

朴槿恵政権による南北交流政策

宮本 悟

● はじめに

二〇一三年二月一日に退陣した李明博政権の五年間は、観光客殺害にともなう金剛山観光事業の中断や韓国哨戒艦沈没事件、延坪島砲撃事件などによって南北関係は悪化の一途を辿った。そもそも大統領就任前である二〇〇七年六月一日に李明博が掲げた南北関係に関する公約は、朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮）が核を放棄して開放すれば一〇年以内一人当たり国民所得三〇〇〇ドルになるように支援する「非核・開放・三〇〇〇構想」であった。核放棄が前提の政策であり、北朝鮮側の反発は想定されたものであった。政権末期に南北交易額が過去最高を出しているものの、ほとんどが開城工業団地との交易に限られていた。南北の人的往来も五年間で約六四％まで落ち込み、

政権末期には開城工業団地への訪問だけとなった。李明博政権末期の南北交易と交流は、開城工業団地のみによって成り立っていたといえる。新しく大統領となった朴槿恵は、この南北関係を改善して発展させることができるであろうか。

● 朴槿恵の選挙公約と北朝鮮側の反応

韓国の保守政党であるセヌリ党の大統領候補であった朴槿恵は、南北関係において特徴的な経歴がある。それは、二〇〇二年五月一日に平壤で、北朝鮮の最高指導者である金正日と会見した経験があることである。北朝鮮の最高指導者と会見した経験がある唯一の大統領候補である。また、大統領になれば、保守政党の大統領で唯一、北朝鮮の最高指導者と会見し

た経験があることになる。

さらに、李明博に比べると、朴槿恵の選挙公約では核放棄が前提となっていない。二〇一二年一月五日に朴槿恵は記者会見を開き、外交・安保・統一の公約として「三大基調七大政策課題」を発表した。三大基調とは(1)持続可能な平和(II)信頼される外交(III)皆が幸せな統一、である。七大政策とは①韓国の主権と安全保障を確実に守る②北朝鮮の核問題は抑止を基調に交渉の多角化を使って解決する③朝鮮半島の信頼プロセスを介して南北関係を正常化する④小さな統一で始まり、大きな統一を目指す⑤東アジアの平和とユーラシア協力の先頭に立つ⑥経済外交をアップグレードして新しい成長動力を発掘する⑦「魅力の韓国」の建設のため「国民外交の時代」を開く、である。北朝鮮の核問題に

関しては、北朝鮮に核放棄をさせることよりも、抑止力を中心にして韓国の安全保障を確立することに重点が置かれているといえよう。

「朝鮮半島の信頼プロセス構想」とも呼ばれる朴槿恵の南北関係に関する選挙公約は、まず人道支援は政治状況とは別に行い、「南北交流協力事務所」を平壤とソウルに設置して南北交流を進めていくことである。さらに、南北交流によって信頼が築かれて非核化が進展すれば、朝鮮半島経済共同体の建設のための「ビジョン・コリア・プロジェクト」を立ち上げて、経済共同体としての統一を目指すという構想である。また、南北関係発展のためなら北朝鮮指導者にも会うと語り、南北首脳談話に含みを持たせた。核放棄よりも南北交流に重点を置いた構想といえよう。ただし、国家安保室を大統領府に設置して、大統領府が外交・安保・統一政策を総括して調整する機能を持つという外交・安保・統一政策の均衡を保ったうえでの政策である。しかも、北朝鮮の人道主義と人権を向上させるために「北朝鮮人権法」を制定することも目標としており、北朝鮮側の反発が予想される内容でもあつ

た。

予想通り、北朝鮮側は朴槿恵の公約に反発した。一月八日に北朝鮮の祖国平和統一委員会報道官は、朴槿恵の公約が李明博と何も変わらないか、ある部分それ以上であり、安全保障を優先して「北朝鮮人権法」を制定しようとするのは戦争公約であって戦争をもたらしと警告した。一月一日に、祖国平和統一委員会書記局は七箇条の公開質問状を発表し、朴槿恵に対北朝鮮政策の立場を明らかにするように求めた。北朝鮮側が朴槿恵の公約に対して不信感を持っていたことは明らかであった。

●大統領当選と核実験

祖国平和統一委員会書記局が公開質問状を発表した一月一日に、北朝鮮では人工衛星である光明星三号の二号機を一月一日から二二日までの間に銀河三号ロケットによって打ち上げることを予告した。韓国外交通商部報道官は、これを弾道ミサイル発射実験と受け止め、国際社会全体に対する正面からの挑戦と批判した。一月二日に北朝鮮が人工衛星を発射すると、韓国外交通商部長官である金星煥は、弾道ミサイル発

射実験を国連安保理決議に対する明白な違反と批判した。一月二三日に、大統領候補であった朴槿恵と進歩政党である民主統合党の文在寅は、共に北朝鮮による弾道ミサイル発射実験を批判した。そのため、一月一九日に行われた大統領選では安全保障や南北関係は大きな争点にならなかった。結果として、大統領選挙を勝ち抜いたのは朴槿恵であった。

次期大統領に確定した朴槿恵は、一月二〇日に記者会見で、北朝鮮による弾道ミサイル発射実験による韓国の安全保障の厳しさを指摘し、堅固な安全保障体制を構築する考えを示した。しかし、一方で、信頼外交を通じて新しい朝鮮半島時代を開くとも語り、北朝鮮との対話の道を開く考えもあることを明らかにした。弾道ミサイル発射実験によって安全保障環境が厳しいという認識にもかかわらず、「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を推進する方針が変わりがないことが再確認された。

李明博政権から朴槿恵政権への引き継ぎ作業は一月二七日に大統領職引受委員会が発足したことから始まった。北朝鮮で二〇一三年一月一日に発表された新年辞にお

いて、金正恩が南北間の対立状態を解消すると言及したが、韓国国防部長官である金寛鎮は、朴槿恵政権が発足しても北朝鮮の脅威は続く予想されるので、確固たる国防態勢が要求されるとの見解を示した。一月四日に大統領職引受委員会の外交・国防・統一分科幹事として任命されたのは元国防部長官であった金章洙であり、朴槿恵が韓国の安全保障に重点を置いていることを再確認するものとなった。

もちろん韓国の安全保障だけではなく、朴槿恵は南北交流を推進することも考えていた。一月一日に中国政府の特使である張志軍外務次官と会談した朴槿恵は、北朝鮮の核開発は決して容認できないが、人道支援や対話を通じて南北協力の窓口は開くと語った。一月一六日にアメリカ政府代表団と会った時でも朴槿恵は、北朝鮮の核開発は容認できず断固として対応するが、北朝鮮への人道的支援を含む対話の窓口は開けておくと言った。引き継ぎ作業が始まったも「朝鮮半島の信頼プロセス構想」には変わりがなかったといえるよう。

しかし、「朝鮮半島の信頼プロ

セス構想」を推進する朴槿恵には、困難な局面が現れた。一月二日に国連安全保障理事会が対朝制裁決議を採択した。制裁を定めた国連憲章第七章の文言は入っていないが、制裁の内容はそれまでの対朝制裁決議を上回るものであった。一月二三日に韓国外交通商部報道官は、国連安保理決議の履行と独自制裁を検討する方針を明らかにした。

それに対して、北朝鮮側は大きく反発した。一月二三日に北朝鮮外務省は声明を発表して、国連安保理決議を非難し、二〇〇五年九月一九日に採択された第四回六者会合に関する共同声明の破棄を宣告し、朝鮮半島の非核化がほとんど不可能になったことを明確にした。一月二四日には国防委員会が声明を発表し、人工衛星と長距離ロケットの発射や核実験を続けて行い、それがアメリカを目標としていることを宣言した。一月二五日には祖国平和統一委員会が声明を発表し、一九九二年一月二〇日に採択された「朝鮮半島の非核化に関する共同宣言」の完全白紙化と全面無効化を宣布し、韓国が国連安保理制裁決議に加担すれば物理的に対応すると警告した。

北朝鮮では、米韓への対策が次々に出されていった。金正恩を含む国家安全と対外部門の幹部協議会が開催され、金正恩が「強度の高い国家的重大措置」を行うことを決心したことが一月二六日に報道された。二月三日には、党中央軍事委員会拡大会議で金正恩が国の安全と自主権を守っていくための綱領的指針となる重要な結論を出したことが報道された。北朝鮮では、米韓と対立することを前提に政策を推進し始めていたことが明らかになった。

二月一二日に北朝鮮で核実験が行われた。朝鮮中央通信によると、国の安全と自主権を守るための実用的な対応措置の一環であり、以前とは異なり、爆発力が大きく、小型化、軽量化された核兵器を使用したという。同日、朴槿恵は、朝鮮半島と国際平和に対する重大な脅威であると北朝鮮の核実験を批判した。翌一三日にも朴槿恵は、北朝鮮が国際社会で孤立して崩壊を自ら招いており、このまま挑発をするなら「朝鮮半島の信頼プロセス構想」にも影響を与えると強く北朝鮮を批判した。「朝鮮半島の信頼プロセス構想」の推進は、大統領就任前から早く

も困難になってきたといえよう。

●大統領就任と南北の決裂

二月二五日に大統領就任を控えた朴槿恵は、新政権の人事を決めていき、選挙公約を国政課題として提示する必要があった。北朝鮮による核実験の翌日である二月一日に朴槿恵は、新政権の外交交通商部長官に尹炳世ユンビョクセ、国防部長官に金秉寛カンビョクガンを内定した。二月一七日には統一部長官に柳吉在リュギルゼを内定した。さらに、二月二一日に大統領職引受委員会が「朴槿恵政府国政課題」を発表し、新政権が任期中に重点的に推進される課題が明らかになった。

国政課題では、韓国の安全保障の構築に力が注がれている。国防予算は国家財政の増加率を上回る水準で増額することになり、北朝鮮のミサイルに対しては、先制攻撃システム「キルチェーン(Kill Chain)」の構築や韓国独自のミサイル防衛システム(KAMD)の発展を目指すことになった。

安全保障に重点を置く方針は、南北関係にも反映された。「朝鮮半島の信頼プロセス構想」では短期的には抑止と安全保障を強化し、中長期的に南北関係の正常化

および持続可能な朝鮮半島の平和実現が目標と定められた。そのため、南北政府の対話や経済・社会・文化などの南北交流は、韓国の安全保障や北朝鮮の核問題の進展状況を前提にして推進されることになった。選挙公約に比べれば、韓国の安全保障や北朝鮮の核問題への対策が前提として強調されることになったといえよう。

選挙公約にも掲げていたソウルと平壤に「南北交流協力事務所」を設置することについても「要件を踏まえて検討する」とし、一歩後退した表現にとどまった。また、人道支援についても、選挙公約どおり政治状況と区別するとしながらも、国際機関との協議の下で時期や方式を検討するという条件が付けられた。

国政課題を発表した二月二一日に韓国軍が、米韓合同軍事演習であるキー・リゾルブを三月一日から二一日まで実施し、米韓野外機動訓練であるフォール・イーグルを三月一日から四月三〇日まで行うことを発表した。同日、朝鮮人民軍板門店代表部の林林洙リンリンソ代表が在韓米軍司令官に電話通知文を送り、キー・リゾルブとフォール・イーグルの実施を批判した。

南北関係がさらに悪化することが想定された。

しかし、二月二五日に大統領に就任した朴槿恵は、南北交流を推進する方針を変えなかった。就任演説で、朴槿恵は「国民の生命と大韓民国の安全を脅かすいかなる行為も容認しない」と語りながらも、「確実な抑止力を基盤にして南北間の信頼を積むために一歩一歩進みます」と語り、安全保障の強化を前提としながらも、「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を推進することを明らかにした。三月一日にも朴槿恵は同様の演説を行い、「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を推進する意思を明確にした。

想定どおり、南北関係はさらに悪化していった。三月五日に朝鮮人民軍最高司令部報道官が、三月一日から朝鮮戦争の停戦協定を白紙化し、朝鮮人民軍板門店代表部の活動を中断すると声明を出した。三月七日に国連安保理が再び制裁決議を採択すると、その日に外務省報道官は、核兵器による先制攻撃があり得るという声明を出した。翌八日に祖国平和統一委員会は、南北不可侵に関する全ての合意を一一日から全面破棄し、「朝鮮半島の非核化に関する共同

宣言」の完全白紙化を再宣布し、板門店の南北直通電話を一日から遮断すると声明を発表した。

それでも朴槿恵は、三月八日に陸・海・空軍将校合同任官式で、軍事力にだけ集中すればいかなる国も結局は自滅すると北朝鮮を批判しつつ、「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を推進することを再び明らかにした。しかし、北朝鮮側が予告したとおり、三月一日に板門店の南北直通電話は機能しなくなった。三月一二日に韓国外交通商部報道官は、停戦協定の一方的な破棄または終了は許されないと声明を出したが、効果はなかった。

朴槿恵政権は、外交・国防・統一の長官がまだ揃っていないため、対応も難しかったと考えられる。外交通商部長官に尹炳世、統一部長官に柳吉在が就任したが、三月一日であった。ところが、国防部長官に内定していた金秉寛は、国会で承認されず、国会で政府組織改編案が議決された三月二二日に内定を辞退した。同日、国防部長官は李明博政権から引き続き金寛鎮が留任することが決定した。外交部（新設）・国防

長には金章洙が就任し、三月二二日になってようやく北朝鮮への対応体制が整った。

「朝鮮半島の信頼プロセス構想」は早速第一歩を踏み出そうとしていた。三月二二日に統一部は、対北朝鮮支援団体「ユージン・ベル財団」が申請していた抗結核薬の北朝鮮への搬出を承認したと発表した。搬出する抗結核薬は六億七八〇〇万ウォン（約五七〇〇万円）相当で、平壤や南浦など八カ所の結核センターの患者約五〇〇人の治療に用いられる予定である。まだ開城工業団地は稼働しており、人々の往来も可能であったので、この時点では「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を推進できる期待があったと考えられる。

しかし、さらに悪化する南北関係の状況では、「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を推進することが困難になってきた。三月二六日に朝鮮人民軍最高司令部は声明で、野戦砲兵軍集団を一号戦闘勤務態勢に入らせ、韓国に対しても物理的な行動に出ると発表した。さらに、北朝鮮の外務省が声明で、朝鮮半島で核戦争が勃発しつつあると国連安保理事会に公開通知すると発表した。同日に行われた哨

戒艦勇士三周忌追悼式の追悼辞で、朴槿恵は「朝鮮半島の信頼プロセス構想」に言及しなかった。

南北関係の緊張はさらに高まっていた。三月三〇日に北朝鮮では「政府、政党、団体特別声明」を発表し、この時刻から戦時状態に入ることを宣布した。同日、北朝鮮の中央特区開発指導総局報道官が開城工業団地地区との往来を遮断し、閉鎖する可能性に言及した。三月三一日に開催された朝鮮労働党中央委員会二〇一三年三月全員会議で「経済建設と核武力建設の併進路線」が採択されると、四月二日に北朝鮮では、五〇〇〇キロワットの黒鉛減速炉を再整備して再稼働する措置を取ることを発表し、北朝鮮が核開発に力を入れることが再確認された。同日に朴槿恵は、政権発足後初めて外交安保長官会議を開催して、北朝鮮への対応策を討議した。統一部長官である柳吉在は、北朝鮮に対する人道支援を急ぐ必要はないと語り、「朝鮮半島の信頼プロセス構想」の推進が当面困難であることを示した。

四月三日に北朝鮮側は「南側の人員と物資の出入りを制限する」と韓国側に通知し、開城工業団地

から韓国側に戻れても、韓国側から開城工業団地に入ることは不可能になった。四月八日に北朝鮮側は、開城工業団地で働く北朝鮮労働者の撤収を発表した。そのため

開城工業団地は実質的に稼働しなくなり、開城工業団地だけで機能していた南北交流はほぼ完全になくなったといえる。朴槿恵は、四月九日に国務会議を開催し、開城工業団地の運営が難しくなれば、「朝鮮半島の信頼プロセス構想」のために使われる南北協力基金から韓国企業への被害補填を支出すると語った。「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を推進することは財政面でも困難となることが予想された。

しかし、朴槿恵は、「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を放棄したわけではない。朴槿恵は四月一日に開催された大統領府における会合で、北朝鮮と対話する考えを示し、「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を必ず始めなければならぬと語った。同日、統一部長官である柳吉在も、北朝鮮側が対話の場に出てくることを呼びかけた。朴槿恵は四月一二日にケリー米國務長官やラスムセン NATO 事務総長と会談した時にも「朝鮮半島

の信頼プロセス構想」を進める意思を示した。しかし、四月一四日に北朝鮮の祖国平和統一委員会報道官は、韓国側が対決姿勢をやめなければ対話に意味がないと発表し、事実上、現在の段階での対話を拒否した。朴槿恵はこれからも「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を推進しようと試みるであろうが、北朝鮮側に受け入れる姿勢がみえない現在の状況で推進することは困難であると考えられよう。

●おわりに

朴槿恵は、李明博に比べれば、南北交流に力を入れた選挙公約を出してきた。核放棄も前提にしておらず、李明博政権の轍を踏まなように配慮されたものであった。しかし、北朝鮮では朴槿恵に懐疑的であって、朴槿恵が大統領になれば南北関係が悪化することを警告してきた。実際には、朴槿恵も対立候補の文在寅も、北朝鮮の人工衛星打ち上げを弾道ミサイル発射実験として批判してきたので、いずれが大統領になっても現在の南北関係の状況はそれほど変わらなかつたと考えられる。

北朝鮮による弾道ミサイル発射実験や核実験などを批判してきた

朴槿恵であるが、それでも演説などで「朝鮮半島の信頼プロセス構想」に言及し、南北交流を進める意図を示してきた。しかし、国連安保理制裁決議やキー・リゾルブとフォール・イーグルの実施に反発した北朝鮮は、韓国政府に対する批判を強めていった。すると、朴槿恵政権も安全保障体制の構築に向けて力を入れ始めた。

南北交流で最後に残っていた開城工業団地が稼働しなくなったことは、南北交流がほとんど完全に途絶えたことを意味している。李明博政権以来、悪化してきた南北関係であるが、朴槿恵政権が発足してからも悪化の一途を辿り、南北交流がほとんど完全になくなる状況にまで至った。しかも、現在の段階では、北朝鮮側は朴槿恵政権による対話の呼びかけにも応じようとしていない。現在の状況としては、「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を推進することはかなり困難といわざるを得ない。朴槿恵政権は、「朝鮮半島の信頼プロセス構想」を放棄しないが、当面はアメリカとの関係を強化して、抑止力を基盤とした安全保障体制の構築に努めることになると考えられよう。

(みやもと さとる／聖学院大学
基礎総合教育部准教授)

《参考文献》

- ①「全文」朴槿恵、外交・安保・統一公約を発表3大基調7大政策課題提示(『アジア経済』二〇一二年十一月五日)
<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2012110511163939411> (二〇一三年四月一〇日アクセス)。

- ②「第18代大統領職引受委員会提案：朴槿恵政府国政課題」
http://file.mt.co.kr/newfile/down.php?filepath=2013/02&file=130221_%BA%B8%B5%B5%C2%FC%B0%ED%C0%DA%B7%E1+2+%C0%CE%BC%F6%C0%A7+%C1%A6%BE%C8+140%B4%EB+%B1%B9%C1%A4%B0%FA%C1%A6_143434.pdf (二〇一三年四月一〇日アクセス)。