

韓国と北朝鮮の交流協力方案

－慶尚北道を中心として－

河 映秀 *

I 序論

国民の期待に新しい希望を抱き、文在寅(ムン・ジェイン)政府が2017年5月に発足した。文在寅政府発足以来、民間団体は、人道的な対北朝鮮事業が再開されるものと期待した。文在寅政府は発足後、対北朝鮮人道的支援団体の訪朝を数回許可されたが、実際の訪朝は行われなかった。北朝鮮は、人道的支援だけでなく、南北間の社会文化交流も全面的に中断しているためだ。南北間の人道支援事業と南北交流協力事業が全面的に中断されてからすでに7年が過ぎた。もちろん断続的に純粋な人道的支援という名目で北朝鮮に物資支援をしたことはあった。しかし、5・24措置以来、事実上の人道支援事業と南北間の交流協力事業は全面的に中断された全部と言っても過言ではない。NGOの人道協力事業も同様だ。特に南北間唯一の通路である開城(ケソン)工業団地も2016年2月10日に全面的に閉鎖された。北朝鮮核問題をめぐる米朝間の対立が激しくなっており、国際社会の対北朝鮮制裁が強化されている中、南北間民間交流と対

北朝鮮人道支援事業は当分の間、早急な再開が難しい見通しだ。また、南北間の交流が再開されるとしても、人道協力事業に対する北朝鮮の需要が過去とは異なるため、7年以上中断された人道協力事業がどのような方向に進むべきか真剣な模索が必要な時点だ。¹⁾特に南北人道協力事業と南北交流が活発だった金大中(キム・デジュン)、盧武鉉(ノ・ムヒョン)時期の慶尚北道は、他の地方自治団体とは異なり、特別な経験が蓄積されなかったため、過去の南北人道協力事業に対する評価に基づいた準備がさらに必要だ。

本論文では地方自治団体の人道協力事業の現況を説明する。その中でも大邱慶北地域の現況を中心に説明し、いくつかの提言をする。第2章では地方自治団体の人道協力事業の必要性和役割を統一基盤造成の観点で接近。第3章では自治体の人道協力事業の現況を把握し問題点を検討する。第4章では、大邱慶北地域の人道協力事業の現況を説明。最後の第5章では、文在寅時代の地域南北交流協力策に対するいくつかの提案をする。

¹⁾ 江東琬, 2011, “南北韓 統合 對備 北韓 開發 支援 推進方案: 開發協力 觀點から 食糧支援を 中心して”, 統一と 平和, ソウル: 統一平和研究所 .pp75-76.

Ⅱ 地方自治体の人道協力事業の必要性と役割

1 一般的なレベルでの必要性と役割

南北間の人道協力事業の必要性は基本的に北朝鮮の経済事情が難しいということにある。²⁾ 特に、食糧難は構造的な問題として毎年 100 万～200 万トンの食糧が不足している状況だった。近年北朝鮮の食糧事情は多少改善されているという評価があるが、依然として乳幼児など脆弱階層が存在するものとしていいる。対北朝鮮人道支援 NGO の創立も北朝鮮食糧事情は非常に劣悪だった 1990 年代半ばの苦難の行軍時期に集中された。90 年代以降、経済的孤立によるエネルギー難と電力難が北朝鮮の経済難を一時、低成長、またはマイナス成長という悪循環を引き起こした。また脆弱な保健医療の実態とエネルギー難を解決するため、疲弊した森林など、総体的な経済情勢は外部の支援を切実に要求するようになった。したがって、人道協力事業は、食糧難をはじめ経済難で生存の脅威を感じている北朝鮮同胞たちに対する人道的、人権的な次元で必要不可欠だ。³⁾ 実際に北朝鮮への人道支援は食糧難が深刻だった 1995 年から 2000 年の間に北朝鮮の住民たちの犠牲と苦痛を減らすのに実質的に貢献、自立生存の土台を作るのに貢献したと判断される。第二に、人道協力事業は相互の敵対感を解消する役割を果たす。特に、食料を始めとする人道的協力事業は北朝鮮の住民たちの心をつかむのに

大いに役立つと考えられる。⁴⁾ これは、今後、統一過程において北朝鮮住民たちの抵抗を減らし、南北朝鮮社会統合に寄与することだ。第三に、南北間の交流協力の媒介として作用するということだ。特に南側の食糧支援と肥料の支援は、離散家族再会の触媒剤として作用したが多かった。離散家族再会は、体制競争で取り残された北朝鮮の立場では不利な議題だ。したがって、米や肥料の支援などは人道的支援と連携して実施される場合が多かった。また、地方レベルで展開される交流協力事業も人道的支援と連携され、進行される場合が多かった。⁵⁾ 代表的な事例としては 2003 年、済州（チェジュ）で開かれた‘南北平和祝典’である。済州道民たちが地道に進行した済州の特産品である蜜柑を送る事業が行われた。⁶⁾ 第四に、南北朝鮮の人道的協力が国際社会での北朝鮮の国家信任度の向上にも貢献できるということだ。特に北朝鮮は、北朝鮮の核問題解決に向けた 6 者協議、人権をめぐる UN 人権委員会、UN 総会などで、国際社会から懸念の対象となった。北朝鮮が韓国と協力することで、‘不良国家’（Rogue State）のイメージから脱皮し、友好的な国際環境づくりに努力しているというイメージを与えるのに役立つと考えられる。

2 地方レベルでの人道的協力事業の必要性と役割

地方レベルの対北朝鮮交流協力において人道的協力事業は、非常に有益で効果が大き

²⁾ 京畿道, 2012, 京畿道 南北交流協力 10 年 白書 .p67.

³⁾ 京畿研究院, 2015, 京畿北部 10 改年 發展計劃, 水原: 京畿研究院 .pp37-38.

⁴⁾ 金道泰, 2013, “朴 槿惠 政府の 對北政策: 争點と 課題”, 社會科學研究, 30(2):223-243.

⁵⁾ 金東成, 2011, “北韓 政治經濟 體制の 本質と 南北交流協力事業 方向”, JPI 政策フォーラム 2011-10, 済州: 済州平和研究院 .pp57-58

⁶⁾ 池奉陶, 2004, “南北關係 發展 基本法の 制定 意味と 向後 課題”, 極東問題 第 26 卷 第 11 號, 極東問題研究所 . p45.

い事業だ。また今後の統一過程においても社会統合に必要な事業だ。特に政治・軍事的な問題や大規模な経済協力事業の場合、政府当局間の対話や協力が不可欠であるのに対し、人道的協力は相対的に小規模の予算で参加できる分野という点で有用性がさらに大きいと言える。また政治・軍事的な問題や大規模な経済協力問題とは違って、当局や大手企業レベルではなく市民的レベル、すなわち民間レベルで参加できる分野という点で、地方レベルの人道的協力事業の必要性は協調せざるおえない。⁷⁾

地方レベルの人道的協力事業は第一に、地域住民の参加を拡大して南北関係の変化する現実と統一問題に対する国民的共感を広めるのに非常に有益である。⁸⁾ ソウルと首都圏または国境地域に位置する江原道（カンウォンド）の場合、南北関係の浮き沈みについて、地域住民たちの関心が相対的に高い。しかし、首都圏から離れた地方の場合、南北関係が直接的に日常生活に大きく関連していないため、南北関係に対する関心が相対的に低いことが分かる。特に、保守的意見が強かった大邱・慶北の場合、対北朝鮮人道的支援事業を通じた統一問題に対する共感を形成することが必要視されている。

第二に、中央レベルの画一的な人道的協力事業を止揚し、地域の特性に合わせた多様な事業を推進できるという長所がある。済州島の柑橘を送る事業や忠清北道堤川市（チュンチョンブクト・ジェチョンシ）の慶尚北道（北古城市）郡三日浦果樹園造成事業支援の事例で分かるように、地域の特性と長所を生かし

た対北朝鮮人道的支援事業の進行は、南北間交流協力をさらに豊かで多様化することが出来る。また東西ドイツ統合の事例から、長期的な人道的協力事業を通じ、社会的文化分野はもちろん政治、行政、経済分野など諸分野の統一の基盤を構築するのに大きく寄与することが出来る。東西ドイツの場合、地方レベルの交流が統一過程に実質的に貢献した。特に、この過程での人道的交流の拡大は相互理解の増進と政治、経済、社会文化統合に大きく貢献したと考えられる。南北統合を円満に進めるためには地方レベルの人道的協力事業とこれを通じた社会文化交流の拡散と人的交流が拡大される必要があると見られる。⁹⁾

第三に、南北統一後を準備することに大きな意義がある。統一時代を準備する観点から、地方の発展戦略を統一と連動して構想する必要がある。人道的協力事業を通じた南北交流協力事業の進行はこの過程で統一以降の地方発展戦略を樹立し、これを遂行する上で官民専門家の養成など、統一後の時代を準備する意味があると見る事が出来る。特に、この過程で NGO の参加と協力は、その必要性和意味がより重要だとみなすことができる。すでに指摘したように、大邱・慶北地域住民の場合、南北関係に対する関心と理解度や積極性が他地域に比べて低い。NGO との参加と協力を通じ、南北人道的協力事業に対する市民の参加を導き出すことが必要だ。これを通じ、地域住民が統一に対する否定的な認識を克服し、統一過程について、積極的な参加を促すことが出来る。¹⁰⁾ これ以外にも慶尚北道のポストなど地域の産業と人道的協力事業の

⁷⁾ 金文星, 2013, “超国家的 制度主義に 根據する 朴 槿惠 政府の 對北 政策の 新 接近法”, GRI 研究論叢, 15(2): 119-144..

⁸⁾ 金瑛載, 2014, “朴槿惠 政府の對北政策”, 政治情報研究, 17(2), pp.31-55.

⁹⁾ 金定洙, 2015, 『南北朝鮮 交流協力の 現況と 課題 - 地自體と 民間團體を 中心して』, 大邱 慶北 研究院 .pp20-22.

¹⁰⁾ 文 將順, 2005, 『6.15 宣言 以後 地方の 對北交流協力事業の 現況と 展望』, 6.15 5 周年 記念 平和 フォォラ .

連携する場合、地域産業の活性化にも大きく貢献することが出来る。また平壤（ピョンヤン）を越え、北朝鮮全地域を対象にした交流

と協力は北朝鮮の変化を促進する大きな役割を果たすであろう。

単位 億 元

구분	政府次元						民間次元			合計	糧穀管理特別會計
	無償支援				食糧 借款	計	韓赤	民間 團體	計		
	當局 次元	民間團體 基金支援	國際機 構支援	計							
‘95	1,854			1,854		1,854	2		2	1,856	-
‘96			24	24		24	12		12	37	-
‘97			240	240		240	182		182	422	-
‘98			154	154		154	275		275	429	-
‘99	339			339		339	157	66	223	562	-
‘00	944	34		977	1,057	2,034	113	273	386	2,421	-
‘01	684	63	229	976		976	286	495	782	1,757	-
‘02	832	65	243	1,140	1,510	2,650	90	488	578	3,228	(6,518)
‘03	811	81	205	1,097	1,510	2,607	69	697	766	3,373	(6,644)
‘04	949	102	262	1,314	1,359	2,673	441	1,117	1,558	4,231	(1,444)
‘05	1,221	120	19	1,360	1,787	3,147	46	733	780	3,926	(6,726)
‘06	2,000	133	139	2,273		2,273	45	665	709	2,982	(1,522)
‘07	1,432	216	335	1,983	1,505	3,488	40	869	909	4,397	(2,252)
‘08		241	197	438		438	4	722	726	1,164	
‘09		77	217	294		294		377	377	671	
‘10	183	21		204		204	16	184	201	405	(45)
‘11			65	65		65		131	131	196	
‘12			23	23		23		118	118	141	
‘13			133	133		133		51	51	183	
‘14			141	141		141	2	52	54	195	
‘15		23	117	140		140	4	110	114	254	
‘16		1	1	2		2		28	28	30	
‘17.8								9	9	9	
합계	11,249	1,177	2,744	15,171	8,728	23,898	1,787	7,183	8,970	32,869	(25,151)

※ 搬出基準（政府：輸送費，附帯経費 包含，民間：輸送費，附帯経費 未包含）

* 統一部資料

＜表 1＞年度別の人道的対北朝鮮支援の総額：32,869 億ウォン（304,678 万ドル）＜統一部＞

※搬出基準（政府：輸送費及び付帯経費含む、民間：輸送費及び付帯経費含まない）* 細部項目の金額の端数切り捨て処理で合計の差が発生

※北朝鮮への人道的支援は '95 年から開始、糧穀管理特別会計額は、対北朝鮮支援額に含まれない

1) '13 年度支援額 183 億ウォン：政府 133 億ウォン(132.5 億ウォン(UNICEF 67.4 億ウォン、WHO 65.1 億ウォン)、民間 51 億ウォン(50.8 億ウォン)

2) '15 年国際機構支援額 117 億ウォンのうち、MR ワクチン支援 (33.6 億ウォン) は保健福祉部出演金

Ⅲ 地方自治団体の人道協力事業の賢兄と問題点

単位 韓国 百萬元

<表 -2> 地方自治団体の人道協力事業

日本 十萬円

区分	内容	金額
ソウル特別市 (2005-2008)	北朝鮮 児童 対象 製菓原料 支援 平壤 朝鮮 癌研究所 医療設備 支援 水害支援	3,180 (3 億 日本 円)
釜山廣域市 (2006-2007)	同抱 愛 平壤抗生剤 工場 支援 水害物資 支援	970
蔚山廣域市 (2004-2008)	農業用 農業用ビニール支援 , 對北水害 , 嶺儒兒 施設	2,188
京畿道 (2002-2008)	耕耘機 , 農業用 ビニール	12,678
江原道 (2000-2008)	農業用ビニール , 山林病害蟲 方劑 サルモン資源 共同放流	10,751
仁川廣域市 (2005-2008)	平壤 蹴球場 現代化 事業 平壤齒科病院 リモデリング	5,406
光州廣域市 (2007)	北朝鮮 水害地域 住宅 復舊	170
忠清北道 (2008)	鳳山郡 天德里 協同農場 玉蜀黍 團地 支援	190
忠北 堤川市 (2004-2008)	三日浦 果樹園 , 北固城郡 支援	504
全羅北道 (2005-2007)	農機械 修理工場 , 支援	3,308
全羅南道 (2003-2008)	大同郡 農機械 修理 , 農機械 傳達 平壤 温室 設置 支援	2,863
慶尙北道 (2008)	開城地域 りんご果樹園 助成	100
慶尙南道 (2005-2008)	長橋里 協同農場 統一 イチゴ事業	4,534
濟州道 (1998-2008)	みかん送り にんじん送り , 濟州平和祝典 ,	18,561

地方自治団体の人道的協力事業は地方政府が地域に所在する民間団体と協力し、共同で進行する場合が大部分である。江原道のサケの放流は1996年に江原道の川をサケの川に復元しようという趣旨で、江原道民日報社とサケを愛する市民の会が主催した‘鮭の夢の宴’が母体となって出発した。¹¹⁾ これらは江原道が民間団体と共同で成し遂げた集大成だ。済州島の北朝鮮に蜜柑を送る事業も、民間団体と地方政府との共同形態の努力と見られる。済州島は持続的にこのような事業を展開し、3回の訪朝とともに2003年の南北平和祝典を実行した。また慶南（キョンナム）統一農業協力会は2005年に創立し、以後地道に統一イチゴ事業を行った。¹²⁾ 統一イチゴ事業は、慶尚南道泗川・密陽（キョンサンナムド・ミルヤン）のイチゴ農家で組織培養を通じて生産した無菌状態のイチゴ若芽（母本）を春に北朝鮮に送ると、平壤（ピョンヤン）川東国営農場の農民たちがこれを育て、秋に再び南に送り、南の農民たちがビニールハウスに苗木を植えイチゴを生産する方式で行われた。釜山（プサン）でも釜山市と釜山市議会、釜山商工会議所、釜山市医師会、同胞が一つになる釜山運動本部が主軸になり、2007年8月に平壤（ピョンヤン）抗生剤工場を建立をした。また、2010年には釜山我が民族助け合い運動や機張郡庁が業務協約を結び、コンテナ1台分（3千7百50kg）のキチョウワカメを伝達した。¹³⁾

地方自治団体の人道的協力事業を見ると、大きく一回限りの事業と持続的な事業に分類できる。京畿道や江原道のような国境地域の場合、特定地域と連携して単純な支援を越え

た開発協力の次元で地道に展開する場合である。また国境地帯ではなくても、済州や全羅南道のように個別事業ではなく、複数の事業を持続的に支援している。特に堤川市の事例は基礎自治団体としても、地域の特性に合う事業を開発するという目標の下で推進すれば、持続的な事業が可能だということを示している。しかし、光州（クァンジュ）広域市や仁川広域市の場合、一回限りの支援に止まったことが分かる。忠清北道（チュンチョンブクト）と慶尚北道の場合は、南北交流が断絶された2008年度に事業を実施し、持続性を維持出来なかった。

2 地方自治体、人道的協力事業の問題点と課題

実際には6・15共同宣言以前に地方レベルの南北人道的協力事業が事実上不可能な状態だったことが分かる。しかし6・15以降、南北交流が活性化され、中央政府を中心とした人道的協力事業が地方政府と地方に基盤を置いたNGOも参加が可能になった。これは人道的協力事業の主体が多様化されたことを示している。そして初期には単なる経済支援を中心に行われていた交流協力が社会、文化、体育、学術分野にまで拡大した。そして地方レベルの人道的協力事業は地域的特色を盛り込んでいるという点で、中央政府の大規模な人道的協力事業とは対比している。例えば、済州島の場合、地方特産物である蜜柑とにんじんを支援しており、慶尚南道は農水産政府の支援事業を推進するなど、地域的特性に基づいた人道的協力事業を進めた。また、地方

¹¹⁾ 江原道民日報, 2000年12月22日字。

¹²⁾ 鉆成俊 篇, 2016, 統一韓国と世界平和の 島 済州, オルム .pp59-60.

¹³⁾ 塚盛儀, 2014, “2013年北核によって中国の対北政策 変化可能性”, 政治情報研究, 17(1), pp.99-121.

の人道協業事業も初期の単純な支援方式から脱却し、開発協力方式に発展する姿を見せた。京畿道(キョンギド)のテスト農場の事業、全羅南道(チョルラナムド)の平安南道大同郡の農機工場建設支援事業などが例だ。それにもかかわらず、地方自治団体の人道協業事業は様々な限界と課題を抱えている。

第一に、北朝鮮の収容能力の超過、北朝鮮の需要を把握出来ない事業の具体性不足、意欲過剰による性急な事業提案で白紙になることが多かった。¹⁴⁾ もちろん事業提案の際に、北朝鮮の過度な要求を受け入れられなかった場合もあり得る。特に姉妹提携事業の場合、相当程度の交流を基盤とした信頼が形成されなければ、事業可能なことを理解しなければならない。

第二に、北朝鮮に対する情報不足と理解不足で実現不可能な事業を提案することが多いことだ。無理な約束は南北朝鮮間の信頼を落とすだけでなく、地方自治体の信頼度にも悪影響をもたらす。

第三に、大半の事業が農業支援などの特定部門に限定されているため、事業の重複の可能性が大きいという点だ。今後の事業の多角化が必要だということだ。また成果と実績に埋没し、中長期的な計画が不在している問題だ。地方自治団体の人道協業事業は6・15共同宣言後、全般的な南北交流の活性化という時代的な雰囲気の中で飛躍的に発展してきた。しかし、5・24措置以後、南北関係が断絶し、全面中断される困難を経験した。地方自治体の関心と意欲は増大しているが、環境的要因が悪化される逆説的な状況に置かれていた。¹⁵⁾ また、南北関係が新たに復元される

としても人道協業事業の展開は簡単ではないという見通しが立てられている。北朝鮮の人道協業事業に対する需要が変わっているということが理由である。

Ⅳ 大邱・慶尚北道地域人道協業事業の現況と限界

1 大邱・慶尚北道地域の人道的協業事業の現況

対北朝鮮人道支援事業が始まった1996年は、大邱・慶尚北道地域統一運動の展開過程において新たな流れが形成される時期だった。北朝鮮に水害が発生し、食糧難が深刻になるにつれ、宗教界や市民社会を中心に北朝鮮同胞を助けるための運動が大邱・慶尚北道地域でも展開された。当時、結成された‘同胞愛・北朝鮮の同胞助け合い大邱慶北運動本部’(代表で慎鉉直シンヒョンジク、咸種浩ハムジョンホ)は3ヵ月間、市民募金を通じて1億6千万ウォンを募金し、食糧難で飢えを経験している北朝鮮同胞を支援した。¹⁶⁾ 主に民主労総と人道主義を实践する医師協議会の大邱支部などが積極的に参加し、21世紀の進歩学生連合を中心に学生運動の一部も結成した。

これは、地域で政治的事案を中心に進めた既存の統一運動ではなく、人道支援事業が、新たな統一運動を展開して出した初の事例だ。しかし惜しくも、全国的に行われていた人道支援事業に比べて組織的な成果を残せないまま同胞愛・北朝鮮の同胞助け合い大邱慶北運動本部が解散する方式で終了した。未

¹⁴⁾ 李映勳, 2006, “南北 經協の 評價: 決定要因と 南北關係に掛ける 影響を中心して”, 北韓研究學會報 第 10 卷 .pp.15-16.

¹⁵⁾ 李柄洙, 2009, “南北關係に 対する 反省的 考察”, 人文學論叢 第 48 集, 建國大學校 人文學研究院 .pp.78-79..

¹⁶⁾ 林康澤, 2015, 農業分野の 持続可能する 對北支援および 南北協力方案 摸索, ソウル: 統一研究院 .pp.43-44..

来に関する見通しが不在し、地域の人的力量の不足が成果残せなかった理由だ。

以降、断絶された大邱慶北地域の人道的協力事業は、2000年6・15共同宣言後、再開された。2000年代に入り、地域の民間統一運動の大きな変化の一つが他ならぬ人道的協力事業を専門とする団体の結成と活動である。‘北朝鮮の幼児栄養パン工場の大邱慶北事業本部’、(社)‘暖かい韓半島、愛の練炭分かち合い運動大邱本部’などが例だ。¹⁷⁾しかし、地域の独自組織ではなくソウル本部の地域組織形態であった。2017年8月に結成された我が同胞一つになる大邱慶北本部も、ソウル本部の地域組織形態である。

‘北朝鮮幼児栄養パン工場の大邱慶北事業本部’(本部長である裴容限ベヨンハン、南明先ナムミョンソン)は保育理事、市議会議員などの経歴を持つ経験豊富な方々だ。2004年11月頃、事業を始め、地域本部を2005年12月に結成、現在約500人近くの会員数を誇り、毎月パン一万個を生産し支援していた。李明博政府以降は、1回の志願で終わった。なぜなら5・24措置以後に支援が中断されたからだ。‘北朝鮮の幼児栄養パン工場の大邱慶北事業本部’の事例は、対北朝鮮人道支援事業と交流協力事業の可能性を持つ良い例だ。民族愛を基盤とした人道的支援事業が市民の参加をより募ることが出来るということだ。近年支援の中断にもかかわらず、平壤(ピョンヤン)のパン工場は自体に戻っているという。2015年、開城で開かれた実務会談で北朝鮮関係者らはパン工場の材料支援はそれほど必要ではないと主張した。ただ、支援という形ではなく交流協力事業はいつでも可能という立場を明らかにしたという。

(社)‘暖かい韓半島、愛の練炭分かち合

い運動大邱本部’も2004年冬ソウルから練炭支援事業を進め、2006年に団体を結成、2007年練炭万枚余りを2月中旬頃、開城と金剛山のオンジョン里村に北朝鮮の名勝地総合開発指導局を通じて支援した。また、2008年には練炭万枚を支援、2010年には練炭万枚とともに、手袋200足を金剛山オンジョン里と長井里村に支援した。(社)‘暖かい韓半島、愛の練炭分かち合い運動大邱本部’はこの過程で何度も直接金剛山オンジョン里を訪問し、地域住民たちと交流行事を進行した。2007年9月13日には初めて全国組織の支部の形ではない大邱地域に基盤を置いた対北朝鮮人道的支援団体を標榜した‘南北平和の分かち合い運動本部’が114人の発起人を募集して発足した。¹⁸⁾‘南北平和の分かち合い運動本部’は地域の学会とボランティア団体、統一運動団体の会員、専門家などを中心に繊維・衣類支援事業、保健医療支援事業など、地域の特性に合った対北朝鮮支援事業を通じて統一の過程に市民的参加を拡大させるために努力するという意志を明らかにした。

その一環として‘南北平和の分かち合い運動本部’は2007年から北朝鮮の子供へ下着を送る運動を展開してきた。特に子供の下着で決まったことは、対北朝鮮支援物資が北朝鮮軍に伝達されるおそれを持ってる大邱慶北地域住民たちの保守的な情緒を考慮したものだ。また必ずその地域の衣服を購入して支援することにより、北朝鮮を支援するだけでなく、地域の中小企業にも役立つという点を強調した。南北平和の分かち合い運動本部は2007年から運動を展開し、2008年3,800着を支援したことを皮切りに、これまで計15,900着の子供下着を支援した。この過程で2008年には開城陸路を通じて3人の訪朝団

¹⁷⁾ 鄭鏡煥, 2013, “第1章 朴槿恵 政府が指向するの對北政策の原則と実践方向”, 統一戦略, 13(2), pp.9-40.

¹⁸⁾ 林素眞, 2012, “援助効果を越し 開発協力効果性まで”, KOICA 国際開発協力, pp67-79.

が訪問し、歯科診療用機械 1 台とともに、下着を支援、さらに 2012 年には水害物資支援も訪朝団とともに、1 人が訪朝した。このほかにも‘南北平和の分かち合い運動本部’は‘平和統一、大邱市民連帯’とともに、‘開城

平和統一の森を育てる’事業を展開し、年 300 人以上が訪朝した。また、‘祖国平和統一仏教協会慶北、大邱本部’は沙里院麵工場に麵の材料の支援に向けた対北朝鮮人道支援事業を展開した。

<表-3> 大邱慶北(キョンブク)地域人道協力事業の現状

－南北平和の分かち合い運動本部：内服配信

計	2008 年	2010 年	2011 年	2012 年
内服 15,900 個	内服 3,800 個	内服 6,800 個	内服 2,300 個	内服 3,000 個

－(社)暖かい韓半島、愛の練炭分かち合い運動大邱慶北(キョンブク)本部：練炭、手袋配信

計	2007 年	2008 年	2010 年
練炭 18 萬丈 装甲 200 個	練炭 6 萬丈	練炭 7 萬丈	練炭 5 萬丈 装甲 200 個

<大邱市>

地方自治団体の人道的協力事業はこれまでで示したように慶尚北道が 2008 年、開城地域のりんご果樹園造成に向けて 1 億ウォンを支援したのが全てだ。以後、朴旺子（パクワンジャ）氏事件による金剛山観光の中断、5・24 措置の実行による南北関係の硬直、地方自治団体の人道的協力事業は、全面的に中断されたため、これ以上の進展はなかった。2007 年慶尚北道は‘南北交流協力に関する条例’を制定し意欲的に南北交流事業を準備したが、南北関係断絶という政治的環境の制約を越えることが出来なかった。大邱市また、2014 年基金関連条項がなく、事業の推進に困難を経験した南北交流協力に関する条例に基金関連条項を新設したが、実質的な事業推進は行われなかった。

2 大邱慶北地方自治体と地元 NGO、人道的協力事業の限界

地域の人道的協力事業は、まだ初歩的な水準だ。何よりも官民協力が行われておらず、企業と民間の参加もまだ微々たる水準だ。また地域の特性を生かした運動を展開できずにいる。まず、地方自治体や民間 NGO 間の協力、官民協力が一度も行なわれなかったという点を挙げることができる。保守的であり、反北朝鮮感情が強い慶尚道地域の釜山と慶尚南道もすべて民と官が協力し、人道的協力事業を展開した事例がある。釜山は釜山市と釜山市議会、釜山商工会議所、釜山市医師会、同胞が一つになる釜山運動本部が主軸になり 2007 年 8 月、平壤抗生剤工場を建立し、基礎自治団体である機長郡も、釜山わが民族助け合い運動と協力し対北朝鮮人道支援事業を展開した。慶尚南道も、慶南統一農業協力会と共に統一イチゴ事業を着実に進めている。

大邱と慶尚北道の場合、まだ一度も民と官が協力して対北朝鮮人道支援事業を展開した例がない。これは市民参加を制限し、人道的協力事業の規模を制約するという点で克服しなければならない課題と言える。もちろん、民間 NGO の自発的な募金とキャンペーンが必要だが、保守的な大邱の情緒を克服して市民の参加を拡大するためには官民協力のガバナンスが構築される必要があると見られる。第二に、地域企業の参加もごく微量である。人道的協力事業が単純支援から開発協力を発展していくためには、必ず該当分野の企業との協力が必要である。しかし、大邱で展開された人道的協力事業の大半が単純な人道的支援事業にとどまっているという点を考慮しても、企業の支援や参加が微々たる方だ。第三に、地域特性を生かした事業の開発が不足していることだ。地方レベルの人道的協力事業の場合、ほとんどが地域的特色を盛り込んでいる。¹⁹⁾ 下着を送る運動の場合、多少、地域の特性を生かしたと言えるが、繊維や医療、眼鏡、農業など地域の特性を生かした人道的協力事業の開発が不足している。第四に、地域住民の参加の不足だ。これはどうしても地域の保守的特性が関係している。これは一方、統一の過程で、大邱慶尚北道地域が、市民参加を拡大するために、必ず人道的協力事業を活発に展開しなければならない必要性がある。最後に大邱慶北地域の場合、独自の対北朝鮮の窓口がないという点が問題だ。南北平和の分かち合い運動本部の場合、北朝鮮の子供下着を送る運動から集めた寄付金で購入した肌着の支援を毎回、我が民族助け合い運動

を通じて進めた。(社) 暖かい韓半島、愛の練炭分かち合い運動大邱慶北本部や'北朝鮮の幼児栄養パン工場の大邱慶北事業本部' の場合も、独自の窓口ではなく、本部を通じ事業を行った。独自の窓口がない場合、北朝鮮との常時的な実務協議を通じて支援事業を計画的に議論できないという短所がある。今後、大邱慶尚北道地域の人道的協力事業を体系的かつ計画的に進めるためにも、独自の北朝鮮の窓口を設ける必要がある。

V 南北交流協力案に対する提言

文在寅政府は、統一部を通じ 9 月、10・4 南北共同宣言 10 周年を控え全国の自治体に人道的対北朝鮮支援の再開を要請した。統一部は 9 月 22 日午後、政府ソウル庁舎で '2017 自治体、南北交流協力協議体' 第 1 回定例会議を開催した。地方自治体の南北交流活性化に向けた統一部と自治体間協議体が構成された。千海成(チョン・ヘソン)統一部次官は、全国広域市の担当室・局長が参加した中、南北交流協力協議会を開き、人道的レベルの対北朝鮮支援の再開案を講じてほしいと要請した。国際的情勢(北朝鮮の核挑発)とは関係なく地方自治体と民間も人道的支援は再開してほしいということだった自治体が積み立てておいた 98 億ウォンと南北協力基金もそのまま残っている。これは、文在寅大統領が 7 月の閣議で“政府間対話が途絶えた状況下で、南北関係改善のために自治体や民間団体の役割が非常に重要だ”と統一部に自治体を支援する方法を検討するよう指示した。²⁰⁾ 中央政

¹⁹⁾ 趙情勳, 2017, “韓国と 国際社会との 協力を通して 対北支援方案 摸索－国際社会との 協力を, わか民族助け運動 対北支援發展方案 摸索”, わか民族助け運動 政策討論會.

²⁰⁾ 崔大石, 2005, 『對北支援の過去, 現在, 未來: “人道支援から開発協力までの發展のため課題”』, わか民族助け運動

府だけでなく、地方自治体が南北交流協力のもう一つの主体として公式化された。文在寅政府時代に南北交流が再開される場合、金大中、盧武鉉政府の時よりも地方自治体の役割が大きくなる可能性が高まった。しかし、いくら機会が来ても準備ができていなければ、その機会を活用することができない。慶尚北道は、一回限りの支援のほかに、北朝鮮と安定的な南北交流協力事業を進めた経験が蓄積されていない。また、最近の人道協力事業は過去と違い、単なる救護から開発協力に変化している。従って、新たな変化にも対応する必要がある。

南北人道協力事業は最近になって、単なる救護支援から開発協力への事業へと事業領域と規模が専門化されて拡大されている傾向がある。つまり北朝鮮が自ら自立できるような方向で事業が展開されている。初期の人道協力事業では食糧難で苦しんでいる北朝鮮住民の苦痛を減らすため、トウモロコシなどの食料、衣類、医薬品など緊急救護支援事業から始まった。事業方式は主に緊急支援の必要性を国民にキャンペーンを通じ、訴え国民から募金する方式を進めた。また、事業主体も初期には宗教指導者と社会の指導者など、各界の指導者らが前面に乗り出した。しかし、その後人道協力事業の内容と方法、主体は変化した。2004年の龍川爆発事故や2012年の水害支援など、依然として緊急救護性の支援の必要性は常に存在しているが、従来に比べて減少している。これは北朝鮮の食糧事情が完璧に改善されたということではない。従って、これからは緊急処方方式の即刻的な物資支援より、自力で解決出来るように支援することが求められている。

つまり肉を獲り与えるのではなく、獲る方法を教える必要があるということだ。

しかし、このような人道協力事業の流れ

の変化は全国的レベルの中央団体を中心とした変化だ。地方の場合、依然として緊急救護の人道協力事業が必要だと主張している場合がある。特に、大邱慶尚北道地域の場合、人道協力事業に対する市道の共感帯形成が弱いと考えられる。

全国的なレベルでの人道協力事業の発展課題、また他地域の人道協力事業の発展課題と大邱慶尚北道地域の場合が異なっている。従って、早急に大邱慶尚北道地域の人道協力事業の発展のために必要なのは、対北朝鮮人道支援事業の必要性に対する民と官レベルの共感帯を形成することだ。このためには、対北朝鮮人道支援 NGO と専門家、市道関係者との政策討論会や座談会などが多様に行われる必要がある。また、民と官が協力して単純物資支援のための事業に地域住民が広範に参加する事業展開の経験を蓄積する必要がある。済州島の柑橘を送る運動を通じた訪朝と交流、そして共同行事の進行などが成功した要因だったと言える。大邱の場合、下着をはじめとする衣類、眼鏡、慶北の場合、りんごなどが検討可能だろう。このような共感が形成されれば、次に他地方の事例を多様に調査、検討する必要がある。また人道協力事業を展開できる専門的な人材を民と官のレベルでいずれも養成する必要がある。特に、北朝鮮に対する、十分な理解を持った人的資源の養成とともに、北朝鮮側との関係を着実に蓄積する人的資源を育てる必要がある。もちろん、この過程に民と官が協力し人道協力事業に向けた官民ガバナンスを構築する必要がある。現在、市の傘下に設置されている南北交流協力委員会がその役割を果たしており、必要に応じて、(社)全羅南道(チョンラナムド)南北交流協議会と共に別途の法人を設立することも可能だろう。

近年の南北関係が行き詰まった状況では、

国際社会との協力を通じた間接支援方式も考えなければならない。北朝鮮は最近、国連が設定した 2030 アジェンダと持続可能な開発目標（SDGs）に多くの関心を示している。2016 年 10 月、平壤で、カナダ・ブリティッシュコロンビア大学とともに、‘北朝鮮での持続可能な発展’ 学術大会が開催された。国際社会との協力を通じた支援は北朝鮮が、韓国の対北朝鮮支援事業を拒否している事項ではほぼ唯一の窓口でもある。また、国際機関に対する信頼が対北朝鮮支援の透明性について否定的な我々の社会一部の批判も和らげることができる対策でもある。そして国際社会や国際機関が持っている経済開発及び、人道的支援事業に対するノウハウも伝授することが出来る。しかし、迂回路を通じた支援は南北間の直接交流と協力と統一基盤づくりに寄与するためには不足している。また、複雑な過程と経路を経なければならぬため、非効率であり遅延のリスクがある。従って、国際社会との協力の頼るより、南北の二国間事業が機能的に運営しなくてはならない。こうした上で人道的協力事業は第一に、地域の特性と長所を生かした特色ある事業を開発しなければならない。慶尚北道は伝統的に農畜産、鉄鋼などの特色を持ち、特にリンゴとブドウ、さらに濃縮産業部門で強みを持っている。これを土台に支援と開発協力が可能な分野を北朝鮮との協議の下で進めなければならない。第二に、地域の発展のビジョンと見通しを結合した事業を開発しなければならないということだ。つまり、統一時代の慶尚北道の発展戦略を立て、これと結合する可能な開発協力事業を探さなければならない。例えば、環太平洋時代を主導するために、浦項（ポハン）新港湾と羅津先鋒との協力事業や大陸横断鉄道と東海（トンヘ）線への連結事業などが挙げられる。第三に、北朝鮮が収容する名分を備えた交流

協力事業の開発及び提案が必要である。最近、漆谷が進行している護国平和都市事業に洛東江（ナクトンガン）戦線にある遺体発掘に北朝鮮人民軍の遺体発掘と送還事業を進め、提案をすれば、北朝鮮が受け入れる可能性があると考えられる。何よりも、このような人道的協力事業の開発や進行過程に重要なのは地域住民の関心と同意をもとに多数の市民が参加することを可能にしなければならないということだ。地域の予算と資源を使用する事業という点ではもちろん、今後の統一過程に市民参加を積極的に引き出すためにも市民の同意と参加という原則を強固に確立し、進行する必要がある。この過程に人道的協力専門 NGO の役割が大きく関わってくるであろう。

VI 結論

この時期、南北間の人道的協力事業は、南北関係において、政府ではなく民間の参加を可能にする最初の契機になったという点で大きな意義がある。また、中央政府だけではなく地方政府との協力を通じ南北関係の行為者を多角化させた。しかし、ばらまき論難、対北朝鮮支援に対する我々の社会内部の合意不足により不必要な葛藤を誘発した。我が社会の内部には民族和解を掲げ、人道的協力の当為性を主張する側もいれば、国家安保を打ち出して北朝鮮政権に役立つ支援を中断しなければならないという主張もある。これは北朝鮮も同様である。人道的支援を北朝鮮社会内部の攪乱と不穏思想の流入の経路と見る見方とともに、我民族同士の見方で協力を広げなければならないと見た主張が同時に存在する。社会内部では過度な民族主義的接近を止揚し、実際に北朝鮮住民に益する事業を中心に悩まなければならない必要性がある。北朝鮮も同様に、過度な理念的価値よりも事業自

体の成果を中心に人道的協力事業を考えなければならない必要がある。この過程で多様な主体が人道的協力事業に踏み切れるよう、法と制度を改善しなければならない。幸い、昨年の7月11日に禹相虎（ウ・サンホ）議員が代表発議した＜南北交流協力に関する法律一部改正法律案＞によると、地方自治団体が南北交流協力事業の主体に積極的に乗り出すことができるよう南北交流協力法と南北協力基金法の内容を一部改正した。この改正案は、地方自治体の南北交流協力事業の承認に際してより緩和された要件が適用されるようにした。また、地方自治団体が南北交流協力事業の主体であることを法律上明確にした。従来の南北交流協力法第2条第4号中“住民”を“地方自治体や住民”に改正するということだ。また、地方自治団体が南北交流協力事業を推進しようとする場合、その承認の要件を緩和し、継続的に協力事業を進めようという場合には届出だけで通過するよう第17条の3（地方自治体の協力事業）を新設した。地方自治体が名実に南北交流協力の主体になることができるよう法、制度的装置が設けられた。地方自治団体も同様に、一過性の成果中心の事業を超え、相互利益になる持続可能な事を備え着実に進行できる戦略的な事業が必要だ。この過程では地域住民の理解を求めて直接参加できる案を講じなければならない。そのためには地域の地理、経済、歴史、文化、産業の特性と合致するプログラムを用意しなければならない。人道的協力事業に対する広範囲な共感の形成、それを企画し実行できる専門的な人的資源の養成から始めなければならないということが言える。

【参考文献・資料】

- 江東琬, 2011, “南北韓 統合 對備 北韓開發 支援 推進方案：開發協力 觀點から 食糧支援を 中心して”, 統一と 平和, ソウル：統一平和研究所 . pp.75-76
- 江原道民日報, 2000 年 12 月 22 日字 .
- 京畿道, 2012, 京畿道 南北交流協力 10 年 白書 . pp.67.
- 京畿研究院, 2015, 京畿北部 10 改年 發展計劃, 水原：京畿研究院 . pp.37-38
- 鉆成俊 篇, 2016, 統一韓國と 世界平和の 島濟州, オルム . pp.59-60.
- 金道泰, 2013, “朴 槿惠 政府の 對北政策：爭點と 課題”, 社會科學研究, 30(2):223-243.
- 金東成, 2011, “北韓 政治經濟 體制の 本質と 南北交流協力事業 方向”, JPI 政策フォーラム 2011-10, 濟州：濟州平和研究院 . pp.57-58
- 金文星, 2013, “超國家的 制度主義に 根據する 朴 槿惠 政府の 對北 政策の 新 接近法”, GRI 研究論叢, 15 (2) : 119-144.
- 金定洙, 2015, 『南北朝鮮 交流協力の 現況と 課題 - 地自體と 民間團體を 中心して』, 大邱 慶北研究院 . pp.20-22
- 文將順, 2005, 『6.15 宣言 以後 地方の 對北交流協力事業の 現況と 展望』, 6.15 5 周年 記念 平和フォーラ .
- 李柄洙, 2009, “南北關係に 對する 反省的 考察”, 人文學論叢 第 48 集, 建國大學校 人文學研究院 . pp.78-79.
- 李映勳, 2006, “南北 經協の 評價：決定要因と 南北關係に掛ける 影響を 中心して”, 北韓研究學會報 第 10 卷 . pp.15-16.
- 林康澤, 2015, 農業分野の 持續可能する 對北支援および 南北協力方案 摸索, ソウル：統一研究院 . pp.43-44.
- 林素眞, 2012, “援助効果を越し 開發協力効果性まで”, KOICA 國際開發協力 . pp.67-79.
- 趙鄭勳, 2017, “國際社會 協力を 通して 對北
- 江東琬, 2011, “南北韓 統合 對備 北韓開發 支

支援發展方案 摸索” , , わか民族助け運動
政策討論會 .

池奉陶 , 2004, “南北關係 發展 基本法の 制定
意味と 向後 課題” , 極東問題 第 26 卷 第
11 號 , 極東問題研究所 . p45.

塚盛儀 , 2014, “2013 年 北核によって 中國の
對北政策 變化 可能性” , 政治情報研究 ,
17 (1) , pp.99-121.

崔大石 , 2005, 『對北支援の 過去 , 現在 , 未
來 , : “人道支援から 開發協力までの 發展
のため 課題』 , , わか民族助け運動

South Korea-North Korea Exchange and Cooperation Plan - Focused on Gyeongsangbuk-do Province -

HA, Young-su
Professor Dept of International Relations
Daegu. University

Abstract

The humanitarian cooperation project between South and North Korea in the past was the first opportunity to enable private participation in the South - North relationship.

It also diversified the actors of inter-Korean relations through cooperation with local governments as well as the central government.

However, the controversy over indiscreet support and the lack of consensus within the Korean society about supporting North Korea have caused unnecessary conflicts.

In our society, there is a need to avoid excessive nationalistic approach and to worry about the projects which are helpful to North Korean residents.

North Korea, too, needs to think about India's cooperation business centered on the achievements of the business rather than excessive ideological value.

In this process, laws and institutions should be improved so that various entities can participate in Indian cooperation projects.

Local governments should also develop sustainable projects that are mutually beneficial beyond one-off performance-oriented projects. It is necessary to have a strategic business that is universally feasible and can proceed steadily. Of course, in this process, we need to find ways to get local people's understanding and participate in the process. We also need to prepare programs that match the geographical, economic, historical, cultural, and industrial characteristics of our region. All of this should eventually start with the formation of a broad consensus on Indian cooperation projects and the training of professional human resources to plan and implement them.