

第1部 トピックス

第 1 章

南北首脳会談

2000年6月、韓国の金大中^{キムデジュン}大統領と北朝鮮の金正日^{キムジョンイル}国防委員会委員長が首脳会談を行った。今回の首脳会談は、南北分断以後、厳しい対立が続けてきた両国の首脳が初めて直接会談したという歴史的な出来事であった。会談で両国は、経済面での関係を強化しながらも、政治的統一は先送りすることで事実上合意した。首脳会談が開催されることになった背景としては、韓国の包容政策、北朝鮮の経済再建の必要性などとともに、日米韓3カ国の政策協調の強化があった。首脳会談後、南北間で長官級会談や国防長官会議が相次いで開催されたほか、米朝交渉、日朝交渉も開催されるなど多くの進展が見られた。北朝鮮を国際社会に対し開放させることは、3カ国にとって重要な課題であり、その第一歩を踏み出したことは大きな進展だった。しかし、北朝鮮は会談後、日米韓それぞれの国への対応に差をつけるなど、南北関係の改善を背景に日米韓の協力体制に揺さぶりをかけている。同時に北朝鮮は、米国や日本と関係正常化のための交渉を進めるにあたり、有利な国際環境を醸成しようとする動きも見せている。

1 歴史的な南北首脳会談

(1) 金大中訪朝とその背景

2000年6月13日から15日まで、韓国の金大中大統領が北朝鮮の首都平壤^{ピョンヤン}を訪問し、金正日と会談を行った。1948年、南北朝鮮がそれぞれ建国を宣言してから約半世紀を経て、初めて南北首脳会談が実現したのである。近年においても、96年の潜水艦事件、98年の数次にわたる工作船浸透事件、99年の黄海における南北艦艇の銃撃戦などに見られるように、南北間の対立は依然として厳しいものであった。今回の南北首脳会談は、こうした対立の歴史を乗り越えて実現したのである。

今回の首脳会談で注目されたのは、これまで外部との接触が極めて限られており、その人となりが知られていなかった金正日が、初めて長時

間にわたって世界の耳目を集めたことであった。金正日の人物像は、以前から亡命者などの証言によってある程度明らかになってはいたが、「自信に満ちた活動的な指導者」としての彼の自己演出の巧みさは予想を上回るものであった。金大中の訪朝期間を通じて金正日は、自身が北朝鮮における政治権力を掌握していることを誇示するとともに、対外的なイメージの向上に成功した。

一方、韓国側は、このような権握^{ケンカク}手をする南北両首脳（2000年6月13日、平壤）
力と能力を持つ金正日を「話がで
（ロイター＝共同通信）

きる」交渉相手として認識するようになった。北朝鮮は、絶対権力者である金正日が行った約束を簡単に反故^{ヘンコ}にすることはできないと考えられる。金正日が表舞台に登場したことによって、北朝鮮が外交上の約束を履行する可能性が高まることが期待され、韓国は今後、金正日との直接交渉をいっそう重視していくことになる。

今回、南北分断以降初めて南北首脳会談が開催されることになった背景には、韓国の「包容政策」の積極的な推進や、北朝鮮の経済難、そして日米韓による対北政策協調の強化などの要因があった。

韓国政府は、98年に金大中が大統領に就任して以来、一貫して包容政策を推進してきた。包容政策は、①北朝鮮による、いかなる武力挑発も容認しない、②北朝鮮に危害を与えたり、吸収したりしない、③南北間の和解と交流・協力を可能な分野から積極的に推進していく、という3点を原則として、短期的には南北統一の実現を追求せず、代わりに南北の平和共存体制確立を目標とするものであった。

このうち、特に第2の原則である「北朝鮮に危害を与えたり、吸収し

たりしない」という項目は、北朝鮮に安心感を与え、直接対話に応じやすい環境を作るものであった。過去、北朝鮮は、韓国が北朝鮮を吸収統一しようとしているのではないかと、との^{キム}危惧を繰り返し表明していた。また、韓国国内に早期統一を支持する勢力が存在していたことも、北朝鮮の懸念が解消されなかった原因となった。しかし、この懸念は97年末に発生した韓国の通貨危機によって、軽減されることとなった。通貨危機は、韓国から早期の統一を推進する能力と意欲を奪い、これによって韓国内で、現実の政策目標としての南北統一を先送りすべきであるとのコンセンサスが生まれた。その結果、包容政策が積極的に進められることとなった。分断国家の統一が多大な経済的かつ社会的負担を伴うことはドイツの統一によってすでに明らかになっていたが、通貨危機後の韓国は南北の統一コストを負担できる状態ではなくなっていた。通貨危機によって、早期統一は現実問題として選択できない方針となり、このことが、北朝鮮に安心感を与え、結果的に南北関係を活性化させる効果を生んだ。

2000年に入り、韓国政府は包容政策をさらに積極的に推進する方針を打ち出した。まず1月には、金大中大統領が新年のあいさつで「南北経済共同体」構想を打ち出した。この構想は、韓国の資本と技術、北朝鮮の土地と労働力という生産要素を結合させれば、経済面での交流・協力を持続的に拡大させ、統一を実現するための実質的基盤を作ることができるばかりでなく、南北双方がそれぞれの比較優位を生かし、大きな経済的利得を得ることができるという考えに基づくものであった。また、朴在圭^{パクジェギョ}統一部長官は、北朝鮮への援助と南北対話をリンクさせていた「相互主義原則」を緩和し、南北対話の進展を優先する方針を明らかにした。

そして、3月、金大中はベルリン自由大学における演説で「ベルリン宣言」を発表した。宣言の中で金大中は、①韓国政府は北朝鮮の経済再建を支援する用意がある、②当面の目標は統一よりも冷戦終結と「平和定着」である、③北朝鮮は人道的見地から離散家族問題解決に積極的に

応じるべきである、④北朝鮮は特使交換の提案を受け入れるべきである、と述べ、南北の政府当局間の協力を訴えた。ベルリン宣言は、99年に北朝鮮が打ち出した経済再建策にこたえる形になっており、これまで主に民間次元で行われていた経済協力に加え、特に社会間接資本や法整備などの面で韓国政府が本格的に北朝鮮の経済再建を支援することを提案するものであった。また、韓国の当面の政策目標が統一ではないことを改めて表明することで、北朝鮮の体制を脅かさないとの保証を与える内容となっていた。4月に南北首脳会談開催についての合意が発表されたが、ベルリン宣言は首脳会談の実現を促す重要な要因になったと考えられる。

南北首脳会談実現には、北朝鮮の国内事情も重要な役割を果たした。まず、北朝鮮国内において金正日の地位固めが完了したことである。94年に金日成^{キムイルソン}が死去してから、金正日は着実に自身の地位確立に努めた。そして、97年には朝鮮労働党総秘書に就任し、98年には朝鮮民主主義人民共和国国防委員会委員長に再選された。同年改正された新憲法の下では、国防委員会委員長の地位は、国の政治、軍事、経済力量の総体を統率指揮する「国家の最高職責」であると説明されており、金正日は名実ともに北朝鮮の最高指導者としての地位を確立したのである。国内の政治基盤が固まったことによって、首脳会談をはじめとする積極的な外交を展開する準備が整ったものと考えられる。

次に、北朝鮮の経済再建の必要性が挙げられる。北朝鮮は、経済立て直しのために外部からの本格的な支援を受け入れるという政策転換を行った。これまで北朝鮮は、食糧などの支援は外部から受け入れていたが、それ以上の支援には消極的だった。しかし、国内での政治的地位を確立した金正日は、99年から本格的な経済再建を模索し始めた。冷戦後、ソ連・ロシアや中国からの援助が激減したことなどにより、北朝鮮経済は極度の困難に陥った。90年代の10年間に、北朝鮮の経済規模は約4分の3に縮小したと考えられている。また、食糧不足が慢性化しており、近年では、国内需要を満たすために国際社会からの食糧支援に依存するの

が常態化していた。こうした中で本格的な経済再建を成功させるためには、外部からの支援が不可欠であった。それゆえ、北朝鮮の経済再建を本格的に支援することを表明したベルリン宣言の内容は、北朝鮮にとって魅力的なものであったと考えられる。

北朝鮮が今回のタイミングで首脳会談を受け入れたのには、金大中の任期が残り2年となったことも要因の1つであったと考えられる。つまり、北朝鮮は、南北関係進展に積極的な金大中の任期中に、本格的な経済協力の基礎づくりを行っておきたかったのである。韓国の最大野党であるハンナラ党は、現政権に比べて北朝鮮に厳しい立場を示しており、次の韓国大統領選で政権交代が起こる可能性もあるため、北朝鮮としては早く首脳会談を実現させる必要があったのであろう。

南北首脳会談の実現には国際関係上の要因も強く作用した。中でも最も重要なのは日米韓の政策協調の強化である。93年以降、北朝鮮は一貫して米国との2国間交渉を最優先し、韓国を孤立させようとする、いわゆる「通米封南」政策をとってきた。韓国の対北政策が一貫性を欠いていたことや、日米韓に北朝鮮への対応で温度差があったことなどで、こうした北朝鮮の外交は効果を上げていた。しかし、98年末ごろから日米韓が協調して、南北対話の進展がない限り米朝・日朝関係の改善もないとの原則を明確に打ち出した。このため、北朝鮮としても南北対話に応じざるを得なくなったものとみられる。

南北直接対話を避け、米国、日本との関係に期待した北朝鮮だったが、首脳会談以前における米朝・日朝関係は共に低調で、北朝鮮外交は手詰まり状態にあった。米朝関係についていえば、99年9月に、米政府が北朝鮮に対する制裁の一部を一方的に解除することを決定したのに対し、北朝鮮が、米朝会談が行われている期間はミサイルを発射しないと発表するなど一定の前進はあった。しかし、北朝鮮が米国のテロ支援国リストから外れなかったことで、米朝関係の進展は米国の国内法上も厳しい制約を受けることになった。そして、北朝鮮も、米国の呼びかけにもかかわらず、高位級の代表を米国に派遣する動きを見せなかったのであ

る。

日本との関係についても、状況は好ましいものではなかった。2000年4月には日朝国交正常化交渉の第9回本会談が92年以来8年ぶりに開催され、続く8月には第10回本会談が開催されるという肯定的な動きは見られたものの、日朝関係が容易に進展するという見方は少なかった。日本国内においては、ミサイル問題、日本人ら致問題などが重要な政治課題として認識されており、これらの問題の解決なしに北朝鮮との関係進展は困難であると見られていた。また、北朝鮮側も、日本との関係正常化に際して、過去の清算問題が優先的に討議・解決されるべきであるとの原則的な主張を繰り返し表明していたのであった。

日米両国に加えて、中国や西欧諸国などが、韓国の包容政策に積極的な支持を表明したことも、北朝鮮の態度に影響を与えたものと考えられる。99年6月、金永南^{キム・ヨンナム}最高人民会議常任委員会委員長が中国を公式訪問した際、江沢民国家主席は、米国、日本、欧州連合（EU）などだけでなく、韓国とも関係改善するよう促したと伝えられている。また、南北首脳会談直前の5月、金正日が中国を訪問し、江沢民ら中国首脳と会見したが、この時、中国側は、北朝鮮の体制維持に一定の保証を与える一方で、韓国の包容政策に積極的に応じるよう促したものと考えられる。

こうした中で、北朝鮮は、対米・対日関係に注力しても当面は大きい成果は期待できないと判断し、南北関係を進展させることによって、必要な援助などを獲得しようとしたものと考えられる。国際情勢が自国に不利になると南北関係重視路線をとるという北朝鮮の行動は特に新しいものではない。東欧の共産主義体制が崩壊し、ソ連が大きく揺れていた80年代末期から90年代初期にかけても、北朝鮮は対外政策の軸足を南北関係に置いていたのである。北朝鮮にとって、今回の南北首脳会談開催は、日米韓3カ国の協調体制に追い込まれて仕方なく応じたという面と、そうすることによって日米韓協調体制にくさびを打ち込み、日米両国との手詰まり状況を打破しようとした面があったともいえよう。

(2) 6・15南北共同宣言

金大中大統領の帰国予定日前日の6月14日深夜、南北両首脳が「6・15南北共同宣言」に署名した。この共同宣言で南北は、経済面での関係を強化しながらも、政治的統一は先送りすることで事実上合意したのである。これは、分断後、厳しい対立を続けてきた南北朝鮮がこれまでの敵対関係に終止符を打ち、平和共存に向かって踏み出した第一歩となる可能性のある歴史的なものであった。

南北は、共同宣言の第4項で、経済面での協力関係強化を打ち出した。「民族経済を均衡的に発展させ」という文言は、事実上、韓国が北朝鮮の経済再建を助けることを意味している。これについて金大中は、「われわれが北韓（北朝鮮）に入っていって、鉄道を敷き、電力問題を解決し、道路・港湾・通信などを整えていけば、また、北朝鮮に公団を作って進出していけば、今まで大韓民国の経済は南韓内部だけでのものであったのが、韓半島全体の経済に発展していくであろうし、そのような中で北も南も一緒に大きい恩恵を受けることになる」と述べて、これを南北双方の利益になる「ウィン・ウィン政策」と呼んでいる。南北の鉄道が連結されれば、運送費を節約でき、時間も短縮できる。また、北朝鮮の労働力を低賃金で活用すれば、韓国で競争力が弱まっている中小企業が競争力を回復できるというのである。

南北の政治問題では、当面の分断継続に事実上合意した。共同宣言の第2項は、南北双方が段階を踏みながら漸進的な統一政策を進めること、言い換えれば、当面は統一を先送りすることを表明していた。これによって、双方が正統性争いを繰り広げる対立構造から脱却し、朝鮮半島における平和共存体制の成立の可能性が開かれたことは、極めて重要であるといえよう。南北朝鮮は、統一を目標とするという原則は維持しながらも、現実的には早期統一の実現は困難であるとの認識に基づいて合意したのである。現在、南北双方とも国内事情などにより早期統一には消極的になっており、こうした合意は双方にとって受け入れやすいものであっ



南北共同宣言

祖国の平和的統一を念願する全民族の崇高な意思に従い、大韓民国の金大中大統領と朝鮮民主主義人民共和国の金正日国防委員会委員長は2000年6月13日から6月15日まで平壤で歴史的な会見を行い、首脳会談をもった。

南北首脳は、分断の歴史上初めて開かれた今回の会見と会談が、互いの理解を増進し、南北関係を発展させ、平和統一を実現するのに重大な意義をもっていると評価し、次のように宣言する。

1. 南と北は国の統一問題を、その主人であるわが民族同士で互いに力を合わせて自主的に解決していくこととした。
2. 南と北は国の統一のために、南側の連合制案と北側の低い段階の連邦制案に共通性があると認定し、今後この方向で統一を志向していくこととした。
3. 南と北は今年8月15日に合わせて、離れ離れになった家族、親族の訪問団を交換し、非転向長期囚問題を解決するなど、人道的問題を速やかに解決していくこととした。
4. 南と北は経済協力を通して、民族経済を均衡的に発展させ、社会、文化、体育、保健、環境など諸般の分野の協力と交流を活性化し、お互いの信頼を確かめていくこととした。
5. 南と北は以上のような合意事項を速やかに実践に移すため、早期に当局間の対話を開催することとした。

金大中大統領は金正日国防委員会委員長がソウルを訪問するよう丁重に招請し、金正日国防委員会委員長は、今後、適切な時期にソウルを訪問することとした。

2000年6月15日

大韓民国大統領 金大中

朝鮮民主主義人民共和国国防委員会委員長 金正日

た。

この第2項は、統一に向かう過程で、まず南北連合を形成しようという韓国案と、当初から中央政府を置く連邦制を模索するものの、暫定的に地域自治政府に幾つかの権限を付与するとした北朝鮮案に「共通性」とあると指摘している。つまり、北朝鮮案にある外交権や国防権などを持たない連邦政府は、韓国の連合制案における「首脳会議」や「閣僚会

議」と類似性が高いというのである。

従来、韓国政府の統一案は、「韓民族共同体建設のための3段階統一方案」と呼ばれ、①和解・協力段階（敵対、不信・対立関係を清算、交流・協力を実施し、平和共存を追求）②南北連合段階（法的・制度的枠組みが体系化され、南北連合の機構が創設・運用される）③統一国家完成段階（政治共同体を実現し、「1民族、1国家、1体制、1政府」を完成させる）という3段階で統一を実現しようというものである。

一方、北朝鮮は80年に、南北が同等に参加する民族統一政府を組織し、その下で双方が地域自治制を実施するという「高麗民主連邦共和国」の創立を提案した。北朝鮮の統一案には、韓国の統一案に見られるような中間段階は存在せず、現状からいきなり連邦国家に移行しようというものであった。この連邦国家は中立政策を採用し、外国軍隊の駐留を許さないとされていたため、韓国には受け入れがたいものであった。しかし、91年の新年の辞で、金日成が「われわれは高麗民主連邦共和国創立方案に対する民族的合意をより容易に実現するために、暫定的には連邦共和国の地域自治政府により多くの権限を付与し、長期的には中央政府の機能をさらに高める方向で連邦制統一を漸次的に完成する問題についても協議する用意がある」と述べるなど、連邦制実現の過程で、暫定的に地域自治政府に外交権、軍事権を与えるなどの柔軟性を持たせる可能性を示唆していた。

北朝鮮は、首脳会談後も朝鮮労働党の機関紙『労働新聞』などで、公式には即時統一を要求している。しかし、韓国側によれば、首脳会談で金大中が連邦制統一案は「現実的に不可能」であり、「2つの独立した政府が存在する中で、互いに協力する連合制が現実的で望ましい」と説明したのに対し、金正日は共感を示したという。

共同宣言はこのほか、第1項で南北の自主性を、第3項で離散家族などの人道的問題の解決を、そして、第5項で南北当局者間の対話の促進をうたっている。

共同宣言の第1項は、南北双方が、統一問題を民族同士で「自主的に」

解決していくと規定した。この文言は、北朝鮮が強く主張して宣言に盛り込まれたものであると伝えられており、在韓米軍の撤退などを迫る北朝鮮の公式見解を補強するとも読める内容となっている。しかし、これについて金大中は、外国勢力の排除を意味するのではなく、友好国と良い関係を維持しながら、南北が自主的に問題を解決すべきことを指すものであるとの説明をした。また、韓国政府によれば、首脳会談の場で金大中が「在韓米軍がいなければ朝鮮半島をはじめとする北東アジア地域の勢力均衡に空白が生じる」ため、「統一後も、米軍がいてこそ北東アジア地域が安定する」と述べたのに対し、金正日も「米軍がいてこそ均衡がとれる」として、在韓米軍が地域の平和と安定に重要な役割を果たしているという点に同意したという。これが事実であれば、共同宣言の第1項は、韓国側が北朝鮮側のメンツを立てるために行った譲歩であったと解釈することができよう。

共同宣言の第3項は、スパイ活動などの容疑により韓国に拘束されている北朝鮮の非転向長期囚の送還と抱き合わせで、韓国政府の重要な懸案事項である離散家族問題を進展させようとするものである。韓国は一貫して、高齢化する離散家族の再会・生死確認などを人道上の問題として最優先する態度をとってきたが、これに対し、北朝鮮が離散家族問題の進展を約束した。しかし、この項目では、現在も北朝鮮に拘束されているとみられる朝鮮戦争時の韓国軍人捕虜（いわゆる国軍捕虜）や、韓国人被ら致者の返還問題は触れられておらず、韓国世論の反発を招いた。これに対し韓国政府は、これらの問題を離散家族問題の一部に含めて解決を図るとの立場をとっている。

共同宣言は最後に、南北当局間対話の開催、金正日のソウル訪問に言及している。韓国側は南北の関係が持続的に発展するために、これらの実現がぜひ必要であるとの認識を明らかにしている。一方、具体的な時期を定めずに金正日のソウル訪問を盛り込んだことによって、北朝鮮は、金正日のソウル訪問を手がかりに韓国に対して交渉を有利に進めるための材料を手にしたといえよう。

全体として見ると、6・15南北共同宣言には、双方の利害がバランス良く盛り込まれているということができよう。当面の統一の先送り、経済関係の深化、人道問題の解決、政府当局間の対話促進などは韓国の包容政策の原則に沿ったものである。その一方で、北朝鮮は、「自主的」という文言、連邦制統一案の認定、非転向長期囚の送還、韓国からの本格的な経済援助の約束などの成果を得た。

もちろん、この宣言は両国にとって完全に満足できる内容ではなかった。例えば、共同宣言には、韓国側がベルリン宣言で重要課題の1つとして挙げていた冷戦終息と平和定着の問題が反映されておらず、その意味では韓国側に満足できない点があった。また、韓国から経済支援の約束をとりつけたことは、北朝鮮の経済再建のために不可欠な極めて重要なものであったとはいえ、南北協力の深化を容認することによって、北朝鮮は、国内体制が外部からの影響にさらされるという長期的リスクを負うことになったのも事実であろう。

首脳会談では、共同宣言には盛り込まれなかった懸案事項についても議論がなされた。金大中は、在韓米軍問題、国家保安法問題などについて首脳会談で北側と話し合ったことを明らかにしている。在韓米軍問題、国家保安法問題は政治的に微妙な問題であることもあって共同宣言では言及されなかったものの、会談では重要なやりとりがあったとされる。すでに述べたとおり、韓国側によれば、金正日は在韓米軍が重要な役割を果たしているとの認識を示したという。また、金正日が、北朝鮮を「反国家団体」と規定する韓国の国家保安法の廃止を求めたのに対して、金大中が朝鮮半島の共産化を規定した労働党規約などを廃止すべきであると反論したところ、金正日は、これを肯定的に検討するとの意思を表明したという。事実、金正日は、後に韓国の言論人との会見の席で、労働党規約は不変のものではなく、「いつでも変えることができる」と述べるとともに、韓国の国家保安法は「南朝鮮（韓国）の法であり、われわれとは関係ない」とも述べたという。一方、金大中は8月、韓国の国家保安法を「大幅に改正しなければならない」と述べた。

なお、金大中は、首脳会談の場で核・ミサイル問題についても議論しようとしたものの、これらの問題に対して金正日は特段の反応を見せなかったとされる。

2 首脳会談後の南北関係

（1）活発化する南北交流

南北首脳会談と共同宣言を受けて、南北関係は大きな進展を見せた。まず、6月末、南北赤十字会談が開催され、「南北離散家族訪問団の交換と面会所の設置・運用および非転向長期囚の送還に関する合意書」が採択された。この合意に基づき、8月中旬、100人ずつの離散家族が南北間で交換され、9月初めには北朝鮮への帰国を希望する非転向長期囚63名が北朝鮮に帰還した。そして、11月末には南北首脳会談以後2回目の離散家族相互訪問が実現した。なお、この相互訪問では、北朝鮮にら致されたとみられていた韓国人男性が平壤で離散家族として姿を現したことが明らかになっている。

7月下旬に開催された第1次南北長官級会談では、①板門店の南北連絡事務所の業務再開、②韓国に故郷をもつ日本在住の朝鮮総連メンバーの故郷訪問団の推進、③京義線鉄道の分断された20キロメートルの区間を連結するための協議開催などが合意された。8月末から9月初めにかけて平壤で開催された第2次南北長官級会談では、①2000年内にさらに2回離散家族・親戚訪問団の交流事業を行うこと、②軍当局者会談を開催すること、③双方の経済専門家が9月中に実務接触を行うこと、④ソウル～新義州への鉄道連結、韓国・汶山～北朝鮮・開城への道路開設のための実務接触を9月中に開催することなどが合意された。9月末に済州島で行われた第3次南北長官級会談では、経済分野における交流・協力を拡大する問題を協議・推進するための「南北経済協力推進委員会」を協議・設置することなどが合意された。

離散家族については、9月下旬に開かれた第2次南北赤十字会談で、第2次訪問団を11月に、第3次訪問団を12月に、それぞれ同時交換することが合意された。また、双方の離散家族探しのために、9月と10月にそれぞれ100人ずつの名簿を交換し、生死・住所が

離散家族の再会（2000年8月15日）（ロイター＝共同通信）

確認された300人を対象に、11月に手紙の交換を実施することも決まった。また、第1次南北経済協力実務接触も9月下旬に実施された。

これ以外にも、朝鮮労働党中央委員会秘書であり金正日の側近である金容淳^{キムヨンスン}が9月中旬、韓国を訪問し、各種懸案問題について韓国との間で意見交換を行った。そして、15日には、シドニー・オリンピックの開会式で、北朝鮮と韓国の選手団が「統一旗」を掲げて、史上初めて合同で入場行進を行った。また、10月3日には、北朝鮮側が、同月10日の朝鮮労働党創建55周年を迎えるにあたって韓国の政府、政党、社会团体などを平壤に招待するとの書簡を南側に送った。これに対し、韓国政府は当初、参加を認めない方針であったが、南北関係を考慮し、結局、限定的ながらも韓国人の参加を承認した。

南北間では経済交流を進めるための制度的措置もとられている。11月には、経済協力実務協議で、①投資保護、②二重課税防止、③精算・決済、④商取引に関する紛争解決手続きの4項目について合意書の仮署名が行われた。なお、2000年9月の時点で、南北の貿易額は3億2,999万ドルで、前年同期比27.9%の増加となっている。

（2）軍事的緊張緩和の兆し

南北の交流・協力は、主に経済・人道問題で進展を見せているが、軍

事面でも幾つかの進展が見られた。第1に、会談までは厳しかった北朝鮮軍の韓国に対する態度が軟化の兆しを見せている。首脳会談前の3月、朝鮮人民軍海軍司令部は、朝鮮休戦協定で国連軍側支配地区と規定されている水域に一方的に水路（航路）を設定するとともに、指定航路を外れた場合はこれを領海侵犯とみなすとの警告を発した。しかし、6月15日、白翎島付近で漁業を営んでいた韓国漁船が誤って北方限界線（NLL）を越えて北側に進入したにもかかわらず、北朝鮮の海軍は、これを特段の処罰もなく、そのまま韓国側に送還した。

第2に、6月15日午後6時以降、対南ひぼう放送が完全に中止された。そして、首脳会談以後、北朝鮮は、以前韓国軍に対して用いていた「南朝鮮傀儡軍^{かいらい}」などの表現をやめ、「南朝鮮軍」などと呼び始めた。これに対応し、韓国軍もそれまで軍内で使用してきた「北傀軍^{かい}」との呼称を廃止し、「北韓軍」と呼ぶなど、北朝鮮当局をひぼう中傷する用語を一切使用しないことを決めた。

第3に、9月末に初の国防長官会談が開かれた。これによって軍事面での南北交流も始動したわけだが、韓国からは趙成台^{チョソンテ}国防部長官、北朝鮮からは金鎰喆^{キムイルチョル}人民武力部長（国防相）が参加し、南北連結鉄道と道路工事のための取り決めや、鉄道と道路周辺の軍事境界線と非武装地帯を開放し、南北の管轄地域を設定する問題を休戦協定に基づいて処理することなどで合意した。北朝鮮はこれまで、休戦協定はすでに機能しなくなったとの主張を続けていたことから、今回、北朝鮮が休戦協定の有効性を認めたことは重要な進展であった。韓国政府は、国防長官会談について、「首脳会談に次ぐ重要な進展」であったと指摘し、政治的和解を軍事的和解につなげることの重要性を強調している。

しかし、国防長官会談で、韓国側が軍事直通電話設置や部隊移動・軍事演習の事前通報などの信頼醸成措置を提案したにもかかわらず、これらの問題では合意が得られなかったことから、政治的和解を軍事的和解に結びつけるのは容易ではないことが分かる。

また、10月には国連軍司令部が、非武装地帯における鉄道連結と道路

建設に伴う地雷撤去作業の安全対策については韓国国防部が北朝鮮と協議する権限を持つとする委任書簡を北朝鮮側に伝達した。11月には第1回南北軍実務会談で非武装地帯内の南北管理区域設定問題と工事に関する双方の立場が確認され、12月の第2回南北軍実務会談では南北管理区域の設定問題などが具体的に協議された。

（3）北朝鮮の対南分断工作

南北交流の活発化は、必ずしも両者の善意のみによって実現しているのではなく、韓国側が多大なコストを払っていることも忘れてはならない。南北関係を進展させるテコとして、韓国政府は北朝鮮に各種の援助を提供している。例えば、韓国政府は南北長官級会談開催の直前に、10万トンの肥料追加支援を8月中に行うと発表した。そして、9月28日には、北朝鮮との合意に基づき、コメ30万トンとトウモロコシ20万トンの食糧借款と、世界食糧計画（WFP）を通じたトウモロコシ10万トンの、総額約1億ドルにのぼる無償供与を行うことを決めた。

南北関係は進展を見せているが、韓国国内に、金大中政権の対北政策に対する批判があるのも事実である。例えば、ハンナラ党の李會昌^{イ・ヘチャン}総裁は南北共同宣言について、「朝鮮半島の緊張緩和と平和定着に関する言及が1行もない」と述べ、「緊張緩和と平和定着」が共同宣言に盛り込まれなかったにもかかわらず、金大中が一方的に戦争はなくなったと主張していると厳しく批判した。また、国軍捕虜や被ら致者の韓国への送還の糸口がつかめないまま、韓国政府が一方的に北朝鮮の非転向長期囚を送還したことも批判の対象となっている。金大中は国軍捕虜と被ら致者問題を必ず解決すると述べているものの、その実現可能性については疑問がもたれている。

金大中政権の対北政策に対する批判が、韓国の国内政局と関係していることも、事態をいっそう複雑にする原因となっている。例えば、金泳三^{キム・ヨング}前大統領は、金正日が大韓航空機爆破やら致事件などを起こした「テロリスト」と非難し、訪韓阻止運動を開始した。しかし、金泳三のこ

した行動は純粋な対北政策への関心からではなく、自らの政界復帰を狙った動きであるとの見方が強い。このように、韓国国内政治における保守層と革新層の対立は対北政策をめぐるさらに激化した。この対立は「南南 藤」と呼ばれ、新たな政治問題となっている。

一方、北朝鮮は、現在の南北関係に肯定的な韓国内の個人・組織に対しては好意的な姿勢を見せる一方、金正日や包容政策に批判的な個人・組織には激しい非難を浴びせかけることによって、韓国の国内政治に影響を及ぼそうと試みている。例えば、8月に北朝鮮を訪問した韓国のマスコミ社長団に対しては、金正日が直接会見の場を設け、意見交換を行うなど好意的な反応を見せた。また、同社長団は、北朝鮮の代表との間で、「統一実現に利益となる言論活動を積極的に繰り広げる」などとする共同合意文を発表したが、こうした内容は、事実上、北朝鮮への批判を自粛することを約束するものであった。一方、北朝鮮は、包容政策に批判的な李會昌らに対しては厳しい非難の言葉を投げかけている。

3 首脳会談の国際的インパクト

南北首脳会談は、米国が98年以降進めてきた北朝鮮政策の見直し（ペリー・プロセス）と包容政策の成果であったといえる。日米韓は、北朝鮮を国際社会に引き出すことを目的に、北朝鮮に関係正常化への道を提示してきたのだが、南北首脳会談の開催は、北朝鮮が韓国、米国、日本と関係正常化を進めていくプロセスの第一歩であったといえよう。事実、南北首脳会談後、米朝関係は進展し、日朝国交正常化交渉も活発化する動きを見せている。

このように、基本的には、南北首脳会談は肯定的な流れを生み出したということができる。しかしながら、その一方で北朝鮮は、南北関係の改善を背景に日米韓の協力体制に揺さぶりをかけるとともに、米国や日本と関係正常化のための交渉を進めるにあたって有利な国際環境を醸成しようとする動きを見せている。これに対し、韓国は、首脳会談の成果

表 1—1 ペリー報告書以降の動き

1999年	9月13日	ペリーが米議会に報告書を送付
	9月17日	米政府が対北朝鮮制裁措置の一部緩和を発表
	9月24日	北朝鮮外務省、米朝協議継続中はミサイルを発射しないと表明
	10月12日	「ペリー報告書」を一般向けに公開
	11月2日	日本政府、北朝鮮へのチャーター便の再開を発表
	11月8日～9日	日米韓TCOG会合（ワシントン）
	11月15日～19日	米朝高官協議（18日は休会、ベルリン）
2000年	1月4日	北朝鮮、イタリアと国交樹立
	1月22日～28日	米朝高官協議（ベルリン）
	2月1日	日米韓TCOG会合（ソウル）
	3月9日	金大中、ベルリン宣言を発表
	3月7日	日本政府、北朝鮮に約10万トンのコメ支援を行うことを発表
	3月7日～15日	米朝高官協議（ニューヨーク）
	3月9日	米朝テロ協議（ニューヨーク）
	3月13日	米韓外相会談（ワシントン）
	3月30日	日米韓TCOG会合（東京）
	4月4日～7日	日朝国交正常化交渉第9回本会談（平壤）
	4月24日	朝鮮中央通信は論評で、日本側の北朝鮮に対する「補償」を財産請求権方式で処理することを拒否
	5月1日	米國務省、「1999年版世界テロリズム活動報告」を発表
	5月8日	日米韓防衛実務者協議（済州島）
	5月8日	北朝鮮、オーストラリアと外交関係を再開
	5月12日	日米韓TCOG会合（東京）
	5月17日	日本政府、国交正常化交渉第10回本会談延期を決定
	5月24日～30日	米朝高官協議（ローマ）
	5月25日	米国の調査団、金昌里の地下施設に立ち入り
	6月8日	日韓首脳会談。米韓首脳会談
	6月13日～15日	南北首脳会談（平壤）
	6月15日	米農務省、5万トンの小麦を北朝鮮に送ることを発表
	6月19日	米国、北朝鮮に対する経済制裁を追加的に一部緩和することを発表
	6月20日	北朝鮮外務省、ミサイルの飛翔実験凍結を継続すると発表
	6月23日	オルブライト國務長官、訪韓
	6月29日～30日	日米韓TCOG会合（ホノルル）
	7月10日～12日	第5回米朝ミサイル協議（クアラルンプール）
	7月12日	北朝鮮、フィリピンと外交関係樹立
	7月19日	米朝高官協議（ベルリン）
	7月26日	韓国政府、北朝鮮に対する10万トンの肥料追加支援を発表
	7月26日	南北外相会談（バンコク）。日朝外相会談（バンコク）
	7月27日	北朝鮮、ARFに初参加
	7月28日	米朝外相会談（バンコク）
	8月8日～12日	日本政府、北朝鮮にコメ支援の配布・使用状況の視察団派遣
	8月9日～12日	テロ問題を議題とする米朝高官協議（平壤）
	8月12日	金正日、韓国マスコミ社長団と会見（平壤）
	8月21日～24日	日朝国交正常化交渉第10回本会談（東京）
	9月28日	韓国政府、北朝鮮に対し総額約1億ドルにのぼる食糧無償供与を決定
	10月6日	日本政府、北朝鮮に対し50万トンの食糧援助を発表
	10月9日～12日	趙明禄、金正日総書記の特使として訪米
	10月23日～24日	オルブライト國務長官、訪朝
	10月25日	日米韓外相会談（ソウル）
	10月30日～31日	日朝国交正常化交渉第11回本会談（北京）
	11月1日～3日	米朝ミサイル協議（クアラルンプール）
	11月3日	日米韓防衛実務者協議（ホノルル）
	11月15日	日韓首脳会談。米韓首脳会談

（出所）韓国各紙報道から作成。

を強調しながらも、南北関係の緊密化の副作用を最小限に抑え、日米をはじめとする諸外国との良好な関係を維持しようと努めている。

対北政策における日米韓の協調体制が強化されたのを見た北朝鮮は、南北関係を改善させることによって、日米韓による北朝鮮包囲網を弱体化させようとしたと考えられる。当面の課題であった南北直接対話が実現したことによって、3カ国の協調体制は若干求心力を失ったように見える。その意味で、北朝鮮の政策は一定の成果を上げている。例えば、南北首脳会談後、米韓両国内で在韓米軍の役割を見直そうという議論がくすぶり始めた。特に、この傾向は、ナショナリズムが高まる韓国国内に顕著に見られる。これに対して米韓両政府は、北朝鮮の軍事的脅威に大きな変化が起きていないことを指摘するとともに、在韓米軍の役割の多様性を強調し、北朝鮮の脅威が消滅した後も米軍が韓国に駐留を継続することを再確認した。例えば、2000年6月の米韓外相会談後、オルブライト國務長官は在韓米軍の存在理由として、「抑止」に加えて「地域の安定」を挙げた。これに対し、李廷彬^{イジョンビン}外交通商部長官も、「朝鮮半島に平和体制が成立した後にも在韓米軍は必要である。米軍は引き続き、この地域における勢力均衡の守護者、そして安定力としての役割を果たすことになる」と強調した。しかし、北朝鮮の報道機関は、米韓の亀裂に拍車をかけるべく、「朝鮮の平和統一は、米軍の南朝鮮（韓国）からの撤退、南北間の緊張緩和、永続的な平和を求めている」などと述べ、米国抜きで朝鮮半島問題を解決することを韓国に呼びかける動きを見せた。

北朝鮮は、日米韓の連携に揺さぶりをかけるだけでなく、韓国との関係を進展させることによって米朝・日朝関係が南北関係に遅れをとる状況を作り出し、米国や日本に北朝鮮との関係正常化を進めるよう圧力をかけようとしている。日米両国は、一貫して南北対話の進展を求めるとともに、韓国の包容政策に対する支持を表明してきた。このため、南北関係が進展すると、米国や日本に北朝鮮との関係正常化を進める方向での政治的圧力がかけてくるのである。南北関係の改善を受けて、韓国

は、米国や日本に対して北朝鮮との関係正常化をより強く求めるようになった。特に、韓国は、本格的に北朝鮮の経済再建を進めるには、日朝国交正常化に伴う日本からの経済援助が必要不可欠であるとの認識に基づき、再三にわたって、日本政府に北朝鮮との国交正常化を急ぐよう要請している。

北朝鮮が南北関係の緊密化を最大限外交的に活用しようとしているのに対し、韓国は首脳会談の成果を強調しながらも、南北関係の緊密化が米韓関係などに与える副作用を最小限に抑え、日米をはじめとする諸外国との緊密な協力関係を維持しようと努めている。このため、首脳会談後、韓国政府は、周辺諸国、特に日米に対して会談の内容についての丁寧な説明を行った。南北首脳会談終了後の16日、金大中はクリントン米国大統領に電話で首脳会談に対する説明を行い、核問題、ミサイル問題について北朝鮮側に十分話をしたこと、ミサイルは平和や南北協力に好ましくない影響を与えると話したことなどを伝えた。また、共同宣言にある「自主」という言葉について、これが外国勢力の排除を意味するのではなく、友邦と良い関係を維持しながら、南北が自主的に問題を解決していくべきことを指すものであるとの説明を行った。続く17日、金大中は日本の森喜朗首相に電話をかけ、核やミサイル問題について北朝鮮側に話をしたことや、在韓米軍は統一後にも北東アジアの安定に役立つとする金大中の発言を金正日が知っていたことなどを明らかにした。これに対し、日米両国は、朝鮮半島における平和と安定のためには南北対話の進展が不可欠であるとの認識を改めて強調した。

今回の首脳会談は、朝鮮半島内において南北関係を大きく変化させる可能性を開いたという意味で歴史的なものであった。しかし、その意義は朝鮮半島内にとどまるものではない。南北首脳会談は、米朝関係および日朝関係にも重大な転機をもたらすきっかけになる可能性を秘めている。北朝鮮は、ペリー・プロセスによって提示された全般的な関係正常化、そして平和共存の道に向けて、歩み始めたのかもしれない。