

# 韓国の対北朝鮮政策の変化：1988—1994年

「民族」の利益、「国家」の「正統性」、国内政治

金 榮 鎬

## はじめに

本稿は、1988年から94年までの韓国の対北朝鮮政策が、どのように、なぜ、変化したのかを考察する。

韓国の北方政策の展開は東欧・ソ連の社会主義諸国の改革・解体と相乗作用し、韓ソ国交（1990年9月）・韓中国交（92年8月）が樹立された。これとほぼ同時期、米朝参事官接触（88年12月より）と日朝国交交渉（91年1月より）も開始された。また、韓国の国連単独加盟の実現可能性が高まると、北朝鮮も国連加盟意志を表明し、南北朝鮮の国連同時加盟が実現した（91年9月）。さらに、90年9月に始まった南北高位級（首相）会談で、分断後初めて南北朝鮮政府間の包括的な合意書が採択された（91年12月）。

このような変化は従来、主に勢力均衡論の枠組みによって説明されてきた<sup>(1)</sup>。つまり、勢力均衡が主観的にも客観的にも韓国の圧倒的な優位に傾いたために、北朝鮮は政策変更を余儀なくされ、韓国との対話や合意に応じたという説明である。この場合の勢力均衡とは、韓国の経済力と国際的地位が北朝鮮のそれを圧倒するようになったこと、つまり、南北朝鮮の「国力」と国際的地位の逆転、ソ連・中国の対韓国交樹立にともなう朝ソ友好同盟条約・朝中友好同盟条約の死文化、つまり北朝鮮をとりまく同盟構造の激変、を指す<sup>(2)</sup>。

しかし、勢力均衡論では説明できない重要な問題が残る。盧泰愚韓国大統領が「民族の共同利益」や「民族共同体」を掲げて北朝鮮を「パートナー」と規定し、新たな統一方案の策定と南北基本合意書の採択にあたって穏健政策を打ち出したことがそれである。そこで本稿は第1に、韓国の対北朝鮮政策が穏健化した要因に対する勢力均衡論の説明を再検討し、その不十分性を補完するために別の視点から事例に接近してみる。

その後、南北高位級会談の中断（1992年9月）で南北基本合意書は宙に浮き、日朝国交交渉も第8回会議を最後に決裂した（92年11月）。検査察が暗礁に乗り上げた後、北朝鮮は核不拡散条約（NPT）脱退を表明し（93年3月）、核開発疑惑はグローバル化した。米朝外交交渉（93年6月より）は、幾たびかの危機や金日成の死去（94年7月）をはさみ、米朝枠組み合意に至る（94年10月）。しかし、米朝合意は韓国の反発を招き米韓関係が険悪

化し、南北対話の窓はその後閉ざされた。

金泳三韓国大統領は就任辞で「民族優先主義」を掲げ、また、南北高位級会談で争点となっていた「非転向長期囚」を一方的に送還するなど、当初は北朝鮮への穏健政策を維持しようとした。しかし、北朝鮮の核問題が米朝交渉に委ねられ米朝合意が探られると、韓国の対北朝鮮政策は強硬へと転換し米朝交渉に水を差すようになり、「韓米日国際共助」の掛け声にもかかわらず米韓摩擦が引き起こされた<sup>(3)</sup>。

米朝交渉・合意は北朝鮮の核開発による「脅威」からの安全を図るものであり、韓国の国家安全保障を損なうものではなかった。しかし、米朝交渉・合意を契機に韓国の対北朝鮮政策は強硬化した。この事実からは、韓国の対北朝鮮政策の変化には、「脅威」に対する国家の安全とは異なる考慮が働いていたことになる<sup>(4)</sup>。そこで本稿は第2に、「民族優先主義」から米朝交渉牽制へという韓国の対北朝鮮政策の変化には、国家の「安全」以外のどのような要因が作用したのかを検討する。

## 1. 分析の観点と概念の整理

### (1) 韓国における「国家」と「民族」

分断国家の韓国では、国家 (state) と民族 (nation) の指し示すところには、差異だけでなく対立が顕著である。また、韓国にとって北朝鮮は「国家安全保障」の主要な「脅威」であると同時に「民族統一」の「カウンターパート」であるという二重性を持つ。朝鮮半島における国家間関係と民族間関係の違いゆえに、韓国の対外政策と対北朝鮮政策の二つは互いに重複しながらも概念的に区別される。

ところで、対外政策で「国家」の「安全」という利益が参照され、対北朝鮮政策で「民族」の「統一」という利益が参照される、というのであれば、問題は単純である。しかし、韓国の対北朝鮮政策は「国家安全保障政策」であると同時に「民族統一政策」であった。つまり、対北朝鮮政策でも「国家」の利益が優先されることがあり、対外政策で「民族」の利益が優先されることもある。

以上のように、韓国の対北朝鮮政策の分析では、参照事項 (referent objects) としての「民族」と「国家」を識別し、それらの重層性や揺らぎを踏まえることが要請されると考える<sup>(5)</sup>。

### (2) 南北朝鮮関係における「国家の正統性」

1948年12月の国連決議第195( )は、国連監視下の自由選挙が行われた朝鮮半島の南側地域における政府の「唯一合法性」=「正統性」を規定した<sup>(6)</sup>。また、韓国政府は韓国国家の「正統性」が北部地域にも適用されるものと見なし、北朝鮮を「未回収」地域

と見なしてきた。韓国の「正統性」の根拠としては、国連決議だけでなく、3・1独立運動以来の大韓民国臨時政府の「法統」の継承や自由・民主主義・福祉・統一政策などの「業績正統性」が挙げられる<sup>(7)</sup>。このように、国家の「正統性」は、国連決議、歴史、業績の三つの次元で捉えられている。

韓国の朴正熙大統領は1970年8月15日に「南北の善意の競争」を提議し、続いて73年6月23日の「平和統一外交宣言」(6・23宣言)でハルシュタイン原則を放棄した。この間の72年7月4日には南北共同声明の発表があった。しかし、6・23宣言では北朝鮮を「国家として認めるものではない」ことが強調されていた<sup>(8)</sup>。つまり、韓国の「唯一合法性」=「正統性」認識には変化がなかった<sup>(9)</sup>。

1991年9月の南北朝鮮の国連同時加盟によって韓国の「唯一合法性」=「正統性」は変化するはずであった<sup>(10)</sup>。しかし、盧泰愚の言葉を借りれば、韓国は北朝鮮規定に対して「対外的には実体を認めざるを得ない」が、「国内的には、悪く言えば、傀儡集団」という「二重性」を維持した<sup>(11)</sup>。盧泰愚政権の大統領政務首席秘書官・公報処長官を務めた孫柱煥は、国連同時加盟後の北朝鮮規定を「国内法によれば北韓は国家ではなく、対外関係においては対等な主権国家」と説明した<sup>(12)</sup>。

以上のように、国連同時加盟以後も「正統性」をめぐる南北朝鮮対立は必ずしも終息しなかったことに注意が必要である<sup>(13)</sup>。国際関係における南北朝鮮の国家の共存と、南北朝鮮関係における韓国の「正統性」というダブル・スタンダードが維持された。冷戦終結後も韓国の「唯一合法性」=「正統性」は、緩和されることはあっても、廃棄されることはなく、留保された。

平岩俊司は、南北朝鮮関係は「通常の」二国間関係とは異なり、互いに各々の国家の「唯一合法性」=「正統性」を主張して譲らないところに特徴があり、この基本構造は南北の国連同時加盟後にも変化はないと指摘した<sup>(14)</sup>。以上の考察に照らして、この平岩の議論は妥当と考えられる。

### (3) 国内政治と対北朝鮮政策

一般に、国家の対外行動の要因を国内政治の変数に求めるのは還元主義だと批判される<sup>(15)</sup>。しかし、ある種の国家のある種の対外行動を内政の変数から説明することは必ずしも還元主義ではないだろう。また、政治体制(権威主義体制か民主主義体制か、多元社会か一元的社会か、など)と対外行動の関係に関する定説はないが、経験的に見てこの両者が無関係であるという議論は導き出せない<sup>(16)</sup>。

それでは、韓国の対北朝鮮政策と国内政治の関連はどう考えることができるだろうか。

リアリズムの国際政治理論では、国家の対外行動は国際システムから導き出され、とりわけ国家にとっての「脅威」がその対外行動を規定するとされる。一方、デイビッドやアラガッパは、国内的な亀裂ゆえに権力の正統性が脆弱な第3世界の小国の対外行動は、対外的・軍事的な「脅威」だけでなく、対外的・政治的な「脅威」及び対内

的「脅威」によるところが大きいと指摘した<sup>(17)</sup>。

リアリストの視点からこれらを韓国の対外行動に当てはめるならば、韓国の国家安全保障にとっての「脅威」である北朝鮮が韓国の対外行動の主要因となる。一方、デイビッドとアラガッパの議論を援用すると、北朝鮮からの対外的・軍事的「脅威」だけでなく、国内政治における「脅威」もまた、韓国の対北朝鮮政策の要因として考えることができる。

1987年の民主化によって政府・権力の「正統性」が基本的に解決された韓国の国内政治では、民主化後も政府・権力への反対運動がなくなったわけではなかった。反対勢力の中には反米・統一を掲げる「親北朝鮮」グループがあったとされる。ただし、客観的に見て、これらのグループは韓国の政治体制を脅かすほどの規模ではなかった<sup>(18)</sup>。しかし、政府はこれを「自由民主主義の基本秩序」に対する「脅威」と認識し行動した<sup>(19)</sup>。

このように見ると、国内政治上の要因（「脅威」）と対北朝鮮政策との関連が検討対象になる。

以上の3点に留意することで、韓国の対北朝鮮政策の変化に対する勢力均衡と国家安全という枠組みからの従来の説明をどれだけ補完することができるのか、あるいはできないのかを、以下で検討したい。

## 2. 北方政策と南北基本合意書：1988 1992年

この節では、盧泰愚政権の北方政策と南北基本合意書に焦点をあて、勢力均衡論に基づく説明を再検討しながら、別の観点から説明の補完を試みる。

### (1) 冷戦の終結と北方政策

#### 北方政策の進展と「安全」の増大

盧泰愚大統領は1988年7月7日に発表した「民族自尊と統一繁栄のための特別宣言」（以下、7・7宣言）で、「ひとつの共同体という認識に基づき、対立関係に終止符を打たなければならない」「民族全体の利益のために協力しなければならない」「民族共同体認識を土台に民族の共同繁栄を模索」と述べ、南北の自由往来と門戸開放、離散家族の確認・往来・訪問、南北交易を民族内部交易と見なす、非軍事的物資の友邦諸国と北韓との交易を容認、国際舞台で民族共同利益のために協力、米・日の北韓との関係改善に反対せず、韓国は社会主義国家との関係改善を目指す、という6項目を明らかにした。「北方政策」の推進表明である<sup>(20)</sup>。

北方政策が出てきた背景として、異なる二つの側面に注目する必要がある。

第1に、1985年9月ブラザ合意によるドル安と低金利、そして国際石油市況を反映し

た原油価格の低下を契機に、韓国経済は3低好況を享受し86-88年に経常収支黒字基調へ転換し、海外直接投資でも出超となり経済力の目覚ましい向上を遂げた。南北朝鮮の国民総生産（GNP）比は90年には10.9倍（65年は1.6倍）へ、一人当たりGNP比は90年に5.5倍（65年は0.6倍）へと格差が大きく開いた<sup>(21)</sup>。また、87年12月の大韓航空（KAL）機墜落事件で北朝鮮への国際的な批判が高まったのに対して、88年ソウル五輪の成功は韓国の国際的な地位を向上させた。韓国の経済成長と国際的地位の向上は、「北方」の社会主義諸国の関心をひきつけることになった。この側面は、北方政策が韓国にとって冷戦終結の機会を追求するためのものであったことを意味する。

第2に、1986年ウラジオストック宣言、88年クラスノヤルスク宣言に示されたゴルバチョフのイニシアティブ、87年12月の米ソ中距離核戦力（INF）削減条約の合意、89年5月の中ソ首脳会談と両国関係の正常化に見られるように、東アジア国際環境の変化の見通しが強まるにともなって、朝鮮半島をとりまく「同盟体制の可変性」が政策担当者に認識された<sup>(22)</sup>。この側面は、冷戦の「前方要塞」としての受動的な役割を担ってきた韓国にとって「アイデンティティと生存の危機」を意味しており、北方政策が冷戦終結の「危機」に対する応戦としての側面を持っていたことを物語る<sup>(23)</sup>。

北方政策の初期には、ソ連・中国との国交樹立のために南北朝鮮関係の改善及び米・日の対北朝鮮関係の改善が必要だという見方が外交政策プレーンたちの中にあっただ<sup>(24)</sup>。また、政策決定者も韓国の対中・対ソ国交と南北朝鮮関係の改善のいずれか一方が主で他方が従と認識していたわけではなく、むしろ、1980年代前半に試みられた北方政策が北朝鮮の孤立を目標にしたために進展しなかった反省から、北朝鮮の孤立を追求せず南北朝鮮関係の改善と連結させることを北方政策の成功条件と捉えていた<sup>(25)</sup>。したがって、国会での国政演説（88年10月4日）や韓ソ首脳会談（90年6月4日）で盧泰愚が「北の孤立を望んでいない」ことを繰り返し明らかにしたのは、政策決定者としての率直な発言といえる<sup>(26)</sup>。

一方、国際環境は1988年のソウル五輪の成功、同年秋以後の東欧社会主義政権の連鎖崩壊、同年12月の米ソ首脳のマルタでの冷戦終結宣言、さらに89年春の中国の天安門事件へと展開していった。そのため、（旧）社会主義諸国の韓国への接近は予想以上に早まり、北方諸国と韓国の関係改善は一挙に進展することになった。ハンガリーとポーランドを皮切りに東欧諸国が相次いで韓国と国交を樹立し、90年6月にゴルバチョフ・盧泰愚会談が開催され、90年10月に東ドイツの西ドイツへの統合が決まるにつれ、韓国は「自信と余裕」を深めた<sup>(27)</sup>。

米・日の北朝鮮との関係改善及び南北朝鮮関係の改善という、当初は必要と考えられたプロセスをとらなうことなく、韓国とソ連及び中国との関係改善が一方的・非対称的に進行した。ソ連とは1990年9月に、中国とはやや遅れて92年8月に国交が樹立された。孤立感を深めた北朝鮮は北方政策への警戒を強め、東欧・ソ連への公然たる批判を高めた。ソ連・中国と韓国の関係改善が進むことは、この両国と北朝鮮との条約上の軍事同盟の対北朝鮮政策の変化：1988-1994年 「民族」の利益、「国家」の「正統性」、国内政治

盟条項が空洞化することを意味した。そして、北朝鮮と中国・ソ連の軍事同盟の解消は、韓国の安全に対する脅威を劇的に低下させることになった。つまり、経済力の上でも同盟構造の上でも勢力均衡は韓国の優位へと大きく傾き、韓国の「安全」は増大したのである。

### 国家「自律」志向と「当事者原則」

国家の「安全」への脅威が低下するにともなって新たに浮上したのは、国家としての対外関係における「自律」志向と、安全上の脅威であると同時に統一のパートナーであるという北朝鮮認識であった<sup>(28)</sup>。後者については第3項以下で考察するので、ここでは前者を見てみよう。

韓国の国家「自律」志向の現れとしては、韓国軍の「平時」作戦指揮権の韓国側への移管問題及び龍山米軍基地関連施設の移転問題がある。朝鮮戦争時の1950年7月12日の大田協定によって韓国軍の作戦指揮権は国連軍総司令官に委譲され、さらに78年11月7日の米韓連合軍司令部の発足により米国に委譲されたが、このうち「平時」作戦指揮権を韓国に移管するよう盧泰愚政権は米国に強く働きかけた。この政策決定について当時の大統領外交安保担当首席秘書官・金宗輝は、「民族自尊」の一環と捉えていたことを明らかにしている<sup>(29)</sup>。「平時」作戦指揮権の韓国への移管は92年10月に合意され、94年12月に実現した。これと同時期の92年10月2日には米韓連合軍司令官に初めて韓国人将校が就任した。

このような「自律」志向は米国との同盟関係を毀損するものではなかった。盧泰愚は米国をはじめとする友邦との従来からの紐帯を強固に維持してこそはじめて北方政策が実を結ぶと考えていた<sup>(30)</sup>。では、盧泰愚政権の国家「自律」志向は何に向けられていたのか。それは、朝鮮問題に関する「当事者原則」の堅持にあると考えられる。

「当事者原則」とは、朝鮮問題の解決はあくまでも南北朝鮮の当事者に委ねられなければならないとする原則であり、またその運用実態は、南北朝鮮関係が改善される以前に米・日が先行的に北朝鮮と対話し関係を改善してはならない、北朝鮮と対話する場合には韓国の承認を得なければならない、ということであった<sup>(31)</sup>。「平時」作戦指揮権の移管と米韓連合軍司令官への韓国人将校の就任は、朝鮮半島の軍事問題における韓国の「当事者」能力を増大させるものであった。

本格的な米朝外交交渉が始まるのは1993年に北朝鮮がNPT脱退を表明した後のことであり、これについては次節で考察する。盧泰愚政権期には公式的な米朝交渉は一部例外を除いて存在しなかった。この例外とは92年1月のアーノルド・カンター米国務次官と金容淳・朝鮮労働党書記との会談である。

1988年12月から米国と北朝鮮は北京で参事官接触を開始したが、米国は政府高官レベルの対話は慎重に避けてきた。後の米朝核交渉に米国務省アジア太平洋局朝鮮課のスタッフとして深く関与したケネス・キノネスは、北朝鮮のNPT脱退表明以前は北朝鮮との関係は「微笑み外交」に限られ、公式の対話は敵への「褒章」と考えられ、92年1月

の米朝外交官接触でも互いが「お経」を読み上げたただけであったと指摘している<sup>(32)</sup>。また、この時の米朝接触は、米国外交当局は北朝鮮「と」対話 (talk with) するのではなく、米国の立場をはっきりさせるべく北朝鮮「に」話をする (talk at) ものであったという指摘もある<sup>(33)</sup>。

### 対ソ・対中国交の「限界」

他方、冷戦終結の「危機」の要素はどのように現れ、どのように克服されたのであろうか。

第1に、1988年頃から米国議会で高まった駐韓米軍削減論を受けて米国政府は3段階の削減計画を立てた。盧泰愚政権は当初、米軍削減不可の立場を明らかにしていたが、米国の対韓安保公約の維持などを条件に、90年2月に削減を受け入れた。しかし、この時の米軍削減は70年代の時とは異なって、韓国に決定的な不安を引き起こすものではなかった。また、北朝鮮核開発疑惑の台頭後、92年7月には第2段階以後の削減計画は撤回された。さらに、この間に駐韓米軍の維持費用の韓国側による負担増強をめぐる米韓関係に摩擦が見られたが、「同盟体制」を動揺させるほどではなかった。

第2に、1990年のソ連との国交樹立にあたって韓国は30億ドル借款を提供することを決めたが、3低好況が終わった後の経済困難を度外視した譲歩だという非難に直面した。ただし、盧泰愚が後に回顧録で反駁しているように、対ソ借款供与が後のソ連解体ともあいまって30億ドルのうち約半分にとどまったことや、ソ連の北朝鮮に対する兵器供給の制限を引き出したこと、韓国の国連加盟への支持を取り付けたことなどを勘案すると、「国益」に反する決定とは必ずしもいえない<sup>(34)</sup>。

第3に、「北方政策の総仕上げ」といわれた中国との国交交渉では、中国側が強力に主張した「ひとつの中国」原則をほぼ丸呑みする一方、朝鮮戦争への謝罪や朝中友好条約廃棄などの韓国の要求は受け入れられず、むしろ台湾との関係悪化という問題を抱え込むことになった<sup>(35)</sup>。一方、「ひとつの中国」原則の受け入れ、朝鮮戦争への中国の参戦評価の棚上げ、台湾との断交に対する批判については、その後の対中貿易黒字の累積ゆえに「国益」の観点から見て妥当だったという指摘があり、盧泰愚自身も「国益」優先のやむをえない判断としてこの決定を説明している<sup>(36)</sup>。

韓国の同盟体制と米軍削減論の顛末に見るように、冷戦終結による「危機」の要素は機会の要素に比べて大きなものではなかった。ただし、対ソ30億ドル借款が約半分になったというのは結果論的な反駁であり、「総体的危機」といわれていた1990年当時の経済与件の下では破格であった。また、対中貿易黒字の累積もあくまで結果論であり、しかも、経済的な対価と政治的な対価を引き比べるのは無理がある。政治・外交上の考慮からいえば、中国にとっての対韓国交樹立の目的は、台湾の「弾性外交」を封じることになり、韓国にとっての対中国交樹立の目的は、中国に朝鮮戦争参戦を謝罪させ北朝鮮との紐帯を断ち切らせることにあった。そして、中国の外交目標はほぼ実現したが、韓国の外交目標は一部しか実現しなかった。

以上のように、当時の社会的文脈に照らした場合、対ソ・対中国交で韓国が大きな譲歩をしたと見てよく、それゆえ北方政策の「限界」を指摘する議論には根拠があったといえる<sup>(37)</sup>。

## (2) 勢力均衡論による北方政策の説明の再検討

### 参照事項としての「国家」と「民族」

盧泰愚政権の北方政策の進展、特にソ連・中国との国交樹立は、北朝鮮の戦争遂行能力を低下させ、韓国の「安全」を高めた。つまり、北方政策は同盟構造の変化という勢力均衡論からの説明が可能である。しかし他方で、盧泰愚政権は北方政策を対北朝鮮政策とリンクさせ、「民族共同体」のパートナーとしての北朝鮮認識を表明していた。また、対ソ・対中国交において韓国はかなりの譲歩を甘受した。つまり、北方政策は勢力均衡論では割り切れない重要な側面を併せ持つ。これをどのように説明できるだろうか。

第1に、政策決定者の価値観や思惟構造に着目して、勢力均衡論の説明を再検討してみよう。

まず、崔栄（当時、外交安保研究院教授）は、北方政策の背景要因として、北朝鮮との対決や米国との同盟戦略及び通商上のフロンティア拡大などの「合理的」要因だけでなく、「大陸勢力」及び「海洋勢力」双方への「伝統的」志向という「源泉的指標」が考慮されなければならないと指摘する<sup>(38)</sup>。盧泰愚は後の回顧録で、北方政策の「当面目標」は「統一」であるが、「最終目標」は「われわれの生活文化圏を北方に広げる」ことであったと明らかにしているが、これは軍事的な膨張主義というよりメンタルな「源泉的指標」と見てよいと考えられる。

次に、盧泰愚は大統領就任辞で、任期中の目標が「東アジアの辺境国家から世界の中心国家へ跳躍する希望に満ちた民族雄飛の時代を開く」ことであると明らかにした<sup>(39)</sup>。そして、対外政策で北方政策と対北朝鮮政策をリンクした背景には、「わが外交が世界の半分、つまり西方に限られている状態では、世界史の真の主役になりえない」という政策決定者の思惟構造が横たわっていた<sup>(40)</sup>。つまり、北方諸国及び北朝鮮との関係の転換なしには「世界史の真の主役になれない」として、「世界の中心国家」を志向する中で、南北朝鮮関係の転換が位置付けられ構想された。

以上のように、北方政策に現れた韓国の「国益」や「国家安全保障」の構想においては、利益と安全を図る主体及び利益と安全を享受する主体の領域が、「国家」としてのstate（＝韓国の主権）である場合と、「民族」としてのnation（＝北朝鮮を含む）である場合との、揺らぎや伸縮が検出される。北方政策が「外交」である以上、「国家」の利益に基づくのは当然であるが、そこにさらに「民族」の利益があわせて考慮されているのである。この点が朴正熙政権及び全斗煥政権が構想した先行する北方政策との違いであろう。盧泰愚政権が「民族共同体」「民族の共同利益」「民族の共同繁栄」などの言葉を多用したのは、単なるレトリックというよりも、政策決定者の国益認識が揺らいでいたことの



反映と考えられる。このように、参照事項としての民族と国家の揺らぎという観点から、勢力均衡論による説明を補完できるのではないかと考えられる。

### 国内政治と北方政策

第2に、1987年6・29宣言によって韓国は権威主義から民主主義への政治体制に移行したが、国内政治は対北朝鮮政策にどのように影響したであろうか。

まず、盧泰愚政権は、北方政策の華々しい成功とは裏腹に、国内政治では野党と社会運動から激しい挑戦を受けた。1988年総選挙での「与小野大」国会、光州問題に関する国政監査、全斗煥の国会証言と財産返納・都落ちなどは、盧泰愚政権を終始悩ませた重大事案であった<sup>(41)</sup>。与小野大国会は、90年の3党合同によって覆すことができた。しかし、「密室合意」と批判された3党合同は、国内社会の亀裂をさらに深めた。つまり、民主化と直接選挙によって登場した盧泰愚政権であっても、国内政治の「脅威」に直面したのである。こうした中で1990年12月に任命された盧在鳳首相（ソウル大学教授）は、「世界的に高まった韓国の位相を内治に連結させる首相になる」と就任の辞で語ったように、「内治」のために外交の成果を急ぐようになる<sup>(42)</sup>。このような外交の「内治への連結」という考慮は、対ソ・対中国交渉での「限界」の一面を説明しうる。

次に、「内治」の考慮から外交を進めるという行動は、1992年後半の大統領選挙政局でも貫かれていると見られる。大統領任期の満了が近づくにつれて、盧泰愚は退任後の自身の安全保障を考慮したはずである。これについて盧泰愚は回顧録で退任後のことはまったく考えなかったと述べているが、信憑性がない<sup>(43)</sup>。まず、先述のように盧泰愚は就任直後に全斗煥前大統領の都落ちを防ぐことはできなかった。前職大統領の末路が退任を控えた盧泰愚の念頭になかったというのは無理がある。次に、3党合同で出現した民自党では92年12月の大統領選挙が近づくとも内紛がますます激化し、盧泰愚は一挙にレームダックに陥った。この時、盧泰愚は野党の大統領候補であった金大中に20億ウォンという巨額の選挙資金を提供していたことが、後の金大中本人の証言で明らかになっている。盧泰愚が退任後の「脅威」を考えなかったとするならば、与党候補の金泳三にだけでなく野党候補の金大中にまで巨額の選挙資金を秘密裏に提供していた事実はずじつまが合わない。

以上のように、勢力均衡論によっては十分に説明できない北方政策における韓国の「限界」は、国内政治における「脅威」を変数に加えることによって、補完できると考えられる。

### (3) 韓民族共同体統一方案と南北基本合意書

#### 統一方案の「南北同数原則」

勢力均衡論に依拠するならば、韓国が対北朝鮮政策を穏健化する動機はそれほど小さくなかったはずである。しかし、実際の展開を見ると盧泰愚政権は北朝鮮に対して重要な政策変更を実施した。

まず、北方政策は「モスクワと北京を迂回して平壤に至る道」といわれたように、北朝鮮に対する「間接近戦略」であり、盧泰愚はこれを「遠交近攻」戦略の援用であったと指摘している<sup>(44)</sup>。これに対して「直接接近戦略」として「韓民族共同体統一方案」が打ち出された<sup>(45)</sup>。この統一方案が出されたのは1989年9月であり、一連の東欧諸国社会主義政権の崩壊以前であるが、その後も修正されることなく維持された。この方案で盧泰愚は、それまでの韓国の統一方案の核心であったといえる「南北人口比例」アプローチを撤回し、「南北同数」アプローチを採用した<sup>(46)</sup>。

1947年11月14日の国連総会決議第112( )で独立朝鮮政府を樹立するための代表(制憲国会議員)を南北両地域の「人口比例」で選出することが盛り込まれ、48年5月31日に召集された韓国の制憲国会は、198人の韓国側議員の他に人口比例で100議席を空席として北朝鮮側に残した<sup>(47)</sup>。それ以来、「南北人口比例」アプローチは、韓国という国家の「唯一合法性」=「正統性」を前提とする限り、北朝鮮に対する限界譲歩線であったといえる。この譲歩線を盧泰愚は変更したのである。

盧泰愚は後のインタビューで、この方案が「北の立場と主張を考慮し、以前よりも実現可能性を高めた」と誇らしげに述懐している<sup>(48)</sup>。従来の一方案が韓国の「唯一合法性」を厳格に運用していたのに対して、盧泰愚の統一方案は「唯一合法性」をより柔軟に政策運用したという点で重要な差異を持つのであり、そのことを政策決定者が自覚的に選択したといえることができる。

また、盧泰愚は1988年10月19日に韓国大統領として初めて国連総会演説を行い、ゴルバチョフ提案に呼应して「北東アジア平和協議会議」を提唱するとともに、「不可侵宣言」を含めた北朝鮮の提案を検討すると述べ、さらに不可侵合意以前にも韓国が北朝鮮に対して武力を行使しないことを宣言した。不可侵宣言は84年に北朝鮮が提案した南北朝鮮と米国の「3者会談」の主張であった。

それまで韓国政府は二国間扱いの不可侵「協定」を主張してきた。不可侵宣言の受け入れを非公式ながら検討し始めたのは、1985年10月の張世東 金日成秘密会談の前後であり、そこで全斗煥は南北首脳会談が開かれれば共同声明に不可侵宣言を入れる意志があると親書で北朝鮮に伝えていた<sup>(49)</sup>。その後、88年10月4日の盧泰愚の国会演説で初めて不可侵宣言の受け入れを公式に言及した<sup>(50)</sup>。国連総会演説はこの延長上にあった。

### 南北朝鮮大妥協の基本合意書

次に、1991年12月の第5回南北高位級会談で採択され、翌年2月に発効した南北基本合意書に見られる韓国の穏健政策である<sup>(51)</sup>。これは大きく三つの部分からなる。

第1に、統一原則として「7・4南北共同声明の3大原則」を「再確認」したことである。先述の韓民族共同体統一方案で定式化された統一原則は「自主、平和、民主」であった。一方、1972年の7・4南北共同声明の「自主、平和、民族大団結」という3大原則は、朴正熙の特使として秘密裏に平壤を訪問して金日成と交渉し合意した李厚洛(当時、韓国中央情報部〔KCIA〕部長)が後に「叱責」されたことや、南北高位級会談当時の韓国

の国家安全企画部長・徐東権が「わが政府はそのような原則に同意したことは一度もない」と事実と反する叙述を行っていることから見て、韓国政府にとっては処遇に困るものであったようである<sup>(52)</sup>。盧泰愚の回顧録及びインタビューではこの点について触れられていない。しかし、客観的に見て、基本合意書の前文の「統一原則」が重要でないはずがない。韓国が基本合意書で統一原則を譲歩したことは重要な政策変更であったと思われる<sup>(53)</sup>。

第2に、基本合意書のアプローチについてである。盧泰愚は南北高位級会談の関連担当者たちに東ドイツの事態も考慮した万端の準備を指示し、合意書の作成では東西ドイツ基本関係条約を参考にしよう指示した<sup>(54)</sup>。東西ドイツ基本関係条約は、両国間及び多国間で結ばれる条約に抵触しないことを明記しており、「機能主義アプローチ」を核心としている<sup>(55)</sup>。また、全斗煥前大統領が1982年1月に提唱した「民族和合民主統一方案」の中の「南北韓基本関係暫定協定」案では、「各々が締結したすべての双務的及び多者間の国際条約及び協定を尊重」と規定され、人的往来と相互交流を優先する機能主義アプローチが採用されている<sup>(56)</sup>。これらに対して南北基本合意書は大きな違いがある。まず、既存の条約・協定を尊重するという一句を入れるかどうかは第5回南北高位級会談で最後まで争点となったが、韓国側が削除を受け入れた<sup>(57)</sup>。次に、南北基本合意書は「機能主義アプローチ」ではなく、政治・軍事問題と経済・交流問題の「同時並行アプローチ」をとっている。これらの二点について盧泰愚は回顧録で触れていないが、この沈黙は先述した統一原則での譲歩と同じ理由からの言及回避と推測される。結局、南北基本合意書のアプローチは、南北朝鮮双方の政策変更を物語っている。

第3に、基本合意書では、「南北の間の強固な平和状態」が実現するまで「現軍事停戦協定を遵守する」ことが合意される一方、南北不可侵が合意された。前者の「停戦協定の遵守」は全斗煥前大統領の1982年1月の統一方案及び盧泰愚大統領の89年9月の統一方案で改めて強調された歴代韓国政府の一貫した主張であり、後者の不可侵宣言は先述の通り3者会談提案における北朝鮮の主張である。この点でも南北朝鮮の譲歩と妥協が見出される。

盧泰愚は回顧録でドン・オバードファーの名著『二つのコリア』の記述を引用しながら、基本合意書の内容は韓国側の要求が大部分通ったものだと指摘した<sup>(58)</sup>。しかし、オバードファーはこのエピソードの紹介と前後して、金日成が南北基本合意書を1972年の南北朝鮮対話が始まって以来の「最初の画期的な事態」(the first epochal event)と賞賛し、また、朝鮮半島非核化共同宣言を「偉大な勝利」(a great victory)と表現し、北側交渉代表たちを「凱旋のスタイル」(in a triumphant style)で迎えた事実を紹介していた<sup>(59)</sup>。

また、安企部長特別補佐官として南北高位級会談の韓国側交渉代表を務めた李東馥は、第5回南北高位級会談に先立って徐東権・安企部長が金正日の訓令を入手し北朝鮮が合意をさせていると判断し、意図的な遅延戦術を駆使して韓国側の要求をのませたと指摘している<sup>(60)</sup>。しかし、第5回会談の北側代表団は1991年12月10日にソウルに到着し

た日、「われわれは今回印鑑を持ってきた」と述べていたように、合意書調印の意志は金正日の「訓令」の入手にかかわらず事前にはっきりしていた<sup>(61)</sup>。つまり、李東馥の解釈は手前味噌の感を否めない。李東馥自身、南北高位級会談の交渉過程について「中に入れる衣服については合意できないまま、筆筒と引出しは準備した」と指摘しており、南北朝鮮がともに合意それ自体の達成を急いだことを裏付けている<sup>(62)</sup>。

### 「当事者原則」と「当局者原則」

しかし、南北基本合意書での妥協は、同時に後々の厳しい対立の種ともなった。そのことは、「平和体制」をめぐる「当事者原則」の解釈対立や、南北対話における「当局者原則」の是非の対立に示されている。

基本合意書では「南と北は……南北の間の強固な平和状態に転換させるために共同で努力し」とされている。これに対する韓国側の解釈は、南北朝鮮間の平和協定を指しており、北朝鮮が1974年以来提唱してきた米朝二国を当事者とする平和協定の締結という路線を変更した、つまり「当事者原則」を北朝鮮がのんだ、というものである<sup>(63)</sup>。

また、金日成が1992年1月の新年辞で「民族大団結を実現するには当局者の担っている責任が大きい」と指摘したように、北朝鮮は以前の韓国の民間部門を包摂しようとする戦略から、政府（当局）間対話に比重を移した形跡が散見される<sup>(64)</sup>。

しかし、1992年3月9日の南北高位級会談分科委員会第1回会議で北朝鮮側代表は韓国側代表の「当事者原則」に関連して、「統一对話を当局者だけが独占」しようとしている、「当局独占下の交流と人道主義的交流」を掲げている、と批判した<sup>(65)</sup>。また、92年5月の第7回南北高位級会談に関する報道で、北朝鮮は鄭元植韓国首相が指摘した「当事者解決原則」を「統一对話を当局だけが独占」し、「全民族の参加を排除」するものと批判した<sup>(66)</sup>。

上で見た北朝鮮の論理では「当事者原則」と「当局者原則」が区別されていない。前者は先述のように、朝鮮問題の解決は南北朝鮮の当事者に委ねられなければならないとする原則であり、後者は南北朝鮮間の対話は政府主体でなければならないとする原則である。「当局者原則」は、具体的には「南北対話窓口の政府への一元化」政策として運用された。ただし、「当事者」と「当局者」は重複するだけに、実態的には不可分と考えることもできる。

南北基本合意書で北朝鮮は「停戦状態を南北間の強固な平和状態に転換させる」ことに譲歩したが、「当事者原則」と「当局者原則」を受け入れたわけではなかったのであり、このような対立は後の米朝交渉の開始後に米朝二国による平和協定の主張となって再現し、韓国の北朝鮮に対する不信と警戒を深めることになる。これは次節の考察課題の一つである。

#### (4) 勢力均衡論による南北基本合意書の説明の再検討

##### 勢力均衡論による説明

韓民族共同体統一方案と南北基本合意書での穏健政策に見られた韓国の対北朝鮮政策の変化に対して、勢力均衡論に基づく説明や分析がある。

第1に、盧泰愚自身の説明である。韓国の国力が増強され、国際的地位が高まり、米日との関係が維持される一方、北朝鮮は中ソとの連係を断ち切れ貿易も減少した。「こうした中で、韓国側が胸を開いて受け入れるというと、韓国政府と話をせざるをえなくなったのである」というものである<sup>(67)</sup>。しかし、このロジックは、朴正熙の「6・23宣言」(前出)と比較するならば、矛盾がある。韓国の政策決定者は1970年代前半の南北朝鮮の勢力均衡を北朝鮮に優位と見なしていた。また、73年朴正熙の6・23宣言は、北朝鮮に対する穏健政策と見ることができる。だが、勢力均衡で劣位にあった73年に穏健政策が打ち出され、勢力均衡で優位にあった89年と91年にも穏健政策が打ち出された、というのであれば、勢力均衡論からの韓国の対北朝鮮政策に関する説明は自家撞着に陥ることになる。

第2に、「民族統一研究院」(統一院の傘下の政策研究機関)の研究報告書である。この研究報告書は社会学の集合行為論を引用して「一般に国家間の双務的な関係において国力の非対称は協力を促進する傾向が強い」と指摘し、「現在の南北韓間の総体的な国家能力の格差は、南北韓間の協力の可能性を高めるものである」と結論付けた<sup>(68)</sup>。しかし、この議論はハーディンの集合行為論を対外政策論(あるいは国際関係論)に「援用」したのではなく、「誤用」したものである。ハーディンが指摘したのは、集合行為においては集団構成員間の、集合財をめぐる、諸次元・諸領域の「非対称性」が、「集団構成員の間に協調行動の見通しを強める」ということであった<sup>(69)</sup>。このハーディンの議論から「国家間」の「国力の非対称」が「協力を促進する」という論理を導き出すことはできない。

第3に、平岩俊司の議論がある。平岩によれば、勢力均衡で優位の韓国が北朝鮮に穏健に出たのは、韓国の非政府部門アクターとの交渉や連合を優先する北朝鮮の「統一戦線戦略」に対抗し、北朝鮮を政府間対話に収斂させる(先述の「当局者原則」)ための方策であった。したがって、この時「韓国の譲歩によって追い込まれたのは北朝鮮」であり、「韓国の『譲歩』の意味するところは、国際情勢における自らの圧倒的有利さを背景とするある意味での『力の外交』にほかならなかった」という<sup>(70)</sup>。北朝鮮の「脅威」が低下し韓国の「安全」が高まったこの時期に、優勢の韓国が劣勢の北朝鮮に対して非軍事的・非強制的な穏健政策を示したのが「力の外交」だというのは、言葉の混乱という感を拭えない。一方、盧泰愚政権の「譲歩」が、非軍事的・非強制的ではあるが、決して守勢的ではなく、むしろ攻勢的なイニシアティブとして北朝鮮に作用した事実を平岩は説明しようとしていると見られる。ただし、韓国の「譲歩」によって北朝鮮が「追い込まれた」要因もまた、勢力均衡論では究明し得ない論点であろう。

勢力均衡論では南北基本合意書における韓国の対北朝鮮政策を説明するには不十分であり、これを補完するために別の視点からの接近が必要と考えられる。

### 国家の「正統性」の政策運用

第1に、政策決定者の認識をもう少し検討してみよう。先の北方政策では政策決定の参照事項としての民族と国家の揺らぎと重層性が見られたが、南北基本合意書ではどうか。

先述の盧泰愚のロジックには矛盾があるが、それにもかかわらず重要なヒントを与えているように思われる。盧泰愚は回顧談で「板門店で(南北対話を)数十年やってもうまくいかない。だから、方法を変えなければならない。北韓を統一する概念は開放だ。どんな共產主義国家も開放さえすれば変わる。だから遠回りしよう」と指摘している<sup>(71)</sup>。「統一」=「開放」という論理である。ただし、盧泰愚は「北韓を吸収統合する考えはない」と繰り返した。回顧談でも「和解と協力だ、こう言って、どこまでも吸収という言葉は使ってはならなかった。和解と協力で同質性を回復すれば、自然といっしょになれるだろう」「南北対話をやろうというところに吸収統一を否定するのは、どの政権であれ当然のこと」と指摘している<sup>(72)</sup>。つまり、北朝鮮の「開放」は、南北朝鮮関係の和解と協力の伴う「自然」的なプロセスとして構想されている。

また、盧泰愚は「北側はわれわれが少し弱いと見ると食おうとして襲い掛かるが、われわれが強くと出れば絶対に挑発的な行為はできない」として、朝鮮半島非核化共同宣言(基本合意書と同時期に発効)が「金日成が身じろぎも出来ずに従ったものと私は見ている」と述べる<sup>(73)</sup>。ただし、他方では「たとえ一方的ではあるが、敵対関係を清算しよう。そしていまや完全に協力関係に進もう」と、過去の南北韓が互いに相手側に対してとってきた孤立政策を変えたのだ」と述べている<sup>(74)</sup>。つまり、「脅威」としての北朝鮮に対する勢力均衡の優位と「統一」の相手側としての北朝鮮との協力の考慮が輻輳している。

韓国の「統一政策」は「国家安全保障政策」と不可分であり、また、「唯一合法性」=「正統性」に依拠するものであった。盧泰愚政権の「統一政策」もまた「安全保障政策」と不可分であることに変わりはない。ただし、盧泰愚の認識を見ると、北朝鮮の「開放」はあくまでも「同質性の回復」という「自然」的なプロセスとして捉えられ、「吸収統一」が棚上げされ「民族の共同利益」が参照されていた。「国家安全保障政策」としては「力の優位」ではなく「共通の安全保障」の考え方に近く、また、「統一政策」としては北朝鮮をカウンターパートと見なし「正統性」の政策運用が柔軟化している<sup>(75)</sup>。

ビクター・チャは冷戦後の韓米同盟の動揺を考察した文献で、同盟の動揺の原因が security 概念をめぐる韓米間の拡散 (divergence) または差異 (disparity) にあるという観点から、盧泰愚政権と金泳三政権の security 概念を冷戦時代と同様の「封じ込め、抑止力の前方展開、軍事的優位、反対話」に終始する realist と指摘し、米国の冷戦後の security 概念が pluralistic なスペクトラムへ移行したことと対比している。また、北方政策の進展を、国際競争における韓国の北朝鮮に対する「外交的クーデター」と表現して

いる<sup>(76)</sup>。韓米同盟の堅持に基づく封じ込めと抑止力の維持、中ソとの関係改善という北朝鮮に対する「外交的クーデター」は、realistの範疇に収まるかもしれない。しかし、「共通の安全保障」の思考や「自然」的過程としての「開放」構想などはpluralist的といえるのではないが。

以上のように、韓国の対北朝鮮政策の変化は、統一政策の参照事項としての「民族共同体」認識と、これに基づく「正統性」の政策運用の柔軟化という観点から説明を補完することが可能と思われる。

### 国内政治と南北基本合意書

第2に、対北朝鮮政策と国内政治との相互関係である。

民主化によって非政府部門の要因が政治過程に与える影響力が高まり、対外政策においてもこれらの要因の比重が増大したといわれる<sup>(77)</sup>。非政府部門といってもその主体は多様であり、それによって政策決定が一律に導き出されるわけではなく、少なくとも政党、世論、制度的利益集団、非制度的集合行為（社会運動）に分類して考える必要がある。ただし、非政府部門のうち政党と制度的利益集団は、政府の対北朝鮮政策に対して順応的であり主に促進要因であったと考えられるのに対して、世論と社会運動の機能がどうであったかは一概にいえないので、この二つに絞って考察してみよう。

まず、1990年から94年の世論調査には、「脅威」の対象及び「友好国」の概念に変化がうかがわれる。「ソウル大人口及び発展研究所」の90年の調査では、「北韓の南侵の可能性」を憂慮する必要はないという答えが76.2%に上った。94年1月1日の『東亜日報』は、「安全保障と生存を脅かす要因」として、「北韓の核開発」が89.1%、これと並んで「米国の通商圧力」が80.9%、「日本の軍備増強」が77.1%、「中国の武力増強」が71.6%であった。いわば、北朝鮮の脅威から韓国の安全を守るという認識とともに、周辺大国（いわゆる「外勢」）から南北朝鮮の民族共通の安全と自律を考えるという認識であり、金東成はこれを「国家安保」から「民族安保」への転換の傾向と指摘した<sup>(78)</sup>。

次に、1987年民主化によって活性化した社会運動は88年頃から「統一運動」に力を入れるようになった<sup>(79)</sup>。学生運動は政府と厳しく対峙する一方、「北韓を正しく知る運動」などでマスコミの注目を集め、88年6月と8月に「南北学生会談」の開催を試みた。プロテスタントの有力団体は88年2月の「KNCC統一宣言」で、離散家族再会・経済交流実施（主に韓国政府の主張）と政治軍事的対立解消措置（主に北朝鮮政府の主張）を同時並行的に進めるよう呼びかけた。89年3月には宗教・社会運動の象徴的人物である韓国の文益煥牧師が北朝鮮を訪問し、金日成との会談や祖国統一委員会との共同声明で7・4南北共同声明の統一原則を共有し、国連同時加盟がクロス承認につながらないことを確認し、交流問題と軍事問題の同時並行アプローチを宣言した<sup>(80)</sup>。

世論のこの時期の選好は南北の和解ムードと「民族安保」情緒にあったと大まかに規定でき、社会運動の要求事項は7・4南北共同声明の統一3大原則の堅持と政治・軍事問題及び人道・経済交流問題の「同時並行アプローチ」が公約数であったと見てよい。そ

れでは、この二つは政府の対北朝鮮政策とどのような相互関係にあったらうか。

民主化後も韓国政治には大統領決定の「非制度性」と「人治」が継続して見られる<sup>(81)</sup>。また、この時期の韓国の対外政策・対北朝鮮政策では、重要事案であればあるほど主務行政機構の関与を迂回して大統領及び大統領秘書官による秘密の決定と執行が強まった<sup>(82)</sup>。つまり、韓国の対外政策・対北朝鮮政策では、民主化後も標準的業務手続（SOP）をバイパスする傾向が強いと推測できる。このような大統領決定の非制度性を前提とすれば、世論の選好と社会運動の要求事項が政策決定に反映される余地を想定できることになるが、実際は果たしてどうであろうか。

先述の通り、盧泰愚政権は対北朝鮮政策で「当事者原則」と「当局者原則」を立てていた<sup>(83)</sup>。これに対して、北朝鮮の対韓国政策のアプローチは政府（当局）間対話と非政府部門の主体を包摂する「政治協商会議」（＝統一戦線戦略）の「二元化政策」であった<sup>(84)</sup>。「当局者原則」は北朝鮮の「統一戦線戦略」に対応する意味もあった。盧泰愚政権は反政府的な統一運動を北朝鮮の「対南赤化統一戦略」に巻き込まれるものと認識し、取り締まった。このように、大統領決定の非制度性を考慮に入れても、対北朝鮮政策の穏健化と世論の選好及び社会運動の要求事項の間に「因果関係」は導き出せない。

ただし、先に見たように、盧泰愚政権の「民族共同体」認識や統一方案と南北基本合意書での政策変更と譲歩は、世論の選好及び社会運動の要求事項と少なからず「照応」している。盧泰愚政権の対北朝鮮政策は、世論及び社会運動の選好及び要求事項と相互排除的であるより競争的あるいは相互補完的である。

以上のように、盧泰愚政権は「当局者原則」に基づいて非政府部門の介入を遮断しはしたが、対北朝鮮政策には世論及び社会運動の選好及び要求事項との照応関係に見るように「民族」の利益の参照というモメントを見出すことができる。

### 3. 「民族優先主義」と「当事者原則」：1992 1994年

この節では、金泳三政権の米朝交渉牽制に焦点をあて、国家安全保障の論理による説明を前節で提示した視点によって補完できるかどうかを考察する。

#### (1) 北朝鮮核開発疑惑と米朝交渉・合意

米朝交渉・合意は、朝鮮半島の「安全」と「統一」の問題にとって、それ以前と以後を画する重要事案である。しかし、米朝交渉・合意そのものについては多くの先行研究がある<sup>(85)</sup>。しかも、このプロセスはいまだ完結していない。そこで、本稿では考察の時期を原則として1994年10月の米朝枠組み合意までに限定する。

#### 金泳三政権の「民族優先主義」

南北朝鮮の和解と協調の流れが緊張と対立へと転換するのは、盧泰愚政権末期の1992



年秋と見られる。92年10月8日の韓米年次安保協議会及び韓米軍事委員会で、韓国はこの年初めには中止したチームスピリットを翌年は実施すると発表した。92年10月5日の南北実務接触（第2回代表接触）は「離散家族の面会所設置」問題と「非転向長期囚の送還」問題で決裂し、南北高位級会談はその直前の第8回会談（92年9月15日から18日、平壤）を最後に途絶した。また、92年9月7日と10月6日、韓国の検察は北朝鮮が韓国内の左翼人士・団体に浸透して地下組織をつくり、韓国の自由民主体制の転覆を図ったとする内容の「南韓朝鮮労働党事件」を発表した。一方、北朝鮮の南北高位級会談代表は93年1月29日、チームスピリットの再開に反発して「すべての対話を再開する意志はない」と明らかにした<sup>(86)</sup>。

このような展開にもかかわらず、金泳三政権は北朝鮮に穏健な態度を示した。金泳三大統領は1993年2月25日の就任辞で「いかなる同盟国も民族に勝ることはできない」という「民族優先主義」を提唱した。続いて3月9日、金泳三政権は朝鮮戦争時に従軍記者として韓国で拘束され服役してきた「非転向長期囚」の李仁模を北に送還する決定を下した（引渡しは19日）。この問題は先述の通り前年10月の南北実務代表接触で争点となっていたものである。一方、大統領就任と同じ日に国際原子力機関（IAEA）理事会は北朝鮮に対する「特別査察」を決議した。北朝鮮は「国家の最高利益」を侵犯するものと反発して3月12日にNPT脱退を表明した。しかし、脱退表明直後の4月1日、金泳三大統領は「現在、南北関係は軍事的緊張を造成する方向に悪化しておらず、北韓の特別な挑発の兆候は見られない」という見方を示した<sup>(87)</sup>。

政府閣僚の統一院長官（副首相兼任）には韓完相・ソウル大教授（社会学）が、外相には韓昇州・高麗大教授（政治学）がそれぞれ任命されていた。両者ともに著名なりベラルル学者であり、特に韓完相は民主化運動に関与してきた人物である。金泳三は、政権初期の対北朝鮮政策に関する大統領の重要な演説の多くを当時の韓完相・統一院長官が書いたと述べている<sup>(88)</sup>。統一院は3月15日、「民族福利、共存共栄、国民合意」の「統一政策の基本方向」を発表するとともに、統一政策への国民の意見収斂の一環として、当時は「法外」団体とされた民主労組や在野人士を含む各界との連続懇談会を企画した。

この頃の北朝鮮の対韓国政策は大いに混線し、「文民政府」に期待をかけていた形跡がうかがえる。北朝鮮は1993年4月7日に最高人民会議で「全民族大団結10大綱領」を採択したが、これは北朝鮮の金泳三政権に対する「連共合作」の「希望的期待」の現れと見ることができる<sup>(89)</sup>。また、93年5月25日に北朝鮮は姜成山首相の名義で韓国の黄寅性首相にあてた「南北特使交換」を提議した。これは韓国の韓完相・統一院長官を交渉相手として事実上指名したものであった。

#### 米朝交渉後の対北朝鮮政策の転換

北朝鮮のNPT脱退宣言の効力が発生する1993年6月に米朝交渉が始まった。これにともなって朝鮮半島をめぐる交渉の主要プレーヤーは米国と北朝鮮に変わり、韓国は疎外されることになった。ケネス・キノネスは、米国はNPT脱退表明以前は北朝鮮との交  
韓国の対北朝鮮政策の変化：1988 1994年 「民族」の利益、「国家」の「正統性」、国内政治 19

渉を「褒章」と考えていたが、以後は「対話」を外交交渉の当然の前提と位置付けるようになったと証言する<sup>(90)</sup>。マイケル・マツァーは、核拡散防止（non-proliferation）の「成功」の概念が変化したことに米朝対話の開始の原因を求めている<sup>(91)</sup>。つまり、米朝間の学習過程は93年6月から始まるのであり、このことは朝鮮半島をめぐる交渉の構図を変えた。

金泳三政権の対北朝鮮政策は米朝直接交渉を前後して変容し始める。金泳三大統領は6月3日の「就任百日演説」で北朝鮮に対して「核を持つ相手とは握手できない」と述べ、特別査察の受け入れを南北対話の条件に掲げ、また7月1日の『ニューヨーク・タイムズ』とのインタビューで米国は北朝鮮に引きずられてはならないと批判した<sup>(92)</sup>。

金泳三政権の対北朝鮮政策が数ヶ月で転換するにもなって、統一院の各界懇談会計画は中止され、韓完相長官は1993年12月に更迭されるまでの間、見るべき政策を実施できずに政府を去った。韓国側の潮流変化に対して米国は敏感に反応した。93年7月10日の米韓首脳会談では米朝接触にあたって米韓が協調することを指摘し、クリントン大統領が米軍の制帽をかぶって休戦線を視察し米韓同盟の強固さをアピールした。また、93年11月19日のアジア太平洋経済協力会議（APEC）首脳会談を機会にもたれた米韓首脳会談では、IAEAの査察と南北相互核査察の必要性を指摘し、北朝鮮の核問題では韓国が「当事者としての優先権」を持つことを確認する一方、米国は韓国に対して経済開放を強く要求しこれを認めさせた<sup>(93)</sup>。韓国側の「当事者としての優先権」主張に米国が譲歩し、その代価として韓国は市場開放問題で米国に譲歩したという解釈が成り立つ。

韓国が米朝交渉を懸念してしばしば水を差したのは、米朝関係が南北朝鮮関係に先行して進展すれば、南北基本合意書で実を結んだはずの「当事者原則」が侵犯されたと考えたからであった<sup>(94)</sup>。米韓首脳会談で「当事者としての優先権」と「南北相互核査察」の重要性を韓国が強く主張したのも同じ理由からと考えられる。原理的には「当事者原則」と米朝関係改善は必ずしも対立しない。しかし、韓国の「当事者」性を軽視し南北政府間対話よりも民間部門の包摂を図ってきた北朝鮮の行動は、「当事者原則」と「当局者原則」に背馳するものであり、韓国政府の警戒心を著しく募らせた。

北朝鮮の核問題に対するアプローチでは韓国政府内にも無視できない差異や対立があった<sup>(95)</sup>。金泳三大統領は1994年6月のロシア訪問で北朝鮮への国連制裁は不可避であるという見解を明らかにした<sup>(96)</sup>。一方、外務部のアプローチは、北朝鮮への制裁を避け対話で解決しようとするものであった。韓昇州外相の証言によると、金泳三大統領が北朝鮮に対する「弱腰」を懸念したのに対し、外務部は対話解決路線を堅持して大統領に進言しつづけ、94年10月のジュネーブでの米朝枠組み合意に際しても、韓昇州外相は金泳三大統領と対立したが職責をかけて対話解決に固執し押し通した<sup>(97)</sup>。

しかし、南北朝鮮関係の改善は見られず、むしろ悪化していった。先述の「南北特使交換協議」は都合13回の実務協議にもかかわらず1993年6月26日に決裂した。93年8月31日に北朝鮮は南北特使交換協議を再び提起した。北朝鮮がチームスピリットの中止

を前提条件にしたため実務協議は霧散するが、断続的な南北接触は模索された。しかし、94年3月19日の南北特使交換実務協議で北側代表は米韓が攻撃を仕掛ければ「ソウルは火の海になる」と発言し、南北朝鮮関係を緊張させた。

### 金日成急死と対北朝鮮政策

北朝鮮に対する国連制裁論議の進行と米増援軍の韓国派遣検討によって朝鮮半島は一触即発の危機を迎えたが、1994年6月15日からカーター元米大統領が北朝鮮を訪問し、金日成との直接会談によって事態は収拾された。続いてカーターは韓国を訪問して金泳三に金日成からの南北首脳会談開催のメッセージを伝えた。カーターの仲裁外交は、暗礁に乗り上げ打つ手が見つからないまま高潮していた危機を収束する役割を果たしたが、後の米朝枠組み合意につながる交渉の土台は、すでに93年秋頃に軽水炉への転換支援と米朝関係正常化の「一括妥結」(package deal)という線が浮上していた<sup>(98)</sup>。

しかし、1994年7月8日に金日成が急死し南北首脳会談は霧散した。また、韓国政府が「全軍非常警戒令」を敷き、李栄徳韓国首相が金日成を「分断と戦争の責任者」「戦犯」と呼んだ(7月18日)ことに対して北朝鮮は強く反発した。「通米封南」と呼ばれるようになる北朝鮮の対韓国行動はここに始まったようである。韓国から見れば、北朝鮮の「通米封南」は「当事者原則」と正面から衝突するものであり、南北基本合意書からの重大な逸脱である。他方、北朝鮮の論理では、朝鮮半島の軍事対立を解消する問題の「当事者」は休戦協定署名国である米朝の二国だとされている。

金泳三政権は「当事者原則」が充足されない米朝交渉・合意を牽制した。韓国政府内部には北朝鮮に対する軍事的オプションの是非をめぐって異なる見解とアプローチがあったが、「当事者原則」を重視する点では大きな差異はなかった。しかし、それは米国の対北朝鮮交渉の重荷となり、「南北対話の再開にも、米朝協議の再開にも、重大な障害を招いた」上に、「核をめぐっての米朝協議を、外交的に行き詰まらせてしまった」<sup>(99)</sup>。

韓国政府は米朝交渉に際して米国からの情報をマスコミに漏洩させ交渉を混乱させたため、1994年7月に始まった米朝第3ラウンド会談では米国交渉代表団が韓国政府への背景説明を中止するほどに米韓関係は険悪化した<sup>(100)</sup>。また、第3ラウンド会談が「一括妥結」の線でまとまりかかった頃の94年10月8日、金泳三大統領は『ニューヨーク・タイムズ』の記者会見で、「クリントン政府は北のことをよく知らずに妥協に執着している」「北韓は政権崩壊の危機にあり、したがって立場を緩和するのではなく強化すべきだ」「重要なことは米国が北韓に利用されてはならないことだ」「これ以上われわれは譲歩すべきでない。時間はわれわれの側にある」と釘を刺した<sup>(101)</sup>。

米朝交渉は、その間に米国の軍事力行使の可能性や金日成の死去などの危機をはさんで、長丁場の駆け引きが行われた末に1994年10月21日の「枠組み合意」で妥結を見た。李ジョンソクは、米朝枠組み合意が北朝鮮を「敵対勢力の排除」ではなく「自らの管理網に引き入れる」という米国の判断と戦略に基づくと指摘している<sup>(102)</sup>。武貞秀士は米朝合意の特徴を中国・韓国・日本の関与と介入を迂回する「米国主導・ニンジン優先・単韓国の対北朝鮮政策の変化：1988 1994年 「民族」の利益、「国家」の「正統性」、国内政治

独主義」にあると規定した<sup>(103)</sup>。

韓国の米朝交渉・合意への牽制行動は、その後も「韓国型軽水炉の明記」を朝鮮半島エネルギー開発機構(KEDO)設置及び費用分担の条件とする主張(つまり、「当事者原則」)として維持され、枠組み合意及び軽水炉事業の進行に積極介入を図った<sup>(104)</sup>。これ以後の展開は本節の冒頭で指摘したように本稿の範囲を超えることになるので省略する。

以上のように、金泳三政権は、初期には「民族優先主義」の下に穏健行動を模索したが、北朝鮮の核開発疑惑で揺らぐようになり、米朝交渉・合意を「当事者原則」に依拠して牽制し、さらに金日成の死去に伴って北朝鮮の「体制崩壊」を見通す非妥協的な態度に転換していった。金泳三政権期の南北朝鮮関係は、盧泰愚政権期のそれとは異なり、韓国の「当事者原則」と北朝鮮の「通米封南」とが平行線をたどり、対話なきままの不信と対立の関係に彩られた。

## (2) 国家安全保障の観点からの「当事者原則」の説明の再検討

この項ではまず、金泳三政権の対北朝鮮政策を国家安全保障の観点から説明する議論の二つの例を検討する。次に、国家安全保障以外の要因である「当事者原則」について考察する。最後に、国内政治上の要因について考える。

### 国家安全保障の観点からの説明

ビクター・チャは、米朝交渉にソウルが反発したのは、「封じ込め、前方展開、抑止、軍事力の優勢、反対話」という冷戦時代の安全保障の概念が変化し、それゆえ抑止の信頼性が動揺したためであると指摘している<sup>(105)</sup>。これは米朝交渉へのソウルの反対の理由が「安全」への脅威にあったという議論である。しかし、米朝交渉で米国はインセンティブ(=ニンジン)の供与というカードを準備し行使したが、抑止力(=ムチ)の削減をオプションに組み込んだわけではなかった。また、韓国に駐屯する3万7,000人の米軍人の安全が、米国の朝鮮半島政策の決定において考慮されている。したがって、国家の「安全」の観点から米朝交渉への韓国の反発を説明するには限界がある。

尹徳敏は、米朝枠組み合意が米韓間の葛藤の種となった理由を、米朝交渉が朝鮮半島問題に関する「当事者解決原則」からの逸脱であったことと、米国が北朝鮮の「未来の核開発」の凍結を優先して「過去の核開発」の究明を先送りしたことで「韓国としては……安全保障上相当の重荷を担うことになったこと、の二点に求めている<sup>(106)</sup>。この議論は、の「当事者解決原則」からの逸脱を説明に加えている点で、先のビクター・チャの考察よりも妥当性が高い。だが、の韓国にとっての「安全保障上相当の重荷」がより重要視されている。尹徳敏の議論は主に「安全」の考慮からソウルの反発を説明していると見てよく、この点でビクター・チャの視点と共通する。

北朝鮮の核開発疑惑は、二つのレベルからなる複合的な問題である。第1は、北朝鮮が核兵器を持った場合、韓国や日本などの直接的な脅威になるというリージョナルな問題であり、第2は、北朝鮮の核開発が核拡散防止体制を形骸化させ核開発のドミノを引

き起こすのではないかというグローバルな問題である。この二つは絡み合っているが、異なる性質を持っていた。米国が韓国の懸念にもかかわらず北朝鮮との直接交渉を決断しインセンティブを提供したのは、北朝鮮の「核恐喝外交」に幻惑されたためというよりは、核問題のこのような二重の性質ゆえであった<sup>(107)</sup>。

米韓のスタンスの違いや対立は、北朝鮮の核問題におけるリージョナル・グローバルの二重性に関連している。しかし、だからといって米国がリージョナルな朝鮮半島の安全問題よりグローバルな核拡散防止問題を優先したという論理にはならない。リージョナルな朝鮮半島の安全とグローバルな核拡散防止体制を脅かすと見なされたのは、北朝鮮の核開発疑惑という単一要因だった。北朝鮮の核開発を放棄させるという点では韓国と米国の目標と利益は一致していた。したがって、両者の違いや対立が、韓国の「安全」への「脅威」をめぐって生じたとは考えられない。

これらのことを踏まえて尹徳敏の議論に戻ろう。米国が「未来の核開発」の凍結を優先したのは、グローバルな核拡散防止の考慮からということができる。そして、「過去の核開発」の究明が先送りされる結果として、北朝鮮が核弾頭用のプルトニウムを保持することになるのであれば、韓国の安全保障上の重荷となることを否定できない。だが、それが米国にとっても安全保障の重荷でないはずがない。問題は、北朝鮮の「過去の核開発」の究明の先送りが、核弾頭用のプルトニウムの保持に直結するのかどうかにある。この論点の解明には詳細な分析が必要とされる。しかし、少なくとも米朝交渉・合意で米国がリージョナルな韓国の安全を犠牲にしたという論理は成り立たない。

以上のように、ビクター・チャと尹徳敏の議論は、主に韓国の「安全」上の考慮から米朝交渉・合意への牽制や反発を説明しているが、これに対して本稿は、「安全」ではない別のものによって米朝交渉・合意へのソウルの牽制と反発の説明が補完される必要があり、また可能であると考え。それは、尹徳敏も指摘した「当事者原則」にあると考えられる。

#### 「当事者原則」と国家の「正統性」

北朝鮮が南北基本合意書の存在にもかかわらず「通米封南」で一貫し、米国が韓国のいわば「頭越し」に北朝鮮と関係を改善することは、「当事者原則」を揺るがすものにほかならなかった。盧泰愚政権の北方政策が北朝鮮に対する「遠交近攻」及び「外交的クーデター」であったなら、北朝鮮の「通米封南」と米朝合意は韓国に対する「遠交近攻」及び「外交的クーデター」であったといえよう。金泳三政権の対北朝鮮政策が転換した要因は、北朝鮮の核開発疑惑によって韓国の「国家」の「安全」が脅かされたためというよりも、朝鮮半島問題を解決するための交渉から除外され、「当事者原則」が動揺したためであったと考えられる。

しかし、先にも指摘したように、「当事者原則」と米朝合意は原理的に対立するわけでは必ずしもない。また、韓国がソ連・中国と国交を結んだ後に北朝鮮と米国が関係を改善しても、韓国の勢力均衡上の優勢が崩れるわけではなかった。さらに、北朝鮮に核開

発を放棄させることが目的であった以上、米朝合意は韓国に対する「脅威」を増大させるものではなかった。それでは、金泳三政権が対北朝鮮政策で重視した「当事者原則」は、どのように解釈できるのか。

李昊宰は、北朝鮮に対する韓国内の「強硬派」と「穏健派」の論理を分類している。これによると、「強硬派」とは軍事的オプションを選好しているだけでなく、北朝鮮の現体制の解体と韓国への吸収統一を志向している。また、「穏健派」は軍事的オプションよりも政治的オプションを、「制裁」よりも「インセンティブ」を重視するとともに、北朝鮮の体制を認定し南北朝鮮の共存を志向している<sup>(108)</sup>。つまり、北朝鮮に対する「強硬派」対「穏健派」の対立の軸は、通常の状態関係に見られる「軍事的手段重視」「制裁」対「政治的手段重視」「対話」に留まらない、プラス・アルファの軸を持っているのである。

盧在鳳（元ソウル大教授、元首相）は米朝枠組み合意の直後の1994年11月1日、国会で次のような趣旨の発言を行った。「米朝合意はわれわれの問題をめぐってわれわれを傍観者に追いやってしまった。平和のためのムチをひとつも行使できずに、千載一遇の機会を逃してしまった。統一のために必要なのは、統一方案ではなく力の優位を確保することである。北の核恐喝が続く今、われわれの選択は、戦争か、降伏か、それとも攻撃的防御か、の三つしかない」<sup>(109)</sup>。この盧在鳳の考え方は、プラス・アルファの軸の一方の極を代表すると考えられる。

このプラス・アルファの軸とは、北朝鮮の国家体制の解体を志向するのか、それとも南北朝鮮の国家体制の共存を志向するのか、にある。言い換えれば、韓国国家の「正統性」を北朝鮮にも及ぼすのか、韓国国家の「正統性」を38度線で留めるのか、という違いである。本稿では、前者を「硬い (rigid) 正統性」と呼び、後者を「柔らかい (flexible) 正統性」と呼ぼう。前者を rigid とするのは、「正統性」が韓国において厳格かつ排他的に設定されているからであり、後者を flexible とするのは、韓国の「正統性」を留保しつつも、これをめぐる競争や対立が緩和されているからである。

金泳三政権が米朝交渉・合意を牽制したときの「当事者原則」は、韓国という国家の「安全」ではなく、「硬い正統性」が参照されていたと考えられる。殊に、金日成の死去によって北朝鮮の体制崩壊を時間の問題と見ていた金泳三政権にとって、米朝合意や米朝関係改善とは北朝鮮に米国が「利用される」ことであり、「時間はわれわれの側にある」のだから北朝鮮に対して「これ以上、譲歩すべきでない」ということになる<sup>(110)</sup>。論理的に考えて、金泳三政権の対北朝鮮政策は、「硬い正統性」に準拠したものと規定できる。

当時の大統領秘書室長・朴寛用は、非転向長期囚の送還措置により「文民政府の中にスパイがいる、左派がいる、アカがいる」と批判されたため、金泳三政権の対北朝鮮政策がNPT脱退表明以前の「民族主義的パラダイム」から脱退表明以後は「多分に国家中心的に北韓と対決せざるをえなくなった」と証言している<sup>(111)</sup>。対北朝鮮政策の転換の契機は北朝鮮のNPT脱退表明よりも米朝交渉による「当事者原則」の動揺によるところが大きい。政策転換の中身を「民族主義パラダイム」から「国家中心アプローチ」への

移行と指摘しているのは、本稿の視点と合致する。

なお、上の考察によれば、「当事者原則」には少なくとも二つのヴァリエーションがあることになる。ひとつは、金泳三政権に見られる「硬い正統性」に基づくものであり、もうひとつは、「柔らかい正統性」に基づいて構想されるものである。本稿の課題を超える事項になるが、たとえば後の金大中政権が米日の北朝鮮との関係改善を南北朝鮮関係の改善に先行することを許容したばかりかむしろ推奨さえしたのは、「柔らかい正統性」に基づく別の「当事者原則」のヴァリエーションということができる。

### 国内政治と対北朝鮮政策

次に、金泳三政権期の国内政治と対北朝鮮政策の関連はどうであろうか。

第1に、1993年6月の米朝第1ラウンド交渉の前後は「文民改革」により金泳三政権の支持率は依然として高く、盧泰愚政権の北方政策で見た「外交の成果の内治への連結」の考慮はそれほどなされなかったと考えられる。元大統領政策企画委員長の徐鎮英は、金泳三政権が「文民政府」としての正統性の高さゆえに外交では自立的に振舞うことができたが、この自立性がむしろ米国と日本の反発を買うことになり、後の97年11月の通貨危機で米日が韓国への迅速な支援をはばかったと指摘しているほどである<sup>(112)</sup>。だが、93年末頃になると「文民改革」は一段落し、金泳三政権の国政目標は「開放」「国際化」に重点が移る。具体的な懸案にはウルグアイ・ラウンドの農産物市場開放があった。この頃、米国が北朝鮮の核問題に関する韓国の「当事者優先」主張に配慮するのと引き換えに韓国の市場開放を強く迫ったことは先述した。農産物市場開放は農民の強い反発を買い、これに世論や野党も加勢して、金泳三政権は支持率を低下させた。

第2に、1994年7月の金日成の死去にともなって韓国国内で「弔問波動」が沸き起こった。金日成の死去に対してクリントン米大統領は北朝鮮に弔意を表明した。韓国でも野党議員や市民運動関係者たちが政府に弔意の意思の有無を問いただした。一部の社会運動勢力は政府の許可を受けることなく弔問のための北朝鮮行きを試みた。金泳三政権は、弔問のための北朝鮮訪問行為を実定法違反で取り締まった。これは法治理念とともに、南北対話窓口の政府への一元化という「当局者原則」に基づく行動であったといえる。しかし、弔意の意思の有無を問うた野党議員や市民社会団体にまで取り締まりが及んだことは、「当局者原則」によって説明できない。弔意・弔問を大統領に薦める声は大統領周辺にもあった<sup>(113)</sup>。いずれの動きについても、取り締まりと処罰の根拠となったのは、北朝鮮を「政府を僭称する反国家団体」と規定し、これとの連絡や接触などを韓国の「自由民主的基本秩序を脅かす」ものとして厳罰することを規定した法律（国家保安法）であった。

第3に、「文民政府」を揺るがしたもうひとつの争点として、「1979年12・12クーデター」と「1980年5月光州虐殺」の真相糾明及び責任者処罰問題があった。金泳三大統領は就任の年の93年5月、光州問題を「歴史に任せよう」としてこの問題の再論や処罰要求を鎮めようとした。しかし、同年7月19日に元軍人たちが12・12クーデターの告

訴に、そして94年5月13日に光州問題の犠牲者の遺族たちが光州事件の告訴に踏み切った。検察は94年10月29日に前者について起訴猶予、続いて95年7月18日には後者について公訴権なしの決定を下したが、95年秋になって劇的な転換を見せることになる<sup>(114)</sup>。この経過は本稿の考察範囲を超えるので省略するが、12・12問題と光州問題という内政懸案は、米朝合意による対北朝鮮懸案とともに、金泳三政権を大きく揺るがすことになる。

以上の第1と第3の内政懸案が金泳三政権の対北朝鮮政策に及ぼした影響の有無や程度は明確ではない。他方、第2の問題は国内政治が対北朝鮮政策の選択肢を狭めた事例である。前節で見たように、盧泰愚政権は国内の反政府勢力と北朝鮮の「連合」行為を取り締まりながらも、北朝鮮に対して穏健行動を維持した。このことを考えると、実定法に違反する北朝鮮への弔問行為を取り締まりつつ、政府として北朝鮮に弔意を表するという穏健行動の選択肢が金泳三政権にもあった。しかし、北朝鮮の「体制崩壊」を時間の問題と見なし、反政府勢力の行動を国内政治の「脅威」と見た金泳三政権は、対北朝鮮政策の選択肢を自ら狭めた。このような、「当局者原則」によって説明できない韓国政府の過剰反応は、論理的には「硬い正統性」に基づく行動であったといえる。

## おわりに

最後に、本稿の分析と考察を要約する。

第2節では、盧泰愚政権の北方政策と南北基本合意書を中心に、韓国の対北朝鮮政策に対する勢力均衡論による説明を再検討し、次のような知見を得た。

第1に、北方政策は「国家」の利益に基づく「外交」でありながら、その参照事項には「民族」と「国家」の揺らぎが検出され、また、国内政治における「脅威」が外交上の「限界」と関連していた。第2に、南北基本合意書の穏健政策では、「共通の安全保障」の思考と「民族の共同利益」への選好が見出され、国家の「唯一合法性」=「正統性」の政策運用が柔軟化されていた。

第3節では、金泳三政権の米朝交渉・合意への牽制を中心に、韓国の対北朝鮮政策に対する国家安全保障の観点からの説明を再検討し、次のような知見を得た。

第1に、北朝鮮の核開発疑惑がグローバル化した直後の「民族優先主義」下の穏健路線が、米朝交渉・米朝合意を契機に強硬路線に転換した要因は、参照事項が「民族」の利益や「国家」の安全から、国家の「正統性」へとシフトしたことにあった。第2に、「当事者原則」の背景には国家の「正統性」があるが、理論的には「硬い正統性」と「柔軟な正統性」に区別され、どちらに準拠するのかによって「当事者原則」にはヴァリエーションが生まれる。第3に、国内政治の「脅威」に対する政府の認識と行動は、論理的には「硬い正統性」に基づいており、この「硬い正統性」に基づく政策運用は対北



朝鮮政策の選択肢を自ら狭める結果となった。

以上のように、韓国の対北朝鮮政策とその変化は、参照事項としての「民族」と「国家」の揺らぎ、国家の「正統性」の政策運用のあり方、対外的・軍事的「脅威」だけではなく対内的・政治的「脅威」、という三つの観点から、勢力及び脅威の均衡と国家安全保障の観点からする従来の説明を補完することができる。

(注) ハングル文献名は筆者の責任で日本語訳し、文献名の末尾に(韓)を付した。

- (1) 概説書や研究書では、たとえば、伊豆見元「朝鮮半島の構図の変化」、山内昌之編『21世紀の民族と国家』、日本経済新聞社、1993年；許文寧「北韓の統一政策」、ヤン・ソンチョル、カン・ソンハク編『北韓の外交政策』、ソウルプレス、1995年(韓)；Smith, Hazel “North Korean Foreign Policy in the 1990s: the Realist Approach,” in Smith, Hazel, Chris Rhodes and Diana Pritchard eds., *North Korea in the New World Order*, Macmillan and St. Martin’s Press, 1996. 政策当局者の指摘は、たとえば、林東源「南北高位級会談の展開過程(89.2 92.2)」、青儂姜英勲博士古稀記念論文集刊行委員会編『民族統一の道』、法文社、1992年(韓)；盧泰愚「盧泰愚元大統領2次書面インタビュー」、『新東亜』2000年10月号(韓)；李洪九「高費用低効率構造を変える政治力なかった」、崔ヨンジェ「YS政権核心実勢が回顧する文民政府5年」(上)、『新東亜』2000年12月(韓)；林東源は外交安保研究院院長や統一院次官を歴任し、当時は南北高位級会談代表を務めた。李洪九は88年2月から90年3月まで国土統一院長官、94年4月から12月まで統一院長官兼副首相、94年12月から95年12月まで首相を歴任した。
- (2) ヘドレー・ブルは主観的な勢力均衡と客観的な勢力均衡を区別し、勢力均衡が客観的に存在していても主観的にそうでなければ不十分であると指摘している。Bull, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, 1977, pp. 103-104. 朝鮮半島の勢力均衡について、1980年代の経済成長と88年ソウル五輪の以前すでに客観的には韓国の「国力」や戦争遂行能力は北朝鮮よりも優位にあったと考えられるが、主観的にはそう思われてはいなかった。李泳禧「南北韓戦争能力比較研究」、『社会と思想』第1巻1号、ハンギル社、1988年(韓)。
- (3) 米朝交渉に対する金泳三政権の懸念や反発、対北朝鮮政策をめぐる米韓摩擦については、次のジャーナリスト及び元米国外交官の文献が詳しく指摘している。Oberdorfer, Don, *The Two Koreas: A Contemporary History*, Addison-Wesley, 1997；ケネス・キノス『北朝鮮 米國務省担当官の交渉秘録』、中央公論新社、2000年。1996年の「4者会談」提案の時期にも米韓摩擦があったことについては、次を参照。船橋洋一『同盟漂流』、岩波書店、1997年、81-100ページ。米朝交渉で「一括妥結」の線が浮上すると、韓国で強硬派が台頭し穏健派が窮地に陥ったことについては、次を参照。Sigal, Leon V., *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, Princeton UP, 1998, pp. 84-89. 韓国政府内の穏健派であった元外相の後の証言は、次の文献にある。韓昇州「以北出身牧師の説教を聞いたYS、“韓長官、われわれは弱すぎるのではないか?”」、宋文弘「YS政権核心実勢が回顧する文民政府5年」(下)、『新東亜』2001年2月号(韓)。しかし、金泳三大統領自身は自らの任期中、クリントン大統領と親密な関係を維持したと述べている。金泳三「回顧録抜粋」、『月刊朝鮮』2001年3月号(韓)。
- (4) 一般に国家の対外行動の要因には、先述の「勢力」均衡だけではなく、「脅威」の均衡があり、この二つは重複するが区別される。Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances*, Cornell UP, 1987, pp. 21-28. 「脅威」のソースには、攻撃能力、地理的近接性、攻撃意図などがあるが、それらをどのように認識するのかという主観的な要因が関連する。
- (5) 安全保障政策の参照事項としてのnationとstateの区別については、次の文献も指摘している。Buzan, Barry, Ole Waver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, 1998, pp. 123-124.
- (6) ハングルと英文のテキストは、外交通商部『韓国外交50年 1948-1998』、1999年、325-328ページ(韓)。和文テキストは、市川正明編『朝鮮半島近現代史年表・主要文書』、原書房、1996年、62-63ページ。
- (7) 「法統」については、いちいち文献は挙げないが、歴代韓国大統領の3・1節及び8・15光復節の慶祝辞で強調されてきた。研究書では、たとえば、具範謨・李炫熙・梁東安・林鍾哲『政治的正統性研究 南北韓の場合を中心に』、韓国精神文化研究院、1990年(韓)を参照。
- (8) 和文テキストは、市川正明編、前掲書、116-118ページ。
- (9) 一方、北朝鮮の「対話」姿勢が「南朝鮮革命」の一環であったことは、鐸木昌之『北朝鮮 社会主義と伝統の共鳴』、東京大学出版会、1992年、17-27ページを参照。
- (10) ユ・ジョンニョル「韓国外交半世紀の再照明：問題と評価」、鄭一永編『韓国外交半世紀の再照明』、ナナム、1993年(韓)。

- (11) 盧泰愚「盧泰愚(前大統領)肉声回顧録」、『月刊朝鮮』1999年5月号、127-129ページ(韓)。盧泰愚肉声回顧録は6月号に、7月号に、8月号に、9月号に が掲載されたので、以下の引用の際は丸付き数字で表記する。
- (12) 盧泰愚、前掲、128ページ。
- (13) 本稿は韓国の北朝鮮政策が主題であり、北朝鮮については多くを記述できないが、国家の「正統性」について北朝鮮と韓国にミラー・イメージがあり、殊に北朝鮮は韓国政府を「米帝の傀儡」「事大・売国」と呼び、激しい敵意を示してきたことを指摘しておく。
- (14) 平岩俊司「朝鮮半島の対立構造」、松阪大学現代史研究会編『現代史の世界へ』、晃洋書房、1998年、特に83-87ページ。
- (15) Waltz, Kenneth, *Theory of International politics*, Addison Wesley, 1979.
- (16) このような問題意識に基づく最近の研究として、『国際政治 比較政治と国際政治の間』第128号、2001年8月に掲載された一連の論文を参照。
- (17) David, Steven, "Explaining Third World Alignment," *World Politics*, vol.43, no.2, January 1991; Alagappa, Muthiah ed., *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, Stanford UP, 1998, pp. 611-676.
- (18) たとえば、ヒョン・スンイル「韓国大学生たちの反米運動」、郭台煥編『韓・米関係40年』、慶熙大学校出版局、1990年(韓)。
- (19) たとえば、次を参照。盧泰愚「民生治安に関する特別指示」、盧泰愚『盧泰愚大統領演説文集 第1巻』、大統領秘書室、1990年、443-448ページ(韓); 金泳三「1994年6月8日の国家安全保障会議における指示」、『東亜日報』1994年6月9日(韓); 「金大統領と大学総長の対話要旨」、『韓国日報』1994年7月19日(韓)。
- (20) 北方政策の起源については、次の文献を参照。崔栄「韓国の北方外交 中国・ソ連との関係を中心に」、『国際問題』1988年12月; 倉田秀也「韓国『北方外交』の萌芽 朴正熙『平和統一外交宣言』の諸相」、『国際政治』第92号、1989年; 外務部『執務資料90-113 韓国の北方外交』、外務部、1990年(韓); 韓国政治外交史学会編『韓国北方関係の政治外交史的再照明』、平民社、1990年(韓)。
- (21) 統計庁『南北韓経済社会相比較』、1997年、65-66ページ(韓)。
- (22) 盧泰愚(鄭潮訳)『普通の人々の時代』、サイマル出版、1988年、第7章。
- (23) Bedeski, Robert E., *The Transformation of South Korea: Reform and Reconstitution in the Sixth Republic under Roh Tae Woo, 1987-1992*, Routledge, 1994, esp. chap. 7. ただし、「危機」とカッコをつけているように、文字通りの危機というよりは、いわば新しい条件に適応するための模索や混乱という意味合いで引用した。
- (24) 崔栄、前掲論文。この筆者は韓国外交安保研究院教授。また、朴哲彦「民族の陣雲と北方政策」、『民族知性』1989年4月(金学俊「韓国休戦以後現在までの大韓民国の北方政策」、韓国政治外交史学会編、前掲書より再引用)。朴哲彦は85年10月、張世東に同行して北朝鮮を秘密訪問した。当時は外交安保研究院研究員、その後、国家安全企画部長特別補佐官。大統領政策秘書官や政務長官を歴任した、盧泰愚に重用されたブレーン。大統領の特使として数回、秘密裏に北朝鮮に派遣された。90年の3党合同後は党内で金泳三と衝突し、政策中枢から遠ざかる。盧泰愚は北方政策で「大きな役割」を果たしたのは、「公式的・公開的」には金宗輝・外交安保補佐官、「特使」として「非公式的」には朴哲彦・政策補佐官であったと明らかにしている。盧泰愚、前掲、87ページ。
- (25) ただし、1983年6月29日に韓国政府内で「北方外交」を初めて公式に提唱したとされる李範錫・外務部長官は、「北方外交の成功」と「南北関係の改善」の相互連関を指摘していた。李範錫「先進祖国の創造のための外交課題」、国防大学院、1983年6月29日(韓)。しかし、外務部はこれについても「消極的安保概念に立脚」した、「消耗的な対北韓対決構図の認識」であったとしてさほど高い評価を与えていない。外務部、前掲書、18-19ページ。
- (26) 盧泰愚『盧泰愚大統領演説文集 第1巻』、大統領秘書室、1990年、261-280ページ(韓); 同『盧泰愚大統領演説文集 第3巻』、1991年、244-246ページ。
- (27) 韓国の余裕と自信については、盧泰愚が繰り返し回顧している。盧泰愚、前掲。
- (28) 覇権安定論と勢力均衡論を論じるなかで、国家の選好としての「安全」志向と「自律」志向、これに対応する同盟戦略としての「バンドワゴン」政策と「バランス」政策、同盟構造としての「圧倒型」「均衡型」「分散型」「非対称型」などのキー・コンセプトを駆使して、国際システムの安定化条件をモデル化しようとした試みがある。福島啓之「同盟構造と国際システムの安定 その一試論」、『国際政治』第117号、1998年。
- (29) 盧泰愚、前掲、394-403ページ。
- (30) 朴哲彦、前掲論文; 盧泰愚、前掲「盧泰愚元大統領2次書面インタビュー」; 外務部、前掲書、32ページ。
- (31) 盧泰愚、前掲、123、127、130-136ページ; 盧泰愚、前掲、386-389ページ。
- (32) ケネス・キノネス、前掲書、32-43ページ。
- (33) Mazarr, Michael J., *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation*, St. Martin's Press, 1995, pp. 69-73.

- (34) 盧泰愚、前掲、105-109ページ。
- (35) 石崎菜生「韓国の北方外交——中韓国交正常化を中心に」、大西康雄編『冷戦後の北東アジア——新たな相互関係の模索』、アジア経済研究所、1993年。
- (36) 盧泰愚の肉声回顧録の編集者の前書きより。盧泰愚、前掲、64-65、112-116ページ。
- (37) 金成柱「第6共和国の対外政策」、韓国政治外交史学会編『韓国外交史』、集文堂、1995年、473-474ページ(韓)。
- (38) 崔栄、前掲論文。
- (39) 盧泰愚、前掲『盧泰愚大統領演説文集 第1巻』、5ページ。
- (40) 外務部、前掲書、23-24ページ。
- (41) 盧泰愚、前掲を参照。
- (42) 『中央日報』1990年12月27日(韓)。
- (43) 盧泰愚、前掲。
- (44) 盧泰愚、前掲、82ページ。
- (45) 林東源、前掲論文、401ページ。
- (46) 「韓民族共同体統一方案」のテキストは、外交通商部、前掲書、362-369ページ。
- (47) ユ・ジョンニョル、前掲論文、107-136ページ。
- (48) 盧泰愚、前掲「盧泰愚元大統領2次書面インタビュー」。この方案に関する解説は、次を参照。李洪九他『韓民族共同体統一方案の理論的基礎と政策方向』、国土統一院、1990年(韓)。
- (49) 崔普植「独占公開 張世東-金日成秘密会談の生々しい対話録」、『月刊朝鮮』1998年9月号(韓)。
- (50) 盧泰愚、前掲『盧泰愚大統領演説文集 第1巻』、264ページ。
- (51) 南北基本合意書の和文テキストは、市川正明編、前掲書、134-136ページ。南北高位級会談の開催までの経緯、会談の過程については、青農姜英勲博士古稀記念論文集刊行委員会編、前掲書に収められた姜英勲(88年から91年まで首相)、林東源の文献を参照。
- (52) 李東馥「対北会談専門家 李東馥の秘録 南北対話のすべてを語る」、、『月刊朝鮮』2000年9月、10月、11月、2001年1月号(韓)。李東馥は、国家安全企画部長特別補佐、南北高位級会談南側代表団スポークスマンを歴任した。徐東権(金容三記者対談)「最初の証言 金正日と会談した唯一の人物 徐東権の秘話・警告」、『月刊朝鮮』2000年5月号(韓)。なお、7・4南北共同声明の和文テキストは、市川正明編、前掲書、115-116ページ。
- (53) 南北高位級会談での統一原則の交渉過程について、金南植「南北頂上、いつ、どのように会うのか」、『月刊中央』1990年12月号、182-183ページ(韓)参照。
- (54) 盧泰愚、前掲、139ページ；盧泰愚、前掲「盧泰愚元大統領2次書面インタビュー」。
- (55) 李泳禧「‘ドイツ式’韓半島統一方案批判」、同著『逆説の弁証』、トゥレ、1987年(韓)。
- (56) 民族和合民主統一方案のテキストは、外交通商部、前掲書、357-360ページ。
- (57) 林東源、前掲書、425ページ。
- (58) 盧泰愚、前掲；盧泰愚、前掲「盧泰愚元大統領2次書面インタビュー」。
- (59) Oberdorfer, Don, *op. cit.*, pp. 262-265.
- (60) 李東馥、前掲論文。
- (61) Oberdorfer, Don, *op. cit.*, p. 261.
- (62) 李東馥、前掲論文。
- (63) 林東源、前掲書、417-418、423ページ。
- (64) 金日成「新年辞」1992年1月1日、『朝鮮中央年鑑1993』、5ページ(韓)。
- (65) 「南北高位級会談分科委員会第1回会議に関する‘朝鮮中央通信’報道」、『月刊朝鮮資料』1992年5月号、10、15ページ。
- (66) 「第7回南北高位級会談」、『朝鮮中央通信(1992年5月6日-7日)』(邦訳『月刊朝鮮資料』1992年7月号、24-25ページ)。
- (67) 盧泰愚、前掲、123ページ。
- (68) 朴英鎭・呉在元『国際社会における南北韓間協力方案研究』、民族統一研究院、1992年、141ページ(韓)。
- (69) Hardin, Russell, *Collective Action*, Johns Hopkins UP, 1982, esp. chap. 5.
- (70) 平岩俊司「‘冷戦の終焉’と南北朝鮮関係——平和共存制度化への相克」、小此木政夫編『ポスト冷戦の朝鮮半島』、日本国際問題研究所、1994年、106-108ページ。
- (71) 盧泰愚、前掲、85-86ページ。
- (72) 同上、92-93ページ。
- (73) 同上、100ページ。なお、非核化共同宣言の和文テキストは、市川正明編、前掲書、136-137ページ。非核化共同宣言の主な内容は、核兵器の試験・製造・生産・受け入れ・貯蔵・配備・使用をしないこと、ウラン濃縮施設と核燃料再処理施設を保有しないこと、南北朝鮮の非核化を検証するために相互査察を行うこと、

- である。
- (74) 盧泰愚、前掲、121ページ。
- (75) 共通の安全保障の概念については、次を参照。Kaldor, Mary, “The Concept of Common Security,” in Stockholm International Peace Research Institute ed., *Policies for Common Security*, Taylor & Francis, 1985.
- (76) Cha, Victor, “Realism, Liberalism, and the Durability of the U.S. - South Korean Alliance,” *Asian Survey*, vol.37, no.7, July 1997.
- (77) 金成柱、前掲論文。また、マスコミ関係者の自己評価では、マスコミの世論指導及び世論形成の役割を肯定する声が高い一方、世論が政策決定に与える影響の自己評価は低い。ただし、世論調査で「もっとも大きな影響力をもつ集団は」との質問には、「言論」が常に上位に上がる。内川芳美・柳井道夫編『マスメディアと国際関係』、学文社、1994年に所収の桂敬一論文、奥野昌宏・柳井道夫論文を参照。
- (78) 以上の世論調査は、金東成『韓国民族主義研究』、オルム、1995年、221-227ページ（韓）より再引用。
- (79) 姜ムンギョ編『市民参加の時代』、ハンウル、1996年（韓）の特に第7部を参照。
- (80) 統一問題研究所編『資料で見る分断と統一の歴史』、図書出版民族統一、1990年、253-256ページ（韓）。
- (81) 民主化後の大統領決定の非制度性については、金成柱、前掲論文参照。また、大統領の「人治」については、森山茂徳『韓国現代政治』、東京大学出版会、1998年、202-207ページ参照。
- (82) 李ジョンミン「韓国外交政策の方向と制度的接近の問題」、鄭一永編、前掲書、43-76ページ。
- (83) 盧泰愚、前掲、123-125ページ；盧泰愚、前掲「盧泰愚元大統領2次書面インタビュー」。盧泰愚は「当局者原則」と「相互主義」の二つの原則にまとめているが、前者は先述の通り南北朝鮮の「当事者原則」と南北政府間の「当局者原則」の二つからなっている。
- (84) 「政治協商会議」や「民族統一協商会議」など規模や名称に違いはあり、首脳会談との関連付けにも差異はあるが、政府間対話と非政府部門を含む対話の「二元」性は維持されている。金南植、前掲論文。また、北朝鮮の「統一戦線戦略」のこの時期の展開については、平岩俊司、前掲論文参照。
- (85) ヤン・ソン Chol、カン・ソンハク編、前掲書；ケネス・キノネス、前掲書；Mazarr, Michael J., *op. cit.*; Sigal, Leon V., *op. cit.* の他に、以下を参照。李ジョンソク『分断時代の統一学』、ハンウル、1998年（韓）；武貞秀士「日米関係としての北朝鮮核問題」『日米同盟プロジェクト ワシントン会議』1996年5月；鄭永泰『北韓軍事政策の展開様相と核政策展望』、民族統一研究院、研究報告書93-11、1993年10月（韓）；貫芳祐「米朝交渉とゲーム論的接近」、納家政嗣・竹田いさみ編『新安全保障論の構図』、劉草書房、1999年；金ソングジュ「核と韓半島：過去、現在そして南北韓の選択」、李ウジン、金ソングジュ編『現代韓国政治論』、社会批評社、1996年（韓）；李三星『韓半島の核問題と米国外交』、ハンギル社、1994年（韓）；倉田秀也「北朝鮮の‘核問題’と南北朝鮮関係 ‘局地化’と‘国際レジーム’の間』、『国際問題』1993年10月。
- (86) 東亜日報社編『東亜年鑑1994』、199ページ（韓）。
- (87) 金泳三「金大統領本報創刊73周年会見内容」『東亜日報』1993年4月1日（韓）。
- (88) 金泳三「特別インタビュー YS会心の肉声吐露5時間！」『月刊中央』2000年11月号（韓）。
- (89) 李東馥は、北朝鮮が金泳三政権に対して「連北合作」の幻想を持っていたと指摘している。李東馥、前掲論文。
- (90) ケネス・キノネス、前掲書。
- (91) Mazarr, Michael J., *op. cit.*, pp. 149-152.
- (92) *New York Times*, July 1, 1993.
- (93) 東亜日報社編『東亜年鑑1994』、73、565-573ページ（韓）。
- (94) Oberdorfer, Don, *op. cit.*, pp. 281-297, 351-359.
- (95) 金学俊「南北韓関係と韓米関係」、同著『韓国問題と国際政治 第4全訂版』、博英社、1999年、668-671ページ（韓）；朴寛用「安企部の縮小で国家の神経が麻痺した」、崔ヨンジェ「YS政権核心実勢が回顧する文民政府5年」(上)、『新東亜』2000年12月号（韓）。
- (96) 金泳三『金泳三大統領演説文集 第2巻』、1995年、245ページ（韓）。
- (97) 韓昇州・宋文弘、前掲論文、1-7ページ；Oberdorfer, Don, *op. cit.*, pp. 281-283, 355.
- (98) Sigal, Leon V., *op. cit.*, chap. 2 参照。
- (99) ケネス・キノネス、前掲書、204-205ページ。
- (100) 同上、322-323ページ。
- (101) 金泳三「金大統領、北核関連NYT会見」、1994年10月8日、『東亜年鑑1995』、574ページ。
- (102) 李ジョンソク、前掲書、114-124ページ。
- (103) 武貞秀士、前掲論文。
- (104) Sigal, Leon V., *op. cit.*, pp. 251-254.
- (105) Cha, Victor, *op. cit.*
- (106) 尹徳敏「朝鮮半島の緊張の構造 恒久的平和体制への模索」、斎藤元秀編著『東アジア国際関係のダイナミズム』、東洋経済新報社、1998年、146-150ページ。

- (107) 金学俊は、米朝交渉を北朝鮮の「脅迫外交」「核恐喝外交」が成功したものと指摘するが、議論の余地が多分にあるだろう。金学俊、前掲論文、665ページ。
- (108) 李昊宰「冷戦的思考と韓国外交」、韓国学術振興財団『光復50周年記念論文集』第2巻、1995年、81-105ページ(韓)。
- (109) 盧在鳳、東亜日報社編『東亜年鑑 1995』、576ページ(韓)。
- (110) 金泳三、前掲「金大統領、北核関連NYT会見」。
- (111) 朴寛用(崔ヨンジェ) 前掲。
- (112) 徐鎮英(元大統領政策企画委員長)「DJはYS執権後半期から教訓を求めるべき」、宋文弘「YS政権核心実勢が回顧する文民政府5年」(中)『新東亜』2001年1月号(韓)。
- (113) 金泳三(朴ソヌウォン記者整理)「独占インタビュー 金日成との‘不発首脳会談’の内幕」『新東亜』2000年5月号(韓)。
- (114) この点について詳しくは、以下を参照。真鍋祐子『光州事件で読む現代韓国』、平凡社、2000年。

(きむ・よんほ 明治学院大学大学院)