

# 北朝鮮人権問題への国際社会と韓国のアプローチの考察 —安全保障と人権改善のジレンマをめぐって—

金 栄 鎬

## The Approaches of the International Community and South Korea to Human Rights Issues in North Korea: The Dilemma between Security and Human Rights

Yeongho KIM

For more than twenty years North Korea's nuclear development and human rights abuses have concerned the international society, particularly the United States, South Korea, and Japan. After the UN Commission of Inquiry on Human Rights in the DPRK released its report in 2014, concerns about human rights in North Korea entered a new phase in relation to Northeast Asia's multilateral cooperation and inter-Korean relations. Multilateral cooperation on the Korean peninsula and in Northeast Asia, however, has not reached any kind of consensus for improving the condition of human rights in North Korea. This paper reviews the past twenty years of multilateral and bilateral efforts to tackle the problem of North Korean human rights and analyses the disputes between conservatives and progressives regarding South Korea's policy toward North Korea.

I. はじめに

II. 国際社会の北朝鮮人権問題へのアプローチ

III. 韓国における北朝鮮人権問題へのアプローチ

IV. おわりに

### I. はじめに

北朝鮮の核・ミサイル開発は1990年代初頭以来こんにちまで4半世紀を超える問題であり続けているが、安全保障だけでなく北朝鮮の人権問題もまた国際社会や関係諸国との外交及び韓国の国内政治における争点となってきた。

北朝鮮の人権問題とは、政治犯収容所・拷問・公開処刑・飢餓などの北朝鮮住民の人権、北朝鮮からの離脱者（以下、脱北者）の保護・受入れ・定着支援、南北離散家族の再会、朝鮮戦争時の韓国軍捕虜問題、韓国から北朝鮮に拉致された人々（以下、拉北者）、外国人拉致問題など広範囲にわたる。

1990年代末以降、国連機関で北朝鮮の人権状況決議が採択され、米国・日本などで「北朝鮮人権法」が制定される一方、国際社会の対応は主唱（advocacy）政策と関与（engagement）の差異がある（韓ドンホ\* 2017: 69）。

また、1990年代末以降の政権交代に従って韓国政府の北朝鮮政策も振幅を見せている。進歩系の政権は北朝鮮の人権に対して間接的なアプローチをと

る傾向がある一方、保守系の政権は直接的な改善要求を掲げる傾向がある。その背景には、韓国政治における保守 vs 進歩の対立がある（徐ボヒヨク\* 2014: 36-52）。

北朝鮮の核・ミサイル開発と政治体制・人権問題は、地域における国家間関係を改善し地域の安定を維持しながら、核武装を試みる社会主義一党支配体制における人権改善を促す上で、関係各国や地域がどのようにアプローチすることができるのかを問うている。

本稿は、国際社会と韓国の北朝鮮人権問題へのアプローチおよび北朝鮮の国際人権への認識と対応を考察し、それらに共通してみられる安全保障と人権改善のジレンマに着目することで、朝鮮半島の非核化・平和体制の模索と同時に提起されている抑圧的な一党支配体制の国家の国際協調と人権改善に向けた示唆を得ようとするものである。

## II. 国際社会の北朝鮮人権問題へのアプローチ

北朝鮮の人権問題が国連機関で取り上げられ、また、米国と日本で北朝鮮人権法が成立する一方、同じ時期に朝鮮半島の非核化を主要議題とする6者協議が開かれた。北朝鮮の核・ミサイル開発と国内政治体制・人権問題が南北関係や二国間だけでなく多国間で協議されるようになった。この節では、北朝鮮の人権状況が国際問題化した経過と背景を振り返り、北朝鮮の認識と対応を考察する。その際、人権改善への多国間主義アプローチである「ヘルシンキ・プロセス」と「ASEAN方式」を参照する。

### 1. 冷戦後の国際人権論と国連の北朝鮮人権問題への取り組み

1989年から1991年にかけて、東欧とソ連の社会主義体制が解体しグローバル冷戦は終わった。社会主義一党支配体制から政治的多元主義へと移行し市場経済を導入する国々が続出した。1993年の国連総会演説でクリントン米大統領は「民主主義の拡大」を冷戦後の目標に掲げた。

また、南アフリカのapartheidヘイト、カンボジアにおけるクメール・ルージュによる大虐殺、旧ユーゴ・スラビアのエスニック・クレンジングなどについて、「移行期正義」一大規模な人権侵害の紛争後・民主化後における真相究明と責任追及一が試みられた。

1993年6月に国連の主催によりウィーンで世界人権会議が開かれ、自由権と社会権が不可分であることや発展権の主張による自由権の抑制を否定する宣言と行動計画が打ち出された。1994年には国連開発計画（UNDP）が人間開発報告書で「人間の安全保障」の概念を初めて提示した。

2005年の国連総会特別首脳会議は、人道危機にある人々を「保護する責任」（Responsibility to Protect）が国際社会にもあり、国連安全保障理事会による共同行動の必要を述べた文書を採択した（中内他2017）。

他方、冷戦後の地域紛争や虐殺・残虐行為に対して、国際社会による「人道介入」が試みられるなかで、人道・人権を理由とした武力行使による政治体制の転換が強行される事態が国際社会における論争となった。

北朝鮮の人権問題が大きく取り上げられるように

なった直接の契機は、1990年代半ばの水害や旱魃による食糧危機と脱北者の増加であった。1997年、1998年には国連人権小委員会が北朝鮮人権決議が採択された。

2000年代前半には北朝鮮国内の人権抑圧が広く知られるようになった。2002年には北朝鮮が日本人拉致の事実を認めた。2003年に国連人権委員会（2006年以降は国連人権理事会）が初めて北朝鮮人権状況決議を採択した。2004年の同決議にしたがって北朝鮮人権特別報告官が任命された。2005年には国連総会で同様の決議が採択され、以降、毎年、人権理事会と総会で北朝鮮人権状況が報告され決議が採択されて今日に至っている。

さらに2013年3月に国連人権理事会は、北朝鮮人権調査委員会（Commission of Inquiry on Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea, COI）を設立した。翌年の2014年、国連北朝鮮人権調査委員会は最終報告書で、北朝鮮住民を「人道に反する罪」から「保護する責任」が国際社会にあると指摘し、加害者処罰に言及するようになった（国連総会人権理事会 2014：17-18）。

北朝鮮人権調査委員会の報告書以降、国連における北朝鮮人権問題への対応は、それ以前の人権状況のモニタリングや改善の勧告を超え、人権抑圧を「人道に反する罪」を構成するとみなし、責任者の処罰を国連安保理に勧告するなど、国際的な介入を強化する方向へと質的に大きく変化したといわれる（チョ・ジョンヒョン\* 2016：3-25）。

### 2. 米国の「北朝鮮人権法」とヘルシンキ・プロセス適用論

2004年10月に米国で「北朝鮮人権法」が制定された（U. S., 108th Congress 2004）。注目されるのは、第106項「地域的枠組み」の「b 米国議会の意向」で、「ヘルシンキ方式に見られる地域における人権に関する対話を北朝鮮と持つ可能性を探求し、北朝鮮の近隣諸国全体で人権の擁護と基本的自由の尊重を進展させること」と指摘されたことである。

東欧・ソ連を含む欧米35か国は1975年にヘルシンキで最終合意文書に調印した。ヘルシンキ最終合意は、国境や体制の認定、経済協力、人的交流と人権問題の解決の3つのバスケットからなる。主権尊重、内政不干渉、武力不行使、領土確定、信頼醸成、相互尊重と並行する人権の取り扱いなどが盛り込ま

れ、以降、数回のフォローアップ会議を経るなか、先述の通り1990年を前後して社会主義一党体制が相次いで解体し、市場経済・政治的多元主義が導入されていった。

米国の北朝鮮人権法は4年の期限付きであり、期限ごとに再承認法案が通れば延長される。2008年の再承認法案審議に際しては、米民主党院内代表が北朝鮮の人権問題と経済支援を連携させる「北朝鮮版ヘルシンキ・プロセス」を北朝鮮人権特使に求めた（デイリーNK 2008年9月24日）。

米国議会が北朝鮮人権法で冷戦期の経験であるヘルシンキ方式の北朝鮮への適用を提言したのは、それが東欧における社会主義一党支配体制の解体と政治的多元主義及び市場経済体制の拡大につながった経験が想定されているはずである。このことは、韓国内に「ヘルシンキ・プロセス」の北東アジアへの適用可能性に関する議論を触発するとともに、米国が北朝鮮の体制転換を計画しているという疑いを引き起こした（Lee and Miles 2006: 160-177）。

韓国におけるヘルシンキ・プロセスの適用可能性に関する議論の中には、当時の西側諸国が求めた人権問題に関する合意を東側諸国が受け入れたのは、国境と体制の認定、および経済協力による信頼醸成と共通の安全保障が作用したとする研究がある（徐ボヒョク\* 2012: 378-386）（文正仁\* 2008）。

特に、ヘルシンキ・プロセスの事例から得られる具体的な教訓は、運営原則としての漸進主義と、主要課題としての域内の信頼造成と二国間の敵対関係の清算にあるとして、これらが北朝鮮をめぐる多国間合意の条件作りであるという指摘もある（徐ボヒョク\* 2012: 378-386）。

これとは異なり、ヘルシンキ・プロセスが人権と安全保障をリンクさせたという点を強調する議論がある。そこでは、ヘルシンキ合意後の1980-90年代に持たれたフォロー会議とあわせて、後の社会主義体制の解体による市場経済と政治的多元主義の拡大に帰結したことが強調される。

ただし、旧東欧・ソ連の社会主義一党体制の解体をもたらしたという帰結を強調すればするほど、「適用」されようとする側の北朝鮮が受け入れる余地は小さくなる。人権改善について、協力的な方法では限界があり、北朝鮮住民の「覚醒」を呼び起こす必要があることを強調する研究者も、体制転換を追求することで北朝鮮の人権が短期的には悪化すると述

べている（李ウォヌン\* 2016: 133）。

### 3. 6者協議における北朝鮮人権論議の限界

国連機関が北朝鮮の人権状況への憂慮を決議し、米国が北朝鮮人権法を成立させた時期は、朝鮮半島の核問題をめぐって6者協議が開かれ、「東アジア共同体」の模索が始まった時期と重なる。

北東アジアの安全保障が米国との二国間同盟の束一いわゆるハブ・アンド・スポークによって特徴づけられ、安全保障の多国間協力制度を欠いているため、朝鮮半島および北東アジアの多国間主義の試みは内外の強い関心を引いた（Calder and Fukuyama 2008）。

2005年9月の6者協議の共同声明では、北朝鮮の核放棄と米国による安全保障、二国間関係の改善と経済協力などに加えて、「北東アジア平和協力体制」が盛り込まれた。また、1998年より開かれてきたASEAN + 3（日中韓）の多国間協議をもとに、「東アジア共同体」の創設を視野に入れた「東アジア・サミット」第1回会議が2005年に開かれた。

しかし、2005年9月19日に6者協議共同声明が発表された直後に、米国財務省がマカオのバンコ・デルタ・アジアの北朝鮮口座を凍結する金融制裁を実施したことで、共同声明の合意履行は宙に浮いた。

この頃、C・ライス米国務長官とS・ハドリーNSC補佐官が北朝鮮の非核化、経済協力、人権改善、平和体制を含む広範な政策構想を練っていたことを、6者協議の韓国首席代表や韓国大統領安保補佐官を務めた宋旻淳が指摘している（宋旻淳\* 2016: 229-236）。

ただし、ライス元国務長官は、その回顧録の中で中東政策に関する「フリーダム・アジェンダ」については何度も触れているが、北朝鮮についてはその政治体制と人権抑圧を非難しつつも、非核化との連携や多国間協議における取り扱いには全く言及していない（C・ライス 2013: 474-486、516-519、580-585、636-644、660-665）。

また、6者協議米国首席代表であったC・ヒル国務次官補は、9・19共同声明の合意にしたがってテロ支援国指定の解除をプッシュ大統領、ライス国務長官の承認のもとに進めたが、政権内ではチェイニー副大統領らの反対があり、6者協議では日本人拉致問題が「障害」となったという（Hill 2014: 218-244）。

C・ヒル米務次官補は、2007年から2008年にかけての米朝交渉の間に米議会における6者協議へのけん制が強まると、米朝関係改善に際して人権問題を別のトラックで取り上げることや、北朝鮮人権特使のJ・レフコウィッツ (Jay, Lefkowitz) を6者協議に招請することに言及した。しかし、6者協議の参加国のどの国もこれに賛成しなかったという (Hill 2014: 311-314)。

このように、6者協議では北朝鮮の人権問題が議題に上らなかった。予想される北朝鮮の強い反発もさることながら、米国による安全保障の提供により北朝鮮の核放棄を導き出すことが優先されたためである。言い換えるならば、6者協議における人権論議の不調は、安全保障と人権のジレンマの表れと考えることができる。

6者協議は、2008年末に検証問題をめぐる対立で決裂して以降、こんにちまでの10年余り開かれていない。ASEAN + 3 (日中韓) と東アジア・サミットは例年開かれてきたが、2010年の北朝鮮による延坪島砲撃や同年以降の日中の尖閣諸島及び東シナ海をめぐる対立により、東アジアの地域協力の議論も停滞した。

2008年からの李明博政権期、2013年からの朴槿恵政権期には南北対話・交流が途切れ、南北関係が悪化した。また、2009年に就任したオバマ政権は、2012年2月の米朝合意が北朝鮮のロケット (ミサイル) 発射実験で破綻して以降、北朝鮮が先に非核化を進めない限り直接交渉しない「戦略的忍耐」を続けた。北朝鮮は2013年2月に3回目の核実験を行った後、2016年、2017年に立て続けに3度の核実験を行った。

#### 4. 国際人権に対する北朝鮮の認識と対応: 「朝鮮人権研究協会」の2014年報告書

国連北朝鮮人権調査委員会について、北朝鮮は対応の必要を強く感じていたことがうかがえる。そのことは、北朝鮮が2014年9月13日付けで「朝鮮人権研究協会報告書」を発表したことに示されている。「朝鮮人権研究協会」は1992年に設立された「非政府的な人権団体」であり、その活動目的は「人民の人権がどのように保障され」、「法の制定・執行に人民の人権要求がどのように反映されているか」を研究し、対策を「国家機関に建議」することと、「人権の国際的な保障問題を理解・研究し、共和国 (北

朝鮮のこと - 引用者) が加入した国際人権協約の履行情況を調査研究」することだとされている (朝鮮人権研究協会\* 2014: 108)。

この報告書は、「共和国政府文献と国際人権協約原文、国際人権機関の文書及び資料、共和国の人権関係法と著書などの膨大な文献資料と共和国の現状の研究分析に基づいて作成された」、「最高人民会議常任委員会と最高裁判所、外務省、教育委員会、保健省をはじめ国家諸機関、朝鮮教育後援基金、障害者保護連盟などの非政府人権団体、金日成総合大学法律学部と社会科学院法律研究所などの法律教育及び研究機関の教員、数多くの個別的公民の援助を受けた」と明らかにしているように、国連における北朝鮮人権論議への反論として北朝鮮の多くの人的リソースを動員して作成されたことがうかがえる (朝鮮人権研究協会\* 2014: 4)。

北朝鮮はこの報告書の中で、「米国とその追従勢力は捏造された共和国の“人権問題”を国際的に世論化し、国連の舞台に引き入れて内政干渉、制度転覆のための反共和国人権騒動を執拗に追求している」(朝鮮人権研究協会\* 2014: 4)、「米国と西側諸国が国際人権機構を建てて共和国の“人権問題”について騒ぐこと自体が内政干渉であり、国家転覆を狙った人権侵害行為」(朝鮮人権研究協会\* 2014: 77)と指摘している。

また、国連北朝鮮人権調査委員会を「米国とその追従国の操り人形」、脱北者の証言を「逃走した人間の屑の“証言”」などと呼び、調査委員会の報告を「事実のねつ造」「自主的な主権国家への名誉棄損」と最大級の言辞で非難した (朝鮮人権研究協会\* 2014: 79-80)。

金スアムは、朝鮮人権研究協会報告書は、国連北朝鮮人権調査委員会が北朝鮮の人権侵害を「人道に反する罪」に問い、国際社会の北朝鮮対応が「質的に変化する」傾向にあることへの対応だと指摘している (金スアム\* 2014: 27-28)。

この報告書は、北朝鮮が国際機関の人権決議や対米関係、南北関係などでその都度、表明してきた反論などをまとめた文献でもある。そのため、北朝鮮が人権をどのように認識しているのか、国際人権の何に反発しどのように対応しようとしているのかがうかがい知ることができる。

第1に、北朝鮮において人権は「主体思想」に基づいて理解され運用されている。主体思想の「社会

政治的生命体論」では、人間には肉体的生命と社会政治的生命があるとされているため、人権もまた「社会政治的権利」とみなされている（朝鮮人権研究協会＊ 2014：8-9、11-12）。

第2に、北朝鮮は国際人権について、個としての人権（北朝鮮では個々の国民を「公民」と呼ぶ）と集団としての人権に分け、欧米諸国の個の人権に関する議論を批判する一方、集団としての人権を「自主権」として重視し、これに階級的な人権論を付加している（朝鮮人権研究協会＊ 2014：9-10）。

第3に、「人権は国権」という主張（朝鮮人権研究協会＊ 2014：10）に表れているように、国家主権、民族自主権があってこそ個の人権があるとして、国権に人権を従属させている。先に見た主体思想に基づく「社会政治的権利」もまた、国権論に還元される。

第4に、人権決議や人権法制定など国連や関係国の対応について、人権の政治化、選択的適用、二重基準だとして反発する（朝鮮人権研究協会＊ 2014：75-83）。一方、「人権対話に反対したことはない」として、国際人権協議に応じる意思を繰り返し指摘している（朝鮮人権研究協会＊ 2014：107）。

以上のように、北朝鮮の人権・国際人権の認識は、集団主義と国権に基づくものであるため、それ自体が人権侵害の要因として作用する。主体思想における人民の「社会政治的生命」は、首領によって与えられ党によって指導されるものである以上、「社会政治的権利」や「人民大衆の自主権」もまた首領・党・国家に従属するという矛盾をはらむ。その一方、国際社会の人権改善要求を拒否するだけでなく、部分的に対話に応じようとする一面が見られる（金スラム＊ 2014：50-52）。

## 5. 北朝鮮の人権問題及び国際協調と「ASEAN方式」

抑圧的な政治体制による人権侵害に対して、国際社会や地域および近隣諸国の外交がどう対応するかをめぐる過去の参考事例として、ヘルシンキ・プロセスの他に、「ASEAN方式」があると思われる。アジア地域は欧州、米州、アフリカ、中東に比べて国際人権の地域的なレジームの創設が遅れているといわれてきた。北東アジアには今も多国間地域協力の制度は成立していない。しかし、東南アジアにおけるASEANの地域協力と統合はこの間に大きく進化してきた。

冷戦終結により国連安保理事会常任理事国の間の対立が緩和され、1993年の世界人権会議で行動計画が打ち出されるにともない、先進諸国による経済協力の条件に人権や民主主義の尊重が取り入れられるようになった。ただし、世界人権会議の準備会合としてバンコクで開かれたアジア地域会合は、主権の平等、内政不干涉、発展の権利を確認し、人権を政治的な圧力として利用すべきでない、地域・文化・歴史・宗教などの特殊な背景を考慮すべきとするバンコク宣言を採択した。特に、マレーシアのムハマド・マハティールやシンガポールのリー・クアンユーらは、「アジア的人権」「ASEANの道」を唱えて、欧米先進諸国からの人権改善要求に反発した（リー・クアンユー 1994）。

また、1991年の総選挙結果を覆して軍政を敷き、民主化運動指導者たちを軟禁するなど、ミャンマーの政治体制と人権抑圧への国際社会の非難が高まり、経済援助供与国が援助を打ち切り、制裁を発動したが、ASEANのミャンマー軍政への対応は「内政不干涉」原則を理由とした穏健なものであった。

1995年から1999年にかけて、ベトナム、ミャンマー、ラオス、カンボジアが加盟国となり、ASEANは東南アジア地域を網羅する地域協力機構に拡大した。1994年には域外諸国との対話・協調の枠組みであるASEAN地域フォーラム（ARF）を設置した。ASEANは外延の拡大だけでなく、内部の統合を深化させる試みも実施してきた。2003年に「第2 ASEAN協和宣言」を採択し、政治・安全保障、経済、社会・文化の各領域からなる「ASEAN共同体」の設立に合意した（達成時期を2020年から2015年に前倒し）。

その後、2008年12月にASEAN憲章を発効させたことで地域的な国際機構となり、翌年2009年の第15回ASEAN首脳会議で「人権に関するASEAN政府間委員会」（AICHR）を設置した（勝間靖 2011：5-22）。ASEAN人権憲章やASEAN政府間人権委員会は、内政不干涉やコンセンサス方式を維持し、人権における発展権を強調しているように、政治体制と人権に関する「ASEAN方式」を踏襲している（鈴木早苗 2016：49-69）。

人権に関するASEAN憲章や政府間委員会の設置について、内政不干涉とコンセンサス方式を踏襲していることをもって「限界」とみなす議論が有力である。ただし、ASEANがかつて戦争や内戦を経験

した諸国を含めて地域を網羅する共同体へと拡大すると同時に、経済・社会だけでなく政治・安全保障の多国間協力を実施し、かつては「内政不干涉」を理由に消極的であった人権について域内各国の意見を調整して憲章に合意し、多国間機構を設置したことは重要な進展であって、朝鮮半島の多国間協議と北朝鮮人権問題へのアプローチにも示唆するところがある。

また、1980年代末の冷戦終結と社会主義体制の解体により、国際通貨基金（IMF）が融資条件に人権を掲げるようになったのと並行して、アジア開発銀行（ADB）にも開発援助を供与した国家の人権問題が提起されるようになってきているという。ただし、アジア開発銀行の設立協定は、加盟国の政治問題に関与してはならないこと、その決定は経済的事項のみを考慮して行うことを規定している。ADBは、加盟国の中には深刻な人権問題を抱える国が多いが、不可能な条件を押し付けたりはせず、許容範囲の線を引くのは不可能と述べている（藤田早苗 2011：99）。これも人権改善への漸進的、間接的なアプローチと言える。

さらに、1989年の中国天安門事件に対する欧米諸国とは異なる日本政府の穏健な対応や、冷戦後の日本政府の民主化支援政策などは、直接的な人権改善要求というよりも漸進的で間接的なアプローチに他ならない。日本政府が冷戦後に適宜、明らかにしてきた民主化支援の考え方は、民主化がその国民自身の選択であること、直接的な支援より民主化の基盤作りのための経済社会協力という間接的な支援を重視すること、相手国との二国間関係を踏まえて総合的に判断すること、対決的なアプローチではなく効果的で現実的なアプローチが必要であることなどであった（杉浦功一 2006：23-41）。

人道支援、信頼醸成、関係正常化を優先する人権改善の間接的なアプローチは国内状況を直ちに改善するものではないが、人権改善の直接的な要求による体制転換の試みは強い反発を引き起こし、むしろ人権状況を悪化させるリスクがある。北朝鮮の人権改善のためにどのようなアプローチが考えられるのかは、冷戦後の国際社会の人権をめぐるジレンマを反映しており、そうした中でASEAN方式に見られるような地域共同体における漸進的なアプローチの実験があることに留意する必要があると思われる。

6. 改革開放と国際協調のベトナムの経験と北朝鮮  
かつて凄惨な戦争や内戦を経験し、一党支配体制を維持しながらも、改革・開放政策により市場経済を導入し、国家間関係の正常化と地域協力機構への加盟を実現した事例として、ベトナムの「ドイモイ」の経験がある。

ベトナム共産党は1973年のパリ和平協定と75年の南北統一後、カンボジア戦争や中越戦争を経たのち、国際的な孤立からの脱却と経済成長に取り組むため、1986年の共産党大会で「ドイモイ」路線を採択した。その前後の1985年にベトナム戦争時の米兵遺骨の返還を実施し、カンボジアを占領していたベトナム軍を1989年までに撤退させ、1995年に米国との国交正常化を実現した。1995年にはASEANにも加盟し、2000年に米国と貿易協定を締結し、クリントン米大統領がベトナムを訪問した。2007年には世界貿易機関（WTO）にも加盟した。

2000年から2007年までの間にベトナムは年平均8%の高成長を遂げた。リーマンショック後の2008年からは成長率が鈍化したが、それでも年平均5%を超える成長を維持し、工業化は大きく進んだ。日本は1991年以降、ベトナムにODAを提供し、2000年代以降もODA供与額が第1位であり続けている。直接投資も2013年まで日本が第1位でありつづけ、2014年からは韓国と第1位、第2位を競っている。

北朝鮮との関連で本稿が着目するのは、ベトナムが共産党一党支配体制を維持したまま市場経済を導入する改革・開放を進め、経済成長と社会の一定の自由化を実現できた条件として、近隣諸国との戦争の終結、米国との関係改善、日本の経済協力、ASEANへの加盟などがあったことである。言い換えれば、社会主義一党支配体制の国家が旧交戦国との関係正常化や地域協力機構における国際協調などを改革・開放政策と一体で進め、経済成長を実現し、漸進的ながら人権状況の改善がみられることである。

ベトナムの経験とは、一党支配体制の国家が関係正常化と国際協調を実現する条件と経路を示している。そしてそれは、人権改善に制裁や直接的な要求よりも人道支援と経済協力などの間接的な方式によって、国際協調行動を導き出した先例といえる。

北朝鮮は国際人権規約の自由権規約と社会権規約を批准し、国際人権条約のうち女性の権利条約と子どもの権利条約の二つに加盟し批准している。しかし、ADBやWTOには加盟できておらず、日米との

国交も持たない。国際機関や開発協力レジームに編入し、人権状況をモニターすることは、直ちに人権改善を保証はしないものの、長期的に見て、国際協調と当該国の国益を両立させ、人権の改善に寄与する可能性がある。

ベトナムが共産党支配の正統性の源泉を対米解放戦争の勝利だけでなく経済成長に求め、市場経済を導入する意思を持っていたという内部要因も重要である。ベトナムが獲得したような外交的・地域的な条件を北朝鮮も獲得しようとしていることは、1990年代以降、南北経済協力や米国・日本との国交正常化を志向してきたことに示されており、また、事実上、開放経済と市場経済原理の一部導入を試みてきたことに表れている。

北朝鮮では1990年代半ばの3年続きの豪雨水害被害とその後の飢饉により、数十万人から100万人が死んだといわれるが、このことは中央計画システムを壊し、意図をしなかった市場化と私有化の過程を下から促し、対外経済への依存度を高める変化をもたらした(Haggard and Noland 2017: 2-3)。その意味では、北朝鮮における市場は、飢餓経済から形成されたとも言われる(金ビョンノ他\* 2018: 21)。北朝鮮の基本的な政策変化は限られたものでしかないが、事実上の経済改革は進行中である(Haggard and Noland 2017: 227)。

戦争や内戦を経験してきた社会主義一党支配という点でベトナムと共通するとはいえ、北朝鮮の「首領制」の唯一思想体系が「改革・開放」や「市場経済」と両立しうるのか否かは依然として未知数である。とはいえ、北朝鮮には政府外に独立的な組織は存在せず、内部から急激な政治変動を引き起こす大衆動員が起きる可能性も限られているなかで、体制「の」変化の見通しは低く、外部からの体制変更のリスクは大きい。体制「における」変化の可能性を排除することはできない(Haggard and Noland 2017: 234)。

### Ⅲ. 韓国における北朝鮮人権問題へのアプローチ

この節では、まず、韓国政府の多国間主義と北朝鮮人権政策の変遷を振り返り、次に政府の政策変化の背景にある韓国政治における保守 vs 進歩の対立とその意味を分析し、最後に、北朝鮮の認識と対応を考察する。

#### 1. 政権交代後の北朝鮮人権政策の変遷

1998年からの約20年間に韓国では保守と進歩の間の政権交代が交互に行われるたびに北朝鮮人権問題への政策も変化してきた。この項では韓国の北朝鮮人権政策の変化を多国間主義の模索とあわせて考察する。

##### (1) 韓国外交における多国間主義の台頭

1960-70年代には朴正熙政権がアジア太平洋協力会議(ASPAC)の開催を提唱し第1回会議をソウルに誘致したことがあるが、これは「反共アジア主義外交」の目的からベトナム参戦国間の協調をはかる性格が強かった。

1980年代に北朝鮮が北朝鮮と米国の3者会談を提案したが、米国は北朝鮮との直接交渉を避け、韓国の全斗煥政権(1980-88)は不可侵宣言や平和協定の提案が駐韓米軍を撤収させる「偽装平和攻勢」とみなして反対した。

韓国で多国間主義への関心が大きく高まったのは、冷戦後とあってよい。盧泰愚政権(1988-93)が「北方政策」で東欧・ソ連・中国との国交を進め、また、日米の北朝鮮との関係改善を容認したこと、また、89年の国連総会演説で「東北アジア平和会議」を提案したことは、韓国における多国間主義の議論や政策提言を触発した。この頃、米国は北京で北朝鮮との実務接触を行い、日本は国交正常化を視野に入れた北朝鮮との対話を開始した。

金泳三政権(1993-98)の時期は第1次北朝鮮核危機に当たっており、1994年10月の米朝間のジュネーブにおける枠組み合意が出て、核問題の解決と関係正常化が模索された。しかし、金泳三政権は1994年7月の金日成主席死去に際して強硬な態度に出たため、北朝鮮は韓国との対話を避けて米国との交渉に注力する「通米封南」に終始した。

##### (2) 金大中政権の「和解協力政策」

金大中はASEAN+3において東アジア・スタディ・グループ、東アジア・ビジョン・グループの設置を提案し、のちの「東アジア共同体」と「東アジア・サミット」の先鞭をつける上で貢献した。金大中政権が東アジア地域協力を重視したのは、1997年のIMF構造調整に至った経済危機の教訓からくる、グローバル経済の自由化の波への緩衝地帯としての地域協力構想であると同時に、北朝鮮を「国際

社会に引き入れる」ための拡大した受け皿の構想であったとみられる（金大中\* 2010：451-452）。

金大中政権はまた、北朝鮮への「和解協力政策」（太陽政策）を実施した。2000年4月のベルリン自由大学における講演で、北朝鮮への経済協力、冷戦対決の終結と平和、離散家族の再会、1991年南北合意書に基づく南北対話を提案した。金大中はこの時、残存する社会主義の中国とベトナムが市場経済の導入と改革・開放により国際協調を実現している例とともに、西ドイツの東方政策と冷戦後の東西ドイツ統一を「われわれのロール・モデル」と指摘した（Kim, Dae-jung 2000：30）。

ただし、金大中はドイツが実現したような統一は朝鮮半島の現段階の直接の目的ではなく、南北の共存と和解により冷戦対立を終わらせ平和を達成することが目的であると強調している。このような観点から、太陽政策では北朝鮮の政治体制や人権状況について「静かなアプローチ」を採用した。「政経分離の経済協力」と「より多くの接触と対話・協力」を通して「北朝鮮が自ら変えられる環境と条件を造成」することが重視された（統一部\* 2013：「対北包容政策」）。

大統領安保担当補佐官や統一部長官を務め、和解協力政策の共同設計者といわれた林東源は、太陽政策は「宥和政策」ではないことを強調するとともに、東西ドイツの統一は吸収統合モデルではなく、東ドイツの内部からの選択の結果とみなし、西ドイツの東方政策と欧州のヘルシンキ方式を太陽政策の参考にしている（林東源\* 2015：259-261、307-312、583-587）。

金大中がベルリン講演でドイツをロール・モデルと述べ、林東源が「ヘルシンキ・プロセス」をベンチ・マークしているのは、先に見た米国の北朝鮮人権法が求めたヘルシンキ方式とは違いがある。南北関係の改善と平和体制及び経済協力により、北朝鮮自らが変化しうる条件を「接触を通じた変化」と「漸進的な改善」により作り出すことを重視し、北朝鮮の人権問題について当面は北朝鮮への人道援助、南北離散家族の再会、脱北者の保護、国軍捕虜問題の解決に取り組むという点で、金大中と林東源は共通している。

### (3) 盧武鉉政権の「平和繁栄政策」

盧武鉉政権は2002年10月の第2次北朝鮮核危機

の直後に政権を発足させ、金大中政権の「和解協力政策」を継承する「平和繁栄政策」を推進したが、9・11テロ後に対テロ戦争を進めたブッシュ米政権との対立に悩まされた。また、2002年9月の小泉首相の訪朝で北朝鮮の金正日国防委員長が日本人拉致事実を認めて「遺憾」を表明し、拉致被害者5人を帰国させたことから、すでに大きくなっていった「脱北者」問題とともに、韓国の「拉北者」問題がクローズアップされ、北朝鮮人権問題への対応を促された。

北朝鮮人権問題への盧武鉉政権の政策は、「静かなアプローチ」により「人権の実質的な改善」を図るという金大中政権の政策と同じように、「韓半島の平和定着、南北関係の改善、北韓住民の人権改善」という複合的な要素を考慮し戦略的に北韓人権問題に接近するというものであった（金サム\* 2007：29）（大統領諮問政策企画委員会\* 2008：22、27）。また、盧武鉉政権は脱北者問題について「脱北を誘導し促すことは政府の基本方針とは一致しない」という立場を明らかにした（聯合ニュース 2004年8月25日）（崔喜植 2009：249）。さらに、国連における北朝鮮人権決議案の採択に際して、盧武鉉政権は2004年と2005年の人権委員会の決議と2005年の総会決議を棄権し、2006年の総会決議には賛成したが、2007年に再び棄権した。

盧武鉉は、「ヘルシンキ・プロセス」について肯定的な意味で言及している。たとえば、2007年6月に東アジア財団の主催で行われた「第4回済州平和フォーラム」の基調演説で、「欧州連合（EU）の発展過程は、北東アジアが進むべき未来に多くの示唆点を提供している」、「世界大戦を経験したヨーロッパがヘルシンキ・プロセスを通じてヨーロッパ安保協力機構を創設し、石炭鉄鋼共同体を發展させ、欧州連合を作ったことは、北東アジアにも良い模範になる」と述べた（中央日報日本語版 2007年6月23日）。

これは同年2月に6者協議2・13合意がなされ、多国間安全保障協力への期待が高まったことも背景にあるとみられる（ホン・ギジュン\* 2009：44-45）。しかし、金大中政権と盧武鉉政権の両時期に国家安全保障会議安保室長や外交部長の要職を歴任し、6者協議韓国首席代表も務めた宋旻淳は、ヘルシンキ方式の北朝鮮問題への適用には強い疑問を表している（宋旻淳\* 2016：229-230、447）。

また、2006年5月に米国で開かれた米韓民間対



話機構「ソウル・ワシントン・フォーラム」で、米国のフリーダムハウス事務総長が北朝鮮人権問題を韓国政府が軽視していると批判し、「ヘルシンキ・プロセスを通じてソ連、東欧に自由と人権を要求し、結局共産体制を崩した」経験を取り上げたのに対して、盧武鉉政権時に外交部長官が任命し政府の安全保障政策を内外に説明する国際安保大使であった文正仁は、「ヘルシンキ・プロセスは基本的に相手方の主権を認めることだが、米国のように北朝鮮の人権問題を取り上げながら、体制崩壊の意志を排除しなければ、北朝鮮が受け入れにくい」「民主主義は外圧ではなく開放と改革、市場経済拡大など自らの選択によって成り立つ」と述べて反論した（中央日報日本語版 2006年5月3日）。

#### (4) 李明博政権の「非核・開放3000」

金大中、盧武鉉と2代続いた進歩系政権に代わって、2008年には保守系の李明博政権が発足し、北朝鮮の人権問題への政策を大きく変更した。前2代の政権が「静かなアプローチ」であったのに対して、李明博政権はより明確で強い要求を掲げ、2008年以降、国連総会の北朝鮮人権決議案の共同提案国となった（統一部\* 2013:「北韓人権決議案」）。李明博は回顧録で、人権問題を核問題と並ぶ「対北朝鮮政策の重要な二つの軸の一つにした」と述べている（李明博\* 2015:308）。また、国家人権委員会に北朝鮮の人権改善に取り組むように指示した（ハンギョレ新聞\* 2015年7月29日）。

青瓦台スポークスマンを務め、李明博政権の「核官」（中心的な官僚）と自他ともに認める李東官は、2007年12月の大統領選挙で李明博が当選したのは、経済再生への期待が決定的な要因だが、「ニューライト」が李明博を代弁者と認識して支持したことも重要な要因だと述べている（李東官\* 2015:31-38）。ニューライトとは、2004-05年ごろに盧武鉉政権の改革に反対して相次いで結成された右派の市民運動団体であり、北朝鮮政策では対話よりも圧力を選好し、人権問題で強い態度に出ることを主張する点で共通している（李ジョンチョル\* 2010）。李明博自身をニューライトとみるのはやや無理があるが、同政権の北朝鮮政策における人権問題のアプローチはニューライトと親和性がある。

李明博大統領は、2000年、2007年の南北首脳会談の合意を継承することには慎重な姿勢に終始した。

また、2008年には金剛山観光の韓国人客を朝鮮人民軍が射殺した事件、2010年春には韓国哨戒艦沈没事件、同年10月に北朝鮮による延坪島砲撃事件などが相次いで発生した。李明博政権期の南北関係は一挙に閉塞した。6者協議も2008年12月に決裂したまま再開されることはなく、東アジア共同体をめぐる議論も2010年以降の日中対立の影響もあって退潮した。李明博政権下では多国間主義の意味ある進展はみられなかった。

#### (5) 朴槿恵政権の「朝鮮半島信頼プロセス」

朴槿恵は2012年大統領選挙の前から「朝鮮半島信頼プロセス」を構想し、政権発足当初から政策公約に掲げた（Park Geun-hye 2011）。これは、前政権までの「対話と交流中心の包容政策」や「原則中心の圧迫政策」のいずれも「北朝鮮の意味ある変化を引き出せず、核開発と軍事的挑発を防ぐうえで限界があった」とする認識に基づく（統一部\* 2013:「韓半島信頼プロセス」）。大統領選挙時に発表した「外交・安保・統一公約」でも、「融和か強硬かという両極端なアプローチから脱してバランスの取れた対北朝鮮政策を推進します」と明らかにしていた（アジア経済\* 2012年11月5日）。

朴槿恵の政治信条は右派ではあるが、第2次核危機の時の北朝鮮との交渉について、第1次核危機の時に金大中が提唱した「一括妥結」に近い考え方を持っていた（朴槿恵 2013:239-246）。また、人権問題との関連では、「人道的問題は政治的な状況とは区別して持続的に解決する」と述べたように、金大中・盧武鉉政権との一定の共通性が見られる（アジア経済\* 2012年11月5日）。

朴槿恵はまた、「北東アジア平和協力構想」(NAPCI)も公にし、「北東アジアの平和と安定に利害を共有するすべての関係国と一緒に信頼の構築と協力安保、経済・社会の協力、人間の安全保障を追求」することで、「欧州の“ヘルシンキ・プロセス”に該当する“ソウル・プロセス”の出発点となるでしょう」と述べた（アジア経済\* 2012年11月5日）。

しかし、北朝鮮が2013年2月12日に3回目の核実験を行うと、朴槿恵の「ヘルシンキ・プロセス」の意味合いに変化が生じた。翌日の政権引継ぎ委員会で朴槿恵は、北朝鮮が核能力を高めても国際社会で孤立し、「自ら崩れる道を招くことになる」と強いトーンで警告した。「ソウル・プロセス」は人権

問題で北朝鮮に圧力を加える意味合いを強め、「対話」から「強力な抑止」に焦点を移し、「挑発は必ず相応の代価を支払う」ことを指摘した（中央日報\* 2013年2月14日）。

朴槿恵は2014年1月の新年辞で、「統一大当たり論」を打ち出し、「統一準備委員会」を発足させるなど、にわかに「統一」への備えに言及するようになった。また、北朝鮮の人権問題に積極的に言及し、社会主義体制の解体に帰結した「ヘルシンキ・プロセス」との関連で「ソウル・プロセス」に言及した。ヘルシンキ・プロセスに含まれる異なるモメントのうち、金大中、盧武鉉政権が強調したのが信頼醸成と共通の安全保障であるとする、朴槿恵政権が強調したのは人権と安全保障のリンクであるといえよう。

2014年10月に明らかにした「国家安全保障戦略」では、北朝鮮の人権問題を「直ちに解決が求められる争点」とし、国連の北朝鮮人権決議案の共同提案や国連北朝鮮人権調査委員会への協力及びNGO支援を打ち出し、南北対話の再開時には「国際社会の憂慮を伝え、人権政策の改善を強く促す」と明らかにした（Office of National Security 2014: 69-70）。

北朝鮮が2016年1月に4回目の核実験を強行すると、朴槿恵政権の北朝鮮政策はさらに強硬へと旋回し、南北協力事業のうち唯一、継続していた開城工業団地の閉鎖を決定した。また、同年10月1日の「国軍の日」記念式の演説で、北朝鮮の住民に向けて韓国への脱北を呼び掛けた。脱北を促すことは政府の方針とは一致しないとしていた盧武鉉政権とは対照的であり、北朝鮮の強い反発を呼んだ。

#### (6) 文在寅政権の和解協力政策

2期9年の保守政権が続いたのち、2017年5月に進歩系の文在寅政権が発足した。文在寅は、朴槿恵前大統領が2017年3月に弾劾され大統領選挙の前倒し実施が近づき、また、北朝鮮の核・ミサイル実験により米朝間の対決が激化するただなかで、大統領に当選すれば、北朝鮮を訪問し米日中と協力することや、開城工業団地を再開することなどを主張した。

文在寅政権の北朝鮮政策が最初に体系的に示されたのは、同年7月6日のドイツ・ケルバー財団招請講演であった。文在寅は「ドイツ統一の経験は地球上最後の分断国家として残った私たちに統一に対す

る希望と共に私たちが進むべき方向を教えてください」と述べ、特に、「ドイツ統一は相互尊重を土台とした平和と協力の過程がいかに重要なのかに気付かせてくれました」と指摘した（文在寅\* 2017.7.6）。金大中・盧武鉉両元大統領と共通する認識である。

文在寅政権は北朝鮮に核放棄を求めるとともに、南北離散家族の再会、南北軍事当局者会談の開催、平昌オリンピックへの参加と南北合同入場及び統一チームの構成などを繰り返し提案したが、米朝危機が深まるなかで北朝鮮からの呼応はなかった。2017年8月に北朝鮮は Guam へのミサイル発射を威嚇し、トランプ米大統領が「炎と怒り」発言を行う危機の中、文在寅は8月15日の光復節記念日演説で「韓国の同意なしには誰も軍事行動を決定することはできない」と述べ、対話解決を主張した（文在寅\* 2017.8.15）。

文在寅政権は2017年12月、北朝鮮に対して平昌五輪まで核・ミサイル実験を行わなければ、春の米韓合同軍事演習の延期を検討すると明らかにした。北朝鮮の金正恩國務委員長は2018年の新年辞で平昌五輪への参加を表明した。こうして同年4月の南北首脳会談、同年6月の米朝首脳会談につながった。

一方、文在寅政権は2017年10月の国連総会における北朝鮮人権決議案を共同提案した。同じ頃、統一部は「北朝鮮人権増進基本計画」を国会に提出した。北朝鮮は「体制対決妄動」だとして強く反発した（渡邊武 2018）。その後、朝鮮半島の非核化と平和体制の協議が2018年前半より大きく動きだしている。とはいえ、安全保障と人権問題に関する多国間協力についての合意や韓国国内におけるコンセンサスは、成立していない（ホン・ギジュン\* 2019）。

## 2. 北朝鮮人権問題をめぐる韓国の保守 vs 進歩

人権問題を含む北朝鮮政策をめぐって韓国政治にはいくつかの対立がある。国際社会の北朝鮮人権問題への対応に主唱 (advocacy) と関与 (engagement) の力点の相違がみられ、それが安全保障と人権のジレンマに対応していることを前節でみたが、韓国における北朝鮮人権論争にも同様のジレンマを見出すことができる。

### (1) 保守と進歩の北朝鮮人権問題アプローチの差異

政権交代が繰り返された1990年代末以降の韓国政治では、かつてのような地域主義よりも保守と進歩の対立が、政党・選挙や集合行為だけでなく、北朝鮮政策や同盟政策に強く表れている（金榮鎬 2014）。北朝鮮の人権問題については、保守が積極的に取り上げ明確で強い要求を出す傾向があるのに対して、進歩が議題化に慎重で静かな対応を取る傾向がある。

北朝鮮の人権状況に対する韓国の政治社会における保守と進歩の間の認識とアプローチの差異を概略的に言い表せば、次のようになるだろう（徐ボヒョク\* 2014: 36-52）。

第1に、国連総会や国連人権理事会における北朝鮮人権決議と日米韓の北朝鮮人権法制定、及び南北対話における北朝鮮人権問題の議題化について、保守が賛成し、進歩が慎重である。

第2に、北朝鮮の人権問題という場合の人権の領域について、保守が市民的権利や政治的自由を重視するのに対して、進歩は生存権や発展権を優先し市民的権利と政治的自由の改善の条件を重視する。

第3に、北朝鮮の人権改善のために、保守が圧力と制裁などの手段や体制転換を志向するのに対して、進歩は国際社会と関係諸国による人道支援と南北経済協力を重視し北朝鮮の内部からの漸進的な変化を期待する。

韓国政治における保守は、かつての権威主義政治体制下の支配勢力を引き継いだ勢力と2000年代に相次いで設立された「ニューライト」と呼ばれる勢力などがけん引する。ただし、1980年代末の民主化以降、何度かにわたる改革によって、軍出身勢力の多くは政界から排除された。民主化後の韓国政治で保守は、自らの前身の政治勢力を「産業化」勢力と呼び、「民主化」勢力と対比することがある。保守は、人権との関連で言えば、北朝鮮の「独裁」を主敵とする一方、かつての韓国の「開発独裁」の業績を肯定的に評価する傾向がある。また、国家分断と南北関係では、韓国の正統性を強調し、北朝鮮の体制解体と韓国への吸収統合の未来を見通す（金榮鎬 2017）。

韓国政治における進歩は、かつての在野勢力や学生運動出身者を含む民主化運動と権威主義体制期の野党を引き継ぐ勢力からなる。ここには穏健派から急進派などが含まれる。しばしば韓国の保守系マスコミや日本のマスコミは、韓国の進歩を「左翼」や「主

体思想派」と呼ぶことがあるが、これは韓国の保守 vs 進歩の対立で保守が進歩を攻撃するときに用いるイデオロギー的で感情的な呼称であって、実態を反映しない。進歩は、人権との関連で言えば、北朝鮮の「独裁」について直接的な対応には慎重であり、かつての韓国の「開発独裁」の歴史を批判し民主化運動の視点からの再評価を進める。また、国家分断と南北関係では、韓国の正統性を主張しつつも、北朝鮮との平和共存をはかり、漸進的な統一を展望する（金榮鎬 2017）。

北朝鮮人権問題に関する「争点」として、金スアムは次の3点を指摘している（金スアム\* 2007）。これは保守 vs 進歩の北朝鮮人権問題への認識とアプローチの差異にある程度対応する。

第1に、北朝鮮の人権状況の原因に関する争点について、「内因論」と「外因論」に分けられる。

北朝鮮の人権問題の原因について、保守が北朝鮮の政治体制の構造に由来するという見方をとるのに対して、進歩は朝鮮戦争後の休戦体制の持続と米朝対立、南北対立、核危機後の制裁という外部要因をあわせて重視する。

第2に、人権状況の改善を促すためのアプローチについては、直接介入方式と間接的漸進的方式の争点がある。

保守が国連機関における人権決議を韓国が主導するよう求め、南北対話で積極的に人権改善を要求するのに対して、進歩は国連の人権決議をしばしば棄権し、人道支援と経済協力によって北朝鮮が自ら変えられる条件作りを重視する。

第3に、南北関係と人権問題の関連の認識については、大まかにいえば、先・人権論と先・平和論がある。

ただし保守の選好を先・人権論に、進歩の選好を先・平和論に分類するのは実態に合わない。たとえば、保守系の李明博及び朴槿惠政権も、南北関係と北朝鮮人権状況の改善をともに追求し、人道支援を政治状況とは分離して取り組もうとした。また、たとえば、進歩系の金大中・盧武鉉政権は、人権と平和、人道主義は人類が追求する普遍的価値であり、これらは前後や選択の問題ではなく並行発展させるべきだというのが基本的な考えであった。

(2) 北朝鮮政策における先・人権論 vs 先・平和論  
このように保守も進歩も先・人権論や先・平和論

を掲げているわけではない。とはいえ、政府の政策や世論の選好には平和と人権をめぐるジレンマがみられる。これは国際社会の人権政策にみられる安全保障と人権のジレンマに対応すると考えられる。韓国における人権と平和をめぐるジレンマをもう少し検討してみよう。

先・人権論は、人権が普遍的な価値であり、他の権利を理由に制限されてはならないとする国際人権の原則と符合する。李ウォヌンは、2014年の国連北朝鮮人権調査報告以降、「国連制裁は過去とは本質的に異なる次元で展開」されるようになり、韓国にとっても北朝鮮人権政策は「自由民主的統一のための戦略的関与政策」とみなしている（李ウォヌン＊ 2016：131-133）。さらに、北朝鮮の核開発についても、「国際社会の制裁で核挑発を放棄させるには、北内部の変化、軍部独裁世襲勢力への北住民の挑戦がなければならない」と述べる（李ウォヌン＊ 2016：156）。

ただし、先・人権論が、実際に北朝鮮の人権状況の改善につながったとは言えない。たとえば、李明博政権は「原則ある北朝鮮政策」を掲げ、南北対話における譲歩を受け入れなかった（李明博＊ 2015：308-309）（李東官＊ 2015：312-315）。その結果、南北関係や核・ミサイル開発問題は悪化し、人権状況の改善もなかった。先・人権論においては、人権が他の目的、たとえば北朝鮮の現体制の転覆のために用いられる傾向がある。

元外交官の宋旻淳は、対外依存を通じた経済成長の後に民主化が実現し、その過程で人権状況が改善されてきた韓国の経験を想起し、「したがって、北韓（ママ）が貧困と孤立の中で人権を改善できると期待するのは、われわれ自らが歩んできた人権の歴史の教訓とは反する。人権状況を理由に北韓との交流と接触を抑制するのは、むしろ人権改善に逆行する道である」と指摘している（宋旻淳＊ 2016：447）。

先・平和論は、国家分断と南北対立と米朝対立を北朝鮮の人権の構造的な制約要因とみなし、生存権と自由権の並行的な改善を図ることを指す（金スアム＊ 2007：43-44）。徐ボヒョクは、「北朝鮮の人権は、北朝鮮の体制の問題だけでなく、分断によって住民の平和な生と社会の持続可能な発展が構造的に制約されている朝鮮半島の現実と深い関連がある」と指摘する（徐ボヒョク＊ 2014：49）。

ただし、静かなアプローチや人道支援が、北朝鮮の社会権・自由権の改善につながるかどうかはまた約束されていない。静かなアプローチ、実質的な改善、漸進的な変化、戦略的な対応とは、北朝鮮が発する批判や要求を避けることを意味する場合がある。こうして、先・平和論は、南北関係で人権問題をおろそかにするのは、「親北朝鮮」傾向の表れだとする批判を受ける。

保守と進歩の北朝鮮人権問題アプローチの「ねじれ」の意味

現代韓国政治において、保守も進歩も1980年代末の民主化を挟んでそれぞれ複雑な再編過程を経てきたが、ここでは具体的な経過や固有名詞などは省略する。大きく分けて、韓国の保守は権威主義政治体制期の支配勢力の系譜であり、進歩は在野民主化運動の系譜といえることができる。ところが、先に見たように、北朝鮮の人権問題に対して、保守が積極的・強硬・急進的であり、進歩が消極的・穏健・漸進的である。つまり、かつての権威主義体制から民主主義体制への移行で国内政治において担った役割や保持した立場と、こんにちの北朝鮮政策における立場や主張の間には、一見すると「ねじれ」があるようにみえる。これをどう考えたらよいであろうか。

進歩系からみれば、現在の韓国の民主主義政治体制と人権が確立されるには、民主化運動が最も重要な政治社会的源泉であった。近年の韓国政治においても進歩系は、兵役拒否などの平和的生存権、民主労総や教員労組の合法化、女性・子ども・外国人の人権などについて積極的である。一方、北朝鮮人権問題については、静かなアプローチ、漸進的で段階的な改善、「人道支援を通じた生存権中心の北朝鮮の人権改善」を重視する（徐ボヒョク＊ 2014：44）。これが保守系から見れば、過度に北朝鮮に配慮する「親北」と映り、保守系はこうした事例をセンセーショナルに取り上げバッシングする。

保守系は、現在の韓国の民主主義体制と人権が、かつて「開発独裁」といわれた時期の経済成長を土台に実現したことを強調し、韓国の自由民主体制を脅かす北朝鮮と韓国内の「親北」勢力に警戒すべきであると今も主張する。「独裁」の時代の人権抑圧に使われた国家保安法の存置を主張し、急進的な市民社会団体や政党を解散させ、司法や教育及びマスコミへの国家介入を図る。一方、北朝鮮人権問題に

については、積極的に取り上げて圧力を加え、しばしば軍事力の行使を主張する。これが進歩系から見れば、自国の民主主義には後ろ向きで北朝鮮の人権・民主主義にのみ熱心なのは、人権を北朝鮮体制の打倒の手段としていると映る。

このように保守と進歩の北朝鮮人権問題へのアプローチは、国内政治における主張と比べてみると、一見して「ねじれ」ているようだが、別の側面から考えれば、また異なる解釈が可能と思われる。

保守は、外部からの圧力によって北朝鮮の体制を転換することを志向し、そのために南北関係や米朝関係の対立が深まることも甘受する。しかし、かつて韓国の権威主義政治体制は外部からの圧力で変容・解体したのではなく、韓国の内部からの変化によってもたらされ、民主化に至った。この内部からの変化には、民主化運動だけでなく、保守が重視する「産業化」の要因を含めて考えるならば、北朝鮮に対して経済成長から人権改善へとという段階論的アプローチを構想する方が論理的に整合しており、また、そのための条件作りとして南北関係の安定と平和体制を考えることができる。

進歩は、内部からの自発的な変化によって漸進的に北朝鮮の人権が改善することを志向する。それは、韓国の民主化は、「独裁」への外国からの支援を批判し、内部の社会的パワーによって実現させたという進歩系の思考と整合する。加えて、冷戦後の国際政治において内政不干渉は人権抑圧を正当化する論理たりえなくなっているが、それにもかかわらず、国内政治の原理と国際政治の原理の間の区別が解消されたわけでは決してない以上、自国における民主主義の規範と他国への民主主義の規範を同一に扱うべきだとする議論は成り立たない（金榮鎬 2008：77-80）。

韓国の「和解協力政策」や「平和繁栄政策」を「親北」と攻撃する手法は、かつての西ドイツにおいて1970年代に取り組みされた東方政策を「フィンランド化」と攻撃した保守派の手法を連想させる（文正仁\* 2014）。ヘルシンキ最終合意に重要な役割を果たしたフィンランド外交を揶揄する「フィンランド化」という言葉が、ヘルシンキ合意の重要な条件を作り出した西ドイツの東方外交を攻撃するフレーズに使われたことは、韓国の保守系の進歩系に対する「親北」攻撃と大きく重なる。

経済成長と民主主義政治体制に関する保守の思考

に照らしても、また、政治体制の移行は内部からの自発的な変化によってもたらされるという進歩の思考に照らしても、南北関係の改善、国家間の敵対関係の解消、非核化と平和体制の実現は、人権を制限する構造の改革を意味し、北朝鮮の人権状況が漸進的に改善する条件と考えられる。

### 3. 韓国の北朝鮮人権政策への北朝鮮の認識と対応

1980年代末の東欧・ソ連における連鎖的な社会主義体制の解体について、北朝鮮は「帝国主義的思想文化的浸透」による体制変更とみなして危機感を持ったが、同時に、冷戦の終結により駐韓米軍の削減や朝鮮半島の対立の緩和を展望し、経済成長を遂げるアジア地域の国際関係への参入機会を慎重にうかがっていた（金榮鎬 2003）。

しかし、ゴルバチョフ政権末期のソ連が北朝鮮との「友好価格」による原油取引をドル決済に切り替え、経済援助を中断したため、工業生産が大幅に落ち込んだ。また、1990年にソ連が韓国と国交を結ぶと、独自の核開発に向かった。北朝鮮は1994年10月に米国とジュネーブで「枠組み合意」を交わしたが、同年7月に金日成主席が死去し、また、1995年から3年続いた大規模な水害や旱魃により食料危機に陥った。金正日体制は「先軍政治」を掲げて人民軍を核とした統制をより強めることで内外の危機に対処しようとした。

1998年に韓国の金大中政権が「太陽政策」を表明した時も、北朝鮮は「帝国主義的思想文化的浸透」の陰謀として強い警戒心を隠さなかった。その後、2000年6月に史上初めての南北首脳会談が開かれ、それを前後して北朝鮮は経済改革措置を試みたが、核開発による対立のために投資誘致が不調なままに終わった。

2002年10月の第2次核危機の直後の2003年に発足した盧武鉉政権は「太陽政策」を継承する「平和繁栄政策」を推進し、2005年9月の6者協議における9・19共同声明に貢献した。金剛山観光に加えて開城工業団地も稼働し、南北経済協力と人的交流も盛んになった。しかし、盧武鉉政権がEUの国家連合の試みやヘルシンキ・プロセスの適用を表明すると、北朝鮮は「体制転換の陰謀」として強く非難した。

この間に北朝鮮は2001年と2002年にベルギー、フランス、ドイツ、WEUとの「人権対話」を行っ

たことがある。しかし、WEU が 2003 年に国連人権委員会に北朝鮮人権決議案を上程したことに抗議し、人権対話を中止した（朝鮮人権研究協会＊ 2014：86-87）。また、2004 年に米国で成立した北朝鮮人権法を「制度変更と政府転覆へと誘導することに目的がある」として激しく非難した（朝鮮人権研究協会＊ 2014：99）。

李明博政権が国連人権理事会・国連総会の北朝鮮人権決議案を共同提案すると、北朝鮮は 2000 年南北首脳会談における「自主」合意に反する「対決策動」だとして強く反発した。朴槿恵政権が「朝鮮半島信頼プロセス」や「ソウル・プロセス」に言及すると、北朝鮮は社会主義を「瓦解」させた「ヘルシンキ・プロセス」の適用だとして非難した（渡邊武 2018）。

再び保守から進歩への政権交代後、文在寅大統領が 2017 年 7 月 6 日にドイツのケルバー財団招請講演でドイツ統一を「われわれが向かわなければならぬ方向」と述べると、北朝鮮はこれを「体制統一」の試みとして批判し、続いて統一部が「北朝鮮人権増進基本計画」を発表し国連人権決議案を共同提案すると、北朝鮮は「反共和国人権騒動」と非難した（渡邊武 2018）。

北朝鮮の人権問題は、内戦、国家分断、戦争を経験し、長く軍事的な対立の中にあつた社会主義一党支配体制をいかに国際協調に統合し人権改善を促すのかという問題である。2018 年から起きている南北関係と米朝関係の変化を受けて、北朝鮮は「経済建設総力集中」路線を採択した（朝鮮中央通信 2018）抑圧的な一党支配体制下の人権侵害の加害主体は国家であるが、人権改善の推進主体もまた国家である（徐ボヒョク＊ 2014）（金鍊鐵＊ 2015）。

#### IV おわりに

1990 年代末以降、国連機関で北朝鮮人権決議が採択され、2000 年代には米国や日本で北朝鮮人権法が制定された。この過程で、朝鮮半島および東アジアの安全保障と北朝鮮の人権状況の改善のために、冷戦期の欧州の経験である「ヘルシンキ・プロセス」を適用しようとする議論や政策提言が活発になった。ただし、ほぼ同じころに朝鮮半島の非核化を目的に開かれた 6 者協議では、北朝鮮の人権問題は議題に上らなかった。その後、2014 年には国連北朝鮮人権調査委員会が報告書で北朝鮮住民を「保護する責

任」を指摘した。

自由権と社会権は不可分であり、主権尊重や内政不干渉は国家による人権侵害のエクスキューズにはなりえない。ただし、外部からの人権改善圧力は対立を深め、最悪の場合は武力紛争にエスカレートしかねない。その強力な統制により北朝鮮の国内に現体制の代替勢力は可視化しえず、外部からの圧力行使は人権状況を悪化させるリスクがある。

人権改善のための関与政策としては、東アジアにおける唯一の地域共同体であり、近年、内政上の人権問題でも新たな進展をみせ模索を続けている「ASEAN 方式」も挙げることができる。また、1980 年代末より改革・開放によって市場経済を導入し国家間関係を改善したベトナムは、内戦・国家分断・戦争を経験した社会主義一党支配体制が国際協調を実現した事例である。

朝鮮半島の安定・平和と北朝鮮の人権改善をどのように両立させるのかをめぐって、1990 年代末以降の韓国政府の政策は政権交代により変化してきた。進歩系の政権が北朝鮮との和解協力や平和繁栄のための対話・交流・協力を推進し、北朝鮮の人権問題には静かなアプローチを模索する一方、保守系の政権は北朝鮮に圧力本位で臨み、核放棄を条件に経済協力を提示し、その人権改善を要求した。

政権交代に伴う北朝鮮政策の揺れの背景には、韓国政治における保守 vs 進歩の対立と競争がある。北朝鮮の核問題では韓国の進歩がハト派で保守がタカ派であり、北朝鮮の人権問題では韓国の進歩が穏健で保守が強硬である。北朝鮮政策は韓国内政における保守 vs 進歩の争点であり続けている。

国際社会と韓国の北朝鮮人権改善アプローチには、関与政策か主唱政策か、静かなアプローチか直接的な要求かという差異があり、安全保障と人権のジレンマを抱える。このジレンマを解決するのは容易ではないが、抑圧的な一党支配体制下の人権侵害の加害主体であると同様に、人権改善の推進主体でもある国家を国際協調と経済成長に向かわせる条件整備が人権状況の監視と改善要求とともに必要と思われる。

## 参考文献

## ■日本語

- 勝間靖、2011、「アジアにおける人権レジームの構築」、勝間靖編著、『アジアの人権ガバナンス』勁草書房、5-22頁。
- 金栄鎬、2003、「冷戦後の北朝鮮の対韓国政策—協調と対立の条件に関する考察」、『国際政治』第132号、153-175頁。
- 金栄鎬、2008、「東アジア共同体ビジョンと対外観の日韓比較」、広島市立大学国際学部現代アジア研究会編、『現代アジアの変化と連続性』彩流社、69-99頁。
- 金栄鎬、2014、「韓国の政権交代と対日政策—日韓65年体制からみた連続と変化」、『国際政治』第177号、42-56頁。
- 金栄鎬、2017、「韓国における北朝鮮認識、台湾における中国認識—内政対立と分断・分裂体認識の対応の比較」、広島市立大学国際学部『広島国際研究』第23巻、1-22頁。
- 国連総会人権理事会、第25回会期、議題4、本理事会が注意を要する人権状況、『朝鮮民主主義人民共和国における人権に関する国連調査委員会の報告』、2014.2.7、  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000035873.pdf>
- 杉浦功一、2006、「日本の“民主化外交”—1990年代以降の日本の民主化支援活動」、京都女子大学現代社会学部『現代社会研究』第9号、23-41頁。
- 鈴木早苗、2016、「ASEAN政府間人権委員会の活動」、鈴木早苗編、『ASEAN共同体—政治安全保障・経済・社会文化(情勢分析レポート)』アジア経済研究所、49-69頁。
- 崔喜植、2009、「韓国政府の人権政策—“進歩10年”の回顧と展望」、小此木政夫・磯崎敦仁編、『北朝鮮と人間の安全保障』慶応義塾大学出版会、241-256頁。
- 朝鮮中央通信、2018.04.21、「金正恩委員長の指導の下に朝鮮労働党中央委員会第7期第3回総会が行われる」。
- デイリーNK、「北朝鮮人権大使は‘ヘルシンキ・プロセスから教訓を’」、2008年9月24日、<https://dailynk.jp/archives/2902>。
- 中内政貴・高津洋志・中村長史・大庭弘継、2017、『資料で読み解く「保護する責任」—関連文書の抄訳と解説』大阪大学出版会、<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/67203/9784872596069.pdf>。

朴槿恵、2013（原書2007）、『絶望は私を鍛え、希望は私を動かす：朴槿恵自叙伝』晩聲社。

藤田早苗、2011、「アジア開発銀行と人権」、勝間靖編著、93-111頁。

ライス、コンドリーザ、2013（原書2011）、『ライス回顧録 ホワイトハウス 激動の2920日』集英社。

リー・クアンユー、1994、「文化は宿命である」、P.クルーグマン他、1995、『アジア 成功への課題—フォーリン・アフェアーズ・アンソロジー』中央公論新社、127-155頁。

渡邊武、2018、「北朝鮮にとっての板門店宣言：核兵器、提携、体制間競争」、防衛研究所『NIDSコメントリー』第74号、  
<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary074.pdf>。

## ■英語

- Calder, Kent E. and Fukuyama, Francis, 2008, *East Asian Multilateralism: Prospects for Regional Stability*, Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.
- Haggard, Stephan and Noland, Marcus, 2017, *Hard Target: Sanctions, Inducements, and the Case of the North Korea*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Hill, Christopher R., 2014, *Outpost: Life on the Frontlines of American Diplomacy*, New York, NY: Simon & Schuster.
- Kim, Dae-jung, 2000, “Ardent Dream of Divided Countries: Germany and Korea”, Han, Sang-Jin ed., 2012, *Divided Nations and Transitional Justice: What Germany, Japan, and South Korea Can Teach the World*, Boulder and London: Paradigm Publishers, pp. 25-30.
- Lee, Karin and Miles, Adam, 2006, “North Korea on Capitol Hill”, Feffer, John ed., *The Future of US-Korean Relations: The Imbalance of Power*, New York, NY: Routledge, pp.160-177.
- Office of National Security, The Republic of Korea, 2014, *A New Era of Hope: National Security Strategy*, Seoul: Office of National Security.
- Park Geun-hye, 2011, “A New Kind of Korea: Building Trust Between Seoul and Pyongyang”, *Foreign Affairs*, September/October 2011 Issue,  
<https://www.foreignaffairs.com/articles/northeast-asia/2011-09-01/new-kind-korea>.
- U. S., 108th Congress, Public Law 108-333-OCT. 18, 2004 (North Korean Human Rights Act of 2004),

- [http://webarchive.loc.gov/all/20050226202630/http://frweb-gate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ333.108.pdf](http://webarchive.loc.gov/all/20050226202630/http://frweb-gate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=108_cong_public_laws&docid=f:publ333.108.pdf).
- 韓国語（文中には著者・筆者名に続けて\*を付し、日本語訳で示す）
- 国家人権委員会、2010、「北韓人権改善のための韓半島プロセスのビジョンと戦略」、  
<http://humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?currentpage=16&menuid=001003001004&pagesize=10&boardtypeid=19&boardid=599588>
- 金大中、2010、『金大中自叙伝2』サミン。
- 金ビョンノ他、2018、『脱社会主義の体制転換と北韓の未来』チンインジン。
- 金スアム、2007、「北韓人権、どのように接近するか」、民主平和統一諮問会議、『2007年第12期職能別政策会議－韓半島の平和繁栄のための南北関係発展方案』、29-46頁。
- 金スアム、2014、「“朝鮮人権研究協会”発刊 北韓人権報告書の虚実」、国家人権委員会、『最近の北韓人権の国際動向による北韓の対応と戦略討論会』資料集、25-52頁。
- 金鍊鐵、2015、「鏡の前で－分断体制と北朝鮮の変化」、『創作と批評』2015年秋号。
- 盧武鉉、『大統領演説文集』各巻。
- 大統領諮問政策企画委員会、2008、『参加政府政策報告書 2-42 参加政府の北核問題解決過程－危機状況にも揺らぐことなく原則を堅持－』。
- 文在寅、2017.7.6、「ケルバー財団招請演説」、<http://www1.president.go.kr/articles/57>。
- 文在寅、2017.8.15、「文在寅大統領の第72周年光復節慶祝辞－“大韓民国の国益が最優先であり正義です”」、<http://www1.president.go.kr/articles/524>
- 文正仁、2008、「コラム：北韓人権とヘルシンキ・プロセス」、『ハンギョレ新聞』2008年12月28日。
- 文正仁、2014、「“フィンランド化”という名の幽霊」、『中央日報』2014年6月9日。
- 朴キョンソ・徐ボヒョク編、2012、『ヘルシンキ・プロセスと東北アジア安保協力』韓国学術情報。
- 徐ボヒョク、2012、「CSCEの制度化経路と東北アジア適用の可能性」、朴キョンソ・徐ボヒョク編、350-386頁。
- 徐ボヒョク、2014、「進歩陣営は北韓人権問題をどのように扱うのか」、『創作と批評』2014年春号、36-52頁。
- 頁。
- 宋旻淳、2016、『氷河は動く－非核化と統一外交の現場』創批。
- アジア経済、2012年11月5日、「全文 朴槿恵、外交・安保・統一公約発表－3大基調7大政策課題を提示」、<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxn=2012110511163939411>。
- 李東官、2015、『挑戦の日々－成功した大統領作り2007～2013』ナナム。
- 李明博、2015、『大統領の時間 2008-2013』RHK。
- 李ウォヌン、2016、「北韓人権法と対北人権政策」、北韓人権研究センター編、『国際社会の北韓人権論議と韓国の政策』統一研究院、129-160頁。
- 李ジョンチョル、2010、「ヘルシンキ・プロセスの北韓人権適用可能性と含意－ソ連及び東欧の変化の動学から－」、『大韓政治学会報』17集3号、285-311頁。
- 林東源、2015、『改訂増補版 ピースメーカー 南北関係と北核問題25年』創批。
- 朝鮮人権研究協会、2014、『朝鮮人権研究協会報告書』（平壤、刊行所名の記載なし）。
- チョ・ジョンヒョン、2016、「北韓人権侵害と責任者処罰」、北韓人権研究センター編、『国際社会の北韓人権論議と韓国の政策』統一研究院、3-25頁。
- 統一部、2013、「南北関係知識辞典」、  
<http://nkinfo.unikorea.go.kr/nkp/term/knwldgDicary.do>。
- 韓ドンホ、2017、「北韓人権の政策環境：国内」、韓ドンホ・金スギョン・李ギョンファ、『北韓人権の政策環境分析』統一研究院、65-95頁。
- ホン・ギジュン、2009、「ヘルシンキ・プロセスの初期条件と東北アジア多国間安保協力」、『統一問題研究』2009年下半年（通巻第52号）、43-73頁。
- ホン・ギジュン、2019、「ヘルシンキ・プロセスと北核及び人権」、『JPI政策フォーラム』2019年3月、[http://jpi.or.kr/kor/regular/policy\\_view.sky?code=papermorgue&id=5692](http://jpi.or.kr/kor/regular/policy_view.sky?code=papermorgue&id=5692)。