

「南北対話」と「対米基軸」で加速する韓国外交

神戸大学教授

木村幹

最重要課題たる、北朝鮮問題打開の主導権を――。
文在寅外交はその明確な目的に向け、アメリカ・中国に対して粘り強く働きかけていた。その阻害要因として「外されている」日本には、率直な現状認識と戦略の再構築が必要だ。

きむら かん 一九九〇年京都大学卒、同大学院法学研究科博士課程中退、博士(法学)。愛媛大学を経て神戸大学助教授、二〇〇五年から現職。ハーバード大学フェアバンク東アジア研究センター、高麗大学校亜細亜問題研究所客員研究員などを歴任。著書「日韓歴史問題とは何か」「朝鮮／韓国ナショナルリズムと「小国」意識」など。

文在寅政権の発足から一年が経過した。振り返ってみれば、昨年五月の発足の段階では、この政権の行方については不安視する声が大きかった。国内的な問題は脆弱な政治基盤にあった。朴槿恵（パク・クネ）前大統領の弾劾により急遽前倒しで行われた大統領選挙にて成立した同政権は、当初からその準備不足が懸念されており、また、大統領選挙と国会議員選挙が分離された韓国政治制度の性格もあり、文在寅政権は、国会にて与党「ともに民主党」が過半数を大きく割り込んだ状態から出発せざるを得なかった。

懸念は外交面においてさらに大きかった。まず韓国の進歩派政権は過去に、文在寅自身が大統領秘書室長を務めた

盧武鉉（ノ・ムヒョン）政権が、米中両国の間で独自外交を試みて、アメリカとの関係を大きく悪化させたことがあり、同じ事態が繰り返されるのではないかと危惧された。政権発足時点での国際環境にも、多くの不安要素が存在した。先立つ朴槿恵政権が展開した中国重視外交は、結果として、米韓両国の関係を大きく悪化させた。同政権下における日本との間の慰安婦合意は一面ではこのアメリカの圧力の結果であり、その背後にはともに自らの同盟国である日韓両国が歴史認識問題をめぐって対立する状況へのアメリカ政府のいら立ちが存在した。

アメリカの圧力は安全保障面にも及んだ。朴槿恵政権期

における高高度地域防衛（THAAD）配備をめぐる問題は、いら立ちを強めたアメリカが韓国に突きつけた「踏み絵」だった。そしてこのTHAAD受け入れをめぐる韓国政府の決定は、今度は中国の強い反発を齎した。中国は、団体観光客の渡航制限等の経済制裁を交えた圧力を掛け、朴槿恵政権末期には米中両国との間がともに悪化する最悪の状態になった。この様な中、慰安婦問題をめぐる合意後も日本との関係は、ソウルや釜山における慰安婦像設置問題をめぐって紛糾し、北朝鮮の金正恩政権は、これをあざ笑うかのように核兵器とミサイルの実験を繰り返し行ったのである。

トランプ政権発足が転機に

この様な多難な状況の中、文在寅政権は新たな問題を抱える事となった。政権が成立するわずか四カ月前、昨年一月のアメリカ・トランプ政権発足がそれである。トランプ政権の誕生は、文在寅政権にとって二つの大きな懸念を齎した。一つは米朝軍事衝突の懸念である。周知の様にトランプは大統領選挙時から北朝鮮に対する強硬な発言を繰り返しており、文在寅政権が発足した五月には、アメリカによる北朝鮮への軍事行動が現実の問題として危惧される状

態となっていた。二つ目の懸念は、文在寅政権自身のトランプ政権との関係であった。北朝鮮をめぐる強硬な発言を繰り返す「保守強硬派」のトランプは、北朝鮮との対話を求める「進歩派」の文在寅とはイデオロギー的傾向を異にする人物であり、このようなトランプを中心とするアメリカが韓国の新政権と良好な関係を持つ事は難しいのではないかと、という観測が飛び交った。

とはいえ、ここで文在寅政権にとっての幸運が二つあった。一つ目の幸運はトランプ政権の成立をはじめとしたこれらの悪条件が、昨年五月に行われた大統領選挙の以前に出尽くしていた事であり、またこの選挙においてはかなり早い段階から文在寅の優勢が伝えられていた事である。だからこそ文在寅と彼を支える人々は、大統領選挙の以前から、これらの悪条件が重なる状況への対処を始める事ができた。

二つ目の幸運は、この政権を構成している人々が過去の韓国外交の失敗を直接経験していた事だった。文在寅政権の中核は、盧武鉉政権を率いた「親盧武鉉派」の人々であり、故に彼らは昔と同じ失敗を繰り返さないように慎重に準備した。政権を支える外交官たちは、先立つ朴槿恵政権の対中接近外交破綻を直接経験した人々であり、この政

表1 文在寅政権要人の主な訪米

5月17日	洪錫炫大統領特使
5月25日	林聖男外交部第一次官
5月31日	鄭義溶国家安保室長
6月13日	文正仁大統領統一外交・安保特別補佐官
6月中旬	鄭義溶国家安保室長
6月28日	文在寅大統領訪米
8月27日	林聖男外交部第一次官
8月29日	宋永武国防部長官
9月18日	文在寅大統領訪米
9月25日	康京和外交部長官
10月15日	金東兇経済副首相兼企画財政部長官
11月26日	千海成統一部次官
11月28日	李度勲朝鮮半島平和交渉本部長
(1月9日)	南北閣僚級会談
1月10日	李度勲朝鮮半島平和交渉本部長
1月16日	林聖男外交部第一次官
(3月5日)	南北閣僚級会談 [南北首脳会談合意]
3月8日	鄭義溶国家安保室長、徐薫国家情報院院長
3月15日	康京和外交部長官
4月11日	鄭義溶国家安保室長
4月18日	白雲揆産業通商資源部長官
(4月27日)	南北首脳会談
5月9日	李度勲朝鮮半島平和交渉本部長

出典：朝鮮日報ホームページより筆者作成。

ていたのは経済的問題ではなく、安全保障、とりわけ北朝鮮をめぐる問題であった。進歩派政権として北朝鮮との対話に強い意欲を持ち、朝鮮半島の安定実現を外交の第一目標に掲げる文在寅政権にとって、目的実現のためには、北朝鮮への軍事力行使の意をちらつかせるトランプ大統領の了承が、是が非でも必要だったからである。そしてこの韓国政府の努力は、最終的には首脳会談後の共同声明における「トランプ大統領は、朝鮮半島の平和統一のための環境を作り上げるに当たり、大韓民国が主導的役割を果たす事

権を取り巻く状況の深刻さは当然理解されていた。

そしてこの二つの政権、すなわち進歩派の盧武鉉政権と保守派の朴槿恵政権の外交的失敗から導き出される教訓は同じであった。それは韓国外交の軸は結局、同盟国であるアメリカとの関係であり、その円滑な関係なくして、韓国外交の成功はあり得ない、という教訓である。

だからこそ、文在寅と彼を支える人々は、大統領選挙の以前からアメリカに積極的にアプローチした。当初において重要な役割を果たしたのは、後に大統領補佐官に就任する文正仁（ムン・ジョンイン）をはじめとする英語の堪能なブレインたちであり、彼らは頻繁にワシントンに足を運び、文在寅が決してトランプと対話不可能な「教条主義的左派政治家」ではない事をアピールした。

アメリカに対する活発な働きかけは政権発足後も行われた。政権発足前のブレインたちによる活発な活動は、政権発足後は大統領に直結する人々による、事実上の「特使」——それが公式に大統領特使の資格を与えられたか否かは別にして——外交へと受け継がれた。例えば、昨年五月一〇日に大統領に就任した文在寅は即日、トランプとの電話会談を行い、その場で公式の大統領特使派遣を伝えている。この時の大統領特使の派遣は、中国、ロシア、

日本そして欧州諸国に対しても行われ、アメリカには五月一七日に洪錫炫（ホン・ソクヒョン）元中央日報会長が派遣される事となっている。

この様な文在寅政権の「特使外交」は、その後も活発に展開され、とりわけワシントンには多くの韓国要人が飛ぶこととなった。その主たるものを挙げれば左上の表のようになる。

密な対米コミュニケーションで主導権握る

これを見て明らか事がある。第一は政権発足から最初の文在寅訪米の短い間に、頻繁な「特使」の派遣が存在する事である。とりわけこの時期に、後に南北協議でも重要な役割を担う事となる文在寅政権外交の司令塔、鄭義溶（チョン・ウイヨン）国家安保室長が二回の訪米を果たしている事は重要であろう。この時期は当時の米韓両国間の最大の懸案であったTHAAD配備問題が、「追加配備」の形で決着を果たしていく時期に当たっており、この協議に当たったのも同じ鄭義溶だと言われている。

明らかなのは、第一回の米韓首脳会談を韓国政府がきわめて重要視し、そのために周到な準備を行った事である。そして、表からも明らかな様に、そこにおいて重要視され

を支持した」という一文として実る事となる。これにより、韓国政府はアメリカ政府から朝鮮半島における「平和統一」外交のお墨付きを得た形となり、以後、北朝鮮への粘り強い対話呼びかけを行っていく事になる。

中国を直接の当事者から外した文政権

明らかな事は、文在寅政権の外交が明確な目的と、そのための明確な手段、という比較的シンプルな二つの要素から構成されている事である。すなわち、その目的は北朝鮮との対話とそれによる朝鮮半島の安定の実現であり、そのための手段が頻繁なコミュニケーションによるアメリカの支持の取り付け、なのである。言い方を変えらるなら、発足後一年間、文在寅政権が行ってきたのは、北朝鮮との対話を可能にする国際環境づくりであり、この韓国が整備した国際環境の上に、北朝鮮が今年に入って対話意思を見せた結果、事態が一挙に動く事になったのである。

とはいえ、この事はアメリカと北朝鮮を除く周辺諸国には大きな問題を投げかけた。なぜなら文在寅政権が行っているのは、事態を米朝韓三カ国で動かす事であり、そこに中国、日本、ロシアの存在は上手く組み込まれていないからである。朴槿恵政権の外交的破綻の後に成立した文在寅

政権にとって中国は、下手に接近すればアメリカの怒りを買い、自らの外交的基盤を大きく損ないかねない存在であり、また仮に韓国側が積極的な友好姿勢を見せても、これを容易に裏切りかねない存在として映っている。だからこそ、この政権における対中外交は前政権と比べてはるかに消極的で動きの少ないものとなっている。

加えて文在寅政権の最大の外交的目的である北朝鮮との対話とそれによる朝鮮半島の安定の実現、という目標において中国は、韓国自らが積極的に接近する必要の少ない存在でもある。米韓両国との間の外交交渉を行うに当たって北朝鮮は、事前に中国との協議を行う可能性が大きく、故に中国は韓国が何もしなくても必然的にこの構造に引きずり込まれてくる。つまり、朝鮮半島の安定を最大目的にする文在寅政権の外交政策において、アメリカとの交渉を担当するのが韓国だとすれば、中国を担当するのは北朝鮮の仕事だ、という構造になっている。この様な構造を理解した上で、自ら北朝鮮との交渉の場を積極的に作り出し、今日の北朝鮮をめぐるとの大きな動きに対応し、その存在感を發揮すべく努めている。何故ならそうしないと、急速に事態が動く中で中国もまた取り残されてしまいかねないからである。

問題を正面から提起し、国際社会を舞台にした日本との競争を正面から試みた朴槿恵政権は、主戦場であるアメリカでの競争に敗れ、自ら提起した慰安婦問題において、自らの欲しない「合意」を呑む事を余儀なくされた。そしてその事は、単独では朝鮮半島を含む東アジア地域における影響力を喪失しつつある日本——朴槿恵政権が日本に対して歴史認識問題で正面からの挑戦を挑んだこと自体もその表れである——は、アメリカの東アジア政策においては「最重要の同盟国」としての影響力を依然保持している事を意味している。つまり、朝鮮半島の安定を最大目的にし、そのための手段としてアメリカの支持を取り付ける事に全力を注ぐ文在寅政権にとって、日本は潜在的な巨大な障害要因の一つだとみなされている事になる。

だからこそ、この様な認識に立つ文在寅政権の対日政策は、その最大の眼目を「刺激しない」事に置く事になる。そして当然それは、日韓間の最大の懸案である歴史認識問題における慎重姿勢となって表れる。典型的な事例は、在釜山日本総領事館前の徴用工像を撤去した文在寅政権の動きである。その背後には、北朝鮮をめぐるとの状況が重要な段階に差し掛かる今日において、日本を無駄に刺激する事を避けた文在寅政権の思惑が存在する。

「日本を刺激せず」戦略を見据えて

さて問題は日本である。この様な構造を持つ文在寅政権の外交における日本の位置づけは微妙である。なぜなら北朝鮮との対話とそれによる朝鮮半島の安定の実現を最大の目的とする文在寅政権の外交政策において、日本には積極的な役割は与えられていないからである。核兵器を持たない日本は、それが核抑止に関わる議論を伴う以上、北朝鮮の核廃絶をめぐるとの議論で大きな存在たり得ない。朝鮮半島の安定に関わるもう一つの要素である「朝鮮戦争の終戦」においても、この戦争の当事国ではない日本に独自の発言権は存在しない。北朝鮮への経済制裁を巡り決定的な力を持つのは貿易額の八〇%以上を占める中国の動向であり、二〇一〇年以降、北朝鮮との直接貿易がゼロの状態が続いている日本の経済的影響力はきわめて小さい。

結局、明らかなのは、北朝鮮問題を最重要視する文在寅政権にとって、北朝鮮に大きな影響力を持たない日本はそれほど重要視されていない事である。その様な彼らが日本に対して最も危惧しているのは、日本がその影響力をアメリカに対して行使する事である。

背景にあるのは再び朴槿恵政権期の経験である。慰安婦

しかしながら同時にその事は、この政権が日本に如何なる積極的な期待をも有していない事を意味している。事実、過去の歴代の韓国大統領とは異なり、文在寅政権は対日政策に対する具体的目標を何も有していない。だからこそ、この政権は対日関係の悪化を恐れる一方で、これを改善させるための努力も行わない。

一月九日に発表された慰安婦合意に関わる「新方針」の発表はその典型である。「慰安婦合意は国際合意であり、故に破棄はしない。しかしながら合意は不十分であり、日本が独自の努力をすべきである。」そう呼びかける新方針は、事実上、慰安婦問題の日本への「丸投げ」であり、そこに、この日韓間の最大懸案を解決するための韓国政府の真摯な努力を見る事はできない。

日本の影響力は小さく、だから日本は何もしないでいてくれればそれでよい。彼らがこのように考える最大の原因は、実際に北朝鮮や韓国にとっての日本の重要性が低下している事にある。朝鮮半島の安定や韓国の今後にとって、日本は如何なる存在であり、どのような役割を果たす事ができるのか。日本が自らの役割を自ら見出さなければ、朝鮮半島をめぐるとのゲームはこれからも日本を除外して進められていくのかもしれない。●