

# 韓半島の平和体制構想と日本

李 京 柱\*

1. はじめに
2. 平和協定の争点
3. 「南北基本合意書」と平和体制
4. 韓半島の平和体制の課題と日本

## 1. はじめに

46名の兵士が亡くなった韓国の天安艦（ちよんあん）の沈没事故<sup>1)</sup>からはほぼ半年が経っている。その帰趨は日本を含む全世界的な関心事でもあった。チキンゲームの様相をみせた南北当局の対決姿勢は韓半島のみならず東北アジア全体の平和問題にも直結するからであった。幸い、国連の安保理事会での議長声明の採決後には緊張も和らいでいる。議長声明では「沈没の責任が朝鮮民主主義人民共和国（以下では北側または北）にあるという韓国（以下では南側または南）<sup>2)</sup>の主張に留意しながら、沈没事故と無関係であるという北側の主張にも留意する」、しかし、「平和的手段による解決」を願うということであった。

天安艦（ちよんあん）の沈没事故の真相はいずれ明らかになるであろうが、平和的手段による平和的解決の仕組みを主な中身の一つとする平和体制なしには、10年または

『一橋法学』(一橋大学大学院法学研究科)第9巻第3号2010年11月 ISSN 1347-0388

※ 仁荷大学（いんが）法学専門大学院教授

- 1) 天安艦事故とは2010年3月26日韓半島の西海岸にある白翎島（べんりやう）近くの海上で韓国海軍の哨戒艦PCC-772号（天安艦）が沈没し、40人が死亡し、6人が失踪した事故である。韓国政府は真相究明のための調査団を組み、2010年5月20日、北朝鮮の魚雷による攻撃であると発表した。しかし、北朝鮮はこの報告を強く否定する一方、共同調査を要求した。他方、韓国は国連の安保理にこの件を上程した。
- 2) 大韓民国と朝鮮民主主義人民共和国に対する呼称についてであるが、両者の関係に触れる時には、1991年の「南北基本合意書」の表現法に従って南と北または南側と北側と呼ぶ。「南北基本合意書」では両者の関係を、国連に同時加盟した国家対国家の関係でありながら、統一を志向する特殊関係であるとしている。その他、朝鮮民主主義人民共和国、大韓民国と米国、日本など他国との関係における呼称であるが、さしあたり、通名である北朝鮮、韓国と呼ぶことにする。

30年に及ぶ対話路線も水の泡のようになることを切実に感じさせた事件でもあった。

停戦体制を終え、平和体制を作ることは、ここ10年の間の南北関係のキーワードの一つであった。2000年と2007年の南北頂上会談に象徴される南側の対話路線は結局、韓半島の平和体制の問題である。

ここで使う平和「体制」という言葉には2つの理解の仕方がありえる。平和が制度化されたシステム(System)として理解する立場、平和に関する国際的または社会的レジーム(Regime)として理解する立場がそうである。システム理論によれば南北連合または連邦までも念頭においた制度化された体制までが考えられるが、レジーム理論によれば平和協定などによる国際社会的な仕組みとして理解されうる。ここでいう「体制」とはレジームのことを指す。

この平和体制を作るための努力としては、大きく二つの立場を取り上げることができる。一つは、2000年代以後の韓国における平和協定案を中心とした平和体制構想、もう一つは、1991年の「南北基本合意書」など政府間合意文書を中心とした平和体制構想である。

本稿では韓半島の平和体制の構築と関連するこれらの構想の諸争点と課題を主に分析し、日本との関わりについても触れてみたい。

## 2. 平和協定の争点

### 2-1 平和協定構想の歴史と現在

そもそも、平和協定の主張者は北側であった。1962年10月23日、<sup>きむいるそん</sup>金日成は米軍撤退を前提とした南北間平和協定の締結を初めて主張した。彼によると、「米軍を撤退させ、南北間の平和協定を締結し、武力を縮小することが統一の第一歩」であった。その後、北側の対南統一戦略が「南朝鮮革命論」に基づくものによって、しばらく平和協定の締結は主張されなかった。

ところが、「南朝鮮革命論」に基づく強行路線が失敗した後<sup>3)</sup>、1972年からはまた平和協定の締結が主張されるようになった。<sup>きむいるそん</sup>金日成は、1972年、日本の読売新聞などとの会見で、「南北間平和協定を締結することによって、米軍を撤退させ、その後、南北間軍縮について議論する」ことを主張した。この時期の平和

協定論は、平和協定の主体を南北にしたことを特徴とし、平和協定の締結を通じて米軍撤退をねらったものであった。

しかし、1975年3月25日、北朝鮮の「アメリカ議会に送った書簡」では米国と北朝鮮との間の平和協定の締結を主張することになる。1953年の停戦協定の署名当事者は国連軍、中国軍、北朝鮮の人民軍であるが、この書簡では停戦の実質的な当事者は米国と北朝鮮なので、実質的な当事者同士の平和協定締結を主張した。当事者を韓国から米国へ変えた理由はいくつかあげられるが、まずは、1972年7月4日の南北共同声明で、南北関係の基本原則として「自主、平和統一、民族団結」という原則に合意したが、思うとおり南北関係の進展がなかったこと、そして、1973年1月米国とベトナム間で、パリ協定（「ベトナムにおける戦争終了と平和回復に関する協定」）が締結されたことに励まされたことなどが原因として言われる。1984年1月以後、北朝鮮は北米間の平和協定の締結に加えて南北間の不可侵宣言と米軍撤退を主張しつづけて現在に至っている<sup>4)</sup>。

このように平和協定に関する1990年代までの議論は、主に北側が南側と米国に対して行った対南戦略または米軍撤退の問題を浮き彫りにするための主張の側面が強かったといえよう。そして、南側もこのような平和協定締結の問題に応じることがなかった。また、民間レベルで平和協定を論じることもなかった。論じること自体が北側の対南戦略に賛同することと見られ罰せられた。

しかし、2000年代になってからは南側の民間レベルでも平和協定の締結を主張することになった。<sup>きむでじめん</sup>金大中大統領（1998年2月—2003年2月）による南側の対北対話路線である「太陽政策」の展開、2000年6月の南北頂上会談、<sup>ろむひよん</sup>盧武鉉大統領（2003年2月—2008年2月）による対話路線の継続、韓国における平和運動の活性化などが要因として挙げられる。

民間の平和協定案は3つある。一つ目は国際関係学の研究者である<sup>ぼんみんりむ</sup>朴明林に

- 
- 3) <sup>きんしんちょう</sup>金新朝事件など武装ゲリラを南に送り、武力革命を起こす試みがあったが、失敗に終わった。特に <sup>きんしんちょう</sup>金新朝事件とは南側に大きな衝撃を与えた事件であった。1968年1月21日、<sup>きんしんちょう</sup>金新朝を含む北朝鮮の民族防衛省の武装ゲリラ31名は韓国の大統領官邸を襲撃するために南に浸透し、<sup>きんしんちょう</sup>大統領官邸から遠くないところまできたが失敗した。<sup>きんしんちょう</sup>金新朝を除き、全部射殺された。
- 4) <sup>がくたへ</sup>郭泰煥『韓半島平和体制の模索』（慶南大学極東問題研究所、1997年）62頁以下参照。

よって2004年に作成された平和協定案（以下、<sup>ぼんみんりむ</sup>朴明林案）、二つ目は平和財団によって2007年に作成された平和協定案（以下、平和財団案）、三つ目は「平和と統一を開く人々の集まり」による平和協定案（以下、<sup>びよんとん</sup>平統さ案<sup>ぼんみんりむ</sup>）である。朴明林案は2003年に開かれた平和会議（韓国、斎州島）で報告されたが、北朝鮮が核実験をする前であったため非核化問題が平和協定の争点になってなかった時期の民間草案である。平和財団案は核実験後である2007年4月18日に提案された。平和財団案は2005年の9.19共同声明<sup>5)</sup>で明らかにされた韓半島の平和体制、東北アジアの平和体制の問題の具体的な履行原則が合意された後、すなわち、平和協定の問題が可視圏内に入った時期である2007年4月に発表された。平統さ案は、その正式の名称である「駐韓米軍を追い出す平和協定案」というタイトルからわかるように、平和協定締結の結果として駐韓米軍を撤退させることを明確にした民間草案である。この草案は、南北間の対話が膠着し始めた2008年3月に発表された。

いずれにせよ、これらの民間草案を通じて、南側の民間すなわち、平和運動勢力の平和体制構想を垣間見ることができる。

## 2-2 平和協定の争点

上の三つの民間草案の争点はさまざまであるが、当事者問題、非核化問題、紛争の平和的管理問題、南北関係と北米関係などに焦点を絞って分析してみることにしたい。

### 〈当事者問題〉

平和協定の当事者問題は停戦協定の主体問題とも密接な関係にあり、非常に微妙な問題である。停戦協定の正式の名称は「国連軍総司令官を一方とし朝鮮人民軍最高司令官および中国人民支援軍司令員を一方とする韓国（朝鮮）軍事停戦に

5) 「9.19共同声明」とは2005年9月19日、「6者会談」で採択した共同声明である。ここでは韓半島の平和体制と非核化の同時進行の原則を明らかにした。そして、日朝関係の正常化、北米関係の正常化が促された。「2.13合意」とは2007年2月13日に採択された声明で正式の名称は「9.19共同声明の履行のための初期措置」である。ここでは「行動対行動による和解の原則」、「東北アジアにおける平和フォーラムの構成」などが合意された。詳しくは、趙民『韓半島平和体制と統一の展望』（ヘナム出版、2007年）33-43頁を参照されたい。

関する協定」である。その名称からもわかるように協定に署名したのは、国連軍、中国人民支援軍、朝鮮人民軍である。このような事情から一方の当事者である国連軍側の実質的な署名当事者は米国になり、他方の当事者は、中国人民支援軍、朝鮮人民軍側であるが、中国人民支援軍がすでに北朝鮮から撤退したため、北朝鮮になると北側は主張している。そこで、最近、北朝鮮が主張している平和協定は「北朝鮮と米国間の平和協定」の締結である<sup>6)</sup>。

しかし、南側の民間草案では「南北間の平和協定」を原則にしている<sup>7)</sup>。韓半島平和の実質的な主体は南北であるからである。民間草案の論法は、南北間の平和協定に加え米国と中国が平和協定の保証者になるべきだということである。もちろん、署名当事者と実質的当事者をまとめ入れるべきだという議論からは、南北+米、中の4者が当事者になるべきだとの主張もある。

現実的には南北が主体になるべきであろう。ただ、形としては、南北の署名の下に、米国と中国が下記署名する可能性が高い。2005年9月の6者会談の末、9月19日の共同声明（以下、9.19共同声明）でも、韓半島の平和体制問題は6者会談とは別個のフォーラムで議論することにした。したがって、実質的当事者である南北と停戦協定の署名に直接関わった中国と米国までも含む4者が協定に関わることは間違いないだろう。

ただし、2007年10月4日の南北頂上会談では「3者または4者による終戦宣言」を検討するとしたため、終戦宣言と平和協定を分離して進行する可能性もある。そうなると、南北米中による終戦宣言と南北による平和協定の締結の可能性もありうる。

### 〈平和協定の体系〉

平和協定の当事者がどうなるかによるが、平和協定の体系も悩ましいところで

- 
- 6) 北朝鮮は韓国軍に対する作戦統制権が米軍にあることをあげたが、1994年、平常時の作戦統制権が韓国に返還された。詳しくは、趙成烈<sup>チョウソンリョク</sup>『駐韓米軍』（ハンウル出版、2003年）195-203頁を参照されたい。
- 7) 平和財団では二つの案を出している。第1案は南北米中による平和協定を、第2案では南北による平和協定の締結を提案している。第1案の場合も実質的には南北の主導性を保っている。平和財団『韓半島平和と統一のための提案』（平和財団、2007年）11頁以下を参照されたい。

ある。民間草案は、包括協定方式と両者協定方式に分かれている。両者方式とは、例えば、実質的な当事者である南北が協定を結び、利害関係者である中国、米国などが下記署名をすることである。包括協定とは、当事者が基本協定を結び、そこに、例えば、関係者すべてが署名をする。そして、その包括協定の下で付属文書の形で関係国間の合意を明文化する方式である。包括協定方式 (Umbrella agreement) は、2005年スチブンス国務省東アジア太平洋次官補が韓国の外務省の局長と協議したことがあったので、今後もまた議論される可能性がある。

平和協定の中に終戦宣言を入れることと終戦宣言を平和協定と分離することもありうる。平和協定の中にさまざまな争点を入れ込むことによってむしろ妥協しにくくなるので、比較的合意しやすい終戦宣言を先にしておいて、他の争点についてはより多様な解決策を試みるのが可能になる。2007年の南北頂上会談では「3者または4者による終戦宣言」を共同声明に入れ発表した<sup>8)</sup>が、これこそまさにその例である。この場合、平和協定は南北の間で締結し、北米間では国交正常化をする可能性がある。

#### 〈非核化問題〉

韓半島の核問題はシーソーのように危機と進展の繰り返しがあった。1991年、南北の当局は核兵器の実験、使用などの禁止を内容とする「韓半島非核化宣言」を採択した<sup>8)</sup>。ところが、1993年アメリカから北朝鮮の核開発疑惑が提起され、それに反発した北朝鮮が核拡散防止条約 (Nonproliferation Treaty : 以下NPT) と国際原子力機構 (International Atomic Energy Agency : 以下IAEA) から脱会を宣言し、結局、戦争危機まで至ってしまったことがある。ところが、1994年、核活動の凍結を中身とする北朝鮮とアメリカとの間の基本合意文がジュネーブで採択 (以下、「ジュネーブ合意」) されることになって、一定の安定局面に入った。

しかし、南北間の対話が進む最中の2002年、アメリカ側が北朝鮮の核開発疑惑をまた提起した。そして、北朝鮮がまた強く反発して核凍結措置の解除を発表し、結局、「ジュネーブ合意」は破棄された。それをきっかけに非核化のための

---

8) その内容は、①核兵器の実験、製造、生産、受け入れ、保有、貯蔵、配備、使用の禁止、②核兵器の平和的利用、③核の再処理およびウランの濃縮施設禁止、④非核化を検証するための相互視察、⑤南北核統制委員会の設置、である。

多者間協議の場として「6者（南、北、米、中、日、ロ）会談」が開かれ、現在までも中断を繰り返しながら続いている。

2005年9月19日の「6者会談」では、北朝鮮の核開発計画を放棄する代わりに韓半島および東北アジアの平和体制を構築すること、日朝関係を正常化することを内容とする「9.19共同声明」が発表され、平和体制に関する期待を大きくした。だが、2006年10月19日、北朝鮮が核実験をしたため、また危機が訪れた。2007年2月13日には、「9.19共同声明」の移行のための初期措置に関する合意（以下、「2.13合意」）が電撃的に出された。「2.13合意」後、非核化と平和体制構築問題は先後の問題でなく、同時進行の問題であることが、一応、一つの大原則になった。

ところが、非核化問題の進展が始まる段階で平和協定を締結するか（入り口論）、非核化の進展が終わった段階で平和協定を締結するか（出口論）は、相変わらず、争点の一つである。入り口論によれば、非核化を不能化（Disablement）の段階と廃棄（abolishment）の段階に分け、不能化の段階で平和協定を締結することが現実的であると考えられる。平和財団案がそうである。

非核化問題と関連しては、「非核化」か「非核地帯化」かの問題もある。「非核地帯化」とはアメリカの核潜水艦の韓半島領海の通過および港への寄航までも禁止する意味であるが、北朝鮮も「9.19共同声明」で「非核化地帯」という概念に拘らなかったことから、民間の平和協定案では「非核化」という概念を使っている。

#### 〈平和管理〉

今回の天安艦沈没事故は、事故の原因が意図されたものであろうが、偶発的な事故であろうが、紛争を平和的に管理できなければ、南北関係はいつでも危機に陥ることをよく示した事件である。実際、事故後の南北当局の対応の仕方はチキンゲームの様相をみせ、緊張が高まった。20年間に及ぶ対話路線に立った南北関係がこれだけ脆いものであったことが、世界中に知られてしまったとも言えよう。遠くは停戦協定、近くは「南北基本合意書」に紛争の平和的管理に関する最低限の規定があつたにもかかわらず、これらの諸規定は全く働かなかつた。

停戦協定では、すべての協定違反事件を南北同数で構成される軍事停戦委員会

で協議することになっている。ところが、南側は軍事停戦委員会をバイパスして国連の安保理事会に早速上程してしまった。

1991年の「南北基本合意書」でも偶発的な武力衝突とその拡大を防止するために、ホットラインを設置するなど平和管理に関する規定を置いている。南北間の不可侵約束を履行するための「不可侵付属合意書」も、「相手側の計画的と見られる武力侵攻の兆しが見つかった場合も相手に警告し、解明を要求し、武力衝突に拡大されないように必要な事前対策をとる」ように規定した。しかし、このような定めは全く働かなかった。

そこで、民間草案でも平和管理問題は重要な争点の一つである。平和管理のための機構はいずれも二重構造をとっている。まずは南北間の平和管理のための機構である。「韓半島平和管理共同委員会」、「韓半島平和管理南北共同委員会」、「南北共同平和管理委員会」などと名称は異なっているが、平和管理機構である。そして、このように名称はどうか、南北を主体とする平和管理委員会は停戦協定上の「軍事停戦委員会」の代わりである。

ところが、偶発的衝突などが起こった場合、当事者間の意見の相違が生じるため、これを調整するためには国際的調停機構が必要である。今回の天安艦沈没事件のように、事件との関わりを否定する場合には、国際的調停機構が必要である。複雑な国際政治的力関係が作用する国連の安保理事会よりは、韓半島の平和に利害関係をもつ国々による国際的な平和管理機構が必要である。例えば、民間草案でいう「韓半島平和管理国際調停委員会」または「韓半島平和管理国際保障委員会」などがそうである。

その他、平和管理において重要なのは軍縮などをどう履行していくかである。ほんみやんりむ 朴明林案は「4者（南、北、米国、中国）共同委員会」を置いて軍縮、国連軍司令部の解体をするようにした。平和財団案では軍縮の問題のみを取り扱うようにした。平統さ案でも「4者（南、北、米国、中国）共同委員会」を設置しているが、国連軍司令部の解体のみならず外国軍の撤退の履行状態を監視する任務をこの「4者共同委員会」に任せている。

### 〈南北関係〉

南北間の平和な関係を構築していくためにはさまざまな諸問題が山積しているが、基本的には過去の清算、未来への約束に分けてみるができる。60年前の戦争と60年におよぶ冷戦を経験したわけだから、お互いに加えた諸行為に関する責任の問題もある。

しかし、戦争責任と賠償の追及は容易なことではない。勝敗が明らかになった場合も合意に至ることは難しく、結局、不平等条約の形で責任と賠償の追及が行われるが、南北関係は勝敗のないままの停戦状態だからなおさら難しい。そこで、民間草案では責任と賠償の代わりに和解をキーワードにしている。例えば、平和財団案では、「和解共同委員会」を設置し、そこで捕虜帰還問題、離散家族問題を取り扱うようにしている。

過去の問題でありながら、現在また未来の問題もある。境界線の問題である。南北間では、陸上境界線については、停戦時である1953年に確定をした。これがいわゆる休戦線であり、非武装平和地帯である。しかし、海上境界線については確定していないままである。停戦当時、国連軍司令官が北朝鮮側との協議なしに西海岸の北方境界線(Northern Limited Line: 以下NLL)を設定した。1972年までは北朝鮮が異議を申し立てないままであったので、これが通用されてきたが、1973年からは北側が北方境界線の問題点を提起し、1999年には北朝鮮がこのNLLを無効であると宣言した。

南北間の対話路線によって南北対話が續くなかでも、武力衝突が3回も起こって緊張が高まったことがある<sup>9)</sup>が、これらの事態は実はすべてこの西海岸での北方境界線すなわちNLLの周辺で起こった。そこで、2007年の南北頂上会談ではNLL周辺を平和地帯にすることに合意したことがあるが、平和協定の締結の時も平和地帯にすることが一つの選択代案であると考えられる。

軍事的信頼構築と軍備統制の問題もある。平和協定を初めとする平和体制が韓

9) 第1次衝突と第2次衝突は西海岸の延坪島の近くで起こったため、延坪海戦とも呼ぶ。第1次衝突は金大中政府のもと1999年に起こった。NLLを超えてきた北朝鮮の船を押し出す過程で北側の艦が沈没し70人以上の死傷者が出たという。第2次衝突は2002年に起こったが、この時は南側の艦が沈没し6人が死亡、18人が負傷した。2009年大坪島の付近で起こった衝突では北朝鮮の艦が損傷を受けた。

半島の平和状態を法的制度的に固めることだとすると、軍備統制は実質的な平和体制づくりの手段である。北朝鮮が核兵器を保有しているとするならば、在来式武器の削減の意味が半減するが、平和協定の締結が非核化と同時に進行することを考えると軍縮の意味は半減しない。そして、駐韓米軍を存続させたままで軍縮を議論するならその意味も半減するが、だからといって意味がないわけではない。なお、北米関係の正常化などを通じて駐韓米軍問題の調整がつくことを考えると、軍備統制および軍縮に関する議論が南北間で行われるべきである。

### 〈北米関係〉

平和協定を通じて北朝鮮と米国がお互いに平和体制の構築を語っているが、本音はかならずしも同じとは言えない。例えば、北朝鮮においては平和体制を語っているけれども体制の保障さえ得られれば平和協定の締結を迂回する形で北米関係が正常化される可能性もありうる。米国も平和体制を語っているが、核が拡散されず韓半島の安定的な管理が可能であれば、平和協定の形をとらないまま北朝鮮との関係を再定立する可能性もある。すなわち、平和協定を通じて韓半島に平和な体制が構築され、そのような体制が統一につながることはないままに平和な関係が樹立される可能性がある。

北朝鮮は、南北関係および北米関係に攻勢的にアプローチしていた際には、平和協定を結ぶことによって米軍を撤退させるか、または、米軍を撤退させることができなくてもこれを政治争点にしたいという目的があったと思われる。ところが、北朝鮮が南北関係および北米関係において守勢期に入った今は、米軍を撤退させることがかならずしも究極的な目標でもないようである。2000年南北頂上会談では、北側の金正日国防委員長が、統一後にも米軍を東北アジアの調停者として認めうると金大中大統領に伝えたことはよく知られている。

これらの事情を念頭に置くと、北朝鮮と米国の関係は多様な形で正常化される可能性がある。国交樹立もその一つである。国交を樹立することは、不可侵と平和共存を前提にするからである。平和協定の下で平和協定の付属文書を締結し、そこで北米関係を定めることももちろん選択肢の一つである。その場合は、不可侵、平和共存、紛争の平和的解決の原則が協定の基本的な中身となる。

駐韓米軍は平和協定締結の結果として当然撤退することになるか、または韓半

島平和維持軍にその新たな任務を与えられるかの、いずれかになるだろう<sup>10)</sup>。

その他、米国による韓半島の平和統一への支持を協定の中身に入れ込むかも、議論の素材の一つである。北米関係が正常化されると北朝鮮も米国もそれなりの目標、すなわち体制保障と韓半島の平和的管理という目標は達成されることになるので、韓半島の統一は必須ではない。そこで、象徴的であるが、韓半島の平和統一を支持する旨を平和協定の条文として取り入れるべきであるという議論が根強くある。

### 3. 「南北基本合意書」と平和体制

1991年12月13日、南北の間で採択された「南北基本合意書」の正式名称は、「南北間の和解と不可侵および交流・協力に関する合意書」<sup>11)</sup>(以下、「南北基本合意書」)である。名称からもわかるように、この「南北基本合意書」の主な内容は、和解(第1章)、不可侵(第2章)、交流・協力(第3章)である。これらの章立てからみると、不十分でありながらも、「南北基本合意書」には平和協定の締結の主な争点がほぼ含まれている。そういうわけで争点の多い平和協定を新しく締結する代わりに、「南北基本合意書」を発展させていって平和な体制をつくるのが、より現実的であるという議論も説得力を得ている。以下では「南北基本合意書」を初めとする平和体制構想を眺めてみたい。

#### 3-1 「南北基本合意書」

##### 〈7.4 南北共同声明の継承〉

1991年の「南北基本合意書」は、1972年以後の南北関係を継承したものである。熱戦と冷戦を繰り返してきた南北関係に対話路線が兆しはじめたのは1972年の頃である。金日成きむいるそんと朴正熙ぼくしょうひを頂上とする当時の南北当局は南北分断後はじめて、統一に関する合意をした。それが1972年の「南北共同声明」である。この声明では、統一に関する三つの原則に合意した。一つ目は、外国の勢力に依存せず、

10) 平和協定後の米軍のあり方については、趙成烈ちようせんりやう『韓半島の平和体制』(プルナム、2007年) 330頁以下を参照。

11) 全文は、許文榮外『韓半島平和体制—資料と解説』(統一研究院、2007年) 71頁以下を参照。

干渉されず、自主的に統一することである。二つ目は、武力行使に依存せず、平和的方法で統一することである。三つ目は、思想と理念および制度の差を越え、団結することである。これらの大原則に合意した上で、南北は合意事項を推進するために「南北調節委員会」を設置することにした。1991年の「南北基本合意書」は、この1972年の「南北共同声明」で闡明された統一の3大原則を再確認したものである。

「南北基本合意書」では南北間の国際法的関係に関しても歴史的な合意に至った。つまり、南北は共に国連に加盟しているが、相互関係は国家対国家の関係でなく、「統一を志向する暫定的で特殊な関係」であるということであった。そこで、国連加盟時の国号である朝鮮民主主義共和国と大韓民国という呼び方をせず、南と北という呼び方をしている。

#### 〈和解〉

「南北基本合意書」は和解（第1章）、不可侵（第2章）、交流・協力（第3章）の各章と、それぞれにあたる付属合意書から構成されている。和解に関する諸原則を定めた第1章では、相互体制の認定（第1条）、相互間の内政問題に不干渉（第2条）、誹謗と中傷の禁止（第3条）、破壊と転覆行為の禁止（第4条）、停戦協定の遵守（第5条）、板門店に連絡事務所設置（第6条）を定めた。

これらの諸点は、平和協定の締結においても重要な論点である。平和協定においても、南北関係の確立上解決しなければならないことがらでもある。特に付属文書では合意書から一歩進み、具体的な諸規定を置いている。例えば、南北間の和解に矛盾する諸法律と制度を改正・廃棄すること、そのために「法律実務協議会」を設置すること（付属合意書第4条）、現在の停戦体制の遵守および平和体制に転換するための対策を講じること、これらの合意事項を履行するための「南北和解共同委員会」を構成すること、などがそうである。

ただ、北側が提起した国際機構への単一加入の件については合意に至らず、引き続き討議することにした。

#### 〈不可侵〉

「南北基本合意書」の第2章では、南北間の不可侵に関する諸原則を定めている。相手側に武力を使用しないこと、意見の対立と紛争を対話と協調を通じて平和的

に解決することを、大原則として定めている。南北不可侵問題において非常に敏感な問題である境界線問題については、基本的には現状維持を原則にし、今後、合議していくことにした。海上境界線については、南北間衝突の原因を提供してきた西海岸の北方海上境界線（NLL）を認めた上で協議していくこと、陸上境界線については1953年の停戦協定で規定した軍事境界線を認めるなど、進展があった。

南北間の不可侵原則を具体化するためには軍備統制、軍縮問題など協議が必要なテーマが多い。そのような協議を行う主体として「南北軍事共同委員会」を置いてある。南北共同委員会は大規模な部隊移動、軍事演習の通報、大量殺傷武器の段階的除去などを含む段階的軍縮および検証を主な任務としている。

付属合意書である「南北不可侵の履行と遵守のための付属合意書」は、今後の平和協定および平和体制づくりにおいて参考になる点が多い。

#### 〈交流・協力〉

「南北基本合意書」は、南北間の交流について国家と国家との交流でなく、南北内部交流として位置づけ、物資の交流、合作投資など経済交流を実施することにした。南北内部交流とすることは、一定の優遇措置がありうることを意味する。「南北基本合意書」の精神に従って、「南北交流基本法」では、南北間で取引された物品に対しては関税の免除を規定している。

南北間で切断された通路を再通することも、平和体制の構築においては欠くことのできない問題である。「南北基本合意書」では、鉄道、道路、海路、空路をつなげることにした。これらの合意に従って、付属合意書では具体的に、南側では仁川港、釜山港を含む三つの港、北側でも平壤のすぐ隣にある南浦港などを含む三つの港を開港することにした。

科学、教育、新聞、ラジオなど、社会と文化のさまざまな部門における交流の大原則に意見が一致し、その下で交流と協力に関する多様な措置が合意されている。

制限的ではあるが、南北間の自由な往來を促進するために身元の安全と無事帰還を保証することにしてある。そして、手続きと実務のために「社会文化交流・協力共同委員会」を構成することにした。この委員会は長官または次官レベルが

委員長になり、副委員長などを含めて9人の委員で構成され、年4回の開催を予定していた（「南北交流・協力共同委員会の構成及び運営に関する合意書」）。

### 〈締結の経緯〉

以上のような中身の「南北基本合意書」は、平和体制の内容と大きく違わない。和解、不可侵、交流と協力はまさに平和体制のキーワードでもある。このような画期的な中身を持つ「南北基本合意書」が締結された要因は、簡単に触れて済ますことができるものではないが、大きくは国際情勢と南北内部の政治状況が上手く影響したといえよう。国際情勢としては、ソ連の崩壊、その崩壊後誕生したロシアと韓国との国交樹立である。孤立感と危機感を感じた北朝鮮は南北対話に積極的に出るようになったといえるであろう<sup>12)</sup>。盟友であったソ連の急激な変化に危機感を抱いた北朝鮮にとっては、南北間交流を通じて体制保障の最低の安全版を立てようとしたといえる。

南北内部の事情をみると、北朝鮮の対南戦略の軌道修正が原因として考えられる。北朝鮮は1988年末、新しい平和構想を出す。「包括平和案」と名づけられたこの新しい平和構想は、軍縮と緊張緩和として要約される。まず、軍縮であるが、従来一括軍縮を柔らげ、段階的な軍縮案に変えた。特に、注目を浴びたのは駐韓米軍の撤退問題である。従来、一括撤退を主張してきたが、段階的撤退論を初めて提示したからである。なお、南北間の軍縮についても三段階で行うことを主張した。このような「包括平和案」の狙いは、北米間の平和協定の締結、南北間の不可侵宣言の採択であろう。そして、緊張緩和であるが、包括的平和案では非武装地帯を平和地帯にすること、南北の長官級以上の高位レベルと政治軍事会談の開催を主張した。

他方、南側は北側より政治経済的に優位に立っているとの判断の下で、1988年、新しい平和構想として「民族の自尊と統一繁盛のための特別宣言（以下、「7.7宣言」）」を発表し、南北対話と交流を促すなど積極的に対話路線に出てきた。1988年7月7日、発表された「7.7宣言」はそのような対話路線を象徴するものであった。そして、南北国会会談、南北頂上会談を推し進めようとした。

---

12) 金亨基『南北関係変遷史』（延世大学出版部、2010年）165以下を参照。

そこで、南側は北側が提案した南北の高位レベルの会談と政治軍事会談を電撃的に受け入れ、1990年9月4日から「南北高位級会談」が開かれた。「南北基本合意書」は以上のような経緯によるものであった。

### 3-2 「南北基本合意書」と北米関係

今日、平和協定を中心とした平和体制に関する議論が注目をあびているが、「南北基本合意書」の中身を詳しくみると平和協定の締結によって得られる諸点がすでに多く含まれていることに気づく。

平和協定の争点である不可侵、軍備統制、住民の往来、和解、交流の促進、軍事境界線問題がそうである。そういうわけで、韓国社会においては、平和体制の構築方案の一つとして「南北基本合意書」に注目する論者も少なくない。これらの論者によると、新しく平和協定を締結するより「南北基本合意書」の規範力を高めることが、平和体制づくりにおいてより現実性をもっている。平和協定を締結するためには諸争点に対する議論が繰り返され、場合によっては総論に同意しながらも各論で合意に至らず、協商そのものが破綻に終わる可能性もある。したがって、すでに合意した部分の規範力を高める方法が考えられた。例えば、「南北基本合意書」を南北の議会に当たる南側の国会、北側の最高人民委員会で批准をすることによって規範力を高めるべきだという主張も加えられている。

ただ、「南北基本合意書」を相互の議会で批准してもいくつかの問題は残る。停戦協定の署名主体である国連軍の実質である米国と北朝鮮との関係を、どう定立するかである。北朝鮮は平和協定の締結を通じて北朝鮮の体制を保障してもらおうとする。一時期、平和協定を通じて米軍を撤退させ、南側より軍事的に優位に立ち南側を押さえ込みたい狙いがあったが、現在は、逆に、南側から押さえ込まれることを恐れ、北朝鮮に対する不可侵約束と体制保障を試みているようである。

なお、「南北基本合意書」などによって平和体制を描く場合には、南北関係の正常化のみならず、北米関係の正常化も欠くことができない。いわゆるセットメニューである。「南北基本合意書」が南北関係のみを定めているからである。

北米関係の正常化にはいくつかの段階がありうる。北米関係の正常化のための

ロードマップとしてここ10年、米国が議論した三段階論は注目に値する。三段階論の内容は、まず、北朝鮮の非核化問題に一定の進展 (progress in motion) がある場合には連絡事務所 (Liasion Office) を設置し、実質的な進展 (Substantive progress) がある場合には、常駐代表部 (Mission) を設置する。そして、非核化の問題が検証を通じた核廃棄 (irreversible denuclearization) の段階に入り、また人権問題に進展がある場合には、常駐公館である大使館 (Embassy) を置くことを主な内容とする。

北朝鮮は米国に対して、このような三段階ロードマップを飛び越え国交正常化をする用意があると、2007年頃米国側に直接に打診したそうである。体制保障が急務であることが窺える。

#### 4. 韓半島の平和体制の課題と日本

以上、韓半島と平和体制をめぐる争点を、民間の平和協定案、南北当局が同意した「南北基本合意書」を通じて眺めてみた。韓半島における紆余曲折のある南北関係史を交えて眺めてみたため、事実関係の認識から争点の把握まで分かりやすくはなかつただろうが、それらの議論を通じてみた今後の課題と日本との関わりを分析することで、この拙論を結びたいと思う。

韓半島の平和体制問題は、2007年第2次南北頂上会談後、可視圏のことと見られはじめた。朝鮮戦争勃発60周年目になる2010年から、停戦協定締結の60周年目になる2013年の間には、より活発に議論されると予想される。いましばらく、天安艦沈没事故で南北対話および平和体制問題が停滞するにしても、近い内には軌道にのると考えられる。対話局面への転機はいろいろありえるが、「6者会談」になる可能性が高い。「6者会談」で、非核化と平和体制が同時に議論される形になる可能性が高い。従来、北朝鮮は「6者会談」を北朝鮮を圧迫する手段に過ぎないと批判し、米国との両者会談に執着してきた。ところが、2010年1月11日の外務省会談では、両者会談のみならず多者会談と平行して平和協定など戦争状態を終えるための議論をすることができるとの声明を発表している。問題は南側であるが、北側からのボールをすばやく受け取るには状況がよくない。2010年の春、天安艦沈没事故が起こったため、少なくとも一定の調整期間が必要であ

ろう。

ここでは、今後議論される時に備えて、今までの議論において足りなかった以下のような課題を指摘し詳論を促す。なお、韓半島の平和体制作りは、日本の憲法政治とも相互に影響しあうことを指摘したい。

#### 4-1 課題

##### 〈紛争の平和的管理〉

平和協定を通じてであろうが、「南北基本合意書」を通じてであろうが、紛争の平和的管理体制ができていなければ、平和体制は一枚の紙に過ぎない。今回の天安艦沈没事故はまさにそのことを示す事態であった。

兵士46名が亡くなった天安艦事故が起こり、南側は韓国軍の主導の下で民軍合同調査団を作りそこに外国の専門家を交える形で真相を調査し、結果を発表した。北側の攻撃であると推定し、証拠としていくつかの提示されたが、それを含めた諸点については国内外から疑問が起こり、追加調査などが要求されている。他方、沈没事故を起こした者と疑われている北側では、自分の行為でないと全面否定しながら、共同調査などを提案している。

いずれにせよ、紆余曲折を経ながらも20年あまり前向きに進展してきた南北間関係は、最悪の局面に陥ってしまった。このような状況からすると、平和体制づくりにおける大事なポイントは紛争の平和的管理である。これまで、平和体制に関する議論は、主に平和協定の主体が誰か、非核化のどの段階で平和協定を締結するか、終戦宣言と平和協定の二元化ができるかどうかなどに集中してきたが、停戦体制から平和体制への移転過程、平和協定の下での実効的平和管理的問題が重要なポイントになりつつある。

平和協定に関する民間草案も、紛争の平和的管理に注意を払っている。朴明林案も平和財団案も、名称こそ多少違うが、「韓半島平和管理委員会」または「韓半島平和管理南北共同委員会」を置いている。そして、同委員会には平和協定の履行と遵守などの任務を与えている。さらに、同委員会は平和協定に違反する「いかなる事件も調査、協議、調整する」ことにしている。

ところが、これらの原則的な規定は、現実の事態では具体性に欠ける。今回の

天安艦沈没事故などが起こった場合、どういう手続きで提訴し、委員会はどうか構成し、どう運営するかなど明らかでなかった。

むしろ、「南北基本合意書」と付属文書の方が、紛争の平和的な管理においてはより実効性があった。付属合意書では「爆撃、襲撃などすべての形の武力使用を一切禁止し、武力衝突の兆しがある場合、偶発的武力衝突がある場合など、いずれの場合も武力衝突へ拡大しないようにする一方、武力衝突などの紛争が起こった場合も、相互の軍事当局が合意する機構すなわち南北軍事共同委員会を通じてこれを解決する」ようにしている。「南北基本合意書」では、この合意書の効力が発生した後3ヶ月以内に「南北軍事共同委員会」を構成し、また実質的に運用することにした。2007年第2次頂上会談（盧武鉉一金正日）後、南北間の国防長官レベルの会議を開き、そこで「南北軍事共同委員会」の構成に合意した。南北長官レベルの会議である南北国防長官会談では、「すべての軍事的敵対行為をしないこと、偶発的な衝突が発生した場合には即時に中止し、対策を行う一方、対話と協商を通じてこれを解決すること」にした。なお、このため通信体系を現代化し、南北間の国防長官会議は毎年行うことにした。南北軍事共同委員会も委員長は次官級で、委員は外交部と国防部の局長級の当局者になることにし、トップクラスの実務者相互の委員会となるようにした。

紛争を管理する機構の構成も重要であるが、紛争の要因を無くすことも紛争の平和的管理において重要である。今回の天安艦沈没事故もそうであるが、武力衝突が主に西海岸の北方境界線（NLL）で起こったため、2007年の第2次南北頂上会談では、この地域を「西海岸平和協力特別地区」にし、軍事的安全保障策を講じることにした。しかし、これが実効化される前に議論が中断された。南北交流に消極的である李明博政権が誕生した影響である。

今後、平和体制を議論する時には、まず、この「西海岸平和協力特別地区」に関する合意が実効化されなければならない、また、政権に影響されず、南北間の合意が実施されるような仕組みを作らなければならない。

#### 〈東北アジア平和体制の構築と韓半島平和体制の同時進行〉

韓半島平和体制構築のもう一つの課題は、東北アジアの平和体制を同時に構築することである。韓半島の平和体制は、東北アジアの平和体制の構築と非常に密

接な関係にある。韓半島の平和体制の構築には南北間の平和体制のみならず、韓半島の熱戦と冷戦を起こした東北アジアの構造転換が必要であるからである。

冷戦期の東北アジアでは、韓米同盟と日米同盟が三角安保体制でつながり対決の軸になる一方、北朝鮮と中国同盟、北朝鮮とソ連間の同盟がもう一つの対決の軸になり、緊張が続いてきた。ただ、1990年代以降、このような対立の軸は部分的に解体されつつある。1990年、韓国とロシアが国交を正常化し、1992年には韓国と中国の国交正常化が行われた。しかし、日本と北朝鮮、米国と北朝鮮との関係は正常化されず、緊張が続いている。

日本と北朝鮮間では一時期、関係正常化の転機があった。1990年、元自民党の副総裁金丸信の率いる3党の代表団が北朝鮮を訪問し関係正常化を打診し、1991年には日本政府の代表が北朝鮮を訪問し国交正常化のための交渉が8回にわたって行われたことがあった。2002年と2004年、小泉総理が2回にわたって平壤を訪問したが、拉致問題で停滞している。

米国とアメリカの関係も一時期進展がみられたが、北朝鮮の核開発問題で停滞している。1993年3月1日、北朝鮮がNPTを脱退した後、両国間の会談を通じて「共同声明」を発表するなど数回にわたる合意があったが、いまだ画期的な進展はない。ただ、ここで注目されるのは、北朝鮮が核開発の動機を米国の北朝鮮に対する敵対政策であると主張しながら、関係正常化を要求していることである。それが本音であれば、関係正常化などを通じて北朝鮮に対する敵対政策を転換すれば、核開発問題の解決への糸口も出てくるだろう。

そのような現状からすると、2005年9月19日、「6者会談」で合意した「9.19共同声明」は、東北アジアの平和体制づくりにおいて一つの可能性を開いてくれたと評価される。この声明では、「6者が東北アジアにおける安保協力を増進するための方策と手段を模索すること（第4項）」に合意したためである。その一環として、北米関係の正常化、日朝関係の正常化が呼びかけられている。

この「9.19共同声明」を履行するための初期措置に関する合意である「2.13合意」では、東北アジアにおける多者間の安保協力体制の構築を目標にし、三段階の発展策が提示された。第一段階では参加国間の相互関係を規定する指導原則に合意すること、第二段階では東北アジアにおける多者安保協力会議を作るこ

と、第三段階では東北アジアにおける多者間の安保協力機構を発足させることが提示されている。第一段階で合意されるべき指導原則に関しては、1994年5月、韓国が提案した「東北アジアにおける多者間の安保推進のための6原則」が参考に値する。その6原則とは、主権尊重、不可侵および武力の不使用、内政不干渉、紛争の平和的解決、平和共存、民主主義と人間の尊厳性の尊重である。

軍事的信頼構築のための相互保障措置も提案された。国防白書の交換および議論、国連の在来式武器登録制度の活用、国防当局間の定期会議、軍事要員の相互訪問と海軍艦艇の交換訪問、非常事態に備えた捜索救助訓練などの非戦闘的活動などを内容としている。

結局、韓半島の平和体制の構築においては、「6者会談」で合意に至ったこと、すなわち、東北アジアにおける平和体制の構築と韓半島の平和構築の同時進行が、欠くことのできない重要な課題であることがわかる。

#### 4-2 東北アジア平和体制における日本の役割

韓半島平和体制の背景になる東北アジアの平和体制の構築の同時進行において、日本の役割は大きい。日本は東北アジアにおける冷戦の軸の一つであったからなおさらである。

ところが、東北アジア平和体制構築の当事者でありながらも、日本の動きは一番鈍い。特に北朝鮮との関係の正常化が最も遅れている。日朝関係の停滞には、周知の通り、拉致問題とミサイル問題が横たわっている。2006年デポドン2号の発射の際、日本は北朝鮮に対する強硬策を次々と出す一方、国連安保理事会に対北決議（UNSCR）を日本の主導で通過させた。拉致問題においても平行線が続いているようである。

もちろん、北朝鮮の態度については平和と人権の観点から批判の余地がある。しかし、日本も日朝関係の正常化にそれほど積極的でないという声もある。例えば、2007年第5次第三段階6者会談でも拉致問題を最優先化し、6者会談の流れとは異なるスタンスをとった。この6者会談で採択された「2.13合議」では、北米関係と日朝関係の正常化が東北アジアの平和体制において不可欠であるという認識の下で実務グループの構成に合意したが、日本は反対しこのグループに参加

しなかった。6者会談という多者間の討議の場を尊重する立場で韓半島の平和体制と東北アジアの平和体制構築に関する「2.13合意」には賛成しながらも、自国の懸案に限っては日朝間で解決するという矛盾した態度をとったことから、参加国の間では批判の声が上がってきた。

日米間の軍事政策についても、平和体制構築に逆行するという声が小さくない。ソ連崩壊後である1996年、日米間では「新安保共同宣言」を採択した。その主な内容は、日米安保のアジア太平洋地域への寄与<sup>13)</sup>、自衛隊と米軍の相互支援体制の推進、軍事技術協力の強化、PKOにおける日米協力の強化などである。これらの動きは日米安保による日米間の安保協力の範囲が極東からアジア太平洋全体に拡大され、日本の軍事的役割を拡大することを意味する。その後、周辺事態法など有事法体制の整備が続いている。

このような日本の軍事外交、東北アジア外交は、日本国憲法と整合するだろう。日本国憲法は非武装平和主義を規定しているが、戦後、長い間、日本はソ連の脅威を理由に再軍備をし、ソ連の崩壊後は北朝鮮の脅威を理由に軍事大国の道を辿っている。このような側面からみると、日朝関係の正常化などをはじめとする平和な関係の樹立は、軍事化をむしろ抑止するかもしれない。

しかし、国交正常化は、北朝鮮の脅威を減らし、日本国憲法の積極的平和外交を実現することである<sup>14)</sup>。特に、日朝関係の正常化は韓半島の平和体制において重要な意味合いをもつ。韓半島の分断と対決の責任の一端が日本にもあるからである。日本の植民地統治が無かったならば、南北の分断もなかっただろうし、南北対決もなかったはずだからである。

日本国憲法の非武装平和主義は戦争を起こした国家に対する責任追求の側面<sup>15)</sup>もあるが、東北アジアの平和を善導する機会を与えた側面もある。この機会を積極的につかむか否かは、韓半島の平和のみならず、日本国憲法の真価とも関わる。

13) 日米安保の韓半島平和との関係については、李京柱「朝鮮半島の平和体制と日米安保」『安保改定50年（法律時報増刊）』（日本評論社、2010年）145-152頁を参照されたい。

14) 平和的手段による国際貢献と平和主義との関わりについては、浦田一郎『立憲主義と市民』（信山社、2005年）280頁以下を参照されたい。

15) 侵略戦争の責任と戦争放棄の憲法については、浦田一郎『現代の平和主義と立憲主義』（日本評論社、1995年）38頁以下を参照されたい。