

目次

韓・日日本軍慰安婦被害者問題合意(2015.12.28.) 検討結果報告書

I. 「韓・日日本軍慰安婦被害者問題合意検討タスクフォース」 発足	1
II. 慰安婦合意の経緯	5
1. 局長級協議の前段階(～2014年4月)	5
2. 局長級協議を通じた解決努力(2014年4月～2015年2月)	7
3. ハイレベル協議を通じた合意の導出(2015年2月～2015年12月)	8
(1) ハイレベル協議開始	8
(2) ハイレベル協議を通じた暫定合意	8
(3) ハイレベル協議の膠着及び最終合意	9
III. 慰安婦合意に対する評価	11
1. 合意内容	11
(1) 公開部分	11
(2) 非公開部分	21
(3) 合意の性格	24
2. 合意の構図	25
3. 被害者中心の解決	26
4. 政策の決定過程及び体系	28
IV. 結論	30

2017.12.27.

I. 「韓・日日本軍慰安婦被害者問題合意検討タスクフォース」発足

2015年12月28日、韓国の外交部長官と日本の外務大臣は共同記者会見において、日本軍慰安婦被害者問題(以下、「慰安婦問題」)に関する両国の合意内容(以下、「慰安婦合意」)を発表した。これにより、韓・日両国における重要な外交懸案であっただけでなく、国際社会が注目してきた慰安婦問題が一段落するようだった。

しかし、慰安婦合意の直後、批判の世論が出始めた。時間が経つにつれ、国民の多数が反対であることが示され、被害者及び関連団体を始めとする市民社会の反発が著しくなった。特に、朴槿恵(パク・クネ)大統領の弾劾の後に行われた2017年第19代大統領選挙においては、与野党の主要政党の候補らが合意の無効化または再交渉の公約を掲げた。

2017年5月10日、文在寅(ムン・ジェイン)政府が誕生した。外交部は同年7月31日、長官直属の「韓・日日本軍慰安婦被害者問題合意検討タスクフォース」(以下、「慰安婦タスクフォース」)を設置し、慰安婦合意の経緯と内容を検討・評価するようにした。慰安婦タスクフォースには、呉泰奎(オ・テギユ)委員長を始め、韓日関係、国際政治、国際法、人権など、様々な分野の委員9人が参加した。

<慰安婦タスクフォースの委員>

委員長	呉泰奎(オ・テギユ)	元寛勲クラブ総務(元ハンギョレ新聞論説委員室長)
副委員長	宣美羅(ソン・ミラ)	韓国人権財団理事長
	趙世暎(チョ・セヨン)	東西大学校特任教授
民間委員	金恩美(キム・ウンミ)	梨花女子大学校国際大学院教授
	孫洵(ソン・ヨル)	延世大学校国際学大学院教授
	梁起豪(ヤン・キホー)	聖公会大学校日語日本学科教授
外交部委員	白芝娥(ペク・チア)	国立外交院外交安保研究所長
	兪琦濬(ユ・ギジュン)	外交部国際法律局審議官
	黄勝炫(ファン・スンヒョン)	国立外交院教授

市民社会、政界、マスコミ、学界などは慰安婦合意以降、被害者の参加、裏合意、「最終的・不可逆的解決」などに関し、様々な疑惑と批判を提起した。慰安婦タスクフォースはこのような疑問と関心に答えようと努力した。

慰安婦タスクフォースは、2014年4月16日に行われた慰安婦問題に関する第1次韓・日局長級協議から、2015年12月28日の合意発表までを検討期間とした。なお、事案をより正確に理解するため、該当する検討期間前後の経過と国内外の動向にも目を向けた。タスクフォースは合わせて約20回にわたる会議と、集中討論を行った。タスクフォースは外交部が提供した交渉経緯に関する資料をまず検討し、それに基づいて必要な文書を外交部に要請し、閲覧した。外交部が作成した文書を主に検討し、外交部に伝えられたか、外交部が保管していた青瓦台と国家情報院の資料を見た。文書及び資料で把握が足りない部分については、交渉の主要関係者らと面談し、意見を聞いた。

慰安婦タスクフォースは次のような基準で経緯を把握し、内容を評価した。

第一に、「被害者中心のアプローチ」である。慰安婦問題の解決は、本質的に「加害者対被害者」の構図の中で被害を受けた女性の尊厳と名誉を回復し、傷を癒すことにある。被害の救済過程において被害者の参加が何より重要であり、政府は被害者の意思と立場を収斂し、外交交渉に臨む責務がある。

第二に、戦時性暴力である慰安婦問題は反人道的な不法行為であり、普遍的な人権の問題である。国際社会は、戦時性暴力問題に関する持続的かつ体系的な解決努力をしつつ、被害救済のための国際規範を発展させてきた。従って、慰安婦問題に関しては韓・日二国間レベルのみならず、国際的な観点も共に考慮されるべきである。

第三に、過去とは異なり、今日の外交は政府官僚の手に全的に委ねられたものではなく、国民と共にするものでなければならない。ましてや、慰安婦問題のような国民の関心が大きい事案は、国民と共に呼吸する民主的な手続きと過程によってきちんと解決される。

第四に、慰安婦問題は韓日関係のみならず韓国外交全般に大きな影響を及ぼす事案である。従って、関係部処の間、そして交渉関係者の間での有機的な協力体系と緊密なコミュニケーションを通じて、全般的な対外政策とバランスのとれた交渉戦略を立てることが重要である。

慰安婦タスクフォースは報告書において慰安婦合意がなされた経緯を検討し、(1)合意内容、(2)合意の構図、(3)被害者中心の解決、(4)政策の決定過程及び体系に分けて評価した。

慰安婦タスクフォースの任務は慰安婦合意の経緯と内容に関する検討と評価に限られているため、慰安婦合意の今後の処理方向については取り扱っていない。

< 慰安婦タスクフォース会議の開催状況 >

全体会議(合計12回)		補充会議(合計10回)	
タスクフォース発足及び	7月31日	-	-
第1次会議	7月31日	-	-
第2次会議	8月25日	-	-
第3次会議	9月1日	3-1次会議	9月7日
第4次会議	9月15日	4-1次会議	9月22日
第5次会議	9月29日	-	-
第6次会議	10月13日	6-1次会議	10月17日

第7次会議	10月27日	7-1次会議	11月6日
第8次会議	11月10日	8-1次会議	11月14日
第9次会議	11月24日	9-1次会議	12月1日
		9-2次会議	12月2日
		9-3次会議	12月6日
第10次会議	12月8日	10-1次会議	12月15日
		10-2次会議	12月18日
第11次会議	12月22日	-	-
第12次会議	12月26日	-	-

※12月1日から12月16日まで集中討論

II. 慰安婦合意の経緯

1. 局長級協議の前段階(～2014年4月)

1991年8月、金学順(キム・ハクスン)日本軍慰安婦被害者による最初の公開証言は、韓・日両国のみならず国際社会において本格的に慰安婦問題を公論の場に持ち込む契機となった。

1993年3月、金泳三(キム・ヨンサム)大統領は慰安婦問題に関し、日本に金銭的補償を要求せず、韓国政府が被害者らを直接支援すると明らかにした。その代わりに、日本政府に慰安婦問題の真相を調査するよう要求した。¹⁾

日本政府は1993年8月、慰安所の設置と管理等に日本軍が関与し、日本軍慰安婦の募集や移送などが総じて本人たちの意思に反して行われたことを認める河野官房長官談話を発表した。これを受け、韓国政府は同日、慰安婦問題を韓・日二国間レベルにおける外交交渉の対象としないという方針を明らかにした。

日本政府は1995年7月「女性のためのアジア平和国民基金」(以下、「アジア女性基金」)を設立し、慰安婦被害者らに日本総理名義の謝罪の手紙と共に人道的措置として金銭を支給した。²⁾

1) 1993年3月、韓国外務部は韓国政府による自主的な救護対策を設け、日本側に対して誠意ある真相調査を促すと発表した。同年6月「日帝下日本軍慰安婦被害者に対する生活安定支援法」が制定され、被害者1人あたり500万ウォンの生活保護基本金が支給され、生活保護法、医療保護法などにより生活支援金の支給(月15万ウォン)、医療サービスなどの支援が行われた。1998年4月、金大中(キム・デジュン)政府は被害者に対する生活保護基本金を4300万ウォンに拡大するなど、被害者に対する支援を強化した。

2) アジア女性基金から金銭を受領した韓国人被害者は公式的に7名と知られているが、2014年6月日本政府が発表した河野談話検討報告書ではアジア女性基金が韓国人被害者61名に対し、一人当たり償い金200万円と医療福祉支援金300万円を支給したと記述されている。

日本政府は1965年の「財産及び請求権に関する問題の解決及び経済協力に関する日本国と大韓民国との間の協定」(以下、「請求権協定」)によって慰安婦問題がすでに解決され、法的責任はないという立場である。その反面、韓国政府は反人道的不法行為である慰安婦問題が両国間の財政的、民事的債権・債務関係を取り扱った請求権協定で解決されていない事案であるという立場である。³⁾

韓・日両国の立場が平行線をたどる中、2011年8月韓国の憲法裁判所が慰安婦問題に関する違憲決定を下した。憲法裁判所は、請求権協定により慰安婦被害者らの日本に対する賠償請求権が消滅したか否かに関し、韓・日両国の間で解釈上の紛争があり、韓国政府がこれを請求権協定における紛争解決手続き⁴⁾に従って解決していないことが違憲であると決定した。これにより、韓国政府は2011年9月と11月二度にわたり請求権協定第3条第1項による二国間協議を日本に要請した。しかし、日本はこれに応じなかった。

2011年12月の韓・日首脳会談において李明博(イ・ミョンバク)大統領は慰安婦問題解決のため日本政府の決断を促した。日本側は2012年3月に「佐々江案」として知られる人道的観点の解決構想⁵⁾を非公式に提案したが、韓国政府は国家責任を認める必要があるとの理由で拒否した。2012年後半、韓・日両国政府は水面下で慰安婦問題に関する協議を推進したが、成果を収めることはできなかった。

3) 2005年8月26日国務総理室傘下の韓日会談文書公開後続対策関連民間共同委員会は「日本軍『慰安婦』問題など日本政府・軍など国家権力が関与した反人道的不法行為に対しては請求権協定によって解決されたとみることができず、日本政府の法的責任が残っている」と発表した。

4) 請求権協定によると、協定の解釈及び履行に関する両国間の紛争はまず、外交上の経路を通じ(第3条第1項)、外交上経路により解決することができなかった紛争は仲裁によって解決(第3条第2、3項)するよう規定している。

5) 2012年3月日本外務省の佐々江事務次官が提示した構想であり、①総理の謝罪表明、②政府予算による医療費支援など人道的措置の実施、③在韓日本大使による被害者訪問という内容で構成されている。

2013年2月発足した朴槿恵(パク・クネ)政府は、日本を説得し、誠意ある措置を導き出すという方針を定め、日本側に慰安婦問題を議論する実務協議を開催することを持続的に要求した。しかし、慰安婦問題を含めた歴史認識に関する両国首脳の見によりこれといった進展はなかった。

2. 局長級協議を通じた解決努力(2014年4月～2015年2月)

2014年3月24日～25日、オランダのハーグにて核セキュリティ・サミットが開催された。米国は韓・日・米協力という観点から韓・日関係改善のため努力し、3月25日韓・日・米3国首脳会議が別途開催された。この過程で韓・日両国は慰安婦問題を巡る局長級協議を開始することで合意した。

慰安婦問題に関する韓・日局長級協議は、韓国外交部東北アジア局長と日本外務省アジア大洋州局長の間で2014年4月16日から2015年12月28日合意発表の前日まで合計12回開催され、その中には非公開の協議もあった。

<慰安婦問題に関する韓・日局長級協議の開催日付及び場所>

日付	区分	場所	日付	区分	場所
2014.4.16	第1次協議	ソウル	2015.3.16	第7次協議	ソウル
2014.5.15	第2次協議	東京	2015.6.11	第8次協議	東京
2014.7.23	第3次協議	ソウル	2015.9.18	第9次協議	東京
2014.9.19	第4次協議	東京	2015.11.11	第10次協議	ソウル
2014.11.27	第5次協議	ソウル	2015.12.15	第11次協議	東京
2015.1.19	第6次協議	東京	2015.12.27	第12次協議	ソウル

局長級協議が開始された後も両側は基本立場を繰り返し、なかなか交渉に進展がみえなかったため、交渉代表の格を上げ、首脳と直接疎通ができるハイレベルの非公開協議が必要だとの意見が両側から出始めた。

3. ハイレベル協議を通じた合意の導出(2015年2月～2015年12月)

(1) ハイレベル協議開始

韓国政府は局長級協議の膠着状態を打開するため2014年末、ハイレベル協議を並行推進する方針を決めた。この頃から交渉の中心がハイレベル非公開協議へと移ることになった。日本側が国家安全保障会議事務局長を交渉の代表としたことを受け、韓国側は大統領の指示により李丙琪(イ・ビョンギ)国家情報院長を代表とした。⁶⁾

(2) ハイレベル協議を通じた暫定合意

第1次ハイレベル協議は2015年2月に開かれ、同年12月28日合意の発表直前まで合計8回の協議があった。両側は随時ハイレベル代表間の電話協議と実務レベルでの協議も並行して行った。主務部処である外交部はハイレベル協議に直接参加することはできなかった。しかし、ハイレベル協議の結果を青瓦台から受け取った上で、それらを検討し、意見を青瓦台に伝えた。

韓国側は第1次ハイレベル協議に先立ち2015年1月行われた第6次局長級協議において、核心的要求事項として「道義的」などの修飾語のない日本政府の責任認

⁶⁾ 李丙琪(イ・ビョンギ)氏は最初から最後までハイレベル協議の代表として参加した。第1次協議当時は国家情報院長だったが、2回目の協議直前である2015年2月に大統領秘書室長となった。

定、以前より進展した内容の公式謝罪及び謝罪の不可逆性の担保、日本政府の予算を使用した履行措置の実施を提示した。

日本側は第1次ハイレベル協議で日本側が取る措置と共に、最終的・不可逆的な解決の確認、在韓日本大使館前の少女像問題の解決、国際社会での非難・批判の自制など韓国側が実施する措置を提示した。日本側はこれを公開部分と非公開部分に分けて合意に含めることを希望した。

両側はハイレベル協議開始から約2ヶ月後である2015年4月11日、第4次ハイレベル協議で大部分の争点で妥結し、暫定合意した。合意内容は、日本政府の責任問題と謝罪、金銭的措置といった三つの核心事項はもちろん、最終的・不可逆的解決、少女像問題、国際社会での相互非難・批判の自制という項目が含まれていた。また、関連団体への説得、第三国における慰安婦の碑、「性奴隷」用語に関する非公開の内容も含まれていた。

(3) ハイレベル協議の膠着及び最終合意

2015年4月暫定合意内容に関する両国首脳の追認を受ける過程で、日本側は非公開の部分である第三国における慰安婦の碑に関し、碑の設置動きを韓国政府が支持しないという内容を追加することを希望した。韓国側はそのような内容を追加することはすでに妥結された内容に関する本質的な修正となるため、受け入れられないとした。

そのような中、2015年6月末、いわゆる「軍艦島」を始めとする日本の近代産業施設のユネスコ世界遺産登録問題で両国政府の葛藤が深まり、慰安婦問題に関する協議もそれ以上の進展がみられなかった。

2015年11月1日ソウルで開催された韓・日・中3国首脳会議は、中断していたハイレベル協議を再開する契機となった。11月2日開催された韓・日首脳会談で両国首脳は韓・日国交正常化50周年という点を踏まえ、できるだけ早い時期に慰安婦問題を妥結することで意見が一致した。朴槿恵(パク・クネ)大統領は年内妥結に強い意欲を示し、2015年12月23日第8次ハイレベル協議にて合意が最終妥結した。

韓・日の外相は、2015年12月28日ソウルにて会談を開催し、合意内容を確認したことに続き、共同記者会見を開き、これを発表した。同日、両国首脳は電話で合意内容を再び確認した。そして、大統領は慰安婦問題に関する対国民メッセージを発表した。

最終合意の内容は第三国における慰安婦の碑と少女像に関する部分が一部修正されたことを除けば、暫定合意内容と同一のものであった。

III. 慰安婦合意に対する評価

以下では合意内容、合意の構図、被害者中心の解決、政策の決定過程及び体系に分けて評価した。

1. 合意内容

(1) 公開部分

ア. 日本政府の責任

(韓・日外相の共同記者会見における日本側の発表内容)

- 慰安婦問題は、当時の軍の関与の下に、多数の女性の名誉と尊厳を深く傷つけた問題であり、かかる観点から、日本政府は責任を痛感している。

責任の部分で日本政府の責任を修飾語なしで明示するようにしたのは、責任に関する言及がなかった河野談話と、責任の前に「道義的」がついていたアジア女性基金当時の日本総理の手紙に比べ、進展と見ることができる。また、「日本政府として責任を痛感」するに加え、総理のおわびと反省の気持ち表明、そして日本政府の予算拠出を前提にした財団設立が合意内容に盛り込まれたのは、日本が法的責任を事実上、認定したと解釈できる側面がある。

しかし、日本政府は請求権協定により、慰安婦問題がすでに解決されたため、法的責任が存在しないという立場を堅持している。日本側は交渉の全ての過程と交渉

妥結直後の両首脳間の電話に至るまで、一貫して、繰り返しこうした立場を明らかにした。

韓国政府は、日本が確固たる法的立場を保っているため、法的責任の認定を引き出すことは難しいと見て、日本政府が法的責任を事実上、認定したと解釈できるようにするという現実的な方案を推進した。韓国側は、「消耗的な法理論争を繰り返すより、被害者を中心に考えながら被害者が納得できる解決策を導き出すという姿勢で創意的な解決策を模索するのが望ましい」という立場から交渉を進めた。

法的責任の認定は、被害者側の核心要求事項の一つであった。外交部も内部検討で、法的責任は国内説得において核心的な事案であり、単に「日本政府の責任」にする場合、国内説得に難航が予想されると、問題点を認識していた。韓・日両側はこの部分が論争になることを予想し、「発表内容に関するプレス質問への応答要領」において、「合意の中の『責任』の意味について問われた場合、『日本軍慰安婦被害者問題は、当時の軍の関与の下に、多数の女性の名誉と尊厳を深く傷つけた問題であり、かかる観点から、日本政府は責任を痛感している』という表現に尽きるのであって、それ以上でもそれ以下でもない」と答えるよう調整した。⁷⁾

7) 「発表内容に関するプレス質問への応答要領」には上述の内容以外にも以下のような内容が共に含まれている。

(問い) 今回の合意により実施しようとする具体的な事業内容いかな。また、本事業に伴う予算規模はどの程度を想定しているのか。

(応答) 韓国政府が日本軍慰安婦被害者に対する支援を目的とした財団を設立し、これに日本政府の予算で資金を一括で拠出し、韓日両国政府が協力し、全ての日本軍慰安婦被害者の名誉と尊厳の回復、心の傷の癒やしのための事業を行うこととする。具体的には、▲全ての日本軍慰安婦被害者の名誉と尊厳の回復に資する心の傷の癒やしのための措置、▲医療サービスの提供(医薬品の支給を含む)、▲健康管理及び療養・看病(介護)への支援、▲上記の財団の目的に鑑みて適切なその他の措置を考えているが、事業は今後韓日両国政府間で合意された内容の範囲で実施する。日本政府が拠出する予算の規模についても、今後、調整していくが、概ね000円程度を想定している。

韓国側は交渉で、従来の日本の「道義的責任の痛感」より進展した「責任の痛感」という表現を引き出した。しかし、「法的」責任や責任の「認定」という言葉を引き出すことはできなかった。韓国側はこれを補うため、被害者訪問など、被害者の心を得られる措置を日本側に要求したが、合意に盛り込むことはできなかった。

イ. 日本政府の謝罪

(韓・日外相の共同記者会見における日本側の発表内容)

- 安倍内閣総理大臣は、日本国の内閣総理大臣として改めて、慰安婦として数多くの苦痛を経験され、心身にわたり癒しがたい傷を負われた全ての方々に対し、心からおわびと反省の気持ちを表明する。

安倍総理は内閣総理大臣の資格で謝罪と反省を表明した。過去、アジア女性基金当時、被害者に伝えられた日本総理の手紙にも「おわびと反省の気持ち」という表現が入っていたものの、慰安婦合意ではさらに公式的な形でこうした意を明らかにしたことから、今回の謝罪と反省の表明は、従来よりは進展したものと見ることができる。

被害者及び関連団体は、日本政府の「取り戻せない」謝罪を要求してきており、韓国政府も交渉過程で不可逆かつ公式性の高い内閣決定(閣議決定)の形での謝罪を求めていた。しかし、内閣決定を通じた謝罪には至ることができなかった。また、その形式が被害者におわびと反省の気持ちを直接伝えるものではなかった。内容も、アジア女性基金の総理の手紙のうち、「道義的」という用語だけを除き、同じ表現と語順をそのまま繰り返した。

ウ. 日本政府の金銭的措置

(韓・日外相の共同記者会見における日本側の発表内容)

- 日本政府は、これまでも本問題に真摯に取り組んできたところ、その経験に立って、今般、日本政府の予算により、全ての元慰安婦の方々の心の傷を癒やす措置を講じる。

具体的には、韓国政府が、元慰安婦の方々の支援を目的とした財団を設立し、これに日本政府の予算で資金を一括で拠出し、韓・日両国政府が協力し、全ての元慰安婦の方々の名誉と尊厳の回復、心の傷の癒やしのための事業を行うこととする。

金銭的措置の部分で、アジア女性基金とは異なり、日本政府が予算で全額拠出したお金を用いて韓国内に財団が設立された。⁸⁾そして、慰安婦合意当時の生存被害者47人のうち36人と、死亡被害者199人の遺族68人がこの財団を通じてお金(生存者1億ウォン、死亡者2千万ウォン)を受け取ったか、受け取る意思を明らかにした。(12月27日現在)

慰安婦問題が請求権協定により解決され、法的責任がないとする日本を相手

8) ハイレベル協議で合意された「財団設立に関する措置内容」として次のような内容がある。

- 全ての日本軍慰安婦被害者の名誉と尊厳の回復及び心の傷の癒やしを目的に、韓国国内のしかるべき財団に対し、日本政府は、その予算で資金を一括で拠出し、事業の財源とする。(※日本政府予算による拠出は一回のみ。)
- 財団の活動は以下のとおりとする。▲目的:全ての日本軍慰安婦被害者の名誉と尊厳の回復及び心の傷の癒やし、▲対象:全ての日本軍慰安婦被害者、▲事業:①全ての日本軍慰安婦被害者の名誉と尊厳の回復に資する心の傷の癒やしのための措置、医療サービスの提供(医薬品の支給を含む)、②健康管理及び療養・看病(介護)への支援、③上記の財団の目的に鑑みて適切なその他の措置、▲実施体制:財団は、両国政府間で合意された内容の範囲内で事業を実施する。財団は、両国政府に対し、事業の実施について定期的に通知することとし、必要に応じ、両国政府間で協議する。
- 財団設立の方法:韓国政府は、公益法人の設立手続に基づき、政府登録の公益財団の形で推進する。
- 財団の設立及び日本政府予算の拠出手続は以下のように進める。: ①韓国国内において財団設立準備委員会を立上げ、②両国政府間で財団の事業内容や実施方式等を記した口上書を交換、③準備委員会-韓国政府間で財団事業など権限委任のための書簡を交換、④準備委員会-日本政府間で資金拠出のための書簡を交換、⑤日本政府から財団に対し資金を拠出。

に、日本政府の予算のみを財源にして個人に支給することができるお金を引き出したのは、これまでになかったことである。9)

しかし、日本側は合意直後から、財団に拠出するお金の性格が法的責任による賠償ではないとしている。一部の被害者や関連団体も、賠償としてのお金ではないことから受け入れることができないとしている。このように、被害者の立場から責任問題が完全に解消されない限り、被害者がお金を受け取ったとしても慰安婦問題が根本的に解決されたのではない。

日本政府の出すお金が10億円と決められたのは、客観的な算定基準によるものではなかった。韓・日外交当局の交渉過程で、韓国政府が被害者から金額に関する意見を収斂したとの記録を探すことはできなかった。

また、韓国に設立された財団を通じて被害者と遺族にお金を渡す過程で、受け取った人と、受け取らなかった人に分かれた。これにより、韓・日間の葛藤構図である慰安婦問題が韓国内部の葛藤構図に変わった側面がある。

エ. 最終的かつ不可逆的解決

(韓・日外相の共同記者会見における日本側の発表内容)

□ 日本政府は上記を表明するとともに、以上申し上げた措置(外相会談時では「上

9) ハイレベル協議で「財団設立に関する議論の記録」として次のような内容がある。

- 現金の渡しさをめぐり、韓国側の代表(イ・ビョンギ大統領秘書室長)から、使途を問わない現金を日本軍慰安婦被害者の方々に配布することは考えておらず、真に必要な場合、その使途に応じて現金支給を行うことを排除しないで欲しいとの意味であるとの発言があったことを踏まえ、谷内国家安全保障局長は、その前提で「現金の渡しさは含めない」との表現の削除に同意した。
- 「財団は、両国政府に対し、事業に実施について定期的に通知することとし、必要に応じ、両国政府間で協議する」との案文にするに際し、日本側の代表(谷内国家安全保障局長)から、右案文で同意するためには、日本政府の意図に反して財団の事業が実施されないことを確認したいと述べたのに対し、イ・ビョンギ大統領秘書室長から、そのようにする旨応答があった。

記②の措置」)10)を着実に実施するとの前提で、今回の発表により、この問題が最終的かつ不可逆的に解決されることを確認する。

(韓・日外相の共同記者会見における韓国側の発表内容)

□ 韓国政府は、日本政府の表明と今回の発表に至るまでの取組を評価し、日本政府が先に表明した措置(外相会談では、「上記1. ②の措置」)を着実に実施されるとの前提で、今回の発表により、日本政府と共にこの問題が最終的かつ不可逆的に解決されることを確認する。韓国政府は、日本政府の実施する措置に協力する。

※アンダーラインは慰安婦タスクフォースによる。

最終的・不可逆的解決という表現が合意に盛り込まれたのは、慰安婦合意の発表後、国内で大きな議論となった事案であった。

「不可逆的」という表現が合意に盛り込まれた経緯を見ると、2015年1月の第6次局長級協議で韓国側がこの用語を先に使い始めた。韓国側は従来に示されたものより進展した日本総理の公式謝罪があるべきだとして、不可逆性を担保するため、内閣決定を経た総理の謝罪表明を要求した。

韓国側は、日本の謝罪が公式性を持つべきであるとの被害者団体の意見を参考に、このような要求をした。被害者団体は、日本がこれまで謝罪した後、それを覆した事例が頻繁にあったとしながら、日本が謝罪する場合、「取り戻すことのできない謝罪」であるべきだということを強調してきた。2014年4月、被害者団体は、「日本軍

10) 両側がハイレベル協議で合意した内容は、「日本政府は上記を表明するとともに、上記②の措置を着実に実施するとの前提で」であったが、日本側は、共同記者会見で、「以上申し上げた措置を着実に実施するとの前提で」と発表した。韓国側は、事前に合意された内容である「日本政府が上記1. ②で表明した措置が着実に実施されるとの前提で」を、共同記者会見で「日本政府が先に表明した措置を着実に実施することを前提に」と発表した。

慰安婦問題解決に向けた韓国市民社会の要求書」において、「犯罪事実と国家的責任に対し覆すことのできない明確な方式の公式的認定、謝罪および被害者に対する法的賠償」を主張したことがある。

日本側は、局長級協議の初期には、慰安婦問題が「最終的」に解決されるべきだとだけ述べていたが、韓国側が第6次局長級協議において謝罪の不可逆性の必要性を述べた直後に開かれた第1次ハイレベル協議から「最終的」のほかに「不可逆的」解決を共に要求した。

2015年4月の第4次ハイレベル協議において、こうした日本側の要求が反映された暫定合意がなされた。韓国側は、「謝罪」の不可逆性を強調していたが、当初の趣旨とは異なり、合意では「解決」の不可逆性を意味するものに脈絡が変わった。

外交部は暫定合意の直後、「不可逆的」の表現が含まれると、国内的に反発が予想されるため、削除が必要であるとの検討意見を青瓦台に伝えた。しかし、青瓦台は「不可逆的」の効果は責任の痛感及び謝罪を表明した日本側にも適用されうるとの理由で受け入れなかった。

「最終的かつ不可逆的解決」が入った文章の前に「日本政府が財団に関する措置を着実に実施するとの前提で」という表現を入れることを先に提案したのは韓国であった。韓国側は慰安婦合意の発表時点では、日本政府の予算拠出がまだ行われずにいるであろうため、履行を確実に担保するためにこのような表現を提案した。

このくだりは、最終的かつ不可逆的な解決の前提に関する論争を産み出した。

日本政府が予算を拠出するだけで慰安婦問題が最終的かつ不可逆的に解決されると解釈される余地を残したからである。しかし、韓国側は協議の過程で韓国側の意図を確実に反映できる表現を含めるための努力を積極的に払わなかった。

結局、両側は慰安婦問題の「解決」は最終的かつ不可逆的と明確に表現しながら、「法的責任」の認定は、解釈を通してのみできる線で合意した。それにも韓国政府は日本側の希望に応じて、最終合意で日本政府の表明と措置を肯定的に評価した。そして、日本政府の実施する措置に協力するとも言及した。

オ. 在韓日本大使館前の少女像

(韓・日外相の共同記者会見における韓国側の発表内容)

- ❑ 韓国政府は、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。

日本側は、少女像問題に関して格別な関心を示していた。合意内容は外相らが共同記者会見において発表した部分と発表していない部分に分かれているが、少女像問題はその両方に含まれている。

少女像問題などについて両側が非公開にした部分は次のとおりである。

日本側は「今回の発表により、慰安婦問題は最終的かつ不可逆的に解決されるので、挺対協等の各種団体等が不満を表明した場合であっても、韓国政府として

はそれに同調せず、説得していただきたい。在韩国日本大使館の前の少女像をどのように移転するか、具体的な韓国政府の計画をうかがいたい」と言及した。

これに対し、韓国側は「韓国政府は、日本政府が表明した措置の着実な実施が行われるとの前提で、今回の発表により、日本軍慰安婦被害者問題は最終的かつ不可逆的に解決されることを確認し、関連団体等の異なる意見表明がある場合、韓国政府としては説得のために努力する。韓国政府は、日本政府が在韩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」とした。

日本側は、交渉初期から少女像移転問題を提起しており、合意内容の公開部分に盛り込むことを希望した。韓国側は少女像問題を交渉対象としたという批判を懸念し、この問題が合意内容に盛り込まれることを反対していた。しかし、交渉過程の中で、結局これを非公開部分に入れることを提案した。

両側が、交渉において具体的な表現をめぐって掛け合った末、最終的には「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」という表現が、合意内容の公開部分と非公開部分に同時に盛り込まれることとなった。韓国側は、これが少女像の移転を合意したものではなく、発表内容の通り「努力する」以上の約束は、別途存在しないと説明してきた。特に、国会、マスコミなどが公開された内容以外の合意があるのかを尋ねたのに対し、少女像に関連してそういう合意はないという趣

旨で答弁してきた。

しかし、韓国側は公開部分における少女像関連発言とは別に、非公開部分においては、日本側が少女像問題を提起したのに対応する形で同じ内容の発言を繰り返した。特に、非公開部分において韓国側の少女像関連発言は、公開部分での脈絡とは異なり、「少女像をどのように移転するか、具体的な韓国政府の計画をうかがいたい」という日本側の発言に対応する形となっている。

少女像は、民間団体の主導により設置されたものであるだけに、政府が関与して撤去することは困難であるとしてきたにもかかわらず、韓国側はこれを合意内容に含めた。このため、韓国政府が少女像を移転すると約束しなかった意味が薄まってしまった。

カ. 国際社会における非難・批判の自制

(韓・日外相会談共同記者会見における日本側の発表内容)

- あわせて、日本政府は、韓国政府と共に、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。

(韓・日外相会談共同記者会見における韓国側の発表内容)

- 韓国政府は、今般日本政府の表明した措置が着実に実施されるとの前提で、日本政府と共に、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。

国際社会での相互非難・批判自制に関して、韓国側は、この問題もまた、慰安婦問題が解決されれば、自然と解消されると主張していたが、日本側は一貫してこのような内容を盛り込むことを望んでいた。韓国側は「日本政府の表明した措置が着実に実施されるとの前提で」、非難・批判を「互いに」自制することで同意した。

慰安婦合意以降、青瓦台は、外交部に対し、基本的に国際舞台において慰安婦関連の発言を控えるよう指示したこともある。そのため、まるでこの合意により、国際社会において慰安婦問題を提起しないことを約束したという誤解を招いた。

しかし、慰安婦合意は、韓・日二国間レベルで日本政府の責任、謝罪、補償問題を解決するためのものであり、国連など国際社会において、普遍的な人権問題、歴史的教訓として慰安婦問題を取り上げることを制約するものではない。

(2) 非公開部分

慰安婦合意には、外相共同記者会見の発表内容以外の非公開部分があった。このような方式は、日本側の希望により、ハイレベル協議において決定された。非公開部分は、①外相会談における非公開のやりとり、②財団設立に関する措置内容、③財団設立に関する論議の記録、④発表内容に関するプレス質問への応答要領となっている。¹¹⁾

11) ハイレベル協議の際に議論された「財団設立に関する措置内容」と「財団設立に関する論議の記録」等に基づき、「和解・癒し財団」が設立され、関連事業が実施された。「財団設立に関する措置内容」は同報告書14ページ脚注8)、「財団設立に関する論議の記録」は15ページ脚注9)、「発表内容に関するプレス質問への応答要領」は12ページ脚注7)より確認できる。

非公開のやりとりは、韓国挺身隊問題対策協議会（以下、「挺対協」）等、被害者関連団体への説得、在韓日本大使館前の少女像、第三国における慰安婦の碑、「性奴隷」用語など、国内的に敏感な事項である。非公開のやりとりは、日本側が先に発言し、韓国側がこれに対応する形式で構成されている。

まず、日本側は(1)「今回の発表により、慰安婦問題は最終的かつ不可逆的に解決されるので、挺対協などの各種団体などが不満を表明した場合であっても、韓国政府はそれに同調せず、説得していただきたい。在韓国日本大使館前の少女像をどのように移転するか、具体的な韓国政府の計画をうかがいたい」、(2)「第三国における慰安婦関係の像・碑の設置については、このような動きは諸外国において各民族が平和と調和の中で共生することを希望している中で適切ではないと考える」、(3)「韓国政府が今後『性奴隷』という言葉は使用しないでほしい」と言及した。

続いて韓国側は(1)「韓国政府は、日本政府が表明した措置の着実な実施が行われるとの前提で、今回の発表により、日本軍慰安婦被害者問題は最終的かつ不可逆的に解決されることを確認し、関連団体等の異なる意見表明がある場合、韓国政府としては説得のため努力する。韓国政府は、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」、(2)「第三国での日本軍慰安婦被害者に関連した石碑・像の設置問題については、韓国政府が関与するものではないが、本発表を受け、韓国政府としても、このような動きを支援することなく、今後の韓日関係が

健全に発展するよう努力する」、(3)「韓国政府は、この問題に関する公式名称は「日本軍慰安婦被害者問題」だけであることを改めて確認する」と対応した。

韓国政府は、公開された内容以外の合意事項があるのかを問う質問に対して、少女像に関連してはそのようなものはないとしながらも、挺対協への説得、第三国における慰安婦の碑、「性奴隷」表現と関連した非公開内容があるという事実は明かさなかった。

韓国側は、交渉初期から慰安婦被害者団体に関する内容を非公開のものとして受け取った。これは被害者中心、国民中心ではなく、政府中心で合意したということを示すものである。

日本側は、挺対協など、被害者関連団体を特定しながら、韓国政府に説得を要請した。これに対し、韓国側は挺対協を特定することはせず、「関連団体への説得努力」をすると日本側の希望を事実上受け入れた。

また、日本側は、海外における慰安婦の碑などの設置を韓国政府が支援しないとの約束を取り付けようとした。韓国側は、第三国における慰安婦の碑の設置は政府が関与するものではないとして日本の要求を拒否したが、最終段階において「支援することなく」という表現を入れることに同意した。

日本側は、韓国側が性奴隷という表現を使わないことも希望した。韓国側は、性奴隷が国際的に通用する用語であることから反対していたが、政府が使用する公

式名称は「日本軍慰安婦被害者問題」だけであると確認した。

非公開のやりとりは、韓国政府が少女像を移転したり、第三国で慰安婦の碑を設置できないように関与したり、「性奴隷 (sexual slavery)」という表現を使わないことを約束したものではないが、日本側がこのような問題に関与できる余地を残した。

2015年4月、第4次ハイレベル協議において暫定合意内容が妥結された後、外交部は、内部の検討会議において修正・削除が必要な4項目をまとめた。ここには、非公開部分の第三国における慰安婦の碑、性奴隷の表現2つが入っており、公開および非公開部分の少女像の言及も含まれていた。これは、外交部が非公開合意内容が副作用を起こしかねないことを認知していたことを示す。

(3) 合意の性格

慰安婦合意は、両国外相の共同発表と首脳の追認を経た公式的な約束であり、その性格は条約ではなく、政治的合意である。

韓・日両国政府は、ハイレベル協議の合意内容を外相会談において口頭で確認し、会談直後の共同記者会見にて発表した。そして事前に約束した通り、両国首脳が電話により追認する形式をとった。

両側が発表内容を各々の公式ウェブサイトに掲載した際、互いの内容に一致しない部分が生じた。韓国外交部は外相会談の共同記者会見において発表した内容を、日本外務省は、双方が事前に合意した内容を公式ウェブサイトに掲載した。ま

た、双方がそれぞれ公式ウェブサイトに載せた英文の翻訳文にも違いがあり、混乱が増した。そこで、実際合意した内容は何か、発表された内容がすべてなのか等について疑惑が生じ、議論を呼んだ。

2. 合意の構図

これまで、被害者側の三つの核心要求事項、すなわち、日本政府の責任認定、謝罪、賠償の観点からみると、慰安婦合意は、アジア女性基金などの従来と比べて進んだものであるとみることができる側面がある。特に、安倍政権を相手に、この程度の合意を導き出したことを評価する一部の見方もある。

三つの核心事項は、日本側が他の条件をつけることなく、自発的に行うことが望ましかった。しかし、慰安婦問題の最終的・不可逆的解決の確認、少女像問題の適切な解決努力、国際社会における相互非難・批判の自制など、日本側の要求を韓国側が受け入れる条件で妥結した。

韓国側は、当初、河野談話で言及された未来世代への歴史教育および真相究明のための歴史共同研究委員会の設置など、日本側がとるべき措置を提示するなど、対抗することもあったが、結局は日本側の構図通りに交渉することとなった。このように三つの核心事項と韓国側の措置が交換される方式で合意がなされたことで、三つの核心事項の中である程度進展として評価できる部分さえもその意味が薄れてしまった。

さらに、公開部分以外にも、韓国側にとって一方的に負担となりうる内容が非公

開として含まれていることも明らかになった。それも全て市民社会の活動や、国際舞台における韓国政府の活動を制約するものであると解釈される余地のある事項である。このため、公開された部分だけでも不均衡な合意がさらに傾くこととなった。

3. 被害者中心の解決

慰安婦合意について重要なものとして浮上している問題意識は、この合意が慰安婦被害者及び関連団体、国連などの国際社会が強調してきた被害者中心のアプローチとその趣旨を反映しているかという点である。韓国政府は慰安婦問題を戦時性暴力など普遍的な価値として女性の人権を保護するための観点から取り扱ってきた。

戦時女性の人権問題に関連し、被害者中心のアプローチは被害者を中心に救済と補償が行われるべきであるとのことだ。2005年12月国連総会の決議によると、被害者が受けた被害の深刻さの程度及び被害が発生した状況の歴史的な脈絡によって、それに相応する完全かつ効果的な被害の回復が行われるべきである。

朴槿恵(パク・クネ)大統領は慰安婦問題について「被害者に受け入れられ、韓国国民が納得できる」、「国民の目線にも合い、国際社会にも受け入れられる」解決になるべきであると強調した。韓国外交部は局長級協議の開始が決定された後、全国の被害者団体、民間の専門家などに会った。2015年一年間だけで合計15回以上被害者及び関係団体に接触した。

被害者側は慰安婦問題の解決のためには日本政府の法的責任の認定、公式

謝罪、個人への賠償の三点が何より大事だと言ってきた。外交部は彼らの意見と専門家らの助言を踏まえ、修飾語のない日本政府の責任認定、日本総理による公式謝罪、個人への補償を主な内容とする交渉案を用意し、局長級およびハイレベル協議に臨んだ。

外交部は交渉に臨みながら韓・日両国の政府間で合意しても被害者団体が受け入れなければ再び原点に戻るしかないため、被害者団体を説得することが重要であるとの認識を持っていた。また、外交部は交渉を進める過程で被害者側に時々関連内容を説明した。しかし、最終的かつ不可逆的解決の確認、国際社会での非難・批判の自制など、韓国側の取るべき措置があることに関しては具体的に知らせなかった。特に、金額に関しても被害者の意見を収斂しなかった。結果的に彼らの理解と同意を導き出すことに失敗した。

被害者団体は合意の発表直後、声明を通じて「被害者らと支援団体、また国民の熱望は日本政府が日本軍「慰安婦」犯罪に対して国家的かつ法的責任を明確に認め、それに伴う責任を履行することで被害者らが名誉と人権を回復し、再びこのような悲劇が再発しないようにすることであった」と反発した。また、彼らは最終的かつ不可逆的解決と少女像問題などが含まれたことに対して強く批判した。

国連女性差別撤廃委員会(CEDAW)は日本政府の定例報告書に関する2016年3月の最終見解で「慰安婦問題が『最終的かつ不可逆的に解決されること』と主張した発表は、『被害者中心のアプローチ』を完全に採択しなかった」と評価した。また、合意を履行する過程で被害者の意思を十分に考慮し、真実、正義、賠償に

関する被害者らの権利を保障することを日本政府に促した。¹²⁾拷問禁止委員会¹³⁾なども慰安婦合意に関して被害者中心のアプローチが欠如していると指摘した。

4. 政策の決定過程及び体系

慰安婦問題を外交事案として取り扱う際には、人類の普遍的価値を追求すると同時に対外政策全般との適切な均衡を考慮すべきである。火のつきやすい慰安婦問題に注意深くアプローチしない場合、対日外交だけではなく、外交全般に大きな影響を及ぼしかねないためである。朴槿恵(パク・クネ)政府は慰安婦問題を韓日関係の改善の前提とし、硬直した対応で様々な負担を招いた。

朴槿恵(パク・クネ)大統領は就任初年度の2013年三一節の記念演説で「加害者と被害者という歴史的な立場は千年の歴史が流れても変わらない」とし、対日本強硬策を主導した。韓国政府は慰安婦問題と首脳会談の開催を結びつけることで歴史問題での葛藤と共に、安保、経済、文化などの分野で大きな代償を支払った。政府レベルの葛藤が相互の過剰反応と国際舞台で過度な競争をもたらし、両国の国民レベルの感情の溝も深まった。

韓日関係の悪化は米国のアジア・太平洋地域戦略に負担として作用したことで米国が両国間の歴史問題に関与するという結果をもたらした。このような外交環境の下で韓国政府は日本政府との交渉を通じて慰安婦問題を早期に解決しなければならない状況を迎えた。

¹²⁾ CEDAW/C/JPN/CO/7-8(2016).

¹³⁾ 2017年5月拷問禁止委員会は被害者の権利と国家責任を規定した拷問等禁止条約第14条の履行に関する一般論評に慰安婦合意が十分に符合しない点などを指摘し、慰安婦合意の見直しを勧告した。(CAT/C/KOR/CO/3-5).

韓国政府は慰安婦問題と安保・経済部門などを分離して対応できず、「慰安婦外交」に埋没した。また、大統領は慰安婦問題の解決のため、米国を通じて日本を説得する戦略を率いた。数回の韓・米首脳会談で日本の指導者層の歴史観により韓日関係の改善ができずにいるという点を繰り返し強調した。しかし、このような戦略は効果を上げられず、逆に米国内に「歴史疲労」現象を招いた。

慰安婦交渉に関する政策の決定権限は、過度に青瓦台に集中していた。大統領の核心参謀陣は大統領の強硬な姿勢が対外関係全般に負担を招きかねないにも関わらず、首脳会談と結びつけて日本を説得しようとする大統領の意思に従った。なお、大統領がコミュニケーションが足りない状況の中で調整されていない指示をすることで交渉関係者の身動きの幅を制約した。

主務部処の外交部は慰安婦交渉で助演であり、核心的争点について意見を十分に反映できなかった。また、ハイレベル協議を主導した青瓦台と外交部の間で適切な役割分担と有機的協力も足りなかった。

IV. 結論

慰安婦タスクフォースは今まで被害者中心のアプローチ、普遍的価値と歴史問題に臨む姿勢、外交における民主的要素、部処間の有機的協力とコミュニケーションを通じたバランスの取れた外交戦略という観点から合意の経緯を把握し、内容を評価した。

慰安婦タスクフォースは、次のような四点の結論を出した。

一、戦時女性の人権に関し、国際社会の規範として定着した被害者中心のアプローチが慰安婦交渉の過程で十分に反映されず、一般的な外交懸案のようにギブアンドテイクの交渉で合意がなされた。韓国政府は被害者が一人でも多く生存している間に問題を解決すべきだとして協議に臨んだ。しかし、協議の過程で被害者の意見を十分に収斂しないまま、政府の立場を中心に合意を結んだ。今回のように被害者らが受け入れない限り、政府の間で慰安婦問題の「最終的かつ不可逆的解決」を宣言したとしても問題は再燃するほかない。

慰安婦問題のような歴史問題は短期的に外交交渉や政治的妥協で解決しがたい。長期的に価値と認識の拡散、未来世代への歴史教育を並行して進めるべきである。

二、朴槿恵(パク・クネ)大統領は「慰安婦問題の進展のない首脳会談は不可」と強調するなど、慰安婦問題を韓日関係全般と連係し解決しようとしたが、逆に

韓日関係を悪化させた。また、国際環境が変わったことを受け、「2015年内に交渉終結」方針に旋回し、政策の混乱を呼び起こした。慰安婦などの歴史問題が韓日関係だけでなく、対外関係全般に負担を与えないようバランスの取れた外交戦略を設けるべきである。

三、今日の外交は国民と共にあるべきである。慰安婦問題のように国民の関心が大きい事案であるこそ、国民と共に呼吸する民主的な手続きと過程がより重視されるべきである。しかし、ハイレベル協議は終始一貫、秘密交渉で進められ、知られた合意内容以外に韓国側に負担になりうる内容も公開されなかった。

最後に、大統領と交渉責任者、外交部の間のコミュニケーションが足りなかった。その結果、政策方向が環境の変化によって修正または補完される仕組みが作動しなかった。今回の慰安婦合意は政策決定の過程において幅広い意見収斂と有機的なコミュニケーション、関連部処間での適切な役割分担が必要であることを示すものである。

外交は相手がいるものであるだけに、当初立てた目標や基準、検討過程で提起された意見を全て反映することはできない。しかし、このような外交交渉の特性と困難を勘案しても慰安婦タスクフォースは上述の四点の結論を出すほかなかった。

<以上>