

韓国国内法における北朝鮮の法的位置づけ

— 同一民族間の「暫定的特殊関係」法制化の限界 —

田中 俊光

The Legal Position of North Korea in South Korean Domestic Law

Toshimitsu TANAKA

はしがき

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

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

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

1. 憲法上の領土条項と平和統一条項の解釈をめぐる問題

(1) 領土条項における北朝鮮の解釈

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

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

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

(2) 東西冷戦の緊張緩和と「7・4 南北共同声明」

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

(3) 領土条項と平和統一条項の関係

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

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

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

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

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

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

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

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

2. 憲法上の領土条項と国家保安法

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

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

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

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

⁹ 國分典子（2020）219～220頁。

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

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

3. 南北交流協力法

(1) 「南北統一に関する宣言」を前提とした「7・7宣言」

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

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

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

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

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

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

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

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

(2) 「南北交流協力法」の内容と司法の判断

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

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

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

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

¹⁵ 憲裁 2000年7月20日全員裁判部 98 憲判 63。

¹⁶ 大法院 1990年9月25日宣告 90 ㉟ 1613 判決ほか。

¹⁷ 大法院 2011年7月28日宣告 2009 ㉟ 9152 判決。

いえないと判示した¹⁸。

(3) 「南北交流協力法」の意義と現実

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

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

4. 南北関係発展法

(1) 南北朝鮮の国連同時加盟と「南北基本合意書」締結

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

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

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

¹⁹ 『世界歴史大系 朝鮮史2—近現代—』（2017）241頁。

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

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

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

(2) 初の南北首脳会談と「6・15南北共同宣言」

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

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

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

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

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

(3) 「暫定的な特殊関係」の法的実効性を包括的に定めた「南北関係発展法」

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. 北朝鮮に対する国連の制裁措置と民族経済の均衡発展の行き詰まり

(1) 盧武鉉政権末期の「10・4 南北共同宣言」

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

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

(2) 李明博・朴槿恵政権における南北「暫定的特殊関係」の停頓

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

²⁶ 柳智盛 (2018)、108 頁。

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. 同一民族による統一国家に向けた「暫定的特殊関係」の行方

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

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

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

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

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

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

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

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

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

参考文献

[韓国語] (가나다順)

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

[日本語] (五十音順)

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

【図】 南北合意と韓国における北朝鮮の法的位置づけの流れ

