

# 「慰安婦」問題に関する日韓最終合意と 米オバマ政権による圧力

— 二つのシンクタンク政策論文から考える —

松 村 昌 廣

2015年12月28日、日韓両政府は旧日本軍の従軍慰安婦問題（以下、「慰安婦」問題）に関して「最終的かつ不可逆的」に解決する（英文では、resolved finally and irreversibly）合意に達した<sup>1)</sup>。この合意がある意味画期的であったのは、約四年に亘って行き詰っていた日韓関係をある程度解きほぐし、漸く安全保障政策における日韓連携・協力を進める糸口を見出すことに繋げたからであった。

この劇的な展開は米国のオバマ政権の強力な圧力によってもたらされた。本論では、何故そう考えられるのかを理解するため、先ず、「慰安婦」問題が日韓両国の深刻な政治問題となった経緯と米国のバラク・オバマ政権の動きを簡単に掴む。次に、この背後にあった米国の戦略的利害と同政権の政治的利害を考察する。さらに、同政権による公式の政策文書がないことから、「慰安婦」問題を焦点とした同政権の日韓両国に対する政策に影響を与えたと思われる、二つの主要シンクタンクによる政策論文を分析することにより、同政権の政策意図を考察する。最後に、以上を踏まえて、近未来の日韓関係と米日韓安全保障協力を展望する。

---

1) 日韓外相会談での発表、2015年12月28日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/na/kr/page\\_4\\_001667.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/kr/page_4_001667.html)、2018年6月23日アクセス。

キーワード：慰安婦問題、日韓最終合意、オバマ政権、シンクタンク

## 1. 「慰安婦」問題の経緯

「慰安婦」問題が紛糾した発端は、2009年9月、わが国において政権交代を実現した民主党政権が不用意にアジア諸国との関係改善を目指したことにある。11か月弱（1993年8月9日～1994年6月30日）を除いて、1955年からの続いた自由民主党による長期政権は、戦前の朝鮮半島の日本支配と現代の北東アジア国際政治が複雑に交錯するなか、日韓関係において断続的に摩擦と緊張に直面してきた。とりわけ、政権交代前には、小泉純一郎首相（2001年4月26日～2006年9月26日）は歴史問題を梃に日本に外交圧力を掛けてきた中華人民共和国と韓国に対して、靖国神社（2001年8月13日）への参拝を梃に対抗し、その後もその立場を堅持したことから、日韓の外交関係は緊張状態に陥った<sup>2)</sup>。さらに、後継の（第一次）安倍晋三、福田康夫、麻生太郎政権でも、三首相は靖国参拝を控えたものの、日韓関係に抜本的な改善は見られなかった。

李明博韓国大統領が日韓関係の改善に意欲を見せるなか<sup>3)</sup>、わが国での政権交代直前、鳩山由紀夫民主党代表（民主党政権一人目の首相）はアジア共同体構想を唱え<sup>4)</sup>、韓国側の歴史解釈に歩み寄る姿勢を採った<sup>5)</sup>。鳩山政権が11か月弱の短命に終わると、後継の菅直人首相は、日韓併合100周年にあたる2010年を機に植民地支配に対する謝罪を發表することによって、韓国との関係改善に向けて前進させた<sup>6)</sup>。

---

2) 例えば、北川れん子、「小泉首相の靖国神社への参拝に関する質問主意書」、衆議院質問第一号、2001年8月7日提出、[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a152001.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a152001.htm)、2018年6月29日アクセス。

3) 「韓国次期大統領、日本に『謝罪求めない』」、AFP BB News、2008年1月17日、<http://www.afpbb.com/articles/-/2337622>、2018年6月29日アクセス。

4) Yukio Hatoyama, "A New Path for Japan", *New York Times*, August 26, 2009, <https://www.nytimes.com/2009/08/27/opinion/27iht-edhatoyama.html>, accessed on June 29, 2018.

5) 「鳩山代表『韓日関係発展に最善…過去史直視政権になる』」『中央日報』（日本語電子版）、2009年9月5日、<http://japanese.joins.com/article/154/120154.html?sectcode=A10&servcode=A00>、2018年6月29日アクセス。

6) 内閣総理大臣談話、2010年8月10日、[https://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201008/10\\_danwa.html](https://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201008/10_danwa.html)、2018年6月29日アクセス。「【社説】強制併合100年の

ところが、2011年8月30日、韓国憲法裁判所が、韓国政府によって「慰安婦」らの賠償請求問題解決のために具体的な外交努力がなされていない状態は違憲であると判決した<sup>7)</sup>。その結果、韓国政府は日韓請求権協定に基づく協議を申入れ<sup>8)</sup>、その後外交当局間で集中的に局長級の協議がもたれた<sup>9)</sup>。しかし、両国の間には日韓併合時代に関して極めて厳しい歴史認識の差がある一方<sup>10)</sup>、日本政府は既上記協定第2条により、国際法上、両国間の請求権問題は「完全かつ最終的」に解決されているとの立場を堅持していた。また、1993年には、河野洋平官房長官談話によって韓国人元「慰安婦」に対して「心からのお詫びと反省の気持ちを表明」した上で<sup>11)</sup>、財団法人「女性のためのアジア平和国民基金」を介して償い事業に資金を拠出し、すでに同事業は完了していた<sup>12)</sup>。したがって、人道的な見地からであっても、日本政府が韓国からの求めに応じて追加的な措置を取る見込みは容易にはつかなかった。

果たして、在ソウル日本大使館前に「慰安婦」像を含む碑が設置された直後の2011年12月に京都で開かれた日韓首脳会談では、野田佳彦首相と李明博大統領は実質的に「慰安婦」問題の協議で決裂した<sup>13)</sup>。もっとも、野田政権は協議を続け、水面下で韓国政府に対して解決案提示に至ったが、衆議院

---

反省と謝罪…言葉より行動だ』『中央日報』（日本語電子版）、2010年8月11日、<http://japanese.joins.com/article/027/132027.html?sectcode=&servcode=>、2018年6月29日アクセス。

7) 韓国憲法裁判所決定「慰安婦」全文（日本語訳）、女たちの戦争と平和資料館、2011年9月18日、<http://wam-peace.org/韓国憲法裁判所決定「慰安婦」全文>、2018年6月29日アクセス。

8) 「最近の日韓関係」、外務省北東アジア課、2016年3月、8ページ、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000033344.pdf>、2018年6月29日アクセス。

9) 日韓外相会談での発表、前掲。

10) この背景についての筆者の理解については、拙論「なぜ韓国は反日なのか——日韓関係と日台関係の比較の視点から」『桃山学院大学経済経営論集』第60巻1号。

11) 「慰安婦関係調査結果発表に関する河野内閣官房長官談話、1993年8月4日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/taisen/kono.html>、2018年6月29日アクセス。

12) デジタル記念館 慰安婦問題とアジア女性基金、<http://www.awf.or.jp/index.html>、2018年6月29日アクセス。

13) 日韓首脳会談（概要）、2011年12月8日、[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/korea/visit/1112\\_pre/meeting.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/korea/visit/1112_pre/meeting.html)、2018年6月29日アクセス。

解散による政権交代があり、日韓合意は成立しなかった<sup>14)</sup>。その後、日韓両国で「慰安婦」問題が政治化し、国内世論が硬化するなか<sup>15)</sup>、安倍晋三政権（2012年12月26日発足）も朴槿恵政権（2013年2月25日発足）も容易に解決の糸口を見いだせずにはいた。

こうした中、衆目の一致するところ、日韓最終合意が成立した背景には、オバマ政権による絶え間のない圧力があった<sup>16)</sup>。公式レベルで確認できるだけでも、日韓首脳会談が開催されない中、2014年3月には、オバマ大統領はハーグでの北朝鮮を焦点とした核安全保障首脳会議の機会を利用して米日韓三国間首脳会議を主催した<sup>17)</sup>。引き続いて同月、安倍首相は米議会でのスピーチにおいて韓国との安保協力を進めると言明した。もちろん、そのためには「慰安婦」問題で行き詰った日韓関係を打開せねばならなかった。実際、安倍首相は訪米の直前、米ワシントン・ポスト紙とのインタビューで、河野談話を含め従来の日本政府の立場を踏襲し、歴史問題に真摯に向き合う旨、明言した<sup>18)</sup>。

---

14) 「慰安婦問題、野田政権が解決へ昨秋交渉被害者へのおわび・償い金など提案 斎藤勤前官房副長官明かす」『Huffington Post』, 2013年10月8日, [https://www.huffingtonpost.jp/2013/10/08/yoshihiko-noda-lee-myung-bak\\_n\\_4061773.html](https://www.huffingtonpost.jp/2013/10/08/yoshihiko-noda-lee-myung-bak_n_4061773.html), 2018年6月29日アクセス。

15) 例えば、目良浩一『アメリカに正義はあるのか グレンデール「慰安婦像」撤去裁判からの報告』ハート出版, 2018年。杉田水脈『慰安婦像を世界中に建てる日本人たち 西早稲田発→国連経由→世界』, 産経新聞出版 2017年。

16) この間の経緯を簡便に纏めたものとして、以下を参照せよ。ダニエル・スナイダー「日韓最終合意の裏で米政府が進めてきたこと——米国は日韓の和解へ向け努力を重ねてきた」『東洋経済』(電子版), 2016年1月10日, <https://toyokeizai.net/articles/-/99951>, 2018年6月25日アクセス。「日韓慰安婦合意成立 最大の理由は米国の圧力と経済的な要因」『SAPIO』, 2016年3月号, <https://ironna.jp/article/2941>, 2018年6月29日アクセス。

17) 日米韓首脳会談(概要), 2014年3月25日, [https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/na/page\\_3\\_000712.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/na/page_3_000712.html), 2018年6月29日アクセス。

18) “David Ignatius’s full interview with Japanese Prime Minister Shinzo Abe,” *Washington Post*, March 26, 2015, [https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2015/03/26/david-ignatius-full-interview-with-japanese-prime-minister-shinzo-abe/?utm\\_term=.ef1b29f1cbbb](https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2015/03/26/david-ignatius-full-interview-with-japanese-prime-minister-shinzo-abe/?utm_term=.ef1b29f1cbbb), accessed on June 29, 2018.

## 2. 米国の戦略的利害とオバマ政権の政治的利害

軍事戦略面においては、オバマ政権は北朝鮮の脅威と台頭する中国の潜在的脅威への対応を迫られる中、「慰安婦」問題が日韓安全保障協力を阻害している状況は許容できなかった。とはいえ、米国は日本とも韓国とも二国間相互安全保障条約を締結していることから、二つの同盟国の内、明確に一方の肩を持って、他方を非難する訳にはいかなかった。アジア太平洋地域には、北大西洋条約機構（NATO）のような多国間安保条約体制は存在せず、ハブ・アンド・スポークス（hub-and-spokes）として知られる米国を中心とした二国間相互安全保障条約等のネットワークがあるだけである<sup>19)</sup>。もちろん、韓国に駐留する米軍は主として北朝鮮の脅威を念頭に置いたものであり、在日米軍がグローバルな役割を担っていることに鑑みれば、日本の戦略的重要性の方が遥かに高い。とはいえ、地理的条件を考えると、日本を防衛するためには、その脇腹に突き刺さすように位置する朝鮮半島の南半分（つまり、韓国）の防衛が必要である一方、韓国の防衛には前方展開・兵站基地として在日米軍基地・部隊が不可欠である。つまり、米国の安全保障政策の視点からは、日韓は一体不可分の関係にある。

さらに厄介なことに、国内政治面でも、オバマ政権は米国自身の価値観・歴史観を優先し（その結果、戦略思考を犠牲にして）、「慰安婦」問題において日本を積極的に支持することはしなかった。米国内輿論は原則的に女性の権利を重視しており、2014年4月25日、ワシントンDCでの米韓首脳会談後の記者会見において、オバマ大統領は「慰安婦」の存在が「実に酷い人権侵害（a terrible, egregious violation of human rights）」であると明言し、

19) 米国は日本と韓国以外に、フィリピンとも相互安全保障条約を締結している。太平洋安全保障条約は元来、米国、豪州、ニュージーランド三カ国が締約国であるが、米国がニュージーランドに対する防衛義務を停止しているため、実際には、米豪の二国間条約と化している。（ただし、米国は依然として、これら三カ国に加えて、イギリスとカナダとも諜報傍受同盟関係を維持している。この点に関しては、拙著『軍事情報と戦略と日米同盟』芦書房、2004年、第2章。また、米国はシンガポールとも限定的な防衛協力協定を締結している。さらに、米国の国内法である台湾関係法も米国の台湾に対する防衛援助努力義務を定めている。

日本を批判した<sup>20)</sup>。この背景には、韓国側の米輿論に対する工作があったことは明らかであった。そもそも、韓国は日本統治時代に関する国民の反日感情を背景に、「慰安婦」問題等の歴史問題を梃に、反日政策を展開してきた。また、この反日政策は国際及び国内政治の状況に応じて変動してきたが、近年ますます強くなっていた<sup>21)</sup>。さらに、韓国、米国その他の国々で反日的な民間団体が次々と「慰安婦」像を立てる一方、韓国政府は国連その他で強力な外交攻勢を展開した<sup>22)</sup>。

つまり、オバマ政権は、史料に基づく冷静で公正な姿勢を採ることはなかった。そもそも、「慰安婦」が「性奴隷 (sex slavery)」ではなく、「慰安婦」制度が軍によって「強要された売春」(forced prostitution)でもなかったことは、2007年4月、米国政府自身による網羅的で体系的な調査に基づく公開公文書により、既に明らかとなっていた。米国政府は関係機関の合同作業部会を組織して後、7年間に亘り、3,000億ドルの経費を費やし、ナチス政権下のドイツと大日本帝国に関する850万ページ以上の公文書を調査したが、結局、「性奴隷」と「慰安婦の強制売春」に関して何ら証拠を見つけることができなかった<sup>23)</sup>。さらに、そうした証拠を発見できなかったこ

---

20) Press Conference with President Obama and President Park of the Republic of Korea, April 25, 2014 <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/04/25/press-conference-president-obama-and-president-park-republic-korea>, accessed on June 29, 2018.

21) 拙論「なぜ韓国は反日なのか」、前掲。

22) この点は、日韓最終合意で、韓国政府が「日本政府が在韓国日本大使館前の少女像に対し、公館の安寧・威厳の維持の観点から懸念していることを認知し、韓国政府としても、可能な対応方向について関連団体との協議を行う等を通じて、適切に解決されるよう努力する」、さらに、「韓国政府は・・・今後、国連等国際社会において、本問題について互いに非難・批判することは控える」としていることから、明らかである。

23) *Nazi War Crimes and Japanese Imperial Government Records Interagency Working Group Final Report to the United States Congress*, April 2007, <https://www.archives.gov/files/iwg/reports/final-report-2007.pdf#search='Nazi War Crimes and Japanese Imperial Government Records Interagency Working Group Final Report to the United States Congress'>, accessed on June 29, 2018. この報告書では、公開資料に関する限り、「南京大虐殺」や「731部隊」に関する証拠もなかったと結論付けている。端的な要約としては、“Interview with Michael Yon: The Truth Behind the Comfort Women,” *The Liberty Web: True insight*

とに関して、同作業部会は中国系米国人の反日ロビー団体である世界抗日戦争史実維護連合会（Global Alliance for Preserving the History of WW II in Asia）に対して謝罪している<sup>24)</sup>。

米国の国家と既成体制勢力が正しいと看做す歴史観では、第二次世界大戦は邪悪なナチス政権の下にあったドイツに対して圧倒的の勝利を収めた正義の戦である<sup>25)</sup>。日独伊三国同盟を結び、宣戦布告をせず（正確には、その通告が間に合わず）真珠湾を攻撃した日本を邪悪なドイツと同列に扱わなければ、多数の非戦闘員を違法に虐殺した広島と長崎への原爆投下そして大量の焼夷弾を無差別に投下した東京など大都市への大空襲を正当化できない。「慰安婦」が通常の売春婦であったとなれば、日本の邪悪さは減じられることとなる。

さらに、第二次世界大戦後、米国は冷戦には勝利したものの、その文脈での限定的・地域的「熱戦」であった朝鮮戦争とベトナム戦争では、多大な軍事費と多数の死傷者を出したにも拘わらず明確な勝利を収めることはできなかった。また、イラク戦争やアフガン紛争でも同様の結果になり、湾岸戦争での勝利を全く色褪せさせてしまった。大局的に観れば、米国は冷戦後の中東への武力介入で失敗したと言える。したがって、米国にとっての正義の大勝利は第二次世界大戦のみであり、国際政治と国内政治の両面における米国の正当性の支柱となっていることから、米国は容易には「慰安婦」問題で日本に組みすることはできなかつたと言えるだろう。

したがって、オバマ政権はこうした戦略的利害や政治的制約を踏まえて、

---

*into world affairs*, December 25, 2018, <http://eng.the-liberty.com/2014/5641/>, accessed on June 29, 2018. この米国政府の調査結果は、朝鮮戦争時、韓国は米軍のために積極的に慰安婦を多数提供したことを考えると、何ら不思議ではない。崔吉城『韓国米軍慰安婦はなぜ生まれたのか』、ハート出版、2014年。猶、こうした状態は1970年代以降も継続した。Katharine H. S. Moon, *Sex Among Allies Military Prostitution in U.S.-Korea Relations*, Columbia University Press, 1997.

24) 同上, p. xi. Interview with Michael Yon, *Ibid*.

25) 例えば、代表的な米国の高校歴史教科書として、Jerry H. Bentley, Herbert F. Ziegler and Heather Streets-Salter, *Traditions & Encounters: A Global Perspective on the Past*, McGraw Hill Higher Education, 2011.



「慰安婦」問題に焦点を当てた日韓両国への具体的対応を迫られることとなり、両国に最終合意に達するように圧力を加えたと言えるだろう。確かに、既に本論で触れたように、オバマ大統領は日米、米韓、日米韓の首脳会談や直後の共同記者会見の場で安倍首相、朴大統領の片方又は両方に見解を述べる形で圧力を加えたことは確認できる。しかし、オバマ政権は「慰安婦」問題に関してこれといった政策文書を策定した形跡がなく、また同政権高官も公開の場で「慰安婦」の史実、認識、判断に関して詳細かつ体系的に述べたことはない。それでは、オバマ政権はどのように問題の分析と政策策定を行ったのであろうか。

### 3. 二つのシンクタンク政策論文

「慰安婦」問題は様々な点で民間の政策シンクタンクが取り扱う研究課題として適している。史実に関しては、基本的に学術的な歴史研究の対象となる分野であって、史料も例外的な場合を除いて公開されている。政府の内外の秘密アクセス権を有した者だけが閲覧を許されているわけではない。分析や考察においては、様々な価値観やイデオロギーの影響を受けざるをえないが、様々なシンクタンクが知的に競争しているならば、個別の分析・考察が偏ったものであっても、全体としては極端に走る可能性は低い。また、言説の説明責任は筆者や個別シンクタンクに帰されるだけで、政治問題化することはない。

シンクタンクには、実務経験者や学者など、個別の政策研究を行う能力と経験を有する専門家があり、十分な検討や議論ができる。また、必要であれば、外部から専門家を招くこともできる。米国の獵官制度 (spoils system) の下、「回転ドア (revolving door)」により、政権交代後、前政権の実務経験者が主要シンクタンクの研究者となる一方、逆に主要なシンクタンクの研究者が政策担当者になるケースが頻繁に見られる。さらに、全体状況を鳥瞰すれば、そのような頻繁な人材の相互移動によって、両者の間にはインフォーマルだが緊密なネットワークが形成されている。また、学界や財界と



も同様の移動・交流があり、シンクタンク部門は全体として実績のある人材のプールや人材発掘の機能を有している。したがって、オバマ政権が東アジア問題で卓越するシンクタンクと情報を交換し、後者が知的影響力を発揮しようと「慰安婦」問題での政策分析・提言を行うことに何ら不思議はない<sup>26)</sup>。

実際、様々なシンクタンクが短い評論を出す中<sup>27)</sup>、主要なシンクタンクから二つの政策論文が出された。

一つが目の論文は、2014年10月3日、首都ワシントンDCにある戦略国際問題研究所(CSIS)が出した、トーマス・バーガー著「安倍の危険な愛国心——なぜ日本の新たな保守主義は東アジア地域と米日同盟に対して問題を産むのか」(以下、「バーガー論文」)である<sup>28)</sup>。このタイミングは、既に本論

---

26) こうした実態は、本論筆者自身がブルッキングス研究所、ヘリテージ財団、ケイトー研究所に客員研究員として所属したことはある一方、その間、その他の主要なシンクタンク研究者と交流したことがあるため、個人的に体験している。一般的な解説としては、横江公美『アメリカン・シンクタンク 第五の権力の実相』ミネルヴァ書房、2008年。

27) For example, Jim DeMint, “Tension between Korea-Japan is poison to Asia. U. S. Should Mediate,” Commentary, Heritage Foundation, Aug 28 th, 2014, <https://www.heritage.org/asia/commentary/tension-between-korea-japan-poison-asia-us-should-mediate>, accessed on June 29, 2018. John Lee, “The Strategic Cost of South Korea’s Japan Bashing,” Commentary, Hudson Institute, November 5, 2014, <https://www.hudson.org/research/10775-the-strategic-cost-of-south-korea-a-s-japan-bashing>, accessed on June 29, 2018. John Lee, “U.S. Stokes Flames Of Discontent Between Korea And Japan,” Commentary, Hudson Institute, December 18, 2014, <https://www.hudson.org/research/10881-u-s-stokes-flame-s-of-discontent-between-korea-and-japan>, accessed on June 29, 2018. Ted Galen Carpenter, “Japan’s Growing Quarrel with South Korea: Is China the Main Beneficiary?” Commentary, Cato Institute, March 5, 2015, <https://www.cato.org/publications/commentary/japans-growing-quarrel-south-korea-china-main-beneficiary>, accessed on June 29, 2018. James L.Schoff and Duyeon Kim, “Getting Japan-South Korea Relations Back on Track,” Commentary, Carnegie Endowment for International Affairs, November 9, 2015, <http://carnegieendowment.org/2015/11/09/getting-japan-south-korea-relations-back-on-track-pub-61918>, accessed on June 29, 2018.

28) Thomas U. Berger, “Abe’s Perilous Patriotism: Why Japan’s New Nationalism Still Creates Problems for the Region and the U.S.-Japanese Alliance,” Center for Strategic and International Studies, October 3, 2014, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/141003\\_Berger\\_AbePerilousPatriotism\\_Web\\_0.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/141003_Berger_AbePerilousPatriotism_Web_0.pdf), accessed on June 29, 2018.

で言及した2014年3月の日米韓首脳会談と日米首脳会談を受けて、安倍首相が日韓関係の打開を模索し、そのために内閣官房国家安全保障局長の谷内正太郎を韓国政府との意思疎通と協議のために派遣する18日前にあたる<sup>29)</sup>。実際この状況分析論文を読んでもと、細部は案外バランスは取れているのではあるが、全体としては保守主義による原則論を抑えて、韓国に譲歩するようにとの安倍首相に対するメッセージを提示しているのは明らかである。

実際、戦略国際問題研究所は対日安全保障政策を専門とする専門家（ジャパン・ハンドラーズ：Japan handlers<sup>30)</sup>）のネットワークの一大拠点である。主要なシンクタンクでは珍しく日本研究プログラムを有し、その責任者は上級副所長（アジア担当）を兼任するマイケル・グリーン（Michael Green）である。ジョージタウン大学外交学部准教授兼同学部東アジア研究プログラム・ディレクターである同氏は元来日本の防衛産業の専門家であり、米大統領府国家安全保障会議の日本・朝鮮担当部長（2001年～2004年）、同会議上級部長兼東アジア担当大統領特別補佐官（2004年～2005年）を務めた<sup>31)</sup>。また、リチャード・アーミテージ（Richard Armitage）元国務副長官やジョゼフ・ナイ（Joseph Nye）元国防次官補を筆頭とするジャパン・ハンドラーズ集団に加わり、実質的に米国の対日政策方針を決定づけた三度の報告書（2000年、2007年、2012年）の策定に加わった。その内、後者二つは、グリーンンの所属する戦略国際問題研究所から出された<sup>32)</sup>。また、同研究所は

29) 「韓国、谷内国家安全保障局長の訪問に冷やかな態度『首脳会談は時期尚早』—中国メディア」、『exciteニュース』、2014年10月21日、[https://www.excite.co.jp/News/chn\\_soc/20141021/Recordchina\\_20141021029.html](https://www.excite.co.jp/News/chn_soc/20141021/Recordchina_20141021029.html)、2018年6月29日アクセス。

30) 邦文での概説書としては、中田安彦（著）、副島隆彦（監修）『ジャパン・ハンドラーズ—日本を操るアメリカの政治家・官僚・知識人たち』日本文芸社、2005年。

31) <https://www.csis.org/people/michael-j-green>, accessed on June 29, 2018. [https://en.wikipedia.org/wiki/Michael\\_Green\\_\(political\\_expert\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Michael_Green_(political_expert)), accessed on June 2018. Michael J. Green, *Arming Japan: Defense Production, Alliance Politics, and the Postwar Search for Autonomy*, Columbia University Press, 1995.

32) “The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership”, *INSS Special Report*, October 11, 2000, [https://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/11/ArmitageNyeReport\\_2000.pdf](https://spfusa.org/wp-content/uploads/2015/11/ArmitageNyeReport_2000.pdf), accessed on June 29, 2018. “The U.S.-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020,” CSIS, October 2007, <https://csis.org>

朝鮮半島研究プログラム (Korea Chair) を有し、その責任者を務めるのはビクター・チャ (Victor Cha) 元米大統領府国家安全保障会議アジア部長 (2004年～2007年)・ジョージタウン大学外交学部教授である。つまり、戦略国際問題研究所がバーガー著「安倍の危険な愛国心」を絶妙のタイミングで出したのは、決して単なる偶然ではなく、ジャパン・ハンドラーズからの安倍首相に対する圧力であると捉えねばならないだろう。

そうした圧力をかけるために、バーガー (ボストン大学政治学部教授) は同氏研究業績を踏まえると — それまで基本的に学究の道を歩んできており、必ずしもジャパン・ハンドラーズに属しているわけではないが — 彼らの目的に合った人選であったと思われる。同氏の研究は、第二次世界大戦における米国の正義と戦後の国際政治における米国の卓越性を前提にした上で、敗戦国である日本とドイツの戦争責任を分析するとともに、両国の平和主義の制約、安定性に分析の焦点を合わせてきた<sup>33)</sup>。言うまでもなく、日独が平和主義に徹し米国を補完する同盟国であり続けることは、大戦後の米国の世界戦略に欠かせなかった。実際、同氏は既に2013年5月には中国共産党機関紙「人民日報」で「アジア諸国を侵略した歴史について、日本の指導者は自制を保ち、隣国を怒らせる無意味な行動を避けるべきだ」と述べていた<sup>34)</sup>。

二つの目の政策論文は、2015年12月11日、ニューヨークにある外交評議会 (CFR) が出した、マーク・メニイン著「日韓対立を管理する」(以

---

is-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\_files/files/media/csis/pubs/070216\_asia\_2020.pdf, accessed on June 29, 2018. “The U.S.-Japan Alliance: anchoring stability in Asia,” CSIS, August 2012, [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/120810\\_Armitage\\_USJapanAlliance\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/120810_Armitage_USJapanAlliance_Web.pdf), accessed on June 29, 2018.

33) Thomas Berger, *War, Guilt, and World Politics after World War II*, Cambridge University Press, 2012. Thomas Berger, *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*, John Hopkins University Press, 2003.

34) 「日本は隣国を怒らせる無意味な行動を避けるべき = 米国学者」『exciteニュース』2013年5月10日, [https://www.excite.co.jp/News/chn\\_soc/20130510/Search\\_china\\_20130510008.html](https://www.excite.co.jp/News/chn_soc/20130510/Search_china_20130510008.html), 2018年6月29日アクセス。

下、「メイン論文」]である<sup>35)</sup>。外交評議会は、米議会調査局(CRS)のアジア問題部門の研究スタッフで、日本研究の博士号を持ち、日本、韓国、ベトナムに対する米国の対外経済政策を専門としてきたメニハンを期限付きの研究員として採り、同政策論文を執筆させた<sup>36)</sup>。

一般的に、外交評議会は米国で最も古く(1921年設立)、最も影響力があるシンクタンクは見做されている<sup>37)</sup>。その背景や経緯を見れば、覇権が大英帝国から米国に移行する戦間期に、英国が世界政策の研究・対話・交流の受け皿となるカウンター・パートとして設立を促進し、その後も英米間の重要なチャンネルとなっている<sup>38)</sup>。また、ウォール街の金融証券業界を中心に東海岸の既成体制勢力(エスタブリッシュメント)の牙城となっており、機関紙『フォーリン・アフェアーズ(*Foreign Affairs*)』は米国の対外政策に関する最も有力な専門誌として知られる。

こうした背景と特徴を有する外交評議会が米国による日韓対立への強力な介入を提言する「メイン論文」をこのタイミングで発行したのは、明らかに「慰安婦」問題で強い対日圧力を加える意図があったと判断される。実際、同論文の公表日は日韓最終合意の17日前である。さらに、具体的に見れば、安倍首相は12月24日に岸田文雄外相を首相官邸に呼び、同月28日に日韓外相会談を開いて最終合意を実現するように指示した<sup>39)</sup>。

次に、以上二つの政策論文を吟味してみる。

---

35) Mark E. Manyin, "Managing Japan-South Korea Tensions," Discussion Paper, December 2015, [https://cfr.org/sites/default/files/pdf/2015/12/Discussion\\_Paper\\_Korea\\_Japan\\_Manyin.pdf](https://cfr.org/sites/default/files/pdf/2015/12/Discussion_Paper_Korea_Japan_Manyin.pdf), accessed on June 29, 2018.

36) メニハンの経歴については, <https://www.cfr.org/experts/mark-e-manyin>, accessed on June 29, 2018.

37) ただし、この組織が米国の国際政策を牛耳っているとの陰謀論的理解には無理があろう。陰謀論的なものとしては、J. F. マクナマス(著)、湯浅慎一(訳)『見えざる政府CFR—ホワイトハウスを操る指令塔』、太陽出版、1993年。

38) 塩崎弘明『国際新秩序を求めて — 国際新秩序を求めて—RIIA, CFR, IPRの系譜と両大戦間の関係』、九州大学出版会、1998年。

39) 「日韓外相会談 岸田外相『汗をかく』慰安婦問題で開催調整」『毎日新聞』(電子版)、2015年12月25日、<https://mainichi.jp/articles/20151225/k00/00/e/010/208000c>、2018年6月29日アクセス。

#### 4. 「バーガー論文」

この論文は細部では手堅い記述に徹しているものの、全体としては、安倍政権が国内のナショナリズムを鼓舞することで日本の台頭を目指しており、その結果、安全保障上、深刻な問題を産んでいると強く批判している。つまり、言外に、日韓関係の悪化はもっぱら安倍政権の歴史認識によってもたらされたのだとの判断があり、安倍政権にナショナリズムの鼓舞を止めるか抑制せよと主張している。この点は、各節の見出しをみれば明らかとなる。すなわち、「安倍と日本の分裂したナショナリズム」、「日本の台頭を待つ一蹶する日本のナショナリズムによって繰り返されるドラマ」、「古い仕組みにおける新たな問題—日本のナショナリズムを巡って変化する文脈」である。

先ず、「バーガー論文」は安倍首相と保守的な支持勢力の基本認識と基本姿勢を分析する。バーガーによれば、安倍等の基本認識では、日本は、非常に強固なナショナリズムを背景として戦った先の大戦で大敗北を喫した結果、戦後、ナショナリズムを梃に国論を纏め国民の力を結集することができなくなった。そこで、安倍等は国民の幅広い支持を獲得するために、日本の近代史を肯定的に再評価し、それによって纏まった国論を背景に日本の直面する安全保障・国防分野や重要な経済・社会分野の諸問題で有効な政策を打とうとしている。(また、一応、この動き自体は「健全な愛国心 (healthy patriotism)」であって、決して日本の民主制の終焉でも軍国主義への回帰でもない)と断言している。)<sup>40)</sup>

バーガーの理解によれば、こうした保守勢力によるナショナリズムの鼓舞は、過去において繰り返され、その度に挫折してきた。また、この傾向は国防政策と国防に関する国民的論争に顕著であった。この状況を説明するために、バーガーは日本社会には三つの主要な政治勢力が存在すると捉える。まず、第一の勢力は、国民が戦前の国家、とりわけ軍部によって騙された結果、先の大戦が起こったと捉えるリベラル・左派である。この集団は戦前の体制と歴史を否定し、そこから完全に抜け出すことで平和と繁栄を実現しよ

40) Berger, *op. cit.*, p. 1.

うとしている。第二の勢力は、敗戦によって国家と国民の一体性（unity）が著しく損なわれ、安全保障と繁栄を阻害していると捉える保守・右派である。この集団は一体性を回復するために、リベラル・左派が是とする歴史観を否定する。第三の勢力は、以上の二つの「大政治プロジェクト（grand political project）」に関心がなく、現実的、具体的、実際的な政策目標の実現を求める圧倒的多数の中間派である<sup>41)</sup>。バーガーの理解では、従来、保守政権とそれを支持する保守・右派勢力がナショナリズムによって攻勢に出ると少なからぬ中間派が支持する。しかし一旦、その攻勢が中間派に度を過ぎたと看做されると、中間派の支持は霧散し、保守・右派は些細な成果しか挙げるができなかった<sup>42)</sup>。

しかし、バーガーは、日本を取り巻く国際環境が大きく変容したため、こうした調整メカニズムが上手く働かないかもしれないと強い懸念を示している。その結果、安倍首相と保守・右派によるナショナリズムの鼓舞に歯止めがかからず、暴走する危険性があると捉えている。第一の原因は、過去二十年余り、他のアジア諸国、とくに中国と韓国が日本の歴史修正主義に極めて敏感になったことにある。過去約百年間、中韓両国のナショナル・アイデンティティーは反日感情に根差し続けてきた一方、1960年代から1980年代まで、中国の共産党独裁政権も韓国の権威主義的軍事政権も軍事戦略や経済発展のために日本と協力・連携する必要から、民衆の反日感情を表出しないよう抑えてきた。ところが、その後、中韓両国において、国民によるより自由な意見表明が許容される国内政治の変容があり、各々の政権に対する批判を兼ねる民衆の反日行動・運動が強くなった。第二の原因は、アジア諸国、とくに中国と韓国が経済的、政治的に大きな発展を遂げた結果、日本の相対的な凋落が顕著となったことにある。また、その結果、領土問題を含む歴史問題で、日本に対して圧力を加えることが可能となったことにある<sup>43)</sup>。

---

41) *Ibid.*, pp. 2-4.

42) *Ibid.*, p. 1, pp. 6-8.

43) *Ibid.*, p. 8.

バーガーの分析では、この新たな北東アジア情勢は米国にとっては戦略的に極めて不都合であった。中国が急速に台頭して、その結果、米国が相対的に凋落する一方、中国は自国の利益に沿って戦後米国が主導して構築した国際秩序に修正を求めたり、挑戦を仄めかしたりするようになっていたからである。当然、米国は、中国に対抗するために同盟国である日本及び韓国と連携・協力して、国際関係の現状を維持することが必要となる。ところが、「慰安婦」問題に代表される歴史問題で日韓は対立し、両国間の外交・安全保障協力は進まなかった。それどころか、韓国が歴史問題で中国と連携したり、米国が中韓と日本との対立に引き摺り込まれたりする可能性が強くなっていた<sup>44)</sup>。

そこで、バーガーは、安倍政権に歴史問題での韓国（そして、中国）との対立を緩和するよう要求している。確かに、すでに言及したように、第二次世界大戦を「正義」の戦争とする米国での支配的な歴史観から、オバマ政権は日中韓の対立関係の中で容易には安倍政権を支持できなかったが、安倍政権に対して愛国心の鼓舞を止めよとは求めていない。また、一方的に日本を悪者と決めつけることも、一方的に日本の謝罪を求めることもしなかった。しかし、歴史問題を日米同盟の東アジア外交戦略の中に位置付けて、事実上、米国が強力に関与・介入していく必要性を強調している<sup>45)</sup>。

「バーガー論文」はその発行の主体とタイミングを前提に、その内容と「慰安婦」問題に対するオバマ政権の動きが概ね一致することを考えると、実質的にオバマ政権の政策の基礎となったと考えてよからう。

## 5. 「メイン論文」

「バーガー論文」は歴史問題において対日関与・介入の方針を提言したものの、どのようなアプローチを採るべきかについて具体的には示さなかつ

---

44) *Ibid.* pp. 10-11.

45) *Ibid.* p. 2, pp. 12-13.



た。「バーガー論文」と同様の国際情勢認識と危機感に基づき<sup>46)</sup>、この空白を埋めるのが「メイン論文」である。

先ず、メインに判断によれば、米国が日韓の対立に直接介入すれば、日韓の一方もしくは両方との関係を損なうリスクはあるものの、非介入の選択肢はありえない。日韓の対立を放置しても、両国間に共通する安全保障上や経済上の利害が両国関係の悪化を抑え鎮静に向かわせる見込みは全くないと捉える。非介入で放置した場合、日韓関係は、中国に対する有事対応等、外的なショックに脆弱となる。また、日韓両国の政権にとって、「慰安婦」問題での妥協が政治的にリスクであることから、恐らく非介入アプローチが日韓の一方もしくは両方の国内政治ダイナミズムを変化させることはない。日本における反韓感情が一時的な現象でない場合、日本側は対韓関係の改善や拡大に関心を失い、両国関係はより疎遠になる可能性がある。さらに、これまでの経緯が示すように、仮に日韓協力が拡大しても、両国間の相互不信は持続し、敵意に転化する可能性がある。その上、「慰安婦」問題に関する米議会の決議、米国の歴史教科書問題、そして地方自治体（市・タウンのレベル）の「慰安婦」像設置問題が示すように、米国そのものが歴史問題における日韓の闘争の場になった結果、米国での類似の歴史論争を誘発しかねず、米国としては放置できない情勢となった<sup>47)</sup>。

そこで、「メイン論文」では、①模範例 (role model)、②審判 (referee)、③調停者 (mediator)、④最高責任者 (commissioner)、これら4つ全て役割を駆使して、日韓の歴史・領土問題を解決し、両国の対立を管理し、米国主導の日米韓関係、特に安全保障・外交政策に支障のないようにすべきだと主張している。「模範例」では、第二次世界大戦中とその直後において、米国が北東アジアの歴史問題に如何に関わったのか、自国の役割について取り込むことで、日韓に影響力を行使するアプローチである。「審判」は、米国が日韓関係をさらに悪化する言動を防止する或いは封じ込めるよう最小限の

46) Manyin, *op. cit.*, pp. 1-6.

47) *Ibid.* pp. 7-8.

役割を是とする。しかし「審判」では、根本的に対立を解決するには不十分であると捉える。「調停者」は、公式に両国の代表者を招待して妥協や和解を促す一方、水面下で両者を説得する。調停に失敗すれば、米国と日韓の一方或いは両方との関係だけではなく、米国の信頼性も損なうことになる。「最高責任者」は米日韓三国の主導国として対立する日韓とともに政治指導者の会議を持ち続け、官僚と国民に対して二国間問題を越えて三国間協力が優先することを示し続けることである。(もちろん、中国は米日韓三国間協力を対中封じ込めの動きと見做して圧力を感じるかもしれないが、さりとて中国に拒否権を与えるべきではない。)<sup>48)</sup>

「メニイン論文」は、以上四つの日韓関係に介入する選択肢は相互に相容れないものではないと論ずる。従来、米国は「審判」の役割を果たしてきたし、時として「最高責任者」としての役割も演じてきたが、何れの役割も積極的で調整された戦略に従って演じられたわけではなく、成功しなかった。「メニイン論文」は「模範例」、「審判」、「調停者」、「最高責任者」、これら四つ全てを組み合わせる強力に介入すべきであるとしている<sup>49)</sup>。

「メニイン論文」もその発行の主体とタイミングを前提に、その内容と「慰安婦」問題に対するオバマ政権の動きが概ね一致することを考えると、実質的にオバマ政権の政策の執行指針となったと考えてよからう。

## 6. 結語

ここまで本論では、「慰安婦」問題に関する日韓最終合意が米オバマ政権による圧力によってもたらされたことを明らかにした。まず、日韓を巡る近現代史、近年の日韓の力関係の変容、日韓各々の社会の変容、これら三つが相互に複雑に絡む背景を念頭に、日本での政権交代以後、「慰安婦」問題が日韓外交の中で完全に行き詰った経緯と状況を分析した。次に、北東アジアの安全保障環境が大きく変わる中、米国が「慰安婦」問題で行き詰った日韓

---

48) *Ibid.* pp. 8–12.

49) *Ibid.* p. 13.

関係が障害となって、米日韓三カ国で緊密な安全保障・外交政策を展開できない状況を捉えた。また、米国自身も第二次世界大戦を絶対的な「正戦」とする歴史観のため、史料に基づいて冷静で公正な「審判」として行動できず、日本を支持することで自国の戦略的利益を優先することができないという政治的制約を抱えている様も明らかにした。さらに、「慰安婦」問題に関するオバマ政権の公式政策文書がないことから、二つの主要シンクタンクによる政策論文を分析し、これらが同政権の政策に決定的な影響を与えたと判断した。

確かに、日韓最終合意によって日韓関係の行き詰まりは一応解消された。しかし、これは、「慰安婦」問題の根本的解決ではなく、単にこの問題を米日韓の安保協力を阻害しないように日韓の政府間レベルで管理する(manage)ことに成功したに過ぎない。「慰安婦」問題の背景には、先ず、日韓を巡る近現代史があるが、これは所与の事実であり、韓国の解釈も基本的には反日を基調とするもので容易には変わらないであろう<sup>50)</sup>。次に、日韓の力関係は、韓国が国内総生産(GDP)で世界第11位、規模で日本の三分の一弱の先進国となり、もはや日本が韓国に対して経済や政治で圧倒的優位に立つ状況に回帰することはない。したがって、韓国が対日関係を良好に保つために、「慰安婦」問題を含む歴史問題での主張を自制するとは容易には想定できない。むしろ、GDPで世界第二位、規模で日本の二倍半弱の中国に目が行かざるを得ないだろう<sup>51)</sup>。さらに、ここ二十年余りの日韓両社会の変化 — 民主化が進展して人権や歴史的正義に敏感になった韓国そして相対的に凋落してナショナリズムを梃に国家と国民の統一性を回復しようする日本 — も不可逆的な様相を呈している。

しかも、日韓最終合意は法的拘束力のない政治的合意である。確かに、万一韓国が「最終的かつ不可逆」な解決を約した合意を遵守しないとすれば、

50) 拙論「なぜ韓国は反日なのか」前掲。

51) 「世界の名目GDP (USドル) ランキング 2017年」, 『世界経済のネタ帳』, 2018年4月19日, [http://ecodb.net/ranking/imf\\_ngdpd.html](http://ecodb.net/ranking/imf_ngdpd.html), 2018年6月29日アクセス。

韓国の国際的な信用は失墜せざるをえないから、合意遵守への一般的な動機付けは作用する。しかし、韓国が最終合意を順守する直接の動機は、米国との同盟関係を良好な状態に保つためである。というのは、最終合意は、米国が自国の安全保障上の国益と地域安全保障維持の観点から、立会人的な役割を演じて実現されたからである。したがって、韓国が安全保障上、米国の庇護を必要とし且つ米国が韓国の安全を保障する意志と能力を有していることが、韓国が最終合意を遵守する前提である。

当面、そうした前提は存在し続けると思われるが、中国の台頭と米国の相対的凋落に特徴付けられる国際秩序の変容は不確実性を増しており、当然視することはできない。その意味で、日韓最終合意は「慰安婦」問題と日韓関係を上手く管理することに成功したと言えようが、それは飽く迄当面の応急措置に過ぎないということを銘記しておかねばならない。

(まつむら・まさひろ／法学部教授／2018年7月19日受理)

## Obama's Intervention in the Japan-South Korea Final Agreement on "Comfort Women" Issues: the Importance of Two Major Think-tank's Policy Papers

MATSUMURA Masahiro

On December 28, 2015, the Japanese and the South Korean governments reached the final and irreversible agreement on "comfort women" issues after a protracted diplomatic deadlock. This had impeded not only the two countries' bilateral security cooperation but also closer U.S.-Japan-South Korea trilateral security cooperation. To remove the impediment, the Barak Obama administration forcefully intervened in the Japan-South Korea deadlock.

This study will first discuss the circumstances of severe politicization of the "comfort women" issues in Japan and South Korea and President Obama's moves as related to the issues. Second, the study will analyze underlying U.S. strategic interests and Obama's political stakes behind his moves. Third, given that the Obama administration did not produce any policy document on the issues, the analytical focus will be placed on two policy papers of major independent think-tanks that seemed to have shaped his policy on the issues. Last, based on the total analysis, the study will conjecture near-future Japan-South Korea relations and the prospect for bilateral security cooperation.