

第4章 金大中政権による対北朝鮮包容政策⁽¹⁾ の起源・展開・帰結

木宮 正史

はじめに

対北朝鮮包容政策の三原則

金大中^{キム・デジュン}（韓国前大統領）は、金正日^{キム・ジョンイル}（北朝鮮国防委員長）との間で、2000年6月歴史上初めて南北首脳会談を開催し、そうした実績を認められ、同年のノーベル平和賞を受賞した。⁽²⁾ 冷戦体制の「最後の遺物」とまで言われた朝鮮半島において、その当事者である南北朝鮮の両首脳が歴史上初めて会って会談を行ない、その成果を6・15南北共同宣言として発表したことの意味は非常に大きい。その後、共同宣言で約束された金正日のソウル訪問がいまだ実施されないことをはじめとして、南北関係の改善が「期待」したほど進捗しないという立場から見ると、北朝鮮に対して宥和的すぎたという批判も国内外で根強い。さらに、G・W・ブッシュ政権の登場によってアメリカの対北朝鮮政策が強硬論へと転換し、北朝鮮の核開発危機が再燃するなど、2002年後半からは、朝鮮半島をめぐる緊張はむしろ高まったという印象さえある。しかし、1993年から94年にかけての第一次危機と決定的に異なるのは、軍事的手段による解決は絶対に回避すべきだという強い決意が、韓国政府および世論に非常に強く根付いていることだ。これは、ある意味では金大中政権の対北朝鮮包容政策による産物であると言えるだろう。

金大中政権の対北朝鮮包容政策の最も重要な原則は次の三つに集約できる（韓国統一部, 2003, p. 3-4）。第1原則は、「朝鮮半島の平和を破壊する一切の武力挑発を許さない」というものである。そのために、北朝鮮の軍事的挑発を抑止す

るのに十分な安全保障体制を準備することを強調する。したがって、必ずしも北朝鮮に対する宥和政策を意味するものではない。第2原則は、韓国は「北朝鮮の吸収統一を志向しない」ということだ。それ以前の政権が、「吸収統一」を目標として掲げていたわけではなかったが、そうした目標を排除することを公式に宣言していたわけでもなかった。したがって、北朝鮮としては、韓国がその圧倒的に優位な経済力や冷戦の終焉という有利な国際環境を背景に、南北の交流を進めることで北朝鮮の内部変化を誘発し、ドイツのように北朝鮮を吸収統一することを念頭に置いているのではないかという警戒感を拭拭することができなかった。これが、北朝鮮を南北間の対話や交流拡大に躊躇させる一つの要因となった。金大中政権は、「吸収統一の排除」を掲げ、北朝鮮のこうした警戒感を緩和させることで、北朝鮮を南北間の対話に引き出そうとした。第3原則は、そうした二つの前提条件に基づいて「南北間の和解・協力を積極的に推進する」ことである。

多角外交としての包容政策

それでは、韓国という一国の、しかも金大中政権という一つの政権による、北朝鮮という一つの国を対象とした政策を、地域秩序の変動と関連づけて論じることにはどのような意味があるのだろうか。南北分断は冷戦体制の産物であるだけに、南北朝鮮の2国間関係は地域秩序を構成する重要な要素である。しかし、対北朝鮮包容政策の重要性は、こうした2国間関係だけに還元して論じることにはできない。その基本3原則には必ずしも含まれないが、対北朝鮮包容政策のもう一つ重要な点は、対北朝鮮関係における韓国の主導権掌握にこだわらず、北朝鮮と日米との関係改善を積極的に支援することが結果的には南北関係の改善につながるという発想の転換を行ったことである（東北亜平和研究会, 1999, pp. 207-214）。そして、金大中政権は、単なるジェスチャーだけでなく、対北朝鮮関係の改善を、積極的に日米両国に働きかけ、それに対してブレーキをかけるようなことはしなかった。

したがって、対北朝鮮包容政策は、南北間の緊張を和解という方向へ向けるという「2国間関係」の観点からだけではなく、そのために、韓国という「小

国」が自らの利益のために、日米中ロという周辺「大国」をどのように「動かす」のかという「多国間関係」の視点に基づいて理解する必要がある。「小国」が「大国」を「動かす」のは、それほど特別なことではない。実際に、韓国が日米両国に影響力を行使した事例は、1950年代から60年代半ばまで展開された日韓国交正常化交渉や、60年代後半の韓国軍のベトナム派兵をめぐる交渉においても見られた（木宮, 2001）。また、中ソ対立を利用して、北朝鮮が中朝関係やソ朝関係を有利に展開した事例もある（李鍾奭, 2000）。しかし、そうした影響力行使は、いずれの場合にも、冷戦体制を与件として、韓国もしくは北朝鮮が、冷戦体制の「前哨」としての位置を利用することによって、その「中心」や「周辺（後背）」⁽³⁾に対して影響力を行使するというものであった。

しかし、グローバルな冷戦の終焉後に、韓国政府が自ら主導権を発揮して周辺「大国」に働きかけることによって、冷戦体制の解体を朝鮮半島にもたらす一貫した政策を実施したのは、金大中政権の対北朝鮮包容政策が最初であったと言ってよいだろう。それまでの政権が、グローバルな冷戦の終焉が朝鮮半島にもたらす「配当」をいかに享受するのかに関心を持っていたとすると、金大中政権は、グローバルな冷戦の終焉がなぜ朝鮮半島における冷戦終焉を直接に帰結させなかったのか、その原因を探り、その両者の乖離を埋めるための作業に取り組んだと言えるだろう。対北朝鮮包容政策は、朝鮮半島さらには北東アジアにおける緊張を緩和させ、冷戦体制を解体させるためには、大国主導のイニシアティヴだけではなく、当事者同士の合意に基づくイニシアティヴが、それにも増して重要であることを示した。

本章では、対北朝鮮包容政策が、なぜ登場し、どのように展開し、どのような帰結をもたらしたのかに焦点を当てる。政権を掌握する以前を含めた金大中の対北朝鮮政策を手がかりとして、朝鮮半島および北東アジアの国際政治をめぐる展開を見ていくことで、こうした「新たな」構造変動の力学がどのようにして生まれてきたのかを明らかにしたい。

2 分析の枠組み

本章では対北朝鮮包容政策の起源とその展開過程を、次の二つの基準を軸として分析することにする。一つは、冷戦をどのように脱冷戦へと展開させようとしたのかという尺度である。もう一つは、朝鮮半島をめぐる国際政治において、南北の民族的枠組みの方を重視するのか、国際的枠組みの方を重視するのかという問題である。

冷戦への対応

前者に関しては、冷戦体制の変容に対応して韓国政府が実際に追求したり、選択可能であったりした政策として、次の四類型を抽出することができる。

- (一) 既存の冷戦体制に関与を強めることで利益を見出す。
- (二) 冷戦体制の変容がもたらす不利益を相殺する。
- (三) 軍事力や経済力の圧倒的優位を背景として一方が他方を吸収する。
- (四) 現状を与件として平和共存を図り、対立を漸進的に解消する。

1990年代初頭の冷戦の終焉に至るまで、南北朝鮮双方の体制とも、基本的には冷戦体制を自らの体制を正当化するために利用してきた。冷戦体制に依存することによって自らの体制の正当性を確保してきたといっていよい。ただし、その過程で朝鮮半島を取り巻く地域冷戦の変容や南北の国力の推移などによって、冷戦体制への韓国の対応は次のように変わっていった。1950年代から60年代にかけて、北朝鮮との国力比較に関しては韓国の方が劣っているという認識が強かったために、たとえ、李承晩^{イ・スンマン}が50年代に「北進統一（韓国による北朝鮮に対する軍事力による統一）」を掲げたとしても、それは現実的な選択であるとは考えられなかった。しかし、形式的には北朝鮮を吸収することが望ましい統一のあり方であるという考え方は韓国政府には相当程度共有されていた。さらに、

既存の冷戦体制への関与を強めることが、韓国の利益になると考えた。その最も典型的な事例は、ヴェトナム戦争に対する韓国の対応であった。韓国は、ヴェトナム戦争への戦闘部隊派兵を通して、軍需などの経済的利益を獲得するだけでなく、アメリカの対韓軍事関与を引き止めようとした（木宮、2001）。

しかし1970年代以降は米中和解によって、朝鮮半島を取り巻く冷戦は緩和の兆しを示し始めた。朴正熙^{パク・チンシ}政権は、一方ではそうした冷戦の緩和に対応する政策を提示したが、他方で、そうした冷戦体制の流動化に対応するためにこそ、国内体制の引き締めが必要であるという論理で民主化を抑えた。しかし、体制に抵抗する反政府勢力は、70年代から80年代にかけて、冷戦体制に依存することが体制の民主化にとって阻害要因になるという認識に基づいて、冷戦体制を相対化しようとする志向を持つようになった。韓国の民主化過程は、冷戦体制に既得権益を持たない政権を登場させ、社会にもそれを受け入れさせていった。それと並行して、経済発展と民主化によって、韓国の政治経済体制の優位が決定的なものになり、南北関係において韓国が主導権を握ることを与件として、どのように北朝鮮との関係を定立するのかという問題意識が登場することになった。一方で、優位な体制や力を背景として、北朝鮮を韓国が吸収統一する現実的な可能性が議論されるとともに、他方で、そうしたシナリオが伴うコストを韓国が負担できるのかという疑問から、吸収統一ではないシナリオを模索する動きが生まれた。

民族的枠組みと国際的枠組み⁽⁴⁾

もう一つの軸は（一）朝鮮半島をめぐる争点を国際的枠組みに依存して解決するのか、（二）南北間の民族的枠組みに依存して解決するのかという問題である。この両者は相互排他的な二者択一の関係になる場合もあるが、（三）この両者を調和させようとする考え方も存在する。基本的に、南北間の力関係において優位者は民族的枠組みを重視する傾向にある。なぜならば、優位者は相対的な力の優位を背景として、劣位者との一対一の関係でも有利な立場を占めることが可能となるからだ。それに対して、劣位者は国際的な枠組みを重視する傾向にある。一対一の関係では不利な状況を、国際的な枠組みを利用することで

挽回する可能性が生まれるからだ。ただし、その場合でも必ずしも有利になることが保証されているわけではない。国際的枠組みにも依存できない場合には孤立に回帰することになる。両者の力関係が均衡する場合には、両者とも民族的枠組みと国際的枠組みとの組み合わせを考えることによって、できるだけ二者関係における優位な位置を確保しようとする。

ただし、優位者が民族的枠組みだけに依存し、劣位者が国際的枠組みにだけ依存するわけではない。優位者は劣位者と同席可能な枠組みを作るために、国際的枠組みに依拠する戦略を採用することもある。逆に、劣位者も民族的枠組み自体の正当性を全く否定することはできないだけでなく、国際的枠組みを自国に有利に展開するためにも、民族的枠組みを放棄しないことが多い。したがって、優位者にしろ、劣位者にしろ、民族的枠組みと国際的枠組みとの双方の選択肢を担保しておくことが必要となる。そして、優位者と劣位者との間であっても、民族的枠組みと国際的枠組みの両方の枠組みをめぐる、自国により有利になるような駆け引きが行われることになる。

1960年代までの韓国の統一政策は、国連監視下の選挙による統一政府の樹立を公式的には掲げ、国連を中心とした国際的枠組みに依存してきた。これは、同時期の北朝鮮が基本的には連邦制による統一という民族的枠組みを相対的に重視してきたのとは好対照である。これは、当時の南北の国力の違いを反映していたからだ。1970年代以降も、韓国は、一方で日米が北朝鮮を承認し中ソが韓国を承認する「クロス承認」や、南北国連同時加盟を実質的に提唱するなど国際的枠組みを重視した。しかし他方では南北対話を試みたり、南北間で体制実績を競うという意味で「善意の競争」を提案したりするなど、南北の民族的枠組みをそれ以前の時期よりは相対的に重視するようになった。これは、特に経済力において韓国が次第に優位を確保するようになった点を反映している。

さらに、1980年代の後半以降、国際的枠組みから民族的枠組みへの傾斜がよりいっそう顕著になっていった。ただし、その過程は必ずしも単線的ではない。盧泰愚政権の北方政策は、初期には南北関係の改善よりも中ソ（ロ）との関係改善を優先させた。それを通して北朝鮮の孤立感を刺激することで、北朝鮮を民族的枠組みに向かわせようとするものであったからだ。有利な国際的枠組み

を利用することで民族的枠組みにおける優位を確保しようとしたという点で、相対的に国際的枠組みを優先させたと言えるだろう。それとは対照的に、金泳三^{キム・ヨンサム}政権は一貫した対北朝鮮政策を推進することができなかつただけでなく、1993年から94年にかけて、北朝鮮の核開発疑惑をめぐる米朝関係が朝鮮半島の政治の主軸を形成したために、金泳三政権は韓国が疎外されることに対する強い警戒感を持ち、民族的枠組みを優先させることに固執した。

しかし、金大中政権の対北朝鮮包容政策は、国際的枠組みと民族的枠組みができるだけ葛藤を起こさないことを志向したという点で、それ以前の政権の対北朝鮮政策もしくは南北統一政策とは質的に異なる。韓国の望むような民族的枠組みには容易に乗らないことによって、韓国の焦燥感をかきたてるのが北朝鮮の戦略であるとしても、韓国はそれに攪乱されず、北朝鮮を国際的枠組みの中で馴化させることが、結局は南北の民族的枠組みに回帰させることになるという戦略を志向したものであった。

では、なぜ、朝鮮半島をめぐる国際政治に関しては、こうした民族的枠組みと国際的枠組みとの関係が問題になるのか。朝鮮半島は、19世紀末以来、日中口による大国間の国際政治の焦点であった。日清・日露戦争は、朝鮮半島をどちらの勢力圏に置くのかをめぐる戦争であったと言っても過言ではない。他方で、19世紀末の朝鮮は、こうした周辺大国の外圧に対抗して近代化を達成し独立を守ろうとする国内政治過程も展開された。しかも、こうした政治過程は、周辺大国間の国際政治と密接な連携をもって展開された。したがって、朝鮮半島の政治自体に、大国間の国際政治が集約されたと言ってもよい。そして、結局、朝鮮半島は植民地として日本の支配下に置かれることになった。ただし、興味深いのは、こうした日本の植民地支配に抵抗する運動が、左派右派双方の立場から展開されたが、主として左派はソ連と中国共産党との連携を重視し、右派は中国国民党との連携やアメリカへの依存を重視した。その意味で、植民地時代であっても、朝鮮半島は、日中ソ、そしてアメリカが加わった四大国の国際政治を部分的には反映したとも言える。

第二次世界大戦の終戦とともに、36年にわたる植民地支配から「解放」された朝鮮であったが、即時独立を勝ち取ることはできず、米ソの分割占領を経て

1948年に、韓国と北朝鮮という二つの国家に分断された。そして、この二つの国家は、1950年からは同族殺戮の朝鮮戦争を戦い、今日に至るまで両者間の緊張関係は続いてきた。朝鮮半島の分断の起源や朝鮮戦争の起源とその展開の過程でも、内部における左右両派の主導権をめぐる争いとアメリカと中・ソとの対立という東西冷戦体制とが相互に増幅することで、政治的妥協を困難にし、軍事的な対立にまでエスカレートした。このように、朝鮮半島における南北分断に象徴される冷戦自体が、民族内部の力学と冷戦という国際政治の力学との複合的な産物であった。そこに、民族的枠組みと国際的枠組みという二つの関係に基づいて、朝鮮半島における南北関係を分析する理由を求めることができる。

3 対北朝鮮包容政策の起源

金大中政権の対北朝鮮包容政策は、金大中が政権を掌握したから可能であったのか。それとも、たとえ1997年の大統領選挙で対立候補李会昌^{イフ・ヒョウサン}が当選したとしても、同様な政策を実施したのであろうか。換言すると、対北朝鮮包容政策は国際環境の要請に対応した帰結に過ぎないのか。

一方で、金大中政権の対北朝鮮包容政策は、それ以前の盧泰愚・金泳三政権の対北朝鮮政策の積み重ねの上に築かれた側面がある。特に、1988年の盧泰愚政権による7・7宣言（「民族自尊と統一繁栄のための特別宣言」）は、北朝鮮と日米を始めとする西側諸国との関係改善に韓国が尽力する用意があることを明らかにした点で、対北朝鮮包容政策とその発想が似ている（韓国外務部, 1990, pp. 105-108）。また、金泳三政権時代にも、結果的には金日成^{キム・イルソン}の死亡によって実現には至らなかったが、南北首脳会談開催に一旦は合意した。他方で、クリントン政権が対北朝鮮政策に本腰を入れるようになったり、ヨーロッパ連合（EU）諸国をはじめとして北朝鮮との外交関係樹立が進められたりするなど、金大中が政権を掌握した98年以後の時期の国際環境が、対北朝鮮包容政策の選択にとって有利に働いたことは間違いない。

にもかかわらず、金大中なくしては、本格的な対北朝鮮包容政策は可能では

なかったと考えられる。それは、金大中の強い政治的意思によって政策の一貫性が支えられていたからである。対北朝鮮包容政策の実施は、ある意味では金大中という政治家のライフワークであった。そこで、金大中が政権を握って対北朝鮮包容政策を展開するにいたるまで、南北統一に関して金大中がどのような構想を持っていたのかに焦点を当てることで、対北朝鮮包容政策の起源および発展過程を明らかにする。

1960年代の金大中

金大中は1961年の国会議員補欠選挙当選で政界入りした。まず、1960年代に、朴正熙政権に対するどのような外交政策の代案を金大中が提示してきたのかについて考察を加える必要がある。金大中は、国会では財政経済常任委員会に所属したので、国会での発言は主として経済政策に関するものが多かったが、それに劣らず外交分野での発言も目立った。野党政治家の発言には、批判のための批判というものが目立ち、現実的な代案が乏しかったが、金大中の発言は単なる批判だけでなく現実的な代案を提示していた点に特徴がある。

金大中は野党政治家として、朴正熙政権による日韓国交正常化に対しては反対であったが、当時、野党を支配していた絶対反対という態度とは一線を画し、日韓国交正常化の必要性を十分に理解していた。興味深いのは、日本には社会党や共産党のような親共産主義、親北朝鮮の姿勢をとる政党が無視できない勢力を維持しているし、日本政府も政経分離の原則に基づき中国との関係を維持しているという点で、反共に関して日本が必ずしも信頼できない点を指摘している点だ。そうすることで、北東アジアにおける反共陣営の結束強化のために日韓国交正常化が必要だという朴正熙政権の論理を批判した。さらに、こうした姿勢は、日韓国交正常化以後、日本政府の対北朝鮮政策とそれに対する韓国政府の無策を批判する中でも堅持された。政経分離に基づいて、日本政府は北朝鮮に対してプラント輸出を承認したり、技術者の入国を認めようとしたりしたことを、実質上「二つの朝鮮」政策であり、韓国を朝鮮半島における唯一の合法政権であると定めた日韓基本条約の趣旨に反しているという批判を展開した（金大中, 対日外交に関する対政府質疑（1966年8月6日）, 第57回国会外務司法財政連席会

議、後廣金大中全集13巻, pp. 45-76)。このように、対日関係に関しては、朴正熙政権よりも徹底した反共主義に立脚することで日韓関係に臨む政府の姿勢を批判した。

このように、金大中が反共主義という立場に基づいていたのには間違いないのだが、必ずしも反共主義に固執せずに現実主義的な観点に立って国際関係を見ていたという点が特徴的である。それは、ヴェトナム派兵に対する姿勢によく現れている。当時、野党は必ずしもヴェトナム派兵自体に反対したわけではなかった。その一つの理由は、韓国にとってヴェトナムは反共の第二戦線であるという政府の主張に真っ向から反対することは、反共主義に立脚する限り困難であったからだ。金大中もその例に漏れず、ヴェトナム派兵に当初から反対したわけではなかった（金大中, 1995, p. 220）。しかし、次第に、国際世論がヴェトナム戦争に対して批判的になってきたことを重視して、ヴェトナム派兵が韓国の国益をむしろ阻害しているのではないかという批判を展開するようになった（金大中, 大韓民国とアメリカ合衆国間の相互防衛条約第四条による施設と区域および大韓民国と合衆国軍隊の地位に関する協定の締結に関する批准同意案質疑討論（1966年10月14日）第58回第29次本会議, 後廣金大中全集13巻, pp. 96-97）。

さらに、64年の時点で中国の国連加盟を既定事実として朝鮮半島の統一方案を考える必要があるという主張や、共産主義国との交流を通して自国の利益を図るべきだという主張も、当時の韓国においては斬新な発想であった（金大中, 現下国際情勢に関する質問（1964年10月26日）第45回第18次本会議, 後廣金大中全集13巻, pp. 160-165）。政府を批判する戦術としての側面もあっただろうが、反共イデオロギーに基づく硬直的な冷戦認識ではなく、共産主義対反共主義という二分法では世界が割り切れなくなっていることを前提とした、冷戦に対する柔軟な認識の萌芽がすでに芽生えていた点は興味深い。こうした柔軟な認識が、その後の「四大国不戦保障論」という提案につながったと考えられる。

朴正熙と金大中——1970年代の米中和解への対応をめぐる

ヴェトナム戦争に対する韓国の軍事的協力などによって蜜月関係にあった米韓関係にも、特に対北朝鮮政策をめぐる次第に亀裂が見られるようになった。

それを象徴したのが、1968年初頭にあった一連の事件であった。北朝鮮のゲリラ部隊が韓国の大統領府を襲撃し、朴正熙大統領の暗殺を企てた事件に関して、韓国政府の内部では北朝鮮に対する報復攻撃を行なうべきだという強硬論もあったが、それに対してアメリカのジョンソン政権は冷淡な姿勢を示しただけであった（Telegram From the Embassy in Korea to the Department of State, Seoul, January 24, 1968, Gatz, 2000, pp. 311-313）。逆に、その直後、アメリカ偵察船プエブロ号が北朝鮮に拿捕され乗組員が抑留された事件では、ジョンソン政権は乗組員の釈放を優先させるために、韓国の頭越しに北朝鮮との交渉を行うとともに、当初の強硬姿勢をいち早く放棄し北朝鮮に実質的な謝罪を行った（Lerner, 2002, p. 209）。朴正熙政権から見ると、北朝鮮の軍事的脅威があるにもかかわらず、北朝鮮の起こしたこうした事件に対するアメリカの対応は、北朝鮮にあまりにも宥和的であった。さらに、プエブロ号乗組員の帰還をめぐる米朝交渉は、韓国の頭越しに行われたという点で韓国政府にとっては大きな衝撃であった。

そして、1969年に登場したニクソン政権は、アジアにおける戦争にアメリカは地上軍を派遣しないというグアム・ドクトリンを発表し、駐韓米軍を削減するなど、韓国の防衛をアメリカに全面的に依存できないという状況が現れた。また、1970年を前後して、ヴェトナム戦争が和平の方向に向かうとともに、アジアにおける冷戦をある意味では支配してきた米中関係が対立から接近・和解へと舵を切るようになるなど、朝鮮半島を取り巻く国際政治は大きな変化を示した。

南北関係においては、一方で、韓国は1960年代半ば以来の高度経済成長によって、特に経済実績において北朝鮮に追いつき、追い越す条件が準備されつつあった。換言すれば、北朝鮮に対する「劣等感」から解放され、次第に北朝鮮との対等な関係を念頭に置くようになった。他方で、従来、韓国政府が依存してきた国連という枠組みによる韓国優位の図式は、常任理事国としての中国の国連加盟や国連における北朝鮮支持の非同盟第三世界諸国の比重の増大などによって、必ずしも保証されなくなった（金溶植, 1987, pp. 230-231）。

そうした中、朴正熙政権の対北朝鮮政策に対抗し、国際環境の変化への対応を先取りする形で代案を提示したのが金大中であった。金大中は、1970年に翌

年の大統領選挙の野党新民党候補に選出され、その選挙公約の一つとして、平和共存・平和交流・平和統一という三段階からなる「南北間の平和交流を通じた南北関係の改善と漸進的平和統一方案」とともに、「四大国（日米中ソ）不戦保障論」を公約として掲げた。これは、「四大国が他国の領土である朝鮮半島を舞台に、日清戦争や日露戦争のような戦争を行なわないということと、南北双方をけしかけて戦争をおこなわせたりしないという約束を成立させようとする」ことであった。言い換えれば、四大国に一種の不可侵条約を要求するという構想であった（金大中, 1995, pp. 265-266）。当時は、まだ、中ソは北朝鮮を支援する敵国であると考えられていたために、そうした中ソに韓国の安全を保障させるというのは、相当に斬新な発想であった。

金大中の発想として興味深いのは、1970年代の国際政治の流れを「現状維持」ととらえている点である。それまで、アメリカが中国を承認しなかったが、アメリカが中国の存在をありのままに認め中国との共存を図るように、朝鮮半島も南北に分断されている現状から出発し平和共存を図る方向に進むべきだという主張である（金大中「変化する世界と朝鮮半島（1972年3月11日）」後廣金大中大全集第3巻, pp. 56-59）。朝鮮半島をめぐる国際政治の現状を変革するということではなく、米中和解という国際政治の変化の流れに韓国も順応するべきだという発想である。

では、それと比較される朴正熙政権の対応はどのようなものであったか。この「四大国不戦保障論」に対して、朴正熙は「敵対関係にある中国やソ連邦に自国の安全の保障を求めるのは、国の基礎を危うくするものである。発案者の真意を疑わざるをえない」と批判した（朴正熙「非現実的な『四大国保障論』（1972年1月11日）」韓国大統領秘書室, 1976, pp. 62-70）。しかし、実際には、朴正熙政権もこうした国際環境の激変に対する対応を迫られていた。

1970年、朴正熙大統領は、独立記念日（8月15日）の慶祝辞の中で、北朝鮮に対して国民を犠牲にして韓国に対する戦争準備を進めるのではなく、「民主主義と共産独裁のどちらの体制の方が国民を幸福にできるか」という点で「善意の競争」をする用意はないかと提案した（朴正熙「南北間善意の競争を提議する（1970年8月15日）」韓国大統領秘書室, 1976, p. 22）。これは、軍事的な優劣ではなく体制間

の実績によって、南北間の優劣を決めようとするものであり、韓国が60年代の経済発展によって経済実績に関する優越感を持ち始めたことを反映している。

さらに、翌71年から赤十字を窓口として離散家族の再会問題などを中心に南北対話を開始するとともに、水面下で政府間交渉にも取り組んだ。そして、李厚洛（韓国中央情報部部長）と朴成哲（北朝鮮副首相）の相互訪問の末、1972年、7・4南北共同声明が、李厚洛と金英柱（朝鮮労働党組織指導部長で金日成の実弟）という南北それぞれの権力のナンバー2の名前で発表された。ここでは、南北統一に関する「自主・平和・民族大団結」という三原則が確認された。さらに、南北調節委員会が設けられ、政府間の南北対話を進めることに合意した（韓国国土統一院南北対話事務局, 1982, pp. 82-83）。南北統一問題に対する質問に対して、朴正熙は次のように答えている。「朝鮮半島の将来と我々の運命は列強や国際潮流によって左右されてはならない。我々の主体的な力量と自主的な決断にかかっていることを国民が確実に認識しなければならない。将来、国際情勢がどんなに変わったとしても、この大原則は不変である」（朴正熙「非現実的な『四大国保障論』（1972年1月11日）」韓国大統領秘書室, 1976, p. 62）。

この背景には次のような力学が働いていたと解釈できる。米中和解やヴェトナム和平の動きは、明らかに大国主導で開始されたものであった。従来、米中対決の構図を与件とした南北朝鮮関係も当然その影響を受けざるを得なかった。一方で、南北朝鮮ともに、こうした緊張緩和の流れに乗り遅れないようにするために、南北対話を開始することになったが、他方で、南北朝鮮ともに、周辺大国主導で朝鮮半島の運命が決定されることへの反発を持った。南北対話の開始には、国際的緊張緩和への順応だけではなく、それに対する抵抗・反発という複雑な力学が働いていたと考えられる。換言すれば、国際的緊張緩和の流れが地域政治にまで波及することで、国内体制の流動化までは食い止めたいという決意が働いた。こうした南北朝鮮の意図を最も象徴的に示したのが、ちょうど、1972年の南北対話の直後に南北朝鮮ともに、あたかも共謀したかのように行なわれた憲法改正による国内体制の引き締め強化であった（玉城素, 1981, pp. 106-117）。このように、70年代初頭の国際環境の変化に対応した南北対話の開始という試みは、朴正熙にとっては民族的枠組みの優先を意味するものであった。

さらに、付け加えて言えば、米中や米ソにも、こうした緊張緩和の動きを周辺地域にまで波及させて、地域政治を流動化させようという意図はむしろなかったと考えられる⁽⁸⁾。

朴正熙政権は1971年12月国家非常事態宣言を布告した。理由として、北朝鮮の軍事的脅威の切迫をあげているが、これは当時水面下で進行していた南北対話を考えるといかにも奇異に映る(金大中, 1995, p. 324)。むしろ、北東アジアの冷戦体制の動揺が国内体制の動揺に及ぶのを未然に封じ込めようとするものであった。こうした国内体制の引き締めは、翌72年10月、維新体制の成立で最高潮に達した。維新体制は、大統領直接選挙制や基本的人権の保障など、従来の第三共和国で確保されていた民主主義的な要素を極度に制限する典型的な権威主義体制であった。そして、南北対話を進めるためには、韓国も北朝鮮のような団結した一枚岩の体制を構築することが必要だという論理で、維新体制の正当化が図られた(朴正熙「国土分断はわれわれの宿命であってはならない(1972年12月23日)」韓国大統領秘書室, 1976, pp. 98-104)。

この南北対話は、1973年の金大中拉致事件を理由に北朝鮮側が対話を一方的に打ち切ることで中断を余儀なくされた。それを前後して、朴正熙政権は南北国連同時加盟を提唱したり(朴正熙「六・二三平和統一外交政策宣言(1973年6月23日)」韓国大統領秘書室, 1976, pp. 127-128)、1975年にアメリカ国務長官キッシンジャーが提案した南北クロス承認を実質的に支持したりするなど(朴正熙「日本毎日新聞記者会見(1975年11月13日)」韓国大統領秘書室, 1976, pp. 317-319)、次第に国際的枠組みへの傾斜を強めた。70年代の後半には朴正熙政権の南北統一政策は、70年代初頭に金大中が提唱した政策に類似する方向に向かった。これに対して、北朝鮮は分断の固定化につながるとして南北国連同時加盟やクロス承認に真っ向から反対し、連邦制による統一を先行させることを主張し、民族的枠組みに固執する姿勢を崩さなかった。したがって、南北間の乖離は埋まらなかった。

朴正熙政権が米ソデタントや米中和解への対応として南北対話という民族的枠組みを優先させたのに対して、金大中は国際的枠組みを重視しながら、それと民族的枠組みとが両立しうることを強調した。金大中は南北対話に関して、朴正熙政権がそれを国内体制引き締めのために利用することを警戒しながらも、

南北対話という民族的枠組みを支持した(金大中, 1995, pp. 328-332)。しかし、ニクソン政権によるグアム・ドクトリンや駐韓米軍削減などの動きに対しては、それが拙速すぎることを、したがって現状の流動化に拍車をかけってしまうという批判を提起していた(金大中「アジアの安定と新たな米韓関係の樹立(1970年3月10日)」後編金大中全集第9巻, pp. 15-16)。金大中は米中接近による緊張緩和を歓迎したが、アジアからアメリカが急激に撤退することが及ぼす不安定化、換言すれば、アメリカによる制約がなくなり朴正熙政権の内向きの姿勢をよりいっそう強化してしまうことを危惧したと言えるだろう。

国際的枠組みと民族的枠組みとを相互補完的なものとして両立しようと、金大中が終始一貫して楽観的に考えていたのに対して、朴正熙は、一旦は民族的枠組みに傾斜し、それが挫折した後、国際的枠組みに回帰していった。ただし、こうした国際的枠組みへの依存も、朴正熙政権にとっては必ずしも満足のいくものではなかった。一方で、結果的には挫折したが、駐韓米軍の撤退が米韓間の本格的な議題となり、韓国の防衛に関するアメリカの関与が相対的に減少するとともに、他方で、人権弾圧などの韓国批判がアメリカ議会で高まった(US Congress, 1978)。その結果、米韓関係の先行きは、よりいっそう不透明さを増し、朴正熙政権もアメリカからの自立という姿勢をより明確にすることになる。したがって、必ずしも、韓国をとりまく国際的条件が韓国の方に有利になるとも考えられなかった。朴正熙政権にとっては、ともかくも、国内体制を引き締め、経済の高度化と自前の軍事力増強によって、北朝鮮に対抗する圧倒的な力を、たとえ単独でも構築することを優先することになった(朴正熙「平和保障の唯一の力は国力(1974年3月1日)」韓国大統領秘書室, 1976, pp. 158-162)。これは、裏返して言えば、朴正熙自身が国際的枠組みに依拠することに対しても悲観的であったことを示している。

このように、1970年代初頭、米中和解によって触発された北東アジア冷戦体制の緩和に対する朴正熙政権の対応と金大中の代案提示を見てきたが、ここでは、民族的枠組みと国際的枠組みとの両立を模索する金大中の楽観的な姿勢と、両者の両立に対して相対的に悲観的な朴正熙政権の姿勢との対比を読み取ることができる。民族的枠組みと国際的枠組みとの両立という課題設定と、その課

題達成に対するある意味では楽観的とも言える金大中の信念は、政権掌握後の対北朝鮮包容政策にも継承されていくことになる。

なぜ、朴正熙とは異なり、金大中は民族的枠組みと国際的枠組みとの両立を優先的な課題として設定したのか、そしてそれに対して楽観的であったのか。朴正熙は、1970年代に入ると、周辺大国によって朝鮮半島の運命が決められることに対する警戒、反感が非常に強く見られるようになった。一方では、北朝鮮との対決、体制競争を行ないながらも、他方で、そうした周辺大国からの自立を一刻も早く達成しなければならないという課題を設定した。それが、70年代における維新体制成立、重化学工業化、自主国防というような政策として現れた。それに対して、金大中は、国際的な緊張緩和が南北間の緊張緩和を促進するだけでなく、韓国の政治的民主化にも有利に働くはずだと考えた。むしろ、朴正熙政権の方が、国際緊張緩和の流れに逆らっているという認識があり、自分の考えの方が無理のない「自然な」主張だと考えたのであろう。

民主化以後の南北関係と金大中

金大中は、その後1970年代から80年代にかけて、維新体制と全斗煥政権という権威主義体制の下で政治的な迫害を受けたために、政治家というよりも民主化運動家というイメージが非常に強くなった。1970年代から80年代半ばにかけて、韓国政治の最大の争点は民主化であり、民主化という課題が解決されない限りは、南北統一を議論することに現実感を持てなかった。朴正熙が「先建設・後統一」、即ち、韓国を強力な国家にしたうえで、韓国主導で統一を達成すべきだという主張を展開したのに対して、金大中は「先民主化・後統一」、即ち、韓国を民主化することが統一の前提条件であるという主張を従来から展開していた（金大中「朝鮮半島の平和と民族統一（1983年5月13日）」金大中, 1994, pp. 312-315）。

1987年の6月民主化抗争を転換点として、民主化運動が要求した大統領直接選挙制度などをはじめとする民主化措置を全斗煥政権が受け入れることによって、権威主義体制が民主主義体制へと移行した。移行の選挙となった87年末の大統領選挙では、金大中と金泳三という野党候補の分裂によって政権交代には失敗した。新たに登場した盧泰愚政権は、対北朝鮮政策に関しても、ソウル・オリ

ンピック成功のために東欧諸国や中ソ両国との関係改善を推進した全斗煥政権の実績を継承する形で、北方外交を積極的に展開した。北方外交は、北朝鮮に影響力を持つと考えられる中ソとの関係改善を通して、北朝鮮に対する働きかけを行なうことで、北朝鮮を南北対話の枠組みに誘導しようとする政策であった（韓国外務部, 1990, p. 30）。北方外交は、グローバルな規模での冷戦が終焉することにも助けられて、中ソとの国交正常化（ソ連とは1990年、中国とは1992年）という目的を達成した。さらに、北朝鮮にも、長年反対していた南北国連同時加盟を、1991年に認めさせるとともに、南北首相会談という形で南北の民族的枠組みを受け入れさせることに成功し、その成果が、91年末の南北基本合意書の締結という目に見える形で現れた⁽⁷⁾。

金大中は、1987年、92年の二回にわたる大統領選挙での敗北後、一旦は政界から引退して、自らの統一に関する構想を集大成することで、対北朝鮮包容政策の基本型を完成させた。その過程で、盧泰愚政権の北方外交や金泳三政権の対北朝鮮政策を批判し、それと自らの統一政策の構想との差別化を図ることになった。

そこで、まず、盧泰愚政権の北方政策を、金大中がどのように評価したのかについて見ていくことにする。政治的なライバル関係であるだけに、多少辛い評価ではあるが、次のような批判を展開した（金大中「わたしの統一政策を語る」金大中, 1994, pp. 358-9）。まず、南北国連同時加盟や日朝国交正常化交渉の開始などの成果があがったことは評価するが、元来北方政策がそれを意図したのか、さらには、北方政策がその原因になったのかについては懐疑的である。むしろ、冷戦の終焉という大状況の変化によってもたらされたことを強調する。さらに、コストが非常に大きい点を批判した。金大中は、盧泰愚政権の北方政策の根幹をなす7・7宣言を、「自分たちも開放するからお前たちも開放しろということだが、北朝鮮の要求する不可侵宣言については何も受け入れていない」と批判する。結果として、北朝鮮の従来の行動様式を変化させることになったことを評価しながらも、それは、韓国政府の一方的な姿勢に北朝鮮が従ったからではないと指摘する。盧泰愚政権の北方政策が、自らは中ソとの関係改善を志向しながらも、北朝鮮と日米との関係改善に助力するわけではなく、むしろ北朝鮮の

孤立感を深めることになったという批判につながる。換言すれば、盧泰愚政権の北方政策は、国際的枠組み、特に中ソとの関係を重視するが、それに比べて対北朝鮮という民族的枠組みを相対的に軽視したという批判である。

また、1990年代に入ってドイツ統一を目撃した韓国社会では、統一コストの問題が盛んに議論されるようになったが、金大中は、いち早くドイツ型の吸収統一がもたらす莫大なコスト負担を指摘し、吸収統一ではない方式を志向するべきであるという主張を強力に展開した。さらに、金大中は、侵略国・敗戦国として分割されたドイツとは対照的に、南北朝鮮は分割されるべき正当な理由はなく、また南北統一によって周辺諸国に脅威を与えることもないので、南北統一は「権利」であることを前提とし、そのうえで周辺4大国に対して朝鮮半島の統一に協力させるような環境をいかに作っていくかが重要であると指摘した（金大中「わが民族について語る」同上書, p.75）。

1990年代初頭には、グローバルな冷戦の終焉という国際的条件に大きな違いが見られるだけでなく、政治体制および経済実績に関する南北間の格差が決定的になった。こうした条件の変化によって、韓国の方が国際的枠組みと民族的枠組みとを使い分けることで、主導権を握ることが可能となった。盧泰愚政権の北方政策はこれを最大限利用して、まず国際的枠組みを利用することで北朝鮮を孤立させ、民族的枠組みに引き入れようとしたものだ。しかし、こうした韓国優位の状況においても、民族的枠組みを重視するのか、国際的枠組みを重視するのかという二者択一の問題設定を徹底的に回避し、両者を均衡して発展させていかなければならないことを金大中は強調したわけだ。

1992年の大統領選挙で金泳三に大敗した後、金大中は政界引退を再度表明して、金大中アジア太平洋平和財団を創設し、統一院次官として南北首相会談を韓国政府内部で実質的に主導した林東源^{イムドンウソン}を、その事務総長にスカウトした。そして、従来から温めてきた南北統一政策を「三段階統一論」として集大成する作業に取り組んだ。南北統一に至るまでの段階を、国家連合段階、連邦段階、完全統一段階に区分し、各段階の中でどのような政策を実施するのか、さらに、一つの段階から別の段階に移行するためにはどのような政策が必要であるのかを提示し、統一に至るまでの過程を体系化する作業を行なった。その特徴は、

北朝鮮が主張するように、連邦制によって異質な体制をそのまま形式的に統一させるのではなく、異質な体制を国家連合という段階を経て、平和共存と平和交流を通して次第に同質化させていくことで漸進的な統一を図っていくというプロセスを重視した点である（金大中アジア太平洋平和財団, 2000）。

ところが、朝鮮半島をめぐる国際政治は、1993年の核開発危機以後、その危機を解決するためのジュネーヴ合意が米朝関係の枠組みで行なわれたように、南北関係を軸とするのではなく、韓国を素通りして米朝関係の枠組みが軸になって展開されることになった。北朝鮮が、核開発をカードとして、国際的枠組みによって自己の体制の生存の国際的保障を獲得する戦術に出たからである⁽⁹⁾。それに対して、金泳三政権は、国際的枠組みが民族的枠組みに先行することに焦燥感を感じて、それを民族的枠組みの方に向けさせることに固執した（Oberdorfer, 1997, p. 358）。その結果として日米と北朝鮮との関係改善にブレーキをかける役回りを演じる場合が多々あった（Ibid., pp. 373-374）。米中を巻き込んだ四者協議の枠組みを提唱したが、それは、あくまで韓国が主導権を握ることを前提とした戦略であり、朝鮮半島をめぐる政治の軸を、米朝関係を軸とする国際的枠組みから南北関係の民族的枠組みへと引き戻そうとする試みであった（Ibid., pp. 383）。しかし、北朝鮮はそれに容易には乗らず、金泳三の退任間近になってやっと四者協議が実現されはしたが、結局この枠組み自体それほどの可視的な成果を上げないまま自然消滅した。金大中は、こうした金泳三政権の対北朝鮮政策とは一線を画した。しかし、政界復帰してからの金大中は、対北朝鮮政策を争点に金泳三政権を真っ向から批判することはなかった。むしろ、それができるだけ争点にはならないような形で大統領選挙に臨んだ。

4 対北朝鮮包容政策の展開

金大中政権の誕生

1997年末の大統領選挙で、金大中は対北朝鮮政策を争点とすることを回避した。これは、2002年末の選挙で盧武鉉^{ノムヒョクソン}と李会昌との間で、金大中政権の対北朝

鮮政策を継承するのか、それとも再考するのが重要な争点になったのとは非常に対照的であった。これは、大統領選挙で金大中が選択した選挙戦術と関連する。金大中は、1987年と92年の大統領選挙での敗北原因を自らの支持基盤（具体的には全羅道地域と相対的に進歩的な若年層）の限界に求め、それを克服するために、その他の地域やより保守的な層にも支持を拡大することが必要だと痛感した。したがって、その最も重要な選挙戦術は、議院内閣制への改憲という、金大中が長年拒否してきた条件を受け入れる代わりに、有力政治家の中でも最も保守的であると考えられた金鍾泌との選挙協力を実現することで、金鍾泌の支持基盤である大田・忠清道地域の票を獲得することであった。そのためにも、金鍾泌との違いを際立たせるような進歩的な政策、特に対北朝鮮政策を選挙争点とすることは、選挙戦術上得策ではないと判断したからである。また、対北朝鮮政策の大胆な転換を選挙公約として掲げることは、「容共的」であるという金大中に対する保守派の根強い批判を刺激することになると考えたからである。

しかし、1998年2月の大統領就任演説では、早くも対北朝鮮政策に対して、自主的な安保体制と米韓安保体制の重要性を強調し、離散家族再会問題の進展と南北基本合意書履行の必要性を説いた後に、「いかなる武力挑発も決して容認しない。我々は、北朝鮮を崩壊させたり、吸収したりする考えはない。南北朝鮮間の和解と協力を可能な分野から積極的に推進していく」という対北朝鮮包容政策の三つの基本原則に言及した。そして、引き続き、「我々は、北朝鮮が日米両国など我々の友邦国や国際機関と交流協力を推進しても、これを支援する用意がある」と、北朝鮮と日米との関係改善に韓国が尽力する用意のあることを明確にした。ただし、ここでは「南北間の交流協力が実現する場合」という前提条件を付している。つまり、北朝鮮と日米との関係改善への韓国の協力は、南北の交流協力が先行条件になるということになる（金大中「第15代大統領就任辞（1998年2月25日）」韓国統一部, 2003, pp. 112-113）。

金大中政権の発足は、国際通貨基金（IMF）への緊急融資要請に追い込まれた経済危機の真只中であつたので、就任直後は経済危機からの回復という国内外の政治経済課題に取り組むことが最優先された。ただし、注目されたのは統

一部長官に康仁徳（^{カンインドク} 極東問題研究所長）を抜擢した人事であつた。元来、康仁徳は、朴正熙政権時代から韓国中央情報部（KCIA）で対北朝鮮諜報活動に従事し、対北朝鮮強硬論の代表的な論客として知られていた。しかし、金大中は、自らの対北朝鮮包容政策とは異見を持つと見られていた康仁徳を、対北朝鮮政策の責任者である統一部長官に任命することで、保守派からの批判を封じ込めようとした⁽¹⁰⁾。そして、経済危機の克服に目途がついた政権就任一年後くらいから、次第に対北朝鮮政策をはじめとした外交政策に関して独自色を打ち出すようになった。

対日政策

第一に着手したのが、対日関係改善であつた。金大中政権は1998年10月の大統領の訪日を契機として、日韓関係のあり方に一線を画する重大な転機を準備した。それまで、金大中と日本の自民党政権との間には、拉致事件における政治決着という問題もあり、韓国の政治家の中でも有数の知日家でありながらも、金大中は与党自民党との間にそれほど太いパイプを持っていなかった。したがって、日本の与党政府の中には大統領選挙前には、金大中政権になると特に歴史認識の問題などに関して対日強硬姿勢を強めるのではないかと「危惧」する声もあった。しかし、金大中政権は経済危機克服のためには日本政府の協力が必要であるという認識を示し、そうした「危惧」は現実のものとはならなかった。金泳三政権時代に、閣僚の「妄言」問題や日朝関係の進展に対する韓国の警戒などから、相対的に摩擦を含んだ関係であつた日韓関係が、金大中政権になってからはむしろ好転した。それを決定的にしたのが、1998年10月の金大中大統領の訪日であつた。そこで示された日韓共同宣言は、その「21世紀に向けた新たな日韓パートナーシップ」という副題が示すように、従来とは異なる画期的なものであつた（http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/yojin/arc_98/k_sengen.html）。

第一に、過去志向から未来志向への転換である。日本にとっての韓国の重要性、韓国にとっての日本の重要性を、それぞれの社会に認識させることによって、共通する最低限の歴史認識を共有できる勢力を日韓両国内において多数派として形成していこうとする戦略への変化が見られるようになった。第二に、

日韓関係それ自体をグローバルな国際関係の中に位置づけようとする志向、換言すれば、日韓関係自体をある種の公共財として位置付けようとする志向が芽生えたという点である。日韓首脳会談で合意された「21世紀に向けた新たな日韓パートナーシップのための行動計画（以下では「行動計画」と省略する）」には、「地球規模問題（global problematique）に関する協力の強化」という項目がある。これは、環境問題や援助問題などに関する日韓協力の制度化水準をよりいっそう高めようとしたものである。その中で特に目を引くのは援助分野における日韓協調という点である（韓国外交通商部, 1998, pp. 35-46）。「行動計画」では援助に関する実務的な協力が重視されたが、これは近い将来において本格化することになる北朝鮮に対する支援をある程度想定したものであると位置づけられる。

こうした「発想の転換」の背景には、日韓双方の条件の変化があったが、特に、韓国側の条件の変化については次のように考えられる。1980年代までは、現実には乖離があったが、朝鮮半島の統一問題は基本的には民族内部の問題であるという立場を南北朝鮮とも堅持していた。しかし、1990年代に入って、冷戦の終焉とともに、北朝鮮が現体制生存のために国際的保障を求める戦略の一環として核兵器の開発を企んでいるのではないかという疑惑が浮上するとともに、北朝鮮の経済破綻のための人道的な国際支援が必要になるなど、否応なく朝鮮半島をめぐる政治は国際化せざるを得なくなった。金大中政権は、北朝鮮の経済破綻を緩和するためには、豊富な経済的資源を持ち、しかも日朝国交正常化によって多額の資金が導入される可能性の高い日本の関与が必要であるという現実的な認識を持つようになった⁽¹⁾。

南北秘密接触とペリー・レポート——競合的關係から相互補完的關係へと変化した「南北」と「米朝」「日朝」

その直後の1998年11月から、南北首脳会談に向けた水面下での接触を開始した。しかし、この試みは、当初は必ずしも順調に進まなかった。それは、同時並行して行なわれた米朝協議と関連していた。米朝間では、北朝鮮の金倉里にある地下核関連施設の疑惑が懸案となっていたが、1999年3月に北朝鮮が核関連施設への査察を受け入れることで合意した。それによって、南北首脳会談を米

朝交渉が決裂した場合の「保険」と考えていた北朝鮮は、南北首脳会談を開催する動機付けが一旦は低下した。これは、北朝鮮が対米関係と対韓関係を両天秤にかけていたことを示す（崔・鄭, 2000, pp. 162-163）。金大中政権は、米韓間に楔を打ち込もうとする北朝鮮の「抵抗」を克服できないでいた。

アメリカのクリントン政権は、1993年から94年にかけての核危機をカーター訪朝とジュネーヴ合意によって一旦は克服したが、その後今度は、北朝鮮のミサイル問題に直面して、ペリー前国防長官を責任者に任命して対北朝鮮政策の包括的な再検討作業を進行中であった。これは、後にペリー・レポートとして機密部分を除いて公表されることになる（Perry, 1999）。金大中政権は、このペリー・レポートの内容が自らの対北朝鮮包容政策との整合性を持つように働きかけを強めていくことになる。金大中政権の対北朝鮮包容政策の実質的な責任者であった林東源（大統領外交安保首席補佐官）は、1999年1月を皮切りに2000年9月に至るまで、計六回以上ペリーと会っている。また、1999年6月にペリーがソウルを訪問したときも、金大中大統領は直接ペリーと会って、南北首脳会談に向けた秘密接触が進行中であることを告げたと言われている（崔・鄭, 2000, pp. 164-166）。つまり、アメリカとの間での対北朝鮮政策をめぐる調整を行なうことで、対北朝鮮包容政策に関するアメリカのよりいっそう積極的な支持を取り付けることにより、民族的枠組みと国際的枠組みとの調整を主導した。

ペリー・レポートの内容を分析すると、金大中政権の対北朝鮮包容政策との整合性を随所に見出すことができる。クリントン政権の対北朝鮮政策の最優先課題は、北朝鮮の核・ミサイルの開発・拡散の阻止にあるために、金大中政権の目的とは異なる。このレポートでは、その前提となる情勢認識について、北朝鮮の核・ミサイル開発、経済困難、金正日体制の確立と並んで、金大中政権の対北朝鮮包容政策を指摘し、次のように言及している。「非常に高い国際的権威を持った指導者、同盟国、駐韓米軍3万7000名の受入国として、金大中大統領の識見は、朝鮮半島におけるアメリカの政策目的を実現するための中心となる。アメリカのいかなる政策も、韓国の政策との調整なくしては成功しない。今日の韓国の包容政策は、アメリカの政策にとって1994年とは非常に異なる条件と機会を準備した」（Perry, 1999）。こうした評価から見ても、ペリー・レポートは

金大中政権の対北朝鮮包容政策を相当程度意識していたことは明らかだ。そして、北朝鮮の核・ミサイル問題を包括的なアプローチによって解決するために、対話と協力を通じた関係改善を追求し、対北朝鮮政策総括高位職の任命、日米韓対北朝鮮政策調整グループ会議（TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group Meetings）の定期化、議会内の超党派的な対北朝鮮政策の推進、北朝鮮の挑発可能性に対する準備などを盛り込んだ。ペリー・レポートには公開されていない部分、北朝鮮が核・ミサイルなどでよりいっそう強硬な態度で臨んだ場合における、軍事的手段を含めた対抗措置に関する言及もあると見られている。したがって、対話と協力だけではなく、抑止という側面が存在することを忘れてはならないが、北朝鮮を対話の方向へ導く選択肢を明確に提示した意義は大きい。換言すれば、金大中政権の対北朝鮮包容政策に対して、アメリカなりの立場から「便乗」してみようとする選択であった。

ペリー・レポートの特徴は、いろいろな可能性のある選択肢を考慮して、その中でも、最も低コストで目標を達成できる方法を選択しようとしたことである。北朝鮮の体制変化を促進するというような選択肢も考えられたが、そうした動きが北朝鮮の内部から発生する気配はなく、時間がかかるという理由で、北朝鮮との関係改善を進めながら、北朝鮮の核・ミサイル脅威を除去する方が現実的であると結論を下した。北朝鮮の改革開放への変化の可能性に関しては、金大中政権ほど楽観的ではないが、ともかくも現状では金正日体制を認めたいうえで、それと交渉するしかないという認識が、金大中政権との間で共有されたことが最も重要な点である。ペリー・レポートに、金大中政権の対北朝鮮包容政策の内容が反映されるようになったこと、そしてそれとともに、ペリー・レポートでも言及されたように、対北朝鮮政策をめぐる日米韓三者協議が定期的で開催されるようになるなど、従来、北朝鮮がある程度期待していたような、日米韓、特に米韓関係に対北朝鮮関係をめぐる楔を打ち込むことが非常に困難な情勢になっていった。

1998年夏のテポドン・ミサイル発射以来、日本国内では対北朝鮮強硬論が台頭していたが、こうした米韓の動きに抗して、いつまでも日本だけが対北朝鮮強硬姿勢にとどまることはできず、1999年末の村山前首相の訪朝をきっかけに

して翌年4月に日朝国交正常化交渉を再開することが合意された。対北朝鮮政策をめぐる日米韓関係に関して、米韓が日本を引っ張るという構図が成立した。

ベルリン宣言と南北首脳会談

こうして形成された国際的な枠組みの中で発表されたのが、2000年3月の金大中大統領によるベルリン宣言（ベルリン自由大学での演説）であった。対北朝鮮包容政策の基本三原則に加えて、北朝鮮の安全保障、北朝鮮の経済復興支援、北朝鮮の国際的進出支援という条件を提示し、その代わり、北朝鮮も対韓国武力挑発の放棄、核兵器放棄に関する約束遵守、長距離ミサイルに対する野望の放棄という条件を受け入れるように促した。従来、北朝鮮に対する経済協力は相互主義と政経分離の原則に基づき、現代（Hyundai）財閥などを中心とする民間経済協力に限定していたのに対して、政府レベルにおける、特に社会間接資本建設を中心とした経済協力を積極的に踏み出すことを宣言したものであった（韓国統一部, 2003, pp. 116-124）。

そして、このベルリン宣言に呼応するかのようになり、北朝鮮側は南北首脳会談に積極的な姿勢を示すようになり、中国上海を舞台にした秘密交渉の末、2000年4月8日に、6月12・13両日に平壤で南北首脳会談を開催することに合意したと発表された（同上書, p.15）。そして、こうした秘密交渉と並行して、北朝鮮は西側諸国との関係改善を積極的に志向するようになった。イタリア、オーストラリアとの国交正常化をはじめとする西側諸国との関係改善、さらに、金正日の訪中とプーチン・ロシア大統領の訪朝と、従来とは異なる積極的な外交活動を展開した。

以上のような南北首脳会談実現に至る過程をどのように見ることができるだろうか。南北朝鮮の両首脳による直接対話の実現することは、それまで米朝関係を軸として展開されてきた朝鮮半島をめぐる政治を、南北関係という民族的枠組みに回帰させるものであったことは間違いない。しかし、この過程は国際的な枠組みの進展と民族の枠組みの進展とが本格的に並行した事例である。少なくとも、それまで北朝鮮は、南北関係を米朝関係の「保険」として位置付けていたように、両者の関係は競合する場合が多かった。では、どのような条件が

充足されたことで両者の関係は競合的な関係から相互補完的な関係へと転換したのだろうか。

南北首脳会談は、その秘密接触が上海を舞台にして行なわれたことが示すように、中国による仲介によるものであって、必ずしも日米に熟知されて実現されたというわけではなかった（崔・鄭, 2000, pp. 286-296）。しかし、それに対しては日米ともに少なくとも表向きは歓迎せざるを得ない雰囲気がすでに醸成されていたという点で、南北という民族的枠組みと対日米関係という国際的枠組みとが相互補完的に進んだ事例として位置づけることができるだろう。これは、両者の関係ができるだけ対立的、相互排他的な関係にはならないようにした金大中政権による対日、対米外交の成果であると言える。韓国が日朝および米朝関係の枠組みを側面から支援し進展させることで、日米韓の緊密な連携と南北関係という民族的枠組みとを相互補完的に連携させた成果が、南北首脳会談の開催という結果をもたらした。

それでは、北朝鮮はなぜ、競合的な関係として両者を位置づける立場から両者を並行して進める立場へと転換したのか。対北朝鮮包容政策の成否は、北朝鮮がそれを受け入れるかどうかにあったのだが、従来、対北朝鮮包容政策に対して曖昧な姿勢を堅持した北朝鮮が、なぜ南北首脳会談の開催に踏み込んだのか。一方で、韓国の対日米関係が成果を上げ、韓国の対北朝鮮包容政策に対する日米の支持が確実なものとなることで、北朝鮮としては日米韓関係に楔を打ち込むことで自らの政策の選択肢を確保するという戦略を採りづらくなったというのが一つの解釈である。換言すれば、米朝関係を進展させるためには南北関係を進展せざるを得ないという状況に追い込まれたと見ることができる。また、もう少し積極的に、南北の枠組みを利用することによって、米朝関係を打開しようとしたと解釈することもできる。北朝鮮の政策を規定する最も根本的な動機は、現体制の生存を国際的に保障させることであり、そのためには何よりも米朝関係が基軸にならざるを得ない。たとえ、北朝鮮が形式的に民族的枠組みの重要性をどんなに強調したとしても、1990年代の冷戦の終焉以後の北朝鮮外交が国際的枠組みに傾斜せざるを得なかったのは、こうした理由があるからだ。

2000年6月の南北首脳会談の成果や6・15南北共同宣言の評価については、ここで詳述することは避けるが、従来、朝鮮半島の政治を動かしてきた米朝関係という国際的枠組みに代わって、もしくはそれと並んで南北の民族的枠組みの比重が高まったことは確認しておく必要がある。金大中政権が対北朝鮮包容政策において推進してきた、国際的枠組みに北朝鮮を依存させることは民族的枠組みに北朝鮮を回帰させることにつながるはずだという信念が実を結んだ結果ということになろう。北朝鮮を性急に民族的枠組みに包摂することを第一義的に考えるのではなく、北朝鮮が国際的枠組みの方に依存することを支援することが、民族的枠組みに回帰させるのに効果的であるという金大中政権のねらいが的中したわけだ。

南北首脳会談後、一方で南北の民族的枠組みにおける機能的な協力や軍事的な緊張緩和に向けた取り組みが始まった。それと並行して、米朝関係においても、2002年10月、趙明禄（北朝鮮国防委員会第一副委員長）が金正日の特使として訪米し、さらにオルブライト国務長官の訪朝などを通してミサイル問題妥結に向けた交渉が、クリントン政権の最終段階になって、急ピッチで進められた⁽¹²⁾。しかし、大統領選挙の結果、次期大統領がブッシュに決まったこともあって、交渉は妥結には至らず、ブッシュ政権に引き継がれることになった。

ブッシュ政権の登場と米朝・米韓関係

米朝関係の進展は、クリントン民主党政権からブッシュ共和党政権への政権交代を契機に急速にブレーキがかけられた。これは、ある意味では予期されていたことではあった。2000年のアメリカ大統領選挙でゴア民主党政権が誕生し、クリントン政権の対北朝鮮政策との継続性が確保される方が望ましいと、金大中政権が考えていたのは確かなようだ⁽¹³⁾。しかし、そうした期待は裏切られてブッシュ政権の誕生という結果になった。

もちろん、金大中政権はブッシュ政権の誕生に直面して無策であったわけではない。ブッシュ大統領就任直後の2001年3月、金大中大統領が訪米し、米韓首脳会談で韓国の対北朝鮮包容政策に対するアメリカの理解を求めた。その共同宣言では金大中政権の対北朝鮮包容政策に対するアメリカの支持が確認された

が、実際は、北朝鮮の変化の可能性に関する認識について、米韓間で明確な温度差が確認され、ブッシュ政権の対北朝鮮政策がクリントン政権のそれとは相当異なることが明確になった（『朝鮮日報』2001年3月9日付）。さらに、ブッシュ大統領は、金正日個人に対して「国民を飢えさせても何とも思わない」指導者であると批判を加え、北朝鮮の変化の可能性に関しても楽観できないという立場を明らかにした（『ハンギョレ新聞』2001年3月25日付）。対北朝鮮政策をめぐる米韓関係に亀裂が生じ始めたと言えるだろう。

その後、9・11テロと「対テロ戦争」によって、アメリカの対北朝鮮政策には具体的な進展が見られなかった。そして、2002年1月ブッシュ大統領の一般教書演説の中で、北朝鮮はイラク、イランとともに「悪の枢軸」に位置づけられた。これらの国を、大量破壊兵器を開発するだけでなく、それを輸出することで兵器の拡散に手を貸し、アメリカや世界の安全保障にとって非常に危険な存在であると位置づけた。韓国国内では保守的な層も含めて、この発言に批判的な世論が高まった（『ハンギョレ新聞』2002年1月31日付）。アメリカ国内では、北朝鮮は核開発を放棄していないのではないかという疑惑が維持され、北朝鮮が核開発を放棄した見返りに北朝鮮に対する軽水炉型原発の建設まで、電力用重油の供給を約束したジュネーヴ合意への批判が高まった（『ハンギョレ新聞』2002年3月19日付）。

こうした膠着した米朝関係を打開するために、2002年4月、林東源（大統領外交安保特別補佐）による訪朝が行われた。この訪朝を契機に、金正日は日米との対話再開の意向を明らかにした（『ハンギョレ新聞』2002年4月8日付）。ここでは、日米との対話再開を促した韓国の勧告に北朝鮮も応えた格好になった。一方で、米朝関係に関して、北朝鮮はアメリカのブリチャード特使（朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）アメリカ執行理事兼国務省対北朝鮮交渉担当大使）の訪朝を受け入れる用意があると伝えた（『ハンギョレ新聞』2002年4月8日付）。後に、特使はケリー（国務省東アジア太平洋担当次官補）に格上げされることになった（『ハンギョレ新聞』2002年6月29日付）が、軍事境界線を挟んだ海上における韓国と北朝鮮との衝突などもあって、結局、特使派遣は延期されることになった（『ハンギョレ新聞』2002年7月4日付）。他方、日朝関係に関しては、日朝赤十字会談

の開催に引き続き、2002年9月、小泉首相が訪朝し、金正日との首脳会談が実現した。首脳会談で、金正日は、いままで否定してきた日本人拉致の事実を認めるとともに、日朝平壤共同宣言によって日朝国交正常化交渉の再開が合意された。

このようにして、北朝鮮と日米との関係改善のための、金大中政権による「仲介」努力は、ある程度実を結ぶかに見えた。金大中政権としては、機能的協力を中心として進捗した南北の民族的枠組みに、日朝や米朝の国際的枠組みとを接合させる試みであった。約束された金正日のソウル訪問の実現によって南北の民族的枠組みをより確固たるものにするためにも、北朝鮮と日米との関係改善という国際的枠組みの進展が必要であると考えたのであろう。

その後、日朝関係は、拉致問題をめぐる日本国内世論の硬化を主たる原因として、一旦再開された国交正常化交渉は停滞を余儀なくされた。拉致問題を「打開」することで日朝関係の進展をめざした北朝鮮の思惑は「裏切られる」ことになった。さらに、米朝関係に関しても、米朝対話の再開を模索した2002年10月に訪朝したケリー国務次官補は、北朝鮮が実質的に核開発を放棄せず濃縮ウランの抽出を行ってきたことを示唆したと、帰国後明らかにした（『ハンギョレ新聞』2002年10月18日付）。これをきっかけに、北朝鮮の核開発疑惑が再浮上することになった。北朝鮮は、核不拡散条約（NPT）体制からの脱退を宣言し、国際原子力機関（IAEA）の査察官を国外に追放し、濃縮ウランの抽出だけでなく、兵器に転用可能なプルトニウム再処理の再開を宣言した。これが、北朝鮮の核開発をめぐる「第2次核危機」である。

北朝鮮は、自らが核武装をする権利があることを前提としつつ、核・ミサイル問題の解決のためには米朝の直接対話が必要であると主張した。それに対して、ブッシュ政権は、北朝鮮のそうした要求に応えることは北朝鮮による核開発の「脅迫」に「報償」することを意味するので、応じることはできないという立場に基づき、あくまで、国連などの多国間の枠組みで北朝鮮の核開発問題に対応する姿勢を堅持した。さらに、対イラク戦争の準備に忙殺されるだけでなく、その戦後処理が「予想外」に手間取る中で、対北朝鮮政策は停滞した。しかし、2003年4月に中国の仲介によって開催された米朝中の三者協議を経て、

8月に米朝日韓中ロからなる第一回六者協議が、北京で開催され、核開発問題は六者協議の場での解決が模索されることになった。

その後、2004年2月に第二回六者協議、6月に第三回六者協議が開催されたが、核兵器開発を「凍結」する用意はあるが、そのための代償条件、具体的には北朝鮮に対する敵視政策の放棄やエネルギーの援助などの可視的な政策転換の明確な実施を要求する北朝鮮と、核開発の「完全かつ検証可能で後戻りできない核廃棄（CVID：Complete Verifiable Irreversible Dismantlement）」を目指して、北朝鮮がこれを受け入れることを明確に表明した場合に限って、北朝鮮の要求する代償条件を考慮する用意があるというアメリカとの間で、アメリカ大統領選挙の結果をにらんだなかで駆け引きが続いた。

以上のような米朝関係の停滞さらには第二次危機の浮上に直面することで、金大中政権は、金正日のソウル訪問が果たせなかったばかりか、任期末には、それまである程度順調に進んでいた機能的な協力に関しても可視的な進展が見られなくなった。確かに大統領選挙では対北朝鮮包容政策の実質的な継承を訴えた盧武鉉が当選し、金大中政権の対北朝鮮包容政策が「不信任」されたわけではなかった。しかし、国際的にも、韓国国内においても、それ以外に代案がなかったことを半ば前提としつつも、果たしてどれほど所期の目的を達成することができたのかについては疑問も提起されている。

このように、金大中政権の対北朝鮮包容政策の成否は、ブッシュ政権の対北朝鮮政策とそれに対する北朝鮮の対応によって構成される米朝関係に結局のところ依存せざるを得なかったということになる。ただし、ここで一つの疑問にぶつかる。それは、米朝関係という国際的枠組みと南北関係という民族的枠組みをある意味で競合させることによって、自らの選択肢を確保し、利益を企図した北朝鮮の立場から見ると、米朝関係の進展が悲観的であればあるほど、南北の民族的枠組みにもっと依存し、それを利用してもよかったのではないかという疑問である。北朝鮮は、こうした厳しい米朝関係の中でも、必ずしも南北関係の枠組みに関して積極的な働きかけをしたわけではなかった。たとえ、ブッシュ政権が登場したとしても、金正日のソウル訪問が実現していたのであれば、南北関係は大きく変わっていただろう。

金大中政権の立場から見ると、北朝鮮は、対韓関係では経済協力という「果実」を獲得することを優先し、安全保障、軍事力の問題は、基本的にアメリカとの交渉に依存するという姿勢に徹したために、韓国の期待するような、核・ミサイル問題や通常兵器を含めた可視的な軍事的緊張緩和は達成されなかったということになる。1990年代の前半の南北交渉は、経済協力を中心として北朝鮮の韓国に対する経済的な依存を強めさせようとした韓国と、経済協力の前提として軍事的な安全保障の側面を重視した北朝鮮という図式であったが、金大中政権になってからは、南北の優先順位がある意味で逆転する現象が起こったことになる。

なぜ、北朝鮮は民族的枠組みへの依存を必ずしも強めなかったのか。なぜ、厳しい米朝関係の中で、北朝鮮は、南北関係を打開するような画期的な対応を選択しなかったのか。次のようないくつかの仮説が考えられる。第一に、北朝鮮にとって最大の関心事である体制の生存は米朝関係の枠組みによってはじめて確保されるものであるという考え方が何よりも優先したからであるという仮説である。第二に、南北の民族的枠組みへの依存は、経済協力の果実を得るにはいいが、それへの依存を強めることで韓国の影響力が強まることは、北朝鮮にとって好ましくないという意識が働いたためであるという仮説である。第三に、北朝鮮は、対北朝鮮包容政策をめぐる韓国国内世論の二重的な動向に神経を尖らせ、米朝関係の対立が先鋭になる場合に韓国がどのような対応を示すのかについて確信がなかったという仮説である。一方でブッシュ政権の対北朝鮮強硬政策や「悪の枢軸」発言には民族的な立場から反発を強めるが、他方で対北朝鮮政策において、その負担すべきコストに比して必ずしも利益が上がっていないことに対する不満が高まったことで、金大中政権の対北朝鮮政策の国内的基盤がそれほど強固なものではないという不信感を持ったからだ。第四に、ぎりぎりまで米韓の離間を利用しようとする戦術を採用したという仮説である。ブッシュ政権は、公式的には金大中政権の対北朝鮮包容政策を支持すると言いつつも、実質的には異なる対北朝鮮認識を持っていたために、民族的枠組みと国際的枠組みとの離間が相当程度顕著になってきた。北朝鮮としては、一種の瀬戸際外交によって、こうした離間をぎりぎりになるまでもっと利用するこ

とができると考えたのかもしれない。

現状では、どのような解釈が適当であるのか必ずしも明らかではない。対北朝鮮包容政策とは全く異なる目的、つまり北朝鮮の現体制自体の急激な転換をブッシュ政権が現実的なオプションとするとき、もしくは、北朝鮮があくまでこうした米韓の対北朝鮮認識の違いを自らの瀬戸際外交のために利用しようとするとき、対北朝鮮包容政策は「無力化」せざるを得ない。韓国にとって最悪のシナリオは、対米朝関係において、民族的枠組みと国際的枠組みのどちらかの二者択一的な選択を迫られることだ。民族的枠組みと国際的枠組みとの両立を図る、もしくは、少なくともその両者が妥協不可能な葛藤関係に陥らないようにすることが、対北朝鮮包容政策の成否にとって最も重要な条件である。北朝鮮の行動様式を説明するための上記の四つの仮説のうち、第二と第三の仮説が妥当であるとする、対北朝鮮包容政策がその所期の目的を達成するためになしうことは、まだ残されているということになるはずだ。

結び

対北朝鮮包容政策は成功だったのか、それとも失敗であったのか。2000年6月の南北首脳会談を実現させたところまでは、成功であったと言えるだろう。まだ、現在進行形の政策であるために、こうした評価は、今後の推移に依存するほかはない。2002年末の大統領選挙で、与党の盧武鉉が当選することで、金大中の対北朝鮮包容政策は、少なくとも「不信任」されはしなかった。盧武鉉政権になって「平和・繁栄政策」とその名称を変えたが、対北朝鮮包容政策は基本的には継承されている。ただし、政治家としてのライフワークを民主化と南北統一にかけた金大中とは異なり、盧武鉉自身の対北朝鮮政策には、相応の独自色が明確に現れているとは言えない。換言すれば、北朝鮮が核・ミサイル問題において必要以上に瀬戸際政策を展開するとき、対北朝鮮包容政策の再検討もありうるということになる。

対北朝鮮包容政策の強みは、たとえ、それが所期の目的を必ずしも達成でき

ないとしても、それに代わる現実的な代案が存在しないという点である。韓国政府も、ドイツ型の吸収統一の可能性を考えたが、結局負担するコストの膨大さに直面して、その可能性が現実化するのを、むしろ恐れた。また、ベリー・レポートでも、現状維持から北朝鮮の体制転換にいたるまで、いくつかのシナリオを念頭に置きながらも、結局、関係正常化までを視野に入れた北朝鮮との対話と交渉によって、核・ミサイル問題を解決するという選択肢を採用した。対北朝鮮包容政策は忍耐が必要であり、それなりの時間的コストや交渉コストがかかるが、軍事的手段による解決よりも少ないコストで済むという共通理解があるからだ。

最後に、もう一度対北朝鮮包容政策の構造を考えてみたい。一つは、国際的枠組みの中で自己の生存保障を求めようとする北朝鮮を、南北の平和共存の枠組みに引き込むという政策である。もう一つは、そのための国際的支持を周辺大国から取り付ける、もしくは少なくともその政策を拒否しないことを周辺大国から取り付ける多国間外交の側面がある。そして、その政策は、少なくとも短期的には、コストが利益よりも上回ることになるので、政策に対する国内の支持を動員することが重要である。

この三つの課題を達成することが対北朝鮮包容政策を成功させるための条件であった。そのなかでも、特に第一と第二の課題をいかに両立させるのかが重要となる。そのためには、米朝関係が北朝鮮の体制の生存や核兵器開発などをめぐる極限的なゼロサム的な関係にならないようにするための外交努力が常に求められる。そうした対米外交と対北朝鮮関係との両立をいかに確保するのか、対日・対米、そして対中・対口までをも含めた多角的な外交を韓国が主導権をもっていかに展開していけるのかが、対北朝鮮包容政策には問われている。朝鮮半島をめぐる政治において、民族的枠組みと国際的枠組みの結節者としての役割を果たしうるのは、現状では韓国以外には考えられない。ある意味では、金大中政権以上の多角的な外交が、盧武鉉政権には求められていると言えるだろう。

【註】

- (1) 金大中政権の対北朝鮮政策に関しては、「包容政策 (engagement policy)」のほかに「太陽政策 (sunshine policy)」という呼称もよく使われた。これは、「北風と太陽」の童話で、北風ではなく太陽が旅人の外套を脱がせたことにちなんで命名された。双方とも、力づくで北朝鮮を屈服させるのではなく、温かく包容して、人的、物的な交流を進め、北朝鮮を改革・開放路線に導くことによって、南北の平和共存を定着させようというねらいを持つという意味で、ほぼ同義語として使われた。ただし、「太陽政策」という言葉が、北朝鮮に対するある種の宥和政策を意味するのではないかという誤解を避けるために、政府の公式文書などでは「包容政策」という呼称が一般的には使われるようになった。本章でもそれにしたがって、主として「包容政策」という呼称を用いることにする。
- (2) 本章では、大韓民国には韓国、朝鮮民主主義人民共和国には北朝鮮という呼称を用いる。
- (3) 超大国の戦略に基づいて、冷戦構造は米ソに代表される超大国である「中心」、東西ドイツ、南北朝鮮、南北ベトナムなどのように、直接対峙する国や地域である「前哨」、それ以外の「周辺 (後背)」という三層に分類される。こうした冷戦の三層構造については(藤原, 1992)を参照されたい。
- (4) 南北朝鮮の統一政策を「自主化」と「国際化」という2つの概念に基づいて比較分析したものとして(沈志淵, 2001)を参照されたい。ただし、(沈志淵, 2001)では、南北朝鮮の統一戦略が歴史的に「国際化」から「自主化」へと収斂する力学が働いていると見るが、筆者はそれほど単純な力学ではないという点で見方を異にする。
- (5) 「北方外交」とは、朝鮮半島の平和の定着と究極的な統一の条件を整備するために、中ソおよび東欧諸国など従来の社会主義諸国の範疇に属する国々との関係改善を積極的に模索しようとする外交的努力を総体的に意味する。「北方政策」は、「北方外交」と北朝鮮との敵対関係の清算と和解とを志向する対北朝鮮政策とを相互に連携させた概念である(韓国外務部, 1990, pp. 26-28)。
- (6) 米中接近、米中和解に関するアメリカ側の外交文書が公開されて、米中首脳会談の内容が明らかになっているが、その中で米中接近が朝鮮半島に及ぼす影響に関する言及は非常に少ない。米中首脳会談に関しては、以下の文献を参照されたい。(Burr, 1998; 毛里・毛里, 2001; 毛里・増田, 2004)
- (7) 韓国は1970年代以降、南北国連同時加盟を提唱していたが、北朝鮮は南北分断の固定化につながるという理由で、それに反対してきた。したがって、中ソも北朝鮮の立場を支持してきたが、1990年にはソ連と韓国とが電撃的に国交正常化を果たし、ソ連が韓国の国連加盟に反対する理由はなくなった。さらに、中国と韓国との経済的関係が密接になると、中国も韓国の国連加盟に反対する理由はなくなった。したがって、北朝鮮が南北国連同時加盟に反対する立場に固執すると、韓国だけの単独加盟の可能性さえ出てきたために、北朝鮮は南北国連同時加盟を受け入れた。
- (8) 1990年から92年にかけて、八回にわたりソウルと平壤で交互に開かれたのが、南北首

相会談であった。北朝鮮の三者 (南北米) 会談提案に対する逆提案として韓国が提案した南北首相会談を北朝鮮が受け入れることによって実現された。ベルリンの壁の崩壊などグローバルな冷戦の終焉が北朝鮮の体制崩壊に直結しないように体制生存の国際的保障を求め、そのために核兵器撤収による非核地帯創設や駐韓米軍撤退など軍事安保問題を優先議題と考える北朝鮮と、経済協力など交流拡大を優先議題と考える韓国との間で、議題設定をめぐる軋轢があった。その過程で南北基本合意書(「南北間の和解と不可侵及び交流・協力に関する合意書」)が締結された。南北基本合意書では、体制の相互承認、相互の武力不行使などが定められた。

- (9) 1993年から94年にかけての北朝鮮の核開発危機と米朝交渉、そしてジュネーヴ合意の締結の過程に関しては次の文献を参照されたい。(Oberdorfer, 1997; キノネス, 2000; キノネス, 2003; Sigal, 1998; Mazarr, 1995; Wit, Poneman, and Galluci, 2004)
- (10) しかし、康仁徳は、政治的スキャンダルに巻き込まれて、就任約一年後の1999年5月辞任に追い込まれ、後任には林東源が就任した。ちなみに南北首脳会談当時の統一部長官は朴在圭であった。
- (11) ただし、訪日前の8月下旬、北朝鮮によるテポドン・ミサイル発射があり、日本国内の対北朝鮮世論は強硬論に旋回していた。また、金大中政権も、対北朝鮮関係についての本格的な行動を開始したわけではなかったもので、日韓両首脳(小渕恵三首相と金大中大統領)の間での対北朝鮮政策に関する主要議題はミサイル問題であり、対北朝鮮支援に関する日韓協力に関して具体的なやりとりがあったわけではなかった。
- (12) オルブライト国務長官の訪朝に関しては(Albright, 2003)を参照されたい。
- (13) もちろん、金大中政権が大統領選挙前にゴア民主党候補の当選が望ましいなどという見解を明らかにするなどありえないことである。ただし、金大中政権の対北朝鮮包容政策を最も積極的に支持する韓国のハンギョレ新聞は、選挙前にブッシュ政権が登場すると南北間の和解や米朝関係の進展にプレーキがかかると予測していたことは、当時の韓国社会および金大中政権の見方がある程度代弁していたと見ることができる(「ハンギョレ新聞」2000年11月7日付)。

【参考文献】

●日本語文献

- キノネス、ケネス(伊豆見元監修 山岡邦彦・山口瑞彦訳)『北朝鮮 米国務省担当官の交渉秘録』(中央公論新社、2000年)
- キノネス、ケネス(伊豆見元監修 山岡邦彦・山口瑞彦訳)『北朝鮮Ⅱ 核の秘密都市寧辺を往く』(中央公論新社、2003年)
- 木宮正史「1960年代韓国における冷戦外交の三類型—日韓国交正常化・ベトナム派兵・ASPAC」小此木政夫・文正仁編『市場・国家・国際体制』(慶應義塾大学出版会、2001年)、91-145ページ。

金大中 (NHK取材班構成・訳)『わたしの自叙伝—日本へのメッセージ』(NHK出版、1995年)

金大中 アジア太平洋平和財団 (波佐場清訳)『金大中平和統一論』(朝日新聞社、2000年)

具永禄 (呉正萬訳)『韓国と太陽政策』(八千代出版、2001年)

玉城素『朝鮮半島の政治力学』(論創社、1981年)

藤原婦一「アジア冷戦の国際政治構造—中心・前哨・周辺」東京大学社会科学研究所編『国際化：現代日本社会 第7巻』(東京大学出版会、1992年)、327-361ページ。

毛里和子・毛里興三郎 編訳『ニクソン訪中機密会談録』(名古屋大学出版会、2001年)

毛里和子・増田弘 監訳『周恩来キッシンジャー機密会談録』(岩波書店、2004年)

●英語文献

Albright, M., *Madam Secretary: A Memoir*, (Macmillan, 2003)

Burr, W. ed., *The Kissinger's Transcripts: The Top Secret Talks with Beijing and Moscow*, (The New Press, 1998) (邦訳 ウィリアム・バー編 (鈴木主税・浅岡政子訳)『キッシンジャー「最高機密」会談録』毎日新聞社、1999年)

Gatz, K., *Foreign Relations of the United States, 1964-1968*, vol. 29, Part 1, Korea, (United States Government Printing Office, 2000)

Lerner, M., *The Pueblo Incident: A Spy Ship and the Failure of American Foreign Policy*, (The University of Kansas Press, 2002)

Mazarr, M., *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation*, (Macmillan, 1995)

Moon, Chung-in and Steinberg, D., eds., *Kim Dae-jung Government and Sunshine Policy: Promises and Challenges* (Yonsei University Press, 1999)

Oberdorfer, D., *The Two Koreas: A Contemporary History*, (Addison-Wesley, 1997) (邦訳 ドン・オーバードファー (菱木一美訳)『二つのコリア』共同通信社、1998年)

Perry, W., "Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations: Unclassified Report by Dr. William J. Perry, U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State, Washington, DC, October 12, 1999" http://www.state.gov/www/regions/eap/991012_northkorea_rpt.html

Sigal L., *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, (Princeton University Press, 1998)

US Congress, *Investigation of Korean-American Relations: Report of the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations, US House of Representatives* (US Government Printing Office, 1978)

Wit, J., Poneman, D., and Gallucci, R., *Going Critical: The First North Korean Nuclear Crisis*, (The Brookings Institution Press, 2004).

●韓国語文献 (配列はハングルの順序に基づく。なお、ハングル表記のものについては、原語の後の括弧の中に日本語訳を加えた)。

金大中『後廣金大中大全集第3巻』(中心書院、1993)

金大中『後廣金大中大全集第9巻』(中心書院、1993)

金大中『後廣金大中大全集第13巻』(中心書院、1993)

金大中『나의 길 나의 사상 (わたしの道 わたしの思想)』(한길사 (ハングル社)、1994)

金溶植『希望과 挑戰 (希望と挑戦) : 金溶植外交回顧録』(東亜日報社、1987)

東北亜平和研究会 (東北アジア平和研究会)『国民의 政府 対北包容政策 (国民の政府 対北朝鮮包容政策)』(밀레니엄북스 (ミレニアムブックス)、1999)

沈志淵『南北韓統一方案의 展開와 収斂 (南北朝鮮の統一方案の展開と収斂) 1948-2001』(돌베개 (トルベケ)、2001)

李鍾奭『北韓—中国關係』(圖書出版 중심 (シュンシム)、2000)

崔源起・鄭晶鉉『南北頂上會談600日』(김영사(キムヨン社)、2000) (邦訳 (福田恵介訳)『朝鮮半島のいちばん長い日 : 南北首脳会談の真実』東洋経済新報社、2002年)

韓国国土統一院南北対話事務局『南北対話白書』(1982)

韓国大統領秘書室編『平和統一의 大道 (平和統一の大道) : 朴正熙大統領演説文集』(大韓公論社、1976)

韓国外交通商部『金大中大統領日本公式訪問結果 (共同宣言、演説文等主要記録) 1998.10.7~10』(韓国外交通商部、1998)

韓国外務部『韓国の北方外交』(韓国外務部、1990)

韓国統一部『國民의 政府 5年 平和와 協力의 實踐』(韓国統一部、2003)

執筆者紹介（掲載順）

久保文明（くば ふみあき）

1956年生まれ。東京大学大学院法学政治学研究科教授、法学博士

著書に『ニューディールとアメリカ民主政』（東京大学出版会 1988年）、『現代アメリカ政治と公共利益』（東京大学出版会 1997年）、編著に『G・W・ブッシュ政権とアメリカの保守勢力』（日本国際問題研究所 2003年）、共編著に『アメリカと東アジア』（慶應義塾大学出版会 2004年）、『現代アメリカ政治の変容』（勁草書房 1999年）ほか。

大津留（北川）智恵子（おおつる きたがわ ちえこ）

1958年生まれ。関西大学法学部教授

共編著に『アメリカのナショナリズムと市民像』（ミネルヴァ書房 2003年）、『アメリカが語る民主主義』（ミネルヴァ書房 2000年）、共著に『アメリカ経済論』（ミネルヴァ書房 2004年）、『戦後アメリカ外交史』（有斐閣 2002年）ほか。

木宮正史（きみや ただし）

1960年生まれ。東京大学大学院総合文化研究科助教授

著書に『韓国 民主化と経済発展のダイナミズム』（筑摩書房 2003年）、共著に小此木政夫・文正仁編『日韓共同研究叢書4 市場・国家・国際体制』（慶應義塾大学出版会 2001年）、論文「ブッシュ政権の対北朝鮮政策：対北朝鮮強硬論と多国間枠組みの狭間で」（『国際問題』第526号、2004年1月）ほか。

湯浅成大（ゆあさ しげひろ）

1957年生まれ。東京女子大学現代文化学部教授

論文に「冷戦終結後の米中関係」（久保文明・赤木完爾編『アメリカと東アジア』慶應義塾大学出版会 2004年）「アメリカ議会の動向とアメリカの対中国政策の方向性」（『米中関係と日本』日本国際問題研究所 2002年）、「キューバミサイル危機」（岩波講座『世界歴史』26、1999年）、「冷戦初期アメリカの対中国政策における台湾」（『国際政治』118号、1998年5月）ほか。

藤原帰一（ふじわら きいち）

1956年生まれ。東京大学大学院法学政治学研究科教授

著書に『戦争を記憶する』（講談社 2001年）、『デモクラシーの帝国』（岩波書店 2002年）、『平和のリアリズム』（岩波書店 2004年）、編著に『テロ後』（岩波書店 2002年）、『「イラク戦争」検証と展望』（岩波書店 2002年、寺島実郎・小杉泰と共編）ほか。

編者・執筆者紹介

五十嵐武士（いがらし たけし）

1946年生まれ。東京大学大学院法学政治学研究科教授

主な著書『アメリカの建国』（東京大学出版会 1984年）、『政策革新の政治学』（東京大学出版会 1992年）、『戦後日米関係の形成』（講談社学術文庫 1995年）、『日米関係と東アジア』（東京大学出版会 1999年）、『覇権国アメリカの再編』（東京大学出版会 2001年）ほか。

変貌するアメリカ太平洋世界②

太平洋世界の国際関係

2005年2月28日 発行

定価はカバーに表示してあります

編 者 五十嵐 武 士

発行者 竹 内 淳 夫

発行所 株式会社 彩 流 社
〒102-0071 東京都千代田区富士見 2-2-2
電話 03(3234)5931 Fax 03(3234)5932
http://www.sairyusha.co.jp
e-mail sairyusha@sairyusha.com

印刷 (株)平河工業社

製本 (株)難波製本

落丁本・乱丁本はお取り替えいたします

ISBN4-88202-962-6 C0330