



10

日本と韓国
— 漂流、危機から立て直しへ —

阪田 恭代

はじめに

日本と朝鮮半島は、1910年から1945年まで日本による「併合」という名の下の植民地支配という負の歴史を抱えながら、第二次世界大戦終戦を迎えた。日本は敗戦し、朝鮮半島は解放されたが南北に分断された。朝鮮戦争（1950～53年）中の1951年に日本はサンフランシスコ講和条約に調印し、戦後処理の一環として約14年間にわたる交渉を経て、1965年に大韓民国（以下、韓国）と国交正常化した。日韓の同盟国である米国が日韓・日米韓協力を支えてきたことも忘れてはならない。

ここ数年、日韓関係は「戦後最悪」の関係に陥ったと言われるが、ここでいう「戦後」とは、厳密には1965年の日韓国交正常化以降を意味する。「戦後」の日韓関係は主に3つの時期に分けられる。冷戦時代に締結された1965年日韓基本条約に基づく「基礎 (foundation)」の段階（第一期）、冷戦後の1998年日韓共同宣言が合意された「発展 (development)」の段階（第二期）、そして、ポスト日韓共同宣言（2000年代～2010年代）の「漂流・混迷 (adrift・disarray)」の段階（第三期）である。

第三期後半の2010年代は「漂流・混迷」に加え、「危機」までもが生じた時期であった。1965年の日韓国交正常化時の法的基盤（請求権協定）が動揺し、1998年の日韓共同宣言のような包括的なビジョンや行動計画がないまま漂流した。冷戦後の1990年代以来構築してきたものがことごとく毀損し、歴史問題（慰安婦問題、徴用工問題）が再燃して、安全保障や経済にまで問題が波及した。未来志向であり発展したのは、1998年の韓国における日

本大衆文化開放を契機とした漫画、映画、文学などのポップカルチャーを中心とする次世代の社会・文化交流である。政治はそれに追いついていないが、2022年に入り、日韓関係は修復・好転し始め、第四期（2020年代～）の「立て直し (reset)」に入ったと言える。

本稿では、まず「これまでの経緯」として、主に2010年代の「安倍時代」および「安倍・菅時代」の日韓関係、即ち第三期の「漂流・混迷」の時代を概観する。第二次安倍晋三政権（2012～20年）とそれを引き継いだ菅義偉政権（2020～21年）の時代の日韓関係は、最も困難な時期に直面した。韓国は保守と革新の両方が拮抗しており、安倍・菅時代には、保守系の朴槿恵大統領（2012～17年）と進歩系・革新系の文在寅大統領（2017～22年）の政権と向き合うことになった。朴・文両政権とも歴史問題で衝突したが、特に安倍／文時代の2018年から2019年は、歴史問題にとどまらず、安全保障および経済の対立にまで波及した双方の「負のリンケージポリティックス (negative linkage politics)」による「複合的な外交危機 (complex diplomatic crisis)」に発展し、日韓関係が破綻するのではないかと危惧されるほどの「戦後最悪」の時期を経験した。

次に、本稿の「現状および課題」では、2020年代のポスト安倍・菅時代に登場した岸田政権の日韓関係をとりあげる。2021年10月、自由民主党の岸田文雄政権が誕生した。自由民主党は基本的に保守政党であり、岸田首相は第二次安倍政権で外相も務めたが、岸信介首相を源流とする清和会の安倍元首相とは異なり、吉田茂首相の流れを汲むリベラル系の宏池会の出身であり、自由民主党リアリズム

を基本にしつつアジアの隣国との関係回復を探っている。他方、韓国では、2022年3月の大統領選挙の結果、保守系の「国民の力」候補で元検事の尹錫悦が勝利し、5月に政権が交代した。尹政権は当初から米韓関係と共に日韓関係の立て直しを積極的に推進してきた。岸田首相も、当初は慎重だったが対話には前向きで、日韓関係の修復を進めてきた。日韓両指導者の努力の結果、2023年3月16日に尹大統領が訪日し、12年ぶりに二国間の日韓首脳会談が東京で開催された。2か月後の5月7日には岸田首相が訪韓し、日韓間の「シャトル外交 (shuttle diplomacy)」が再開された。5月半ばにはG7広島サミットの招待国として尹大統領が再訪日し、日韓・日米韓会談が行われた。

以上の通り、2023年3月の岸田・尹日韓首脳会談を皮切りに、戦後の日韓関係は第四期の「立て直し」の時期に入り、新しい時代の日韓関係の再構築が模索されている。本稿では、「これまでの経緯」と「現状および課題」を通して、2020年代を展望する。

これまでの経緯：安倍・菅／朴・文時代の日韓関係 (2012～22年) — 「漂流・混迷」と危機 —

安倍・菅時代、即ち安倍晋三政権 (2012年12月～2020年9月) と菅義偉政権 (2020年9月～2021年10月) の時代は、韓国の2つの政権、即ち保守系の朴槿恵政権 (2013年2月～2017年3月) と進歩系の文在寅政権 (2017年5月～2022年5月) と相對することになり、日韓関係は最も困難な時期を迎えることになった。

(1) 安倍／朴時代 (2012～17年)

安倍／朴時代は、日韓の指導者が共に保守系の政治家であることから、関係修復が期待された。安倍首相の祖父・岸信介首相と叔父・佐藤栄作首相、および朴槿恵大統領の父・朴正熙大統領は日韓国交正常化を推進した。米国の後押しもあり、対北朝鮮の日米韓安全保障協力では進展があったものの、当初から歴史問題で衝突し、戦略的にも共同歩調はとれなかった。

第二次安倍政権では初めて「国家安全保障戦略」(2013年12月) が策定され、日米同盟に次いで、米国以外の安保協力パートナーとして韓国を最初に挙げ、韓国重視の姿勢を打ち出した。しかし、韓国側は米中を上位に掲げ、朴大統領は米国の次に日本ではなく中国を訪問した。これは、日本が初めて「格下げ」されたことを意味する。他方、金正恩政権の登場により北朝鮮の核・ミサイル開発が進展したため、米国のオバマ政権の主導で日米韓安保協力が推進され、米国の仲介により日韓が北朝鮮ミサイル情報を間接的に共有する仕組みである日米韓情報共有協定 (TISA) が2014年に締結された。この協定は日韓軍事情報包括保護協定 (GSOMIA) へと進むはずであった。

しかし、歴史問題が関係推進の障害となった。朴政権との間では、安倍首相の靖国神社参拝 (2013年12月)、戦後70年の首相談話 (安倍談話) (2015年8月) など様々な問題があったが、最大の懸案は韓国憲法裁判所の判決 (2011年8月) で再浮上した慰安婦問題への対応であった。日本政府としては、1993年の宮澤内閣時代に河野洋平官房長官談話 (河野談話) を発

表して日本軍の関与を認め、1995年に女性のためのアジア平和国民基金を官民合同で設立し、韓国、台湾、フィリピン、インドネシア、オランダなどの元慰安婦に対する「償い」事業を2007年まで展開した。しかし、それを不服とした韓国の一部の市民団体が訴訟を起こし、国連や米国などで国際的な運動が展開され、より積極的な対応を韓国政府に促した2011年の憲法裁判決に至った。この問題をめぐり、安倍・朴両政権は当初は険悪な関係に陥ったが、安倍政権は2014年に河野談話を継承し、2015年12月には尹炳世外相と岸田文雄外相（当時）が新たに慰安婦合意を締結した。

こうして歴史問題に決着をつけ、安全保障協力はさらに進展した。オバマ政権は、2014年3月のハグ核安保サミットの際に日米韓首脳会談を仲介するなど、日韓対話を促し、慰安婦合意も支持し、2016年末ようやく日韓GSOMIAの締結に至った。慰安婦合意では、ドイツなどの事業をモデルにして、2016年に「和解・癒し財団」が結成され、日韓で元慰安婦を対象とする支援事業に取り組むはずであった。しかし、2017年3月、朴大統領が任期途中で弾劾されたため、合意の履行は道半ばで終わった。

(2) 安倍・菅／文時代 (2017~22年)

かろうじて修復された日韓関係は、2017年5月に発足した進歩系の文在寅政権の登場によって再び挑戦を受け、「戦後最悪」と言われる時期に突入していく。2017年1月に就任した米国のトランプ大統領が同盟や日米韓協力を軽視していたことも事

態を悪化させた。

安倍／文時代は3つの問題—北朝鮮問題、歴史問題、戦略問題—に直面した。まず北朝鮮問題が最大の課題だった。2017年の金正恩政権の核実験と初の大陸間弾道弾(ICBM)発射実験を皮切りに第三次北朝鮮核・ミサイル危機が発生し、表向きは日米韓協力は維持されたが、実際は同床異夢の関係であった。同年秋に中国に伝えたといわれる「三不(Three Nos)」の方針の通り、文在寅政権は終末高高度防衛ミサイル(THAAD)を含む米韓ミサイル防衛や日米韓軍事協力からは距離を置いた。2018年から19年にかけて、トランプ大統領と金正恩委員長との間で史上初の首脳レベルの米朝会談が三度(シンガポール、ハノイ、板門店)も行われたが、それをお膳立てし、仲介したのは韓国の文大統領だった。文政権自体も三度の南北首脳会談(2018年4月、5月、9月)を実施し、対話路線を貫いた。それに対して、安倍政権は、対話は否定しなかったものの圧力重視の路線を堅持し、トランプ大統領に対して慎重な対応を求めた。トランプ政権は対話と圧力の両方のアプローチで北朝鮮に対応したが、非核化への実質的な成果は得られなかった。

北朝鮮政策だけではなく、歴史問題と戦略問題でも日韓の「溝」が顕著になった。2018年から2019年の日韓関係は「漂流・混迷」を超えて「危機」を迎えた。それは、日韓双方が繰り広げた「負のリンケージポリティックス」から生まれた歴史・経済・安全保障の複合的な外交危機であった。

日韓の不和は、歴史問題からも生じた。2018年1月、文在寅大統領は慰安婦問題についての立場を表明し、被害者中心主

義を掲げて2015年の慰安婦合意を見直した。文大統領はあくまで合意を尊重するとしたが、日本政府も資金を拠出した韓国の「和解・癒し財団」を解散に追い込み、事実上、合意を骨抜きにした。次に、戦時中の徴用工問題が新たに浮上したことを受け、2018年10月末、韓国大法院（最高裁）は徴用工問題について判決を下し、関連する日本企業に対して元徴用工への損害賠償の支払いを命じた。日本政府は徴用工を含む請求権問題は、1965年の請求権協定で「最終的に解決」されたという見解であり、2005年に韓国の盧武鉉政権もその点を確認している。韓国の最高裁判決は国際法違反であり、判決が履行されれば報復措置をとるとというのが日本政府の立場である。韓国政府は日韓基本条約と最高裁判決の双方を守らなければならず、板挟み状態だった。さらに、日韓関係を悪化させたのが2018年の防衛当局間の事件である。2018年10月上旬、日本の海上自衛隊艦艇の釜山への入港が初めて拒否された。今まで掲げてきた自衛艦旗は本来は国際法上尊重されるべきものであるが、戦前の旭日旗を連想させるという市民団体からの反発があり、これが問題視されたことを受けての対応であった。続いて同年12月、韓国海軍の艦艇が日本のP3C哨戒機にレーダーを照射するという事件が発生し、日韓外交問題に発展した。つまり、歴史問題や外交不信が、ついに日韓防衛協力関係にも波及したのである。

戦略上の問題についても日韓の溝が深まった。米中戦略競争、経済・技術安全保障、インド太平洋戦略や日米豪印戦略対話（QUAD）がより鮮明になる中、韓国の文政権は自らの新南方政策を推進しつつも、米中競争やインド太平洋戦略と

は一定の距離を置き、日韓の隔たりはますます大きくなった。2018年12月、日本は防衛大綱（30大綱）の見直しにおいて、2013年の国家安全保障戦略で米同盟国以外の安全保障パートナーとして最初に挙げていた韓国を、豪州、インド、ASEANに次いで4位に「格下げ」した。この変更は、第一義的には日本のインド太平洋戦略へのシフトが影響したものであるが、日韓の不和による影響も否定できない。

2019年夏から秋にかけて、日韓の不和はついに外交危機に発展した。同年夏、安倍政権は、韓国に対する輸出管理措置の強化を発表した。同年7月に半導体製造に関連する戦略物資の規制を強化し、翌8月に韓国をいわゆるホワイトリストから外した。日本から見ればこれは経済安全保障・輸出管理上の措置であり、世界貿易機関（WTO）のルールに抵触する輸出規制ではなかったが、唐突に措置が発表され、一部の日本の政治家が歴史問題と関連づけたため、韓国側で誤解が生じた。文政権は、対抗措置としてWTOに提訴し、日本を独自の輸出管理カテゴリーに格下げするとともに日韓GSOMIA失効まで主張するに至った。それまで傍観の姿勢だったトランプ政権は、GSOMIA問題を契機に積極的な仲介を果たし、2019年11月、韓国側はGSOMIAの失効を「暫定的に停止させ、日本側は輸出管理について対話することに合意した。その後、2019年12月と2020年3月に局長級の日韓輸出管理対話が開催されたが、韓国側が求めていた韓国のホワイトリストへの復帰は実現されず、同年5月に対話打ち切りとなった。

以上の通り、「危機」は脱したが、2020年初めからの新型コロナウイルスによるパ

ンデミックも影響し、日韓関係は再び「漂流」に戻った。2020年8月、安倍首相は健康上の理由で突然辞任を表明し、同年9月に菅義偉政権が誕生した。菅首相は、官房長官として安倍政権を長年支えてきたことから安倍路線を継承し、首脳レベルの対話は途絶えた。2021年1月に米国のバイデン政権が登場し、インド太平洋戦略と日米韓協力強化へのテコ入れが始まったが、日韓関係の修復は進まなかった。

現状および課題：岸田／尹時代の日韓関係（2022年～現在） —修復・立て直し—

2021年から22年にかけて、日韓両国で新たな指導者と政権—自由民主党の岸田文雄首相（2021年10月～）と保守系の国民の力の尹錫悦大統領（2022年5月～）—が誕生し、日韓関係の修復と改善が軌道に乗った。

韓国の尹政権は文政権と異なり、2022年5月の発足当初から日韓関係の修復に積極的であった。同政権は、自らの「グローバル中枢国家（global pivotal state）」やインド太平洋戦略の戦略的観点から米韓、日韓、そして日米韓協力を重視した。そのため、最も損なわれていた日韓関係の立て直しをトップ外交アジェンダの一つに据えた。岸田政権は当初、慎重な姿勢であったが、日韓の林芳正外相と朴振外相を初めとする閣僚に続き、高位級・実務レベルの対話を重ね、積極的な姿勢に転じていった。

その背景には両国の同盟国である米国のバイデン政権の後押しもあった。米国主導で日米韓協力が推進され、日韓首脳が

対話する場も設けられた。最初の日米韓首脳会談（バイデン・岸田・尹）は2022年6月のNATOサミット（マドリード）の場で行われ、同年11月の東アジアサミット（EAS: East Asia Summit、カンボジア）の場で再び日米韓の会談が開催されたことに加え、岸田・尹両者間で初めての公式な日韓首脳会談が行われた。EASで尹大統領がインド太平洋戦略指針を提示したことを受けて（翌12月に正式な戦略文書として発表）、バイデン大統領と岸田首相はそれを歓迎し、日米韓プノンペン声明（「インド太平洋における三か国パートナーシップに関するプノンペン声明」）が採択された。同声明は、北朝鮮のみならず、インド太平洋やウクライナを含む世界における問題を視野に入れ、軍事だけでなく経済・技術安全保障、地域開発などにおける広範囲にわたる協力を約束した文書である。

日米韓で戦略的協力の基盤を整えた後、2023年春には悪化した日韓関係の打開が進んだ。まず、2023年3月6日に、最大の懸案だった徴用工問題について尹大統領が決断し、決着をつけた。1965年の日韓基本条約と韓国の最高裁判決の双方を尊重し、訴えられた日本企業による補償ではなく、韓国の財団を通じた原告・被害者への「第三者弁済（third-party compensation）」方式が採択された。日本政府はそれを受け入れ、同年3月16日に尹大統領が訪日し、日韓首脳会談が東京で実現した。日韓のシャトル外交は2011年以来停止していたため、12年ぶりの会談となった。同会談を契機に、3つの懸案—徴用工問題、輸出管理問題、日韓GSOMIA問題—は全て解決され、様々な分野における日韓協力の道が再び開かれた。2回目の日韓首脳会談は2023年5月

7日に岸田首相の訪韓に際してソウルで行われ、3回目は5月20日から21日のG7広島サミットに尹大統領が招待国として参加した折に開かれた。この訪日の際には、広島平和記念公園内の韓国人原爆被害者慰霊碑を初めて日韓首脳が共に訪れた。2016年にオバマ大統領が広島を訪問し、戦争と原爆の犠牲者を慰霊したが、尹大統領の訪問は日韓にとっての「広島モーメント (Hiroshima Moment)」である。G7サミットに続き、2023年8月18日には、バイデン大統領の招待により大統領保養地のキャンプデービッドで日米韓首脳会談が開催された。3人の指導者にとっては4回目の会談だが、今回の会談は日米韓史上、初めて単独で開催されたサミットであり、日米韓協力を新たな段階へ進展させる歴史的な会談であった。プノンペンで合意された通り、日米韓はウクライナやインド太平洋を含む世界の諸課題について協力するために、首脳会談・閣僚会談の定例化をはじめとする様々なレベルでの協力の制度化を通して、緊密に協議・対応していくことが合意された。今後はどの程度合意が実施されるかが問われる。また、日米韓に並行して日韓関係の進展も注視される。

おわりに

以上の通り、第四期の立て直しの時期に入り、ようやく日韓関係は回復への軌道に乗った。2023年10月には、1998年の金大中政権と小渕恵三政権下で締結された日韓共同宣言（金大中・小渕宣言）の署名25周年を迎えた。尹政権は「金大中・小渕2.0」という新時代の日韓関係の構築を目指しており、日本もそれに呼応していくであろう。厳しい安全保障環境に直

面する中、自由民主主義の価値観を共有し、法の支配に基づく国際秩序を守る対等な先進国パートナーとして、日韓両国は世界と協力していく必要がある。まずは二国間関係の足場を固め、様々な合意を執行して、新時代の日韓関係の構築を進める他ない。岸田首相と尹大統領の先導による日韓両国の協力が問われている。

参考文献

- 阪田恭代 (2011) 「第3章 日本と韓国」 簗原俊洋編『ゼロ年代 日本の重大論点 外交・安全保障で読み解く』 柏書房
- 阪田恭代 (2021) 「『日米韓』は立て直せるか ― バイデン外交と『インド太平洋時代』への課題」『外交』67号、<http://www.gaiko-web.jp/archives/3472>
- 阪田恭代 (2023) 「第9章 インド太平洋時代の日米韓安全保障協力 ― プノンペン『三か国パートナーシップ』声明と今後の課題」令和4年度 (2022年度) 朝鮮半島研究会『「大国間競争の時代」の朝鮮半島と秩序の行方』日本国際問題研究所 (JIIA)、https://www.jiia.or.jp/pdf/research/R04_Korean_Peninsula/01-09.pdf
- Yasuyo Sakata (2020), “Japan-South Korea relations and the Biden factor,” *Asia Unbound*, Council on Foreign Relations, <https://www.cfr.org/blog/japan-south-korea-relations-and-biden-factor>
- Yasuyo Sakata (2021), “Chapter Two: Changing Japan-ROK Relations and

Implications for U.S.-ROK-Japan Strategic Cooperation: A Japanese Perspective,” Scott W. Harold, et.al., *The U.S.-Japan Alliance and Rapid Change on the Korean Peninsula: Proceedings from a Pair of Conferences*, RAND, https://www.rand.org/pubs/conf_proceedings/CFA945-1.html

Yasuyo Sakata (2021), “The US-Japan-ROK Trilateral in the Indo-Pacific Era: Strategic Alignment or Still in Flux?” *The*

Asan Forum, <https://theasanforum.org/the-us-japan-rok-trilateral-in-the-indo-pacific-era-strategic-alignment-or-still-in-flux/>

Yasuyo Sakata (2024), “Camp David and US-Japan-ROK Trilateral Security and Defense Cooperation: Consolidating the Northeast Asia Anchor in the Indo-Pacific,” *Korea Policy*, Vol.2, No.1, The Korea Economic Institute

阪田 恭代 (さかた・やすよ)

神田外語大学グローバル・リベラルアーツ学部教授



慶應義塾大学法学部卒。同大学院博士課程単位取得退学。朝鮮半島の国際政治・安全保障が専門。(一) 平和・安全保障研究所研究委員、韓国・延世大学校国際学大学院(現代韓国研究所) 訪問研究員(2008~09年)、米ジョージ・ワシントン大学(シグールセンター) 訪問研究員(2014年)。防衛省中央施設審議会(~2024年)、NHK国際放送審議委員(~2024年)を務める。日本国際問題研究所、鹿島平和研究所、経団連21世紀研究所、RAND、日韓未来対話(言論NPO-東アジア研究院)などの会議・プロジェクトに参加。『朝鮮半島の秩序再編』(慶大出版会)、『アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ』(日本評論社)、The U.S.-Japan Security Alliance (Palgrave Macmillan), Trilateralism and Beyond (Kent State Univ. Press) など共著・単著多数。