

南北経済協力の成功条件と促進のためのロードマップ

国家安保戦略研究所責任研究委員 趙成烈

I. 問題提起

北朝鮮は2012年4月11日、朝鮮労働党第4回党代表者会で金正恩を党第1書記及び党中央軍事委員会委員長として推戴した。続いて、同日13日、最高人民会議を開催し、金正恩を国防委員会第1委員長として推戴した¹。よって、金正恩は軍、党、政府を網羅する最高指導者に立ったことになる。

2012年4月15日、金日成の生誕100周年を記念して平壤で開かれた慶祝閱兵式で、金正恩第1書記は「一心団結と不敗の軍力に新世紀産業革命を合わせると、それは社会主義強盛国家である」と言い、「我々は新世紀産業革命への道に進み、経済強国を全面的に建設しなければならない」と新世紀産業革命の促進を北朝鮮の目前の課題と提示した²。金正恩第1書記は2012年1月に、朝鮮労働党幹部を対象に資本主義方式の導入を含んだ経済改革論議を促したとされる。『毎日新聞』の報道によると、北朝鮮は将来、いずれ画期的な経済改革案の経済計画を発表すると考えられる。

しかし、資金と技術が足りない北朝鮮にとって、いかなる経済計画も国際社会との協力なしでの成功は難しい。北朝鮮は1980年代半ばから各種外国人投資関連法令を制定し、経済特区を建設して対外経済協力を強化しようとしたが、事実上失敗に終わることとなった。その理由は北朝鮮の国内政治要因と外部環境要因によるものが大きい。したがって、北朝鮮が国家経済開発計画を成し遂げるためには、国内政治要因の克服と平和な国際情勢が必要とされる。

本稿では、まず南北協力事業が促進されうる対内外環境の変化を分析する。次に過去における北朝鮮の対外経済協力及び南北協力の失敗の経験を土台に、南北協力の成功に必要な3つの促進原則と3つの成功条件について考える。最後に、北朝鮮が当分の間、社会主義市場経済を採用することは難しいという点を勘案し、社会主義市場経済ではない中央計画経済を維持するという前提のもとで、南北協力の促進方向を3つの局面から分けて考察する。

II. 南北協力の対内外促進環境

最近、朝鮮半島およびその周辺環境が大きく変化している。朝鮮半島で政治的、軍事的緊張が続く中、北朝鮮が15年ぶりに国家経済開発戦略計画にスイッチを入れ、北東アジア地域では、朝中の協力と韓朝ロガスパイプライン連結の事業が本格的に検討されている中、国境を超えた経済協力の雰囲気を作られている。2012年の北東アジア各国の政権交代で、新しい政策環境が作られると考えられる。

1. 高まる朝鮮半島の地経学的価値

現在の朝鮮半島軍事停戦体制は、海洋勢力のアメリカ・日本、大陸の中国・ロシア（旧ソ連）間の勢力均衡の産物である。朝鮮戦争が起き、アメリカの防衛線から朝鮮半島を除外するといって立ち去ったアメリカが参戦を決定し、蒋介石政権を台湾島に追い出し、共産党政権を立ち上げた苦しい国内事情にも関わらず、中国が人民志願軍を派兵した理由は、朝鮮半島が持つ地政学的な位置からである。朝鮮戦争が休戦され、60年が過ぎた今日、中国の浮上により朝鮮半島をめぐって米・中両国間の新しい勢力均衡が形成され、朝鮮半島が持つ地政学的意義が異なってきている³。

現在、米中関係は経済的相互依存性が高いため、ときには葛藤しながらも決して両国関係の基本枠を壊さないようにしていると考えられる⁴。当分の間、米中両国は勢力均衡を維持しながら新しい利益均衡を求めている。2010年に朝鮮半島の軍事的危機、東シナ海での中日摩擦、南シナ海をめぐる中国と周辺国との葛藤が発生した。2011年1月19日に、米中首脳は、すべての葛藤と紛争を平和的な対話を通じて解決することに合意した。そのほかにも、両国長官級の米中戦略及び経済対話（S&ED）を通じて、両国間及び国際的な安全保障、経済懸案を持続的に協議している。このように強大国間の危機は、衝突を回避するための妥協を促進し、利益均衡を伴うことになる⁵。

過去に旧ソ連は中央計画経済を維持し、アメリカと世界市場を二分していた。このため、米ソ両国はある一方の勢

¹ これは2011年12月30日に朝鮮労働党中央委員会政治局会議で最高司令官に推戴したことに続く措置である。

² 「北朝鮮：金第1書記、資本主義論議を容認 1月の発言録」、『毎日新聞』2012年4月16日。

³ 金景一、金強一「朝鮮半島の地縁政治意義及其對我國的影響研究」、『延辺大学学报』（社会科学版）2008年第41巻第04期（2008.4.5～12）

⁴ 韓国戦略問題研究所編『北東亞戦略均衡』2011年1月、151頁

⁵ Vadim V. Udalov, "The Concept of Balance of Interests and U.S.-Soviet Interaction", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 518, Resolving Regional Conflicts: International Perspectives (Nov. 1991), 165-176頁；バク・フンソ「オバマ時代の米中関係：勢力均衡と利益均衡の間」、『東アジアブリーフ』第4巻第1号、2010年3月、146～153頁

力拡張が他の一方の勢力を萎縮させるゼロ・サム関係であった。しかし、今日G 2の別の軸である中国は、アメリカとともに市場経済を採用し、2001年にはWTOにも加入した。中国は3兆2,000億ドルを超える外貨準備を保有しており、うち半分は米国債である。地政学の時代では朝鮮半島が大陸勢力と海洋勢力間のゼロ・サムゲームの場であったが、地経学の時代では朝鮮半島が二大勢力をつなぐプラス・サムゲームの場になることになる。

このような米中の利益均衡は、朝鮮半島の平和と安定に良い環境をもたらす利点もあるが、平和統一の障害要因のともなりうる⁶。アメリカと中国が朝鮮半島をめぐる共有できる利益均衡は、朝鮮半島の地経学的価値を高めることになる。特に国境を超えて情報化、世界化が進行し、北東アジア経済が統合する流れの中で、中国は自国の持続的な発展のため、朝鮮半島の平和と安定を対外政策の核心的課題に設定した⁷。これに従い、伝統的な朝鮮半島地政学の価値を超え、地経学的価値の比重が高まっている。

北朝鮮の核問題でいまだに緊張が解消されていない中、朝鮮半島の地経学的価値が注目されているのは、中国の東北3省開発政策の影響が大きい。2010年8月、中国国務院が「長吉図先導区開発計画」を批准し、第2次豆満江開発ブームが起きている。第2次豆満江開発プロジェクトは、朝中協力を特徴とし、羅先市開発を出発点としている。2011年6月9日、朝中両国は羅先市で両国間の5つの協力開発協定を締結した⁸。朝中両国は両経済地帯の共同開発及び共同管理のため、朝中共同指導委員会企画分科会と委員会名義で「朝中羅先経済貿易地帯および黄金坪経済地帯共同開発総計要綱」(2010)を作成した⁹。これに従い、中国吉林省、遼寧省の地域開発事業と連携し、北朝鮮でも羅先経済貿易地帯と黄金坪経済地帯の事業が促進されている¹⁰。

韓朝ロガスパイプライン連結構想は、朝鮮半島の地経学的価値をさらに上げている。2011年8月、金正日委員長のロシア訪問に続いて、11月、李明博大統領のロシア訪問をきっかけに韓朝ロガスパイプライン連結が本格的な検討段階に入った。このガスパイプライン連結事業と以後促進さ

れる鉄道連結事業は、朝鮮半島全体に対する影響力を確保しようとするロシアの意図と絡んで、北東アジアの地経学的構図を大きく変えることができるものと考えられる¹¹。この事業は天文学的な費用が要求される超大型プロジェクトで、アメリカも北朝鮮の核問題、地政学的な戦略的防衛的判断、アメリカの石油・ガス業界の利害関係などを敏感に考慮することになる。日本も中国、ロシアの朝鮮半島における影響力拡大に対して何の行動もとらないわけにはいかないだろう。もはや、朝鮮半島は強大国間の地政学的な角逐の場から離れ、地経学的重要性を手に入れることのできる機会に向かうことになった。朝鮮半島をめぐる中国とロシアが互いに地経学的な争いをしていながら、6者会談再開でアメリカと日本もこの競争に入ろうとする準備を備えている。今回のゲームは朝鮮戦争や北朝鮮の核問題とは違って、周辺強大国にゼロ・サムゲームではなく、全員に利益が回るプラス・サムとなり得る。すなわち、今回のプロジェクトにおいては、北東アジア域内すべての国家の利害関係が一致することもでき、その結果によって北東アジア地域の平和と安定、ひいては朝鮮半島の平和統一に有益な環境となり得る。

2. 北朝鮮の経済開発計画及び開放の動き

北朝鮮は1960年代に入ってから本格的に国家主導の社会主義経済開発計画に着手した。1960年代に入って第1次7カ年計画(1961~70)、1970年代及び80年代に6カ年計画(1971~76)と第2次7カ年計画(1978~84)を実施した。だが、この3回の経済開発計画は、毎回緩衝期を置かねばならないほど目標達成ができなかった。北朝鮮の最後の経済開発計画は第3次7カ年計画(1987~93)だが、他の社会主義国家の体制転換、冷戦解体による北朝鮮経済難の到来などで十分に施行できなかった。以後、北朝鮮は国家次元の経済開発計画を樹立することができなくなり、核兵器で国際社会を脅威し、援助をもらって生きていく様になった。北朝鮮はここ15年間非正常的な形態をとり、体制生存のため、死に物狂いの時期だった。

⁶ ソ・ボヒョク「利益均衡論を利用した朝鮮半島平和体制再論」、『統一政策研究』第19巻、2010年、1~22頁

⁷ 2011年1月6日、楊潔篪中国外交部長は米外交協会(CFR)招待演説で中国の朝鮮半島政策目標を「平和、安定、非核化」と語った。また、アメリカと中国は朝鮮半島の平和と安定、非核化に最も共通の理解を持ち、両国は朝鮮半島問題に関する密接な連絡と調整、協力が必要だと力説した。Yang Jiechi, "A conversation with Yang Jiechi", January 6, 2011, New York, Council on Foreign Relations (<http://www.cfr.org/china/conversation-yang-jiechi/p23777>、検索日2011/01/20)

⁸ 玄東日「羅先市投資環境分析-港湾を中心に」、『中国吉林省-朝鮮羅先市間の経済協力と韓国の役割』、延辺大学校北東アジア研究センター-韓国平和問題研究所2011年共同学会議、2011年8月30日、7頁

⁹ チョ・ボンヒョン「羅先特区共同開発と韓国の役割」、『中国吉林省-朝鮮羅先市間経済協力と韓国の役割』、延辺大学校北東アジア研究センター-韓国平和問題研究所2011年共同学会議、2011年8月30日

¹⁰ 尹勝鉉「最近中国の対北協力実態と展望」、『朝中経済協力強化にどう対応するか?』、北朝鮮政策フォーラム国際学会議第18次国際セミナー、2011年4月12日、33~43頁

¹¹ Lauren Goodrich, "Russia: Rebuilding an Empire While It Can", *STRATFOR*, October 31, 2011 (www.stratfor.com、検索日2011/11/01)

表1 北朝鮮各部門の最高生産年度と2010年の経済強国達成度

区分	単位	1986	1988	1989	2008	2009	2010	達成度	
穀物生産	万トン	402.4	434.5	457.2	430.6	410.8	442.2	96.70%	
石炭	万トン	3,750	3,382	3,508	2,506	2,550	2,550	68.00%	
発電量	億KW	253	279	292	255	235	237	81.10%	
原油導入	万バレル	1,685.90	2,345.60	1,993.80	387.8	379.5	385.4	16.40%	
鋼鉄生産	万トン	446.9	505.2	596	127.9	125.5	127.9	21.50%	
肥料生産	万トン	351.4	351	351.4	47.9	46.6	45.9	13.00%	
貿易	総額	億ドル	35.7	52.4	48.1	56.4	50.9	60.8	116.00%
	対外	億ドル	35.7	52.4	48	38.2	34.1	41.7	79.60%
	南北	億ドル	-	-	0.2	18.2	16.8	19.1	-

(注) 穀物は精穀基準

(出所) ホン・スンジク「北朝鮮の強盛国家建設と南北協力」、『統一経済』2012年1号、18頁

その中、北朝鮮は2020年を強盛大国を達成する年と決め、その出発点を2012年からとする基点を置き、改めて国家経済開発計画を促進している¹²。北朝鮮は今回の計画が「2012年に強盛大国に入る基盤を備え、2020年には先進国に堂々と入ることを目標とし、これをきっかけに強国としてだけでなく、北東アジアと国際経済関係で戦略的地位を持つことになる」と主張している¹³。北朝鮮が2012年に達成しようとしている「強盛大国の基盤」は「すべての部門で最高生産年度の水準を強行突破し、先軍時代の新しい速度を創造」する水準である¹⁴。

北朝鮮は2010年下半期から計画を立て始めた後、2011年から国家経済開発10カ年戦略計画に着手した。この戦略計画は12事業分野で、総投資1,000億ドル規模で計画されている。主な事業分野は農業開発、5大物流産業団地造成(羅先、新義州、元山、咸興、清津)、石油エネルギー開発、2,000万トン原油精製プラント、電力3,000万キロワット生産、地下資源開発、高速道路3,000km建設、鉄現代化2,600km、空港・港湾建設、都市開発及び建設、国家開発銀行設立、製鉄2,000万トン生産である。

北朝鮮は内閣決定で「国家経済開発10カ年戦略計画」を承認し、この計画を促進する政府機関として国家経済開発総局を設立した。新しく設立された国家経済開発総局は「国家経済開発戦略対象を執行するに關係する問題等を総括する政府的機構」とその性格が規定されている。そして「内

閣は国家経済開発戦略計画に属する主な対象を担当して実行することを朝鮮大豊国際投資グループに委任」したことを明らかにしている¹⁵。

ここで直面した最大の問題は、経済開発に必要な資本をどうやって調達するかだ。北朝鮮はまず、国内の可用資本を造成し、当局による経済的統制をより円満に行う目的で2009年11月30日に貨幣改革を断行した。このように北朝鮮の貨幣改革は北朝鮮内の資金を当局が吸収し、新しい資本として活用して闇市場を統制する意図であったが、物資供給が絶対的に不足して急激なインフレーションだけを残り、失敗に終わったものと評価されている。

また、北朝鮮は2010年1月20日、朝鮮大豊国際投資グループ理事会一次会議において、国防委員会の決定により、国際金融機構及び国際商業銀行などから外資を誘致し、国家重要対象事業に対する投資業務を遂行する目的で国家開発銀行を設立すると発表した。同年3月10日、国家開発銀行は初の理事会を開き、チョン・イルチュン(全一春)労働党39号室長を理事長に選任した。国家開発銀行は登録資本金100億ドル、融資規模1,200億ドルを運用するという計画を発表した。しかし、南北関係の悪化で資金調達が困難となり¹⁶、北朝鮮は最近、対外経済分野で朝鮮大豊国際投資グループを合営投資委員会傘下の一つの局に統合再編する組織整備を断行した¹⁷。

これとともに北朝鮮は外国人投資を誘致するように努力

¹² 北朝鮮は政治・思想強国(主体思想)、軍事強国(核兵器)に続き2020年までに経済強国を実現し、強盛大国を完成するという目標を提示している。

¹³ 『朝鮮中央通信』2011年1月15日

¹⁴ 『朝鮮中央通信』2010年8月27日

¹⁵ 同上

¹⁶ ソン・ホンゲン、「大豊グループ内部文献に出た大豊グループ実体。大豊グループか、嘘のグループか'北朝鮮が朴哲洙にだまされた」『新東亜』2010年7月号、308~311頁;ソンホンゲン、「大豊グループ副総裁が話した大豊グループ興亡史、そして対南事業」『新東亜』2011年5月号、430~445頁

¹⁷ キム・チガン、「北、大豊グループ、合営投資委員会傘下で再編」『統一ニュース』2012年2月21日

表2 北朝鮮の外国人投資関連14法令

法令名	採択日	最終改正日
合営法	1984.9.8	2011.11.29
外国人投資法	1992.10.5	2011.11.29
合作法	1992.10.5	2011.11.29
外国投資企業・外国人税金法	1993.1.31	2008.8.19
羅先経済貿易地帯法	1993.1.31	2011.12.3
外国人企業法	1992.10.5	2011.11.29
土地賃貸法	1993.10.27	2011.11.29
外国投資銀行法	1993.11.24	2011.12.21
外国人投資企業破産法	2000.4.19	2011.12.21
外国投資企業登録法	2006.1.25	2011.12.21
外国人投資企業財政管理法	2008.10.2	2011.12.21
外国人投資企業会計法	2006.10.25	2011.12.21
外国人投資企業労働法	2009.1.21	2011.12.21
黄金坪、威化島経済地帯法	2011.12.3	

している。2011年11～12月の間に、北朝鮮は外国人投資企業と関連した各種法律を大幅に制・改定した(表2参照)。2009年12月16日、金正日委員長が羅先市を訪問した後、2010年1月4日に羅先市を特別市に昇格させ、2011年6月6日北朝鮮最高人民会議常任委員会は「黄金坪・威化島経済地帯を設置することに対する政令」を発表した。北朝鮮は黄金坪、羅津特区を「強盛大国先導区域」と呼び、北朝鮮式開放に進んでいくための本格的な準備をしている。このように北朝鮮は、強盛大国建設を目標に中央計画経済の柱を維持する中、外国人投資の誘致のため、組織及び法令の整備を行っている。

3. 朝鮮半島緊張の中での南北関係改善の可能性

ここ数年で朝鮮半島の安全保障環境が大きく変化した。李明博政権の初年である2008年7月11日、金剛山での観光客の銃撃死亡事件で南北関係は悪化し始め、同年8月末以降、金正日委員長の健康悪化で北朝鮮の後継構図が主要な話題として浮かびあがった。苦しい関係を続けてきた南北関係は、ついに2009年11月の大青海戦、2010年3月の天安艦事件、同年11月の延坪島砲撃事件等、一連の西海(黄海)で起きた事件で、戦争が勃発する危機一髪の事態に追い込

まれそうにもなった。

権力交代期に向かう北朝鮮の内部情勢を勘案すると、政権移譲が円満に行われ、後継体制が安定するまで、北朝鮮指導部は体制安全の最終兵器である核兵器をそう簡単に諦めない可能性が高い。北朝鮮は「9・19共同声明」で明らかにした核放棄の意思を無視して、追加核実験を断行している。また新しくウラン濃縮施設まで稼働し、事態がより悪化していく可能性も排除できない。さらに、西海での軍事衝突により朝鮮半島平和協定締結の核心課題の一つである西海海上警戒線画定問題の平和的解決可能性がかなり低くなった。第2次南北首脳会談の「10・4宣言」で合意した西海平和協力特別地帯方案で北方限界線(NLL)問題が解決できるかどうかは疑わしい¹⁸。

このように朝鮮半島の軍事的緊張が高まり、平和定着に難関が生ずる悲観的な状態の中で、2012年の韓国の権力交代の時期を前に、2010年に入って第3次南北首脳会談推進説が出回ったこともあった。最近議論されている韓朝口3者のロシアガスパイプライン連結事業が南北和解なしでは不可能である点で、南北関係の改善は不可欠である。金正日委員長の急逝で南北頂上会談の早期開催の可能性は低くなったが、どのような形でも新しい北朝鮮指導者との第3回南北首脳会談を促進する可能性は排除できない¹⁹。

南北関係改善が必要であるもう一つの理由は、韓国国民の世論の変化にある。ソウル大学統一平和研究院の統一意識調査によると、国民は次期政府の対北政策中、最優先課題で「南北朝鮮緊張和解と交流協力」(46.6%)をあげている。その次が「北朝鮮の改革開放及び人権伸長」(17.1%)、「北朝鮮核中絶のための国際協力」(14.6%)、「平和協定締結」(11.5%)、「積極的な統一政策と統一財源準備」(10.2%)の順であった²⁰。

全体的にみて、次期政府の対北政策方向に党派の意見は異なるが、積極的に追い込むよりは交流協力で進んでいくべきということに、国民的合意はある程度固まっている²¹。このように大多数の国民は南北間の対決よりは和解協力による対北政策を求めていることが分かる。よって次期政府では南北関係が対決局面から離れ、和解と共存のための関係に再び向かう可能性が高いと予測される。

¹⁸ キム・ヨン Chol 「李明博政府の任期末対北政策課題と新しい南北関係構想:政治安保分野」、我が民族助け合い運動平和ナナムセンター政策フォーラム50回記念政策討論会、2011年9月26日、13～14頁

¹⁹ これと関連して、キム・ソンハン外交部長官は記者会見で「適切な地位を持つ人ならばその方と会談するべし」と語り、後継者・金正恩との首脳会談の可能性を開けておいた。『連合ニュース』2012年1月5日

²⁰ カン・ウォンテク 「次期大選と対北政策」、ソウル大統一平和研究院『2011年統一意識調査発表:統一意識と統一準備』2011年9月21日、106～107頁

²¹ 前掲、108頁

表3 次期政府の対北政策の最優先課題

(単位：%)

	南北韓緊張和解・交流協力	北朝鮮の開放改革・人権伸長	北朝鮮核中断のため国際協力	平和協定締結	積極的統一政策・財源準備	合計	
平均	46.6	17.1	14.6	11.5	10.2		
政派別	セヌリ党	39.9	18.6	17.5	11.3	12.7	100
	民主党	54.3	14.7	13.6	7.6	9.8	100
	支持政党なし	47.3	16.4	13.3	13.6	9.4	100

(注)「次期政府対北政策中最優先課題」の順序にあわせて、政党支持別最優先政策を修正。調査当時セヌリ党の党名はハンナラ党。

(出所)カン・ウォンテク「次期大選と対北政策」、ソウル大統一平和研究院『2011年統一意識調査発表：統一意識と統一準備』2011年9月21日、106、108頁

Ⅲ. 南北協力の促進原則と成功条件

1. 3大促進原則

(1)相互の体制認定と尊重

1998年8月、北朝鮮が長距離弾道ミサイルを発射し、1999年6月には西海上で軍事衝突が起き、2回にわたって核実験を実施し、国際社会から問題国家として認識された時期は、偶然にも北朝鮮の国家経済開発計画が中断され、長期の経済計画なしに体制の生存を探っていた時期とほぼ一致する。

現在、北朝鮮は金正恩体制の下で、新しい国家経済開発計画に着手する動きが見えている。米国外交専門誌『フォーリン・ポリシー』は最近発表した「失敗国家指数 (Failed State Index)」で北朝鮮が「警戒 (Alert)」段階から離れ「注意 (Warning)」段階に安定化したと分析して、この事実を支持している²²。

南北朝鮮が新しい北東アジア秩序再編過程を平和統一という民族の利益にかかったチャンスとするためには、何よりも南北朝鮮が相互の体制認定と尊重を通じた平和共存を制度化しなければならない。特に北朝鮮が着手した国家経済開発計画の促進が改革开放につながるよう導くためにも、内政不干渉を核心内容とする「相互の体制認定と尊重の原則」を堅持する必要がある。

南北が対峙する中で、経済的に苦しい北朝鮮が外部世界から資本と技術を導入するためには、何よりも北朝鮮が改革开放に進んでも体制の安全が保障できる点を信じさせるようにしなければならない。北朝鮮が開放するには体制崩壊の不安感をなくし、自らの開放成功に対して自信を持つことが必要になってくるためである。

これらの点から、北朝鮮が開発協力に出るための政治的、安全保障的条件は2つに要約できる。1つは完全な核兵器を目標とする核物質増加、核技術追加開発、核物質移動等、北朝鮮の核拡散を抑制し、2つ目は相互に内政に干渉しないことを原則として北朝鮮が体制競争からくる危機感を感じさせないようにすることである。このことを通じて北朝鮮が国際社会に開放し、開発協力に出られる環境を作ることができる考える。

(2)相互に調整された安全保障措置

南北関係を改善し、国際社会の協力を得て北朝鮮経済を再生させる上での最大の障害は、北朝鮮の核問題である。しかし、北朝鮮が体制崩壊の危機を感じている現在、体制の安全に対するしっかりとした保障がなければ、開発した核兵器を放棄する可能性はないと考えられる。特に核開発を諦めたりビアのカダフィ政権が西側からの攻撃で崩壊した現状で、再び北朝鮮に向かって「先に核放棄、後に関係正常化」のリア・モデルを強要できなくなった。実際に、北朝鮮外務省スポークスマンは朝鮮中央通信との問答で「『リア核放棄方式』とは『安全保証』と『関係改善』という甘言で相手を油断させ、軍事的に襲う侵略方式」と主張した²³。

しかし、北朝鮮核拡散の抑制が行われないと南北協力、韓朝ロガスパイプライン連結事業はもちろん、中国が主導する北東アジアの国境を超える経済協力事業も成果を上げるのは難しい²⁴。そのため新しい南北協力事業が良い方向に推進されるには、経済協力とともに北朝鮮の核拡散を抑制する方向に誘導するため、いわゆる「相当の安全保障憂

²² 2005年から発表された「失敗国家指数」によると、北朝鮮は13位 (2005～2007年) で15位 (2008年)、17位 (2009年)、19位 (2010年) と安定化し、2011年発表では22位と1～20位圏から離れた。"2011 Failed State Index" *Foreign Policy*, September 2011 (<http://www.foreignpolicy.com/failedstates>、検索日2011/09/01)

²³ 「朝鮮外務省スポークスマン リビアに対する米国の軍事的攻撃を『朝鮮中央通信』2011年3月22日

²⁴ 1991年10月、UNDPが豆満江三角州に対する開発を始め1992年中国が琿春市を辺境開放都市と宣布し、豆満江開発を始めた。しかし中国の中央政府の政策優先順位が低く、北朝鮮の核問題等の要因で外国投資の誘致が行われないうなど、20年近くの間、これといった成果を上げられなかった。

慮 (reasonable security concerns) を解消していかなければならない。このため南北朝鮮と関連国の間に相互調整された安全保障措置 (coordinated security measures) に基づく安全保障と安全保障の交換 (security-security trade-off) が必要だ。このような安全保障措置なしでは南北間の交流・協力もいつ崩れるかわからない。

相互調整された安全保障措置とは「9.19共同声明」で合意された原則で、朝鮮半島の勢力均衡を守りながら核問題を含んだ朝鮮半島の安全保障懸案を解決するための手法である。北朝鮮体制の生存は安全保障だけでは足りず、経済再生のための経済的インセンティブも必要である点で、安全保障と安全保障の交換は包括的でなければならない。また北朝鮮の核問題解決の長期性を考慮して恒久的な対北安全保障策で平和協定を締結する以前に、国内的に法規範性を持つ「南北関係基本協定 (仮称)」といった包括的暫定協定の締結も検討する必要がある。

(3) 民族自決に基づく国際協力

現在進行されている国境を超える経済協力が強大国の主導で行われる場合、南北分断が恒久化される危険性が高い。朝鮮半島問題の解決で朝鮮民族の主導権、すなわち民族自決権が保障されなければならない理由は、民族排他主義のためでなく、北東アジアの平和・繁栄のビジョンが地域安定という美名のもとに、民族分断の恒久化につながるのを防ぐためだ。したがって、朝鮮半島問題で民族自決権を行使するためには、南北協力を軸とし、周辺国との協力を拡大していかなければならない。これにより、新しい北東アジア新秩序が南北統一を促進する役割を果たすようにしていかなければならない。

民族自決権を強調するたびに提起される批判は、朝鮮民族にはたして朝鮮半島問題を解決できる能力があるかということだ。しかし、これは朝鮮民族の力量を過小評価している。特に韓国は中堅国家 (middle power) として強大国の間で仲裁の役割を果たせ、外交的努力により、少なくとも朝鮮半島問題の解決過程では主導的役割を演じることができる。2002年、米国のブッシュ政権が北朝鮮を「悪の枢軸」と規定して敵意を表す中でも、韓国政府が対北政策に限っては主導権を維持してきた事実がこれを良く表している。

他方、韓国では中国が主導する北東アジアの国境を超える経済協力事業が、むしろ朝鮮半島問題を解決する上で有

利に働くという見解もある。しかし、はたして国境を超える経済協力事業が北朝鮮経済回復にどれほどの肯定的影響を及ぼすのか、また韓国が期待する方向で、朝鮮半島に平和をもたらすことになるかは疑問である。中国が北朝鮮をいわば「東北4省」にできるとは考えられないという見解には基本的に同意するが²⁵、北朝鮮に対する中国の影響力拡大は統一に役に立つとは言い切れない。

現在、北東アジアの国境を超える経済協力事業がすでに着手された時点では、南北経済協力を発展させ、朝中協力の進捗を見ながら、それが平和統一の阻害要因とならないよう積極的な政策を作っていかなければならない。最近、展開されている中国の長吉図 (長春-吉林-図們) 先導区開発計画と遼寧沿海開発計画及び朝口協力の拡大等、北東アジアの地経学的環境変化を反映し、民族自決の原則を堅持しつつ、朝鮮半島平和体制の構築と地域統合の課題を結合させる努力が必要とされる。

2. 3 大成功条件

(1) 南北朝鮮の主導権と強大国の利益との調和

朝鮮半島は壬辰倭乱 (訳注: 文禄・慶長の役) 以降、大陸勢力と海洋勢力間の地政学的な角逐の場になり、両勢力が朝鮮半島を緩衝地帯として残しておきたいときには平和が維持されたが、ある一つの勢力が自分の影響圏の下におきたいときは平和が崩れた。今日も米国や中国が、南北統一が成し遂げられた朝鮮半島が相手国の影響力の下に入っていくのを願わないとすれば、これこそ統一の大きい障害物となる。

その点で、南北統一を主導する可能性が高い韓国政府の対北政策方向に対して、周辺強大国は注意深くみている。金大中政府が促進した太陽政策はクリントン政府と中国政府から全面的に支持を受けた。しかしブッシュ政権は太陽政策に対して否定的な態度をとった。盧武鉉政府に入って、太陽政策をめぐる韓米間の葛藤は、駐韓米軍再調整作業と絡んで深まっていった。太陽政策とは別の李明博政府の「非核・開放3000構想」に対し、米国政府は支持を表明したが、中国政府は公開的な支持表明の要求には拒否感を表した。

このように、太陽政策初期では、米国と中国が同じく韓国政府の政策を支持したが、韓国内で韓米同盟に対する疑問が提起され、北朝鮮体制の不確実性が高まると、米国と中国の態度が変わった。特に中国が急速に発展し、朝鮮半島に対する影響力を拡大する動きを捉えた米国は、「アジ

²⁵ Scott Snyder "Responding to Economic Cooperation Between China and North Korea", 『北朝鮮政策フォーラム第18次国際セミナー: 朝中経済協力強化にどう対応するか』, 2011年4月12日, 68頁

ア復帰」を宣言し、対北関与より韓米同盟を強化することに力を入れ始めた。

しかし最近の国際情勢の展開を見ると、米・中両強大国が互いに衝突するよりは、戦略的妥協を通じて利益の均衡を追求する様子が見える。特に中国は少なくとも2030年までは経済成長に専念し、安定した周辺国際環境の維持を望む、現状維持国家（status quo state）のままの可能性がある²⁶。この面で、米国と中国が勢力均衡を破ってまで東アジア地域で覇権競争を繰り広げる可能性はそう高くない。このことは一定期間、米・中強大国が朝鮮半島平和を支持できる条件が存在することを意味する。

南北協力事業の成功を図るためには、朝鮮半島をめぐる強大国間の勢力均衡が維持される中、地政学的対立構図を緩和ないしは解決していく必要がある。その点で地境学的利点を活かし、朝鮮半島を海洋勢力が大陸に経済進出できる足場の役割に活用させたり、北東アジアの国境を超える経済協力プロジェクトを地政学的対立構図を緩和させるために積極的に利用する必要がある。このことを通じて南北朝鮮の主導権を維持しながら、朝鮮民族と強大国の利害を調和させることができると考える。

(2) 北朝鮮指導部が受容できる南北経済共同体の青写真の共有

新しい南北協力事業が成功裏に促進されるためには、何より北朝鮮指導部の反応が重要である。過去われわれの太陽政策に対して、北朝鮮は制限的に受け入れ、体制の生存にだけ利用しようとした。当時北朝鮮指導部が消極的に出たのは、国際的な孤立により体制維持に自信がなかったからだ。北朝鮮は金大中、盧武鉉政府の真意を疑い、改革開放に戸惑い、結局、経済再生の機会を逃してしまった。この点から、南北協力を成功させるためには、北朝鮮指導部が体制の安全と経済開発の成功に対する確信を持つように、韓国側から青写真を提示しなければならない。これを土台に南北が協力し、朝鮮半島の平和と南北経済共同体に対するビジョンを共有しなければならない。

次に重要なものは、北朝鮮指導部が経済再生を最優先政策目標と考える積極的な意志である。金日成政権が抗日武装独立闘争と朝鮮戦争を通して権力の正当性を確保し、金正日政権は「先軍政治」の旗の下、国家安全保障の土台を整えて人民の支持を確保しようとした。金正恩政権が正当性を持つためには、何よりも経済危機の解消を通じて北朝鮮住民の痛みを解決しなければならない。このためには北

朝鮮当局の積極的な経済開発の意志が重要である。幸い、北朝鮮は15年の空白を破り、2011年から国家経済開発10カ年戦略計画に着手した。ここでの注目点は、北朝鮮当局が外部的な要因をいかに管理し、経済計画を成し遂げるかである。

第三に、北朝鮮指導部が経済開発を成功させることができるリーダーシップが必要だ。北朝鮮の開発のためには資本と技術の調達が必要だが、既存の大衆動員方式で経済開発を促進したり、貨幣交換で資本を内部調達するには限界がある。国際社会から借款・直接投資を受けるためには、ある程度北朝鮮経済を開放・改革しなければならない。北朝鮮指導部が改革・開放のスピードと幅、必要な資本および技術の調達をいかに調和させるかが経済開発の鍵となっている。

(3) 南北協力に対する韓国国民の共感と支持獲得

新しい南北協力事業が成功促進されるためには、朝鮮半島周辺国際環境の変化を積極的に利用して、南北経済共同体の建設を早めようとする韓国政府の促進意志と、これに対する韓国国民の共感と支持、そしてこれを裏付ける超党派の協力が必要だ。

第一に、韓国政府は北東アジア秩序の変化を平和統一に有利な機会とするために、南北関係の改善意志をしっかりと持ち、南北協力を積極的に推進しなければならない。韓国政府は南北間交流・協力を支持するだけでなく、包括的な安全保障と安全保障の交換を通じて北朝鮮の核問題と朝鮮半島平和協定の締結を主導的に導きながら、国民を説得し、支持を広めていかねばならない。南北間の緊張解消と交流・協力を支持する国民世論が高いと言っても、政府がこの方向に対北政策を誘導していかなければ、以後の南北関係も難しくなるからだ。そのうえで、朝鮮半島平和定着のための絶対的な課題として存在する平和協定の締結に対してまだ国民の認識が高くない点で、韓国政府の認識と政策意志が一番重要である（表3参照）。

第二に、南北協力事業が成功裏に促進されるためには、南北経済共同体に対して国民が共感を持つように持続的な意識改革が行わなければならない。東西ドイツの場合は、戦犯国家として共同の罪の意識にありながら、互いに戦争をしたわけでもないため、東西住民間の敵対感がそれほど高くなかった。反面、南北朝鮮の場合は、朝鮮戦争で同族相殺の悲劇を経験したために、ドイツよりも冷戦文化がより根深く浸透している。このように深い冷戦的思考のため、

²⁶ 谷内正太郎「新しい勢力均衡形成と朝鮮半島統一問題」、『朝鮮半島統一と周辺4国』（KINU統一外交フォーラム2010）、ヌルプムプレス、2011年2月、134頁

北朝鮮は韓国の太陽政策にも警戒感を持ち、韓国も対北政策に対する国民的合意を導くことが難しいのである。

第三に、南北協力を成功促進し、南北経済共同体の発足を成し遂げるためには、超党派的な協力を集めなければならない。既存の保守－進歩の対立構図を乗り越えてこそ、南北経済協力事業が成功できる可能性が開けるだろう。しかし、理念対立が著しい韓国政治の現実からみて、現在と同じ韓国の政治状況下で南北協力に対する超党派的な協力を集めることは決して容易ではない。その点で、南北協力事業に対する国会の超党派的な支持を確保することが最も重要である。

Ⅳ. 南北協力の段階的促進方向

南北経済共同体の建設は、南北が主導的に、まず低い水準の安全保障と安全保障の交換により安全保障の枠を作り、この枠のなかで交流・協力を深化・発展させ、これを通じてつくられた経済共同体の成果を保証するためにより高い水準の安全保障の枠をつくり、南北連合の樹立を通じて究極的に統一を成し遂げるという朝鮮半島問題解決の道程である。

南北の安全保障と安全保障交換を目標とした交渉のためにはまず、南北関係の信頼関係を復元することから出発しなければならない。南北経済共同体建設の当面の課題は南北連合の経済的土台を設けることだ。当面した南北経済共同体の建設は安全保障と安全保障交換の水準に従い、第1フェーズ(1～2年)、第2フェーズ(3～5年)、第3フェーズ(6～10年)の三つで設定した。

1. 第1フェーズ：南北信頼関係の再構築

金正恩体制の登場をきっかけに、朝鮮半島情勢の安定と平和のため、不便で疎遠であった南北関係を正常化させる必要がある。このため、南北関係正常化の障害となっている天安艦事件及び延坪島砲撃事件等、李明博政府任期中に発生した一連の西海事件を「対話の前提条件ではなく、対話の中心議題の一つ」として捉えるアプローチが必要である²⁷。結者解之（訳注：自分の過ちは自分で解決しなければならない）ということわざのように、李明博政府の任期のうちにこの事業を終えるのが妥当であるが、そうでない場合には、2013年発足の新政府が5.24措置の全面解体などを通して、南北関係を正常化させていくべきである。

(1) 人道的事業の再開

北朝鮮に対する人道的支援は南北信頼関係を回復するための一つの方策である。北朝鮮の人権問題は自由権の人権も重要ではあるが、社会権の人権が最も重大な事案である点、及び朝鮮半島全体を考える当為と道徳的観点から、大規模な人道的支援を実行する必要がある。国際社会の一部で懸念されている軍糧米転用を防ぐため、国際機構と協調し、分配の透明性を高める方策を考える必要がある。

離散家族再会問題は金剛山常設面会所を正常に稼働させ、持続的に拡大させる必要がある。離散第1世代の高齢化で、対象者が減っていく現状を反映し、対象者が生存している時に再会の夢が叶えられるよう、政府はより真剣に取り組む必要がある。このため、非公式の緊急食糧支援等、人道的形式の方策も検討に上がる可能性がある。

(2) 南北当局者会談の復活及び「南北関係基本協定」協議の着手

先に指摘した通り、南北間の信頼関係を再構築させるためには、何よりも政府当局者間会談の復活が必要だ。

第一に、南北長官級会談を再開し、既存の経済協力事業の復活を決意し、さらには和解、不可侵、交流・協力3大分野の合意事項を扱う「南北関係基本協定」の論議に着手する。新しい合意書では、1992年に発効した「南北基本合意書」と同じく在韓米軍問題を直接扱わず、海上軍事分界線問題は対話を通じ、持続的に協議していくという規定を含める。

第二に、南北将軍級軍事会談を再開し、既存の南北軍事合意を復活し、不完全な事項は持続的な協議を通して補完する措置をとる。ここでは、まず南北関係の悪化で中断または破棄された北朝鮮船舶の済州海峡通過を許容する措置をとり、西海上での誤った衝突防止措置と軍事分界線地域での宣伝活動の中断措置を復活する²⁸。そして交流・協力による各種軍事的保証措置を再設定し、不完全な点を補完する。特に金剛山観光客被銃撃死亡事件で出た問題点等を反映し、北朝鮮地域内の南側訪問者の安全を考えた対策を設ける。

第三に、北朝鮮はウラン濃縮プログラム（UEP）を全面中断し、IAEA監視団の復帰及び監視活動を許容し、「2.13合意」により、プルトニウム核施設の不能化作業を終わらせる。これに応じて、韓国は6者会談参加国と協議し、北朝鮮にまだ提供されていない残りの重油提供を完了する。

²⁷ 柳佑益統一部長官の2012年大統領業務報告後の記者会見発言、『連合ニュース』2012年1月5日

²⁸ 「西海上における偶発的衝突防止と軍事分界線地域における宣伝活動中止および宣伝手段除去に関する合意書」（2004年6月10日）

(3)南北協力再稼働及び基盤構築

ここ数年間で大きく毀損した南北間の信頼関係を回復させるため、南北双方が努力をして、核問題解決の対話を続ける一方、南北経済協力を再び稼働させる。以前に南北首脳及び政府当局において相互合意した内容を最大限尊重しながら、ここ数年間にわたり南北協力が中断された時期の状況、すなわち朝中間の国境意を超える経済協力事業、北朝鮮の国家経済開発10カ年戦略計画、グローバル金融危機以降の韓国の経済事情等を反映した新しい南北協力戦略を設ける。北朝鮮経済再生のキープポイントとなる電力、食糧、原材料供給と交通インフラ改善を考えた多様な協力方を念頭に、とりあえず次のような事業を中心に初期協力を促進する。

第一に、5.24措置を完全解体させ、委託加工等の南北間取引と投資が従来水準まで回復できるよう措置する。開城工業団地の生産と人的・物的移動を完全に正常化させ、再発防止対策を設けたのちに、関係復活の象徴的事業として金剛山および開城観光を再開させる。

第二に、開城工業団地の生産活動をより活性化させながら、開城工業団地第1段階事業を完了し、入居できなかった企業の入居を達成する。

第三に、羅先、黄金坪など特区事業及び南北ロパイプライン連結事業について、鉄道及び送電線と連携し、南側が協力できる方策を検討し、北側と論議を始める。

第四に、北朝鮮の食糧難解消と農業生産性向上のため、肥料及び農資材支援等の南北農業協力を再開する。

2. 第2フェーズ：低い水準の安全保障と安全保障の交換と南北経済共同体の基盤づくり

(1)低い水準の安全保障と安全保障の交換と「南北関係基本

協定」の締結

第2フェーズは安全保障の側面から、朝鮮半島勢力均衡を破らない水準での「低い水準の安全保障と安全保障の交換」を中心とする。北朝鮮が3大非拡散措置（ウラン濃縮中断、プルトニウム核施設の不能化、非拡散と追加核実験禁止の約束）を完了し、中長距離弾道ミサイルの試験発射に対して猶予宣言をする場合、それに応じて、韓国は次のような措置をとる。

第一に、第1フェーズで協議してきた「南北関係基本協定」を採択し、これに従いソウルと平壤に連絡事務所を設置する。また、この合意書が国内法的効力を持たせるよう南北が国会の批准同意の手続を完了する。

第二に、北朝鮮が3大拡散抑制措置を順守する間、国連安保理決議1718号及び1874号による対北制裁を猶予する措置を取らせるよう米国、中国等と緊密に協議する。

第三に、「南北関係基本協定」の採択ののち、6者会談と別に「9.19共同声明」による南・北・米・中4者参加の朝鮮半島平和フォーラムを開催し、平和体制のための交渉に着手する。また6者会談傘下の北東アジア平和・安全保障実務グループを6者会談で独立させ、北東アジアにおける多国間安全保障体制の論議を持続できるようにする。

第四に、米国と日本が対北制裁を緩和し、朝米及び朝日連絡事務所（平壤－ワシントン、平壤－東京）を設置するよう勧告する。連絡事務所の相互設置等に至る中間段階を想定し、北朝鮮の核問題が完全に解決されるまで米国が北朝鮮体制に対する安全保障を提供し、米国と日本が文化、教育、体育等の非政治的分野から交換プログラムを拡大するように協力を求める。

以上のような低い水準の安全保障と安全保障の交換が行われれば、このような合意が履行できるよう分野別促進機

表4 低い水準の安全保障と安全保障の交換

北朝鮮	韓国
○3大拡散抑制措置	○南北関係基本協定締結
－ウラン濃縮活動中断	－南北連絡事務所（ソウル－平壤）
－プルトニウム核施設不能化完了	※韓国軍戦時作戦統制圏の回収
－非拡散及び追加核実験禁止約束の履行	
○中長距離弾道ミサイルの発射猶予	○国連安保理対北制裁猶予（1718、1874）
	○朝鮮半島平和協定論議着手
※北朝鮮住民の人権改善のため南北人権対話着手	○北東アジア冷戦構造の解体着手
	－朝米連絡事務所（平壤－ワシントン）
	－朝日連絡事務所（平壤－東京）
	○北東アジア多国間安全保障体制論議本格化

構を設置し、履行を管理する。そして、高い水準の安全保障と安全保障の交換を通じて、朝鮮半島平和協定を締結するための準備として、西海上軍事境界線の画定と外国軍駐屯問題、北朝鮮の非拡散国際レジーム加入問題等の協議に着手する。

(2)南北経済協力の基盤造成

第2フェーズで、安全保障面で「低い水準の安全保障と安全保障の交換」が行われることに従い、南北経済協力が本格的局面に入ることになる。経済協力が再稼働されて2年が経過し、南北協力が活性化されるこのフェーズの後半は、経済統合の水準で自由貿易の初歩的段階に入ることが期待され、本格的な「南北経済共同体の基盤形成の時期」となる。

また、第2フェーズでは、対内外の与件のため実行に移せなかった「10.4宣言」の合意事項を再び促進する。このとき、事業環境の変化を考慮し、既に合意された事業の優先順位と速度を定める。南北協力事業は、最近北朝鮮当局が樹立した国家経済開発10カ年戦略計画の5つの分野と黄金坪、羅津特区等の国境を超える経済協力事業に合わせ、再調整する。

〔農業分野〕北朝鮮農業の自己回復能力と農業生産性増大のため、南北農業協力を本格化する。生産基盤の復興のため、装備及び農資材を支援し、農業機械の修理施設及び組立工場の建設に協力する。また、特産作物（高麗ニンジン等）、野菜類の契約栽培の生産基盤を設け、養蚕業の高付加価値化を通じた輸出基盤を拡充し、輸出を目的とする食品加工産業を育成する。これに併せて、「10.4宣言」で合意された山林総合復興のため、大規模造林事業に着手する。

〔工業分野〕適正規模の開城工業団地第2段階開発を促進する一方、北方進出のための拠点確保という観点から、羅先及び黄金坪両地域特区に対する適正な水準の参加を促進する。特区事業が朝中間共同開発形態で促進されている点を勘案して、初期段階から中国とも緊密な協力関係を構築する必要がある。

平壤等の立地の良い地域にある軽工業製品に対する開発協力は、資源開発と連携しながら促進する。北朝鮮地域で生産された地下資源は既存の南浦港以外にも、羅津港や清津港等を通じて韓国の東海岸の港に搬入が可能になるように協力する。

〔エネルギー・資源分野〕北朝鮮の工場稼働率を高めるため、主要発電所の改・補修に選別的に力を入れる。これに関連して、羅先特区地域の電力問題を解決するための中国やロシアの協力を得る方法、検討中の韓朝ロガスパイプ

ライン連結事業を活用して、電力部門でロシアの協力を得られる方法等を促進する。

〔産業インフラ分野〕「10.4宣言」の合意事項である開城－新義州鉄道と開城－平壤高速道路改・補修事業に着手し、京義線貨物列車の運行と京義線高速道路の利用を可能にする。また、南北及び北東アジア国家間の物流インフラ改善事業の一環で、羅津港、清津港の改・補修事業に参加し、専用埠頭を確保して保税工場を建設し、南北物流協力の拠点とする。同時に、古くなった電力設備の補修、南北配電網の標準化のための事業計画を樹立する。

〔金融・人材開発分野〕初歩的な水準であるが、金融人材と金融市場を育成して、内資調達及び外資誘致のための役割を遂行できるようにするとともに、国際金融機構と協力できる体制を準備し、北朝鮮開発銀行の定着のための支援事業とともに、国際金融機構の譲与的資金（アジア開発基金：ADF）及び国際商業資本の導入等、財源準備のための方策の検討と諮問を行う。

北朝鮮の産業正常化に向けた土台を構築するため、技術、管理、経営方面で市場経済に役立つ専門人材を育成する。開城工業団地を活用し、工業団地内の入居企業と技術教育センター及び研究施設等で委託教育訓練を実施する方策等を立案する。これとともに経済協力過程で問題になった関連法律を中心に法制整備を支援する法制交流協力を行う。

〔その他分野〕金剛山・開城観光の再整備を図りながら、白頭山観光を考慮する。北朝鮮が積極的に促進する観光特区国際共同開発事業への韓国企業の参加を積極的に誘導する一方、金剛山観光中断措置以降に発生した民間事業者の被害が再発されないよう、関連制度を補完する。

南北韓間の国際舞台でウィン・ウィンのできる事業を開掘して、協力を本格化する。南北韓間の国際協力の中心は、南側は資本と技術を、北側は労働力を提供し、共同で外国市場に進出することだ。資源大国である中央アジア3カ国、モンゴル、及びロシア沿海地域の開発等に参加する形で「三角協力開発モデル」を促進する必要がある。

(3)南北経済協力の制度化

第2フェーズの事業で意味のあることは、南北経済協力を制度化する作業である。まず、既存の南北協力合意書の制度的移行を保障する措置を強化していかねばならない。2000年12月に採択された南北間の4大経済協力制度合意書（投資保証、二重課税防止、清算決済、商事紛争解決）の中で、実際には移行が担保されていない部分に対して、南北間の共同調査と現況点検作業を通じて、不足点を補完したり履行保障方策を検討しなければならない。また海運合意

書等、他の合意書についても同一の作業が進行されるべきである。

第二に、通関、通行、通信の3通問題を改善し、これを制度化しなければならない。特に開城工業団地での通行、通信、通関問題の制度的保障措置を早めに完備することは「10.4宣言」の合意事項であり、この際議論を終わらせ、その後、韓国企業の進出が予想される羅先や黄金坪特区等にも適用されるよう法的な根拠を設ける必要がある。

第三に、「10.4宣言」の合意事項における南北協力事業の円滑な促進のため、副総理級の「南北経済協力共同委員会」を格上げし、南北間の体系的な経済協力のための機構に発展させる。南北協力を促進して制度整備を担当するため、南北が共に参加する「民族経済庁(仮称)」を「南北経済協力共同委員会」傘下におき、ここで北側と協議して「南北経済協力関連総合計画(マスター・プラン)」を整える²⁹。この機構はこの後、南北連合機構に転換できると考えられる。

3. 第3フェーズ：高い水準の安全保障と安全保障交換と「事実上の統一」

(1)高い水準の安全保障と安全保障交換の実行

6者会談が成果を挙げ、「9.19共同声明」に基づき北朝鮮に対する関係国の安全保障体制が立案できれば、北朝鮮は全ての核兵器と現存する核プログラムを廃棄する段階に入る。北朝鮮の核廃棄対象は全ての核施設の解体、起爆措置の解体、核物質の海外搬出であり、北朝鮮の核廃棄の手続

きが完了すれば、それと同時に、北朝鮮に対する関係国の安全保障体制が提供されるようになる。

北朝鮮に対する安全体制方策としては、朝鮮半島平和協定の締結をはじめ、朝米、朝日修好の相互承認、北東アジア多国間安全保障体制の樹立等が挙げられる。この内、北東アジア多国間安全保障体制は樹立するまで相当な期間が必要とされ、対北安全保障体制の効果を期待するのは難しいという点を考慮して、北朝鮮の核放棄とは直接関係づけない。

南北経済共同体建設の第2フェーズで南北間の経済協力が拡大・強化され、軍事的信頼の構築が成果を挙げたことから、「南北関係基本協定」に依拠し設置された南北軍事共同委員会において、西海海上軍事境界線の画定と外国軍駐屯問題等、朝鮮半島平和協定締結のための核心的争点に対する合意を求める。最終的に核物質の海外搬出を完了し、核兵器をはじめ北朝鮮の大量殺傷兵器が完全に廃棄された時には、南北首脳会談を開催し、朝鮮半島平和協定に署名し、発効させる。朝鮮半島平和協定は民族自決の原則から南北韓が主導し、米・中が保障する方式で促進する。

また、朝米修交は「北朝鮮関係法案(仮称)」に合わせ、北朝鮮と米中間修好協定が米上院を通過できるよう、韓米間の事前調整を終わらせる³⁰。この法案には北朝鮮が追加開発の禁止を保証するための国際レジームの統制の下に入ることを含む³¹。朝米修好の後、米国の経済協力が大幅に行われるよう北・米貿易協定を締結し、最惠国待遇

表5 高い水準の安全保障と安全保障の交換

北朝鮮	韓国
○核廃棄(核施設解体、起爆装置解体、核物質海外搬出)	○朝鮮半島平和協定の締結
○南北通常軍備統制(軍事的信頼構築及び運用的軍備統制)	
○大量殺傷武器拡散防止国際レジーム(NPT、MTCR、CWC、BWC、AG等)加入と批准及び廃棄	○各種対北制裁の完全解体
	○相互承認の完成
	- 朝米修交
	- 朝日修交
	○北東アジア安全保障協議会(CSC-NEA)発足

²⁹ 北朝鮮と中国は羅津、黄金坪共同開発に合意・着手して、中央政府の開発協力指導委員会を組織し、実行機構として緊急開発協力指導委員会を構成した。

³⁰ リチャード・ルゴ米上院議員(共和党)が北朝鮮の核廃棄過程による、対北人道的支援及び安全保障提供、北・米関係正常化手続きを規定した「北朝鮮関係法」草案を作成したが、北朝鮮が第1次核実験を実施したことで、取り消された経験がある。よって、この試案を補完し、朝鮮半島問題の解決と対北安全保障及び北・米修好を連動して促進する新しい「北・米関係移行法案」を作成するよう米議会を誘導する必要がある。「北朝鮮関係法」草案の内容は『連合ニュース』2006年5月20日を参照。

³¹ 大量殺傷武器の統制のため、国際レジームにはNPT(核拡散禁止条約)以外に、ミサイル技術管理レジーム(MTCR)、化学兵器禁止条約(CWC)、生物兵器禁止条約(BWC)、生化学兵器輸出統制機構であるオーストラリアグループ(AG)等がある。

(MFN) 地位が保証されるようにする³²。朝・日修交修好も事前に双方の利害を調整した後、北朝鮮の核放棄の手続きに合わせて行う。

(2)南北経済協力の深化

南北間の産業開発協力が進められてから5年が経過し、第1、第2フェーズで促進した開発協力が目に見えるような成果を挙げた段階から、北朝鮮の産業が軽工業と一部重化学工業を中心に正常化の段階に入る。この時が「南北経済共同体が深化・発展局面に入る時期」である。

この局面において、南北韓は南北経済共同体に向かう基礎を固め、これまで南北韓があらかじめ締結した4大経済協力合意書（投資保証、二重課題防止、清算決済、商事紛争解決）に商品交易合意書やサービス交易合意書等を追加し、新しく包括的な経済協定を締結する。これにより、南北間の交易がより活性化され、この局面が終わる時点では、経済統合が「関税同盟」の初歩的水準に入ると期待される。

この局面では北朝鮮が自ら思い切った経済改革措置を取る必要があり、莫大な開発資金需要が予想され、資金調達面で南北が力を合わさなければならない。このため、南北間の協力以外にも、国際社会との協力を強化して経済発展に必要な資金を最大限確保する必要がある。代表的なものが朝日修交による日本からの経済協力資金と、国際社会からの公的開発援助（ODA）資金、そして国際金融機構からの開発資金援助等だ。こういった資金は第3フェーズで経済協力の深化・発展を遂げるための分野に投入されるべきであり、南北間では主に次のような課題を中心に経済協力が促進される必要がある。

〔農業分野〕食糧の安定的な供給基盤の確立、住民の所得の増大と生活の質の改善のための農村の住宅、水道、公共施設等の農村生活環境、農村の文化、医療、教育施設の改善を行う。また、農産物流通施設の現代化を支援する。農村におけるエネルギー解決のための方策でもあり、今後の気候変動協約に対応するための方策でもある、太陽熱温水システム、バイオガスを活用するための装備及び技術開発等、環境と生態を考慮した農業分野のエコ・エネルギーの協力を促進する。

〔工業分野〕北朝鮮全域にわたり、軽工業製品工場の活性化を支援して住民の消費生活の向上を図り、その内、労働集約型軽工業産業を集中育成し、輸出の増大を追求する。不足している原資材及び老朽化した施設の交替を支援する。

開城工業団地第2段階事業を終わらせ、羅先特区及び黄金坪・威化島特区の開発に参加して、中国、ロシア、日本との輸出の基盤として育成する。開城工業団地と黄金坪・威化島特区は軽工業製品専門生産基地で、羅先特区は重化学及び物流総合基地として特化・発展させていく。それとともに、西海平和協力地帯を建設するため、海州経済特区の建設を支援する。

安辺と南浦における造船所建設を促進し、資源開発と連携して一貫製鉄所の新設を積極的に検討する。同時に、過去に旧ソ連と中国の支援で建設された主要重工業工場に対し、施設の改・補修及び設備交替を必要とする場合にはロシア及び中国との協力を積極的に模索する。

〔エネルギー・資源分野〕産業正常化のカギとなる電力問題を解決するため、電力とエネルギー産業育成を追求する本格的な協力を促進する。火力発電所の新規建設を支援し、南北韓統合電力網及び韓国－北朝鮮－ロシア連携網を構築し、さらには新・再生エネルギー発電所の建設を促進する。それとともに北朝鮮の「国家経済開発10カ年戦略計画」におけるエネルギー関連重点事業の中で、効率の良い事業を選別し、協力を促進する。

〔産業インフラ分野〕鉄道、道路、港湾、通信等の社会間接資本（SOC）を根本的に再構築するため協力を展開する。京元線及び金剛山線の連結を促進し、平壤－元山－清津鉄道の改・補修、平壤国際空港の拡張及び南浦港の改・補修、羅津港・先鋒港・元山港・海州港の拡張を支援する。また北朝鮮の「国家経済開発10カ年戦略計画」のSOC関連重点事業の内、効率の高い事業を選別し、協力を促進する。

〔金融・人材開発分野〕金融改革と産業正常化に必要な専門人材を育成するため、協力を加速化する。北朝鮮地域内に市場経済専門人材と産業正常化に必要な技術・管理人材育成のための職業訓練をより体系化し、韓国の企業や技術研究所等と専門人材育成を図る人的交流プログラムを多様に運用するようにする。

〔その他分野〕北朝鮮の一般地域では単純交易よりも、韓国内の遊休設備を活用する設備提供型、委託加工交易を拡大する一方、第3国の仲介を媒介にした間接交易を直接交易形態に転換するよう誘導する。特区内では単独進出を、特区外では合作企業よりも合営企業形態の進出を促進する。

北朝鮮の経済発展戦略にあわせ、南北間の既存合意及び新規事業による南北協力事業の促進方向をまとめたものが表6である。

³² 米国とベトナムが修好後6年の2001年に貿易協定が発効して正常な貿易関係が始まった一方、リビアは2004年米国と修好直後に貿易協定を締結した。

表6 北朝鮮の経済発展戦略と南北協力事業の連携

区分		北朝鮮の経済発展戦略	南北協力事業
基本方向		農業改革	[原則] 共利共益、有無相通の原則による
		特区及び地域特性化産業団地建設	[方向] 民族経済の均衡発展と共同繁栄を追求
		エネルギー資源確保	
		産業インフラ建設	通行・通信・通関関連の制度的基盤準備
		開発資金調達	投資保証及び投資に対する特恵を付与
			交易方式及び投資形態の改善
5 大分野	農業基地	6 大農業基地 (平南、平北、咸南、咸北、黄南、黄北)	農業協力 (治水、造林等農業基盤整備および農業施設支援、農村エネルギー開発)
			農産物流通施設の現代化
			農村の住宅、水道、公共施設及び文化、医療、教育
			施設の改善
	工業団地	金策鉍業製錬団地	開城工業団地第1段階完了及び第2段階着手
		清津重工業地区	海州地域経済特区建設
		羅先石油化学工業地区	朝鮮協力団地 (南浦、安辺) 建設
		南浦先端科学技術団地	一貫製鐵所新築 (資源開発と連携)
			羅先及び黄金坪経済特区に対する参加促進
			主な重工業工場に対する施設改・補修及び設備交替
	エネルギー資源	石油エネルギー開発	資源開発促進 (資源開発と軽工業製品開発協力)
		原油2,000万トン精製	連携、南浦・羅津・清津港を利用した韓国搬入
		電力3,000万kw生産	老朽化した電力設備及び改・補修及び火力、新・再生エネルギー発電所
		鉄鋼2,000万トン生産	新規建設
		炭鉍開発 (安州、北清、穩城、龍登)	南北配電網標準化事業
			南北ロガスパイプライン連結事業促進
	産業インフラ	高速道路3,000km建設	汶山-鳳洞間の鉄道貨物輸送開始
		鉄道現代化2,600km改・補修	開城-新義州及び平壤-元山-清津鉄道改・補修
		港湾・空港 (平壤国際空港) 建設	開城-平壤高速道路改・補修
		都市開発及び建設	京元線及び金剛山線の連結
			羅津、清津港改・補修事業 (専用埠頭確保、保税工場建設)
			羅先港、元山港、海州港改・補修 (民間船舶 海州直航路)
			平壤国際空港拡張
	金融・人材開発	朝鮮開発銀行設立	朝鮮開発銀行と韓国金融機関の協力
		開城工団内技術教育センター及び研究施設建立及び運営	
		金融人力及び金融市場育成支援	

(出所) 「朝鮮大豊グループ経済開発重点対象概要 (2010~2020年)」; 「10.4宣言」; チュ・ウォンソ 『北朝鮮産業開発協力』、平和財団平和研究院、2012年 (未公開資料); ホン・スジク 「北朝鮮の強盛国家建設と南北協力」、『統一経済』2012年1号、21頁等を参考にして筆者作成。

V. おわりに

南北協力が本格的な段階に入り、南北経済共同体が建設されるためには、少なくとも南北が市場経済を共通の基盤として有する必要がある。しかし、北朝鮮は体制の安定を最優先としているため、容易には社会主義市場経済を採択しないと思われる。北朝鮮が社会主義的市場経済を採択す

るためには、せめて朝鮮半島平和体制が構築され、体制外の安全保障不安要因が消えなければならない。といっても、朝鮮半島平和体制が樹立されればすぐに北朝鮮が市場経済を導入する保障はない。北朝鮮が市場経済を採択しない限り、南北協力が初期の成果を上げるのは難しいという意味である。

南北協力は南北間の信頼関係回復から出発しなければならない。そして、低い水準の安全保障と安全保障の交換を通じて軍事的緊張を緩和し、交流・協力に相応しい軍事的保障が行われれば、南北協力が本格化できると考える。この点で、新しい南北協力は低い水準の安全保障と安全保障の交換から出発すべきである。このような朝鮮半島の特殊な状況から考えて、南北協力を通じた南北経済共同体建設のプロセスは朝鮮半島平和体制の構築の前後で大きく二つ側面から考えることができる。

第一に、朝鮮半島平和体制が構築される以前の段階において北朝鮮が中央計画経済を維持している中で、南北協力を拡大・強化する過程である。北朝鮮は既存の経済方式では経済再生が難しいため、中央計画経済を維持しながらも部分的な改革と開放を並行し、暫定的に市場を容認せざるを得ないと考えられる。したがって、低い水準の安全保障と安全保障の交換という基礎の上で南北協力を発展させ、南北経済共同体の基盤が築かれる。南北間信頼構築が達成され、高い水準の安全保障と安全保障の交換により、朝鮮半島平和体制の構築が行われれば、南北経済共同体の建設を本格化できる条件が備わる。

第二に、朝鮮半島平和体制の構築を通じて、北朝鮮の体制安全が保障されれば、北朝鮮が社会主義市場経済を受け入れる条件が整い、本格的な改革・開放に進むであろう。このことを通じて、南北経済共同体は南北間の自由貿易段階を経て関税同盟の水準まで成熟していくと考えられる。このような経済統合の基礎の上で南北連合を完成し、「事実上の (de facto)」統一を達成する。南北間経済統合が関税同盟水準を超え、共同市場段階に入るまで高くなり、政治的統合の雰囲気有助成されると、社会政治制度を単一化させ、最終的に「法的な (de jure)」統一を達成する。

本稿では、朝鮮半島平和体制の構築の前後における南北協力を通じた南北経済共同体の建設プロセスを扱った。これまで言及した南北協力を通じた南北経済共同体が順調に建設されれば、南北は中国と極東ロシア、日本、台湾、東南アジアに及ぶ東アジア経済共同体の核心国家として浮上する土台を構築できると期待される。さらに、南北は南北経済共同体の建設を通じて、平和統一の最終段階である南北連合を創設できると期待される。

参考文献

カン・ウォンテク「次期大選と対北政策」、ソウル大統一平和研究院『2011年統一意識調査発表:統一意識と統一準備』、2011年9月21日
キム・ヨン Chol「李明博政府の任期末、対北政策課題と

新しい南北関係構想:政治安全保障分野』、『わが民族助け合い運動平和ナナムセンター政策フォーラム50回記念政策討論会』、2011年9月26日

キム・チグァン「北 大豊グループ、合営投資委員会に傘下に再編」、『統一ニュース』、2012年2月21日

パク・ホンソ「オバマ時代の米中関係:勢力均衡と利益均衡の間」、『東アジアブリーフ』第4巻 第1号 通巻13号、2009年3月

ソ・ボヒョク「利益均衡論を利用した朝鮮半島平和体制再論」、『統一政策研究』第19巻1号、2010年

「西海上における偶発的衝突防止と軍事境界線地域での宣伝活動中止及び宣伝手段削除に関する合意書」(2004年6月10日)

ソン・ホングン「大豊グループ内部文献に出た大豊グループの実体、大豊グループかハタハリ風か“北朝鮮がパク・チョルスに騙された”」、『新東亜』、2010年7月号

—————「『大豊グループ副総裁』が話した大豊グループの興亡史、そして対南事業」、『新東亜』、2011年5月号
谷内正太郎「新しい勢力均衡形成と朝鮮半島統一問題」、『朝鮮半島統一と周辺4国』(KINU統一外交フォーラム2010)、ヌルプムプレス、2011年2月

尹勝鉉「最近の中国の対北協実情と展望」、『朝中経済協力強化にどう対応するか』北朝鮮政策フォーラム国際学会議第18回国際セミナー、2011年4月12日

チョ・ボンヒョン「羅先特区共同開発と韓国の役割」、『中国吉林省-朝鮮羅先市間の経済協力と韓国の役割』延辺大学北東アジア研究院-韓国平和問題研究所2011年共同学会議、2011年8月30日

『連合ニュース』2006年5月20日;2012年1月5日

『朝鮮中央通信』2009年8月27日;2011年1月15日;2011年3月22日

韓国戦略問題研究所編『北東アジア戦略均衡』2011年1月
玄東日「羅先市投資環境分析-港湾を中心に」、『中国吉林省-朝鮮羅先市間の経済協力と韓国の役割』延辺大学北東アジア研究院-韓国平和問題研究所2011年共同学会議、2011年8月30日

金景一、金強一「朝鮮半島の地縁政治意義及其對我國的影響研究」、『延辺大学学报(社会科学版)』2008年第41巻、第04期(2008.4.5~12)

『毎日新聞』2012年4月16日

"2011 Failed State Index," Foreign Policy, September 2011

Lauren Goodrich, "Russia: Rebuilding an Empire While It Can," STRATFOR, October 31, 2011

Scott Snyder, "Responding to Economic Cooperation Between China and North Korea," 『北・中経済協力強化にどう対応するか』北朝鮮政策フォーラム第18回国際セミナー、2011年4月12日
Vadim V. Udalov, "The Concept of Balance of Interests

and U.S.-Soviet Interaction," *Journals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 518, Nov. 1991.
Yang Jiechi, "A Conversation with Yang Jiechi," Council on Foreign Relations, January 6, 2011, New York

The Conditions and Road-Maps for the Success of Inter-Korean Economic Cooperation

CHO, Seong-Ryoul

Senior Research Fellow, Institute for National Security and Strategy

Summary

On 15 April 2012, Kim Jong Un, the new North Korean leader declared that “the promotion of the industrial revolution in the new century” is the current task of North Korea. Shortages in funding and technology lead North Korea to work in concert with the international community, especially with the ROK, in order to accomplish its economic projects. Even though both Koreas work well in South-North cooperation, it is difficult to ensure a fruitful outcome for the industrial revolution unless North Korea adopts a socialist market economy.

North Korea will not adopt a socialist market economy readily because it places the highest priority on the stability of the regime. A peace regime on the Korean peninsula should be built and uncertainties on security must be eliminated in order to have North Korea adopt a socialist market economy. There is no guarantee that a peace regime on the Korean Peninsula would directly lead to North Korea introducing a socialist market economy immediately. However, as long as North Korea does not introduce a market economy, achievements in inter-Korean cooperation will be hard to obtain.

It is difficult for North Korea to revitalize its economy within the scheme of existing economic management. North Korea will have to start a partial reform and opening-up and to accept its spontaneously arisen market, while maintaining a centrally planned economy at the same time. In order to build the foundation of an economic community on the Korean Peninsula, the first priority should be restoring trust between the two Koreas. Then the military tensions between the two Koreas should be eased by low-level security exchanges. Thirdly, South-North economic cooperation should be developed by establishing a militarily-guaranteed basis for exchange and cooperation.