

〈研究ノート〉

# 韓国の対北朝鮮政策形成過程の特徴

## — 分断国家のリアリズム —

小 出 稔

### 目 次

対北朝鮮政策における韓国のジレンマ：統一政策の意味

朴槿恵政権の対北朝鮮政策形成過程

結 論

### 対北朝鮮政策における韓国のジレンマ：統一政策の意味<sup>1)</sup>

1987年の民主化運動を経て同年10月に公布された現行の大韓民国憲法（第六共和国憲法）は、その前文で祖国の平和的統一の使命を謳い、さらにその第4条で「大韓民国は統一を指向し、自由民主的な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」と規定する。同憲法第3条では「大韓民国の領土は韓半島（＝朝鮮半島。筆者注）とその付属島嶼とする」とした上で、第4条で「平和的統一政策」の樹立と推進を謳うことから、同憲法は朝鮮半島が現実に朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮）と大韓民国（以下、韓国）と言う二つの政治権力の下に分断されていることを前提とした上で、韓国政府に対し、祖国の平和的統一を憲法上の原則として追求することを求めている。1987年の民主化以降、5年ごとに行われる韓国大統領選挙では、各候補がそれぞれの統一政策と構想を掲げて、韓国市民の信を問うてきている。<sup>2)</sup>

---

1) 本論稿をまとめるにあたり、韓国・慶南大学極東問題研究所の李洙勲教授から貴重なコメントをいただいた。同教授に謝意を表すると共に、本論稿の議論はすべて筆者が責任を負うことを確認する。

2) 1945年の朝鮮半島の分断以降、1948年の大韓民国成立を経て2008年に成立する李明博政権に至るまでの韓国の歴代政権の統一政策については、申榮錫著、中戸裕夫・李虎

しかしながら、統一問題は歴代の韓国の政権を、大きな政策上のジレンマに陥らせてきた。すなわち、理念的に「統一」は韓国の国政が則すべき基本原則でありながら、現実には「統一」を直ちに実現することはできないと言うジレンマである。<sup>3)</sup> 理念的に「統一」は民族の悲願であるが、その一方で現実の「統一」は、朝鮮半島に成立する二つの政府の間で実現すべき政策課題である。さらに、現実の「統一」は、この二つの政府のみが関わる課題ではなく、朝鮮半島の周辺諸国の利害にも重大な影響を与える外交案件である。したがって、歴代の韓国政府は、政権の自明の政策目標として「統一」を掲げる一方、実際の対北朝鮮政策については、特異な北の体制を相手に現実の北東アジアの国際政治情勢の中で推進せねばならず、結果として韓国の各政権の対北朝鮮政策は、時の経過とともに、政権当初に示した政策プログラムから乖離していくパターンをくり返してきたと言えよう。

韓国の対北朝鮮政策における決定的なジレンマとは、理念的には「統一」のパートナーであると同時に、現実には韓国の安全にとって最大の脅威である北朝鮮の存在である。すなわち、韓国の対北朝鮮政策は、現実には自国と最も先鋭に対立する国との間に、通常の状態間の信頼・友好をはるかに超えるレベルの関係を築くという困難な課題に直面することになる。このようなジレンマを抱える韓国の対北朝鮮政策は、対外的バランスオブパワーの視点からだけでは説明できず、民族的価値観が反映する国内政治過程への着目がその理解に不可欠である。この小論では、2013年に成立した朴槿恵政権における対北朝鮮政策形成過程に注目し、安全保障を確保する必要性と統一を目指す民族的要求との調整を図ってきた韓国の対北朝鮮政策の特徴を明らかにする。

---

男訳『韓国歴代政権の統一政策変遷史』明石書店、2011年6月。

3) 筆者の考えでは、現行の大韓民国憲法4条が韓国の国政・外交に与えているジレンマは、日本国憲法9条が日本の国政・外交・安保政策に与えているジレンマと相通じる。

## 朴槿恵政権の対北朝鮮政策形成過程

### (1) 大統領・大統領府の役割

大統領制を採用する韓国において、対北朝鮮政策形成過程で最も重要な役割を果たすのは当然ながら大統領と大統領府である。現行憲法では大統領の任期は5年で、かつ再選が禁じられているため、大統領の交代する5年ごとに主要な行政機関の大きな人事交代が政治的任命を伴う形で行われる。各政権の対北朝鮮政策は、実務的に北朝鮮政府を相手とした政策・交渉と言うレベルを超えて、統一と言う全国民的・汎民族的な宿願を具現するという意義を有するため、その政策が対象とする分野は、喫緊の安保政策や治安対策に止まらず、政治的交渉・経済的協力・人道的支援・社会的交流事業から、将来的な朝鮮半島統一後の北東アジアの地域秩序構想にまで亘る広範な 이슈が含まれることになる。

朴槿恵大統領は自身が当選した2012年の大統領選挙の前年に米国の外交誌『フォーリン・アフェアーズ』に自身の唱える対北朝鮮政策の内容を寄稿している<sup>4)</sup>。そこでは、2007年にハンナラ党(当時)の大統領候補予備選挙にて朴氏を破り大統領選挙に当選した李明博の対北朝鮮政策との違いを際立てるため、ソウルとピョンヤン両政府間の信頼構築が強調されていた。李明博政権(2008年～12年)に至るまでの10年間は、韓国内のリベラル勢力に政治的基盤を置いた金大中・盧武鉉政権が北朝鮮に対する融和的な政策を継続したが、北朝鮮の核兵器開発に歯止めがかからなかったことから、李明博の対北朝鮮政策は、北朝鮮との交流・経済支援の前提条件として北朝鮮の核兵器廃棄と改革開放路線の採用を求めている<sup>5)</sup>。しかし、この李明博の構想に対し、北朝鮮は激しく反発し、また北朝鮮に影響力を持つ中国も李政権の構想を北朝鮮への「内政干渉」と警戒

---

4) Park Geun-hye, "A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang," *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 5 (September/October 2011).

<http://www.foreignaffairs.com/articles/68136/park-geun-hye/a-new-kind-of-korea>

5) 李明博の対北朝鮮政策は「非核・開放3000」構想としてまとめられた。これは、北朝鮮が核兵器と核開発を放棄し、改革開放路線を採用すれば、韓国は向こう10年間で北朝鮮の1人当たり国民所得を年間3,000ドルにする支援を実施するという構想である。

したため、結果的に李政権の対北朝鮮政策はほとんど成果を上げることができなかった。このような李政権の状況を踏まえ、朴政権は北朝鮮との間の信頼醸成をその対北朝鮮政策のテーマとして掲げたのである。

しかしながら、朴政権の対北朝鮮政策を、金大中・盧武鉉による融和的政策と李明博による強硬な政策との折衷的な政策と見ることはできない。大統領選挙直前の2012年11月に発表された朴政権の「外交・安保・統一公約」では統一政策に関して、「第一に大韓民国の主権と安全保障を確実に守り」、「第二に北朝鮮の核問題を抑止と多国間交渉を通じて解決」することを目指し、その上で「第三に朝鮮半島の信頼プロセスを通じて南北関係の正常化」を進めることを明らかにしている。2010年3月に発生した韓国哨戒艇沈没事件、並びに同年11月に勃発した延坪島砲撃事件を通じて北朝鮮の軍事的脅威に対する韓国内の危機感が大きく高まっていた。また、もともと李政権と同じく韓国内の保守勢力を政治的基盤とする朴政権が、李政権とドラスチックに異なる対北朝鮮政策を追求する可能性も低かったと言えよう。さらに、2011年末に最高指導者である金正日が死去した後、北朝鮮政府内で権力の継承過程に伴う混乱が伝えられたことも、朴政権一年目における対北朝鮮政策が李明博政権のそれから大きく変化することを難しくした。

朴槿恵政権の対北朝鮮政策が大きく動き出すのは、政権二年目となる2014年である。新年会見で朴槿恵大統領は「統一はテバク（庶民的・口語的な韓国語で当たり前とか大もうけの意）」と訴え、「統一時代」の準備の必要性を呼びかけた。この朴大統領による統一テバク論は、統一問題が単なる政治的・経済的問題ではなく国民の民族的感情に関わる問題であることを再確認するかのよう<sup>6)</sup>に、韓国社会に大いに受け入れられ、朴政権の支持率が新年会見の前後の週で48.5%から54.5%に急上昇した。続いて2月初旬に青瓦台（大統領府）で行われた統一政策に関する業務報告会議で朴大統領は「統一時代を開くには、国内、南北、国際の三次元的な準備が必要だ。韓国の外交・安保部局すべてが統一の

---

6) 黄洗姫『朴槿恵政府の統一構想と信頼外交』

<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1487>

2016年1月25日参照

担い手になるべきだ」と訴え、堅固な安保の維持と信頼醸成を基盤とした政府間交渉に制限する従来の南北交流のスタイルからの大きな転換を訴えた。新たに朴大統領が掲げた対北事業「9大重点課題」には、統一へ向けた安保・外交分野の課題に加えて、非武装地帯の世界平和公園造成や羅津・ハサンの物流基地構想のほか、北朝鮮住民の生活向上のための共同農業事業や畜産業、山林業の協力など、経済協力・人道的支援・文化交流を含む広範な事業が含まれた。<sup>7)</sup>

この2014年初頭の大統領会見は「テバク」というスローガン自体で韓国社会に強烈なインパクトを与えることになったが、そのような呼びかけをある程度具体的な政策 이슈 にまとめたのが、朴大統領が同年3月28日にドイツのドレスデン工科大学で発表した「韓半島平和統一のための構想」（ドレスデン構想）である。この演説で朴大統領は、北朝鮮に対して「南北朝鮮住民の人道的問題解決」「南北朝鮮住民間の同質性回復」「南北朝鮮の共同繁栄のための生活インフラの構築」を提案し、さらに韓国政府の推進する統一政策として「実現可能性」「持続可能性」「国際社会との協調」「北朝鮮との共同」の方向を推進することを明らかにした。<sup>8)</sup>

このドレスデン構想の発表と並行して、この構想をさらに詳細かつ具体的な政策提言としてまとめ上げ、政権の統一政策推進まで図る大統領府直属の機関として「統一準備委員会」が組織された。2014年3月21日に「統一準備委員会の設置及び運営に関する規定」が公布され、同7月15日に委員の名簿が発表された。同委員会には、ドレスデン構想で発表された四つの統一政策の方向性に対応して四分科会が設置され、各分科会の下に合計で20余の課題が設定された。委員長には朴大統領自身が就き、二名の副委員長には政府代表（統一部長官）と民間代表（大学教員）が選ばれ、分科会の委員は統一にかかわる中央省庁の長、大統領秘書室・国家安保室等の職員、統一政策に関わる政府系研究機関の研究者、統一に関する学識経験者の中から総勢50名を超えないメンバーを委員長が指名・委嘱することとなっている。

---

7) 「日本抜きの統一外交で勝負に出た朴槿恵大統領」、産経新聞、2014年2月23日。

8) ドレスデン構想の概要については以下を参照（2016年1月26日）。

<http://world.kbs.co.kr/special/kdivision/japanese/tasks/dresden.htm>

統一委員会は2014年8月7日に朴大統領が出席して第一次全体会議が持たれたのち、ほぼ三か月ごとに開催される全体会議で各分科会別の報告がまとめられ、2015年11月までに六次の全体会議が重ねられた。その間に、会議の分科会は、当初の四分科会から、分科会間のテーマを調整する企画調整分科会、分科会の活動・成果を評価する委員会等が増設され、十分科会にまで拡大している。

## (2) 対北朝鮮政策形成にかかわる主要な政府機関の機能：統一部、外交部、国防部、国家情報院

日本の省庁に当たる中央官庁は、現在の韓国では部と称される。韓国の対北朝鮮政策形成にかかわる中央政府の部署は広範に及ぶが、特に統一部、外交部、国防部、そして国家情報院の四つの組織が主要な役割を担う。

### ○統一部

中央政府内における統一部の存在は、韓国の分断国家としての特徴を端的に示している。但し、韓国の中央政府内に統一部が設置されたのは1948年の建国から20年を経た1968年7月のことである。建国直後の朝鮮戦争による混乱と、<sup>9)</sup>その後の冷戦体制下における北朝鮮との極度の緊張と対立は、韓国に反共的かつ権威主義的な政治体制を成立させ、その対北朝鮮政策は国防の観点から国家指導者による直接的・即時的決定が優先されていた。その意味で、1968年に統一政策業務を専門に担当する中央行政機関が設置されたことは、韓国社会が経済成長と政治的安定の軌道に乗り始め、その統一政策においても国民的合意を基盤とすることが求め始められたことを意味する。もちろん1968年当時の韓国は朴正熙大統領の独裁政権下にあり、統一部が求めた国民的合意も、政権の立場を強化する「合意」ではあった。しかしながら、統一政策への国民的合意形成を目的とする統一部設立の沿革は、1987年の民主化後の韓国社会において多様な統一論議を政府次元で収斂させるという重要な機能を統一部が担うことへとつながっていった。

---

9) 1968年7月24日国土統一院新設等に関する政府組織法改正（法律第2014号）公布により国土統一院として開設

今日の統一部は、対北朝鮮政策を統括・調整し、中長期の統一政策を樹立・執行する中央政府機関として位置付けられている。その主要業務は、経済・軍事・人道的支援等の多様な分野に関する南北長官級会談の統括、南北の経済協力・共同事業・人道的支援・社会文化交流を推進する民間次元の活動の支援、南北間の離散家族問題や脱北者問題等の人道的課題解決、脱北者の韓国定着支援、北朝鮮に関する情報収集・分析、全国民を対象とした統一政策と北朝鮮の実相に関する教育、南北間境界の出入管理等、多岐にわたる。

### ○外交部

韓国の対北朝鮮政策形成における外交部の役割は、統一部の存在と同じく、分断国家としての韓国の特徴を表している。まず、そもそも憲法で求められている「平和的統一」の相手である北朝鮮との関係は、韓国にとって外交関係と言えるのか。韓国と北朝鮮の両国が共に国連加盟国（1991年に同時加盟）であることから明らかなとおり、韓国と北朝鮮はそれぞれ独立した国際的主体であることは普遍的に承認されており、国際社会における南北朝鮮間の関係は外交関係である。しかしながら、韓国と北朝鮮の間に限った関係においては、共に互いを将来的な統一のパートナーと見做しており、ここから各種の「南北関係の特殊性」が生じている。

以上のように整理すると、韓国と北朝鮮の関係や問題が、国際社会の脈絡に置かれ、南北両政府だけではなく第三国の利害にかかわったり、第三国との交渉が必要になったりする場合には、南北朝鮮の関係は外交関係として扱うことになり、外交部が韓国政府を代表することになる。一方、韓国と北朝鮮の利害のみが関わり、両政府間の交渉のみでその調整と解決が図られる問題については、統一部が北朝鮮政府との交渉窓口となることが多いといえよう。しかしながら、南北間に生じる関係や問題の多くは、上のように明確に区分することが困難であり、実際の外交部と統一部の間の権限・機能の分担は、その時々の大統領の方針と政策を強く反映しつつ、韓国の国内政治過程を通じて調整されることになる。

2015年時点において韓国外交部は、その第一の外交目標を、「朝鮮半島と東北アジアの平和定着と統一基盤の醸成」と設定している。すなわち、米国との同



盟を基盤として、周辺国家との戦略的協力関係を構築し、北朝鮮の挑発を予防して、北朝鮮核問題解決に有利な環境を醸成することを目標としている。さらに、国際社会との協力を通して、北朝鮮の変化を誘導し、南北間の関係改善と統一のための条件整備を具体的な外交目標として掲げている。<sup>10)</sup> 組織機構としても外交部は、各国・各地域別の外交政策を担う第一次官と、対国際機構や多国間外交を担う第二次官に並ぶ同格の部署として、朝鮮半島平和交渉本部を設け、六か国協議を始めとする北朝鮮核問題に関連する主要国との協議、並びに南北朝鮮関係に関する外交政策の樹立・施行・調整を担当させている。その結果、2003年に始まった北朝鮮の核問題をめぐる六か国協議の閣僚会議での韓国政府代表は、一貫して外交部の長官（大臣）が務めている。南北の統一へ向けた交流の拡大の前提条件が北朝鮮核問題の解決であることを考えれば、韓国の対北朝鮮政策形成過程における外交部の比重は、北朝鮮が核兵器による国際社会への挑発を重ねる度に大きくなってきたといえよう。

### ○国防部

しばしば指摘されることだが、1950年6月に勃発した朝鮮戦争は53年7月に休戦協定が締結されたまま、最終的な平和条約等の合意は締結されておらず、国際法理論の観点から技術的に論ずれば、韓国と北朝鮮の間の戦争は完全に終結してはいない。両国は、北緯38度線に沿った休戦ラインを挟んで軍事的な対峙を継続しており、その最前線では時折両国軍間の小競り合いや衝突も発生し、それを機に南北間の緊張が極度に高まる危機的事態が何度か繰り返されてきた。軍事的側面から見れば、朴槿恵政権下の南北朝鮮関係は、2010年3月の韓国哨戒艇沈没事件、同年11月の延坪島砲撃事件以来の緊張下に置かれているといえよう。さらに北朝鮮が、国家の指導原理として軍事を最優先する先軍政治を採用し、朝鮮人民軍の強化を通じた国家建設を進めていることから、韓国の対北朝鮮政策の土台は北朝鮮の軍事的脅威に対する防衛と安全の確保にならざるをえず、この側面で主要な役割を担うのが国防部である。

---

10) 韓国外交部の設定する外交目標については以下のウェブページ（2016年1月27日参照）  
<http://www.mofa.go.kr/trade/purpose/keynote/index.jsp>



韓国国防부는国防のビジョン・目標として、外部の軍事的脅威と侵略からの国家防衛、平和統一の土台（の形成）、地域安定と世界平和への寄与を掲げ、ここでも特に平和統一に向けた国防の任務がうたわれている。<sup>11)</sup>さらに国防政策の基礎として、米韓軍事同盟の発展強化と、軍事的信頼構築を通じた朝鮮半島信頼プロセスへの寄与を掲げている。実際、韓国国防부가対北朝鮮政策の形成で顕著な役割を果たす場面は、何らかの事故・事件により、北朝鮮との軍事的緊張が高まる危機が発生した事態においてであり、さらに北朝鮮の軍事的脅威に対する在韓米軍と協働した対処を通じてである。2016年1月6日の北朝鮮による四回目の核実験強行を受けて、従来は特に中国の反発を考慮して慎重な扱いをしてきた米軍の高高度ミサイル防衛体系（THAAD）導入問題について、韓民求国防部長官が韓国政府レベルの意見調整を経た見解として「THAADの朝鮮半島への配備が必要」と発表したのは、対北朝鮮政策形成における国防部の役割を表す例と言えよう。<sup>12)</sup>

### ○国家情報院

韓国の対北朝鮮政策形成過程における主要な政府機関を、日本の政府機関との比較で理解しようとした場合に、類似する政府機関を直ちに見出し難いのが統一部と国家情報院である。先に述べたように統一部の対北朝鮮政策が韓国と北朝鮮との民族的同質性という理念に基盤を置いているとすれば、国家情報院の対北朝鮮政策への関与は、韓国の独立と安全にとって北朝鮮が最大の脅威である事実根拠を置いている。北朝鮮の脅威に対する対処という点では国防部和共通するが、国防부가国家の独立と安全の維持を目的として北朝鮮の軍事力を対象とした防衛政策を策定するのに対し、国家情報院は北朝鮮が様々なチャンネルを通して韓国内にもたらす社会的不安に対する保安活動を職務として<sup>13)</sup>いる。その意味で、韓国の対北朝鮮政策形成過程における国家情報院の役割と機

---

11) 韓国国防部の設定する目標については以下のウェブページ（2016年1月27日参照）  
<http://www.mnd.go.kr/mbshome/mbs/mnd/>

12) 「韓国国防長官「軍事観点でTHAAD 配備検討が必要」、中央日報日本語版、2016年1月26日。

13) 韓国の政府組織法第17条で、国家情報院は大統領直属機関として国家安全保障に関連

能は、分断国家としての韓国が直面するジレンマ、すなわち最大の脅威である北朝鮮と平和的統一を目指して交流を進めなければならないという矛盾を集約的に示している。

国家情報院の淵源は、1961年6月に朴正熙政権が創設した韓国中央情報部(KCIA)にさかのぼる。KCIAは朴正熙大統領の独裁政権を支える諜報機関として超法規的な政治への介入も行い、1973年に野党側の有力な大統領候補であった金大中氏を東京から拉致したいいわゆる金大中事件もKCIA職員が関わっていた。また、1979年10月には朴正熙大統領自身が、当時の中央情報部長に射殺されるという事件も発生している。その後韓国の政権を握った全斗煥は1981年に従来のKCIAを再編して国家安全企画部(安企部)を創設した。安企部はその前身のKCIAよりも組織的に拡大され、全斗煥の軍事独裁政権を支える諜報機関として機能した。しかしながら、1987年の民主化後、軍事独裁政権時代の安企部が行った違法な捜査や活動が批判されるようになり、1999年1月に金大中政権は安企部を廃止し、その機能を大幅に縮小して大統領直属機関として国家情報院を新設した。

国家情報院の機能としては、特に共産主義活動・政府転覆・諜報・国際犯罪組織に関する国内外の保安情報の収集、国家機密の保安業務、国家の保安に関わる犯罪に対する捜査等とされる。国家情報院のウェブサイトには、「対共捜査(共産主義・活動に対する捜査)」と言うテーマのページが設けられ、「最高の対共捜査の力量で安保が確実な国を作ります」と述べられている<sup>14)</sup>。既に四半世紀前に世界的な冷戦が終了し、1990年には韓国とソ連(当時)の間で、そして92年には韓国と中国の間で、国交が成立していることから、現在の国家情報院がその捜査の対象としている「共産主義・活動」とは、北朝鮮に関わる活動であることは明らかであろう。すなわち、「対共捜査」とは、韓国内の保安状況を脅かす北朝鮮に連なる活動に対する捜査を意味する。具体的な「対共捜査」の内容としては、間諜・利敵事犯検挙、先端科学捜査技法の開発、間諜・利敵事犯

---

する情報・保安、および犯罪捜査に対する事務を担当すると定められている。

14) 国家情報院のウェブサイトは以下のとおり(2016年1月26日参照)

<http://www.nis.go.kr/main.do>

申告の受付があげられている。<sup>15)</sup>

国家情報院が韓国の対北朝鮮政策形成過程において、具体的にどのような手続きを通じて、どの程度の影響力を行使しているのかを正確に示すことは困難である。保安任務に当たる機関の性格上、その予算や活動についての情報公開は制限的であり、また国会による民主的統制も不十分であるとの指摘が強い。しかしながら、従来の安全部を縮小して国家情報院を創設したと言われる金大中政権以降、盧武鉉政権下で国家情報院の予算は大幅に拡大され、続く李明博政権下でも国家情報院の機能強化が伝えられることから、現朴槿恵政権でも、韓国の対北朝鮮政策形成過程において国家情報院の影響力が低下しているとは考えにくい。

### (3) 政党と国民世論の影響

多くの民主国家において、国民世論は政党を通じて、政府の政策形成過程に影響を与える。しかしながら、韓国の政党は、政権を目指す有力な政治指導者の政治的基盤として形成され、政治指導者間の権力争奪闘争の結果に伴い目まぐるしい離合集散と創設・解散を繰り返してきた。1997年に結成され李明博前大統領と朴槿恵現大統領が共に所属した保守政党のハンナラ党は、韓国初の安定的政党となる可能性を指摘されていたが、2012年の大統領選挙前に同政党もセヌリ党へと改称し、朴槿恵自身の政治基盤としての性格を強めた。<sup>16)</sup> 韓国の国内政治過程において、今のところ、一定の国民世論を基盤とした安定的な政治勢力としての政党は存在しない。この点は、韓国の国民世論の政治的影響を考察する際に注意すべき点である。すなわち、国民世論が政府の政策形成に影響力を及ぼそうとする場合は、選挙や各種の制度・手続きを通じてよりも、むしろ政権への直接的示威行動と言う手段をとることが多い。

朝鮮半島の統一問題に関する韓国の民間レベルの関与は、1998年の金大中政

---

15) 国家情報院の対共捜査の内容については、同組織の以下のウェブサイトを参照（2016年1月28日）

[http://www.nis.go.kr/AF/1\\_1.do](http://www.nis.go.kr/AF/1_1.do)

16) 2012年8月19日に実施されたセヌリ党の大統領候補予備選挙で、朴槿恵は得票率83.9%で、党内の圧倒的支持を受け、セヌリ党の大統領候補に選出された。

権の発足以降急速に拡大した。それ以前の南北交流は政府機関を通じた活動に独占されており、その反作用で、北朝鮮との民間交流の必要性を急進的な学生団体が訴えるような事例も多く、冷戦終結後も北朝鮮との民間レベルの交流拡大は保安面からタブー視される雰囲気が韓国社会全般に定着し続けた。しかしながら 1999 年の法改正で、民間レベルの団体による人道的な対北朝鮮支援事業への参加手続きが制度化されると、多くの企業や市民団体が様々な人道的支援事業や経済協力事業、そして社会・文化的交流事業に従事するようになった。かつての急進的な団体による活動と影響が目だった対北交流のイメージは、今日の韓国社会においては大きく異なっている<sup>17)</sup>。

以上のような社会的雰囲気の変遷に伴い、統一に関する国民意識調査も、政府・民間の研究機関、各種メディア、そして様々な民間団体においてかなりの頻度で実施されるようになった。中には異なる団体が、ほぼ同時期に、同じ調査会社を用いて、同じような設問で統一問題意識調査を実施しているような例も見られるほどである。例として、韓国政府が四半期毎に実施する国民統一世論調査<sup>18)</sup>、ソウル大学統一平和研究院が毎年実施・刊行する「統一意識調査」<sup>19)</sup>、企業の現代が設置した現代経済研究院が半年毎に実施・刊行する「南北関係の展望と統一意識設問調査」<sup>20)</sup>を比較すると、「統一の必要性」「統一が予想される時期」「今後の南北関係の展望」「北朝鮮に対する認識」「わが国の統一にもっとも大きな影響力を及ぼす国」等に関して、ほぼ同じ設問で調査が行われ、当然のことながら同時期に実施される世論調査の結果に大差は無い。

先の三つの世論調査の結果を大きくまとめれば、まず「統一の必要性」については、ほぼ 4 割ずつの人々が「とても必要」または「ある程度必要」と回答

17) 申栄錫『韓国歴代政権の統一政策変遷史』、305-312 頁。

18) 「2015년 제 1 차 국민통일 여론조사 결과」(2015 年第 1 次国民統一世論調査結果)、2015 年 7 月 7 日。

[http://www.gov30.go.kr/gov30/cop/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000055&mId=4&dId=2&ntId=5705](http://www.gov30.go.kr/gov30/cop/bbs/selectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000055&mId=4&dId=2&ntId=5705) (2016 年 1 月 26 日参照)

19) 「통일준비와 대북정책, 국민의 평가와 기대」(統一準備と対北政策、国民の評価と期待)、ソウル大学統一平和研究院、2014 年 10 月 1 日。

20) 「2015년 하반기 남북관계 전망과 통일의식 설문 조사」(2015 年下半期南北関係の展望と統一意識設問調査)、現代経済研究院、2015 年 8 月 13 日。

し、合計すると8割の韓国の国民が、統一の時期や方法はともかくとして、統一の実現自体は民族の宿願として望ましいと考えていることがわかる。一方で、「北朝鮮に対する認識」に関する設問では、①支援対象、②協力対象、③特に関係ない対象、④警戒対象、⑤敵対対象という5種類の選択肢が設けられている<sup>21)</sup>。このうち北朝鮮を支援または協力対象とみなす人々を仮に北朝鮮に対する好印象派と呼び、北朝鮮を警戒または敵対の対象とみなす人々を北朝鮮に対する悪印象派と呼べば、最近の世論調査の結果では韓国民の約半数が好印象派であり、約四割が悪印象派である。すなわち、韓国政府が北朝鮮政府に対して抱くジレンマを国民世論も共有しており、過半数の韓国民は北朝鮮住民に対する同胞意識から、北朝鮮に対しては祖国統一と言う将来的課題に向けてのパートナーという認識を持つが、その一方で、現実の外交・安保政策上は北朝鮮と厳しく対立していることから、北朝鮮に対して警戒感や不信感を抱く人々も韓国社会で相当数に上っていると言えよう。

## 結 論

韓国の対北朝鮮政策形成過程は、民族の宿願という当為のレベルの「統一問題」と、現実の朝鮮半島情勢との間の乖離・ジレンマによって、三つの特徴を示している。まず、韓国の対北朝鮮政策は、大統領府を中心に形成されるが、その内容は総花的な政策提言として示され、また各政権の間の連続性に乏しい。朝鮮半島の統一は憲法上の要請であり、政治的にも「民族の宿願」として韓国国民の圧倒的多数が支持する政策目標であることから、大統領府自らが推進するにふさわしく、また推進する責任が生じる。しかしながら、現実の統一問題は、韓国の政策的努力だけで実現できるわけではなく、むしろ米国や中国を始めとする朝鮮半島をめぐる大国間関係に左右され、また現状の北朝鮮の体制は韓国側からの統一の呼びかけに対して猜疑と敵対の姿勢を崩していない。統一

---

21) 「2015년 제 1 차 국민통일 여론조사 결과」(2015年第1次国民統一世論調査結果)によれば、①支援対象 17.3%、②協力対象 32.9%、③特に関係ない 8.9%、④警戒対象 27.6%、⑤敵対対象 10.3%、⑥わからない・答えない 3.5%であった。

の推進を求められる一方で、統一の推進が困難である現実とのジレンマの中で、大統領府の取りうる政策は、統一準備委員会のような大規模な政策諮問組織を立ち上げ、汎国民的な関与による統一推進をアピールしつつ、北朝鮮との交流拡大につながる広範な政策的諸課題についての提言をまとめるという形をとらざるを得ない。そして、提言の多くの部分について周辺諸国や北朝鮮のコミットが得られず、実現されないままで終わると、次の政権では再び、新たな政策諮問組織による別の、しかし内容的には類似した政策提言が繰り返されていくことになる。

韓国の大統領府が北朝鮮政策形成において政権の「独自性」を強調する一方で、韓国の対北朝鮮政策の連続性と継続性は、対北朝鮮政策形成に関わる政府行政機関に担われており、特に統一部・外交部・国防部・国家情報院が、それぞれの専門性ある機能を果たしている。これら四つの政府機関の担当する対北朝鮮政策の分野は、(1) 関係する国家が韓国と北朝鮮だけかそれとも第3国(特に米・中・日・露の4カ国)もかかわる問題か、そして(2) 当該問題分野で北朝鮮は協働作業の対象(好印象)なのかそれとも敵対行為の対象(悪印象)とみなされるのか、という二つの基準を当てはめることで、大まかに区分することができる。すなわち、韓国と北朝鮮との間の交渉で南北の協働を推進する問題分野は主に統一部が担当する。一方で、北朝鮮を警戒・敵視する前提で南北交流を管理する問題分野は国家情報院が主に管掌する。南北だけでなく第三国との接触・交渉も交えて北の協働を求める場合は外交部の機能が重要となり、第三国も交えて北の脅威に対処する場合には国防部の役割が大きい。〈図1〉は、以上の区分を四象限グラフのイメージで示したものである。

最後に、韓国の国民世論に見る統一問題と対北朝鮮への態度は、北朝鮮が「将来的な統一のパートナー」であると同時に「現実の安保と保安上の脅威」であるジレンマを反映しており、朝鮮半島をめぐる国際情勢や北朝鮮の体制に劇的な変化が起こらない限り、このような韓国における北朝鮮認識は大きく変わらないであろうと思われる。統一問題を民族的視点から捉える傾向の強い韓国のマスメディアでは、八割の国民が統一の必要性を支持し、五割の国民が現体制下の北朝鮮を支援または協力対象と見做していても、民族意識の低下への懸念を強調する。しかしながら、核兵器の開発によりますます国際的孤立を深めて



いる現下の北朝鮮に対し、韓国世論に示された態度は十分に民族的であり、現実の北朝鮮をめぐる国際情勢とのジレンマは深いと言わざるを得ない。

〈図1〉

### 韓国政府各部の対北朝鮮政策担当領域のイメージ



