

新たな日韓パートナーシップに向けて 持続可能な関係構築と日韓協力に向けた提言

はじめに

本参加者たちが本プログラムを通じて感じたのは、相互理解は「持続可能な日韓関係」の形成・維持・発展のために必要だということである。日韓関係を直接的に専門としていない研究者の場合、日韓関係が悪化してから、その事情や背景を調べ、対策を考えることになりがちである。しかし、そうした対処療法的な方法では、長期間の関係悪化と一時的な関係改善を繰り返すだけになりかねない。良好な関係を持続可能なものとするためには、ふだんから互いの国に関する知識・情報を常にアップデートし理解を深めておくことが求められるように思われる。

そこで、「持続可能な日韓関係」形成・維持・発展のための相互理解に寄与すると思われる次の2つのアプローチに基づき、いくつかの提言を試みたい。

(1) 日韓両国の政治構造・状況への理解増進

まず、日本側が韓国の政治への理解を深めることである。日本側の一部には、主に歴史認識問題をめぐって度々急変する（ように日本側からみえる）韓国の政策への不信感があり、それが日韓関係強化の障害となっている。この点につき、日本側からしばしば発信される「関係改善のために日本は何をすればよいのか」というメッセージは韓国側にとって心理的に受け入れにくいものだとの指摘に、はっとさせられた。歴史認識問題をめぐっては多くの論点があり、本メモで十分に扱うことはできないが、問題に向き合う姿勢自体を見直すこともまた必要となるだろう。

それに加えて、ここで強調しておきたいのは、韓国の政策変更について、その政治的な背景を構造的に理解すること、そして時々の政治状況を把握することの重要性である。対外政策の決定に際して内政の影響があるのは、民主主義国である以上、韓国も例外ではない。大統領選挙や議会選挙、地方選挙の投票サイクルを把握し、政策変更の可能性に常に備える必要があるだろう。対外政策が選挙で重要な争点となることは稀だとしても、国内における政治勢力の分布の変化が対外政策の変化につながることは十分にあり得るからである。

もちろん、韓国側が日本の政治への理解を深めることも重要である。今回はプログラムの性質上、日本政治に関して議論をする時間はほとんどなかったが、相互理解のためには、日本の政治構造・状況についても同様に理解を深める必要があるのではないだろうか。そうしたプログラムを本プログラムに倣って日本側が展開していくことが望まれる。

(2) 「世界のなかの日韓」への理解増進

次に、日韓関係を国際政治のなかに位置付けて理解することである。日韓関係の強化には、両国内のみならず他国からも期待が寄せられている点を忘れてはならないだろう。本プログラムでも度々話題にあがった「自由で開かれたインド太平洋」戦略/構想は、日韓の協力が求められている典型例だといえる。また、気候変動や貧困撲滅のようなグローバルな課題への対処において協力を積み重ねることも必要ではないだろうか。日韓共に若い世代ほど不平等や不公正に敏感であると指摘されているなか、両国の若者の選好に合った政策協力は長期的な相互理解に好影響を与えらると思われる。

1. 日韓両国の政治・社会に対する理解必要性

日韓間の協力関係を安定的に維持・拡大していくためには、お互いの国内政治への理解を深め、その力学が外交にもたらす影響について常にアップデートし、恒常的に相互理解に努めていく必要がある。韓国が民主化を終えた1990年代、2000年代にかけて日韓の文化交流は深まったが、「価値」を共有する民主主義国家同士であるという点ばかりに焦点が置かれ、逆に日本側はそれに甘んじて日韓関係の展望を過度に楽観視していたように思われる。

2010年代の日韓関係の悪化は、たとえ同じ民主主義国家で人権などの価値を共有していたとしても、主権国家同士が協力関係を安定的に維持することは並大抵のことではないことを多くの人に思い知らせた。思えば、同じ民主主義国家として数十年間にわたって同盟・協力関係を維持してきた日米間でさえ、利害の対立や国民間の不信感によって協力と反目を繰り返してきた。だが重要な同盟関係であるからこそ、常に政府間同士で知恵を働かせ関係を維持・管理してきた。近年日米関係が安定的なのは、もちろん新たに共通の競争相手として中国が登場したという地政学上の力学も関係しているが、70年以上にわたる日米同盟の歴史を経て、日本の民主主義が成熟してきてもなお協力関係を当たり前のものとせず、日米政府間で常に健全な危機感を共有し、努力を重ねてきた結果である。

ただ、日本が韓国と安定的な協力関係を築いていく上で、アメリカの民主主義とは異なる難しさもある。もちろん日韓関係では歴史問題が重要な役割を果たすのは言うまでもないが、もう一つの難しさは、韓国の外交政策が党派によって180度変わってしまう可能性があることである。アメリカの場合は、トランプ政権のように孤立主義 (isolationism) ・単独主義 (unilateralism) が時に表面化することはあっても、基本的に脅威認識の対象、対抗・競争をする外国勢力の特色には一貫性があり、伝統的に外交政策における超党派色が強い。一方、韓国の場合は、保守・革新のどちらかが政権をとるかで、北朝鮮を同胞とみるか、敵視するかが変わり、それを軸にして対中、対米、対日政策が一変する傾向は以前変わっていない。大国間競争が強まるインド太平洋地域において、日本がより安定的に韓国と協力関係を築くためには、今後韓国の外交政策における党派色が弱まり、超党派で一定の継続性を持って外交が行われるかが非常に重要な指標となる。

この外交政策の党派色について、政策専門家ネットワーク・プログラムを経て、今後変化が期待できる点とできない点の両方が明白になった。まず期待できる点としては、いずれは確実にやってくる世代交代が挙げられる。韓国では現在586世代が社会権力の中核にいるが、彼らは革新勢力としてのイデオロギーが強く、外交では親北、反米・反日的であると言われている。一方で586世代は、今や韓国社会における既得権益層となり、若年層の不満の対象にもなりつつある。その20代や30代の若年層は選挙の結果を左右する浮動票でもあるが、この若年層では対北感情に大きな変化がみられ、北を同胞とみなす感覚は圧倒的に薄れてきている。このような兆候をみれば、将来的に世代交代を経て、保守・革新の対立があからさまに外交方針を転換する時代はいずれ終焉を迎えるだろう。

ただ、それにはまだ時間がかかりそうだ。実際、現在尹政権が進めるインド太平洋戦略、親米・親日的な外交方針も、野党・革新勢力は真っ向から批判しているという。尹政権後に革新勢力が政権を獲れば、文政権期の外交方針に逆戻りする可能性もある。

かつての日本でも、自民党支持者と社会党支持者では外交政策への認識に大きな隔たりがあった。さらに、イデオロギーとしての平和主義も、日中・太平洋戦争をどの立場で経験したか

によって、世代間でギャップがあった。現在においても、若年層より高齢層が岸田政権を支持しているという世論調査も複数出ている。こうした自国の経験に照らし合わせてみれば、日本の人々もより共感の精神を持ちながら、韓国政治の動きをみることができるだろう。

日本では、沖縄も含め、自民党以外の候補者（野党や無所属）が選挙で好成績を収めてきた地域でも、若い有権者が自民党を支持する傾向が強まっている。日本の若年層は、反撃能力の採用を含む日本の防衛政策にも賛成する傾向がある。韓国では、分断された朝鮮半島しか知らない若い世代の間では、南北統一はあまり人気がない。また、中国は依然として基本的な自由を欠いた非常に制限的な社会であるという認識から、親世代よりも中国に対して否定的な見方をする傾向がある。日韓両国の若い世代は、自分たちを取り巻く安全保障環境について、おそらくより現実的な見方に傾いており、このことは長期的な安全保障協力の機会として、日韓両国の将来に生かすことができる。

さらに、来年の選挙を含め、アメリカの国内政治が不透明な中、日本と韓国は、アメリカに依存せずとも、二国間関係を強化することが重要である。これは、軍事協力や人と人とのつながり、歴史問題の解決だけでなく、経済分野においても重要である。米国が保護主義的な政策にさらに後退する一方で、日韓両国はそれぞれの方法で経済安全保障政策を強化する必要がある。半導体や量子技術といった既存の分野を超えて、サプライチェーンの強靱化も含め、経済安全保障協力を強化することも可能である。この分野は二国間関係にとって特に重要である。その理由は2つあり、1) 米国の国内政治に関係なく日韓関係を強化できること、2) 経済協力は韓国の政権交代にも耐えられる可能性が高いことである。対中政策、対北朝鮮政策、対日政策など、青瓦台の政権交代によって変わりやすい外交問題とは異なり、経済安全保障政策は変わりにくい。したがって、岸田・尹両政権間の関係が友好的なうちに経済安全保障協力の土台を築くことで、両国は政権交代があっても、協力関係の持続が期待できる。

2. 日韓関係の「制度化」に向けた努力

2023年、日韓の首脳は7回もの会談を重ね、関係強化を大きく前進させた。安全保障分野では、日米韓3カ国による首脳会談や閣僚級協議を通じて、協力強化を図ることができた。特に「キャンプデービッドの精神」は、日米韓の安保協力を揺るぎないものにしようとする3カ国の強い意志が現れたものとなった。外交分野では、課題とされていた徴用工問題や慰安婦問題に関して、日韓双方がお互いの立場を尊重しつつも、未来志向的な姿勢で両国間の交流を深めていったことは、非常に意義深いことであった。そこには、尹錫悦大統領のリーダーシップや知日派の存在が大きな役割を果たしていたといえる。裏を返せば、日韓関係は未だに、時の政権に大きく左右されるといえる。そのため、日韓双方の政治的なアクターに頼らない日韓関係の強化を、様々な分野や枠組みで図っていく、つまり日韓関係「制度化」のための努力が求められている。そのためには次のような3つの観点からの関係強化を提案したい。

（1）日韓による包括的な関係の強化

日韓関係は、上記のような外交・安保分野のみに収まるものではない。文化交流や留学などの人的交流や経済においても、日韓は切っても切り離せない存在となっている。特に日韓が共に抱える社会問題として、低出生・高齢化社会が挙げられる。この問題は、両国の国力に直結する問題であり、ひいては安全保障や経済に影響を及ぼす深刻なものである。それぞれに文化

や条件の違いはあるが、類似する課題を長期的に解決していく試みは、日韓の包括的な関係強化につながるだろう。

（２）日米韓の枠組みにおける日韓の役割強化

今ほど日米韓三か国の連携強化が必要とされている時はないと言える。なぜならば、①日米韓が、北朝鮮の核ミサイル開発について安全保障上の脅威ととらえている点を共有しているほか、②三か国が、権威主義志向を強める中国への認識を悪化させていること、③ロシアのウクライナ侵略を背景に、三か国の対露認識が悪化していること、④こうした権威主義国家が連携を強めていることへの懸念を三か国が共有していること、といった理由が存在しているからである。但し、中国の軍事的台頭を背景としたインド太平洋地域におけるアメリカの影響力の相対的低下というリスクのほか、日韓両国国内の政権交代に伴う外交・安全保障政策の変更という二つのリスクについては考慮しておく必要がある。

日米同盟と米韓同盟は、その性質上、相互に作用し合う重要な関係である。特に、昨今の北朝鮮の軍事的挑発に対し、日米韓は、ミサイル警報のリアルタイム共有に向けた共同訓練の実施など、具体的な動きを活発化させている。その中で、日韓は、米国の拡大抑止に関する信頼性の問題に直面している。北朝鮮が、韓国あるいは日本を攻撃した場合、米国が本当に助けてくれるのかという不安は、日韓が共通に抱えている課題である。日韓は、共同で米国に対し、より強固な拡大抑止の提供を求め働きかけていく必要がある。もちろん、韓国と日本では、核に関する意識の違いや法的制約も違う。この違いを踏まえつつ、日米韓の3カ国で連携し、バランスをとりながら、北朝鮮に対する抑止を強化していくことが重要である。

（３）第3国と日韓の取り組みの強化

日韓関係は、2国間や日米韓3カ国だけでなく、別の第3国との協力においても重要である。例えば、米中競争の中で、日韓が中国を排除することなく、東アジアにおけるパートナーとして、外交的な努力を続けていくことは非常に重要である。11月に行われた日中韓外相会談では、立場の違いも明らかになったが、対話を続けていく重要性は大きい。また、AP4などの小国間主義（minilateralism）に基づいた強力な強化も注目されている。特にオーストラリアとは、日韓もそれぞれ共同訓練を行っており、最近では、北朝鮮への独自制裁にオーストラリアも賛同した。このように、新たな枠組みの中で、日韓が協力し、時にはイニシアチブを取っていくことが必要である。加えて、韓国の「インド太平洋戦略」と日本のFOIP（Free and Open Indo-Pacific）では、ASEAN諸国との協力強化も提示している。ASEAN諸国における能力開発（Capacity building）や海上警備に関する支援などは、日韓が協力強化できる分野のひとつであろう。

3. グローバル志向の日韓協力に向けて

（１）日韓安全保障協力のさらなる強化

インド太平洋地域で厳しさを増す安全保障環境の中で、日韓が安全保障協力をさらに進めていくことが望ましい。日韓間の軍軍関係（mil-to-mil relationship）を含め、実務家レベルの相互信頼に基づいた様々な安全保障協力の強化は可能である。そのためにまずは、日韓が物品役務相互提供協定（ACSA: Acquisition and Cross-Servicing Agreement）の締結にとどまらず、半導体、量子技術、ロボティクス、AIといった先端技術のサプライチェーン強化を進めること、は可能だろう。また、自由貿易や法の支配という面では、日本が韓国のCPTPP加盟を後押しすることも重要となろう。

経済安全保障について、さらに協力できる政策がある。サプライチェーンの強靱化では、可視化のための情報共有フレームワークや重要鉱物のスワップフレームワークの設立は考えられる。輸出管理においても、日米韓での歩調をとるメカニズムを作ることは考えられる。そのためには二か国ないしは三か国での脅威認識のすり合わせを断続的にするべきである。そして、ディスカバリーを含むデータ移転等に関する法律の関しては、韓国の方が先進的であるため、当該分野における日本の協力は考えられる。さらに、グローバルサウスなどの第三国へのコネクティビティ強化のためのインフラ開発などは共同で行うべきである。現状、JICAとKOICAの連携が全く取れていない上に、似たようなプロジェクトを同じ国で違う州で行っており、重複等がみられるような非常に無駄が多くみられる。そのため効率性を重んじながら、FOIPのためのビジョンのもとに両国が統一的な第三国支援政策を行うべきである。

（２）AP4の枠組みの重視

日韓の安全保障協力は、日韓二か国間にとどまらずインド太平洋地域内の諸国との協力も視野に入れる必要がある。なぜならば、朝鮮戦争の再開（朝鮮有事）、または中国の台湾侵攻（台湾有事）といった有事が発生した場合に備え、インド太平洋諸国の支援が受けられるように日韓が調整を進めることが不可欠なためである。尹錫悦大統領が政権成立当初に日韓豪NZ（AP4）首脳会談を提案した点にかんがみれば、韓国が、AP4枠組みの下で安全保障協力を模索しているとも読める。他方、日本はオーストラリアとは、情報保護協定、物品役務相互提供協定（ACSA）、円滑化協定（RAA：Reciprocal Access Agreement）を締結してきた。したがって、AP4、とりわけ日韓豪三か国が連携する形でこうした一連の安全保障協力を構築することは可能だろう。

（３）NATOとの互惠関係の構築

日韓がAP4をプラットフォームにしつつも、NATO加盟国、とりわけインド太平洋に利害を有するイギリスとフランスとの安全保障強化を模索することにも意味があろう。イギリスは、豪NZシンガポール及びマレーシアといったコモンウェルス諸国と「五大国防衛取決（FPDA：Five Power Defence Arrangement）」を締結しており同地域への遠方展開を重視するほか、2021年にイギリス外務省が発表した政策文書である「統合レビュー（Integrated Review：IR 2021）」では、インド太平洋を重視すると明確にしている。フランスは南太平洋にニューカレドニアをはじめ海外県に軍隊を駐留させていることを根拠にしつつ、「インド太平洋パワー」を自認している。

日韓がNATOとの互惠関係の構築することには意味がある。日韓は、ロシアの対ウクライナ侵攻の中で、NATOと足並みを揃える形でウクライナへの支援を行ってきた。他方、英仏両国をはじめとするNATO加盟国が、朝鮮半島や台湾における有事の際に、日韓両国に対して積極的に支援・支持することを期待したい。なぜならば、ロシアが中国や北朝鮮、イランといった他の権威主義諸国との連携を強化していることを、NATO加盟国が懸念しているからである。

（４）サイバー・情報/認知戦分野でのインテリジェンス協力の拡大と制度化

サイバー安全保障協力は、2023年8月の首脳会談での共同宣言も含めて従来から協力分野と認識されて、報道等でも既に北朝鮮関連のサイバー攻撃情報共有は制度化に向かっている。日本からは、(i) 韓国との対話や協力の経験を通じた、例えば米国政府機関とのJoint Cybersecurity Advisory発出を含めた米韓の脅威情報共有のベストプラクティスの模倣や、(ii) 中国も含めて、将来的に必ずしも北朝鮮に限定されない脅威への協力を視野に入れることも期待。

上記の (i) と (ii) の点は、近年国家情報院等が追求する北朝鮮/中国の偽情報/影響工作の暴露政策等でも同様の構図が存在している。日本も、現在では国家防衛戦略等に基づき防衛省

情報本部を中心とした情報戦/認知戦対策の具体化が図られているが、そのツールの一部にはこれまで国情院が行ってきた施策も含まれ、この点をめぐる教訓の共有や実務レベルの情報共有も長い目では期待したい。

また、サイバー・情報/認知戦分野は、NATO加盟国で永らく課題であったと同時に、NATOの核戦力/通常戦力面の態勢が持つ地域性—インド太平洋での限界—を考えると、地理的な制約を必ずしも受けないサイバー・情報/認知戦分野は今後もNATO-AP-4協力の主要な柱。他方で、特に中国と北朝鮮の問題が欧州安全保障の課題でもある認識されるなか、日本と韓国が把握した北朝鮮と中国のサイバー攻撃や偽情報を含む影響工作の手口（TTPs：Tactics, Techniques, Trade crafts）は、NATO加盟国から極めて高い関心を現在持たれている。そのため日韓両国は、同分野での協力の成果は、各々のNATO-AP-4への関与強化の梃に出来る機会となる。

（以上）