを避けてきたが、初めて大きく踏み込んだ。台湾に関する同様の文言は、11月にプノンペンで開かれた日米韓首脳会談の共同声明にも入った。この3カ国首脳会談の直前

に尹政権は「自由、平和、繁栄のインド太平洋戦略」（韓国版インド太平洋戦略）の概略を公表した。また、同年8月にあった中韓外相会談後の記者会見で韓国の朴外相は、THAADをめぐる「三つのNO」について「合意や約束ではないことを（中国側に）明確に伝えた」と述べた。

尹政権は低支持率に苦しみながらも、少なくとも大統領自身の日本に対する発言は、国内世論をさほど気にすることなく関係改善の必要性を強調し続けてきた。そこには、自由や民主主義を基盤にした価値を共有している日本との不仲を解消すべきだという、尹氏自身の強い意思が働いているとみてよいだろう。他方、政治的な思惑も同時に透けて見える。そのひとつは対日関係を悪化させた前任の文在寅政権との違いを誇示することである。徴用工という歴史問題に執着しすぎるのではなく、日韓協力で生まれる実利を強調できれば、自ずと左派政権の失政は浮き彫りになっていく。

もうひとつ確実に挙げられるのは、文政権と正反対の意味で北朝鮮政策を最優先課題と考えている点である。韓国の歴代政権が、その割合はともかく、「対話と圧力」を駆使して対北朝鮮政策を組み立ててきたことに比べ、尹政権はかなり圧力に比重をかけようとしている。23年の元日早々、未明にミサイル発射した北朝鮮に対し、尹氏は韓国軍の制服組トップに「一戦を辞さない意思で、敵のいかなる挑発にも確実に報復せよ」と指示したように、どれだけ緊張を高める行動をとっても、対抗措置を緩めようとはしない。安全保障を考えるうえでも、日本との協力が不可欠だと認識している。つまり尹政権の対日、対北朝鮮政策の基本的な考え方は、文政権と逆に近いほど異なるのである。

発足直後から尹政権は、早期の日韓首脳会談の実現を目指してきた。これは主に文政権との差別化が狙いで、22年9月の国連総会の場を利用して両首脳が対面した際は、韓国側が「略式会談」、日本は「懇談」と表現が分かれた。事前に韓国大統領室が一方的に日韓首脳会談の予定を報道陣に説明したことを受け、自民党の一部が反発することを恐れた日本政府側が態度を硬化させたためだった。

だがニューヨークでの対話から約2カ月後の11月、日韓首脳はプノンペンで双方とも正式と認める会談を実現させた。当初、日本政府の実務者らは、安倍政権下で定まった、徴用工問題の進展がない限りは首脳会談に応じないとする「安倍基準」とも言える方針を守らねばならないと考え、正式会談には慎重だった。7月に安倍氏が凶弾に倒れた後は、事件以前よりもむしろ厳格に韓国に対するハードルを下げるわけにはいかないとの認識が強まっていた。安倍氏を強く支持する右派の反発を恐れたためだ。そんな中、日韓協力委員会の日本側会長を務める麻生太郎・自民党副総裁が訪韓し、尹大統領らと会談。麻生氏は帰国後、日韓首脳会談が「適切なタイミングで実現できるよう、前さばきの一環を担わせてもらった」と述べたことで自民党内の空気は一変し、外務省としても柔軟な対応が可能になった。正式会談で両首脳は、北朝鮮への対応での緊密な連携のほか、徴用工問題では早期の解決を図ることを改めて確認した。

4. 徴用工問題で政治決着へ

最大懸案である徴用工問題は、両首脳の指示を待つまでもなく、尹政権発足直後から前に転がり始めていた。表向きは日本側から韓国の早期対応を促す形式をとったが、実際には実務者が知恵を出し合い、政治合意に向けて歩みを進めていった。

とはいえ、文政権時でも日韓関係の悪化を案じる関係者からは、徴用工問題をそのまま放置できないとの認識から、政治合意のための多様な解法が出されたが、最終的には大統領府の承認が得られなかった。また、日本企業に賠償を命じた大法院判決を尊重し、被害者らの心情に配慮して、どういった名目や形式であれ、日本企業の資金拠出に文政権が最後までこだわったことが接点を持ちにくくした。

これに対して尹政権は、文政権下での日韓協議の経緯や15年の慰安婦合意のてんまつなどを勘案し、被害者側のみならず、一般市民の目にも触れるような透明性のある事前の手続きにこだわった。朴外相自ら、被害者の元徴用工に直接面会してねぎらったり、外交省幹部が弁護団など被害者側関係者の意見を聞いたりする機会をもった。また、韓国政府は被害者や弁護団も含めた官民協議会を設立し、意見集約を踏まえて韓国政府としての案をまとめようとした。22年7月に初回を開いた官民協議会は同年9月まで計4度開催された。

これらの作業の間も、日韓両政府の当局者たちは同年8月下旬までは緊張を強いられた。被告企業の一つである三菱重工の再抗告に対し、もし大法院が「審理不続行」として棄却すれば、すでに差し押さえられた資産の現金化が完了してしまうため、その期限が8月下旬だったからだ。しかし、大法院に動きはなかったため、日韓両政府には外交協議を継続する余地が生まれた。

形式はどうあれ、9月に首脳同士が向き合い、協議の加速化で一致したこともあり、実務レベルの接触は頻度を増した。官民協議会は、その進行のあり方などに反発した被害者側は不在となっていたが、すでに韓国政府が「隠し球」として温存してきた「併存的債権引き受け」の考え方が協議会の場で説明されていた。日韓の協議では、さまざまな「解決案」が話し合われたが、大法院判決に従い、最後まで日本企業からの賠償にこだわる原告にいかに対処するかが課題となっていた。そこで過去の判例などをつぶさに調べ、たどりついたのが「併存的債務引き受け」だった。第三者が被告企業に代わって賠償金にあたる金額を原告に支払うというやり方で、韓国政府はこの場合、原告の受け取り意思の有無は要件とならないとしている。引受人には韓国の政府と企業で朴 権恵（2014年）政権の時に設立された「日帝強制動員被害者支援財団」があたる。財団はもともとの定款になかった「被害者への賠償」などを加える作業に入っており、肩代わりが可能な態勢を整えつつある。

韓国外交省は22年12月、被害者側にこれらの考えを伝えた。その説明を聞いた弁護団からは強く反発し、記者会見では「無効を求めて争うしかない」と新たな法的措置に出ることを示唆した。また、外交省側からは被告である日本企業による謝罪や資金の支出は伴わないとの説明を受けたとして、その場合は、「0対100の外交的敗北」などと非難した。

謝罪や反省の表明は、被害者らの心情に寄り添う言葉や行動を、という意味から、韓国で「感性措置」と呼ばれる。日韓間の請求権問題は法的にはすでに解決しているとの立場である日本政府は、日本企業への賠償を命じた韓国大法院判決自体が国際法に反していると主張し、行政府として善処するよう求めてきた。これに対して韓国の文政権は、判決を尊重するとしつつも、請求権協定に含まれているかどうかの判断を最後まで避けたまま退いた。

他方、現在の尹政権は、判決への評価をしない代わりに行政府として日本側の主張を受け入れ、併存的債務引き受けなどで実害を発生させないように努めている。ただ、感性措置に関しては、請求権協定の範囲などとは別の問題であり、コストもかからない配慮すら

日本側が拒むことは受け入れられないとの声は尹政権内でも少なくない。これまで見てきたように、過去の判例をもとに財団に債務を引き受けさせるなど、アクロバティックともいえる手法をとる限り、多くの民間人の協力が必要となるが、日本の感性措置が得られず、韓国国内の世論が極度に悪化すれば、協力者らも非難の対象となり、孤立させかねないとの懸念が高まる。

大法院判決が出て以来、日本政府は被告企業に実害をおよぼさないことを最重視してきた。間接的な形での謝罪や反省の表明も検討されなかったわけではない。だが、安倍・元首相の死去後は極めて困難になった。韓国側に柔軟な対応をとることが、外交的に譲歩したと批判される恐れがあるためである。

韓国政府は23年1月、被害者や財団の関係者らを集めた討論会を開催したのに続き、2月末には朴振外相らが原告らと面会した。実質的には、これらを最後の事前手続きとして、3月6日、朴外相が政府の正式な解決案を表明した。ただ、一部の原告や支援団体は激しく反発している。

他方、大法院判決から始まった徴用工問題がたとえ政治決着しても、植民地支配下での徴用をめぐる問題は日韓間の重いテーマとしては残る。その一つは23年以降も両政府で微妙な管理が求められる世界文化遺産をめぐる懸案である。

日本政府は22年11月30日、世界文化遺産「明治日本の産業革命遺産」についての報告書をユネスコ（国連教育科学文化機関）に提出した。ユネスコの世界遺産委員会が一昨年、朝鮮半島などから連行され労働を強いられた徴用工らに関する日本の説明が不十分だとして「強い遺憾を示す」とする決議を採択し、日本側は説明を求められていた。これを受けた報告書の提出だったが、今回も日本政府は「誠実に履行している」との姿勢を維持した。

産業革命遺産は2015年に世界文化遺産に登録された際、文政権が「強制労働の現場だ」と主張し、難航した。そのため日本政府は「意思に反して連れて来られ、厳しい環境の下で働かされた多くの朝鮮半島出身者らがいた」と認め、「犠牲者を記憶にとどめるために適切な措置を説明戦略に盛り込む」と表明した。それらを説明する施設である「産業遺産情報センター」が20年、東京都内にできたが、朝鮮半島出身の徴用工への差別は「聞いたことがない」などとする証言を展示し、韓国側が抗議している。

この問題をめぐっては日本政府当局者からも「約束違反と言われてもしかたがない」との声が上がるが、不都合な過去を認めたがらない特定の勢力を警戒し、そのままの状態となっている。徴用工問題の解決に積極的な尹政権といえども、世界文化遺産問題では反発する声があり、韓国外交省は日本の報告書の内容に遺憾を表明した。ユネスコでの今後の審議がどうなるか予断できない状況が続く。同様の構図は、日本政府が登録を目指す佐渡金山遺跡（新潟県）をめぐっても起きている。日本側は24年の登録を目指すのが、産業革命遺産の成り行きが影響する可能性がある。

おわりに

韓国で尹政権が発足したことで、日韓関係は大きく変わろうとしている。ここまで見てきたように、今後の関係改善は韓国側で言うなら、北朝鮮情勢と国内政局の行方によって大きく左右されるだろう。

地域や民族の殻にとどまらず、グローバルな場での韓国の存在感を示し、日本との間の

歴史認識問題に執着するより実利を追求する……。尹政権の政治姿勢は、2008年から執権した李明博政権と似ており、それを時の経過や国際情勢に合わせて発展させたともいえる。それは、李政権で重用されたメンバーが尹政権に多く入っていることも当然関係しているが、尹氏自身の考え方自体がそうなのとも言える。原則主義を掲げて北朝鮮に向き合おうというスタイルも当時と似ている。北朝鮮側の権力継承期と重なったこともあり、南北関係は対立を深め、10年には韓国軍の哨戒艦が沈没させられたり、延坪島が攻撃を受けたりして犠牲者を出す事態に発展した。

そんな状況を背景に、日本との安保協力も進め、いったんGSOMIAの締結に合意したが、国内政治に巻き込まれ、調印直前に韓国政府がキャンセルするという異例の展開をもたらした。実利優先の李政権が日本に向けるまなざしは、このころから暗転し始める。李氏や周辺からすると、歴史問題をことさら取り上げないことを含め、歴代政権ではありえないほど韓国が譲歩してきたのに、日本側はまったくそれを理解していないとの認識が深まり、いらだちは積み重なっていった。その結果が12年8月の竹島訪問に象徴される一連の日本批判の言動だった。

尹氏が同じ経過をたどることは考えにくい。だが、どんな政治志向の政権であっても、支配と被支配という過去がある日韓関係において、これで終わりという完全な決着はなく、絶えず一定の緊張感を伴うことも事実だろう。最大懸案である徴用工問題が仮に政治決着を迎えても、双方のその後の対応次第では不安定感を増す恐れすらある。それは外交的合意としては高く評価される15年の慰安婦合意とその後の推移をみても明らかである。また、尹政権でことなきを得ても、次期政権以降で過去の問題が噴出しないという保証はどこにもない。その意味では、現在野党である左派勢力とのパイプも太くしておかねば、安定した日韓関係を保つことは難しくなるだろう。

安倍・文政権の政治外交関係は「最悪」とも形容された。関係が著しく冷え込んだこと自体は残念なことではあるものの、今後の両国関係を考える上では偉大な反面教師だったと言えなくもない。激動する国際情勢の中で、不幸な過去を持つ日韓はいかに協力して地域を引っ張っていけるのか。未来に対するどんな共通認識を抱けるのか。双方の政治指導者には、決して内向きではなく、これまで以上に大局を見すえた政治判断が求められよう。

