

## 韓日関係葛藤：その行く先はどこか？

陳 昌洙(世宗研究所首席研究委員)

### 1) ニューノーマル時代の韓日関係

最近の「和解・治癒財団」解散、大法院の強制徴用工賠償判決、日本哨戒機に対するレーダー照射を日本側が主張したことなどで、韓日関係の葛藤は、解決策を見つけることが困難なほど深刻化している。専門家さえ韓日関係は長期間対立することになるだろうと警告している。

昨年 10 月 30 日に大法院の徴用工賠償判決が出て以来、初めての韓日局長級協議が始まるというが、特別な解決策は出てきそうにはない。また、李洛淵総理の主導で徴用工問題に対する対策を検討しているが、大法院判決が個人請求権を認めたことに対し、韓国政府がどのような解決策を示しても、韓国の世論を納得させるのは難しいだろう。大法院が今回の徴用工の個人請求権を認める判決によって日本の植民統治の不法性を明確に認めたことに対する歓迎の論が強いからだ。また、日本政府の反論には、まったく耳を貸さないという雰囲気さえある。

一方、日本は大法院判決を‘1965 年基本条約の根本を揺るがす最大の事件’と受け止め、韓国では想像できないほどの驚きと失望感を示している。韓国と違い日本は‘徴用工問題は全面的に韓国政府が解決するべきであり、日本企業は少しでも金を出してはいけない’という世論が支配的だ。また、日本の学界と官・民が協力して、徴用工問題を国際司法裁判所に提訴をしなければならないという主張が強い。

このような日本国内の動きに対応するように、強制徴用被害の補償を拒否する日本企業が韓国国内で所有する資産に対する差し押さえ申請が提起された。菅 義偉官房長官は 1 月 7 日、具体的な対応策を検討していると明らかにした。また産経新聞は‘日本政府内にはトランプ米大統領方式の韓国製品に対する関税引き上げを実施すれば良いという閣僚発言などがある’と報道した。今、韓国・日本関係は一触即発の状況にある。

最近、韓日関係の冷却状況は、これまでの韓日関係を支えてきた 1965 年体制(韓日国交正常化以後の韓日関係に関する暗黙ルール)の再検討が必要だということを手語っている。これまで常識として存在した 1965 年体制が弱まり、ニューノーマル(New Normal)の韓日関係が新しく定着している実情を理解しなければならない。まず、過去の問題が国内政治化し、政府の役割が限界を呈している。次に韓日関係は経済を中心とした競争が中心となり協力より競争を優先する声が大きくなっている。従って韓日協力が国際関係で重要だという認識より、相手方を無視し、いじめようという現象が良く見られるようになった。さらに韓日両国の不信感、特に日本国内の不信感は、韓国が主張する過去の歴史に対する正当性を日本社会は受け入れない状況を作っている。

ニューノーマル時代の韓日関係の姿は、今回の徴用工問題の流れの中にも垣間見ることができる。まず、韓国に対する日本世論の変化である。韓国に対する批判的な日本の世論が

韓日関係の障害物として作用しているといっても過言ではない。東アジア研究院の 2018 年韓日国民相互認識調査を見れば、韓国人の日本人に対する好感度は 2013 年の 12.2%から毎年増加して、今年 28.3%に達した。反面、日本人の韓国人に対する好感度は 2013 年の 31.1%から毎年下落し、22.9%にまで落ち込んだ。すなわち、韓日逆転現象が起きたのである。このような日本人の情緒を反映しているのが日本人の韓国訪問統計である。1 年間に日本を訪問する韓国人が 700 万人を越える反面、日本人は 300 万人以下である。以前の 500 万人に肉迫した訪問人数が半分以下に落ちている。現在の韓日関係の姿には‘激しい日本、冷淡な韓国’という言葉が似合う。日本が、韓国の姿勢と態度と比較して自分たちの道徳的正当性を主張する時代になった。韓国に対する日本人の‘歴史疲労感’が、日本の批判的な姿勢に拍車をかけたのである。今回の徴用工判決や財団解散に対しても、日本は韓国に対し条約や合意を守らなければならないと主張している。

次に外交における政府の能力が顕著に弱まっている。その背景には、政府が戦略的な判断に基づき国民を説得する能力が消滅したという問題がある。文在寅政権は、韓日関係でトランプ政策を主張しているが、その政策が実現されているか疑問だ。文政権は南北関係を考へて韓日関係を管理しなければならないが、現実には世論と戦略の狭間で苦闘しているという感じを消すことはできない。その例として、和解・治癒財団に対する政府の解散決定は国民的な不満を受け入れて実施されたことは理解できるが、それによって韓日関係の方向性をどのように誘導できるのかという点では疑問が残る。すなわち、慰安婦被害者の名誉を回復するための具体的な案を用意しないまま、財団解散だけを公表したことにより、韓国政府が世論に屈服したと外部からは見られるからだ。歴代の韓国政府の対日政策を見ても、国民感情を克服しつつ韓日関係の管理に成功するという目的が達成できなかったというのが現実であった。世論と市民団体を無視した政策も問題だが、市民団体と国民世論だけを見る政策もまた、中長期な戦略外交を害するのは自明だ。韓国政府だけを恨むことはできない。日本の安倍晋三政権は支持率維持に政権の死活をかけている。だから日本国民の世論動向により一層敏感になっている。その上、韓国が韓日合意を無視しているという批判的な世論が沸騰した現在の状況では、安倍政権が韓日関係解決の出口を模索するために立ち上ろうという考えは毛の先程もないであろう。

さらに、韓日関係改善を志すプレーヤーが消えた。‘韓日関係に対する関心をもっとも強く持っているのは中国である’という言葉が、韓日関係の現状を代弁している。もちろん、ある日本政府の担当者は韓日関係が悪化しないように管理しなければならないということに同感している。だが、政府が積極的に韓日関係改善の意思を持たない限り、そうした人々は無力感を持つほかはない。韓国で韓日関係を解決しようと思えば世論の袋叩きにあうことは昨日今日のことではない。こうした雰囲気や世論を反映するように、韓国外交部内では日本関連の任務を敬遠する現象まで現れた。過去には韓日が対立すれば韓日パイプを自任する政治家、経済人が玄海灘を渡って架け橋の役割を果たした。韓日葛藤が経済に悪影響を与えるという憂慮が韓日関係を動かす動力になった。また、韓日関係の悪化は対北朝鮮問題と東北アジアの秩序にも否定的な影響を与えるという考えにより、韓日政府は両国関係の安定化

に積極的に行動するほかはなかった。最近、政治家は相手方の批判には積極的だが、韓日関係改善には誰も手を出さない状況に陥っている。日本の状況はより一層、厳しい。親韓派が韓国問題に関心を持とうとしない。さらに嫌韓の雰囲気煽るような行動さえとる。‘韓国の友達はどこにいるのか’と心配になるほどだ。その上、日本では韓国の政権が変われば政策も変わるかも知れないという不信感が定着しており、韓日関係進展には‘対岸の火事見物’の態度をとっている。

## 2) 韓国の戦略的悩み

今後、国際関係は米国陣営と中国陣営に二分化される新冷戦の様相が深刻化する可能性が高い。現在、米国は中国の浮上を阻止することに最優先順位を置き、友好国には責任分担を要求するなど‘米国優先主義’を確立しようとしている。米中対立が深刻化する過程で東北アジア国家の外交折衝戦は一層熾烈になっている。

トランプ大統領の中国圧迫政策は貿易と安保を連係させている。一般的に覇権国家の米国は自由貿易秩序を擁護する立場から貿易と安保の分離政策をとることが不文律だった。しかしトランプ大統領は 2017 年 12 月‘国家安全戦略’報告書で中国を米国の安保と主権を侵害する経済的競争者である規定したのだ。その上‘中国が市場競争を阻害するのを阻止するために米国はすべての手段を使うだろう’と中国圧迫を本格化した。その結果、トランプ大統領は中国との貿易赤字を経済問題だけでなく国家安全問題と見なす姿勢を強く打ち出している。二番目に、米国の貿易政策の最優先目標が貿易赤字縮小より産業と科学技術の優位維持に変わっている。中日貿易戦争における米国の目標は、貿易赤字の規模縮小ではなく、先端技術の開発と保護に変化している。トランプ大統領はこの目標を達成するために技術民族主義とデジタル保護主義を追求している。今後、中国が輸入を増やして貿易不均衡を解消しても、米国は中国の不公正貿易慣行(外国企業に対する技術移転強要、差別的許認可規制、中国企業の海外投資奨励、不法な知的財産権など)が根絶されない限り米国は中国に対する圧迫を持続する可能性が高い。

反面‘中国が日本のような目にあってはならない’というひと言から、米中貿易戦争に臨む中国人の心を読むことができる。中国内の雰囲気も反映するように中国の習近平主席は絶対に米国に屈服してはいけないという立場を守っている。中国の立場から見れば、米中貿易戦争は表面的には米国の赤字解消が目的のように見えるが、根本的には体制戦争だと見ている。すなわち中国は、米中貿易戦争を‘2度目の冷戦時代’の序幕と認識しているのだ。

中国と全面的な貿易戦争をするトランプ大統領は、昨年、カナダ・メキシコと既存の北米自由貿易協定(NAFTA)に代わる新しい貿易協定の‘米国・メキシコ・カナダ協定’(USMCA)を締結した。すなわち米国は USMCA によってメキシコとカナダが独自に中国と自由貿易協定を交渉できる余地を制限したのだ。カナダとメキシコを‘各個撃破’したトランプ大統領は次第に韓国と日本に対して経済と安保を武器に中国を圧迫する戦略に参加させようとするためだ。

一方、中国は国際社会での‘友達作り’を通じて米国に対抗する戦略を明確に打ち出して

いる。その例として、何年も参加しなかった東方経済フォーラムに習近平主席が参加して、プーチンに対する優位を誇示することだけを見ても、中国の友達作りは本格化したと見られる。また中日関係にも影響を及ぼしている。昨年、7年ぶりに中日関係は解氷期を迎えることになった。10月26日、安倍総理と習近平主席は中日関係発展のために'競争で協力'、'威嚇でないパートナー'、'自由で公正な貿易体制の発展'という3原則に合意した。中・日両国の競争意識と米日同盟が中日協力を構造的に妨害しているためだ。そのような理由から今回の中日首脳会談はトランプ大統領によって開くことが出来たという説明が説得力を得ることになる。中日関係の劇的な改善からは、トランプ大統領の米中貿易戦争に対抗して米国を牽制しようとする中国の意図が十分に感じ取れるのだ。また、安定した中日関係を通じて、米国の通商圧力と東北アジアの情勢変化に対応しようとする日本の戦略的な計算も作用していることは明らかだ。中日関係はトランプ大統領の米国優先主義が強化された2017年6月を境に気流が変わったという点に注目しなければならない。昨年からは中国との関係改善のために多くの高官を中国に派遣した。中国も米国との貿易紛争が深刻化した昨年5月、李克強総理が日本を訪問して、金融分野の協力強化に合意した。だが中日関係はまだ越えなければならない課題が多い。そして米中関係の行方も中日関係に多くの影響を及ぼしかねない。そうだとすると以前より東北アジア秩序の中で中日が戦略的な利益のために協力できる理由は多くなった。

さらに韓中関係にもおいても、中国は先に協力のジェスチャーを示した。最近、中国が観光客の規制を緩和したように、韓中関係の協力の雰囲気は高まっている。しかし中国はまだ韓国からの撤収は可能だという立場を堅持しており、今後も問題が起きる素地は残っている。韓国の立場から見れば中国の協力ムードから恩恵を得ることもできるが、米中関係の根本的な対立と葛藤は持続の様相を示しており韓国の悩みは、今後も深くなるほかはない。

韓国の戦略的な立場から見れば、対日政策は北朝鮮非核化問題、さらに東北アジア問題と深い関連性があり、対日政策の方向設定は大変重要だ。したがって、韓国が北朝鮮非核化を促進する役割を果たして東北アジアに新しい秩序を作るためには、対日政策のビジョンを明確に確立する必要がある。韓国内の雰囲気から見て、安倍総理の理念的な指向を憂慮してポスト安倍を待たなければならないという主張が多いことも事実だ。しかし、現在、日本の保守化が定着していると見るならば、ポスト安倍も安倍政権の政策的な方向性を維持する可能性が高い。そうであるならば、保守右派の象徴である安倍総理との交渉と妥協の可能性を探ることが、対日政策の成果を出すためには必要ではないかと言える。そうした点を考慮すれば、文在寅政権は日本との協力を活性化して外交の選択肢を拡大しなければならないことは言うまでも無い。

文在寅政権の発足以後、韓日関係は両国固有の問題より北朝鮮の非核化、さらに東北アジア秩序を考慮することによって政策の優先順位が決められたため、韓日関係はそれほど悪くはなかった。南北関係が進展し、韓日両国政府の出会いも活発になった。北朝鮮問題に対して両国首脳間の協力の動きが活発化した。問題は徴用工被害者問題の拡大により韓日関係が新しい対立の段階に入ったことだ。また、以前のように両国政府が過去の歴史など両国

固有の問題を積極的に解決しようとする姿勢を示さないため、韓日関係はより一層悪化する可能性が高まった。特に安倍総理は過去の問題に対する、これ以上の反省と謝罪はないという立場を明確に持っている。日本政界の情緒も韓国との協力には不信感を持っている。その例として、日本政府のインド太平洋戦略から韓国が抜け落ち日本外務省ホームページでも‘韓国は民主主義と市場経済を共有する国家’という文章が削除された後、何年も復旧しない。結局、変化した韓日関係の姿は、対日政策における発想の転換を要求しているのだ。

韓国が東北アジアで影響力を拡大し、新しい平和体制を定着させるためには、中国が北朝鮮を利用して米国を牽制しようとする動きを警戒しなければならない。同時に、日本が米国を通じて冷戦論理を拡大するとうこともあってはならない。今、韓国外交は米中葛藤について強い憂慮を示しその対応方法に悩んでいる。その中で、東北アジアにおける日本の役割を軽視する傾向が示されている。また、文在寅政権は対日政策でツートラック政策を前面に打ち出しているが、東北アジア政策のビジョンとの整合性は取れていない。まず、韓国における中国、日本の戦略的価値は何か、韓国の東北アジア政策における優先的価値は何なのかについて冷徹な判断をすることが必要だ。これをベースに東北アジアの枠組みを作るためのグランド・デザインを提示しなければならない。今後の対中、対日政策は北朝鮮の非核化過程を考慮した東北アジア秩序変化の観点からだけ見るのではなく、米中の対立というより大きな枠組みから接近する必要がある。すなわち中国と日本が陣営論理から抜けだし、脱冷戦の新しい東北アジア秩序を作るパートナーとして役割を果たせるようにしなければならないだろう。

### 3) 韓日葛藤の終わりは?

韓国外交の優先課題を考慮すれば韓日関係の葛藤管理は必須だ。今でも韓日協力に関心を持たなければならない理由は戦略的必要性があるためだ。韓日協力こそ中国、米国との関係で外交的均衡を維持するために必要だ。パンドラの箱を開き、混乱の後にも希望が残っているというように、韓日間には‘戦略的な協力’が必要であるということに変わりはない。単に韓日両国は国内政治と感情が先立ち、重要な国益に目を向けることができないだけだ。韓日関係を管理するということは、韓国外交の選択肢を高めることであり、国際社会で‘戦略的パートナー’を拡大することになる。韓日関係改善の糸口をつかむためには、最近、韓日両国間で拡大するレーダー照射問題を一日も早く解決させる必要がある。安保問題で韓日両国がゲームをするように外交折衝戦を繰り広げることは自制しなければならない。徴用工問題でも韓日両国が互いに知恵を集める努力が必要だ。韓日両国は感情に偏るのではなく、東北アジア、さらに国際関係を考える外交に回帰しなければならない。

日本政府が対抗措置を公に主張する現在の状況では、韓日間の感情的な争いは不可避である。その上、最近の日本の雰囲気では日本企業が徴用工に補償をすることを期待するのも難しい状況であればなおさらである。問題は韓日両国共に自身の正当性を主張するために対抗措置を取れば取るほど経済的な被害は拡大するほかはないというところにある。もし

日本が対抗措置を取れば韓国も真っ向対立する可能性が高く、それによる破局は長期間続き経済的な被害は現実化されることになる。最悪の場合は互いに被害を受けても無策傍観し、韓日国交断絶という危機状況まで到来する可能性がある。韓日両国の被害が拡大すれば過去のように復原力が作用して妥協することが可能であると大言壮語はできない。今までは韓日関係が最悪になれば、世論の変化によって政府が収拾できる政治環境がうまれた。しかし、最近の韓日の状況は「狂気の連続」であり、両国が冷静さを取り戻すことが出来るかは疑問だ。

さらに国際法による解決も可能ではない。日本では国際法による解決が万能のように報道され、主張されているが現実はそうではない。慰安婦問題で韓国政府は 1965 年日韓基本条約に基づき、2011 年に 2 度にわたり国際司法仲裁を日本に要求したが失敗に終わった。2012 年には、日本が独島問題を国際司法裁判所に申請すると韓国を威嚇したことがあったが実現されることはなかった。今回も国際司法裁判所に行く可能性は非常に希薄だ。それにもかかわらず、日本が国際司法による解決を最後戦略のように主張する理由は、それが国際的な正当性を確保する方便であり、また相手方を困惑させるカードとして活用することができるためだ。

このような韓日両国の姿には‘韓日関係を管理しなければならないという考えが最初からない’という言葉が最もよく当てはまる。政府の態度を見ても韓日関係の葛藤をどのように収拾するべきかに対しては、相手方にボールを投げるばかりだ。その上、収拾する能力と意志もなく最悪の状況に陥ることに対する恐れが感じられない。国民も相手方に対する不信感が強く、韓日関係が悪化するのを放置している。両国の態度からは、相手方を屈服させることができるという幻想に陥っているか、相手方の困難を国内政治的に利用することを考えているかの、どちらかしか感じられない。これは国益より感情が先んじた結果である。結局、韓日両国の泥沼の戦いでは勝者は生まれないだろう。悪感情だけが深まり、互いに被害を負わせるという最悪の状況が到来する可能性がある。日本も被害を受けるが、韓国の被害がより大きい事態も起こりうることに、私たちは目を向けねばならない。日本の在日同胞が苦痛に直面し、韓国の企業は困難に陥ることは火を見るより明らかだ。今からでも、韓国政府は日本に特使を派遣しても韓日関係を管理する意志を示さねばならない。韓日の葛藤が最大化された状況で、やむなく妥協するよりは、今、決断を下して協議することが望ましい。その利点は日本にとっても同様であろう。韓日対立で日本も満身瘡痍を覚悟しなければならない。徴用工問題を円満に解決するためには、韓日両国が額を突き合わせて協議する姿勢に戻らなければならない。結局は韓日両国が 2 (韓国政府、企業)+1 (日本企業)で問題解決を図る方法をどのように実現するか、戦略的な立場から協議に臨まなければ、問題解決はできないであろう。