

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.108

## 南北対話の拡大と経済交流

亜細亜大学アジア研究所  
2022年3月

アジア研究所・アジア研究シリーズ No.108

# 南北対話の拡大と経済交流

研究代表者 奥田 聡

## 目 次

まえがき .....	1
韓国財閥の対北事業の展望 ..... 石田 賢	3
文在寅北朝鮮政策の漂流と韓国国内政治における南北関係 ..... 前川 恵司	17
韓国国内法における北朝鮮の法的位置づけ — 同一民族間の「暫定的特殊関係」法制化の限界 — ..... 田中 俊光	31
金正恩政権の10年の経済運営 — 現場からみた軌跡 — ..... 福田 恵介	47
南北朝鮮貿易の構造と産業協力の展望 — 開城工業団地を中心に — ..... 上澤 宏之	55
北朝鮮経済の潜在的貿易量の測定 — 世界貿易モデルを用いた分析 — ..... 奥田 聡	69

# 南北対話の拡大と経済交流

## まえがき

本報告書は、2019～21年度に実施したアジア研究所の研究プロジェクト「南北対話の拡大と経済交流」の成果である。

本研究プロジェクトの発足に先立つ2018年、北朝鮮は外交姿勢を開放的なものへと転換した。北朝鮮の核・ミサイル開発を危険視した国際社会が発動した経済制裁は同国経済に深刻な打撃を与えたが、こうした状況を打開すべく北朝鮮は思い切った方針転換に打って出たのであった。かつては互いに反目し合った指導者たちがにこやかに歓談する姿の先に非核化、ひいては朝鮮半島の平和統一といったバラ色の未来を期待するようになった向きも少なくなかったことであろう。こうした状況の中、我々も北朝鮮の国際社会への復帰に備えた基礎的研究の必要性を感じ、研究プロジェクトを組織することとした。

だが、皮肉なことに我々の研究プロジェクトが始動した2019年以降、北朝鮮の対外的姿勢は閉鎖的な旧態へと戻っていった。同年2月のハノイでの米朝首脳会談では北朝鮮の核放棄についての大きな見解差から決裂し、北朝鮮は会談の相手方であったアメリカと、その仲介役を買って出た韓国への不信感を強めた。2020年以降のコロナ禍で北朝鮮の閉鎖性はさら強まり、1990年代の「苦難の行軍」と似たような状況が生まれている。核・ミサイル開発へのこだわりも再び高じてきており、北朝鮮の国際舞台への復帰はひとまず遠のいたように見える。それでも北朝鮮が国際社会に舞い戻る可能性は残されており、かの国の来るべき復帰を念頭に知見を蓄えておくことの意義は依然大きいと考える。

数次にわたる研究会においては、閉鎖的で独善的ともいえる政策志向と強度を増していった国際的な経済制裁のために見えにくくなっている北朝鮮の実相に迫るとともに、北朝鮮が国際社会に復帰することになった場合に最も大きな影響を受けると見られる韓国での

受け止め方や準備状況について検討を重ねてきた。韓国の輸出や投資の現状確認と課題点検を行ったほか、文政権が執り行った政策全般にわたる点検も行った。

世界各地に向けて貿易・投資を行い、他国との競争に明け暮れる韓国にとって、同じ民族が住む北朝鮮は最後のフロンティアともいわれる。経済面においては、韓国の主要企業グループの対北朝鮮事業の現況を概観したほか、南北交易の構造や開城工業団地の意義について検討を加えた。国内政治面では、韓国の政党の政治理念によって南北関係の位置づけが大きく異なる現状、とくに対北融和的な進歩勢力の状況や、吸収統一よりも現状維持を望む韓国人の本音を確認した。また法律面では、南北関係が対立から共存へと変化するなか、法体系における北朝鮮の位置づけに苦悩する韓国の姿を追った。北朝鮮の状況については、国際社会からの制裁が続く中で内向き志向を強める経済の現状を見たほか、制裁解除とその後の経済発展で北朝鮮の貿易に大きな変化が現れ、特に韓国との交易にどのような変化が現れるかを測定してみた。

この研究プロジェクトはコロナ禍のため運営期間が1年延長されて3年となり、途中からはオンライン研究会への切り替えを余儀なくされた。不便な状況にもかかわらず研究会での活発な議論に参加しながら専門家としての知見を他の委員と惜しみなく共有し、興味深い研究成果を生み出してくださった委員各位に心から感謝申し上げたい。また、我々の理解を深める手助けをしてくださった外部講師の方々に対しても心よりお礼申し上げたい。

なお、本報告書に掲載されている内容は、アジア研究所及び執筆者の所属機関・組織の公式見解ではないことにご留意いただきたい。

本報告書が韓国・北朝鮮研究者をはじめ、朝鮮半島の政治、経済、社会の動向に関心を持つ多くの方々の参考となれば幸いである。

研究プロジェクト代表 奥田 聡

# 韓国財閥の対北事業の展望

石田 賢

## Perspective of North Korean business by Korean chaebol

Masaru ISHIDA

### はじめに

朝鮮半島情勢について2000年以降の20年間を振り返ってみると、前半の2010年までは開城（ケソン）工業団地や金剛山（クムガンサン）観光事業を象徴として、南北関係が改善の方向に進むかに見えたものの、2008年の韓国人観光客殺害事件、2010年には天安（チョナン）艦の爆沈事件と延坪島（ヨンピョンド）砲撃事件が相次いで勃発し、翌年には金剛山観光事業から完全撤収という事態に陥った。開城工業団地も2016年には北の核開発により全面的な中断に追い込まれた。

2010年以降の朝鮮半島を取り巻く情勢は、出口の見えない緊張状態にある。2018年6月にシンガポールで初の米朝首脳会談、2019年2月にはベトナムハノイでの米朝首脳会談（決裂）、同年6月には板門店で米朝首脳会談が行われたものの、何ら進展を見ることなく終わった。

この間2018年9月、文在寅政権は4大財閥などのトップを引き連れて北朝鮮を訪問するなど、南北関係改善に向けて実業家レベルを巻き込んだ進展に期待が寄せられた。これも南北経済協力の起爆剤になることもなく3年が経過した。

本稿では、朝鮮半島情勢を2000年からの10年間は南北融和の可能性を引き出す事業が動き始めた時期と捉え、2010年以降の10年間は、緊張が高まる中での米朝首脳会談や文大統領の訪朝団などトップによる南北融和に向けての模索を繰り返したものの、あらゆる事業が中断・空転した時期とみた。

こうした基本認識を踏まえて今後の可能性としては、北朝鮮の非核化が段階的に進み始めた時、韓国政府の支援と財閥が、これまでの経験と実績から着手可能なプロジェクトと国連や国際金融機関が北朝鮮の完全な非核化を最終的に確認した後、進行する可能性のあるインフラ・プロジェクト、インフラ整備後の民間資本の導入に大別できよう。

朝鮮半島の緊張緩和に向けてのキッカケが見当たらない現在段階ではあるが、文大統領と共に同行した4大財閥（現代、サムスン、LG、SK）を中心に、訪朝後からこれまでの水面下での活動を確認することで、北朝鮮の非核化の動きが見られた場合、どのような南北経済交流事業から動き出すのか明らかにする。

次に北朝鮮の完全な非核化が確認された場合、国際金融機関の資金によるインフラ整備が着手されることになろう。その時、最優先されるインフラは電力・エネルギーであり、その後鉄道・港湾などの整備と地下資源開発による外貨獲得という流れである。電力・エネルギー開発と送配電網の整備は、どのような産業社会においても基盤を成すものでありながら、北朝鮮において最も遅れている領域である。

以上、北朝鮮の非核化を2つのレベルに分けると、段階的な非核化においては韓国政府の支援を受けた4大財閥が過去の実績等から先行させる事業、その後の完全な非核化を受けて、国際金融機関などによるインフラ整備、民間資本導入という流れになろう。

### 1. 文在寅政権の北朝鮮政策

#### (1) 揺れ動く親北政策

韓国と北朝鮮の経済交流は、1988年7月盧泰愚（ノ・テウ）大統領の「南北統一に関する特別宣言」、2000年6月金大中大統領の「太陽政策」に受け継がれ、2004年12月には開城（ケソン）工業団地が開設され、順調に拡大してきた。

2007年10月には盧武鉉（ノムヒョン）大統領が平壤を訪問し、金正日（キム・ジョンイル）国防委員長と首脳会談が実現したことで、朝鮮半島に春が訪れると期待されたものの、前述したように、2008年の韓国人観光客の殺害事件、2010年に哨戒艦撃沈事件と延坪島の砲撃事件、ミサイル発射実験や核実験が繰り返されたこと

で、南北経済交流は一気に冷え込んだ。

南北の緊張状態が続く中で、2017年3月、朴槿恵（パク・クネ）を憲法裁判所が罷免したことから、5月に大統領選挙が実施され、文在寅（ムン・ジェイン）大統領が誕生した。文在寅氏は、大統領選挙の時から北朝鮮との交流再開など融和政策を掲げていた。

文在寅大統領が就任してすぐに北朝鮮に平昌オリンピックへの参加を促し、2018年に入ると、金正恩（キム・ジョンウン）委員長（2021年1月より総書記）も対話路線への姿勢をみせ、2018年4月の南北首脳会談、6月シンガポールの米朝首脳会談、9月には「平壤共同宣言」が署名されたことから、南北の経済交流の拡大と協力が、一気に加速するかにみられた。

2018年9月の文在寅大統領訪朝の際には、韓国から韓国経営者協会の孫京植（ソン・ギョンシク）会長、SKグループの崔泰源（チェ・テウオン）会長、サムスン電子の李在鎔（イ・ジェヨン）副会長、大韓商工会議所の朴容晩（パク・ヨンマン）会頭、LGグループの具光謨（ク・グァンモ）会長など、韓国を代表する経済人らが参加した。

しかし文在寅大統領は、米朝の橋渡し役として機能せず、随行した韓国経済人らによる北朝鮮との産業協力のキッカケを醸成することもなかったため、南北経済協力への過大な期待も崩れ去った。

北朝鮮はその後ミサイル発射や核実験を繰り返したことから、国際社会は北朝鮮への圧力を強めており、このため韓国政府及び財閥だけが、国際社会の規律を逸脱して積極的な融和政策を推し進めることは困難となった。

昨年に発生した北朝鮮の水害などに対して、韓国による人道支援と救援物資の呼びかけたにもかかわらず、北朝鮮は拒否する態度を固執するなど頑なな姿勢を崩さず、このため2021年の今日まで南北経済協力への道筋が不透明なまま、冷え切った南北関係が続いている。

こうした中で南北が歩み寄り動きとしては、2021年7月に「対北朝鮮ビラ問題」で切断されていた通信連絡線が一時回復したことが挙げられる。北朝鮮が8月の米韓合同軍事演習に反発して再び遮断したものの、金正恩総書記は9月の最高人民会議で、韓国との関係悪化で断絶していた南北間の通信連絡線を10月初めから復旧するなど、紆余曲折を経て関係改善への模索が続いている。いずれにしても南北間の通信連絡線の回復は、北朝鮮が、半島の膠着した局面を打開することへの意思表示であり、今後これをキッカケに、関係改善が進展するかどうかが注目される。

## (2) 文政権の非現実的な終戦宣言

文政府は2018年4月27日板門店（パンムンジヨム）宣言、その年9月18日平壤（ピョンヤン）訪問軍事合意文を採択した「平壤共同宣言」により、金剛山観光開発と開城工業団地の再開に合意した。

その後、文政権は南北共同事業の再開に向けて合意したものの、北朝鮮に対する国連の制裁は継続したままで、しかも米国を中心とする国際社会の同意は得られず、膠着した状態が続いている。この間の北朝鮮の反応は、文政権の意図したこととは正反対の南北共同事業の遅延に対する不満の爆発であった。

北朝鮮は2020年6月、南北連絡事務所の爆破に続き、9月には海洋水産部傘下に所属する公務員を射殺して死体を燃やすなどの蛮行に走った。この事件の数時間後、文大統領は、国民の生命より北朝鮮との関係改善をさらに重要と考え、金正恩国務委員長の謝罪の一言を受け入れ、対北朝鮮糾弾決議案を撤回した。公務員殺害事件においても南北融和策を前面に推し進める韓国政府であった。この事件の共同調査を北朝鮮に申し入れたものの、北朝鮮は無反応に終わった。

2020年に入ってからの一連の事件に対する北朝鮮の強硬な態度とともに、北朝鮮の核保有の拡大やICBM（大陸弾道弾ミサイル）の開発が進行している最中、この年の9月、文在寅大統領は、国連総会の一般討論演説において、休戦状態にある朝鮮戦争の終戦宣言を実現したい考えを示した（図表1）。

文大統領は「終戦宣言こそ朝鮮半島の非核化と恒久的平和体制の道を開く」と述べ、国連と国際社会に協力を呼びかけた。だが朝鮮半島の終戦宣言は、朝鮮戦争の当事者である米国、中国、北朝鮮などが賛成していない。

文政権が朝鮮半島の一方的に終戦宣言を提案したというのは、関係各国との調整もなく、韓国政府の思い込みと期待だけが先行し、結局、北への外交政策が無策・無能であることを暴露しただけであった。

2020年10月、米国のマイク・ポンペオ国務長官は、北朝鮮の非核化以前の終戦宣言はあり得ないと、文大統領の国連総会の一般討論演説における「先に終戦宣言」という提案に対して、改めて否定的な認識を表明した。

いずれにしても「終戦宣言」が実現しない背景には、仮に実現すれば北朝鮮は、在韓米軍の撤退と米韓同盟の失効を声高に主張することが予想され、米国としては、2019年2月のハノイでの第2回米朝首脳会談で決裂したこと、その後の相次ぐミサイル発射や国連安全保障理事会決議への度重なる違反など、米国内では北朝鮮への不信が増大しており、現状では「終戦宣言」を巡り米韓の温度差が際立つ事態を生んでいる。

図表 1 文大統領の対北朝鮮政策に係る主な演説内容

年月、場所	主な発言内容
2017年9月 国連総会演説	北朝鮮が国連憲章の義務と約束に真っ向から違反しているにもかかわらず、北の核問題を平和的な方法で解決するために全力を尽くし、可能なあらゆる努力をしていく
2018年4月 南北首脳会談	板門店「平和の家」で行われた南北首脳会談において、金委員長が史上初めて軍事境界線を越えてきた瞬間、板門店は分断の象徴ではなく、平和の象徴となった
2018年9月 国連総会演説	北朝鮮は、非核化の進展のため、まず東倉里（トンチャンリ）のエンジン試験場とミサイル発射台を国際的な参観の下に永久に廃棄することを確約。米朝会談では、朝鮮半島の完全な非核化と敵対関係の清算、恒久的な平和体制の構築に努力することで合意
2019年9月 国連総会演説	南北は共に非武装地帯の監視哨所を撤去し、対決の象徴であった非武装地帯を実質的な平和地帯に変えた。トランプ大統領と金正恩委員長の決断が、朝鮮半島の状況を劇的に変化させる動力となったと発言。
2020年8月 75周年光復節	朝鮮半島に暮らすすべての人の生命と安全を確保することが、私たちの時代の安全保障であり、かつ平和である。防疫協力と共有河川の共同管理により、南北の国民が平和の恩恵を実質的に体感できることを希望する。
2020年9月 国連総会演説	先に終戦宣言こそ、朝鮮半島で非核化とともに恒久的な平和体制の道を開く扉と、再び終戦宣言カードへの支持を訴え、前年ハノイの米朝首脳会談決裂後の公式発言
2020年10月 非営利団体 코리아・ソサエティ 晩餐会	北朝鮮に対し「平和は南北双方のための共存の道」と強調し、対話の再開を呼び掛け、終戦宣言の必要性を再度強調
2021年5月 就任4年特別演説 (青瓦台)	韓半島の完全な非核化を基本目標とし、シンガポール宣言のもと、外交を通じて柔軟かつ漸進的・実用的なアプローチで解決を図るといったバイデン政権の対北朝鮮政策の方向性を歓迎すると表明
2021年9月 国連総会演説	任期中最後となる国連演説で「終戦宣言」を朝鮮半島の平和の重要な出発点として提言（3回目）この「終戦宣言」に対して、金与正（キム・ヨジョン）副部長（金正恩総書記の妹）は、「興味深い提案であり、良い発想」と談話

資料：文在寅演説全文及び現地報道より筆者作成

(3) 北朝鮮の開発費用最大 3100 兆ウォン

南北経済協力は「北朝鮮の非核化」「国連の制裁解除」という前提条件がある。これらの関門を突破しても、開発資金をどのように調達するのか、現実的問題が浮上する。これは韓国政府の財政支出で解決できるレベルの問題ではない。

北朝鮮の開発費用を含む統一資金がどれくらい必要かは、機関ごとに推定額が大きく異なる。開発事業の範囲・対象・期間などによって違いが生じており、少ない金額の事業費では約 220 兆ウォン、多い事業費では約

3100 兆ウォンに達する（図表 2）。

具体的な例を挙げると、韓国財政学会などは統一後 10 年間に約 220 兆ウォン、国会予算政策処は約 40 年間に 3100 兆ウォン、金融委員会は約 20 年間 554 兆ウォン（5000 億ドル）が必要と推定している。

韓国政府の財政で積み上げられている南北経済協力基金は、1991 年から 2018 年 3 月末までの 17 年間で 13 兆 8609 億ウォンに過ぎない。韓国政府単独で開発資金を調達することは、明らかに不可能であることから、国際金融機関や外国人資本を誘致するか、北朝鮮の経済特区における投資制度や輸出入制度などを整備することで、

図表 2 韓国主要機関の南北投資費用推定

研究機関	研究時期	投入費用推定値	支出期間	内容
サムスン経済研究所	2005 年	545 兆 8000 億ウォン	投入後 10 年	北朝鮮住民の基礎生活保障、北朝鮮の経済産業化等に必要とする費用
対外経済政策研究院等	2011 年	韓国実質 GDP の 3.4%	投入後 10 年	対比挑戦の直接支援額及び韓国の生産委嘱等の波及効果を勘案
韓国財政学会等	2011 年	223 兆 6000 億～848 兆 3000 億ウォン	投入後 10 年	経済統合及び民族間の敵視回復、基礎生活及び社会保障等にかかる費用
金融委員会	2014 年	5000 億ドル（約 554 兆ウォン）	投入後 20 年	北朝鮮の一人当たり GDP が投入 20 年後 1 万ドルになるまでに必要な開発支援
国家予算政策処	2015 年	3100 兆ウォン	投入後 40 年	北朝鮮の所得が韓国の 66% の水準に到達するまでに必要とする費用

資料：サムスン証券（2018 年 9 月 8 日）



民間投資の導入などが図られなければ動くものではない。

その呼び水としての三星証券のアイデアが、初期開発資金 20 兆ウォンは元山特区に限定して、韓国政府 70%、産業銀行 15%、輸出入銀行 15% 出資して銀行を設立するというものである。

北朝鮮全域を対象とした場合、ベトナム政府のドイモイ政策を参考とするならば、経済制裁が解除され、その後国際金融機関から支援を受けて、外国資本を積極的に誘致したやり方である。ある程度リスクを負える国際機関が先行して地ならしを行い、これを突破口に民間資本が動き出すシナリオである。

ただし北朝鮮の段階的な非核化を前提とした場合でも、国際金融機関が動き出すには、融資を受けるためには信頼できる統計資料が整備されなければならない。韓国銀行が北朝鮮の統計資料を作成しているが、現状は隔靴搔痒のレベルであり、正確な統計でなければ国際機関は動かない。

このように韓国政府が動くにも資金不足は明らかであり、国際金融機関が動くにも融資の前提条件である北朝鮮の法整備や統計資料の整備だけでも、長い時間を要するというのが現実である。

## 2. 4 大財閥の南北協力事業の動向

本章では 2018 年 9 月に文大統領に同行した韓国 4 大財閥（現代、サムスン、LG、SK）が、その後南北共同事業にどのように関わってきたか、さらに今後の可能性のある事業などを明らかにする。ここ数年を俯瞰すると、4 大財閥が、韓国政府と北朝鮮に翻弄され続けてきた姿が浮かび上がる。

2020 年 11 月、ソウル・ロッテホテルで統一部主催の南北経済協力に係る懇談会が開かれ、現代、サムスン、LG、SK など 4 大財閥と大韓商工会議所・韓国経営者総協会、現代峨山、開城工業団地企業協会など、南北経済協力に関わった企業関係者たちが参加した。3 年前に北朝鮮を訪問したメンバーの再会の場となった。

この席上、統一部は集まった企業関係者らに、南北経済協力のリスク要因を克服しながら、経済協力事業の発掘・推進などを着実に準備するよう改めて要望したにとどまり、具体的な施策に触れることはなかった。

### (1) 現代グループ—現代峨山

現代グループの創業者である故鄭周永（チョン・ジュヨン）名誉会長は、北朝鮮・江原道の出身者であることはよく知られている。このため他の韓国財閥と比較し

て、北朝鮮に対する思い入れは格別のものとなっている（図表 6 参照）。

鄭周永名誉会長は、1989 年 1 月に北朝鮮を訪問したのを皮切りに、度々北朝鮮を訪問し、1998 年 10 月の 3 度目の訪問で当時の金正日総書記に直談判し、金剛山（クムガンサン）観光開発議定書の締結に漕ぎつけた。

現代グループが北朝鮮事業を本格化するのには、1999 年 2 月に現代峨山（ゲンダイアサン）を設立してからである。現代峨山は、現代グループの中で北朝鮮事業を専門とする会社である（図表 3）。

図表 3 現代峨山の主要事業

事業区分	主要事業
観光経済協力部門	金剛山（クムガンサン）観光、開城（ケソン）観光、国内観光、MICE、「Meeting（会議研修）」「Incentive（報奨・招待行事）」「Convention（国際会議・学会）」「Exhibition/Event（展示会）」事業など 流通事業および免税商品販売、KOICA/EDCF など ODA サービス実行、開城工業団地現地売り上げ、南北間運送事業など
建設部門	国内建設（建築、土木など）工事、開城工業団地建設／開発事業

資料：金融監督院電子公示システム（2021 年 11 月 15 日）より作成

現代峨山は、北朝鮮との主力事業である金剛山観光地区に 50 年事業権と土地開発権などに合計 9,229 億ウォンを投じ、また開城（ケソン）工業団地には事業権やインフラ整備などにこれまで約 6,000 億ウォンを投資してきた。金剛山観光に関連する損失額は、2008 年に中断されて以来今日まで、累計 1 兆 6,000 億ウォンに達すると推測されている。

開城工業団地も事態は深刻である。2020 年 6 月 16 日、北朝鮮による南北連絡事務所の爆破という事態に直面し、翌日、現代グループは緊急対策会議を開催したものの、現代峨山として打つ手を見出せず、金剛山観光再開 TFT（タスクフォースチーム）も、成す術はなく見守るしかなかったと報じられた。

金剛山観光と開城工業団地に係る損失額だけでも、2 つ合わせると軽く 2 兆ウォンを超す。現代峨山は全社売上高では 1,000 億ウォンを越えるものの、2020 年まで赤字の連続であった。2020 年の売上高 1,328 億ウォンに対して 84 億ウォンの赤字、売上高営業損失率が 6.3% であった。ただし建設業に軸足を移した 2021 年 1-9 月になると黒字に転換し、売上高営業利益率は 2.7% になった（図表 4）。

今年黒字に転換した理由は、赤字の観光事業の縮小である。現代峨山の現在の事業内容は 2021 年 1-9 月の売上高ベースで、建設工事が全体の 89.4% を占め、北朝鮮などを含む観光事業は 10.6% にとどまっている（図表

図表4 現代峨山の売上高、純利益の推移 (単位: 100万ウォン)

	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年1-9月
売上高	126,766	108,133	102,651	132,780	172,845
営業利益 (損失)	(3,745)	(3,662)	(6,437)	(8,368)	4,720
営業利益率 (%)	▲ 3.0	▲ 3.4	▲ 6.3	▲ 6.3	2.7

資料: 金融監督院電子公示システム (2021年11月15日) より作成

図表5 現代峨山の事業部門別売上額 (単位: 100万ウォン)

事業部門	2020年売上高 (比率%)	2021年1-9月売上高 (比率%)
観光経済協力部門	16,110 (12.1%)	18,293 (10.6%)
建設部門	116,670 (87.9%)	154,552 (89.4%)
合計	132,780 (100.0%)	172,845 (100.0%)

資料: 金融監督院電子公示システム (2021年11月15日) より作成

図表6 現代グループの対北朝鮮の主な事業活動

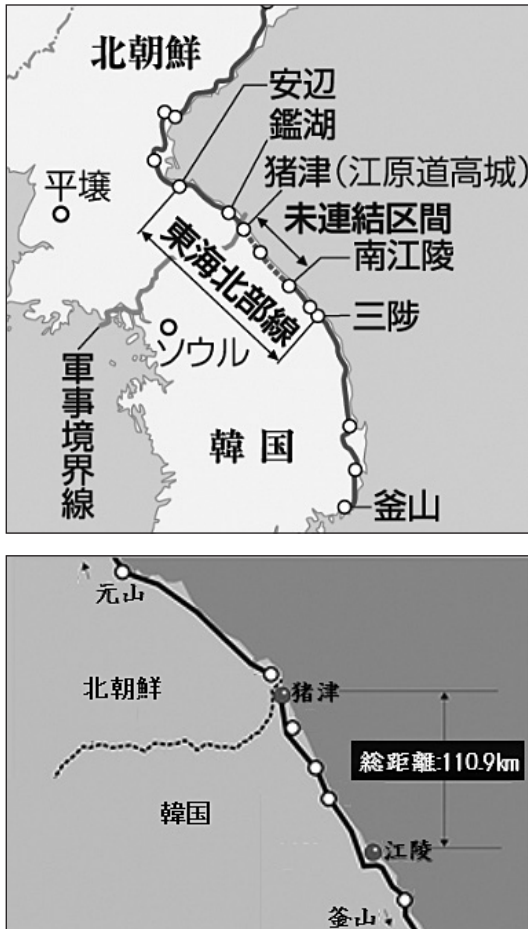
年月	活動内容
1989年01月	鄭宗叡会長が、南北分断後初めて北朝鮮を訪問
1998年06月	現代グループと朝鮮アジア太平洋平和委員会が金剛山観光事業の契約締結
1999年02月	現代グループ内の対北朝鮮専門企業である現代峨山 (ゲンダイアサン) を創設
2000年06月	第1回南北首脳会談、6.15南北共同宣言を発表
2000年08月	朝鮮アジア太平洋平和委員会と「工業地区建設運営に関する合意書」締結
2001年03月	鄭周永 (チョン・ジュヨン) 氏死去に伴い鄭夢憲 (チョン・モンホン) 氏が現代峨山理事会の最高責任者金剛山
~2003年半ば	観光事業での設備投資や観光施設などに10億ドル以上投資 金剛山 (クムガンサン) 観光地区に50年事業権と土地開発権などを含む合計9,229億ウォン、 開城 (ケソン) 工業団地には事業権など約6,000億ウォンを投資
2002年08月	2次南北経済協力推進委員会で北朝鮮当局が開城工業団地事業推進に合意
2002年11月	北朝鮮が開城工業地区法を発表
2003年08月	鄭夢憲氏は5億ドルの対北朝鮮秘密支援と政府関係者への賄賂が発覚し自殺
2003年10月	玄貞恩 (ヒョン・ジョンウン) 夫人は、亡き夫の後継者として現代財閥3代目に就任
2004年~	金剛山観光事業が一時黒字に転換、開城工業開発区の整備準備
2005年09月	開城工業開発区に23社入居
2007年05月	韓国、開城工業地区支援に関する法律を制定
2007年06月	183社が入居契約を締結して中小企業の進出が加速
2007年12月	開城 (ケソン) 工業団地敷地造成工事 (1段階100万坪、全体は2,000万坪) 竣工
2008年07月	韓国人観光客の殺害事件で、韓国政府により金剛山観光は停止
2010年03月	北朝鮮による天安 (チョナン) 艦の爆沈事件が勃発
2010年11月	延坪島 (ヨンピョンド) 砲撃事件
2011年08月	金剛山観光事業から完全撤収
2012年09月	中国・吉林省の琿春で開かれた「ボスコ・現代国際物流団地」着工式
2016年02月	北の核開発により、韓国政府は、開城工業団地全面中断と一方的撤収を指示
2017年05月	文在寅 (ムン・ジェイン) 政権の親北朝鮮政策
2018年04月	板門店宣言により南北共同連絡事務所設置に合意
2018年09月	平壤共同宣言において開城工業団地の再開を明示
2019年02月	ハノイにおける米朝首脳会談は決裂
2020年06月	北朝鮮が開城工業団地内の南北共同連絡事務所を爆破
2021年01月	金正恩國務委員長は、金剛山観光施設の撤去を19年10月の発言に続き再び示唆
〃 02月	開城工業団地入居企業協会は入居企業の被害規模を約1兆900億ウォンと推算 政府は入居企業の損害額を7800億ウォンと推算支援額は5,500億ウォン (2021年6月9日現在)
〃 03月	鄭周永名誉会長の20周忌
〃 04月	北朝鮮との未連結の鉄道区間のプロジェクトに現代建設と現代峨山が応札
〃 06月	統一部・李仁榮 (イ・インヨン) 長官と現代グループ・玄貞恩 (ヒョン・ジョンウン) 会長が南北観光協力再開に向けて面談

資料: 各種報道より作成

5)。ここ数年、年間の売上高は1,000億ウォン台を超えたレベルで推移しているが、北朝鮮の観光事業は縮小の一途を辿り、建設事業が主流となって経営を支えているのが実態である。

南北協力事業の象徴ともいえる金剛山観光と開城工業団地の再開が頓挫している中で注目されるのは、北朝鮮との未連結の鉄道区間である「江陵（カンヌン）～猪津（チェジン）」の単線建設工事である（図表7）。2021年4月に入札参加資格事前審査（PQ）が締め切られた。

図表7 東海北部線の鉄道建設



資料：東亜日報（2020.8.13）などより作成

現在審査されている事業区間は江陵～猪津路線で、全長は110.9kmである。総工事期間7年、工事費は約2兆3,490億ウォンと見込まれている。現代グループの受注が最有力と見られていたが、2021年8月、SKエコプラントが110.9kmのうち第4工区の建設工事（総延長22.4km）を受注した。

すでに江陵～釜山（プサン）区間は連結されており、江陵～猪津区間の連結工事が動き始めたことから、釜山から北朝鮮、中国、ロシアを経てイギリス・ロンドンまで鉄道で繋がることになることに、現実味が帯び始めている。

## (2) 三星グループ

サムスングループは10年数年ほど前まで、ブラウン管TV、電話機、ラジオなどの部品を北朝鮮・平壤で委託加工生産を行った実績はある。この事業は拡大することなく、2010年に打ち切られている。

再び北朝鮮での事業化に乗り出すきっかけとなったのは、2度の米朝首脳会談である。2018年6月のシンガポール、2019年2月のベトナムハノイで開催されたトランプ大統領と金正恩委員長の首脳会談である。

この時、証券会社各社は先を争って南北経済協力専門担当チームを立ち上げた。ハナ金融投資は「韓半島統一経済TF」、新韓金融投資は「韓半島新経済チーム」そしてサムスングループの三星証券は、第1回目の米朝首脳会談がシンガポールで開かれたときに合わせて、同証券リサーチセンター内に「北朝鮮投資戦略チーム」を新設した（図表8）。構成員はリサーチセンター研究員5人と外部諮問委員2人の7人で構成された。

この時、「CVID」（完全かつ検証可能で元に戻すことはできない非核化）を大前提として、三星証券・北朝鮮投資戦略チームは、「韓半島CVIDの時代」を発刊し、さらに、政府主導の元山開発協力銀行の設立による元山開発事業を提言するなど、活発な動きを見せていた。具体的には、元山開発協力銀行の資金は、政府70%、産業銀行15%、輸出入銀行15%の出資によるとした。

しかし2019年半ばになると、北朝鮮の相次ぐミサイル発射による挑発で、証券会社を含む金融機関の南北経済協力関連組織の動きは大きく後退した。2018年から対北朝鮮金融事業および協業のために準備した金融機関のタスクフォース（TF）組織は、北朝鮮の調査研究チームに役割を引下げ、表立った活動は影を潜めている。

三星証券においても、3度にわたる米朝首脳会談が取り行われたにもかかわらず、朝鮮半島を巡る安定化に何ら進展は見られなかったことから、北朝鮮投資戦略チームは現在、米朝交渉がたとえ再開しても現状からの進展が困難と判断している。

さらに追い打ちをかけるように2020年6月、北朝鮮が開城にある南北共同連絡事務所を爆破したことが、証券業界にとって金融市場への影響は限定的であるとはいえ、南北共同事業への道筋が見えなくなったことは事実である。

現在の三星証券は、投資戦略チームを組織として維持しているものの、北朝鮮ブリーフィング資料を週単位で出している程度であり、月刊報告書に至っては北朝鮮に限定されたイシューよりは、米中関係など地政学的イシューに内容が変わってきている。

図表 8 サムスングループ（三星証券）の対北朝鮮の主な事業活動

年 月	活 動 内 容
1999—2010年	韓国で生産したブラウン管 TV・電話機・ラジオなどの部品を平壤で委託加工生産
2018年04月	三星証券は「急変する韓半島情勢と展望」という投資戦略レポートを発刊
2018年06月	(シンガポールにおいて初の米朝首脳会談)
〃	三星証券はリサーチセンター内に北朝鮮投資戦略チームを新設
2018年07月	三星証券はシンガポールでグローバル インフラ投資家を対象に北投資セッション開催
2018年09月	李在鎔副会長は、第3次南北首脳会談に特別随行員資格として初めて北朝鮮訪問
2018年10月	三星証券・北朝鮮投資戦略チームは、レポート「不可逆的市場化不可逆的非核化」発刊
2019年02月	(ベトナムハノイで米朝首脳会談、決裂)
〃 05月	北朝鮮投資戦略報告書を発刊、報告のポイントは、開城工業団地が中断された2016年基準で北朝鮮の月最低賃金74ドル、月平均賃金180～190ドル(ベトナム240ドル)
〃 06月	(板門店でトランプ大統領と金正恩國務委員長が面会)
〃 07月	三星証券は、週間定例報告書である北朝鮮スナップショット(North Korea Snapshot)で上半期に中国吉林省から陸路経由での観光客が18.2万人(前年同期比50.4%増)と報告
2020年01月	三星証券・投資戦略チームは、米朝交渉が再開しても現状維持以上の進展は困難と指摘
〃 06月	三星証券・北朝鮮投資戦略チームによると、開城にある南北共同連絡事務所を爆破したことの衝撃による金融市場への影響は限定的であると指摘
2021年01月	三星証券は投資戦略チームを維持しているものの、北朝鮮ブリーフィング資料を週単位で発刊、月刊報告書に至っては北朝鮮よりは米中関係など地政学的イシューに焦点
2021年10月	北朝鮮対外宣伝媒体は、米国政府がサムスン電子などグローバル半導体業界に情報提供を要請したことと関連して、米韓同盟が韓国の従属関係を表わしたものと批判

資料：各種報道より作成

(3) LGグループ

LGグループにおいても、文在寅政権の親北政策と米朝首脳会談を受けて、南北経済協力に対する期待感が高まり、資産運用会社が南北経済協力関連ファンド商品を再整備し、証券会社が北朝鮮関連投資のための戦略チームを設けるなど、受入れ体制の整備に走った。

2度訪朝していた具本茂(ク・ボンム)LG会長が

2018年5月に死去したことから、2018年9月の第3回南北首脳会談には4代目・養子の具光謨(ク・グァンモ、1978年生)会長が随行した(図表9)。特にLGグループが南北協力事業において期待している分野は、中長期的には電力インフラ及び通信ネットワーク事業である。

しかし具体的な成果を見るまでもなく、その後、南北関係は悪化し今日に至っている。

図表 9 LGグループの対北朝鮮の主な事業活動

年 月	活 動 内 容
1995年	LG電子は昨年北朝鮮‘大同江(テドンガン)愛国天然色工場’と委託加工契約を締結
1996年05月	LG電子は北朝鮮に委託加工生産したカラーTV250台を第3国国籍船により仁川港に搬入
1996年09月	LG電子が北朝鮮の南浦(ナムポ)公団内に南北合弁工場設立を推進中
1996—2009年	LG電子は、北朝鮮で委託加工形態によるTVを生産
2000年09月	LGオーティスはLG勝者と協力して羅津(ナジン)先鋒ホテルにエレベータを設置
2000年頃～	LG商社は、対北朝鮮賃加工事業相談センターを運営した経験があり、中小企業の対北朝鮮進出窓口の役割を担当
2000年10月	第1回南北首脳会談に具本茂(ク・ボンム)LG会長が随行
2004年06月	LGテレコムが北朝鮮の株式会社南北交易と提携
2006年06月	LGテレコムが株式会社南北交易と北朝鮮の美術品競売サービスを提供
2007年06月	第2回南北首脳会談に具本茂(ク・ボンム)LG会長が随行
	北朝鮮訪問期間中に、北朝鮮と相互協力できる分野を検討するとの方針
2018年05月	具本茂(ク・ボンム)LG会長死去
2018年09月	第3回南北首脳会談に具本茂LG会長の養子具光謨(ク・グァンモ)LG会長が随行
	LGグループはLGユープラスの通信ネットワーク事業とLG商社を中心にした資源開発に期待

資料：各種報道より作成。

#### (4) SK グループ

SK グループは他の3財閥と動きを異にしている。現代、サムスン、LGなどがインフラ整備を南北協力事業に挙げているが、SK グループは資金的な負担が少なく、しかもリスクがほとんどない事業から着手するとしている。

SK グループは、SK 林業を南北経済協力の先陣を切る企業に選定し、林業を通じた北朝鮮の山林緑化事業の推進に関心を寄せている。SK 林業は、インフラなど他の南北経済協力事業は時間がかかるが、山林分野はまさに即効薬の南北経済協力分野である。このために崔泰源（チェ・テウォン）会長も、SK 林業を通じた北朝鮮山林緑化事業の推進に高い関心を寄せている。

長期的な事業としては、北朝鮮の通信、建設インフラが劣悪であることから、SK グループ系列会社の中でSK テレコムとSK 建設が南北経済協力に参加する可能性が高く、また精油、LPGなどSK イノベーションのエネルギー事業も南北経済協力で重要な分野と位置付けている。だが今日まで南北協力事業に踏み込んではいない。

こうした中で、崔泰源 SK グループ会長の次女ミンジョン（2020年現在29歳）氏が、2020年11月、政治的な変化で北朝鮮に対する制裁がなくなり、外国人直接投資が可能になった状況が創り出された場合を想定して、アメリカ戦略国際問題研究所（CSIS）の同僚2人と共に寄稿した研究コラムが注目されている。

ミンジョン氏の経歴について簡単に触れると、2014年9月財閥出身の女性では初めて、大学卒業後、海軍士官候補生に志願入隊し、同年11月に初級将校として任官し、清海（チョンヘ）部隊と西海（ソヘ）艦隊などで2年間勤め、2017年11月に除隊した。除隊後約2年間、中国の投資会社に勤務し、その後2019年10月から1年間、アメリカ、ワシントンD.C.にあるCSISの客員研究員として活動していた。

次女ミンジョン氏がCSISに寄稿した研究コラムの論点は、「北朝鮮・羅津（ナジン）港が政治的理解から抜け出して経済的潜在性を実現するためには、物流処理能力を開発するだけでなく、特定国家の国家機関が開発と運営に介入できないように、世界銀行やアジア開発銀行などの国際機関が役割を持つことで、構造的な努力が同時に進行されなければならない」と指摘した。

ミンジョン氏は「羅津港は相当な経済的価値を持っている」として「中国の北東部地域とロシア極東地域、北朝鮮をつなぐ地域流通のハブ機能として潜在力が大きい」と付け加えた。

なお現在、彼女はこのような経歴を生かしてグローバルビジネスが多いSK ハイニックスで、国際経営問題

および通商、規制政策関連した業務を担当している。ちなみに、崔会長の長女であるユンジョン氏は、SK バイオファームに勤務し、長男（同25歳）はアメリカブラウン大学に留学した後、SK グループの戦略企画室に勤めている。

ミンジョン氏は、羅津港を地域流通のハブ機能としての潜在能力を高く評価しているが、北朝鮮の港湾能力全体を把握すると、韓国産業銀行が推計した北朝鮮の総荷役能力が2016年末基準4,157万tであり、韓国11億4,000万tのわずか3.6%水準に過ぎない。北朝鮮が保有している船舶トン数も、韓国の4,460万G/T（総トン数）に対して93万G/Tと2.1%にとどまる。

北朝鮮の主要港湾の荷役能力をみると、西海（ソヘ）には最大港湾である南浦港（ナムポ）港（1,070万t）、海州（ヘジュ）港（240万t）、松林港（160万t）があり、日本海側には清津（チョンジン）港（800万t）、興南（フンナム）港（450万t）、元山（ウォンサン）港（360万t）、羅津（ナジン）港（300万t）、先峰（ソンボン）港（300万t）などである（図表10）。羅津港が特別に高い荷役能力を保持している訳ではない。

図表 10 北朝鮮の主要港湾の位置図



資料：聯合ニュース（2018.7.6）に加筆・修正

このように北朝鮮の港湾施設はかなり脆弱であり、とくに西海に面した北朝鮮最大の貿易港・南浦（ナムポ）などの港湾では、干満差が大きく水深が浅いうえに、大同江（テドンガン）からの土砂が堆積し、浚渫から始めなければ初期の荷役能力を発揮することは出来ないといわれている。

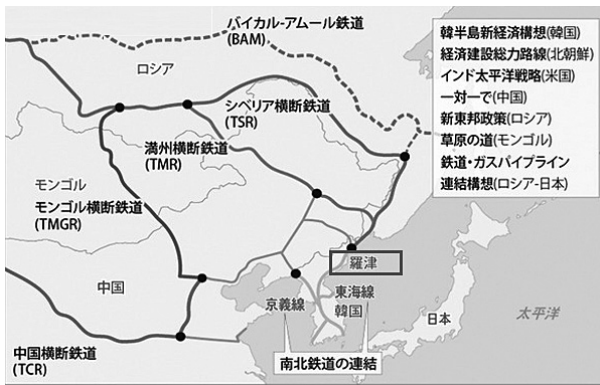
日本海側の羅津（ナジン）、先峰（ソンボン）、清津（チョンジン）も埠頭面積が狭いうえ老朽化が激しく、北朝鮮が日・韓・中・露との物流ネットワークを構築するには大きな障害である。しかも羅津港は3つの埠頭を持つものの、1号埠頭が中国企業、2号埠頭がスイス、3

号埠頭がロシアにそれぞれ10～50年間の使用権を与えており、今後、物流拠点として機能していくには制約が多い。

反対に羅津港の場合、埠頭を中国、スイス、ロシアに使用権を与えていることが、北朝鮮の外国企業との取引の接点として、すでに機能しているとも考えられる。外国との業務経験を積んでいるとすれば、北朝鮮の非核化が現実となった時、南北経済協力から外国資本との提携など、他の港よりもインフラ整備が先行する可能性がある。

羅津港の場合、制約条件が多いものの期待値が大きくなっている理由は、南北鉄道・道路連結事業において「東アジア鉄道共同体」という北東アジア多国間協力プロジェクトの中でも高い位置づけになっていることが挙げられる（図表11）。

図表 11 東アジア鉄道共同体構想



資料：ハンギョレ（2019年2月22日）に加筆・修正

2021年8月、南北鉄道連結事業が現実動き始めた。SK エコプラントが、南北交流協力の単線電車路線である江陵（カンヌン）～猪津（チェジン）間110.9kmのうち、第4工区（総延長22.4km）の建設工事をコンソーシ

ムにより受注した（図表12）。受注金額は3,715億ウォン。設計と施工をSK エコプラントが一括して担当し、12か月間の実設計を進めた後、本工事に入る予定である。工事期間は着工後、鉄道総合試験の運行期間を含めて64か月と見込まれている。

南北協力の鉄道連結事業の一部とはいえ動き始めたことから、さらに北朝鮮の非核化により国際的な制裁緩和を受けられるようになるならば、SK グループが目指す羅津港の整備は、金剛山観光・開城工業団地とは異なる次元にあり、東アジア全域に影響を及ぼす起爆剤となる可能性がある。

### 3. 南北経済協力事業のシナリオ

#### (1) 経済協力が進展する前提

4大財閥の動きを総括すると、最近の韓国政府は対北朝鮮に対する制裁において、アメリカをはじめとする国際社会と歩調を合わせていることから、金剛山観光や開城工業団地などを、独自に再開を決められない。両プロジェクトの収入が、北朝鮮の核開発や軍事資金に充てられているとの疑いから、韓国財閥も、国際社会の対北朝鮮制裁を無視して動くには限界がある。

米国の2021年1月、バイデン政権に交代したことで、朝鮮半島にも変化が現れるのではないかと期待する向きもあったが、民主党政権は北朝鮮の核開発のみならず人権問題に関して強硬な姿勢を見せており、南北経済協力の短期的な進展については、悲観論が先行している。

民間レベルで南北経済協力が本格的に始動するのは、国際機関から調達される資金が北朝鮮のインフラ（電力・エネルギー、鉄道、港湾、道路、空港など）整備に投入されてから、5～10年後というのが一般的なパターンである。

図表 12 SK グループの対北朝鮮の主な事業活動

年月	活動内容
1998年09月	38歳の年齢で崔泰源（チェ・テウォン）氏は、SK 代表理事会長に就任
2007年06月	第2回南北首脳会談に崔泰源 SK 会長が随員
2018年09月	第3回南北首脳会談に崔泰源 SK 会長が2度目の随員、4大財閥の最年長
2018年11月	日本経済新聞のインタビューで、崔泰源 SK 会長は、「北朝鮮が新しい経済モデルを試みることができる最適な場所」であり、「北朝鮮の核問題が解決に向けて進展し、経済の改革・開放が実現すれば北東アジアのポテンシャルは大きく変わる」と述べた
2020年11月	崔泰源（チェ・テウォン）SK グループ会長の次女ミンジョン氏はアメリカ戦略国際問題研究所（CSIS）に、「羅津港は相当な経済的価値を持っている」として「中国の北東部地域とロシア極東地域、北朝鮮をつなぐ地域流通のハブ機能として潜在力が大きい」と指摘
2021年08月	SK エコプラント、南北交流協力の単線電車路線である江陵（カンヌン）～猪津（チェジン）間110.9kmのうち、第4工区（総延長22.4km）の建設工事をコンソーシアムにより受注。受注金額は3,715億ウォン。設計と施工をSK エコプラントが一括して担当し、12か月間の実設計を進めた後、本工事に入る予定。工事期間は着工後、鉄道総合試験運行期間を含み64か月。

資料：各種報道より作成。

本章では、北朝鮮の非核化が段階的に進んでいることが確認された時点で、韓国政府・財閥がこれまでの実績・蓄積を生かした事業が進展すると考え、次に非核化が完全に確認された時点で、国際機関によるインフラ整備が進展すると想定した。

北朝鮮との経済協力プロジェクトが動き出すには、非核化の他にもいくつかの前提条件を設定しなければならない。

南北経済協力が本格的に動き出すための前提としては以下の基本条件が考えられる。

- ① 南北経済協力は北朝鮮の非核化が確実に実行され、国際通貨基金（IMF）、世界銀行（WB）、アジア開発銀行（ADB）などの国際金融機関に北朝鮮が加入すること
- ② 開発資金を投入するには、韓国銀行あるいは国際機関による北朝鮮の信頼できる統計データが整備されること
- ③ 米国・バイデン政権は、人権問題を重視していることから、北朝鮮の拘禁・拷問・強制労働などの人権侵害問題に改善が見られることと併せて、北朝鮮の経済支援には日本からの戦後賠償資金が欠かせないため、日本の拉致問題、韓国の離散家族問題にも何らかの進展がみられること
- ④ 北朝鮮への外国資本等に係る法整備が行われることも必須である。北朝鮮の株式会社設立・運営、株式・社債発行など証券発行市場関連制度およびシステム構築の支援による電子証券制度など先進預託決済システムなどが構築されること

## (2) 北朝鮮の段階的な非核化により動く4大財閥のプロジェクト

韓国財閥が主体的に動かす事業の可能性としては、北朝鮮の外貨獲得源になるプロジェクトである。現代グループの現代峨山が事業推進母体となっている開城（ケソン）工業団地と南北融和の象徴である金剛山（クムガンサン）および白頭山（ペクトゥサン）観光など、中断している既存事業の再開が最優先事業となる。

現代グループは2018年5月以降、南北経済協力がタスクフォース（TF）チームを編成して毎週会議を開き、事業再開に向けた検討を重ねている。1998年11月に始まった金剛山観光は、2014年以降ストップしているもの実績がある。

また現代グループが最有力と見られていた北朝鮮と未連結の鉄道区間「江陵（カンヌン）～猪津（チェジン）」の建設工事（110.9km）は、2021年8月に一部区間（22.4km）をSKエコプラントが受注したことから、残り約8割の審議中工区の展開が注目される。

これらが完成し北朝鮮内の鉄道区間も整備されたならば、釜山から北朝鮮、中国、ロシアを経てイギリス・ロンドンまで鉄道で繋がることになることになり、北東アジア圏の経済効果は計り知れない。

鉄道以外にも現代グループは、電力、通信、通川（トンチョン）飛行場、臨津江（イムジンガン）ダム、金剛山水資源、名勝地観光―白頭山観光など、北朝鮮に7つの社会間接資本（SOC）に対して、2030年までの独占事業権を保有している。

現代グループ以外の財閥の動きを総括すると、SKハイニクスが注目している羅津港の整備プロジェクトである。前述したように、未連結の鉄道区間の一部をSKエコプラントが受注したことから、全区間が完成することになれば、羅津港は俄然注目度が高まる。羅津港の整備は、「東アジア鉄道共同体」という北東アジア多国間協力プロジェクトを遂行する上で重要な位置づけになっていることから、優先順位がきわめて高い。

観光、鉄道、港湾の他に韓国財閥が期待している事業は、北朝鮮の食糧事情を勘案した農業機械、肥料など農業技術に係る人道的支援であり、またしばしば報道される洪水被害を抑えるために経済的なリスクが小さい植林事業などの可能性である。

林業については、北朝鮮が重視している事業のひとつである。労働党機関紙労働新聞においても、山林復旧は祖国の富強発展と子孫の繁栄のための最大の愛国事業と位置付けており、山林は国の貴重な資源であり、かつ経済建設と人民生活向上の重要な事業であると謳っている。

いずれにしても、既存の工業団地や観光資源が正常に再稼働したとしても、北朝鮮が都市・農村部を整備するにも、また炭鉱と鉱山でより多くの石炭と鉱石を掘り出すにも、電力・エネルギーと共に木材がなければならないとしている。

## (3) 北朝鮮の完全な非核化により動く国際金融機関のインフラ・プロジェクト

北朝鮮の完全な非核化が確認されたとき、国際機関により最優先となるインフラ・プロジェクトは電力・エネルギー事業である。北朝鮮の電力事情が改善されない限り、港湾・鉄道などのインフラ整備、地下資源開発、重工業から軽工業に至るまで稼働率を引き上げることは出来ない。だが火力発電所の着工から完成までには、最低でも10年の時間を必要とする。

### ① 電力・エネルギー整備

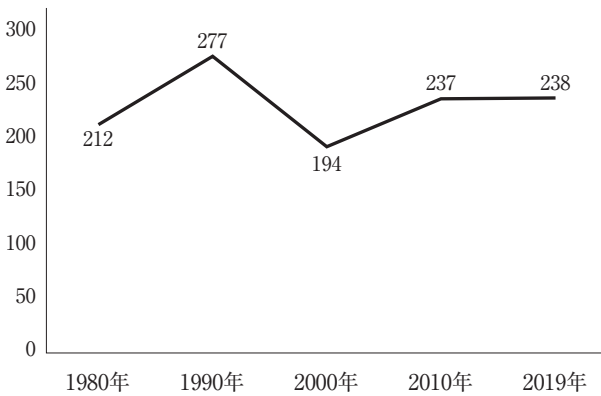
米中央情報局（CIA）が最近改編した「ワールドファクトブック」によれば、2019年基準で、北朝鮮全

体人口の26%が電力網を通じた電気を使用できているだけであり、地方に至ってはこの比率が11%に低下すると分析している。

1980年から2019年までの約40年間、北朝鮮の電力事情は何ら改善していない(図表13)。この間、韓国の電力生産量は372億kWh(1980年)から5,630億kWh(2019年)と15倍増加しているのに対し、2019年の北朝鮮は238億kWhにとどまっておろ、南北間の電力生産量は約24倍に格差が広がった。

北朝鮮は慢性的な電力不足に陥っている(図表14参照)。

図表13 北朝鮮の電力生産量推定値(単位:億KWh)



資料:統計庁

図表14 国連対北朝鮮制裁で深刻化する北朝鮮の電力難



注:2014年1月30日国際宇宙ステーションで撮影した朝鮮半島、アメリカ航空宇宙局  
資料:東亜日報(2021年2月26日)

2019年基準で電力構成を韓国と北朝鮮を比較すると、北朝鮮が火力と水力による電力生産はそれぞれ53.8%と46.2%を占めたのに対して、韓国の場合、火力が67.4%、原子力25.9%、再生エネルギー5.6%であり、水力発

電は1.1%に過ぎない。

現在、北朝鮮最大の水力発電所である水豊ダム(スプンダム)は1944年完工したものである。最大の火力発電所である北倉(プクチャン)火力発電所は、ソ連の援助で1968年着工して1972年に電力生産を始めた設備で古く、部品不足で設備の修繕がままならず、稼働が中断される場合が多いといわれている。

韓国エネルギー経済研究院によると、現在、北朝鮮の火力発電所で改善が急がれているのは、北倉火力発電所その他、平壤(ピョンヤン)火力発電所(黄海製鉄所など工場への電力供給、竣工1965~1968年度)、清川江(チョンチョンガン)火力発電所(工場への電力供給、竣工1976~1978年度)など2か所である。

エネルギー専門家らの見解を総合すると、北朝鮮の電力損失率は、送配電の過程で少なくとも20%、多くて50%に達すると見ている。主に北朝鮮と中国国境沿いの水力発電は、平壤(ピョンヤン)まで距離が遠いうえに、そもそも電圧が低いため電力損失率が高い。したがって、北朝鮮の電力不測の解決策は、都市部近郊に火力発電所を建設することにかかっている。

1990年代には北朝鮮の経済難が厳しさを増していた折、住民たちが電線を切って売り払い、送配電施設まで盗み出す事態を招いたことが、電力事情の悪化に今日まで歯止めがかからなかった主因と指摘されている。

こうした北朝鮮の劣悪な電力事情から、電力・エネルギー事業の具体案は、いくつもの機関から出されている。

2019年12月、電気研究所が韓国水力・原子力会社に提出した研究サービス報告書において、短期事業としては北朝鮮水力清浄開発体制モデル事業と北朝鮮送配電網性能診断モデル事業など、中期事業としては北朝鮮水・火力性能診断事業と新規水・火力建設協力事業、送配電網建設協力事業などを挙げており、これら事業に必要な総予算は18兆4,890億ウォンと推算した。

また、国務総理室傘下の経済人文社会研究会が2020年9月、北朝鮮の老朽化した火力および水力発電所近代化事業に7兆7,188億ウォンの投資が必要との研究を発表した。この研究には、2018年4月の南北首脳会談当時、韓国政府が北朝鮮側に伝えた「韓半島新経済地図構想」のための政策提案も含まれた。

さらに、親環境・低炭素南北エネルギー協力推進方案研究報告書においては、北朝鮮エネルギー産業近代化方案で、火力発電の近代化(2兆9,235億ウォン)、水力発電の近代化(2兆2,052億ウォン)、順天(スンチョン)地域煉炭工場建設(734億ウォン)、石炭鉱近代化事業(2兆5,167億ウォン)等が提示され、総投資額は7兆7,188億ウォンと推定された。

壮大な電力・エネルギー計画としては、南北露三国間



の東北アジアスーパーグリッド・プロジェクトがある。スーパーグリッドとは、余剰電力を相互融通する国家間大容量電力網である。韓国電気産業振興会の構想には、日本、中国、モンゴルまで含まれている。国連安保理の経済制裁が解除されたならば、北朝鮮国内の送配電網整備に10年、南北露の電力網が構築されるには最低15～20年を要するとしている。

いきなりスーパーグリッドの議論が出てくる背景には、近代化された発電所を新設しても、北朝鮮国内の送配電網が古いためロスが大きく、安定した電力供給にはまず、電力供給ネットワークの整備から手を付けなければならないことが指摘されている。

北朝鮮の電圧は、地域内では、3.3、6.6、11、22kVと複雑であり、地域間を融通するのも220・110kVと統一されておらず、全体が標準化されなければ、送配電網の連結は不可能である。

## ② 電力以外のインフラ整備

電力に次いでインフラ関連で急がれるのは、北朝鮮の港湾施設の整備である。

西海に面した北朝鮮最大の貿易港・南浦（ナムポ）などの港湾では、干満差が大きく水深が浅いうえに、大同江（テドンガン）からの土砂が堆積し、浚渫から始めなければならない。このため日本海側の羅津（ナジン）、先峰（ソンボン）、清津（チョンジン）の整備が急がれるが、現状では埠頭面積が狭いうえ老朽化が激しく、日・韓・中・露と物流ネットワークを構築するには大きな障害となっている。

日本海側の港湾で注目されているのは羅津港である。SKグループが「羅津港は相当な経済的価値を持っている」と位置付けており、「中国の北東部地域とロシア極東地域、北朝鮮をつなぐ地域流通のハブ機能として潜在力が大きい」としている。

SKグループが2021年8月に東海北部線の鉄道建設事業「江陵（カンヌン）～猪津（チェジン）」の一部を受注したことから、全線の連結工事が完成し北朝鮮内の鉄道も整備されたならば、SKグループが重視する羅津港の役割は飛躍的に増大する。これらの事業が連動することになれば、東アジア全域の経済活動の起爆剤となる。

港湾施設に欠かせない北朝鮮の荷役能力を韓国産業銀行による推計でみると、2016年末基準4,157万tにすぎず、韓国11億4,000万tのわずか3.6%水準である。北朝鮮が保有している船舶トン数も、韓国の4,460万G/T（総トン数）に対して、93万G/Tと2.1%にとどまる。

いずれにしても、北朝鮮の港湾施設も鉄道・道路インフラ同様ほぼゼロベースであり、国土研究院が選定した港湾プロジェクトには、まず海州（ヘジュ）港の

近代化として埠頭新設および拡張、南浦（ナムポ）港の近代化として埠頭新設・拡張および荷役設備の設置、元山（ウォンサン）旅客埠頭および国際港建設、などが挙げられている

韓国開発研究院（KDI）は、北朝鮮経済動向報告書（2018年5月）を通じて、南北経済協力が再開された場合、北朝鮮の道路、鉄道インフラなどの未整備を勘案すると、港湾投資から手を付けなければならないと指摘している。

## ③ 鉱物資源開発

最優先の電力・エネルギー、次いで港湾・鉄道設備などのインフラが整備されたならば、国際的な価値を持つ北朝鮮の地下資源の開発が注目されている。エネルギー開発が進み物流ネットワークが構築されれば、この事業から北朝鮮は莫大な資金を手にすることになる。

韓国のみならず世界が期待している北朝鮮の地下資源は、マグネサイトと黒鉛などである。マグネサイトは耐火物や医薬品などの原料となり、北朝鮮の埋蔵量が約60億トン、黒鉛の埋蔵量が200万トンに達すると見込まれている。中国、ロシア、北朝鮮など3か国が全世界埋蔵量の64.7%を占有しており、地域的偏在性が大きい資源である。

特に端川（タンチョン）鉱山1か所だけでもマグネサイトの埋蔵量は約36億トンの規模である。これは世界第2位規模である。2007年に韓国政府と北朝鮮が共同開発に合意したこともあり、協力の可能性が最も高いプロジェクトである。1980年代、北朝鮮は東欧圏などにマグネサイトを輸出した経験を持つが、今は電力不足と設備の老朽化などで、年間生産量は20万トンにも満たないと推計されている。

韓国はマグネサイトを中国から高い価格で購入しているのが現状であり、北朝鮮のマグネサイトが手に入らなければ、豊富な埋蔵量をテコに安定した低価格での購入が期待されている。

マグネサイトと同様に北朝鮮の地下資源として期待されているのは、2次電池燃料の素材に使われる黒鉛である。天然黒鉛の埋蔵量は明らかになっていないが、専門家は大量に埋蔵されているとの見方をしている。

マグネサイト、黒鉛の他、北朝鮮に多く賦存する地下資源としては、石炭とレアメタルである。北朝鮮鉱物資源開発フォーラムによれば、北朝鮮に埋蔵されている主な鉱物資源の潜在価値は約3兆9,033億ドルと推定しており、経済制裁が解除されて電力・エネルギー事情が改善されインフラ整備が進んだならば、石炭とレアメタルは外貨獲得源として輸出され、産業振興の起爆剤となることは間違いない。

北朝鮮の石炭は、中国向けに利用している北漢山

(ブッカンサン) 炭鉱が有名であり、主に清津港～寧波経由で大型船舶への積み替え方式で取引が行われている。中国向け石炭輸出は一時水害などの影響で中断していたが、2020年3月より再開している。

北朝鮮のレアメタルは、チタン、バナジウム、モリブデン、コバルト、ニッケル、タンゲステン、マンガン、リチウムなど、産業的価値の高い希有金属資源が豊富な鉱床もある。これらは半導体や電子素材など未来産業に欠かせない。

商業化は困難であるが、北朝鮮に多く埋蔵している地

下資源として鉄鉱石が挙げられる。その代表格が茂山(ムサン)鉄鉱山である。ここはアジア最大の露天掘りが可能な鉱山であり、しかも埋蔵量が70億トンと世界第9位、可採埋蔵量13億トンと豊富である。

しかし北朝鮮の鉄鉱石は磁鉄鉱で品位が低く、掘り出した鉱石を細かく砕き選鉱工程を経て、鉄鉱石としての純度を66%程度まで高めた後、製鉄所に送らなければならない。ここでも採掘工程と選鉱工程には莫大な電力を必要とする。ここでも電力開発がインフラ整備の中でも最優先となる所以である。

# 文在寅北朝鮮政策の漂流と 韓国国内政治における南北関係

前川 恵司

## Drifting of Moon Jae-in's North Korean policy and North-South relations in South Korean domestic politics

Keiji MAEKAWA

### はじめに

韓国の歴代政権は朝鮮半島の平和と安全を達成するため、対北朝鮮政策と統一政策を強力に推進してきたが、政策の方向性は各政権の性格によって大きく異なってきた。その結果、対北朝鮮政策及び外交政策は継続性を失い、北朝鮮の核・ミサイル開発を阻止するどころか、結果的であっても逆効果をもたらしてきた。とりわけ初の学生運動圏出身大統領の文在寅政権の過度の対北融和政策は漂流し、北朝鮮の核戦略を有利にしかねない状況に拍車をかけてきた。

2018年6月12日にシンガポールで実現した初の米朝首脳会談について、米国トランプ政権の国家安全保障担当大統領補佐官だったジョン・ボルトンは、すべて「韓国が仕組んだもの」と記している<sup>i</sup>。ボルトンは「韓国は米国が目的とする北朝鮮非核化より韓国の統一政策に重きを置いて米朝首脳会談戦略を組み立てた」と述べている。ボルトンによれば、北朝鮮國務委員長金正恩がシンガポールでの会談を望んでいることを米国に伝えた金正恩の「メッセンジャー」が文在寅だった。

米朝間をつなぐメッセンジャー。文在寅の言葉では「運転席」「仲介者」となることが、一言で言えばその対北政策のすべてだったといえる。しかし、米朝首脳会談は2回目の2019年2月27、28日のハノイ会談で決裂、文在寅の試みは挫折した。文在寅の挫折の主因は、「政権の主観的判断」のもとで、北核・ミサイル開発問題、北朝鮮人権問題などの解決という「国際社会の利益」に目をつぶった民族主義対北政策が招いたものだ。韓国初の民主化運動出身大統領、金泳三の就任の辞「民族にす

ぐるものはない」の虚妄性が、金泳三に続いた民主化運動出身大統領であった金大中の提唱した「太陽政策」を経て、民主化運動の主体となった初の学生運動圏出身大統領、文在寅によって露わになったともいえる。

いかなる南北政策が正しいかは誰も断定できないことだが、文政権の対北政策の漂流を反面教師とすれば、ウクライナ戦争という「新冷戦態勢」下の尹錫悦新政権の対北政策が、米韓関係と国際社会への責任感を土台にし、南北関係の「運転者」ではなく、主体性をもった当事者として南北関係の推進を求められていることは明らかだ。

### 第1節 韓国の歴代政権対北政策の核心は統一問題

#### (1) 解放と統一問題

朝鮮半島は1945年8月15日の解放を同年8月9日上陸したソ連軍に半島北東部を占領されたなかで迎え、同年9月7日に米軍が仁川に上陸し南半部を支配、その後、南北は別々の政権を樹立し、1950年の朝鮮戦争によって分断が固定化して今日に至る一民族二国家二体制を続けている。統一部統一教育院の「2011統一教育指針書中学生用」は分断の終焉は統一であるとして、「統一国家の実現は私たちの民族の総体的力量を結集させて民族の発展と繁栄のためのエネルギーを提供するであろう」と統一の意義を訴え、①統一は南北離散家族の苦痛を解消する②統一は北朝鮮の核開発と戦争の危険が完全に消えない韓（朝鮮）半島での戦争脅威除去と平和定着を通じ東北アジアと世界平和に寄与する、と力説し、統一と平和は表裏一体と位置付けている。つまり、韓国の南北政策の最終的目的地は、統一による平和体制の確立と

<sup>i</sup> 『ジョンボルトン・回顧録』邦訳 朝日新聞出版  
2020

いう現実的利益の獲得ということだ。韓国が現実的な統一後も自由民主主義体制であることを望むのであれば、現実的な統一政策は必然的に北朝鮮独裁体制の終焉を目指すものとならざるを得ない宿命がある。

行政官庁としての統一部は朴正熙政権が前身の国土統一院の1969年3月1日設置から始まるが、歴代政権における対北・統一政策は、相手が韓国と敵対する同一民族国家である事情から韓国中央情報部（KCIA）の流れをくむ情報機関と、外交・安保首席秘書官（名称は政権によって異なる）が主導しており統一院（統一部）が果たせる役割は限定的であることが、理念、国際情勢の変化、国内政治潮流の変化によって「南北関係」「統一平和」政策の方向性が大きく揺れ動く原因でもある。こうしたなかで2021年夏には、保守系野党「国民の党」代表が、女性家族部と統一部の廃止を提案して物議を呼んだ。

2022年大統領選挙で当選した同党候補尹錫悦は、政権引き継ぎ段階では統一部廃止を否定しているが、情報機関・国情院が文政権下で対共捜査権などを失い弱体化したなかで、大統領府再編問題と絡み、南北政策にかかわる統合的な司令塔をどう構築するかが、南北政策における尹新政権の南北政策最初の課題となるだろう。

統一の方法については、李承晩政権下の「北進統一」論に象徴される軍事的方策が民主化以前は主流で、同時に対北政策を国内治安対策に活用してきた傾向があった。民主化以後は、韓国経済の圧倒的優位確立を背景に、北朝鮮社会に韓国社会の繁栄と豊かな文化的生活の姿を伝えることで北朝鮮社会の変革を促す情報浸透方策に転換した。後述するように金正恩実妹、朝鮮労働党第1副部長金与正<sup>ii</sup>が文在寅政権に主に脱北民が続けてきた韓流ドラマや1ドル紙幣を北朝鮮にむけて大量配布する大型風船ビラの強力な取り締まりを要求したのは、そうした情報伝播作戦の有効性を示すものでもある。

文政権はこの問題でも北政権への「恭順」姿勢で対応したが、大統領選挙で「先制攻撃論」など対北朝鮮強硬論を公約に掲げた尹新政権下で、脱北団体などの対北風船ビラ配布が再活発化した場合、北政権がどの程度の強硬姿勢で尹政権の「難易度」を試そうとするかで、今後の北朝鮮の対南政策への感触がつかめるのではないかと。

## (2) 朴槿恵政権までの各政権の対北政策の概略

○李承晩（イスンマン）政権（1948～60年保守独裁）  
反共民族主義。北朝鮮金日成政権と一体の革命政党・南労党主導の暴動制圧に追われる。北進統一論を主張し、朝鮮戦争休戦時に共産軍捕虜を一方的に開放し米

韓相互防衛条約締結を実現させた。保守勢力は、今日でもこれを高く評価している。北朝鮮は李承晩政権が学生デモで倒れ、ハワイに亡命すると「連邦制統一案」を提案（1960年8月）した。

○朴正熙政権（1961～79年軍事独裁）反共民族主義で世界の最貧国（61年予算の52%が米国の援助）からの脱皮による対北優位体制を70年代前半に築く。ベトナム戦争に参戦し、反共軍事国家の尖兵国家となる。

500万人といわれる北朝鮮からの離散家族を背景にした以北五道委員会を中核とした以北団体が、「勝共統一政策」「先建設・後統一政策」を支える維新（軍事独裁開発）守護勢力のひとつとなる。1968年1月北朝鮮特殊部隊による青瓦台襲撃未遂事件が発生、朝鮮戦争以来の南北関係の緊張をもたらした。在韓米軍の撤退、朴正熙大統領三選で韓国が揺れるなかで1971年7月にニクソン訪中が公表され、南北頭越し外交に衝撃をうけた韓国は「十月維新体制」で独裁体制を強化しつつ北朝鮮との秘密交渉を進め、翌年7月4日に南北は「7・4南北共同宣言」を発表し、「自主・平和・民族大団結」の平和統一に向けての南北対話で国際情勢の急変にともなう難局打開を目指した。「自主・平和・民族大団結」はその後の韓国各政権の統一論の基調となる。また南北密使外交の嚆矢といえる。

朴正熙政権は平和統一の推進に備えるとの名目で非常戒厳令を布告、「10月維新体制」で独裁を強化した。南北対話は金大中事件（73年8月8日）で霧散し、朴正熙政権は国内民主化勢力のみならず、米民主党政権とも亀裂を生じる。南北交渉で韓国の発展を知った北朝鮮主席金日成はサイゴン陥落を前にした75年4月に、「ベトナム方式による韓国解放」と訪問先の北で発言。南北関係は緊張局面に戻った。

○全斗煥政権（1979～88年軍事独裁）国民一人当たりGNP2200ドルを達成（1985年）、経済での韓国優位を確立した一方で、「資本論」の閲覧も許さない弾圧態勢は、反体制派に民族自主決断幻想をもたらし、金日成思想を信奉する「従北派」（主思派）を生んだ。1981年1月12日、南北当局最高責任者の相互訪問と直接会談を提議。翌年1月22日、南北代表が参加する「民族統一協議会」で統一憲法を起草、南北国民投票によって制定、総選挙を行い、統一国会と統一政府を樹立する構想を示した。統一実現までは「南・北間基本関係に関する暫定協定」を結び、ソウルと平壤に常駐代表部を設置する、などとした。北朝鮮側は、協定締結は南北分断を法的に固定するとし、「高麗民主連邦共和国」方式と在韓米軍撤退などを要求。1983年10月9日、訪問先のビルマの首都ラングーンのア

<sup>ii</sup> 2021年9月29日、国務委員

ウンサン廟で北朝鮮による爆殺未遂事件に遭う。88年五輪を前に対南テロ推進の北朝鮮への対応と国内民主化を迫られた。

- 盧泰愚政権（1988～93年保守）民主化移行政権。1988年7月7日、「南北統一問題に関する特別宣言」で、統一祖国実現のために「韓国は北朝鮮の日米などとの関係改善に協力すると同時に、ソ連、中国など社会主義国と関係改善を追求する」と明らかにした。1989年9月11日、「韓民族共同体統一案」発表。①基本原則「自主・平和・民主」に基づき、南北頂上会談で第一段階の「民族共同体憲章」採択、第二段階で南北首脳会議、南北閣僚会議、南北評議会、南北共同事務所を持つ「南北国家連合」を形成、第三段階として南北評議会で憲法を制定、国会と統一政府を設置するという内容。北方外交の成功を背景に朴正熙政権の「7・4南北共同宣言」を下敷きにした冷戦崩壊下のスポーツ交流、離散家族再会による南北対立の軽減化政策が強まる。1991年9月17日、南北は国連に同時加盟。
- 全斗煥断罪で保守の亀裂を招き、自由化、民主化後の学生運動圏主体思想派の跋扈と勢力拡大を許したとの批判が保守派内にある。ソ連共産党の消滅（ソ連邦の崩壊）を過大評価し、「統一」と「容共」の概念を曖昧化させた一方、ソ連邦崩壊は急進学生運動圏から「ニューライト」勢力を生み出し、その勢力は2000年以後活発化し、現在、反文在寅・対北強硬路線の主体だ。
- 金泳三政権（1993～98年、民主化運動出身）韓国軍内勢力、ハナ会を一掃した。学生運動圏出身者が政界に進出。「韓民族共同体三段階統一案」を発表。民族至上主義にこだわり北朝鮮核問題の初期消火に無策だった。以後、韓国政権の対北政策は米国との同盟重視派と南北関係重視派の間で揺れることになる。
- 金大中政権（1998～2003年左派）「一民族、二国家、二体制、二独立政府」から始める「三段階統一論」構想を掲げる。北朝鮮の「高麗連邦制統一案」に類似との指摘もある。「三段階統一論」の実践としての「太陽政策」の背景は「北は核を開発する意志も能力もない」との誤った判断があった。主体思想派の政界進出にさらに拍車がかかる。2000年6月の朝鮮労働党総書記金正日との首脳会談実現のための北朝鮮へ秘密裏に5億ドルを提供したことが、北核開発を推進させたことと批判されている。1998年11月からの金剛山観光事業と、首脳会談で合意し2004年から操業を開始した開城工業団地事業が北朝鮮の核開発資金になったとの見方がある。
- 盧武鉉政権（2003～08年左派）鄭夢準との候補一本化で当選したことから、執権準備が不足していた政権

といわれる。「平和繁栄政策」を唱え太陽政策を継承。「北核は自衛用であり交渉用」との認識だった。2004年国防白書から1995年以來の「北朝鮮は主敵」削除、「直接的な軍事脅威」とし2006年版では「深刻な脅威」。金大中政権の物まねとの評があるが、こうした南北政策はその後、天安艦事件、延坪島砲撃事件によって痛烈な批判にさらされる。2007年10月2日から4日まで平壤で金正日と首脳会談、「10・4共同宣言」を採択。会談当時の秘書室長文在寅が米国・中国・北朝鮮の3カ国が、朝鮮戦争の交戦国南北米中4カ国による終戦宣言と平和協定制定を「共同宣言」盛り込んだとの説がある。

首脳会談の翌の国連の北朝鮮人権決議案採決で、文在寅が北朝鮮の意向を「南北チャンネルで確認」し、盧武鉉政権が棄権したことを当時の外相宋旻淳が2016年10月に回顧録で明らかにした。また首脳会談では盧武鉉が黄海における休戦ラインである北方限界線（NLL）を共同漁労区域、平和水域化して無力化すると約束したことが、朴槿恵政権下で公開された。

- 李明博政権（2008～13年保守）北朝鮮の核は「韓国を屈服させ、米国を脅迫する目的」と位置付けた。金大中・盧武鉉政権が北朝鮮の核開発を進展させたとの批判的認識から出発。北は「金総書記の死後2～3年で崩壊するだろう」（同政権外交安保首席秘書官・千英宇）との認識で、核放棄に向けた動きがない限り対北朝鮮支援は行わない先北核放棄後対北支援の「非核開放・3000ドル（北の非核化開放に応じて段階的に10年以内に1人当たり国民所得3000ドルに達するように支援）」構想を打ち上げたが、「ブルドーザー大統領」といわれた李明博の関心の主軸は韓国国土改造で、南北関係にあまり関心を寄せなかった。北朝鮮による延坪島砲撃事件後の「2010年国防白書」で「このような脅威が続く限り、その実行主体である北朝鮮政権と北朝鮮軍は我々の敵」と表記、「主敵」としなかったことで保守派から非難を浴びた

2011年5月刊行の自著「大統領の時間」で在任中に5回、北朝鮮から首脳会談開催の誘いがあり、その度に食料、費用、建築資材や国家開発銀行設立資本金100億ドルなどを要求されたと明らかにした。

- 朴槿恵政権（2013～2017年保守）父朴正熙への国民的郷愁が韓国初の女性大統領へと押し上げたが、一方で韓国社会の主流が民主化運動世代となり、中道から左派へ変わった社会意識のなかで「経済民主化」等を主軸とした政権運営をせざるを得なかった。

朴槿恵は未来韓国連合代表時の2002年5月に平壤で金正日と会見したが、融和的姿勢を保守論客で当時の月刊朝鮮代表趙甲濟から「母親を殺害した犯罪者の金総書記と写真を撮った人、金総書記の代弁者、悪魔

の人質または宣伝員」[朴代表は、自身の支持基盤である大韓民国の正統・主流の勢力を裏切った]と批判された。朴槿恵政権下に北朝鮮は「(朴槿恵は)平壤を訪れ涙まで流し、民族の繁栄と統一に献身すると頭を下げながら繰り返した」と論評したことがある。

北朝鮮核へは強力な安保で備えながら南北間の信頼を築くことで、南北関係を発展させ、経済共同体から政治統合へつなげるとの「朝鮮半島信頼プロセス」を提唱した。その一方で、2014年1月の記者会見で「統一はテバク(大当たり)」と述べ、北朝鮮崩壊論に傾いていることを伺わせた。2016年1月の4回目の北朝鮮核実験と2月のミサイル発射で「朝鮮半島信頼プロセス」構想はとん挫、開城工業団地全面操業停止に踏み切った。中国の対北影響力による北朝鮮核解決、南北融和を目指して過度に対中傾斜を強め、米国との信頼関係を傷つけた。

## 第2節 文在寅政権の対北政策の概況

### (1) ハノイ米中会談決裂まで

文在寅は2017年の就任演説で、「朝鮮半島の平和のために東奔西走します。必要とあらばすぐにワシントンに飛んでいきます。北京と東京にも行き、条件が合えば、平壤にも行きます」と金大中、盧武鉉両政権のレガシーである南北首脳会談の再現を希求したほかは統一、対北政策は不透明で慎重だった。

南北外交ラインは国家情報院長徐薫(金大中、盧武鉉の首脳会談実務者)、国家安保室長鄭義溶(盧武鉉政権元国会議員、米韓同盟重視派)、統一相趙明均(金大中、盧武鉉政権の統一部幹部)、大統領外交・安保特別補佐官文正仁(延世大名誉教授、太陽政策推進者)洪錫炫(前中央日報会長、盧武鉉政権で駐米大使)など金大中、盧武鉉人脈で手堅く固め米韓同盟を重視<sup>iii</sup>する行動を見せたが、「韓国は日米の新植民地」として反米反日を旗印にした元急進派学生運動圏出身の大統領秘書室長任鍾皙や与党「共に民主党」代表李海瓚らが政権中枢や与党を掌握<sup>iv</sup>しており、主体思想派による南北関係主導への危惧が米政権からは消えなかった。

平昌五輪(2018年2月9日から2月25日)を前に核制裁下の経済危機に喘ぐ北朝鮮がそれまでの韓国政権を

相手にせずの「先米後南<sup>v</sup>」路線から、韓国政権との有利な関係をまず築こうとする「先南後米」戦略に転換して文政権に接近した。金与正らを開会式に派遣し、米大統領トランプとの米朝首脳会談開催に意欲を持っていることを伝え、文在寅は念願の朝鮮問題解決のための「運転席」に座ることになった。

2018年4月27日、板門店で初の文在寅・金正恩首脳会談が実現した。「南北は今年、(朝鮮戦争)終戦を宣言し、停戦協定<sup>vi</sup>を平和協定に転換」「そのために南北米3者、または南北米中4者会談の開催を積極的に推進」「南北は、完全な非核化を通じ、核のない朝鮮半島を実現」を謳った「朝鮮半島の平和と繁栄、統一のための板門店宣言」(板門店宣言)で合意した。

米朝はシンガポール米朝首脳会談で、「トランプ大統領は北朝鮮に安全の保証を与えることを約束し、金委員長は朝鮮半島の完全非核化への確固で揺るぎのない約束を再確認した」との合意文を発表したが、米国が交渉の目標としていた北朝鮮の「完全かつ検証可能で不可逆的な非核化(Complete Verifiable and Irreversible Denuclearization)」は明示されず、非核化の期限、核弾頭と大陸間弾道ミサイル(ICBM)の破棄などの確約もなく、会談はいわば今後の協議の土台確認レベルで終わった。

同年9月18、19日、平壤での3回目の南北首脳会談で、北朝鮮・東倉里のエンジン実験場とミサイル発射台の永久廃棄と北朝鮮は米国が相応の措置をとれば、寧辺核施設の永久的な廃棄などの用意があるとの「平壤共同宣言合意書」に署名表明した。「具体的成果なし」とのシンガポール会談へ批判を意識した追加措置であったが、寧辺核施設の廃棄と制裁解除を叩き台にしたハノイでの第2回米朝首脳会談は決裂し、韓国の運転席戦略は漂流を始めた。

### (2) 北の恫喝に屈した「金与正命令法」

金正恩は「ハノイ破談」責任を文政権に押し付ける必要から同年6月27日、北朝鮮外務省米国担当局長クォン・ジョングンの「朝米対話の当事者は、私たち(北朝

<sup>iii</sup> 初訪米で朝鮮戦争・清津湖の戦い記念碑を慰霊

<sup>iv</sup> 発足後6カ月時点での青瓦台秘書官グループ63人中22人が急進左派学生運動圏出身(南時旭『韓国進歩勢力研究改訂増補版』2018年10月、青いメディア)。

<sup>v</sup> まず米国から体制保障を取りつけ、その後に南北間の問題を解消するという対米優先戦略

<sup>vi</sup> 1953年7月27日締結。国連軍を代表して米軍中將ウィリアム・K・ハリソンと朝鮮人民軍と中国人民志願軍を代表した北朝鮮軍大将南日が署名した後に、国連軍総司令官、大将マーク・W・クラーク、朝鮮人民軍最高司令官金日成と中国人民志願軍司令官彭徳懐が署名した。

鮮)と米国であり、南朝鮮当局が口出しする問題では全くない」との談話を発表(朝鮮中央通信)した。

直後の同月30日、トランプは日本から板門店を訪れ、金正恩と面談した。文在寅はトランプ・金正恩二人だけで予定されていた「面談」に強引に割り込み、板門店で韓国側施設「自由の家」まで二人を案内して、米朝鮮の4分間の首脳会談を演出した。自分が「運転席」に座り米朝鮮首脳会談が実現したとの実績を残したかったためだ(米側の位置付けでは会談ではなく面談)。

文政権は①大統領府の蔚山市長選挙介入疑惑事件②元法務大臣チョ・グク事態③住宅価格高騰④若年層の就職難継続⑤脱原発政策などで世論の失望を受けているなかで総選挙(2020年4月15日)を迎えた。文政権は選挙直前のコロナ禍をPCR検査所早期全国展開したうえ、SNSで感染者の移動情報や接触者情報を収集して公開、拡散を防止して第一波の早期押さえ込みに成功した。この対応は、「K防疫システム」として国際的な評価をもたらし、国民の自尊心を満足させた。

他方、最大野党未来統合党(現「国民の力」)は、首都圏の京畿道富川市選管主催のテレビ討論会で、同党候補が「セウォル号遺族とボランティアが追悼テント内で性行為した」と発言して強烈な批判を浴びた。この候補者は前年秋にも、「子どもの死に対する世間の同病相憐れむ同情を、刺身で食らい、蒸して食らい、それでも足りず骨までしゃぶり、本当に卑しく食らい尽くす」とフェイスブックに書き込み、「党員権停止3カ月」処分を受けていた。こうした出来事で総選挙は政権の是非より、「未来統合党審判」の色彩を帯びた。同党は投票日二日前に候補者を除名、投票日前日には党代表黄教安がソウル市内の広場で土下座したが、世論の反発は収まらず、与党「共に民主党」が180席(定数300)を確保して圧勝した。未来統合党は103議席で黄教安も落選する惨敗だった。

ただし、未来統合党から出馬した大物脱北者の元北朝鮮英国公使太永浩が当選したことは、金正恩政権に衝撃を与えた。金与正は翌6月4日、『「脱北者」なる連中が前線一帯に現れて数十万枚の反朝鮮ビラをわが方の地域に飛ばすなら者行為を働いた』『そのくずの茶番劇を阻止させる法律でも作り、忌まわしいことが起こらないように万全を期すべきであろう』と要求、韓国当局が相応の措置を取らない場合は、開城の南北共同連絡事務所の閉鎖などのほか、軍事合意の破棄と恫喝した。実際に同月16日に南北連絡事務所を爆破、平昌五輪以後の南北関係を一気に崩壊させた。

北朝鮮国民への直接的な情報浸透を狙う、軍事境界線地域からの巨大風船ビラ散布は2000年代から脱北者に

よって行われている。この10年間で少なくとも2000万枚以上がばらまかれたといわれている。南北関係が緊張状態に及ぶと北朝鮮は、「風船を飛ばす地域を砲撃する」などと脅迫し、一方、韓国警察は該当地域を立ち入り禁止にして制限、日本の公務執行法違反などに該当する罰則を適用してきた。

南北連絡事務所爆破の一方で、脱北ビラ散布抗議集会を平壤で開催したことから、金与正の恫喝は米朝会談の失敗のうえ、大物脱北者が韓国総選挙で当選した事態を、南北間緊張を高めて国内引き締めを図り、とりあえず收拾する一環だったろう。しかし、金与正の挑発に直面した文政権は同月30日北朝鮮に向けてのビラやUSBメモリーなどの散布は3年以下の懲役、ないしは3000万ウォン以下の罰金との「南北関係発展法」改正案(対北ビラ禁止法)を決め、同時に翌3日に対北ラインを一新した。国家安保室長に徐薫(金正恩首脳会談時の国家情報院長)、国家情報院長に前国會議員朴智元、統一相に元急進学生運動圏幹部「共に民主党」院内総務、李仁栄、大統領外交安保特別補佐官に任鍾哲といわゆる「親北運動圏」シフトを構築し対北対話復活を急いだ。ちなみに新国家情報院長朴智元は全羅道出身で、渡米中に金大中と知り合い最側近となった。2000年の南北首脳会談当時は金大中の密使をつとめ、秘密資金問題で2003年6月に逮捕され懲役3年を申し渡されている。

勢いを得た北朝鮮は、同年12月4日に開催した北朝鮮最高人民会議常任委員会全委員会議で、脱北ビラに入ったUSBメモリーに録画された韓流ドラマを入手・流布すれば、最高で死刑、視聴すれば最高刑が懲役5年から15年に強化された韓流処罰法「反動思想文化排撃法」を全員賛成で採択した(「国民の力」議員河泰慶談)。一方、文政権も同月の通常国会で先の「対北ビラ禁止法」を強行採決した。こうした経緯から同法は「金与正命令法」と揶揄されている。言論表現の自由に抵触すると国際社会から批判され、韓国保守派は、「文在寅は金正恩のために北住民への外部情報流入を統制した」として国内対立強める結果を招いた。朝鮮日報は「米務省の『2020年国別人権報告書』草案で、対北ビラ禁止法が取り上げられ『表現の自由が制約されている』と最初に指摘している」<sup>vii</sup>と報じた。また国際的な人権団体は、「文政権が一部の北朝鮮人権団体と民主主義運動組織の韓国国内の運営を難しくさせたということに疑いの余地はない」と同法の廃止を主張した<sup>viii</sup>。

<sup>vii</sup> 2021年3月23日付

<sup>viii</sup> 2021年11月11日中央日報電子版

### (3) 人権に冷淡な政権

2020年9月、黄海を漂流していた韓国海洋水産部職員を北朝鮮軍が射殺、焼却した事件に文在寅は沈黙し、北朝鮮に抗議すらしないことで遺族の反発と怒りをいまも買っている。軍事独裁政権時代は人権弁護士だったのに、南北関係から派生した韓国民の人権だけでなく、金正恩独裁下の北朝鮮住民の人権も無視しているとの批判は、韓国国外で続いている。文政権の発足時「100大政課題」では「北朝鮮人権問題の改善と離散家族など人道的問題の解決」は優先順位92番目だった。

2019年5月、外相康京和が「北朝鮮と非核化を交渉するテーブルで、人権問題は優先順位（priority）のあるものではない」と述べ、北朝鮮人権問題を低位の問題と位置づけた。実際、同年11月には韓国漁港に辿り着いた脱北民を北に送り返した（その後処刑情報）。脱北者団体などへの支援金を大幅に削減する一方、この年から3年連続で国連の北朝鮮人権決議案の共同提案国に韓国はならなかった。特に2021年草案には韓国民の国民感情に直結する「朝鮮戦争で未送還の韓国軍捕虜」問題が記載されているが、文政権は加わらなかった。

文在寅は「金正恩委員長には非核化の明確な意思がある」と繰り返しているが、具体的な根拠は示していない。ハノイ会談決裂後の8月15日光復節演説で、「今年の平昌冬季五輪に続き来年には東京夏季五輪、2022年には北京冬季五輪が開催されます。（略）世界の人々が平昌で『平和の朝鮮半島』を目撃したように東京五輪で友好と協力の希望を持てるようになることを願います」と五輪外交を利用した首脳会談実現を目指し、2020年秋から日本側の協力を得るために韓国政府要人を繰り返し東京に派遣した。しかし「日韓水河期は文在寅が招いた」とする日本側は終始冷淡だった。

北朝鮮の東京五輪不参加発表で「東京五輪戦略」は霧散したが、この挫折が意味することは、韓国の南北政策においても日本との協調が肝要であるとのことだ。文在寅政権の大統領統一外交安保特別補佐官だった文正仁は2019年2月9日に東京・慶応大学で開かれたシンポジウムで、「南北と米国が休戦協定や非核化を話し合っており、日本の役割はなくならざるを得ない」と発言するなど、民族至上主義による排日外交で韓国民の反日情緒を刺激してきた。文在寅政権の南北政策の漂流の一因に、日本など民主主義諸国との協調の欠如を指摘できるだろう。

文在寅は2021年1月の新年の辞で、「米国のバイデン政権発足に合わせ韓米同盟を強化する一方、停滞している米朝対話と南北対話が大転換期を迎えられるよう、最

後の努力を尽くす」として「非対面方式でも対話できるとの我々の意志には変わらない」と南北首脳会談への執着を示した。同時に外相を前国家安全室長の鄭義溶に替え、最後の綱の対米関係の再構築を図った

米国のバイデン新政権はトランプ政権の「ショー外交」を否定、「対北政策は現実的なアプローチをとる」と表明（2021年4月30日・サキ報道官）したものの、方向性は明確とはいえ、基本的にはオバマ政権の「戦略的忍耐」と同質であるように感じられる。文在寅は同年5月10日の就任4年演説でも「南北間、米朝間の対話を再開させたい」と米朝対話の「仲介役」に意欲をみせたが、同月21日の米韓首脳会談では「北朝鮮核問題」「終戦宣言問題」の具体的進展を得られなかった。

北朝鮮が寧辺の核燃料棒再処理施設を一時的に稼働させ、国際原子力機関（IAEA）ラファエル・グロッシ事務局長が2021年9月20日、「北朝鮮が核開発のために全力疾走をしている」と指摘したが、文在寅は、翌日の国連総会演説で板門店宣言に沿った「（朝鮮戦争）終戦宣言」を南北朝鮮と米国の3カ国、または交戦国の米中南北4カ国で宣言するとの提案を改めて示した。一方、韓国外相鄭義溶は同年10月1日の国会で「今は対北制裁緩和も検討する時」と対北融和発言を連発した。文在寅は対北、安保を担う政府高官を次々に米国に派遣、終戦宣言同意を求めて執拗に対米説得を試みた。米国大統領国家安全保障担当補佐官サリバンが同16日、「我々はそれぞれの（終戦宣言）措置のための正確な順序・時期・条件に関してやや異なる観点を持つかもしれない」と発言、現状での終戦宣言に応じないとの姿勢を鮮明すると、北朝鮮対外向けメディア「統一のメアリ」は翌10月5日、「関係改善は誰かの承認を得て行うのではなく、誰かの支援で行われるものでもない」と「運転席」の文在寅を励ました。

そのうえで北朝鮮は同月27日と翌11月4日の国連委員会の場で「国連軍司令部の解体」を主張した。終戦宣言実現で朝鮮有事に備える在韓米軍の駐留理由をなくしたうえで国連軍司令部を解体し、在日米軍基地の国連軍機能の無力化を目論む主張だ。ただし、韓国民の間では在日米軍基地が韓国防衛の前進基地との認識は薄い。

## 第3節 文在寅はなぜ「終戦宣言」にこだわったのか。

### (1) 位置づけ曖昧な「終戦宣言」

文在寅の執着の裏には、4月からの金正恩との親書をやり取りしていて密かに意思疎通していたことがあったことが明らかになっている（国民疎通首席秘書官朴洙賢、同年7月27日談）。韓国メディアによると国家



安室長<sup>ソフン</sup>徐薫は対米説得にあたって「一種の（拘束力のない）『政治的宣言』である終戦宣言は非核化の入り口であり、非核化のドアを開く出発点」と述べているが、拘束力のない終戦宣言がどうして北朝鮮の非核化に結びつくのかは明確でない。むしろ文在寅<sup>ムンジェイン</sup>は自著「運命文在寅自伝」<sup>ix</sup>で南北首脳間の合意は法的に言えば国家間条約の性格を持つ」として、単なる政治宣言ではないという、徐薫の発言とは食い違った認識を示していた。

「運命 文在寅自伝」で盧武鉉<sup>ノムヒョン</sup>政権は「南北首脳会談の定例化」と（盧武鉉・金正恩<sup>キムジョンウン</sup>首脳会談の成果である）終戦宣言<sup>x</sup>を初めて盛り込んだ「10・4共同宣言」が韓国国会の批准を得なかったために、次の李明博<sup>イミョンバク</sup>保守政権で終戦宣言も霧散したとしている。

しかし、問題は、「板門店宣言」や「シンガポール米朝共同宣言」で、国際社会が望む「完全かつ検証可能で不可逆的な非核化（Complete Verifiable and Irreversible Denuclearization）」が盛り込まれないままの「終戦宣言」は、「北の核・ミサイル開発食い逃げ」の結果を招きかねなかったことにある。

北朝鮮の終戦協定の主張は、1999年の総書記金正日<sup>キムジョンイル</sup>の米朝平和協定締結提唱を根拠とするもので、国連軍解体もその延長線上のものであり、北朝鮮は核放棄と結びつけていないことにも留意すべきだ。

## (2) 国内政治動向と韓国の政治風土

2021年1月2日付東亜日報によれば、前年末の世論調査「2021年の文在寅<sup>ムンジェイン</sup>政権の緊急な外交的課題」の回答内訳は「韓米同盟強化」50.2%、「南北関係修復」17.5%だった。ちなみに「中国との戦略的関係強化」13.4%、「日韓葛藤解消」10.4%だった。北核政策では「米国の対北制裁に同調する」は37.8%、「北朝鮮と米国の対話仲裁」が36.2%で拮抗していた。調査結果からは、南北関係優先政策が必ずしも国内世論の多数でないことがわかる。にもかかわらず、政権末期<sup>ムンジェイン</sup>の文在寅政権は自らの提唱した「平和プロセス」に固執し、対北融和姿勢を加速していた。

2016年9月9日からの「韓国ギャラップ」の韓国民の

<sup>ix</sup> 岩波書店 2018年

<sup>x</sup> 10・4共同宣言4項「南北は現在の停戦体制を終息させ、恒久的な平和体制構築に向かっていくべきだ」という認識で一致し、直接関連した3者（朝鮮戦争休戦協定署名国の米国・中国・北朝鮮）または4者（交戦国の韓国・北朝鮮・米国・中国）の首脳が韓半島地域で会い、終戦を宣言することを推進するために協力していくことにした。盧武鉉<sup>ノムヒョン</sup>が金正日<sup>キムジョンイル</sup>に提案した。

理念傾向推移をまとめた表1では、自分が進歩的性向と見る層は2017年1月の朴槿恵<sup>パククネ</sup>弾劾ろうそく集会時がもっとも高く37%。南北、米朝首脳会談実現時も33%と高かった。しかし、前述のマンション価格高騰、中小零細自営業者困窮化など国民生活に直結する問題や、その後のコロナ感染者増加など、内政面での躓きと南北関係の不安定化が重なった21年10月は進歩的層と不明層が減り、保守的層が増加している。

表1 ギャラップで見る韓国世論調査に見る理念傾向の推移(%)

	2016年 1月	2017年 1月	2018年 1月	2019年 1月	2020年 1月	2021年 1月	同10月 第4週
保守的	31	27	26	24	26	25	32
中道	31	26	27	30	29	31	32
進歩的	25	37	33	31	29	28	22
不明	13	10	14	15	16	16	14

出所：（韓国ギャラップ、『デイリーオピニオン』各号から筆者がまとめた）

「終戦宣言」については、韓国大統領直属の諮問機関「民主平和統一諮問会議」の「2021年第4半期国民・平和統一世論調査」では、67.2%が「必要」としている。同時に38.2%が終戦を宣言するには「北の非核化措置」も必要としている。終戦宣言と北の非核化は表裏一体と判断されているのだ<sup>xi</sup>。（ただし、筆者が個人的にインタビューした範囲では、「在韓米軍弱体化に結び付く終戦宣言締結はとんでもない話」（会社経営者）「国民の意志は反対だ」（主婦）など、否定的な意見が強かった）。

文政権が誇る一番の業績が、歴史的な米朝首脳会談に結びつけた南北首脳会談をピークとする対北政策であることは確かだ。2022年春の次期大統領で与党候補李在明<sup>イジェミョン</sup>の当選を図り、左派政権を継続させるには、支持基盤である進歩派自認層の拡大が不可欠だった。大統領選挙直前の終戦宣言<sup>キムジョンウン</sup>や金正恩<sup>キムジョンウン</sup>とのリモート南北首脳会談、バイデン<sup>キムジョンウン</sup>・金正恩<sup>キムジョンウン</sup>首脳会談などの実現は、韓国内に「平和共存ムード」を醸し出し、進歩・左派層を拡大することは表1で明らかだ。文在寅<sup>ムンジェイン</sup>がそれらの実現に邁進することは政治的合理性があった。

文政権の体質も「終戦宣言」への執着に関係している。韓国全国紙政治部記者は、「重要なことはすべて文在寅<sup>ムンジェイン</sup>の意向で決まっている」と、文政権の政策決定過程について筆者に解説した。大統領文在寅<sup>ムンジェイン</sup>個人のこだわ

<sup>xi</sup> 2021年4月の韓国統一研究院世論調査では韓国が終戦宣言実現のために米国を説得することに73.3%が同意。一方で90.3%が駐韓米軍は必要と答えている。

りが政策全体を決定し、青瓦台参謀の誰もそれを制御できず、民主化から30余年を経ても韓国大統領が「期限付き帝王」であることに無縁でなかった。

#### 第4節 トランプが復活させた中朝蜜月時代

朝鮮戦争以来、中朝関係は「唇齒輔車（しんしほしゃ）」「血盟関係」と表現されてきた。実態は違うことは広く知られている。中ソ対立や文化大革命などを背景に旧ソ連と中国を天秤にかけて北朝鮮は金日成時代から接近と離反を続けてきた。

金日成が1994年7月に死亡後、後継者金正日は2000年5月まで訪中しなかった。一方で、金正恩政権下の2014年7月3日、中国国家主席習近平が北朝鮮よりさきに韓国公式訪問するなど、鞘当てや神経戦を繰り返してきている<sup>xii</sup>。金正恩は2013年12月12日に権力基盤強化のために対中重視派と言われていた叔父でナンバー2の張成沢を処刑している。

北朝鮮核問題6カ国協議については本稿では割愛するが、中露はともに「北朝鮮の体制転換で朝鮮半島が不安定になる」「朝鮮半島が統一されて北朝鮮の政権がアメリカの同盟国に代わる」事態を恐れ、「在韓米軍撤退」実現の立場は共通だ。ロシアは北核問題で「米の反撃が予想されるから北は核を使用できない。米国は北朝鮮の体制存続に保障を与えるなど、北朝鮮政策を穏健なものにすべき」との立場だ。シベリア労働力として地続きの北朝鮮の出稼ぎ労働者は貴重だ。北朝鮮は石油の輸出先でもある。とはいってもモスクワから遠い平壤の核へのロシア国民の関心は薄いと見られる。

北京と平壤は約810キロで東京―広島間とさほど変わらない中国は、北核ミサイルの刃が自らに向かってくることを内心で危惧している。世界貿易機関（WTO）と国連機関の国際貿易センター（ITC）によると、2016年の北朝鮮の貿易額の91.5%が中国で、経済制裁で北朝鮮の中国依存度はむしろ高まっていた。2016年9月9日の第5回核実験と2017年2月12日の中距離弾道ミサイル北極星2号を発射で、国連安保理は北朝鮮への石油輸出の大幅制限などの制裁強化を図った。中国も北朝鮮からの石炭全面輸入禁止措置に踏み切った。

これに対して①朝鮮中央通信が同月23日、「汚らわしい仕打ち、幼稚な計算法」のタイトルで、名指しこそしなかったが中国を「主体性なくアメリカのリズムで踊

る」「ひときわ、口を開けば“親善的な隣人”という周辺国で我々の今回の発射の意義を貶めている」と批判。韓国マスコミは北朝鮮が国営メディアで中国をこれほど露骨に非難することは異例だ（朝鮮日報・同月24日）と評したほどだった②米国フロリダでの初のトランプ・習近平首脳会談の前日（2017年4月5日）に北朝鮮が北極星2号を発射、米中蜜月に冷や水を浴びせた③その会談当日に米軍がシリアをミサイル攻撃し、北朝鮮へも同様の軍事攻撃がありうることを示した。しかし中国が強硬に非難しなかったために北朝鮮は苛立ち、朝鮮中央通信が同年5月3日、「中朝関係の『赤い線（レッドライン）』を中国が乱暴に踏みじり、ためらいなく越えている」などと中国を名指し批判④中国の環球時報が翌日、「中朝友好協力相互援助条約は維持されるべきか」との社説を載せ、「北朝鮮は国連安全保障理事会の決議に違反し、核兵器を開発したり、弾道ミサイルの試験発射を行ったりしており、米国と北朝鮮による軍事衝突のリスクを高めている」「一連の挑発行為は1961年に結ばれた中朝友好協力相互援助条約<sup>xiii</sup>の趣旨に反する」と応酬⑤中国は2017年7月モスクワでの習近平・プーチン会談共同声明で「朝鮮半島の緊張の沈静化に支持を表明し、北朝鮮の核・ミサイル開発凍結を求めると同時にアメリカと韓国にも合同軍事演習を中止するよう求める（双暫停）」と提案したが、北朝鮮は同年10月31日、朝鮮労働党機関紙労働新聞（電子版）でこの提案を拒否、といった対立局面が続いた。

仲直りをもたらしたのはトランプだ。シンガポール米朝首脳会談を前に後ろ盾を必要とした金正恩は2018年3月26日に電撃訪中して習近平と首脳会談。中国国際航空の習近平専用機でシンガポール入りして、面目を保つとともに中朝一体をアピールした。

金正恩はシンガポール会談後の同年4月1日に平壤でロシア外相、ハノイ決裂後の2019年4月25日にはプーチン大統領とウラジオストクで首脳会談し対応策を探った。ウラジオストクはソ連系朝鮮人多数の故郷といえる都市だ。

習近平も同年6月20日、中国最高指導者として14年ぶりに平壤を訪問。首脳会談で「韓半島（朝鮮半島）の非核化実現に中国が積極的な役割を果たす」「中国は北朝鮮が自国の合理的な安全保障懸念と経済発展に関する困難を解決する上でできる限り支援を行いたい」と「朝鮮半島回帰」を宣言した。

<sup>xii</sup> 中国の北朝鮮核問題3原則：非核化、朝鮮半島の平和・安定、対話・交渉による問題解決。

<sup>xiii</sup> 1961年7月11日締結

## 第5節 文政権下、揺れ動く共闘

### (1) 中国ロシア北朝鮮の“共闘”

北朝鮮と中露三者の共闘関係はその後さらに強まっている。その事例は以下の通りだ。

- ① 2019年12月16日には中露が国連安保理に「海産物や繊維製品の輸出禁止措置の解除」「北朝鮮からの海外出稼ぎ労働者受け入れの規制緩和」など、北朝鮮制裁の一部緩和決議案を提出した。以後、2021年秋に北朝鮮は新型ミサイルの連続発射実験をしたが、国連安保理は中露の抵抗で非難声明すら出さないでいる。
- ② 2021年1月11日、習近平は先の朝鮮労働党第8回大会に祝電を送ったほか、同年3月23日には金正恩キムジョンウンと口頭親書を交換した。金正恩は「敵対勢力の全方位的な挑戦と妨害策動に対処して朝中両党、両国が団結と協力を強化する」と伝え、習近平は「朝鮮半島の平和・安定を守り、地域の平和と安定、発展と繁栄のために新たな積極的貢献をする用意がある」（朝鮮中央通信）と連携強化を確認した。
- ③ 米韓軍事演習（図上演習）終了直前の同年8月24日から25日にかけて中国は黄海の北朝鮮沖で実弾射撃訓練をした。9月15日には、中国外相王毅が文在寅ムンジンを表敬訪問した直後に北朝鮮が弾道ミサイルを列車から日本海側に発射し、中朝の軍事的関係を米韓に示した。一方、この日の朝鮮中央通信が、「一つの中国の原則に対する挑戦」との論評で載せ、「米国が対中国圧迫攻勢の一環として台湾問題に露骨に介入し、中国の主権と領土保全を脅かしている」とし、「『二つの中国』を作り上げようとする外部勢力の企図に断固と反対し、国の主権と領土保全を守ろうとする中国の党と政府の立場は、朝鮮人民の全面的な支持を受けている」とひとつの中国支持を表明した。
- ④ 朝鮮中央通信が同年10月23日、北朝鮮務省次官朴明浩パクミョンホの「台湾の情勢は朝鮮半島の情勢と決して無関係ではない」との談話を載せて台湾問題で文政権を牽制した。

### (2) 米中覇権対決と文政権

一方で、米国は「ウイグル人権、台湾、香港、南シナ海」問題を契機に第2次世界大戦の開始前の対日包囲網、米英中蘭「ABCD包囲陣」を想起させる、以下のような「対中包囲網」を築いた。

- ① 2021年3月にインド太平洋での中国を牽制するための安全保障と経済協力の枠組みである日米豪印による「Quad（クアッド）」結成②同年9月には米英豪による3国軍事同盟「オーカス（AUKUS）」発足③2021年10

月3日のフィリピン沖合の南シナ海での共同訓練（軍事演習）。米海軍原子力空母2隻、英海軍空母1隻、海上自衛隊ヘリコプター搭載護衛艦、カナダ、オランダ、ニュージーランドの護衛艦や駆逐艦など6カ国計17隻が参加。米英仏豪と独、日本はまた別個に日本海などで共同訓練。日独を除くとすべて朝鮮戦争参戦国<sup>xiv</sup>であることが注目された④同年10月31日、バイデンが「反中経済ブロック構想」といえる「世界的サプライチェーン回復首脳会議」をG20後に開催。

文政権下の中韓関係を象徴するひとつが、終末高高度防衛ミサイル（THAAD）問題だ。対北朝鮮ミサイル防衛のために駐韓米軍のTHAAD配備を韓国が認めると中国は、2017年3月15日に韓国旅行、韓流ドラマの放映禁止、進出韓国企業への制裁などの「対韓制裁」を發動し、韓国経済の中国依存ぶりを韓国庶民レベルにまで体感させ震え上がらせた。同年10月末に文政権は▲THAAD追加配備中止▲ミサイル防衛（MD）不参加▲韓米日3カ国軍事同盟に発展しない、とのいわゆる「三不」を表明、中国と「手打ち」した。中国はこの時期、南北朝鮮をともに脅していたわけだ。恫喝外交に屈した文政権は中国に膝を屈した韓国民の「自尊心」を、日韓関係再構築ではなく反日への傾斜で回復する道を選び、日韓氷河期を招いた。国益の見地からは反日への傾斜より、対中外交に於いても日韓の連帯が双方の利益であることに気づくべきだったと言える。「三不」がトラウマになった文政権は、米国からの「クワッド」参加要請や、北京五輪外交ボイコットでも応じなかった一方、2021年8月1日に金与正キムヨジョンが米韓合同演習の中止を求める談話を出すや、2日後に韓国国家情報院長朴智元パクチウォンが、「米韓軍事演習に柔軟に対応する必要」「鉱物輸出、石油製品輸入、生活必需の制裁解除」と応じた。中国の外相王毅も同月6日、ASEAN外相会議で「対北制裁緩和」「米韓軍事演習反対」と表明するなど、北朝鮮、中国に素早く関係する動きを見せている。

韓国が保守政権へと回帰するなかで、北朝鮮は、2022年に入ると各種ミサイル発射で韓国を威圧したが、ウクライナ戦争の間隙をぬって尹当選後の3月16日ICBMらしき飛翔体の発射・失敗、3月24日金正日が登場する中で大型ICBM発射・成功と、2017年末以来の「核実験・ICBMの発射猶予（モラトリアム）」を撤回した。

<sup>xiv</sup> アメリカ、イギリス、フランス、ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、ギリシア、トルコ、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、コロンビア、タイ、フィリピン、エチオピア、南アフリカ連邦。インド、イタリア、デンマーク、ノルウェー、スウェーデンが医療部隊、医療施設を国連軍に提供。

この「ICBM 発射攻勢」は対中国問題に加え、ウクライナ戦争に忙殺されるバイデン政権を揺さぶる狙いだけでなく、尹政権に対しても、文政権下で握った、南北関係の主導権を自分たちは放さないとの意思表示でもあるとみることができる。過去に欧州の東西冷戦は朝鮮半島を焦土と化す戦火へと連鎖した。ロシアのウクライナ侵略戦争も同様に、その形はまだ鮮明ではないが、東アジアにおける中露北全体主義国家と自由民主主義国家の対立激化を招く可能性は十分だ。であるからして尹政権は、自由民主主義的価値に立脚した国々との信頼と対話を政権の土壌として韓国国論をまとめあげた、国際社会が歓迎する南北政策を確立する責務があるだろう。

## 第6節 金正恩政権の対南弄び戦術

北朝鮮は2021年1月9日に朝鮮労働党第8次大会を開き、党規約を改定し序文に「強力な国防力で根源的な軍事的脅威を制圧し、朝鮮半島の安定と平和的環境を守る」と明記した。これによって本来は党の下の軍という社会主義支配の原則に戻り、金正日体制の先軍政治からの離脱し、軍から党へと支配体制を変換した。また党規約を「政治局常務委員会は、政治、経済、軍事的に早急に提起される重大な問題を討議、決定し」と改め、金正恩が党委員長から党総書記に変わったことで、金正恩個人独裁から党集団指導制に変換したとの指摘もある。

活動総括報告で金正恩は核戦力を中心とした新型兵器の開発と増強路線を鮮明にし、「最大の主敵である米国を制圧、屈服させる」と述べ、米国に北朝鮮への敵対政策撤回と体制保障を改めて求めた。

南北関係については、韓国が先端軍事装備の搬入や韓米連合訓練を中断すれば、「南朝鮮当局の態度次第で、近いうちに北南関係が再び3年前の春のような平和と繁栄の新しい出発点に戻ることもあり得る」と誘い水に向けた。活動報告の本質は、ハノイ会談が挫折し、経済難がさらに深刻になる中で、「軍事を含めた手段による韓国の赤化統一」路線を確認することで国内体制を固めつつ、核・ミサイル戦略を完成して米国に「核保有を認めさせたうえで、制裁を解除させ体制保障を得る」などの旧来の基本戦略に回帰するとの確認だ。

前述した開城南北共同連絡事務所爆破の1週間前に全面遮断した南北連絡電話<sup>xv</sup>を2021年7月27日、米韓合同演習開始を前に金正恩が復活させた。文政権は金正恩政権の態度軟化の兆候と評価して、北京五輪での南北首脳会談開催<sup>xvi</sup>の前段階としての電話対談、オンライン南北首脳会談の年内可能性への期待を高めた。しかし、こうした動きは金正恩兄妹が金与正を恫喝役、金正恩をな

だめ役で役割分担した「恫喝、懐柔、制圧」戦術の一環にすぎなかった。同年8月10日に金与正は再び電話線を遮断し、金正恩が同年9月29日に再開したことから役割分担をしていることは明らかだ。この間にも北朝鮮は新型ミサイル発射などを繰り返し、軍事強化との「活動総括報告」路線を具体化している。

一方で労働新聞は同年9月12日、平壤の普通江沿いに「わが党の人民大衆第一主義理念が集大成された人民の理想の街であり、我々社会主義文明を象徴する偉大な金正恩時代の記念碑的建築物」である800戸のテラス式住宅団地建設を伝えた。建設地は祖父金日成と父金正日が暮らした旧5号官舎跡地だ。金正恩は最高指導者に就任後、金日成の血統を誇示するために外見までも似せよう苦心していたことは広く知られている。母が在日朝鮮人帰国者である金正恩が金日成と実際に会うことはなかったと日本ではいわれているが、あえて金日成ゆかりの「遺跡」を消滅させ、「普通江川岸テラス式住宅区」に変えたのは、制裁に加え、自然災害、コロナの三重苦の中にある金王朝を守るには、国民が金日成時代への郷愁を持つようになる前に、北朝鮮を金正恩時代に染めようとしているということだろう。

金与正は同年9月25日、朝鮮戦争終戦宣言実現を目指す文在寅国連総会演説を受け、「終戦宣言は興味ある提案であり、良い発想」だと終戦宣言を巡っての南北首脳会談実現の可能性を示唆した。談話を「今後、薫風が吹いてくるか、暴風が吹きまくるか予断はしない」と思わせぶりに締めくくったその3日後に北朝鮮は「極超音速ミサイル」発射実験をした。

北朝鮮外務次官リ・テソンが9月24日に「今は終戦を宣言する時ではない」と表明し、金正恩は発射実験翌日(29日)の最高人民会議演説で終戦宣言は「相手に対する尊重が保障され、他方に対する偏見の視角と不公正な二重的態度(ダブルスタンダード)、敵視政策の撤回が先になされなければならない」と前提条件をつけ

<sup>xv</sup> 南北直通電話。南北赤十字初会談を前に1971年9月22日、板門店(パンムンジョム)の南側施設「自由の家」と北朝鮮側施設「板門閣」間に南北直通電話2回線が開通。南北高位級政治会談を契機に1972年4月、ソウルと平壤(ピョンヤン)間直通電話が設置されたが、1976年8月18日の北朝鮮兵によるポプラ事件で不通となり、以後、主に北朝鮮が復旧と再開を繰り返してきた。最近では2018年7月の「板門店宣言」で再開していた。

<sup>xvi</sup> 国際オリンピック委員会は東京大会に参加しなかった北朝鮮を出場停止1年としている。

るなど、盛り上げ役と冷やかし役に分れた露店のサクらのような役割分担で米韓の混乱を誘った。

米韓首脳会談で韓国軍ミサイルの飛行距離 800 キロ制限が解除され（2021 年 5 月）たほか、9 月 15 日に韓国軍は潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）のを実際に潜水艦から発射して成功するなど、韓国軍の防衛能力の向上も目覚ましい。北朝鮮側のサクラ戦術には韓国軍の能力向上を牽制、阻止する目的もある。

朝鮮戦争での国連軍参戦国と第二次世界大戦枢軸国であった日独の軍事力が一体となり中国と向かい合う、前述の構図を前にした金正恩キムジョンウンは先の最高人民会議演説で、国際関係は『『新冷戦』構図に変化』との認識を示した。その中で今後の南北関係は「南朝鮮（韓国）当局の態度いかんにかかっている」と強調、バイデン政権を「歴代の敵視政策の延長」政権と切り捨て、伝統的な「米韓離反戦略」路線に回帰したことを印象付けた。そうであっても、米国主導の米中『新冷戦』は、朝鮮半島全体が「クジラの喧嘩でエビの背中が裂ける」と比喩される状況をもたらしかねない。金正恩キムジョンウンの本音は、そうはならないために終戦宣言問題を糸口に韓国政権を動かし、米朝首脳会談を再現することにあるに違いない。しかし、バイデン政権側はその後の推移次第では「腰砕けバイデン」批判が勢いづく恐れがある首脳会談には積極的になれないだろう。

北朝鮮は 2022 年年初からミサイル発射を繰り返した。11 日の変則飛行新型ミサイル発射では、金正恩キムジョンウンと金与正キムヨジョンが発射に立ちあった。金正恩キムジョンウンが発射を視察するのは 661 日ぶり韓国メディアは報じているが、平昌五輪で韓国民の前にいきなり現れた旋風を巻き起こし、開城連絡事務所爆破を予告した金与正キムヨジョンが視察に同行したことは、韓国へ向けてのメッセージの意味合いがあると思われるのではないかと見ることができるとはならないか。

11 日の発射後、野党大統領候補尹錫悦ユンソギョルが北ミサイルへの「先制打撃論」を主張するや、北朝鮮は 14、17 日と連続で短距離ミサイルを発射した。緊張を煽ることによって、大統領選挙で南北基本合意書を評価し南北融和を主張する与党候補李在明イジエミョンを有利にしようとする「北風」の一種でもある（李在明は「先制打撃はすぐ戦争になる」と尹錫悦を批判している）。

## 第 7 節 文政権が提唱した経済面での統一メリット

南北首脳会談で東海岸の土地価格が上昇、一時売り手市場に変わるなど、韓国民は南北関係の変化を経済面でも敏感にとらえている。統一に伴う経済的コスト負

担<sup>xvii</sup>にも敏感で、後述する「平和共存」志向の増加傾向と直結している。それゆえ文政権は統一がもたらす経済的利益を国民に強く訴えている。

文政権は、板門店宣言による経済協力プロジェクト（平和経済と名付けている）総費用は 103 兆ウォン（約 10 兆 4300 億円）から最大で 111 兆ウォン（約 11 兆 2400 億円）<sup>xviii</sup>と見込んでいる。非核化が実現した場合は国際的支援が寄せられ韓国の負担が軽減するうえ、インフラ建設による反射利益を韓国は得ることができると強調していた。

南北一体化した仁川国際空港は今以上に国際物流ハブ拠点化し、南北連結したソウル—義州間の鉄道・道路（京義線）、ソウル—高城—元山間（京元線）は中国・ロシアとの物流幹線となると見込んでいた。ロシア・中国を結ぶ天然ガスパイプライン直結化は資源コストを削減するなどのほか、文政権は以下のような「平和の配当」を得ることができるとしていた。

- 北朝鮮開発プロジェクトの推進によるレアアースなどの北資源の獲得。
- 開城工業団地方式の共同産業団地が北朝鮮全土に広がり、巨大な北朝鮮陸軍兵力は安価な労働力に変わり、韓国経済の高コスト体質を軽減する。
- 合計特殊出生率は韓国が 2019 年 0.92 で北朝鮮は 2010 年から 2015 年で 1.95 人（韓国統計庁だから、統一は韓国の少子高齢化の歯止めとなる）。
- 国防費の削減は未知数だが可能性は大きい。

## 第 8 節 国内保守、「ニューライト」勢力などの主な文在寅対北政策批判

韓国の保守派、保守系メディアなどの主張をまとめると、大体以下のとおりだ。

- (1) 文政権が米朝対話を推進する間にも北朝鮮はミサイルや核兵器の開発を進め、潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）や新型極超音速ミサイルまで開発した。文政権は韓国の民主化運動を利用して北の南朝鮮革命路線を実践しようとする対北従属政権で、南北関係改善を口実に北朝鮮に核開発の時間を与えており、国家安

<sup>xvii</sup> 韓国政府が 2011 年、2030 年に統一した場合の統一費用は、統一後 10 年間までに計 813 兆 6 千億ウォンから 2836 兆 2 千億ウォンと公表したことがある。また 2018 年にはバンクオブアメリカ銀行が統一費用は 500 兆ウォン（約 48 兆円）から 3400 兆ウォン（329 兆円）と発表した。

<sup>xviii</sup> 2018 年 10 月 3 日ハンギョレ新聞

保の適任者でない。文在寅<sup>ムンジェイン</sup>は朝鮮戦争で韓国に侵攻した北朝鮮軍幹部まで民族の英雄視し、朴正熙政権下の統一革命党<sup>キムジョンウン</sup>幹部で20年服役した大学教授申榮福<sup>シンヨンボク</sup>（1941-2016）を尊敬する人物と公然と語り、その揮毫を国家情報院（韓国中央情報部の後身）正面に碑に刻んだ。平壤での南北首脳会談行事では自らを「南側大統領」と格下げし、金正恩を「惜しまない賛辞と拍手」で「非常に率直で熱情的であり、世の中のことに立派な考えを持つ強い決断力のある人」と持ち上げた。

- (2) 文政権の南北対話は北朝鮮の非核化と朝鮮半島全体の非核化を同一視しており、韓国を守っている米国の核の傘を外すことに主眼がある。与党「共に民主党」国会外交統一委員長宋永吉<sup>ソンヨンギル</sup>が「米国は5000発以上の核兵器を保有しているが、なぜ北朝鮮とイランに核を持つなと強要できるのか」（20年12月14日国会本会議）と主張したことは、文政権の対米、対日、対北政策が強固なウリ民族自主自決幻想を基調にした韓国急進左派運動圏の影響下から免れていないことを示している。彼らの「民族自主自決」には「民主」がなく、それは韓国憲法に反するものだ。文在寅は2021年年頭会見で韓国防衛のための米韓合同演習問題を「北と協議できる」と表明した。文政権が北朝鮮を韓国の「主敵であり同伴者」との位置<sup>キムジョンウン</sup>づけていること自体が間違いだ。
- (3) 文政権は、「保守政権10年間で北朝鮮問題に対する韓国の主導権を失った」と保守派を非難し、「運転者」になるとした。しかし米朝首脳会談推進役を担うことで南北関係改善を図っても、それは韓国が対北主導権を取り戻したことを意味しない。中国に接近して中国を迂回路<sup>バククネ</sup>に対北政策を試みるのは保守派の朴槿恵政権と同じ手法で、対中従属を招くだけだ。
- (4) 韓国憲法第3条は「韓国の領土は韓半島（朝鮮半島）とその付随島嶼とする」とされており、北朝鮮はいわば「不法占拠」されている地域だ。終戦宣言はその不法占拠を認めることになるのだから、現行韓国憲法を否定することになる。

## 第9節 次期大統領の南北政策の行方

2022年大統領選挙で与党「共に民主党」候補、前京畿道知事李在明<sup>イジェミョン</sup>と野党「国民の力」候補の前検事総長尹錫悦<sup>ユンソギョル</sup>は公開討論会やメディアなどのインタビューで自身の南北関係について以下のように言明していた。

- (1) 李在明 基本的に文在寅路線を継承し、「朝鮮半島の運転者」として主体的で積極的な仲介者、あるいは解

<sup>xix</sup> 北朝鮮から指示と資金提供を受けた韓国内地下革命組織

<sup>xx</sup> 韓国統一部の見解

決者（フィクサー）となる。具体的には金正恩<sup>キムジョンウン</sup>との南北首脳会談、米朝首脳会談、常設の南北米三者間対話チャンネルを通じ「北朝鮮の非核化措置に応じて条件付きで制裁緩和（合意不履行時は制裁を復活するの意味）」。

金剛山観光は早期に再会し、国連を説得して南北鉄道、道路の連結、近代化、開城工業団地に対する包括的かつ常時制裁免除を実現する。南北双方に利益を得る実用的対北政策を通じて南北共生を追求する「朝鮮半島の平和経済体制」を作る。

一方で、「統一を指向するのはすでにとても遅い」と発言（2020年10月21日）。「北の誤った行為と態度には変化を要求する」と南北対話の果実をもたらしていない文政権とは一線を画した。

- (2) 尹錫悦<sup>ユンソギョル</sup> 「主従関係」に転落し「断絶と対決」の南北関係を、韓国が南北関係における主導権を握ることで開放と疎通・協力の南北関係に正常化する。北朝鮮の非核化実現後に対北経済支援・協力事業を行う「南北共同経済開発計画」を推進する。人道的援助は非核化問題とは関係なく実施する。

板門店に南北米連絡事務所を設けて南北米の3者間対話チャンネルを常設化する。一方で米韓では北朝鮮の核・ミサイル能力を抑制するために米軍の大陸間弾道ミサイル（ICBM）、潜水艦発射弾道ミサイル（SLBM）、B-52戦略爆撃機などの核配備戦略資産を展開するための協議プロセスを設け、拡大抑止力を強化する。

両者とも国内戦術核配備には否定的だった。「北に非核化を要求する根拠を喪失する」（李候補）、「北朝鮮の核保有を認定してしまうことになるためよくない」（尹候補）と主張していた。

両候補の「ののしりあい」であった選挙戦の姿が国内の政治的対立の深刻さを物語っており、新政権に於いても、北朝鮮核問題解決に向けての国内世論の一本化は難しいだろう。北朝鮮は、ロシアによるウクライナ侵略事態のなかで韓国新政権発足後に政権の試す言動で、米韓朝の膠着局面を変えようとする可能性がある。

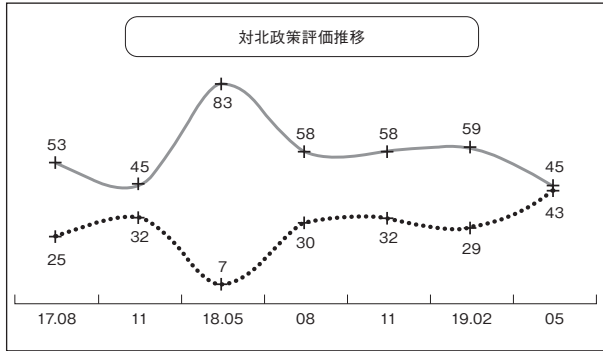
## 第10節 対北政策と統一を巡る韓国民意の動向

韓国民が文政権の対北政策をどのように受け止めているか。また、統一についてどのような意識を抱いているかなどを韓国国内での各種世論調査結果などからまとめた。

韓国ギャラップの調査によると、文在寅<sup>ムンジェイン</sup>・金正恩<sup>キムジョンウン</sup>による南北首脳会談への肯定評価は2018年4月の会談直後では83%に上ったが、ほぼ一年後の2019年5月には45%に半減した（図2）。南北首脳会談は韓国民に高揚

感と南北関係安定への期待を持たせたが、その後の経過は広義の生活の安定・安全をもたらすものでなかった失望感を生み、肯定評価は途切れ、韓国民の意識は前述の東亜日報世論調査で現れた「南北対話」より「韓米関係強化」へと向かった。

図2 南北首脳会談肯定的評価の変化



出所：韓国ギャラップ

北朝鮮の第5次核実験直後のギャラップの世論調査結果によれば、韓国民の6割から7割が北核実験を「脅威」として受け止めている（表3）。また、8割以上が北朝鮮は核を放棄しないと考えている（表4）。仁川アジア大会に北朝鮮が参加、南北平和共存ムードが高まっていた2014年10月6日から8日にかけて背脊でも男性の89%、19歳から29歳88%、30代90%、40代88%が北は核放棄を絶対にしないとみている。

表3 「北朝鮮核実験を韓国民はどう感じているか」

	日時	脅威だ	脅威でない	まったく脅威でない
3次実験	2013年2月	76%	18%	3%
4次実験	2016年1月	61%	26%	7%
5次実験	2016年9月	75%	17%	3%

出所：韓国ギャラップ「デイリーオピニオン」228号、2016年9月23日公表

表4 「北は核を放棄せず」が一般的認識

調査時期		結局核放棄する	絶対に放棄しない
2014年2月10日から12日	離散家族相互合訪問合意後	9%	85%
2014年2月26日から27日	離散家族相互訪問後	11%	82%
2014年10月6日から8日	アジア大会北参加で開幕	7%	85%

出所：韓国ギャラップ「デイリーオピニオン」134号、2014年10月10日

ソウル大統一平和研究院世論調査（2021年10月5日発表）でも、北核は「脅威」が82.9%を占め、同時に「北朝鮮の対南武力挑発の可能性がある」が56.3%に上った。「挑発の可能性ある」は、20代60.4%、30代57.2%、40代54.0%、50代55.8%、60代54.6%で、若い世代の危機意識がほかの世代より強い。

理念別では自分を保守と考えている回答者の59.6%、中道の58.1%、進歩の49.7%が「挑発の可能性ある」と考えていることが分かった。つまり、韓国民の大多数にとって北朝鮮の核実験は脅威で、過半数が北朝鮮の武力挑発がありうるとの危機感を持っているということだが、徴兵年齢対象である若年層が挑発への危機感が強いことは、朝鮮半島が分断国家である事実を改めて感じさせる。

一方、日本の内閣府が2018年に行った「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」では、①「日本が戦争に巻き込まれる危険がある」85.5% ②「北朝鮮による核兵器及びサリンといった化学兵器の保有や弾道ミサイル開発などの朝鮮半島情勢に関心がある」68.6%で、日本国民も北朝鮮に強い警戒感を持っていることが浮かび上がった。

両国の世論調査結果を見れば、氷河期の日韓関係の改善は文政権が主張する「歴史問題での歩み寄り」などより、北朝鮮の脅威への共同対処を探ることが糸口になる可能性があるといえる。

ところで、第1節で統一部統一教育院の「2011統一教育指針書中学生用」が統一の意義を強調していることを紹介したが、実際には韓国民の統一期待感は低下している。

ソウル市の「南北交流協力の定期意識調査」（20年12月21日聯合通信）によれば、「北朝鮮との統一が必要」は67.6%で前年比6.6%低下。20代では58.5%で同7.5%低下、30代64.4%で同10.7%低かった一方、統一は不可能が全体で23.2%、前年より6.2%増だった。今後5年間の南北関係は「変化がない」53.5%で、「改善する」34.8%を上回った。

韓国統一研究院世論調査（2021年4月公表）では①南北首脳会談、米朝首脳会談が実現した2018年には南北の統一を「必要」と考える人70.7%が、米朝ハノイ会談後の失望感で2020年には52.7%と大きく減った②「平和的共存と統一のどちらを選ぶか」の選択では、「統一」が同時期32.4%から22.3%、「平和的共存」48.6%から56.5%に増加③「一つの民族だから統一しなければならない」との民族主義統一観は同時期に34.2%から19.6%に下落④「南北が同一民族とはいえ、必ずしも一つの国家になる必要はない」は同時期48.6%から55%に増加した。

ハノイ会談後は「統一」より「共存」に韓国世論が傾

いていることを示した。2021年の調査ではいわゆるミレニウム世代では71.4%が「平和的共存」を志向し、「統一」志向は12.4%とさらに顕著となった。また北朝鮮への関心度が2018年には無関心が52.4%だったが2020年には64.5%に増え、南北・米朝首脳会谈挫折の後遺症を浮き彫りにしている。ミレニウム世代に限れば無関心は72.7%で、前述のギャラップ調査と重ねると、北朝鮮の武力挑発を恐れつつ、北朝鮮への関心は薄い姿が浮かび上がる。

表5は、朝鮮半島情勢の如何にかかわらず、統一は「斬新的に」と「現状がまし」とする世論が8割前後になることを示している。「斬新的に」と「現状がまし」はある意味では同義語で、北朝鮮情勢の流動化が懸念された金正日死亡時に「早く統一」が減少していることは、とにもかくにも朝鮮半島の安定を願う心情の現れといえそうだ。

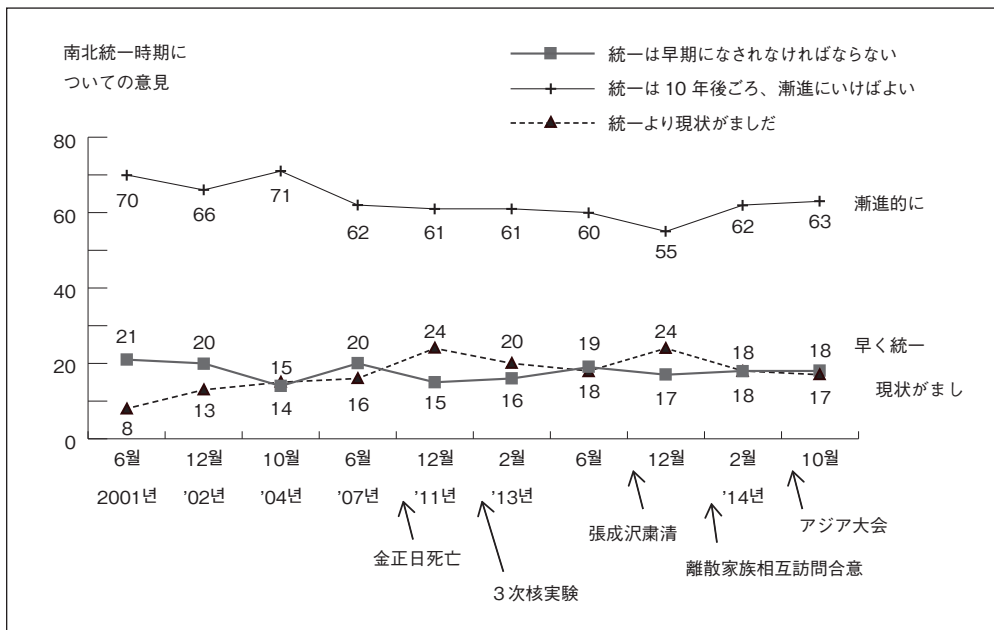
表5 統一で韓国社会が直面する社会問題はどうか変わるか？(%)

	改善	変わらず	悪化
理念葛藤	7.5	16	76.5
犯罪問題	4.8	24.8	70.4
貧富格差	8	23.7	68.3
不動産投機	14.1	23.8	62.2
失業問題	23	27.3	49.8

出所：ソウル大統一平和研究院「2021統一意識調査」、2021年10月5日

ソウル大統一平和研究院世論調査結果（2021年10月5日発表）では、南北統一が「非常に必要」「やや必要」は44.6%で、特に必要ではない「まったく必要ではない」29.4%だった。この調査では、統一しなければならない理由は①同一民族だから45.7%②戦争の脅威を解消28.1%③離散家族の苦痛減11.4%、韓国がより先進国になるため11.4%⑤北朝鮮住民の生活向上のため3.4%と

表5 南北統一に対する韓国民の意識調査



出所：韓国ギャラップ「デイリーオピニオン」134号（2014年10月10日朴槿恵政権下の2014年10月9日公表）

続いた。半面、北政権が統一を願っていると思うのは23.7%で、願っていないが76.3%を占めた。

統一が実現していないのは、①統一に伴う経済的負担のため32.1%②統一以後の社会的問題のため26.7%③南北間政治体制の違いのため21.3%④南北間の社会文化違いのため16.3%だった。

統一後の体制については50.5%が「韓国の現体制維持」を望み、「南北体制の折衷案」が30.5%。現在のような別々の体制両立が17.2%だった。

南北統一は現在の韓国が抱えている深刻な理念葛藤や格差のような社会問題の改善に寄与するかどうかでは、

むしろ「悪化する」が改善を大きく上回った（表5）。

韓国民の統一志向は「わが民族」という情緒的動機からもたらされているが、「韓国統一研究院世論調査」で明らかのように、韓国の自由民主主義現体制が変わらない形の統一が韓国民の希望だ。その結果が、現実的選択としての平和的共存志向として現われている。また統一が国内諸問題の解決をもたらすわけでなく、統一の経済的負担を考えれば統一に積極的になる必要もない、というのが韓国民の統一イメージといえる。



# 韓国国内法における北朝鮮の法的位置づけ

## — 同一民族間の「暫定的特殊関係」法制化の限界 —

田中 俊光

### The Legal Position of North Korea in South Korean Domestic Law

Toshimitsu TANAKA

#### はしがき

米ソ冷戦の最中、1950年6月25日に勃発した南北朝鮮間の戦闘は、米国の介入を契機に、米軍を主体とする国連軍および韓国軍の約270万人と、北朝鮮軍および中国人民志願軍の約300万人が激突する大規模な国際紛争となった。戦線が幾度か南北に上下し、戦況がめまぐるしく変化するなか、停戦に向けた交渉が続けられ、1953年3月にスターリンが死去したことも影響して、同年7月27日に板門店で停戦（休戦）協定が調印された。同協定は米国、北朝鮮、中国の3者によるもので、北進統一を固持する韓国は、停戦を不満として調印を拒否した<sup>1</sup>。その後、91年9月の南北朝鮮の国際連合同時加盟を受けて同年12月に南北基本合意書が交換されるなど、これまで南北和解に向けた協議の場が幾度か開かれてきたが、協定調印から70年近く経つ現在に至っても依然として停戦状態のまま、平和条約の締結に至っていないことは周知の事実である。

東西冷戦の終結後、停戦状態から終戦宣言とその後の朝鮮半島の平和協定の締結について、2005年の6カ国協議や2007年の南北首脳会談の後の共同宣言など、とくに韓国と北朝鮮の間でたびたび言及されてきたが、現政権になってその動きがひととき目立つことが注目される。文在寅政権は、2018年4月の南北首脳会談後の共同宣言で終戦宣言と平和体制構築に向けた3者（南・北・米）または4者（南・北・米・中）会談開催の推進を打ち出して以来、朝鮮半島の非核化と終戦宣言を同時進行させるべく、米国の説得に躍起になっている。しかし、韓国現政権の思わくとは裏腹に、核を放棄しない北朝鮮を前に「先に終戦、後に平和」というプランは米国から賛同されていないばかりか、韓国内でも批判の声が挙がっている。

任期が満了する2022年5月まで残りわずかな文政権が前のめりで進める終戦宣言であるが、そもそも直接的な相手当事者である北朝鮮は、韓国にとってどのような法的地位にあるのか。本稿では、朝鮮戦争以降、韓国が北朝鮮をどのような法的位置付けで捉えてきたのかについてたどりながら、今後の南北関係について展望する。

## 1. 憲法上の領土条項と平和統一条項の解釈をめぐる問題

### (1) 領土条項における北朝鮮の解釈

韓国憲法は、1948年7月に制定された制憲憲法で自国の領土について「韓半島とその附属島嶼とする」として以降、1987年10月改正の現行憲法（第3条）に至るまで、同条を改廃することなく存置してきた。「領土条項」と呼ばれる同条により、韓国の領土は朝鮮半島全体であり、韓国政府は朝鮮半島内の唯一の合法政府で、韓国憲法が定める主権も

<sup>1</sup> 韓国が同協定の調印国でないことについて、当時韓国軍が絶対的に国連軍に依存していたことから、国連軍を主導した米国が調印した法的効果が韓国にも及ぶという見解が韓国では優勢である一方、北朝鮮では、調印国でない韓国には停戦協定の法的効果が及ばないとする。

半島全体に及ぶと解釈されてきた。その上で、北緯 38 度線を境とする「以北 5 道等」は、北朝鮮が実効支配する未収復の地域であり、韓国政府に帰属すべき領域とされた<sup>2</sup>。この領土条項を根拠として、北朝鮮は国家ではなく、半島北部で独立した政府を僭称して韓国の安全を脅かすものとして、国家の変乱を指揮統率する反国家団体の活動を規制するために 1948 年 12 月に制定された「国家保安法」が合憲性を持った。

## (2) 東西冷戦の緊張緩和と「7・4 南北共同声明」

だが、このような韓国における北朝鮮の位置付けは、1970 年代の国際環境の激変によって大きな転換を余儀なくされた。米ニクソン大統領（在任 1969～74）によるベトナムからの米軍撤収や日本への沖縄返還、中華人民共和国への接近といった一連の東アジア冷戦体制での緊張緩和政策は、在韓米軍の削減など朝鮮半島での南北緊張緩和のムードを醸成し、これが朴正熙政権にとっては南北対話を促す圧力となった。1971 年 8 月に朴政権が離散家族問題を扱う大韓赤十字社と朝鮮赤十字会の会談を提案したのを皮切りに、翌年に李厚洛中央情報部長と金英柱組織指導部長が「互いに上司の意を体して」秘密会談を行い、南北共同声明を発表した。「7・4 南北共同声明」と称される同声明では、①朝鮮民族による自主的で平和的な方法での祖国統一原則を掲げ、これに基づいて統一問題を解決するための南北調節委員会を構成運営、②南北間の緊張状態を緩和して信頼ムードを醸成するため、互いに相手の中傷・誹謗せず軍事挑発をしない、③突発的な軍事衝突を防止するとともにソウルと平壤間にホットラインを設置、などを骨子とするともに、南北双方の政府を交渉の主体として認めた。次いで同年 8 月に朴正熙政権は「南北統一に関する宣言」を発表し、北朝鮮に対して国民生活改善の体制間競争を提案したが、これは取りも直さず、韓国政府みずから北朝鮮政府の存在を事実上認め、南北分断の現状を承認するものにほかならなかった<sup>3</sup>。朴正熙政権の権力強化の道具として 72 年 12 月に改正された維新憲法では、前文および第 46 条（現行第 69 条）の大統領宣誓文での「祖国の平和的統一」を明示しつつ<sup>4</sup>、一方で大統領緊急措置命令による反共を前提とした独裁体制が維持・強化された<sup>5</sup>。

## (3) 領土条項と平和統一条項の関係

1980 年代後半の脱冷戦状況の進展と米国による韓国政権への民主化圧力、さらには 1988 年にソウルで開催されるオリンピックを控え、87 年に与党民主正義党代表委員の盧泰愚によって「国民大和合と偉大な国家への前進のための特別宣言」（6・29 民主化宣言）が発表された。同宣言を受けて 9 回目の憲法改正が行われ、87 年 10 月に現行憲法が成立したが、第 4 条に「大韓民国は統一を指向し、自由民主的基本秩序に立脚した平和的統一政策を樹立してこれを推進する」といういわゆる「平和統一条項」が新設された。同条は、従来の軍事独裁政権の対北朝鮮政策の継承、つまり朴正熙政権での「7・4 南北共同声明」と維新憲法以降の憲法の前文および大統領宣誓文で明示する「祖国の平和的統一」と

<sup>2</sup> いわゆる以北 5 道（黄海道・平安南北道・咸鏡南北道）と（京畿道・江原道内の）未収復の市・郡の行政については、1962 年 1 月に「以北 5 道等に関する特別措置法」が制定された。同法によると、以北 5 道の道庁はソウル特別市に臨時事務所が設置され、越南した以北道民の支援・管理などを管掌している。道知事は、行政安全部の推薦により大統領が任命する。また、事務の共同処理のために以北 5 道委員会を設置するとしている。

<sup>3</sup> 森山（1998）93～94 頁。国際社会の変化に伴い、韓国にとっても北朝鮮にとっても、双方の共存は国際社会の目指す方向性になっていったと評価する意見もある（國分典子（2020）215～216 頁）。

<sup>4</sup> 第 46 条 大統領は就任に際し、次の宣誓をする。「私は国憲を遵守し、国家を保衛し、国民の自由と福利の増進に努力し、祖国の平和統一のために大統領としての職責を誠実に遂行することを国民の前に厳粛に宣誓します」。

<sup>5</sup> 結果的に韓国の 10 月維新および維新憲法議決、北朝鮮の憲法制定（1972 年 12 月）と金日成の国家主席就任など、7・4 南北共同声明による統一問題は、南北の指導者が自身の権力基盤を強化するために利用され、金大中拉致事件（1973 年 8 月）によって南北調節委員会も中断した。一方、7・4 南北共同声明を受けて 1973 年 6 月、金日成が「祖国統一五大綱領」のなかで、統一の過渡期的段階として南北双方の体制を維持した高麗連邦制を提案した。これは、①南北の各界各層の人民と各政党・社会団体の代表者からなる「大民族会議」を招集し、②「高麗連邦共和国」を国号とする南北連邦制の実施と、連邦制実施後の国連加盟を構想するものであった。

の整合性が取られた恰好となったが、一方で72年12月に改正された北朝鮮の憲法の規定を意識したのもでもあった<sup>6</sup>。

しかし、憲法第4条で定める平和統一条項は、同第3条で定める領土条項と矛盾しないのかが問題となった。学説では、第4条が第3条に優越するとする見解と、第3条が第4条に優先するとする見解が対立するが、これとは別に、領土条項は統一に向けた宣言的規定とし、平和統一条項はその手段であると解釈すれば、両条項の効力を認めることができるという見解もある<sup>7</sup>。一方、判例は、第3条が本来有していた韓国政府の半島内における唯一正当性の主旨を踏まえ、国際社会が北朝鮮を主権国家として承認し、南北間で首脳会談を提議したとしても、北朝鮮の朝鮮半島における反国家団体性は退けられないとした<sup>8</sup>。

制憲憲法制定当時、南北統一の実体は、武力による以北未収復地域の奪還にあった。李承晩政権が1960年の4・19革命で崩壊後、北朝鮮に対する武力統一論から（南主導による）平和統一論が主流となるなか、軍事独裁政権下での相次ぐ憲法改正において領土条項は存置され、冷戦構造の緩和に伴って南北当局者の対話が進展し、文民政権誕生後の南北朝鮮の国連同時加盟によって国際社会を媒介した南北相互の関係が変化し、さらに2000年6月の南北首脳会談以降の経済協力や歴代の革新系大統領による南北首脳会談を経て実務的な関係を持つに至ってもなお、憲法の領土条項は削除されることなく、平和統一条項と併存しているのが実状である。第3条の領土条項と第4条の平和統一条項の矛盾を解消するため、憲法改正の議論が重ねられ、①第3条の削除、②第4条の全面改正、③第3条への但書の追加などの案が出されたが、憲法改正自体に反対の意見も強く、改正の動きは足踏みしている<sup>9</sup>。後述のとおり、李明博政権の2009年11月に黄海上の大青島付近の北方境界線で南北の軍艦が銃撃戦を行った大青海戦や、10年11月に北朝鮮が自領海内での韓国の挑発的射撃訓練への軍事的措置として延坪島を砲撃した事件は、国連と米国の設定した北方境界線（NLL）をめぐる問題に起因するものであるが、これらの事件のたびに韓国憲法の領土条項が否応なしに浮上した。このように、韓国憲法の領土条項は、国防上の必要性とともに、対北関係の抜本的改善の前提となるべき相互の国家承認条約締結への重大な桎梏になるというディレンマを生み出している。

## 2. 憲法上の領土条項と国家保安法

1948年12月に制定された「国家保安法」は、李承晩政権が同年5月の南部朝鮮のみでの単独総選挙に反対する勢力を反政府活動家として弾圧するための法的枠組みを講じたことに始まる。同法は、国家の安全を脅かす反国家活動を規制することで、国家の安全と国民の生存および自由を確保することを目的とし（第1条）、朝鮮半島内で政府を僭称し、韓国を変乱させる活動を国内外で指揮統率する結社・集団を「反国家団体」と定義して（第2条第1項）、その活動を処罰する。61年7月にはこれとは別に「反共法」が制定され、「国家保安法」でいう反国家団体のうち共産系列路線の活動団体に対しては、団体への加入・勧誘のみならず、讃揚・鼓舞・同調、団体との会合・通信、団体への潜入・脱出

<sup>6</sup> 1972年12月に改正された北朝鮮憲法の第1条では、「朝鮮民主主義人民共和国は北半部で社会主義の完全な勝利を収め、全国的範囲で外部勢力を撃退し、民主主義的基礎のうえで祖国を平和的に統一し、完全なる民族的独立を達成するためにたたかう」と規定されたが、韓国政府はこれに対抗して「自由民主的」な平和的統一を掲げたとされる（森山（1998）145～146頁）。

<sup>7</sup> 第4条が第3条に優越するとする見解には、①統一に向けた強い意志を示す第4条が、より現実的な国家の使命として優越する（たとえば、閔炳老（1999）136頁）、②旧法である領土条項に対する新法である統一条項が優先する、③南北分断の事実を認識し領土の範囲を国家権力が及ぶ空間までとする国際法上の原則を受け入れる現実的な第4条が、それらから目を背ける非現実的な第3条よりも優先する、④一般法である領土条項と特別法である平和統一条項の関係から第4条が優先する、⑤憲法政策的な面から、実定憲法よりも憲法が追究する本質的価値である民族共同体による自主的な平和統一の条項が領土条項に優先する、⑥朝鮮半島情勢の変化により、第3条は統一に向けた宣言的な規定であり、その実践方案である第4条を阻害しないといったものがある。一方、第3条が第4条に優先するとする見解には、領土条項は統一の目的であり、平和統一条項はその方法に過ぎないのであって、第4条の規定根拠となる第3条が優先するという（崔京玉（1999）203～206頁）。

<sup>8</sup> 憲法第3条の規定は、法理上この地域では韓国の主権と衝突するいかなる国家団体も認めることができないのであるから、仮に北朝鮮が国際社会で一主権国家として存続し、韓国政府が北朝鮮当局者の名称を用いて首脳会談を提議したからといって、北朝鮮が韓国の領土高権を侵害する反国家団体でないと断定できない（大法院1990年9月25日宣告90㉟1451判決）。

<sup>9</sup> 國分典子（2020）219～220頁。

など、あらゆる活動が包括的に処罰対象となった。「反共法」の諸規定は、80年12月に改正された「国家保安法」に吸収統合されて一元化された<sup>10</sup>。「国家保安法」は、これまで91年5月の大幅改正を含む14回にわたる改正を経て現在に至っており、近年の南北関係の下では適さない法令だとして改廃を求める声も多い<sup>11</sup>。盧武鉉政権では、2004年に4大改革立法案の1つとして、「国家保安法」の廃止案および「刑法」改正案が与党ヨルリン・ウリ党議員全員の署名で国会に提出されたが、野党のみならず与党内部でも激しい議論となり、結局廃案となった。

そもそも「国家保安法」は、北朝鮮について反国家団体であると直接明示してはいない。しかし、司法は、北朝鮮の反国家団体性を一貫して認めている。大法院は、北朝鮮が韓国の自由民主的基本秩序の脅威となる赤化統一路線を完全にやめたわけではなく、反国家団体性が消滅したとはいえないとした<sup>12</sup>。憲法裁判所も「国家保安法」の解釈・適用上、北朝鮮を反国家団体と見て、これに同調する反国家活動を規制すること自体が、憲法が定める国際平和主義や平和統一の原則に違反するとはいえないと判断している<sup>13</sup>。

### 3. 南北交流協力法

#### (1) 「南北統一に関する宣言」を前提とした「7・7宣言」

1980年代後半以降の東西冷戦崩壊という国際環境は、韓国が軍事独裁政権から民主化を目指す政権へ転換する契機となった。87年の6・29民主化宣言を受けて改正された現行憲法の下、オリンピック開催を前に共産主義国との関係改善を図る盧泰愚政権は、88年7月に南北統一外交政策の基本方針として「民族自尊と統一繁栄のための大統領特別宣言」(7・7宣言)を発表した<sup>14</sup>。同宣言により、同じ民族である南北朝鮮は互いに信頼・協力して共に繁栄すべきパートナーであるとして、南北間の取引を「民族内部の取引」と見なし、「民族経済」の均衡発展に努めることを標榜して、イデオロギーによる対立から民族主義による協調へと転換することで、北朝鮮の体制変化を模索した。このような方針は、80年代以降経済力で北朝鮮を圧倒する韓国が、72年8月に朴正熙政権が打ち出した「南北統一に関する宣言」に

<sup>10</sup> 指揮統率体系を持たない国内外の共産系活動結社・団体(第2条第2項)への処罰規定は、1991年の国家保安法改正で削除された。

<sup>11</sup> 但し、韓国政府が北朝鮮を国家と認める場合、「外国」「敵国」への与敵・利敵・間諜行為を処罰する刑法の外患罪(第92～104条)を適用可能であるが、国家として認めない場合、国家保安法に代替する立法を行わない限り、北朝鮮の指令を受けて反政府活動を行う行為を処罰する法令が消滅することになる。

<sup>12</sup> [1] 韓国憲法が前文、第4条および第5条で闡明した国際平和主義と平和統一の原則は、自由民主的基本秩序という韓国憲法の大前提を害しないことを前提としているものであるから、いまだに北朝鮮が韓国の自由民主的基本秩序に対する脅威となっていることが明確な状況において、国家保安法が北朝鮮を反国家団体とみるからといって韓国憲法が闡明した国際平和主義と平和統一の原則と矛盾する法律とは見ることができない(大法院1990年6月8日宣告90㉔646判決)。

[2] たとえ南北間で首脳会談が開催され、その結果として共同宣言が発表されるなど、平和と和解に向けた画期的な転機が用意されているとしても、(中略)現実としては北朝鮮が依然として韓国と対峙し、韓国の自由民主主義体制を転覆させようという赤化統一路線を完全に抛棄したという明確な兆候を見せておらず、彼らの内部にはっきりとした民主的变化も見えていない以上、(中略)南北首脳会談の成就などによってすぐに北朝鮮の反国家団体性が消滅し、または国家保安法の規範力が喪失したと見ることはできない(大法院2003年4月8日宣告2002㉔7281判決)

<sup>13</sup> 北朝鮮が南北朝鮮の国連同時加盟、南北合意書の採択・発効、および南北交流協力に関する法律などの施行後も対南赤化路線を固守しながら韓国の自由民主主義体制の転覆を画策し、今でもさまざまな挑発を続けていることが厳然たる現実である点に照らし、国家の存立・安全と国民の生存および自由を守るために国家保安法の解釈・適用上、北朝鮮を反国家団体と見て、これに同調する反国家活動を規制すること自体が、憲法が定める国際平和主義や平和統一の原則に違反するとはいえない(憲裁1997年1月16日宣告92憲判6等決定)。

<sup>14</sup> 宣言は6項目からなり、①南北同胞間の相互交流の積極的推進と在外同胞の自由な南北往来、②離散家族間の生死・住所の確認、書信往来、相互訪問等の斡旋・支援、③南北間の取引を民族内部の取引と見なして門戸開放、④民族経済の均衡発展のため、諸外国による北朝鮮との非軍事的物資の取引を容認、⑤南北間の消耗競争対決外交を終結させ、民族の共同利益のための相互協力を希求、⑥朝鮮半島の平和定着のために日本・米国等と北朝鮮の関係改善に協力し、韓国はソ連・中国など社会主義国との関係改善を追求が掲げられた。

における対北国民生活改善競争で勝利を確信したことが前提となっていると思われる。

## (2) 「南北交流協力法」の内容と司法の判断

「7・7宣言」を実行する法的基盤として、1990年8月に「南北交流協力に関する法律」(南北交流協力法)が公布・施行された。同法は、南北間の人的・物的交流と協力を円滑に行えるようにするために交流・協力に対する承認・申告手続など必要な事項を規定するもので、①南北間の往来・交易・協力事業と通信サービスの提供など、南北交流と協力を目的とする行為に関しては、正当であると認められる範囲内(2005年に「この法律の目的範囲」に改正)で他の法律に優先して同法を適用(第3条)、②南北間の往来を求める南北韓の住民は、国土統一院(のち統一部)長官が発給する証明書を所持(第9条第1項)、③韓国の住民が北朝鮮の住民との会合・通信その他の方法で接触を求めるときは、国土統一院長官の承認を得る(第9条第3項)、④南北間で交易を行うことができる者は、国家機関・地方自治団体・政府投資機関や貿易業の許可を受けた者とし(第12条)、交易当事者が物品の搬出・搬入を求めるときは、当該物品または取引形態・代金決済方法などに関して国土統一院長官の承認を得る(第13条)、⑤南北の住民は、国土統一院長官の承認を得て、共同で文化・体育・学術・経済などに関する諸般の活動などの協力事業を行うことが可能(第16条)、⑥南北間の物品搬入においては、関税法・防衛税法その他輸入賦課金規定を適用しない(第26条)、⑦同法の実効性を確保するため、証明書の発給を受けずに南北を往来し、もしくは承認を受けずに北朝鮮住民と接触し、または物品を搬出・搬入し、もしくは協力事業を施行した場合は、懲役または罰金に処する(第27条)、というものであった。

同法は、1994年10月の米朝間の核問題枠組み合意後と98年の金大中政権誕生後にそれぞれ行われた南北経済協力活性化措置によって、南北交流に関する規制と手続を簡素化する改正が行われ、2002年10月の金剛山観光地区設置による陸路観光の定着と同年11月の開城工業地区の設置が進められた。韓国企業以外の外国企業は一切進出していない開城工業団地における無関税の交易が増大するなか、盧武鉉政権は05年に同法を大幅改正し、南北往来や北朝鮮住民との接触・交易・協力事業の手続をさらに簡素するとともに、事業が単に経済的利益を獲得するものではなく、朝鮮半島の平和と統一に寄与するための交流・協力であることを示すとともに(第1条)、南北間の取引が国家間の取引である輸出・輸入ではなく、「民族内部の取引」である搬出・搬入ととらえることを明記した(第12条)。次いで李明博政権による09年の改正では、南北間の交易対象品目をサービス・電子的形態の無体物まで拡大し、協力事業者承認制を廃止して協力事業承認制に一元化した。そして文在寅政権は21年3月、協力事業の範囲に従来の文化・観光・保健医療・体育・学術・経済に加えて環境・科学技術・情報通信・防疫・交通・農林畜産・海洋水産の分野を追加(第2条第4項)するとともに、地方自治体が南北交流事業の主体であることを明確にし(新設第24条の2)、草の根の交流協力を活性化する法改正を行った。

「南北交流協力法」に対する司法の評価についてみると、同法が平和的統一を志向する憲法の規定に適合するのかなどが争われた違憲訴願で、憲法裁判所は、「南北交流協力法」が南北間の通信・往来・交易・協力事業などに関する包括的規定とほかの法律に対する優先適用を定め、その適用範囲内において「国家保安法」による処罰を排除することは、平和的統一を志向する基本法としての性格を有しており、同法によって政府が南北間の接触と対話、交流・協力の基本方向を定め、それによって各分野で必要な民間部門の交流・協力を持続的に支援・保障するために北朝鮮住民との接触に対して一定の調整と規制を行うことは、憲法上の平和統一の原則と国家安全保障および自由民主主義秩序の維持、そして韓国国民の基本権保障という原理の調和を実現するための手立てになると判断した<sup>15</sup>。

一方、同法の施行によって、「国家保安法」違反(北朝鮮への脱出・潜入・和合など)の刑罰が廃止・変更され得るかが問われた裁判で、大法院は、正当であると認められる範囲内で他の法律に優先して適用される(上記①参照)「南北交流協力法」が本件に適用される余地はないとして正当と認められ<sup>16</sup>、また、「南北交流協力法」の目的の範囲内にあると認められるかの基準は、北朝鮮を往来することになった経緯、同法第9条第1項によって訪問証明書の発給を受けたか否か、北朝鮮往来の具体的な目的が同法で定める交易および協力事業に該当するか否か、北朝鮮往来者が交易および協力事業を実際に行ったか否か、ならびに北朝鮮往来の前後の行動などを総合的に考慮して客観的に判断すべきとした<sup>17</sup>。しかし、依然として北朝鮮が「国家保安法」上の反国家団体に当たるかを問う裁判では、反国家団体でないとは

<sup>15</sup> 憲裁 2000年7月20日全員裁判部 98 憲判 63。

<sup>16</sup> 大法院 1990年9月25日宣告 90 ㉟ 1613 判決ほか。

<sup>17</sup> 大法院 2011年7月28日宣告 2009 ㉟ 9152 判決。

いえないと判示した<sup>18</sup>。

### (3) 「南北交流協力法」の意義と現実

「南北交流協力法」は、経済力で優位に立つ韓国が、朝鮮民族の均衡発展を持ち掛けることで北朝鮮の体制変化を図った盧泰愚政権の「7・7宣言」を実行する法的基盤として施行されたもので、その後の進歩政権によって、対象分野の拡充と手続の簡素化を図る法改正が進んだが、その枠組みは盧泰愚政権下のものが継承されて現在に至っている。従来は「国家保安法」などで全面的に禁止されていた南北間の北朝鮮との人的往来・物的交易について、統一部長官が承認する朝鮮半島の平和・統一に貢献する交流・協力事業という範囲に限定してこれを認めた点で、非常に大きな意義を持つ。

このように、ソ連崩壊後、東西冷戦の対立構造が投影された南北朝鮮の分断体制にも大転換が見られるかと思われたが、その後も南北間の軍事衝突や北朝鮮の核・ミサイル開発などにより、平和統一への道筋はまったく不透明である。そもそも「南北交流協力法」は、「7・7宣言」を受けて制定された韓国の法律であり、統治の及ばない半島北部の北朝鮮には法的効力や強制力がない。また、北朝鮮にとっての平和協定締結の軸足がすでに民族の枠組みのなかでの対南交渉から、国際的枠組みのなかでの対米交渉にシフトしており<sup>19</sup>、対南交渉では、民族経済の均衡発展を掲げて韓国側が提示してくる交流・交易事業が自分たちの体制に不都合でなければ拒否はしないが、統治領域や体制に対する侵害と捉えられる活動に対しては武力行使も辞さないという強硬姿勢を取るようになった。北朝鮮の対外姿勢がこのように変化するなか、韓国が南北平和統一のために積極的に推進する交流・交易事業によって北朝鮮が得る経済的利益が、北朝鮮の核・ミサイル開発の資金源になっているのではないかという疑いの目を国際社会から向けられるのは避けられず、「南北交流協力法」による民族経済の均衡発展政策は、苦境に立たされることになった。

## 4. 南北関係発展法

### (1) 南北朝鮮の国連同時加盟と「南北基本合意書」締結

1991年9月に行われた国連総会で、南北朝鮮がそれぞれ議席を持つ国として加盟したことは、従来の南北朝鮮の関係の枠組みに大きな変化を与えた。国連加盟をめぐる、北朝鮮は、南北が別々の議席で加盟することによって国際社会で「2つの朝鮮」という分断体制が固定化するとして断固反対したが、自国が朝鮮半島における唯一の合法政府であるとの立場に立つ盧泰愚政権は91年4月、北朝鮮が南北同時加盟に応じない場合、単独で国連への加盟を申請する方針を表明した。北朝鮮は、韓国と中国・ソ連をはじめとする非同盟国の関係改善が進むなか、中ソが韓国の単独加盟に対して拒否権を行使することが懐疑的であるとの分析から、同年7月、「暫定的措置」として韓国とは別個に加盟する方針を発表した。

こうして、南北朝鮮が同時に国連に加盟を果たしたが、韓国外交部による『2021 外交白書』によると、2020年12月現在の世界194カ国のうち、韓国と外交関係があり北朝鮮とない国が33カ国、北朝鮮と外交関係があり韓国とない国

<sup>18</sup> 北朝鮮は6・25戦争を挑発して南侵を敢行し、休戦以後も大韓民国に対して挑発行為を続けており、その憲法と刑法に赤化統一の意志を示しているだけでなく、強大な軍力で大韓民国と対峙し、大韓民国の自由民主的基本体制を転覆することを完全に抛棄したという明白な兆候を見せておらず、韓国の自由民主的基本秩序に対する脅威になっていることが明らかな状況において、大韓民国の憲法と南北交流協力に関する法律が平和統一の原則を宣言し、制限されたかたちで南北交流を規定し、また、韓国政府が北朝鮮当局者の名称を用いて南北国会会談と首相会談を並行して首脳会談を計画し、国連同時加盟の推進などを行っているからとあって、北朝鮮が国家保安法上の反国家団体でないとはいえない（大法院1991年4月23日宣告91도212判決）。

<sup>19</sup> 『世界歴史大系 朝鮮史2—近現代—』（2017）241頁。

が3カ国である一方、南北と同時に国交を樹立した国が158カ国であり<sup>20</sup>、世界の多くの国が韓国と北朝鮮を朝鮮半島内の国家として承認している。ただし、国連への加盟承認が既加盟の各国からの国家承認を意味するののかについては、国際法上意見が分かれており、加盟承認は国連機関が定める審査手続による集団的行為であって、各国が個別に行う国家承認とは関係ないとする否定説が通説である<sup>21</sup>。こうして、南北朝鮮の国連加盟は、国際社会が朝鮮半島内の2つの政権を国家として承認する契機となったが、南北双方は互いを国家承認しないことで、双方が国際社会から国連憲章に掲げる義務を履行する能力がある平和愛好国と認められつつ、双方同士は「2つの朝鮮」ではなく同一民族による統一国家を目指す関係が構築された。

国連への同時加盟を受け、南北は、すでに90年9月から進められていた南北高位級会談の成果として、91年12月に「南北間の和解と不可侵および交流・協力に関する合意書」(南北基本合意書)を締結、翌年2月に発効した。同合意書は前文で、1972年に朴正熙政権が発表した「7・4南北共同声明」に掲げる祖国平和統一原則を再確認するとともに、南北双方の関係が「国と国との関係ではない、統一を指向する過程で暫定的に形成される特殊な関係」であることを認めた。主な内容を見ると、第1章「南北の和解」では、互いに相手の体制を認めて尊重して内政干渉をせず(第1・2条)、相手を誹謗・中傷・破壊・転覆する行動を一切行わず(第3・4条)、平和状態を達成するまで現在の軍事停戦協定を遵守する(第5条)とした。第2章「南北不可侵」では、相手に武力を行使せず侵略せず(第9条)、偶発的な武力衝突を防止するためにホットラインを設置・運営し(第13条)、第3章「南北交流・協力」では、民族経済の統一的・均衡的発展と民族全体の福利向上を図るリソースの共同開発、民族内部の交流としての物資交流および合作投資などの経済交流の実施(第15条)、科学技術・文化芸術・保健体育・出版報道などの諸分野での相互交流・協力の実施(第16条)、民族構成員としての自由な往来・接触の実現(第17条)、離散家族の往来実現(第18条)、鉄道・道路の連結と航路の開設(第19条)と通信施設の設置・連結(第20条)を掲げた。

同合意書が締結された当時、韓国は優位な経済力を背景に北朝鮮との対話や交流を拡大することで、将来の南北統一を見据えて韓国が主導的立場に立つことを狙ったのに対し、北朝鮮は体制の存立のために駐韓米軍の撤退や朝鮮半島の非核化を優先課題としていた。合意内容の履行などについての実務的な議論は、政治・軍事・交流協力・核統制の4つの分科委員会で進めるものとされ、実際に1992年3月から12月まで、それぞれの分科委員会で交渉が行われた。しかし、北朝鮮の軍事施設と韓国内の米軍施設への核査察をめぐる交渉のなか、韓国が米韓合同軍事演習などの軍事訓練で圧力をかけたことに北朝鮮側が反発して協議が中止され、結局合意書の具体的な履行方法については宙に浮くかたちとなった。北朝鮮はその後、国際原子力機関(IAEA)の追加の特別査察を不服として93年3月に核兵器不拡散条約(NPT)からの脱退を宣言するなど、瀬戸際外交を展開することで、アメリカとの直接対話によって諸問題を解決する姿勢を見せるようになった。

## (2) 初の南北首脳会談と「6・15南北共同宣言」

「文民政府」と称された金泳三政権は、「南北基本合意書」を踏まえた3段階の統一案を発表するなど、当初は北朝鮮に融和的な姿勢を示した。しかし、1994年3月の南北特使交換協議で北朝鮮側が韓国側に対し、米国が主導する対北制裁に同調することは宣戦布告とみなし、戦争になればソウルは火の海になると警告したことで事態が緊張した。そ

<sup>20</sup> 韓国外交部(2021)、324～326頁。(1)韓国と外交関係があり北朝鮮とない国は、次の33カ国である。マーシャル諸島、ミクロネシア連邦、ブータン、サモア、ソロモン諸島、日本(未承認)、キリバス、トンガ、ツバル、パラオ、クック諸島(国連非加盟)、米国(未承認)、ボリビア、アルゼンチン、ハイチ、アクアドル、エルサルバドル、ホンジュラス、ウルグアイ、コスタリカ、パナマ、パラグアイ、ローマ教皇庁(国連非加盟)、モナコ、アンドラ、エストニア(未承認)、フランス(未承認)、サウジアラビア、イラク(承認後、1980年断絶)、イスラエル、ヨルダン(承認後、2018年断絶)、ボツワナ、エスワティニ。(2)北朝鮮と外交関係があり韓国とない国は、次の3カ国である。キューバ(1949年承認、59年キューバ革命以降断絶)、シリア、パレスチナ。

<sup>21</sup> 岩沢(2020)、151頁、および李庸中(2003)、249頁。韓国の憲法裁判所も「南北朝鮮が国連に同時加盟したといえども、これは「国連憲章」という多辺条約への加入を意味するもので、国連憲章第4条第1項の解釈上、新規加盟国が「国連」という国際機構によって国家として承認される効果が発生することはさておき、それのみをもってすぐに他の加盟国との関係においても当然に相互間に国家承認があったとみることはできないのが、現実の国際政治上の慣例であり、国際法上の通説的な立場である」(憲裁1997年1月16日全員裁判部92憲判6など)として、通説と同様の否定説をとっている。

の後、米国と北朝鮮との直接対話が行われたことも影響し、同年7月に平壤で南北首脳会談を開催するという合意がなされたが、直前に金日成が死去したため同会談は実現しなかった。最高指導者が空席となった北朝鮮は、96年に停戦協定の再構築を提案するなど、体制の存続を図ったが、江陵沖合の潜水艦から韓国に上陸した複数の人民軍兵士が韓国軍と銃撃戦を行う事件が発生するなど、むしろ南北間の敵対関係が顕在化した。

1997年は、北朝鮮では金正日が朝鮮労働党中央委員会総書記に推戴され、韓国では大統領選挙で金大中が当選するという、南北双方に新しい政治指導者が誕生した年となった。金大中政権は、就任当初から「南北基本合意書」に基づいて南北の直接対話を進めることを強調し、北朝鮮に対する「太陽政策」のもと、現代グループに対北交流・協力事業を主導させるなど、和解と協力を通じて北朝鮮との接点を模索した。そして、南北双方は2000年4月、金大中大統領と金正日総書記が同年6月に平壤で首脳会談を開催することに合意した。平壤の空港に到着した金大中を金正日が抱擁して出迎え、平壤市民が両手で花飾りを振って歓迎する演出に、韓国の市民は感動し、民族の一体感に心酔した。第1回南北首脳会談の結果、「6・15南北共同宣言」が署名され、①南北統一問題は、「わが民族同士」が自主的に解決、②南北統一の方法について、韓国の連合制案と北朝鮮の低い段階の連邦制案の共通性を確認、③離散家族再会や親戚訪問団交換の実施、非転向長期囚の問題解決など、人道的問題を早急に解決、④経済協力を通じた「民族経済」の均衡発展、社会・文化・体育・保健・環境など諸分野の協力・交流活性化による相互信頼の構築、⑤合意履行のために当局間での対話を開催、⑥金大中大統領によるソウル訪問要請を受け、金正日総書記は適切な時期にこれに応じることが宣言された。同宣言の全体像としては、朴正熙政権の「7・4南北共同声明」での祖国平和統一原則を継承する盧泰愚政権の「7・7宣言」の主旨と「南北基本合意書」での合意事項の再促進に過ぎないが、その後の鉄道・道路連結、金剛山観光地区や開城工業地区の設置など、南北の交流・協力事業は大きく進展した。そして、金大中は北朝鮮との平和と和解を求めた業績が評価され、2000年10月にノーベル平和賞を単独で受賞した。一方、金正日総書記のソウル答礼訪問は、その後の米朝関係の悪化などの影響もあって、結局実現しないままとなった。

### (3) 「暫定的な特殊関係」の法的実効性を包括的に定めた「南北関係発展法」

2003年2月に誕生した盧武鉉政権は、南北問題について金大中政権の「太陽政策」を継承した「平和繁栄政策」を提唱し、離散家族再会、鉄道・道路連結、金剛山観光や開城工業地区での交易といった南北交流・協力事業も引き継がれた。これらの一連の事業は、「6・15南北共同宣言」での合意事項を踏まえたものであることは言を俟たないが、その前提となる1991年12月締結の「南北基本合意書」で南北関係が「暫定的な特殊関係」と定義付けられたことによって、韓国における北朝鮮の法的位置付けがどのように変化するののかについては、曖昧なままであった。南北統一を目標とする「民族経済」均衡発展のための交流・協力事業は、「南北交流協力法」とそれを財政的に支える「南北協力基金法<sup>22</sup>」が韓国側の法的根拠となっていたが、「南北基本合意書」の合意事項を双方が継続的に遵守する枠組みがなく、南北関係の緊張と融和に合わせて中断と再開・進展が繰り返され、非常に不安定であった。

さらに、「南北基本合意書」の法的拘束力について、韓国の司法は消極的な判断を示した。憲法裁判所は、南北朝鮮の国連加盟は、韓国と北朝鮮が国連から国家承認されるにとどまり、各加盟国相互間が自動的に国家承認されるわけではないことを確認した上で、相互が国家として承認しない南北朝鮮の関係は、同一民族として統一に向かう過程での暫定的な特殊関係であって、そのような相手と合意した内容は条約としての法的拘束力はなくて共同声明や紳士協定に準じる程度に過ぎず、韓国内でも法的根拠にはならないとした<sup>23</sup>。

合意内容が相手を法的に拘束する条約に当たるか否かは、「条約法に関するウィーン条約」が、「国の間において」文書

<sup>22</sup> 南北協力基金法は、南北交流協力法と同時期の1990年8月に制定された。

<sup>23</sup> [1] いわゆる南北合意書は、南北関係を「国と国との関係ではない、統一を指向する過程で暫定的に形成される特殊関係」であることを前提として行われた合意文書であり、南北当局の誠意ある履行を相互約束する一種の共同声明または紳士協定に準ずる性質を有するに過ぎない。よって、南北合意書の採択・発効後も北朝鮮が依然として赤化統一の目標を捨てずに各種挑発を恣にしており、南北の政治・軍事的対決や緊張関係が少しも解消されずにいるのが厳然たる現実である以上、北朝鮮の反国家団体性や国家保安法の必要性に関しては何らの状況変化がなかったといえる(憲裁1997年1月16日全員裁判部92憲判6)。

[2] 1992年2月19日に発効した「南北間の和解と不可侵および交流協力に関する合意書」は、一種の共同声明または紳士協定に準ずる性格を持つに過ぎず、法律でないことはもちろん、国内法と同一の効力がある条約やこれに準ずるものと見ることはできない(憲裁2000年7月20日全員裁判部98憲判63)。



の形式によって締結され、「国際法によって規律される国際的な合意」と定義する。南北朝鮮は、それぞれが国際社会から国家として受け入れられているが、南北双方は「南北基本合意書」で同一民族が統一に向かう過程での暫定的特殊関係という表現を用いて互いに国家として認めていない。一方、「合意書」という名称自体は条約の成立には重要ではなく、合意を作成した当事者が法的合意か非法的合意（政治的合意）かのどちらかを意図したかにかかっている<sup>24</sup>。「南北基本合意書」の合意事項は、南北朝鮮をめぐる諸関係の基本方針であり、発効後に行われた分科委員会での実務交渉を通じて合意内容の具体的な履行方法や双方の責任・義務などが議論される前提となっていることから、政治的合意の性格が強いといえる。

結局、南北首脳による会談の結果としての合意書の事項は、その時の政権同士の「信頼」に基づく政治的な意見の一致に過ぎず、双方が継続して遵守すべき法的根拠とならないと判断されることから、今後交替する政権の方針によっては、これまで推進してきた交流・協力事業が破綻するおそれがあった。とりわけ、2005年の選挙で保守系野党が勢いづくなか、求心力を失いつつある盧武鉉政権にとって深刻な懸念要因となった。そこで、南北間の合意書に対して法的実効性を持たせ、南北関係を国内法として包括的に定めるため、05年12月に「南北関係発展に関する法律」（南北関係発展法）が制定された。

4章23条からなる同法は、第1章の総則で、韓国憲法が定める平和的統一を実現するために南北朝鮮の基本的関係とその発展に関する事項を規定するとした上で（第1条）、南北関係の発展は、自主・平和・民主の原則によって国民の合意に基づいて透明性と信頼性をもって推進し、政治的・党派的手段として利用することを禁じた（第2条）。そして、南北関係は、国家間の関係ではない統一を指向する過程で暫定的に形成される特殊関係であり、南北間の取引は国家間の取引ではなく民族内部の取引とみる（第3条）。第2章では、南北関係の発展に向けた政府の責務として、朝鮮半島の平和増進への努力（第6条）、民族経済の均衡発展を通じた南北経済共同体建設への努力（第7条）、地方自治体や民間団体による社会文化分野での交流・協力を活性化させることによる民族同質性の回復に向けた努力（第8条）、離散家族事業の活性化などを通じた人道的問題の解決および人権改善の努力（第9条）、同胞としての透明性のある効率化・体系化された対北人道支援（第10条）、国際社会における南北共同の利益増進に向けた努力（第11条）を列挙した。そして、統一部長官は、5年ごとに統一部内に設置する南北関係発展委員会の審議（のちに国務会議の審議を追加）を経て、発展の基本的方向性、朝鮮半島の平和増進、南北間の交流・協力などからなる「南北関係発展基本計画」と年度別の施行計画を立て、国会に報告するとともに、予算が伴う基本計画は国会の同意を得るものとした（第13・14条）。第3章では、これまで法的根拠なく進められてきた南北会談における韓国側代表の任命手続と権限、統一部長官の権限について定め、法に則った対北外交を確立した。南北合意書の締結・批准手続と法的効果について定めた第4章では、南北合意書は大統領が国務会議の審議を経て締結・批准するが、国家や国民への重大な財政的負担をとまうものや立法事項に関するものは、国会による締結・批准に対する同意を必要とし（第21条）、国会の同意または国務会議の審議を経た南北合意書は、「法令などの公布に関する法律」の定めによって大統領が公布するものとした（第22条）。また、南北合意書は南北朝鮮のみに適用され、大統領は南北関係に重大な変化が生じたときや国家安全保障、秩序維持、公共の福祉のために必要と判断される場合に期間を定めてその効力の全部または一部を停止することができるが、国会の同意を経た合意書の効力を停止する場合は、再度国会の同意を必要とすると定めた（第23条）。

これまで見てきたことから分かるとおり、同法の第3条第1項で定める統一への過程での暫定的特殊関係の定義は「南北基本合意書」を、また、同第2項の民族内部の取引定義は「7・7宣言」を継承したものであり、後者については、「南北関係発展法」制定と同じ年に改正された「南北交流協力法」にも追加で明記された。つまり、朝鮮半島の平和をはじめ、南北の経済協力・支援や諸分野での交流は、国際社会における国家間の一般的な外交関係ではなく、同じ民族という同質性を持つ南北が統一するための基盤を構築するものであることを改めて強調して示したものに過ぎない。また、第2章は、これまで推進されてきた南北交流協力事業が政府として「今後も継続すべき」努力義務であることを列挙しているに過ぎないが<sup>25</sup>、事業に関する基本方針を示す5カ年計画と具体的な年度別計画を国会に報告するよう規定し、事業の透明性が図られた。第4章について、南北合意書が条約のように南北双方を法的に拘束する効力があるかについて、前述の通り、韓国の司法は消極的に判断した。しかし、「南北関係発展法」制定以前の韓国政府が南北

<sup>24</sup> 岩沢雄司（2020）、51頁および85～87頁。「宣言」「合意議事録」「共同声明」などの名称は、条約でない非法的合意でも用いられるが、その際は義務的表現や「約束する」といった言葉の使用を避けるのが一般的だという。

<sup>25</sup> このような法的拘束力のない努力義務を宣言的に条文に盛り込むことについて、同法の特殊性に照らして立法政策上必要であろうが、南北協力が具体化して本格的な時期に至った場合には多少修正すべきであるという指摘がある（柳智盛（2018）、37～38頁）。

合意書から法的効力を創出する意思を明示していなかったため、司法から紳士協定に準じる程度と判断されたという指摘<sup>26</sup>のように、合意書の内容に法的拘束力を持たせる根拠法が必要であった。そこで、南北合意書の締結・批准手続と、国会の同意が必要な場合を定めるなど、憲法で定める条約締結手続を準用し、「法令などの公布に関する法律」によって公布することで、合意内容が条約に準ずる法的効力を持つように設計している。ただし、その法的効力は韓国内に限定され、合意相手である北朝鮮に同様の措置を強制することはできない。結局、「南北関係発展法」によって、韓国で政権交替が生じても南北交流・協力事業が反故になることを防ぎ、南北の合意内容を国内法化して法的拘束力を持たせる仕組みができたが、韓国だけが合意内容を片務的に履行する結果をもたらし、南北間の対話や交渉の場で自縄自縛に陥るリスクを抱えることになった。

これまでの「南北基本合意書」や「6・15 南北共同宣言」により、統一への過程で暫定的に形成される特殊な関係にあるとされた韓国と北朝鮮は、互いに相手の体制を認めて内政干渉をせずに、朝鮮民族同士によって自主的に統一問題を解決していくことが合意され、韓国は、将来の南北統一に備えた民族経済均衡発展のためのさまざまな交流・協力事業を推進することとなった。しかし、北朝鮮は、韓国との統一に向けた対話よりも、米国から政権の体制保証を得る直接対話のための瀬戸際外交を優先的に展開するようになった。とりわけ、核保有国入りを目指して開発と実験を繰り返して国連を中心とする国際社会が非難の声を強めるなか、韓国の対北交流・協力事業も制約を余儀なくされた。

## 5. 北朝鮮に対する国連の制裁措置と民族経済の均衡発展の行き詰まり

### (1) 盧武鉉政権末期の「10・4 南北共同宣言」

韓国で「南北関係発展法」が制定された 2005 年、北朝鮮は核兵器の製造と増産を表明した。さらに、米国が同年 9 月に北朝鮮のマネーロンダリングの拠点として中国マカオにあるバンコ・デルタ・アジアを指定したことに反発して、06 年 7 月にミサイル発射実験と 10 月に第 1 回地下核実験を相次いで実施した。国連安保理は、ミサイル発射に非難決議、核実験に制裁決議 1718 号を全会一致で採択し（韓国は決議案に反対表明）、北朝鮮に対する大量破壊兵器関連物品の供給・調達を禁止した。一方、米国から再三にわたって対北経済協力の中断を求められつつも、北東アジアの「バランス」を自称して北朝鮮への追加制裁に否定的な見解を示し、対北経済協力事業を継続する盧武鉉政権に対し、米国は不信感を募らせ、在韓米軍の半島域外への機動的展開の可否や戦時作戦統制権の返還時期などをめぐる問題で、米国と韓国の間には不協和音が目立つようになった。

北朝鮮に対する国際社会の厳しい目が注がれるなか、盧武鉉政権は南北朝鮮の融和ムードを演出するため、07 年 10 月、盧大統領が南北協力事業によって整備された境界線一帯の道路を車両で通って平壤に向かい、金正日総書記と第 2 回南北首脳会談を行った。会談後、「南北関係の発展と平和繁栄に向けた宣言」（10・4 宣言）が発表された。同宣言は、①「6・15 南北共同宣言」での「わが民族同士」の精神を再確認し、統一問題を自主的に解決するとともに民族の尊厳と利益を重視し、②南北が相互に尊重・信頼して統一志向的に発展するための法律的・制度的仕組みを整備し、③軍事的敵対関係の終結と緊張緩和に向けて協力し、④恒久的な平和を構築するための終戦宣言に向けた米国・中国を含めた協議を推進し、⑤民族経済の均衡的発展と共同の繁栄のために経済協力事業を持続的に拡大発展させ、⑥民族の悠久な歴史と優秀な文化を輝かせるための社会文化分野での交流・協力を発展させ、⑦離散家族の面会などの人道的協力事業を積極的に推進し、⑧国際舞台で民族の利益と海外同胞の権利と利益のための協力を強化することを骨子とするものであった。特に、経済協力事業の拡大発展に力点が置かれ、07 年 12 月には京義線の貨物鉄道運転と現代峨山による開城日帰りバス観光ツアーが新たに開始されたが、南北首脳会談が大統領の任期間近に行われたこともあり、金大中政権の会談よりも世論の関心は高まらなかった。

### (2) 李明博・朴槿恵政権における南北「暫定的特殊関係」の停頓

2007 年 12 月の大統領選で太陽政策の見直しを提唱する李明博が当選して以降、南北は緊張関係へ一変した。非核化の進展を前提に国際社会と協調した南北経済協力事業を推進する李明博政権に対し、北朝鮮は「逆徒」と激しく非難した。08 年 7 月、金剛山観光地区で韓国人観光客が北朝鮮軍によって射殺される事件が起き、金大中政権以降行われてきた観光事業が中止となったほか、同年 11 月には北朝鮮が軍事境界線の陸路通行の制限を韓国側に通告し、盧武鉉政

<sup>26</sup> 柳智盛 (2018)、108 頁。

権末期に開始された開城日帰りバス観光ツアーが中断した。北朝鮮は09年4月に長距離ミサイル発射実験を行い、国連安保理が非難声明を出すと、IAEA査察官を追放して翌月に2度目の核実験を実施した。安保理は、同年10月、北朝鮮へのあらゆる武器の移転禁止などの追加的制裁を盛り込む決議1874号を採択した。次いで11月には朝鮮戦争休戦後に国連と米国が設定した北方境界線（NLL）をめぐる問題が噴出した。黄海上の大青島付近のNLL海域で南北の艦船による銃撃戦が起これ、北朝鮮は南側軍部の計画的挑発行為と主張して無慈悲な防衛的措置を通告したが、この事件によって改めて韓国憲法第3条の領土条項の問題が浮き彫りとなった。

2010年は南北間の軍事衝突により、朝鮮半島の緊張は悪化の一途をたどった。3月、白翎島近海を航行していた韓国海軍の天安艦が爆発によって沈没する事件が起き、多数の乗組員が死亡した。韓国軍と民間の合同調査団は、北朝鮮による魚雷攻撃を受けて沈没したと断定する調査結果を発表すると、李明博大統領は、開城工業団地の運営と人道支援を除いた南北間の交流・交易・協力事業を中断する「5・24措置」を宣言した<sup>27</sup>。次いで11月には、北朝鮮が黄海の延坪島に砲撃を加え、民間人が犠牲になる事件が起きた。北朝鮮は、「南がわが領海で射撃訓練を行う無謀な挑発行動を取った」ことへの断固たる軍事的措置との声明を発表したが、この事件によって韓国世論の南北融和ムードは冷却化し、韓国の対北人道支援も中断された。11年12月に金正日総書記が死亡し、金正恩政権の誕生によって南北関係の好転も期待されたが、開城工業団地を通じた交易のみが進展したのみで、その他の人的往来や交流は途絶したままであった。

韓国に朴槿恵政権が誕生した2013年2月に北朝鮮が3度目の核実験を実施すると、国連安保理は北朝鮮に対する船舶検査の義務付けや金融サービス停止制裁といった追加・強化を含む決議2094号を採択した。翌月、北朝鮮は朝鮮戦争休戦協定を白紙化する声明を出し、南北不可侵に関する過去の合意の全面破棄を宣言して韓国の新政権に圧力をかけた。韓国は5月に開城工業団地から韓国人関係者を完全撤収させたが、程なくして運転を再開させるなど、関係は好転の兆しを見せるものの、離散家族再会事業の再開を優先する韓国側と金剛山観光事業の再開を優先する北朝鮮側とで折り合いがつかず、「5・24措置」の解除も先送りされ、南北の交流事業は足踏みとなった。14年2月に離散家族再会事業が再開されたが、韓国は北朝鮮が中止を要求する米国との合同軍事演習を強行し、南北関係は再び緊張した。15年8月、非武装地帯で地雷が爆発して韓国兵が負傷する事件が起これ、北朝鮮兵によるものと断定する韓国が拡声器による対北宣伝放送を再開すると、北朝鮮が韓国側を銃撃し、韓国もこれに応射する事態となった。北朝鮮は韓国との準戦時状態を宣言したが、南北の高官が板門店で事態収束に向けた南北共同発表文を出した後は、一部の交流事業が行われるなど、緊張関係は一時的に緩和した。

2016年以降、北朝鮮に対する国際社会の制裁は一層強まっていく。1月に北朝鮮は4度目の核実験を実施するとともに、翌月事実上の長距離弾道ミサイルの打ち上げを行った。国連安保理は、北朝鮮の核兵器・ミサイル開発に必要な物資・資源を遮断する制裁決議2270号を採択した。同制裁決議は、北朝鮮向け航空機・ロケット燃料の輸出禁止、北朝鮮との金融取引禁止、北朝鮮の核開発関連企業・個人等の資産凍結、北朝鮮に出入りする船舶の貨物検査強化、航空機の離着陸禁止などという強力なものだった。韓国も独自の制裁措置として、開城工業団地の操業停止と韓国人の引揚措置をとったほか、過去最大規模の米韓合同軍事演習を実施した。北朝鮮が同年9月に5度目の核実験を実施すると、国連安保理は北朝鮮の石炭輸出に上限を設定するといった制裁措置強化の決議2321号を採択した。朴槿恵大統領が弾劾訴追された同年12月から翌年3月に罷免されて同年5月に文在寅政権が登場するまでの間も北朝鮮の新型中長距離弾道ミサイルの発射試験が相次ぎ、国連安保理では6月に非難決議2356号が採択された。

李明博および朴槿恵政権での南北関係は、度重なる軍事衝突によって平和統一に向けた対話は進展せず、また、大量破壊兵器の開発によって国際社会が北朝鮮に経済制裁を加えるなか、韓国がこれに同調しないわけにもいかないまま、「暫定的特殊関係」である朝鮮民族が将来の統一に向けて南北を均衡発展させるためとして韓国みずからが率先してきた事業は、暗礁に乗り上げた。

### (3) 「暫定的特殊関係」修復に躍起の文在寅政権と米国の「敵対視政策」撤回を絶対条件とする北朝鮮

大統領選に圧勝して保守政権からの交替を成し遂げた文在寅大統領は、金大中および盧武鉉政権の「太陽政策」への復帰を掲げ、北朝鮮と核放棄後の交流・協力のあり方について協議することで北朝鮮の核放棄を引き出すという交渉方法

<sup>27</sup> 5・24措置は、施行の翌年から南北対話の機運の度に緩和が進み、現在は有名無実化している。2020年5月に韓国の市民団体が「南北関係を破綻させた積弊政権の政策残滓」として5・24措置の全面解除を要求するデモを行ったが、国際社会が北朝鮮に制裁を続けるなか、韓国政府は廃止への動きは見せていない。

によって、北朝鮮との対話の糸口を探った。しかし、北朝鮮は、韓国の新たな進歩政権の誕生にも関わらず、大量破壊兵器の開発・実験の手を緩めることはなかった。2017年7月、大陸間弾道ミサイルの発射実験を行うと、国連安保理は翌月、北朝鮮との石炭・鉄・鉄鉱石・鉛・方鉛鉱・海産物などの輸出入を禁止するという、北朝鮮の輸出総額の3分の1を削減させる新たな制裁決議2371号を採択した。北朝鮮が同年9月に6度目の核実験を実施すると、安保理は北朝鮮への石油精製品の供給を制限し、繊維製品の輸出入を禁止するなどの制裁決議2375号を採択した。同禁輸措置は、開城工業団地入居企業の約6割を占める繊維関連業者にとって深刻な懸念材料となった。産品を「民族内部の交易」と見なして韓国に搬入しても、それを海外に輸出すれば、迂回輸出の片棒を担いだと国際社会から批判されるかも知れないからである<sup>28</sup>。さらに、北朝鮮が同年11月に大陸間弾道ミサイルの発射実験を行うと、安保理は翌月に北朝鮮への石油精製品の供給を大幅に制限する国連決議2397号を採択した。

こうして、国連の度重なる制裁措置にも関わらず、北朝鮮は自国の体制維持を名目に核開発・実験を繰り返し、事実上の核保有国と呼ばれるようになった。米国と対等に交渉し得る地位に達したと考えた北朝鮮は、以後、韓国に対して同一民族同士としての関係をちらつかせながら、対米交渉仲介の「駒」として利用する方策として、南北融和のムードを醸成していく。

2018年1月、金正恩委員長による平昌冬季オリンピックへの参加表明を皮切りに、開会式への金与正や金永南をはじめとする北朝鮮高官の出席と統一旗を掲げての南北選手の合同入場、女子アイスホッケー南北合同チームの結成など、南北交流の動きが急展開した。

このような南北和解に向けた勢いのなか、2018年3月には法制度の面でも動きが見られた。北朝鮮との交流・協力事業への韓国国民の参加拡大が求められるなか、従来の「南北関係発展法」には、韓国政府による国民に向けた広報や国民が参加する事業の施行などに関する明文規定がなく、また、近年の南北関係の悪化により、法で定める5年ごとの発展基本計画や年度別の施行計画が履行されていなかった。そのため、①南北関係の発展に向けた政府の責務として、国民の関心拡大のための広報活動を行い、国民が理解し参加できる事業を開発・施行し、その実績を公開することを義務付ける規定を新設したほか、②統一部長官は、5年ごとの基本計画と年度別の施行計画を樹立後、定期国会開会前に国会へ報告し、また、同計画の主要事項が変更された場合は、30日以内に国会へ変更を報告することを義務付けることで、同計画が南北関係の行方によって制度が漂流することを防ぐ法改正が行われた。

2018年4月、文在寅大統領と金正恩委員長が板門店で首脳会談を行った。文大統領と金委員長が軍事境界線の南北双方の敷居を一緒に跨いで握手をするパフォーマンスを見せて始まった会談の後、「朝鮮半島の平和と繁栄、統一のための板門店宣言」(板門店宣言)が発表された。同宣言文には、①朝鮮半島の完全非核化と国際社会からの支持と協力に向けて南北双方が積極的に努力、②停戦体制から終戦宣言および平和体制への転換に向け、南・北・米国または南・北・米国・中国による会談の開催を推進、③過去の南北宣言の履行を徹底、④「10・4宣言」の合意事項である鉄道・道路の南北連結事業を積極的に推進、⑤南北の協議や民間交流・協力を円滑化するため、南北共同連絡事務所を設置して双方の当局者を常駐、⑥軍事境界線一帯での拡声器放送や宣伝ビラ撒布を含めた一切の敵対行為を全面中止などが盛り込まれた。このうち、南北共同連絡事務所は開城工業団地内に韓国が建設費を全額負担して設置され、南北双方の直接的な連絡窓口としての役割を果たすことになった。

2018年6月にシンガポールでトランプ米大統領と金正恩委員長による史上初の米朝首脳会談が開催された後、同年9月に文在寅大統領と金委員長が平壤で南北首脳会談を行い、「9月平壤共同宣言」(9・19平壤共同宣言)が発表された。同宣言文では、①軍事境界線での敵対関係解消に向けた努力と偶発的武力衝突の防止のための緊密な協議を推進、②民族経済の均衡的発展のための対策として、南北の鉄道・道路連結に向けた着工式開催、開城工業団地と金剛山観光の正常化と、西海経済共同特区および東海観光共同特区の設置を協議、伝染病の流入・拡散防止に向けた緊急措置をはじめとする防疫・保健・医療分野での協力強化などを講究、③離散家族の常設面会所の復旧と映像での再会を推進、④朝鮮民族の気概を内外に誇示するため、文化・芸術、体育、歴史認識などの様々な分野での交流を推進、⑤朝鮮半島の完全非核化に向けた実質的に進展を骨子とする合意事項が盛り込まれた。韓国としては、北朝鮮の大量破壊兵器開発に対する国連安保理の制裁の枠内で南北協力を推進しつつ、鉄道の現地調査、鉄道・道路の着工、離散家族再会事業に使用する施設の改修については、北朝鮮の非核化の動きに応じて制裁適用除外の承認を受けていく流れを構想した。ただ、米国

<sup>28</sup> 韓国政府は開城工業団地事業を民族内部の取引と見なして統計上「輸出入」としていなかったが、国際社会ではそのような処理は通用せず、2国間の貿易と捉える可能性があるという(聯合ニュース2017年9月12日「北の繊維輸出禁止…‘衣服工場’の多い開城公団再開に影響を及ぼすか」[<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170912087800014>]、最終閲覧2021年12月12日)。

は米韓合同軍事演習の規模縮小など、朝鮮半島の緊張緩和への動きにはおおむね歓迎の意を示したものの、あくまでも北朝鮮の核廃棄の動きを大前提とするもので、北朝鮮の非核化なしに経済制裁の緩和や終戦宣言および平和協定締結へと進むことは断固として容認しなかった。

2019年2月にベトナムで行われたトランプ米大統領と金正恩委員長の会談が不調に終わると、北朝鮮は米国だけでなく、米朝間の仲介役を買って出ている韓国も批判し、これまで以上に朝鮮半島の問題を南北対話よりも米国との直接交渉によって打開するようになった。皮肉なことに、南北共同声明の合意事項を北朝鮮が遵守することを切望していた韓国に対し、北朝鮮は米朝共同声明の合意事項、とりわけ対北「敵対視政策」の放棄を一貫して要求してきた。北朝鮮は、同年3月に南北共同連絡事務所から職員を全員撤収させ、後に職員の多くが復帰したが、所長は最後まで不在のままとなった。また、再開の兆しが見えない金剛山観光について、金正恩委員長は同年10月、観光地区一帯の韓国側施設を韓国との合意の上で撤去するよう指示し、南北交流協力の象徴であり民族経済の均衡的発展のための事業の柱の一つが廃止される危機に瀕した。さらに、「9・19平壤共同宣言」でも掲げていた軍事境界線での敵対行為の停止に向けた努力について、金委員長が同年11月に黄海上の北方限界線付近の昌麟島で行われた砲撃訓練を視察したことに韓国が合意違反であると抗議するなど、韓国内における対北世論が急激に冷却化したが、むしろ文在寅政権は冷え込む南北関係を立て直すべく躍起になった。2020年には新型コロナウイルスが世界的に大流行し、南北共同連絡事務所が暫定的に閉鎖された。韓国は「9・19平壤共同宣言」での合意に基づき、伝染病の流入・拡散防止に向けた緊急措置や防疫・保健・医療分野での協力を提案したが、金委員長はこの「K防疫」を拒否し、関係官庁に「われわれのやり方による防疫態勢」を指示した。ここで北朝鮮がいう「われわれ」とは、朝鮮民族としての「ウリ」ではなく、北朝鮮だけの「ウリ」を指したものである。北朝鮮は同年6月、脱北者団体がたびたび行ってきた軍事境界線付近での対北宣伝ビラ撒布について、「9・19平壤共同宣言」で掲げた一切の敵対行為を全面中止する軍事合意に違反したとして、南北共同連絡事務所を爆破した。

北朝鮮のこうした対南強硬姿勢に対しても、文在寅政権は対北融和姿勢を維持した。南北共同連絡事務所爆破の一因となった対北宣伝ビラ撒布など、南北合意書に対する韓国内の違反行為を処罰する規定を新設する改正「南北関係発展法」を2020年12月に公布した。これは、軍事境界線一帯での北朝鮮に対する拡声器放送、視覚掲示物の掲示およびビラなどの撒布を行って国民の生命・身体に危害を及ぼし、または深刻な危険を発生させた者に対し、3年以下の懲役または3000万ウォン以下の罰金に処し、未遂犯も処罰するもので、南北和解に向けた動きに水をさす韓国内の保守団体を処罰する規定を設けることで、北朝鮮へ「誠意」を示した。

2021年に米国の大統領がトランプからバイデンに交替後、同年6月に行われた米韓首脳会談で採択された共同声明で、バイデン政権がトランプ政権の米朝シンガポール合意のほか、「板門店宣言」および「9・19平壤共同宣言」を「尊重」することが確認されると、文在寅政権は米政権が従来の路線を「継承」するものと解釈し、南北対話の再開の糸口を模索した。その1つとして、18年の平昌オリンピックでの南北融和ムード醸成の「成功体験」から、22年の北京冬季オリンピック開会式の場を外交的に利用し、開催国中国との協調の下で北朝鮮および米国と4カ国の首脳会談を行い、終戦宣言やその後の平和協定への道筋を描こうというものがある<sup>29</sup>。21年9月の国連総会で、朝鮮半島の終戦宣言を改めて取り上げた文在寅大統領に対し、北朝鮮は、米国が自国への敵対視政策を撤回する保証もないまま、何の法的拘束力もない終戦宣言文を手写真などを撮って儀礼的行事をしたところで朝鮮半島に平和は到来せず、米国による敵対視政策が続く限り終戦宣言は虚像に過ぎないと報じた<sup>30</sup>。これは、これまで幾度となく北朝鮮が主張してきた米国による自国への敵対視政策の撤回、すなわち米韓軍事同盟の解消と在韓米軍の撤退、さらには朝鮮半島周辺に配置されて自国の脅威となり得る在日米軍などの撤退までも視野に入れた論評と思われる。文政権は、終戦宣言と米韓同盟および駐韓米軍撤収とは無関係だと力説するが、米国はあくまでも北朝鮮の完全で検証可能かつ不可逆的な核廃棄(CVID)を大前提としており、両国間で歩調が取れていないばかりか、前のめりの文大統領に自重を促すような米国政府高官や軍関係者のコメントも目立っている。

<sup>29</sup> 北朝鮮は選手の新型コロナウイルス感染リスクを理由に2021年の東京オリンピックに参加しなかったため、IOCから北京冬季オリンピックを含む2022年末まで資格停止処分を受けており、何らかの政治的な働きかけがない限り、北朝鮮の政府高官が北京冬季オリンピックの開会式に参加することはできない。ただし、新型コロナウイルスの変異株が依然として世界的に猖獗を極めていいる現在、北朝鮮の選手団が北京オリンピックに参加することは困難ではないかと思われる。

<sup>30</sup> 朝鮮通信 2021年9月24日「リ・テソン外務省副相、終戦宣言採択は時期尚早」[<http://www.kcna.co.jp/calendar/2021/09/09-24/2021-0924-008.html>]、最終閲覧2022年1月3日。

近年、南北朝鮮の関係は、米中対立という新たな火種の影響で、一層不透明になっている。中国の人権侵害の状況を容認しないとして、米国、豪州、英国などが2022年2月の北京冬季オリンピックへ閣僚などを派遣しないことを表明するなか、韓国は「外交的ボイコット」を検討しないと明言した。これには、中国からの経済制裁をはじめとする対抗措置や地政学的状況などの懸念が理由として説明されているが、北京冬季オリンピックを終戦宣言協議の場として利用したい文政権にとっては、むしろ米国に対して「外交的ボイコット」を慰留させたい心情であろう。実際に中国は、韓国が提唱する終戦宣言に向けた協議に前向きなスタンスをとっている。しかし、2021年12月に米共和党所属の連邦下院議員35名が、非核化への足掛かりとして拙速に終戦宣言を行おうとする文政権の方針に反対する書簡をバイデン政府担当官に送付した。これに対して韓国外交部関係者は、終戦宣言と駐韓米軍と国連司令部の地位はまったく関係ないと即座に反駁し、さらに、鄭義溶外交部長官は、北朝鮮のミサイル能力進展を防ぐために、制裁を緩和しない米国こそが終戦宣言などの具体的なインセンティブを提示すべきだと述べるなど<sup>31</sup>、米韓両国の神経戦が続いている。22年5月の任期までに南北関係において何らかの成果欲しさに前のめりになる文政権は、終戦宣言に向けた何らかの可能性を関係国から取り付け、次期政権の対北政策への「置き土産」にしようと躍起である。しかし、国際社会が北朝鮮の「自衛」目的の核武装に国連の名で制裁措置をとっている現状で、終戦宣言と核放棄の順序・時期・条件だけでなく、終戦宣言が持つ意味についても関係国がそれぞれ異なる解釈をしており、文政権のゴリ押しの外交交渉ラッシュも恐らく徒労に終わると思われる。

## 6. 同一民族による統一国家に向けた「暫定的特殊関係」の行方

最後に、韓国における北朝鮮の法的位置づけが国際社会の動きのなかでどのように変化したのかについて図示（末尾参照）してまとめつつ、今後の南北の「暫定的特殊関係」の行方を展望したい。

南北朝鮮の分断体制は、日本の敗戦後、米国とソ連による朝鮮半島の南北占領によって半島内がイデオロギー対立の舞台となったことに端を発した。植民地解放後、朝鮮民族による単一国家樹立に向けての動きもあったが、政治指導者によるイデオロギー対立を解消できないまま、1948年8月に韓国、9月に北朝鮮がそれぞれ樹立を宣言した。韓国は北朝鮮を国家として認めず、自国の領土を北部朝鮮まで含める領土条項を憲法に明記したのは、分断体制下での国家の最高法規として必然的であった。領土条項を根拠に、韓国政府の樹立に反対し、その統治に抵抗する「反国家団体」による運動を弾圧する「国家保安法」が制定されたが、同法で北朝鮮の反国家団体性が認定され、北朝鮮に同調する活動は韓国の国家秩序の脅威として、現在に至っても規制の対象となっている。南北の対立構造は、50年6月に勃発した朝鮮戦争によって、米軍を主体とする国連軍と中国人民志願軍が介入する国際紛争へと拡大し、53年に停戦協定が米国、北朝鮮、中国の3者によって調印されて現在に至るが、このことは、朝鮮半島の和平問題は、韓国と北朝鮮だけで完全に解決可能な問題ではなく、米国および中国との外交関係が少なからず左右することを意味する。

だが、停戦協定調印から年月が経つにつれ、さらに世界的な冷戦構造の変化に伴い、韓国の北朝鮮に対する政策は敵視一辺倒からの転換を迫られた。1971年の「7・4南北共同声明」は、朝鮮民族による自主的で平和的な方法での祖国統一原則を掲げたが、この原則に基づいて87年の改憲時に平和統一条項が盛り込まれた。領土条項と平和統一条項の矛盾が議論となったが、現在に至っても存置されているのは、わが国と同様に米国の軍事力による安全保障の下で経済建設に専念し、80年代以降経済力で北朝鮮を圧倒するに至った韓国にとって、経済低迷や食糧難に苦しむ北朝鮮はもはや韓国政府を転覆させ得る脅威として捉えなくなったからであろう。また、領土条項を存置することによって、仮に北朝鮮が体制崩壊を起こした場合、半島北部の統治権の真空化を防ぐこともできよう。88年の「7・7宣言」は、ソウルでのオリンピック開催を直前に共産主義国との関係改善を図るとともに、「漢江の奇跡」を起こした韓国が、南北問題を冷戦構造による対立から民族主義による統合へと転換して民族経済の均衡発展を図ることで、ソ連のペレストロイカのように北朝鮮の体制に変化が起こることを期待した。北朝鮮との人的・物的な交流・協力は「国家保安法」で全面的に禁止されていたが、90年8月に制定された「南北交流協力法」で認める範囲の交流・協力活動については適法行為として風穴が明けられただけでなく、一層の促進・活性化が図られた。

一方、南北朝鮮と国際社会の関係は、1991年の国連同時加盟によって大きく変化した。国連加盟により、国際社会が南北2つの政権を国家として承認する契機となったが、南北双方は互いを国家承認せず、「南北基本合意書」では、

<sup>31</sup> 朝鮮日報 2021年10月1日「鄭義溶、今度は北びいき…『米が具体的インセンティブを提示すべき』」[[https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2021/10/01/LW62S7SW3VFSHPM725SX\\_22EX2I/](https://www.chosun.com/politics/diplomacy-defense/2021/10/01/LW62S7SW3VFSHPM725SX_22EX2I/)]、最終閲覧 2022年1月3日。

双方を同一民族による統一国家を目指す過程の「暫定的特殊関係」として位置づけた。同合意書について、韓国は優位な経済力を背景に将来の南北統一で韓国が主導的役割を果たすことを狙ったが、北朝鮮は体制存立のために駐韓米軍撤退や朝鮮半島非核化を重要視していた。「南北基本合意書」の内容は、その後の南北共同宣言での合意事項として踏襲されたが、金大中・盧武鉉政権での「太陽政策」によって、南北鉄道・道路の連結、金剛山観光地区や開城工業地区の設置といった具体的な交流・協力事業が進展した。しかし、「南北基本合意書」で定義された「暫定的特殊関係」によって韓国における北朝鮮の法的位置づけがどのように変化したのかについては曖昧なままで、同合意書の内容を南北双方が継続的に遵守する法的枠組みもなく、将来的に韓国で誕生する政権の方針によっては、これまでの南北交流・協力事業が反故にされるおそれがあった。そこで、合意事項に対して法的実効性を持たせ、南北関係を韓国の国内法として包括的に定めるため、2005年12月に「南北関係発展法」が制定された。だが、同法は韓国だけが合意内容を片務的に遵守するもので、北朝鮮には当然に適用されないため、南北間の対話や交渉でのカードを韓国みずから減らすことにもつながった。

北朝鮮は、朝鮮民族による自主的な統一を韓国に対して訴える一方で、自国の体制存続の保証を米国から得るため、90年代初めから核保有国としての道を歩んだ。2006年以降の度重なる核・ミサイル実験に対し、国連を中心とする国際社会が制裁措置を追加するたびに、韓国政府による「暫定的特殊関係」としての対北交流・交易事業は苦境に立たされた。とりわけ李明博・朴槿恵政権での北朝鮮との緊張関係のなか、08年の金剛山観光客射殺事件によって金剛山観光事業が中断し、10年の天安艦沈没事件に対する「5・24措置」により、開城工業団地の運営と人道支援を除いた交流・交易・協力事業が中断された。そして、16年1月の北朝鮮の4度目の核実験に対する韓国独自の制裁措置として開城工業団地の操業が停止され、ほとんどの南北の交流・協力事業が停滞した。結局、「南北交流協力法」や「南北関係発展法」といった国内法で対北経済交易や交流・協力事業の法的根拠を整備したところで、国際社会における北朝鮮への経済制裁の度合いが徐々に強まるなかでは、「暫定的特殊関係」としての活動を抑制せざるを得ないというディレンマに陥ることになった。韓国における北朝鮮の法的位置づけについても、92年の「南北基本合意書」以降、幾度か共同宣言が出されたが、同一民族が統一を目指す過程の「暫定的特殊関係」論から画期的な進展は見られていない。

文在寅政権は、金大中・盧武鉉政権当時の南北融和路線への復帰を掲げるが、事実上の核保有国となった北朝鮮は、対米交渉の仲介役を買って出る韓国への見返りとして南北融和ムードを提供した。2018年4月の板門店宣言では、終戦宣言および平和体制への転換に向けた関係国との会談の推進が改めて盛り込まれた。しかし、北朝鮮の非核化なしに経済制裁の緩和や終戦宣言および平和協定締結を議論することを断固として拒否する米国を説得できず、19年2月の米朝会談が不調に終わると、北朝鮮は韓国政府を批判した。20年6月に脱北者団体が軍事境界線付近で北朝鮮の体制を批判するビラを撒布すると、北朝鮮は「9・19平壤共同宣言」での軍事合意違反だとして韓国を激しく非難し、南北共同連絡事務所を爆破した。北朝鮮の強硬措置を受けて文政権は「南北関係発展法」を改正し、対北宣伝ビラの撒布など、南北合意事項に対する違反行為を処罰する規定を新設した。文政権としては、北朝鮮への一定の「落とし前」を付けた恰好だが、そもそも自国への反国家団体の活動を処罰する「国家保安法」を制定しながら、韓国司法が反国家団体の性を認めていて「国家保安法」の適用対象となる北朝鮮に対して体制批判の宣伝ビラ撒布を行うことも処罰する法を制定することは、南北の合意内容の片務的な国内法化による弊害事例の一つともいえよう。

文在寅政権は、終戦宣言に向けた協議の場を設けるべく、国連演説で国際社会に訴えた後、米国と中国から賛同を得るための働きかけに躍起になっている。しかし、米国による自国への敵対視政策の撤回を協議の前提とする北朝鮮と、北朝鮮の完全で検証可能かつ不可逆的な核廃棄を前提とする米国との間に板挟みになって身動きが取れずにいる。さらに近年、米国と中国のという朝鮮戦争の停戦協定に調印した当事者による対立が顕在化しており、韓国が今後も関係国に対して頑なに朝鮮戦争の終戦宣言を求めた場合、米中対立の駆け引きの渦に巻き込まれることが懸念される。

参考文献

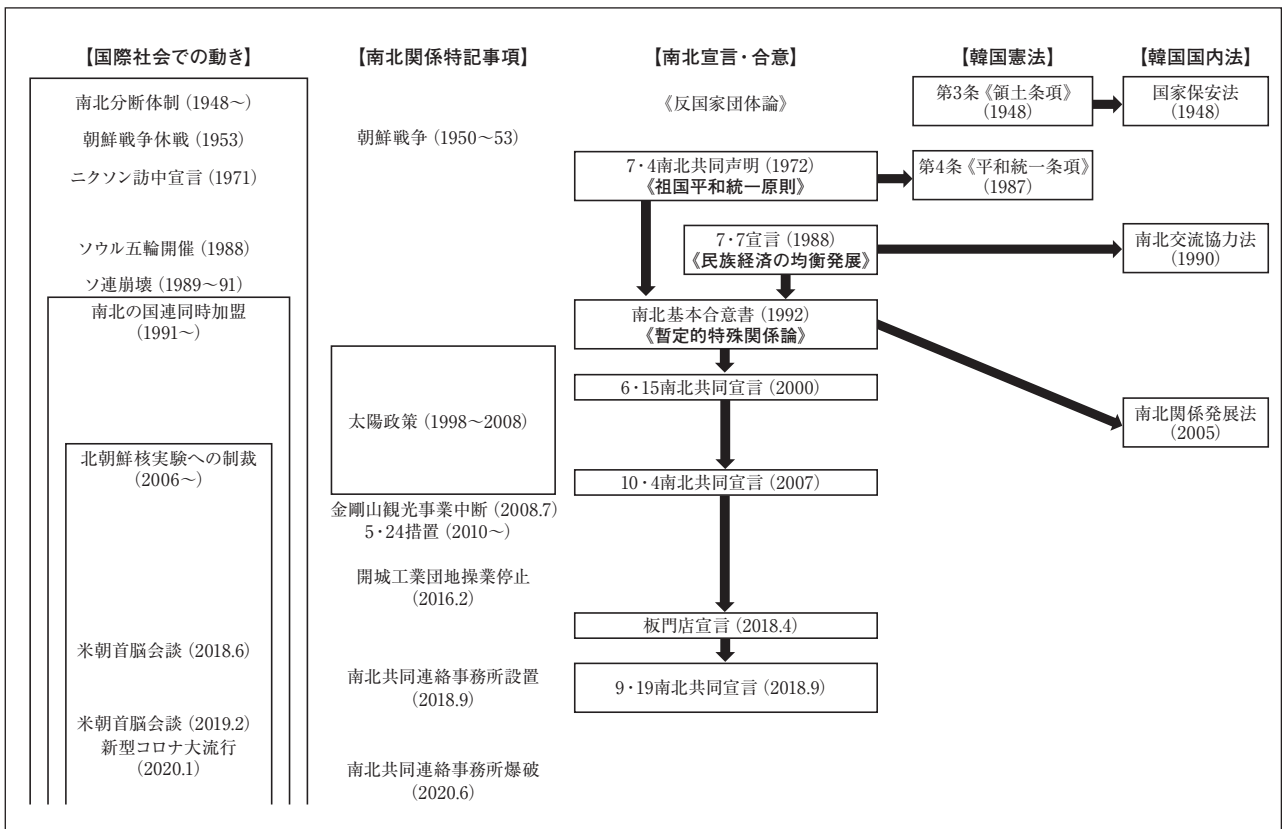
[韓国語] (가나다順)

柳智盛 (2018)、『남북관계발전에 관한 법제 연구: 판문점선언의 이행에 관한 법적 과제를 중심으로』、韓国法制研究院。  
 外交部 (2021)、『2021 外交白書』。  
 李庸中 (2003)、「暫定的特殊關係의 性格과 南北韓 平和條約 締結을 위한 法的 條件: 남북기본합의서 前文 및 제 5 조를 중심으로」『國際法学会論叢』 48-1、大韓國際法学会  
 崔京玉 (1999)、「韓國 憲法 제 3 조와 北韓과의 關係: 現實과 判例를 중심으로」『公法学研究』 1、韓國比較公法学会。

[日本語] (五十音順)

岩沢雄司 (2020)、『国際法』、東京大学出版会。  
 國分典子 (2020)、「韓国憲法における分断と統一」『コリアの法と社会』、日本評論社。  
 杉原高嶺ほか (2012)、『現代国際法講義 [第5版]』、有斐閣。  
 関炳老 (1999)、「韓国の国家保安法の過去、現在、そして未来: 憲法裁判所の判決に対する批判的考察」『比較法学』 33-1、早稲田大学比較法研究所。  
 関炳老 (2003)、「韓国の国家保安法」『法律時報』 75-7、日本評論社。  
 森山茂徳 (1998)、『韓国現代政治』、東京大学出版会。  
 李成市ほか (2017)、『世界歴史大系 朝鮮史 2—近現代—』、山川出版社。  
 『アジア動向年報』各年版、日本貿易振興機構アジア経済研究所。

【図】 南北合意と韓国における北朝鮮の法的位置づけの流れ





# 金正恩政権の10年の経済運営

## — 現場からみた軌跡 —

福田 恵介

### 10 Years of Economic Management by Kim Jong-un's Regime (2012–2021)

#### — Trajectory from the field —

Keisuke FUKUDA

金正恩・朝鮮労働党書記が本格的に政権に就いて、まもなく10年となる。2011年末に金正日総書記が死去し、翌12年から後継者として実質的な最高指導者となった。

筆者は2012年9月に2度目の訪朝をし、それから13～16年、18年とほぼ定期的に訪朝する機会を得た。筆者が最初に訪朝したのは1998年2月であり、当時の北朝鮮は餓死者が相次いで発生したほどの最大の経済難の時期だった。この時期は、北朝鮮自らも「苦難の行軍」と称している<sup>1</sup>。

1998年2月当時、宿泊施設や飲食店では停電が相次ぎ、また宿泊施設ではお湯も1日2時間しか出なかった。食事面は、米飯はかなりの古米で食べるのに一苦勞した。他に温かい食事といえば「タンコギ」と呼ばれる犬肉を似た料理程度。食パンも出たが食べられるものではなかった。季節は冬だったこともあり、通りを歩く人々の表情は暗く、また電気不足で夜は漆黒の闇といっても過言ではなかった。この1998年の体験が、筆者が北朝鮮経済を見るうえでの原点となっている。

この原点から見ると2010年代、すなわち金正恩時代の10年間の北朝鮮経済は確実に上向いており、平壤の街や家庭、消費・飲食生活は改善され、娯楽施設なども

各所で設置されていた。1998年当時からすれば、目を見張るほどの“成長”ぶりと言えるものだったのだ。

2012年の訪朝から、「苦難の行軍」時期の経済状況から経済が回復しつつあるのはなぜか。そこに強い関心を持つようになった。

本稿では、最近の北朝鮮経済の状況を踏まえ、また訪朝経験を踏まえながらこの10年間の北朝鮮経済の軌跡を振り返った後、現在の北朝鮮経済の状況についても触れる。

#### 1. 統計からみる最近の北朝鮮情勢

北朝鮮経済なんて学問にならない——。学者・研究者からしばしば聞こえてくる指摘だ。それもそうだろう。北朝鮮は自国の基本的データをほぼ発表しないので、研究の基本となる統計など十分に入手できない。かつ現地での調査もしっかりと行えないのが現実だ。

それでも、いくつか参考になるデータが発表されている。筆者はこれまで、国連や米国情報機関、韓国銀行、中国の海関（税関）統計などを見ながら、訪朝時の市民の様子などを照らし合わせたうえで北朝鮮経済に関する記事をこれまで書いてきた。

<sup>1</sup> 環日本海経済研究所の三村光弘・主任研究員は、接してきた研究者からの話として「自分たちはあの時代の『生き残り』だ。自分たちよりも善良で、心がきれいな人があの頃に多く亡くなった」といく独白を聞いたという。これは、社会主義の原則を信じ、国家の政策を信じてだまって配給が再開することを待っていた人たちの多くが死んでいった、ということである。したがって「現在の北朝鮮のいわゆる『市場化』は、人々が好むと好まざるとにかかわらず、生きるために戦った結果であり、権力者といえども、国民の生活に再び全的な責任を負わない限り、それには立ち向かうことができないという『暗黙の了解』が北朝鮮の社会にはあるようだ」（三村 [2017] 128 頁）という指摘は、どんなに統制が厳しい国家体制であっても、人々が一所懸命生活の維持を図るという点で、北朝鮮も他国の人々と違わないという点で印象的だ。

中でも、韓国の中央銀行である韓国銀行が発表する報告がある<sup>2</sup>。これを見ると、2020年の経済成長率は前年比4.5%の減少となった。前年2019年は0.4%のプラス成長だったが、マイナス成長となった要因は新型コロナウイルス感染症の拡大で国境を閉鎖したことによる対外貿易の縮小など、経済活動が萎縮してしまったことだ。農林水産業（前年比7.6%減）、鉱業（同9.6%減）、製造業（同3.8%）と主要産業でほぼ減少している。

また、2016年の3.9%増が目立つが、これは鉱業や製造業、電気・ガス・水道業が成長したためと韓国銀行は説明している。主要産業の一つである鉱業、すなわち石炭の輸出（主に中国）が好調で、製造業も活発だった時期だ。しかし、同年に北朝鮮が実施した核実験で国際的な経済制裁がさらに強まり、それをきっかけに2017年はマイナス3.5%と一気に落ち込んでいる。

2020年の北朝鮮の1人当たりGNI（国民総収入）は韓国ウォンで137.9万ウォン、日本円で13万円程度である。コロナ禍で落ち込みを見せているが、この10年間を通してみれば10万円台前半の範囲でじわじわと上昇している傾向にある。

2020年の貿易規模は8.6億ドル、前年の32.5億ドルから73.4%減と急速に萎んでいる。とくに輸出は0.9億ドル、同67.9%減。輸入も7.7億ドル、同73.9%減となった。

品目別で見ると、輸出は時計やかつら、羽毛、造花などが減少した。また輸入は、石油製品やプラスチック、ゴムなどが減少している。

### ●北朝鮮の経済成長率の推移

年	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
成長率	-0.5	0.8	1.32	1.1	1.0	-1.1	3.9	-3.5	-4.1	0.4	-4.5

（単位）%

（出所）韓国銀行「2020年北朝鮮経済成長率推定結果」から作成

### ●中国基準で見た中朝貿易の推移

2021年	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月
輸出	19	2	8,364	18,692	1,764	7,957	10,815	14,576	36,079	25,691
輸入	968	1,135	846	1,210	484	1,163	2,655	4,039	9,252	1,295

（単位）万人民元

（出所）中国海関統計

2020年1月、中国で新型コロナウイルス感染症が拡大し始めると、北朝鮮は早々に国境を封鎖した。本稿執筆時点の2022年1月時点でも封鎖は続いている。しかも貿易総額のうち9割を占める中国との貿易がほぼ閉じられたことで、対外的な経済活動は縮小せざるをえないのが現状だ。

中国の「海関統計」を見ると、2021年1～10月の中朝貿易は総額で14億6990万人民元（1人民元＝約18円、2021年11月現在）と、前年同期比60.7%減少している。コロナ禍前の2019年同期の総額の1割にも満たない金額だ。中国から北朝鮮への輸出は12億3942人民元、北朝鮮から中国への輸入は2億3048万人民元程度となっている<sup>3</sup>。

2021年10月の海関統計では、北朝鮮から中国への輸出品の9割が電力となっている。中朝国境の水力発電所は中朝共同で運営されていることもあるうえに、全般的に輸出が縮小していることがわかる。また中国から北朝鮮への輸出は、たばこが最も多く、次にせっけん・せっけん類となっている。

## 2. 北朝鮮が発表する経済統計

北朝鮮はおおよそ1960年代、70年代ごろから国家として統計を発表することをしなくなった、あるいはほぼしなくなった。現在も、上記のような統計を発表することはほとんどない。その理由を、朝鮮社会科学院経済研究所の李基成（リ・ギソン）博士は「米国との対立関係

<sup>2</sup> 韓国側が発表する北朝鮮に関する統計には、その信憑性については疑問符が打たれている。2010年代半ばに、韓国統一相経験者に「信頼性に十分応えられる統計を出しているのか」と聞いてみたが、「おおよそのトレンドがそうだと示しており、そういった見方でデータを見るとよい」と言われたことがある。

<sup>3</sup> 中国の海関統計を見てもわかるとおり、中朝貿易が完全に遮断されているわけではない。ただ、中国・丹東＝北朝鮮・新義州間の鉄路、陸路に関しては、部分的な開通が見られるが、まだ本格的な開放には至っていないようだ。同時に、平壤西部の南浦港を中心として、海路による貿易も行われている。

にあるため、国の実態がわかる統計を対外的に発表することはできない」と説明をする<sup>4</sup>。

一方で、「いくつかお話できる統計がある」とし、筆者をはじめ外国からの訪問団にいくつか統計数値を示し、説明を加えることがある。例えば1人当たりGDP(国内総生産)について、李博士は次のように紹介してくれた。2007年=638ドル、2011年=904ドル、2013年=1013ドル、2014年=1053ドル。

各年度で韓国銀行が発表した推計値と比べてみよう。韓国銀行によれば、2007年=1120ドル、2011年=1204ドル、2013年=1259ドル、2014年=1318ドルとなっており、李博士が提示した数字のほうが低い。

李博士はまた、2017年の経済成長率は3.7% (韓国銀

行は3.9%)と示した<sup>5</sup>。さらに平壤に支局を持つ日本の共同通信の取材に対し、2016年のGDPを295億9500万ドル(同313億4280万ドル)、人口2515万9000人(同2489万6600人)、2017年は同307億0400万ドル(同323億9252万ドル)、同2528万7000人(同2501万4200人)と示したこともある。GDP規模でも韓国銀行発表より小さい数字を提示した。旧ソ連・東欧圏や北朝鮮のような社会主義国は自国の統計数字を大きく見せることが常だったが、李博士が提示した統計は韓国側よりも小さい点はとてもユニークだ。

これは筆者の皮膚感覚であり、まったく論理的ではないが、北朝鮮滞在中の見聞を通してみると、李博士が提示した数字はそれほど誇張したものではないという印象

### ●金正恩時代の経済政策の基調

年 月	スローガン	主な内容
2012年4月15日 (金日成主席生誕100周年慶祝 閱兵式での祝賀演説)	「経済強国を全面的に建設 する道」	「新世紀の産業革命の炎を！」
2013年3月 (朝鮮労働党中央委員会総会)	「経済建設と核武力建設の 並進路線」	・核武力を開発・完成させることで通常の軍事予算を削減 ・軍事予算余剰分を経済建設に回す ・外資誘致のために経済指導方法の改善、経済特区・開発区の開設
2016年5月 (朝鮮労働党第7回党大会)	「社会主義強国建設路線」	・国家経済発展5カ年戦略 ・5カ年戦略の具体的な数値目標は公開されず ・社会主義制度を堅持、科学技術を最優先課題として設定、国家の最重要戦略資源に ・人民経済の主体化、現代化、情報化、科学化を高いレベルで実現 ・人民に豊かで文明的な成果が得られる条件を提供
2018年4月	「社会主義建設に総力を集中 する新たな路線」	・「並進路線は勝利した」=核武力は完成した ・科学教育事業で革命的転換をもたらす
2019年4月	「経済制裁による状況を正面 突破戦」	・制裁解除・緩和はもう望まない ・「自力更生が繁栄のための宝剣」 ・「制裁解除の問題にはこれ以上、執着しない」(朝鮮労働党中央委員会第7期第4回総会) ・「正面突破戦を展開すべき」 ・「情勢が好転するのをじっと待つのではなく、正面突破戦を展開すべき」(同第5回総会)
2021年1月 (朝鮮労働党第8回党大会)	「朝鮮式社会主義建設を新 たな勝利へと導く偉大な闘 争」	・「国家経済発展5カ年計画」 ・金属・化学工業を中核、投資を集中して人民経済のすべての部門で生産を正常化 ・農業部門の物質的・技術的基盤を強固にするとともに軽工業部門に原材料を円滑に供給して一般消費財の資産を増やす ・「現段階におけるわが党の経済戦略は整備戦略・補強戦略であり、経済運営システムと部門間の有機的連携を復旧・整備し、自立的土台を高めるための活動を推し進めて、われわれの経済をいかなる外部の影響にも揺らぐことなく円滑に運営される正常軌道に乗せることを目的としている」

<sup>4</sup> 福田恵介「北朝鮮経済、4年連続でプラス成長していた」東洋経済オンライン、2015年12月16日。  
(<http://www.toyokeizai.net/articles/-/97002>)

<sup>5</sup> ほかに李基成博士は「2015年の穀物生産量は589万トン、それまで多かった1980年代の水準を超えたことは現段階で言える」と発言した(福田恵介「『北朝鮮への経済制裁』現地で見えた真の影響」東洋経済オンライン、2018年3月1日。(<http://www.toyokeizai.net/articles/-/210637>))

を受けた。これは中国や東南アジアの経済発展と照らし合わせると、北朝鮮もそのような国の発展の軌跡からそう外れていないと思う。

李博士がなぜこのような統計を散発的に示すのか、その理由はよくわからない。ある程度、大まかな北朝鮮の経済状況を知らせておいたほうが良いと考えたのか、あるいは「徐々に改善しているのだ」という金正恩総書記の経済的成果を示すものとも考えられる。

さらに2021年7月に北朝鮮は、国際連合の経済社会理事会高位級政治フォーラムで「自発的国別検討」(Voluntary Nation Review, VNR)を発表した。この中で、「国内総生産は2015年の275億ドルから19年に335億ドルとなり、年平均5.1%の成長を遂げた」と明らかにした。

2016～18年ごろに、北朝鮮は担当当局が統計を整備して世界基準の統計を発表する準備をしているのではないかとの声が、日本や韓国の北朝鮮経済研究者などから出されたことがある。1993年と2008年、北朝鮮は国連から人口センサスの調査作成に関して支援を受けたことがある。しかし、アメリカとの関係や朝鮮半島情勢が厳しい中、前述の李博士が言及したような態度は今後も継続する可能性が高い。

### 3. 金正恩時代の経済政策の基調

北朝鮮経済は2010年以降、緩やかな回復傾向を示してきた。とくに金正恩政権になり、「経済強国」「新世紀産業革命」といった経済関連のスローガンを強く打ち出し、人民経済の活性化、人民の生活向上に注力するような政治言動が増えてきた。これは、「先軍政治」を国家戦略として掲げ、軍隊中心の政治で国体を維持しなければいけないほどの厳しい対外環境の中で生存を図ってきた金正日時代と大きく違う点である。

金正恩は2012年4月に「金日成主席生誕100周年慶祝閱兵式」での祝賀演説の中で「経済強国を全面的に建設する道」をアピールして以降、主要会議や大会など節目を迎えると、経済分野に関するスローガンを打ち出し、経済政策の基調としてきた。これまで発表された経済政策の基調は、以下の表のような内容となる。

金正日総書記の急死で後継者ではあるけれども金正恩がどのような政治・経済手腕を見せるのか白紙だった。そのため「経済強国」「核武力建設」といった言葉は、父親の路線を引き継いだと思われた。一方で、それまでの「先軍」といった「軍」がついた言葉よりも「経済」という言葉が増えてきた点は、「経済状況を少しでも改善させようという意志」が見えるのではないかとみられていた。

2013年に「経済建設と核武力建設の並進路線」を打

ち出した際、北朝鮮現地でも「核武力を完成できれば、通常兵器への資源投資を経済建設に回せる。そのため、経済の活性化に注力できるようになる」という見方も出され、実際に北朝鮮現地でもそのような声をしばしば聞いた。

このころから、2013年の「並進路線」が発表されたころから、農業では「圃田担当制」、企業所・工場では「社会主義企業責任管理制」といった、協同農場や工場などの経済現場の最前線において、一定の自由裁量的な運営を認める政策が明らかになった。すると、かつての中国の「改革・開放路線」と同じような経済政策に北朝鮮が舵を切ったのではないかという見方もなされた。筆者も北朝鮮で案内された協同農場や工場で「圃田担当制」「社会主義企業責任管理制」について直接聞いてみると、ためらうことなく「大きな成果が出ており、農場員(工場労働者)は張り切っている」と返ってきたことを強く覚えている。このような市場経済的な運営は2017年ごろまではさかんに宣伝された。

ところが2016、17年と北朝鮮が核実験を行い、国連や米国主導の経済制裁が緩和されていくと、いわゆる市場経済化に近い運営方式による成果を誇る宣伝や報道が徐々に少なくなった。一方で、36年ぶりの党大会となった2016年の朝鮮労働党第7回党大会で「国家経済発展5カ年戦略」が発表され、「社会主義強国建設路線」が打ち出された。「計画」ではなく「戦略」ではあるものの、「5カ年」と具体的な期間が定められた経済政策が打ち出されたのも、1987年の第3次7カ年計画以来のこととなった。

5カ年戦略、5カ年計画といった時限付きの経済計画や方向性がこれまで出されなかった理由について、前出の李基成博士は2016年に筆者と平壤で面談した際に、以下のように説明した。「1990年代後半の厳しい経済状況、いわゆる『苦難の行軍』の時期以降は、現行の問題、目先の問題をどう解決するのかが精いっぱい、単年度的な計画、あるいは経済全般をバランスよく運営するような計画が立案できなかった」と話した。また別の北朝鮮関係者は「計画といえるほどの厳密さを追求するよりは、まずは戦略としておき大まかな枠組みの中で成果を上げるということではないか」と説明した。

5カ年戦略の具体的な数値目標は公開されていない。社会主義制度を堅持しながら、科学技術を最優先課題として設定し、ここに国家の重要戦略資源を集中させる方針が出された。さらに「人民に豊かな文明的な成果が得られる条件を提供する」とも発表された。

さらに2018年4月には「社会主義建設に総力を集中する新たな路線」が発表。2013年の「並進路線は勝利した」、すなわち「核武装は完成した」と明らかにした。2018年は3度の南北首脳会談に初の米朝首脳会談が行

われ、北朝鮮が対外政策に積極的な時期に当たる。だが、翌2019年に、そのトーンが一気に内向きなものになっていく。

2019年4月に行われた朝鮮労働党中央委員会第7期第4回総会で「経済制裁による状況を正面突破」として発表、経済制裁の解除・緩和はもう望まず、自力更生こそ繁栄の宝剣とアピールした。また同年12月の第5回総会でも「正面突破戦」とし、他国に頼らず自分たちの力で経済を関係するのだと主張した。これは2019年2月にベトナムのハノイで行われた2度目の米朝首脳会談が決裂したことをうけ、対外関係の改善に金正恩が失望し、自力更生しか国家運営はないとの覚悟を決めたのだと分析されている。

2021年1月に開催された朝鮮労働党第8回党大会では、「国家経済発展5カ年計画」が発表された。この5カ年計画も具体的な数値目標が発表されていない。新型コロナウイルス感染症の拡大で2020年1月に国境を封鎖し、対外的な経済活動がほぼ止まっている状況の中、それによる国内経済への影響が懸念されている中で出された計画となった。

2021年12月に行われた朝鮮労働党中央委員会第8期第4回総会では、5カ年計画の初年度を「厳しい難関の中で社会主義建設の全面的発展への壮大な変化の序幕を開いた勝利の年」だったと評価。中でも農業部門と建設部門で大きな前進がみられたとした。両部門での具体的な成果として、農業部門では「不利な気候条件下でも、6万8000人の多収穫農場員、160余りの多収穫農場を排出した」と明らかにした。また建設部門では、「平壤市5万世帯住宅建設計画（2025年までに毎年1万戸を建設する首都開発プロジェクトのこと）に基づく1万世帯建設や三池淵市建設、剣徳地区など計画した膨大な建設課題を推し進めて挑戦し記者会主義の発展像と底力を大きく誇示した」と評価している。

北朝鮮自らは「市場経済」とは決して言わないが、金正恩が政権を握ってからの10年間でみると、前半は確かに市場経済的な政策や運営方式が導入されていた。逆にその後半5年間では、徐々に市場経済的な要素を公にすることが薄れ、「自力更生」を中心とする非常に内向きな方向へ進んでいったと言える。核実験やミサイル発射実験が引き起こした経済制裁強化、またコロナ禍が影響したためということもあるだろう。また、2018～19年の米朝首脳会談といった対外的努力が実を結ばず、それに失望して金正恩が内向きになり、ゆえに経済政策も内向きになったとも思える。だが、北朝鮮経済の苦境が伝えられ、それが現状だとすれば、前半5、6年で得た成果を後半部分で徐々に食い潰しているとも言えるのではないだろうか。

#### 4. 北朝鮮がいう「社会主義経済」とは何か

ここで北朝鮮が経済分野でことさら強調する「社会主義経済」について考えてみたい。それは、金正恩政権が始まって以降、その経済政策が「市場経済志向」「中国の改革・開放と同じ」という指摘がしばしばなされ、「社会主義」が持つ意味合いを北朝鮮がどこまで認識しているのかという問題があるためだ。

実際に、後述する「社会主義企業責任管理制」「圃田担当制」といった現在でも施行されている経済政策には、市場経済的な要素も多分に含まれている。

まず、北朝鮮で言う「社会主義」とはどのようなものなのか。北朝鮮で発行されている「朝鮮語大辞典」において「社会主義」の項目をみると、以下のように説明されている。

「わが国（北朝鮮）の社会主義は主体（チュチュエ）思想を具現した人間中心の社会主義だ」

例）「司令官同志、われわれはやれます。労働者たちに社会主義が何なのかを教えてください。労働者、農民が国の中心となる制度が社会主義だと一言だけ教えてください。いいのです。」（叢書『不滅の歴史』の中から長編小説『1932年』）

小説の一句まで具体的に示していることからすれば、まさに北朝鮮での社会主義とは「労働者や農民が中心な国」ということになる。これまで金正恩は「党幹部の綱紀粛正」も訴えてきたことを考えると、この定義に沿った主張だとも言える。

さらに「社会主義経済」は以下のように説明されている。

「社会主義経済：社会主義社会において、社会主義的所有に基づき、絶えず増えていく人民の物質的及び文化的需要を最大限に充足させるため管理運営される経済。社会主義経済は高度に社会化された大規模経済であり計画的であり、均衡的に発展する経済」

また、「社会主義経済建設」「社会主義経済管理」について見てみると、

「社会主義経済建設：社会主義経済の建設。社会主義経済建設の基本路線は重工業を優先的に発展させながら、軽工業と農業を同時に発展させるための路線。偉大なる首領金日成同志が主体42（1953）年8月の党中央委員会第6回総会で提示された。こんにち、わが党（引用者注：朝鮮労働党）はその継承によって国

防工業を優先的に発展させながら、軽工業と農業を同時に発展させるために先軍時代の社会主義経済建設路線を提示した」

「社会主義经济管理：社会主義社会において、経済法則の要求に合わせて勤労者らと生産集団の活動を組織指揮すること」

となっている。

前述したが、2013年の「経済建設と核武力建設の並進路線」が打ち出された当時、農業分野では「圃田担当制」、その後2015、16年ごろには企業所や工場などで「社会主義企業責任管理制」という言葉が北朝鮮の官製メディアでしばしば紹介され、その制度に従った現場でその成果を誇るかのような内容の報道がさかんになされていた。

市場経済志向の代表的政策であるこの2つの政策には、「生産現場の実状に合わせて、管理権限と経営責任を現場に与える」ことや「働いた人には働いた分の成果を得ることができる」経済措置だと説明されている。具体的には、計画と生産組織や管理期間と労力の調整、人材管理、貿易、合営、合作、財政管理、価格設定、販売などの経営権を企業が持ち、経営活動を主導的にやっていくものだ。

旧ソ連の「コルホーズ」や中国の「人民公社」といった集団的な経済活動には、平均主義＝悪平等がつきまとい、生産能力の低下につながってきた。それを「働いた人には働いた分」という政策が導入されれば、一定期間に一定の生産量の増加がもたらされるのは間違いない。

また工業・農業分野ともに、国家に上納するぶんを超えた生産物は自分たちで自由に処理できるようになった。これも「市場経済志向」の一つとして見なされる。実際に外国人が案内されるような生産現場に行けば、従業員宿泊や学習施設、福利厚生施設がそろい、例えば福利厚生施設には日本でも普通に目にするフィットネスマシーンやプールなどが用意されている現場もあった。また、余剰生産物で得られた収入は、いわゆる給与に代替される現物支給に使われる。公務員などを除けばほぼなくなった配給制度の代わりとなっているとの説明も受けたことがある。

しかし、これら経済成果を誇るとともに必ずつきまとうのが「国家の統制」という言葉だ。さらに、「生産手段の私的所有は認めない」と北朝鮮側から説明される。

それゆえ「社会主義経済」なのだろう。先に引用した朝鮮語大辞典での定義とも符合する。経済状況がよければ、ことさら「国家の統制」は言わなくても国庫がうるおうのでその統制は緩む。しかし、経済が悪化した際にその「国家統制」が有効なのか。上が統制しようとしても、下がそれに従わない、あるいは面従腹背する可能性がどうしてもつきまとう。政権側がいう「社会主義」という枠組みが人民のためになるのかは不透明であり、それゆえ、後述するような、「幹部が働かない」といった金正恩の“いらつき”につながっているのではないだろうか。

## 5. 外向きから内向きへ転換した経済政策の基調

3. でみた経済政策の基調をながめてみると、一つの変化が見える。2019年以降、政策の方向性が内向き、すなわち「自力更生」色が強くなっているということだ。これは、2018年の3度にわたる南北首脳会談、さらに同年6月の初の米朝首脳会談と翌2019年2月の2回目の米朝首脳会談が北朝鮮側にとって有利に終わらなかったことが原因だとされている。すなわち、北朝鮮が思ったほどに米国主導の対北朝鮮経済制裁の緩和・解除が進まなかったということだ。

それゆえ、2019年4月には「制裁解除・緩和はもう望まない」「自力更生」「正面突破」といった、(それまでもそういうことは言われてきたが) 自国独自の力で難局を生き抜くという覚悟を金正恩が決断し、その決断がこのようなスローガン、政策基調の変更につながったと判断できる。「現場の実状に合わせた」実践的な政策よりも、国家の統制がより強まる、硬直的な経済運営がなされるのではとの懸念も生じる。

他にも、次のような変化も現れた。36年ぶりに開催された2016年の党大会で「国家経済発展5カ年戦略」が発表され、また2021年の党大会でも「国家経済発展5カ年計画」と、社会主義国らしい名称の経済計画が発表されたことだ。

いずれも数値目標などは公表されていないが、「GDPは年平均8%成長、2020年には2014年実績の1.6倍」「2014年に614万トンだった穀物生産量を2020年に800万トンへ増産」との内容が報道されたことがある。

だが、第8回党大会で金正恩は、「2016年からの国家経済発展5カ年戦略の目標はすべての部門で大幅に未達」と自ら失敗を認めた<sup>6</sup>。さらに「党中央委員会活動総括報

<sup>6</sup> この発表の後、北朝鮮の宣伝扇動関係部署の幹部に「あれだけ工場や農場で目標を超過達成したという報道をしていたのに、なぜ失敗という結果になったのか」と、ややいじわるな質問を試みたら「一つ一つに成果があっても、全体として成功には至らないのは当たり前だろう」と返されたことがある。

告」では、「新たな5カ年計画期間に人民の食住衣問題の解決でなんとしても突破口を開く」など、経済分野に関する言及が報告の半分を占めていた。それに対して、軍事分野に関する言及は10%以下だった。しかも、開催中に行われた「部門別協議会」では、「軍事分野の目標は暫定中止で、経済活動に注力すべき」とされ、経済の活性化に関する議論が集中して行われたという<sup>7</sup>。また、北朝鮮内の企業活動の再開や活性化が課題とされ、そのため政府への上納金の負担軽減も決定された。「上納金」は他国でいうところの税金に当たる。これが、2020年度には前年比75%減少したという声も出ている。北朝鮮当局も相当厳しい条件にあるのは間違いないようだ。

ところが第8回党大会から間もない同年2月の党中央委員会第8期第2回総会で、党大会で提示されたという目標・計画が変更されたようだ。この総会で金正恩が発表した「第8回党大会が示した5カ年計画の初年の課題を貫徹することについて」という報告で、以下のような言及があった。

「内閣が作成した今年の人民経済計画が以前のものと代わり映えしないうえ、提起された今年の経済活動計画に党大会の思想と方針が正確に反映されず、核心的な眼識と明白な戦略が見えない。ある部門の計画は現実的可能性もなく主観的に高め、ある部門では整備、補強の美名の下に、十分に遂行可能で必ず遂行すべきものも計画を低く立てる弊害が現れた」

「(農業・電力工業・建設・軽工業などの部門で策定された計画について) 第8回党大会で決定した国家経済発展5カ年計画に沿ったものとは言えず、保身と敗北主義の種である」

金正恩からすれば、党・政府を動かす幹部たちが自分の意の通りに働いていないと言っているかのようだ。「(国家的スローガンである) 自力更生の志向と実践はいまだに時代の要求に追いついておらず、現場への資材要求を抜かりなく綿密に行えない。国家的利益より自分の所属単位のことしか考えていない」(「労働新聞」2021年6月14日)。朝鮮労働党の幹部はまさしくエリートであり、エリートがしっかりすれば国の政策が回ると考えて

いるのだろうが、幹部らの無能と責任だけが経済運営がうまく行かない理由ではない。

第8回党大会について、韓国・国民大学のアンドレイ・ランコフ教授は「北朝鮮の指導部は、2012年から始めた市場経済に近づくような経済改革を中止、あるいは後退させようとしている」と指摘する。さらに「一心団結、党事業の強化、自力更生といった何の内容もなく、訳に立たない古いスローガンをオウムのように繰り返した」と付け加える<sup>8</sup>。

北朝鮮の官製メディアは連日、「自力更生」「百折不屈」「刻苦奮闘」「堅忍不拔」を訴えているが、こういった“精神論”で経済状況を改善できるのか。金正恩政権発足以降、2016年ごろまではそれでも「社会主義経営管理措置」をはじめ、具体的な改善措置が出されることがあったが、2回目の米朝首脳会談以降はとくに、こういった精神論を謳う言葉が目立つ。

前出のランコフ教授は、『「経済管理部門で実験を行っていく」という言及も第8回党大会であったので、北朝鮮における経済改革の可能性が完全に消えたわけではありません。まだ少し残っているでしょう。しかし、現段階で北朝鮮指導部は経済改革を中止し、旧式の中央計画経済をある程度復活させる希望があるのは確実」とし、「これはよいニュースではない」指摘している<sup>9</sup>。

金正恩政権になって、金正日時代と違い、党大会をはじめ本来党大会など党規約に定められた会議が定められた通りに開催されるようになった。だが、会議は開催されても議題は何か、そこで議論された方向性や政策について具体的な内容ははっきりと示されない状態あるのではないかと推測される。とくに経済関係、対外経済分野では「できること、やること」と「できないこと、やるべきではないこと」がはっきりと決められないまま「自力更生」「刻苦奮闘」といった抽象的な言葉で人民を鼓舞するような行動しかみられない。北朝鮮経済は、実は方向性が定まらないままコロナ禍を過ごしてきたようだ。

2021年12月の朝鮮労働党中央委員会総会では、国家経済発展5カ年計画の初年度を総括した際、成果は誇ったものの誤りを認める言及はなかった。同年1月の第8回党大会で「国家経済発展5カ年戦略」が目標未達として「負の側面」について言及したことから比べると、金日成、金正日時代の成果を誇るばかりの自画自賛的な総

<sup>7</sup> 福田恵介「経済悪化に耐えきれず北朝鮮が国境を開放へ」東洋経済オンライン、2021年3月3日。  
(<http://www.toyokeizai.net/articles/-/414815>)

<sup>8</sup> 福田恵介「北朝鮮『第8回党大会』は歴史に残らない大会」東洋経済オンライン、2021年1月22日。  
(<http://www.toyokeizai.net/articles/-/406218>)

<sup>9</sup> 前掲、福田恵介 [2021年1月22日]。

括に戻ったのかとも思えてくる。

対外経済を遮断したまま、国内生産・内需充足の経済で発展で「社会主義的富貴栄華」や「他国をうらやむことがない」経済が実現できるのか。このままで自力更生に依拠したままでは、金正恩が10年間で積み上げてきた経済の改善と実績が食い潰され、悪化していくだろう。

#### 参考文献

(日本語)

伊集院敦・日本経済研究センター『金正恩時代の北朝鮮経済』編著、文眞堂、2021年。

木村光彦『北朝鮮経済史 1910 - 60』知泉書館、2016年。

朴鍾碩『北朝鮮経済体制の変化 1945 ~ 2012』北海道大学出版会、2013年。

三村光弘『現代朝鮮経済 挫折と再生への歩み』日本評論社、2017年。

(韓国語・朝鮮語)

『朝鮮中央年鑑』各年版。

ユ・ヨング『金正恩の経済発展戦略 1、2』キョンイン文化社、2020年。

チュチュエ国際思想研究所編『金正恩著作集』白峰社、2014年。

同上『金正恩著作集 2』同上、2017年。



# 南北朝鮮貿易の構造と産業協力の展望

## — 開城工業団地を中心に —

上澤 宏之

### Inter-Korean Trade Structure and Prospects for Industrial Cooperation

#### — Focusing on the Gaesong Industrial Complex —

Hiroyuki KAMISAWA

#### はじめに

韓国は北朝鮮域内に韓国専用工業団地である開城（ケソン）工業団地を造成し、約11年間（2004年12月～2016年2月）にわたって工団を運営した。メキシコやカリブ海諸島にあるマキラドーラ（maquiladora）のような保税輸出加工区として、北朝鮮労働者の雇用を通じて韓国から輸入した原材料・中間財を工団内で組立加工し、完成財の全量を再び韓国へ輸出する貿易である。すなわち、開城工団の貿易は、韓国企業による企業内国際分業・企業内貿易として水平的な分業関係にあると同時に、北朝鮮の低廉な賃金を追求していることから垂直的な分業構造を成している。本稿はこうした開城工団の貿易構造を踏まえた上で、将来的な南北産業協力のあり方として同工団が持つ意味について考察することを目的とする。

なお、韓国と北朝鮮との間の貿易（南北貿易）は、韓国で1990年に制定された「南北交流協力に関する法律」で「第三国との取引」（国家間貿易）ではない「北朝鮮との取引」と定められ、「内国取引」（無関税取引）の性格が強い（北朝鮮も2005年に制定した「北南経済協力法」で「内国取引」と規定）。そのため韓国では「輸出」「輸入」という用語を使用せず、「搬出」「搬入」とそれぞれ呼称しているが、本稿では考察の便宜上、対外貿易と同様に「輸出」「輸入」と表記することとする。

#### 1. 南北朝鮮貿易の構造

##### (1) 貿易額

南北朝鮮間の貿易は、1980年代末の韓国「大宇」による北朝鮮製陶磁器や韓国「暁星物産」による北朝鮮製

電気銅の輸入（1988年11月）などから始まった。いずれも香港などの仲介貿易業者を通じた「間接貿易」の方式が採られていたが、その後、南北貿易をめぐる法整備が進むにつれて南北が直接取引を行う「直接貿易」へと進展した。図1をみると、貿易額<sup>1</sup>は1989年が1,865万ドルに過ぎなかったが、1995年に2億8,729万ドル、2000年には4億2,514万ドルを記録した。特に、2000年6月に分断史上初めて開催された南北首脳会談（北朝鮮・平壤）を始まりに南北の融和雰囲気が高まりを見せ、南北間の経済交流も活発化した。2004年12月に操業を開始した開城工業団地を契機に南北間の貿易額は更に増え、2005年（10億557万ドル）には初めて10億ドルを突破した。2010年には北朝鮮による韓国軍艦（天安艦）撃沈事件を受けて、韓国が対北制裁の一環として一般貿易と委託加工貿易を中断（「5.24措置」）したが、すでに南北貿易の方式は開城工業団地を中心に進展しており、2010年の貿易額は前年比6%増の19億1,224万ドルに上った。2013年は北朝鮮の核実験により半年間操業が中断したため、貿易額は前年比73%減の11億3,584万ドルに止まったものの、操業再開翌年の2014年に23億4,263万ドル、2015年には過去最高となる27億1,447万ドルを記録した。しかし、2016年1月の北朝鮮による核実験への対抗策として、韓国が同年2月に開城工業団地の操業を停止してから南北貿易は中断した状態が続いている。

貿易収支をみると、南北貿易の初期に当たる1989～1996年は韓国の入超状態が続いていたが、1998年（3,741万ドル）から出超に転じ、2007年には過去最高となる7億6,534万ドルの黒字を記録した。一方、2008

<sup>1</sup> 本研究における南北貿易額は、一般貿易（財貿易）と開城工業団地（との貿易）の合計額を指す。

～2016年は再び入超に転じ、2015年には過去最高となる1億9,024万ドルの赤字を計上した。これは後述する開城工業団地の操業拡大に伴い、同団地をめぐる貿易の高付加価値化が進んでいることが理由として挙げられる。

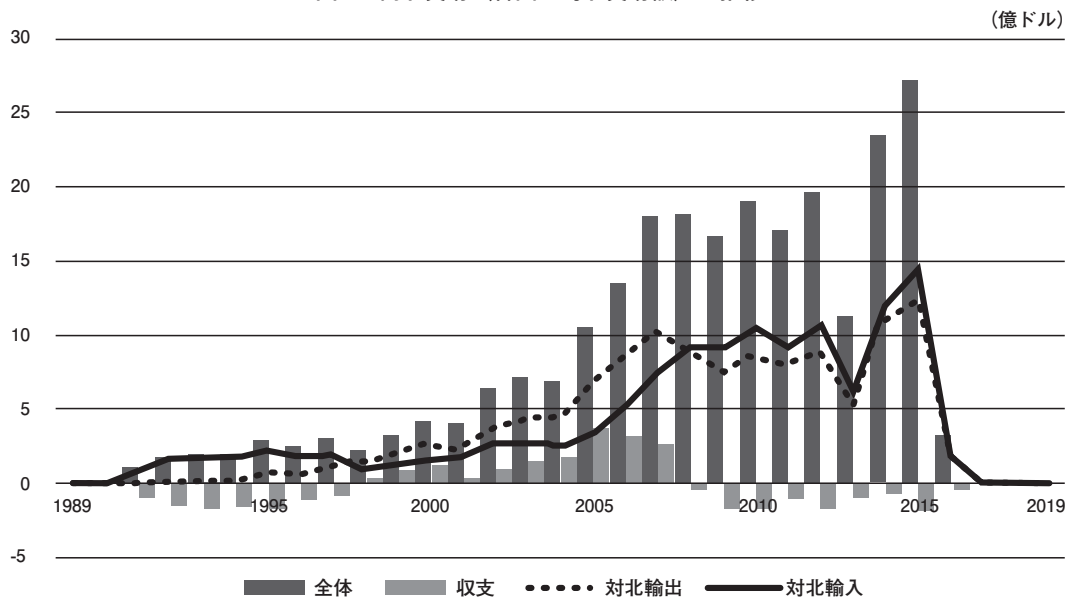
(2) 貿易構造

南北間の貿易品目については、後述する開城工業団地の項目で取り上げるので本項では簡単に触れておきたい。南北貿易が本格的に稼働する2000年以降を振り返

ると(図2)、2000年の韓国の対北輸出品目(大分類)<sup>2</sup>は、「化学工業製品」(1億36万ドル)が最も多く、次い

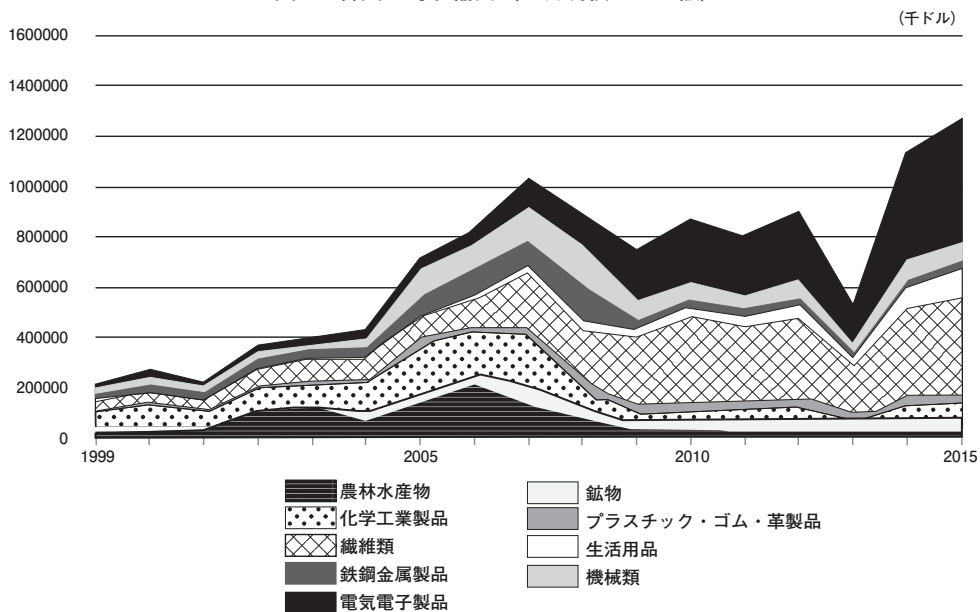
<sup>2</sup> 韓国統一部は、南北貿易の品目分類を「民族内部貿易」(分裂国家間の経済交流)という特殊性に鑑み、自国の分類コードである「産業別・品目別輸出入分類体系」(MTI)や「韓国標準産業分類」(KSIC)などに準拠した独自の方法で発表してきたが、現在はHSコード分類も併せて公開している。本研究では、主に統一部の分類方法を用いるものの、国際貿易との比較などにおいては、HSコードも併用してこれを補完することとする。

図1 南北貿易(韓国の対北貿易額)の推移



(出所：統一部)

図2 韓国の対北輸出(品目別積み上げ額)



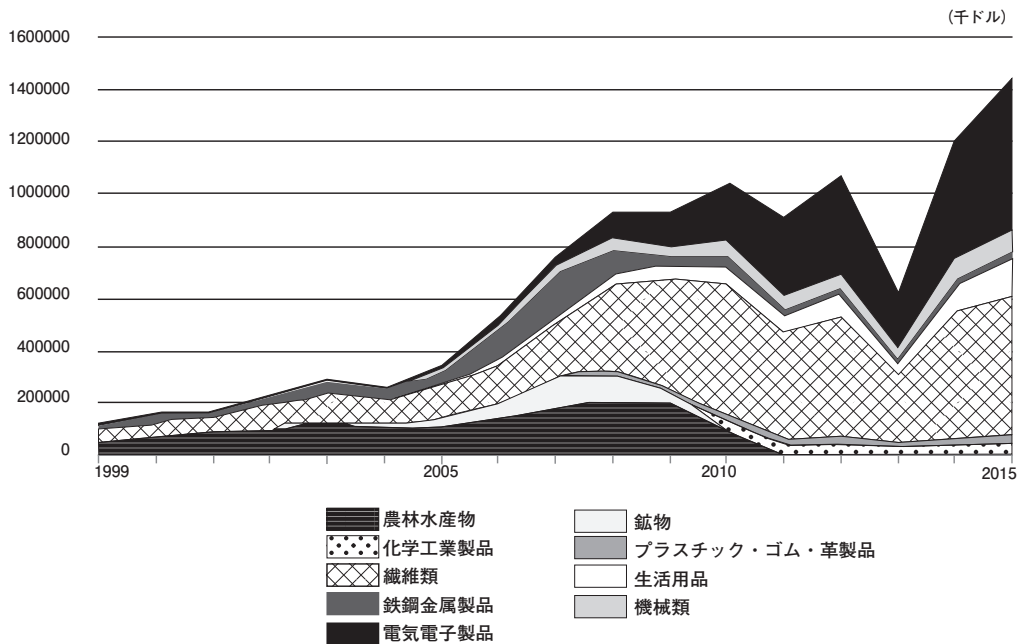
(出所：統一部)

で縫製品の原材料である「繊維類」(4,325万ドル)、「機械類」(3,224万ドル)の順であった。2002年には「農林水産物」(1億1,018万ドル)が「化学工業製品」(9,140万ドル)を抜いてトップに上った。その後は「農林水産物」と「化学工業製品」によるトップの入れ替わりが続いた後、2007年には「繊維類」(2億1,414万ドル)が初めて最大輸出品目に浮上したほか、2014年には「電気電子製品」(4億2,856万ドル)が「繊維類」(3億5,259万ドル)を抑えて初のトップとなった。開城工業団地閉鎖の前年である2015年は、「機械類」(4億8,267万ドル)が最も多く、次いで「繊維類」(3億9,113万ドル)、「生活用品」(1億1,206万ドル)などを記録した。

一方、2000年の韓国の対北輸入品目(大分類)は、

「農林水産物」(7,183万ドル)が最も多く、次いで縫製品などの「繊維類」(5,369万ドル)、「鉄鋼金属製品」(1,174万ドル)などであった。2005年には「繊維類」(1億2,030万ドル)が「農林水産物」(1億1,260万ドル)に取って代わって初めてトップに立った。2010年には南北貿易が「5.24措置」により開城工団の貿易に特化したことから、品目別で前年3位であった「電気電子製品」(2億2,058万ドル)が2位に浮上し、同2位の「農林水産物」(8,825万ドル)が3位に後退した。開城工業団地閉鎖の前年である2015年は、「電気電子製品」(5億8,782万ドル)が「繊維類」(5億2,417万ドル)を抜いて初めてトップの座を占めた(図3)。

図3 韓国の対北輸入(品目別積み上げ額)



## 2. 開城工業団地の貿易構造

### (1) 概要

南北軍事境界線に近接する開城工業団地は、北朝鮮域内の開城市(直轄市)及び板門郡平和里に位置し、韓国首都・ソウルから約70km、北朝鮮首都・平壤から約100kmの位置にある。南北が1999年に結んだ工団建設に関する合意などを基に、韓国が北朝鮮から50年間の排他的土地利用権(総敷地面積66km<sup>2</sup>:工業団地面積30km<sup>2</sup>、住宅都市面積36km<sup>2</sup>)を得て造成が進められ、2006年6月に第1段階開発(3.3km<sup>2</sup>)が完工した。第1段階開発の途中である2004年12月には、工団内のモデル団地建物に入居した韓国企業「リビング・アート」社が初めてステンレス製厨房用品を出荷した。2005年に

工団に進出した韓国企業は18社に過ぎなかったものの、2010年に121社、生産高3億2,332万ドル、雇用した北朝鮮労働者は4万6,284人を数えるまで増えた。その後も開城工団は年々成長を続け、工団閉鎖の前年となる2015年には入居企業125社、生産高5億6,330万ドル、北朝鮮労働者5万4,998人を記録するまで規模が拡大した(図4)。入居企業を業種別にみると、「繊維」(51.6%)が最も多く、次いで「機械・金属」(18.5%)、「電気電子」(10.5%)、「履物」(7.3%)、「化学」(7.3%)などの順で、軽工業を中心とした企業構成となっている<sup>3</sup>。

<sup>3</sup> 「ブランドタイムズ」(2020年3月13日付け) <http://www.brandtimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=1213>

なお、工団内は韓国によって道路や上下水道、橋梁などが整備されたほか、用水施設（日量3万トン）、排水処理施設（日量1.5万トン）、廃棄物処理施設、焼却施設なども設置された。電力も韓国から10万KW直接送電しており、インフラ面に関しては韓国国内に劣らない内容となっている。

## (2) 対開城工団輸出

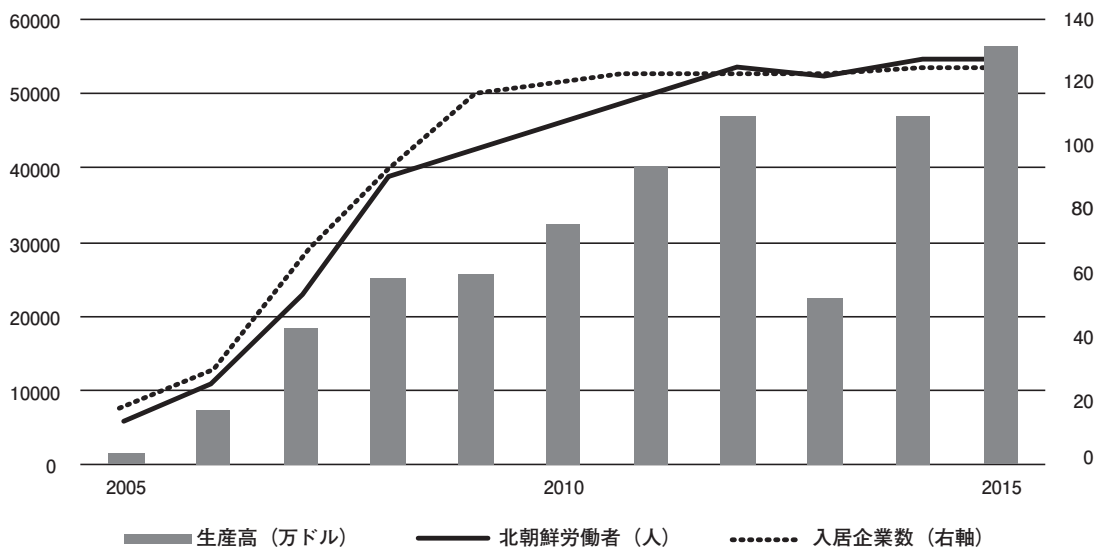
開城工業団地をめぐる貿易について輸出入品目の推移を中心に考察していきたい。まず、韓国から開城工団への輸出品目（大分類）に関して、①「農林水産物」、②「鉱物」、③「化学工業製品」、④「プラスチック・ゴム・皮製品」、⑤「繊維類」、⑥「生活用品」、⑦「鉄鋼金属製品」、⑧「機械類」、⑨「電子電気製品」の9つに分類してみていくこととする（表1）。

①「農林水産物」については、金額ベースで2006年に

626万ドルを数えたが、2010年に1,837万ドル、2015年には2006年比で約70%増となる2,093万ドルを記録した。内訳をみると、2015年は「その他ソース類」（438万ドル）がトップを占め、次いで「麺類」（226万ドル）、「タバコ」（197万ドル）、「ワカメ」（153万ドル）、「胡麻」（136万ドル）などの順で多かった。これらの品目については、開城工団での食品加工に使用される原材料が中心となっているほか、麺類に関しては韓国への輸出品目で確認することができないため、工団内で消費されているものとみられる。

②「鉱物」については、2006年に2,495万ドルであったが、2010年に2,489万ドル、2015年は2006年比で約31%増となる3,660万ドルに達した。内訳をみると、2015年は「電気エネルギー」（2,144万ドル：HS2716）が最も多く、「鉱物」全体の58.5%を占め、次いで「石油等」（713万ドル：HS2710）、「石油ガス等」（597万ドル：HS2711）などの燃料系品目が中心

図4 開城工業団地の生産高・北朝鮮労働者数・企業数



(出所：統一部)

表1 韓国の対開城工業団地輸出 (品目別)

(千ドル)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
農林水産物	6,264	10,659	17,374	15,377	18,371	22,914	29,437	16,632	30,240	20,937
鉱物	24,951	17,197	25,230	17,825	24,897	30,531	36,696	23,900	38,911	36,600
化学工業製品	12,099	22,040	31,211	28,059	43,626	53,470	63,240	37,650	63,767	76,963
プラスチック・ゴム・皮製品	2,673	7,750	17,215	12,569	13,667	21,814	23,597	14,812	24,022	31,241
繊維類	9,796	54,895	96,217	146,604	268,268	298,291	314,264	187,371	352,537	390,823
生活用品	14,107	23,918	25,946	29,414	41,909	45,905	56,186	37,563	88,306	112,009
鉄鋼金属製品	69,626	51,472	88,649	26,448	20,926	28,186	23,310	11,683	21,688	25,212
機械類	55,119	70,669	120,587	65,466	65,097	56,076	72,048	44,508	83,888	75,768
電子電気製品	27,670	80,617	95,678	180,651	240,522	231,206	268,382	143,231	428,497	481,758
雑製品	548	281	236	205	305	304	928	175	182	288

(出所：統一部)

となっている。特に「電気エネルギー」をめぐっては、韓国から送電線によって開城工団に電気が直接送られており（2007年5月から10万KW送電）、2009年にそれまでトップを占めていた「石油等」に代わって最大輸出品目に浮上した。

- ③ 「化学工業製品」については、2006年に1,209万ドルであったが、2010年に4,362万ドル、2015年には2006年比84%増の7,696万ドルまで拡大した。内訳をみると、2015年は「その他紙製品」<sup>4</sup>（4,335万ドル）が最も多く、「化学工業製品」全体の約56%を占め、次いで「ABS樹脂」（555万ドル）、「顔料」（528万ドル）、「接着剤」（329万ドル）などが上位に入った。
- ④ 「プラスチック・ゴム・皮製品」に関しては、2006年に267万ドルであったが、2010年に1,366万ドル、2015年には2006年比91%増の3,124万ドルであった。内訳をみると、2015年は「その他プラスチック製品」（2,070万ドル）が最も多く、「プラスチック・ゴム・皮製品」全体の66%を占め、次いで「その他皮」（838万ドル）、「その他ゴム製品」（117万ドル）などの順で多かった。
- ⑤ 「繊維類」については、2006年が979万ドルに過ぎなかったが、2010年に2億6,826万ドル、2015年には2006年比97%増の3億9,082万ドルまで増え、「電子電気製品」（4億8,175万ドル）と並ぶ二大輸出品の一つに上った。内訳をみると、2015年は「その他ポリエステル織物」（8,714万ドル）が最も多く、次いで「染色」（6,274万ドル）、「ポリエステル織物」（3,080万ドル）など縫製品の原材料が上位を占めた。
- ⑥ 「生活用品」に関しては、2006年に1,410万ドルであったが、2010年に4,190万ドル、2015年には2006年比87%増の1億1,220万ドルを記録した。内訳をみると、2015年は「履物部分品」（4,306万ドル）が最も多く、次いで「その他カバン」（4,285万ドル）、「その他履物」（980万ドル）などであった。
- ⑦ 「鉄鋼金属製品」をめぐっては、2006年に6,962万ドルであったが、2010年に2,092万ドル、2015年には2006年比63%減の2,521万ドルとなるなど、工団操業開始以降、年々輸出額が減少している。特に、2008年には過去最高の8,864万ドルを記録したものの、2009年以降は年間2千万ドル台で推移している。これは工団造成に向けた建築資材の需要減少などが背景にあり、2009年を例に挙げると、「その他鉄構造物」が前年比84.3%減（679万ドル）、「鉄及び合金鋼H形鋼」が同89.7%減（136万ドル）、「鉄筋」が同97.1%

減（33万ドル）などであった。輸出品の内訳をみると、2015年は「鉄及び非合金鋼冷延鋼板」（612万ドル）が最も多く、次いで「合金鋼冷延鋼板」、「その他鉄構造物」（193万ドル）などであった。

- ⑧ 「機械類」については、2006年に5,511万ドル、2008年には過去最高の1億2,058万ドルを記録したものの、翌2009年に6,546万ドル、2013年には過去最低となる4,450万ドルであった。しかし、2014年は前年比47%増の8,388万ドル、2015年は7,576万ドルに上るなど、年により増減にばらつきがみられる。これは工団造成用の重機や工場設備財の輸出が影響しており、2009年を挙げると、「繊維機械」が前年比48.8%減（333万ドル）、「その他手工具」が同83.4%減（322万ドル）のほか、「鋳物加工機械」や「特装車」などの品目も急減している。他方、2014年は「自動車部品」が前年比122%増（2,325万ドル）、「印刷機械」が同81%増（1,163万ドル）、「ポンプ部品」が同97%増（729万ドル）、「裁縫機」が同186%増（399万ドル）となっており、組立用の原材料と設備財のいずれの輸出も同時に増加している様子がうかがえる。
- ⑨ 「電子電気製品」に関しては、2006年に2,067万ドルであったが、2010年に2億4,057万ドル、2015年には2006年比で94%増の4億8,175万ドルを記録し、品目別（大分類）でトップを占めた。内訳をみると、2015年は「集積回路半導体部品」（2億659万ドル）が最も多く、次いで「その他照明機器部品」（5,209万ドル）、「その他電線」（4,332万ドル）、「その他無線通信無線機器部品」（4,245万ドル）、「その他重電機器部品」（3,682万ドル）などの順で多く、組立用の部品類が中心となっている。

### (3) 対開城工団輸入

次に、韓国の開城工団からの輸入品目（大分類）について、①「農林水産物」、②「化学工業製品」、③「プラスチック・ゴム・皮製品」、④「繊維類」、⑤「生活用品」、⑥「鉄鋼金属製品」、⑦「機械類」、⑧「電子電気製品」の8つに分類してみていくこととする（表2、表3）。

- ① 「農林水産物」に関しては、金額ベースで2006年が7万6千ドルに過ぎなかったが、2010年に586万、2015年には2006年比で約99%増となる756万ドルを数えた。内訳をみると、2015年は「ワカメ」（192万ドル）、「胡麻」（150万ドル）、「栗」（124万ドル）の順に多く、これら3品目で全農水産物輸入の61.6%を占めた。ワカメに関しては、韓国の海藻類加工専門業社である「弘益産業」が韓国産ワカメの加工で機械の使用が困難な工程を北朝鮮労働者約400人の雇用を通じ

<sup>4</sup> 「韓国標準産業分類」では、「パルプ、紙及び紙製品」（HS48）が「広義の化学産業」として「化学工業」に分類。

表2 韓国の対開城工業団地輸入（品目別）

（千ドル）

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
農林水産物	76	331	1,387	3,805	5,866	5,537	6,462	3,407	6,260	7,645
鉱物	2	21	22	12	23	19	5	101	15	135
化学工業製品	1,599	2,346	2,188	3,424	24,552	33,316	38,915	24,867	38,873	44,675
プラスチック・ゴム・皮製品	3,616	4,599	10,409	10,150	12,617	14,943	24,147	13,803	26,954	32,780
繊維類	3,655	12,527	111,233	197,328	317,580	403,626	459,304	251,761	475,929	524,178
生活用品	10,519	14,468	32,225	41,322	63,082	78,552	93,076	56,883	110,609	150,532
鉄鋼金属製品	27,168	15,911	7,412	8,634	12,280	9,051	9,502	5,329	9,826	15,220
機械類	20,887	23,984	50,375	39,300	59,471	66,151	67,354	43,790	82,527	88,151
電子電気製品	8,342	26,858	74,584	113,367	209,140	296,767	373,499	213,924	453,874	587,717
雑製品	78	133	268	591	658	972	845	785	903	933

（出所：統一部）

表3 韓国の対開城工業団地輸入（主要品目）

（千ドル）

大分類	中分類	小分類	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
化学工業製品	製紙原料・紙製品	その他紙製品	108	1,239	806	571	16,402	19,521	25,092	14,718	23,922	28,057
プラスチック・ゴム・皮製品	プラスチック製品	その他プラスチック製品	3,592	4,116	7,153	9,269	11,793	13,132	21,547	11,354	22,047	25,731
繊維類	繊維糸	その他アクリル紡績糸	-	-	-	6,405	13,874	18,849	19,388	6,699	24,796	23,726
		男性ズボン	397	384	3,358	11,965	22,988	29,711	33,553	18,303	43,165	47,915
		アンダーシャツ	129	378	5,174	7,774	21,081	25,775	23,716	9,065	29,621	40,868
		靴下		760	6,381	10,281	17,941	20,754	24,113	15,364	28,992	34,580
		ガウン		75	1,838	3,677	6,553	15,673	37,269	21,080	29,565	32,899
		女性ズボン・スカート	662	1,374	13,209	25,296	51,574	82,069	89,307	47,739	42,183	32,373
		ファンデーション(ブラ・ガードル等)	-	302	5,322	13,445	17,615	21,042	20,427	11,894	22,551	29,914
		パンティー	-	727	14,220	18,242	20,153	21,763	31,748	13,948	30,085	25,916
		男性シャツ	68	458	2,273	8,159	13,729	16,606	17,931	10,598	24,122	23,859
		コート・ジャケット	355	708	5,442	10,501	13,515	17,058	18,178	8,420	19,178	22,563
		その他内衣室内服	245	1,954	10,241	12,446	11,502	13,785	15,242	7,457	19,178	22,539
		ブラウス	435	631	3,338	7,832	12,779	11,022	14,176	7,701	21,320	22,054
		紳士服上衣	347	321	1,746	2,718	5,097	8,186	12,947	7,357	18,366	18,946
		ベビー服	-	42	2,419	6,662	13,647	15,822	6,793	6,125	22,471	18,704
		室内用品	12	64	479	2,199	6,725	11,940	13,564	8,145	15,780	18,612
	女性洋服上衣	498	1,185	5,069	8,789	11,398	12,034	14,261	8,725	15,736	16,856	
生活用品	身辺雑貨	履物パーツ	8,580	7,615	9,298	13,106	22,587	28,028	29,499	17,579	33,579	47,097
		その他履物	988	5,331	9,361	11,563	16,137	24,177	35,254	23,264	40,977	46,780
		その他カバン	320	705	5,240	8,008	10,919	6,261	5,910	4,055	12,654	15,941
		文具	2	8	213	21	4,786	7,417	8,215	5,456	15,103	28,978
鉄鋼金属製品	食卓用具	その他食卓用具	470	596	583	1,135	4,395	3,496	4,473	2,933	6,540	10,999
機械類	輸送機械	自動車部品	1,256	2,635	8,434	8,949	19,411	21,964	28,810	17,117	38,148	30,330
	基礎産業機械	光学レンズ	69	63	2,407	457	2,583	15,407	12,897	5,390	9,432	19,107
	その他機械類	その他機械類	62	1,352	3,018	2,674	6,015	4,653	3,727	3,095	6,175	10,361
電気電子製品	産業用電子製品	電話機部品	-	931	9,810	36,137	69,244	78,902	108,540	5,027	55,492	52,164
		その他コンピューター部品	-	-	1,760	7,360	12,428	15,788	9,806	3,524	11,543	16,403
	家庭用電子製品	その他照明器具部品	-	-	262	1,651	1,830	3,459	4,176	4,088	27,606	51,194
		電気釜	-	-	-	7,325	12,695	14,186	25,977	15,421	33,034	39,438
	電子部品	印刷回路(プリント基板)	-	787	9,981	4,818	20,939	72,560	85,312	68,702	209,186	282,689
		連結部品	209	653	6,837	4,912	9,858	11,778	17,131	5,966	6,890	13,922
	重電機器	その他重電機器部品	371	4	1,249	12,223	17,281	19,606	23,028	11,394	24,593	35,820
	電線	その他電線(点火用配線セット等)	1,613	3,737	12,013	11,490	25,837	31,287	39,603	19,197	35,357	49,055
通信用光ケーブル		507	872	7,529	8,585	12,954	18,317	19,005	9,917	18,637	18,456	

（出所：統一部）

て手作業処理し、年間100億円の収益を得ていたことが伝えられている<sup>5</sup>。また、韓国から持ち込んだ「ゴマ」や「エゴマ」は、イリゴマや胡麻油などに加工されるほか、「栗」については生栗の一次産品輸出から加工食品輸出への転換に向けて、韓国政府が国内の栗皮むき業者のコンソーシアム結成を促したことなどが背景にある<sup>6</sup>。

- ② 「化学工業製品」をめぐっては、2006年に159万ドルであったが、2010年に2,445万ドル、2015年には2006年比で約96%増の4,467万ドルにまで拡大した。内訳をみると、2015年は段ボール箱を含む「その他紙製品」(2,805万ドル)が全体の62.8%を占めたほか、「厨房用陶磁器製品」(742万ドル)、「接着剤」(325万ドル)などの品目で多かった。
- ③ 「プラスチック・ゴム・皮製品」に関しては、2006年に361万ドルであったが、2010年に1,261万ドル、2015年には2006年比で約89%増の3,278万ドルを記録した。内訳をみると、2015年は「その他プラスチック製品」(2,573万ドル)が全体の78.5%を占めており、具体的には、食品容器や化粧品容器、半導体部品容器などの中間財・最終(消費)財が挙げられる。
- ④ 「繊維類」については、2014年まで7年連続で品目別輸入額のトップを占めるなど、開城工団の軸産業としての地位にあった。輸入額の推移をみると、2006年は365万ドルに過ぎなかったものの、2010年に3,175万ドル、2015年には2006年比で99%増となる5億2,417万ドルまで拡大した。内訳に目を向けると、2015年の上位5品目では「男性ズボン」(4,791万ドル)、「アンダーシャツ」(4,086万ドル)、「靴下」(3,458万ドル)、「ガウン」(3,289万ドル)、「女性ズボン・スカート」(3,237万ドル)の順で輸入額が多かった。開城工団に入居した繊維企業の多くが韓国大手企業の受託生産企業(OEM)で、メンズ服「TRUGEN」ブランドを販売する衣料メーカー「INTHEF」や下着メーカーとして有名な「BYC」ブランドの製品などを生産している。開城工団操業以前から複数の韓国企業が北朝鮮との間で縫製品の委託加工を行ってきており、そのノウハウが開城工団でも継承されていることがうかがわれる。
- ⑤ 「生活用品」に関しては、2006年に1,051万ドルであったが、2010年に6,308万ドル、2015年には2006年比で93%増となる1億5,053万ドルに達した。内訳をみると、2015年は「履物パーツ」や「その他履物」

を含む「履物類」(9,487万ドル)、「カバン類」(1,594万ドル)のほか、筆記具などの「文具」(2,798万ドル)が輸入をけん引している。この中でも、履物メーカーとして開城工団に初めて入居した「三徳通商」(釜山)の場合、生産ラインに加え、品質検査室と研究開発センターを併設するなどR&D機能まで工場内に備えた<sup>7</sup>。

- ⑥ 「鉄鋼金属製品」については、2006年に品目別でトップ(2,716万ドル)を占めたのに続き、翌2007年も「電気電子製品」、「機械類」に次ぐ3位に位置した。これは「鉄鋼製構造物等」(HS730890)の輸入額(2006年:2,583万ドル、2007年:1,335万ドル)が多かったことが理由として挙げられ、工団造成のための資材の再輸入によるものと考えられる。2008年以降の輸入額の推移をみると、2008年に742万ドル、2010年に1,228万ドル、2015年には2008年比で51%増となる1,522万ドルを記録した。内訳としては、2015年は「その他食卓用具」(1,099万ドル)が全体の72.2%を占めており、金属製食器類の生産が行われていることがうかがえる。
- ⑦ 「機械類」に関しては、2006年に品目別で2位(2,088万ドル)であったのに続き、翌2007年も同位(2,398万ドル)を占めた。これは工団造成用としてローラー等の「整地用機械」(HS8430)や「ブルドーザー等」(HS8429)などの重機の再輸入などが多かったため、2008年以降は減少傾向にある。2008年以降の推移をみると、2008年5,037万ドル、2010年5,947万ドル、2015年は2008年比で43%増となる8,815万ドルを記録した。内訳としては、2015年は「自動車部品」(3,033万ドル)が最も多く、次いで「光学レンズ」(1,910万ドル)、「その他機械類」(1,036万ドル)などの順であった。
- ⑧ 「電子電気製品」をめぐっては、2006年が834万ドルに過ぎなかったが、2010年に2億914万ドル、2015年には2006年比で98%増となる5億8,771万ドルまで拡大し、初めて「繊維類」を抜いてトップに浮上した。内訳をみると、2006～2008年は「その他電線(点火用配線セット等)」が最も多かったものの、2009～2012年は「電話機部品」が取って代わった。2013年は北朝鮮の核実験による半年間の操業停止に伴い、全品目の輸入が減少する中、「印刷回路(プリント基板)」の輸入(6,870万ドル)が最多額を記録した。また、2015年には「印刷回路(プリント基板)」の輸入額が2億8,268万ドルに上り、「電子電気製品」全輸入額(5億8,771万ドル)の48%を占め、開城工

<sup>5</sup> 「無等日報」(2018年8月24日付け) <http://www.mdilbo.com/detail/etc/540150>

<sup>6</sup> 「農水畜産新聞」(2005年3月9日付け) <http://www.afnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=35150>

<sup>7</sup> 「アジア経済」(2012年11月22日付け) <https://cm.asiae.co.kr/article/2012112217001309749>

団貿易を代表する輸入品となった。2015年の「電子電気製品」の輸入額の内訳では、「印刷回路」に次いで「電話機部品」(5,216万ドル)が2位につけたほか、「その他照明器具部品」(5,119万ドル)、「その他電線(点火用配線セット等)」(4,905万ドル)、韓国・クク電子(Cuckoo Electronics)製の「電気炊飯器」(3,943万ドル)などの品目が上位に入った。

#### (4) 貿易構造の高度化

開城工団の貿易構造は、規模の拡大に伴い2006～2015年の10年間で大きく変化した。まず貿易収支をみると、2006～2009年は年間1～2億ドル台の出超状態が続いていたが、2010年にはその額が3,231万ドルまで急減した。2011年には1億2,023万ドルの入超に初めて転じ、2015年にはその額が2億36万ドルを記録した。開城工団の生産高が年々増える中、輸入が拡大するのは工団で生産される最終財の高付加価値化が進んでいる証左といえよう。このことは、比較優位を示す指標となる貿易特化指数(〈輸出額-輸入額〉/〈輸出額+輸入額〉: -1～+1の間の値をとり、+1に近いほど比較優位がある)でみるとよりわかりやすい。

たとえば、図5で示した1999～2015年の貿易特化指数では、2015年の最大輸入品目である「電気電子製品」が2010年(-0.06)までマイナス値を示していたものの、2011年(0.12)以降はプラスに転じた。また、「機械類」についても2010年以降はマイナス幅を大きく減らし、2011年(0.08)と2015年(0.07)にはプラス値

に転じている。さらに、開城工団貿易の中核を成す「繊維類」や「生活用品」(履物、カバン)などの軽工業製品についても、2008年(0.04)以降は安定的にプラス値を維持しているほか、「プラスチック製品」に関しても2012年(0.01)、2014年(0.06)及び2015年(0.02)はプラスに転じている。こうしたことは、南北貿易の構造が開城工団を中心に従来の繊維類への一極集中から脱却し、貿易品目の多様化や高付加価値化によって貿易構造が高度化していることを意味している。言い換えれば、開城工団をめぐる貿易が量的拡大とともに、質的向上を同時に進展させており、北朝鮮の輸出加工区における労働集約型産業の可能性を広げているといえよう。5万人に及ぶ北朝鮮労働者の雇用創出効果も勘案すれば、工団労働者を含めた被扶養人口は25万人に及ぶとされ<sup>8</sup>、地域経済への波及効果が多方面かつ重層的であることがうかがえる。

### 3. 南北産業協力の可能性

#### (1) 北朝鮮産業の国際競争力と開城工団

前項で開城工団を中心に南北貿易の構造が高度化していることをみてきたが、本項では開城工団をめぐる南北貿易が北朝鮮経済に与える影響について考察してみたい。まず北朝鮮の産業構造をGDP構成比で確認しておこう。図6によれば、2015年の農林漁業の比率は

<sup>8</sup> 「ソウル新聞」(2016年2月11日付け) <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160211003009>

図5 南北貿易(韓国の対北貿易)の貿易特化指数

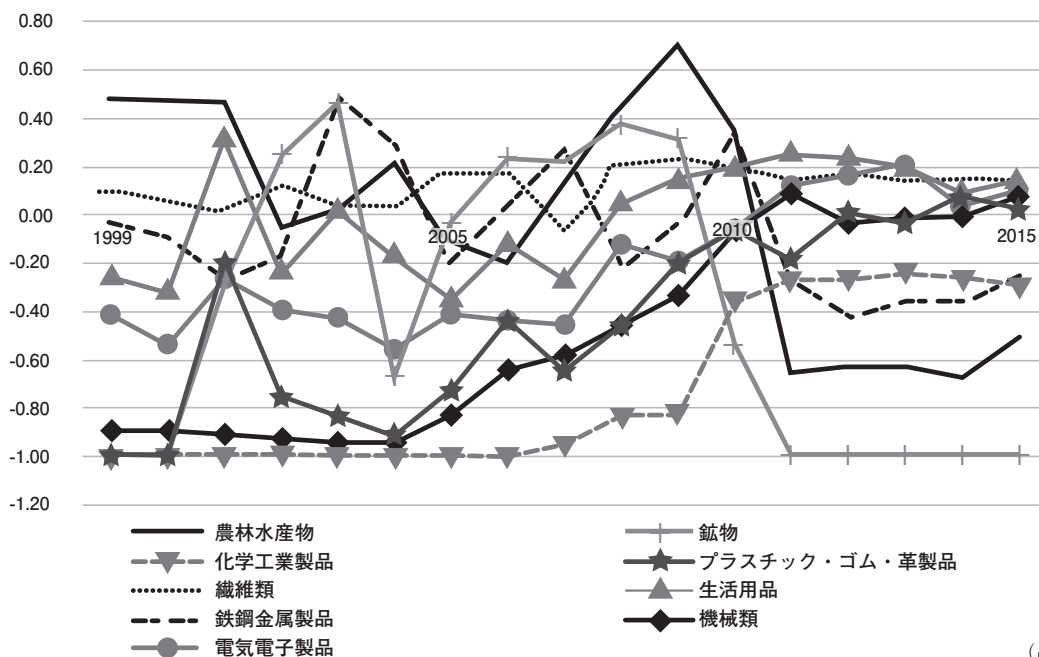
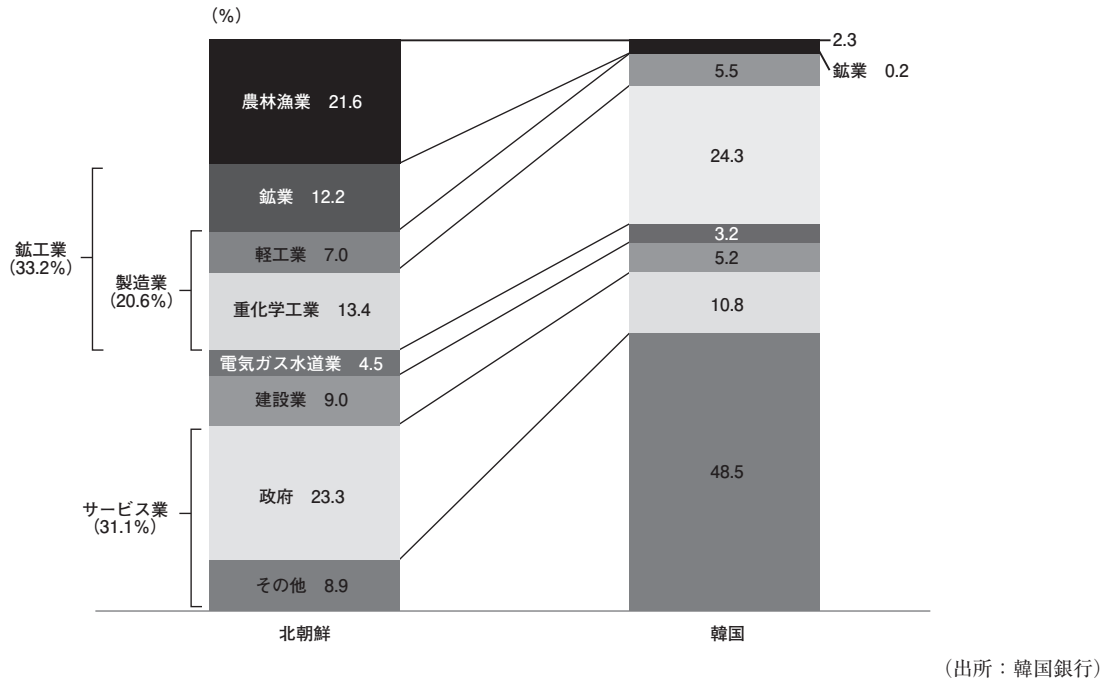




図6 北朝鮮の産業構造：GDP 構成比（2015年）



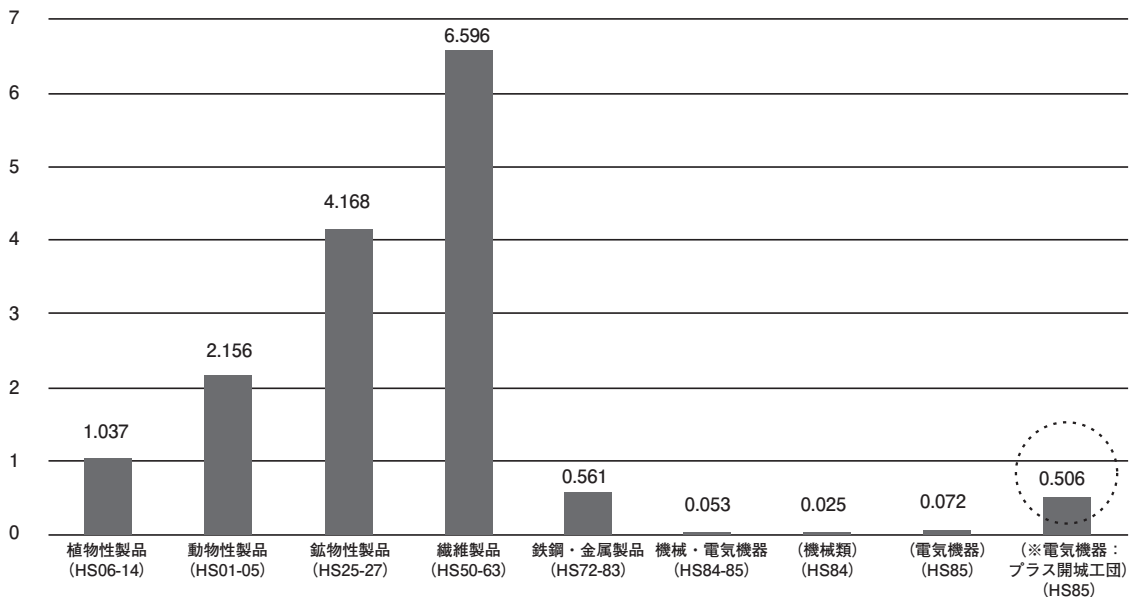
21.6%、鉱業は12.2%で非製造分野の第一次産業が全体の33.8%を占めており、同2.5%の韓国と比べると、一次産品を中心とした分野で競争力を有していることがわかる。

次に北朝鮮産業の競争力をRCA指数（顕示比較優位指数：〈北朝鮮のα財の輸出／北朝鮮の総輸出〉／〈世界のα財の輸出／世界の総輸出〉）を用いてみていく。これは品目別に北朝鮮の総輸出額に占める比率と世界比率との比較を通じて輸出競争力を計る方法で、数値が「1」を上回る場合、国際的な競争力があるとされる。

2015年の北朝鮮の品目別輸出競争力（図7）では、「繊維製品」(HS50-63)の数値が6.594で最も高く、次いで「鉱物性製品」(HS25-27)が4.168、「動物性製品」(HS01-05)が2.156などと続いた。「機械・電気機器」(HS84-85)については、0.053と値が低く、同分野での競争力が劣位にあることがうかがえる。

一方、開城工団の対韓輸入を北朝鮮の輸出に含めて算出すると、「機械・電気機器」に関しては、0.356まで数値が伸び、さらに「電気機器」(HS85)だけでみると、0.072から0.506まで上昇する。このことは開城工団式

図7 北朝鮮の品目別輸出競争力：RCA指数（2015年）



(出所：UN Comtrade, 大韓貿易投資振興公社)

の輸出加工貿易の導入が北朝鮮産業構造の高度化を促進するものとして注目されよう。従来、競争力を有する「繊維類」に加え、2015年に最大輸入品目に浮上した「機械・電気機器」に関しては、韓国企業よる水平分業の地位を確かなものとしており、同分野への進出拡大が更に見込まれる。

このほか、開城工団進出の最大のメリットといえる賃金についても触れておきたい。開城工業団地の比較優位はその低賃金にあることはいうまでもない。2015年の月平均賃金は最低賃金（70.355ドル）に保険料などを加えると計141.4ドルとなり、中国（659ドル：最低賃金196～261.4ドル）やベトナム（193ドル：最低賃金89～126.9ドル）、インドネシア（259ドル：最低賃金86～209.95ドル）<sup>9</sup>の同規模団地と比べるとその優位は顕著である。地理的距離や同一言語・文化、高い教育水準なども考慮すれば、ここに経済開発戦略の源泉を見出すことができるのは明らかである。

## (2) ベトナムの対外開放と北朝鮮

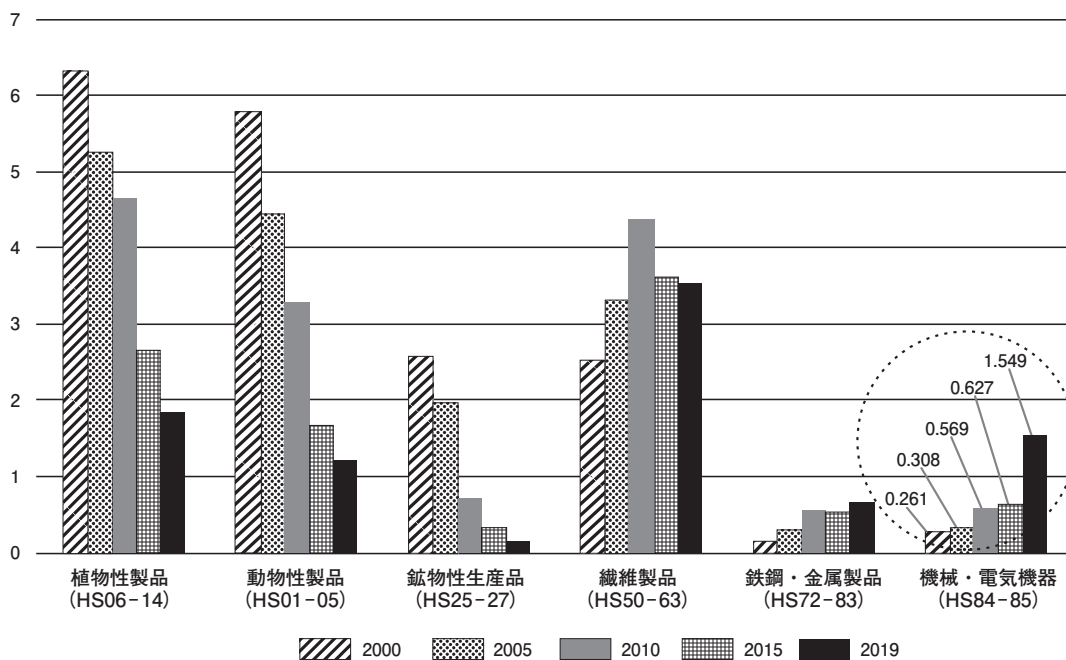
北朝鮮が輸出加工区の設置を通じた外資導入・対外開放路線に転換した場合、貿易構造がどのように変化していくのかみていきたい。北朝鮮と同じく社会主義国であるものの、市場経済化を通じて大規模な対外開放政策を展開しているベトナムの事例を本項で取り上げる。ベト

<sup>9</sup> 「聯合ニュース」2015年3月13日 (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20150313074900043>)

ナムは1986年の「ドイモイ（刷新）」政策導入以降、低賃金を背景に輸出加工区や経済特区、工業団地を中心に積極的な外資導入を進めるとともに、中国やASEAN諸国などから原材料・中間財を輸入し、完成財を米国や日本、欧州などの先進国に輸出する加工貿易を原動力として急速な経済成長を遂げた。1995年のASEAN加入（東南アジア諸国連合）に続き、1998年にAPEC（アジア太平洋経済協力会議）、2007年にはWTO（世界貿易機関）にそれぞれ加盟したほか、米越通商協定（2000年）など各国とも二国間経済協定の締結を進めるなど、世界市場を相手に貿易を促進した。

貿易額は2000年に301億ドル、2005年692億、2010年1,570億ドル、2015年3,277億ドル、2019年には2000年比で約17倍となる5,180億ドルを記録した。特に輸出については、2000年に144億ドル、2010年722億ドル、2019年には2000年比で約18倍となる約2,646億ドルまで規模を拡大した。貿易収支をめぐっては、長年にわたって入超状態が続いてきたが、2012年以降は出超に転じる年もあらわれ始めたほか、2016年以降は連続して出超となるなど、輸出品の高付加価値化が進んでいることがうかがえる。ベトナムの品目別輸出競争力をRCA指数でみると、2000年以降（5年周期）は「植物性製品」（HS06-14）や「動物性製品」（HS01-05）、「鉱物性生産品」（HS25-27）の数値が低下する一方、「機械・電気機器」（HS84-85）の値は、2000年の0.261から2019年には1.549を記録するなど継続して上昇しており、貿易構造が高度化している様子がみられる（図8）。また、「繊維製品」（HS50-63）についても持続的に

図8 ベトナムの品目別輸出競争力（RCA指数）



(出所：UN Comtrade, World Integrated Trade Solution)

一定の競争力を維持しており、「機械・電気製品」とともにベトナムの輸出を支える大きな軸となっている。こうしたことから、輸出加工区を中心としたベトナムの対外開放、特に輸出の拡大が貿易構造と産業構造の高度化を急速に促しているものとみられ、開城工団を中心とした北朝鮮の対外開放においても示唆するところが少なくないといえる。

### (3) 対北朝鮮沿海部開発戦略

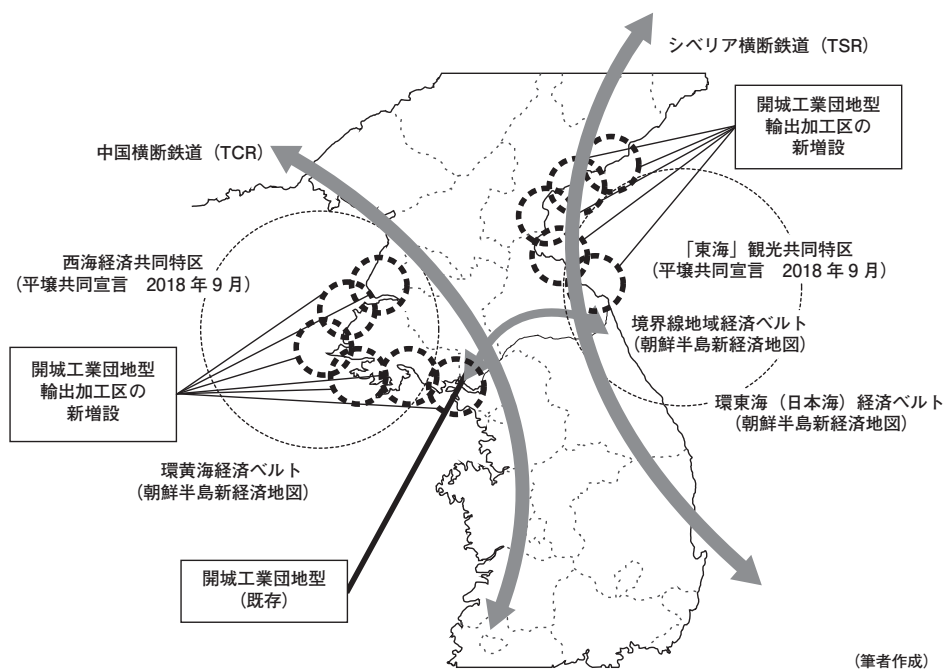
北朝鮮の産業競争力の現状から、開城工団方式に象徴される輸出加工区型の貿易が北朝鮮産業の高度化を促し、経済発展に向けた外資導入の環境整備に効果的な方法であることを前述のとおりみてきたが、その北朝鮮への適用に向けては、開城工団の新增設を中心とした「対北朝鮮沿海部開発戦略」が有用なアプローチとなり得るであろう（図9）。これは開城工団の規模拡大や第2・第3団地などの新設を通じて北朝鮮域内における対外開放地域を拡大させる開発戦略で、中国の沿海部開発でみられたように沿海部の経済特区を皮切りに、都市間、地域間といった点から線、線から面へのスピルオーバー効果を通じて国全体の均衡的發展を促進させるものである。すなわち、北朝鮮の沿海部に開城工団型の輸出加工区を増設し、インフラや物流などの連結を通じて工団間のコネクティビティとサプライチェーンを強化し、対外開放地域の拡大を図るのである。

韓国の文在寅政権（2017～2022年）は、対北経済連携案の一つとして「朝鮮半島新経済地図」構想を打ち出

した。具体的にみると、韓国・北朝鮮の西海岸地域を「環黄海経済ベルト」、東海岸地域を「環東海（日本海）経済ベルト」、南北軍事境界線地域を「境界線地域経済ベルト」として開発を進め、西海岸地域では中国横断鉄道（TCR）、東海岸ではシベリア横断鉄道（TSR）への連携を通じて大陸へのアクセスも確保するとしている。すでに同構想に関しては南北間でも議論された経緯があり、2018年9月の「平壤共同宣言」で「西海経済共同特区」と「東海（日本海）観光共同特区」構想が将来的な検討課題として宣言文に盛り込まれた。また、金正恩体制発足後、北朝鮮域内で20か所以上の経済特区が設置されており、これらと開城工団型輸出加工区との連携なども視野に入れることができよう。

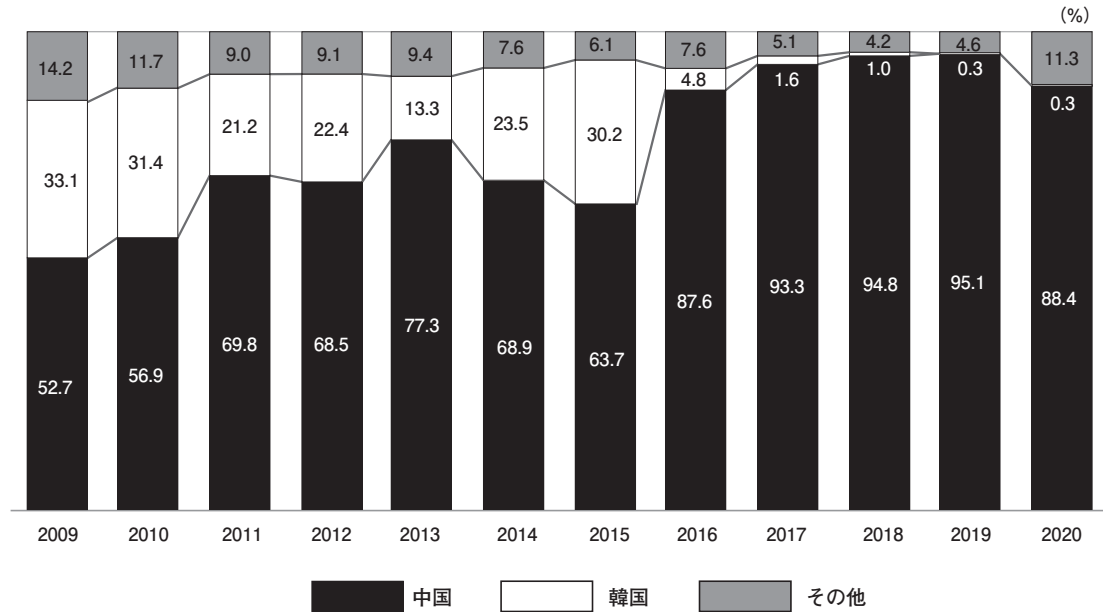
なお、近年の北朝鮮の対外貿易は中国傾斜が強まっており、開城工団が閉鎖された2016年以降は対中貿易が金額ベースで9割前後を占めている（図10）。これは経済力を背景とした韓国の対北政策の効果を著しく低減させるだけでなく、北朝鮮の対中経済依存を強め、中国依存型の経済構造が固定化する危険性をはらんでいる。言い換えれば、南北経済共同体の形成を通じて「事実上の南北統一」（de facto integration）を目標とする韓国の統一政策にとって、中朝間の経済統合の深化は大きな障害となり得るのである。開城工団だけで北朝鮮対外貿易の3割を占めていたことを踏まえると、北朝鮮への影響力確保に向けて、工団の地域的拡散・規模拡大などを通じた北朝鮮貿易の多角化が喫緊の課題として浮上しているといえよう。

図9 対北朝鮮沿海部開発戦略（概念図）



(筆者作成)

図 10 北朝鮮貿易額の国別構成比



(出所：大韓貿易投資振興公社、韓国銀行)

## おわりに

本稿を締めくくるにあたって、将来的な開城工業団地のあり方について以下の三つの点に言及しておきたい。第一点は、開城工団の経済特区への転換である。現在の北朝鮮産業の水準を勘案すると、開城工団のような賃加工をベースとした貿易方式が南北産業協力の形態として有用かつ現実的なアプローチであることを本稿で考察してきた。開城工団の貿易方式は、保税地区・輸出加工区として原材料・中間財を韓国から持ち込み、完成品を韓国へ全量搬出することが前提となっており、輸出加工区の問題点として指摘される北朝鮮経済との連関関係の希薄性、つまり「飛び地」(enclave)としての性格が強くあらわれている。そのため将来的な北朝鮮の経済発展に向けては、南北間の分業を通じて相互依存関係を深化させていくことが望ましく、開城進出企業による原材料の北朝鮮域内調達や完成品の北朝鮮域内への流通なども可能となるよう、経済特区や工業団地への発展的進化が求められる。前方・後方連関を通じて南北間で広範囲かつ重層的なサプライチェーン・産業チェーンを構築するのである。資本・技術導入の可能性が広がり、輸出主導型経済への転換などを通じて北朝鮮経済の自立的な発展に向けた礎となろう。

第二点は、開城工団の国際化である。これには開城工団製品の原産地と韓国専用団地という二つの問題が内在している。まず前者の原産地問題については、現状では開城工団製品の原産地が北朝鮮と認定される可能性が高く、その場合、北朝鮮製品の輸入に規制を設けている国が先進国を中心に多数存在するという点である。原産

地が北朝鮮と認定されれば、高率の関税が賦課され、開城工団製品の輸出メリットが大幅に低下することになる。対応策として韓国内需向けや、輸出先の原産地規則に沿うような生産方式の変更、関税・非関税障壁の少ない開発途上国への輸出などが考えられるが、開城工団の規模拡大にとって大きな障害要因となるのは明らかである。そのため将来的に韓国が各国との間で積極的に推進している FTA 締結を通じた特例措置（域外加工地域）の獲得が必須となつてこよう。すなわち、開城工団のような韓国外の地域で生産された製品でも、韓国内から輸出する事例（韓国・シンガポール FTA）や、完成品の非原産地からの投入財が一定比率以下である事例（韓国・EFTA/ASEAN FTA）がそれぞれ韓国製と認定された特例措置の導入が積極的に検討されよう。

次に後者の韓国専用団地の問題に関しては、各国からの進出を通じて同団地の多国籍化、国際化を図ることで原産地をめぐる理解と協力が国際的に広がるものと考えられる。また、韓国専用団地に限定することは開城工団が北朝鮮との二国間関係に従属し、南北間の政治的な要因に影響を受ける懸念もある。そのため、多国間からの投資誘致を通じて国際化を図ることで開城工団の不可逆性を高めていくことが望ましい。

そして最後の点として、本題から逸れるが、開城工団が持つ政治的な含意についてごく簡単に触れておきたい。開城工団が南北間産業協力のツールとして有用であることはすでにみてきたが、政治的にもその波及効果が決して小さくないことは多言を要しないであろう。北朝鮮域内に韓国の経済網を張り巡らし、相互依存を深めることで南北関係の不可逆性を高めていくことは、韓国が

南北関係において唯一主導権を握ることができる方法であると同時に、北朝鮮体制のソフトランディングを促す上でも現実的なアプローチとなり得る。その意味から、北朝鮮研究においても、将来的に下部構造（経済体制）の変化を通じて、上部構造（政治体制）の変化を促すといった、より実践的な方法論への発展、進化が求められてこよう。

#### 主要参考資料

統一部『統一白書』（各年版）

統一部「南北交流協力動向」（各号）

韓国銀行「北韓の経済成長率推定結果」（各年版）

大韓貿易投資振興公社「北韓の対外貿易動向」（各年版）  
南北交流協力支援協会『南北交易 25 年史』（2016 年 12 月）

上澤宏之「研究ノート 北朝鮮の経済開発と韓国の対北朝鮮政策—その接合構造—」『アジア研究所紀要第 45 号』亜細亜大学アジア研究所（2018 年）

UN Comtrade (<https://comtrade.un.org/>)

World Integrated Trade Solution (<https://wits.worldbank.org/>)

南北交流協力システム：南北交易統計 (<https://www.tongtong.go.kr/unikoreaWeb/ui/pblc/guidance/dta/PGDDTD taBbsNrstkrTradeStatsGuidance.do>)

# 北朝鮮経済の潜在的貿易量の測定

## — 世界貿易モデルを用いた分析 —

奥田 聡

### Estimation of North Korea's Potential Trade Volume — An Analysis Based on World Trade Model —

Satoru D. OKUDA

#### はじめに

戦後の冷戦時代、北朝鮮は東西対立の最前線として中国、ソ連など東側陣営の支援を受けてそれなりの経済発展を経験した。そうしたなか、主体思想を掲げる指導層は自給志向の強い経済政策を打ち出したが、これらは概して経済合理性を欠く精神主義的なものであった。ソ連経済の弱体化、そして冷戦終結で東側陣営からの支援が途絶え、さらに指導者の金日成の死去まで重なり、1990年代半ばの北朝鮮経済は「苦難の行軍」と呼ばれる未曾有の苦境に陥った。その後市場原理が徐々に広がって北朝鮮経済は最悪の状態を脱していたが、2000年代に入ってから北朝鮮が採った核・ミサイルを使った瀬戸際戦略に国際社会は厳しい目を注いだ。そして、これは北朝鮮に対する厳しい経済制裁を招く結果となった。その結果、北朝鮮の対外貿易は大きく縮小し、原油など必須物資の調達にも事欠く事態となった。これにコロナ禍が重なり、北朝鮮は「苦難の行軍」の再来ともいえるべき事態に直面している。

北朝鮮経済を追い込む経済制裁に対し、北朝鮮は何も手を打たなかったわけではない。事実、南北、米韓首脳会談がもたれた2018年から19年にかけての1年余りの期間、北朝鮮は国際社会が期待する非核化に取り組む姿勢を見せ、北朝鮮の国際経済への復帰が現実味を帯びた。2022年初の現在、北朝鮮は核・ミサイルを用いた自閉的な瀬戸際戦略に戻っているが、北朝鮮が経済悪化を打開するため自らの意思で非核化に取り組む、あるいは体制崩壊などにより北朝鮮経済が国際復帰する筋書きは依然残されている。国際復帰し、市場を開放する北朝鮮経済は「最後のフロンティア」とも称される。これにどのように向き合うか、我々はどこかの時点で考えておく必要がある。

今やグローバリゼーションから取り残された感が強い北朝鮮経済であるが、仮に国際復帰を果たしたとすれば、国際社会による経済制裁や自給志向的な政策基調により見えなくなっていた潜在的な実力が発揮されるようになると思われる。本稿では北朝鮮の対外貿易に注目し、経済開放やインフラ再構築などに伴う成長加速など国際復帰に伴う変化が北朝鮮の貿易に及ぼす効果を推計してみようと思う。

以下、第1節では近年における北朝鮮の貿易と経済成長を概観する。2010年代後半の国際的な対北朝鮮制裁の経緯をはじめとする北朝鮮の歩みを確認するとともに、貿易の激減、経済成長の低迷など北朝鮮経済の最近の苦境を確認する。第2節ではグラビティモデルを応用した世界貿易モデルを扱う。国際社会による経済制裁前の北朝鮮の貿易にどの程度の特徴とバイアスがあったのかを明らかにする。第3節では、世界貿易モデルの推計結果を踏まえ、北朝鮮経済の国際復帰に際しての貿易量変化についてのシナリオを提示してみることにする。最後に若干の展望を提示する。

#### 第1節 対北朝鮮経済制裁と北朝鮮の貿易・成長 「金王朝」の政体護持と核・ミサイル開発

北朝鮮が究極的に目指しているのはその政体の護持である点について異論はなからう。そのために重視されたのは軍と党であった。金正日時代の1997年に提唱された「先軍政治」は軍の優越を如実に示す。次に優越的地位を与えられていたのが党であった。一方、国民生活は半ば切り捨てられた形となった。主体農法や重化学工業優先、モニュメント建立など思想色が強く合理性を欠いた政策は継続された。このことが1990年代の「苦難の

行軍」につながった<sup>1</sup>。金正日の後継者で息子の金正恩は、権力継承直後の2013年に経済にも重点を置いた「並進路線」を掲げるが、軍・党優先の発想は基本的に受け継がれていると見てよからう。

北朝鮮の政体護持において、戦術面で特に力が入られたのが核・ミサイル開発であった。米韓など主敵に対する抑止力としては通常兵力よりもはるかに安上りに導入できる<sup>2</sup>ほか、対内的には米韓に対する決然とした姿勢を強調できる。豊かとは言い難い北朝鮮にとって核武装を選択するのはある意味当然のことであった。北朝鮮の核・ミサイル開発の特徴は、国際社会の度重なる開発中止・非核化の要請を裏切って自主開発のための時間稼ぎを図ったことである<sup>3</sup>。2006年にはついに核実験を実施、これまでに計6回の核実験を実施するに至った。この間、大陸間弾道ミサイルをはじめとする各種ミサイルの発射実験も頻繁に行われた。

### 北朝鮮への経済制裁とその影響

核・ミサイル開発をめぐる北朝鮮の独善的な姿勢に国

際社会は強い危機感を覚え、北朝鮮に対する広範な経済制裁を加えることで核開発を断念させようとした。2006年以降の国連安保理による対北朝鮮制裁は表1の通りである。大量破壊兵器関連の禁輸から始まり、人的往來の禁止や資産凍結、北朝鮮の天然資源の輸出禁止、そして北朝鮮向けの石油輸出制限、北朝鮮の出稼ぎ労働者の本国送還へとエスカレートしている。北朝鮮を技術、物資、資金などあらゆる側面から縛って兵糧攻めにしようとする、非常に強力な制裁措置と言える。

2016年1月の第4回核実験以降は制裁内容が北朝鮮の輸出入の主力品目に及ぶようになってきている。北朝鮮の輸出を制限する制裁項目については、利潤マージンの高い鉱産品の輸出<sup>4</sup>を規制しようとしていることが一つの特徴である。北朝鮮の貿易利潤の獲得を封じることで核・ミサイルの開発を阻もうとする意図が見える。

北朝鮮の貿易実績を見ると、2016年以降本格化した対北朝鮮経済制裁が北朝鮮の対外貿易に壊滅的な影響を及ぼしていることが見て取れる（図1）。21世紀に入ってから北朝鮮の貿易は輸出入ともに着実に伸び、ピーク

表1 北朝鮮に対する主な国連安保理決議

決議番号	時期	主な内容
1718	2006年10月	戦闘機やミサイルなど特定兵器の輸出や技術移転を禁止
2087	2013年1月	ミサイル開発機関など団体・個人の資産凍結、渡航禁止
2270	2016年3月	北朝鮮に出入りするすべての貨物検査の義務化など
2371	2017年8月	北朝鮮による石炭、鉄、鉛、海産物の輸出を全面禁止
2375	同9月	初めて石油輸出を規制。北朝鮮向け石油精製品に年200万バレルの上限。
同	同	北朝鮮による繊維製品の輸出を全面禁止。
2397	同12月	石油精製品の年間上限を50万バレルに
同	同	2019年末までに北朝鮮労働者を本国送還

出所：https://www.nikkei4946.com/knowledgebank/selection/detail.aspx?value=1429ほか各種報道より作成。

<sup>1</sup> 西岡力（2005）を参照。元北朝鮮工作員の安明進によれば、1990年代後半に大規模な餓死者が出て各地で騒動や反乱などが起きたとき金正日は「反乱が起きたら全部殺せ。餓死者は死なせておけばいい。私には2千百万全部の朝鮮人民が必要なのではなく、百万の党員がいればいいんだ」と発言したという。

<sup>2</sup> 核開発費用は軍事費総額の1割以下と計算される。2020年の北朝鮮の核開発費用は6.67億ドル（ICAN推計）であった。同年の軍事費はCIA FactbookによればGDPの20-30%とされる。GDP比を25%と仮定すれば、軍事費総額は74.1億ドルであった。核開発費用と軍事費は様々な推計があって幅があるが、ここではそれぞれ多めの数値を挙げた。

<sup>3</sup> 1994年の「核枠組み合意」で非核化を約束した北朝鮮はアメリカから軽水炉および1年毎に食料と重油（50万トン）を受け取ることに成功したが、2002年に高濃縮ウランによる核開発が露見し、国際的な約束の裏で核開発を行っていたことが分かった。2008年にはアメリカのブッシュ政権が北朝鮮へのテロ支援国家指定を解除した見返りとして原子炉冷却塔を爆破するもその裏で北朝鮮は核開発を進行させていた。

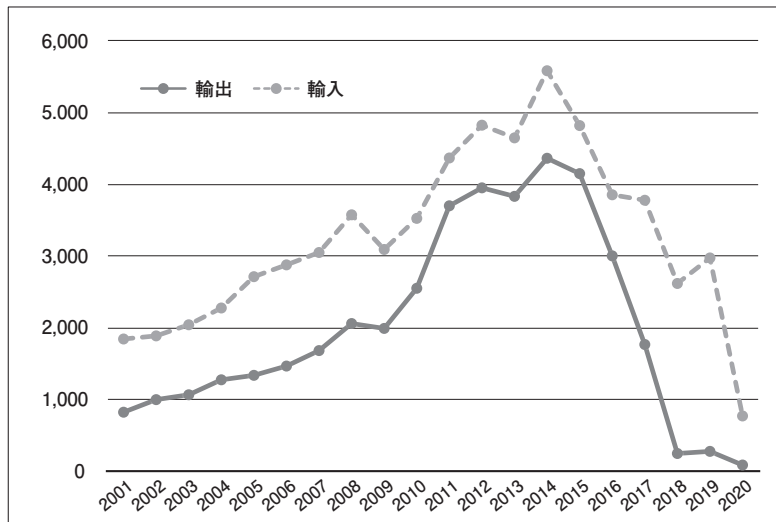
<sup>4</sup> キム・ビョンヨンほか（2020）を参照。北朝鮮の輸出主力商品である鉱物の輸出利潤マージンは80%程度と推定される。一方、もう一つの主力商品である衣類・繊維類の輸出利潤マージンは15～25%と推定される。このため、鉱物輸出規制は衣類・繊維類に比べて4倍の外貨稼得阻害の効果を持つ。また、北朝鮮では鉱物輸出金額の50%程度が納付金や手続き費用として当局に納められるという。

時の2015年には往復で99.6億ドル（輸出43.7億ドル、輸入55.9億ドル）を記録した<sup>5</sup>。しかし、その後はまず輸出が、次いで輸入が急速に減少していった。2016年には韓国の朴槿恵政権が北朝鮮の第4回核実験などに反発して開城工業団地からの韓国企業の撤退を決め、2015年には往復27億ドル余りを記録した南北交易がほぼ失われた。2017年以降は経済制裁が韓国以外との貿易に影響し、輸出入ともに急落した。コロナ禍の影響を受けた2020年には、今度は北朝鮮が感染拡大を恐れて国境

を閉じて貿易額はさらに減少した。自給志向の強い北朝鮮はもともと貿易依存度が低いのが、経済制裁とコロナ禍により貿易依存度はさらに低下し、現代では珍しい閉鎖経済の状態が現出している。

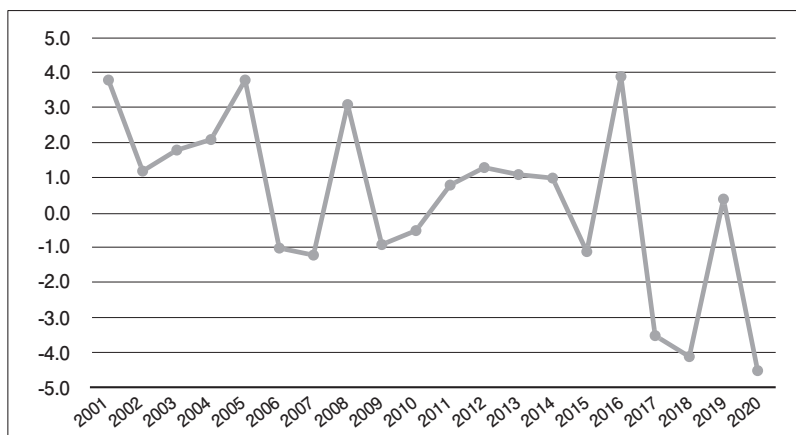
北朝鮮の貿易収支は一貫して赤字を記録している。2016年以前の毎年の貿易赤字は10～15億ドル程度であったが、これは北朝鮮からの出稼ぎ労働者からの送金によって埋め合わされたと見られる<sup>6</sup>。経済制裁が本格化すると赤字額は20億ドル台に拡大し、出稼ぎ収入の重

図1 北朝鮮の輸出入（百万ドル）



注：南北交易を含む数値。  
出所：韓国統計庁、韓国統一部南北交流協力システム（2022年1月27日採録）

図2 北朝鮮の経済成長率（%）



出所：韓国銀行経済統計システム（2022年1月28日採録）

<sup>5</sup> 石丸次郎（2016）を参照。2016年以前の貿易増加、とりわけ対中輸入の増加は市民の消費生活の多様化を助けた。総合市場（闇市を淵源とする自由市場）で売られる食品以外の物品の多くが中国製となった。

<sup>6</sup> 出稼ぎ労働者による送金規模については様々な見方がある。年間2～20億ドルとする見方（Washington Post, “How North Korea takes a cut from its workers abroad”, [https://www.washingtonpost.com/world/asia\\_pacific/how-north-korea-takes-a-cut-from-its-workers-abroad/2017/10/31/98728d28-b98d-11e7-9e58-e6288544af98\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/how-north-korea-takes-a-cut-from-its-workers-abroad/2017/10/31/98728d28-b98d-11e7-9e58-e6288544af98_story.html), November 1, 2017）がある一方、シルバースタイン（2018）は2016年段階で11万～12万3000人の出稼ぎ労働者が40か国に派遣され、年間9億ドルを送金したとしている。



要性はさらに高まった。しかし、出稼ぎ労働者は経済制裁の対象となっており、2019年末までに労働者は帰国することになっていた。実際には労働者の帰国はあまり進んでいない模様<sup>7</sup>だが、彼らはヤミ就労の身の上となって安定した稼ぎを得るのが難しくなり、新規の労働者派遣もまた難しくなっている。ここでも北朝鮮の外貨稼得は壁に直面している。

経済制裁の本格化を契機に輸出入が大きく減少したことは上で見た通りだが、北朝鮮国内での物資の不足から企業が操業を停止または大幅に縮小する事例が増えていることが報じられている。操業環境の悪化から給与・食糧の支給もおぼつかなくなり、たまりかねた労働者が職場を離脱するケースが頻発<sup>8</sup>しているという。経済全体が機能不全に陥りかねない危うい状況に入っているようにも見える。経済制裁が北朝鮮経済の大きな負担となっていることは経済成長率の推移からも窺える。図1を見ると、北朝鮮の経済成長率は2000年代に入ってから低下傾向にあるが、経済制裁が本格化した後ではそれまでにない経済規模の縮小が起きていることが確認できる。2017年と18年の経済規模の縮小幅はそれぞれ3.5%、4.1%を記録、コロナ禍で国境が閉鎖された2020年の経済規模の縮小幅は4.5%に達した。

経済制裁が北朝鮮経済に多大なダメージを与えていることは今まで見てきたとおりであるが、国際社会が制裁により目指した「北朝鮮の核・ミサイル開発断念」とは程遠いのが現状である。2017年9月の第6回核実験で核兵器の小型化・弾頭化はすでに実現したと見られる<sup>9</sup>。北朝鮮が2018年からの1年余りの間、米韓との対話姿

勢に転じたのも十分な核攻撃能力を手中にしたとの判断があったからであると考えられる。だが、米朝対話が頓挫した2019年以降は新型短距離弾道ミサイルを中心とした発射実験が頻発している<sup>10</sup>ほか、2021年1月の朝鮮労働党の党大会では核抑止力の強化に言及されている。

## 第2節 世界貿易モデルの推計と北朝鮮貿易の特性

今まで、北朝鮮に対する経済制裁が北朝鮮の輸出入に大きなダメージを与え、経済全体のパフォーマンス低下を引き起こしていることを概観してきた。自給志向の強い北朝鮮であるが、経済制裁に加えてコロナ禍に伴う国境閉鎖により貿易依存度が極度に低下したことも見てきた。しかし、2018年から1年余りにわたって北朝鮮が米韓との対話路線に転じ、北朝鮮経済の国際復帰が現実味を帯びたこともまた事実であった。

本節においては、世界各国の取り得る限りの二国間貿易フローを分析する世界貿易モデルを構築・推計し、北朝鮮の貿易が世界の中でどのように位置づけられるのかを確認する。北朝鮮に対する国際的な経済制裁が解除された場合、制裁が本格化する直前の2016年頃の状態に比較的速やかに回復すると思われる。その後の本格的な経済復興を考えるにあたっては、制裁前の比較的順調な経済運営がなされていた時期の貿易の特性を把握するのが肝要と思われる。ここでは、まず経済制裁が本格化する直前の時点での北朝鮮の輸出入の特徴を明らかにした

<sup>7</sup> 『西日本新聞』2021年2月21日付「北朝鮮出稼ぎ6万人、中朝国境で制裁逃れ横行」(<https://www.nishinippon.co.jp/item/n/696121/>)によれば、中朝国境の丹東で北朝鮮労働者5万8000人が働いているという。

<sup>8</sup> 『日本経済新聞』2021年2月7日付(「北朝鮮、大規模工場が稼働停止 物資不足響く」、<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOGM062D70W1A200C2000000/>)によれば、平安南道安州市の「南興青年化学連合企業所」にある石炭ガス化のプラントで高圧バルブや高圧噴射機が摩耗して使えなくなった。しかし、交換用の部品が入手できず稼働の見通しが立たないという。また、『アジアプレス』2021年10月11日付(「コロナ禍で大工場も稼働停止 職場見限り離職続々 当局は生産続けよと指示するが…」、<https://www.asiapress.org/apn/2021/10/north-korea/korona-45/>)によれば、咸鏡北道羅先市の中国との合弁による大型被服工場では2017年後半の国連による経済制裁で衣料品の輸出ができなくなり、合弁も解消となったという。その後も密輸出を続けていたがコロナ感染拡大を恐れる金正恩政権が中国国境を封鎖したため密輸も止まってしまう、開店休業の状態にあるという。この企業のケースでは、労働者への待遇悪化により労働者が大挙離脱し始めているという。

<sup>9</sup> 防衛省(2022)によれば、2017年9月の第6回核実験の出力は160キロトンで、北朝鮮の主張の通り水爆実験であった可能性がある。また、北朝鮮が第5回核実験で「核弾頭の威力判定のための核爆発実験が成功裏に行われた」としているほか、第6回核実験で「ICBM装着用水爆実験を成功裏に断行」と発表していることなども踏まえ、北朝鮮が核兵器の小型化・弾頭化をすでに実現したと防衛省は見ている。

<sup>10</sup> 防衛省(2022)によれば、2019年から21年までの3年間で北朝鮮が行ったミサイル発射実験は39回を数える。その多くは新型短距離弾道ミサイルで、2021年には「極超音速ミサイル」の発射実験も行っている。この他、2022年には1月27日までに6回の発射実験が報道により確認されている。

いと思う。

### グラビティモデルを応用した世界貿易モデル<sup>11</sup>

本節で構築する世界貿易モデルでは、グラビティモデル（重力モデル）を採用した<sup>12</sup>。グラビティモデルとは、ニュートンが発見した万有引力の法則、すなわち2物体間の引力がそれぞれの物体の質量に比例し、距離の2乗に反比例することに着想を得たものである。国際貿易に関するグラビティモデルの基本形は、2国間の貿易フローの決定要因として輸出国及び輸入国の所得と2国間の距離を想定するものである。実際の分析にはその目的に応じて様々な変数を追加することになる。説明変数に取り込みきれなかった特殊事情（政体や貿易制度の特殊性など）の影響は、モデルより導出される理論値と現実値との乖離（推定残差）に落とし込まれると考える。ここでは、北朝鮮の輸出入に固有のバイアスの有無を確認するため、本稿で用いる世界貿易モデルにおいては、2国間貿易をまずは次のように定式化する。

$$T_{ij} = f(GDP_i, GDP_j, DIST_{ij}, ADJ_{ij}, LANG_{ij}, Cij, NK_i, NK_j) \text{ ————— (1)}$$

ただし、iは輸入国、jは輸出国を示す。Tijはiのjからの輸入額、GDP<sub>i</sub>、GDP<sub>j</sub>はそれぞれ輸入国、輸出国のGDP総額、DIST<sub>ij</sub>は2国間の大圏距離（多くは首都、一部は主要都市）、ADJ<sub>ij</sub>は陸上国境ダミー、LANG<sub>ij</sub>は共通言語ダミー、Cijは2国の貿易品目構成から計算される貿易補完指数である。また、NK<sub>i</sub>とNK<sub>j</sub>はそれぞれ北朝鮮の輸入ダミー、輸出ダミーである。想定される符号条件は、DIST<sub>ij</sub>については負、北朝鮮輸出・輸入ダミーについては不定、その他変数については正である。これら説明変数の詳細については後述する。実際のモデルの計算においては、輸入額、GDP、距離、貿易補完指数は対数値を用いた<sup>13</sup>。推計式は以下のとおりである。

$$T_{ij} = \alpha + \beta_1 * GDP_i + \beta_2 * GDP_j + \beta_3 * DIST_{ij} + \beta_4 * ADJ_{ij} + \beta_5 * LANG_{ij} + \beta_6 * Cij + \beta_7 * NK_i + \beta_8 * NK_j + \varepsilon_{ij} \text{ ————— (2)}$$

ただし、 $\alpha$ は定数項、 $\beta$ は各説明変数に関する推定係数、 $\varepsilon$ は誤差項（推定残差）である。

ここで、貿易補完指数Cijは次のように計算される。

$$Cij = \sum_h [RCA_{xih} * RCA_{mjh} * (Wh/W)] \text{ ————— (3)}$$

ただし、hは品目コード、RCA<sub>x</sub>とRCA<sub>m</sub>はそれぞれ輸出と輸入の顕示された比較優位（Revealed Comparative Advantage）係数で国（i, j）、品目（h）ごとに計算される数値である。また、Whは品目hの世界貿易額、Wは世界貿易総額をあらわし、Wh/Wは品目hのシェアをあらわす。

ここで、RCA<sub>x</sub>はそれぞれ次のように計算される。

$$RCA_{xih} = (Xih/Xi) / (Wh/W) \text{ ————— (4)}$$

ただしXihはi国のh品目の輸出額、Xiは輸出総額で、Xih/Xiはi国におけるh商品の輸出シェアをあらわす。RCA<sub>m</sub>も同様に計算できる。

ここで、RCA<sub>xih</sub>はi国・h品目の輸出シェアと世界貿易における当該商品のシェアの比であり、この数値が1を超えるとi国はh商品において競争力を持つと考えられる。RCA<sub>mjh</sub>に関しても同様に解釈され、数値が1を超えるとj国は世界標準より多くのh商品を輸入することをあらわす。世界各国の品目別輸出入シェアは世界貿易でのシェアに収斂すると考えられるので、これらRCA指数は1を中心に分布すると考えられる。2つのRCA指数を用いて計算されるCijは、輸入国iと輸出国jのRCA指数の加重平均積和（ウェイトは世界貿易での品目シェア）であり、iとjの2か国の輸出入品目

<sup>11</sup> 本節で用いるグラビティモデル及び使用する変数については、OKUDA（1997）に多くを負う。

<sup>12</sup> 『グラビティモデルは現実の貿易に関する優れた説明力のため今も広く使われているが、いくつかの短所も指摘されている。その一つが貿易コストに関する配慮が不十分であるという点である。グラビティモデルでは距離が貿易コストを代理変数と見ることができ。しかし、輸送費用や関税、規制対応費用など近年の国際貿易をめぐる円滑化努力の効果を測定するには、グラビティモデルでの貿易コストの扱いは大雑把すぎるとの批判がある。また、モデル推計式を対数によって線形変換することや貿易額ゼロのサンプルを切り捨てることについての批判もある。しかし、本稿ではこうした批判があることは承知のうえでグラビティモデルを採用することにした。北朝鮮のようなデータ収集の困難な国を対象とする分析の場合、貿易コスト関連の指標をふんだんに取り入れたモデルを採用するのはむしろ非現実的であるし、結果解釈やシミュレーションにおける見通しの良さを重視した。

<sup>13</sup> Cijについては生の数値と対数値を使った場合のモデルの残差の分布形状を比較検討した結果、対数値を使った場合の残差がホワイトノイズに近かったため対数値を採用した。

構成のマッチの良し悪しを測定するものである。数値が高いほど輸出入品目構成が補完的（相性が良い）であると考えられる。RCA 指数が1を中心に分布することから、Cij の世界平均は1となる。

### 使用したデータについて

世界貿易に関するグラビティモデルの推計で用いるデータは次の通りである。

サンプル年：2016年とした。北朝鮮の貿易に経済制裁の本格的影響が出る直前の時点を選んだ。

輸入額：国連貿易統計（Comtrade：https://comtrade.un.org/）より採録、生データ（CIF）をCIF/FOB比（1.05）で除したFOB相当額を用いた。再輸入は採用しなかった。単位は米ドルである。国連へのデータ報告のない国についても、できる限り輸出国統計（FOB）から逆推計した。北朝鮮に関するデータも相手国からの逆推計である。南北朝鮮間の交易は韓国統一部のデータを用いて追加した<sup>14</sup>。

輸入額の足切り基準：2000米ドルとした<sup>15</sup>。

所得：世銀統計における各国GDPを使用した。単位は米ドルである。データ欠損の場合は、直近年のデータを採用した。

距離：各国首都の緯度、経度から2国間の大圏距離を筆者が算出した。単位はkmである。首都の緯度、経度はアマノ技研が提供するデータ（https://amano-tec.com/data/world.html）を使用した。ただし、アメリカを含む貿易フローについては、ニューヨークまたはロサンゼルスからの距離のいずれか小さいほう、カナダを含む貿易フローについては、トロントまたはバンクーバーからの距離のいずれか小さい方を採用した。

陸上国境ダミー：Wikipediaの世界の陸上国境リストを用いた。輸出入2国が陸上国境を共有する場合は1、しない場合は0とした。国境の閉鎖（国交断絶など）、国境の長さ、自然条件の厳しさ（峻険な高山・酷寒の高緯度）などは問わない。

共通言語ダミー：輸出国と輸入国で主に使用される言語のうち、2国に共通のものがあれば1、なければ0とした。元宗主国言語は多くの場合「主に使用さ

れる言語」に含まれる。使用人口の少ない少数民族言語は含まれない場合が多い。

貿易補完指数（Cij）：国連貿易統計を用いて筆者が計算した。国連貿易統計から各国の品目別輸出入シェアを求め、未報告国については相手国からの逆推計により品目別輸出入シェアを求めた。そのうえで各国の品目別輸出入金額を合算して世界の品目別輸出入金額を得て、世界交易における各品目のシェアを算出した。次いで式（4）により各国・各品目のRCA指数を計算、最後に2国間のCijを式（3）により計算した。

北朝鮮輸入ダミー（NKi）：輸入国が北朝鮮である場合は1、それ以外は0である。

北朝鮮輸出ダミー（NKj）：輸出国が北朝鮮である場合は1、それ以外は0である。

対象国：223か国。「その他アジア」は台湾と見做した。

サンプル数：全部で28,069個であった。

### 世界貿易モデルの推計結果

上で説明した世界貿易モデルを式（2）によりOLS（通常の最小二乗法）により推計した。推計結果を下に示す。

$$\begin{aligned} \ln(T_{ij}) = & -23.59 + 0.870 * \ln(GDPi) \\ & (-86.00) (145.91) \\ & + 1.073 * \ln(GDPj) - 1.147 * \ln(DIST_{ij}) + 1.116 * ADJ_{ij} \\ & (177.64) \quad (-64.80) \quad (10.62) \\ & + 0.961 * LANG_{ij} + 0.558 * \ln(C_{ij}) - 0.935 * NK_i \\ & (23.89) \quad (21.33) \quad (-3.82) \\ & + 0.345 * NK_j \\ & (1.57) \end{aligned}$$

$$\text{補正 } R^2 = 0.632$$

ただし、lnは自然対数、イタリックの数値は各項係数のt値をあらわす。

北朝鮮輸出ダミー（NKj）を除くすべての説明変数は1%水準で有意であり、極めて高い説明力を有することが分かった。各推定係数は期待される符号条件も満たしていることが分かる。

<sup>14</sup> 南北交易額は2014～16年の平均値を採用した。2016年は開城工業団地からの撤退に伴って南北交易額が激減しており、同年の生の数値を採用せず比較的コンスタントな動きを見せていた3年移動平均を使うこととした。

<sup>15</sup> 少額貨物は貿易統計に収録されないことが多く、2国間貿易額がごく小さい場合には信頼性が低いと判断し、分析から外すことにした。少額貨物と判定される基準は国によりまちまちであるが、本分析では足切り基準を2000米ドルとした。各国税関が簡易通関を認める1件当たりの上限金額（日本20万円、アメリカ2500米ドル、カナダ2500カナダドル、EU1000ユーロなど）を参考にした。

所得に関しては、輸出入国ともに推定係数は1の近辺であり、輸出入国のGDPが1%増加すると貿易額も概略1%増加することが示唆される。輸出国GDP (GDPj) の係数が1.073と、輸入国GDP (GDPi) の係数を上回っており、国際貿易において大国が輸出側に回り、小国が輸入側に回る傾向が示唆される。また、経済発展に伴って経済規模が増大すると、輸出ドライブがかかる傾向があるとも読める。

距離 (DISTij) の係数は負で、距離に代表される貿易抵抗 (各種貿易コストを含む) の存在が貿易の障害となっていることが分かる。

陸上国境ダミー (ADJij) の推定係数は1.116であるが、これは陸上国境の存在が2国間貿易を3.1倍 ( $e^{1.116} \approx 3.1$ ) 増加させることを示す。国境を挟んで面的に展開され速達性に富む陸上交易の利点が示された形である。同様に共通言語ダミー (LANGij) の推定係数は0.961で、言語の疎通という利便性により2国間貿易が2.6倍 ( $e^{0.961} \approx 2.6$ ) 増加することを示す。

二国間での貿易品目構成のマッチの良さをあらわす貿易補完指数 (Cij) の推計係数は0.558で、Cijが1%高くなると貿易額が0.5%強増加することを示す。

北朝鮮輸入ダミー (NKi) の推定係数は-0.935で、統計的にも有意であった。この結果は、北朝鮮の輸入が自国・貿易相手の所得、貿易相手との距離・品目構成のマッチ、その他貿易環境から計算される標準値に比べて半分以下 ( $e^{-0.935} \approx 0.39$ ) にとどまることを意味する。北朝鮮経済の自給志向を裏付ける結果ともいえよう。一方、北朝鮮輸出ダミー (NKj) は10%水準で非有意であり、北朝鮮の輸出には過小傾向が認められないとの結果である。非有意とはいえ推計係数は正の値を取り、北朝鮮の輸出は標準値より高い傾向があることが示唆される。ただ、このことは直ちに北朝鮮からの輸出が世界標準的に見て旺盛であること意味しない。後でも見るように、現在は貿易が途絶しているが潜在的には相当の貿易量が見込まれるケース (日米など) が存在するからである。

### 第3節 北朝鮮経済の国際復帰時における貿易量変遷のシナリオ提示

本節では北朝鮮経済が国際復帰を果たして「ふつうの国」となり、経済復興に向けた歩みを始めた場合にその輸出入がどの程度増えるのかについて検討してみたい。

式(1)の推計結果からは、経済規模、近距離、共通言語、陸上国境、輸出入品目構成の相性などの要素が貿

易量増加の要因であることが確認された。また、経済制裁前の北朝鮮は輸入を絞り込む傾向があることも確認された。これらを踏まえつつ、来るべき北朝鮮経済の国際復帰の日に備え、あり得べき経済復興のシナリオを描いてみたいと思う。

#### 北朝鮮経済の国際復帰のシナリオの展開

以下では、表2の数値を参照しながら北朝鮮の国際復帰の進展に伴って輸出入がどのように変化するか、以下のようなシナリオを設定し、展開してみることにする。

- ① 閉鎖経済 (2020年時点での貿易実績)
- ② 国際復帰の初期段階 (2016年時点での貿易実績を回復)
- ③ 国際復帰の中期段階 (2016年値で世界貿易モデル準拠、貿易額の下方バイアス克服)
- ④ 国際復帰の中・長期的段階 (③+ベトナム並みの所得水準達成)

表2には、上で設定したシナリオ①~④に相当する北朝鮮の輸出入の数値を主要相手国別にまとめてある。

同表に提示した数値のうち、モデル推定にかかるものについては、式(1)から北朝鮮の輸出・輸入に関するダミーを除外して以下の式を再推計したうえで貿易量推計を行った。ここで、北朝鮮の輸出入ダミーの除外は北朝鮮の国際復帰以前に存在していた貿易上のバイアスの除去を表現するものである。これにより北朝鮮の貿易に関する固定効果は誤差項  $\varepsilon$  に吸収され、その多寡は2国間貿易の特殊性を反映するようになる<sup>16</sup>。

$$T_{ij} = \alpha + \beta_1 * GDP_i + \beta_2 * GDP_j + \beta_3 * DIST_{ij} + \beta_4 * ADJ_{ij} + \beta_5 * LANG_{ij} + \beta_6 * C_{ij} + \varepsilon_{ij} \quad (5)$$

北朝鮮経済の国際復帰に伴う輸出入の増加の道筋は、各種の想定を交えながら例を示すとすれば、以下に記したようなものになる。

#### ① 閉鎖経済

経済制裁とコロナ禍による国境封鎖で輸出入が極端に減った2020年時点での貿易実績がこの状況をあらわす。輸出比率は0.5%、輸入比率は1.9%と、閉鎖経済の状況を呈する。輸入のほとんどが中国からのもので、合計5.7億ドル、輸出は中国、ASEAN、EUなど向けに合計1.6億ドルにとどまる。南北交易は南北関係の悪化が響いてほぼ途絶し

<sup>16</sup> 式(1)から除外されなかったその他の変数の推定係数はほとんど同一であるため、推計結果の表示は省略する。

表2 北朝鮮経済の国際復帰と輸出入の変遷に関するシナリオ展開（単位百万ドル）

相手国	輸出				輸入			
	① 2020年実績	② 2016年実績	③ 世界モデル推計値 (2016年基準)	④ 世界モデル推計値 (所得増加も考慮)	① 2020年実績	② 2016年実績	③ 世界モデル推計値 (2016年基準)	④ 世界モデル推計値 (所得増加も考慮)
韓国	3.6	948.0	8,696.6	22,547.6	10.4	848.5	15,341.3	33,259.9
中国	48.0	2,408.0	1,503.5	3,898.2	491.1	2,841.2	5,962.8	12,927.4
日本	0.0	0.0	310.6	805.2	0.0	0.0	619.5	1,343.0
台湾	0.0	0.0	58.8	152.4	0.0	0.0	113.8	246.7
香港	0.0	0.8	5.0	13.1	0.7	6.3	12.4	26.8
ASEAN10	25.7	57.8	30.9	80.2	1.9	106.4	70.3	152.4
インド	1.9	83.0	22.7	59.0	4.3	54.2	55.8	120.9
アメリカ	0.0	0.0	60.9	157.9	0.0	0.1	176.8	383.3
EU27	28.8	27.3	62.1	160.9	1.8	20.0	142.7	309.3
ロシア	0.7	8.3	16.8	43.6	42.0	68.1	49.2	106.7
その他	51.0	164.9	98.8	256.2	15.6	46.6	194.1	420.8
総計	159.7	3,698.2	10,866.8	28,174.2	567.8	3,991.3	22,738.6	49,297.2
北朝鮮 GDP	29,635.7	29,354.4	29,354.4	71,374.8	29,635.7	29,354.4	29,354.4	71,374.8
輸出入比率	0.5%	12.6%	37.0%	39.5%	1.9%	13.6%	77.5%	69.1%

注：北朝鮮経済の国際復帰の進展をシナリオ①から④で表し、主要相手国別の輸出入の変遷をまとめた。輸出入とも FOB 基準の数値。韓国向け（南北交易）実績は3か年移動平均。所得増加は、一人当たり所得が2016年実績の1151ドルからベトナム並みの2800ドルに増加することを想定。

出所：（実績）UN Comtrade、韓国統一部（推計値）筆者計算

た状態となり。人道支援が細々と続くのみである。北朝鮮に特に批判的な日米との貿易は完全な途絶状態となっている。この状態がその後の北朝鮮経済の国際復帰の原点となる。

## ② 国際復帰の初期段階

非核化などの懸案で基本的な合意が得られて経済制裁が解除され、コロナ禍収束により国境封鎖も解除される。南北交易も再開される。国際復帰後数年後の状況であり、北朝鮮の輸出入の下方バイアスは残存するが、経済制裁の影響を本格的に受ける前の2016年時点での貿易実績を回復すると想定される。

輸出は37億ドル、輸入は40億ドル、輸出比率は12.6%、輸入比率は13.6%にまで回復する。主要相手との貿易では、制裁前の輸出入の大宗を占め、北朝鮮の数少ない外交上の理解者である中国との輸出入がいち早く回復する。中国向け輸出は24億ドル、輸入は28億ドルとなる。南北交易も開城工業団地との取引を中心に再開され、北朝鮮からの輸出9.5億ドル、輸入8.5億ドルに達するが、南北交易の優位性はまだ完全には発現しない。貿易の大部分は中朝、南北間のもので、これ以外の諸国との貿易は少ない。日米との貿易もまだ行われぬ。その中であって、インド、ASEANとの貿易が比較的多いのは興味深い。

## ③ 国際復帰の中期段階

時間の経過とともに北朝鮮は他国との関係を修復

し、他の多くの国と同様に貿易が主として経済要因で決定されるようになる。北朝鮮は開放小国という本来あるべき姿を取り戻し、貿易決定にかかる変数の効果が発現するようになる。北朝鮮の安価で優秀な労働力を目当てとする外国人投資が増え、輸出入を大きく増やす要因となる。北朝鮮は輸出入の下方バイアスを克服して輸出入は大きく増え、世界貿易モデルにより導出される数値（2016年時点での諸変数の数値で算出した推計値）に近接するようになる。

この結果、輸出は109億ドル、輸入は227億ドルに増え、輸出比率は37.0%、輸入比率は77.5%へと大きく上昇する。輸入が大きく伸びることについては、経済復興の初期段階におけるインフラや基幹産業の建設で必要とされる資材、機械等の需要の伸びを映すものとも考えられる。

相手国別には、南北交易の大きな伸びが特徴的である。1兆ドルを超える韓国の経済規模や、互いに境を接する地理的に極めて近い関係、共通言語、輸出入品目構成のマッチの良さなど、南北朝鮮には貿易を増大させる好条件がそろっている。これらの条件は軍事的対立な南北の関係の険しさを覆い隠されていたが、この段階では南北交易をめぐる好環境が活かされ、貿易額が増えるようになる。北朝鮮の安価で優秀、しかも自国語で直接指示可能な労働力に注目する韓国からの投資が増えるだろう。南北の市

場は一体化が進み、南北交易は北朝鮮の輸出が87億ドル、輸入が153億ドルに達する。アメリカや日本に関しては、巨大な所得規模のほか、日本との間では地理的接近性が活かされ、貿易が再開される。対日輸出と輸入はそれぞれ3.1億ドル、6.2億ドル、対米輸出と対米輸入はそれぞれ6000万ドル、1.8億ドルとなる。地理的に近い台湾、ロシアとの貿易の他、経済規模の大きいEUとの貿易も伸びる。

一方、②では好調だった中国、ASEAN、インドとの貿易は一時調整局面に入るかもしれない。中国との輸出入は、輸出15億ドルに対し輸入60億ドルで、輸入が大きく伸びる一方で輸出は伸び悩む結果となっている。

#### ④ 国際復帰の中・長期的段階

北朝鮮では経済復興が軌道に乗って一人当たり所得が上昇し、経済規模が増大する。これに伴い、③で増えた輸出入はさらに増える。

一人当たり所得が、例えば、2020年のベトナムと同水準の2800ドル（2016年実績対比約2.4倍）に上昇し、人口は一定とすれば、経済規模は2.4倍となる。これにより、輸出282億ドル、輸入393億ドルへと増加する。輸出比率は39.5%へとわずかに高まるが、輸入比率は69.1%へと落ち着く。これは、世界貿易モデルが示す所得増加の貿易に対する効果が輸入よりも輸出に大きく出ることによる。経済規模の拡大幅2.4倍に対し、輸出は2.6倍、輸入は2.2倍それぞれ増える。経済発展のための基盤整備としての初期投資（インフラや基幹産業の建設）がなされ、輸出主導による経済の更なる発展が緒に就いた局面と見ることもできよう。

経済規模拡大の効果がそれぞれの貿易相手国に同じように表れるとすれば、南北交易は北朝鮮の輸出225億ドル、輸入333億ドルに膨らむ。同様に対中貿易では輸出40億ドル、輸入129億ドルに膨らむ。対日貿易は輸出8億ドル、輸入13億ドルへとそれぞれ増える。

#### おわりに

本稿では、グラビティモデルをつかった世界貿易モデルを構築し、経済制裁の影響を本格的に受ける直前の状況での北朝鮮の輸出入の特性を明らかにした。輸出入国の経済規模、2国間の距離、陸上国境、共通言語、輸出入品目構成のマッチの良さなどの説明変数がいずれも統計的に有意であることや、北朝鮮が輸入を大きく絞り込む特性があることが分かった。

これをもとに、北朝鮮の国際社会への復帰で輸出入がどのように変化するかを見てみたが、北朝鮮との近接

性、陸上国境の共有、共通言語、そして韓国の比較的大きな経済規模など、貿易を促進する多くの要因が作用する南北交易が台頭すると結果が得られた。現状では北朝鮮の対外貿易のほとんどを中国が占めているが、南北交易が本格化すると韓国と北朝鮮の市場の一体化が進むことが示唆される。また、発展の道筋についても興味深い示唆があった。自給重視でイデオロギー色の強い現在の対外経済運営が、今回推計した世界貿易モデルから得られたような世界標準的なものに移行した場合、経済発展の初期段階では輸入が急増し、その後の経済発展の進展により経済規模が拡大すると輸出が相対的に増えて次第に輸出主導型発展の様相を帯びることが示唆された。このことは、旧社会主義国の体制移行の中でも成功例である中国やベトナムがいずれも対外開放的な政策を打ちだしてきたことと符合する。おそらく、北朝鮮も今回の分析で示すような開放的な小国として進むことが豊かさにとどり着く早道ではないかと思われる。

現在は対北朝鮮貿易が途絶している日米との貿易も再開され、日本から見れば10億ドルを超える新市場が出現すると試算結果を得た。国際復帰に伴って輸入が急増し、GDP比で4割という大幅な貿易不均衡が生じる局面があることが示されている。これについては出稼ぎや海外からの経済援助、外国人投資の呼び込み、国際金融機関からの借款導入などの方途により埋め合わせる必要があるだろう。こうした面からも北朝鮮は国際社会との調和を図ることが求められていると言えよう。

本稿では十分に取り組みなかった課題が依然残されている。北朝鮮経済が本稿で論じたような新たな発展方向に向かうためには、何といても経済制裁が解除されることが大前提となる。これが実現されることは北朝鮮の体制承認のための重要なツールである核・ミサイル開発を諦めることを意味し、北朝鮮の大きな政治判断が必要となる。この点については鋭意注視していく必要がある。

北朝鮮経済の困窮の度合いは深まっていると見られ、2022年に入ってからの頻繁なミサイル発射実験もこうした苦境を映しているように見える。突然の政権崩壊という事態もあり得なくはない。この点についても注視が必要となる。

今回の分析は輸出入の外形的な大きさに注目したものである。相手国別の分析はある程度できたものの、品目別の検討は貿易補完指数(Cij)を推計式に組み込むことにとどまったし、国内産業と貿易品目との比較検討には踏み込めなかった。今後の課題としたい。

また、中国との輸出入についてもさらなる検討が必要となる。本稿の分析では、モデルの推計結果を敷衍して南北交易の強い優位が現実化し、現在は北朝鮮の貿易のほとんどを占める中朝貿易が相対的に小さい存在となる

との結果になった。しかし、すでに作り上げられた中朝間の緊密な取引関係が一朝一夕に弱体化するとは考えにくい。今後、南北交易と中朝貿易のどちらが優勢に立つかについて解明するためにも、実際の取引の在り方を踏まえた現場からのインプットが必要となる。国内産業との比較検討と併せて、今後取り組んでいきたい。

#### 参考文献

石丸次郎 (2016). 「北朝鮮の市場経済の拡大と社会変化～北朝鮮内部映像から考える～」、『韓国と北朝鮮の経済と政治』(研究双書第 162 冊) pp.17-43、関西大学経済・政治研究所。

OKUDA, Satoru (1997). “Trade Flow and Foreign Direct Investment in APEC Region”, Chapter II in OMURA, Keiji (ed.), *The View of Economic and Technology Cooperation in APEC*, Institute of Developing Economies. (<https://www.ide.go.jp/library/>

[English/Publish/Reports/Apec/pdf/1996\\_02.pdf](English/Publish/Reports/Apec/pdf/1996_02.pdf))

キム・ビョンヨン、キム・ミンジョン、キム・ダウル (김병연, 김민정, 김다울) (2020). 「北朝鮮の鉱物輸出と品目別輸入：対中貿易を中心に (북한의 광물 수출과 품목별 수입: 대중무역을 중심으로)」、『BOK 経済研究』第 2020-7 号、韓国銀行経済研究院

西岡力 (2005). 「金正日政権下の大量餓死について—餓死者 300 万人の根拠」、『朝鮮半島情勢の中長期的展望と日本』(東京財団研究報告書 2004-16) pp.101-109、東京財団研究推進部。

ベンジャミン・カツエフ・シルバースタイン (2018). 「中国は北朝鮮に相当厳しい制裁を与えている—いつの間に「態度」が変わったのか?」、『東洋経済 ONLINE』、4 月 29 日、東洋経済新報社。

防衛省 (2022). 「北朝鮮による核・弾道ミサイル開発について」([https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/dprk\\_bm.pdf](https://www.mod.go.jp/j/approach/surround/pdf/dprk_bm.pdf))

執筆者一覧（掲載順）

石田 賢	国士舘大学 経営学部 客員教授
前川 恵司	ジャーナリスト
田中 俊光	帝京大学 法学部 特任講師
福田 恵介	東洋経済新報社 編集局 解説部 編集委員
上澤 宏之	亜細亜大学 アジア研究所 特別研究員
奥田 聡	亜細亜大学 アジア研究所 教授

（アジア研究所・アジア研究シリーズ No.108）

「南北対話の拡大と経済交流」

---

2022年3月15日 発行

発行者 亜細亜大学アジア研究所

〒180-8629 東京都武蔵野市境 5-8 ☎ 0422 (36) 3415

e-mail:ajiken@asia-u.ac.jp

印刷所 株式会社 文伸

〒181-0012 東京都三鷹市上連雀 1-12-17 ☎ 0422 (60) 2211

---



# IAS Asian Research Paper No.108

The Institute for Asian Studies  
ASIA UNIVERSITY  
TOKYO JAPAN