

# 朝鮮民主主義人民共和国への国際人道援助

## ――援助と経済状況の変遷――

宮 本 悟

### はじめに

国際社会は、一九九五年夏以来、朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮）に多くの人道援助を行ってきた。その援助には、ロシアや中国、キューバなどの友好国のみならず、国交すらない日本や米国も参加してきた。さらに、朝鮮半島の正統政府をめぐる対立している韓国政府も援助に参加してきた。国際社会の多くの国が参加した援助であったといえよう。

しかも、対北朝鮮（以下、対朝）人道援助は一五年もの長い期間にわたって続いている。そのため、対朝人道援助はその規模も内訳も大きな変遷を経てきた。本稿では、その対朝人道援助の変遷を検討することで、現在における北朝鮮の経済状況や北朝鮮が求めている援助について明らかにしたい。対朝人道援助に関しては幾つかの研究があるが、それらの研究を土台にした上で、二〇一〇年末までの対朝人道援助の変遷を検討していく。<sup>①</sup>

本稿では、人道援助との違いを明らかにするためにも、中国やロシアによる開発援助について若干の検討を加えた

い。さらに、核問題に関する一九九四年の米朝合意枠組みと二〇〇七年の六者会合における「共同声明の実施のための初期段階の措置」によって決定された重油などの対朝支援についても検討を加えたい。この援助は、無償ではなく、黒鉛減速炉などの核関連施設の稼働停止などによって、生産不能になるエネルギーを補填する意味がある。<sup>(2)</sup> 人道援助とは異なるが、ほぼ同時期に行われたため、米朝合意枠組みと六者会合の重油支援の違いを比較することによって、経済状況の変化を知る手がかりとして検討を試みたい。

北朝鮮に対しては、援助や支援の類として、借款や投資、貿易による優遇措置なども混在して報じられることもある。しかし、ここでは、無償の人道援助や開発援助を援助とし、米朝合意枠組みと六者会合による見返りを支援として区別する。また、借款や投資、貿易による優遇措置などは、援助や支援として論じない。それらを含めると、外国債の購入や企業に対する投資など、先進国でも通常に行われる経済取引までも援助や支援として論じることになるからである。ただし、既存のデータでこれらの区別が困難な場合には、細心の注意を払いながら分析を試みたい。

本稿の構成であるが、まず第一節で一九九五年から対朝人道援助が始まった経緯について説明し、第二章では対朝人道援助で大きな影響力を及ぼした国連機関共同アピールについて論じる。第三章で対朝人道援助国の援助額を検討した上でその傾向を明らかにし、第四章では人道援助の内訳と経済状況の変化について論じる。さらに、第五章では米朝合意枠組みと六者会合による支援について検討したい。最後に、論じたものをまとめた上で、対朝援助の課題について論じることとする。

なお、データは、二〇一〇年二月一日までを使用した。二〇一〇年については完全に年末まではデータが取れていないが、本文中では年末までとして扱いたい。というのは、年末になっても正確な数字を集計できるわけではないからである。年末が過ぎた後でも、遅れてきた申告によって金額は増えていき、その集計が終わるには数年かかることもある。従って、ここ数年のデータは若干低めにでるかも知れないが、大きな傾向を理解する上では障害にならないと考

えられる。

## 第一節 対朝人道援助の始まり

国際社会による大規模な対朝人道援助が始められたのは、一九九五年七月から八月にかけての豪雨によって洪水が発生したことに端を発する。ただし、それ以前にも、韓国の民間団体や日韓政府が対朝人道援助を行ったことがある。九三年一月から韓国で始まった「愛の医療品分配運動」を推進していた韓国のキリスト教団体の本部は、九三年一月と九四年一月に医薬品と医療器材を以北に送ることを韓国政府から承認を受け、三四万ドル相当の医療品を送ったことがある。<sup>(3)</sup>

民間団体のみならず、日本と韓国政府による人道援助も、洪水以前に行われた。訪日中の李成祿・朝鮮国際貿易促進委員会委員長が、一九九五年五月二六日に渡辺美智雄・元副総理と会談して、天候不順による不作のため「コメを一定期間貸してもらいたい」と正式に要請したことを受けて、日本政府もコメを援助することになった。<sup>(4)</sup>ただし、韓国政府が先に食糧援助すべきと日本側に要請したため、先に韓国がコメを援助し、その次に日本が援助することになった。<sup>(5)</sup>韓国は、第一回分としてコメ一五万トンを無償援助することになり、六月二五日に第一陣が出港した。<sup>(6)</sup>日本は、無償一五万トンに加えて有償一五万トンのコメを援助することになり、七月一九日に第一陣が東京を出航した。食糧や医薬品の不足は洪水以前からすでに問題となっていたことが分かる。

豪雨による洪水が北朝鮮で発生したのは、その後のことであった。一九九五年八月一七日に朝鮮労働党機関紙である『労働新聞』は、八月初頭に洪水が発生したことを初めて報道した。<sup>(7)</sup>洪水発生によって、八月二三日に朴吉淵・駐国連

朝鮮大使が国連人道問題局（DHA）に緊急援助を要請したことが、国際社会による大規模な援助が始まる発端となった。<sup>(8)</sup> 国連に援助を求めたのは、もともと物資不足であったところに、洪水によってさらに物資不足に陥ったためであると推察できよう。

国際社会による大規模な人道援助が始まる前に、国連機関などが北朝鮮における水害被害の調査を行っている。一九九五年八月二九日に国連災害評価調整（UNDAC）代表团とスイス外務省代表团が平壤に到着し、水害地域を視察した。九月二日に国連世界食糧計画（WFP）、国連食糧農業機関（FAO）、国連児童基金（UNICEF）の洪水被害協力・調査団、九月四日に国際赤十字社・赤新月社連盟（IFRC）代表团、国境なき医師団（MSF）代表团が各々訪朝し、水害被害を調査した。<sup>(9)</sup> これらの機関の水害被害調査の報告内容が、国際社会の大規模な人道援助を促したと考えられよう。

世界各国で最初に援助の意志を明らかにしたのは米国である。米国は一九九五年九月七日に二万五〇〇〇ドルを拠出することを決定した。<sup>(10)</sup> しかし、実際に最初に援助物資を送ったのは中国であったと考えられる。九月一日に、中国外務部スポークスマンが、すでに援助を行ったことを明らかにした。<sup>(11)</sup> ただし、一〇月五日の中国・新華社による報道から、この援助は中国政府ではなく、中国紅十字会によるものであったと推定される。<sup>(12)</sup>

一九九五年九月一二日にDHAは、対朝人道援助のために一五七一万二二五〇ドルを国連機関に拠出することを国際社会に呼びかける緊急アピールを発表し、九月一八日に国連開発計画（UNDP）とDHAは、援助物資を新義州の洪水被災民に引き渡し始めた。DHAの呼びかけに対し、日本は九月一九日に五〇万ドルを拠出することを表明した。<sup>(13)</sup> さらに、日本財団が二万ドルを拠出した。<sup>(14)</sup> 米国は先に表明した二万五〇〇〇ドルとさらに二〇万ドルをUNICEFに拠出することを一〇月二三日に決定した。<sup>(15)</sup> 対朝国交がない日本や米国は、国連機関を通じて援助することになったといえよう。

国連機関を通じたものばかりでなく、各国赤十字社やIFRC、NGO、在外朝鮮人団体が直接援助を行った。また、各国政府が、国連機関を通さず直接に人道援助を行う場合も数多く見られた。一九九五年九月二八日にロシアが援助したコメ二〇トン、医薬品一・五トン、毛布三千枚が平壤に到着した<sup>(16)</sup>。一〇月五日には中国が三〇〇〇萬元分の救援物資を送ることを決めたことが明らかになった<sup>(17)</sup>。一〇月六日にはドイツ政府から第一次援助物資として小児用ミルク一〇万トンが南浦港に到着した。一〇月二〇日の朝鮮中央通信によると、シリアが小麦と大麦を各々二万トンずつ援助することを決定した<sup>(18)</sup>。また、一月一八日にエジプト国防・軍需生産省から援助された食糧が平壤に到着し、二月一三日にスイスから三〇〇万フラン相当の白米八〇〇〇トンが南浦港に到着した<sup>(19)</sup>。他にも、ベルギーやハンガリー、インド、イラン、マレーシア、パキスタンなどが一九九五年に国連機関を通さず直接に援助を送った<sup>(20)</sup>。

## 第二節 国連機関共同アピールによる対朝人道援助の影響力

国際社会の対朝人道援助は、一九九六年からの国連機関共同アピールによってさらに大規模なものになった。一九九六年六月六日に国連事務次官である明石康は、対朝人道援助のため七月一日から一九九七年三月三一日まで四三六三万二九三五ドルの拠出を国際社会に要請する国連機関共同アピールを立ち上げた。対朝人道援助のための国連機関共同アピールは二〇〇四年まで計九回立ち上げられた(表1参照)。

また、二〇〇七年八月二七日にも一四一〇万二九二二ドルの緊急アピールが立ち上げられた。一九九五年九月一二日の緊急アピールも合わせると、国連機関共同アピールと緊急アピールは今まで計一一回にわたって立ち上げられた。国連機関共同アピールでは、WFPやUNDP、UNICEFなど各国連機関が要請額を共同で表明し、国際社会に資金

表1 対朝人道援助のための国連機関共同アピール一覧（単位：米ドル）

	アピール期間	要請額	実績額	不足分	達成率
第1回	1996年7月～97年3月	43,637,935	34,390,222	9,249,713	78.8%
第2回	1997年4月～12月	184,393,998	158,382,634	28,865,287	84.3%
第3回	1998年1月～12月	383,242,336	215,874,289	169,489,020	55.8%
第4回	1999年1月～12月	292,077,588	189,890,615	138,485,829	52.6%
第5回	2000年1月～12月	313,757,503	153,103,893	160,653,610	48.8%
第6回	2001年1月～12月	383,984,914	247,968,452	136,016,462	64.6%
第7回	2002年1月～12月	246,837,771	220,007,418	26,830,353	89.1%
第8回	2003年1月～12月	229,366,712	133,102,979	96,263,733	58.0%
第9回	2004年1月～12月	208,798,739	151,508,180	57,290,559	72.6%

宮本悟「国際社会の援助」中川雅彦編『朝鮮社会主義経済の現在』（アジア経済研究所, 2009年）75頁。

の拠出を呼びかける。各国連機関はその資金を元に対朝人道援助を行った。

ただし、国連機関を通さずに直接援助を送る各国政府や赤十字、赤新月社、NGOなども数多かったため、国連機関共同アピールによる実績が対朝人道援助の全てではない。一九九六年四月から二〇〇四年二月までの国連機関共同アピールの実績は、全九回で一五億四二二万八六八二ドルであるが、同期間に国連に申告された対朝人道援助総額は、二三億六一一〇万一一八九ドルである。同期間における対朝人道援助総額における国連機関共同アピールによる実績額の割合は平均六三・七%であった。それだけ、国連機関を通さない直接の対朝人道援助を行った各国政府や民間団体なども多かったことを示している（表2参照）。

とはいえ、国連機関共同アピールによる対朝人道援助全体への影響を少ないと評価することはできない。それは国連機関共同アピールが終了した後の対朝人道援助の状況から理解できる。国連機関共同アピールが終わった二〇〇五年以降では、国際社会の対朝援助額が急減して

表2 国連機関共同アピール期間における国際社会の対朝人道援助額（単位：米ドル）

	アピール期間	アピール実績額	対朝人道援助総額	実績額／ 援助総額
第1回	1996年7月～97年3月	34,390,222	50,347,287	68.3%
第2回	1997年4月～12月	158,382,634	292,462,440	54.2%
第3回	1998年1月～12月	215,874,289	335,093,109	64.4%
第4回	1999年1月～12月	189,890,615	235,854,388	80.5%
第5回	2000年1月～12月	153,103,893	224,248,293	68.3%
第6回	2001年1月～12月	247,968,452	377,599,330	65.7%
第7回	2002年1月～12月	220,007,418	360,835,240	61.0%
第8回	2003年1月～12月	133,102,979	182,885,605	72.8%
第9回	2004年1月～12月	151,508,180	301,775,497	50.2%
合 計		1,504,228,682	2,361,101,189	平均 63.7%

Financial Tracking Archive(FTA), <http://www.reliefweb.int/arfts> (2010年12月10日アクセス),  
Financial Tracking Service(FTS), <http://fts.unocha.org> (2010年10月10日アクセス) から作成。

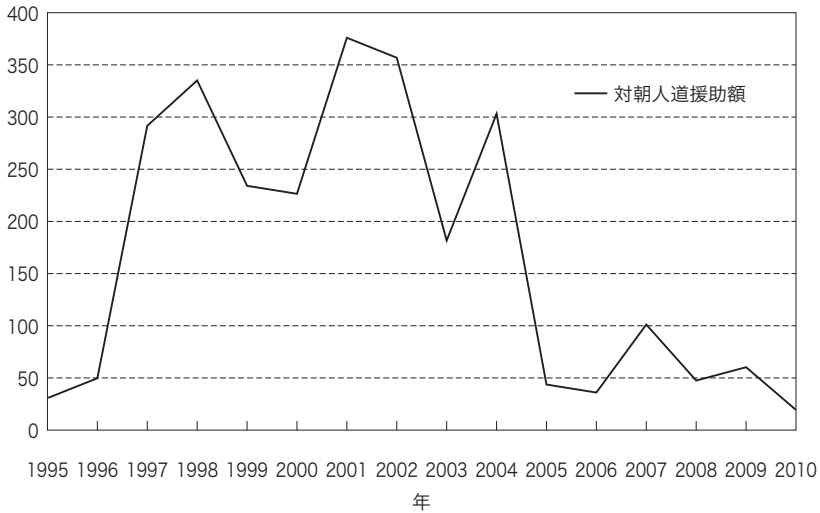
いるためである（図1参照）。

それは、国連機関共同アピールの分だけではなく、国連機関を通じないで直接行われてきた対朝人道援助も減額したことを意味する。二〇〇五年における国際社会の対朝人道援助額は、前年比一五・三％にしかない（表3参照）。対朝人道援助額が急減したのは、国連機関共同アピールが終了したこともその要因の一つと考えられよう。

日米は、二〇〇五年から対朝人道援助を中断しているが、これは国連機関共同アピールが終了したためだけではない。日本が二〇〇五年以降に人道援助を行っていないのは、拉致被害者である横田めぐみの遺骨が別人のものとの鑑定結果を受けて、二〇〇四年一二月八日に対朝人道援助を凍結することを日本政府が決定したことに起因するところが大きいと考えられる<sup>(2)</sup>。また、米国が二〇〇五年と二〇〇六年に対朝人道援助を実施しなかった理由は、二〇〇四年一〇

図1 国際社会による対朝人道援助額の推移

単位：百万米ドル



FTA, FTSから作成。

月一八日に「朝鮮民主主義人民共和国における自由と人権擁護他を目的とする法令」(二〇〇四年北朝鮮人権法)に米大統領が署名し、効力を持ったことで、北朝鮮への人道援助で配給モニタリングの透明性を高めるなど制限が加えられたことが主因と考えられる。米国は二〇〇七年に人道援助を再開することになったが、これは北朝鮮側と配給モニタリング<sup>(22)</sup>について協議した上で、実施されることになった。日米の対朝人道援助の中断に関しては、偶然に同時に対朝人道援助を中断させる他の要因があったためといえよう。

また、国連機関共同アピールが終了したのも、北朝鮮による政治的な要因である。これは二〇〇四年八月一日に北朝鮮が平壤の国連人道問題調整事務所(OCHA)に二〇〇五年以降の国連による人道援助は不要と通告したことに端を発する<sup>(23)</sup>。九月一五日には、朝鮮洪水被害対策委員会の対外局長であった鄭允炯(音訳、정윤형)が国連機関共同アピールを必要としない理由として、他国ではもつと短い共同アピール期間が北朝鮮では九年も続いており、しかも国家を取り巻く安保状況で国際機関な

表3 1995年から2010年末までの国際社会の対朝人道援助額（単位：米ドル）<sup>(24)</sup>

年	国際社会の対朝人道援助額	前年比
1996年7月～97年3月	31,518,011	***
1997年4月～12月	50,347,287	159.7%
1997年	292,462,440	580.9%
1998年	335,093,109	114.6%
1999年	235,854,388	70.4%
2000年	224,248,293	95.1%
2001年	377,599,330	168.4%
2002年	360,835,240	95.6%
2003年	182,885,605	50.7%
2004年	301,775,497	165.0%
2005年	46,167,839	15.3%
2006年	40,043,289	86.7%
2007年	103,064,921	257.4%
2008年	48,218,456	46.8%
2009年	58,746,254	121.8%
2010年	20,144,369	34.3%
総 額	2,709,004,328	

FTA, FTSから作成。2010年は12月10日の時点で申告された数字である。

表4 2000年から2010年までの人道援助受益国順位（単位：米ドル）

順 位	国 名	援助受益額	援助受益額／全 国際社会総計額
第1位	スーダン	11,290,687,252	12.41%
第2位	アフガニスタン	4,740,858,773	5.21%
第3位	パキスタン	4,658,828,797	5.12%
第4位	イラク	4,605,342,293	5.06%
第5位	コンゴ民主共和国	4,515,970,310	4.96%
第6位	エチオピア	4,419,391,547	4.86%
第7位	ハイチ	4,010,689,280	4.41%
第8位	パレスチナ	3,992,919,802	4.39%
第9位	ジンバブエ	3,142,817,847	3.45%
第10位	ソマリア	2,960,074,689	3.25%
第11位	チャド	2,039,810,533	2.24%
第12位	インドネシア	1,892,641,792	2.08%
第13位	ウガンダ	1,851,779,313	2.03%
第14位	ケニヤ	1,789,860,765	1.97%
第15位	北朝鮮	1,764,187,208	1.94%
第16位	スリランカ	1,601,035,298	1.76%
第17位	アンゴラ	1,105,265,066	1.21%
第18位	ミャンマー	1,085,080,175	1.19%
第19位	ブルンジ	918,540,107	1.01%
第20位	リベリア	916,426,709	1.01%
	国際社会総計額	91,002,469,168	

FTA、FTSから作成。

どのモニタリング強化要請に応えられないためと説明した。<sup>(25)</sup> 国連による人道援助が完全になくなったわけではないが、対朝人道援助の大幅な減額につながった国連機関共同アピールは、北朝鮮自らの政治的な判断によって終了したといえるよう。

ただし、北朝鮮が国連機関による人道援助に消極的になったのは、北朝鮮側に食糧事情が好転したという認識が広まっていたことも要因の一つと考えられる。二〇〇五年九月二一日には、崔守憲・朝鮮外務省次官が、食糧事情が改善したという理由で国連や関係機関による人道援助を二〇〇五年末で打ち切るようアナン国連事務総長に求めた。<sup>(26)</sup> 北朝鮮では、食糧事情さえ好転すれば、政治的には可能な限り国連からの援助を打ち切りたかったと考えられよう。

国連機関や国際社会による対朝人道援助は、国際社会の世界各国に対する援助額全体から見れば一部分に過ぎないものである。表3で示したように、二〇一〇年一月一日までに国連に申告された対朝人道援助額は、二七億九〇〇万四三二八ドルである。二〇〇〇年以降では、一七億六四一八万七二〇八ドルである。二〇〇〇年以降の数字によると、北朝鮮は世界的に見れば一五番目に人道援助を受けた国となる(表4参照)。国際社会の援助額総計から見れば、約二%に過ぎない。たしかに、北朝鮮への国際援助は敵対国も参加した大規模なものではあったかも知れないが、国際社会全体では、それほど大きな負担となる援助であつたとも言い難いのである。

### 第三節 各国の対朝人道援助の順位

世界各国は、国連を通じてであれ、直接であれ、北朝鮮に対して人道援助を行ってきたが、どこがどれほど援助を行ったのかを本節で明らかにしたい。表5は、二〇一〇年末までの上位援助八カ国政府の対朝人道援助額と順位を示

表5 1995年から2010年末までの上位援助3カ国政府（単位：米ドル）

順位	援助国政府	対朝人道援助総額	国際社会の援助総額における割合
第1位	米国	651,050,223	24.03%
第2位	韓国	499,427,823	18.44%
第3位	日本	280,747,491	10.36%
第4位	EU*	226,195,739	8.35%
第5位	中国	76,782,833	2.83%
第6位	スウェーデン	71,575,070	2.64%
第7位	ノルウェー	53,564,118	1.98%
第8位	ドイツ	52,333,819	1.93%

FTA, FTSから作成。

\*EUの援助額は、ECやEC-ECHO、EC-DG8を合算した数字である。

している。ただし、これは政府のみであり、各国所属の赤十字社やNGO、個人などは合算していない。二〇一〇年末までに最も多くの援助を送った政府は米国であり、対朝人道援助総額の二四・〇三%を占めている。それに韓国と日本、EUが続いている。対朝最大援助国と報じられることがある中国の援助額は、EUの三分の一程度しかない（表5参照）。援助国政府の上位は、GDP規模が大きい国が多い。これは対朝国交がない日米が交渉の再会や継続のために援助を実施した点もあろうが、EUが二〇一〇年の国交締結後も多くの援助を送っていることを考えれば、援助国の経済規模にも大きな関係があることを示している。

ただし、表5で示した対朝人道援助額は、援助提供者がDHAやその後身であるOCHAに申告したものであつて、少なからず申告漏れがある。朝鮮中央通信や朝鮮中央放送などで報道されたもので、DHAやOCHAに申告されていないものは数多くある。中国の事例では、一九九八年七月九日報道の二万トンの肥料の到着<sup>(27)</sup>、一九九九年六月七日報道の食糧一五万ト

ンの援助決定や二〇〇一年九月六日報道の食糧二〇万トンの援助通知などがある。<sup>(28)</sup> さらに数量や援助内訳が報道されていないものも含めると、中国の事例ではさらに数多くの申告漏れがある。

中国だけではない。キューバについては、一九九六年六月二四日に到着した一〇万ドル分の医療器具・医薬品と<sup>(30)</sup>一九九九年七月一三日に到着した家禽業と畜産業発展のための援助が申告されていない。<sup>(31)</sup> 一九九八年一月二日に報道されたベラルーシからの数十トンの食糧も申告されていない。<sup>(32)</sup> 二〇〇一年四月一二日に寄贈されたベトナムからの精米五〇〇トンも申告されていない。<sup>(33)</sup> 他にも、エジプトやナイジェリア、バチカン市国、リビア、パキスタン、インドの援助についても申告漏れが確認できる。<sup>(34)</sup>

DHAとOCHAへの申告漏れがあるため、国際社会による対朝人道援助は、実際には表5よりも大きなものと考えられる。ただし、表5に示された上位援助国政府は、多少の援助順位の変化はあっても上位にあることは間違いないであろう。申告漏れがある中国であるが、米国や日本、EUとの差がもともと大きく、これを埋めるだけの人道援助を行ったとの確証は現在のところない。また、米国にも申告漏れはある。<sup>(35)</sup> ただし、近年では日本、EU、さらに米国が援助を中断し始めたので、中国による援助の割合が増えていくかも知れない。<sup>(36)</sup> さらに、最近二年ではドイツ、スウェーデン、ノルウェーなどの援助が目を引くが、いずれにせよ、米国や日本、EU、中国が他国に比べて数多くの人道援助を北朝鮮に対してしてきたことは間違いないであろう。

#### 第四節 対朝人道援助の内訳の変化

一九九五年から災害に対する人道援助として始まった対朝援助であるが、その内訳はここの一〇年でも大きく変わって

表6 国際社会の対朝人道援助における食糧・農業部門の推移（単位：米ドル）

年	食糧・農業部門 援助総額	年間援助総額	食糧・農業部門 ／全援助
2000	209,264,618	224,248,293	93.32%
2001	326,279,526	377,599,330	86.41%
2002	284,136,066	360,835,240	78.74%
2003	129,337,134	182,885,605	70.72%
2004	195,486,255	301,775,497	64.78%
2005	17,730,514	46,167,839	38.40%
2006	5,447,210	40,043,289	13.60%
2007	22,073,562	103,064,921	21.42%
2008	16,130,112	48,218,456	33.45%
2009	23,125,307	58,746,254	39.36%
2010	13,745,595	20,144,369	68.24%
総額	1,242,755,899	1,763,729,093	70.46%

FTSから作成。

きた。最も分かりやすいのは、食糧部門の変化である。一九九五年の水害以来、対朝人道援助においては食糧援助の重要性が伝えられてきた。食糧部門に農業部門も加えても、その割合は最近一〇年間で減少し続けている（表6参照）。

二〇〇〇年で九三・三二%もあった食糧・農業部門は、二〇〇六年には一三・六〇%にまで減少した。二〇〇七年に国連の緊急アピールが立ち上がって以来、食糧・農業部門の割合は増え始めたが、援助そのものが減少しているので、国連機関共同アピールが行われていた二〇〇四年以前のような食糧・農業援助は行われていない。ただし、これは無償の援助に限られ、しかも複合部門や保健部門でも食糧援助をする場合があるので、すべての食糧援

表7 借款などを含んだ国際社会の対朝食糧援助（単位：トン〔穀物換算〕）

年	中国	韓国	米国	日本	EC	ロシア	国際社会 合算
1995	0	150,000	0	378,000	0	0	544,492
1996	100,000	3,401	23,379	138,574	0	0	510,119
1997	150,000	62,393	194,941	791	202,575	390	914,567
1998	153,351	54,126	241,521	67,000	103,687	33	812,383
1999	207,103	12,204	607,111	0	68,010	0	1,026,838
2000	291,349	351,703	372,060	99,999	70,504	0	1,263,564
2001	435,148	198,000	320,795	500,000	12,827	0	1,525,618
2002	350,696	457,800	222,938	0	11,606	631	1,208,953
2003	230,422	542,191	48,162	0	69,185	0	963,794
2004	158,722	406,510	106,437	80,803	11,342	34,701	877,164
2005	531,416	492,743	27,699	48,084	8,450	0	1,179,812
2006	257,991	79,500	0	0	0	12,285	358,679
2007	312,231	431,290	0	0	1,726	0	773,767
2008	0	8,605	172,285	0	38	3,918	330,431
2009	124,067	0	131,016	0	0	0	315,780
合計	3,302,495	3,250,466	2,468,343	1,313,251	559,949	51,958	12,605,960

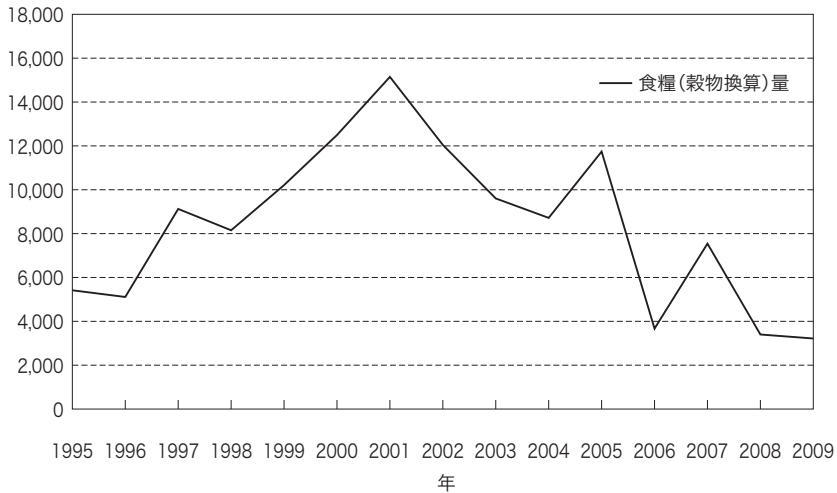
FAIS, <http://www.wfp.org/faais>（2010年12月2日アクセス）から作成。

助を示しているのではない。そこで、WFPが調査した借款なども含んだ対朝食糧援助の状況を見てみたい。

WFPのデータは米ドルではなくトンで示されているので、実際に入った食糧の重量が分かる。WFPのデータも全ての食糧援助を網羅できておらず、二〇〇九年以前のデータしかない。さらに、人道援助としての無償の援助のみならず、借款なども

図2 国際社会の対朝食糧援助の推移（借款含む）

単位：百トン



FAISから作成。

含まれている。しかし、全体的に北朝鮮への食糧の搬入が減少していることを理解するには十分である（表7参照）。この傾向は、二〇一〇年もおそらく変わることはないであろう。

WFPのデータでは、二〇〇六年から食糧援助が急減していることが分かる（図2参照）。これは二〇〇五年九月二日に崔守憲・朝鮮外務省次官が、食糧事情が改善したという理由で国連や関係機関による人道援助を二〇〇五年末で打ち切るようアナン国連事務総長に求めたことが要因と考えられる。<sup>(37)</sup> 一〇月一日からは食糧配給制度が再開されており、人道援助の打ち切りを求めたのは、食糧事情の改善によって食糧配給制が再開されることになったためといえよう。

OCHAやWFPのデータから理解できるのは、食糧援助は現在、それほど必要とされていないことである。もちろん、二〇〇七年の洪水によって再び人道援助が増えたこともあり、現在も食糧援助が全くなかったわけではないが、食糧援助は減る傾向にあり、人道援助そのものも減り続ける傾向にある。それは食糧事情が改

善されてきたことを示している。災害の発生によつて、再び大規模な人道援助が必要とされる可能性はあるが、基本的に人道援助は必要とされなくなつてきていることは理解できよう。

人道援助に代わつて必要とされ始めているのは、開発援助である。人道援助の打ち切りを申し入れた崔守憲は二〇〇五年九月二二日に、記者に対して、インフラ整備やそれに必要な設備・施設などを支援する開発援助を受け入れる意向を示した。<sup>(38)</sup> 対朝援助国の中で、開発援助の必要性を以前から認識していたのは、中国であつたと考えられる。

人道援助の打ち切りが申し入れられる以前から中国は、人道援助でなく開発援助を実施してきた。よく知られているのが、二〇〇三年一〇月二九日に訪朝中の呉邦国・中国全人代常務委員長によつて金永南・朝鮮最高人民委員会常任委員会委員長に伝えられた援助である。<sup>(39)</sup> この援助は、大安親善ガラス工場の無償提供であつて、二〇〇四年七月一日に着工式が行われ、二〇〇五年一〇月九日に竣工式が行われた。<sup>(40)</sup> また、中国は、産業発展に必要な燃料を援助することがある。例えば、一九九九年六月七日報道のコークス炭四〇万トンの援助決定、二〇〇一年三月二六日報道のディーゼル油一万五千トンの援助通知<sup>(42)</sup>や九月六日報道のディーゼル油三万トンの援助通知<sup>(43)</sup>、二〇〇三年七月一六日の一万トンのディーゼル油の援助決定などが挙げられる。<sup>(44)</sup>

中国の対朝開発援助は、指導層間でも協議しながら進められている。二〇〇九年一〇月四日から六日まで中国国务院総理である温家宝が訪朝し、「朝鮮民主主義人民共和国政府と中華人民共和国政府間の経済技術協定に関する協定」などを北朝鮮側と締結した。<sup>(45)</sup> 二〇一〇年五月と八月には朝鮮労働党総書記である金正日が訪中し、中国共産党総書記である胡錦濤と会談して、経済協力について話し合つた。<sup>(46)</sup> 現在のところ、世界各国の中で中国が最も対朝開発援助に積極的と考えられよう。

また、ロシアも、開発援助を具体的に進め始めている。よく知られているのが朝口間の鉄道改修事業である。ロシアは、二〇〇一年八月四日の朝口・モスクワ宣言で電力工業部門の改修や両国の鉄道連結について協力することを約束し

ていた。<sup>(47)</sup>二〇〇六年三月二日に朝口間でハサンと豆満江、羅津間の鉄道を改修・近代化することで合意したと朝鮮中央通信が報道した。<sup>(48)</sup>二〇〇八年四月二四日に鉄道協力協定と合併企業創設協定が朝口の関係団体間で締結され、<sup>(49)</sup>一〇月四日に羅津とハサン間の鉄道および羅津港改修着工式が行われた。<sup>(50)</sup>

もちろん、中国とロシアによる人道援助が全くないわけではない。しかし、それよりも開発援助にさらに力を入れていると考えられる。対朝援助は、国連機関共同アピールが行われていた時期とは異なり、人道援助から開発援助に重点が移りつつあるといえよう。

## 第五節 六者会合をめぐる経済・エネルギー支援

二〇〇七年二月一三日に六者会合において採択された「共同声明の実施のための初期段階の措置」で、対朝支援として一〇〇万トンの重油に相当する規模を限度とする経済、エネルギー及び人道援助が送られることになった。これは無償援助ではなく、全ての核計画の完全な申告の提出と黒鉛減速炉及び再処理工場を含むすべての既存の核施設の無能力化に対する見返りである。

これと類似した取引が、以前にもあった。一九九四年一〇月二一日に締結された米朝合意枠組みによつて、寧辺にある黒鉛減速炉とその関連施設の建設を凍結する代わりに、米国側が軽水炉を提供し、その第一号が完成するまでの代替エネルギーとして年間五〇万トンの重油を送ることになった。しかし、疑惑が浮上した高濃縮ウラン活動を完全に停止させるためとして、軽水炉建設と重油輸送を担った朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）が二〇〇二年一月一四日に、翌月分からの重油輸送を停止することを決定した。以降、KEDOによる重油輸送は行われていない。KEDO

によつて輸送された重油の総量は二〇〇二年末までで約三五二万トンであつた。<sup>(51)</sup>

米朝合意枠組みの時期に比べると、六者会合では、北朝鮮が重油を切迫して必要としたとは考えにくい。まず、二〇〇二年一月から約四年間全く重油が輸送されなくても経済的には耐えてきており、二〇〇七年になつて切迫して重油が必要になる理由は考えにくい。さらに、六者会合における一〇〇万トンの重油に相当する対朝支援は、米朝合意枠組みにおける約三五二万トンの重油に比べれば少ないにもかかわらず、六者会合で合意に至つたからである。それだけ二〇〇七年には経済状況が好転してきたと考えられよう。

そのため、六者会合で送られた見返りは、一〇〇万トンの重油に相当する支援であつて、重油そのものは五〇万トン分だけであつた。ただし、最初に送られたのは緊急エネルギー支援として決定されていた五万トン分の重油である。二〇〇七年七月一二日に韓国の蔚山港から、第一便である六二〇〇トンの重油を積んだタンカーが出航し、七月二九日には第五便が蔚山港を出航し、五万トンの重油がすべて送られた。<sup>(52)</sup>

重油ではなく代替品での支援に代えることの具体的な協議が始まつたのは、その後である。二〇〇七年八月七日から始まつた六者会合の「経済・エネルギー協力」作業部会で、重油九五万トン相当のうち、半分を重油、半分を代替品で受け取りたいとの要望があつたことが報道された。<sup>(53)</sup> 一〇月三〇日には「経済・エネルギー協力」作業部会で、重油九五万トンのうち、四五万トンを毎月五万トンずつ送り、残り五〇万トン相当についてはエネルギー関連設備資材で提供することとで合意が成立した。<sup>(54)</sup> 一月一四日に韓国統一部は、最初の設備資材輸送として、五〇一〇トンの鉄鋼材を掲載した船を韓国の浦項港から一六日に出航させると発表した。<sup>(55)</sup>

米中口韓は重油二〇万トンに相当する支援を送ることになつたが、日本だけは拉致問題に進展が見られないという理由で支援に参加しなかつた。現在に至るまで、重油二〇万トン相当の支援をすべて送つたのは、米中口だけである。韓国は、一四万五〇〇〇トン相当の支援を終えた段階で、中断している。<sup>(56)</sup> それは、米国が重油支援を行わないことを宣

言したことによる。先に重油支援を終えた米国は日本の代わりに五万トンの重油を送ろうとしていたが、二〇〇八年一月二日に米国務省のマコーマック報道官は、核計画の検証で合意しない限り「今後の重油支援は行われない」と述べ、支援を中断する方針を明らかにした。<sup>(57)</sup>そのため、韓国も支援を中断することになった。米国務省が支援中断の方針を明らかにした時点では、ロシアと中国はまだ二〇万トン全てを送り終えていなかったが、ロシアは二〇〇九年一月三〇日までに、中国は三月一三日までに全て搬送し終えた。<sup>(58)</sup>現在までに送られた支援は、重油換算で七四万五〇〇トンであり、二五万五〇〇トンが未実行となっている。

六者会合では、北朝鮮側は重油支援をエネルギー関連設備資材支援に代えることはあっても、人道援助に代えることは行われなかった。もともと「初期段階の措置」では、重油を人道援助に代えることも可能であることが示されていたが、北朝鮮側が要求したのは五〇万トンの重油と五〇万トン相当のエネルギー関連設備資材であった。人道援助は必要とされなかったと考えられる。また、この頃になると、米国からの食糧援助も拒むこともあった。追加の食糧援助を受け取らないとの通告が米国に送られてきたことを二〇〇九年三月一七日に米国務省のロバート・ウッド報道官は明らかにした。<sup>(59)</sup>国際社会の対朝援助のみならず、六者会合の支援でも、人道援助より開発援助が必要とされていたことが理解できよう。

## まとめ

一九九五年夏から始まった国際社会による人道援助としての対朝援助は、当初から赤十字社・赤新月社、NGOなどの国際団体や各国政府が数多く参加するものであったが、翌年の国連機関共同アピールによって、急速に大規模なも

のとなった。従つて、二〇〇四年に共同アピールが終了すると対朝人道援助額は急減した。対朝人道援助では国連の役割が大きかったといえよう。

資金を拠出した援助国では、現在までの所、米国や韓国、日本、EU、中国が上位にある。OCHAへの申告漏れがある援助国も多数あるが、この五カ国が上位にあることは変わりないであろう。これは、対朝国交がない米国や日本が交渉のために多額の援助をした面もあるうが、援助国の経済規模も大きな関係があつたといえよう。

対朝人道援助は大規模なものであつたが、時を経るにつれ、その内訳は大きく変わつてきた。災害による人道援助として始まつた対朝援助では食糧・農業部門が大部分を占めていたが、徐々に食糧・農業部門の割合は減少していく傾向にある。これは、北朝鮮における経済状況が好転し、食糧事情が改善されていることを意味する。そのため、中国やロシアは、人道援助よりも開発援助に力を入れ始めている。災害などで再び人道援助が必要とされる可能性もあるが、現在、必要されているのは開発援助である。

経済状況の好転と人道援助よりも開発援助が必要とされていることは、六者会合における重油支援でも理解できる。約三三二万トンも重油を送つた米朝合意枠組みと異なり、六者会合では一〇〇万トンの重油に相当する支援で合意が成立した。それだけ支援を必要としなくなっており、経済状況が好転してきたことを意味する。しかも、重油の代わりに経済、エネルギー及び人道援助を送ることも可能であつたが、要求されたのは五〇万トンの重油と五〇万トン相当のエネルギー関連設備資材であり、人道援助は要求されなかつた。さらに、米国が別途送つていた食糧援助の受け取りを拒否することすらあつた。人道援助よりも、開発援助が必要とされていることは明らかであろう。

これからの対朝援助でも、人道援助より開発援助が必要とされると考えられる。日本は、二〇〇四年十二月に対朝援助を中断して以来、二〇〇七年の国連緊急アピールによる人道援助にも、六者会合の重油支援にも参加していないが、援助に参加しない要因が進展あるいは解決すれば、援助を再開することになると考えられる。しかし、将来において援

助をすることになったとしても、それは以前とは大きく異なるものになるであろう。それは、食糧や医薬品などの人道援助ではなく、インフラ整備や産業育成などの開発援助になる可能性が高いと考えられよう。

## 注

- (1) 対朝人道援助国を論じたものとして、宮本悟「国際社会の援助」中川雅彦編『朝鮮社会主義経済の現在』（アジア経済研究所、二〇〇九年）七一―八七頁、ステファン・ハガード、マークス・ノーランド著、杉原ひろみ、丸本美加訳『北朝鮮飢餓の政治経済学』（中央公論新社、二〇〇九年）がある。
- (2) 補填の意味があることは、米朝合意枠組みでは第一条第二項に明文化されているが、「共同声明の実施のための初期段階の措置」では明文化されていない。しかし、六者会合で重油を提供することになったのは、米朝合意枠組みを前例にしたものと考えられるので、同じ意味があると解釈しても問題ないと思われる。
- (3) 『朝鮮日報』一九九五年二月五日、『ハンギョレ新聞（한겨레신문）』一九九五年一月一日。
- (4) 『朝日新聞』一九九五年五月二六日。
- (5) 『東亜日報』一九九五年六月二六日。
- (6) 『朝日新聞』一九九五年七月二〇日。
- (7) 『労働新聞』一九九五年八月一七日。
- (8) 『中央日報』一九九五年八月三〇日。
- (9) UNHDA, “DPR Korea—Floods Situation Report No.3,” Aug. 31 1995, <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/OCHA-64CTJY>（二〇一〇年二月一日アクセス）『R P 北朝鮮政策動向』一九九五年第一二号（一九九五年九月）五五頁。

- (10) 『朝鮮日報』一九九五年九月二一日。
- (11) 『東亜日報』一九九五年九月二〇日。
- (12) 一九九五年一〇月五日発新華社、<http://info.xinhua.org/cn/index.jsp> (二〇〇九年二月二一日アクセス)。
- (13) 『朝日新聞』一九九五年九月一九日。
- (14) OCHA, "DEM. PEOPLES REP. OF KOREA—Floods—August 1995," April 13, 1999, <http://www.reliefweb.int/artfs/nd1995/kor951.htm> (二〇一〇年一月二八日アクセス)。
- (15) 『読売新聞』一九九五年一〇月二五日。
- (16) 『R P 北朝鮮政策動向』一九九五年第一三三号 (一九九五年二月) 四四頁。
- (17) 一九九五年一〇月五日発新華社。
- (18) 前掲『R P 北朝鮮政策動向』。
- (19) 『R P 北朝鮮政策動向』一九九五年第一四号 (一九九五年二月) 三三頁、一九九六年第一号 (一九九六年二月) 五〇頁。
- (20) OCHA, *op.cit.*
- (21) 『朝日新聞』二〇〇四年二月九日。
- (22) 二〇〇七年一月一六日発連合ニュース。
- (23) 『R P 北朝鮮政策動向』二〇〇四年二一号 (二〇〇四年九月) 六五頁。
- (24) 対朝援助額は、援助提供者がD H AやO C H Aに申告した数字であるので、後に修正されることもある。とりわけ、まだ未申告もあると考えられる二〇〇八—二〇一〇年はこれからも数字が修正されていく可能性が高い。
- (25) OCHA, "DPR Korea OCHA Situation Bulletin Aug/Sep 2004," Sep 30, 2004, <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/JMAN-65VJ3T> (二〇一〇年十二月一〇日アクセス)。
- (26) 『朝日新聞』二〇〇五年九月二三日。
- (27) 一九九八年七月九日発朝鮮中央通信、<http://www.kcna.co.jp/index-k.htm> (二〇一〇年一月二二日アクセス)。同時に二〇万トンのコメも援助しているが、それは申告されている。
- (28) 一九九九年六月七日発朝鮮中央通信。

- (29) 二〇〇一年九月六日発朝鮮中央通信。
- (30) 『RP 北朝鮮政策動向』一九九四年一二号（一九九四年九月）六五頁。
- (31) 一九九九年七月一五日発朝鮮中央通信。
- (32) 一九九八年一月二一日発朝鮮中央通信。
- (33) 二〇〇一年四月一二日発朝鮮中央通信。
- (34) 詳しくは、宮本、前掲、七九頁を参照。
- (35) 米国は二〇〇八年と二〇〇九年に行った対朝援助を全く申告していない。
- (36) 日本は二〇〇五年、EUは二〇〇七年、米国は二〇〇九年一月を最後に、対朝援助を行っていない。
- (37) 『朝日新聞』二〇〇五年九月二三日。
- (38) 同右。
- (39) 『労働新聞』二〇〇三年一〇月三一日。
- (40) 『労働新聞』二〇〇四年七月二日、二〇〇五年一〇月一〇日。
- (41) 一九九九年六月七日発朝鮮中央通信。
- (42) 二〇〇一年三月二六日発朝鮮中央通信。
- (43) 二〇〇一年九月六日発朝鮮中央通信。
- (44) 『労働新聞』二〇〇三年七月一七日。
- (45) 『労働新聞』二〇〇九年一〇月五日。
- (46) 『労働新聞』二〇一〇年五月八日、二〇一〇年八月三一日、『人民日報』八月三一日。金正日の訪中期間は、五月三日から七日と八月二六日から三〇日である。『労働新聞』では、八月の訪中に関して経済協力の話はあまり目立たないが、『人民日報』では明確にされている。また、五月の訪中の際に金正日は、宴会の席で中国を「社会主義中国」として呼び、中朝関係が、同じく社会主義建設を推進し、様々な分野で協力関係にあることを強調した（『労働新聞』二〇一〇年五月八日）。
- (47) 二〇〇一年八月四日発朝鮮中央通信。
- (48) 二〇〇六年三月二二日発朝鮮中央通信。

- (49) 『労働新聞』二〇〇八年四月二四日。
- (50) 『労働新聞』二〇〇八年一〇月六日。
- (51) The Korean Peninsula Energy Development Organization, *KEDO 2002 Annual Report*, p.9, [http://www.kedo.org/pdfs/KEDO\\_AR\\_2002.pdf](http://www.kedo.org/pdfs/KEDO_AR_2002.pdf) (二〇一〇年十一月一〇日アクセス)。
- (52) 『韓国日報』二〇〇七年七月一三日、『毎日経済』二〇〇七年七月二九日。
- (53) 『日本経済新聞』二〇〇七年八月九日。
- (54) 「北核外交企画団長、六者会談第三次経済エネルギー協力実務グループ会議ブリーフィング(三次―最終)(북핵외교기획단장, 6자회담 제3차 경제에너지협력실무그룹회의 브리핑)」二〇〇七年一〇月三〇日『http://www.mofat.go.kr/webmodule/hisboard/hbhd/hbthread.jsp?typeID=6&boardid=237&seqno=305532&c(二〇一〇年十一月一〇日アクセス)』。
- (55) 統一部スポークスマン「六者会談対北エネルギー設備・資材緊急提供まず一次分出航(6자회담 대북 에너지 설비·자재 긴급제공 우선 1차분 출항)」『報道資料(보도자료)』二〇〇七年十一月一四日『http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/tools/board/downloadFile.req?fileId=FT0000076294(二〇一〇年十一月一〇日アクセス)』。
- (56) 金恩芝(音訳: 김은지)「六者会談で対北エネルギー支援中断される模様(6자회담서 대북 에너지 지원 중단될 듯)」『The Voice of America』二〇〇九年三月六日『http://www.voanews.com/korean/news/a-35-2009-03-06-voa21-91394299.html(二〇一〇年十一月一〇日アクセス)』。
- (57) Sean McCormack, “Daily Press Briefing,” Washington, DC, December 12, 2008, <http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/dpb/2008/113175.htm> (二〇一〇年十一月一〇日アクセス)。
- (58) 『朝日新聞』二〇〇九年一月三十一日、三月一四日。
- (59) Robert Wood, “Daily Press Briefing,” Washington, DC, March 17, 2009, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2009/03/120481.htm> (二〇一〇年十一月一〇日アクセス)。