

南北朝鮮の経済協力関係の深化と法的規制の現状

三村 光弘（財団法人環日本海経済研究所）

はじめに

『環日本海研究』第10号に掲載の拙稿「南北関係の変化と南北交流協力の法的規制」では、2000年6月の南北首脳会談とその後の政府間の接触の増加によって、従来民間の経済交流を中心に行われていた南北間の交流に、政府間の交流という新しい側面が加わることにより、政府の行為をどのように法律で規定するか、という問題が台頭してきたことを指摘した。

しかし、南北間の経済交流や文化交流は後述するとおり、近年急速に進展している。特に、政府が関与する事業が2000年6月の南北首脳会談以降に増加した。政府の関与は、南北政府間の対話だけではない。一見、民間事業のように見える開城工業地区や金剛山観光には、韓国土地公社や韓国観光公社といった、政府系企業が事業主体として参加している。

同論文執筆時点では、南北政府間の接触に関する大韓民国（以下、韓国）の国内法は存在せず、それに関連する国会での議論を中心に検討を行った。その後、2005年5月には「南北交流協力に関する法律」が一部改正された。また、2005年末には、政府間の会談の性質や政府の代表、南北間の合意書の法的地位を定めた「南北関係の発展

に関する法律」が制定された。

「南北関係の発展に関する法律」は南北政府間の会談や合意書の締結を規定した韓国で初めての法律であるが、その内容は法律名から想像される内容よりも限定的である。南北政府間の関係や南北経済交流・協力の性格についての規定は、韓国のその他の立法のレベルと比較して¹⁾、いまだ貧弱である。このような現実を処理するため、南北間の往来や北側の住民との接触などの手続きは、以前よりも大幅に緩和されてきている。行政法規の改正は、このような状況を反映したものである。しかし、南北関係を包括的に規定する立法はいまだ制定されていない。南北関係が韓国では急速に発展する南北経済交流・協力の現実と、それを規定する法的枠組みの間に大きな齟齬が存在している。

本稿では、このような現実と法的枠組みに齟齬が発生していることを明らかにするために、まず南北交易や人的交流、開城工業地区（開城工業団地）の開発など、南北間の経済交流・協力の現状を明らかにし、次にその現状への対応として行われている南北関係に関する法律や行政法規の立法・改正の動向を紹介、分析する。その上で、実態と法的枠組みの齟齬について分析を行う。その上で、齟齬の解消の方向性と、今後予想される南北関係の進展の結果、必要とされるであろう、韓

キーワード：

韓国、南北関係、経済協力、法、権力抑制

国法において朝鮮民主主義人民共和国（以下、朝鮮）を法的にどう規定していくかという問題が発生することについて、分析を行いたい。

1. 南北朝鮮間の経済交流・協力の現状

本章では、南北朝鮮間の経済交流の現状を、南北交易、南北の人的交流、南北間の政府間対話の増大、開城工業地区の建設などに分けて考えることにしたい。

(1) 南北交易の現状

現在、韓国において南北経済関係は、「国と国との関係ではない、民族内部の取引」という原則に基づいて運営されている。そのため、南北間の

取引に関しては、外国貿易とは異なった形での取り扱いがなされている。

表1のように、南北経済関係の統計は、一般的な貿易や委託加工貿易以外の援助についても一括して「交易」という用語が使われている。韓国の「南北交易」の統計には、一般の貿易以外にも、開城工業団地や金剛山観光事業に使われる物資の搬出や、民間・政府をあわせた支援も含めて発表されている。南北間の取引は、国際貿易とは異なるため、貿易統計には掲載されていない。その代わりとして、ある程度詳細な品目別の統計が、韓国・統一省の定期刊行物に掲載されている。

2006年の数値を見ると、南北交易全体に占める商業性の取引は約69%、支援を主とした非商業性取引は、約31%である。

表 1 2006年の南北交易類型別一覧

(単位：千米ドル)

大区分	中区分	小区分	2006年1月～12月				
			搬出	搬入	合計	比率	
商業性取引	貿易	一般貿易	22,178 (6.3)	281,952 (49.2)	304,130 (44.9)	22.53%	
		委託加工貿易	93,571 (19.1)	159,387 (21.4)	252,958 (20.6)	18.74%	
		小計	115,750 (16.4)	441,339 (37.8)	557,089 (32.7)	41.27%	
	経済協力事業	開城工団 事 業	222,853 (41.9)	75,943 (283.6)	298,796 (69.0)	22.14%	
		金剛山観 光 事 業	56,568 (△ 34.9)	86 (72.0)	56,654 (△ 34.9)	4.20%	
		その他の 経済協力事業	14,511 (133.9)	1019 (3187.0)	15,530 (149.1)	1.15%	
		小計	293,932 (17.2)	77,048 (287.6)	370,980 (37.3)	27.49%	
	合計		409,682 (17.2)	518,387 (52.4)	928,069 (34.5)	68.76%	
	非商業性取引	対北支援	民間支援	407,528 (67.9)	32 (△ 23.8)	407,560 (67.8)	30.20%
			政府支援	11,696 (△ 90.4)	0 (△ 100.0)	11,696 (△ 90.4)	0.87%
小計			419,224 (14.8)	32 (△ 46.6)	419,256 (14.8)	31.06%	
社会文化 協力事業		社会文化 協力事業	1294 (124.2)	1120 (449.0)	2414 (209.0)	0.18%	
		軽水炉建設	0 (△ 100.0)	0 (0.0)	0 (△ 100.0)	0.00%	
軽水炉事業		KEDO重油	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	—	
		小計	0 (△ 100.0)	0 (0.0)	0 (△ 100.0)	0.00%	
合計		420,518 (14.9)	1152 (334.7)	421,670 (15.1)	31.24%		
総計		830,200 (16.0)	519,539 (52.6)	1,349,739 (27.8)	100.00%		

(注) 括弧内の数値は前年比の増減を示す。
(出所) 韓国貿易協会 (2007)。比率は筆者が計算。

商業性の取引には、一般貿易と委託加工貿易、それに経済協力事業(開城工業団地や金剛山観光)が含まれている。

また、非商業性の取引には、支援や社会文化協力事業、朝鮮半島エネルギー機構(KEDO)の事業などが含まれている²⁾。これらをあわせた非商業性取引が南北交易に占める割合は、2006年の場合、約31%である。

1) 一般貿易

それでは、一般貿易では、どのようなものが取引されているのであろうか。

まず韓国の輸出にあたる「搬出」の状況を見てみよう。

表2 2006年1～12月の一般交易搬出5大品目
(単位：千米ドル、%)

順位	品目	金額	増加率	構成比
1	銅製巻線用電線	3,265	76.2	14.7
2	変圧器部品	2,357	9.0	10.6
3	機械類	1,829	237.4	8.2
4	船舶	1,809	65.9	8.2
5	軽油	1,445	507.1	6.5
合計		10,705		48.2

(注) 品目はHSコード6桁、増加率は前年比
(出所) 韓国貿易協会(2007)7ページの表

表2は2006年の搬出トップ5品目である。

韓国貿易協会(2007a)によれば、このうち順位1番と2番は共に日本の業者が朝鮮で委託加工をするための材料であるとされている。日本の業者の委託加工用原料が南北交易の搬出トップを占めているのは、すべての搬出に占める、一般貿易の

割合が搬出全体の3%しかないためである³⁾。すなわち、韓国から朝鮮に一般的な貿易として売られていく物品はごく限られるということになる。

次に、韓国の輸入にあたる「搬入」の状況を見てみよう。

表3は、2006年の搬入トップ10品目である。亜鉛などの非鉄金属の鉱物と魚介類、農産品で90%弱を占めている。朝鮮から韓国への一般貿易での輸出は、このように一次産品に偏重した商品構造となっている⁴⁾。

表3 2006年1～12月の一般交易搬入10大品目
(単位：千米ドル、%)

順位	品目	金額	増加率	構成比
1	亜鉛塊	81,264	93.9	28.8
2	非鉄金属鉱物	54,672	133.1	19.4
3	貝類	35,127	12.7	12.5
4	乾燥水産物	16,901	△3.6	6.0
5	水産加工品	14,998	67.4	5.3
6	軟体動物	12,445	6.9	4.4
7	シイタケ	10,711	42.0	3.8
8	ワラビ	7,797	41.4	2.8
9	タコ	7,747	42.1	2.7
10	エビ	4,462	137.2	1.6
合計		246,124		87.3

(注) 品目はHSコード6桁、増加率は前年比
(出所) 韓国貿易協会(2007)8ページの表

2) 委託加工貿易

委託加工貿易は、2006年の南北交易の約19%を占めている。搬出額が9357万ドル、搬入額が1億5938万ドルなので、単純に言って5000万ドルほどが朝鮮で創造される付加価値ということになる⁵⁾。

表4 2006年1～12月の委託加工交易搬入10大品目
(単位：千米ドル、%)

順位	品目	金額	増加率	構成比
1	運動服	34,371	2.4	21.6
2	男性ズボン	25,035	43.4	15.7
3	コートおよびジャケット	19,494	6.4	12.2
4	紳士スーツ上着	18,856	39.0	11.8
5	女性用ズボン・スカート	9,441	7.1	5.9
6	CRT TV(デジタルのもの)	5,714	56.5	3.6
7	ブラウス	4,807	96.4	3.0
8	アンダーシャツ	4,794	103.3	3.0
9	下着室内着	4,124	32.5	2.6
10	女性スーツ上着	3,417	13.3	2.1
合計		130,053		81.5

(注) 品目はHSコード6桁、増加率は前年比
(出所) 韓国貿易協会(2007)9ページの表

表4は2006年の委託加工取引の搬入のトップ10品目である。品目を見ると、ほとんどが繊維製品の加工であることがわかる。韓国からの朝鮮への委託加工（開城工業団地を除く）が、繊維製品に集中していることがよくわかる。

3) 開城工業地区（開城工業団地）

次に、韓国が朝鮮の内部に建設を進めている、開城工業地区（開城工業団地）のモノの流れを見てみよう。

表5と表6は、2006年の開城工業団地事業に関連する搬出と搬入のそれぞれトップ10品目である。これを見ると、開城工業団地に関連する交

易統計には、工業団地自体や工場の建設に必要な資材の搬出入が多く含まれていることがわかる。生産に必要な原材料は4位と5位くらいで、残りは工業団地自体や工場への投資にあたる品目が多い⁶⁾。しかも、鉄製構造物や建設中の装備など、同じ品目が搬出入で重複しているものも多いのが特徴である⁷⁾。搬入の品目を見ると、順位2、4、5、6、8、9、10など開城工業団地で生産されている製品が多くリストアップされていることがわかる。繊維製品が多い委託加工取引に比べて、開城工業地区での生産には、機械部品などの工業製品が多く含まれていることが特徴である⁸⁾。

表5 2006年1～12月の開城工団事業搬出10大品目

(単位：千米ドル、%)

順位	品目	金額	増加率	構成比
1	鉄製構造物	50,719	102.5	22.8
2	軽油	12,396	17.2	5.6
3	連結部品	9,002	932.3	4.0
4	腕時計	8,581	550.5	3.9
5	靴の部品	7,564	372.7	3.4
6	鉄筋	5,984	50.7	2.7
7	建設中の装備	5,110	△ 50.9	2.3
8	手工具	4,753	△ 41.3	2.1
9	ミシン	4,048	233.9	1.8
10	無煙炭	4,044	242.4	1.8
合計		112,201		50.4

(注) 品目はHSコード6桁、増加率は前年比
(出所) 韓国貿易協会 (2007) 10ページの表

表6 2006年1～12月の開城工団事業搬入10大品目

(単位：千米ドル、%)

順位	品目	金額	増加率	構成比
1	鉄製構造物	25,867	3,986.4	34.1
2	靴の部品	8,580	445.8	11.3
3	建設中の装備	5,803	217.7	7.6
4	プラスチック製品	3,592	185.3	4.7
5	腕時計	1,638	357.5	2.2
6	電線	1,613	9,388.2	2.1
7	その他の手工具	1,398	8.2	1.8
8	自動車部品	1,256	1,720.2	1.7
9	冷蔵庫部品	1,033	522.2	1.4
10	靴	988	-	1.3
合計		51,768		68.2

(注) 品目はHSコード6桁、増加率は前年比
(出所) 韓国貿易協会 (2007) 10ページの表

開城工業団地に関連する搬出入は、第1段階の造成工事や工場の建設が現在進行中であることから、建設に関連する資材や機材の搬出入の多さが、統計の金額を大きく膨らませている。これは、インフラ整備を韓国土地公社が全面的に担当しているという、開城工業団地の特徴によるものである⁹⁾。このような状況は、少なくとも第1段階の分譲が一段落する2008～2009年ころまで継続するであろう。

4) 対北支援

非商業性の取引のうちのほとんどを占めるのが対北支援である。これは、文字通り援助である。

援助の額は南北交易全体の約31%を占める。

援助額全体に占める民間援助の割合は2006年の場合、約97%、政府援助は約3%に過ぎない。表7と表8は、それぞれ2006年の民間支援と政府支援の搬出の10大および5大品目であるが、南北政府間で合意されて実行されているコメ支援や肥料支援が民間支援に分類されていることがわかる。これは、これらの支援が形式上は無償援助ではなく、韓国輸出入銀行と朝鮮貿易銀行が契約当事者となっている借款契約によるものとなっているからである¹⁰⁾。そのため、政府援助とはコメ支援や肥料支援の輸送手段の保障など、きわめて限られたものになっている¹¹⁾。

表7 2006年1～12月の民間支援搬出10大品目

(単位：千米ドル、%)

順位	品目	金額	増加率	構成比
1	コメ	187,545	93,672.5	46.0
2	磷酸肥料	59,172	320.3	14.5
3	複合肥料	47,595	△ 56.2	11.7
4	窒素肥料	21,434	0.7	5.3
5	医薬品	11,720	36.8	2.9
6	ポルトランドセメント	7,858	21,137.8	1.9
7	建設中の装備	7,625	4,577.9	1.9
8	アンダーシャツ	5,470	△ 50.3	1.3
9	貨物自動車	3,353	227.4	0.8
10	小麦粉	2,953	175.9	0.7
	合計	354,725		87.0

(注) 品目はHSコード6桁、増加率は前年比
(出所) 韓国貿易協会(2007)12ページの表

表8 2006年1～12月の政府支援搬出5大品目

(単位：千米ドル、%)

順位	品目	金額	増加率	構成比
1	石油製品	3,819	—	32.7
2	建設中の装備の部品	2,044	269.6	17.5
3	ポルトランドセメント	1,491	△ 46.0	12.7
4	塗料	553	9,116.6	4.7
5	アルミニウム管	360	380.0	3.1
	合計	8,267		70.7

(注) 品目はHSコード6桁、増加率は前年比
(出所) 韓国貿易協会(2007)13ページの表

(2) 南北の人的交流の増大

南北の人的交流は、図1のように、2000年6月の南北首脳会談以降の南北交流の活発化を受けて増加し、2006年には、10万名を突破した。特に、開城工業団地での生産が本格化した2005年以降の伸びが非常に大きいのが特徴である。南北間の往来には、南から北への訪問がほとんどであり、北から南への訪問はごく少数であるという特徴もある¹²⁾。南から北への往来者の急速な増加、特に開城工業団地への往来の増加に伴い、南北政府間では、往來手続の簡素化など、さまざまな対策を講じている。韓国・統一省の南北往来統計には、金剛山観光の参加者数が含まれていない。図2は、金剛山観光の参加者数である。金剛山観光は、東海岸の東海線鉄道に並行する道路が開通し、2003年秋から陸路観光が可能になったことにより、2004年から大幅に増加した。

2006年は核実験に伴う情勢緊迫と、冬期に多い体験型学習などへの政府補助金の中断により、前年よりも20%程度減少した。

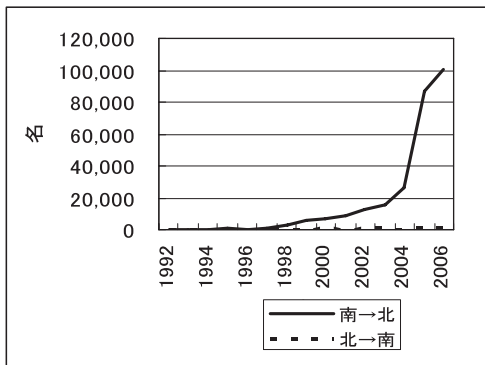


図1 南北間の往来人数 (金剛山観光を除く)

(出所) 1998年～2004年は『統一白書 2005』109頁のグラフより作成。2005～2006年は韓国・統一省ホームページ。

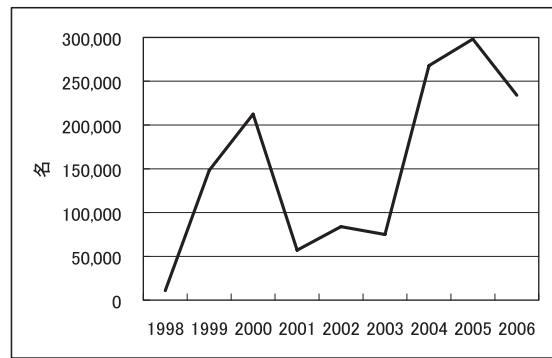


図2 金剛山観光の参加者数

(出所) 韓国・統一省ホームページ

(3) 南北の政府間対話の増加

2000年6月の南北首脳会談以降、南北間の政府間対話が急激に増加している。韓国・統一省(2007)によれば、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、04年には25回、05年には34回、06年には23回となっている¹³⁾。

これらの政府間対話の中で代表的なのは、政治分野では南北閣僚級会談、経済分野では南北経済協力推進委員会である。表9と表10はそれぞれ、南北閣僚級会談と南北経済協力推進委員会の開催日や主な合意内容をまとめたものである。その他、南北の鉄道・道路の連結や南北直行航空路・航路開設など、さまざまなプロジェクトに関する南北政府間対話が行われている。

表9 南北閣僚級会談の開催日および合意内容一覧

回数	開始日付	終了日付	開催地	主要合意内容
1	2000/7/29	2007/7/31	ソウル	南北連絡事務所の再開合意。鉄道連結についての議論を行う
2	2000/8/29	2000/9/1	平壤	南北共同宣言の履行問題
3	2000/9/27	2000/9/30	済州島	南北経済協力推進委員会の設置、南北経済協力のための法制度整備
4	2000/12/10	2000/12/16	平壤	南北経済協力推進委員会の組織問題、南北間の投資関連の4つの合意書
5	2001/9/15	2001/9/18	ソウル	南北間の往來の制限緩和、鉄道連結、開城工団建設促進、金剛山観光活性化
6	2001/11/9	2001/11/14	金剛山	なし
7	2002/8/12	2002/8/14	ソウル	南北経済協力推進委員会の開催、経済協力の活性化、離散家族面会
8	2002/10/19	2002/10/22	平壤	核問題、鉄道連結、双方の沿岸航路開放、離散家族面会
9	2003/1/21	2003/1/24	ソウル	核問題、南北経済協力推進委員会の開催
10	2003/4/27	2003/4/29	平壤	核問題、南北共同宣言3周年記念行事の開催、経済協力事業、離散家族面会
11	2003/7/9	2003/7/12	ソウル	核問題、離散家族面会、民間交流拡大
12	2003/10/14	2003/10/17	平壤	核問題、南北経済協力推進委員会の開催
13	2004/2/3	2004/2/6	ソウル	核問題（六カ国協議）、軍事当局者会談の開催、開城工団起工、離散家族面会
14	2004/5/4	2004/5/7	平壤	軍事当局者会談開催合意（実現せず）
15	2005/6/21	2005/6/24	ソウル	南北共同行事への当局参加、離散家族面会、食糧提供
16	2005/9/13	2005/9/16	平壤	相互の信頼醸成強化、軍事当局者会談の必要性共有、経済協力の推進
17	2005/12/13	2005/12/16	済州島	相互の信頼醸成強化、核問題（六カ国協議）、軍事当局者会談の開催合意
18	2006/4/21	2006/4/24	平壤	相互の信頼醸成強化、核問題（六カ国協議）、南北経済協力の強化
19	2006/7/10	2006/7/13	釜山	なし
20	2007/2/27	2007/3/2	平壤	核問題（六カ国協議）、南北共同行事の推進、離散家族面会、南北経済協力活性化

（出所）韓国・統一省ホームページに掲載の南北閣僚級会談関連資料より筆者作成

表10 南北経済協力推進委員会の開催日および合意内容一覧

回数	開始日付	終了日付	開催地	主要合意内容
1	2000/12/27	2000/12/30	平壤	京義線、東海線鉄道連結、開城工団の建設、臨津江水害防止事業
2	2002/8/28	2002/8/30	ソウル	京義線、東海線同時推進、開城工団の年内着工、河川管理での協力、法的基盤の整備
3	2002/11/6	2002/11/9	平壤	鉄道連結の積極的推進、開城工団着工式、法的基盤の整備（南北合意書の批准）
4	2003/2/11	2003/2/14	ソウル	これまでに合意し、行ってきた事業の積極的推進
5	2003/5/19	2003/5/23	平壤	京義線軌道連結式、開城工団着工式、河川管理共同調査、金剛山観光活性化、食糧支援
6	2003/8/26	2003/8/28	ソウル	鉄道連結の年内完成、開城工団インフラ整備、金剛山観光活性化、賃加工活性化
7	2003/11/5	2003/11/8	平壤	鉄道連結のための資材・機材提供、開城工団インフラ整備、南北協議事務所建設
8	2004/3/2	2004/3/5	ソウル	開城工団の操業開始、鉄道試運転、金剛山観光活性化、河川管理での協力推進
9	2004/6/2	2004/6/5	平壤	開城工団管理機構の設立、年末までの生産開始、通信用光ケーブルの敷設
10	2005/7/9	2005/7/12	ソウル	南北の資源交流。まず南から北へ軽工業原料の提供。開城工団内に南北協議事務所開設
11	2005/10/28	2005/10/28	開城工業地区	南北協議事務所の積極的活用
12	2006/6/3	2006/6/6	済州島	「南北軽工業及び地下資源協力合意書」採択、漢江河口での川砂採取、開城工団活性化
13	2007/4/18	2007/4/22	平壤	南北鉄道連結試運転、「南北軽工業及び地下資源協力合意書」修正・補充、開城工団活性化

（出所）韓国・統一省ホームページに掲載の南北経済協力推進委員会関連資料より筆者作成

（4）開城工業地区（開城工業団地）

開城工業地区は第1段階100万坪（3.285km²）のうち、まず28,000坪について、15の企業を入居させるパイロットプラン（モデル団地）が完成し、15の企業すべてが操業を行っている。

第1段階の本団地については、2006年5月末に敷地の造成工事が完了し、道路や上下水道、緑地等の団地内の施設については、2007年5月の

完工を目指して建設工事が進められている。2006年12月末現在の工事進捗率は86%である。3万トン/日の処理能力を持つ汚水処理場は2007年7月に完成、6万トン/日の処理能力を持つ用水施設は2007年10月に完成予定、1.5万坪（約49,000m²）の廃棄物処理施設は埋立施設については2007年10月完成予定、焼却施設は2008年4月に完成を目指して工事中である。電力供給につ

いては、15.4KVの送電線および10万KWの能力を持つ変電所が2007年6月21日に完成した。

第1段階の本団地のうち、5万坪（17万㎡）について、分譲が行われている。2006年12月末現在で3社が操業開始（試験操業段階）、9社が工場建設中である。

開城工業団地で働く北側の労働者は、2006年6月には7871人だった。それが、2006年9月には8879人、2007年1月には11342人へと伸びている。また工業団地の生産累計額も、2006年6月に、4230万ドル、2006年9月には8225万ドル、2007年1月には1億0081万ドルと急速に伸びている¹⁴⁾。

開城工業団地は現在、事業主体が韓国の政府系企業である韓国土地公社である。もともとこの事業をはじめた現代牙山は、施工者として韓国土地公社からの発注を受けて工業団地の建設を行うという形になっている。

以上のように、南北間の関係は、2000年6月の南北首脳会談以降、急速に発展している。それ以前の民間の南北経済交流を中心とした関係から、南北の鉄道・道路の連結や南北直行航空路・航路開設、金剛山観光や開城工業地区建設など、政府間の対話を必要とする事業が増加してきている。そのため、政治分野、経済分野、軍事分野で政府間の対話が活発に行われるようになってきている。

2. 南北関係の進展と韓国の国内法の変化

第1章では、2000年6月の南北首脳会談を契機にして、南北関係が進展したことにより、それ以前と比較して、南北政府間の対話が活発になってきたことを明らかにした。本章では、このような南北関係の進展を受けて、南北関係を規定する韓国の国内法が、どのような変化を遂げてきたのかを明らかにする¹⁵⁾。

(1) 既存の南北関係を規定する韓国の国内法

1) 大韓民国憲法

韓国憲法第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。憲法規定上、韓国の領土は、朝鮮半島全体に及ぶ。現行憲法の規定上は、朝鮮の政府を法的に承認することが難しい現状にある。

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。

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。

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、具体的な例を挙げれば「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¹⁶⁾。

国家保安法は、1948年の立法以来、北側の脅威を防ぐことよりも、その時々政権の維持のために利用されてきたという批判が大きい。そのため、1991年の改正時に、「本法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低限度にとど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権利を不当に制限することがあってはならない」（第1条第2項）との規定が追加された。しかし、北側の政権を正統なものと認めないという基本的枠組みは変化していない。

国家保安法の規定では、北側の政府は「政府」ではなく、「反国家団体」である。そのため、北側の政府との関係を法的に安定化させるために

は、国家保安法のこのような規定を変更する必要があるが出てくる。他方、この法律を廃止すると朝鮮労働党をはじめ、北側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、廃止に反対する声も大きく、盧武鉉政権はこの法律の廃止を一旦は目標としたものの、果たせずにいる。

司法判断を見ると、大法院（日本の最高裁判所）はもとより¹⁷⁾、進歩的傾向が強いとされる憲法裁判所も、南北首脳会談の実施などの南北和解の増進は認定しつつも、国家保安法に対する合憲判断を覆すほどの変化ではないと認定し¹⁸⁾、第1条第2項の新設によって、拡大解釈が行われる可能性はほぼなくなった¹⁹⁾などとして、国家保安法を合憲とする姿勢を維持している。

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。

この法律の第3条には「韓国と北朝鮮の往来・接触・交易・協力事業および通信役務の提供等、南北交流と協力を目的とする行為に関しては、本法の目的範囲内において他の法律に優先して本法を適用する。」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一般的に禁止されており、「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るということになる²⁰⁾。

「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。「北朝鮮住民等」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、統一省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²¹⁾。

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であり、2006年の資金計画を見ると、政府出捐（28.9%）、民間出捐（0.00038%）、公共資金管理基金預かり金（69.2%）、運用収益（1.61%）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）。

実際には、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。「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 11 南北関係の韓国国内法一覧

番号	法令名	制定日	最新の改正日	備考
1	南北関係の発展に関する法律	2005/12/29		新設
2	南北交流協力に関する法律	1990/8/1	2007/4/11	技術的改正
3	南北協力基金法	1990/8/1	2006/12/30	技術的改正
4	国家保安法	1948/12/1	1997/12/23	

(出所) 韓国・法制処の総合法律データベース検索結果より、筆者作成

表 12 南北関係の韓国の現行行政法規一覧

番号	法令名	制定日	最新の改正日	備考
1	南北関係の発展に関する法律施行規則	2006/11/17		
2	南北関係の発展に関する法律施行令	2006/6/30		
3	南北協力基金法施行規則	1991/3/27	2005/5/14	技術的改正
4	南北交流基金法施行令	1990/12/31	2005/12/14	技術的改正
5	南北交流協力に関する法律施行規則	1990/11/9	2005/11/30	技術的改正
6	南北交流協力に関する法律施行令	1990/8/9	2007/2/28	技術的改正

(出所) 韓国・法制処の総合法律データベース検索結果より、筆者作成

(2) 新たに制定・改正された南北関係に関連する法

1) 南北関係発展に関する法律

「南北関係発展に関する法律」は、2005年12月29日に制定され、2006年6月30日から施行された全4章23条からなる法律である。

「南北交流協力に関する法律」は民間レベルでの、経済・文化交流を中心とした南北交流協力を規定した法律であるため、2000年6月の南北首脳会談以降の南北関係の変化、すなわち交流主体としての政府の登場に対応したものではなかった²²⁾。

この法律では、南北関係発展の基本原則（第1章）をはじめ、南北関係における韓国政府の責務（第2章）、南北会談代表の任命（第3章）、南北合意書の締結（第4章）といった、南北間の政府間対話やその結果としての合意書の締結などについての南北関係の発展に向けての基本的事項が定められている。

この法律の意義は、第1に、これまで法律の規定がなく「統治行為」として司法審査に服さないと考えられてきた南北の政府間対話やその結果と

しての「南北合意書」に対しての立法を行ったことにある²³⁾。第2章の政府の責務には、これまで韓国政府が行ってきた政策が列挙されているだけでなく、政府に期間を5年とする中期計画である「南北関係発展に関する基本計画」の作成を義務づけている（第13条）。

第2に南北間の関係について、前述した憲法上の制約がありながらも、「南と北の関係は、国家間の関係ではない、統一を志向する過程において暫定的に形成された特殊関係である」（第3条1項）、「南と北の取引は、国家間の取引ではない、民族内部の取引とみなす」（第3条2項）という規定を置いた点である。

第3に、これまでの南北関係の発展を法的に固定した点である。この法律では、南北関係の基本原則を「南北関係の発展は自主・平和・民主の原則に立脚し、南北共同反映と朝鮮半島の平和統一を追求する方向で推進しなければならない」（第2条1項）、「南北関係の発展は、国民的合意を基礎に、透明と信頼の原則により推進しなければならない」、「南北関係は政治的・党派的目的のために方便として利用されてはならない」（第2条2項）

と規定している。

これまで高度に政治的側面の大きかった韓国における南北関係の歴史を見ると、このような法律が立法されたことは大きな意義があるが、同時にさまざまな問題点も存在する。

まず第1点として、北側の政府の法的地位に関しての規定が存在しないことである。これは、大韓民国憲法第3条の領土条項の制約や国家保安法の規定による制約であるが、南北の政府間対話を行い、南北間の合意書の締結を行う条項は存在しても、北側の政府の法的地位についての規定が存在しないので、北側の裁判所の判決の執行や北側の政府が発行した証明書などの効力については、法的な枠組みの外にあるということになる²⁴⁾。

第2点として、南北関係に関連する費用の支出について、「政府は、本法に規定された政府の責務を履行するために必要な財源を安定的に確保するために努力する。」(第12条)という規定を置いているが、これは南北関係に関する予算を一般の国家予算と同等に扱い、国会の監視の下に置くという意味ではない。韓国は大統領制の国なので、行政権を幅広く認めるにしても、通常の前算は国会の決議により通過し、国政監査を受けることとなっている。しかし、南北協力基金については、「高度に政治的な行為」として、依然として厳重な監査を行っていない。南北関係に関連した事業の透明性(第2条2項)を強調しているとはいえ、依然として「統治行為」的な感覚が払拭されているとは言いがたい状況にある。

このように、「南北関係の発展に関する法律」は、これまで高度に政治的な事項であるとされていた南北関係に関連した事項を、南北間の政府対話の進展と、数多くの合意書の締結という現実の前に、南北会談とその結果としての南北合意書に限って法による規制を行うことにしたものであると言うことができよう。

2) 南北交流協力に関する法律

南北交流協力に関する法律の実質的な改正は、

2005年5月31日に行われた。この改正では、北側住民との接触・通信についての原則が大幅に変更された(第9条の2新設)。

従来、南側住民が北側住民と接触・通信することは、原則的に禁止されており、例外的に許可を得るといった形の運用が行われてきたが、南北間の交流が活発になり、北側でも電子メールを使用したり、対外宣伝用のウェブサイトを設置したりするようになったため、接触・通信の機会が増大したためである。

北側住民との接触・通信の原則自由化は、国会でも盛んに議論された²⁵⁾。北側による政治宣伝の浸透を心配する論調が、南北交流の活発化により希薄化したことと、南北経済交流を行う上で、北側を「敵」と見る規定が取引の障害となってきたことがその大きな原因である。

3. 韓国における南北関係の法的規制の限界

前章では、現行の南北関係を規制する法律と、最近立法または改正された南北関係を規制する法律の内容や立法過程について見てきた。

現行の法律に関しては、盧武鉉政権が国家保安法の廃止を政策目標にあげ、国会でも一旦は国家保安法廃止の議案等が提出されもした²⁶⁾。しかし、韓国国内には国家保安法を言論の自由や思想・良心の自由を抑圧する「悪法」として廃止を主張する勢力と、南北間が対峙している現時点において、国家保安法を廃止することは、北に対する対抗力を失うことになると考える勢力が存在する。2004年10月に行われた世論調査によると、一般市民の反応は、国家保安法に問題があることを認めつつも、完全な廃止には躊躇しているのが現状のようである²⁷⁾。

2005年5月の韓国国会での議論においても、国家保安法を廃止することを主張する与党・ウリ党ですら、「国家保安法を廃止するとしても、国家安保を堅固に維持するために、規制対象として

維持しなければならない事項は、基本的な刑法を補完して大韓民国の憲法秩序を侵害する行為に断固として対峙し、国家の安全と国民の生存と自由を保障することに於いて万全を期したいと思えます」（「国家保安法廃止法律案」発議に先立ち、「刑法中改正法律案」を發議したチェ・チェヨン議員の発言）と、国家保安法廃止に対する世論の不安に対処せざるを得なくなっている。

また、国家保安法廃止に反対する立場からは、「南北関係においても、今後南北が統一を志向し、交流協力を行っていかなければならないパートナーであることは間違いがありません。しかし、北朝鮮が対南赤化戦略を放棄していないという状況においては、過去の冷戦の時期に、南側では数字で語る事ができない相当数の対南赤化路線に同調する勢力がいたと見ています。」（「国家保安法 一部改正法律案」を發議した張倫碩議員の発言）のように、北側の対南戦略には変化がなく、北側の「工作」に対抗する法的手段が必要であるという認識も根強い²⁸⁾。

現在の韓国社会においては、南北関係が好転し、朝鮮を「敵」として見る雰囲気は弱まってきたものの、南北関係やそれをとりまく国際情勢について、状況が完全に变化したとのコンセンサスはいまだ存在していないというのが現状である。そのため、南北の交流協力を規定する法律や現実に何度も行われている南北閣僚級会談を規定する法律を制定することはできても、朝鮮政府を合法的な存在として承認し、その上で南北間の関係を法的に規制していくというプロセスを進めるための国民的合意がいまだ成立していないと言わざるを得ない。

今後、韓国において、南北関係を法的に規制していくためには、南北交流協力の相手方である北側に存在する朝鮮政府（現在「反国家団体」と規定されている）を何らかの合法的なものとして認定していく作業が必要になってくる。しかし、そのためには韓国の国民が「北の政策が変わった」と

感じ、不安感を払拭できるような環境が作られる必要がある²⁹⁾。

おわりに

2000年6月の南北首脳会談以降、南北関係における政府の役割は非常に大きいものとなった。南北間で進められているプロジェクトは、すでに民間だけで行うことができる規模を超え、あるいは採算性よりも南北の均等発展という政策目標のために行われているものも多い。2006年の南北交易統計を見てもわかるように、純粋に民間のプロジェクトと考えられる貿易や委託加工は、南北交易の約4割を占めるに過ぎない。

そうはいつても、民間の交流は、2000年以降絶対額としては着実に増大している。開城工業団地は、事実上の国営事業であるが、そこでの生産活動自体は民間事業者が行っている。南北間の往来人数も激増し、現在では金剛山や開城工業団地、平壤を訪れたことのある人は、珍しくもない状況である。

このような南北関係進展の現実と共に、南北双方に、分断体制を支えてきた法的・政治的枠組みが存在する。韓国ではそれが憲法の領土規定や国家保安法といったところに現れており、伝統的な枠組みに従う限り、北側は、「反国家団体」が支配する地域となる。

韓国では、南北関係進展と分断体制の残存という2つの相反する条件のなかで、2005年になってようやく南北関係を総体的に規定する法律の制定が試みられた。しかし、この法律にはいまだ未完成の部分が多い。今後、朝鮮政府の地位を法的に正統なものとして認めていく必要が生じるが、それをどのように認めていくのかという問題を議論すれば、国家保安法の廃止ないしは大幅改定や大韓民国憲法第3条の条項の見直しにもつながっていく大きな問題が待ちかまえている。

今後の課題としては、韓国の南北関係において、

法がどこまで効力を発揮できるのかという問題について、「法の支配」を標榜している他の法分野との関連から、より掘り下げて考えつつ、朝鮮の南北関係に関する法規の立法状況など、南北双方の状況や変化をふまえた上での検討を行っていく

必要があると思う。

今後は他の法分野との関連から、より掘り下げて考えつつ、朝鮮の南北関係に関する法規の立法状況など、南北双方の状況や変化をふまえた上での検討を行っていききたいと思う。

参考文献

[日本語文献]

- 小林節（1988）『政治問題の法理』、日本評論社
坂田幹男（2007）「北東アジア経済の現状と課題」『世界経済評論』2007年1月号、世界経済研究協会、pp. 35-47
三村光弘（2005）「南北関係の変化と南北交流協力の法的規制」『環日本海研究』第10号、環日本海学会、pp. 24-36

[朝鮮語文献]

- 韓国・統一省（2007）『2007統一白書』、韓国・統一省

- 韓国・統一省『（月刊）南北交流協力動向』、各号韓国・統一省、韓国貿易協会（2006）『2005年度南北交易動向』、韓国・統一省
韓国貿易協会（2007）『2006年1～12月南北交易動向』、韓国貿易協会
韓国貿易協会（2007a）『南北交易2006年評価・2007年展望および隘路事項』、韓国貿易協会
大韓民国国会（2005）『第253回国会（臨時会）法制司法委員会会議録第8号』、大韓民国国会、pp. 32～50[http://likms.assembly.go.kr/kms_data/record/data2/253/pdf/253ba0008b.PDF#page=5]

注

- 1) 韓国の立法レベルは、民法や刑法など基本法に関して言えば、数の点から言っても、その内容や法的安定性の面で、日本にほぼ準ずるレベルであると考えてよい。ただし、その運用に関しては、大統領による赦免権の存在など、政治の影響を受けやすい構造を持っていることも否定できない。
- 2) 表1を見てもわかるように、現在はKEDO事業は稼働していないために、金額はゼロとなっている。
- 3) 韓国貿易協会(2007a)7頁の「搬出内容分析」のグラフおよび表を参照。
- 4) このことは、朝鮮の経済発展のためには、今後このような一次産品を加工し、付加価値を高めることや、委託加工貿易に代表される労働集約型の産業を誘致する必要性があることを示している。
- 5) 中国など第3国からの原材料や製造機器の輸入もあることから、搬出と搬入の差額が単純に朝鮮の外貨収入になるわけではないが、かなりの収入になっていることはたしかである。
- 6) 原材料や加工された製品以外の搬入や搬出が多いのが現在の開城工業団地に関連する交易統計の特徴である。
- 7) 韓国政府や韓国貿易協会、韓国輸出入銀行の関係者の話を総合すると、表にある、鉄製構造物や建設中の装備などは、工場を建設するとき使用する仮設の足場などの搬入、搬出もカウントされている。開城工業団地の建設は、ほぼ100%、韓国側からの搬入によって事業が行われており、トラックや重機などの修理や仮設資材のレンタルなどの機材が開城工業団地と韓国を行き来(開城工業団地はソウルから70キロしか離れておらず、事実上ソウル郊外と言っても過言ではない)するたびに、搬入、搬出が繰り返されるため、実際に開城工業団地に存在するもの以上に搬出入統計が膨らむ、ということになるようだ。
- 8) 開城工業団地で生産されている機械部品は、手で加工を要する部品など、労働集約的な生産によって産出されているものが多い。表6の順位6、8、9は、ワイヤーハーネスを生産する企業の製品が多いと考えられる。筆者が2007年3月に当該企業を見学したときに、見学先の企業の担当者より、ワイヤーハーネスの組み立て工程は機械化することができず、すべて手で生産しているという説明があり、実際に生産ラインでは朝鮮の労働者が、手作業で組立、検品をしていた。
- 9) 一般的に、輸出指向型の工業団地は、インフラ整備を当該国が行うのが一般的である。朝鮮の場合は、慢性的な外貨不足から、1993年に開設された羅先経済貿易地帯をはじめとして、経済特区のインフラ整備は投資者任せであるのが現状である。
- 10) コメと肥料だけではなく、京義線と東海線の鉄道連結のために必要な資材も同様に借款形式で提供されている。一般的な借款の条件は、10年据え置き、残りの20

年間で返済、利率は年1%といったものである。実際にこの借款が返済されるかどうかは、韓国の国会でもよく問題にされる。

- 11) このような借款形式でのコメや肥料の提供を純粋な民間援助と言うことはできないだろう。なぜなら、これらの支援の提供は、南北政府間の対話により合意されて決定され、その資金も公的資金である南北協力基金から支出されるからである。
- 12) 北側から南側への往来人員数は、2005年には史上最高の1313名を記録した。が、南北間の人的交流における北側から南側への往来人数が占める割合は、2000年以降、最高の年でも8.8%であり、ここ数年間は1%前後である。
- 13) ここ数年、政府間対話の回数が急増していないのは、南北間の経済問題をめぐる対話が、開城工業団地内にある、「南北経済協力協議事務所」を利用した南北当事者間の折衝や「開城工業地区管理委員会」による開城工業団地に関連した問題の解決など、民間レベルの対話が増加していることによる。
- 14) 今後、第1段階の分譲が本格化すると、開城工業団地で働く労働者は10万人に達すると予想されている。そうなると労働者を開城市(人口約30万人)以外の地域からも集めなければならない。また、現状でも1万人を超える労働者の通勤の足を確保するためにバスが運行されているが、円滑な通勤を保証することは現状でも実務上、頭の痛い問題となっている。また、労働者の急増により、南側の思想や文化の流入など、朝鮮の社会主義体制維持にとって負担になる問題も顕在化するであろう。そのため、開城工業団地の発展の制約要因は、核問題など国際政治的な環境に関連する問題だけでなく、労働者の確保やその管理、通勤問題など、実務的な問題にもあることに留意が必要である。
- 15) 2004年時点での法的枠組みについては、三村光弘(2005) pp.26-29に詳しい。
- 16) 国家保安法の規定では、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。後述する「南北交流協力に関する法律」の規定に関するものは、同法が国家保安法に優先して適用されるため、現政権下での運用は比較的柔軟である。しかし、国家保安法と南北交流協力に関する法律のどちらを適用するかについての安定的な基準はなく、時の政権の方針に依存する部分が大きいため、政権が変わった際にどのようなことになるかわからないという一抹の不安を感じる人が多い。そのため、国家保安法の威嚇効果は依然として大きいと言える。
- 17) 大法院、2004.08.30 宣告 2004ト3212 判決。南北関係の変化は、国家保安法の規範力を失わせるものではないと判示している。
- 18) 憲法裁判所、2003.05.15、2000 憲パ66、判例集第15巻1集、p.515
- 19) 憲法裁判所、2004.08.26、2003 憲パ85、判例集第16

巻2集上、p. 297

- 20) すなわち、経済交流や文化交流など、「南北交流および協力に関する法律」が規定する目的で北側を訪問する場合には、同法が適用されるが、それ以外の目的、例えば北側の体制にあこがれて北側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。
- 21) 「許可」とは、一般に禁止されているものを特別に許すことを意味し、それに違反した場合には、禁止されていることを行ったものとして処理され、場合によっては刑事上の処罰につながる。他方、「届出」とは、一般に行ってもよいものを、行政管理上の理由で届出させるものであり、それに違反した場合には、行政上のペナルティ（料料等）のみが科せられる。そのため、この2つの制度は形は似ているものの、その法的な効果には、大きな違いがある。
- 22) 韓国での「南北関係発展に関する法律」の評価については、李正玉『南北関係発展への土台—南北関係発展法』、ERINA ホームページ、2006年8月を参照されたい。[<http://www.erina.or.jp/jp/Appear/opinion/2005/Korea/jeong8.htm>]
- 23) 統治行為論に関しては、小林節（1988）pp.172-173を参照されたい。
- 24) ただし、この問題は、北側もいまだそのような措置をとっていないので、南側が一方的に北側の政府の法的地位を法律で規定することを要求するのは酷かもしれない。
- 25) 国会での議論の内容については、三村光弘（2005）pp. 34-37を参照されたい。
- 26) 2005年5月2日、韓国国会の法制司法委員会において、ウリ党に所属する議員151名が提出した「刑法中改正法律案」、「国家保安法廃止法律案」、民主労働党に所属する議員10名が提出した「国家保安法廃止法律案」、ハンナラ党に所属する議員7名が提出した「国家保安法 一部改正法律案」が審議された。
- 27) 西日本新聞ホームページ [<http://www.nishinippon.co.jp/news/wordbox/display/1510/>]
- 28) しかし同時に、保守層にも、南北関係の進展は事実として受け入れ、北側を潜在的なパートナーとして受け入れるという意思があることも事実であろう。
- 29) 現在議論されている朝鮮の核放棄や、朝鮮戦争の終結宣言、米朝・日朝国交正常化の実現といった問題が解決するに至れば、おそらく何らかの補完措置を行った上で、国家保安法を廃止することに対する国民的な合意が形成される方向に向かって行くであろう。

Deepening of Economic Cooperation between the Two Koreas and Its Legal Control in ROK

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

The volume and speed of development of the economic cooperation between the Republic of Korea (hereafter referred as ROK or the South) and the Democratic People's Republic of Korea (hereafter referred as DPRK or the North) was accelerated after the North-South Summit Talks in June 2000. The government-to-government relationship between the North and the South became more frequent and important after the summit talks.

In the ROK, the laws regulating Inter-Korea relationship were "Inter-Korea Exchange and Cooperation Act" and "Inter-Korea Cooperation Fund Act" enacted in 1990. The scope of these

laws was to regulate Inter-Korean relationship in the private sector.

However, these were no law regulating government action. It was mainly because of the two facts; the presence of the National Security Law and the fact that Intra-Korean relationship was believed to belong to political question. In a result, there was 17 times of Intra-Korean minister level talks before the "Law on Improving the Inter-Korean Relations" enacted in 2005.

In order to set up proper legal framework to regulate the Intra-Korean relationship, there will be the need of change in paradigms of constitutional interpretation or revise the constitution itself (Article 3).