

第3章 文在寅政権の発足と韓国外交

西野 純也

はじめに

2017年5月9日の韓国大統領選挙で勝利した文在寅（ムン・ジェイン）氏は、北朝鮮情勢が緊迫する中、当選直後から政権をスタートさせ、厳しい外交安保政策のかじ取りを迫られてきた。文在寅大統領は、南北関係の改善とそれを通じた北朝鮮核問題の解決を目指しているが、2017年はそのきっかけをつかむことができなかった。しかし2018年に入ると、北朝鮮の金正恩委員長が新年の辞で南北関係改善の必要性を語ったことを受け、文政権は南北対話を提案し、1月9日には南北高位級会談が実現した。2月の平昌五輪を契機とした金与正氏、金英哲氏ら北朝鮮要人の韓国訪問に続き、3月5日には文在寅大統領特使団が平壤を訪問して金委員長と面談し南北首脳会談の開催等で合意するなど南北関係は改善に向け急展開した。4月27日には文大統領・金委員長による首脳会談が実現し、「朝鮮半島の平和と繁栄、統一のための板門店宣言」が発出されたのである。こうした急速な動きの中、国際社会の最大の関心事は「北朝鮮の非核化」が実現するのかがあり続けているが、文在寅政権にとってあわせて重要なのは、南北関係の改善が果たして朝鮮戦争の終結、さらには平和協定の締結へと進み、朝鮮半島に平和体制を樹立できるかどうか、である。当然、北朝鮮の非核化なしに平和が到来することはないため、非核化プロセスと平和体制の構築を包括的に進めることを文在寅政権は大統領選挙時から掲げてきた。本稿ではまず、政権発足初年度の文在寅政権の外交について、それを規定した要因を3つの点から考察する。続いて、2018年に入ってからの南北関係の展開を整理した後、南北首脳会談および「板門店宣言」について検討を行い、最後に日本および日韓関係へのインプリケーションを指摘する。

1. 文在寅政権初年度の外交を規定した要因

(1) 前政権の弾劾と開かれた国政運営を求める世論

朴槿恵大統領の弾劾・罷免を受けて実施された大統領選挙において、朴政権の国政運営を厳しく糾弾して当選した文在寅大統領は、歴代のどの政権よりも国民の声、すなわち国内世論に敏感でなければならなかった。2016年10月以降、朴槿恵政権に対する批判が韓国内で急速に高まり、それが巨大な「ろうそくデモ」となった原因は、朴槿恵大統領の密室型の国政運営スタイルと、密室の中で大統領に影響力を行使していた朴大統領の知人・崔順実の存在であった。朴政権の国政運営を批判し反面教師とすべき文在寅政権は、何よりも国民に開かれた、透明な国政運営を行い、国民の声に耳を傾ける必要があった。

朴槿恵大統領は、政権発足当初から政策決定が独断・独善的であり、国民との疎通（コミュニケーション）が十分でないだけでなく、政権内でも閣僚らとの対話の機会を持たないとして批判されていた。2014年4月に高校生ら約300名が亡くなったセウォル号沈没事故直後から約7時間、姿を現さなかった朴大統領の所在や行動が疑問視され、「空白の7時間」として語られ続けたことは、朴大統領に対する国民の不信感を象徴する出来事であっ

た。2016年秋からの朴大統領弾劾を求めるろうそくデモでは、大統領は国民のことをまったく考えていないとの怒りの声が多くきかれるとともに、「大韓民国は民主共和国である。大韓民国の主権は国民にあり、すべての権力は国民からうまれる」という憲法第1条のフレーズが繰り返し叫ばれた。

そうろうそくデモの盛り上がりを受けるかたちで、2016年12月9日には国会で朴大統領弾劾訴追案が可決され、翌年3月10日には憲法裁判所が大統領罷免の決定を下した。罷免から60日以内の大統領選挙実施という憲法の定めにより5月9日に選挙が行われ、当時野党第1党「共に民主党」の大統領候補であった文在寅氏が当選した。朴槿恵大統領は、1987年の民主化後の大統領としては初めて5年の任期をまっとうできず罷免された大統領となり、逮捕され裁判を受ける身となった。日本では朴槿恵大統領の弾劾・罷免が国民世論に流された決定であったとの見方が強いが、留意すべきは、朴大統領の弾劾・罷免、そして新しい大統領の誕生という一連のプロセスは、憲法の規定に則って進んだという事実である。奇しくも2017年は現在の民主化憲法（第6共和国憲法）制定から30年の節目であり、韓国内では2017年の政権交代を民主主義の成熟として評価する見方が多い。

興味深いのは、文在寅大統領がそのような政権交代を繰り返し「ろうそく革命」と呼び（もちろん実際には「革命」ではないが）、自身の正統性の基盤と考えていることである。例えば、2017年9月の国連総会演説では、「新しい政権はろうそく革命がつくった政権です。民主的な選挙という意味をこえて、国民の主人意識、参与と熱望がスタートさせた政権という意味です。私はいま、その政権を代表してここに立っています¹⁾」と語っていた。

文在寅政権が発表した国家ビジョンが「国民の国、正義の大韓民国」であることも、文政権の国政運営が朴槿恵政権の失敗とそれに対する国民の批判を強く意識していることを示している。それゆえ、政権発足直後から現在まで、文大統領は開かれた青瓦台（大統領府）をアピールすることに心を砕いているし、そのことが高い政権支持率を維持する重要な要因となっている。韓国ギャラップ等の世論調査では、文在寅政権の国政運営に対する支持率は就任以来おおむね70パーセント台で推移しているが、支持理由のうち常に多くを占めたのは、「意思疎通をよくやっている、国民との共感努力」という、政策ではなく国政運営のスタイルに関する答えであった。

2018年に入り南北関係が改善していくと文政権の国政運営に対する支持も上がり、4月27日の南北首脳会談後の世論調査では支持率が83パーセントに達した²⁾。また、政権発足1周年の節目に行われた分野別の支持率調査では、対北朝鮮政策への支持が83パーセントと最も高く、次に外交が74パーセントであった。その反面、国民にとって切実な経済分野での支持は47パーセントにとどまっており、2018年春の時点での政権支持率の高さは南北関係に多くを依存していることがうかがえる³⁾。

(2) 十分な準備なき政権発足

朴槿恵大統領の罷免から60日後の大統領選挙実施と当選直後からの政権発足という、これまでになかった慌ただしいスケジュールでの大統領就任であったことは、北朝鮮情勢の緊迫に加えて、文在寅政権の外交・安全保障政策を制約したと言える。

民主化以降6名の大統領（盧泰愚、金泳三、金大中、盧武鉉、李明博、朴槿恵）は、1987年12月の盧泰愚が当選した選挙以来、毎回5年ごと12月中旬に大統領選挙を実施し、

翌年2月25日に就任式を迎えるというスケジュールで交代してきた。したがって、歴代大統領は当選後から就任までの60日あまりを政権発足のための準備期間として活用してきた。政権引継ぎ委員会を組織して、選挙公約を参照しながら新政権の国政課題や取り組むべき政策の優先順位を決めたり、新政権の主要人事や政府組織再編案を構想するのが常となっていた。しかし、朴槿恵大統領が任期5年をまっとうできずに罷免されたことで、本来であれば2017年12月実施のはずであった大統領選挙は約7カ月繰り上げとなり5月9日に行われた。加えて、当選直後から大統領任期が始まったため、引継ぎ委員会を置くことなく政権をスタートさせなければならなかった。

そのため、文在寅大統領は政権発足後すぐに引継ぎ委員会の代わりとなる「国政企画諮問委員会」を発足させ、約2か月のあいだ文政権の国政課題を選定する作業を進めさせた。国政企画諮問委員会は7月19日に文大統領が出席する中で「国政運営5か年計画」を発表した。そして、5大國政目標として、①国民が主人の政府、②共に良く暮らす経済、③国民の生活に責任を負う国家、④均等に発展する地域、⑤平和と繁栄の朝鮮半島、を決定したことを明らかにした⁴。

さらに、外交安保分野の国政目標である「平和と繁栄の朝鮮半島」を達成するための国政戦略として、「強い安保と責任国防」「南北間の和解協力と朝鮮半島の非核化」「国際協力を主導する堂々たる外交」の3つが定められた。北朝鮮によるミサイル発射など軍事的挑発が続く中で発足した文在寅政権としては、まず「強い安保と責任国防」をはじめに掲げたと思われるが、大統領選挙期間中の文在寅候補の発言等からは、最も重視しているのが南北関係改善であることは明らかである。文在寅氏は大統領選挙期間中、過去9年間の保守政権（李明博・朴槿恵政権）における外交安保政策を、南北関係を悪化させて朝鮮半島の緊張を高めただけの「偽りの安全保障」だと厳しく批判してきた。それに対して自身が当選した場合には、南北対話を通じて緊張緩和を図る「真の安全保障」を実現すると主張していた。そのため、まずは南北対話によって関係改善を図ることが、文在寅政権にとっては重要な目標であり課題でもある。文在寅氏は、事実上の大統領選挙キャンペーンが始まった2016年末には、大統領になれば「真っ先に平壤に行く」とも述べ南北対話への強い意志と積極的な姿勢を見せていた。しかし、文大統領が就任直後にとった行動は、韓国の保守派や日本、アメリカの一部で懸念されていたような北朝鮮に対する対北朝鮮宥和的な態度ではなかった。5月10日の文大統領の就任辞は、必要であればすぐにワシントンに向かう、とした上で、北京、東京にも行き、そして条件があれば平壤にも行く、と就任前とは異なる慎重な発言ぶりになっていた。

政権の主要人事の確定も、準備なき政権発足のために遅れたと言える。大統領を至近距離で補佐する青瓦台スタッフと各行政部所を司る閣僚ポストの選定がとりわけ重要であるが、組閣が完了したのは政権発足から半年以上経った11月下旬であった⁵。人事構想が十分でなかったことに加え、閣僚ポストは国会での人事聴聞会を経なければならないため、与党が国会で過半数議席を持たない状況もまた文大統領の組閣作業を難しいものにした。

外交安保分野の人事では、文在寅政権発足直後に「国家安保室」の機能強化が発表され、同室長が外交安保政策の司令塔になるとの見方が支配的であった。その国家安保室長に任命されたのは、外交官出身で政治家としてのキャリアもあり、文在寅候補の外交アドバイザーであった鄭義溶氏である。文候補陣営の外交安保ブレーンの多くが盧武鉉政権での要

職経験をもつ「親盧」系とされる中で、そうではない鄭氏を任命したことは話題となった。その一方、金大中、盧武鉉政権時代に国家情報院で南北関係の実務を担当し、大統領選挙期間中は文候補陣営の外交安保政策を統括した徐薫氏は国家情報院長となった。また、文大統領は統一外交安保特別補佐というポストを新設し、金・盧両政権の対北朝鮮政策立案に関わった文正仁・延世大学名誉特任教授を任命した。外交部長官には康京和、国防部長官には宋永武、統一部長官には趙明均の各氏が任命された。以上の閣僚級人事に加えて、外交安保分野で重要な役割を果たしているのが青瓦台秘書室長の任鍾哲氏である。4月27日の南北首脳会談に同席したり、文政権の南北首脳会談準備委員長を務めたことからそれがうかがえる。韓国内の保守陣営からは「親盧」色が強いと批判されはしたが、それでも文在寅政権初期の人事全般で言えるのは、保守対進歩の理念対立が激しい国内政治社会状況を考慮して、「親盧」系の登用に慎重な姿勢を見せたことである。政権2年目以降もその傾向が続くのかどうかは、政権内の力学関係さらには政策の方向性を見定めるための参照点にもなる。

(3) 軍事的緊張の高まりと狭まる外交空間

振り返れば、2017年は朝鮮半島における軍事的緊張の高まりが不測の事態をもたらすのではないかと危惧され続けた1年であった。金正恩政権の核・ミサイル能力の高度化がさらに進み、1月に発足したトランプ政権は北朝鮮の挑発に対して軍事的オプション行使も含むすべての選択肢がテーブルの上にあるとの立場を取り続けたからである。本来であれば、韓国政府は能動的に危機管理にあたるべきであったが、2016年12月の国会での弾劾訴追議決により朴槿恵大統領は権限停止となっており、國務総理が権限代行を務める状況であった。米国新政権の発足を控えて、トランプ大統領との関係構築に取り組まなければならない時期に、韓国政府はトランプ大統領との関係を築くべき指導者を欠いた状態に陥っていたのである。2017年に入り朝鮮半島情勢の緊迫度がいっそう増す中、2月には日米首脳会談、4月には米中首脳会談が行われるなど関係各国間で外交が活発化し、トランプ政権が「最大限の圧力と関与」という形で対北朝鮮政策を定式化させたが、その一連のプロセスに韓国は能動的に関わるができなかった。2016年末からの弾劾政局による6カ月に及ぶ事実上の外交空白は、文在寅政権が能動的外交を行う空間をすでに大きく狭めてしまっていた。

それだけではない。文在寅政権は朴槿恵政権末期の外交を「負の遺産」として引き継がなければならなかった。代表的な事案は、在韓米軍の高高度ミサイル防衛（THAAD）配備決定による中韓関係の悪化と、いわゆる日韓「慰安婦合意」に対する韓国内の強い反対である。文政権にとってこの2つの事案は、中国や日本との外交問題である以上に、国内問題として重要な懸案として位置づけられていた。THAADの配備も慰安婦合意も、国内では反対の声が大きかったにもかかわらず、朴政権はそうした声に耳を傾けず国内的な手続きを十分に踏まらずに急転直下で決定を下したため、その過ちは正さなければならないと、文在寅候補は大統領選挙で主張してきたのである。

したがって、文候補は選挙期間中、THAAD配置について「次期政権に任せるべき」と述べ、配備のための手続きをやり直すべきとの意向を滲ませた。しかし、韓国内に搬入された発射台6基のうち2基は韓国新政権発足前（4月末）に配備されたため、文在寅政権発足

後に米韓間で摩擦が起こるのではと心配された。幸い、文・トランプ政権の間で THAAD 問題は大きな懸案となることはなかったし、2017年8月29日の北朝鮮による弾道ミサイル「火星12号」発射を受けて、9月に入り文政権は残り4基の発射台配備を断行した。北朝鮮による相次ぐミサイル発射は、結果的に THAAD 配備をめぐる米韓間の潜在的摩擦を鎮静化させたと言える。中国の報復措置により硬化した韓国内の対中国世論もまた、文政権による THAAD 配備決定を間接的に後押ししたようである。中国は依然として韓国への THAAD 配備に反対しているが、文在寅大統領は7月上旬のベルリンでの中韓首脳会談を経て、10月末の中韓合意と12月中旬の文大統領国賓訪中を実現させて中韓関係を改善の軌道に乗せるきっかけをつかんだ。

日韓慰安婦合意は、韓国内世論の多数が反対であることから、文在寅政権が柔軟性を発揮できる余地はほとんどなかった。文大統領は、就任直後である5月11日の安倍首相との電話会談で「国民の大多数が情緒的に慰安婦合意を受け入れられていないのが現実」と指摘しながらも、歴史問題が日韓関係の未来志向的発展の足かせになってはならない、北朝鮮核・ミサイル問題への対応および日韓の未来志向的発展のための努力は別途進めていく必要がある旨述べ、いわゆる「ツー・トラック」アプローチをとる姿勢を示した⁶。

一方で、外交部長官のもとに慰安婦合意を検証する作業部会（タスクフォース）を設置し、2017年12月27日には検証報告書を発表することで、慰安婦合意に批判的な韓国内世論を意識した対応をとった⁷。報告書では合意に至る日韓両政府間のやりとりも一部明らかにされたため日本側からの反発を招いたが、文大統領が選挙公約に掲げていた日本との再交渉という方針は採られなかった。2018年1月9日の外交部長官による今後の方向性の発表でも日本側に再交渉は求めないと明言されたが、他方で「和解・癒し財団」に拠出された10億円の用途について日本と協議したいとするなど、対日関係と国内世論の双方に配慮する形でバランスをとろうと苦心している様子がみてとれた⁸。

2. 南北朝鮮関係の急展開

2018年初からの南北関係の急展開は国際社会を大きく驚かせた。前年の朝鮮半島では軍事的緊張が高まっていたにもかかわらず、金正恩委員長が「新年の辞」で南北関係改善の意思を表明し、それから約4ヶ月後には文在寅大統領との南北首脳会談が実現するに至ったからである。年初から5月までの動きを簡単に振り返ると次の通りである。金委員長の新年の辞を受けた韓国側の対応は素早く、1月9日には南北高位級会談が開催され、北朝鮮の平昌五輪参加等が合意された。2月9日の平昌五輪開会式に参加するために金与正・朝鮮労働党中央委員会第1副部長らが訪韓したのに続き、2月25日の閉会式には金英哲・朝鮮労働党中央委員会副委員長らも訪韓した。金英哲・副委員長がその後の南北および米朝関係の中で中心的役割を果たしていると推察されることから、この閉会式の際に行われた南北当局間のやりとりで、南北首脳会談にまで至る流れが形成されたと見るができる。

3月5日には、鄭義溶・国家安保室長および徐薫・国家情報院長ら5名からなる文在寅大統領の特使団が訪朝し、金正恩委員長と面談しただけなく、6項目の合意に至った。ソウルに戻った特使団が発表した合意要旨は次の通りである⁹。

- (1) 4月末に板門店「平和の家」で南北首脳会談実施。
- (2) 南北首脳間ホットライン設置、首脳会談前に電話会談実施。
- (3) 北朝鮮は朝鮮半島非核化に向けた意志を明らかにし、北朝鮮に対する軍事的脅威が解消され、体制安全が保障されるなら、核を保有する理由がないという点を明確にした。
- (4) 非核化問題協議および米朝関係正常化に向けて米国と虚心坦懐に対話する用意を表明。
- (5) 対話が続く間、追加核実験、弾道ミサイル試験発射など戦略的挑発を再開しないことを明確にした。核兵器はもちろん通常兵器を韓国に向かって使用しないことを確約。
- (6) 南北和解協力の雰囲気維持のため韓国テコンドー演武団と芸術団を平壤に招待。

これら合意に加え、金委員長は、「朝鮮半島非核化は先代の遺訓」である旨述べるとともに、米韓合同軍事演習実施に「理解」を示す発言をしたことが伝えられた。

4月末に南北首脳会談が行われることについては性急すぎるとの評価が多かったが、他方で専門家の間では南北関係が改善していくという方向性については昨年末よりある程度予想はされていた。北朝鮮は昨年11月29日に「火星15号」を発射し、「国家核武力完成の歴史的大業」を成し遂げた旨宣言したのであるから、「戦略的地位を高めた」北朝鮮が南北さらには米朝との対話を目指す方向へと舵を切ると見通されていたのである。

しかし、鄭義溶・国家安保室長と徐薫・国家情報院長が訪朝結果を米国に伝えるためにワシントンDCを訪問した3月8日、彼らと面談したトランプ大統領が、金正恩委員長からの提案である米朝首脳会談を受け入れたことは、誰にとっても大きな驚きであったに違いない。トランプ大統領が5月中旬に米朝首脳会談の実現を、との意向を示したことは北朝鮮にとっても驚きだったのだろう。その後、金正恩委員長の動静報道が3週間にわたり途絶えたのち、3月末に習近平国家主席との会談のため中国を訪問したことが報じられたのである。

中朝首脳会談を伝える中国側発表によれば、金委員長は、米国と韓国が北朝鮮の努力に応えるのであれば、「段階的かつ同時的な措置」を取って朝鮮半島非核化の問題を解決する意志があることを示したという。一気に北朝鮮非核化へと向かう流れを作り出したい米国をけん制する姿勢をこの頃から明示し始めたのである。5月初め、大連での習主席との2度目の中朝首脳会談でも金委員長は同様の発言を繰り返した。興味深いのは、金委員長の2度の訪中が、いずれもポンペオ長官訪朝の直前に行われたという事実である。訪中を終えた金正恩委員長は帰国後にポンペオ長官とも面談をしているのであるから、北朝鮮は中国との関係を資産として活用しつつ、米国との間で政治的妥結に至ろうと試みていたはずである。しかし、北朝鮮との交渉を進めるポンペオ長官が相対的に柔軟な姿勢を見せているのに対し、新しく就任したボルトン国家安保補佐官が繰り返し「先非核化措置、後保障」を説き、金委員長の意志表明をけん制し続けている。北朝鮮の非核化に向けたプロセスについては、米朝間で引き続き厳しいやりとりが続いている状況である。

3. 第3回南北首脳会談と北朝鮮の非核化

4月27日の第3回南北首脳会談では、北朝鮮の非核化に向けた合意がどの程度なされるのかが最大の関心であった。これまで北朝鮮は、核問題は米朝間で話し合うべきとして南北間での本格的な協議を拒否してきた。しかし今回は、南北首脳会談後に史上初となる米朝首脳会談が控えているということ、そのため南北首脳会談は米朝首脳会談の事前準備として位置づけられたことから、米朝間で仲介者の役割を果たしている韓国とも非核化問題について議論を行った。文在寅大統領と金正恩委員長による「板門店宣言」には「完全な非核化」という文言は盛り込まれたが、それは「南と北は、完全な非核化を通じ、核のない朝鮮半島を実現するという共通の目標を確認した」という文脈においてであり、非核化に向けた具体論は米朝首脳会談に委ねられることになった。

韓国政府が南北首脳会談の議題は、(1) 非核化問題、(2) 朝鮮半島の平和定着、(3) 南北関係の発展であると明言し、首脳会談に向けた準備委員会の中心メンバーを外交安保担当長官らとしたことから、南北首脳会談で北朝鮮非核化に向けた具体的成果が出るのではないかとの期待が韓国内では事前に高まっていたようである。3月5日の文大統領特使団訪朝以降、文大統領はじめ韓国政府高官らの発言が北朝鮮の非核化に向け前向きであったこともまた期待を高めた一因であった。

しかし他方で、文大統領自身が南北首脳会談を米朝首脳会談に向けたステップとして位置づけ、韓国は米朝首脳会談での成果導出に向けた「道先案内人」としての役割を果たすとの立場であったことに鑑みれば、南北首脳会談と米朝首脳会談をまとめてひとつのプロセスとしてとらえるべきであろう。したがって、少なくとも米朝首脳会談でどのような合意がなされるかが、文在寅政権のこれまでの努力を評価する際の大きな材料となる。

これまでのところ、文大統領の功績は、金正恩委員長を国際社会の場に引き出したことにあると言える。南北首脳会談だけでなく、中朝首脳会談そしてポンペオ長官との会談などを通じて、我々が金委員長の言動をこれまでより詳細に把握する機会を得たのは大きな収穫であった。

3月中旬以降に米朝間の非公式直接協議が活発化し、すでにポンペオ長官が2度訪朝して金正恩委員長と会談したのだから、米朝首脳会談で北朝鮮が従来の立場をこえた大胆な譲歩を示す可能性は十分ある。しかし、5月に入ってから米朝間での「早期非核化措置履行」対「段階的・同時的措置」をめぐる駆け引きの激しさは先行きをやや不透明にしつつもある。そして、たとえ米朝首脳会談で「包括的・一括妥結」がなされ北朝鮮が非核化措置に応じるとしても、「完全かつ、検証可能で、不可逆的な核廃棄 (CVID)」を実現するには、技術的に数年はかかるとも言われている。したがって、そのプロセスがある程度「段階的」となることは避けられない。そのため日本はじめ関係各国は、北朝鮮が非核化への道を逸脱しないよう引き続き目を光らせる必要がある。米朝首脳会談あるいはその後の協議で、(1) 「非核化」の定義、(2) 具体的な作業工程表 (ロードマップ)、(3) その時間割 (タイム・スケジュール) ができるだけ明確に示されるよう交渉当事者たちに働きかけ続けるべきである。

4. 「板門店宣言」履行による新しい秩序の可能性

第3回南北首脳会談の合意文書「板門店宣言」が履行されていくことになれば、朝鮮半

島だけでなく北東アジア全体に新しい秩序がたち現れることになる。板門店宣言が謳うように、朝鮮戦争休戦状態が終わりを告げ、休戦協定に代わる平和協定が締結されれば、1953年から65年ものあいだ続いてきた秩序が新秩序へと移行していくことになる。それは基本的には望ましい動きではあるけれども、秩序移行期にともなう不安定、不透明性をいかに管理していくかが重要となる。また、朝鮮戦争休戦協定は、北朝鮮、中国、国連軍が署名をしたが韓国は加わっていないこともあり、この協定を平和協定に置き換えるには関係各国による複雑な利害の調整が必要となる。1953年の休戦以来、今日まで現行秩序が続いてきた理由の一つも、この困難な利害調整にある。

2007年10月の第2回南北首脳会談の際の合意文書でも、南北が恒久的な平和体制構築の必要性で認識をともにし、終戦宣言のために協力する旨が盛り込まれていた。にもかかわらずこの問題が前に進まないのは、北朝鮮の核開発に加えて「平和」の中身、より具体的には在韓米軍の存在について双方の主張が大きく隔たっているからにほかならない。しかし、もし今回の動きが大きな流れとなり朝鮮半島の軍事的緊張が中長期的に緩和していくなれば、米韓側が在韓米軍の質的・量的変化について検討する状況が生まれることになる。短期的にそうはならないだろうが、日本の安全保障に直結する問題であるだけに、日本は長期的な視野で情勢の展開を見極めていく必要がある。在韓米軍のプレゼンスが下方調整される際には、情勢不安定化だけでなく、日本への更なる安全保障コスト負担が生じることもありうる。トランプ政権による軍事オプション行使の可能性だけでなく、あらゆる情勢の展開やシナリオに備えておく必要がある。

また、平和協定の締結は、休戦協定の履行を監督する国連軍司令部の解体へと帰結する可能性が高い。1950年6月の北朝鮮による韓国侵攻を受けて採択された一連の国連安保理決議に依拠して創設された国連軍司令部は、平和協定を受けて一旦その役割を終えることになる。そうなれば、国連軍司令部後方基地となっている7つの在日米軍基地・施設の役割や存在も問われることになる。

並行して起こりうるのが、米韓連合防衛体制の変容である。すでに1990年代より「韓国防衛の韓国化」すなわち韓国軍が自国防衛でより主導的役割を、米軍が支援的役割を果たす態勢への転換が進められてきた。2000年代後半からは韓国軍の戦時作戦統制権を韓国側へ移管する準備が本格化している（現在は米韓連合軍司令官である米陸軍大将が戦時作戦統制権を行使）。これが実現すれば、米韓両軍の指揮命令系統は大きく変わり、米韓連合軍司令部は発展的に解体されることになる。文在寅政権は2020年代前半の戦時作戦統制権移管を目指し、「責任国防」という名の下で防衛力強化を進めている。韓国型ミサイル防衛、先制攻撃システム（キル・チェーン）、敵指導致攻撃計画のいわゆる「3軸体系」が韓国自主防衛の柱となる。トランプ政権もこうした同盟国の自助努力を基本的には歓迎するであろう。

おわりに——日本へのインプリケーション

もちろん、上記のような変化は北朝鮮が非核化への道を歩まない限り起こることはない。しかし、あらゆる情勢の展開に備えうる思考の柔軟性を失わないことが日本にも求められる。南北関係や米朝関係が大きく展開する中、日本にとっては米国との同盟関係に加え、韓国との協力関係、さらには日米韓3か国の一層の連携がますます重要になっている。し

かし残念なことに、日韓関係については、両国内における現在の互いへの感情は、今後の日韓協力を構想するための十分な基盤を提供しているとは言い難い。

それでも、日韓両国政府が、これ以上の関係悪化を防ぎ、かつ改善をすべく努力をしてきた事実には十分留意すべきであろう。2018年5月9日、韓国大統領として6年半ぶりの訪日を果たした文在寅大統領と安倍首相は日韓首脳会談において、「両首脳は未来志向の関係を築くために困難な問題をマネージしていくことが重要との認識で一致した¹⁰⁾」という。また、文在寅大統領が読売新聞との書面インタビューで明らかにしたように、この1年の間に両首脳は6回の会談と12回の電話会談を行った¹¹⁾。

2018年が1998年の「日韓共同宣言——21世紀に向けた新たな日韓パートナーシップ」から20年の節目であることは、日韓関係を改善し、発展の軌道にのせるための機会を提供しているともいえる。文大統領は就任以来、この点に着目する発言を繰り返しており、先のインタビューでも「未来志向の韓日関係に向けた解法は、『金大中・小渕共同宣言』の精神に立ち返り、それを継承、発展させていくことだと信じています」と述べている。安倍政権も2018年に入ってからの点を強調するようになった。5月9日の日韓首脳会談で安倍首相は、「本年は『日韓パートナーシップ宣言』20周年の記念の年であり、未来志向の日韓関係構築に向けて文大統領と共に努力したい旨述べた¹²⁾」という。

文大統領は読売との書面インタビューで日韓共同宣言付属文書である「行動計画」にも触れ、「その中でも特に、対話チャンネルの活性化、人的交流の増進、経済協力の強化という3つの分野が両国関係の発展において最も重要な基礎である」と指摘している。同時に忘れてはならないのが、日韓共同宣言および行動計画を重要な契機として、日韓の安全保障協力が着実に進展してきたという事実である。行動計画には、「日韓安全保障対話」「日韓防衛交流」「対北朝鮮政策に関する日韓政策協議の強化」といった項目も含まれている。1990年代の北朝鮮核危機とそれへの一連の対応である「ペリー・プロセス」が、日韓および日米韓安全保障協力を促す求心力にもなった。当時から20年が経ち、協力のあり方は大きく深化したと言える。特に近年は、北朝鮮の核・ミサイル能力の高度化に対抗するために、「防衛・抑止」面での協力が進んできた。日韓二国間での協力には依然限界があるが、日米韓の枠組みではミサイル迎撃訓練（パシフィック・ドラゴン）や対潜水艦哨戒訓練が行われている。

他方で、対北朝鮮「関与」面での日韓・日米韓協力は、1990年代後半から2000年代初めの全盛期に鑑みれば、これからさらにすべきこと、できることはまだまだある。特に、終戦宣言や平和協定の締結といった朝鮮半島の秩序変容が本当に起こるのであれば、そのプロセスにおいては、日韓の緊密な協議は欠かせないものとなる。文大統領は安倍首相に対し、「平和協定は戦争当事者たちで合意するものであり、より広い意味での朝鮮半島と北東アジアの平和体制構築には日本が必ず参加しなければならず、協力してもらわなければならない¹³⁾」と述べたという（青瓦台ウェブサイト）。朝鮮半島における秩序変更の当事者は「2+2」（南北朝鮮+米中）であることは確かであるが、日本の支持と協力なしに新しい秩序が安定的かつ持続的なものにならないという事実を、文大統領もしっかりと認識しているようである。その認識を基盤としながら、北朝鮮の非核化と朝鮮半島の平和構築に向け日韓両国がともに歩んでいけるのが、2018年後半には双方に一層問われることとなる。

— 注 —

- 1 「第72回国連総会基調演説」青瓦台ウェブサイト、2018年9月22日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/1107>
- 2 「韓国ギャラップ・デイリー・オピニオン」第305号（2018年5月第1週、韓国語）、[https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_305\(20180504\).pdf](https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_305(20180504).pdf)
- 3 同上。
- 4 『文在寅政府国政運営5か年計画』2017年7月、国政企画諮問委員会（韓国語）。<http://www.korea.kr/common/download.do?fileId=145050042>
- 5 「文大統領、洪鍾学・中小ベンチャー部長官任命…195日ぶりに組閣完了」聯合ニュース、2017年11月21日配信（韓国語）。<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/11/21/0200000000AKR20171121054600001.HTML>
- 6 「文大統領、安倍晋三総理との通話に関する尹永燦広報首席ブリーフィング」青瓦台ウェブサイト、2017年5月11日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/42>
- 7 「韓日日本軍慰安婦被害者問題合意検討結果報告書」韓日日本軍慰安婦被害者問題合意検討タスクフォース、2017年12月27日（韓国語）。http://www.mofa.go.kr/www/brd/m_4076/view.do?seq=367886
- 8 「康京和外交部長官、韓日慰安婦合意処理方向の政府立場発表」青瓦台ウェブサイト、2018年1月9日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/2017>
- 9 「鄭義溶首席特使、訪朝結果言論発表」青瓦台ウェブサイト、2018年3月6日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/2504>
- 10 「日韓首脳会談」外務省ウェブサイト、2018年5月9日。https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page1_000525.html
- 11 文在寅大統領の書面インタビュー『読売新聞』2018年5月8日。ウェブでは、<http://www.yomiuri.co.jp/feature/TO000301/20180507-OYT1T50068.html>で確認可能。
- 12 「日韓首脳会談」外務省ウェブサイト、2018年5月9日。
- 13 「韓日首脳会談および午餐結果、金宜謙代弁人ブリーフィング」青瓦台ウェブサイト、2018年5月9日（韓国語）。<https://www1.president.go.kr/articles/3287>