

Title	対北朝鮮交渉研究：南北対話三〇年の教訓
Author(s)	康, 仁徳
Citation	聖学院大学総合研究所, No.34, 2006.2 : 279-316
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=4294
Rights	



聖学院学術情報発信システム：SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

対北朝鮮交渉研究

——南北対話三〇年の教訓——

康 仁 徳

序文

- I 基本戦略上の問題
- II 会談運営戦略上の問題
- III 対話と関連した組織・行政的な問題
- IV 結論

序文

一九七一年八月に離散家族探しのための南北赤十字会談開催を契機に南北対話が始まって以来、早くも三三年が経った。これまでに南北の間で行なわれた対話は非公開・秘密接触を除いて公開で行なわれた会談と接触だけでも二〇〇四

年八月一日現在で四六〇回に及ぶ^①。そのうち主要な対話は一九七〇年代の南北赤十字会談と南北調節委員会会議、一九〇年代の南北首相会談と二〇〇〇年六月にあった南北首脳会談とそれをうけた後統の会談だと言える。

一九四五年、解放とともに韓半島(朝鮮半島)が38度線を境界にして分断して以来、南北間では一時期「38郵便」「貿易」が行なわれたが^②、6・25動乱(朝鮮戦争)の勃発で中止された。一九五三年七月に休戦協定が結ばれた後は、北朝鮮スパイや韓国への亡命者、北朝鮮への亡命者、北朝鮮による拉致被害者たちが休戦ラインを通過する以外には、すべての形態の往来と交流も途絶えていた。

一九七〇年八月十五日、朴正熙(パク・チョンヒ)大統領は光復節(独立記念日)二五周年記念演説で「先建設・平和、後統一」という原則の下、「民主主義と共産主義独裁のどちらの体制が国民により良い暮らしを提供することができるのか、開発と建設と創造で競争をしよう」という主旨の「8・15平和統一構想宣言」を発表した。この宣言が発表されてから一年後の一九七一年八月二二日、大韓赤十字社の崔斗善(チェ・ドウソン)総裁名義で南北離散家族の苦痛を和らげるための南北赤十字会談を提案し、北朝鮮がこれを受け入れることで、南北間の対話と交流が、初めて実現することになった。従って「8・15平和統一構想宣言」は、一九五三年七月二七日の休戦後、一八年ぶりに南北対話の幕開けの引き金となった、と言える。

一九七一年八月二〇日、南北赤十字派遣要員同士の接触を手始めに幕を開けた南北対話は、二〇〇〇年六月の歴史的な南北首脳会談を経て、二〇〇四年現在に至るまで一四一件の合意文書をつくり上げたが、当初南北が合意し宣言したとおりの実質的な成果を収めることはできなかった。その上、南北の首脳が会って統一の実現に向けた方向性を打ち出し、具体的な事業について合意したものの、その後の会談の流れは「6・15南北共同宣言」が発表される当時の南北の国民と世界の期待や希望には及ばず、さらには韓国内部の社会的な対立を生んでしまった。

しかし、韓国が韓半島の平和を維持しながら北朝鮮を変化させて統一を実現するためには、苦痛と忍耐力が求められ

る困難な対話を継続するしかない。実際、韓国側はこれまで南北対話を継続することで、不安定ではあるものの、韓半島における戦争の再発を防ぎながら、北朝鮮はもちろん世界が注目するほど競争力のある地位を獲得するだけの時間を稼ぐことができた。その面で、過去三〇年余りの対話は決して無駄ではなかったし、それに携わった関係者たちも、平和の維持に一定の貢献をしたことを自負することができるはずだ。

このような観点から、過去における南北対話の経験、とくに南北対話に関わった韓国側代表たちをインタビューした資料とともに、中国、旧ソ連、北朝鮮など共産主義諸国を相手にした西側諸国の交渉経験を理論的にまとめた研究成果^③を踏まえて、今後の北朝鮮との対話に参考となる対話の指針を提示したいと思う。

本稿では、話を論理的に展開するため、Ⅰ 会談の基本戦略上の問題、Ⅱ 会談運営の戦略上の問題、Ⅲ 対話と関連した組織・行政的な問題——の順で論じることにする。

Ⅰ 基本戦略上の問題

1. 情勢判断と北朝鮮に対する正確な理解と認識の重要性

いかなる種類の交渉や話し合いもそうだが、相手方に対する十分な知識なくして、また徹底した事前準備なくして会談のテーブルにつく代表たちは、大半は交渉に失敗するか、最初目標にしていた成果を得られないまま会談場を後にする。ましてや、相手方を敵と規定して、緻密に立てた作戦計画によって攻撃的に迫ってくる北朝鮮代表と向き合う韓国

代表たちは、徹底した事前準備をしていなければ、間違いなく失望したり、激昂のあまり席を蹴って会談場を出てしま
うだろう。

南北対話に臨む韓国代表たちは、そのようなことが起きないよう、事前の準備に万全を期した。これまで韓国は、北
朝鮮当局がその時点で開始すると見られる主要攻撃の方向性や、不意の提案が予想される問題などについて、徹底した
準備を心がけた。しかしそれでも、たまたま虚を突かれては、代表たちが慌てる場面がしばしばあった。そういう状況
に追い込まれたのは、北朝鮮情勢を正確に掴んでいなかったのが一番大きな原因だった。

過去三〇年余りの南北対話を振り返ってみると、一九九〇年を前後して韓半島情勢が大きく変わっており、それが
南北対話のテーマそのものを変えていることに気がつく。すなわち、冷戦時代の北朝鮮は、「南朝鮮革命路線の堅持と、
それを実現するための革命情勢づくり」の一環として南北対話に臨みながら、反米、反政府の統一戦線形成を広げる方
向で対話の論理を展開してきた。それに対して韓国側は、そのような北朝鮮の論理を拒否し、封じ込めるための対話論
理で対応した。

一方、脱冷戦時代の南北対話では、韓国側は「滅びるか変化するしかない北朝鮮政権」という対北朝鮮認識の下で対
話に臨み、北朝鮮当局は「生存をかけた向こう見ずな抵抗姿勢」で対話の論理を構成した。

こうしてみると、冷戦期の対話の主導権は北朝鮮側が握り、冷戦終結後は韓国側が主導しているかのように見えるの
は極めて自然なことだろう。問題は、相対的に優位に立って対話を主導しているかのように見える双方——冷戦期の北
朝鮮と冷戦終結後の韓国——の情勢認識が正確だったのかどうか、ということである。研究者たちの評価は、双方とも
不正確な情勢判断に基づいていたというものである。

冷戦時代の北朝鮮は実現可能性のない「南朝鮮革命」をよりどころにしていたため、南北対話を舌戦に終わらせてい
たし、半面、冷戦終結後の韓国は北朝鮮の早期崩壊可能性を前置きにして南北対話を展開することで、対決意識と不信

感を深める逆効果を生んでしまった。とりわけ、二〇〇〇年六月の南北首脳会談後は北朝鮮の変化に対する認識と対北朝鮮政策を巡って、韓国の世論が分裂し、内部の葛藤が深刻な状況だ。そのお陰で、相手方に対する情勢分析の正確さが南北対話の継続と和解・協力の関係をつくり出す最も重要な要素である、という認識が生まれるようになった。

正確な情勢判断に基づいている時初めて会談の成果を期待することができるし、そうでなければ、南北対話は決して良い成果を上げることができず、南北間の対決と不信感を深めることはもちろん、韓国内部の世論の分裂という逆効果をもたらすことを、双方がともにはつきりと認識しなければならぬ。

二〇〇〇年六月の南北首脳会談以降の事情を見てみよう。対北朝鮮政策の方向と交渉指針を確立する上で、現在南北関係がどういう環境のなかにあるのかについての確に認識することと合わせて、北朝鮮を正確に理解する必要がある。南北首脳会談後の韓国の北朝鮮分析には、北朝鮮の変化そのものよりも、北朝鮮に対する韓国の見方に大きな変化があったと言っても過言ではない。つまり、過去における反共産主義的な立場よりは、彼らを同族として受け入れ、彼らの好意を得るために、最大限に肯定的に解釈しようとする傾向がある。しかし、北朝鮮の金正日は父親が決めた政策を簡単に変えない、ということ⁴⁾を肝に銘じなければならぬ。

金大中政権は、北朝鮮を温かく包容しながら交流・協力していくことが南北関係を正常化させ、統一に向かう最善の道だと主張し、北朝鮮の最高指導者である金正日総書記を非常に肯定的に評価した。金大中政権の対北融和政策を継承した盧武鉉政権も、やはりその域を大きく外れることをできずにいる。しかし、過去六年間の対北包容政策にも関わらず、南北関係は初歩的な軍事的緊張緩和と信頼構築措置も確保できないほど、質的な変化を見せることができない。北朝鮮は経済難に置かれていながらも核とミサイルなど大量破壊兵器を開発し北東アジア情勢を緊張させている。「一つの朝鮮」という論理の下で在韓米軍を追い出し、「民族の解放」を実現し、南朝鮮に労働者階級中心の「人民民主主義の革命」を達成し、究極的には北朝鮮と同じ体制で国を統合しようとする北朝鮮の対南戦略と統一政策の核心は、金日

成以来一度も変更されたことがない。

北朝鮮に見られる末梢的な変化を本質的な変化だとかまかしてはならない。戦術の変化を戦略の変化だと、こじつけてはならない。現象をありのままに把握すべきであり、政治的な思惑から希望的な解釈をしないよう留意しなければならない。同じ民族なのだから、民族と統一について虚心坦懐に対話をすれば成し遂げられないことはないと考えるのは、相手方を打倒の対象と考えている北朝鮮には当てはまらない余りにも純真な考えだ。とくに北朝鮮と韓国の交渉パートナーが違うことを十分認識する必要がある。

2. 明確な交渉目標の樹立と履行

南北関係を取り巻く環境と北朝鮮を正しく理解し、認識する事ができれば、正しい対話というのは自然と出てくるはずだ。南北間の対話は、平和統一に向けた唯一の対案だと言えるが、この対話は韓国の安全保障と体制の安全を度外視して、何としてでも統一を達成するべきだとする統一至上主義に迎合するものであつてはならない。ひたすら、民族共同の利益というレベルから交渉目標を樹立し、交渉で合意した事項は必ず履行されるべきであるということを念頭に入れなければならぬ。南北間に戦争を防止できる制度的な装置を講究し、交流・協力を通じた民族共同体意識を生き返らせ、民族共同の利益を作り出すことを目標にしなければならない。

過去における南北対話の経験を振り返ると、陶醉状態(euphoria)の対話初期の開幕段階を経て合意事項を履行する問題を話し合う段階に至ると、双方が希望的に見ていたことや、合意のために曖昧な状態にしておいた問題が赤裸々に提起され対話が破綻することがあつた。

従つて、

(1) 上記の目標達成のために譲歩が可能なものと、絶対に譲歩できない線を定めて交渉に臨むべきである。

(2) 合意事項に関する解釈が明確に一致するまで、時間をかけて対話を通じるべきだ。それが不十分な場合は、合意書を採用しない方が望ましい。もうこれ以上、北朝鮮の統一政策として解釈されそうな一般原則に関する条項と韓国の機能主義的なアプローチを並列した合意書の採用はやめるべきだ。また、南北が共に合意書の用語が持つ政治的な意味合いの相違や曖昧さが残っていることを知りながらも、「合意のための合意」や戦略的に取り付けた合意は、決して履行されることがなかった。このようなことを、今後も繰り返してはならない。合意書が発表されるとすぐに、南北が異なる解釈をし、合意事項が履行されないのは南北間の不信を招き、世界の笑いものになるだけだ。

(3) 合意書の各条項に関する解釈が一致しないにも関わらず、合意書を採用する背景には国内の政治的な必要性がある。韓国側は、政治的な成果を誇示するために合意書を採用したり、政権の任期中に成果を出そうとして焦ったり、汲々とする姿勢はやめるべきだ。

(4) 交渉結果を過度に楽観する予断も捨てるべきだ。そのような態度は、交渉の成功を焦っている印象を相手方に与えるだけで、相手方に必要以上の報償心理と期待感を与えることになる。在韓米軍の撤退、南北連邦制問題などに関して金大中政権が説明したような希望的で楽観的な、期待を込めた分析は、当然のことながら避けるべきである。

(5) 南北間の合意事項が履行されるためには、短期的に北朝鮮側だけが得するとしても、究極的には民族全体の利益につながるような具体的で詳細な協力問題を南北対話の議題に取り上げるべきだ。また円満な合意を取り付けるためには、辛抱強い努力が求められるが、国の安全保障を守り抜かなければならない状況では断固とした態度で対処するよう、対北融和政策と強硬政策を並行すべきだ。⁵⁾

韓国の歴代政権が設定していた南北対話の目標は、その大半が北朝鮮当局の意図と北朝鮮の現実にふさわしくないも

のだった。代表的なのが、一九九六年六月、北朝鮮に一五万トンのコメを支援するとした約束だった。当時、金泳三政権の目標は、極端な食糧不足で苦しんでいる北朝鮮政権に食糧を提供することで、一九九四年七月の金日成主席死去以来、急激に悪化した韓国に対する北朝鮮の態度を軟化させ、その成果を国内政治に結び付けて地方選挙に勝って政権の安定化を図りたい思惑があつた。しかし北朝鮮の態度は、金泳三政権の思惑とは裏腹に、韓国のコメ輸送船に北朝鮮国旗の掲揚を要求しただけでなく、清津(チョンジン)港を撮影したという理由でコメ輸送船と乗組員たちを抑留するなど、予想外の行動をとつた。

一方で、北朝鮮当局も同じような間違いを犯している。例えば、一九九八年四月到北京で開かれた南北次官級会談がそれである。このとき、北朝鮮の判断は金泳三前政権のときに中断させた南北対話に応じることだけで金大中政権の歡心を買うことができるだろうし、二〇万トンの肥料提供の約束も簡単に取り付けられるだろうと判断した。これは金大中政権が登場したときの韓国の内部情勢や韓国当局の交渉目的を読み誤つたからである。その結果、韓国国民の不信感を募らせ、二〇万トンの肥料どころか、その後の対北朝鮮援助にも少なからぬ悪影響をもたらした。

南北対話に臨む双方の当局は、相手方の立場を考慮せず、自分たちの一方的な期待を対話のゴールに設定することで、会談の進展に大きな支障を来たした。とくに従来への対決意識から抜け出せないまま、会談のテーブルを闘争の場にするだけで、会談後には会談前よりも強い不信感が露になった。このような観点から筆者は、対話を通じて「勝利的な成果」——具体的に言うと、北朝鮮の立場からは、韓国内部で広範な反米運動の展開と統一戦線の形成。韓国側から見れば世襲体制に対する北朝鮮住民たちの不満をあり、改革・解放への要求噴出など——を狙うようでは、南北対話の前進は決して望めないことを指摘しておきたい。南北対話の当面の目標は統一ではなく、現実的に存在する不信感と対決意識を改善し、さらには除去するところにある。

対話は過程(プロセス)である。過程を踏まずしてゴールに到達することはできない。過程を端折つて、一挙に目標

達成に成功したかのように見える対話は虚像であり、必ずそうした現実を理解するように、踏むべき過程を踏むための後退を余儀なくさせられる。軍事的な緊張状態を緩和させるための具体的な実践を抜きにして、いくら「平和」「和解」「民族」などを口にしたところで、言葉遊びに過ぎないのである。現実を直視して、具体的な実践を保証する対話目標を設定しなければならない。南北双方が相手を窮地に立たせようとする不純な意図があつては、対話は決して成功しないことを認識しなければならない。

3. 国民意識の持続的な測定と国民的な合意を背景にした対話の推進

長期的な観点から見れば、南北対話は、そのまま統一のための対話である。従つて、同じ民族の一員であるならば、民族の宿願である統一を達成するための南北対話に反対する理由はない。しかし、南北対話に対する国民の意識は、必ずしも無条件の賛成ではない。北朝鮮の対南戦略が変わらない限り、南北対話は何の役にも立たないという主張があれば、北朝鮮にすぎる引きずられる対話が必要ないとする意見もある。また韓国の経済事情が難しいのに、北朝鮮に一方的に援助するだけの南北対話は直ちに中止しろ、と激しく批判する声もある。とくに南北対話を内政に利用しているような「気配」でもあると、すぐに政府に反発する動きが現れる。

このように南北対話に関する国民意識は極めて冷徹だ。韓国政府の当局者が頭に叩き込んでおかなければならない事は、一九九〇年一〇月のドイツ統一と「6・15南北共同宣言」以降、高まつていた統一に対する国民の感傷的な願望が、半年も経たないうちに急速に冷めていることだ。これは、そのくらい統一問題は「熱い民族的な感情」だけで解決できない問題でないことを、国民もよくわかっていることを裏付けるものだ。韓国国民は南北間でもイデオロギー的な葛藤を越えなければならない段階に来ていることを認めながらも、その一方で、現存する南北間の経済的、社会的、文化的な

格差をどう克服するべきかを考えて、逆に統一の時期を遅らせることがあっても、統一後に起こり得る混乱を事前に取り除くことに、より多くの努力を傾けることが、統一への正道ではないかと思うようになったのである。

また、韓国国民は吸収統一に反対している。しかし韓国国民が望む統一は、自由民主主義と市場経済体制、そして人類が作り出した普遍的な価値が具現された統一なのである。親北勢力の自由な活動を保障することになる国家保安法の廃止問題に強い関心を示しているのも、この所以である。^⑥

このように見るとき、南北対話の成功を強く望む政権ほど、変化する国民意識により多くの関心を持つべきであることが分かる。半面、国民からの圧力を殆ど受けない北朝鮮当局も、北朝鮮住民の意識の変化に留意せざるを得ない段階にきている。なぜならば、ここ一〇年間の南北関係の変化を目の当たりにしながら、北朝鮮住民たちは北朝鮮体制の根本的な脆弱性を身をもって気付くようになったからだ。今後、北朝鮮に流入する外部の情報量は急激に増加するだけでなく、その質も大きく高まることを考えると、北朝鮮当局も南北対話に対する北朝鮮住民の意識の変化を十分に検討して、誠実で肯定的な態度で臨むべきだろう。

南北交渉は、政権レベルの問題ではなく、国民全体の安全保障と進路がかかっている問題だ。従って交渉を成功させるためには、交渉を進める政府に対する国民全体または大多数の支持が必要だ。南北首脳会谈以降、韓国政府の対北政策に対する支持は急激に下落している。政府の交渉姿勢と方向に対する国民の意見が分裂し、葛藤が深まるような状況下では、交渉代表団の立場が狭まり、交渉力を発揮できないものである。

国民の合意と関連して強調したいもう一つは、南北間の平和統一が国家体制間の連繋や南北の政治指導者同士の妥協によって実現できる、という考えをやめなければならないということだ。

なぜなら、それは国の構成員である国民同士の出会いと合意を通じてのみ、一步一步前進するものであるからだ。統一問題を最高指導者同士の合意によって取り扱うことは、民主主義的な方式ではない。少なくとも、その合意内容に対

する国民の支持を問うべきであり、その場合、交渉を担当した政府が合意内容を希望的に解釈することで、国民の判断を曇らせるようなことがあつてはならない。政府の間違った解釈によつて国民の支持・不支持が決まった場合には、当然ながら改めて民意を問わなければならない。

北朝鮮体制が一元的で規律的な社会であるのに比べて、韓国は政府の一方的な指示で国民に特定の方向に考えを向けたり、その方向に進ませることができない多元社会、非規律的な社会なのである。従つて、韓国政府は、国民の支持を得られるよう、国民とメディアに対して会談の経過についての説明やブリーフィングを行なうことに格別の努力を傾けなければならない。そうしなかつた場合、韓国側は単一的で規律社会の北朝鮮を相手にした効果的な交渉が難しくなる。

南北対話を政権レベルではなく、国民レベルで運営してこそ国民の支持を獲得することができ、対北朝鮮交渉力を高めることができるのである。そのために韓国政府は全国民的な協議機構を設置して名実共に国民世論を収斂しなければならぬ。韓国政府が北朝鮮を助ける時には、国民の税金を使うことになるだけに、必ず国会の同意を得て支援するなど制度的なシステムを確立する必要がある。

4. 同盟国・友邦国との協調体制の確保

東西冷戦の最前線に位置しながら、自由民主主義と市場経済が花咲く大韓民国の建設は、米国をはじめ自由民主主義諸国の絶対的な支援と協力があつて可能だった。民主主義体制が一党独裁と計画経済に代表される共產主義体制を凌駕したことを考え合わせると、統一をめざす南北対話においても、これら周辺関係国、特に米国、日本との緊密な協調は欠かせない。そればかりか、北朝鮮の変化を誘導し、南北関係の改善と交流・協力を実現していく、それぞれの段階において、米国と日本との緊密な協調が必要なことは当然の帰結であるのみならず、北朝鮮の変化を誘導し、南北間の関

係改善と交流・協力を実現する段階的な接近の過程では、米国と日本はもちろん、中国とロシアのような周辺国家の実質的な支援と協力が必要である。

韓国が北朝鮮より優位に立っているのは経済力だけであって、軍事力はもちろん住民に対する社会・政治的な統制力では極めて劣勢にある。ましてや一二〇〇万人が密集しているソウルが休戦ラインからわずか四〇キロメートルに位置しているという、軍事戦略上の脆弱点は南北対話で北朝鮮代表が「火の海」云々しながら挑発的な態度に出る主な要因になっている。だからと言って、韓国が絶対的な優位を占めているという評価を受ける経済力にしても、南北対話の強力な推進力として働くほどには及ばない。韓国の経済力はドイツが統一する際の、東ドイツに対する西ドイツの経済的な優位とは比較にならないくらい低い。

果たして韓国経済は、崩壊した北朝鮮経済を立て直すのに必要な財政的な負担を引き受けるだけの体力を持っているのだろうか。全くそうでない。二〇〇〇年三月、金大中大統領は「ベルリン宣言」を発表し、韓国が北朝鮮の道路、鉄道、港湾などの社会的間接資本(SOC)建設への支援を負担するべき段階にきていると述べた。しかし近年の低迷する韓国経済で、どうして北朝鮮の崩壊した社会的間接資本を再建できると言えるだろうか。米国、日本はもちろんアジア開発銀行(ADB)、国際通貨基金(IMF)、世界銀行(IBRD)などの国際金融機関の支援を必要とするしかない。

結局、北朝鮮が抱えている問題を解決するためには、韓国は友邦国・同盟国との緊密な協力が必要なのである。南北対話を進めるための戦略的思考の第一段階は、米国と日本など友邦・同盟国との緊密な協調体制の効果を認識することから始まり、あわせて中国とロシアなど周辺強国との協力を考慮すべきであることを指摘しておきたい。

II 会談運営戦略上の問題

1. 代表団の構成問題

すべての会談がそうであるように、会談の成否を分けるカギの一つは、代表団の構成である。南北間には代表団の人的構成から本質的な差が見られる。韓国側は政府内の南北問題を専門的に担当する統一省が主導し、会談の性格によつて代表団を構成する。これに対して、北朝鮮の場合、朝鮮労働党の対南工作部署が中心になって代表団を構成している。

なぜ北朝鮮は統一問題（南北関係）に専従する部署を政府ではなく労働党に設置しているのだろうか。それは韓国を革命の対象と見ているからだ。北朝鮮は「二つの朝鮮」を認めるような、いかなる形の政府機関も置いていない。南北問題を「朝鮮半島の唯一の合法政府である朝鮮民主主義人民共和国の範疇の中でだけ解決する」という、いわゆる「一つの朝鮮」の論理で解決していくという基本原則と戦略の下、南北対話を展開しているため、政府ではなく「革命の参謀部」である朝鮮労働党が主導しているのである。

北朝鮮で、実際に南北対話を担当する機関は「労働党統一戦線部会談課」で、ここで対南工作担当の各機関から必要なだけの人員を選抜して代表団を構成する。このときに使う機関の偽装名が「祖国平和統一委員会」（祖平統）である。従つて、南北対話に出てくる北朝鮮の代表、随行員、記者団のメンバーの大半は「祖平統」という偽装名を使う労働党中央委員会統一戦線部所属か国家保衛部、人民武力部偵察局または社会安全部から派遣された対南工作担当要員たちで

ある。

韓国当局の調査資料によると、一九九二年五月二日から八日まで、ソウルで開かれた第七回南北首相会談に参加した北朝鮮代表団九〇人（代表七人、随行員三三人、記者五〇人）のうちの七六％に当る六八人が各種対南工作部署の要員であることが判明している。また一九九二年末に採択された南北基本合意書によって四つの共同委員会と板門店連絡事務所が構成・設置されるときは北朝鮮側会談代表六九人のうち五一％に当る三五人が、各種対南工作部署の要員であることが確認されている。

このような事実を考慮に入れると、代表、随行員、記者団で構成される北朝鮮側代表団メンバーたちは全員が対南事業の専門要員であり、彼らがどのような部署に配置されていようが、徹底した中央統制と党中央の指令の下で、一糸乱れずに動く工作要員たちであることを念頭に置いて対応すべきである。

2. 代表団の専門性の問題

以上のように南北の会談代表団の構成において本質的な違いがあることを指摘したが、これに関連して、過去三〇年間、韓国政府内部で絶えず提起されてきた問題は、北朝鮮のいわゆる「会談專業者」「会談専門要員」に比べて、韓国側の会談参加者たちの専門性不足だった。

北朝鮮が交渉代表を選抜する際に最も重視しているのは、「党への忠誠度が強い者」「政治闘争に優れている者」「金日成父子の信任が厚い者」、そして「交渉内容に熟達し手際よく裁けて、政治的な手腕の優れた者」かどうかである。つまり北朝鮮の会談代表、随行員、記者団は例外なく長い間、対南事業に関わって会談戦術にたけたスペシャリスト——対南事業を生涯の仕事としている者——で組織しているのに対して、韓国側代表団は随時交代するため、相対的に

専門性においてレベルが低いと言える。これは事実であったし、確かに北朝鮮側代表団の強みの一つであった。

その代表的な例が、一九七一年からこれまでの南北間の公開、あるいは非公開接触に頻繁に登場する全今哲（チョン・グムチョル、全今津^ニチョン・グムジン）と朴英洙（パク・ヨンス）である。全今哲は一九七〇年代初め、南北調節委員会の北朝鮮側スポークスマンとして活動した後、一九八五年七月二三日から同九月二五日まで開催された南北国国会談予備接触と、一九八八年八月一九日から一九九〇年一月二四日まで開かれた南北国国会談準備接触で「朝鮮労働党代表」の資格で北朝鮮側団長として参加しており、一九九五年六月一七日から九月三〇日までのコメ支援のための北京会談には「対外経済協力推進委員会顧問」として、一九九八年四月一日から同七月七日まで北京で開かれた肥料支援関連の会談には「政務院責任参事」として、一九九九年四月二三日から同六月三日まで、北京で開催した南北当局間次官級非公開接触には「朝鮮アジア太平洋平和委員会副委員長」、二〇〇〇年七月二九日から同十二月一六日までの南北閣僚級会談には「内閣責任参事」の資格で参加している。

朴英洙も一九七二年から一九七三年まで、南北調節委員会の非公開連絡及び実務接触などに随行員として登場した後、一九八四年九月には「北朝鮮赤十字会中央委員会同胞事業部長」の資格で、北朝鮮側の対南水害救護物資提供のときは北朝鮮赤十字会の「人道要員」として江原道（カンウォンド）北坪（プピョン）に姿を見せた。その後、一九八四年一月二〇日、板門店で開かれた南北赤十字会本会談再開のための予備会談から北朝鮮赤十字会代表として会談に参加し始め、一九八五年五月二七日から同三〇日まで、ソウルで開かれた南北赤十字第八回本会談の代表を務めた。一九八五年七月一五日から同八月二二日まで板門店で開かれた第一回南北離散家族故郷訪問及び芸術公演団交換訪問のための南北実務代表接触では北朝鮮側責任者として参加しており、同年九月二〇日から二二日までにあった離散家族・芸術公演団のソウル訪問のときは、「支援要員」として同行した。彼は再び北朝鮮赤十字会中央委員会常務委員の資格で、一九八九年九月二七日から一九九〇年一月八日まで板門店で開かれた第二回故郷訪問及び芸術公演団交換のための実務

代表接触の北朝鮮側責任者として、一九九二年六月五日から同八月七日まで開催された離散家族老父母訪問団及び芸術団交換のための実務代表接触の責任者として参加した。朴英洙は、「祖国平和統一委員会書記局副局長」の資格で一九九三年一〇月五日から一九九四年三月一九日まで板門店で開かれた「南北特使交換」のための実務代表接触の責任者として活動したが、一九九四年三月一九日にあつた第八回実務代表接触で韓国側代表の宋榮大(ソン・ヨンデ)統一院次官を相手に「ソウル火の海」発言をしてからは、南北政府間対話の場では姿を消した。その後、一九九九年六月二二日から同七月三日まで、北京で開かれた南北次官級会談に「内閣直属責任参事」の帽子を被つて再び姿を現した。

北朝鮮側の南北対話関係者たちは、同じ人物が必要に応じて別の帽子を被つて会談に臨む、精鋭の対南事業のスペシヤリストたちである。彼らは、それを生涯の仕事とする「職業会談屋」なのである。そういう北朝鮮代表たちと向き合つて交渉をしなければならぬ韓国側として、北朝鮮に関する豊富な知識と経験を積んだ人物を代表に選ばなければならぬことは言うまでもない。しかし韓国側は、政権が交代する都度、代表団のメンバーが大幅に入れ替えられた上、過去の政権で活動したスペシヤリストたちには、南北対話関連の政策樹立に際しての諮問役の役割さえも機会が与えられなかった。

政権交代と関係なく、最高の能力を備えた代表団を選抜、構成できるように、政策を樹立する際には過剰な政治的判断をせずに、長い経験を積んだスペシヤリストたちの意見に耳を傾けるべきだ。

いったん交渉代表に任命された代表は、交渉で取り上げる主な議題と、それに関する過去の記録を熟知しておかねばならず、北朝鮮代表の人的事項や性格、交渉パターンなどを把握するなど、徹底した事前準備を行うべきであり、そのことだけに専念しなければならない。とくに交渉代表は、北朝鮮側の長い演説の中から、彼らが伝えたい真意を的確に読み取る能力を身に付けていなければならない。少なくとも、北朝鮮側の長い演説の核心は、概ね一番最後にあることを体得する必要がある。

3. 会談場の内外に形成される二重戦線

先に述べたように、北朝鮮代表团は代表团、随行人、取材記者団の三つに分けられるが、このような区分は韓国側の立場から見た区分に過ぎず、北朝鮮側から見れば無意味な区別である。

例えば、祖国平和統一委員会の副委員長の一入として南北首相会談の北朝鮮代表团を事実上任切っていた林春吉（イム・チュンギル）の場合、一九七二年に開かれた南北赤十字会談本会談の初期には「記者」の身分で会談に関わっていた。しかし林は、一九八〇年の南北首相会談のための実務代表接触のときは、北朝鮮代表团の次席代表として参加し、玄峻極（ヒョン・ジュングク）北朝鮮団長をコントロールしていたし、一九八五年に南北赤十字会談本会談がしばらく開催されていたときは、代表団の「諮問委員」として参加していた。

その後、一九九〇年代に開かれた南北首相会談には「随行人」の身分で参加していたが、当時労働党対南担当書記だった尹基福（ユン・ギボク）とともに、北朝鮮の対南戦略はもちろん、会談の現場で北朝鮮代表团のすべての言動をコントロールしていた。当時、三席代表兼スポークスマンだった安炳洙もやはり最初は南北赤十字会談予備会談に「記者」として、南北調節委員会副委員長会議のときは随行人として板門店の会談場を出入りしていた。

こうしてみると、北朝鮮側の代表团や随行人、記者たちは同じように会談要員であつて、形式上異なる肩書きを付けて、一つの指揮体系の下で各人の任務を遂行していることが分かる。だから、場合によつては会場内よりも会場の外で、会談に参加している随行人や記者たちとの会話を通じて、北朝鮮の会談戦略と目標をより正確にキャッチすることができる。従つて韓国側の会談戦略は、常に会場の中と外に二つの戦線を形成して対応しなければならぬ。

会談場の中で相手を圧倒していても、会場の外での宣伝、広報戦で負けては結局敗北することになるのだ。常に韓国

側は、会談取材のために同行している記者団に対する特別計画——会談と関連した情報提供はもちろん記事作成に必要な用語解釈に至るまで——を立てて、支援しなければならぬ。

4. 非公開・秘密接触の必要性

同族相争う戦争で、南北が深い相互不信と対決意識を刻まれたまま始めた対話が最初から順調に運ぶはずがないことは会談前から覚悟の上だった。実際に南北が向き合った会談テーブルは、妥協と交渉の場ではなく、相手方を制圧して何かを勝ち取ろうとする闘争の場であり、どちらか一方の全面的な勝利を目指した「ゼロサムゲーム」の場であると思いついた。

このような会談では長く続かないだけでなく、和解と協力を模索する生産的な対話となりえない。そのような状況を克服するため、南北は公開的な会談に先立って、事前調整のための非公開会談を行うことで、より率直な話し合いと建設的な対話を図ることができるようになった。一九七二年七月に発表された「7・4南北共同声明」をはじめ、二〇〇〇年六月発表の「6・15南北共同宣言」などの重要な合意事項は、殆どが秘密接触による事前調整を通じて生み出したものだった^①。もちろん、秘密接触を通じて事前調整を図ったからといって公開的な公式会談ですべてが順調に合意されるわけではない。公開対話が始まると、直ちに国内外から反応が出てくるし、合意が不十分だった問題が浮き彫りになって新たな論争を呼び起こす。そういう経験を通して、北朝鮮との対話に臨んでは、徹底した非公開の事前調整の必要性を不文律のように認識するようになったのである。

これに北朝鮮当局が好んでいることもあって、秘密会談を通じた事前調整は会談の成否まで左右することになる。韓国当局も非公開秘密接触の必要性を痛感していた。韓国の自由民主主義体制（資本主義社会）に対する北朝鮮側代表た

ちの歪んだ認識や誤解を正すための説明、または説得の機会を設ける必要性を感じていたからだ。そのような理由から南北対話は、非公開接触を通じて議題全般に対する調整を経た後、公式会談で最終合意を導き出す、という進め方が不可避とみられる。

北朝鮮との対話を進めるにあたって非公開の秘密接触が必要であることは否めないが、しかし注意すべきこともある。金大中政権期、南北閣僚級会談に参加しない双方の特使チャンネル（韓国側・林東源氏、北朝鮮側・金容淳氏）で、閣僚級会談で取り上げられる懸案事項で突破口を開くための更なる上級会談を行った。このような特使会談や、公式会談に参加しない関係者同士が接触して懸案事項を話し合う場合、公式会談代表たちの交渉力に影響が出る恐れがあるため警戒しなければならない。もし、どうしても特使レベルの秘密接触を行なう必要が出た場合でも、その結果詳細を会談代表たちに伝えることで交渉力に支障を来たさないようにすべきだ。

5. 秘密接触のチャンネルまたは窓口に対する政府の徹底した管理

先に述べたように、北朝鮮との対話においては公開会談より非公開会談がより効果的だった。しかし非公式談の成功を左右するのは管理の問題だ。なぜならば、秘密接触チャンネルは政府機関の関係者だけでなく民間の関係者が担当する場合もあり、その際には徹底的に信頼性を検証しなければならない。

秘密接触の可能性が出てきた時には、接触チャンネルの形態を問わず、遅滞なく南北対話を総括している当該機関に報告し、指揮体系の一元化を乱さないように努めなければならない。そうでないと、すでに稼働していた他の秘密接触チャンネルとの間で混線が起こり、信頼できる公的な秘密ラインまでも役割が果たせなくなる。

政府の接触チャンネルの管理がよくできていたケースと、できなかつたケースを挙げれば、張基栄（チャン・ギヨン）

元副首相（韓国日報社主）の南北対話参加と、一九九五年の金泳三政権下での対北コメ支援交渉がある。北朝鮮は一九七一年下半年から統一戦線戦術の一環として、秘密チャンネルを通じて張基栄元副首相を北朝鮮に招待する工作を進めた。それで一九七二年四月二五日から約一〇日間の訪朝が予定されていたが、張氏が政府当局にそれまでの事情を報告し、同年一月に発足した南北調節委員会の副委員長に迎えられた。一方、一九九五年に金泳三政権は一五万トンのコメを支援するための秘密ライン接触を進めた。当時の政府機関が集めた情報によると、北朝鮮が韓国に公式にコメ支援を要請するような気配は全くなかった。ただ民間の秘密ラインを通じて、韓国政府の要路にコメ支援を打診するという水面下のロビーがあるだけだった。当時の韓国情報機関は、水面下のロビーに関わっていた人たちについて「国際的詐欺師」だと警告した。しかし金大統領の側近たちは、このような警告を無視して、民間チャンネルからのメッセージだけを信じてコメ会談を提案したのだった。その結果、一五万トンのコメを北朝鮮に送っただけで、受けるべき反対給付は取れないまま会談自体がストップした。

こうしてみると、最も信用できる秘密接触は、南北当局の公式機関要員間の接触であることが分かる。その点から二〇〇〇年六月の南北首脳会談を実現した韓国の国家情報院と北朝鮮のアジア太平洋平和委員会の間の秘密チャンネルは、最も望ましい秘密接触だったと言える。多くの秘密ラインを作るよりは、信用できる公的機関同士の秘密ライン、もしくは政府当局の完全な統制下にある民間人チャンネルを構築して、誠実な接触を通じて問題解決の糸口をつかもうとする努力が求められる。ただ、先に指摘したように、秘密チャンネルを通じて対話の基盤が成立したら、その後は公式会談代表同士の公式または非公式接触にその機能を委ねなければならない。それ以上の秘密接触は、公式会談代表の交渉力を弱める恐れが大きいからだ。

6. 「原則交渉」と「立場交渉」の並進、「原則問題」優先討議への対応戦略

南北首脳会談を導いた林東源(イム・ドンウォン)代表をはじめ、脱冷戦期の北朝鮮の交渉スタイルを研究してきた学者たちの中には、北朝鮮の態度変化を強調しながら、円満な人間関係を作り、相互の共同利益になり得る対案を開発して、円満な合意に漕ぎ着けるとする「原則交渉」で北朝鮮と向き合うべきだと主張する学者たちが多い。^⑧

朴在圭(パク・ジェギユ)元統一省長官も、「北朝鮮体制が政治的に変化することは極めて難しい。北朝鮮自身、韓国との交渉で体制維持が脅かされることはない」と判断したとき、初めて少しずつ変化するだろう。そのため、まずは経済力などで絶対的な優位に立っている韓国が離散家族相互訪問のような人道的問題の進展の見返りに対北経済支援をし、対話運営の面でも柔軟に対処して、彼らの変化を導いていくべきだ」と主張した。^⑨

一方、冷戦期と脱冷戦後初期の南北対話を導いた李東馥(イ・ドンボク)代表は林東源、朴在圭氏らの指針とは異なる見解を示している。李東馥氏は、「一九七〇年代初めから一九九〇年代初めまで韓国代表団が向き合った北朝鮮の交渉チームは、一九五〇年代初めにジョイ(C. Turner Joy)提督が板門店で相手にした北朝鮮人と全然変わらない『同じ北朝鮮人』だった。それにも関わらず、韓国側は民族の神話に陶醉し、過剰な期待と希望的な判断に頼って南北対話の基本的性格が『敵対的交渉』という事実を忘れて、さらにはジョイ提督が勧告した対北交渉指針^⑩まで無視していた」と指摘した。そして「南北関係が『敵対的共存関係』から『平和的共存関係』に転換するまでは、韓国社会内部で敵と見方を職別する機能を確立することが必要であり、北朝鮮の態度が変わるまで見守るべきだ」と強調した。^⑪

これまで北朝鮮は韓半島の共産化統一を目指した対南戦略と統一政策に基づいて、北朝鮮側の立場と一方的な利益に執着する「立場交渉」を続けてきたことから、金大中政権以来、韓国政府が経験しているように、対北朝鮮交渉で「原

「則交渉」をしたとしても実効性が望めないだけでなく、大量破壊兵器などで武装している北朝鮮に不信感を持っている大多数の国民からも支持されない、苦しい立場に置かれることになるだろう¹²。従って北朝鮮と交渉をする際には、共産主義者たちと同じような交渉態度で臨むほかないのである。韓国としては会談の主導権を握るための「議題闘争」を避けられないだろうし、北朝鮮が好む「一般原則」に合意する際には、その原則の意味を明確にしておく必要がある。しかし、南北対話を通して相互の安全保障や緊張緩和の問題を解決し、お互いに安全保障上の脅威から解放されるようにさえなったら、韓国政府としても長期的に統一への基盤整備という観点から、立場交渉に固守せず、「原則交渉」と「立場交渉」を併用してもいいだろう。

南北対話で北朝鮮が使った典型的な会談戦術の一つは、まず会談で取り上げる一般原則に合意して、具体的な問題は後回しにしようとする、いわゆる「原則問題の優先討議」だった。北朝鮮が展開する論理は「この会談の究極的な目標を明確にし、それを達成するために双方が合意すべき基本的で原則的な問題が何かを先に討議し、合意した上で次の問題に移る」ということだった。例えば赤十字会談では、「離散家族の苦痛を癒すための最も重要な問題は、離散家族が自由に会えるようにすることだ。そのためには『自由往来の原則』に合意して、自由往来の足かせになる韓国の反共法、反共教育、反共マスコミなどの社会的・法律的な環境・条件を改善する問題を先に論議しなければならない」と主張した。また、南北調節委員会の会談では自主、平和、民族大団結の統一三原則に合意することを要求した。そして体育会談では「統一チーム(単一チーム)の構成原則」を、経済会談では「統一、相互尊重、相互利益を保障する原則」を、国会会談では「不可侵宣言採択問題」を、首相会談では「五つの課題、三大緊急課題の優先討議」などを主張した。このような北朝鮮の主張は、全ての会談を政治会談に導くという会談戦略によるものだった。韓国が北朝鮮の要求に同意した時には、合意した原則の実践方法に関する議論は回しにして、新たな政治議題を持ち出して会談の進展を遮った。例えば北朝鮮は体育会談で「統一チーム構成に合意する」という合意書を採択しても、統一チームを構成するため

の選手選抜・競技開催問題、単一チーム代表団構成問題などについては一切議論しようとしなかった。国際競技の日程が近づいてきて、単一チームの構成に具体的な進展がないので単独出場すると韓国が言い出すと、直ちに「合意違反」だとして責任を転嫁した。このようなパターンは、南北会談だけでなく、米国とのジュネーブ会談でもしばしば用いられた北朝鮮の会談戦術である。

従って南北会談においては、必ず具体的で実践的な合意を取り付けてから署名しなければならない。「7・4南北共同声明」や「南北基本合意書」など、この上なく優れた合意文書を採用していながらも、署名と同時に死文化してしまつたのは、最初から北朝鮮の実践意志が欠けたまま合意書を採用したからである。どんなにすばらしい合意書でも、実践されなければ何の役にも立たないことを強調し、実践の意志があるかどうかを明確にするように求めることは重要である。

7. 相互主義の堅持

一九七二年一月二日から同四日まで平壤で開かれた南北調節委員会の共同委員長第二次会議で、南北双方は相互誹謗・中傷をしないことをうたった南北共同声明の条項に従って、一月一日〇時を期して休戦ライン上の拡声器による対南、対北放送と相手方地域に対するピラ散布を中止することに合意した。約束した期日になると、南北の全ての放送（休戦ラインのスピーカー放送も含め）は特定人物に対する誹謗・中傷の放送を中止した。

しかし北朝鮮の対南宣伝放送である「統一革命党の声放送」だけは、朴正熙大統領に対する謀略・誹謗の放送を止めなかった。韓国は北朝鮮に放送を即刻中止するよう要求したが、北朝鮮からは「それは韓国内の革命勢力が放送しているもので、我々とは全く関係がない」という返事が返ってきた。韓国当局は直ちに地図を広げ、北朝鮮の海州（ヘジュ）

市南山(ナムサン)に位置する北朝鮮の放送局から送られている電波だということを明らかにし、直ちに放送を中断することを促した。しかし北朝鮮はこの要求に最後まで応じなかった。

この一件から、韓国は対北朝鮮交渉では相互主義原則を徹底して適用しなければならぬことを痛感した。その後、南北双方は相互主義を南北対話の基本原則としてともに認めて適用してきた。しかし相互主義は条件性(contingency)と等価性(equivalence)を前提とする原則であるため、厳格に適用することが難しい。このため韓国政府は、非対称的・非等価的・非同時的で柔軟な相互主義を適用することにした。例えば、一九九八年四月北京で開かれた次官級会議で、韓国側は「北朝鮮が要求する肥料や食糧を提供する代わりに、離散家族問題を解決しよう。直ちに解決することが難しいなら、離散家族問題を協議する日付だけでも決めてほしい」と要求した。このように韓国政府は漸増的な相互主義戦略(Graduated Reciprocation in Tension Reduction: GRIT)を駆使しつつ、北朝鮮との対話を継続している。

北朝鮮との交渉においてはそれが相応主義(Tri-for-Tar)戦略であれ、漸増的相互主義戦略であれ一方的に譲歩してはならない。必ず相互主義を要求すべきだ。そうしなければ、国民と友邦国から対話を継続するための支持が得られない。金大中政権が歴史的な首脳会談を実現したのにも関わらず国民から全面的な支持を得られず、ずるずる引きずられているという非難を受けたのは、漸増的相互主義戦略さえ放棄して一方的に北朝鮮を支援し続け、北朝鮮にいる元韓国軍捕虜や拉致被害者の送還と連係することもなく、非転向長期囚を北朝鮮に送還したからだ。

8. 断固(タフ)と忍耐の並行

二〇〇一年一月三日付中央日報が報じた世論調査によると、回答者の七二・二%が「韓国政府は北朝鮮に低姿勢だ」と答えている。また同紙が「6・15南北共同宣言」一周年を迎えて実施した世論調査では、一年間の南北関係に対する

評価に関連して回答者の五七%が「北朝鮮を援助するばかりで、引きずられた」と答えた¹³。ソ連、中国など共産主義国家と交渉した経験のある米国のネゴシエーターたちは一様に、合意に到達したいとする意思を柔軟に伝達するが、戦術的には粘りづよく、頑丈でタフな姿勢を示すとき、容易に合意に取り付けることができた、と証言している¹⁴。ソ連、中国と交渉してみた経験のある米国の専門家たちは、共産主義国家は時間を交渉の主要武器と看做していることを指摘し、共産主義国家との交渉では断固とした態度とともに、辛抱強さが求められると語っている¹⁵。

同じように韓国が北朝鮮と対話をしていくなかで、過度に柔軟な姿勢を示すのは、北朝鮮に新たな要求を作らせるだけである。北朝鮮と対話する上で、最も効果的な姿勢は、相手に哀願することでもなければ、高圧的な態度をとらないようにして、辛抱強く民族の共同利益を求めて努力しているという印象を与えることである。それと同時に、決して譲れない問題では、断固とした立場を示すべきである。

五年任期で再選が禁じられている韓国の大統領は、北朝鮮との対話で任期内に目に見える成果を上げようとしているのに対して、北朝鮮の最高権力者は政変が起きない限り、事実上永久職であるため、時間を自分たちの有利な武器と考えている。しかし一九七〇年代以降の南北対話は、韓国側の提案に対して、北朝鮮が守勢的な立場から、また彼らの必要に応じて会談が成立した。しかも南北間の国力に著しい格差が見られていることを考え合わせると、必ずしも時間が彼らだけに有利であるとも言えない。

従って韓国は、南北関係の改善と統一問題が短期間に解決されるような問題ではなく、何世代にも渡って取り組まなければならない課題であることを認識して、特定政権の任期内に解決しようとする時間的圧力に縛られずに、忍耐力を持って不断に、長い息で取り組むべき課題であることを認識して取り組まなければならない。一九九二年の南北基本合意書採択を巡る交渉から分かるように、状況によつては、彼らも時間という圧力に迫られると態度を軟化させることもあるのだ。仮にも、韓国側が制限時間 (dead line) に迫られて交渉をしているように映ると、北朝鮮は韓国側がさらに

多くのことを譲歩してくれると期待するであろう。韓国側は、たとえ特定の時限がある場合でも、北朝鮮側の不当な要求に対しては、交渉を打ち切ったり、決裂させても良いとする毅然とした意思表示をすることが効果的な場合もある。

一九七二年一月二日から同四日まで平壤で開かれた南北調節委員会の第二回共同委員長会議で、「南北調節委員会の構成及び運営に関する合意書」を採択する過程で、北朝鮮側が「北と南の間の政治、経済、文化、軍事など各分野にわたる多方面の合作を実現しようとするもの」という表現を盛り込むことを主張したが、韓国側は「合作」という用語を受け入れなかった。ソウルに向かつて出発する時間まで用語を巡って双方の立場が折り合わず、韓国代表団は記者団に対して「交渉が決裂したため、韓国代表団は合意書を採択せず、ソウルに帰還する」という内容の原稿をソウルに送稿するよう働きかけ、同内容を北朝鮮側に通報した。結局、北朝鮮側は「合作」の用語を撤回し、韓国代表団が提示した「互いに力を合わせて共に事業をする」という表現で妥結した。

二〇〇四年五月四日から同七日まで平壤で開催した第一四回南北閣僚級会談でも、北朝鮮は韓国側が強く要求した南北将官級会談開催に応じなかったため、合意できないままソウルに帰る予定だったが、平壤を出発する直前に北朝鮮側は、軍当局が会談開催に同意してくれたとして、同五月二六日の南北軍事当局者会談開催が合意された。¹⁶⁾

以上の例は、北朝鮮に対しては断固とした態度で明確な線引きをし、言うべきことを言うときに韓国側が目指す合意を取り付けることができることを物語っている。

9. 警戒すべき欺瞞戦術

南北対話で、北朝鮮がよく用いる欺瞞戦術の一つに、自分たちの代表団内部に意見の違いがあるかのような言動をすることで、相手の誤った判断を誘導するか、相手側が内部で分裂するように働きかける手法がある。

例えば、北朝鮮代表団メンバーの中に軍部の代表が含まれている場合、外務省や対南工作機関代表たちは「我々はそうではないのだけど、軍から参加した代表がそうなのだ」と言いながら、強硬な主張はすべて軍部から出た主張であるかのような言い方をする。そうかと思えば、深夜に個人的に相手側代表の部屋を突然訪れては、意見交換をするなかで「南側代表の誰々はこういうことを言うのだが、誰々は反対のことを言っている」と言つて、内部分裂を図つたこともある。とくに前者の場合は騙されやすい。しかし、北朝鮮の会談戦略決定過程（政策決定過程）を知っていれば、北朝鮮代表団の内部で見解の差があるとしても、それが外部に表出されることは決してあり得ないことが分かるだろう。

北朝鮮のすべての政策は、各部署内部または部署間の緊密な協調を経て決定される。重要政策に対しては、まず該当省庁や部の課、局、または関係局から派遣された関係者たちで政策研究チーム（組）を組織する。これを「課協議会」または「局参謀会議」と呼ぶ。その上で、政策関連部署の代表が参加する「業務組」（非常設グループ）が編成される。核問題の交渉では「核業務組」が編成され、ここに外務省の国際機構局・米州局・条約局、人民武力部、人民軍総参謀部、科学委員会代表が参加した。日本との国交正常化交渉に向けては「朝・日協商業務組」が構成されたが、これには外務省と党統一戦線部代表たちが参加した。

こういう過程を経てまとめられた対策案は党国際部に送付されて、そこでさらに討議を行なつた上で、金正日総書記の書記室に送られる。金正日の決裁が降りると、そのまま執行される。ここで一つ知っておかなければならないことは、一度金正日の決裁が降りた文書は法律としての拘束力を持つことである。即ち特別な出来事が起きない限り、決して修正または変更されることは許されない。南北対話で話し合われる問題は、すべてがこのような過程を経たものであるため、代表団内部で違う意見が出る余地はない。北朝鮮で政策を決定する権限をもつ者は、金正日ただ一人であることを頭に叩き込んでおくべきだ。

10. 政策の継続性と一貫性の維持

金大中大統領を除いて、韓国の歴代大統領たちは在任中にそれぞれの統一構想を提示した。金大統領の場合は、野党時代に「三段階統一論」構想を出していたため、わざわざ新しい方法を示す必要がなかった。もちろん、新しい政権が新しい統一方法を打ち出すことが悪いとは言えない。しかし統一問題は、「統一方法」が優れていなくて進展しないのではなく、同族が相争う悲劇を経験した二つのイデオロギーと体制が対決しているから難しいのである。そういう理由から、統一問題は過程を重視し、長期間にわたって作り上げられた障害を取り除かなければならない、至難な課題に取り組まなければならないのである。従って、どの政権も既存の統一政策の継承性を否定してはならず、一貫性と持続性を維持しなければならない。

南北調節委員会代表のメンバーだった鄭洪鎮氏が指摘したように¹⁷⁾、対北朝鮮政策は継続性と一貫性を保つことが重要だ。そういう基本的態度をとらないと、北朝鮮側がそれまでに合意した歴史的な合意書を一方的にほごにして新たな要求を突きつけても応酬できない。実際、韓国側は二〇〇〇年六月の南北首脳会談で金大統領は南北和解、南北不可侵、南北交流・協力についてバランスよく詳細に規定している「南北基本合意書」の履行を要求したが、「あなたは、なぜ美しい修飾でいっぱいなの、そんな文書にこだわるのか」という金総書記の反対に遭って、安保と平和定着に関する条項が落ちた「6・15南北共同宣言」を採択した。その結果は韓国政府が過去に南北間で合意した統一章典である「南北基本合意書」の廃棄に同意する格好になった。

11. 機関本位主義と個人功名主義の払拭

南北対話で最も警戒しなければならない問題は、特定個人の欲と政治的な欲求が反映されてはならないことだ。もし特定個人の功名心から北朝鮮の対南戦略の展開に有利な合意を認めたり、または個人の政治的な地位を高めるために無原則な対話の進展を強要することは、南北関係の改善に何ら助けにならない。

一九八〇年以降の韓国の歴代政権は実現可能性の薄い首脳会談を数年間も継続して提案したことがある。現実的に、首脳会談開催に向けた雰囲気は熟していないのに、執拗に提案をし続けたため、金日成の相対的な位置だけが高くなる印象を与えたばかりか、統一問題を政権基盤固めに利用しようとしていると疑われる結果を招いた。さらには、韓国側代表の間で不協和音が露呈することで、北朝鮮の露骨的な分裂工作が功を奏しているように映ることもあった。

一方、国の最高機密として保護されるべき対話戦略が外部に漏れる場合もあった。このような現象は、代表メンバー同士や関係機関の間で手柄を争ったり、個人の功名心、さらには何はともあれ実績を上げようとする低俗な「実績第一主義」が蔓延していることを物語っている。南北対話が、すでに「プロとアマチュアの対決」というイメージを植えつけ、不安に思っている国民に対して、そういう醜態は一層大きな不安感を与えることになる。

代表メンバーの間で、政府省庁間で見解の違いが生じるのは、いつでもあり得ることである。しかし、そのような見解の差は、政策を決定する過程までが許容範囲である。一度決定した政策（訓令）は代表団の誰も勝手に修正できるものではない。最高政策決定者の新しい訓令が下れば、当然ながら新しい訓令に従うのは常識の問題である。どの機関も、自分たちの機関の功績のために、他機関を中傷したり誹謗するようなことがあつてはならない。

機密保持に関連して付け加えると、これまでにあつた会談戦略に関する情報の漏洩は、その大半が大統領や総理など

首脳たちの希薄な機密意識によるという事実注目しなければならぬ。普段機密保持に関する意識がなかった政治家たちのことだ。実務者たちは、「こんな失敗を繰り返されるとたまらない」と嘆く前に、上司に対してより徹底したセキユリティ意識を強調しておくべきだろう。

III 対話と関連した組織上、行政上の問題

「対話のない対決」から「対話のある対決」へ、さらに「対話を通じた和解・協力」へと移行する過程で、韓国政府が直面した問題は山ほどある。それらの課題を解決するためには、韓国政府は一九七一年に南北対話を開始した当時から対話の展開に伴う諸般の措置——対話専従機構の新設、政府省庁間の協調体制構築、情報機関間の効果的な情報交換と総合的な情勢判断、内外向け広報のための特別計画の樹立と世論調査の実施、関連法律に関する再検討、そして民間の各種関連組織や企業に対する調整と統制——を取ってきた。その中で、韓国政府が留意して発展させていかなければならないいくつかの問題を指摘しておきたい。

1. 南北対話業務の分担と専従機構の拡充

一九七一年八月、離散家族問題の解決のための南北赤十字派遣員接触と予備会談を開始しながら、韓国政府は南北対話を専門的に担当する「協議調整局」¹⁹を中央情報部(KCIA)傘下に設置した。南北対話業務を担当する事務局を政府の公式な統一問題担当省庁である統一省(院)傘下に置かず、中央情報部傘下に設置したのは、南北対話を企画し、

実現させた部署が中央情報部だからという理由だけはない。

それは北朝鮮の対南事業を専門的に担当する朝鮮労働党中央委員会の対南事業部署に対応するためだった。北朝鮮の対南事業は、党中央委員会の対南担当書記が担当し、その下に統一戦線部、連絡部、調査部などの組織がある。これらの組織が入っている建物を「三号庁舎」と呼んだ。南北対話に参加する北朝鮮の要員たちは、全員がこれらの組織の専門要員たちだった。従って、韓国政府としては、大統領直屬機関として政府組織法に拘束されることなく、必要な人員と予算、そして情報を入手することができ、すでに訓練された要員を保有している中央情報部が南北対話を管掌することが効果的だと判断したのだ。

一九七一年九月に新設された協議調整局は、外務省、国防省、統一省などの政府省庁だけでなく、実際に赤十字会談に参加する大韓赤十字社から必要な要員を派遣してもらって、合同勤務をしながら会談戦略を樹立し、必要なシミュレーションを実施した。中央情報部傘下に協議調整局が設置されることで、北朝鮮当局との接触と交渉で最も重要な情報セキュリティの問題をある程度解決することができた。

一九八〇年までの九年間、会談を通じて相当の経験とノウハウが蓄積され、南北対話業務を担当してきた事務局要員と業務全般を政府の統一院に移譲することになった。しかし必要な情報と予算、そして人員支援に関しては、依然として中央情報部が担当した。その伝統が今まで継承され二〇〇〇年六月の金大中大統領と金正日総書記の南北首脳会談も、国家情報院（中央情報部の後身）の計画によって実現し、その核心的な役割も国家情報院の幹部たちが遂行した。

しかし、このように情報機関が政府の領域に属する業務を引き受けて執行する特殊な形態の業務分担は、時代の変化に合わない。専従省庁である統一省が対北朝鮮政策と戦略の樹立・執行を担当し、国家情報院は政府がこうした業務を円満に遂行できるように関連情報の収集と支援を行い、会談で成果を出せるように側面支援する業務分担体制が望ましいと思われる。こういう形で業務が分担される場合は、統一省に対しては日増しに増えている南北関係業務をカバーで

きるように、十分な人員と予算を割り当てる行政的な措置が講じられるべきだろう。

2. 突発的な事態に対する非常対策の講究

過去三〇年間の南北対話は、数多くの曲折を経ながら中断と再開を繰り返すことの連続だった。その原因はどこにあったのか。もちろん、基本的には北朝鮮当局が対南戦略上、戦術的な必要に応じて意図的に中断させたためだが、その対南戦略の他にもいろいろな不測の要因があった。例えば、北朝鮮の武装工作船の侵入や陸上・海上での軍事的な衝突事件、韓国国内で起きた一九八一年の光州民主化運動などの政治的変動、親北または左傾勢力に対する韓国政府の制裁、北朝鮮による各種のテロ事件や漁船だ捕事件などである。

そのような事件が起きるたびに、韓国政府は非常対策を講じるとともに、会談を継続するかどうかを検討しなければならなかった。もし、対応が遅れたり、不適切な措置が取られる場合は、政府当局は野党とマスコミから容赦なく批判されるだけでなく、北朝鮮当局にも誤ったシグナルを送ることになり、南北対話が中断したり関係悪化へと暗転することがたびたびだった。

このような突発事態に対する対応措置の適否が、南北対話を続けられるかどうかを見極める重要な要因になるのである。このような理由から韓国政府は、常時稼働できる非常対策機構を設置した。一九七〇年代から一九八〇年代にかけては、主に中央情報部が中心になって、大統領府、国防省、外務省、統一省など関係省庁の実務幹部たちで構成された非常対策チームを随時運営し対応した。

その後、一九九〇年代からは、このような実務対策チームの建議内容を再検討・審議を行なってより慎重に対応するため、「国家安全保障会議常任委員会」が対策づくりを直接担当することになった。統一長官を委員長に、外務長官、

国防長官、国家情報院長、大統領外交安保首席秘書官、國務調整室長（長官級）らで構成された最高レベル会議で非常対策を樹立した。同機構は盧武鉉政権が発足してから国家安全保障會議（NSC）に発展した。²⁰

IV 結論

一九七二年以来、断続的に行なわれた南北対話で、非政治的、非軍事的な分野では南北の交流と協力が拡大されているが、軍事分野では初步的な緊張緩和と信頼構築措置さえも制度化が実現していない。また北朝鮮が希望する対話は開かれても、北朝鮮が願わない対話は行なわれず、北朝鮮側が提起する数々の理由で対話は随時中断している。北朝鮮が核とミサイルなど大量破壊兵器を開発しながら、体制と対南戦略・戦術を本質的に変えていないのに、韓国は安保体制と国民の安保意識が深刻なほどに緩むという副作用に見舞われている。

にもかかわらず、韓国は、韓半島の平和定着と民族の共同繁栄を通じて統一を目指した南北対話という手段を選択せざるをえない。これまでの南北対話が所期の目的を達成できなかったのは、(1) 南北双方で交渉の概念が違っていた(2) 交渉相手に対する認識と交渉目標に食い違いがあった(3) 合意書を採用する際、「7・4 南北共同声明」や「6・15 南北共同宣言」のように双方の解釈が異なる内容で合意し、最初から履行を困難にする原因を提供する場合があった(4) 北朝鮮が合意後にあれこれ理由を挙げて合意内容を履行せず、韓国もその履行を強く要求しないという慣行など、いくつかの要因が複合的に作用したためだった。

先の複数の要因は、基本的には「民族解放」と「人民民主主義革命」に基づいて韓半島を共産化しようとする北朝鮮の体制と対南戦略に起因するため、これらに本質的な変化がない限り、さらに一世代が過ぎても南北対話で成果が出せ

るかは不透明だ。しかし、先に述べた基本戦略上の問題と対話運営戦略上の問題、対話関連の組織・行政上の問題などで、徹底した準備をして対話に臨むならば、韓国の対北交渉力を大きく高めることができるだろう。

対北交渉力を強化するためには、北朝鮮に対する対策だけでは不十分だ。韓国は対外的に世界化と開放化という新しい国際秩序に呼应しながら、「自主」と「軍事同盟」を対立する概念として受け止めるような言動をこれ以上続けてはならない。そのためにも韓国政府は、安保問題に関して友邦国とさらに緊密な連携を取りながら、北朝鮮が「民族共助」を在韓米軍撤退や南北の対米共同闘争として解釈していることに対して明確な立場を示すことで、友好国との葛藤を解消しなければならない。

またデジタル情報時代に合わせ国民の民度を高め、政治、経済、社会など各分野における旧態依然とした各種制度を先進的の制度へと果敢に一新しなければならない。そのために韓国政府は、深刻な地域間の反目と対立、世代間の葛藤などを起こしている古い政治システムを改革しなければならない。

要約すると、韓国は対北朝鮮政策と対話と関連した指針を再点検、補完して対外、対内的に抱えている弱点の改善に果敢に取り組むことで対北朝鮮交渉力を高めなければならない。そこから北朝鮮の変化を導き、促進することができる。とき、南北対話の究極的な目的を達成することができるだろう。

注

- (1) この会談の統計には一九九〇年代の四者会談、二〇〇〇年代の三者会談、六者協議など南北とともに関係国が参加した会談は除外した。
- (2) 一九四五年八月二十五日第二次世界大戦終結後、韓半島に駐屯していた日本軍の武装解除のため、北緯38度線を境界にして北側にはソ連軍が、南側には米軍が進駐すること、韓半島が分断され、それぞれの政府を樹立する過程でも、南北間では一九四八年上半期まで登記郵便をはじめ郵便物の交換と北朝鮮側の対南送電・送水に対して南側から相応の物品による料金支払いが行なわれた。一九四九年上半期まで非公式に物々交換による民間物資の交易や公式的な物資交易が行なわれた(大韓赤十字社『離散家族白書』ソウル、大韓赤十字社、1976, pp. 57-61)。
- (3) Arthur H. Dean, "What It was Like to Negotiate with the Chinese," *New York Times Magazine*, October, 30, 1966; Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy*, with a Foreword by James R. Lilley (Washington, D. C.: AEI Press, 1999); Fred Charles Iklé, *How Nations Negotiate* (New York: Harper & Row, Publishers, 1964); C. Turner Joy, *How Communists Negotiate*, with a Foreword by General Mathew B. Ridgway, U.S.A. (Ret.) (New York: The Macmillan Company, 1955); George F. Kennan, *Memoirs 1925-1950* (Boston: Little, Brown and Company, 1969); Arthur Lall, *How Communists China Negotiate* (New York: Columbia University Press, 1968); Stephen W. Linton, "Approach and Style on Negotiating with DPRK," Paper presented at Columbia University Center for Korean Research, New York, 1995; Philip E. Mosely, "Some Soviet Techniques of Negotiations," in Raymond Dennett and Joseph E. Johnson (eds.), *Negotiating with Russians* (Boston: World Peace Foundation, 1951); Larry A. Niksch, "Comprehensive Negotiations with North Korea: A Viable Alternative for a Failed U. S. Strategy," *Korea and World Affairs*, Vol. 18, No. 2, 1994; Louis J. Samelson, *Soviet and Chinese Negotiating Behavior: The Western View* (Beverly Hills, London: Sage Publications, Inc., 1976); Jerrold L. Schechter, *Russian Negotiating Behavior: Continuity and Transition* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1998); Raymond F. Smith, *Negotiating with the Soviets* (Bloomington: Indiana University Press, 1989); Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, D. C.:

United States Institute of Peace Press, 1999); Richard H. Solomon, *Chinese Negotiating Behavior: Pursuing Interests Through 'Old Friends' with a new essay by Chas. W. Freeman, Jr.* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1999); Gerald D. Steibel, *How Can We Negotiate with the Communists* (New York: National Strategy Information: Center, Inc., 1972); Alfred D. Wilhelm, Jr. *The Chinese at the Negotiating Table: Style and Characteristics* (Washington, D. C.: National Defense University Press, 1994); Kenneth T. Young, *Negotiating with Chinese Communists: The United States Experience, 1953-1967* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1968).

(4) 徐大粛(ソ・デスク)「首脳会談後の北朝鮮——南北関係の変化と展望」、徐大粛外『北朝鮮体制の展望』ソウル・慶南大学出版社 2002, p. 6.

(5) 二〇〇二年二月、二〇〇三年六月、そして二〇〇四年二月に高麗大の李来榮(イ・ネヨン)教授が中央日報、韓国日報と協調して約六カ月置きに三回に渡って国民の対外認識に関する世論調査を実施した結果、対北朝鮮包容政策と強硬政策を並行すべきだという意見が、それぞれ七〇・一%、七〇・一%、五七・一%だった。李来榮、チョン・ハンウル「反米世論と韓米同盟」『国家戦略』第九卷三号(2003) p.66, 李来榮(2004) p. 10, 特集「盧武鉉と米国の一年」『韓国日報』二〇〇四年二月二三日付。

(6) 盧武鉉大統領が二〇〇四年九月六日、MBCテレビの対談番組に出演して「国家保安法を廃止する代わりに、必要ならば刑法を改正して国家保安法の一部条項を残すことができるだろう」と述べたことを受けて、中央日報が全国の二〇歳以上の男女八三一人を対象に世論調査を実施した結果、保安法を「一部改正するか、内容を補充すべきだ」という回答が六六%、「現在のままにしておくべきだ」が一六%、「完全に廃止すべきだ」は一四%だった。『中央日報』二〇〇四年九月七日付。

(7) 一九七二年から現在まで、南北対話の可能性を開くために多くの密使たちが秘密裏に双方の地域を訪問した。一九七〇年代には七二年三月二八―三一日まで鄭洪鎮(チョン・ホンジン)、南北赤十字予備会談韓国側代表、中央情報部要員)が平壤(ピョンヤン)を訪問し、同四月一九―二二日に金徳亨(キム・ドクヒョン、労働党政治局指導委員)がソウルを訪問した。同五月二―五日に李厚洛(イ・フラク、中央情報部長)一行が平壤訪問。五月二九日―六月一日、朴成哲(パク・ソンチョル、北朝鮮副首相)がソウルを訪問した。また一九八〇年代には、一九八五年九月四―六日、許談(ホ・ダム、朝鮮労働党中央委対南担当書記)一行のソウル訪問と、一〇月一六―一八日には張世東(チャン・セドン、中央情報部長)一行の平壤

訪問があった。一九八九年六月三〇日―七月二日、朴哲彦（パク・チョルオン、中央情報部長特別補佐官）が平壤を訪問した。一九九〇年九月三〇日から一〇月二日まで徐東権（ソ・ドンゴン、国家安全企画部長）が平壤を訪問した。イ・ドンヒョン『イシューで見た韓国現代史』ソウル・ミンヨン、2002、pp.224-249。

(8) 林東源「南北高位級会談と北朝鮮の交渉戦略」、郭台煥（クァク・テファン）外「北朝鮮の交渉戦略と南北関係」ソウル・慶南大学校極東問題研究所、1997、pp.124-125。

(9) 朴在圭元統一省長官インタビュー（2002.4.15）、宋鍾奩『北朝鮮協商行態の理解』ソウル・オルム、2002、pp.306-307。

(10) ジョイ提督は板門店で開かれた休戦交渉での経験と教訓を扱った自分の著書で、共産主義者たちは「戦って得られないものを交渉で得ようとし、戦って避けられないことも交渉で避けようとする」と記した。そして北朝鮮の敵対的交渉態度を詳しく語った後、共産主義者たちとの交渉に臨んでは最大の力の立場で共産主義式に対応すべきだと主張した。そのような基本指針の下、会談場所、会談提議の時期、会談代表団の構成、マスコミ問題、会談での譲歩及び最終案の提示方法、交渉過程においての武力脅威可能性などの詳細な教訓を提示している。対北交渉の指針部分に対する詳細な内容はJoy（1955）、pp.163-177。ジョイ提督と同様な見方からステイベルは（1）共産主義者と「一般原則」を合意しないよう留意、（2）明確な立場を表す議題の採択、（3）共産主義者たちの言い回しを解釈して扱う方法の熟知、（4）共産主義交渉家たちのように相手方に鋭く迫る準備、（5）忍耐する時と行動する時を厳密に区分し、相手方の合意事項違反に対しては不利益を賦課、（6）共産主義者からできるだけの譲歩を獲得、（7）敵と友のように行動しないこと、（8）代表団、国民、政府の間の十分な協議調整などを提示している。Steibel（1972）、pp.38-41。

(11) 李東馥『統一の森を開きながら』（ソウル・暮らして夢、1999、pp.254-258。

(12) 立場交渉（Positional Bargaining）とは、交渉の当事者たちが自分側の基本的立場を貫くために、長時間に渡る「切り込み過程（hagling process）を通じて、相手方の譲歩を強要し、圧力を与えることで、一方的な利益に執着する交渉を言う。原則交渉は、立場交渉と対比される概念で、交渉当事者たちがお互いに敵というよりは問題解決者同士として望ましい人間関係を形成し、共同利益に向かえる多様な対案を開発し、円満な合意を導き出す交渉を言う。立場交渉と原則交渉に対する詳細な説明は Roger Fisher and William Ury, *Getting Yes: Negotiating Agreement without Giving in*, Second Edition with Answers to Ten Questions People Ask (New York: Penguin Books, 1991) pp. 3-94 を参考。

- (13) 『中央日報』二〇〇一年一月三日付、同六月一三日付。
- (14) Downs (1999), pp. 280-284; Kile (1964), pp. 238-253; Kennan (1969), pp. 561-562; Schecter (1998), pp. 128-129; Smith (1989), pp. 119-120.
- (15) Smith (1989), p. 125; Solomon (1999), p. 174; Snyder (1998), pp. 152-153; Young (1968), pp. 392, 406.
- (16) 『朝鮮日報』二〇〇四年五月八日付。
- (17) 鄭洪鎮氏は、南北対話や平和的統一のためには、韓国側が正当な立場をまとめた上で、首尾一貫して堂々とした姿勢で臨むべきであつて、相手の出方によつて対応が変わるような態度で取り組んではならない、と指摘している。鄭洪鎮「南北対話体験記」『政経文化』1981. 7, p. 60.
- (18) 読売新聞、二〇〇一年六月六日付。
- (19) 一九八〇年一〇月、南北対話業務が国土統一院に移管されてから、協議調整局は統一院(統一省の前身)南北対話事務局、南北会談事務局へと名称を変えながら現在に至っている。
- (20) 国家安全保障会議常任委員長は盧武鉉政権初期には国家安保補佐官が引き受けてきたが、その後、統一長官が兼ねることになった。『朝鮮日報』二〇〇四年八月一四日付。