

南北関係の変化と南北交流協力の法的規制

三 村 光 弘（財団法人環日本海経済研究所）

はじめに

大韓民国（以下、韓国）は、1948年の建国以来、長年にわたって反共、反北を国是としてきた。しかし、「漢江の奇跡」とも呼ばれた高度経済成長により、朝鮮戦争の終わった1953年に67ドルだった1人あたりGNPも、1980年には1598ドル、オリンピックの開かれた1988年には4268ドルに達した¹。このような経済成長を背景に、1980年代後半より、朝鮮民主主義人民共和国（以下、朝鮮）を含む社会主義諸国に対する姿勢に変化が見られるようになってきた。このような変化はまず経済面で起こり、中華人民共和国（以下、中国）や旧ソ連、東欧諸国との貿易が行われるようになったほか、南北間で交易²（貿易）が行われるようになった。1990年に1872万ドルに過ぎなかった南北交易は1999年には3億3743万ドルへと、およそ18倍に増加している³。また、南北の人的交流も政府間の接触、南北経済関係の深化にともない増加し、1990年には183人に過ぎなかった南から北への訪問は1999年には5599人、北から南への訪問は62人となっている⁴。

2000年6月の南北首脳会談以降、南北朝鮮間の交流は南北政府間において非常に活発になり、援助を含む南北交易額はそれ以前の約2倍となった。また、民間の委託加工貿易も盛んになりつつある。南北交流協力の強化は、金大中、盧武鉉政

権を通じて、韓国政府の基本的政策となっており、韓国における対朝鮮観は大きく変化したといえる。

南北関係がダイナミックな変化を遂げている中、韓国の南北関係を規定する法律はどのような変化を遂げてきたのだろうか。本稿では、韓国における南北関係の変化を概観しつつ、これまでの南北関係に関連する法規とその内容を紹介し、同時に社会の変化と法令の規定の乖離、法令の改正への動きについて、国会に提出された法案やその審議資料を通じて論じる。

第1章 韓国における南北交流協力の経緯

1. 建国から「7・4共同声明」まで（1948～1972）

1948年の建国以来、韓国は反共、反北を国是とし、朝鮮戦争後、朝鮮との交流は政府間、民間を通じほとんどなかった。1970年代までの主要な南北の接触としては、朝鮮戦争休戦直後の1953年12月から1954年3月にかけて休戦協定に基づき設置された「失郷民間帰郷協調委員会」、1957年の赤十字を通じた離散家族の安否確認、1962年～63年の東京オリンピック単一チーム構成のための体育関係者会談、1971年8月から1973年7月まで7回にわたって、離散家族関連の話題を中心に行われた南北赤十字会談などをあげることができる。

キーワード：

南北朝鮮、南北関係、法的規制、恣意的権力行使、関与政策

2. 「7・4共同声明」から「南北高位級会談」まで（1972～1991）

1972年に南北政府間での秘密接触があり⁵、その結果1972年7月4日に「7・4 南北共同声明」が発表された。この声明は、統一問題について外国勢力に依存または干渉を受けず自主的に解決し、お互いに対する武力行使を行わず平和的方法で統一を実現し、イデオロギーと理念、制度の差を超え、まず一つの民族として民族の大団結を図らなければならないという認識のもと、「自主・平和・民族大団結のための統一の三大原則」を公式的に表明した⁶。この南北共同声明は、分断以来初の南北朝鮮政府の合意によって発表された最初の共同声明である⁷。

その後、具体的な交流協力事業のないまま、1980年には北側から南北総理会談の提案があり、実務接触が10回行われたが、北側が突然接触を断ち、南北総理会談は行われなかった。1984年4月から5月にかけて、ロサンゼルスオリンピックでの南北単一チームの結成に関連する「南北体育会談」が3回にわたって行われたが、決裂した。1984年9月には韓国での水害被害者のために朝鮮赤十字会が米、布地、セメント、医薬品等の支援を行うことを表明した。この問題に関して、9月18日、板門店で南北赤十字実務接触が行われ、救援物資が北から南に送られた。10月12日には、南から北に、南北間の交易と経済協力を推進するための常設機構の設置を提議する書簡が送られ、北が応じたため、11月15日から1985年11月20日にかけて5回にわたって南北経済会談が行われたが、これといった成果はなかった。

1985年5月に南北赤十字会談が行われ、故郷訪問団と芸術公演団の問題を協議するための実務接触が、ソウルで2回にわたって開催された。この結果、1985年9月に南北離散家族の故郷訪問及び芸術公演団の同時交換訪問が行われた。1985年10月から87年7月にかけて、ソウルオリンピックの

開催についての南北の意見の差異から、国際オリンピック委員会（IOC）の仲裁のもと南北の体育会談が行われたが、決裂した。

1988年2月に就任した韓国の盧泰愚大統領は、7月に「民族自尊と統一繁栄のための特別宣言」を発表した。ここでは「政治家、経済人、言論人、宗教人、文化芸術人、体育人、学者及び学生等南北同胞間の総合交流を積極的に推進し、海外同胞が自由に南北を往来するように門戸を開放する。」「南北間交易の門戸を開き、南北間交易を民族内部の交易とみなす。」「南北すべての同胞の生活の質を向上させることができるよう、民族経済の均衡的發展が実現されることを希望し、非軍事的物資に対してわが友邦が北朝鮮と交易を行うことにに対して反対しない。」「朝鮮半島の平和を定着させる条件を作るために北朝鮮が米国、日本等、わが友邦との関係を改善することに対して協力する用意があり、われわれはソ連、中国をはじめとする社会主義国家との関係改善を行っていく。」等、南北を敵としてだけではなく、民族共同体のパートナーとしての認識を示した。

1988年11月、北は南に対して南は北に対して、副総理レベルを団長とする南北高官レベルの政治・軍事会談を提議した。これに対し、南は南北関係の改善に関する問題を包括的に扱うための南北高位当局者会談を提議し、これに北が同意し、1989年2月に予備会談が開催された。その後、数多くの実務接触が行われ、1990年9月に南北高位級会談の第1回本会議が行われ、1992年9月までの間に8回の高位級会談が行われた⁸。この高位級会談の結果、「南北間の和解と不可侵及び交流・協力に関する合意書」（南北基本合意書）が採択・署名された⁹。

このように南北政府間での会談が活発に行われる中、香港などを経由した間接貿易が始まり、1989年1月には当時韓国最大の財閥であった現代グループの創始者、鄭周永氏が訪朝するなど、経済人の交流も行われるようになった。また、1990

年8月には「南北交流協力に関する法律」と「南北協力基金法」が制定され、民間による南北経済交流が制度化された。

3. 「南北高位級会談」から「南北首脳会談」まで (1991～2000)

南北高位級会談が終わった後の南北交流協力は、新しい段階に入った。南北政府間の事業がそれほど多くはなかった反面、民間企業の対朝鮮投資や委託加工交易を含む南北交易が増加し、民間レベルでの南北交流協力事業が行われるようになった。有力財閥の1つであった株式会社大宇が南浦での合弁事業を統一省に申請し、1992年10月に南北協力事業を行う事業者としての許可が下り、95年5月には南浦でのシャツ、カバン、ジャケットなどの生産に対する事業申請が下りた。1992年から南北首脳会談が開かれる2000年6月までに韓国政府に出された直接投資の申請は合計44件、金額は30億ドルを超えた¹⁰。また、委託加工交易も1992年には搬出入あわせて84万ドルであったものが、1999年には9962万ドルに増加をしている¹¹。このような事業の伸展に伴い、南北間の船舶の運航が1994年に開始され、1994年に97回、1999年には1714回の往来が南北間で行われた¹²。1998年6月には、現代グループの鄭周永名誉会長が牛500匹をトラックに乗せ板門店を通り北側を訪問した。

政府レベルの交流を見ると、1994年7月には南北首脳会談が金泳三と金日成の間で行われる予定であったが、金日成の死去により、この会談は実現しなかった。1995年8月に朝鮮は集中豪雨によって大洪水の被害を被ったことを報道し、国連に対して緊急救援の要請をした。韓国政府は1995年9月以後、政府レベルでWPF、UNICEFなどの国際機構を通じて、北朝鮮に食糧の支援を行った。また民間レベルでの対北支援のため、赤十字社を窓口として北の同胞救援運動を行った。1997年3月に韓国政府は、対北支援の品目と参加範囲を拡

大し、民間レベルでの対北支援を活発化させた。

1998年2月に誕生した金大中政権は、対北政策において「太陽政策」を実行し、民間経済交流だけではなく、韓国政府の政策として、朝鮮に対する関与政策をとった。そのひとつの結実点として、2000年6月に行われた南北首脳会談と、6月15日の「南北共同声明」をあげることができる。

4. 「南北首脳会談」以後 (2000～現在)

南北共同声明は南北の関係を「国の統一問題を、その主人であるわが民族同士が、互いに力を合わせて自主的に解決する」主体とへと変化させるとともに、南北は「経済協力を通じて、民族経済を均衡的に発展させ、社会、文化、体育、保健、環境など、諸般の分野の交流を活性化させ、互いの信頼を固めていく」関係であると規定した。そのために「当局間の対話を開催」することが規定されており、2004年6月までの間に、南北閣僚級会議が合計14回開催された。その他、経済協力、道路・鉄道連結、決済問題、軍事当局者など各種の会談がさまざまなレベルで行われ、南北間の接触は日常茶飯事と化している¹³。

分断されていた京義線、東海線鉄道の連結が決定し、実際に軍事境界線の両側にあった地雷原が撤去され、そこに鉄道と道路が建設されている。北側の鉄道連結工事の資材や建設機械の多くは南側から提供されており、北側出入国事務所の建設に関しても、北が南に建設に対する協力を要請するなど、南北政府間の協力関係は、それ以前の政治的、象徴的な内容だけでなく、交流協力に関する個別具体的な問題を協議し、事業を円滑に進める内容となっている。

第2章 現在の南北交流協力に関する法制度

1. 南北関係を規定する法制度

反共、反北が国是であった時代、韓国には治安維持立法としての「反共法」(1961年制定、1988

年廃止)が制定されていた。1988年7月に盧泰愚大統領が社会主義諸国との関係を持つことを宣言したため、「反共法」は、1988年末に廃止され、朝鮮以外の社会主義国に対する条項をはずした「国家保安法」(1988年制定)に改編された。その後国家保安法は何度かの改正を経て、現存している。韓国で南北関係を規定するのは、(1)憲法、(2)国家保安法、(3)南北交流協力に関する法律、(4)南北協力基金法の4つである。その他、「アジア民族反共連盟」の後身である「韓国自由総連盟」に関する法律「韓国自由総連盟育成に関する法律」や「北朝鮮離脱住民の保護及び定着支援に関する法律」が存在するが、現在の南北関係の進展に関する議論には直接関係がないので、割愛する。

2. 現在の南北交流協力に関する法制度の内容

(1) 大韓民国憲法

韓国憲法はまず、前文で「…祖国の民主改革と平和的統一の使命に立脚して、正義、人道及び同胞愛により民族の団結を強固にし、…」と統一に関してふれている。韓国にとって、統一は民族的な課題であり、朝鮮は軍事境界線をはさんで向かい合う「敵」としての側面を持ちつつも、いずれ統一する「同胞」としての位置づけもなされているのである。

第3条では「大韓民国の領土は朝鮮半島とその付属島嶼とする」と規定されている。北は韓国の領土の一部であり、韓国の主権が及び、それに反対するどのような政府の存在も否定するというのが韓国憲法の建前である。それゆえ、韓国憲法は朝鮮半島全体に適用される憲法として構成されている¹⁴。

第4条では「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、これを推進する」と規定されている。この条文はいわゆる平和統一条項であり、韓国憲法では、統一は平和的にかつ、自由民主的基本秩序にそって行うことが憲法上要請されているのである¹⁵。

前文の精神とあわせ、南北交流協力の基礎となる条項であるといえる。

憲法規定における南北関係に関する条項は、非常に抽象的な表現であるが、平和的統一と自由民主的基本秩序がそのキーワードであるといえる。

(2) 国家保安法

国家保安法は、反共、反北が国是であった1960年代に制定された治安維持立法である「反共法」から、朝鮮以外の社会主義国に関する条項を削除して再編された法律である。1991年に基本的人権の尊重との調和を計るために改正が行われたが、その基本的な性格は変化していない。

この法律の目的は「国家の安全を危うくする反国家活動を規制することにより国家の安全と国民の生存及び自由を確保すること」(第1条第1項)である。1991年に「この法律を解釈適用する場合には、第1項の目的達成のために必要な最小限度に止めなければならない、これを拡大解釈し、又は憲法上保障された国民の基本的人権を不当に制限することがあってはならない。」との条文が第1条第2項に追加された。

この法律の目的となっている「反国家活動」を行うとされる「反国家団体」の定義は「政府を僭称し、又は国家を変乱することを目的とする国内外の結社又は集団であって指揮統率体制を備えた団体」となっている。法律には明確に記されていないわけではないが、具体的には「朝鮮民主主義人民共和国」と「在日本朝鮮人総聯合会」である。この法律で処罰対象となっているのは、(1)反国家団体の構成、それへの加入、(2)反国家団体の目的遂行のための行為、(3)反国家団体又はその構成員又はその指令を受けた者への支援、(5)便宜供与、(6)不告知、(7)反国家団体の支配下にある地域から潜入又はその地域への脱出、(8)反国家団体の構成員又はその指令を受けた者と会合・通信その他の方法での連絡、(9)文書・図画その他の表現物の製作・輸入・複写・所持・運搬・頒

布・販売又は取得、(10)反国家団体又はその構成員又はその指令を受けた者の活動を讃揚・鼓舞・宣伝又はこれに同調する行為等である¹⁶。戦前戦中の日本の治安維持法にそのルーツがあると言われる法律である。

国家保安法の規定を見れば、南から北に行くことはもちろんのこと、北の住民との通信、接触だけでなく、朝鮮総連に属している在日の人々との通信、接触までが禁止される。この法律はきわめて治安維持色の強い法律であり、悪法との批判も多いが、廃止すると朝鮮労働党をはじめ、北の影響を受けた活動を規制する法的根拠がなくなることから、盧武鉉政権の韓国でも依然存在している¹⁷。ただし、金大中政権の発足後には同法はほとんど機能しておらず、【図1】に見られるように、大法院における判決数も減少しており、その法的な影響力は年々低下している。

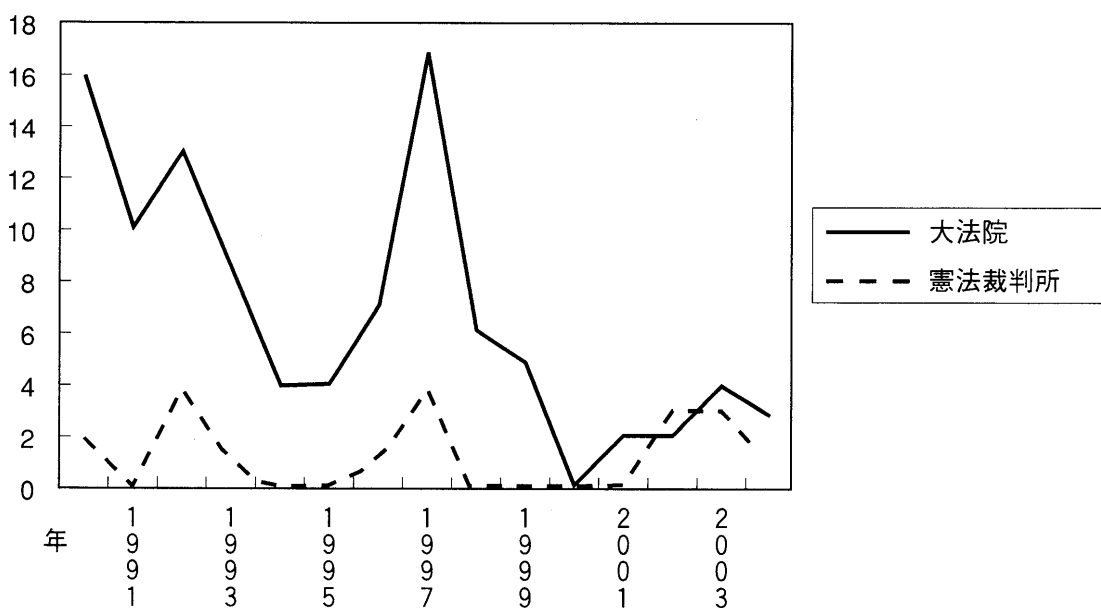
(3) 南北交流及び協力に関する法律

「南北交流及び協力に関する法律」は、南北間の相互交流及び協力を促進するために必要な事項

を規定することを目的に1990年8月1日に制定された。この法律では、第2条に定義条項があり、韓国政府が南北交流協力に関して使用している主要な用語が定義されている。憲法規定上の問題から朝鮮を外国扱いするわけにはいかないが、実質上は外国と同じ扱いをするため、特殊な用語法を用いている。

まず、一般的に出入国を行う空港、港などは「出入場所」として定義されている。「国」という文字は使わない。また、南北間の貿易は、貿易という言葉に外国との取引という意味が含まれることから、「交易」と呼ぶ。また、韓国と朝鮮間の物品の輸出入は、それぞれ「搬出」・「搬入」とされる。また、「協力事業」とは、「韓国及び北朝鮮の住民（法人・団体を含む。）が共同で行う文化・体育・学術・経済等に関する諸般の活動」をいう。つまり、南北間で行われる営利、非営利のほとんどの事業が「協力事業」となる。

この法律の第3条には「韓国及び北朝鮮との往来・交易・協力事業及び通信役務の提供等南北交流及び協力を目的とする行為に関しては、正当で



(出所) 韓国大法院総合法律検索データベース[http://glaw.scourt.go.kr/glis/legal_c/SearchFrame.jsp]
にて筆者が参照条文を「国家保安法」にして検索を行った結果から抜粋。

図1 大法院と憲法裁判所における国家保安法に関する判決件数

あると認められる範囲内において他の法律に優先してこの法律を適用する」との規定がある。これは国家保安法を念頭に置いた規定である。つまり、現在の韓国では、朝鮮との往来、貿易、経済・文化交流などは国家保安法で禁止されており、南北交流及び協力に関する法律に定められた内容の場合においてのみ、この法律が適用され、許容ということになる。すなわち、経済的な目的で朝鮮を訪問する場合には、南北交流及び協力に関する法律が適用される可能性が高いが、政治的な目的で朝鮮を訪問する場合には、国家保安法が適用されることになる。

南北交流及び協力に関する法律では、南北間の往来や貿易に関して、さまざまな許可制度¹⁸が規定されてきた。例えば、南北間の往来は許可制で、統一省長官が発給した証明書を所持する義務がある¹⁹。北の住民等と会合・通信その他の方法で接触することも2005年5月31日の改正まで許可制で、統一部長官の承認が必要であったが、現在は事前の届出制である²⁰。通信での接触とは、手紙、電話、電子メールなどを含む。南北間の貿易に関しては、まず交易当事者となる資格が規定されている。これは外国貿易を行うことができる者ということになっており、「国家機関・地方自治団体・政府投資機関・「対外貿易法」による貿易業を行う者又は統一部長官が協議会の議決を経て必要と認定したもの」である。また、南北の住民（法人・団体を含む）が共同で行う文化・体育・学術・経済等に関する諸般の活動を協力事業というが、このような事業を行うためには、統一省長官の承認を得て協力事業を行う資格を得なければならない。また、資格を得たものが協力事業を行うときは、毎事業ごとに統一部長官の承認が必要である。このように南北間の事業はすべて国家の許可を必要とする内容となっている。ここ数年間は、南北間のさまざまな事業が活発になっており、運用もかなり緩やかになっているようだが、基本

的な法的枠組みは1990年以来、2005年5月31日の改正まで一度も変わらなかった。

（４）南北協力基金法

南北協力基金法は「南北交流協力に関する法に基づく南北間の相互協力及び交流を支援するために南北協力基金を設置し、その運用・管理に関して必要な事項を定めるため」に1990年8月1日に設置された。この南北協力基金は、民間への支援も行うが、韓国政府の対北事業推進の唯一の財源ともなっている。

この南北協力基金の財源は政府出捐金等の出捐金と、長期借入金、債券の発行で調達された資金等²¹であり、2004年の資金計画を見ると、政府出捐（15.8%）、民間出捐（0.05%）、国債借用（31.7%）、運用収益（1.5%）等となっている。

この基金の管理は統一省長官（大臣）が運営、管理を行う（第7条第1項）。運営・管理に関する事務は金融機関に委託でき（第7条第2項）、基金の運営・管理に関する基本政策、基金運用計画、決算報告事項等の重要事項に対しては、南北交流協力推進委員会の審議を受ける（第7条第4項）。したがって、交流協力推進協議会＝審議機関、統一省＝運用主体、韓国輸出入銀行＝委託管理者という関係となっている。

基金の使途としては、南北間の諸般の交流と協力事業に必要な経費の支援及び融資等を使用されるが、2004年の資金計画を見ると、鉄道連結に伴う北側への借款や援助などの「民族共同体回復支援」が半分以上を占め、交易や経済協力に対する貸出が約5%、これまでの借入金に対する利子の支払いが約28%となっている²²。2004年度の資金計画で最も大きな支出となっている「民族共同体の回復」（第8条第5号）に対する資金支援は、その内容が非常に広汎であることから、政府の対北政策を支える資金源となっている。

表1 2004年度の南北協力基金資金調達および運用計画

基 金 調 達			基 金 運 営		
内 訳	金 額	構成比	内 訳	金 額	構成比
政府出捐金	171,400	15.837%	基金支援	649,654	60.026%
民間出捐金	500	0.046%	うち住民往来支援	5,000	0.462%
公共資金管理基金受入金	344,014	31.786%	うち社会文化協力事業支援	7,500	0.693%
公共資金管理基金委託金回収	40,000	3.696%	うち交易・経済協力事業資金貸出	45,000	4.158%
運用収益	16,752	1.548%	うち交易・経済協力事業損失補助	2,500	0.231%
その他の収益金	14,989	1.385%	うち民族共同体回復支援(貸出)	296,285	27.376%
前期繰越金	494,633	45.703%	うち民族共同体回復支援(無償)	290,869	26.875%
			うち金融機関支援	2,500	0.231%
			基金運用費	1,203	0.111%
			公共資金管理基金受入金償還	310,000	28.643%
			公共資金管理基金受入金利子	89,100	8.233%
			資金運用	32,331	2.987%
合 計	1,082,288	100.000%	合 計	1,082,288	100.000%

(出所) (韓国) 統一省「南北協力基金統計」2004.4、1 ページのデータより作成

[http://www.unikorea.go.kr/data/kbn0204/000341/attach/kbn0204_341A.pdf]

第3章 南北関係の変化と法制度の改正議論

1. 現行法の改正についての議論

(1) 「南北交流及び協力に関する法律」

南北交流及び協力に関する法律に対する改正議論としては、まず2000年10月に韓国国会に提出された「南北交流協力に関する法律中改正法律案」²³がある。この改正案は南北間での往来、交易、協力事業を促進するために、許可制となっている北の住民との接触を届出制に転換し、インターネットを利用した北との交易事業を支援するために、北の住民との接触方法にインターネット等、情報通信の方法を含める内容の改正議論である。また、貿易業を届け出た者はすべて交易当事者になることができるよう、事前指定制を廃止する、WTOにおいて南北交流が国家間の取引であるとされる場合に備えて、南北間の取引を国家間の取引では

ない、民俗内部の取引とみなす規定を新設する、接触届出違反時の罰則を現行の接触許可違反よりも軽くするなどの内容を持っていた。この法案は李昌馥議員ほか55名が提出し、統一外交通商委員会に係留したが、委員会としての検討案が出ることはなく、2004年5月の任期切れで廃案となった。

次に提出された改正案としては、2000年12月19日に法案として提出された「南北交流協力に関する法律中改正法律案」²⁴である。この改正案は曹雄奎議員他132名の発案で提出された。現行法を「南北交流協力促進及び支援に関する法律」に改称し、南北交流協力及び支援の安定的で効率的な促進を通じた民族共同体の形成・発展に寄与することを目的とするように変更し、協力事業の主体を民間だけでなく、南北の当局にまで広げ、現実化を図ることを目的とした法案である。その他、南北交流協力および支援が韓国の安全保障の基盤作り、北側の住民の生活向上及び北側の相応の変

化をつなげて推進すること基本原則にすること、統一省長官は会計年度開始90日前までに、南北交流協力および北の支援事業計画を国会に提出して審議を受けること、国家や地方自治体等が支給や補助する事業、国際コンソシアムを形成して推進する事業、先端技術移転や戦略物資の搬出入をとまなう事業、金額の大きい事業等は事業開始60日前までに国会の合意を得ること、統一省長官が南北交流協力・支援事業等の結果を四半期別に国会に報告、前年度の事業に対する白書を国会に提出することなどを義務づける法改正を目指した。

この改正案は、南北関係における国家の関与について、法的な根拠を作るという試みがなされた点で、現実的な内容を含んでいるといえる。政府の対北事業に対する国会の監督権を強化しようとする点は、金大中政権の政策に対して批判的な野党、ハンナラ党の議員たちによる議案であったためである。この改正案も、統一外交通商委員会に係属したが、任期切れで廃案となった。

2001年11月には「南北交流協力に関する法律中改正法律案」²⁵が金學元議員ら22名の連名で提出された。この法律案は、南北交流協力推進協議会の委員を公務員からのみではなく、国会の議席に応じた国会議員10名と、公務員4名とし、協力交流事業の承認権が南北交流協力推進協議会にあることを明確にし、協力事業者を統一省長官が指定するときには、関連省庁の長官と協議することを義務づけるなど、政府の行為に対する国会のコントロールを重視した内容となっている。この法律案は、自由民主連合の議員による発議であるが、保守政党による金大中政権の金剛山観光事業などに対する助成など、対北事業に対する批判がその根本にある法案であるといえる。

その後、2003年5月29日には「南北交流協力に関する法律中改正法律案」²⁶が曹雄奎議員ら114名の連名で提出された。この改正案は、政治的目的ではない、交流協力の範囲内のインターネットによる対北接触、つまり電子メールやホームページ

の閲覧、チャットについて、事前許可制を廃止するという内容のものである。この法律案に対する外交通商委員会の検討意見書²⁷では、政治的目的であるかどうかの確認の難しさや、交流協力の範囲内かどうかを判定することを難しいこと、また南北関係の二重性（民族共同体のパートナーであるという側面と、軍事的敵対関係を持つ関係であること）などから、慎重を期すことが必要であると記されている。もちろん、南北交流協力の深化のために、現行法の柔軟な適用を行うことにもふれているが、インターネットを通じた北側の宣伝物や金日成や金正日の著作の流入などが合法化されることを警戒したものと考えられる²⁸。この法律案はかなり広汎に議論されたが、結局可決されることはなかった。

2003年11月17日には、鄭範九議員ら19名の提案による「南北交流協力に関する法律中改正法律案」²⁹が提案された。この改正案は、南北交流協力推進協議会に国会議員が参加できるようにするとともに、南北間の往来や対北接触、南北間での物品の搬出入に対して、許可制をやめ届出制を導入すること、南北間の協力事業を行う場合においても、一部届出制を導入することなどをその骨子にしている。この法律改正案は、往来や接触を原則自由化する画期的な内容であったが、結局可決されることなく、任期切れで廃案となった。

その後、2004年6月18日³⁰、7月3日³¹、7月15日³²、9月10日³³、10月25日³⁴、11月1日³⁵、11月27日³⁶に多数の改正案が提案された。これらの議案は、往来や接触の原則自由化やインターネット接触についての完全自由化、南北往来の現状に鑑みた往来の自由化、海外居住者に対する届出条件の緩和に関する海外居住者要件の強化などさまざまな内容が含まれていたが、結局2005年5月2日に国会の統一外交通商委員会委員長がこれらの諸議案をとりまとめて対案³⁷として提示したため、すべて廃案となった。そして、この対案が2005年5月31日の改正案となり、「南北交流協力に関す

る法律」は制定後15年にしてはじめて実質的な改正が行われた。

(2) 「南北協力基金法」

南北協力基金法に対する改正議論としては、2000年12月19日に雄奎議員ほか132名が提案した「南北協力基金法中改正法律案」³⁸をまずあげることができる。この改正案は、南北協力基金の構成に関して、会計年度が始まる60日前までに国会の同意を得ることを義務づけ、事業規模が5億ウォン以上の事業に関しては、その開始の60日前までに国会の同意を得ることを義務づけるものである。

この改正案は、南北協力基金の運用が、次官級の公務員より構成される南北交流協力推進協議会で決定されるため、政府の恣意的事業をチェックすることができないという点を改善するために提出されたものである。もちろん、提出したのは、金大中政権の対北政策に批判的な野党であった。この改正案は、専門委員会を通過しなかった。

もう一つの改正案としては、2001年11月13日に

金學元議員ら22名の提案で提出された「南北協力基金法中改正法律案」³⁹があげられる。この改正案は、統一部長官は基金運用計画案を樹立した後、会計年度80日前までに国会に提出し、会計年度開始30日前までに国会の議決を経なければならないこと、統一部長官は基金運用計画の主要項目支出金額の10分の2以上を超えて変更し、または北に現物以外の現金等を支援するために基金を使用しようとする場合には、国会の議決を得る必要があること、各四半期別、事業別に10億ウォン以上の基金を支出しようとする場合には、協議会の審議、大統領の承認等を経て、国会に報告しなければならないこと、政府は基金の決算に関して、国会の議決を得なければならないことなどを主要な内容としていた。外交通商委員会の検討報告書⁴⁰によれば、透明性を高めることに対する肯定的評価があると同時に、対北事業の特殊性から、柔軟性の高い基金運用が必要であることも指摘されている。結局、この2つの法律案は両案とも期限切れで廃案となっている。

その後、2004年10月26日に南北協力基金の金剛

表2 国会統一外交通商委員会で討議された「南北交流協力に関する法律」に対する改正案一覧
(2005/5/31現在)

番号	議 案 名	提 案 日	議 決 日	処 理 内 容
1	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2000.10.16	2004. 5.29	任期満了で廃案
2	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2000.12.19	2004. 5.30	任期満了で廃案
3	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2001.11.13	2004. 5.31	任期満了で廃案
4	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2003. 5. 6	2004. 6. 1	任期満了で廃案
5	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2003.11.17	2004. 6. 2	任期満了で廃案
6	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2004. 6.18	2005. 5. 3	対案提出により廃棄
7	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2004. 7. 3	2005. 5. 3	対案提出により廃棄
8	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2004. 7.15	2005. 5. 3	対案提出により廃棄
9	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2004. 9.10	2005. 5. 3	対案提出により廃棄
10	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2004.10.25	2005. 5. 3	対案提出により廃棄
11	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2004.11. 1	2005. 5. 3	対案提出により廃棄
12	南北交流協力に関する法律中改正法律案	2004.11.27	2005. 5. 3	対案提出により廃棄
13	南北交流協力に関する法律一部改正法律案（対案）	2005. 5. 2	2005. 5. 3	可決

(出所) 韓国国会ホームページ議案検索 (<http://search.assembly.go.kr/bill/>) にて検索した結果による。

山観光等への南側住民の参加費に対する補助や融資を加える提案⁴¹が行われた。また、2005年2月24日には南北協力基金の南北鉄道連結、南北連結観光等の後背地となる南側地域にも利用できるようにする提案⁴²が行われた。しかし、これらは内容的にそれほど大きな意味があるものではない。

2. 新規立法に対する議論

新規立法に対する議論としては、2003年4月28日に林采正議員ほか36名が提案した「南北関係発展基本法案」⁴³がある。この法案は、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形成される特殊な関係であり、北はどのような場合でも外国とはみなさず、政府は自主・平和・民主の原則において祖国の平和的統一を促進するために朝鮮半島平和の増進、南北の住民間の同質性回復および南北間の諸般の交流と協力を拡大する努力義務があるとし、国会は国民の権利と義務に直接関連する事項を規定し、または相互援助・安全保障・統一問題に関して重要な事項を規定する場合および国家と国民に重大な財政的負担を負わせる南北合意書の批准に対して同意権を持ち、南北会談の代表は統一部長官が関係機関の長と協議して国務総理を通じて大統領に任命伺いを行い、大統領が任命し、この法律によらなければ、何人も政府を代表する等の行為を行えなくし、統一部長官は民間レベルでの北の住民との協議を行う場合でも、その協議事項が公共の利益に密接な関連がある重要な問題である場合には、協議を行う者を指揮・監督することができることを規定する法律を新設しようとするものである。

この法律案に対する統一外交通商委員会の意見書⁴⁴によれば、南北関係の進展により、現行法では対応できない点が出てきていることを認めながら、この法案の提案の意義を認めている。ただし、南北間の関係に関しては、憲法裁判所がとっている、憲法条項の解釈によるべきであるという意見を尊重すべきであると指摘している⁴⁵。また、南

北関係における政府の役割について規定することに関しても、これまで行政府のみによって担われてきた対北事業を国民参加型に変えていくという意義を認めている⁴⁶。また、この法案の制定を通じて、対北政策の推進過程が法の枠の中で行われるようになるため、政策の透明性や国民的合意の形成に有利であるとの総合判断が下されている⁴⁷。

3. 議論の進行状況とその背景

前述した、法改正や新規立法に対する議論の中で共通して議論されてきた背景には、まず2000年の南北首脳会談以降の南北関係の深化と質的变化が存在する。すなわち、民族共同体のパートナーと、軍事的対立の相手方、という二面性のうち、前者の比重が増してきたことがあげられる。そして、南北閣僚級会談をはじめとする各種政府間協議の進展に伴う、政府の関与の高まりにも係わらず、政府の行為を直接に規制する法律が存在していないことが問題視されている。1990年に制定された「南北交流及び協力に関する法律」と「南北協力基金法」には、大規模な対北支援や南北の政府間協議の進展が予定されていない。このことが、逆に韓国政府が法律の枠に縛られることなく、対北政策を進めることができる原因ともなっていた。

また、民間の経済、文化、学術などの交流も2000年の南北首脳会談を契機として急増した。以前の韓国では、北に行くこと自体が非常にまれであったが、現在ではそれほど珍しいことではなくなっている。韓国民の間で、北との距離感が縮まってきていることが、対北接触の緩和、特にインターネットを通じた接触の緩和についての要望を高めたと言える⁴⁸。

韓国政府の対北政策推進の過程における国会議員の参加や、南北協力基金の使用についての国会の同意の義務づけなどに対する要求は、与野党間の対北政策の対立とも無関係ではない。「太陽政策」をとる金大中政権、引き続き関与政策をとる

盧武鉉政権に対して、歯止めを必要とするとの考え方は、対北政策、特に対北援助においてより慎重であるべきであるとする野党に根強い。一般的に、与野党を通じて、朝鮮戦争を知る世代は、北に対する慎重な態度、すなわち北との関係の二重性のうちの敵対的性格をより強く感じるし、民主化運動以降の韓国を知る若い世代は、北を民族共同体の一員、すなわち同胞であるという面をより強く感じるという。このような世代間の対立も、韓国における北への関与に対する態度の差を生んでいるといえよう。

2005年5月の改正は、対北接触の許可制から事前届出制への移行と南北相互間の訪問手続の簡略化の2点が主要な内容となった。前者は韓国の国民に国家安全保障や公共の福祉に反しない限り対北接触の自由を認めた改正であり、大きな意義をもっている。後者は南北交易や政府間の接触、開城工業地区での生産開始という南北の人的交流の拡大を受けた現実的な対応である。軍事分界線を通勤のために越える人が存在することは1990年の立法時には想像しがたいことであった。その点では、この改正は南北間の交流・協力の趨勢を反映しつつも、いまだ韓国社会で保守層を中心に根深い朝鮮への警戒感をも反映しているといえるだろう。

おわりに

— 今後の南北交流協力に対する法的規制の方向性

これまで見てきたように、韓国における南北交流協力に対する法的規制に関する議論は、まず1990年に制定された南北関係を規定する法律、すなわち「南北交流及び協力に関する法律」と「南北協力基金法」が2000年の南北首脳会談以後の社会状況に合っていないというところから出発する。

南北交流協力で韓国政府が深く関与するようになった現在、政府の行為を法律の枠の中で規定することの必要性は、与野党を問わず常識となって

きているようである。ただし、いわゆる進歩的勢力といわれる人々（開かれたウリ党など）が、南北交流協力の拡大と対北接触や経済協力などの自由化を求めるのに対して、保守的勢力と言われる人々（ハンナラ党など）は、まず政府の行為について法の規制が及ぶようにし、重要事項に対しては国会の同意を必要とする体制に持っていきたいと考えることが多いようである。

韓国はこれまで政府の恣意的な権力行使を防ぐための内発的で激しい民主化運動を経てきた。この民主化運動のプロセスの中で、行政府を法によって規制するということは、民主化運動を行ってきた、いわゆる進歩的勢力によってむしろ主張されてきたといえよう。しかし、南北交流協力においては、進歩的勢力が、政府がフリーハンドで対北政策を推進できる状況を選好し、保守的勢力が政府の恣意的な権力行使に反対する立法を推進するという状況になっている。これは大変興味深い現象である。

韓国の今後の南北交流協力に関する法的規制を考えたとき、議論が行われて行くであろう項目は、(1)南北関係の法による定義、(2)対北関係における政府の行為を規定する法制度の必要性、(3)南北間での合意事項の国内法での履行のための法制度の必要性、(4)対北接触の自由化、(5)国家保安法の適用と関連する基本的人権と国家安全保障とのバランス、などであろう。このうち(1)については、憲法規定との整合性が問題になるであろうし、現在の憲法裁判所の立場では、憲法の解釈問題として捉える方がよいと考えられているようである。(2)については、政府が全く法の枠の外で対北事業を行うことには問題が多いことから、法規定を作ることが望ましいだろうが、南北交流協力における政府の役割についての議論をともなうことから、短期間内には解決が難しい問題である。また、(3)については、朝鮮における法執行の不明確性の問題があるため、相互主義的観点から南北で同じ程度に拘束力を持たせる方がよいという

考え方が提起されるであろう。(4)については、2005年5月に事前の届出制という形で接触が大幅に自由化された。しかし、事前の届出という要件があるために、政治的な理由で対北接触をしようとする人々に対しては一定の抑止力を与える内容になっている。また、訪問については、数次訪問許可証の発給が追加され、相互訪問の手続は相当簡素化された。(5)については、2005年7月末現在、与党幹部がこの問題を「宿願」と表現するなど、与党の中では廃止に対する願望が強いようであるが、国家保安法の完全廃止は究極的には朝鮮労働党を韓国において認めるかどうかの問題となるため、相当大きな議論を巻き起こすであろう。

以上の問題を考慮すると、今後韓国における南北交流協力関連の法規制の方向としては、特に政府の行為を法の枠内に収めることと、交流協力事業に関連する手続の簡素化および対北接触の段階的自由化が行われていくことになると考えられる。ただし、自由化の問題は、国家保安法の存続とも関連するため、意見の差異は政府の行為に対する法の支配の確立よりも難しいと考えられる。

今回の論文では、韓国国会に提出された議案をもとに分析を行ったが、韓国におけるこの種の議論の方向性を完全におさえるためには、国会審議の議事録の解析と、関係者へのインタビューが不可欠である。したがって、本論文の結論は、現時点での暫定的なものである。今後、前述した方向でさらなる研究を行い、韓国における南北交流協力に関する議論の全容を明らかにしていきたい。

-
- 1 『韓国統計年鑑』(韓国)統計庁2001、49ページ。
 - 2 韓国では、朝鮮との貿易は、国家間の貿易ではないとの立場から、「交易」と呼んでいる
 - 3 韓国統一部「月刊交流協力動向」ページ所蔵の資料
[http://www.unikorea.go.kr/kr/unitrend/unitrend_monthly.php]
 - 4 同上
 - 5 1972年5月に韓国の中央情報部(KCIA)長の李厚洛

- が秘密裏に平壤を訪問し、朝鮮の朴成哲第二副首相が同じく秘密裏にソウルを訪問し会談を行った。
- 6 当時、南北間でこのような画期的な合意を導き出すことができたのは、1972年2月の米中間の国交正常化に代表される国際的な緊張緩和のためであると言えよう。
- 7 ただし、この宣言は政府当局者間の秘密会談で行われ、国民的な合意を経たものではなかったことに留意する必要がある。韓国側の当事者は、「維新体制」を支えたKCIAの部長であり、後に朴正熙大統領を暗殺することになる人物である。
- 8 その他、多数の実務接触や分科会が開かれた。
- 9 この合意書では「資源の共同開発、民族内部交流としての物資交流、合作投資など経済交流と協力」や「科学、技術、教育、文学、芸術、保健、体育、環境と新聞・ラジオ・テレビおよび出版物をはじめ出版・報道などさまざまな分野で交流と協力」の実施を規定している
- 10 『2004統一白書』(韓国)統一省2004、144～146ページ。ただし、これらは韓国政府が許可した件数、金額であって、実際の投資金額ははるかに少なく、ほとんどの投資は失敗したと言っても過言ではない。
- 11 同上 180ページ。
- 12 同上 181ページ。ただし、南北の直航航路の運賃は非常に高く、コンテナあたりの輸送コストはしばしばヨーロッパ向けのそれを上回る。物流コストが大きな負担になっていることに留意する必要がある。
- 13 同上 46ページ。南北会談の頻度は、南北首脳会談以降、急速に増加している。1998年には2回、99年には5回であった南北会談は、2000年には26回、01年には8回、02年には33回、03年には38回となっている。
- 14 朝鮮半島全体が自国の領土として定義されている点は、朝鮮民主主義人民共和国社会主義憲法でも同じである。
- 15 朝鮮憲法でも第9条に「朝鮮民主主義人民共和国は、北半部において人民政権を強化し、思想、技術、文化の3大革命を力強く繰り広げ、社会主義の完全な勝利を成し遂げ、自主、平和統一、民族大団結の原則から祖国統一を実現するために戦う。」と1972年の南北共同声明での統一原則を規定している。また、韓国憲法が「自由民主的基本秩序」を強調しているのと対照的に、「社会主義の完全な勝利」を規定している。
- 16 (7)～(10)には、「国家の存続・安全又は自由民主的基本秩序を危うくするという情を知って」という制限が付いているが、これまでの国家保安法の運用や、国家保安法違反で検挙されることの法外＝社会的なダメージを考えると、その威圧力は相当に大きいといわざるを得ない。
- 17 盧武鉉政権下では、国家保安法の廃止がたびたび議論

- されているだけでなく、2005年7月31日には開かれた
 ウリ党のイ・ユニョン第1政策調整委員長（人物情報
 は〔http://people.naver.com/search/people_detail.nhn?id=5175〕で入手できる）がブリーフィングで国家保安法の廃止を「我々の宿願課題」と語るなど、国家保安法廃止に対する与党の意欲はかなり高いといえる。これはウリ党に学生運動を行い国家保安法違反で検挙された経験のある議員が少なくないことも大きな理由といえよう。（ブリーフィング資料は〔http://www.eparty.or.kr/pressct/breifing/content.asp?grp=pressct&board=pressct_breifing&num=3974&page=2〕で入手できる。）
- 18 許可というのは一般的に禁止されていることを許されるということを意味するので、許可がいる項目を許可なしで行うと、違法状態になる。
 - 19 2005年5月31日の改正で、訪問証明書の種類が1回のみ有効のものと、複数回使用可能なものの2通りに分類され、後者を所持する人の場合、2回目以降の訪問に際しては、事後の届出をすればよいことになった。
 - 20 「南北交流協力に関する法律」第9条の2第2項の規定によれば、「南北交流・協力を阻害し、又は国家安全保障・秩序維持若しくは公共の福祉に反する場合にのみ届出の受理を拒否することできる」としており、事前の届出を必要とするものの、許可制の時代とは大きく異なる状況になっている。
 - 21 統一省『南北協力基金統計』2004.4.30
 〔http://www.unikorea.go.kr/data/kbn0204/000341/attach/kbn0204_341A.pdf〕
 - 22 これまでに朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）に対する費用も南北協力基金から支出しており、そのほとんどは公債による借入金であったため、利子の支払いが増加している。
 - 23 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/16/pdf/160217_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 24 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/16/pdf/160555_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 25 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/16/pdf/161148_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 26 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/16/pdf/162270_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 27 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_30/16/pdf/162270_30.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 28 例えば<http://www.uriminzokkiri.com/>では、朝鮮の各種出版物やチュチェ思想の講義などの電子版を容易に入手することができる。現行法上、このようなサイトにアクセスするには、統一省長官の承認が必要であるが、この法案が可決されれば、政治的目的ではなく、学術研究目的であれば、このようなサイトを閲覧し、情報を収集することが届出のみで行えるようになる。
 - 29 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/16/pdf/162934_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 30 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/17/pdf/170061_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 31 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/17/pdf/170132_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 32 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/17/pdf/170197_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 33 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/17/pdf/170422_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 34 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/17/pdf/170636_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 35 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/17/pdf/170678_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 36 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/17/pdf/170886_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 37 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/17/pdf/171749_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 38 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/16/pdf/160556_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 39 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/16/pdf/161147_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 40 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_30/16/pdf/161147_30.HWP.PDF〕で入手できる原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/16/pdf/162236_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 41 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/17/pdf/170641_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 42 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/17/pdf/171391_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 43 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_10/16/pdf/162236_10.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 44 原文は〔http://search.assembly.go.kr/bill/doc_30/16/pdf/162236_30.HWP.PDF〕で入手できる。
 - 45 統一省『南北協力基金統計』2004.4.30（注21）4ページ。
 - 46 同上 6ページ。
 - 47 同上 14ページ。
 - 48 韓国がブロードバンドインターネット普及率世界一のインターネット国家であるという事情、そして韓国のインターネット熱を支えているのが、朝鮮戦争を知らない若い世代であることも考慮する必要がある。

（2004年7月22日 投稿受理）

Transition of North-South Relationship and its control by law in the Republic of Korea

MIMURA Mitsuhiro (Economic Research Institute for Northeast Asia [ERINA])

Since the summit talk in June 2000, the interaction between governments of both Koreas has dramatically activated. Commercial relations mainly processing deal trade have also sprouted. Promotion of North-South interaction now became a basic policy of the Republic of Korea (hereafter referred as the ROK).

While the situation changed dramatically, the control of the relations by law in the ROK has not changed as the situation did. There still exists “National Security Law”, which was once “Anti-Communism Law.” The laws on North-South interaction do not have clauses on exertion of power by the government.

Last few years, there were several bills presented to ease the regulation on contact with citizens of the Democratic People’s Republic of Korea (hereafter referred as the DPRK), organizations, etc. There was also a bill to establish legal status of the DPRK and North-South interactions. They were all rejected due to the end of tenure of the National Diet. However, in the society in the ROK, the need to establish a law to control the government’s action or to ease the contact/encounter with the citizen of the DPRK especially for business reasons has been gradually infiltrated.