

開城工業団地の閉鎖（上）

—韓国「包容政策」の失敗とその教訓—

森 善 宣

The Closing down of the Kaesong Industrial Complex (Part 1)
—The Failure and its Lessons of the “Inclusion Policy” of South Korea—

Yoshinobu MORI

要 旨

開城工業団地（開城工団）は、南北朝鮮の鉄道・道路の連結、金剛山観光開発と共に、韓国の進歩革新政権による「包容政策」の核心的な政策の一つとして開始された。だが、2016年に入って行われた北朝鮮による核・ミサイル開発とその実験に伴い、朴僅恵政権がその閉鎖を断行したことで事実上、その政策の失敗が誰の目にも明らかになった。その政策は、韓国大統領の金大中が「太陽政策」として始め、彼に続く盧武鉉政権で「平和繁栄政策」として継承されたものの、2006年10月に北朝鮮が最初の核実験を行ってからは、続く李明博～朴僅恵の反共保守政権で等閑に付された感がある。

本稿は（上）（下）の2回にわたり、開城工団の顛末に光を当てることを通じて包容政策が失敗する原因を探り、そこから得られる教訓を抽出しようとする試みである。本稿では、金大中の政治哲学にまで遡って考察し、開城工団の開始過程と経営実態を最新の証言資料によって整理して、どこに問題点があったのかに迫りたい。本稿の導き出す教訓は、仮に工業団地が再開される場合、政経分離の原則が適応不可能な前提の下では工業団地と包容政策を切り離すべき点にある。そして再開時、韓国からの投資のみではなく日米中ロ EU などから国際投資を導くことこそ、再開される工業団地の成功の鍵であることを示したい。

なお、（上）では本稿の第2章までを叙述し、第3章以下を（下）に譲ることとする。

目 次

- はじめに
1. 南北経済協力の端緒
 - (1) 北朝鮮の改革開放政策／(2) 南北間の接触から金大中の「和解と協力」へ
 - (3) 南北首脳会談から南北経済協力へ
 2. 開城工業団地の稼働開始
 - (1) 南北間の協議から工業団地を開城へ

- (2) 開城工業団地の稼働開始
 - (a) 開発計画の策定とインフラ整備／(b) 企業の募集と投資
 - (c) 労働者のリクルートと教育（以上を（上）に掲載、後続は（下）に掲載）
- 3. 開城工業団地の経営実態と南北関係
 - (1) 経営開始と初期の実態／(2) 南北朝鮮の労働管理／(3) チョコパイ事件の顛末
 - (4) 現地踏査の経験から
- 4. 包容政策の失敗とその原因
 - (1) 理念の孕む問題：反共国家の限界
 - (2) 経営プロセスが被った問題点：北朝鮮の挑発から5.24措置へ
 - (3) 目的と結果の齟齬：経済発展と核・ミサイル開発
- 5. 開城工業団地の失敗から得られる教訓
 - (1) 政経分離の不可能性／(2) 国際投資の必要性／(3) 工業団地と日本の役割
おわりに

はじめに

2016年に入り、朝鮮民主主義人民共和国【以下「北朝鮮」と略記】をめぐる情勢が急展開を見せ、その一連の核実験やミサイル発射などにより、周辺諸国との緊張が高まった。特に大韓民国【以下「韓国」と略記】との間では急激に関係が悪化し、両国の経済協力を象徴する「開城工業団地 (the Kaesung Industrial Complex)」【以下「開城工団」と略記】は同年2月10日、その営業を全面中断するに至った⁽¹⁾。開城工団は、これまでに北朝鮮の措置により往来が遮断されたり、また2013年には北朝鮮による一方的な中断措置により一時的ながら稼働を止めたりしたことがある⁽²⁾。だが、今回の営業中断は事実上の閉鎖であり、少なくとも2017年12月に実施予定の韓国大統領選挙で野党が政権を握らない限り、再開の展望は全く開かれないと言って良い⁽³⁾。

この開城工団の閉鎖は、いわゆる「包容政策 (*inclusion policy*)」の一環として南北朝鮮の間で進められてきた三大事業、すなわち鉄道・道路の連結、金剛山観光開発、開城工団での経済協力のうち、その最後の事業までも失敗に帰したことを意味する。金大中政権で開始された「太陽政策」と言われる一種の「包括的関与政策 (*engagement policy*)」を後続の盧武鉉政権で「平和繁栄政策」として継承したところから、これらを総称して包容政策と呼ぶ⁽⁴⁾。周知のように、包括的関与政策は米民主党政権の十八番で、特にクリントン (Bill Clinton) 米政権で実施されたことで知られており、その末期には米朝首脳会談の機運が高まった。ところが、現在のオバマ (Barack Obama) 米民主党政権では、キューバやイランとの関係改善とは正反対に、北朝鮮との関係を改善する動きは全く見られない⁽⁵⁾。

開城工団の閉鎖をめぐっては、その理由が不明確であるとして韓国国内で厳しい論議が繰り広げられた。韓国政府が挙げた理由は、開城工団から北朝鮮の得る収益が彼らの核やミサイルの開発に充当されている疑惑であったが、その疑惑には反証が次々と挙げられただけでなく、北朝鮮みずらも反論に打って出た⁽⁶⁾。けれども、最終的に現韓国政権を率いる朴槿恵大統領の決断により、その閉鎖が敢行されてしまい、包容政策は完全に失敗したことが誰の目にも明らかになった。朴槿恵大統領は、北朝鮮が非核化措置に乗り出さない限り、開城工団の再開を考慮しない方針だという⁽⁷⁾。

そこで本稿は（上）（下）の2回にわたり、金大中政権での開始以来、開城工団に注目して蓄積してきた研究成果を整理し、現在までの顛末を概観して、そこから得られる包容政策に関する教訓を抽出しておきたい。ここで2回に分ける理由は、本来は書籍とする内容を縮約したためである。どのようにして開城

工団は始まり、これまで経営されてきたのか。そこでの問題点はどこにあったのか、そして翻って、それら問題点から考えて包容政策が失敗に帰する原因は何であったのか。これら諸点について現時点で本稿なりに解答を与えておくことは、万が一この後に工業団地が再開されるに至る場合、これまでと同じ形で再開されるという保障はないにしろ、将来に同じ轍を踏まないために重要であろう。

とりわけ筆者は、2015年末まで開城工団へ実際に投資を試みる将来計画を持っていた者として⁽⁸⁾、この研究成果の整理が大切な作業に思われる。また韓国と北朝鮮の両方から開城工団を数度にわたり訪問し、現地を見聞した経験から得られる生産工程の実感も紹介しておくことで、今後もしも同様な事業が再開される時に参考になると期待できる。さらに本稿では、開城工団の経営で余り知られてこなかった北朝鮮内部の政策決定過程についても、ある程度それに迫ることが出来るであろう。

既に開城工団そのものが持った構造的な問題点は、多くの文献で指摘されている。簡単に示せば、次のように要約できよう。①李明博政権で執った5.24措置⁽⁹⁾、②開業当初からの労働力不足、③人事・労務制度に起因する低生産性、④人事・労務・税務などの制度におけるグローバル・スタンダードとの大きな差異、⑤原産地問題による一部地域への輸出不可能⁽¹⁰⁾、⑥中国・東南アジアと対比した単位当たり投資額の過多、⑦金融活用上の制約、⑧未来に対する予測不可能性⁽¹¹⁾。

したがって、本稿では既存の研究成果を踏まえ、開城工団に象徴される包容政策の持つ内実に迫る中で、それを取り巻く環境からして本来的に当初の目的が実現不可能であったことを示し⁽¹²⁾、その再開が試みられる場合には国際環境の変化を反映させて、国際的な共同投資を伴わなければならないことを主張しようとするものである。特に、日本が北朝鮮における工業団地の経営に果たす役割にも言及して、日米韓の協力という次元で実現できる工業団地としての将来的展望を開示したい。

1. 南北経済協力の端緒

そもそも南北朝鮮の経済協力が筆者の問題意識に上ったのは、韓国留学中に見た新聞報道が最初であった⁽¹³⁾。当時の新聞を示すことは出来ないが、韓国最大部数を誇る日刊紙『朝鮮日報』は、独り寂しく迎えた元旦の朝刊で北朝鮮に眠る地下資源の開発が韓国に巨大な利益をもたらすであろうと写真入りで紹介していた。南北経済協力のアイデアを得ると共に、当時まだ大学院生だった筆者には、韓国が北朝鮮の地下資源を収奪する機会を狙っていると感じられた最初の出来事であった。

(1) 北朝鮮の改革開放政策

もともと北朝鮮は、UNDP（国連開発計画）と一緒に豆満江（中国名：図們江）流域の開発を行っていたものの、さしたる成果を上げていなかった。まだ文化大革命の余波が残る中、中国が改革開放政策に乗り出したのを受けて、北朝鮮も自国への外資の導入を試みる動きを見せた。その最初は、1990年代に入って北朝鮮が羅津・先鋒地域（現羅先市）に制定した「黄金の三角地」と言われる経済特区であった。1991年12月28日には、これを北朝鮮の政務院が決定第74号で法制化し、各種の法令を制定⁽¹⁴⁾、同時に「対外経済協力推進委員会」が投資市場として外資導入の説明会に乗り出した。

筆者が参加した投資説明会は、1996年9月に対外経済協力推進委員会が現地で主催した「海外投資国際フォーラム」であった⁽¹⁵⁾。このフォーラムには、新潟から日本丸というクルーズ船で参加団が乗り付け、この船に宿泊しながら同月13～15日の日程で現地の視察も含めて説明会に臨んだ。筆者は朝鮮語が出来るため、説明会の合間に現地の民家なども訪問、写真なども撮影したが、総じて民家には火の気が無く、現地のインフラストラクチャーからして全く未整備というのが実情であった。こんな地域に投資する日本人

は出ないというのが、参加団で大勢を占めた意見であった。

記憶に残るのは、対外経済協力推進委員のひとりが筆者に向かい、「いずれ日本と国交正常化すれば、100億ドルは固い。そのカネで合作（経済協力の意味－筆者）すれば良いじゃないか」と述べた言葉である⁽¹⁶⁾。北朝鮮が資本の不足に悩んでいたのは明白で、東西冷戦の終焉後に旧ソ連邦や東欧の社会主義圏が崩壊し、中国を除くと頼るべき経済パートナーが消えたことが大きな理由であった。そして「苦難の行軍」と言われる同時期、核やミサイルの開発に伴う民生部門への投資の減少に自然災害が追い打ちを掛けたことも大きかった。このような原因から、1990年代には海外資本との経済協力は捗々しく進まなかった。

(2) 南北間の接触から金大中の「和解と協力」へ

このために北朝鮮は、今度は韓国との経済協力に目を向けたと考えられる。それを可能にしたのは、1988年のソウル・オリンピック開催と前後して韓国が展開した「北方外交」であった。ベルリンの壁が崩れるのと前後して旧共産圏との外交関係の樹立が続く中、1989年に韓国大統領の盧泰愚は、いわゆる「7・7宣言」を通じて北朝鮮を「同伴者」と規定、南北交流の道を開いたのである。

この時代の流れに乗って最初に訪朝したのが、北朝鮮地域の出身で韓国の現代グループを率いていた鄭周永であった。彼は1989年1月に韓国財閥の総帥としては初めて平壤を訪問、金剛山観光開発の端緒を開く議定書を北朝鮮と結ぶことに成功した⁽¹⁷⁾。そして1998年、韓国大統領に就任した金大中の政治哲学とそれに基づく北朝鮮政策は、「和解と協力」と総称される独特の外交関係を生み出し、当時まで公式にはタブーとされた「日本文化の解禁」という新しい動きも作り出した⁽¹⁸⁾。

よく知られているとおり金大中は、1961年のクーデタで政権を掌握した朴正熙との政治闘争の中で4度の死線を乗り越えて政権に辿り着いた人物として、極めて独特な政治哲学を抱いていた。彼の政治哲学が基づいていたのは、キリスト教の信仰に進化論を結合させる民族主義であったと要約できる⁽¹⁹⁾。すなわち、キリスト教で言うところの敵を愛せという赦しから、北朝鮮の主義主張を少なくとも理解すべきだという信念は、内部論理の相互理解を通じて朝鮮民族が和解し合え、そこから各方面で協力していけば、いずれ低い段階の経済協力、中程度の社会統合、そして軍事対立の解消を伴う南北統一という高い段階へ進んで行けるはずだとの進化論的な民族主義へ繋がっていた⁽²⁰⁾。

(3) 南北首脳会談から南北経済協力へ

こうして金大中が当時の北朝鮮の最高指導者であった金正日と史上はじめて南北首脳会談に臨んだのは、彼の政治哲学からして自然な流れだったとも言えよう。この会談について言及する必要は無いが、ここで重要なのは会談を通じて包容政策が実践されたことである。南北首脳会談を背後で実現させて後に統一部長官となる林東源は、その著書で包容政策の核心を次のように書いている。

「このような対北政策を進めるにあたっては、北朝鮮の体制の特性上、まず最高当局者との接触を通じた『上からの変化』を促す一方で、より多くの接触と交流、さらには人道的支援を通じた住民の意識変化、つまり『下からの変化』をめざしていくべきだと考えた。また、経済協力を通じた機能主義的なアプローチと非武装地帯の平和利用など、軍事的信頼醸成を並行させなければならない（後略）。」

「包容政策は決して宥和政策ではない。力のある者だけが使うことのできる攻勢的な政策だ。南北間で経済力、軍事力、外交力など国力の格差が引き続き大きく開いている状況にあって、体制間競争の勝者である韓国は、過去の被害者意識にとらわれず、自信を持って包容政策を進め、『不戦勝戦略』をめざす立場にあるというのがわたしの判断だった。（中略）

韓国としては、強力な国力と南北の国力格差をバックに北の挑発と冒険を抑止する一方で、北を国際社

会に引き入れて安定させ、うまく管理していく政策が必要だ。安保をしっかりと固めて戦争を抑止し、平和を守る。その一方で、北に対して変化を促し、管理し、平和を守りながら共存共栄する『事実上の統一状況』を実現していこうというのが『平和協力政策』の要諦なのである。」⁽²¹⁾

要約すると、分断と北朝鮮を韓国が管理し、統制するというのが包容政策の核心だと言える。韓国の管理下に北朝鮮の安定を目指すため、ほとんど破綻状態にあった北朝鮮の経済復興が図られることになった。東西ドイツの統一後に旧西ドイツが被っていた経済的な負担を研究した結果、韓国には旧西ドイツのような経済力が無い以上、統一に伴う負担を減らすためにも北朝鮮の経済再建が目論まれたのであり、それこそ開城工団を韓国が主導する形で作る究極的な意義であったと言って過言ではない。

2. 開城工業団地の稼働開始

この包容政策を実現すべく、南北首脳会談に先立って南北朝鮮で実際に経済協力が始められるに至る。その嚆矢は1989年6月16日、それまで閉ざされていた板門店を通じた鄭周永による訪朝であり、彼の牛を連れた姿が全世界へ公開中継された⁽²²⁾。北朝鮮としては、前述したとおり資本の不足に苦しんでおり、韓国の資本を元手に経済復興を行うのは、願ったり叶ったりだったはずである。一方の現代グループは、もともと小さな韓国市場が飽和状態になり、そこから脱出口を求めている⁽²³⁾。

(1) 南北間の協議から工業団地を開城へ

しかし、開城工団へと進むためには南北間の険しい協議を経なければならなかった。近年に公開された証言によると、黄海上で南北の交戦が起こる中、最初に着手されたのは金剛山観光開発であった。これに続く経済協力をめぐっても協議は難航したが、ついに1999年10月に金正日が黄海沿岸に沿った工業団地の開発に原則的に同意したという⁽²⁴⁾。黄海沿岸は朝鮮戦争で国連軍が上陸作戦を敢行した仁川のような重要な戦略拠点が位置しており、北朝鮮としても容易には受け入れ難かったはずである。

しかしながら、南北首脳会談で原則的に経済協力が合意されると、工業団地の立地に関して金正日が大英断を下した。当事者の証言によると、次のように金正日は立地を提案した。「2000年6月15日、歴史的な南北首脳会談がなされた。この会談の直後、我々は金正日国防委員長の接見を連続的に3回（6月29日、8月9日、9月30日）も受けた。このうち2000年6月29日、元山で接見を受ける当時、金正日国防委員長は鄭夢憲会長と著者に、開城地域が工業団地の候補地としてどうかと電撃的に提案を行った。我々は、国防委員長の提案を本当に喜び、直ちに良いと答えた。国防委員長は翌日、我々が開城に行って現地を見て回り、決定せよと言いながら、当時の金容淳書記と一緒に行ってみると指示した。」

こうして実際に現地を検分して後、「軍事分界線から沙川江に従い、善竹橋と成均館がある500年の高麗の都である開城市内を包含して、2千万坪の工業団地候補地を定めた」のであった。この時、当時の現代峨山副会長だった金潤圭は、中国の深圳や浦東よりも大規模に工業団地を作るため「1億坪」を提案したのに対し、金正日が「まず2千万坪で始めて、進展するのを見て1億坪まで拡大していこう」と逆提案したと書いている。さらに、今後「新義州と通川にも工業団地を開発することにした」という⁽²⁵⁾。

この記述から分かるとおり、金正日は工業団地の開城開設を自ら提案したものの、その発展可能性に関しては慎重な立場であり、むしろ韓国の企業がより積極的な姿勢だった。特に現代グループは、その当時は経営が悪化していた事情から、北朝鮮への投資に活路を求めている感があり、ここから現代峨山という会社をグループ内に立ち上げて、開城工団はじめ三大事業の専門職員に担当させることにしたのである。

ところで、開城の管轄を当時は人民軍5個師団が担当していて、金正日の提案は同軍部隊を開城後方に

ある進鳳山の向こうへ移動させるという代価を払うものであった⁽²⁶⁾。ここから実際に2016年それが閉鎖されて後、北朝鮮から表に現れた軍部隊が師団名は不明ながら速やかに開城地域を接收、現地の工場など施設を押収したように、「先軍政治」という金正日政権が行っていた軍部による統治方式に従い、開城工団が当初から軍部の管轄下に置かれていたことを示している。

(2) 開城工業団地の稼働開始

ともあれ、開城に工業団地を造成することは、経済協力の開始を象徴する事件であった。その合意に続いて南北の実務的な接触から、具体的な経済協力の姿である開城工団が立ち現われることになった。次に順を追って、この開城工団が立ち上がり、稼働に至る様子を概観してみよう。言及すべき項目は多いが、ここでは開城工団の3要因、すなわち南北で当初に共同して行った開発計画と基盤造成、韓国から提供される資本と技術、そして北朝鮮から提供される労働力に分けて説明したい。

(a) 開発計画の策定とインフラ整備

合意後に着手されたのは、開発計画の策定とそれに伴う工団の土地造成ならびにインフラストラクチャー整備であった。この初期作業は形の上では南北朝鮮が共同して行ったものの、当然ながら韓国が中心となって進められた。そこで直ちに北朝鮮の労働者を働かせる問題に直面したのである。

多くの関係者が語っているとおり、当初の開発計画は壮大な規模であった。入住する企業の業種・職種や当初の目標想定などと合わせて、これらを(図表1)にして本文末に示しておこう⁽²⁷⁾。

この図表から分かるように、開始当初は南北朝鮮ともに長期間にわたる開城工団の経営を想定していた。この想定の下に第1段階における基盤造成が始まったが、もともと何も無い土地だったので、韓国の機材を持ち込んでの土地造成からして困難を極めた。土地造成から携わった韓国土地公社(LH)の関係者は、次のように回顧する。「コンテナ宿所の中では、コップに注いでおいた水が凍ってしまう程に電気供給も無く、発電機を回しつつ工場を稼働した。洗う水と飲む水すべて白く濁った地下水で解決しなければならなかった。南に急いで電話でもしようと思えば、数回線のみ入っている国際電話を利用するため、現代峨山の建物まで長く歩かなければならなかった。近所には依然として移転しない軍部隊がおり、部隊の前には家庭の家屋が幾棟か見えたが、これは軍人の私宅である営外軍人住宅であった。日が明るくなれば、北側の軍人の朝の点呼の声と起床ラッパの音を一緒に共有する、そんな閑寂な村であった。」⁽²⁸⁾

そんな村に近くの湖から水を引き、電気を南側から供給しながら、土地の造成は進んだ。この初期段階では、北朝鮮の労働者を本格的に募集していたわけではなく、土地造成に当たる土木工として限定的に雇用したに過ぎない。だが、もう初期段階から労賃の問題が生じ、その解決策として朝鮮半島エネルギー開発機構(Korean Energy Development Organization: KEDO)における労働者への支給額が参考とされた。具体的に計算すると当時、南北の協議から定められた労賃は月57.5ドルとされ、韓国人の労賃と比較すると約25~30%に止まるという節約効果を生んだという⁽²⁹⁾。

こうして雇用された北朝鮮の労働者たちは、韓国から持ち込んだ機械に全く不慣れであったので、ひとつ一つの工程を説明し、彼らを教育しながら工事を進める外なかった。それで土地の造成後、まず「師範団地」と言われるモデル工場を創り出すのにも長い年月が必要とされ、それが「2003年6月、象徴的な次元の着工式を現地で挙行了たけれども、設計過程を経て実際に団地造成工事に着手したのは2004年後半」という遅れをもたらした⁽³⁰⁾。なお、開城工団への水と電気の供給についても大変おもしろい逸話が多く、その苦労が偲ばれるが、ここでは紙面の関係から割愛する。

(b) 企業の募集と投資

このような現地でのインフラストラクチャー整備と並行して、実際に開城工団へ入住する企業が募集さ

れなければならなかった。2000年8月に現代峨山は北朝鮮と「工業地区開発に関する合意書」を締結したのを始めとして、各種の合意書を締結する中で、企業の募集に関しては特別に説明会を開いて公的に募集をかけた。現代峨山は2000年から約3年間にわたり韓国の各地を巡って、主に中小企業を中心として開城工団へ入住を呼びかけ、その目的や趣旨について説明を行った。この結果、主に中小企業から約2,000件の入住「意向書」が出されたと言い、この中から師範団地に入る最初の企業を選定したのである。現代峨山としては、この「意向書」の数の多さに、事業に対する自信感を持った⁽³¹⁾。

最初に入住した企業15社のひとつである(株)韓国 SJ-Tech は、開城工団に関わるようになった経緯を次のように述べている。

「当時、韓国の多くの企業は、競争力を確保するため生産基地を海外へ移転する状況だったが、第1次南北首脳会談を契機として現代と北側のアジア太平洋委員会が合意した開城工団の事業は、競争力の限界で苦悩していた企業に、非常に魅力的な代案であった。

世界的な多国籍企業とコンソーシアムとして海外進出を模索していた我が社は、偶然の機会に開城工団の師範団地の分譲についての情報を紹介されて、南北経済協力に対する経験のために申請したのが、師範団地の企業に選定される契機となった。」⁽³²⁾

この後、どのように企業数が増加したかは、本文末の(図表2)に示している⁽³³⁾。もちろん現時点で、どの企業がどの程度の投資を行ったかを詳細に知る方法は無いが、いくら中小企業とは言っても、少なくとも数億円の出資をしたことは間違い無いであろう。工場を設立し、いくつか生産機械など設備を搬入するだけでも、それ相応の費用が必要であるから、当然と言えば当然である。工場の稼働後に費やす運転資金まで考慮すれば、各社ごとに数十億円に上ると推定して構わないと思われる。

投資との関係で重要な諸点がある。ひとつは、米商務省が開城工団に反対し、日本と同様に自国が戦略物資として生産品を受け入れないところには変わりが無いものの、少なくとも投資に反対せず、品目別検査を受けることによって開城工団における生産と搬出入を認めたことである⁽³⁴⁾。もうひとつが、労賃をめぐり南北で合意を形成し、北朝鮮による度重なる賃上げ要求にも関わらず、年当たり5%の賃上げで基本的に抑制できたことである。この労賃の国際優位ゆえに、韓国の中小企業は投資先を海外から開城へ移し、その距離的な近接性をも活用して自社の活路を見出そうとしたのであった。

(c) 労働者のリクルートと教育

では、そのような低賃金で働く労働者を具体的にどのようにリクルートしたのかについては、未だ分からない部分が多い。労働者のリクルートに関しては、全面的に北朝鮮の担当領域で、韓国の企業や当局が関与できなかったからである。とは言え、北朝鮮で起業する場合、通常は窓口になる当局に書面で申請し、仕事の業態・職種や場所・時間帯に加えて、労働者の性別や人数を明らかにすると、当局で申請に合った労働者を紹介するのが普通である。雇用側では紹介された労働者を拒否できないと言われるように、開城工団でも同様なリクルート形態であったと言えよう。

企業からの証言にあるとおり「現在、開城工団で企業は、労働市場で採用広告と選抜を通じて自ら労働者を雇用するのではなく、労力斡旋企業を通じて勤労者の供給を受けている」のであり⁽³⁵⁾、開城工業地区管理委員会の開所後には、同委員会を通じて労働者の供給が行われた。そして、このように北朝鮮から供給された労働者を教育する上でも非常に困難が伴った。ただし、その職種・業種に対する適性や能力といった側面は当初から考慮されていないばかりか、勤労意欲という面で労働者は全く資本主義社会では想定されていない動機を注入されて開城工団へ来るからである。

「『我が労働者たちは、将軍様の6.15共同声明と10.4平壤宣言の大きな意味を受け入れて、中小企業を助けに来たのであって、カネを稼ぐためにここに来たのではない』と述べる北側の労働者の基本認識の

中で、顧客（企業）サービス概念導入と生産性向上のために、効率的な経営与件を創り出すのに困難が非常に多かった。」⁽³⁶⁾

一部の企業は開城工団が造成される過程で、中国の延吉などで労働者に教育を施したというが、そもそも北朝鮮から提供される労働者の人数が必要を充足できない慢性的な不足状況であった。この状況の中で、開城工団で演じられたという悲喜劇は、事実として想像に難くない。筆者が関係者から聴取し、最新の書籍に証言として取められている数例を紹介しておこう。登場するのはアパレル会社の（株）信元に勤務する金成男（音訳）という「誠実で黙々と自分の仕事を処理し、性格も良かった」労働者で、残念ながら「健康が優れず、数ヶ月の欠勤をして後に結局、肝癌で世を去ることになった」。

「彼の履歴事項を見ると、中学校に通う娘が1人いた。行事の協議をしようと工場を訪問した北側の参事先生に最近こんな残念なことがあったが、その従業員に娘がいるので、その娘が中学校を卒業することになれば、我が信元に来て働けば良くないかと思うと伝えた。参事先生は、なぜそんな考えをするようになったのかと尋ねた。私は『彼の家庭が信元という会社と初めて因縁を結んだのだから、家長がいなくても子女が信元と関係を結び、家庭の経済に責任を負って暮らして行けば良くないか』と答えた。（中略）時間が流れ、その時に交わした会話は忘れてしまっていた。そんなある日、労働者の供給を担当する参事先生が、1人の子どもを連れて事務室へ来た。私が労働者を要請した事実はないと言うと、その子が金成男氏の娘の金恵心（音訳）だと答えた。本当に驚いて感激であった。」⁽³⁷⁾

韓国人と朝鮮人、どちらも朝鮮文化を共有する同じ民族として、いわば家族主義的な雇用慣習を観察できる。それが良いか悪いかは別として、労働者のリクルートにおいてのみならず教育でも、このような逸話が数多い。信元の専務に取材したところ、次のような話を聞くことが出来た。「信元は11年前、開城に入住した後、正門前の出退勤あいさつで信頼の糸口を掴んだ。正門前あいさつは（中略）11年間、工場が稼働する日であれば、雨が降ろうと雪が降ろうと零下25度を超える極寒が襲っても、休むことなく正門を訪ねて挨拶をした。（後略）

初めは挨拶を受けてくれず、よそよそしく振る舞っていた。しかし、明け方の眠りを払いのけても工場に入る労働者たちを温かく迎えてくれる南側の人たちの終始変わらない心が、次第に伝わり始めた。こんな小さな信頼が積み重ねられていき、生産性は高まり、品質も良くなった。労務管理問題も、やはり解決案を探し出すことができた。」⁽³⁸⁾

開城工団が第1段階の開発に止まり、いわゆる単純労働が支配的だったので、それほど高度の教育は実際に必要なかった。むしろ雇用者と労働者の間に信頼関係が醸成されることこそ、開城工団に求められる労務管理の要諦であったと言える。実際に開城工団が稼働した後、本稿（下）で後述するチョコパイ事件のような笑い話と言えない珍事が起こったのも、開城工団の成否を分ける鍵が決して現場次元における職業教育ではなかったことを示してくれる。その鍵とは、正に雇用者（韓国）と労働者（北朝鮮）との間における①平等の立場、②共同目標の共有、③協力関係の形成、そして④接触を支援する制度あるいは規範の存在、という4条件であった⁽³⁹⁾。

（第3章以下は、本稿（下）に譲る）

（図表1）開城工業団地の開発計画と目標設定

段階	開発面積 (km ²)	業種・職種	性格規定	到達目標
1段階	工団3.3	縫製・皮革・鞆など	労働集約的	中小企業の活路開拓
2段階	工団5、背後都市3.3	機械・電気・電子など	技術集約的	国内産業構造の調整
3段階	工団11.6、背後都市6.6	IT・バイオなど	先端産業的	大企業の誘致と国際化

(図表2) 10年間の稼働成果（出典：韓国統一部 HP）

年度	企業数（社）	北側労働者（名）	生産額（万ドル）	訪問客（名）	交易比率（%）
2005	18	6,013	1,491	40,874	16.7
2006	30	11,160	7,373	60,999	22.1
2007	65	22,538	18,478	100,637	24.5
2008	93	38,931	25,142	152,637	44.4
2009	117	42,561	25,648	111,830	56.0
2010	121	46,284	32,332	122,997	65.6
2011	123	49,866	40,185	114,435	99.1
2012	123	53,448	46,950	120,119	99.4
2013	123	52,329	22,378	75,990	99.7
2014	125	53,947	46,997	125,940	99.8
2015	124	54,763	51,549	128,524	99.9
備考	1社が廃業		計318,523	計1,154,437	対南交易

(図表3) 開城工業団地を取り巻く主要な出来事（2000年以降）

年.月	出来事（S：韓国、N：北朝鮮を示す）	備考
00.06	南北共同宣言を公表	金大中と金正日の会談
02.11	N：最高人民会議常任委員会で開城工業地区法を制定	政令（本文5章46条など）
03.02	盧武鉉政権が出帆	平和繁栄政策
03.06	第一段階開発着工式	象徴的な意味
04.05	師範団地（9万3千㎡）分譲	
04.10	開城工業地区管理委員会を開所	師範団地に15社が初入住
04.12	初製品を生産、ソウル市内のロッテ百貨店で販売	鄭東永統一部長官が搬入
05.03	師範団地に電力供給を開始（1.5kw）	
05.08	本団地第1次分譲（16万9千㎡）	
05.12	KT（Korean Telecom）通信が開通	
06.10	N：核実験に成功と発表	第1次地下核実験
06.11	N：労働者が1万名を突破	韓国の与野党が協力
07.05	S：開城工業地区支援に関する法律を制定	国会で与野党が協力
07.06	本団地第2次分譲（175万㎡） 電力10万kw送電・変電施設が竣工	
07.07	近くの貯水池から工団の浄水場へ水が初めて流入	
07.10	10.4南北共同宣言を公表 第1段階基盤施設（用水・電力・通信）竣工	盧武鉉と金正日の会談
07.11	技術教育センターを竣工	
07.12	汶山～板門駅に貨物列車の定期運航を開始 開城工業地区支援財団を設立 定配水場を竣工 協力分科委員会の第1次会議	

08.02	李明博政権が出帆	非核・開放・3000政策
08.03	S：統一部長官「核問題の妥結なしに開城工団の拡大は不可」 N：南北経済協力協議事務所にいる韓国人の撤収要求	開城工団の中断も示唆
08.07	金剛山観光客が人民軍兵士により銃撃されて死亡	
08.10	N：対北散布ビラが「開城工団事業に否定的役割」と主張	
08.11	N：国防委員会政策局長の一行が開城工団現地を視察 開城の観光が中断	チョコパイ事件
08.12	N：開城工団の在留人員を880名に制限	12. 1 措置を施行
09.03	N：米韓軍事訓練期間は陸路通行を遮断 N：現代峨山の職員を抑留	キーリゾルブ 北側女性の脱北策動の容疑
09.05	N：核実験に成功と発表 N：開城工団「関連法規・契約は無効」と通告	第2次地下核実験
09.06	第1～3次の開城工団実務会談が成果なく決裂（～09.07）	
09.08	玄貞恩が訪朝して現代峨山職員を137日ぶりに釈放、また金正日と開城工団「再開と事業活性化」等5項目を合意	現代グループ会長
09.09	N：12. 1措置の解除を発表	
09.12	南北合同で海外の工業団地を視察	中国およびベトナム
10.02	第4～6次の開城工団実務会談が成果なく決裂	
10.03	天安艦事件が発生	国際的な調査団を組織
10.04	N：国防委員会政策局が開城工団の実態調査	
10.05	S：5. 24措置を発令して開城工団を凍結状態にする N：韓国の心理戦を非難、開城工団の通行遮断と警告	南北交流は全面遮断
10.11	延坪島砲撃事件が発生	韓国側に死傷者
11.01	N：金剛山観光再会談・開城工団実務会談開催を通報	
11.12	N：金正日が死亡と発表（12. 17）	
13.02	N：核実験に成功と発表、国連安保理が対北制裁	第3次地下核実験
13.03	N：米韓軍事訓練に黄海の軍事通信を遮断。韓国の「最高尊厳」棄損には開城工団の閉鎖も可能と主張。開城工団を暫定中断し、労働者を撤収させる	最高尊厳とは金正恩の意味 韓国側の残留人員も全員撤収
13.07	第1～7次開城工団実務会談（～13.08）	
13.08	開城工団が再稼働	
16.01	N：水爆実験に成功と発表、国連安保理が対北制裁	日韓も独自に制裁
16.02	S：開城工団を事実上の閉鎖に	

^① 韓国政府は同日、開城工団の全面中断を決定し、これを北朝鮮に通報すると共に、国民に向けて発表した。「開城工団事実上廃止」および「政府、開城工団運営全面停止」、電子版『ハンギョレ』2016年2月10日。

^② 北朝鮮の主導で往来が中断したのは2008年12月、09年3月、10年5月と11月で、その理由はさまざまに主張された。また2013年4月3日からは米韓合同軍事演習を理由に営業が中断され、同年8月14日に南北当局者間で再開が合意されて、やっと閉鎖の危機を免れた。「北、開城工団侵入遮断」、電子版『ハンギョレ』2016年4月3日。

^③ 例えば、野党の共に民主党は、朴僅恵による開城工団の閉鎖決断を批判し、統一部長官が主張する開城工団から核開発へのカネの流れを証明する資料の提供を求めた。「野党、洪容杓長官は発言に責任を負うべき」、電子版『ハンギョレ』2016

- 年2月14日。結果として、このような資料は現在まで提出されていない。
- ⁽⁴⁾ この「平和繁栄政策」の命名については、盧武鉉大統領がより良いネーミングが無いかと最後までこだわったという。李鍾奭『白刃上の平和』ソウル、蓋馬高原、2015年、30-31頁。
- ⁽⁵⁾ 実際にオバマは最近CBSとのインタビューを通じ、次のように述べたと伝えられる。「我々が持つ武器で北朝鮮を破壊できる。（中略）これに伴う人道主義的な犠牲とは別に、北朝鮮の隣には我が同盟国の韓国がいる。（中略）北朝鮮は非常に気まぐれで、その指導者の金正恩は極めて無責任なので親しくなりたくない。ただし、北朝鮮について容易な解決策のようなものは無い。」‘Obama on challenges posed by North Korea, China’, April 26, 2016, “CBS This Morning”, <http://www.cbsnews.com/videos/president-obama-on-challenges-posed-by-north-korea-china/>
- ⁽⁶⁾ 北朝鮮の反論は、開城工団の開設に先立って自らが核やミサイルの開発を行っていたという不屈きな主張であったが、いつから核開発に着手したかについては明らかにしなかった。『朝鮮中央通信』2016年2月20日、「北中央通信『開城工団建設以前に核・ミサイル開発』」、電子版『ハンギョレ』2016年2月20日。
- ⁽⁷⁾ 延世大学校教授・朴明林氏からの聞き取り、延世大学校新千年館研究室、2016年2月28日。韓国の野党内にも閉鎖に賛同する声もあり、仮に現在の野党が来る大統領選挙で勝利するとしても、政策の連続性という次元でも開城工団の再開は容易ではなく、北朝鮮が工場はじめ開城工団の生産設備を没収した現状では尚更である。
- ⁽⁸⁾ 昨年11月に申請した科学研究費補助金の研究課題の一つは、正に開城工業団地であった。審査結果は(A)評価であったが、いかせん研究対象そのものが無くなっては採用されるはずもない。森善宣（研究代表者）、「開城工業団地の基礎研究：日本からの投資へ向けて」、挑戦的萌芽研究（H28～H30）。
- ⁽⁹⁾ 5.24措置を発令した当時の韓国大統領である李明博の回顧録によれば、この措置は「南北交易の中断、我が国民の訪朝不許可、北朝鮮に対する新規投資の不許可、北朝鮮船舶の我が海域運航の不許可、脆弱階層を除く対北支援事業の保留など」の内容であった。「私は、5.24措置を確固として実施するよう指示した。他方で、開城工団内の我が国民の身辺安全のため、滞留人員を調整して対北措置で発生する我が企業の被害を最小化するための措置を取った。」李明博『大統領の時間2008～2013』ソウル、RH コリア、2015年、343頁。だが実際その措置は、南北間の経済協力を中止させたに等しいと言える。
- ⁽¹⁰⁾ 世界貿易機構（World Trade Organization：WTO）の規定では最終完成品の産出国が原産国であるが、米国は開城工団の存在を嫌悪し、その生産品を現在までも韓国産とは認定していない。したがって、今回の閉鎖に真っ先に賛同の意思を示したのは、他ならぬ米国であった。「米国、開城工団の中断決定支持、国際社会の立場と一致」、電子版『ハンギョレ』2016年2月11日。
- ⁽¹¹⁾ 鄭基燮「開城工団の発展方案なければ『統一大博』真正性の疑心を受ける」、金潤圭ほか『開城工団：南北協定と平和の保塁』ソウル、ハンギョレ、2014年、197頁（韓国語）。
- ⁽¹²⁾ 開城工団を取り巻く主要な出来事については、本文末（図表3）に時系列で示した。参考とされたい。
- ⁽¹³⁾ もともと日本の植民地統治下の1920年代から朝鮮半島の南部を穀倉地帯、北部を工業地帯として開発を進めた結果、朝鮮総督府が朝鮮北部の地下資源を調査することになった。筆者は韓国留学中に在籍した高麗大学校付属図書館で、この地下資源の調査報告を目にした記憶が残っている。
- ⁽¹⁴⁾ この時期に制定された法令を資料集に掲載の順に示せば、次のとおりである。（ ）内は最初に採択された年月日を示す。「自由経済貿易地帯法」（1993. 1. 31）、「外国人投資法」（1992. 10. 5）、「外国人企業法」（1992. 10. 5）、「合作法」（1992. 10. 5）、「外国投資企業および外国人税金法」（1993. 1. 31）、「外貨管理法」（1993. 1. 31）、「土地賃貸法」（1993. 10. 27）、「外国投資銀行法」（1993. 11. 24）、「税関法」（1983. 10. 14）、「合営法」（1984. 9. 8）、「外国人出入規定」（1993. 11. 29）、「外国投資企業労働規定」（1993. 12. 30）、「自由経済貿易地帯外国企業常駐代表事務所に関する規定」（1994. 2. 21）、「外国投資企業および外国人税金法施行規程」（1994. 2. 21）、「民事訴訟法」（1994. 5. 25）、「外国人企業法施行規程」（1994. 3. 29）、「自由貿易港規定」（1994. 4. 28）、「自由経済貿易地帯外国人滞留および居住規定」（1994. 6. 14）、「外貨管理法施行規程」（1994. 6. 27）、「土地賃貸法施行規程」（1994. 9. 7）、「環境保護法」（1986. 4. 9）、「対外経済契約法」（1985. 2. 22）、「保険法」（1995. 4. 6）、「外国投資銀行法施行規程」（1994. 12. 28）、「対外民事関係法」（1995. 9. 6）、「公証法」（1995. 2. 2）、「合営法施行規程」（1995. 7. 13）、「自由経済貿易地帯仲介荷運び人代理業務規程」（1995. 7. 13）、「自由経済貿易地帯税関規定」（1995. 6. 28）、「自由経済貿易地帯建物譲渡および抵当規定」（1995. 8. 30）、「合作法施行規程」（1995. 12. 4）、「外国人投資企業簿記計算規定」（1995. 12. 4）、「外国人投資企業名称制定規定」（1996. 2. 14）、「外国人投資企業登録規定」（1996. 2. 14）、「自由経済貿易地帯加工貿易規定」（1996. 2. 14）、「自由経済貿易地帯外国人投資企業公印彫刻および登録規定」（1996. 3. 28）、「自由経済貿易地帯工業地区開発および経営規定」（1996. 4. 30）、「自由経済貿易地帯広告規定」（1996. 4. 30）、対外経済協力推進委員会編『黄金の三角地 羅津-先鋒 法規集』(1)-(6)、平壤、1993

～96年。これら法令が本稿（下）で示す今後の北朝鮮の経済特区で用いられる法令の基本になるとと思われる。

- (15) このフォーラムに先立ち、北朝鮮から招請団が来日し、東京はじめ日本の数カ所の都市で説明会を開いた。筆者は当時、富山国際大学に在籍しており、北陸環日本海経済交流促進協議会（北陸 AJEC）の紹介でフォーラムに参加した。
- (16) 対外経済協力推進委員会は海外からの投資を十分に呼び込めなかったこともあり、金正日の時代に複雑な組織改編を経て、貿易省の傘下に置かれて現在に至っている。そして、2016年5月6～8日に開催された朝鮮労働党第7回党大会では、金正恩が北朝鮮内にある21の経済特区を中心に外資の招致を呼び掛けているところから見て、日本との関係改善の見込みが無い現状においては新たに独自の投資元を開拓する方針であろう。この点は、本稿（下）で詳述する。金正恩「朝鮮労働党第7次大会で行った党中央委員会事業総報告」、電子版『労働新聞』2016年5月9日。
- (17) 鄭周永は1915年に江原道の田舎で出生し、小学校卒業後に建設労務者として働いていたが、当時の京城（現ソウル）へ上り、そこで解放後の1946年に現代自動車工業社（修理業）、翌1947年には現代土建社（後の現代建設）を開業した。朝鮮戦争時に米軍の建設工事を受注し、朴正熙政権下で軍事基地、ダム、京釜高速道路、原子力発電所の建設など大規模プロジェクトを手がけ、1972年には韓国で初めて造船業に進出し、蔚山に現代造船所（後の現代重工業）を建設した。なお、現代峨山の峨山というのは、名誉会長の鄭周永が名乗った雅号である。
- (18) 日本文化の解禁を担当したのは、日本に亡命してTK生のペンネームで自国の軍部独裁政権を批判し続けた池明観であった。筆者が彼の講演で感銘するところが大きかったのは、その解禁政策に関して述べた「過去が未来の足枷になってはならない」という言葉であった。東アジア学会第10回記念大会シンポジウム「東アジアの広域連携は可能か?」、北九州大学新館、2000年9月9日。
- (19) この政治哲学については、筆者の研究を参照されたい。森善宣「韓国大統領の政治イデオロギー比較分析：李承晩と金大中大統領を中心に」、『国会管理研究叢書』第7巻「韓国国家管理と大統領のリーダーシップ形成と哲学」Ⅰ、ソウル、延世大学校国家管理研究院、2010年、211頁以下（韓国語）。筆者が2007年3月に面談した時点で金大中は、日本の従軍慰安婦はじめ過去史処理問題に痛烈な苦言を呈する老人に過ぎなかったものの、南北の「和解と協力」に対する信念は堅固であった。『金大中年報（1924～2009）』Ⅱ、ソウル、延世大学校金大中図書館、2011年、783頁。
- (20) 民族主義が進化論と結び付く点を政治的に明示したのは、おそらくナツィ・ドイツであろう。これと同様に韓国でも北朝鮮でも、このような「民族第一主義」の主張は、自民族の優秀性を誇示する主張と合わさって何度も繰り返して登場している。韓国では、いずれ自国が北東アジアの中心になるという期待を込めて、その歴史や文化が強調される。
- (21) 林東源『南北首脳会談への道：林東源回顧録』波佐場清訳、岩波書店、2008年、198-201頁。林東源は元来、軍部で働いた反共闘士だったが、金大中の説得に遭って体制間競争における韓国の勝利と北朝鮮の状況を知り、包容政策を実行する先頭に立つようになった。彼が理論的にも包容政策を構築したと言えるが、より体系化したのは盧武鉉政権で統一部長官を務めた李鍾奭である。彼の理論的な説明については、本稿（下）で紹介する。
- (22) この時に牛を引き連れて板門店を越える姿は、南北の和解を示す象徴的な事件として世界を驚かせた。実際にはトラックを連ねて、500頭を北朝鮮へ運んだとされるが、それら牛がどうなったかは明らかではない。
- (23) 林、前掲書、3-15頁。南北首脳会談を周旋したのは、金日成と親しい朝鮮人の父親を持つ日本人の吉田猛であった。現代グループは、この機会を利用して北朝鮮との取引を独占する目論見を抱いて、北朝鮮と各種の取決めを韓国政府とは協議せずに締結しており、それが金大中を怒らせたという。
- (24) 金潤圭『『信賴』で積み重ねた『我が民族の力』が軍事地域を生産基地へ変えた』、金潤圭ほか、前掲書、13-15頁（韓国語）。
- (25) 同上論考、同上書、15-17頁。鄭夢憲は鄭周永の五男で、当時は現代グループを後継していたが、兄や弟と対立して現代自動車や現代建設などを手放していた。
- (26) 洪淳稷「対立と葛藤の非武装地帯を平和的統一の夢見る空間へ」、同上書、134頁。本来そこには人民軍2軍団6師団と64師団の長射程砲部隊が駐屯しており、北西側10km後方へ移動したという。洪淳稷は、2008年10月に筆者が韓国側から開城工団を訪問する時、現代峨山の依頼を受けてレクチャーを授けてくれた人物であり、この方面で最も研究成果の多い知識人の一人である。この場を借りて感謝を申し上げる。
- (27) 金鎮香「『一番初めの開城工団』を生き返らせてこそ南北間の平和的関係が再生する」、同上書、224頁の図表をもとに作成。金鎮香は、盧武鉉政権で開城工団を担当した人物で、筆者とのインタビューでも率直に現状と課題について答えてくれた。この場を借りて感謝の意を申し上げる。
- (28) 黄優昇「開城工団の最高生産品は『南北の平和と統一、信賴』」、同上書、75頁。
- (29) 許萬燮「継続稼働する開城工団は韓民族共同体の経験を蓄積しているもの」、同上書、55-56頁。
- (30) 同上論考、同上書、56頁。

- ⁽³¹⁾ 現代峨山本社事業開発部長・宋容権氏からの聞き取り、2016年2月28日、現代峨山本社東棟2階コーヒーショップ。
- ⁽³²⁾ 劉昌根「開城プロジェクト、30年以上所用する巨大な戦略の試験的出発」、同上書、170頁。劉昌根は、筆者が開城工団に投資する意向を持つことから、さまざまなアドバイスを与えてくれた人物として、会社の訪問時には熱く開城工団の発展可能性を筆者に力説した。この場を借りて感謝を申し上げる。
- ⁽³³⁾ (図表2)は、2005～2015年の開城工団稼働の成果である。出典である韓国統一部HPは、次のサイトを参照されたい。<http://www.unikorea.go.kr/main.do>
- ⁽³⁴⁾ 戦略物資と見られる原材料や生産品の韓国からの輸出入については、2004年に「当時の統一部長官が直接、米国を訪問して米商務省と協議を通じ、品目別の審査承認を受けることにより、戦略物資問題を解決した」という。劉昌根、前掲論考、金潤圭ほか、前掲書、171頁（韓国語）。
- ⁽³⁵⁾ 金光吉「開城での接触と交流、南と北の法律をことごとく変える」、同上書、120頁。
- ⁽³⁶⁾ 呉成昌（音訳）「面倒とだけ思ったフランスのバイヤーが開城の製品に『ファンタスティックファンタスティック』」、同上書、82頁。
- ⁽³⁷⁾ 黄優昇、前掲論考、前掲書、79頁。筆者とのインタビューは、ソウルのコリアナホテルで2014年9月17日に行われ、記載したのと全く同一の話を聴取できた。この場を借りて感謝を申し上げる。
- ⁽³⁸⁾ 同上論考、同上書、77頁。黄優昇によれば、この子どもとは家族のように親しく交流したと言い、それが開城工団における南北の「和解と協力」の具体例として紹介された。
- ⁽³⁹⁾ 梁文秀「『搾取者』から『運命共同体』へ南側管理者を見る眼が異なってくる」、同上書、97頁。