

博士論文

米国クリントン政権期における北朝鮮への食糧援助\*

杉原 ひろみ\*\*

名古屋大学大学院

国際開発研究科

審査委員会

伊東 早苗 (委員長)

東村 岳史

西川 由紀子

高橋 公明 (名古屋大学名誉教授)

研究科教授会合格決定

2014 年 9 月 12 日

---

\* The US Food Assistance to North Korea during the Clinton Administration

\*\*Hiromi SUGIHARA

## 目次

第1章 問題の所在.....	1
1 米国と朝鮮民主主義人民共和国の歴史的な対立と援助 .....	1
2 本研究の目的.....	1
3 国際政治からとらえた援助研究.....	4
4 国内政治からとらえた援助研究.....	5
5 北朝鮮への援助研究.....	8
5.1 国際政治・外交の側面からの北朝鮮への食糧援助分析 .....	8
5.2 国内政治の側面からの北朝鮮への食糧援助分析 .....	12
5.3 食糧援助にかかわる NGO.....	13
6 本研究の方法論 .....	13
6.1 研究の枠組み .....	13
6.2 研究対象とする米国の政権 .....	15
6.3 研究対象とする資料／データ .....	16
7 本研究の構成 .....	17
第2章 北朝鮮に対する援助の歴史的背景 .....	18
1 はじめに .....	18
2 第1期：政治的イデオロギーに基づく援助（1953年 - 73年） .....	21
2.1 政治的イデオロギーに基づく援助 .....	21
2.2 西側社会からの経済協力（貿易・投資） .....	21
2.3 第1期の位置づけ.....	22
3 第2期：国連への歩み寄り（1974年 - 94年） .....	23
3.1 政治・外交面での国連への歩み寄り .....	24
3.2 援助面での国連への歩み寄り .....	25
3.2.1 国連開発計画 .....	25
3.2.2 国連人口基金 .....	27
3.2.3 その他の国連機関.....	27
3.3 第2期の位置づけ.....	29
4 第3期：国際社会の援助（1995年 - 2001年） .....	30
4.1 国際機関の動き .....	31
4.2 国別ドナーの動き .....	32
4.3 国際開発金融機関への加盟問題 .....	35
4.4 第3期の位置づけ.....	40
5 結語 .....	41

第3章 国際政治・外交の側面から見た食糧援助 .....	43
1 はじめに .....	43
2 米国にとっての「国益」 .....	45
3 北朝鮮崩壊の可能性の分析 .....	48
4 クリントン政権期における食糧援助方針の変化 .....	51
5 結語 .....	54
第4章 米国クリントン政権期の国内政治対立 .....	56
1 はじめに .....	56
2 少数与党のクリントン政権 .....	56
3 北朝鮮の体制崩壊シナリオに対する2つの異なる考え方 ——<ソフト・ランディング・モデル>と<ハード・ランディング・モデル> .....	58
4 国内政治対立がクリントン政権に与える影響 .....	59
4.1 事例1 『コックス修正案』をめぐる共和党議員と民主党議員の攻防 .....	60
4.2 事例2 『ギルマン報告』(1999年11月3日) .....	63
4.3 事例3 『ペリー報告』(1999年10月12日) .....	66
5 結語 .....	71
第5章 米国大手NGOの利害 .....	73
1 はじめに .....	73
2 米国政府の食糧援助全般 .....	74
2.1 P.L.480 Title II の形成過程 .....	74
2.2 米国の食糧援助プログラム .....	76
3 食糧援助を実施する主要3アクター .....	79
3.1 国内の加工業者 .....	81
3.2 食糧輸送を担う海運業者 .....	81
3.3 米国の大手NGO .....	82
4 米国の大手NGOの利害——<食糧の貨幣化> .....	82
5 米国大手NGOの政府へのアドボカシー①——食糧援助推進に向けて .....	85
6 米国大手NGOの政府へのアドボカシー②——緊急から開発向け食糧援助に向けて .....	90
6.1 ステップ1: 食糧援助全般の動き .....	91
6.2 ステップ2: 北朝鮮食糧援助に向けての動き ——「米国NGOコンソーシアム」と「NGO農業ワーキング・グループ」の形成 ...	92
6.3 ステップ3: 「じゃがいもプロジェクト」の実現 .....	97
6.3.1 「じゃがいもプロジェクト」案件形成過程 .....	97
6.3.2 米朝二国間援助の実施 .....	99

7 米国大手 NGO の政府へのアドボカシー③——多国間援助から二国間援助に向けて .....	102
8 結語 .....	106
 第 6 章 米国クリントン政権における北朝鮮への食糧援助政策の形成構造 .....	108
1 はじめに .....	108
2 クリントン政権の北朝鮮への食糧援理由 .....	109
3 食糧援助の政策形成をめぐる国内政治の動き .....	110
4 大手 NGO の利害が援助政策に与える影響 .....	112
5 結語 .....	114
 第 7 章 結論 .....	116
1 はじめに .....	116
2 国際政治・外交、国内政治、大手 NGO の利害の分析から解明されたこと .....	116
3 本研究の貢献 .....	118
 引用文献 .....	120

## 略語一覧

略語	正式名称	日本語訳
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	アジア太平洋経済協力
ASEAN	Association of South - East Asian Nations	東南アジア諸国連合
CCC	Commodity Credit Corporation	商品金融公社
CCF	Country Cooperation Framework	国別協力枠組み
CIA	Central Intelligence Agency	米国中央情報局
CRS	Catholic Relief Services	カトリック救援事業会
CRS	Congressional Research Service	米国議会図書館議会調査局
DA	Development Assistance	開発援助
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DHA	Department of Humanitarian Affairs	国際連合人道問題局
DPRK	Democratic People's Republic of Korea	朝鮮民主主義人民共和国
EC	European Community	欧州共同体
EFOIA	Electronic Freedom of Information Act	電子情報公開法
ESF	Economic Support Fund	経済支援基金
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	国際連合食糧農業機関
FAS	Foreign Agricultural Service	米国農務省海外農業局
FDRC	Flood Damage Rehabilitation Committee of the DPRK	北朝鮮洪水被害復興委員会
FFP	Food for Peace	平和のための食糧
FFP	Food for Progress	進歩のための食糧
FOIA	Freedom of Information Act	米国情報自由法
FSA	Farm Service Agency	米国農業サービス庁
GAO	Government Accountability Office	米国会計検査院
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	関税及び貿易に関する一般協定
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GNP	Gross National Product	国民総生産
IAEA	International Atomic Energy Agency	国際原子力機関
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
KEDO	The Korean Peninsula Energy Development	朝鮮半島エネルギー開発機構

	Organization	
LWR	Light Water Reactor	軽水炉
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋条約機構
NTP	Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons	核拡散防止条約
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国際連合人道問題調整事務所
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
OMB	Office of Management and Budget	米国行政管理予算局
PBS	Public Broadcasting Service	公共放送サービス
PL480	Public Law 480 (The Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954)	農業貿易開発援助法
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SNA	System of National Accounts	国民経済計算
TRADP	Tumen River Economic Development Programme	図們江地域開発計画
UN	United Nations	国際連合
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development	国際連合貿易開発会議
UNDP	United Nations Development Programme	国際連合開発計画
UNEP	United Nations Environment Programme	国際連合環境計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国際連合人口基金
UNICEF	United Nations Children's Fund	国際連合児童基金
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
USIS	United States Information Service	米国情報サービス
WFP	United Nations World Food Programme	国際連合世界食糧計画
WFPINTER FAIS	WFP International Food Aid System	WFP 国際食糧援助システム
WHO	World Health Organization	世界保健機構
WTO	World Trade Organization	世界貿易機関

## 図表目次

図 1-1	米国の対北朝鮮、イラン、イラク援助.....	2
図 1-2	国際社会の対北朝鮮、イラン、イラク援助 .....	3
図 2-1	韓国と北朝鮮の 1 人当たり GDP.....	20
図 2-2	主要援助国による対北朝鮮食糧援助 (1995 年 - 2001 年) .....	31
図 2-3	ドナー別の対北朝鮮食糧援助 (1995 年 - 2001 年) .....	32
図 2-4	米国による対北朝鮮食糧援助.....	33
図 5-1	世界全体の食糧援助に占める各国の拠出割合 (年平均、1995/6 年 - 2008/9 年) .....	75
図 5-2	米国の対外援助機関と管轄業務.....	76
図 5-3	米国食糧援助プログラム割合の推移 (1980 年 - 2005 年) .....	78
図 5-4	米国食糧援助の寡占による利権構造 .....	80
図 5-5	非緊急用 P.L.480 Title II における＜食糧の貨幣化＞割合 (1990 年 - 2005 年) .....	84
図 5-6	World Vision が実施した米国食糧援助 (1984 年 - 2004 年) .....	86
図 5-7	World Vision が実施した食糧援助の内訳 (1998 年 - 9 年) .....	88
図 5-8	CARE USA が実施した食糧援助の内訳 (1998 年 - 9 年) .....	88
図 5-9	CARE USA が貨幣化のために受け取った穀物の価値 (1998 年 - 2010 年) .....	89
図 5-10	CARE USA 総収入に占める食糧の貨幣化の割合 (1998 年 - 2010 年) .....	90
図 5-11	多様な目的を持つ米国 NGO.....	95
図 5-12	「じゃがいもプロジェクト」案件形成の流れ .....	99
図 5-13	「じゃがいもプロジェクト」の実施体制.....	101
図 5-14	米国食糧援助実施チャンネル .....	102
図 6-1	米国の北朝鮮への食糧援助形成.....	108
表 1-1	米国の食糧をめぐる会談 (1995 年 - 2005 年) .....	10
表 2-1	北朝鮮への援助の歴史.....	19
表 2-2	第 2 期 (1974 年 - 94 年) における国連機関の北朝鮮での活動.....	28
表 2-3	北朝鮮と国際開発金融機関とのやりとり .....	36
表 3-1	クリントン政権期の食糧援助方針の変化を示す文書.....	51
表 4-1	クリントン政権期における議会政治権力の変化.....	57
表 4-2	北朝鮮の体制崩壊に対する米国内の考え方と食糧援助.....	58
表 4-3	1997 年 7 月から 1999 年 11 月までの米国内政の動き .....	59
表 4-4	北朝鮮・金倉里の地下核施設建設をめぐる米国メディアと政治的経緯 .....	67
表 5-1	米国の食糧援助プログラム.....	77
表 5-2	2000 年 P.L.480 Title II 援助のうち NGO 経由分の配分先.....	85

表 5-3	米国の開発援助の潮流 .....	93
表 5-4	クリントン政権期の米国 NGO の動き .....	96
表 5-5	「じゃがいもプロジェクト」案件形成・進捗状況 .....	101
表 5-6	北朝鮮への食糧援助（1996 年 - 2002 年） .....	104
表 6-1	米国政府と米国 NGO コンソーシアムの利害関係 .....	114



## 第 1 章 問題の所在

### 1 米国と朝鮮民主主義人民共和国の歴史的な対立と援助

米国と朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮）との歴史的な対立は、第二次世界大戦後、世界で米ソ二大国主導の冷戦構造が深まり、朝鮮半島内でも米国とソ連のどちらが占領するかをめぐる覇権争いが起こったことから始まる。その後、南北分断、そして 1950 年に朝鮮戦争が勃発するが、朝鮮戦争の起源をめぐる諸説ある。南北間の対立が悪化して戦争が勃発したとする説（Cumings 1981）や、朝鮮半島の主導権をめぐる南北朝鮮の対立が、米国、中国、秘密裏にソ連をも巻き込んでエスカレートした戦争であるとする説（木宮 2006: 16-7）、また、共和国人民軍の南侵によって勃発したものであるとする説（Oberdorfer 1997=2002: 23-24; 岩田 1997: 320-2）などである。その後、1953 年に休戦協定が調印された結果、朝鮮半島は南北に分断され、北朝鮮はソ連が率いる共産主義圏の一員になり、米国とは敵対する関係になった。そして今日にいたるまで休戦協定は続き、米国と北朝鮮は国交もなく、外交関係を持たない、対立した関係が続いている。

このように、歴史的な対立が続く米国と北朝鮮だったが、1995 年、北朝鮮は深刻な食糧不足に陥り、夏には未曾有の大洪水に見舞われた。もはや自国だけで対処することが不可能になり、そこで初めて、北朝鮮は『労働新聞』<sup>1</sup>（1995.8.17）にて、8 月初頭に洪水が発生したことを報道した（DHA-GENEVA 1995; Hong 2001: 22; Flake 2003: 81; 宮本 2009: 72-3）。そして、北朝鮮からの要請に応じて、米国は食糧を主とした援助活動を開始したのである<sup>2</sup>。

### 2 本研究の目的

では、北朝鮮が建国以来、最悪の食糧危機に見舞われた際、なぜ米国クリントン政権は敵対国（hostile country）である北朝鮮に大規模な食糧援助を行ったのか。その食糧援助政策はどのように形成されたのか。これが本研究の目的である。米国は、兵器の拡散、地域の混乱、テロリズム、麻薬の不法取引、非民主的なガバナンス、国際市場における不正活動、マネー・ロンダリング、商品・貨幣の偽造、密輸、などの活動をする北朝鮮に対して、各種の法律を制定して経済制裁を行っている。また、クリントン<sup>3</sup>の次期大統領であっ

---

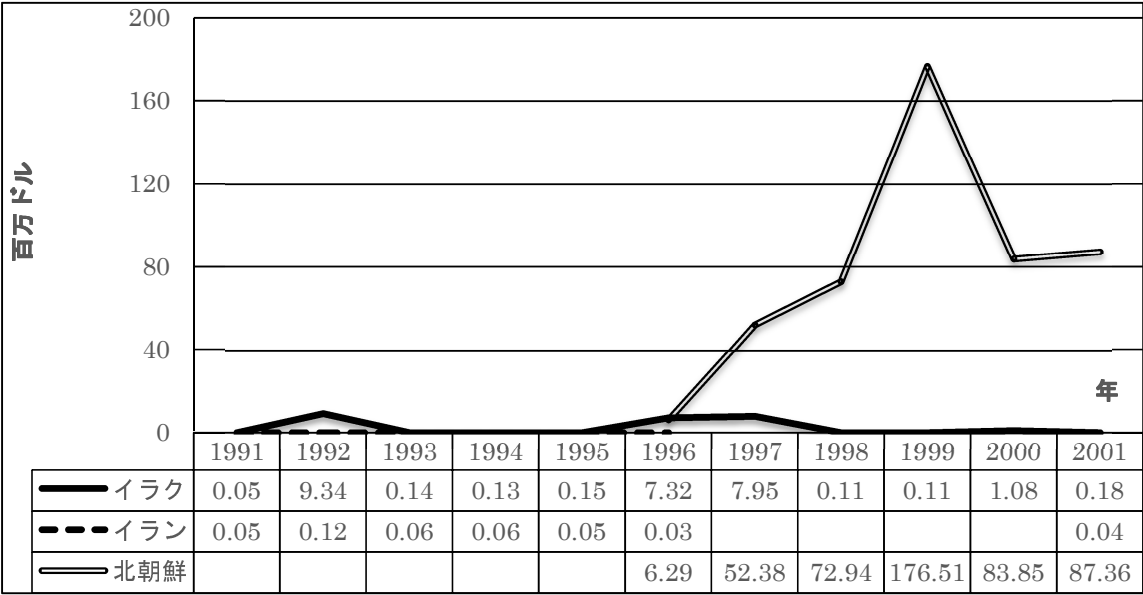
<sup>1</sup> 北朝鮮労働党機関紙である。

<sup>2</sup> 米国と北朝鮮は政治的緊張関係にあり、また、通常の通商関係がないため、民間投資や貿易に限りがある状況となっている。

<sup>3</sup> ビル・クリントン（民主党）は米国第 42 代大統領で、在任期間は 1993 年 1 月から 2001 年

たジョージ・W・ブッシュ<sup>4</sup>（共和党）は2002年1月の一般教書演説で、北朝鮮、イラン、イラクの三ヶ国を挙げて名指しで「悪の枢軸」（Axis of Evil）と批判している（The White House 2002a）。当時、これらの国は大量破壊兵器を開発しているか、すでに保持し、また、テロ組織を支援しているものと米国から見なされていた。その結果、下記の図1-1「米国の対北朝鮮、イラン、イラク援助」を見てもわかるように、米国の対イラク・イランへの援助はゼロか、きわめて少ない額にとどまっている。にもかかわらず、北朝鮮への援助だけは突出しているのである。一方、図1-2「国際社会の対北朝鮮、イラン、イラク援助」を見ると、米国以外の国際社会は、北朝鮮よりむしろイランやイラクに対して援助を行っていたことがわかる。

図1-1 米国の対北朝鮮、イラン、イラク援助



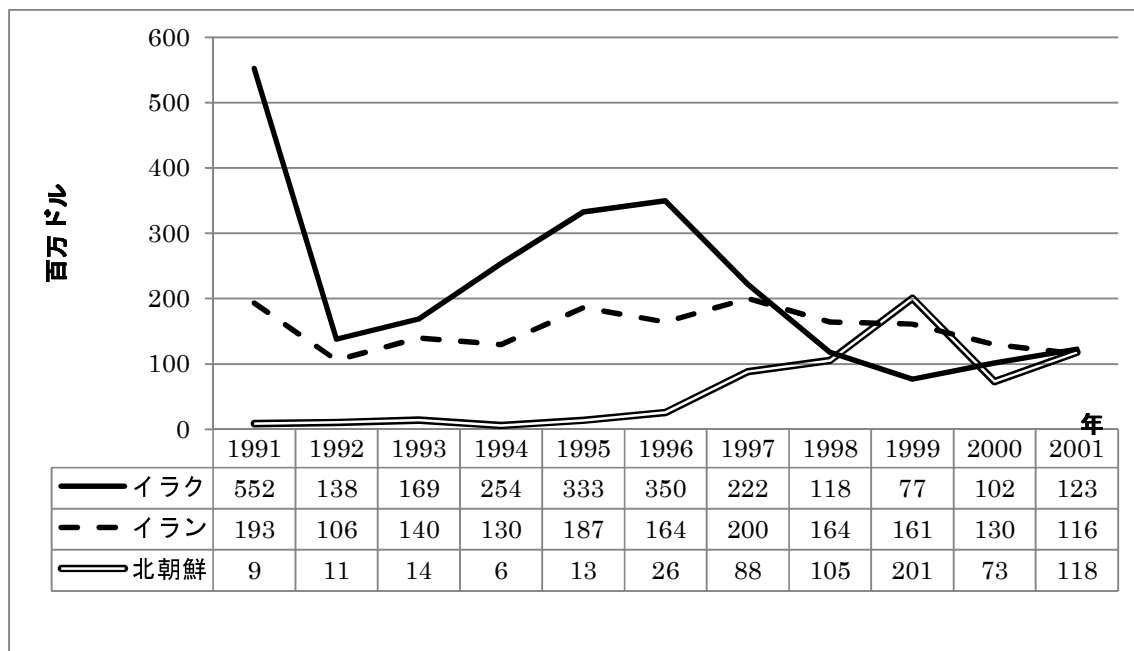
出所：US Overseas Loans & Grants [Greenbook]のデータをもとに筆者作成

<http://gbk.eads.USAIIDallnet.gov/> （2011年11月11日取得）

1月までである。

<sup>4</sup> ジョージ・W・ブッシュ（共和党）は米国第43代大統領で、在任期間は2001年1月から2009年1月までである。

図 1-2 国際社会の対北朝鮮、イラン、イラク援助



注：ODA 総額（ネット）と公的援助総額（百万ドル）の合計

出所：世界銀行データベース（World Development Indicators and Global Development Finance）をもとに筆者作成

国際社会の対北朝鮮援助が、イラン<sup>5</sup>やイラク<sup>6</sup>と比較してきわめて少ない理由の1つに、北朝鮮が食糧援助など緊急援助以外の援助を受け取らないことも挙げられる。北朝鮮の場合、ドナー国の援助ワーカーが国内に常駐して行うような、長期的な国の発展を目指す開発援助を拒み続けている。食糧や医薬品など緊急援助は物品による援助が主体だが、開発援助になると、政治経済社会面での情報開示もせざるを得ず、それは完全な情報統制を敷く北朝鮮の思惑に反する行為となるからである。

このように、開発援助を拒み、緊急援助だけ受け入れる北朝鮮に対して、米国クリント

<sup>5</sup> 1979年のイランでのアメリカ大使館人質事件を受けて、1980年、米国はイランとの国交を断絶した。1984年、レーガン大統領はイランをテロ支援国家に指定した。1995年にクリントン大統領が、米国企業に対してイランとの貿易・投資・金融の禁止措置を実施した。

<sup>6</sup> 1990年8月、イラクのクウェート侵攻により国際的な経済制裁が加えられ、1991年1月より湾岸戦争が開始された。イラクに対する国連の経済制裁は戦後も継続されたが、1995年4月14日に国際連合安全保障理事会決議986が採択され、経済制裁下で国民生活が困窮しないように、イラクから産出する石油の限定的な輸出を認めた。しかし、1998年時点で米国は依然としてイラクに対する敵対姿勢を崩さず、制裁の完全解除を行っていない（酒井編 1998）。

ン政権は大規模な援助を行ったのである。その結果、米国の食糧援助は 1997 年から 2002 年までが最盛期で、中でも 1998 年から 2000 年までトップドナーになったのである (Manyin and Nikitin 2009: 2)。図 1-1 と図 1-2 を照らし合わせると、1990 年代後半の国際社会の対北朝鮮援助の多くが、米国からの援助であることが一目瞭然である。それに対して対イラク援助の場合、国際連合（国連）の経済制裁が続いた中でも欧州や日本が支援していたが、米国は緊急援助も開発援助もほとんど行っていない。イランに関しても同様である。米国は、イラン、イラク、北朝鮮を敵対していたにもかかわらず、北朝鮮だけ食糧援助を行ったのは、きわめて特殊な事例であると言える。他の敵対国に対して援助をほとんど行っていない米国クリントン政権が、なぜ北朝鮮に対してこれほどまでに援助をしたのか。また、その食糧援助政策はどのように形成され、実施されたのか。これが、本研究の目的である。

### 3 国際政治からとらえた援助研究

援助を国際政治の側面から見た場合、国家の最優先課題は権力、生存、そして安全保障であり、その中で援助は国益を増進させるための道具、つまり外交の道具であるとする考え方が一般的となっている (Black 1968; Eberstadt 1988; Lancaster 2007: 3; Liska 1960 等)。なお、＜国益＞の基本的な定義として、Hans Morgenthau は、「国家がしたがうべき 1 つの指針、1 つの思考基準、1 つの行動規範であり、国家の対外政策は純粋な国益に基づいて決定されるべきである」と主張している (大澤 2005: 321)。そして＜外交＞とは、「異なる社会の間で、相互の関係を安定させ、問題が生じた場合にはそれを平和的に解決することを目的として行われる交際」を言う (中西 2007: 44)。つまり、援助を国力や安全保障を高めるための道具とみなし、国益を動機とする政治パワーの手段として援助を行うとする考え方である。

援助全般から食糧援助研究に分野を絞った場合、Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell (2005: 19) は、「東西冷戦が終結して援助が機能的になっても、依然としてドナー国と受取国双方の思惑を抱えて食糧援助が実施されるため、その目的を遂行するために、人道目的は二の次で、人道援助の有効性も妥協しているのが現実である」と主張している。また、Jennifer Clapp (2011) は、「東西冷戦期は、どのドナーも自身の利益を考え、友好国を増やして敵国を懲らしめる政治的手段として食糧援助を使った。東西冷戦後の食糧援助では、冷戦中と比較して政治色が薄まり、代わって緊急・開発目的のための、より機能的な役割を担うようになってきている。しかし、政治色が薄まっているものの、依然としてドナー本位で、外交の道具として食糧援助が使われている」と分析している。

こうした考えから、実際の援助を見ると、1970, 80 年代に実施された援助プログラムでは、米国は東西冷戦の中から国益を求め、フランスは西アフリカ諸国の植民地解放後の影

響力維持を狙うなど、国益を目的とした考え方がより明確になっている（Lancaster 2007: 236-7）。しかし、東西冷戦が終結してもなお、今日にいたるまで、米国政府は援助を外交の重要な道具と捉えている。Curt Tarnoff and Marian Leonardo Lawson (2011: 1-3) は、米国援助について、「対外援助は国際関係予算の重要な要素であり、外交政策の基本的な道具である」と述べており、それ以外の外交政策の道具として「軍事力や外交使節、文化広報外交、貿易政策などがあるが、対外援助はアメとムチの双方になり得るので、おそらく最も柔軟な道具である」と述べている。その上で、米国が援助を行う根本理由を以下のとおり 3 つ挙げている。

#### 1. 米国の安全保障（National Security）

米国の援助プログラムに対してもっとも支配的な論拠は安全保障である。第二次大戦後の欧州復興支援とマーシャルプランに始まり、冷戦期には、米国援助は政策立案者には共産主義の影響を食い止め、米国の海外軍事基地の維持を可能にするなどの対ソ連活動を支援する道具とみなされていた。冷戦期以後、対外援助は中東の平和構築、東欧旧共産圏の民主化、アンデス地方の違法薬物生産・流入への対処などの地域問題へと移行していった。

#### 2. 商業上の利害

対外援助は、米国産品の輸出振興と米国製品の新規顧客開拓の道具として擁護される。

#### 3. 人道上の関心

短期的・長期的な貧困、飢餓などの人道上の苦しみからの救済を、援助の理由としている。（Tarnoff and Lawson 2011: 1-3）

米国では、東西冷戦中と終結後で援助目的は変化しているが、このように、依然として安全保障を理由に援助プログラムが形成されているのが支配的であると言える。

### 4 国内政治からとらえた援助研究

通常の援助研究は、前節の国際政治・外交の側面からの分析が主で、ドナー国内の援助政策形成過程まで研究の範疇に含めることは少ない。また、国際政治・外交と国内政治は互いに密接な相関関係があり、切り離して分析することは難しいと指摘されながらも、国際政治・外交と比べ、国内政治に焦点を当て、分析することが少ない。しかし、その中でも以下のような考え方がある。

Carol Lancaster (2007: 3)、Jean-Philippe Thérien and Alain Noël (2000: 151)、宇田川光弘 (2012: 242) 等は、援助する国の国内要因が援助に影響を及ぼすとして、国内政

治に焦点を当てている。Lancaster (2007: 4-6) は「援助目的というのは、ドナー国の外交と同じくらい国内で起こっている政治、つまり価値観や世界観、援助にかかわる政策の意思決定方法、民間組織や非公式ネットワーク、外交・商業・開発目的の援助支援をする政府機関等の利害、が影響している」と主張している。David Halloran Lumsdaine (1993: 115) は、人道的関心から援助が起こるとしながらも、そうした援助を支えているのは、政治指導者の信念や行動、政権党のイデオロギー・思想・政策、先進国内での社会福祉制度の確立や社会支出の増減などであり、国内要因である国内政治が重要であると主張している。

稲田十一 (2009: 201) や中川淳司 (1996: 20-1) は、このように国内政治にも焦点が当たったようになった背景として、東西冷戦が終わったことによる国際的な戦略的関心や利害の変化を挙げている。さらに、東西冷戦終結後の 1991 年に公表された日本の政府開発援助四指針を分析した中川 (1996: 20-1) は「開発理論や国際政治の側面だけでなく、国内政治や実際の援助プロジェクトまで視野に入れ、内政と外交の両面にわたる援助の多面的な性格をふまえた、適切な分析枠組みを設定しなければならない」と指摘している。その上で彼は、「政治学の立場からの援助研究は、援助を政治、つまり公権力による価値の配分の一種ととらえ、援助に関する政策決定の機構とそこにおけるアクター、決定を左右する要因などを明らかにすることである」と述べている。そして開発援助というものは、中長期的な援助方針や毎年の援助総額の決定から、個別の援助プロジェクトの選定にいたるまで、さまざまなレベルで多様な政策決定が行われ、政策決定の機構やアクターも、決定を左右する要因も一様ではないとしている。

つまり、政治的なイデオロギー対立の下で政治外交の道具として行われていた東西冷戦中の援助と異なり、東西冷戦の終結後は政治色が薄まり、緊急・開発を目的とした援助に変わったことで、援助する国と受ける国の二国間外交を分析しただけでは、援助理由や目的を解明しきれず、援助する国の国内政治の側面も注目されるようになったと本研究では考える。

他方で、Joseph Nye (1999: 23) は「国益は、常に行政関係者や議員、市民による外交議論の中核をなしている」とした上で国益の形成過程に焦点を当て、「民主主義社会における国益とは、世界の他の地域との関係をめぐって市民が共有できる優先順位のことに他ならず、それを定義するのは今も昔も簡単ではない」と述べている。さらに Nye (1999: 24-6) は「昔と比較して今日抱える難しさは、東西冷戦が終結し、世界が多極化しているという国際政治背景や、メディアが政治的圧力を作り出し、国益に反映させるなど、アクターの数の多さである」と述べ、援助にかかわる国益を形成する際のアクターの数やその役割などを分析しているが、これは国内政治に焦点を当てている点で Lancaster (2007) や中川 (1996) と着眼点が同じであると言える。

稲田 (2009: 200-1) は、アクター間の協調や調整の仕組みに着目している。東西冷戦が終わったことで、国際的な戦略的関心や利害が変化し、グローバルな課題に共同して対処

しようとする認識が強まってきたことを挙げ、国際開発援助体制がグローバル・ガバナンス<sup>7</sup>の動きとどう関連し、変化しているか分析を試みている。具体的には、世界銀行と国連開発機関を取り上げて基本的枠組みを概観しつつ、「経済のグローバル化」に対応する国際金融機関の世界銀行と国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）の金融支援レジームの意義と課題について考え、国際社会の国際開発援助にかかわるさまざまなアクター間の協調や調整の仕組みを明らかにしようとしている。

このように、稲田（2009）は援助する国の国内政治には注目していないものの、東西冷戦の終結を変換期ととらえ、Lancaster（2007）や中川（1996）、Nye（1999）同様、開発援助にかかわるアクター間の協調や調整の仕組みなどに注目している。こうした研究がなされるようになった背景として、東西冷戦が終結し、外交と援助目的の双方が大きく変化する中、国や政治的イデオロギーの枠を超えた課題が生まれたことが考えられる。そして、国益を援助目的と合致させることが難しくなり、同様に援助活動にかかわる全アクターも、援助目的や利害を1つに集約させることが難しく複雑になったため、国内政治の側面からも研究することが重要になったと本研究は考える。

具体的な研究方法として、Lancaster（2007）は以下の4つのカテゴリーに基づいた分析を提示しており、本研究の中心課題である「米国はなぜ敵対国である北朝鮮に食糧援助をするのか。また、食糧援助政策はどのように形成されたのか」という問いに対して、有効な枠組みになると考えられる。

1. 援助に対する考え（idea）

文化や宗教、イデオロギーに基づいた世界観（worldviews）や原則に基づく考え（principled beliefs）。

2. 政治的な組織／制度（political institutions）

政治闘争のルールを形成する。誰が政策課題を設定し、誰が政策（意思）決定者にアクセスし、誰が政策を決め、そして誰が決定に対して拒否権を行使するのか。

3. 利害関係（interests）

- （1）援助の商業目的

農業、製造業、生産サービスで、援助を輸出市場の拡大の手段としたり、必要な原材料輸入のアクセス拡大の手段に関する利害。

- （2）救済・開発援助を支持する NGO や公的利益集団

- （3）特定の外国、エスニシティ、宗教に対する親和性を持つグループ

4. 政府が援助を管理監督する仕組み（organization）（Lancaster 2007: 18-23）

Lancaster（2007）は、このように国内政治を4つのカテゴリーに分けて、米国、日本、

---

<sup>7</sup> グローバル・ガバナンスとは、1つの問題領域にとどまらず、いくつかの問題領域を横断して存在する地球規模の秩序および規範とルールの体系のことを言う（稲田 2004: 148-50）。

フランス、ドイツ、デンマークの 5 ヶ国を比較研究した。その中で米国は、外交と開発目的が支配的であった。他国では、たとえば日本は商業利害と外交目的が主流であり、デンマークでは開発と商業目的が優先されていた。そして、国内政治から見ると、援助の目的は常に複数の目標を達成するために行われていると結論づけている。

## 5 北朝鮮への援助研究

### 5.1 国際政治・外交の側面からの北朝鮮への食糧援助分析

このように、東西冷戦後の援助を研究する場合の方法として、国際政治・外交や国内政治の側面から分析するのが有効であることが、これまでの先行研究では明らかになっている。では、本研究の中心である北朝鮮への食糧援助について、先行研究ではどのような議論がなされているのか。北朝鮮に対する援助研究は大きく 2 つに分かれる。1 つは、政治的イデオロギーに基づく援助が、北朝鮮の経済発展にどれだけ貢献したかを研究したもので、もう 1 つは、1995 年以降の国際社会による人道援助である。1990 年代に入り、社会主義国が次々と民主化していく中で、北朝鮮は厳しい経済危機に陥り、もはや経済発展のための援助という側面から分析することができなくなったという現実がある。

Andrew Natsios (2001=2002: 14) は「1995 年から 1999 年までの北朝鮮大飢饉についての研究書は、今から 10 年後または、20 年後に書かれるべきであろう。しかし、それは北朝鮮の現政権の性質が変わった場合にのみ可能である。そうすれば、学者や研究者たちがより完璧な情報をもとに何が本当に起きていたのか検証することができるであろう」と述べている。他方、Hazel Smith (2005: 5-6) は「多くの西側の学者は、北朝鮮は理解できず予測不可能だと言うが、1990 年代の飢饉による人道救援はわずかではあっても、北朝鮮の経済や社会、安全保障に大きな変化をもたらしている」という立場から研究を行っている。さらに、Gordon Flake (2003: 45) は北朝鮮に食糧支援をする米国 NGO を研究したが、そこで「10 年前より明らかに北朝鮮のことをよく知るようになったが、そうすることで、いかにまだ北朝鮮のことを知らないかがわかる」と結論づけている。

このように北朝鮮への食糧援助研究自体、実は、研究対象として確立するほど十分な情報が開示されていないという実状を抱え、先行研究は質・量共に十分な状況にはない。しかし、そのような中でも、本研究では Stephan Haggard and Marcus Noland (2007=2009) の "Famine in North Korea"<sup>8</sup> と Natsios (2001=2002) の "The Great North Korean

---

<sup>8</sup> "Famine in North Korea"では、＜北朝鮮の飢餓＞という現実に対し、その原因を政治経済学に求め、個々の家計レベルから外交・国際政治レベルの影響まで分析している。北朝鮮が 1990 年代初頭から飢餓に陥った原因について、国際連合食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization: FAO) 統計データベースに基づく食糧需給バランスシートを使って、北朝鮮の



famine"<sup>9</sup>の2冊を取り上げて検討する。Haggard and Noland (2007=2009: 25, 195) は、米朝の核交渉と援助の結びつきを分析し、クリントン政権では最初から「援助と政治とが密接に関連」しており、食糧援助を政治から分離して実行するのは不可能だということがわかったと述べている。米国が、食糧援助を政治から分離して実行できない背景に、米国の北朝鮮政策が朝鮮半島の安全保障問題と関係が深く、特に1980年代後半からは北朝鮮の核開発に左右されていることを指摘している (Haggard and Noland 2007=2009: 349)。北朝鮮側も核問題にのみ焦点を当てて対話を展開し、核問題を利用して自国を防衛すると同時に、対話政策から譲歩を引き出す交渉道具に持ち出している (Haggard and Noland 2007=2009: 358)。そのため、米国も北朝鮮との間では核外交が中心となり、その文脈の中で食糧援助も行われていると Haggard and Noland は考えている。そして、「米朝会谈と米国の食糧援助 (1995 - 2005 年)」の関係を、下記の表 1-1 にあるように援助プロジェクトの外交目的を時系列にまとめ、外交目的としての食糧援助を分析している<sup>10</sup>。

---

食糧割当について概観する一方で、この方法では食糧危機や飢餓の根本問題である食糧分配の問題を明らかにできないとして、「公共配給制度」に着目して詳細な分析を行っている。

Haggard and Noland は、＜食糧確保の権利＞ (エンタイトルメント) の側面に注目し、公共配給制度の崩壊によって食糧確保の権利が保証されなくなることで社会や人々に与える影響について分析している点で大きく評価できる。また、彼らは同時に、食糧配給制度の崩壊が農民市場の活性化を促したと分析している。

なお、著者の Stephan Haggard は、米国 The University California, San Diego の教授 (出版当時の経歴) として、東アジア、ラテン・アメリカ、中央ヨーロッパの民主化、グローバリゼーション、社会政策を研究する高名な政治経済学者である。日本では、東アジアの政治経済学者として知られる。

また、Marcus Noland は、米国ワシントン DC にある The Peterson Institute for International Economics の上席研究員 (出版当時の経歴) で、元米国大統領府経済諮問委員会上級エコノミストである。日本では北朝鮮経済の専門家として知られ、2002 年には "Avoiding the Apocalypse: the Future of the Two Koreas" という著作で、大平正芳記念賞を受賞している。

<sup>9</sup> "The Great North Korean Famine" では、北朝鮮のような国民を完璧に支配下に置く独裁国家の飢饉は統計資料によって分析はできないと考え、食糧不足の初期段階における北朝鮮住民の動向を調査・考察する一方で、飢饉の経済学として、食糧の公共配給制度の崩壊と農業市場の台頭など、制度や経済システムの崩壊や変化を分析している。

著者の Andrew Natsios は、2001 年 5 月から 2006 年 1 月まで米国国際開発庁 (United States Agency for International Development : USAID) 長官を務める。1993 年から 98 年までは、大手 NGO の World Vision U.S. 副会長を務めていた。

<sup>10</sup> その他に、核交渉をめぐる政策の変遷を研究し、その中で食糧援助は北朝鮮に影響力をもたらすもっとも容易でロジカルなメカニズムだと評価した Lindey Ford, Zachary Hosford and Michael Zubrow (2009) などがいる。

表 1-1 米国の食糧をめぐる会談（1995 年 - 2005 年）

年月	金額	種類	ルート	外交目的
1996 年 2 月	200 万ドル	食糧	WFP	南北朝鮮の緊張が高まるなか、枠組み合意の遵守を励行するため。
1996 年 6 月	620 万ドル	食糧	WFP	米国、北朝鮮、韓国、中国の四者協議 <sup>11</sup> に向けた秘密裏の提議について、北朝鮮が譲歩するよう仕向けるため。
1997 年 2 月	1000 万ドル	食糧	WFP	四者協議の提議に関する米韓合同の状況説明に、北朝鮮が参加合意をする見返りとして。
1997 年 4 月	1500 万ドル	5 万トンの食糧	WFP	ミサイル拡散交渉へ北朝鮮が参加合意をする見返りとして。
1997 年 7 月	2700 万ドル	10 万トンの食糧	WFP	四者協議に参加合意をする見返りとして。
1997 年 10 月	500 万ドル	贈与	UNICEF	追加で 10 の食糧援助モニタリングを受け入れる見返りとして。
1998 年 2 月	該当なし	20 万トンの食糧	WFP	四者会談に付随する特別委員会会合参加の承諾の見返りとして。
1998 年 9 月	該当なし	30 万トンの食糧	WFP	ミサイル会合の再開、四者会談の第三本会議の出席、疑いの持たれる 2 つ目の核関連施設をめぐる交渉への参加、テロ支援国家のリストから北朝鮮を除外することを目的とした話し合いの再開、の承諾の見返りとして。
1999 年 4-5 月	該当なし	60 万トンの食糧、 1,000 トンの種い も	WFP	北朝鮮の地下建設施設への立ち入りや、四者会合・ミサイル会合出席の承諾の見返りとして。 この公約のうちの 40 万トンの食糧は、米国の平壤派遣団の出発前日に発表。
1999 年 9 月	該当なし	制裁措置の緩和		ミサイル問題の方針の合意の見返りとして。
2000 年 9-10 月	詳細不明			予想される見返り。北朝鮮は、ミサイル・プログラム終結により、現金による補償の要求を取り下げること合意するが、同額の食糧など現物支給の援助を求める。その後の会談で、米国は詳細不明の援助を約束するが、会談では合意

<sup>11</sup> 1996 年 4 月 16 日、韓国の済州島で韓国と米国が首脳会議を開催し、朝鮮半島における平和体制構築のために、北朝鮮、韓国、米国、中国の四者が参加する四者会談を提案したことが背景としてある（孫・鄭 1997: 73）。

				に至らなかった。
2002 年 6 月	詳細不明			予想される見返り。ブッシュ政権は、アクセスとモニタリングに改善が見られた場合、 <b>155,000 トン</b> を超える追加支援をするという基本姿勢を打ち出す。
2003 年 1 月	詳細不明			予想される見返り。ブッシュ政権は、北朝鮮が核兵器プログラムの廃止と引き替えに食糧援助を含む「大胆な方針」を提案。
2004 年 6 月	詳細不明			予想される見返り。ブッシュ政権は、北朝鮮が行う核開発プログラムの完全で検証可能かつ不可逆的廃棄と引き替えに、特定されない援助を含む政策を提案。
2005 年 7-8 月	詳細不明			予想される見通し。ブッシュ政権は、 <b>2003、2004、2005 年</b> にかけて毎年 <b>50,000 トン</b> の食糧援助公約をするが、会談と何ら関係ないと主張。 <b>2005 年</b> には、核問題の解決と引き替えに、不特定援助の公約を改めて表明。韓国がエネルギー供給の約束をするのを支持。
2005 年 12 月	該当なし			米国は <b>WFP</b> の追放にともない、援助を一時停止。

出所：Haggard and Noland（2007=2009）表 6-2 より引用

しかし、このような分析では外交と食糧援助の関係が単純化されてしまう。それ以上の援助理由を考える余地が残されていない。Haggard and Noland 自身が「援助はドナー政府側の政治目的と国民の意見が深く関係している」と指摘しながらも、彼らの着目点はあくまでも核交渉と米国の食糧援助とのリンクであり、外交と援助の関係を明らかにする過程で国内政治に触れているに過ぎず、副次的である。

もう 1 冊の先行研究として、Natsios（2001=2002）が、自ら北朝鮮の食糧支援活動に米国 NGO アクターとして政策形成にかかわった経験から分析している。彼は、食糧支援を政治的駆け引きの道具にすべきではないという主張を政策に反映するために自ら活動したが、最終的には政治的駆け引きの道具に使われてしまったとし、その過程を叙述している。Natsios（2001=2002: 240）が考える＜外交＞とは、「他国の行動（外交、内政政策）をアメとムチを使いながら変えること」であり、外交官は、軍事や、経済支援の約束、軍

事的な脅迫や保護などの様々な手段を活用しながら、他国を動かすことを試みるが、米国政府は食糧援助を北朝鮮を動かすための手段、つまり核交渉の手段として使っていると結論づけている。

Natsios（2001=2002）はさらに国内政治についても踏み込み、政策形成過程について触れている。米国 NGO を政策形成にかかわるアクターとして捉え、議会に働きかけて、北朝鮮への食糧支援に賛成する政策の形成過程を考察している。そして、NGO 以外のアクターとして、韓国系アメリカ人の果たした役割も挙げているが、それはあくまでも叙述にとどまり、アクター間の利害や調整など、踏み込んだアクター分析までは行っていない。

## 5.2 国内政治の側面からの北朝鮮への食糧援助分析

国際政治・外交の側面から北朝鮮への食糧援助について分析した先行研究がある一方で、米国国内の動きに注目し、政策がどのように形成または修正されたかを分析した研究がある。それが議会研究である。米国の議会研究を主とした分析の中心に Karin Lee and Adam Mile（2004）がいる。彼らは、北朝鮮について援助を含む外交政策の変遷を、米国内の政治アクターの動きから分析している。具体的には、北朝鮮の核危機を解決するに当たり、上下院議員の間で多岐にわたるアプローチが存在すると考え、クリントン政権期（1993-2001 年）およびブッシュ政権の第 1 期（2001-4 年）の米国国内政治に絞って、米国の外交政策の決定や変更過程を分析している。その際、議会記録や公聴会記録、法案、法律、米国議会調査局報告書などの公式資料を使い、1994 年の「米朝枠組み合意」(Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea) に基づく重油援助の是非や、食糧援助をめぐる是非、そして 2004 年の北朝鮮人権法制定過程における議会の動き、の 3 点を取り上げて考察している。そして、それぞれの点において、議会を動かすために、NGO、北朝鮮で活動していたドイツ人医師、キリスト教福音主義者、在米韓国人キリスト教コミュニティ、シンクタンク職員などが市民社会で動き、議会に働きかけている、と述べている。また、北朝鮮に関するアジェンダを進展させる上で米国に必要なものは、北朝鮮との信頼関係であると主張している。さらに、米国政府は北朝鮮に対して、自分たちの期待を理解してもらうことを望むだけでなく、米国政府も北朝鮮の態度を理解する必要がある、と主張している。

そのほか、米国議会に注目して分析を行う研究として、クリントン政権期の北朝鮮核危機に対する政策や、敵対国である北朝鮮に食糧援助を行うことの是非をめぐる民主党と共和党との議論を研究した Robert Hathaway and Jordan Tama（2004）がいる。

### 5.3 食糧援助にかかわる NGO

世界における食糧援助全般について、米国や多国間援助、二国間援助が行う食糧援助について述べ、食糧援助によって援助国側ではどのアクターが利害を得るか分析した研究者に Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell (2005) がいる。彼らは、食糧援助全般について述べているが、中でも米国が行う援助を中心に食糧援助実施アクターについて分析し、主要アクターとして加工業者、海運業者、そして NGO がいるとしている。その上で、NGO が食糧援助で果たす役割やその利害について詳細に分析している。他には、Murphy and McAfee (2005) が米国の食糧援助に焦点を絞って論じ、その中で援助にかかわるアクターの中でも、NGO がどのような利害を得るのか分析している。

米国の北朝鮮への食糧援助分析について、米国 NGO の役割に焦点を当てた先行研究は、現場の状況を説明した上で、個々のプロジェクト実施内容を取り上げるにとどまる。米国 NGO の活動に焦点を当てた研究の中心に Gordon Flake (2003) がいる。Flake は、北朝鮮国内で北朝鮮の組織や人々と一緒に活動をする米国 NGO について分析しているが、その目的は、米国 NGO の活動を見ることで、北朝鮮の国内事情を理解することにある。国際人道・開発機関の活動と比べて規模は小さくとも、米国 NGO が行う農業や保健、エネルギー・セクターなど多様な活動を分析することが、北朝鮮の社会構造やさまざまな制度を理解することにつながると彼は考えている。彼はまた、米国 NGO コンソーシアムといった調整組織を紹介し、NGO アクター内の力関係や、組織の運営などを分析しようとしているが、NGO が政策形成過程でどのような役割を果たしているかなどの観点からの分析は行っていない。その他、Hazel Smith (2005) は、北朝鮮国内で人道支援を行うアクター、具体的には国際連合世界食糧計画 (United Nations World Food Programme: WFP)、国際連合児童基金 (United Nations Children's Fund: UNICEF)、国際連合開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) や欧州連合 (European Union: EU) を含む主要ドナーといった多国間・二国間機関の活動の全貌を把握し、その中で米国の援助を位置づけている。また、Scott Snyder (2003) や Edward Reed (2005) は、北朝鮮内で活動する NGO 全般に焦点を当てて活動紹介をしている。

## 6 本研究の方法論

### 6.1 研究の枠組み

東西冷戦終結後、援助の目的が多様化すると同時に、そこにかかわるアクターの数が増加し、それぞれの利害が複雑に入り乱れるため、それを総括するのが難しくなっている。Michael Edwards (1999=2006)、佐藤寛編 (1996)、下村恭民ほか (2009) 等が指摘する

ように、援助をめぐる考察には、経済学や政治学、社会学、人類学、歴史学など、多面的な学問の動員が必要になる。さらに、米国の対外援助政策形成過程を見ても、小川裕子（2008）が「アメリカの対外援助政策の決定要因は、政党対立のみならず、国際環境の緊張、途上国からの要求、政権の性格、国内集団の利益表出など多数存在する」と述べるように、さまざまな切り口が存在する。

本研究の目的は、米国クリントン政権はなぜ敵対国である北朝鮮に対して食糧援助を行ったのか、また、どのようにその援助が形成されたのかを明らかにすることである。そのために、国際政治・外交、国内政治、大手 NGO の利害、の 3 つの側面から援助理由と政策形成過程を分析する。第 1 に、国際政治・外交だが、クリントン政権では、国家安全保障上、東アジアの安定化が重要で、そのために北朝鮮の核問題の解決が重要課題に挙げられていた。Haggard and Noland（2007=2009）や Natsios（2001=2002）は、核交渉の道具として食糧援助を行うことを理由に挙げているが、それだけが理由だろうか。公開されている外交交渉文書、米国政府の各種報告書、米国議会の議事録などの公式記録、米国政府や国際機関の各種統計資料、シンクタンクなどの報告書、新聞等の一次・二次資料、研究論文、インタビューなどを元に詳細に分析し、Haggard and Noland（2007=2009）が挙げる＜核交渉の見返り＞に加え、その他の食糧援助目的を検討する。

第 2 に、国内政治について検討する。クリントン民主党政権は、第 1 期の中間選挙で上下両院とも共和党が多数党になり、議会を共和党に掌握されてしまったため、政策を遂行するには議会の説得が必要だった。そのため、国内政治では、外交とは別の力学が働いていたと考えられる。具体的にどのようなアクターがどのように動き、食糧援助を支援したのか、また反対したのか。そうしたアクターの力関係と調整を通して、なぜ、そしてどのように米国が北朝鮮に対して食糧援助を行ったのかを検証する。

具体的には『コックス修正案』、『ギルマン報告』、そして『ペリー報告』の 3 つの事例を取り上げ、米国内でどのような政治交渉が展開され、政策形成・決定がなされ、実際の食糧援助が実施されるに至ったのか、その様態を明らかにする。米国の北朝鮮向け食糧援助の実施が議論され始めた時期は、クリントン大統領が最初の中間選挙で議会勢力が民主党から共和党に移行した後になり、大統領の政治的関心事と議会との対立が際立つことになった。米国国内政治の 3 つの事例を通じて、民主党と共和党との間でどのような攻防があり、その結果、どのようにクリントン政権が打ち立てた北朝鮮に対する食糧援助政策が実施に導かれたのか明らかにする。

第 3 に、大手 NGO の利害について重点を置き、どのように食糧援助の形成がなされ、具体的なプロジェクト実施に至ったか検証する。実際の食糧援助の現場では、食糧援助にかかわるアクターの利権構造がある。全般に、米国における食糧援助では、＜鉄の三角形＞と言われ、食糧加工業者、加工した食糧を援助の受取国まで輸送する海運業者、そして現地でその食糧を運用または分配する NGO、の三大アクターが存在する。そこでは、国際政治・外交や国内政治における利害とはまったく異なるインセンティブと利害が働き、

援助の実施に向けて、各アクターが動いている。本研究では、中でも大手 NGO に焦点を当て、彼らの利害が何かを明らかにし、その利害を得るために政府に何をどのように働きかけたのか分析を行う。

## 6.2 研究対象とする米国の政権

本研究では、対象とする米国の政権をクリントン政権に絞ることにする。前述の図 1-1 を見ると、米国が北朝鮮に対して食糧援助を行っていた時期は 1995 年から 2004 年までで、クリントンとブッシュ政権にまたがっていることがわかる。しかし、そうした中においてあえてクリントン政権に絞る理由は以下の 2 点ある。

第 1 に、開発援助政策そのものや、国家安全保障戦略の中での開発援助政策の位置づけが、クリントンとブッシュ政権で大きく異なり、両政権を単純に比較することが難しいと判断したからである。2001 年 1 月にブッシュ政権が始まったが、これは単に民主党から共和党政権への移行を示すだけではない。米国同時多発テロを契機に、米国の外交政策や開発援助政策が大きく変化したと本研究では考える。

クリントン政権は 1993 年 1 月に発足した。1994 年 7 月発表の『関与と拡大の国家安全保障戦略』<sup>12</sup>において、(1) 軍事力による国家安全の維持、(2) 経済的繁栄の支援、(3) 海外の民主化促進、の 3 点が戦略の中心目標となった (The White House 1994: i)。以降、1999 年を除く毎年、『国家安全保障戦略』が発表されているが、この 3 点の中心目標が変わることはなかった。つまり、クリントン政権では、国家安全保障を考える際、開発援助が重要目標に挙がることはなかったことがわかる。

しかし、ブッシュ政権になると、発足して 8 ヶ月後の 2001 年 9 月に米国同時多発テロが起きた。それ以降、テロとの戦いを外交戦略の中心に位置づけ、同時に貧困がテロの温床であると考え、国家安全保障の文脈から貧困緩和のために経済援助を行う必要があると捉えるようになった (Natsios 2006: 132; 紀谷 2003: 147; 参議院 2010: 62)。その証拠に、2002 年 9 月発表の『国家安全保障戦略』を見ると、国際テロ打倒のために、米国国家安全の柱として、防衛、外交に次いで、初めて開発が取り上げられている (The White House 2002b: 21; USAID 2003: 14)。

その結果、山本 (2009) によると、米国の援助は急増し、DAC 統計では米国の年間 ODA が、2000 年の 91 億ドルから 2008 年には 260 億ドルまで急増したとある。さらに山本 (2009) は、ライス元国務長官の下で、USAID の長官に国務省対外援助部長を兼任させることで

---

<sup>12</sup> クリントン政権期 (1993-2001 年) において『国家安全保障戦略』報告書は、1994-1998/2000-2001 年に発表されている。これらの報告書の原文は、以下のウェブサイトに掲載されている。

<http://nssarchive.us/> (2014 年 4 月 9 日取得)

USAID を国務省の完全な指揮下に置き、それまで持っていた USAID の援助計画の立案や予算編成機能を同部に移管させるという援助改革を行ったと分析している。つまり、安全保障、民主主義の拡大等の課題と開発援助の関係が重視されるようになった。

このように、クリントン政権は、国家安全保障の枠組みの中で、開発援助の位置づけを行うことがなかったのに対し、ブッシュ政権は政権発足後にテロ事件が起これ、開発援助を米国の国家安全を推し進める上での重要な柱として位置づけて、政策を形成している。この両政権の開発援助に対する捉え方と国家安全保障における位置づけの違いは大きく、本研究で両政権の北朝鮮への食糧援助について比較するのは難しいと判断した。

第 2 の理由に、援助全般において両政権の間でこのような違いがあったが、北朝鮮への食糧援助においても、考え方や政策の違いがある。クリントン政権では対話を重視した関与政策に沿う形で食糧援助を増やした。しかし、共和党ブッシュ政権では強硬政策をとり、食糧援助が本当に必要とする人々の元に届いているか否か、十分なモニタリングができないとして、援助量を大幅に減らした。また、北朝鮮への関心が食糧援助から人権法の制定に移行し、2004 年に「北朝鮮人権法」("North Korean Human Rights Act of 2004") を制定した。そこでは目的の中に「(3) 北朝鮮国内で人道支援を行う上での監視、アクセスおよび透明性の改善推進」を掲げ、食糧援助現場での改善が難しいのにもかかわらず「モニタリング制度の改善」を条件づけることで、実質的に食糧援助に対して消極姿勢をとることを正当化していると言える。

このように、クリントンとブッシュでは、開発援助政策だけでなく、北朝鮮への食糧援助政策に対する姿勢も大きく異なるため、両政権を比較することは難しく、また、意義を見出せない。そのため、本論文では対象とする米国の政権をクリントンに絞ることにした。

### 6.3 研究対象とする資料／データ

本研究で扱う一次資料として、公開されている外交交渉文書や、米国を主とした政府の政策文書、資料、報告書や、米国議会の議事録など公式記録、国務省報道官による記者会見記録、米国政府や国際機関が作成した各種統計資料、NGO が作成した公式資料等を用いる。また、本研究で事例として取り上げる「じゃがいもプロジェクト」事後評価も含め、米国の食糧援助評価を行っている GAO<sup>13</sup> の報告書も使用する。また、米国議会図書館の議会調査局は、国政上のさまざまな課題について調査を行い報告しているが、北朝鮮関連では、『北朝鮮に対する海外援助』("Foreign Assistance to North Korea") という報告書をほぼ毎年、議会に提出しているため、本研究で分析する際の資料として用いる。

<sup>13</sup> 2004 年に、General Accounting Office から Government Accountability Office へ名称変更をしたが、GAO の略称に変わりはない。名称変更により、アカウンティング（会計）ではなく、アカウンタビリティ（説明責任）を前面に出し、強調している。



二次資料として、ワシントン・ポスト紙をはじめとする新聞雑誌メディアなどを多数使用した。また、学術論文や文献、ウェブサイトに掲載されたものを含む解説記事なども用いる。ただし、確かな根拠や証拠がない秘話は採用していない。以上の資料を補完する形で、情報収集のためのインタビューを行った。

なお、本研究で扱わない事項として以下の3点ある。1 つに、食糧援助が本研究の中心課題であるため、核問題の進展とその議論については、あくまで食糧援助を説明する際の補完として扱う。2 つに、前節で述べたように、研究対象とする時期を対北朝鮮食糧援助が行われたクリントン政権期を中心とし、その前後の状況は取り扱わないことにする。3 つに、米国の食糧援助が分析対象であるため、日本、韓国、中国などの関係および援助については、米国の食糧援助の特徴を説明する中で、比較対照として扱うこともあるが、あくまで補完材料に過ぎない。多国間機関の援助についても同様である。

## 7 本研究の構成

本研究は、米国クリントン政権が敵対国である北朝鮮に対して、なぜ、そしてどのように食糧援助を形成したのか明らかにすることである。そのため、以下の構成をとる。

第2章では、本研究の本題に入る前の背景説明として、国際社会における北朝鮮への援助の歴史について述べる。

第3章では、米国が敵対国である北朝鮮に対して食糧援助を行う理由について、「核交渉の見返り」だけが理由ではなく、北朝鮮の突然の崩壊を回避するための一助として食糧援助を行っていたことを検証する。

第4章では、国内政治に焦点を当て、民主党クリントン政権と共和党との間の対立構造と、共和党がどのように北朝鮮食糧援助の政策形成へ影響を与えたかについて述べる。

第5章では、食糧援助実施レベルで、食糧援助にかかわるアクターの利権構造について述べる。その中でも大手 NGO の利害に焦点を当て、大手 NGO が自分たちの利害を得るためにどのようにして政府に働きかけ、その結果、政策がどのように形成されていったか明らかにする。

第6章では、米国クリントン政権が行う北朝鮮食糧援助の全体像を提示する。米国クリントン政権はなぜ敵対する北朝鮮に食糧援助を行ったのか、またどのようにその政策が形成されたのか、第3章、4章、5章で触れた各局面がどのように接合し、絡み合って政策形成がなされ、政策が実施に移されたのか明らかにする。

そして、第7章で、本研究でどのような貢献をしたのか、また今後の課題を述べて、議論を締めくくるものとする。

## 第2章 北朝鮮に対する援助の歴史的背景

### 1 はじめに

本研究では、米国クリントン政権期に、米国はなぜ敵対国である北朝鮮に対して食糧援助をしたのか、その理由を明らかにすることが中心課題である。反対の見方をするならば、北朝鮮はなぜ、人間が生きる上で基本要素の1つである食糧を、最も敵対する米国から受けなければならなかったのだろうか。第二次世界大戦後、世界では米ソ二大国主導の冷戦構造が出来上がり、朝鮮半島においても覇権をめぐる米国とソ連の間で争いが起きる中で、北朝鮮と米国の対立が生じた。東西冷戦が終結してもなお、北朝鮮と米国の対立が続いているが、北朝鮮から国際社会に対して要請があり、それを受けて米国は食糧支援を開始した。本来、北朝鮮にとって最も敵対する国は米国であり、最も援助を受け取りたくない相手だったのではないだろうか。

では、北朝鮮はどのような過程を経て、なぜ米国から食糧援助を受けるようになったのだろうか。経済活動や政治体制、食糧分配制度などの側面からその理由を求めることも可能である。しかし、本章では北朝鮮が行う外交の成果として他国や国際機関から供与される援助について、その歴史的推移を追い、分析することで、北朝鮮が敵対国から食糧援助を受け取るようになった背景を理解することにする。

北朝鮮は第二次世界大戦から今日にいたるまで、常に明確な目的と意図を持って国や機関を選定してアプローチし、自国のニーズを満たすために援助を受け続けている。しかし、＜援助＞という切り口から見ると、1995年以降の国際社会による食糧や医薬品などを中心とした人道援助の分析がほとんどで、それ以前の歴史を扱う研究は少ない<sup>14</sup>。それ以前の時代を扱う研究はあるが、それは北朝鮮の自力更生や経済成長について、経済協力の側面から、建国以降1970、80年代までを分析した研究がほとんどで、それも経済統計や資料の不足、北朝鮮から公式統計の発表がなされない等、制約要因があり、困難をきわめている。本研究は、北朝鮮への援助の歴史研究そのものが目的ではないため、一次資料にあたって検討することはしない。しかし敢えて1995年以前の歴史的経緯も俯瞰することで、なぜ北朝鮮が敵対国である米国から食糧援助を受けなければならない状況まで陥ったか、その背景がわかると考える。

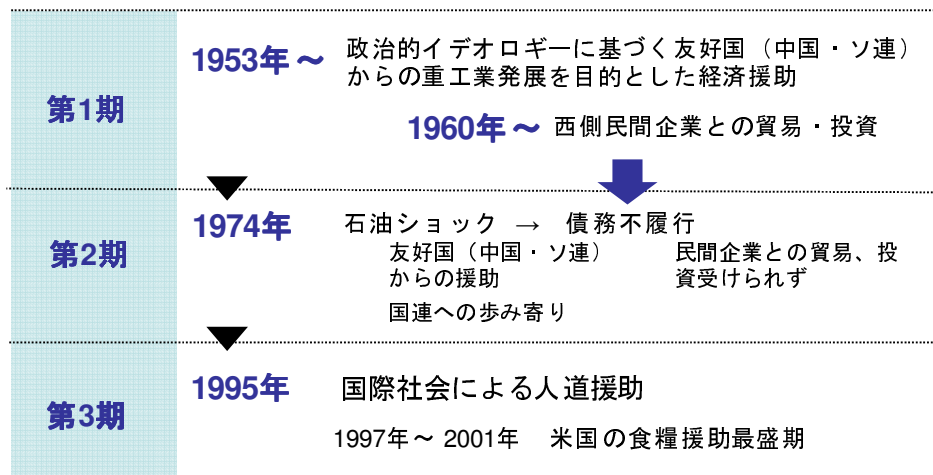
そこで本章では、歴史的に北朝鮮の援助がどのように行われてきたかを中心に、大きく

---

<sup>14</sup> こうした環境に対応して、ワシントン DC に本部を置く米国シンクタンク Woodrow Wilson International Center for Scholars は、「北朝鮮国際公文書プロジェクト」(North Korea International Documentation Project)を行っている。このプロジェクトは、韓国国際交流財団他の資金協力を得て、韓国の慶南大学極東問題研究所や北韓大学と提携を結び、旧共産主義圏が保有し、機密解除になった文書やその他資料を整理してまとめ、学者と政策形成に携わる人たちのために情報提供を目的としている。

3 つに分けて振り返ることとする。第 1 期は 1953 年から 1973 年までとする。朝鮮戦争後から 1960 年代までの、ソ連や中国など友好国を中心とした政治的イデオロギーに基づく援助と、西側諸国の経済協力（貿易・投資）である。第 2 期は 1974 年から 1994 年までとし、国連からの援助について述べる。そして第 3 期は 1995 年以降 2001 年までで、北朝鮮における飢餓と国際社会の人道援助、国際開発金融機関への加盟問題について分析する。

表 2-1 北朝鮮への援助の歴史



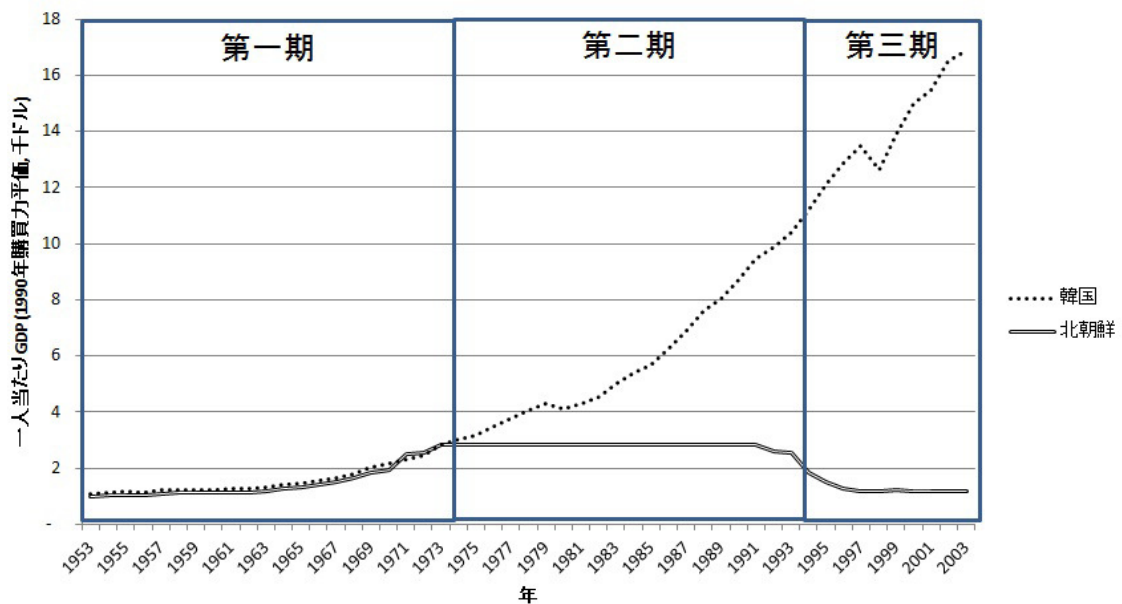
出所：筆者作成

なお、このように時代を 3 期に分けた理由だが、第 1 期と第 2 期の区分を 1974 年としたのは、石油危機の影響等で、この時期を境に社会主義国からの大がかりな援助や西側社会からの経済協力を受けることが難しくなり、北朝鮮が不法取引を始めたからである。第 2 期と第 3 期の区分は 1995 年としたが、その年は北朝鮮が大洪水に見舞われ、飢饉が起こったとして、北朝鮮が国際社会に対して初めて緊急援助を要請したことで、米国政府を含む国際社会が大きく動いた年だからである。それまで北朝鮮は、主に中国から不足する食糧を入手しており、西側社会から食糧や医薬品・医療援助などを受けることはなかった（今村 2005: 42-46）。しかし、1995 年を境に、北朝鮮が西側社会に対して門戸を開き、緊急支援を求めたことは大きな転換点であり、北朝鮮に対する「援助」研究の転換点であるため、区分することにした。さらに、食糧援助という国際社会による緊急援助の潮流とは別に、北朝鮮は国際開発金融機関への加盟の可能性を探って、アジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）、国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）、世界

銀行にアプローチし始めたのも第3期である。ただし、本研究はクリントン政権期の食糧援助を対象にしているため、2002年以降、今日にいたるまでの援助動向については分析対象としないことにする。

また、北朝鮮の経済状況からも、上記の3つの区分は意義があると考えられる。第1期は1973年までだが、図2-1のとおり、その年までは韓国と北朝鮮の1人当たりGDPに、ほとんど差がなかったと推計されている。しかし、それ以降、両国間の格差は大きく開いていった。その原因の1つに、北朝鮮の経済の停滞が挙げられる。第2期の終盤、北朝鮮の1人当たりGDPは減少に転じていった。その停滞は1995年の飢饉につながり、第3期の食糧援助受け入れへと流れが変わったのである。

図 2-1 韓国と北朝鮮の1人当たりGDP（1990年購買力平価ドル、千ドル）



出所：“The Maddison Project”<sup>15</sup>の1人当たりGDP歴史的推定値データベースもとに筆者作成

<http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>（2013年10月28日取得）

<sup>15</sup> "The Maddison Project"は、ローマ時代から現在までの世界の1人当たりGDPを推計するプロジェクトで、専門家が集まり、既存のデータから中長期的で整合性の取れた推計値を発表している。Bolt and van Zanden（2013）の論文と付随するデータベースはその最新データであり、北朝鮮もその中で推計されている。

## 2 第1期：政治的イデオロギーに基づく援助（1953年 - 73年）

### 2.1 政治的イデオロギーに基づく援助

1950年に勃発した朝鮮戦争は、1953年7月27日に休戦協定が締結された。朝鮮戦争によって南北朝鮮とも疲弊したが、北朝鮮は、1950年代は主にソ連から、そして1960年代以降は主に中国の支援により復興活動が行われた。Zhihua Shen and Yafeng Xia (2012)は、朝鮮戦争後の北朝鮮の復興・発展に対し、1960年代初めにいたるまで韓国を超える勢いがあったが、それはソ連や中国の社会主義圏の友愛精神に基づく支援や海外援助に依るところが大きかったと評価している。

詳細に見ていくと、1950年代終わりまでソ連を中心に、主に無償援助が行われていた。しかし、朝鮮戦争からの復興が終わるにつれ、ソ連など東側陣営による開発支援が減少し、1960年代に入ると中ソ対立が表面化し、国際共産主義運動をめぐるイデオロギー上の議論から国家的な対立へとエスカレートした。その影響で北朝鮮はソ連からの援助が減少し、また、多くの援助が無償から有償へと切り替えられた（今村 2005: 32）。

他方、ソ連と対立関係になった中国は、ソ連だけでなくインドとの間でも国境紛争を起こし、国際的に孤立した。そのため、孤立を避けるため、1961年に朝中友好相互援助条約を結び、自国経済が苦しかったにもかかわらず、北朝鮮に対して援助を行うことで友好関係を築いていった。しかし、それも長くは続かず、1966年に中国で文化大革命が起こると中朝関係が悪化し、続く1970年代は政治的に揺らいだ。それでも、1960年代末の段階では、依然として北朝鮮の貿易合計の4分の3近くを中国とソ連が占めていた（Armstrong 2009: 1）。

1950年から60年代までは、北朝鮮はソ連や中国の傘下に入ることで、国家安全保障と経済の両面で保障がなされていた。しかし、1960年代の中ソ対立の深化や1962年のキューバ危機をめぐるソ連の対応、1971年の中国の国連正式代表、1972年の米中接近など、東西二極対立構造が徐々に変化していき、他方で、韓国との経済競争が激化していった。このように北朝鮮を取り巻く世界情勢とその力関係が大きく変化している中、北朝鮮はいつまでも、ソ連や中国の庇護のもとに安穏としていられなくなったのではないかと本研究は考える。

### 2.2 西側社会からの経済協力（貿易・投資）

1971年、北朝鮮は6カ年計画（76年まで）を発表している。今村（2005: 122）は、計画目標を達成させるためには資本と技術が必要で、北朝鮮はそれを西側諸国から持つてくることはできないかと考え、非共産主義国との貿易や資本を増大させていったと分析して

いる。具体的には、日本など西側諸国の公的・民間借款の導入に力を注いでいた<sup>16</sup>。たとえば、柳承編（2003: 16）は、1973年、旧日本輸出入銀行は北朝鮮に対して融資を始め、1974年から75年には貿易黒字が大幅に増加したと述べている。しかし、柳は輸出能力が脆弱な上に、無理のある借款導入をしたため、償還額が急増し、さらに第一次石油危機によるインフレや景気停滞で思うように外貨を獲得できなくなったと分析している。そして、彼は北朝鮮の主要輸出品である非鉄金属価格が暴落すると、1974年からは融資返済が延滞するようになり、1975年には6ヶ月以上の長期延滞が急増して貿易保険の適応が事実上、中止されたと記している（柳 2003: 16）。

他方、1970年から75年は、北朝鮮が日本や西ヨーロッパと民間ベースで経済的つながりを構築し、拡大していった時期であった。具体的には、日本からセメント・プラントを、オーストラリアからは化学肥料工場、フランスと英国からは石油化学プラントなど、合わせて21ヶ国と投融資の契約を結ぶほどだったとされている（今村 2005: 122）。しかし、1974年に石油危機が起こると、そうした国々に対する債務返済が出来なくなったため、西側諸国もそれ以上の融資を拒否するようになった。つまり北朝鮮は、政治的にも経済的にもソ連や中国から大がかりな支援を期待できず、経済的には西側諸国との貿易・投資を始めたが、石油危機によって債務返済が不能になり、行き詰まったと考えられる。

### 2.3 第1期の位置づけ

このように、第1期の歴史は政治的イデオロギーに基づいた援助と、それに続く西側諸国との貿易・投資の時代であった。この時代に関する研究は、北朝鮮の経済成長を主眼に置いた援助の考察が多い。なぜなら Bernd Schaefer（2010: 2）が、

1970年代初めは、北朝鮮が韓国に打ち勝てないほど経済格差が拡大する直前で、また、米中の親交回復という賛助の下で、朝鮮半島の統一を目指す最後の好機という、南北対立の歴史上、特異な時期だった。

と、評価しているように、第1期の時代はまだ、北朝鮮は政治的イデオロギーによる重工業を中心とした援助を受けながら、経済成長が可能だったからである。中川雅彦（2004）は、朝鮮戦争からの復興や、その後の自立的民族経済建設路線において、ソ連や中国など友好国からの＜援助＞が、実際に行われた経済建設、特に重工業施設の発展に重要な役割を果たしたと主張している。その一方で、そうした援助がなくなると経済が苦しくなったとして、北朝鮮の経済は友好国からの援助に大きく依存していたと指摘している。また、

---

<sup>16</sup> 1960年代の最大の貿易相手国は日本で、西側陣営が行う北朝鮮との貿易の半分を占めていた（今村 2005: 122）。

今村弘子（2005）は、北朝鮮の建国時からの計画経済に注目し、ソ連や中国を中心とした友好国からの援助を分析した結果、

北朝鮮は、自立的に国家を運営していくという「主体思想」を唱え、独自の経済建設を行っている」と主張してきたが、実際には建国当初から援助漬けの状態にあり、中ソ、とくにソ連からの援助が滞れば、たちまち経済が成り立たなくなってしまうという脆さを抱えていた。（今村 2005: 28）

と指摘し、北朝鮮は援助によって成り立つ経済であり、「自立的民族経済」を掲げながら実際は被援助大国であると結論づけている。

他方、金向東（2006）によれば、1965年から80年代までの北朝鮮経済成長を考察すると、今村（2005）や中川（2004）のように経済成長を否定する研究者がいる一方で、この時期の経済発展を肯定する研究に、楊学忠（1982）、ファン・イガク（1992）、梁文秀（2000）がいると述べている。彼らはいずれも北朝鮮 GNP の成長率に注目し、韓国 GNP と比較した場合、楊（1984）は 1968 年まで、ファン（1992）は 1975 年まで北朝鮮 GNP の方が韓国より上回っていたと分析している。柳（2003:3）は「北朝鮮は経済協力を、帝国主義者たちが最大限の利潤を得る目的で、資本を他の国に投資する資本輸出として認識していて、帝国主義者たちが資本輸出を利用して、開発途上国を経済的に隷属化させることは＜援助＞に最も集中的に表現されている」と述べているが、北朝鮮への援助を研究する場合も、援助自体の解釈をめぐる相違が見られた結果が、こうした研究の違いを生み出しているのではないかと本研究は考える。

### 3 第2期：国連への歩み寄り（1974年 - 94年）

1970年代の石油危機以降、経済的な行き詰まりを見せた北朝鮮だが、政治面では、南北朝鮮統一問題をめぐり、国連へアプローチして解決策を見出そうとしていた。つまり、国連と北朝鮮との関係は政治・外交から始まっている。北朝鮮が政治面で国連に打診したことと、国連から援助を受け始めたこととのリンクについては、証拠となる正確な資料や文献が少なく、あっても断片的に過ぎないため、推測の領域を超えることはできないことに加え、本研究の目的から逸れるため議論しない。本節では、政治面で北朝鮮が国連外交に失敗した事実と、1980年代に国連システムから享受していたと思われる援助実績について、わかる限り記すことにする。

### 3.1 政治・外交面での国連への歩み寄り

北朝鮮と国連との政治的な関係については、宮本悟（2009）が詳しい。宮本によれば、朝鮮半島の南北統一問題が国連へ歩み寄る契機になっている、としている。韓国と北朝鮮は、1972年7月4日、朝鮮半島の南北統一の方針を定めた「南北共同声明」<sup>17</sup>を発表し、それに基づいて南北朝鮮の統一問題を二国間で協議した。しかし、南北対話をしていく中で、両国の確執が随所で露呈したため、北朝鮮は韓国と直接、対話することをあきらめた。それに代わって米国にアプローチし、相互不可侵や在韓米軍撤退などを前提とした平和協定締結を要求したが、米国は黙殺し、米朝直接外交は実現しなかったのだ。

朝鮮戦争で国連軍率いる韓国と戦った北朝鮮にとって、国連は長い間、敵対関係にあった。そうした敵対関係に変化があったのは、1971年10月、ソ連と共に、同じ東側陣営に属する中国が中華民国に代わって国連安全保障理事会の常任理事国になったからだ、と、宮本（2009）他は主張している。また、日本国外務省の『1972年外交青書』に、「北朝鮮は、ニクソン訪中発表、中華人民共和国の国連加盟等の世界情勢の変化を自己に有利とみて活発な外交活動を展開し……」（外務省 1972）と記していることから、北朝鮮の国連に対するかかわり方の変化を伺うことができる。つまり、中ソが国連安全保障理事会で拒否権を発動できる立場になったことで、国連が北朝鮮に対して敵意をあからさまに示す可能性がきわめて低くなったと考え、北朝鮮は国連を含む国際社会に対して接近していったのではないかと本研究も考える。そのように考える根拠として、1973年、北朝鮮は初めて国連専門機関である世界保健機構（World Health Organization: WHO）に加盟したことがある<sup>18</sup>。WHO加盟により、ニューヨーク国連本部とジュネーブ国連事務局の双方に常駐オブザーバー代表部を設置し、国連総会に参加する第一歩を築いた。北朝鮮がWHOに加盟した真意は測りかねるが、WHO（2013）によると「1973年以来、北朝鮮はWHOの加盟国であるが、長い間、協力プログラムは政府が自らの意思と能力で実施することに委ねられていた」とあり、実質的なWHOプロジェクトは1997年の緊急人道実行事務所が設立されてからと書かれている。つまり、実質的な援助を期待してWHO加盟をしたのではなく、政治的意図が先行していたのではないかと本研究は推測する。

そして、米朝直接外交が実現しなかった北朝鮮は、最後の手段として国連外交に出て、米国に要求したものと同内容の決議案を1974, 75年と国連総会に提出した。しかし、いずれの決議案も可決されず、失敗に終わり、国連外交を中止するに至った（宮本 2009; Schaefer 2010）。

---

<sup>17</sup> 馬淵貞利（1997: 348-9）によると、1971年の米中関係改善の動きに触発されて、朝鮮でも南北赤十字会談が開かれるようになり、朝鮮戦争中に南北に離ればなれになった離散家族捜しについて協議された。こうして始まった南北対話が統一問題に関する政治間交渉にまで発展し、翌72年に『南北共同声明』となって結実されたとしている。

<sup>18</sup> 北朝鮮は、国連専門機関であるWHOには加盟したが、国連加盟できたのは、ソ連崩壊の翌年、1992年の南北朝鮮同時加盟時である。



### 3.2 援助面での国連への歩み寄り

1960年代後半から74年の石油危機まであった西側諸国との関係は民間商業取引が中心だったが、石油危機以後、外国債務不履行で取引が行われなくなった。国内資源に乏しく、農業をするには、自然条件や土地に恵まれず、工業化をすることでしか国の発展が見込まれないが、その工業化も思うようには行かなかった。1970年代後半までに、再び南北朝鮮の関係緊張が生じるだけでなく、北朝鮮外交官による麻薬密輸等も起こるようになった(The National Committee on North Korea 2012: 4)。そのような中、中ソから以前ほどの援助を受けられなくなり、西側諸国からの投資も受けられなくなったため、国連へ政治面だけでなく、経済的にも歩み寄ったのではないかと本研究は推測する。1970, 80年代に北朝鮮が国連機関から受け取った援助を網羅した資料や、それを検討した論文がほとんどない中、個々の専門機関にあたり、わかる範囲で以下のようにまとめた。そうすることで、国連のどの専門機関がどのような援助を実施しているか、断片的ではあるが明らかになると考えられる。

#### 3.2.1 国連開発計画

1979年4月、北朝鮮は、国連最大の技術協力機関で、国連援助システムの調整役も担う国際連合開発計画(United Nations Development Programme: UNDP)に対して緊急の技術協力を要請している。Andrea Matles Savada ed. (1993: Foreign Economic Relations section, para. 4)は「金日成は1979年の新年の挨拶で、経済拡大を推し進めるためには外国貿易を拡大する必要があると、開放政策を謳ったことが大きく影響した」と解釈している。UNDPの内部メモによると、UNDPは北朝鮮の要請を受けて、国際連合貿易開発会議<sup>19</sup>(United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD)の輸出入の専門家である海運・港湾アドバイザーを派遣していることがわかる(UNDP 1979)。その後、1980年にUNDPは平壤に常設の駐在事務所を開設し、援助プログラムが中止される2007年まで事務所を置いた<sup>20</sup>。当時、他の国連機関は北朝鮮に事務所を設置しておら

<sup>19</sup> 1964年に設立された国連総会直属の常設国際機関。途上国の貿易、投資、開発の機会を最大化し、グローバリゼーションから生じる問題に直面する途上国を支援し、対等な立場で世界経済へ統合することを目的とする(外務省 n.d.b)。

<sup>20</sup> 2007年、UNDPが北朝鮮事務所を閉鎖した背景に、米国が「UNDP不正援助疑惑」を指摘したことがある。当時の共和党ブッシュ大統領は、ニューヨーク国連代表部に「国連の透明性とアカウンタビリティ・イニシアチブ(U.N. Transparency and Accountability Initiative: UNTAI)を設置し、「腐敗文化」がはびこる国連に対してマネジメント改革を実施した。その一環で、人権問題を抱える国(北朝鮮、ミャンマー)に援助を行う国際機関に対して、厳しく査察要求をした。その結果、2007年6月に国連内部監査、2008年6月に外部独立調査委員会の調査が行われ、以下の事実が発覚した。

ず、UNDP は国連システム全体の代表としての役割を担ったとされている。

具体的には、北朝鮮に対して 1982 年から 1997 年まで、第 1 次から第 3 次国別協力計画<sup>21</sup>を策定している。UNDP の文書によると、北朝鮮の鉄道マネジメント支援のため、近代的なコンピューターの導入を目的にしたプロジェクト支援を行ったが、厳しい国際規制で北朝鮮に持ち込むのがきわめて難しかった、とある (UNDP. u.d.)。しかし、1995 年に北朝鮮で大洪水に続く大飢饉に見舞われ、北朝鮮が国際社会に対して大規模な緊急援助を要請したため、UNDP は 1997 年以降、他の発展途上国と同様、国別協力枠組み (Country Cooperation Frameworks: CCF) と連動したプログラムを行うようになった。この国別協力枠組みでは、最高意思決定機関である執行委員会の承認を受け、その上で北朝鮮政府と協議を経て具体的なプロジェクトが確定される仕組みになっていた。

UNDP は、こうした独自に実施されたプログラムとは別に、「北東アジア経済圏」<sup>22</sup>構想の流れで生まれた「図們江<sup>23</sup>開発計画」に対して、1991 年 3 月から加わり、「図們江地域開発計画」(Tumen River Economic Development Programme: TRADP) として主導的役割を担ったとされる (東京財団 2003: 23-6)。具体的には、日本や韓国が資本と技術、中国東北三省や北朝鮮は労働力、ロシア極東地域は天然資源を、それぞれ提供し相互補完により、地域全体の経済発展に寄与し、その成果を共有することを目指した計画であった。当計画について、東京財団 (2003: 28) は「UNDP は、この計画を自らの事業計画の中に組み込み、イニシアチブを握ることで、各国・国際機関間の調整を行い、国際連合工業開発機関 (United Nations Industrial Development Organization: UNIDO) や国際連合環境計画 (United Nations Environment Programme: UNEP)、世界銀行、アジア開発銀行な

---

(1) UNDP の援助資金が弾道ミサイル販売に融資する北朝鮮の会社とリンクしていた (Lynch 2008)。

(2) UNDP および他の国連機関が北朝鮮に対して現金を払った援助資金の約 38% が、直接、北朝鮮政府の手に渡り、弾道ミサイル販売と関与していた (Russell 2008)。その結果、UNDP は北朝鮮での活動を停止し、現地事務所も撤収することになった (United States Senate 2008)。

<sup>21</sup> UNDP では、各国からの任意拠出金 (コア・ファンド) 見込額を元に、原則 4 年ごとに向こう 4 年間の国別援助割当額を定め、各国にある UNDP 常駐事務所が中心になって、被援助国政府と協議しつつ援助の重点分野や主要プログラムの概要を示した国別協力計画 (カンントリー・プログラム) を策定する。この国別協力計画は最高意思決定機関である執行委員会の承認を受ける。その上で、被援助国政府及び他の援助国等との協議を踏まえて具体的なプロジェクトを確定している。UNDP は、自ら実施する事業のほかに他の国連機関や NGO 等に委託して事業を実施している。なお、被援助国である開発途上国政府自らが UNDP の資金協力を得て事業を実施する場合もある (参議院 2010: 104)。

<sup>22</sup> 「北東アジア経済圏」とは、北東アジアにおける隣接諸国間・地域間の相互往来の進展により、ヒト、モノ、カネ、情報など経済面での補完関係が深まり、ひとつの生活経済圏として、いわば「局地市場圏」に発展し、自己の共通基盤とその形成を表すものである (東京財団 2003: 23)。

<sup>23</sup> 図們江 (約 500km、朝鮮名: 豆満江、英文名: Tumen River) は、朝鮮半島と中国との国境を、長白山 (2,744 メートル、朝鮮名: 白頭山) を東に流れて日本海に入る大河である (中野 n.d.)。

どの国際機関が直接的・間接的に関与するよう仕向けた。しかし、この地域最大の経済大国・日本が、国交未回復の北朝鮮の存在を理由に参加を拒み、複雑な国際情勢と参加国の思惑が交錯し、資金調達能力もなかったため、期待していたほど成果があがらず、多様な構想が挙がっても何ひとつ成功しなかった」と評価している。

### 3.2.2 国連人口基金

1985年、国際連合人口基金（United Nations Population Fund: UNFPA）は初のプロジェクトを開始し、人口統計学に関するトレーニングとリサーチを行っている。国連が援助を実施する際、最低限の基礎資料として、人口や国民所得統計は欠かせないが、北朝鮮は建国以来、国勢調査を行っておらず、人口統計は戸籍を通じて得られた情報からの推定に過ぎなかった。そのため、北朝鮮で国勢調査を行う前段階として、UNFPAが人口統計を正確に計るトレーニングを行ったと思われる。その上で1989年3月に「基本ニーズ評価ミッション」（Basic Needs Assessment Mission）を行い、国勢調査を行うよう北朝鮮に勧めた。そして1993年、北朝鮮は建国後初めての国勢調査をUNFPAの援助の下に行った（Suk Lee 2010: 54）<sup>24</sup>。

UNFPAの行った人口統計整備は、開発援助の側面からすると、援助前の基礎資料として、人口や国民所得整備に貢献したと本研究は考える。また、文浩一（2009: 27-8）は、UNFPAが人口統計を整備したことで、北朝鮮の不透明だった経済水準も推定できるようになったと評価している。さらに文（2009）は、「生活水準および地域格差を示す一般的な指標としてGDP（国民総生産）があり、国連が発表したSNA体系<sup>25</sup>に沿って、多くの国がGDPを公表するようになった。しかし、北朝鮮の場合、物的生産を伴わないサービス部門を生産として勘定することに抵抗があるなど理論的問題があり、SNA体系に則した統計整備を行っていない。そのため、長い間、北朝鮮のGDPは大胆な推計に頼らざるを得ない状況にあったが、人口統計が整備されたことで、旧来型ではあるが人口指標を用いた生活水準の計測が可能になり、経済統計においても貢献した」と評価している。

### 3.2.3 その他の国連機関

その他の国連機関による援助として、国際連合児童基金（United Nations Children's

<sup>24</sup> 第1回国勢調査から15年後の2008年に第2回国勢調査が実施されている。

<sup>25</sup> 1953年、国連が『国民経済計算体系と付表』（A System of National Accounts and Supporting Tables: SNA）というマニュアルを発表し、多くの国で採用されることとなった。この共通のマニュアルに則して作成されたGDPは、共通の尺度で経済水準を比較できるため、広く利用されることになった。

Fund : UNICEF) が、1986 年から 88 年まで 100 万ドルの予算で予防接種、教育、子どもの栄養についての国別プログラムを、世界保健機関 (World Health Organization: WHO) が生物医学研究や環境公害規制に関するプログラムを、そして国際連合食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO) が女性の役割と地位の向上を助けるプロジェクト支援を実施している (Governing Council of the United Nations Development Programme 1990: 6; UNICEF 1988: 19)。しかし、実施時期や実施内容の詳細に関する資料は見当たらなかった。

表 2-2 第 2 期 (1974 年 - 94 年) における国連機関の北朝鮮での活動

年	国連機関名	活動内容
1973	WHO	北朝鮮が WHO に加盟する。
1979	UNDP	北朝鮮から緊急の技術協力の要請を受ける。
1980	UNDP	平壤に駐在事務所を開設する。
1979	UNCTAD	海運・港湾アドバイザーを北朝鮮へ派遣する。
1982-97	UNDP	第 1 次 - 第 3 次 国別協力計画策定を行なう。
1985	UNFPA	人口統計学に関するトレーニング・リサーチ・プロジェクトを実施する。
1989	UNFPA	基礎ニーズ評価ミッションを実施する。
1986-8	UNICEF	100 万ドル規模の「予防接種、教育、子どもの栄養についての国別プログラム」を実施する。
1991-	UNDP	「図們江地域開発計画」(TRADP) へ参加する。
1990-3	UNFPA	「妊婦や子どもの健康、家族計画プログラム」や「ジェンダーに関するプロジェクト」を実施する。
1991	UN	北朝鮮が国連に加盟する。
1993	UNFPA	北朝鮮が国勢調査を実施する。
不明	WHO	生物医学研究や環境公害規制に関するプログラムを実施する。
不明	FAO	女性の役割と地位の向上を助けるプロジェクトを実施する。

出所: Governing Council of the United Nations Development Programme (1990: 6)、UNICEF (1988: 19) 等をもとに筆者作成

### 3.3 第2期の位置づけ

以上、北朝鮮の国連への歩み寄りについて記述した。1970年代後半以降、国連機関とは、政治外交と経済の両側面で関係を持つようになった。国連外交では失敗した北朝鮮だが、表2-2を見てもわかるが、国連との関係を模索していたように見受けられる。しかし、国連からの援助の場合、中国やソ連の援助のように政治的イデオロギーを共にした友好国による支援と異なり、医療保健などのベーシックニーズや統計整備などの基盤づくりの小規模な援助に留まっていて、北朝鮮が求めている中ソの援助の代替になるような経済成長が促進されるほどの援助は受けられなかった。また、世界情勢も大きく変化して、東西冷戦が終結に近づくとも北朝鮮は孤立し、経済がますます失速していったと本研究は考える。

北朝鮮は、中国やソ連から援助を受けながらも、新たな援助先として国連が加わったのが、第2期の1970年代後半から1990年前半における援助だったが、その背景にソ連や中国との経済関係の悪化により北朝鮮は産業だけでなく、国内経済・社会も崩壊したことがある。具体的には、1990年代にソ連の経済システムが崩壊したことで、ソ連から継続して受け取ってきた石油と食糧援助が激減し、ソ連からの石油に依存してきた北朝鮮の産業崩壊が始まったのである<sup>26</sup> (Natsios 2001=2002: 43-4)。中国にとっても、東西冷戦崩壊は北朝鮮との関係を複雑にした。1992年に中国は韓国と国交を樹立すると、中国と北朝鮮の関係は変質し、双方の要人往来は地方レベルを除いてしばらく途絶え、93年には両国間の国境での緊張が漂うようになった(大江 2011: 3)。北朝鮮の国内経済・社会もまた、1990年代前半は食糧の公共配給制度が崩壊していった時期であった。政治的忠誠心の度合いに応じた階級制度に基づいて食糧割当を行う公共配給制度も機能しなくなった(Babson 2003: DPRK dilemma section, para. 9; Haggard and Noland 2007=2009: 82-95; 鄭 2005: 63-4)。Haggard and Noland (2007=2009)、Natsios (2001=2002)、鄭 (2005) 他は、それが原因となって北朝鮮の飢餓を導いたと主張している<sup>27</sup>。

また、Chestnut (2007: 84-5) の調査によれば、北朝鮮は1976年秋頃から、在北欧の北朝鮮外交官による違法薬物・物品の密輸・偽札の製造など、国境を越えた犯罪密輸を少

<sup>26</sup> Natsios (2001=2002: 44) は具体的数値に触れ、ソ連の北朝鮮への石油援助は、1989年の50万6,000トンから1992年には3万トンにまで激減していることを指摘している。

<sup>27</sup> 飢餓の原因を政治経済学的見地から明らかにした Amartya Sen (ノーベル経済学賞受賞) の理論を応用した Haggard and Noland (2007=2009: 82-95) は、北朝鮮の飢餓は、エンタイトルメントの崩壊が原因だと分析している。エンタイトルメントとは、食糧を確保する権利であり、社会主義体制下にある北朝鮮のエンタイトルメントは、これまで「核心」(労働者、兵士、労働党员)、「動揺」(中層貧農、貿易商、小規模事業主)、「敵対」(富農、宗教信者、知識階層、帰還民)の3つの階層からなる特殊な社会階級制度によって決められていた。この社会階級制度が直接、食糧へのアクセスを決定するものではないが、間接的に公共配給制度に影響していた。しかし、Haggard and Noland (2007=2009) によれば、農民の作物生産に対するインセンティブの減退で生産高が減少したこと、対外状況の悪化で商業輸入も当てに出来なくなったこと、そして政府による統制が効かなくなったことが理由で、北朝鮮で飢餓が起きたとされる。

量ながらも始め、1990年代中頃から急増している。Chestnut (2007) は、1976年の場合は、石油危機による西側諸国からの債務返済不能に陥ったことが理由であるとし、1990年代中頃からの密輸の急増は、東西冷戦時の中ソ援助が喪失したことと、自然災害・飢饉に加え、金日成から金正日へと政権が継承され、政府当局がこれまでの指針から逸脱した独自の決断ができるようになったと分析している。

1980年代を中心とした国連による援助は、北朝鮮の経済社会を支えるようなものではなかったことが確認できる。その結果、北朝鮮外交官だけでなく、北朝鮮の貿易会社が中心となり、北朝鮮政府を世界の不法取引ネットワークに結びつけるなど、不法取引がより組織的になり、多様化するようになった。そして、通常ルートでの貿易・経済活動を行わず、闇経済社会へと脱落し、1995年を迎えることになった。また、食糧の公共配給制度が機能しなくなり、食糧不足が起こるようになったと本研究では考える。

#### 4 第3期：国際社会の援助（1995年 - 2001年）

国内の社会システムが崩壊して経済が失速する中で、1995年8月、北朝鮮では大洪水が起き、大凶作、そして大飢饉に陥り、もはや国内や友好国のソ連や中国、これまでの国連の支援だけで解決できるほどの国力を持たなくなったのである。そして、北朝鮮がついに国際社会に門戸を開いて緊急支援を求めるにいたったのである。宮本 (2009: 72-3) によると、国際社会による大規模な緊急援助が始まったのは、1995年8月17日付朝鮮労働党機関紙『労働新聞』で8月初頭に洪水が発生したことを初めて報道し、8月23日に、朴吉淵・駐国連朝鮮大使が国際連合人道問題局 (Department of Humanitarian Affairs: DHA) に緊急援助を要請したことだとしている。そして1995年から、北朝鮮が米国やWFP<sup>28</sup>に対して国外退去命令を出した2005年までの間に、国際社会は北朝鮮に23億ドルを超える援助を行い、そのうち67%が食糧援助で、9%が食糧の安全保障や農業復興・開発にあてられたとされる (Haggard and Noland 2007=2009: 125)。以下、国際機関と国別ドナー

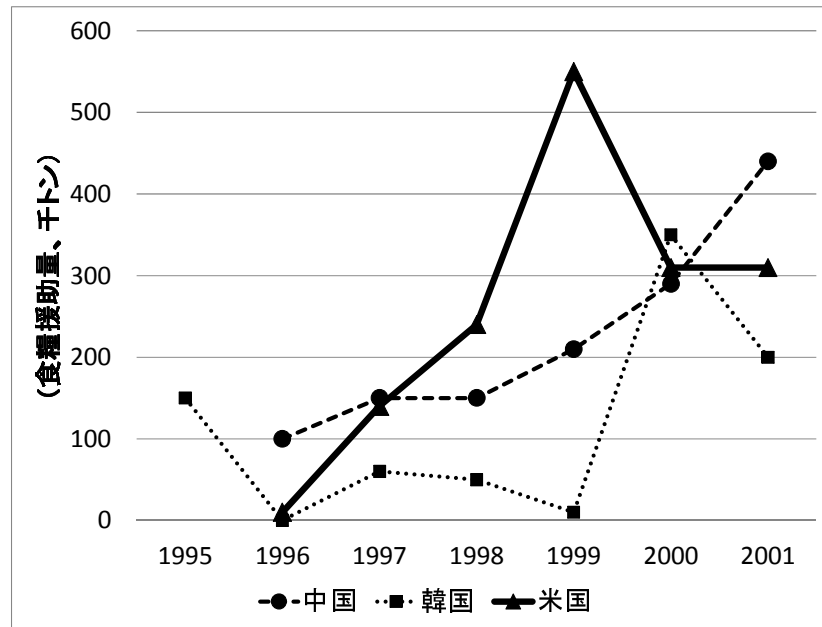
---

<sup>28</sup> WFPは国連システム最大の食糧援助機関で、人道危機に際して迅速・効果的に食糧とロジスティック支援の活動を実施している機関として知られている。WFPは、組織自体が独自に持つ予算は極めて少なく、活動原資のほとんどは、プロジェクト毎に先進国ドナーに対してアピールを行い、そのアピールに賛同し、実際に拠出したドナー国からの食糧や資金による。そして、その食糧や資金をプールした上でプロジェクトを実施している。

WFPは1995年11月に平壤駐在事務所を設立し、本格的な活動を始めた。米国の食糧援助の方法は、北朝鮮に限らずどの国に対しても同様の傾向が見られ、二国間援助ではなくWFPを通じて行う傾向にある。1995年から2005年を見ると、米国食糧援助総額は世界全体の59.2%で、EUの25.2%をはるかに上回り、第1位になっている。中でも重要なのは、WFPへの拠出を通じた多国間援助では、1996年から2010年の間で、米国のWFPへの拠出割合は45.2%になり、第2位のEU (28.7%)、第3位の日本 (5.7%) を引き離してトップドナーになっている (Hanrahan and Canada 2011: 2)。

の対応について順に述べる。

図 2-2 主要援助国による対北朝鮮食糧援助 (1995 年 - 2001 年) (千トン)



出所： WFPINTERFAIS (2009) をもとに筆者作成

#### 4.1 国際機関の動き

1995 年 11 月に WFP が、翌 96 年 1 月に UNICEF が平壤に駐在事務所を開設して活動を開始した<sup>29</sup>。WFP の具体的な活動内容については、第 5 章で検討することにする。UNICEF は EU が最大の拠出国・地域であることから、EU の意向が援助に反映した活動がなされる傾向にあったと Smith (2002: 11) は指摘している。その証拠に、1997 年、UNICEF による国際会議がジュネーブで開催され、人道機関間の援助調整や北朝鮮との交渉問題について話し合われたが、具体的な活動内容である治療用ミルクの配布プログラムの管理業務に対して、EU が資金拠出している。

その他の国連機関として、1996 年に WHO が特別事務所を開設し、1998 年 2 月には、国際連合人道問題調整事務所 (United Nations Office for the Coordination of

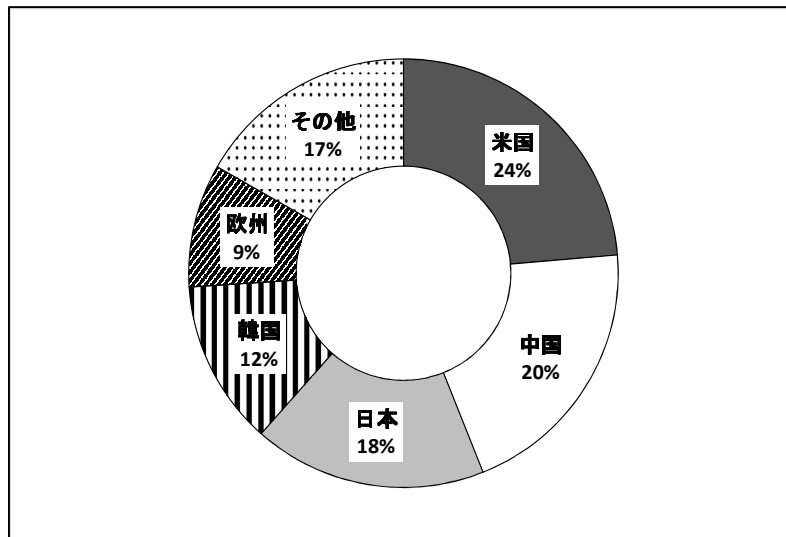
<sup>29</sup> 1997 年 12 月、WFP 北朝鮮事務所長が国連緊急救援調整官になった。

Humanitarian Affairs: OCHA) も設立された<sup>30</sup>。OCHA は、スウェーデン国際開発協力庁 (Swedish International Development Cooperation Agency : Sida) から活動資金の出資を受け、活動を中止する 2004 年まで、定期的 (4 半期ないし 2 ヶ月に 1 度の割合) に公報を発行し、北朝鮮にかかわるすべてのアクター (国連機関、各国ドナー、NGO など) の分野別活動内容や、訪朝者の組織と名前などを記載し、ウェブサイト上で公開するなど、現地での情報調整等を行っていた (OCHA 2004)。

#### 4.2 国別ドナーの動き

主な国別ドナーは、米国、日本、EU、中国、韓国である。1995 年から 2001 年までの累積援助総額で各国が占める割合は、下記の図 2-3 を見るとわかるように、米国がトップで 24% を占め、続いて中国が 20%、日本が 18%、韓国が 12% になっている。以下、順に概観していく。

図 2-3 ドナー別の対北朝鮮食糧援助 (1995 年 - 2001 年)



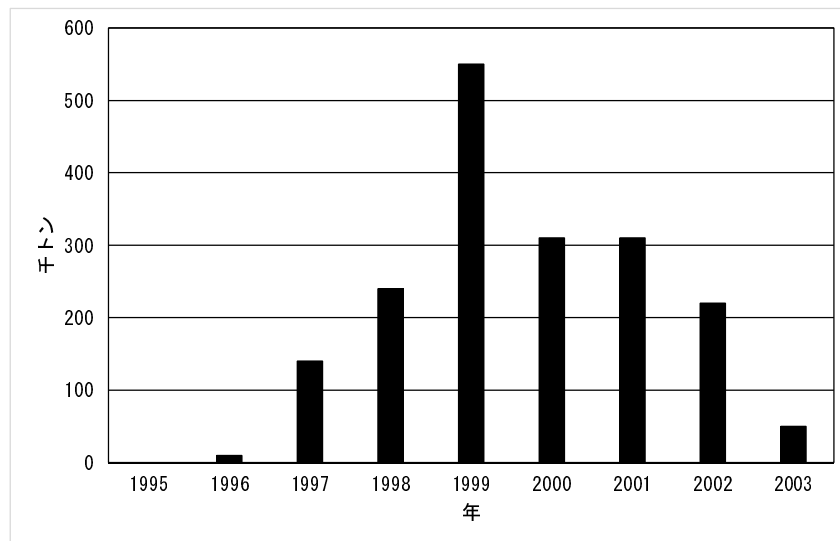
出所: WFPINTERFAIS (2009) をもとに筆者作成

<sup>30</sup> OCHA とは、1991 年の国連総会決議で設立した部局で、ニューヨークを本部に、現地の国連人道調整官や国連国別チームを支援する機関である。主な機能として、本部及び現地における国際人道支援活動の総合調整や人道 NGO との連携調整、人道支援・人道問題に関する問題提起・理解促進 (アドボカシー) などがあり、北朝鮮でも同様の活動を開始した。  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/pdfs/unocha.pdf> (2013 年 10 月 27 日取得)



第 1 に、米国の場合、食糧援助は 1997 年から 2002 年までが最盛期で、毎年 10 万トン以上の食糧が北朝鮮に支援されている（Manyin and Nikitin 2009: 2）。図 2-4「米国による対北朝鮮食糧援助」を見ると 1999 年がピークになっている。米国の対北朝鮮援助については、後章で詳細に検討するので本節では触れないが、米国は他のドナーと比較しても援助量が多く、主導的立場をとっていた。

図 2-4 米国による対北朝鮮食糧援助（千トン）



出所： WFPINTERFAIS（2009）をもとに筆者作成

第 2 に、中国の場合、1960, 70 年代は、パトロンと被後援者という特殊な関係に基づく援助であったが、1990 年代には世界における中国と北朝鮮の経済的・政治的位置づけや役割が変わり、それにともなって中国が北朝鮮へ援助を行う意図が確実に変化していることがわかる。具体的には、1992 年に韓国と国交を樹立すると、北朝鮮との関係が悪化し、93 年には両国間で緊張が高まって貿易が激減たため、北朝鮮の飢餓に拍車をかけることになった（Haggard and Noland 2007=2009: 232）。しかし、1994 年、当時の北朝鮮国家主席だった金日成の死後、関係改善がなされ、中国からの物資が急増し、北朝鮮の経済支援の中心を担うようになった。そして、1996 年には中朝間で「経済技術協力協定」<sup>31</sup>が締結された。大江志伸（2011: 5）によると、内容は非公開であるが、今後 5 年間にわたり、毎

<sup>31</sup> 「経済技術協力協定」は、中国の 5 カ年計画に合わせて両国が 5 年毎に結んできたもので、中国から北朝鮮への一方的な経済支援の取り決めである（大江 2011: 5）。

年食糧 50 万トン、石油 120 万トン、石炭 150 万トンを、半分を無償、残りを友好価格取引で提供するとしていた。また、この支援規模は巨大で、たとえば石油の 120 万トンは、北朝鮮が前年 95 年に輸入した原油量約 100 万トンを上回る枠であったとされている。

中国が行う援助は変動が激しかったが、北朝鮮への援助目的は、主に 2 つあると本研究は考える。1 つに、北朝鮮政権の安定と中国の北朝鮮に対する政治的影響力の維持・強化である。中国は、北朝鮮と約 1,300 キロにわたる国境で接しており、多数の朝鮮族が中国東北地方に暮らしているということは、北朝鮮が崩壊した場合、多数の難民が中国東北部に到達し、韓国と同程度か、それ以上の損失を受ける恐れがあることを意味している (Nanto and Manyin 2010: 7, Nanto and Chanlett-Avery 2010: 55-8、杉原 2009: 419)。北朝鮮が崩壊した場合、中国は直接かつ甚大な影響を受けるため、それを未然に防ぐための援助であると言える。また、大江 (2011: 6) は、対米接近を試みる北朝鮮を北京につなぎとめるという戦略的発想が背景にあると指摘している。さらに、Nanto and Chanlett-Avery (2010: 58) によれば、中国の北朝鮮支援の情報は公開されていないが、その中には北朝鮮軍への食糧支援も含まれるとされている。そのため、中国は北朝鮮との関係のバランスを継続的に考慮している (Nanto and Manyin 2010: 6; 大江 2011: 6-7)。

中国の北朝鮮への援助目的の 2 つに、政治的影響力の維持・強化だけでなく、経済に対する影響力の強化も挙げられる。特に中国東北地方の北朝鮮との貿易・投資関係は増加している。そして北朝鮮の経済改革を促進するための支援も中国の援助目的となっている (Nanto and Manyin 2010: 7)。2001 年、中国の援助はこれまでの「緊急輸血型」方針から「経済の自立回復」方針へ転換することになったが、これは北朝鮮に改革開放路線を促すという思惑を意味していた (金 2011: 75)。

第 3 に、韓国の場合、北朝鮮への援助は、国内政治と複雑に絡み合い、韓国の外交政策の大規模な変容に組み込まれていたと言える。図 2-2 を見てもわかるように、金泳三 (1993-8 年在任) 政権時代は、ほとんど北朝鮮への食糧援助はなかったが、金大中 (1998-2003 年在任) が政権に就くと、1998 年に「太陽政策」が始まり、本格的な援助を目指して、北朝鮮への投資、南北交易、食糧支援、人的交流を増やした。太陽政策は、金大中政権が国政課題の 1 つとして「政経分離による南北経済協力の積極推進」を採択し、「対北朝鮮包容政策」を表明したことから始まる。この政策は「平和を破壊する武力挑発を許さない」「吸収統一は目指さない」「和解と協力を可能な分野から促進する」という 3 つの原則に基づいている (韓国統一部 2002: 29-33; 武貞 2003: 39; 日本貿易振興会 2000)。この政策により、韓国の北朝鮮への援助が増大したのである。そして、2000 年 6 月には南北首脳会談が開催された (武貞 2003: 39)。具体的には、南北間の交流・協力に対して、政府機関の統一部が一括して管轄し、人的交流・貿易・投資 (協力事業) の担当部局を設け対応、活発に推進した。日本貿易振興会 (2000: 2-8) によると、実例として、北朝鮮に対する外貨支払いを伴う金剛山観光事業の拡大や、南北貿易の増加 (特に韓国から原材料

を持ち込む委託加工貿易の増加と多様化)、開城工業団地造成<sup>32</sup>などがある。

なお、中国や韓国の行う援助方法だが、中国は援助のほとんどが二国間援助で、韓国も大半が二国間援助である。食糧援助全体の 90%以上を、国際機関(WFP)を通じた多国間援助に委ねている米国とは対照的である。二国間援助の場合、北朝鮮との関係は、中朝間、南北朝鮮間で完結するため、国際社会に対して援助の透明性や説明責任、協調などは厳しく問われない。つまり、中国や韓国の場合、個々の国の直接利害が優先され、国際社会全体から見た東アジアの安全保障問題は副次的であることを意味する。また、ドナー間の援助協調もまったく行われていない。

第 4 に日本の場合、米国同様、食糧がほとんどを占め、WFP 経由で流しているなど類似点が多い。ただ米国が核問題など政治と援助の関係を巡って議論が起きていたのに対し、日本は外交では日朝国交正常化交渉、内政では日本人拉致問題や大規模な在日朝鮮人コミュニティ、1998 年の北朝鮮ミサイル発射実験に対する一般民衆の激しい怒りなどが議論の争点となり、米国以上に援助量も変化した。

第 5 に EU の場合、EU 委員会と各国レベルでは取り組みが異なるため、EU をひとくくりにして援助動向を述べることはできない。ここでは、Haggard and Noland (2007=2009: 226-31) を参考にまとめると、彼らは EU 諸国を 3 つのグループに分けて分析している。第 1 グループに北欧諸国を挙げ、最初から国連統一アピールを全面的、かつ一貫して支持し、貢献してきた、としている。第 2 グループは、イタリアとドイツで、北朝鮮からの人道援助要請に対して早急に対応し、北朝鮮が激しく働きかけると、米国と政治的・経済的なバランスを取りながら、活動を活発化させた国々である。第 3 グループは、英国のように最低限の援助にとどまるか、ベルギー、オーストリア、スペイン、フランスのように事実上、まったく援助を行わなかった国である。他方、EU 委員会としては食糧援助にのみ特化するのではなく、保健分野の技術援助も行うことで北朝鮮への援助特性を見つけようとするなど、米国の行う援助とは異なる特徴を持つ。

#### 4.3 国際開発金融機関への加盟問題

第 3 期は、国際社会による食糧を中心とする援助に焦点を当てて考えてきた。他方で、北朝鮮は、国家の経済立て直しに向け、これまでとは異なる国際開発金融機関へのアプローチを模索していたことが、本研究でわかってきた。下記の表 2-3 に、北朝鮮と国際開発金融機関とのやりとりをまとめた。北朝鮮が、1970 年代のような工業化による貿易や投資促進を図るには、外国からの融資や技術協力が不可欠だが、石油危機以降、西側諸国から

<sup>32</sup> 2004 年に操業が始まった開城工業団地では、2009 年 5 月時点で 106 社の韓国企業が進出、加工委託生産を主に行っている。総生産額はわずか 5 年で 10 倍以上の 2 億 5,000 万ドルに拡大し、約 4 万人の北朝鮮労働者を雇用している (朴 2010: 87)。

受けた融資の返済延滞が続いたため、北朝鮮は西側諸国からの貿易・投資が受けられなくなった。また、対外収支の改善や、大規模インフラの補修、更新などの大がかりな資金需要を満たすには、国連機関のような技術協力ではなく、国際通貨基金（IMF）や、世界銀行やアジア開発銀行（ADB）など国際開発金融機関の役割が不可欠である。北朝鮮はそうした状況に置かれていた。

表 2-3 北朝鮮と国際開発金融機関とのやりとり

年月	やりとり	やりとりの内容
1994 年	北朝鮮→ADB	北朝鮮が加盟を打診。しかし「日本の外相からアジア開発銀首脳部に『時期尚早』との意向が伝えられ、見送りになった（竹内 2001: 第 3 段落）」
1997 年 4 月	北朝鮮→ADB	福岡での ADB 年次総会に合わせ、北朝鮮が公式に加盟申請（竹内 2001: 第 3 段落; Harrison 2002: 35; Park 2007: 14）。
	ADB→北朝鮮	韓国は公的に歓迎したが、日本が即座に反対し、頓挫（Harrison 2002: 35）。
1997 年 7 月	IMF & 北朝鮮	IMF ニューヨーク事務所長と北朝鮮国連代表が面談（Boughton 2012: 74-6; Lee 2009: 17）。
1997 年 9 月	IMF→北朝鮮	IMF が調査団を平壤に派遣。IMF は自分たちの組織や加盟国になるための必要条件について情報を提供すると同時に、北朝鮮経済のデータを入手。北朝鮮は、IMF・世界銀行支援に関心を示す（Boughton 2012: 74-6）。韓国は北朝鮮の IMF・世界銀行加盟を支持するが、日米は反対（Boughton 2012: 74-6）。
1998 年 2 月	世界銀行→北朝鮮	世界銀行は、関係構築と加盟への必要条件を理解してもらうために北朝鮮を訪問（Babson 2006）。
1998 年 3 月	北朝鮮→IMF	経済に関する研修（技術協力）を要請する（Boughton 2012: 75）。
1998 年 4 月	IMF→北朝鮮	IMF は技術協力の実施を決定 <sup>33</sup> （Boughton 2012: 75-6）。
1998 年 10 月	北朝鮮→IMF	技術協力の延期を通知（Boughton 2012: 74-6）。

<sup>33</sup> この議題が審議された IMF 理事会では、米国代表理事は米国法に則り、棄権した（Boughton 2012: 75）。

2000 年	IMF→北朝鮮	ブラハでの IMF 年次総会に「特別ゲスト」として招待 (Boughton 2012: 74-6)。
	北朝鮮→IMF	北朝鮮は、IMF の年次総会出席の申し出を断る (Boughton 2012: 74-6)。
2000 年 8 月	北朝鮮→ADB	北朝鮮が 1997 年に出した加盟申請を確認する書面を提出 (Jeffries 2006: 154-5; Park 2007: 14)。 加盟国が「スターリン主義国は IMF 加盟国ではない」ことを引用して否定的態度をとる。(News World 2004) 千野 ADB 総裁は北朝鮮からの申請を受け取ったことを認めたが、「新規加盟国の承認は既存加盟国のコンセンサスを必要とする」(ADB 2001) とした後、「株主の間でコンセンサスが得られないため、(北朝鮮の)加盟申請をプロセスする立場にない」と表明した (ADB 2004)。Harrison (2002: 35) によると日米の反対によって頓挫。
2001 年 4 月	北朝鮮→ADB	米国ハワイでの ADB 年次総会に北朝鮮は代表団を送ろうとしたが、米国は韓国の働きかけにもかかわらず、代表団へのビザ発給を断った (Harrison 2002: 35)。
	米国→IMF	北朝鮮と米国の外交関係の硬直化により、IMF がそれ以上北朝鮮とかかわるのを中断するよう誘導 (Boughton 2012: 74-6)。

出所：筆者作成

実際、Danny Leipziger (1998: 213) は、ベトナム<sup>34</sup>が IMF や国際開発金融機関との関係修復しつつある 80 年代後半から 90 年代初頭の状況（1 人当たり GDP 推定値、限られた貿易相手先、食糧不足、そして隣国の市場経済の成功）が 1998 年の北朝鮮とほぼ匹敵

<sup>34</sup> ベトナムは 1945 年 9 月 2 日に独立を宣言したものの、南北が統一し、現在の国家体制の基盤が整ったのは、2 度にわたるインドシナ戦争を経た 1976 年のことである。しかし、1978 年のカンボジア侵攻により国際社会から孤立し、1991 年のカンボジア和平成立まで困難な時代が続いた (外務省 2012)。経済面では 1986 年の「ドイモイ (刷新)」政策の採択以降、市場経済の導入とともに対外開放化を進めた。同時に全方位外交政策を掲げ、対米外交関係回復 (1995 年)、ASEAN 加盟 (1995 年)、APEC 加盟 (1998 年)、米越通商協定 (2001 年) などを通じて国際社会への積極参入を図った (国際協力機構 2004)。IMF、世界銀行には 1956 年から加盟していたが、戦中・戦後は活動を中断していた。カンボジア・ベトナム戦争以降、世界銀行は 1991 年から経済運営などの研修活動を行い、1994 年に構造調整融資を実施した後、3 億から 5 億ドル規模の融資を 90 年代は毎年行ってきた (Leipziger 1998: 213)。

することを指摘し、北朝鮮も、経済状況の行き詰まりからベトナムがかつて求めたような国際開発金融機関からの援助を必要としていたと論じている。また、前述の UNDP が進めていた図們江流域開発計画が進展しなかった理由の 1 つが、インフラ投資に対応できるような資金調達能力がなかったことであった（東京財団 2003: 28）。

北朝鮮が実際に国際開発金融機関へ公式にアクセスしたのは、表 2-3 に見られるように 1997 年 4 月にアジア開発銀行に対して、加盟を申請する文書を送付したことに始まる（Babson 2006: 18; Boughton 2012: 74; News World 2004; Park 2007: 1 ほか）。Bradley Babson（2006: 18）が「予期せず」と記述していることから、アジア開発銀行への最初のアプローチは唐突であり、予想外であったことが推測できる。しかし、重要な加盟国である日本と米国が北朝鮮の加盟に反対の立場をとったことで頓挫した。法的には、アジア開発銀行の加盟国になるための要件として、「アジア開発銀行を設立する協定第 3 条」の「加盟国の地位」（Asian Development Bank, Article of Agreement, Article III）があり、そこによると、

1. 銀行の加盟国の地位は、(i) 国際連合アジア極東経済委員会の加盟国及び準加盟国、ならびに (ii) その他の域内国及び域外先進国で国際連合またはそのいずれかの専門機関の加盟国に対して開放される。
2. 加盟国総数（2012 年現在、67 カ国加盟）の 3 分の 2 以上、かつ、出資割合に応じた投票権の 4 分の 3 以上の賛成を得ること。（ADB 1965）

とある。出資割合に応じた投票権は、『2012 年アジア開発銀行年次報告書』によると、日米両国が約 13% ずつ保有していて、両国の影響力は大きい（ADB 2012）。実際、Maaike Okano-Heijmans（2009: 32）は、北朝鮮の加盟について、米国と日本からの反対が主な理由だと述べている。また、Haggard and Noland（2007=2009: 48, 376）も、「韓国は北朝鮮の国際開発金融機関加盟支持に回ったが、米国は北朝鮮が『テロ支援国家』であることから、法律上、支持できないこと以外に、核兵器開発・ミサイル問題を理由に、政治的には反対に回った」と述べている。さらに、News World（2004）も、「日本と米国が一貫して北朝鮮の加盟に反対したが、その理由は核問題解決がなされていないことだ」と指摘している。北朝鮮は 2000 年 8 月に再びアジア開発銀行に加盟国申請をしているが、その際も認可されなかった。その理由として、News World（2004）は「加盟国が『スターリン主義国は IMF の加盟国ではない』と引用し、否定的な態度をとったからだ」と報道している。アジア開発銀行以外の国際開発金融機関として、世界銀行や国際通貨基金（IMF）があるが、この 2 機関への加盟についても同様のことが言える。世界銀行の設立協定に加盟条件として、IMF の加盟国であることが定められている（International Bank for Reconstruction and Development, Article of Agreement, Article II, Section 1）。それゆえ、IMF 加盟を先に済ませなければ世界銀行への加盟はできない。

また、国際開発金融機関への加盟認可で重要となる国は米国だが、米国輸出管理法で、テロ支援国家である北朝鮮への資金供与に対して反対の意思表示をすることを定めている（Department of State 2008）。さらに IMF と世界銀行への加盟、出資を規定している「ブレトン・ウッズ協定法」の米国代表理事へ指示する条項で、米国財務省は IMF の米国代表理事が共産主義独裁政権による IMF 信用の利用を伴う融資に積極的に反対すること（棄権または反対票をすること）を義務づけている<sup>35</sup>（Bretton Woods Agreements Act, Sec 43）。この項目は国務省が北朝鮮に対する対外援助（ただし人道援助、食糧援助、およびその他の農産物の援助を除く）を禁止する制裁条項の 1 つとして掲げている<sup>36</sup>（Department of State 2008）。米国は北朝鮮の国際金融機関加盟への反対を定めているわけではないが、資金や援助へのアクセスにいたる過程に対して積極的に反対表明をしていることがわかる。

一方、政治的な反対を考慮しないとしても、このような国際開発金融機関に加盟し、融資を得る状況になるまでのハードルは高い。まず、国際開発金融機関には出資金を提供する必要がある。IMF の場合、クォータ（出資割当額）の支払い義務が課せられる（IMF 2012）。同様に世界銀行、アジア開発銀行でも株式の応募という形で資本金の支払いをしなければならない<sup>37</sup>。それ以上に、加盟国になった場合、国際開発金融機関に対して情報公開をする義務を負うことになる。たとえば IMF 加盟の際には、IMF 規定の遵守を宣誓する必要がある。具体的には、加盟国間で国際的に影響力を持つ、金融、財務、経済、為替政策に関する情報を共有する必要があることを認め、世界経済全体の利益につながるよう、雇用や国際貿易の促進を促す経済政策を追求することを誓う必要がある（IMF 2012）。すなわち、加盟国になるためには、情報公開やモニタリング等を遵守するという国際社会の仲間入りを誓約し、水準を満たすよう努力しなければならない。それに加えて、国際開発金融機関に対応できる政府機関の設置と実務能力も必要である（Leipziger 1998: 210）。実際、1998 年の世界銀行ミッションを率いて北朝鮮を訪問した Babson は、「彼らは、加盟の要件を知って、驚嘆した。特に、提供しなければならない情報の多さについて。一方、私は彼らが国際経済をどれだけ理解していないかわかって驚いた。彼らはどん欲に学ぼうとしていたが、（国際開発金融機関に）加盟する前に、政府の官僚や政府高官など多数を教育しなければいけないということは明白だった」と述べたという（Harrison 2002: 35）。日米という重要な加盟国の反対という障害に加えて、情報公開の義務や政府内部の機構改革の必要性などが、北朝鮮にとって国際開発金融機関加盟の壁となっていることがわかる。

<sup>35</sup> この IMF 米国代表理事への指示は、「グラム修正条項」と称され、これまであったアパルトヘイト主義国への積極的な IMF 信用供与の反対という項目に加えて、1983 年に「共産主義独裁国家」への反対が付け加える形で導入された（Center for International Policy 1983）。

<sup>36</sup> 国務省ホームページのアーカイブに掲載されている。

<http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/110923.htm>（2012 年 12 月 3 日取得）

<sup>37</sup> International Bank for Reconstruction and Development, Article of Agreement, Article 3, Subscription of Capital には、アジア開発銀行を設立する協定第 5 条、株式の応募に際し、各加盟国は、銀行の株式に応募しなければならないとある。

#### 4.4 第3期の位置づけ

第1期は政治的イデオロギーを共にするソ連や中国など友好国からの援助が中心で、友好関係の維持と引き替えに援助が行われた。また、援助内容は工業化による経済発展を目指すための、いわば経済開発内容だった。それに対して、図2-1「韓国と北朝鮮の1人当たりGDP」のグラフを見るとわかるが、第2期は韓国が飛躍的に経済成長を遂げる一方で、北朝鮮のGDPはほとんど変化せず、低いままであった。国連への歩み寄りがあったものの、それは国連外交によって南北朝鮮の統一を目指したもので、経済支援を本格的に受けることはなかった。そのため、第3期の国際社会への緊急アピールとは内容も意図も大きく異なった。北朝鮮にとってどのように国連機関と付き合ったらよいのかわからず、模索していたのが第2期だったと言える。

しかし、第3期に実施された援助は、第1期に行われた援助と比較して、援助目的や内容、ドナーの顔ぶれの点でかなり異なる。第1期は政治的イデオロギーを共にするソ連や中国など友好国からの援助が中心で、友好関係の維持と引き替えに援助が行われた。また、援助内容は工業化による経済発展を目指すための、いわば経済開発内容だった。それに対して第3期は、1990年代前半に北朝鮮の経済水準が著しく下がったことに加えて、1995年夏に災害が起き、飢饉に陥った時期であった。具体的数値を示したいが、北朝鮮のGDP統計は、政府が発表していないため、ソースによって数値が大きく異なる上に、数値の推移を示したデータがほとんどない（世界開発指標では北朝鮮の経済統計は集計されていない）。その中でも Soogil Young ほか(1998: 265) が論文中に示した韓国銀行発表の「1995/6年の北朝鮮GDP推計」を見ると、1990年代に入り、北朝鮮は毎年1.8%から7.7%のマイナス成長になっていることがわかる。

第3期の援助が行われた時期は、世界的には東西冷戦が終結し、援助の位置づけや援助方法が大きく変化している時であった。国際社会が大きく変化して民主化して行く国が増える中、北朝鮮はいまだ東西冷戦期の政治・経済体制を貫いていたため、西側諸国のドナーは物資による緊急援助しか行えなかった。その緊急援助も政治的要素が強く、ドナー国の内政やドナー・北朝鮮間の外交、国際情勢に翻弄されたものであることがわかる。また、援助の受け手である北朝鮮も、敵対国の技術指導者が北朝鮮国内に長期滞在することで、国内の情報が漏れるのを恐れ、長期的な開発を目指す技術協力を中心とした開発援助を望まなかった。

こうした状況下での援助であったため、国家の発展を目指した援助ではなく、北朝鮮の人々の生命を維持することを目的とした緊急援助で、その内容は食糧や医薬品などの物資援助であった。そのため、北朝鮮を支援するドナーの顔ぶれも、第1期のような政治的イデオロギーとは関係ないため、資本主義国や国連機関、NGOなどが主体となり、最も敵対する米国がトップドナーになる時期もあった。

このように北朝鮮国内では国際社会によって緊急援助が行われていたが、他方で、北朝



鮮政府は国際開発金融機関に関心を持ち、個々の機関にアクセスしたのも第 3 期である。中でもアジア開発銀行へは、何度も加盟申請を行っている。国際開発金融機関の場合、二国間援助や国連等による多国間援助の内容と異なり、対外収支の改善や大規模インフラの補修、更新を目指すなど、市場経済を導入し、国家を構造的に変えていく、大がかりな金融支援となる。中国を中心とした友好国からの援助や国際社会による緊急援助が無償援助であるのに対して、国際開発金融機関の場合、有償資金協力であり、民間市場より低利で融資を受けられるが、必ず返済していかなければならない。北朝鮮は、どこまで知識を持ち合わせた上で国際開発金融機関にアプローチしたか推測の域を超えることはできないが、西側諸国や国連、国際開発金融機関とアクセスしたことは、第 2 期までの援助とは大きく異なる。

## 5 結語

本研究の中心課題である「米国クリントン政権期に、米国はなぜ敵対する北朝鮮に対して食糧援助を行ったのか。また、どのように食糧援助政策の形成が行われたのか」を明らかにする前段階として、国際社会が北朝鮮とどのように向き合い、どのような経緯で援助を行ってきたのか、その歴史を明らかにした。そして、なぜ北朝鮮は敵対国である米国から食糧援助を受け取らなければならない状況に陥ったのか、その背景を明らかにした。

朝鮮戦争休戦時から米国クリントン政権期が終わる 2001 年までを対象に、時代を 3 つに区切って分析した。第 1 期は 1953 年から 1973 年まで、第 2 期は 1974 年から 1994 年まで、そして第 3 期は 1995 年から 2001 年までである。その結果、第 1 期における援助は、政治的イデオロギーに基づく友好国からの援助と、それに続く西側諸国との貿易・投資の時代であることがわかった。この時期は、北朝鮮が韓国に打ち勝てないほど経済格差が拡大する直前の時代で、重工業を中心とした援助をソ連や中国を中心とした友好国から受け、経済成長を遂げていた。一方でこうした援助がなくなると北朝鮮経済は苦しくなったことから、ソ連や中国などの友好国からの援助に大きく依存する国家であることがわかった。

他方、国際経済の影響も受け、1974 年に石油危機が起これば、北朝鮮は経済的な行き詰まりを見せた。第 2 期では、政治面で国連外交を行った北朝鮮だが、経済・社会面でも国連へ歩み寄り、UNDP からや UNFPA などから支援を受けた。しかし、国連からの援助の場合、中国やソ連の援助のような友好国による援助とは異なり、北朝鮮自身が潤うだけのものにつながらなかったと言える。その証拠に、1976 年頃から北朝鮮外交官による違法薬物・物品の密輸、偽札の製造など、国境を越えた犯罪密輸が始まり、その後、外交官だけでなく、北朝鮮の貿易会社を中心となり、世界の不法取引ネットワークと結びつくなど、より組織的かつ多様化していった。

そして 1995 年夏、大洪水に見舞われた北朝鮮は飢饉に見舞われ、建国以降、初めて西側諸国に対して食糧や医薬品などの緊急援助を要請した。第 3 期の援助は、工業化による貿易・投資促進を目指していた 1960, 70 年代とは、援助国も援助内容も、そして目的も大きく異なるものであった。中国を除き、米国、EU、日本、韓国と、これまで大規模な援助を行うことのなかったドナーが、この時期に北朝鮮に対して緊急支援するようになったが、援助する側の緊急援助目的はきわめて政治的で、飢餓に苦しむ人々を優先した援助というよりは、ドナー国の内政や、ドナー・北朝鮮間の外交、国際情勢に翻弄されたものであることがわかった。

他方で、北朝鮮は国内の飢餓に対処するため、国際社会に門戸を開き、食糧など緊急援助を受けるだけでなく、1997 年、国際開発金融機関の地域銀行であるアジア開発銀行にアクセスし、加盟申請を行っていた。それ以外に IMF や世界銀行にもアクセスし、一度は両機関と交流が持たれた。しかし、北朝鮮の加盟に関して重要な加盟国から反対を受けるだけでなく、北朝鮮自身も、国際開発金融機関から雇用や国際貿易の促進を促す経済政策を立案・実行し、情報公開やモニタリングを遵守する国際社会の仲間入りを誓約し、水準を満たすよう努力などが求められたが、それには大幅な経済機構改革が必要で、それが大きな壁となり、加盟が実現できずにいることが確認された。

### 第3章 国際政治・外交の側面から見た食糧援助

#### 1 はじめに

Haggard and Noland (2007=2009) は、米国の北朝鮮政策が北東アジアの安全保障問題と関係が深く、特に 1980 年代後半からは、北朝鮮の核開発に左右されていることを挙げている。そして、彼らは以下に見られるように、外交の側面から米国の北朝鮮に対する食糧援助について考察し、米国が援助を行う最大の理由に核問題を挙げ、核交渉を有利に進めるための道具として食糧援助を捉えている。

1996 年の米国の初期戦略では、日韓両国との協議も踏まえ、実はすべての援助を保留し、北朝鮮の（核問題に関する、筆者注）協力を得られた見返りとしてのみ援助を行うことを考えていた。……1998 年まで十分な量の援助が流入しなかったが、いったん始まると、事実上、「会談の見返りとしての食糧援助」政策に基づき、米国の対北朝鮮援助がピークを迎える 1999 年まで続いた。(Haggard and Noland 2007=2009: 200-1, 204)

彼らは事実上、米国の食糧援助は「会談の見返り」であると主張し、その裏付けとして、表 1-1「米国の食糧をめぐる会談（1995-2005 年）」を作成し、外交目的である核交渉と、交渉の場に北朝鮮が立った見返りとしての食糧援助の、2 つの関係をまとめている。

また、政治と援助との関係について、彼らは以下のように考えている。

特に米国では、政治と援助の軋轢は何度も繰り返されているのだ。援助は外交目的のために使われているうえに、民主社会では国内政治にも翻弄されている。さまざまな目的（関与）のために援助を拡大するドナーもあれば、援助を抑制（圧力や制裁）の手段として行うドナーもあった。(Haggard and Noland 2007=2009: 195)

援助が、援助を行う側の国内政治や、援助の受取国への圧力や制裁手段など、外交目的に使われている、と結論づけている。そして、彼らは米国に限らず援助するドナー一般について、国内の強硬派と穏健派の対立構造があることを指摘している。現行の援助を激しく批判する人を強硬派とし、「一貫して北朝鮮の封じ込め政策や、孤立化、制裁措置を支持している」と定義している (Haggard and Noland 2007=2009: 197)。他方の穏健派は、「北朝鮮に好意を持って関与したいと考える人であっても、関与は、北朝鮮に態度を改めさせるためのインセンティブを働かせるように、選択的に行うべきであると主張している」と定義している (Haggard and Noland 2007=2009: 197)。

たしかに米国を含むどの主要ドナー（中国、韓国、EU）も、北朝鮮と政治的な駆け引きを行い、それに連動して援助が変動しており、不安定な援助構造になっている。そのため、北朝鮮への援助の賛否について、対立構造の視点から分析することも可能である。しかし、穏健派は、何を持って北朝鮮に対して好意を持っていると言えるのか。また、強硬派は、北朝鮮の何に対する態度を改めさせようとしているのか。米国の場合は具体的にどうなのか Haggard and Noland（2007=2009）は明確な分析がなされていない。また、米国にとって国家安全保障上、東アジアの安定化は重要事項であり、北朝鮮の核問題の解決が、その安定化をもたらす要因の 1 つになっていることはたしかである。しかし、米国の北朝鮮に対する懸案事項はそれがすべてだろうか。核問題さえ解決すれば東アジア・太平洋地域の安定はもたらされるのだろうか。食糧援助はそのための手段に過ぎないのか。

そこで本章では、米国政治・外交と援助の関係と、その構造を解明する。そして、「米国が敵対国である北朝鮮に対して食糧援助を行う理由」として、Haggard and Noland（2007=2009）や Natsios（2001=2002）は、核交渉の見返りとしての食糧援助を挙げているが、それだけが理由ではないことを、以下の 3 つの側面から検討する。

第 1 に、米国外交や援助の行動原理を決める国益が何であるか、特にクリントン政権期における国益が何であるか検討する。その上で、北朝鮮がその国益の中でどのように位置づけられていたか明確にする。どの国も国益が何であるかによって、外交も援助政策も変わってくるが、特に米国の場合、国益と援助政策がより直接的にリンクしている。そのため、米国が敵対国の北朝鮮に対して食糧援助を行う背景や根本理由は、国益に依ると考えられる。

第 2 に、北朝鮮の崩壊の可能性について考える。クリントン政権は、1994 年の米朝枠組み合意後、東アジア・太平洋地域の不安定化要因として、核問題よりむしろ北朝鮮における突然の体制崩壊を懸念していた。その根拠を提示した上で、崩壊の可能性に対してどのような見方や考え方が存在し、関係アクターがどのように動いていたか解明する。そして、その構造の中で、食糧援助がどのように考えられ、位置づけられていたのか解明する。

第 3 に、クリントン政権期の食糧援助方針の変化について、第 2 で分析した北朝鮮の崩壊の可能性と関連づけて分析する。1995 年夏、北朝鮮は大洪水による食糧危機に見舞われ、国際社会に対して食糧援助を要請したが、クリントン政権は北朝鮮からの要請にすぐに応え、大規模な支援を行ったわけでもなかった。ところが、図 2-4 を見ると 1997 年を境に 2001 年まで大規模な食糧援助を行っている。そのような変化が起こった理由を明らかにする。

以上の 3 点を検討することで、本章では、なぜクリントン政権が敵対する北朝鮮に対して食糧援助を行ったのか、その理由を国際政治・外交の側面から解明する。

## 2 米国にとっての「国益」

米国における北朝鮮外交や食糧援助は、何を元に動いているのだろうか。米国援助機関の USAID が、1989 年に『開発と国益』、2002 年には『国益のための対外援助—自由・安全保障・機会を推進する—』と題する報告書を作成している。さらに 2004 年には『米国海外援助：21 世紀の挑戦に向けて』という報告書を発表しているが、そこでは援助の目的を「自国の利益推進のため」と明確にした上で、以下のように述べている。

海外援助は、自国の利益促進のために外交の重要な武器として使われ、戦略的な地政の利害上、重要な役割を果たしている。(USAID 2004: 3)

このように、米国の外交や援助の行動原理を決める最大の要素は、＜国益＞(National Interests)である。その他、Roger Riddell (2007: 55-6) は、米国の援助目的は自国を守るためだとし、そのために民主主義と自由を育成していると述べている。Louis Picard et al. (2008: xii, 36) も同様の論調で、援助目的を、国家安全保障上、米国がかかわる国や地域の国際危機を削減するためと主張している。このように、米国の援助は自国の国益や安全保障の側面から、その必要性があると一般に言われている。本節では、そのように考える理由を明らかにした上で、クリントン政権期に、具体的にどのような国益が打ち出され、それがどのように北朝鮮外交や食糧援助に反映していったのか検証する。

花井等 (1998: 37-46) によれば、国益概念の分析には、大きく分けて 2 つの相違する考え方があり、1 つが Hans J. Morgenthau に代表される客観主義派で、もう 1 つが Richard C. Snyder に代表される主観主義派である。彼によれば、前者の客観主義派は、国益は客観的に規定しうるか、何らかの客観的に規定しうる尺度と基準の助けを借りて検討しうると考えられている。それに対して後者の主観主義派は、主観的な選好を不断に変化しつつある多元的な組み合わせにまとめたものとし、政策決定者が国益とみなすものが国益と考えている。しかし、現実社会において、国内外の政治を動かす主要アクターの力関係は国によって異なり、その力関係によって国益が形成されるため、国益のあり方は一様ではない。したがって、国益をどちらかの派に分けて説明することは難しいと本研究は考える。

次に、1990 年代における米国の国益のあり方を議論した代表的な人物に、Joseph S. Nye Jr.がいる。Nye (1999) の米国の国益に関する考え方は、下記に示すとおりである。

国益は、世界の他の地域との関係をめぐって市民が共有できる優先順位のことにほかならず、それを定義するのは今も昔も簡単ではない。……米国市民が、自国の国益のなかに特定の価値が含まれ、それを海外で広めることも国益に含まれると考えているのは明らかで、当然、道徳的外交と国益外交の区別はできない。……情報化時代における米国の国益は、今日持つ国力を考慮し、戦略的優先順位をつけ、慎重さの

ルールを構築して、戦略的、経済的、そして人道的利害を融合させて、効果的な外交政策を行うべきである。(Nye 1999: 23, 35)

Nye の米国国益に対する定義と提唱の中で、戦略的優先順位をつけることを主張している背景には、1996 年 7 月 17 日に米国国益委員会(The Commission on America's National Interest) が公表した報告書"America's National Interests" (『米国の国益』) があると本研究は考える。当報告書は、大学や政策シンクタンクを中心に構成された委員会によって作成されたものである。共同代表の Robert Ellsworth<sup>38</sup>をはじめ、Andrew Goodpaster<sup>39</sup>、Rita Hauser<sup>40</sup>は、政治家／政権担当者、軍の指揮官、米国政府や国際機関の要職経験者からなっている。また、事務局長の Graham Allison, Jr.<sup>41</sup>や、Dimitri Simes、James Thompson は、それぞれ Harvard University 教授、Nixon Center for Peace and Freedom 代表、The RAND Corporation 代表と、政治学や核開発、国家安全保障の専門家である。さらに委員は 15 名から構成されているが、主立ったメンバーは、John McCain (共和党)、Sam Nunn (民主党)、Richard Armitage (共和党)、Paul Krugman (Princeton University、ノーベル経済学賞受賞)、Condoleezza Rice (共和党) など、超党派で構成されている。構成メンバーを鑑みると、クリントン政権はこの報告書を通じて、党派を超えた米国の国益について多様な経験や意見を得ることができたと言える。しかし現実には、次章で詳細に説明するが、クリントン政権はこの報告書が公表された時点ですでに上下両院とも反対勢力の共和党が多数を占めていたため、民主党だけで国益の議論は成立しないという厳しい事情があったと本研究は考える。その後、1999 年に公表された『ペリー報告』もこの報告書の流れを汲み、また、戦略的優先順位などを採用していること、同年『ギルマン報告』も同様の手法を使っていることから、この『米国の国益』という報告書がその後の米国外交戦略を決定する過程で重要な指針になっていることが確認できる。

実際の内容だが、報告書『米国の国益』の問題意識は、1989 年の東西冷戦の終結を挙げ、その結果、米国国民の外交に対する関心が急激に希薄になり、政治関係者の意識が内政問

---

<sup>38</sup> Robert Ellsworth (1926-2011) は、カンザス州出身の共和党の政治家かつ外交官だった。ニクソンやフォード政権期に経験ある政治家として活躍した。

[http://articles.washingtonpost.com/2011-05-10/local/35265018\\_1\\_robert-f-ellsworth-nixon-center-adviser](http://articles.washingtonpost.com/2011-05-10/local/35265018_1_robert-f-ellsworth-nixon-center-adviser) (2013 年 9 月 3 日取得)

<sup>39</sup> Andrew Goodpaster (1915-2005) は、40 年以上にわたり軍や政治家として活躍。米国陸軍大將。

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/05/16/AR2005051601348.html> (2013 年 9 月 3 日取得)

<sup>40</sup> Rita Hauser は、大統領外交諮問委員会、国連国際平和研究所や国際危機グループ諮問委員会委員長などを歴任。

<http://newamerica.net/user/264> (2013 年 9 月 3 日取得)

<sup>41</sup> Graham Allison は、Harvard Kennedy School 教授。専門は、対外政策論、核戦略。  
<http://www.hks.harvard.edu/about/faculty-staff-directory/graham-allison> (2013 年 9 月 3 日取得)

題へ傾斜するだけでなく、ソ連の崩壊によって米国の外交上の座標軸が混迷している点にある。こうした問題意識の上に、確固たる国益を土台にした米国外交の再確立の必要性を唱えている。また、政治指導者も目的意識を失い、米国の国益や価値を熟考する機会が消失したことを挙げ、国益に優先順位をつけ、序列の概念を明確にすべきだと強調している（The Commission on America's National Interest 1996: 1-3）。

そして、具体的に米国の国益を、

1. 「死活的利益」（vital interests）
2. 「きわめて重要な国益」（extremely important interests）
3. 「重要な国益」（just important interests）
4. 「重要性の低い国益ないし二次的な国益」（less important or secondary interests）

の 4 つのレベルに分けている。「死活的利益」とは、米国を自由で安全な国として存続することを守るために極めて重要な利益と条件である。具体的には、

1. 核・生物・化学兵器による米国への攻撃を防ぐ
2. ヨーロッパ・アジアにおいて米国に敵対する勢力の発生を防ぐ
3. 米国との領海や国境を接する地域において敵対する勢力の発生を防ぐ
4. 貿易、金融市場、エネルギー供給、環境における国際システムの破壊的な崩壊を防ぐ
5. 米国の同盟国の存続を保障する

とある。こうしてまとめられた米国の国益を元に、世界を東アジア、ロシア、ヨーロッパ・NATO、中東、の 4 つの地域に分け、地域毎に米国の国益を上記の 4 つのレベル別に説明している。それによると、東アジアに関する「死活的利益」は、

1. 東アジア内で米国に対抗する国がないこと
2. 日本・韓国が米国の同盟国として繁栄し続けること

であると記されている。中でも、北朝鮮については、米国の「死活的利益」の 2. と 5. にかわり、また、1. と 3. にも間接的にかかわる懸念がある。それゆえ、当報告書では北朝鮮を＜極めて重要な国益＞と位置づけ、北朝鮮は経済、社会、そして政治体制の＜3 つの危機＞に直面していると分析している（The Commission on America's National Interest 1996: 27-31）。つまり、当報告書内で北朝鮮を直接、＜死活的利益＞に挙げてはいないが、5 項目のうち 4 項目において直接・間接的にかかわるため、北朝鮮は米国の国益を脅かす非常に重要な要因を持っていることが確認できる。

### 3 北朝鮮崩壊の可能性の分析

以上、国益に対する考え方を国益委員会の提言から分析した。クリントン政権期ではこうした経緯を経て米国の国益が定められ、それに基づいて北朝鮮が抱える問題を東アジアの安全保障の側面から捉えていたことが明らかになった。つまり北朝鮮に対しては、核問題だけに焦点を当てているわけではなく、経済、社会、政治体制の3つの危機に直面していると分析するなど、包括的にとらえていることがわかった。

Haggard and Noland (2007=2009) や Natsios (2001=2002) は、北朝鮮が抱える問題について、外交や国内社会、経済などの側面から分析しているが、米国が行う食糧援助とのリンクでは、核問題を全面に打ち出している。1980年代、北朝鮮は核開発に着手し始めたが、それを米国は東西冷戦の枠組みからとらえ、＜孤立化＞(isolation) 戦略をとった。1985年、北朝鮮は核拡散防止条約(Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons: NPT)に署名し、国際原子力機関(International Atomic Energy Agency: IAEA)査察の下、原子炉施設を置いた。しかし、北朝鮮はNPTに署名する一方で核能力を向上させており、1989年、その事実を知った当時の米国大統領ジョージ・H・W・ブッシュ<sup>42</sup>は初めて、米国の利害の主軸が単に核兵器への恐怖だけでなく、「核拡散」によってより広い地域の安定におよぼす影響へと移り、グローバルな問題として解決する必要性に迫られた。そして、北朝鮮の孤立化政策はもはや有効な手段ではないとして、慎重に北朝鮮に関与(engagement)する政策へと転換を図った(Ford et al. 2009: 6-7; Deutch 1992: 120)。こうした背景から、核問題は国際社会に横たわる重大な課題の一つであったが、クリントン政権は1994年に「米朝枠組み合意」を締結したことで、一応の着地点を見たと認識した。「米朝枠組み合意」とは、1993年から94年に高まった北朝鮮の核開発疑惑に対し、米朝両国が1994年10月21日にジュネーブで調印した合意である。合意内容は、北朝鮮が核爆弾の原料となるプルトニウムの抽出が容易な黒鉛減速炉の建設・運転を凍結する代わりに、米国が軽水炉(Light Water Reactor: LWR)建設を支援し、完成まで代替エネルギーとして年間50万トンの重油を供給するとなっている(日本国際問題研究所 2014)。するとクリントン政権の関心は、朝鮮半島の安定化に移り、想定される事態に対してどう対処すべきかについて議論がなされるようになった。そこで本節では、北朝鮮の崩壊の可能性をどう認識していたかを検証する。

クリントン政権期に交わされた一連の国務省や米国中央情報局(Central Intelligence Agency: CIA)<sup>43</sup>の機密内部文書の一部は、当初、2015年に機密解除予定であったが、米国 The George Washington University が行うプロジェクト"The National Security

<sup>42</sup> ジョージ・H・W・ブッシュ(共和党)は米国第41代大統領で、在任期間は1989年1月20日から1993年1月20日までである。

<sup>43</sup> CIAは独立した米国政府機関で、米国上級政策立案者に対して国家安全保障情報を提供することを目的としている。

<https://www.cia.gov/index.html> (2013年9月12日取得)



Archive"<sup>44</sup>によって政府への働きかけがなされ、当初の予定を前倒しして、米国政府は2004年に一部の機密文書を解除した。そして、解除された機密文書は、同大学の Robert A. Wampler によって整理され、"North Korea and the United States: Declassified Documents from the Bush I and Clinton Administrations" (2005) および "North Korea's Collapse?" (2006) という報告書で、今後5年以内に北朝鮮が崩壊する可能性について、米国政府内でどのような議論があったかを文書別に、前者は20通の、そして後者は19通にわたる文書の要点をまとめている。

国務省がロシア外交官との協議準備のために作成した Talking Points によると、1994年の米朝枠組み合意について以下のように記している。

米朝枠組み合意は、強固な国際的な核不拡散体制と安定した朝鮮半島と言う、われわれの目標達成に向けて、大きな一步を踏み出した。枠組み合意は完璧ではない。たしかに、北朝鮮保障措置協定の全面遵守が数年間延期となる事実を批判する声が多い。しかし、北朝鮮ははじめて2基の核物質処理場へのアクセスを認めることを約束しているのだ。(State Department Talking Points [re the Agreed Framework], ca. November 1994.)

つまり、米朝枠組み合意は決して完璧なものでもなく、これで核問題がすべて解決したわけではないが、大きな一步を踏み出したとして、国務省は自身が行ったことを評価している。そして、第2期クリントン政権で任命されたオルブライト国務長官へ用意された、以下の主要問題のブリーフィング・ペーパーには、朝鮮半島で直面している最大の課題が、北朝鮮が崩壊して、政治的、経済的に混乱するのをどう回避するかであることが書かれている。

我々と韓国は、容認できないほどの軍事的リスクや経済費用に直面することが予想されるため、突発的な北朝鮮の崩壊を避けるために協力し合わなければならない。……現在進行中の北朝鮮経済の悪化は、潜在的に北東アジアの安定を脅かしている。北朝鮮の突然の崩壊に関する懸念があるが、われわれがそうした事態に影響を与えるには限りがあるため、韓国や日本と共に行動していく。(State Department. December 1996. *Key Issue Papers for Secretary of State-designate MADELEINE ALBRIGHT*.)

---

<sup>44</sup> 1985年、個人、Carnegie Endowment for International Peace、The Ford Foundationなどの寄付金により、The George Washington University の Gelman Library に The National Security Archive が設立された。そして、米国情報自由法 (The Freedom of Information Act) に基づき、より開かれた政府を目指して、市民が政府の情報へのアクセスを拡大できるように、政府に直接、働きかけている。  
[http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/the\\_archive.html](http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/the_archive.html) (2013年9月3日取得)

このように、米国が抱える朝鮮半島の課題が、核問題から北朝鮮の崩壊の懸念へと移行したことが、上記のペーパーから読み取れるが、1998 年 1 月 21 日付の"Intelligence Report"という CIA 年報（2004 年 3 月機密解除）を読むと、さらに一步進んで、今後 5 年以内に想定される朝鮮半島における最終段階シナリオ（endgame scenario）を以下の 3 つ用意している。

1. 限定的な北朝鮮の韓国への侵攻
2. 北朝鮮内でのクーデターの企てと、結果として生じる内戦
3. 韓国のリーダーシップによる平和的な再統一（CIA 1998: 1）

これらのシナリオに対するシミュレーションは 1997 年 3 月に行われ、元米国政策立案者、学術関係者、外交政策研究所や米国議会調査局（Congressional Research Service : CRS）の一流アナリスト、現役・引退の軍関係者、情報活動員（諜報活動員）が参加したと記載されている。そして、この報告書は将来を予測するものではなく、むしろこうした議論を行うことで、参加者が、現在ある南北朝鮮関係の変異に対して、可能な限り賛同するか否かを推し量る重要な要素を認識し、相互に努力することにつなげるべきだと、報告書内で主張されている（CIA 1998: 2）。このように、北朝鮮の崩壊の可能性について、国務省だけでなく、米国 CIA 内部でも真剣に議論され、方策が練られていたことが実証できる。

なお米国 CIA が、北朝鮮の崩壊の理由として、一部解除された機密文書を読むと、以下のとおり記されている。

北朝鮮は、経済の衰退にともない、人々から支持を得られなくなり、政治的・軍事的エリートが苦難を強いられ、経済改革を推し進めることで、共産主義体制が不安定になるだろう。（CIA 1997: 26）

米国内では、北朝鮮の崩壊という想定される事態に対して、大量難民が発生し、東ドイツやソ連型の崩壊がなされると考える＜ハード・ランディング・モデル＞と、崩壊は簡単にはしないと考える＜ソフト・ランディング・モデル＞という 2 つの異なる考え方が存在した。この 2 つのモデルに関しては、次章で詳しく説明するが、それぞれのモデルを支持する派が、その考えに沿って食糧援助を位置づけているため、米国内政では両者の対立が起これ、その力関係によって、北朝鮮に対する食糧援助実施の理由や方針、実際の援助のあり方が変わっていることが検証できる。

#### 4 クリントン政権期における食糧援助方針の変化

1994年の米朝枠組み合意以降、米国クリントン政権は北朝鮮の突然の崩壊を最大の懸案事項と考えるようになり、真剣に議論されたことが前節で明らかになった。つまり、最大の関心事が、核問題から北朝鮮の崩壊のリスクへと移ったのである。では、北朝鮮に対して食糧援助を行う本当の理由は何だったのだろうか。

表 3-1 は、解除された機密文書の中から、食糧援助について記載されている文書を探し出して筆者がまとめたものだが、1996 年から 97 年の間でクリントン政権内での北朝鮮に対する考え方と、それに伴う食糧援助方針が大きく変化していることが確認できる。1996 年 5 月当時、クリントン政権は北朝鮮への食糧援助に対して消極的だったが、徐々に考え方が変わり、1997 年 7 月になると、米国政府は北朝鮮に対して積極的な姿勢をとるようになった。具体的には以下のとおりである。

表 3-1 クリントン政権期の食糧援助方針の変化を示す文書

年月日	文書作成目的	宛先	文書種類
1996 年 5 月 23 日	WFP による緊急事態特別警報と緊急援助アピールに対して、米国が PL480 Title II 緊急援助を北朝鮮に供与すべきか否かを、国務長官に対して意思決定を求める	東アジア地域担当の国務省副長官 Winston Lord から 国務長官宛	国務省内行動覚え書き (Action Memorandum)
1996 年 10 月	日本と韓国との協議に向けて作成された内部メモ	不明	国務省内メモ
1996 年 12 月	北朝鮮の経済的ジレンマに対する米国の政策対応について問う	オルブライト国務長官宛	主要問題ブリーフィング・ペーパー
1997 年 2 月	年報	なし	CIA ブリーフィング・ブック
1997 年 7 月 3 日	北朝鮮食糧危機に関する円卓会議報告	なし	記録文書 (Intelligence Assessment, Bureau of Intelligence and Research, US Department of State)

出所：筆者作成

1996 年 5 月 23 日付の、国務省副長官が国務長官に対して書いた『国務省内の行動覚え書き』では、緊急事態特別警報と緊急援助アピールを行った WFP に対して、P.L.480 Title II の緊急援助を北朝鮮に供与すべきかどうかの意思決定を求めている。それによると、

1996 年 2 月の人道援助に次ぐ追加の緊急援助については、ミサイル問題と朝鮮戦争に関する合意の交渉が残されており、これ以上の無条件の人道援助供与は、二国間の課題の進展と四者協議に対する北朝鮮の積極的な対応を見てからにする。

(State Department Memorandum 1996a)

とある。つまり、この時点では食糧援助については消極的であり、計画していないことがわかる。また、同年 10 月の、日本と韓国との協議に向けて作成された国務省内メモ（宛先不明）でも、

北朝鮮への食糧援助を供与すべきか否か、どちらに決定するにも、政治的な悪影響があることを認識している。(State Department Memorandum 1996b)

と考えている。つまり、北朝鮮への食糧援助について、まったく検討していないわけでないが、食糧援助を行うことでの「政治的な悪影響」(political ramifications) を心配するようになっている。さらに、

韓国が大規模な食糧援助について主導的立場をとるというコンセンサスを再確認すべきだが、米国は、現段階では追加の食糧援助を供与する予定はない。しかし、食糧援助の国際アピールがあった場合、その要請のメリットを審査する。(State Department Memorandum 1996b)

と言い切っている。つまり、追加の援助供与は考えていないという既存の立場を繰り返す一方で、国際援助アピールがあった場合、二国間援助の供与について、そのメリットを審査した上で判断するとしている。米国はあくまでも食糧援助について消極的であり、韓国が主導的立場をとるべきだとしている。1996 年 5 月は、北朝鮮への食糧援助について最低限の援助は行うものの、それ以上の援助は行わない姿勢だったが、10 月になると、援助を供与してもしなくても政治的悪影響は避けられないと述べるなど、援助を行うことで諸方面の影響を考えるようになっている。

そして、1996 年 12 月のオルブライト国務長官宛の主要問題ブリーフィング・ペーパーでは、北朝鮮の崩壊の可能性と食糧問題がリンクし出している。具体的には、

今の北朝鮮の経済悪化は、北東アジアの安定を脅かす危険性がある。北朝鮮の突然

の崩壊の懸念に対し、韓国、日本と共に行動したとしても、我々が取り得る影響力には限界がある。我々は中国に積極的な行動をとるよう協力を求める。我々は北朝鮮で晩春に起こり得る新たな食糧危機と、北朝鮮政府の崩壊の可能性と、双方の対応の可能性について協議を始めている。(State Department 1996)

と記されている。また、

北朝鮮経済が悪化するにしたいが、看過できない軍事・経済リスクを防ぐため、我々と韓国は北朝鮮の崩壊を防ぐために協力している。(State Department 1996)

と述べている。1996 年 12 月のオルブライト宛ペーパーが食糧援助政策の転換点であると言えるが、こうした考え方の変化は突然、起きたわけではなく、徐々に変化していったものと考えられる。国際政治・外交面から米国の国益と照らし合わせて北朝鮮を見ると、突発的な国家崩壊が国家および地域の安全保障を乱すと判断し、それを回避するために援助が必要だという考えに変化している。しかし、こうした考え方の変化は、国内の動きも大きく影響しているのではないか。たとえば、第 5 章の 6.2 で述べるが、国内では北朝鮮の食糧援助推進に向けて大きな動きがあった。1996 年春に北朝鮮ワーキンググループが発足し、NGO を中心とした勉強会やネットワーク作りが行われていた。そして、1996 年 11 月には国際会議（第 1 回マスグローブ会議）が開催され、NGO、政府、国際機関が一堂に会して北朝鮮の飢餓救援について話し合われるようになり、北朝鮮の現状をより身近に、そして、差し迫ったものとして感じられるようになった。その結果、食糧援助政策が転換していったと本研究では考える。

1997 年 2 月になると、下記のとおり、北朝鮮の食糧不足が北朝鮮国内の不安定化をもたらすとする論調に変化している。以下は『CIA ブリーフィング・ブック』という年報からの抜粋である。

北朝鮮の経済悪化は政府の安定を脅かしている。金正日は権力を完全に掌握し、多数の人民の服従を強いているが、最近の農作物の収穫減は今年初めに重大な食糧不足をもたらすであろう。……その結果、生活水準の低下は人々の政府に対する信頼を損なわせ、政府は多くの軍事、警察、政治エリートをその困窮から守ることができなくなっている。成果を出すまでに時間がかかり、不安定化をもたらすような大規模な改革なくして、経済状況の好転は望めない。(CIA 1997)

そして 1997 年 7 月 3 日付、国務省諜報研究局 (Bureau of Intelligence and Research) の、北朝鮮食糧危機に関する円卓会議報告によると、

北朝鮮の人道問題を支援することは、戦争勃発の回避、平和構築、北朝鮮の変革支援、そして核の脅威の軽減といった朝鮮半島での米国のほかの政策目的と整合性が取れているというコンセンサスが得られた。国連や NGO の緊急援助活動を支援すべきである。円卓会議参加者は、米国は北朝鮮の食糧危機に対して、十分に関与を継続し、主導的な立場を担うべきであると賛同した。

(State Department Bureau of Intelligence and Research Intelligence Assessment 1997)

つまり、1996 年 10 月の段階では、韓国主導の援助活動をうたい、米国自身の関与について曖昧な態度を取っていたが、徐々に関与の仕方や度合いに変化が見られ、また、北朝鮮に食糧援助を行うことに対する意義づけが行われるようになり、最終的に 1997 年 7 月に入ると、北朝鮮への食糧援助について積極的な態度をとるようになった。さらに、主導的立場を担うべきだとまで述べている。そこから立証できることは、米国が北朝鮮に対して食糧援助を行うのは、目の前に現実として起こっている核問題の対処策だけでなく、北朝鮮の突然の体制崩壊を意識し、その 1 要因が食糧不足にあると結論づけ、崩壊を回避するための一助として食糧援助が位置づけられたことである。

## 5 結語

本章では、なぜ米国クリントン政権が敵対する北朝鮮に対して食糧援助を行ったのか、その理由を政治・外交の側面から検証することを目的とした。Haggard and Noland (2007=2009) や Natsios (2001=2002) は、食糧援助を行う理由として「核交渉の見返り」を主張している。中でも Haggard and Noland (2007=2009) は、1980 年代後半以降、北朝鮮の核開発が、「核拡散」によってより広い地域の安定を脅かすグローバルな問題となり、北東アジアの安全保障が北朝鮮の核開発に左右されていることに注目し、北朝鮮が核交渉の場に出席したことと、米国が北朝鮮に食糧援助を供与したタイミングとの関連づけを行い、米国政府は、核交渉の道具として食糧援助を行っていると言う結論を出している。

たしかに、米国にとって東アジア・太平洋地域の安定化は安全保障上、重要事項であり、北朝鮮の核問題解決はその安定化をもたらす大切な要因であることには違いない。しかし、逆に考えると、核問題さえ解決すれば東アジア・太平洋地域の安定は保障されるのだろうか。このような分析では、外交と食糧援助の関係が単純化してしまい、クリントン政権が北朝鮮に対して食糧援助を行う理由が一義的である。当時、1994 年の米朝枠組み合意が成立し、核問題に関して一応の着地点を見た時期であったが、1996 年から 97 年にかけて、北朝鮮の食糧援助政策が大きく変更した。本研究では、そうした事実に着目し、当時、クリントン政権内では、核問題以上の外圧が加わり、それを解決するために食糧援助が実施

されるようになったのではないかと仮説を立て、検証を試みた。

その結果、以下の 3 点が明らかになった。第 1 に、超党派からなる米国国益委員会は、米国の国益について分析し、北朝鮮を国家安全保障の面から極めて重要な国益であると考えていることが明らかになった。そして、北朝鮮は経済、社会、政治体制の「3 つの危機」に直面していると分析していることも確認された。

第 2 に、米国が抱える朝鮮半島の不安定要因は、核問題という特定の問題だけでなく、むしろ、突然起こるかもしれない北朝鮮の崩壊の可能性であることが検証された。1980 年代後半から 90 年代に米国国務省や CIA 内で交わされた北朝鮮に関する公電やメモなどの機密文書の一部が、情報公開法<sup>45</sup>に基づいて 2004 年に解除された。本研究では、その中でも、1996/7 年に交わされた文書を丹念に追った結果、核問題の位置づけが 1994 年の米朝枠組み合意を境に変化しており、クリントン政権にとって、核問題の解決が東アジアの安定化をもたらす要因のすべてだとは考えていないことが解明された。当時の米国クリントン政権は、北朝鮮の突然の崩壊が現実になり得るものと考え、朝鮮半島をめぐる最終シナリオを策定し、それに対処するためのシミュレーションも行っていたことが明らかになった。

第 3 に、クリントン政権期の食糧援助方針を分析した結果、1996 年から 97 年の間で、北朝鮮に対する考え方と、それに伴う食糧援助方針が大きく変化し、北朝鮮の突然の崩壊を回避するための一助として、北朝鮮に対して援助を行う決定を下したという事実が明らかになった。1996 年 5 月段階でクリントン政権は、北朝鮮の食糧援助に対して曖昧な態度をとるなど消極的で、追加援助を行う意思はなかった。しかしその後、北朝鮮の崩壊の可能性が問題視され、崩壊要因として食糧危機が挙げられ、北朝鮮の食糧不足が国内の不安定化をもたらすとする論調に変わった。そして、1997 年 7 月の国務省の北朝鮮食糧危機に関する円卓会議で、食糧援助に関して積極的な態度を取り、さらに、他のドナーの間で主導的立場を担うべきだとする発言まで出されるようになったことが検証された。

このように、国際政治・外交の側面から、米国クリントン政権が北朝鮮に対して食糧援助を行う理由を検討した結果、核問題に対する見返りだけが理由ではないことが明らかになった。むしろ政権内で、北朝鮮の崩壊に近い将来、現実になり得るという危機感が高まり、それを回避する一助として積極的に食糧援助を行うことで、政治と食糧援助の間で整合性が取れるようになり、大規模な食糧援助政策へと変更されたことが立証された。

---

<sup>45</sup>米国情報自由法（The Freedom of Information Act: FOIA）は、1966 年 7 月 4 日に成立した法律であり、国民に対して連邦政府が保管する公文書や情報にアクセスする権利を与えるものである。FOIA では、合衆国政府の庁、局、部課などの各行政機関が所有する公文書はすべて入手可能であると規定されている（財団法人自治体国際化協会 2003:1-7）。クリントン政権期の 1996 年 10 月、電子情報公開法（Electronic Freedom of Information Act: EFOIA）が成立し、電子情報で公文書を公開することにより、開示請求のあった公文書を極めて迅速に公開できるだけではなく、請求者が簡単にデータにアクセスできるようになったため、本研究でも活用した。

## 第4章 米国クリントン政権期の国内政治対立

### 1 はじめに

1994年の米朝枠組み合意によって、核問題が一応の着地点を見たクリントン政権は、北朝鮮が突然、崩壊するのではないかと懸念され、その可能性について真剣な議論を始めた。さらに1995年になると、北朝鮮が食糧不足から西側社会に対して食糧援助を要請したことで議論に拍車がかかった。前章では、一部解除された1996、97年の国務省やCIAの公電やメモ、報告書などを読み解いた結果、クリントン政権は、北朝鮮の最終段階シナリオを考え、さまざまな角度からシミュレーションを行い、その結果、北朝鮮が制御不能な状況に陥ることはアジア太平洋地域にとってのリスクであると判断したことが確認できた。そして、その状況に対処することを目的に、大規模、かつドナー間で主導的立場をとって食糧援助を行うことに決定したことが検証された。

しかし、クリントン政権内で食糧援助の意思決定がなされても、米国内政を注視すると、クリントン政権の意思決定に賛同する者ばかりではないことがわかる。前章で分析したが、1996年、米国国益委員会が党派の枠を超えて委員会を結成し、米国にとっての国益が何かを議論してまとめ、『米国の国益』という報告書を公表した。この報告書は、その後の米国外交戦略を決定する過程で重要な指針になった。しかし、国内政治の状況を見ると、クリントン政権は、第1期中間選挙（1994年11月実施）の時点で、上下両院で野党の共和党が多数党になったため、その後は、クリントン政権によって政策・戦略が策定されても、実際にはそう簡単に実行に移されていない。

そこで本章では、Lancaster（2007）が「援助目的というのは、ドナー国の外交と同じくらい、国内で起こっている政治、つまり価値観や世界観、援助にかかわる政策の意思決定方法、民間組織や非公式ネットワーク、外交・商業・開発目的の援助支援をする政府機関等の利害が影響している」と主張しているが、中でも国内政治が援助目的に与える影響について、米国の北朝鮮への食糧援助の場合も適用できるか否かを検証する。具体的には、反対勢力である共和党から提出された『コックス修正案』と『ギルマン報告』、そしてクリントン政権から出された『ペリー報告』の3つの事例を分析し、米国の国内政治が、クリントン政権の打ち立てた援助目的にどのように影響を与えているか検証する。

### 2 少数与党のクリントン政権

具体的な事例を取り上げて分析する前に、なぜクリントン政権によって政策立案・形成がなされても、それがすぐに実行され、外交に反映されるわけではなかったのか、その理



由について明らかにする。民主党のクリントンは 1993 年 1 月に第 42 代米国大統領に就任した。しかし、1994 年 11 月の第 1 期中間選挙で、これまで上下両院の多数党であった民主党に代わって、野党の共和党が多数党になり、議会の権力バランスが変化した。議会における政治権力の変化については、以下の表の数字を見れば一目瞭然である。

表 4-1 クリントン政権期における議会政治権力の変化

	回	期間	下院				上院			
			定員	民主党	共和党	他	定員	民主党	共和党	他
	102	1991-1993	435	267	167	1	100	56	44	0
ク リ ン ト ン 政 権	103	1993-1995	435	258	176	1	100	57	43	0
	104	1995-1997	435	204	230	1	100	48	52	0
	105	1997-1999	435	206	228	1	100	45	55	0
	106	1999-2001	435	211	223	1	100	45	55	0
	107	2001-2003	435	212	221	2	100	50	50	0

注： 大統領の就任から 2 年目になる時期に、上院の 3 分の 1 の改選選挙と下院選挙が重なる（中間選挙）。1993 年 1 月に発足したクリントン政権の場合、1994 年 11 月に中間選挙が行われた。両院の議会は概ね 1 月初旬に始まる。下院（House of Representative）は任期 2 年。上院（Senate）は任期 6 年。2 年ごとに 3 分の 1 の議員が改選される。

出所： 李正勲（2009: 150）

クリントンは 2 期にわたって合計 8 年間、大統領を務めたが、大統領に就任してわずか 2 年目の中間選挙ですでに上院、下院双方とも、共和党が過半数を上回る議員数を獲得するという状況に追い込まれた。つまり、クリントン率いる民主党が議会内で少数党になり、上下両院で政治力が弱まり、クリントン大統領の政治的関心事と、そうした事項を決議する議会との対立が際立つことになったのである。北朝鮮政策に焦点を絞った場合、事例 1 の『コックス修正案』で指摘するが、クリントン大統領が率いる民主党と、共和党との対立に留まらず、超党派の考えやコミュニティの動き、議員個人の生き様など複雑に入り組んでいる。しかし、少なくともクリントン政権の政策遂行には、常に議会派、つまり共和党の説得が必要であったと言える。それゆえ、北朝鮮への食糧援助を考えるにあたり、クリントン政権の立てた政策や戦略があっても、それがそのまま政府の方針として実際の食糧援助に反映されたわけではない。本研究で援助政策から援助実施にいたるまで詳細に検

証した上で、北朝鮮の食糧援助がどのように形成されたかを解明する意義はそこにある。

### 3 北朝鮮の体制崩壊シナリオに対する2つの異なる考え方

#### ー<ソフト・ランディング・モデル>と<ハード・ランディング・モデル>

では、民主党と共和党との間で、全体として北朝鮮に対する考え方にどのような違いがあるか明らかにしておく。前章では、クリントン政権内で、北朝鮮の突然の崩壊の可能性が議論され、いくつかのシナリオが作られ、シミュレーションもなされていたことを説明した。その一方で、北朝鮮の予想される事態に対して、どのように考えて対処するか、以下の表にあるように、Ford et al. (2009: 18-9) が2つのモデルを対照し、説明している。

そこでは<ソフト・ランディング・モデル>と<ハード・ランディング・モデル>の2通りの考え方と対処方法があり、それによって食糧援助に対する考え方も異なるとしている。両モデルとも、政治の自由化を推し進め、民主体制による朝鮮半島の再統一を目標とする点は同一である。しかし、相違点として、<ソフト・ランディング・モデル>では、北朝鮮が政治経済的に立ち行かなくなり、崩壊する事態に陥っても、戦争や難民の発生、飢餓や混乱を起こさず、平和的に北朝鮮に対応していくと考えている。このモデルが、クリントン政権の目指すモデルであると言える。それに対して、<ハード・ランディング・モデル>では、強硬的なアプローチを採用し、北朝鮮をより早く崩壊へと導き、民主的な政権による朝鮮半島の統一を行うことを目指している。これは次期ブッシュ政権が採ったモデルである。

表 4-2 北朝鮮の体制崩壊に対する米国内の考え方と食糧援助

	ソフト・ランディング・モデル	ハード・ランディング・モデル
北朝鮮の将来	簡単には崩壊しない。あるがままの北朝鮮と向き合う。	大量難民を発生させ、東独やソ連型の崩壊を狙う。
北朝鮮に対す	関与政策 <sup>46</sup>	強硬政策

<sup>46</sup> 関与政策が生まれた大きな流れとして、1つに米国内における核問題の捉え方の変化がある。1980年代、北朝鮮は核開発に着手し始めたが、それを米国は東西冷戦の枠組みからとらえ、<孤立化> (isolation) 戦略をとった。1985年、北朝鮮は核拡散防止条約 (NTP) に署名し、IAEA 査察の下、原子炉施設を置いた。しかし、北朝鮮は NTP に署名する一方で核能力を向上させており、1989年、その事実を知った当時の米国大統領ジョージ・H・W・ブッシュがはじめて、単に核兵器への恐怖だけでなく、<核拡散>によってより広い地域の安定に影響を及ぼすと認識し、グローバルな問題として解決する必要性に迫られた。北朝鮮の孤立化政策はもはや有効な手段ではないとし、慎重に北朝鮮に関与 (engagement) する政策へと転換を図っ

る基本政策		
食糧援助の賛否	食糧援助推進派	食糧援助反対派
食糧援助の必要性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 人道的見地から食糧援助は必要である。</li> <li>・ 関与政策を円滑に行う手段として必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 食糧援助は政権維持に加担するものである。</li> <li>・ 人権侵害をしている国に食糧援助は不要。</li> <li>・ 本当に飢えている人に食糧が届かないので援助は不要。</li> </ul>
食糧援助の実施方法	食糧援助に条件付け（コンディショナリティ）は一切行なわない。	<モニタリングの強化>など食糧援助を行う上での条件付けをする。

出所：Ford et al. (2009: 18-9) をもとに筆者作成

#### 4 国内政治対立がクリントン政権に与える影響

このように、北朝鮮に対する考え方や対処方針には大きく分けて 2 つあるが、具体的に民主党と共和党をめぐってどのような対立があったのか。本節では、3 つの事例を通して、以下のことを分析する。クリントン政権は食糧援助政策について、どのような指針を掲げたのか。それに対して内政では、どのようなアクターがどのように動き、アクター間の調整を図ったのか。その際、共和党は民主党に対してどのように反対したのか。それが政策形成にどのような影響を与えたのか。こうした分析を通して、クリントン政権が立てた食糧援助政策がどのように形成・決定されたか明らかにする。

表 4-3 1997 年 7 月から 1999 年 11 月までの米国内政の動き

年月日	米国	北朝鮮
1997 年 7 月	北朝鮮に対し、大規模な食糧援助を行うと発表	
1997 年 7 月 15 日	『コックス修正案』下院議会に提出	
1997 年 7 月 24 日	『コックス修正案』撤回	
1998 年 8 月 31 日		テポドン・ミサイル発射

た (Ford et al. 2009: 6-7; Deutch 1992: 120)。

1998 年 11 月	ペリーが大統領直結の北朝鮮政策調整官に指名	
1999 年	共和党・北朝鮮諮問グループ結成	
1999 年 2 月		米朝間で核施設査察交渉
1999 年 10 月 12 日	『ペリー報告』発表	
1999 年 11 月 3 日	『ギルマン報告』発表	

出所： 筆者作成

#### 4.1 事例 1『コックス修正案』をめぐる共和党議員と民主党議員の攻防

1995 年、米国が WFP 経由で北朝鮮に対してはじめての食糧支援を開始しようとした段階から、すでに共和党を中心に、食糧援助に反対する動きがあった。1994 年の米朝枠組み合意の成立当初から、クリントン政権の北朝鮮政策に異議を唱え、合意に基づく朝鮮半島エネルギー開発機構 (The Korean Peninsula Energy Development Organization: KEDO) 援助の資金拠出を阻止しようとしていたのである。その矛先は枠組み合意にとどまらず、食糧援助にまでおよぶようになった。

1997 年 7 月、クリントン政権は初の大規模な援助として、10 万トンの食糧援助を発表した<sup>47</sup>。すると、1997 年 7 月 15 日、食糧援助反対派の中心的議員である、共和党下院議員 Christopher Cox (カリフォルニア州選出) は、修正案 (Cox amendment) を議会に提出し、

農業支出法案 (Agriculture Appropriations bill) に対して P.L.480 の北朝鮮への食糧援助をすべて禁止することで、最近クリントン政権が約束した 10 万トンの子供や高齢者向け穀物援助も止めることになる。(Congressional Record House 1997)

という修正を求めた。これは、正式にクリントンが約束した食糧援助のみならず、すべての食糧援助を指し止めることを目指した強硬案を具体化していた。

その修正案に反対した食糧援助推進派は、コミュニティと議会の双方向で活発に活動を繰り広げた。具体的には、「北朝鮮の飢饉を止める委員会」(The Committee to Stop Famine in North Korea<sup>48</sup>) を筆頭に 17 の NGO は、1997 年 7 月 15 日付で、共同で下院議員宛に

<sup>47</sup> これは、北朝鮮、韓国、中国、米国間で朝鮮戦争を終結させ、恒久平和条約を締結するための重要な交渉を 3 週間前に控えたタイミングで発表されたとしている (Smith 1997)。

<sup>48</sup> 14 からなる教会系の救済・開発援助組織連合である。この委員会は、北朝鮮に飢饉が発生していることを国民に知らせること、世論喚起をした上で、米国政府に対して食糧援助を促す

手紙を送付している<sup>49</sup>。その手紙では、反対理由として、第 1 に、北朝鮮の飢饉は現実のものであること、第 2 に、食糧援助を行うことにより軍が過激な行動を取らずに自体を安定化させること、第 3 に、北朝鮮が今までに例がないほど国際機関や NGO に対して開放していること、を挙げ、民主党政権と論調を同じにしている。その中でも以下のとおり、人道的側面を強調した手紙になっている。

北朝鮮における飢餓は現実のものであり、大規模な飢饉とそれにとまなう死亡を回避するために食糧援助をできる限り早急に届けることが必須である。弾圧的な体制を弱体化させる手段として、食糧支援を保留し、無力な人々を餓死させることを許すことは、非良心的であるばかりでなく、効果のない政策である。議会は、レーガン政権に始まった、飢餓の援助に政治的なコンディショナリティはつけないとする政策を支持すべきである。レーガン大統領の言葉を借りれば「飢えた子供に政治は関係ない。」のである。(Committee to Stop Famine in North Korea 1997)

理論や国際政治・外交の側面から主張するアクターはいても、人道的側面を配慮した主張ができるのは、政府と関係を持って声を上げることができる NGO しかない。その後、食糧援助を推進する NGO は、コックス議員がカリフォルニア州選出であることもあり、また、米国政府が行う北朝鮮への食糧援助に対して、一番関心の高いコリアン・アメリカンの多くがカリフォルニア州に在住していることから、コリアン・アメリカンのコミュニティに焦点を当て、彼らが集う教会を通じて集中的に活動を展開し、賛同票を得た<sup>50</sup> (Natsios 2001=2002: 156-61)。ただ、米国のコリアン・アメリカン社会はそう簡単な構造になっていない。中には、朝鮮戦争や、経済的困窮、韓国・朴正熙軍事独裁政権などか

---

ことを目的としていた (Quinones 2000=2000: 251-2)。その中心となったのが、アドボカシー型 NGO である米国 NGO 連合体の InterAction で、議員に対してアドボカシーを行い、北朝鮮への食糧援助に賛同するよう誘導した (Lee and Miles 2004)。

<sup>49</sup> The Committee to Stop Famine in North Korea, Adventist Development & Relief Agency, American Friends Service Committee, Association of Evangelical Relief & Development Organizations, The Carter Center, Catholic Relief Services, Food for the Hungry International, Heifer Project International, International Medical Corps, Korean American Sharing Movement, Mercy Corps International, National Council of Churches - Church World Service, Refugees International, United Methodist Committee on Relief, United States Catholic Conference, World Relief, World Vision の全 17 の NGO からなる。なお、ウェブサイト「ReliefWeb report」上に、コックス修正案に対する反対表明をした手紙が掲載されている。

<http://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/committee-stop-famine-north-korea> (2013 年 9 月 12 日取得)

<sup>50</sup> 2000 年の米国国勢調査によると、韓国系アメリカ人人口はカリフォルニア州とニューヨーク州の 2 州で最も多く、466,000 人近く (うちカリフォルニア州の韓国系アメリカ人人口が 35 万人近くを占めている。) になっている。人口比に応じて、北朝鮮に対する法案の共同提案をする議員数も多い (Seo 2010: 6)。

ら逃れて米国に移住（政治亡命）した者もいた。北朝鮮で出生しても、朝鮮戦争や政治的・経済的理由で韓国にわたり、その後、米国に移住した者もいたとされる。その中には、反共産主義を唱え、北朝鮮への食糧援助を厳しく批判する者もいた。たとえば韓国系アメリカ人で、カリフォルニア州選出の共和党下院議員 **Jay Kim** は、共産主義国家である北朝鮮に無条件の食糧援助を行うことは、北朝鮮の強硬姿勢に加担し、韓国と交渉する積極的なインセンティブを削ぐことになる」と批判していた（**Hathaway and Tama 2004: 726**）。しかし、北朝鮮の現政治体制を理由に食糧援助を反対していても、個人的なレベルになると、親戚・友人を北朝鮮に残しており、複雑な立場に置かれている。そのため、コリアン・アメリカン・コミュニティ全体を1つにまとめ、食糧援助推進派か反対派かに分別することはできない。

そうした状況下にあっても、上記 NGO がコミュニティレベルで食糧支援賛同票を集めると同時に、オハイオ州選出の民主党下院議員 **Tony Hall**<sup>51</sup>が、コックス修正案は行き過ぎであるとして、その案に対して更なる変更を申し出た。そこでは、修正案の骨子である「人道援助を北朝鮮政府に渡さない」を維持しつつ、罪のない北朝鮮の人々への支援を退けることはしないと主張し、**"modified closed rule"**として、但し書きの部分を追加（WFP や NGO 経由の援助は認めるという但し書き）することで、修正案を「完全なもの」にすることを提案した（**Congressional Record - House H5659**）。最終的には、共和党下院議員コックスを代表とする食糧援助反対派と民主党下院議員 **Tony Hall** を代表とする食糧援助推進派との対立になったが、後者の方が、「北朝鮮の飢饉を止める委員会」を中心とした NGO ネットワークや、コリアン・アメリカン、ユダヤ系コミュニティなど、多様なアクターを賛同者として集めた（**Seo 2010: 9**）。

こうして、結果的にコックスは当初の修正案を撤回し、1997年7月24日に採決された条文の修正では、「WFP と NGO による人道援助プログラムを通じた食糧供給以外、北朝鮮に対していかなる食糧援助の支出法案を出すことを禁止する」となり、北朝鮮への食糧援助の全面的な禁止と言う事項はなくなった（**Bill Summary & Status 105th Congress (1997-8) H.AMDT.270. U.S. Government Printing Office. 1997; Proceedings and Debates of the 105th Congress**）。

このように共和党議員が『コックス修正案』を議会に提出したことで、北朝鮮への食糧援助に賛成する議員が、食糧援助を支持する NGO をはじめ、飢餓問題に関心があるコミュニティを動かして、最終的に修正案を撤回したことが確認された。『コックス修正案』によって、クリントン政権の援助政策に直接、影響を与えることはなかったが、事例2で分析する『ギルマン報告』の中に、食糧援助に関する具体的な記載ができたのは、『コックス修正案』が下地となっていると推測できる。なぜなら、先に挙げた「北朝鮮の飢饉を止め

---

<sup>51</sup> **Tony Hall** は、飢餓救済のために立ち上がり、NGO と共にアドボカシー活動を行った。1997年4月に北朝鮮を視察した結果、北朝鮮の食糧は6月までに枯渇してしまうだろうと予想した（**Food for the Hungry 1997**）。

る委員会」による下院議員宛の手紙の中に、食糧援助を支持する理由と共に、以下のとおり、＜モニタリング＞のことも触れているからだ。

食糧援助や医療品が最も必要とされるところに届けられるよう手筈を整えている。

WFP は、ドナー国による食糧援助が、目的とする受益者の元に届いていることをモニタリングする人物を現場に配置している。また、米国 NGO も、われわれの組織によって配給された援助が、必要とされる所に届いていると確認できる。

(Committee to Stop Famine in North Korea 1997)

正式なコックス修正案や 1997 年 7 月 24 日に採決された条文の修正には、モニタリングに関する一切の記述はないが、実際にはこの時点で、援助のモニタリングについて議論が出されていたことが、この手紙内容を見ても推測できる。

#### 4.2 事例 2 『ギルマン報告』(1999 年 11 月 3 日)

1997 年 7 月、少数与党のクリントン民主政権が行う北朝鮮への食糧援助戦略に対して、共和党下院議員が『コックス修正案』を議会に提出し、援助自体を止めさせようとした。しかし、そうした案は承認されなかった。すると次は 2 年後の 1999 年 11 月、『ギルマン報告』が共和党より下院議会に提出された。後述の『ペリー報告』の方が 20 日早く発表されているが、本節では『ギルマン報告』を先に取り上げる。コックス修正案とギルマン報告は共和党から提出され、一貫してクリントン政権の北朝鮮政策を批判する論調に変化はない。しかし、ギルマン報告が発表されるまでの 2 年間に、共和党のパワーがどれだけ強くなったか。また、政策批判をどのように展開し、政策形成に影響を与えようとしたか。その点を明らかにするため、事例 2 では『ギルマン報告』を先に挙げて検討する。

共和党は、1994 年 10 月の米朝枠組み合意に基づく北朝鮮への重油支援と、それに続く食糧支援に対して、終始反対しており、公然と反旗を翻すタイミングを見計らっていたと言える。1998 年になると、北朝鮮の核開発疑惑が再び浮上し、同年 8 月には、北朝鮮によるテポドン・ミサイル発射があった。このような朝鮮半島情勢の変化に、同年 11 月、クリントン政権は William Perry を北朝鮮政策調整官に任命し、対北朝鮮戦略を明確化しようとしたのである。他方で、一連の動きに対抗するため、翌年、議会側（共和党）は下院議長（共和党）が Benjamin A. Gilman（ニューヨーク州選出共和党）外交委員長を代表に、共和党下院議員 9 名<sup>52</sup>からなる北朝鮮諮問グループを結成させた（Lee and Miles

<sup>52</sup> Rep. Benjamin A. Gilman, NY, Rep. Doug Bereuter, NE, Rep. Sonny Callahan, AL, Rep. Christopher Cox, CA, Rep. Tillie K. Fowler, GA, Rep. Porter J. Goss, FL, Rep. Joe Knollenberg, MI, Rep. Floyd Spence, SC, Rep. Curt Weldon, PA の 9 名である。なお、こ

2004: 192-3)。そして、『ペリー報告』発表の翌月(1999年11月)に、報告"The North Korea Advisory Group report to the Speaker of the House of Representatives" (一般に『ギルマン報告』)を下院議長に提出した(North Korea Advisory Group 1999)。『ギルマン報告』は一貫して「北朝鮮は5年前に比べて米国の国家安全保障に対してより大きな脅威になっているか」という問いに対して答えている。つまり、クリントン政権が北朝鮮と1994年に結んだ米朝枠組み合意の内容に異議を唱えるために、合意内容や援助内容が効果的か問いただしているのである。

こうした問いに対して、具体的に以下のとおり述べている。

この報告書は具体的な提言をする目的ではないが、北朝鮮に対する米国の現政策は、いくつかの致命的な弱点を抱えていて、議会の外交と国家安全保障委員会は緊急に注目する必要がある。具体的には、以下のことに注目すべきである。

1. 現米国政策は、北朝鮮の大量破壊兵器、ミサイル、およびその拡散によってもたらされる脅威に対し、効果的に対応していない。
2. 米国の援助が、抑圧的かつ独裁政権(authoritarian regime)の維持に加担しており、また、援助のモニタリングが効果的に行われていない。
3. 現米国政策は、麻薬の不法取引、国際テロ支援や通貨偽造と言った北朝鮮による国際犯罪活動に対して、効果的に対処していない。
4. 現米国政策は、北朝鮮において、政治犯の釈放や飢えた子供の刑務所の廃止を含む国際的に認められた人権基準(standard)を効果的に推進していない。
5. 現米国政策は、北朝鮮の政治経済の自由化を効果的に推進していない。

ギルマン報告は5章から構成されているが、そのうち1章を割いて、重油支援と食糧支援について触れている。食糧支援に関しては、本来あるべき受益者である貧困層に届かず、軍部に横流しされているのではないかという議論が、共和党議員を中心に、食糧援助の開始当初からあった。そうした疑心を晴らすには「モニタリング制度の改善」が必要だが、それを北朝鮮が受け入れないという問題が常に挙がっていると指摘している。

次節で取り上げる『ペリー報告』では、クリントン政権は、あるがままの北朝鮮と向き合うとする「包括的で統合されたアプローチ」で、北朝鮮の軟化を促していく方策を提言しているのに対し、食糧援助反対派でハード・ランディング・モデルを支持する強硬派の『ギルマン報告』は、米国の短期的な国家安全保障を最優先した考え方を色濃く出している。共和党にとって北朝鮮は脅威(threat)の対象であり、民主党のように北朝鮮との対話から解決の糸口を見出すのではなく、北朝鮮がどれ程脅威であるかを証明し、その脅威

---

の9名の中にいる Christopher Cox は、1997年に『コックス修正案』を下院議員に提出した人物である。



国に対していかに対処すべきか、また、脅威国である北朝鮮に対して、なぜ米国は重油や食糧支援をしなければならないのかを主張している。そして結論として、「1994 年 10 月の米朝枠組み合意以降、総合的な脅威が増大している」と明言している。つまり、枠組み合意に基づく重油支援等、米国を中心に行われても、北朝鮮の状況は改善されるどころか脅威が増しており、援助効果はないというのが全体の論調である。

1997 年の『コックス修正案』では、共和党は北朝鮮へ食糧援助を行うこと自体を全面的に反対していたが、2 年後の 1999 年、実際に北朝鮮に対して食糧援助が行われ、さらに援助量が増大していることを受けて、『ギルマン報告』の論調も変わった。具体的には、食糧援助が食糧を必要とする貧困者の元に届いているか否かを明らかにする「モニタリング制度の改善」を主張しているが、それは、米国と北朝鮮双方の政府や援助関係者に圧力をかけることにつながる。これ以降、共和党は北朝鮮への食糧援助に関し、常に「モニタリング制度の改善」を主張し、条件付けることで実質的に援助を行わない姿勢を崩していない。本研究の目的から外れるため詳しくは言及しないが、『ギルマン報告』に書かれた内容と論調は、次期政権であるブッシュ政権期に制定された 2004 年「北朝鮮人権法」の基礎を築いていることが、人権法の内容を読むとわかる。

また、『ギルマン報告』とは別に、ギルマンを中心にした下院国際関係委員会 (the House Committee on International Affairs) は、米国会計検査院 (GAO) に対して、WFP 経由の食糧援助モニタリングが十分行き届いているかどうか、米朝二国間援助「じゃがいもプロジェクト」はどうだったのか、といった北朝鮮食糧援助の評価を要請した。GAO はギルマンからの要請に応じて、1999 年 10 月に "North Korean Constraints Limit Food Aid Monitoring" という報告書を、そして 2000 年 6 月には "US Food Aid to the DPRK has Mixed Results" という報告書を発表したと Lee & Miles (2004: 193-4) は指摘している。米国では 1960 年代以降、GAO の役割が変化し、個別の政府支出が法律や規則に違反していないかを検査する「合規性」検査や、無駄や非効率性が発生していないかを検査する「経済性・効率性」検査などの伝統的な会計検査から、政策分析やプロジェクト評価などを行う「業績評価 (Program Evaluation)」に活動の重点を移している (金本 1990: 3 section, para.3-5)。また、政策の有効性を評価することが義務づけられ、GAO は費用便益比や目的達成度などの指標を提示するのではなく、調査結果から客観的・論理的に導かれる結論や分析を報告し、政策決定者にとって有益な情報を提供するようになった。

こうした役割を担う報告書の中で、WFP が行う食糧援助のモニタリングの不備や北朝鮮向け二国間援助の問題点などを指摘している。GAO の報告書に対し、コックス修正案が議会に提出された際にも、反対意見を唱えた Hall 民主党議員が、GAO の報告書は極端に偏っていて、北朝鮮での援助ワーカーの実態に即したものでなく、かつ、北朝鮮のモニタリングに対する規定は、他国に課す条件よりさらに厳しいものになっていると批判している (Lee and Miles 2004: 194)。

このように、北朝鮮の援助政策だけでなく、援助実施とそれをめぐる評価についても、

常に共和党と民主党の間で意見が食い違っていたことがわかる。しかし、『コックス修正案』と違うのは、『ギルマン報告』では、政策レベルだけでなく援助プロジェクトレベルまで目を向け、食糧援助プロジェクトの実施条件に「モニタリングの向上」を主張することで、より巧妙な援助批判や否定を行ったことである。援助モニタリングは北朝鮮が最も嫌がり、また、援助実施アクターにとって最も難しいと感じる作業だからである。これは、北朝鮮政府と援助実施者の双方に圧力をかけたことにつながる。さらに、1999 年をピークに、米国の北朝鮮への食糧援助量が減少しているのは、少なからずギルマンの活動がクリントン政権の援助政策に影響を及ぼしたと言え、また、ギルマン報告の論調は、その後の共和党ブッシュ政権に引き継がれていることが確認できる。

#### 4.3 事例 3 『ペリー報告』(1999 年 10 月 12 日)

1999 年 10 月に公表された『ペリー報告』は、『ギルマン報告』より 20 日前に公表された報告である。3 つの事例のうち『コックス修正案』と『ギルマン報告』は、共和党から、民主党政権の行う対北朝鮮戦略や食糧援助に反対して議会に提出されたものである。それに対して『ペリー報告』は、東西冷戦終結から数年が過ぎ、米国にとっての国益を再考し、その上で北朝鮮戦略について提示しなければならない時期にさしかかっていたこと、また反対勢力である共和党からの突き上げもあり、内政と外交の双方に対して、東アジアにおける国家安全保障の側面から北朝鮮戦略を打ち出した極めて重要な報告である。そのため、現政権の政策批判だった『コックス修正案』や『ギルマン報告』とは、性格も論点も異なる。食糧援助について直接の言及はない。

この報告が作成されるにいたった背景に、北朝鮮による核開発の再燃がある。民主党クリントン政権は、共和党や米国メディア（ワシントン・ポスト紙や CNN など）から厳しい批判を浴びせられ、北朝鮮とどのように向き合うか、その政策や戦略を明確にせざるを得ない状況に追い込まれていた。同時に政権内では、北朝鮮の突然の崩壊という事態をいかに回避するかという問題の対応策を明確にする必要があった。ペリー報告の作成にいたる動機として、このような内政的背景があったと本研究は考える。

以下、具体的な経緯と報告の内容を見ていく。ロイター通信 (Reuters 1998) は米国国防情報局 (Defense Intelligence Agency: DIA) の報告を引用し、核開発やミサイル発射が議論されていると発表した。しかし、Larry Nicksch (2002: 3) によると、この情報は米国メディアでさほど重視されず、同年 8 月以降になってはじめて、ワシントン・ポスト紙やニューヨーク・タイムズ紙、CNN などの米国メディアが中心となって、核兵器やミサイル関連の情報や憶測が次々と取り上げられたとされる (Priest 1998a; Sanger 1998)。具体的には、下記の表のとおりである。

表 4-4 北朝鮮・金倉里の地下核施設建設をめぐる米国メディアと政治的経緯

年月日	出 来 事
1998 年 8 月 18 日	ワシントン・ポスト紙 米国情報アナリストは、94 年の枠組み合意と引き替えに、数十億ドルにのぼる国際援助や 2 基の原子力発電所建設を約束したはずが、北朝鮮はそれを破り、原子炉や再処理施設建設を行っていたと報じる。
1998 年 9 月 11 日	ワシントン・ポスト紙 米国クリントン政権が、朝鮮半島の緊張を鎮めるために、北朝鮮との外交協議を再開すると発表。しかし、先の北朝鮮による挑発行為によって米国議会の怒りに触れ、米朝枠組み合意が危うくなっていると報道。
1998 年 11 月 21 日	CNN ニュース 米国の Charles Kartman 朝鮮半島和平交渉特使へ、金倉里の地下核施設疑惑の真相についてインタビュー
1998 年 11 月～99 年 3 月	米国 Charles Kartman 朝鮮半島和平交渉特使と金桂寛・北朝鮮外務副大臣の間で、98 年 11 月から翌 99 年 3 月まで、平壤、ワシントン DC、ジュネーブにおいて協議を重ねる。
1999 年 2 月 27 日～3 月 15 日	米朝の代表がニューヨークで面会し、米朝枠組み合意での誓約事項を再確認。
1999 年 3 月 16 日	北朝鮮は 1999 年 5 月に米国が北朝鮮の金倉里の地下施設を査察することを約束。

出所： 米国ワシントン・ポスト紙、米国情報サービス（USIS）<sup>53</sup>等に掲載された情報をもとに筆者作成

また、Monterey Institute of International Studies にある The James Martin Center for Nonproliferation Studies<sup>54</sup>の分析では、北朝鮮の核開発に関する情報が米国内で錯綜したため、明確な対応がなされないまま、1998 年 8 月 31 日、北朝鮮がテポドン・ミサイルを発射させたと結論づけている（Monterey Institute of International Studies. n.d.）。

<sup>53</sup> 米国情報サービス（United States Information Service: USIS）は、政府機関や民間企業へ情報や安全保障サービスを提供する機関で、The Federation of American Scientists（FAS）が北朝鮮の核問題に関する一連の情報を USIS から収集し、まとめている。FAS は独立した無党派シンクタンクで、科学技術と関連する国家・国際安全保障問題に関する政策提案を行っている機関である。

<sup>54</sup> 北朝鮮の金倉里における核施設建設の発覚と、その後の米朝間交渉については、以下のサイトで詳しく議論されている。  
[http://cns.miiis.edu/archive/country\\_north\\_korea/uncover.htm](http://cns.miiis.edu/archive/country_north_korea/uncover.htm) （2012 年 12 月 6 日取得）

そして、そのミサイルが将来的に米国本土に到達し得るものであることが明らかになったため、米国内では共和党を中心に、再びクリントン政権に対する批判が急速に高まったと、**Monterey Institute of International Studies** は分析している<sup>55</sup>。共和党は常に合意内容を覆す機会を狙っていたため、北朝鮮によるテポドン発射は絶好の機会だったと言える。

金倉里の地下核施設建設疑惑やテポドン・ミサイル発射など、次々に起こる北朝鮮問題への対処法をめぐり、議会側から対北朝鮮政策を政府外の人の手によって再検討するよう求められた。外交と内政の双方で窮地に陥ったクリントン政権は、その要求に応じて北朝鮮政策の立て直しを図るために、1998年11月、ウィリアム・ペリー (William J. Perry)<sup>56</sup>を大統領直結の北朝鮮政策調整官 (U.S. North Korea Policy Coordinator and Special Advisor to the President and the Secretary of State)に指名した。そして、ペリーは8ヶ月かけて調査を行い、翌年の1999年10月12日に『米国の北朝鮮に対する政策の見直し—結果および提言』("Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations"、一般的に『ペリー報告』と言う)を発表した。

『ペリー報告』は、米国政府が北朝鮮と対峙する姿勢と政策を明示化した重要な報告で、先に述べた1996年に米国国益委員会(The Commission on America's National Interest)が公表した報告書"America's National Interests" (『米国の国益』)に沿う形で、北東アジアの安全保障の側面から北朝鮮の現状を分析し、具現化した報告であると、本研究は考える。これによって初めてクリントン政権の対北朝鮮政策が明確になった。政策決定にいたる過程で検討された政策も提示されている。採用しなかった政策に関し、その理由が示されているのが特徴で、それにより米国政府の北朝鮮への向き合い方がわかり、極めて説得力がある。

以下、『ペリー報告』の内容について紹介する。『ペリー報告』では冒頭、米国が最終的に目指す目標として、米韓日の3カ国が協調し、相互補完的な役割を演じる合同戦略であるとした上で、

1. 朝鮮半島の恒久平和
2. 朝鮮戦争の終結
3. 朝鮮半島に暮らす人々の平和的な再統一

---

<sup>55</sup> 実際には、テポドン1号の射程は日本に脅威を与える1,500キロ以上である。これに対して、2006年に実験されたテポドン2号の射程が3,500キロから6,000キロもあり、アメリカ領土への脅威の発生を狙いにしているとみられている(読売新聞社1999: 70)。

<sup>56</sup> 日本経済新聞「私の履歴書」(2010年12月1日から12月31日まで全30回)に、ウィリアム・J・ペリーが掲載されている。1927年生まれ。江戸末期に黒船で来港したペリー提督の末裔である。1977年カーター政権で国防次官を務め、1993年にクリントン政権で国防副長官に、そして1994年から97年まで国防長官を務める。ペリーは一貫して<核なき世界>を目指す政治家だが、それは30代の若い頃、核による第三次世界大戦の一手前までいった1962年のキューバ危機を、関係者の1人として間近に経験したことが契機になっていると言われている。

(Perry 1999: 3)

を明示している。その上で、北朝鮮による核兵器と長距離ミサイルの獲得が、朝鮮半島の相対的安定性を損ねていると指摘し、米国の対北朝鮮政策を核兵器と長距離ミサイル関連の活動の停止に焦点を絞るべきだと結論づけている。米国が北朝鮮に向き合う姿勢として、

1. 米国政策は、北朝鮮政府のあるがままと対応すべきであり、われわれが望む方向で対応すべきではない。
2. 米国は慎重さと忍耐を持って目標に立ち向かうべきである。
3. 米国は米朝枠組み合意を弱体化させたり、別のものへと取って変えたりするのではなく、あくまでも補完を求めるべきである。

(Perry 1999: 4)

としており、ソフト・ランディング・モデルであると言える。そして、以下の4点の政策案を提示し、却下した理由も記載している。

#### 1. 現状維持<sup>57</sup>

米国の安全保障上の利益の観点から北朝鮮の現状維持を認めないのではなく、北朝鮮自身が現状維持を続けること自体が不可能かもしれないため、この政策は採用しなかった。

#### 2. 北朝鮮の弱体化

金正日体制の崩壊を加速させることで、北朝鮮の弱体化を狙う政策である。しかし、そのような政策は、核兵器や弾道ミサイル・プログラムを進める北朝鮮とタイミングが合わず、破壊的な戦争をまねく危険があり、北朝鮮政府ではなく、そこに暮らす人々が犠牲になる恐れがあるため、政策見直しチームはこの政策を採用しなかった。

#### 3. 北朝鮮の改革

これは、北朝鮮の政治・経済的改革を推し進め、民主化の到来と市場改革を早めることで、平和的に国際コミュニティに溶け込むという政策である。しかし、それには北朝鮮政府の協力が不可欠であるが、現行の北朝鮮体制ではそのような改革に対して強力に反抗するのは必須で、時間がかかることが容易に予想されるため、不採用とした。

---

<sup>57</sup> 現状維持とは、即応体制の整った軍事力と強固な同盟関係を基盤とする強い抑止力を維持し、ミサイル、捕虜・行方不明兵士、ならびに核枠組み合意の核関連条項の実施に関して行われている交渉以外に北朝鮮との関与を制限することを言う (Perry 1999: 8)。

#### 4. 米国の「買収」作戦

工業・農業ともに衰退している中、北朝鮮が核兵器活動や弾道ミサイル輸出によって現金収入を得るのを停止する代わりに、米国から補償を受ける案である。しかし、このようにすると、北朝鮮がさらに助長しかねず、また、世界中の核拡散国に対して同様の補償をすることにつながり、議会の支援は得られないため、不採用とした。

(Perry 1999: 8)

以上、4つのアプローチを検討した結果、最終的に＜包括的かつ統合的アプローチ＞(Comprehensive and integrated approach)を打ち出すことになったと報告に記されている。これは、相互に脅威を低減するという構想に基づき、北朝鮮と交渉を開始するというアプローチである(Perry 1999: 10)。なお、『ペリー報告』には直接、書かれてはいないが、北朝鮮へ向き合う姿勢として、ペリーは「我々は『あるがままの北朝鮮』と付き合うべきであって、『あるべき姿』で対応してはいけない」と、1999年に東京で開かれた読売国際会議<sup>58</sup>でも強調している(ウィリアム・ペリー他 1999: 44)。

報告自体に人道支援や食糧援助に関する直接の記述はないが、『ペリー報告』の発表前後に、ペリー自らが食糧援助について述べている。たとえば、1999年3月、ペリー報告の作成にあたり、金大中・韓国大統領と北朝鮮問題で詰めの協議に臨んだ際、ペリーは、

北朝鮮の核問題解決のため食糧支援などをからめた「包括的アプローチ」が必要である。(『日本経済新聞』2010.12.28 朝刊)

と明言している。また、『ペリー報告』発表後の1999年11月29日の講演で、「援助が必要とされる人々に届いているかどうかモニタリングされていない」と批判する議員の意見に対して、表立って反論している(Mann 1999: para.2)。

『コックス修正案』が議会に提出された時点では、民主党は議会のみならず、草の根レベルで民意を動かして修正案を撤回したが、ペリーが大統領直結の北朝鮮政策調整官に指名された時点では、クリントン政権は外交と内政の双方で問題をきたしていた。つまり、共和党からは北朝鮮の核開発の再燃に対してどう対処するのか迫られ、政権内では、北朝鮮における崩壊の危険のリスクをどう軽減させるかに焦点が当たっていた。それを打開するために発表されたのが『ペリー報告』だが、これまでクリントン政権が採用してきた政策をさらに＜包括的かつ統合的アプローチ＞と明言することで、北朝鮮に対して、共和党が主張する強硬政策はとらず、あるがままの北朝鮮と向き合う姿勢を、確固たる政策として提示した点で極めて重要である。ただし、食糧援助について一切の記述がないため、ギ

<sup>58</sup> 「読売国際会議 99」の秋季フォーラム『どうする東アジアの安全保障—朝鮮半島問題を中心に』のことである。

ルマンが求める「モニタリング制度の改善」について、どこまで配慮されたのか、それともまったくされなかったのか、本研究では検証できなかった。

## 5 結語

前章では、クリントン政権が敵対する北朝鮮に対してなぜ大規模な食糧援助を行ったのか、その理由について検証した。その結果、核交渉の見返りを理由とした援助だけでなく、むしろより深刻な問題として、北朝鮮が近い将来、突然、崩壊するのではないかと懸念され、そうした危機を回避するための一助として、大規模な食糧援助を実施したことが明らかになった。そして本章では、国内政治に焦点を当て、食糧援助政策を形成・実行する際、具体的に国内政治でどのような過程を経ているのか検討した。最初に、クリントン政権期の上下院の議席構成の変化に着目し、議会での民主党と共和党の力関係について詳述した。そして、具体例として『コックス修正案』、『ギルマン報告』そして『ペリー報告』の3つを取り上げ、関係アクター間でどのような駆け引きや調整がなされ、また、共和党が民主党に対してどのように対抗することで、民主党の掲げる政策に影響を与えたか分析を試みた。その結果、以下のことが明らかになった。

最初に、クリントンは1993年から2001年までの2期で合計8年間、大統領に就任したが、第1期の中間選挙時にすでに、上院と下院の両院とも民主党が少数与党に転落したため、政治力が弱まり、政権が打ち立てた政策を決議するには、常に議会派の共和党との対立を超えなければならない事情があったことを明確にした。前章でCIAにより北朝鮮の崩壊シナリオが作成されたことを述べた。強硬政策を支持する共和党は、クリントン政権が決定した米朝枠組み合意に基づく重油支援や食糧援助が、北朝鮮の現体制に賛同した体制支援に結びつくと考え、常に反対の姿勢を貫いていた。これは、北朝鮮の崩壊シナリオに対する根本的に2つの異なる考え方が原因となっていた。それにより、クリントン政権が立てた政策は、共和党からの反対を受け、スムーズに実行に移されることがなかったことがわかった。

次に、具体的に3つの事例を挙げて観察し、クリントン民主政権が共和党からどのような反対を受け、それに対して、どのような関係アクターがどのように動き、調整を図って政策を形成したか分析した。第1の事例として、共和党下院議員コックスが、北朝鮮への食糧援助をすべて禁止するよう議会に求めた『コックス修正案』を挙げた。1997年7月にこの修正案が提出されたが、それを撤回させるために、民主党はNGOネットワークやコリアン・アメリカン、ユダヤ系コミュニティなど、多様なアクターを賛同者として集め、最終的に共和党が議会に提出した『コックス修正案』を撤回した。『コックス修正案』では、クリントン政権の援助政策に直接の影響を与えることはなかったが、次に分析する『ギルマン報告』の中に、食糧援助に関する具体的な記載ができたのは、『コックス修正案』が下

地となっていると推測できる。

第 2 に、『ギルマン報告』を事例に挙げた。共和党下院議員からなる北朝鮮諮問グループが作成したものである。そして、クリントン政権の北朝鮮に対する現政策が致命的な弱点を抱えていて、外交と国家安全保障委員会は緊急に注目すべきだと主張していることがわかった。『ギルマン報告』を通じて明らかになったことは、食糧援助反対派で〈ハード・ランディング・モデル〉を強く支持する強硬派にとって、北朝鮮は脅威の対象であり、そうした国に対して援助を行うことに懐疑的であるという姿勢である。そして、北朝鮮にクリントン政権が食糧援助を行っている現実に対し、援助効果はないと訴え、〈モニタリング制度の改善〉を条件付けることで、実質的に援助を否定していることがわかった。また、法的な強制力はないが、その後の援助プロジェクトを実施する際の懸案事項や批判材料になるなど、民主党の政策に影響を与えると同時に、次期共和党ブッシュ大統領の北朝鮮への援助体制、さらには 2004 年の「北朝鮮人権法」制定の下地を作ったことが検証された。

最後の事例として、クリントン政権が発表した『ペリー報告』を挙げた。報告が作成された背景として、北朝鮮による核開発の再燃と、それに対する明確な対応を迫る共和党や米国メディアの厳しい批判があることがわかった。外交と内政の双方で窮地に追い込まれたクリントン政権は、打開策を講じるためにペリーを大統領直結の北朝鮮政策調整官に指名した。彼は詳細な調査・検討を経て 1999 年 10 月に『ペリー報告』として発表した。これにより、クリントン政権は対外的にも内政的にも対北朝鮮戦略を明らかにしたのである。政権の北朝鮮戦略を定める重要な報告であっても、実は政権内で計画的になされたわけではなく、共和党やメディアなど外部アクターの圧力（影響力）によって、最終的な戦略が策定されている事実が明らかになった。

このように本章では、米国の外交と内政の両面を丹念に読み解くことで、米国政府が敵対国の北朝鮮に対して食糧援助を行う理由は核交渉の見返りだけでないこと、また、政策の立案、形成段階で、食糧援助に反対する共和党が食糧援助の賛否や思惑をめぐって関与し、実際の食糧援助政策に影響を及ぼしていることが明らかになった。つまり国内政治では、関係アクターの思惑や力関係、調整によって、クリントン政権が打ち出した食糧援助政策も修正や撤回が迫られるなど、実際の政治は生々しく動いている。そして米国クリントン政権が敵対する北朝鮮への食糧援助政策は、そうしたアクターの動きに影響を受け、左右されながら形成または修正を余儀なくされていたことが確認できた。



## 第5章 米国大手 NGO の利害

### 1 はじめに

これまでの章では、クリントン政権は敵対国である北朝鮮に対してなぜ食糧援助を行ったのか、その理由を国際政治・外交の側面から明らかにした上で、その援助政策がどのように形成されるのか、国内政治の側面から検証した。これだけを見ると、北朝鮮への食糧援助政策は、政治的な利害によってのみ形成されるように思われるが、食糧援助実施レベルを注視すると、国際政治や国内政治とは別のアクターが、政治利害とは異なる利害を持って動き、援助政策に影響を与えていると考えられる。世界における食糧援助政策や、米国の援助政策に関する研究には、どのようなものがあるのだろうか。

Barrett and Maxwell (2005)は、米国が1954年に制定した農業貿易開発援助法(Public Law 480 [P.L.480] “The Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954”)以降の食糧援助について、米国を中心にカナダ、ヨーロッパ、国際食糧援助機関、などの食糧援助政策と実際の運営に関して包括的に分析しており、食糧援助を議論する多くの研究者が一堂に参考・引用している。また、Clapp (2012)は“Hunger in the Balance”という著書で、東西冷戦前後の政治議論の違いを明確に指摘している。それによると、東西冷戦中は、食糧援助と国際政治や安全保障とが広くリンクした議論が中心だったが、冷戦後はバイオ技術や国際農業貿易ルール、食糧の安全保障におけるグローバル・ガバナンスの改革などが議論の中心になっていて、米国の食糧援助を中心とした議論ではない。同書でClapp (2012: 13)は「国内の組織制度の重要性は、これまでの食糧援助研究では注目されていなかった。さらに、非政府アクター（民間企業や NGO）の利害が政策に与える影響についてもあまり研究されていない」と述べているが、複数のアクターが各々の目的と利害で動いており、きわめて個別的であるからか、具体的な個別研究はされていない。そこで本章では、米国 NGO がどのようにクリントン政権の北朝鮮食糧援助政策に対して影響を与えたか明らかにする。

1999年、米国クリントン政権は政策転換を図り、従来の援助方法を改め、WFP 経由で供与していた食糧援助から米朝二国間援助へ変更した。これは初めてのことである。大規模な食糧援助を行っていても、それは WFP 経由であり、米国政府は二国間援助に消極的だった。長い間、米国は北朝鮮を敵対国とみなし、国交もなく、大使館もない中で、なぜ米朝二国間の直接援助に踏み切ったのか。この政策転換について、米国 NGO が及ぼした影響は大きいと本研究では考える。そのために、以下の3点について整理して分析し、最終的に米国 NGO が政府に対してどのように働きかけ、影響を与えたか検証する。第1に、米国 NGO を分析する前段階として、食糧援助実施レベル全般にはどのようなアクターがおり、各々、どのような利害を持って活動しているのか分析する。第2に、その中でも北

朝鮮国内で援助を実施する米国の大手 NGO に焦点を当て、彼らがどのようなインセンティブや利害を原動力に活動しているか検証する。そして第 3 に、こうした大手 NGO が政府に働きかけ、自身の利害の 1 つである〈食糧の貨幣化〉の実現に向け、どのようなプロジェクト形成と実施を行ったのか、その過程を分析する。

## 2 米国の食糧援助全般

### 2.1 P.L.480 Title II の形成過程

北朝鮮への食糧援助プログラムの核をなすのが P.L.480 Title II である。米国の大手 NGO の利害やアドボカシーを分析する前段階として、北朝鮮へ食糧援助を行う背景と環境を理解するために、米国の食糧援助がどのような歴史と特徴を持ち、また、P.L.480 Title II がどのように形成され、どのような性質を持つかを説明する。

米国政府が海外に向けて食糧支援を開始したのは、1948 年、第二次世界大戦後の西欧立て直し（戦後復興）を目的に、マーシャル・プランが最初の海外援助プログラムとして、ヨーロッパに向けて大量の食糧を拠出したことに始まる<sup>59</sup>。世界的に見ても、今日の開発途上国に対する食糧援助の形ができたのは、この時である。しかし、ヨーロッパが復興するにしたがって、今まで流通していた農作物の新たな取引先を探し求める必要があった。そこで 1953 年に農務省に海外農業局 (Foreign Agricultural Service: FAS)<sup>60</sup> が新生され、農産物の商業化やマーケティング、組織の変革が行われた<sup>61</sup>。そして 1954 年、米国は議会とアイゼンハワー大統領の承認を得て、P.L.480 が制定され、「平和のための食糧」(Food for Peace) プログラムができた。これが今日、広く知られる米国の食糧援助の原型であり、この法律の制定を境に、政府が組織的に農業分野に関与し、農産物の輸出や援助を積極的に行うようになった (Barrett and Maxwell 2005: 1, 26)。

こうして P.L.480 により、積極的に余剰農産物を開発途上国に援助することで、政府は米国農産物の海外市場への拡大を図った。食糧不足で援助を必要としている国がある一方で、農業国である米国は過剰生産で農作物が余っていた。米国内で余剰農作物を買い取った政府は、海外に活路を見出さなければならず、その現実と食糧援助とがうまく合致し、援助プロジェクトが始まった。その結果、米国は世界で主導的な役割を担うようになった。

米国内の食糧生産事情を反映して、このような海外に向けた食糧援助が始まったが、世

---

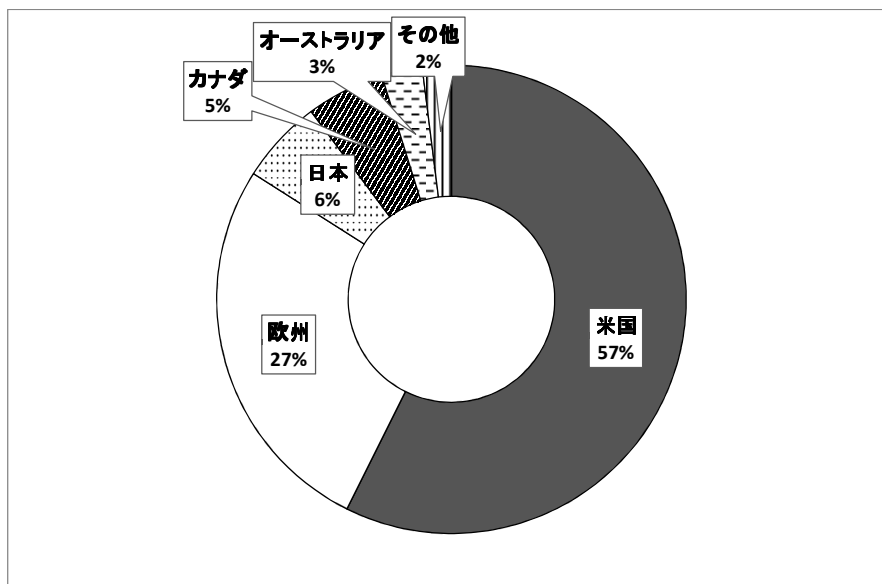
<sup>59</sup> 米国による開発途上国への食糧援助は、1920 年代末の世界恐慌から立ち直り、組織本体の利益の還元を潤沢に得られるようになった The Rockefeller Foundation など民間財団主導で始まったとされる (Hesser 2005=2009: 35, 39-40)。

<sup>60</sup> 農務省海外農業局 (Foreign Agricultural Service: FAS) とは、米国の農業を世界と結びつけ、輸出の機会と世界食糧安全保障を向上させるための組織である。

<sup>61</sup> これについては、Mustard (2003: 38) が歴史と変遷について詳細に書いている。

界全体における米国の食糧援助の位置づけは、国際穀物理事会（International Grains Council）が開く食糧援助委員会によって、毎年、加盟国<sup>62</sup>間で国際食糧援助量が決められている。図 5-1「世界全体の食糧援助に占める各国の拠出割合」を見ると、1995/6 年から 2008/9 年の平均年間食糧援助は、米国が世界全体の 57%を占め、他国を大きく引き離してトップになっている。1990 年代初頭以降、米国の食糧援助予算は減少し続けているものの、依然として世界最大の食糧援助国であり、また、2000 年の米国 ODA 全体で、食糧援助が占める割合は約 19%となっている<sup>63</sup>（GAO 2002: 1）。

図 5-1 世界全体の食糧援助に占める各国の拠出割合（年平均、1995/6 年 - 2008/9 年）



出所： Hanrahan and Canada（2011: 2）をもとに筆者作成

<sup>62</sup> 加盟国は、アルゼンチン、オーストラリア、カナダ、EU、日本、ノルウェー、スイス、米国、からなる。

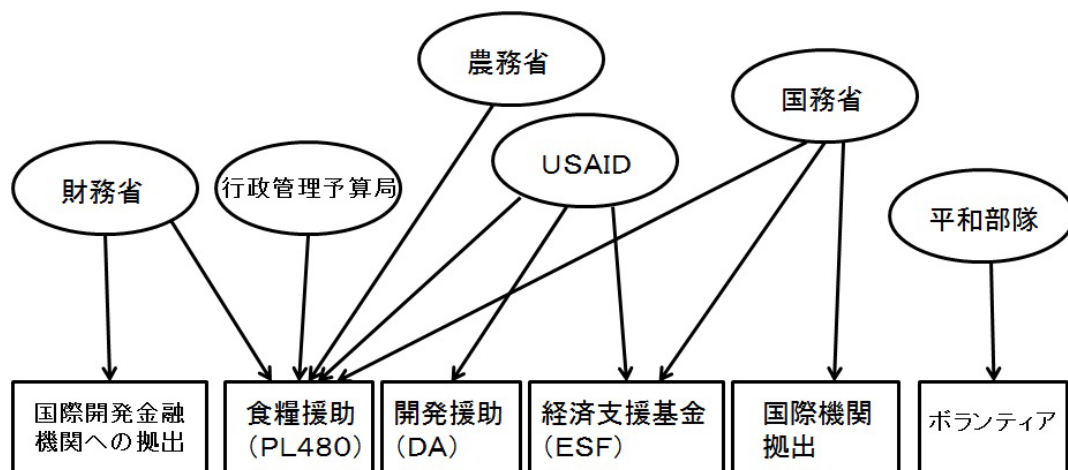
<sup>63</sup> 食糧援助が国際的に議論され始めたのは、1967 年関税及び貿易に関する一般協定（General Agreement on Tariffs and Trade: GATT）のケネディラウンドの多国間貿易交渉である。そこではじめて食糧援助規約（Food Aid Convention）が作られ、主要ドナー間における食糧援助協力の枠組みが決められた（2003 年失効。同等規約の成立を目的に現在交渉中）。また、国際穀物理事会によれば、1970 年代中頃、ソ連が穀物を大量に購入したことで、世界の穀物在庫がかなり低いレベルに落ち込み、穀物価格が急騰した。1974 年に国連世界食糧会議が開催されて、食糧援助や戦略的な穀物備蓄について議論され、受取国重視の食糧援助改革が行われるようになった（Clapp 2011）。

## 2.2 米国の食糧援助プログラム

米国の場合、このように他国と比較して圧倒的に食糧援助量が多く、世界全体の6割近くを占めていることもあり、食糧援助にかかわる制度・組織、そしてアクターの利害関係も複雑になる。GAO（2002: 2）やMurphy and McAfee（2005: 3）によると、米国の食糧援助政策は、人道、開発途上国の経済開発、紛争予防、外交政策といった目的の他に、余剰農産物の処理や将来的な輸出市場構築を勘案して形成されている。

このように食糧援助目的が多様である背景に、食糧援助にかかわる組織が、他の援助項目と比較して複雑に入り乱れていることが言える。以下の図5-2「米国の対外援助機関と管轄業務」は、米国の援助体系が出来上がった当初のものであるが、今日も大きな変化はない<sup>64</sup>。これを見てもわかるように、米国では食糧援助にかかわる組織が、財務省、行政管理予算局、農務省、USAID、国務省と、5つにわたるのに対し、他の援助分野は概ね1から2つの組織であることを見ても、米国にとって政府主導による食糧援助は開始された当初から複雑であることがわかる。

図5-2 米国の対外援助機関と管轄業務



注： DA = Development Assistance、ESF = Economic Support Fund

出所： Lancaster（2007）をもとに筆者作成

<sup>64</sup> 米国農務省が代表を務める省庁間食糧援助審議会（Interagency Food Assistance Policy Council: FAPC）がすべての米国食糧援助政策とプログラムを調整している。この審議会は、行政管理予算局（Office of Management and Budget: OMB）、USAID、国務省、国家安全保障会議（The National Security Council）から成っているが、中でも農務省とUSAIDはスタッフレベルで定期的に会合を開き、プログラムの計画や見直し、調整を行っている。また、後述するが、運輸省も海運管理を通じて食糧援助に深くかかわっている。

食糧援助プログラムに関しては、現在、下記の表 5-1 のとおり、6 つ行われている<sup>65</sup>。そのうち P.L.480 が、もっとも海外で広く知られるプログラムとなっている。P.L.480 の中でも Title II は、緊急と非緊急（開発目的）用の 2 つに分けられ、食糧援助が実施されている。また、外国での人道的な食糧ニーズを満たすため、米国政府が自国の農産物を無償で提供することを目的としている。下の図 5-3「米国食糧援助プログラム割合の推移」を見るとわかるが、1990 年代以降、全体的な傾向として、Title I の割合が減少し、代わって Title II の割合が増大している。

表 5-1 米国の食糧援助プログラム

プログラム名	管轄機関	実施機関	目的	有償/無償
P.L.480（平和のための食糧プログラム（The Food for Peace: FFP）Title I	農務省	農務省海外農業局（Foreign Agricultural Service: FAS）	貿易と開発援助を目的とし、余剰農産物の処理と輸出市場の発展を目指す。長期低利の信用供与。	有償
P.L.480 Title II	USAID	USAID	海外で人道・開発上必要とされる食糧を緊急援助するプログラム。	無償
P.L.480 Title III	USAID	USAID	緊急救済と長期にわたる経済開発の促進を目的にしたプログラム。事実上、1999 年に段階的に廃止。	無償
進歩のための食糧プログラム（The Food for Progress: FFP）	農務省	農務省海外農業局（Foreign Agricultural Service: FAS）	開発途上国や民主化へ政策転換を進めている国に対して、食糧を有償または無償で援助するプログラム。農業技術の向上や市場制度、農民指導、協同組合の発展、アグリビジネスの開発など、民間セクター開発による農業インフラの開発を目指す。	有償/無償
教育と子どもの栄	農務省	農務省海外農業局	貧困国の児童の教育および栄養	無償

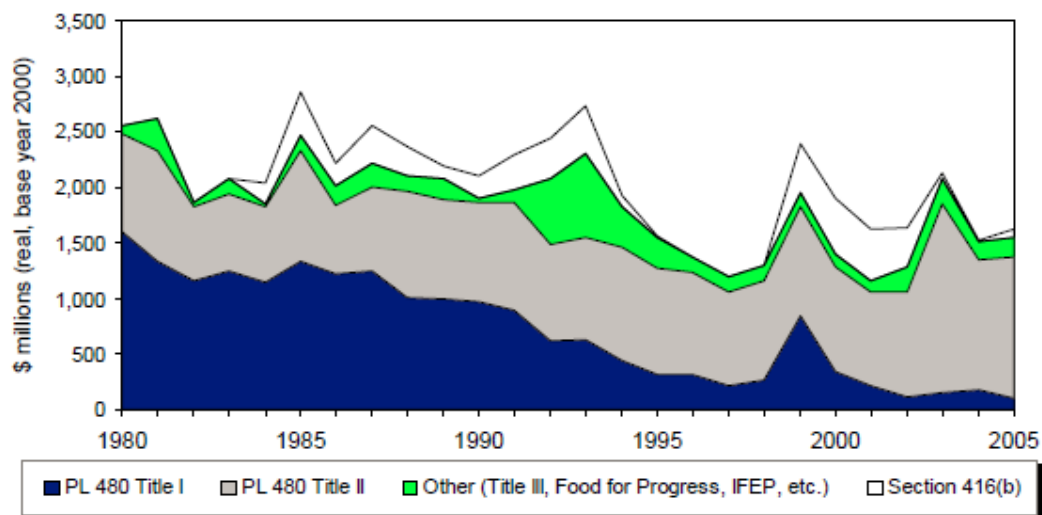
<sup>65</sup> 米国農務省内の、以下のウェブサイトに詳しい。

<http://www.fas.usda.gov/food-aid.asp>

養のための国際食糧プログラム (The McGovern-Dole International Food for Education and Child Nutrition Program)		(Foreign Agricultural Service: FAS)	補給を目的に、商品金融公社 (CCC) で購入した農産物を、学校給食や妊婦と子どもの栄養プロジェクトに無償援助する。	
Section 416 (b)	農務省	農務省海外農業局 (Foreign Agricultural Service: FAS)	1949 年農業法 (Agricultural Act) の下にできたプログラムで、商品金融公社 (CCC) による余剰農産物を開発途上国および友好国へ無償で供給。	無償

出所： GAO (2002) , Mustard (2003) をもとに作者作成

図 5-3 米国食糧援助プログラム割合の推移 (1980 年 - 2005 年)



Data Sources: U.S. Department of Agriculture, General Accounting Office, Bureau of Economic Analysis.

出所： Barrett (2006: 7)

なお、援助で提供される農作物は、価格支援プログラムの下で購入した商品金融公社

(Commodity Credit Corporation: CCC)<sup>66</sup>の在庫か、民間の在庫から購入したものが充てられる。CCC はまた、陸揚げ港までの海上輸送費用、または内陸国の場合は港以外の通関手続き地までの輸送費用、あるいは、港以外の通関手続き地を使う方が費用や時間の大幅な節約につながる場合、その費用を融資する。その他にも、CCC は、緊急または臨時の救済ニーズを満たすため、指定された通関手続き地や上陸地から保管庫や配給場所への運送費用を支払うことや、関連する保管料と事前に配布された農作物を含む援助物資の流通費用を支払うこともある (Mustard 2003, FASonline n.d.)。

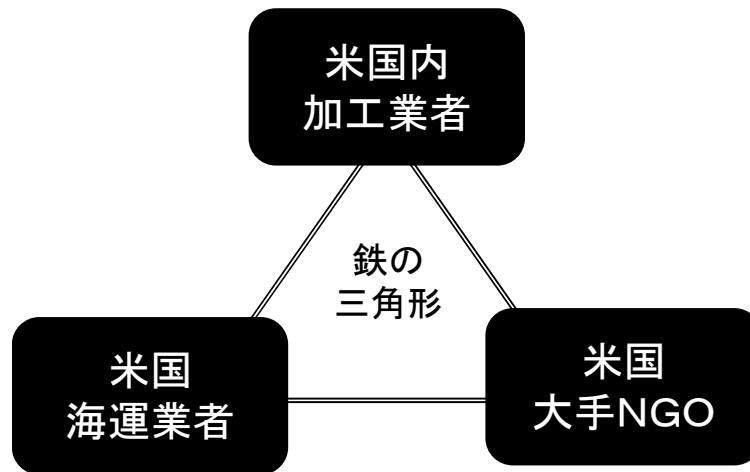
### 3 食糧援助を実施する主要 3 アクター

以上、前節では、米国食糧援助の歴史とプログラムについて概観した。では、実際にそのプログラムを実施するアクターは何であろうか。米国における食糧援助の主要実施アクターが、現在の形になったのは、1985 年と 90 年に制定された米国農業法 (Farm Bill) だと言われている (Barrett and Maxwell 2005; Murphy and MacAfee 2005)。農業法により、米国の食糧援助に対する基本姿勢が変化し、その結果、(1)国内の加工業者、(2)食糧輸送を担う海運業者、(3)NGO、の 3 つが食糧援助の主要アクターとして強力な利益集団を形成した。この 3 つのアクターを Barrett and Maxwell (2005: 87-121) や Murphy and McAfee (2005: 27) は<鉄の三角形> (Iron Triangle) と呼んでいる。

---

<sup>66</sup> CCC は米国政府 (農務省) 所有・運営の会社で、農家収入及び農産物価格の安定、支持、保護ならびに農産物供給の均衡を図ることなどを主な役割としている。具体的には、農家直接固定支払い制度、価格支持融資制度など国内支持プログラムの運営や、食料援助、輸出信用保証などの業務を行っている。1933 年に設立、1939 年に農務省に移管され、現在に至っている。(全国農業協同組合中央会 2009: 33)

図 5-4 米国食糧援助の寡占による利権構造



出所： Barrett and Maxell（2005）と Murphy and McAfee（2005）をもとに筆者作成

＜鉄の三角形＞が出来上がった背景として、1980年代初頭、比較的高いとされた米国の貸出金利が最低となり、国際市場価格が下落したことによって、米国余剰作物が増え、プログラムコストがかさむようになったことがある。海外における供給や貿易競争力が増すようになって、輸出が減少したのだ。米国の農業は自給目的というより、販売のための農業という性格が強く、その農業生産力が国内需要を大きく上回ったため、輸出志向が強かった。しかし、世界的な農作物供給の増加によって、農産物価格維持政策を行っても、国際マーケティングの機会が限定され、同時に米国政府の大幅な財政赤字のため、政府のプログラム作物備蓄が記録的に増え続けた。こうした背景から、農業支援政策改革が必要になったのである。

そして、国内において 1985 年と 1990 年に農業法が制定され、農産物価格支援を減少させて、徐々に政府の備蓄を減らしていくことになった（OECD 2011: 155）。この米国農業法により、食糧の調達方法と、援助の輸送方法が大きく変わった。調達方法は、政府が余剰農作物を基本にした食糧援助体系から、政府予算に合わせて農作物を調達する援助へと変化した。そして、非緊急援助のうち、少なくとも 75%を強化食品、袋入り、加工済みの食品にしなければいけなくなった。また、食糧輸送は、1954 年から 85 年までは、食糧輸送量の最低 50%を米国籍の船舶に限るという規定が設けられていたが、85 年の農業法により、その割合が 75%まで引き上げられた（Barrett and Maxwell 2005: 93）。その結果、加工業者と海運業者の 2 アクターが台頭することになったのである。

他方で、1985 年より食糧援助の際の＜食糧の貨幣化＞（monetization）が始まった。後述するが、P.L.480 Title II の食糧援助のうち、非緊急用の食糧援助を受取国の自由市場



で売却し、そこで得た利益を農業プロジェクトの運営コストに回してよいことになった。Barrett and Maxwell (2005) や Murphy and McAfee (2005) によれば、食糧の貨幣化は食糧援助を実際に行う大手 NGO にとって大きなインセンティブとなり、加工業者や海運業者に並んで、有力アクターとして台頭することになった。これが第 3 のアクター、大手 NGO の台頭である。以下、食糧援助実施にかかわる 3 つの主要アクターを挙げ、各アクターが持つ背景について述べる。

### 3.1 国内の加工業者

農業の自由化が行われる以前、米国では余剰農作物を政府が買い上げ、食糧援助に回していたため、生産者である農民に利益が上がる仕組みになっていた。しかし、1985 年の農業法によって、食糧援助のうち最低 75% を、強化食品や加工食品にしなければならなくなったため、最大の利権者が農民から加工業者へと転換した (Barrett and Maxwell 2005: 93)。「加工済みの物資」を援助として扱うことで、米国農務省の農業サービス庁 (Farm Service Agency: FSA) による政府調達の際、入札に参入障壁ができるようになり、そこに参加できるのは事実上、(1) Cargill、(2) Louis Dreyfus、(3) ConAgra、(4) ADM/Farmland、の大手 4 社に絞られ、こうした特定の会社だけが最も利益を得る構造へと変化した (Barrett and Maxwell 2005: 89)。北朝鮮への食糧援助も同様に、The New York Times (2010a) によると、Cargill 社が受注し、担当している。

### 3.2 食糧輸送を担う海運業者

1985 年と 90 年の農業法によって台頭した食品加工業者と異なり、海運業者はそれ以前から常に食糧援助で主要な役割を担ってきた。しかし、援助する食糧の輸送に関して、これまでは 50% が米国籍の船舶に限ると定められていたが、同法によりその限度が 75% まで引き上げられ、それにかかる費用を運輸省が負担している (Barrett and Maxwell 2005: 20)。さらに、そうした業務も政府による指名入札で行われるため、その入札に参加できるのは 13 から 18 社程度にすぎず、限られた海運業者が大きな利益を得ることになった。そのため、競争原理が働かず、プログラム費用がかさむ結果となった。2001 年度予算では、海運業社 4 社<sup>67</sup>が、「進歩のための食糧プログラム (The Food for Progress: FFP)」および「セクション 416 (b) プログラム」全体の 84% を取り扱っており、事実上、数社による独占状態となっている。

---

<sup>67</sup> Wilson Logistics (43%) , BKA Logistics (20%) , Fetting & Donalty (13%) , Panalpina (8%) の 4 社になっている。

そのため、食糧援助方法をめぐって世界貿易機関（World Trade Organization : WTO）から圧力がかかり、米国議会内でもたびたび問題になっている。GAO（2011: 24）は、海運業者に支払われる輸送費用が、食糧の貨幣化費用全体の約 3 分の 1 を占めていると報告し、その費用は国内の海運業社数社による独占のため、15%割高になっていると指摘している。それを受けて、米国籍だけでなく、海外船舶も米国食糧援助輸送に参入できるようにすべきだと主張している（GAO 2011: 46）。他方、Lobe（2005: para.18）によると、米国籍の船舶による輸送コストは、外国船舶による同等の航路での輸送より 8 割もコスト高であるとしている。

それに対し、USAID と農務省は基本的に GAO の主張に賛成しているものの、大きな利害関係が発生する運輸省は海運業に大きな打撃を受けかねないと反対するなど意見が割れている（GAO 2011 summary）。運輸省がアンタイド援助に反対する背景には、それだけ農産物を輸送する国内海運業者の利権が大きく、またそうした業者の議会にかけられる圧力も大きいと言える。

### 3.3 米国の大手 NGO

米国における食糧援助の主要な実施アクターで、NGO が加工業者や海運業者と並んで 3 大アクターの 1 つになったのは 1985 年以降である。それ以前は、政府が余剰農作物を買い上げ、それを NGO が現地の人々へ配布するに過ぎなかった。しかし、1985 年の農業法を境に、政府は食糧援助予算を編成し、その予算内で援助を実施するようになった。そして同年、食糧安全法（The Food Security Act of 1985）を成立させ、＜食糧の貨幣化＞を奨励するようになった。それまでは、米国内の余剰農作物を開発途上国の人々に配布するに過ぎなかったが、＜食糧の貨幣化＞が認められることで、NGO は食糧不足を解消するための緊急の食糧援助プロジェクトだけでなく、農業開発から保健医療サービスまで、広く開発援助を行うプロジェクトの運営費用を創出することができるようになった。

## 4 米国の大手 NGO の利害——＜食糧の貨幣化＞

このようにして、加工業者と海運業者、そして NGO が、食糧援助を実施する主要アクターとなって＜鉄の三角形＞を築くようになった。他の 2 アクターは、商業的な利害を求めて食糧援助に参入し、北朝鮮への食糧援助も同様の利害が絡んでいたと推測できる。それに対して NGO の利害は、米国政府に影響力を与えて動かし、自分たちが掲げるミッションや目的を実現させることである。多様なミッションや目的を掲げ、活動形態や組織規模もさまざまな NGO だが、その中でも北朝鮮の食糧援助に興味を持つ米国の大手 NGO

の利害は、＜食糧の貨幣化＞であり、それを得るために、緊急から開発型の食糧援助を目指して政策に影響をもたらそうとしたと考えられる。以下では、大手 NGO にとっての利害を分析する。

＜食糧の貨幣化＞は、1985 年の食糧安全法で設立された。＜食糧の貨幣化＞とは、P.L. 480 Title II の非緊急用プログラムで供与された食糧を、米国 NGO が受取国の自由市場で売却してよいとするもので、そこで得られた資金は、食糧の国内輸送・保管・配布にかかる費用に使用することができた (Barrett and Maxwell 2005: 15; Hanrahan 2013: 12; Murphy and MacAfee 2005: 28-9; United States Department of Agriculture 2001: 5)。それにより、1985 年では、P.L.480 Title II (非緊急用) と Section 416 (b) の予算の最低 5% が＜食糧の貨幣化＞に使用されることになった。そして、88 年になると開発目的にも広げられ、P.L.480 Title II (非緊急用) における食糧の貨幣化が最低必要条件で 10% にまで引き上げられた。さらに、1996 年の農業法で、数値が 15% に引き上げられた (United States Department of Agriculture 2001: 3)。

このように、政府が＜食糧の貨幣化＞を行う最低必要条件の割合を引き上げて行くことで、1990 年代後半以降、貨幣化事業が拡大していった。GAO (2007: 39) の報告によると、2001 年では＜食糧の貨幣化＞の割合が、最低必要条件の 15% をはるかに上回る 70% 近くに上り、2005 年は減少したものの 50% となっている。以下の図 5-5 を見るとその推移がよくわかる。拡大する背景には、NGO と政府双方の利害が交錯していると考えられる。つまり、米国政府による農業生産や保健プロジェクトに関して、それにかかる運営管理費用は、実施機関である NGO が＜食糧の貨幣化＞を通じて得た資金を利用することで相殺できる利害があると言える。

また、米国政府は、＜食糧の貨幣化＞の最低必要条件の割合を引き上げるなど制度面の拡大を図るだけでなく、実際に、NGO に活用してもらえよう努力していた。農務省が議会へ提出した報告書『食糧援助の貨幣化』(United States Department of Agriculture 2001: 6-7) によると、＜食糧の貨幣化＞事業によって、NGO が従来とは異なる役割、例えば食糧を市場で販売するマーケティングや価格設定を行うなど、食糧援助プログラムの実施で重要な役割を担うことが求められた<sup>68</sup>。そのため、USAID や農務省は＜食糧の貨幣

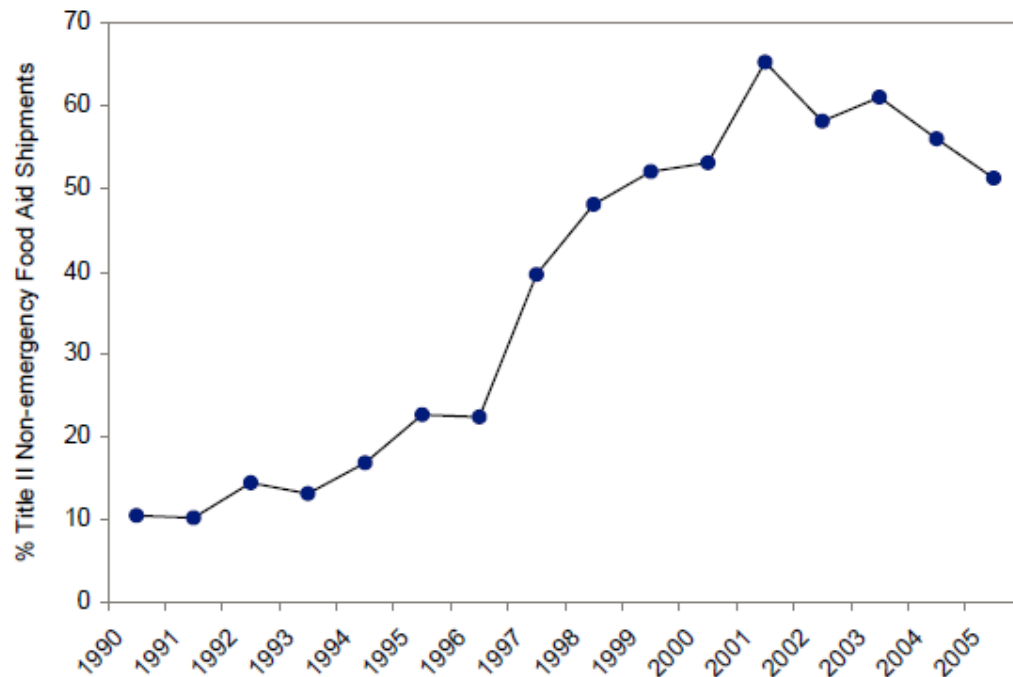
---

<sup>68</sup> 現在、＜食糧の貨幣化＞の弊害をめぐり、世界的に議論が起きている。第 1 に、食糧を受取国の自由市場で売却することで、現地の市場が混乱し、本来の意図に沿わない結果をもたらしているとし、ヨーロッパの NGO はすでに、緊急時の直接配布による人道援助を除き、食糧援助分野から撤退している。それはヨーロッパのドナーや WFP が食糧援助の貨幣化を許可せず、NGO は貨幣化による利益を得られないからである (Murphy and McAfee 2005: 29)。

第 2 に、米国内の状況として、GAO は 2011 年の報告書で、食糧援助の貨幣化は非効率であると批判している。世界的に緊急用食糧援助の需要が増大した結果、非緊急用援助に十分な食糧が回らなくなったという政府の内部事情も影響している。貨幣化を担当する USAID と農務省は、貨幣化する際の売買価格を明確にモニタリングしていないため、原価回収 (cost recovery) が最大になるような試みがなされておらず、援助の効率性が問われていない (GAO 2011 summary)。こうした批判を受け、食糧の貨幣化で年間 4,500 万から 4,600 万ドルの予算を得ていた CARE は、貨幣化事業は非効率かつ持続性がないと判断し、2007 年 11 月に、2009 年

化>に携わる NGO に対して研修を行うことで能力構築を促した。このように NGO と政府の双方が、＜食糧の貨幣化＞の拡充に向けて、積極的に動いていたことがわかる。

図 5-5 非緊急用 P.L.480 Title II における＜食糧の貨幣化＞割合（1990 年 - 2005 年）



出所： Barrett (2006: 8)

Barrett and Maxwell (2005: 98) によると、食糧援助にかかわる NGO は主に 8 団体<sup>69</sup>だと指摘しているが、そのうち 3 団体（CARE、World Vision、Catholic Relief Services : CRS）が最大で、1990 年から 2002 年の総収入の 86.5% が、3 団体による貨幣化収入で占められていたとしている。具体的には、以下の表 5-2 を見ると 2000 年は食糧貨幣化による収益の約 68% が 3 団体で独占されている。その中でも CARE の場合、図 5-9 を見るとわかるが、2000 年では食糧を貨幣化することによって年間 6,500 万ドル近くの予算を得ている。食糧の貨幣化を奨励したことが求心力となって米国の大手 NGO の発展にもつながったと言える。

---

までに食糧の貨幣化事業を止めることを発表した（Fox 2007; Harrell 2007）。実際、2008 年以降、CARE の食糧の貨幣化は激減した（図 5-9 参照のこと）。

<sup>69</sup> 8 団体は、Adventist Development and Relief Agency International, Africare, CARE, CRS, Food for the Hungry International, Project Concern International, TechnoServe, and World Vision である。

表 5-2 2000 年 P.L.480 Title II 援助のうち NGO 経由分の配分先

	Title II 緊急援助		Title II 開発援助	
	活動国数	援助額 (百万ドル)	活動国数	援助額 (百万ドル)
CRS	6	\$113	16	\$104.8
CARE	5	\$27.47	10	\$120.6
World Vision International	3	\$14	8	\$42.0
その他	6 団体	\$19.7 (平均\$3.3)	14 団体	\$120.8 (平均\$8.6)

出所： USAID (2000: 39-40, 41-3) をもとに筆者作成

この 3 つの NGO は、いずれも北朝鮮への食糧援助の推進に向けて結成された米国 NGO コンソーシアムの主力メンバーになっている。米朝二国間援助で最初のプロジェクトとなった「じゃがいもプロジェクト」について後述するが、そのプロジェクトにおいても、CARE が米国 NGO コンソーシアムの代表として、全活動の調整と信託機関としての役割を担い、また、人事と財政面の管理も行った。また、CRS も、フード・フォア・ワークに必要な物資管理を行うなど、コンソーシアムの主要メンバーとして、重要な役割を担っている。3 つの NGO はいずれも大手 NGO で、食糧の貨幣化による利害を求めて北朝鮮の食糧援助に参入してきたと言える。

## 5 米国大手 NGO の政府へのアドボカシー①——食糧援助推進に向けて

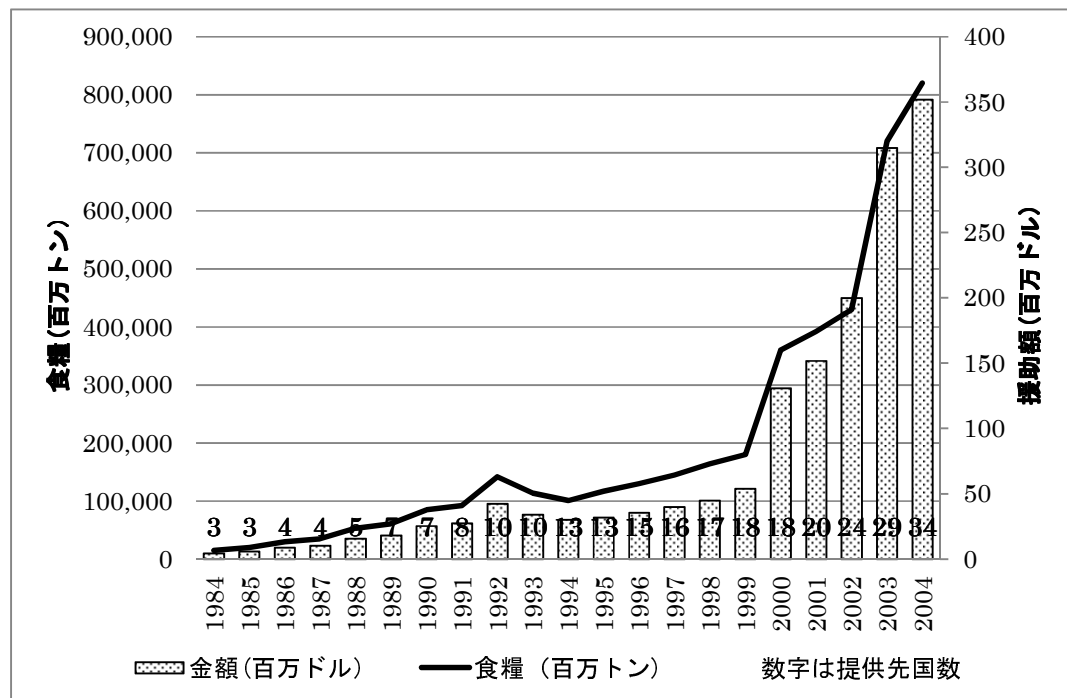
このように、食糧の貨幣化に大手 NGO の利害が反映されていることが明確になったが、この利害に向けて大手 NGO は政府に対してどのようなアドボカシーを行ったのか。大手 NGO が政府の立てた政策に向けてとった行動を分析し、「食糧援助推進に向けてのアドボカシー」、「緊急から開発向け食糧援助に向けてのアドボカシー」、そして「多国間援助から二国間援助に向けてのアドボカシー」の 3 つに分けて説明する。

第 4 章で分析したが、1996-7 年、米国内では北朝鮮への食糧援助を積極的に行うか否かをめぐって激しい議論が繰り広げられた。米国内では、敵対国の北朝鮮に食糧援助を供与することに反対する意見が多数ある中、鉄の三角形の 1 アクターを担う大手 NGO が、北朝鮮の食糧援助について積極的に発言し、実際の食糧援助に向けて働きかけていたのであ

る。具体的には、World Vision の Andrew Natsios が、北朝鮮への食糧供与の必要性を訴える記事をワシントン・ポスト紙に投稿している（Natsios 1997）。さらに彼は、同年 6 月には Public Broadcasting Service（PBS）のテレビ番組<sup>70</sup>に出演し、同じく北朝鮮向け援助の必要性について語っている。Natsios は個人的見解として、餓えで苦しむ北朝鮮に対して、政治的駆け引きをせず、十分な食糧援助を行うよう主張している。その一方で、World Vision は＜食糧の貨幣化＞を積極的に推進している三大 NGO の 1 つであることから、現実問題として非緊急用（開発目的）の食糧援助の実現と、その先の食糧の貨幣化に向け、政府に働きかけていたのではないかと推測できる。

そのように推測できる根拠として、World Vision の食糧援助実績の推移を示すグラフがある。World Vision は＜食糧の貨幣化＞を積極的に推進している三大 NGO の 1 つだが、図 5-6「World Vision が実施した米国食糧援助」を見ると、1994 年以降、米国食糧援助量が毎年増加し、特に 2000 年以降急増していることがわかる。

図 5-6 World Vision が実施した米国食糧援助（1984 年 - 2004 年）



出所：World Vision の数値をもとに筆者作成

<http://www.worldvision.org/content.nsf/about/press-food-aid-FAQ> （2012 年 11 月 5 日取得）

<sup>70</sup> 1997 年 6 月 11 日に PBS 放映の "Starvation in North Korea" という番組の記録が以下のサイトに掲載されている。

[http://www.pbs.org/newshour/bb/asia/june97/korea\\_6-11.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/asia/june97/korea_6-11.html) （2013 年 7 月 8 日取得）

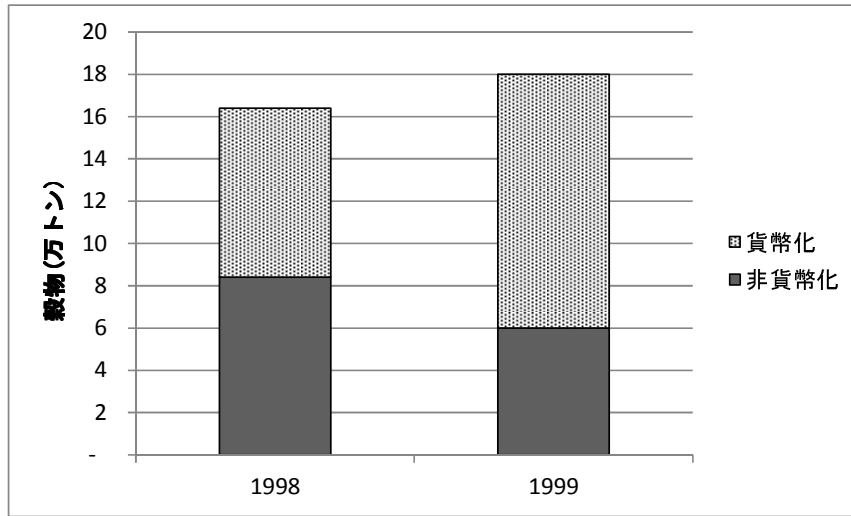
同時に、食糧援助の提供先国数も 94 年の 13 ヶ国から、99 年には 18 ヶ国に増加し、2004 年には 34 ヶ国を対象にした食糧援助を行っている。米国政府の北朝鮮への食糧援助政策が変革を遂げた時期と、米国で＜食糧の貨幣化＞が急増した時期と重なり、World Vision 自身も、食糧援助の実施量が飛躍的に伸び、図 5-7「World Vision が実施した食糧援助の内訳(1998 年 - 9 年)」を見ると、98 年で約半数、翌 99 年には、約 3 分の 2 が食糧を貨幣化していることがわかる<sup>71</sup>。こうした事実を積み重ねると、食糧援助実施で勢いに乗る World Vision が、政府に対して北朝鮮への食糧援助政策の変換、つまり、食糧援助の推進に向け、働きかけていたのは、そこに生じる利害が食糧の貨幣化だったことが推測できる。

さらに、北朝鮮の食糧援助について、二国間援助「じゃがいもプロジェクト」実施アクターで、米国 NGO コンソーシアムの代表で調整役だった CARE の場合、1999 年では受け取った食糧全体の 44% (約 21 万トン、4,000 万ドル) を食糧の貨幣化に使用している。また、食糧援助で扱った穀物規模について、99 年では World Vision が 18 万トンだったのに対し、CARE は 50 万トンに達しており、食糧援助の実施機関として、CARE がどれほど大手だったかわかる。さらにわかることとして、図 5-8「CARE USA が実施した食糧援助の内訳 (1998 年 - 9 年)」を見ると、CARE にとって食糧の貨幣化の最盛期は 2001 年で、食糧の貨幣化のための穀物受取額は 7,500 万ドルに達している。売却益は同組織の活動資金になるが、これは CARE 総収入の 15% を占めていたことがわかる。CARE の 2001 年総収入は 50 億ドルにものぼっていることから、組織規模の大きさがわかる。

---

<sup>71</sup> World Vision は 1997 年以前の数値を公表していない。

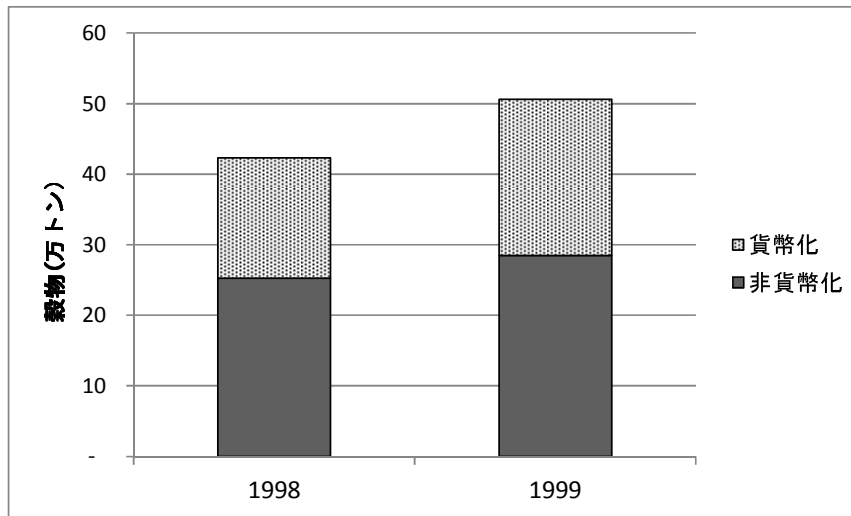
図 5-7 World Vision が実施した食糧援助の内訳（1998 年 - 9 年）



出所： World Vision の数値をもとに筆者作成

<http://www.worldvision.org/content.nsf/about/press-food-aid-FAQ> （2012 年 11 月 5 日取得）

図 5-8 CARE USA が実施した食糧援助の内訳（1998 年 - 9 年）



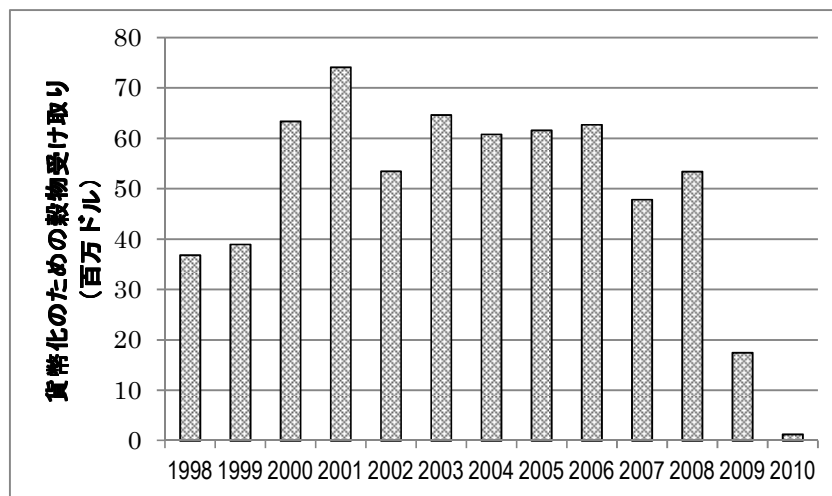
出所： CARE（1999: 53）

World Vision は、北朝鮮への食糧援助を政府に働きかける一方で、それ以外の開発途上



国への食糧援助活動も活発になったからか、十分な利害が得られそうにない北朝鮮での活動を、2000 年以降、停止している。つまり、＜食糧の貨幣化＞という将来的な利害の獲得を狙って食糧援助を支援したが、その見込みがなくなると、CARE と同様に北朝鮮への食糧援助業務から撤退していった。

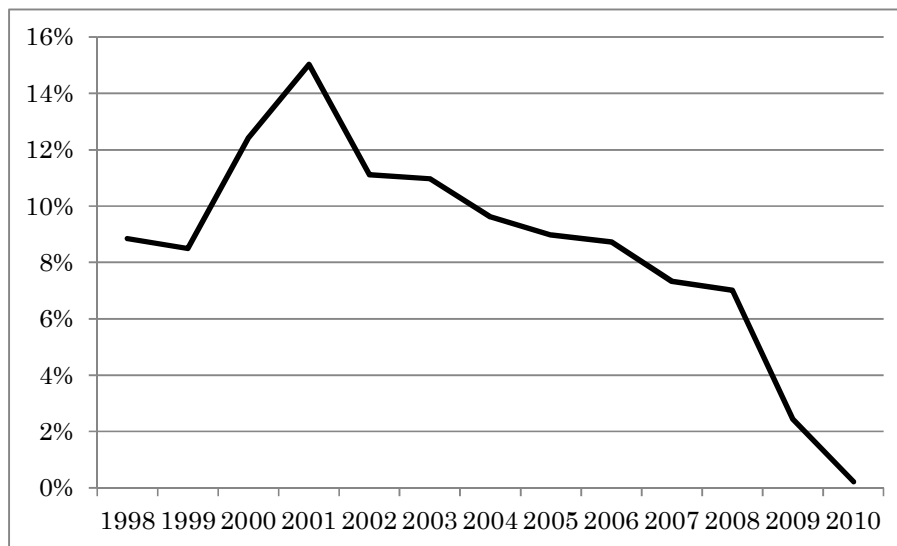
図 5-9 CARE USA が貨幣化のために受け取った穀物の価値（1998 年 - 2010 年）



出所： 1998 年から 2010 年の CARE 年次報告書<sup>72</sup>をもとに筆者作成

<sup>72</sup> 1998 年から 2010 年まで毎年発表された CARE Annual Report, Audited Financial Statements Note 9 “Agricultural Commodities”を用いた。

図 5-10 CARE USA 総収入に占める食糧の貨幣化の割合（1998 年 - 2010 年）



出所： 1998 年から 2010 年の CARE 年次報告書をもとに筆者作成

## 6 米国 NGO の政府へのアドボカシー②——緊急から開発向け食糧援助に向けて

1997 年、米国政府の北朝鮮への食糧援助が増大されたことで、米国 NGO の最初のアドボカシーが達成された。食糧援助にかかわる米国 NGO にとって、次の目標は、P.L.480 Title II による援助が緊急目的から開発目的へシフトすることである。米国食糧援助の P.L.480 Title II には、＜緊急用＞（emergency）と＜非緊急用＞（non-emergency）の 2 種類あり、そのうち＜非緊急用＞、すなわち開発目的の食糧援助だけが＜食糧の貨幣化＞を実施することができる。逆に言うと、＜緊急用＞枠から食糧援助が供与されているかぎり、＜食糧の貨幣化＞事業を行うことができない。そのため、本研究では米国 NGO が、次のステップとして、P.L.480 Title II の援助が緊急用から開発用へ移行できるよう、米国政府に働きかけたのではないかと考え、分析する。

そのように考える根拠は主に 2 つある。1 つは、前述のとおり、CARE, World Vision, CRS など大手 NGO にとっての利害は、これまでの緊急用から開発用食糧援助に変わることで、＜食糧の貨幣化＞を通じて開発援助プロジェクトの運営コストを創出できることである。CARE の場合、年間 6,500 万ドルも貨幣化を通じて収入があるのは非常に大きい。しかし、＜食糧の貨幣化＞を実施できるのは、非緊急用の枠から拠出された P.L.480 Title II による食糧援助のみであるため、緊急用の食糧援助を行っている限り、＜食糧の貨幣化＞は行えない。当時、北朝鮮への食糧援助も＜緊急用＞として計上されていた。NGO が＜食糧

の貨幣化>による利害を得るためには、WFPを通じた多国間援助（マルチ）から、米政府が直接、北朝鮮に食糧援助を流す二国間援助（バイ）にして、自らが食糧援助の実施者となり、実績を作る必要があった。

2 つに、開発援助の側面から考えた場合、長期的な開発目標を掲げた援助に移行しないかぎり、緊急援助を行っていてもその国の長期的な成長はあり得ない。そのため、緊急の食糧援助ではなく、農業開発に持っていくことが大切だからである。北朝鮮の現場を知る米国 NGO は、緊急用枠で計上されながらも、農業開発に近い「じゃがいもプロジェクト」を実施して実績を作ることで、緊急から開発目的の農業開発へ移行できるよう働きかけていた（McCarthy 2000）。北朝鮮の食糧問題の解決には、農業生産復興が必要であるという考えが NGO にあった。

## 6.1 ステップ 1：食糧援助全般の動き

こうした 2 つの根拠から、米国の大手 NGO は<食糧の貨幣化>に関する制度の改善を行い、米政府に働きかけたのではないかと筆者は考える。Steven Hansch (2009: para.7) によれば、CARE は 1980 年代から食糧の貨幣化を積極的に支持し、推奨していた。また、1990 年初頭までに複数の NGO が集まり、どのように現場の食糧市場への損害を回避するかなど、食糧の貨幣化を効果的に行うための成功事例を集めたガイドラインを作成している（Hansch 2009: para.5）。そのための前段階として、NGO はさまざまなネットワーク組織を形成している。その一つに「食糧援助連合（the Coalition for Food Aid）」がある。1985 年の農業法による食糧援助改正で結成された連合である。互いに協力し合うだけでなく、援助政策が形成・決定されるワシントン DC に向けてアドボカシー活動を行い、業務環境の改善に向けて政府に働きかけることを目的としていた。この連合は、CARE が食糧援助の貨幣化事業および連合から撤退した 2007 年まで続いた。CARE の撤退と同時に、連合もなくなったことから推測しても、CARE は NGO の食糧援助連合の中でも、積極的に食糧援助の利権アクターになり、リーダー的な役割を果たしていたと言える（Barrett and Maxwell 2005: 283）。2003 年現在の参加 NGO は、Adventist Development and Relief Agency International, ACDI/VOCA, Africare, American Red Cross, CARE, CRS, Counterpart International, Food for the Hungry International, International Orthodox Christian Charities, International Relief and Development, Mercy Corps, OIC International, Save the Children, World Vision である。

ネットワーク組織の 2 つに「食糧援助マネジメント（Food Aid Management: FAM）」がある。1989 年、食糧援助をより効率的・効果的に行うために、Adventist Development & Relief Agency, Africare, ACDI-VOCA, American Red Cross, CARE, CRS, Counterpart International, Feed the Children, Food for the Hungry International, Mercy Corps

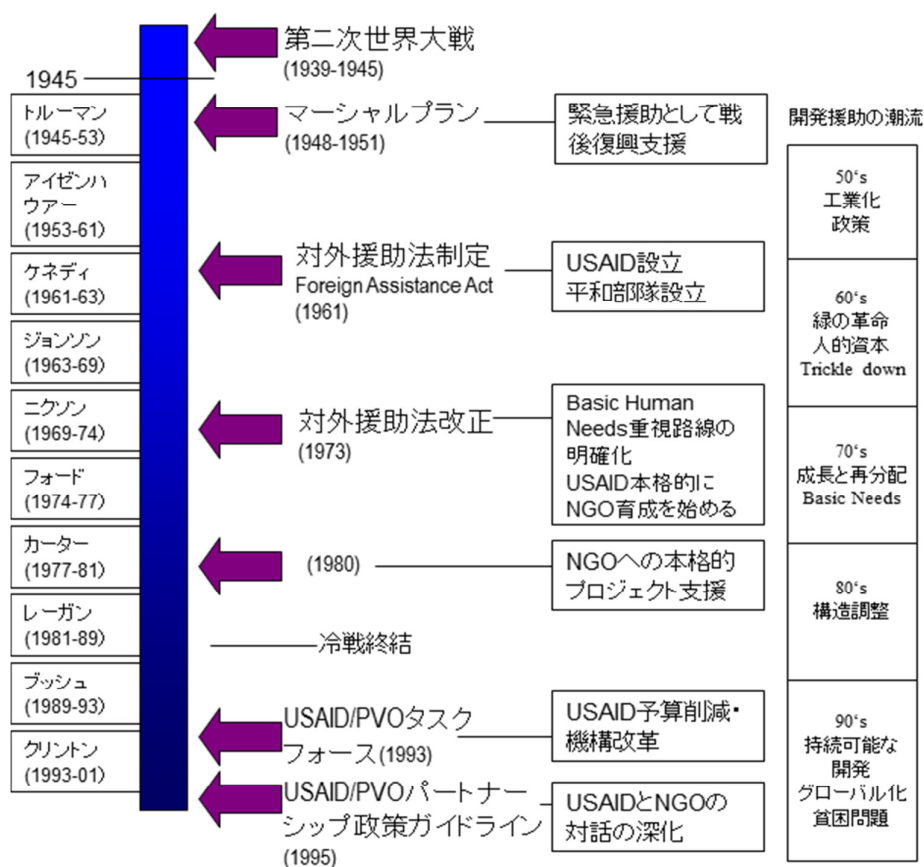
International, OIC International, Project Concern International, Save the Children Federation, TechnoServe, WorldShare, World Vision、の全 16 の組織からなる米国 NGO や協同組合によって設立された団体で、情報交換や調整、議論や協力を目指したフォーラムの開催、食糧援助基準の改善などを行っている (Food Aid Management 1999: i)。

こうしたネットワーク組織を設立し、活動を拡大することで、1997 年 10 月には、FAM の年次会議で「食糧の貨幣化ワーキング・グループ」が形成された。その成果が、1998 年 10 月に発行された『食糧の貨幣化現場マニュアル』("Monetization Field Manual") で、貨幣化にかかわる全てのアクター（本部と開発途上国の現場を含む）を対象にしたトレーニング・マニュアルである (Food Aid Management 1999: viii-ix)。こうしたマニュアルを作成することで、貨幣化を策定・実行する全アクターが円滑に業務を遂行できるようにしていた。

## 6.2 ステップ 2：北朝鮮食糧援助に向けての動き——「米国 NGO コンソーシアム」と「NGO 農業ワーキング・グループ」の形成

食糧の貨幣化ワーキング・グループによる、政府および＜食糧の貨幣化＞関係者への働きかけが具体的に行われるようになった時期と時を同じくして、北朝鮮への緊急食糧援助が増大した。大手 NGO が中心になって、食糧援助全体を取り巻く環境が大きく変化する中で、少なからず、北朝鮮への食糧援助も影響を受けたと思われる。米国内で北朝鮮の食糧援助プロジェクト実施に向けて形成されたネットワークに、「米国 NGO コンソーシアム」と「NGO 農業ワーキング・グループ」の 2 つある。表 5-3「米国の開発援助の潮流」を見ると明らかだが、こうしたネットワークを構築できる環境ができたのは、1980 年代以降、米国政府が開発援助制度の整備をしたからである。杉原 (2002: 17) によれば、USAID が開発援助にかかわるアクター（政府、NGO、議会、財団、民間企業など）間で、情報の共有や問題解決を行えるようなネットワーク団体（コンソーシアム）やプログラムを、セクター別、地域別、イシュー別に設立し、積極的に資金・技術協力した。さらに、1990 年代になると東西冷戦が終結し、USAID の予算削減にともなって援助構造が変化し、政府と NGO との対話が深化した。

表 5-3 米国の開発援助の潮流



出所： 杉原（2002：19）

USAID の NGO 育成と、政府と NGO の対話の深化による成果の 1 つが「米国 NGO コンソーシアム」（the U.S. Private Voluntary Organization Consortium: PVOC）<sup>73</sup>設立である。1996 年春、北朝鮮への緊急・人道支援に関心のある NGO が集まり、InterAction<sup>74</sup>内に「北朝鮮ワーキング・グループ」が作られたが、北朝鮮を取り巻く環境が深刻であることがわかるにつれ、さらなる NGO からの調整や協力を推し進めようとした。InterAction には、当時、政府と NGO の双方に詳しい James Bishop<sup>75</sup>がいて、彼が積極的に北朝鮮支

<sup>73</sup>米国では、緊急・開発 NGO を Private Voluntary Organization: PVO と呼ぶが、開発援助の世界では一般的な用語とはなっていない。それゆえ、本論文では、PVO の代わりに一般的に言われる NGO と呼ぶことにした。

<sup>74</sup> InterAction は、180 あまりの米国 NGO が加盟するネットワーク組織で、情報の集約やアドボカシー活動を行なう緊急・開発 NGO 連合体である。

<sup>75</sup> 発起人は米国 NGO 連合体 InterAction 人道政策と実践局長（当時）の James Bishop で国務省出身である。国務省ではソマリア、リベリア大使を務め、退職後はカトリック司教会議の

援に向けて調整を図ったとされる。その動きが活発になり、北朝鮮の現状把握や、北朝鮮の抱える危機にどのように対応すべきか議論する場として、1996年11月、NGOや政府機関、国際援助機関等の参加者75名余りによる「第1回マスグローブ会議」<sup>76</sup>が開催された（Flake 2003: 27-8）。会議では、北朝鮮の飢饉救済のための緩やかな連合体の設立も主要テーマに挙がり、結果としてNGOは1997年3月に「飢饉を止める委員会（Stop the Famine Committee）」を結成し、政府に対して北朝鮮の飢饉救済のための食糧援助を積極的に行うようアドボカシー活動を行った。

第4章でも事例で挙げたが、北朝鮮への食糧援助を反対する『コックス修正案』を撤回するために、民主党とNGOが一体となってコミュニティと議会の双方向に対して活発に活動を繰り広げた。その時点では、NGOの活動の中心は、共和党が多数を占める議会に対して北朝鮮への食糧援助を積極的に行うアドボカシーであった。そうしたアドボカシーが達成されると、米国政府のNGO育成策が下地になり、1997年6月に「米国NGOコンソーシアム」が正式に結成されたのである。コンソーシアムの目標は2つあり、1つが米国政府の北朝鮮への食糧援助受け渡しのモニタリングで、2つが、北朝鮮の都市部に暮す失業中の工場労働者への食糧供給、であった（Quinones 2002: 14）。結成当初のメンバーは、CARE, CRS, World Vision, Mercy Corps, Amigos Internacionalesであった。

結成後、「米国NGOコンソーシアム」は1997年8月から1999年3月までの間にWFPやUNICEFが行うプロジェクトのモニタリングを4件担当した（Quinones 2002: 14-5; Flake 2003: 30）。そして、初の二国間援助「じゃがいもプロジェクト」実施直前の1999年3月にthe Carter Center, ADRA, Church World Service (CWS), The Korean American Sharing Movement (KASM), LDSが新たに加盟している（Flake 2003: 29）。1996年5月23日付の国務省機密内部メモ（2004年6月30日に機密解除）には、The Carter Center<sup>77</sup>やThe Rockefeller Foundationは、農業改革について話し合うために、独自に北朝鮮当局と面会したとある（State Department 1996）。1994年6月、カーター元大統領は歴代米国大統領としてはじめて北朝鮮を訪問し、金日成との会談が実現しているが、そこにいたる過程でThe Carter Centerが外交の非公式な仲介を行った経緯を持つ（Quinones 2000=2000: 128-9）。その機密内部メモには、その後の展開について書かれていないが、The Carter Centerは、米国NGOコンソーシアムに加盟し、「じゃがいもプロジェクト」では種じゃがいもを調達し、北朝鮮に輸送する任務を担当している（Flake 2003:

---

国際政策委員会メンバーを務めるなど、キリスト教と政治、NGOのネットワークを持つ人物である（2002年、筆者がInterAction勤務時、インタビューで聞き出す）。

<sup>76</sup> マスグローブ（Musgrove）は、ジョージア州の海岸沿いのSt. Simons Islandにあるマスグローブ・プランテーションで、そこにあるR.J. Reynolds家の別荘で会議が開催された。1976年の大統領選挙に勝ったカーターが、その直後の12月に閣僚就任予定者とはじめての会合を開いた由緒ある別荘である（Natsios 2001=2002: 246）。

<sup>77</sup> The Carter Centerは、米国元大統領カーター（バプテスト派キリスト教徒）が、人権と平和の実現を目指して大統領退任の2年後の1982年にジョージア州アトランタに創設した非営利組織である。

29)。The Carter Center はコンソーシアムに加盟しなくても、北朝鮮との間に独自のルートを持っているので活動できたはずだが、NGO の集合体に加わる方が、プロジェクト実施をうまく進めることができると判断した結果ではないかと筆者は考える。

図 5-11 多様な目的を持つ米国 NGO



出所： 筆者作成

北朝鮮の食糧援助に向けて形成されたネットワークの 2 つに「NGO 農業ワーキング・グループ」がある。このグループは、米国政府の資金協力を一切受けず、完全に NGO のイニシアチブによって農業関連のプロジェクトを北朝鮮で行い、数々の成功を収めた。「米国 NGO コンソーシアム」と同じ InterAction 内に設立され、Mercy Corps が調整役となり、1997-9 年の間に米国と韓国の NGO が資金・労働・物資を提供し、活動が行われた。参加 NGO は、American Friends Service Committee, Canadian Food grain Bank, Join Together Society (Korean-American from New York), Korean American Sharing Movement, Latter Day Saints Charities, Lutheran World Relief, Mennonite Central Committee, Cerec Corps, World Vision, South Korean Presbyterian Church, the Korea Sharing Movement であり、CARE と CWS は、このワーキング・グループに入っていない (Quinones 2002: 19, 20)。この「NGO 農業ワーキング・グループ」は、米国政府から独立した立場にあり、直接北朝鮮農業科学アカデミーや北朝鮮農務省と関係するルートを持っていた。参加 NGO の特徴として、コリアン・アメリカンや韓国系の NGO が多いことが挙げられる。

表 5-4 クリントン政権期の米国 NGO の動き

米国政府他の動き	米国の人道・開発 NGO の動き
<p>1994 年 6 月 カーター元大統領訪朝</p> <p>1994 年 10 月 米朝枠組み合意</p>	
	<p>第 1 期 (1996 - ) : NGO ネットワーク形成</p> <p>1996 年春 InterAction 内に「北朝鮮ワーキング・グループ」設立</p> <p>1996 年春 the Carter Center や The Rockefeller Foundation が独自に北朝鮮関係者と面会し、農業改革について話し合う (State Department 1996)</p> <p>1996 年 11 月 第 1 回マスグローブ会議開催</p>
<p>1997 年 7 月 クリントンが大規模な食糧援助実施を発表</p> <p>1997 年 7 月 『コックス修正案』下院議会提出→撤回</p> <p>1998 年 8 月 北朝鮮テポドン・ミサイル発射</p> <p>1998 年 8 月 核問題が再浮上</p> <p>1999 年 2 月 米朝間で核施設査察交渉</p> <p>1999 年 10 月 『ペリー報告』</p> <p>1999 年 11 月 『ギルマン報告』</p>	<p>第 2 期 (1997 - ) : 政府と NGO の歩み寄り</p> <p>1997 年 3 月 「飢饉を止める委員会」設立</p> <p>1997 年 6 月 「米国 NGO コンソーシアム」の設立</p> <p>1997 年秋 第 2 回マスグローブ会議開催</p> <p>1999 年 3 月 米国 NGO コンソーシアムに ADRA, the Carter Center, CWS, KASM, LDS が新たに加盟</p> <p>1999 年 4 月 米朝二国間援助「じゃがいもプロジェクト」開始</p> <p>2000 年 3 月 北朝鮮が一方的に「じゃがいもプロジェクト」を中止</p>
	<p>第 3 期 (2000 - ) : NGO の衰退期</p> <p>2000 年 6 月 CARE が「米国 NGO コンソーシアム」から撤退</p>
<p>2001 年 1 月 共和党ブッシュ大統領就任</p> <p>2004 年「北朝鮮人権法」制定</p>	<p>第 4 期 (2001 - ) : NGO が「緊急・開発」から「人権」を求める方向へ移行</p>

出所： Haggard and Noland (2007=2009)、Flake (2003)、Quinones (2002) をもとに筆者作成



### 6.3 ステップ3:「じゃがいもプロジェクト」の実現

個々の NGO のミッションはそれぞれ異なるが、北朝鮮への食糧援助が増大した後の、コンソーシアムとしての実質的な目標は、食糧援助や農業開発プロジェクトで主体的なアクターとして活動することで、北朝鮮と米国政府の双方に影響力をおよぼすことであった。そして、その延長線上に、緊急援助から開発援助を行うことがあったのではないかと本研究では考える。

本節では、以下の通り初の米朝二国間援助の一部として実施に至った「じゃがいもプロジェクト」に焦点を当てて分析する。このプロジェクトは公式的には P.L480 Title II の緊急用食糧援助の枠で行われたが、実質的には開発型プロジェクトであり、緊急から開発向け食糧援助に向けて大きく前進したととらえることができる。なぜ政策転換し、初の二国間援助が実施されるに至ったのか。このプロジェクトの形成過程を分析することで、北朝鮮への食糧援助がどのように形成されたか、また、その過程で NGO が米国政府にどのような影響力を与えたのか検証を試みる。

#### 6.3.1 「じゃがいもプロジェクト」案件形成過程

「じゃがいもプロジェクト」の形成過程を示したのが以下の図 5-12 である。当プロジェクトが形成されるに至った発端は、この図からわかるように、1999 年 1 月、北朝鮮側の農業科学アカデミー (the Academy of Agricultural Sciences) が "The Development of the System for Virus-free Potato Seed Production" (「種じゃがいも生産のための制度開発」) のプロポーザルを UNDP に提出したことにある。そのプロポーザルが長年、北朝鮮農業科学アカデミーとつながりがある Dr. Pilju Kim Joo<sup>78</sup>の元に回ってきたとされる (Flake 2003: 17)。Dr. Joo がそれを再考して、1999 年 2 月、上述の「NGO 農業ワーキング・グループ」に届けた。本研究の推測だが、「NGO 農業ワーキング・グループ」と「米国 NGO コンソーシアム」は共に InterAction に事務所を構え、USAID 他政府関係者も InterAction に頻繁に出入りしていたため、Dr. Joo が持ち込んだプロポーザルは、容易に他のネットワークやアクターの目にとまったと思われる。

1999 年 3 月までに「米国 NGO コンソーシアム」と「NGO 農業ワーキング・グループ」

---

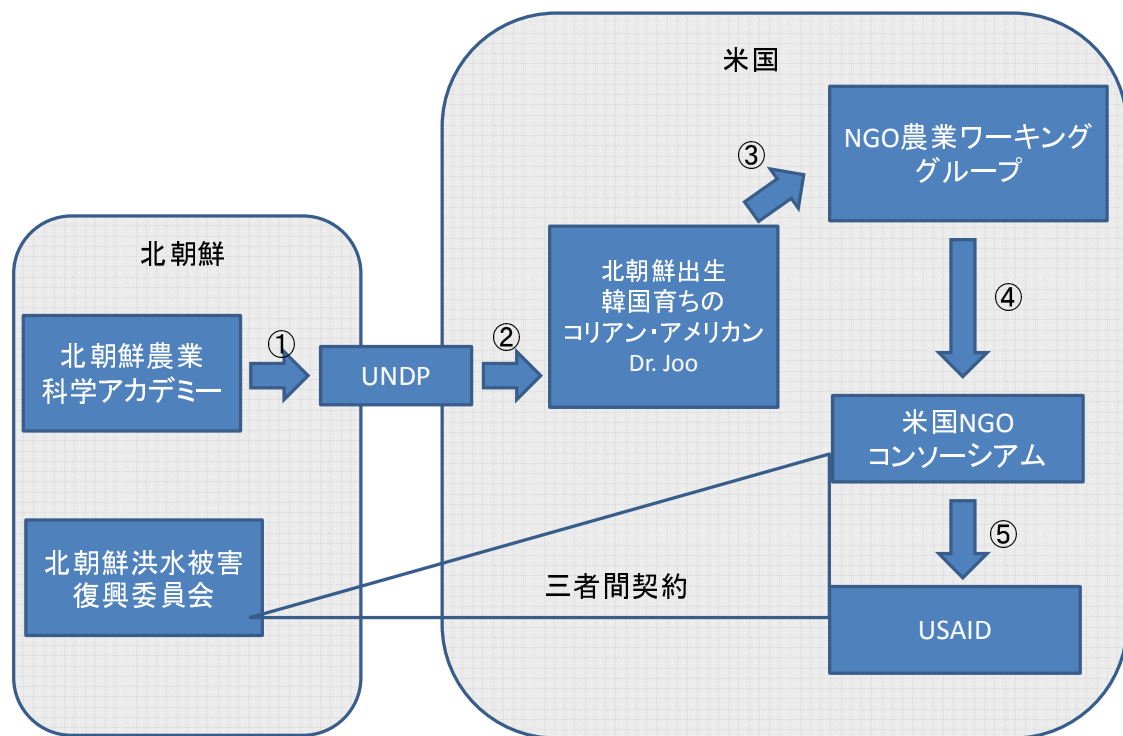
<sup>78</sup> Dr. Pilju Kim Joo は、Flake (2003:17)、Quinones (2002: 4, 19, 20) によると、北朝鮮生まれで韓国育ちの米国人で、米国 Cornell University 農学部で博士号を取得し、University of Minnesota に農学者として在籍し、北朝鮮の農業指導を行ってきた人物である。北朝鮮で大飢饉が起こった 1995 年より前の 1989 年から、Dr. Joo はキリスト教の精神に基づき、北朝鮮農業科学アカデミーをカウンターパートに、畜産学を専門とする夫と共に、北朝鮮国内の穀物生産向上アドバイスや、農業のスタディツアーで北朝鮮の人を米国に招聘するなど、北朝鮮とつながりがあった。

の双方ともが関心を示し、プロジェクト実施を約束した。しかし、Quinones (2002: 20) によれば当初の予算規模は 754,800 ドルだったため、米国 NGO コンソーシアムが実施する予定だったが、その後、予算が 100 万ドルに上昇したため、上昇分を米国政府が協力しないかぎり、NGO が単独で実施するのは不可能になったと分析している。さらに、Quinones (2002: 20) は、米国政府が関心を示したが、最終的にプロジェクトに協力するには、北朝鮮が核施設の査察を受け入れる必要があり、1999 年 3 月 16 日によりやう核施設の査察について合意が得られ、米国 NGO コンソーシアムが 60%、USAID が残りの 40%を支払うことで、プロジェクトが実現したと記述している。公式上はこのようなプロセスを経たが、水面下では着々とプロジェクト実施に向けて動いていた。核交渉とプロジェクトはつながっていたと言えるが、それは部分的な見方に過ぎない。1999 年 2 月、北朝鮮政府は米国政府関係者と米国 NGO コンソーシアムに向けて「じゃがいもプロジェクト」案のプレゼンテーションを行った。そして、北朝鮮政府が核施設の査察を受け入れた直後、3 月 27 日から 4 月 6 日まで、米国 NGO コンソーシアムが北朝鮮を訪問し、事前調査を行った。そして 1999 年 4 月 17 日にプロジェクトの契約が締結されるに至った経緯がある (GAO 2000: 11-2; Quinones 2002: 20-1)。

農業ワーキング・グループをはじめ、米国 NGO 連合体である InterAction や米国 NGO コンソーシアム、米国政府、北朝鮮農業科学アカデミーなど、諸アクターが動き、連携し合ってプロジェクトが実現した。1997 年、食糧援助の全面停止を訴える『コックス修正案』が下院議会に提出された際も、コリアン・アメリカンの援助賛同者が大きな力となったが、この「じゃがいもプロジェクト」の形成段階でも、Dr. Joo 個人のコリアン・アメリカンが米国 NGO や米国政府に果たした影響力は大きい。

以下、「じゃがいもプロジェクト」の案件形成の流れをまとめた図である。

図 5-12 「じゃがいもプロジェクト」 案件形成の流れ



出所： 筆者作成

### 6.3.2 米朝二国間援助の実施

前節では NGO が主体になった「じゃがいもプロジェクト」の形成過程について説明したが、それは二国間援助プロジェクトの一部として実現されたものである。米国の大手 NGO は、多国間から二国間援助へ、そして緊急から開発に向けた食糧援助にシフトするよう政府に働きかけて来たが、「じゃがいもプロジェクト」の実施により、大手 NGO の利害が大きく動いたことになる。

二国間援助は「じゃがいもプロジェクト」と「フード・フォア・ワーク・プロジェクト」の 2 つのプロジェクトから成り立つ（GAO 2000: 13-4, 25; Quinones 2002: 20）。前者の「じゃがいもプロジェクト」は、主に米国 NGO コンソーシアムの予算で実施され、種じゃがいもの配布と生産支援を行う。そのプロジェクトとペアになって、米国政府拠出の「フード・フォア・ワーク」による食糧援助（WFP 経由の多国間援助ではなく、米国 NGO コンソーシアム経由の二国間援助）が行われ、米国 NGO と共に生育作業に参加した農民に

対して、労働の対価としてフード・フォア・ワークから食糧が支給される仕組みになっていた。

米朝二国間援助プロジェクトは 1999 年 4 月 17 日、米国政府、北朝鮮洪水被害復興委員会（The Flood Damage Rehabilitation Committee of the DPRK: FDRC）、米国 NGO コンソーシアムの三者間で契約が結ばれた。この 2 つからなる二国間援助の総予算として、USAID が 1,500 万ドル、米国農務省が 1,180 万ドル、そして米国 NGO コンソーシアムが 60 万ドル、の支出が計上された。そのうち「じゃがいもプロジェクト」だけの予算は約 100 万ドルとされ、60%が米国 NGO コンソーシアムから拠出された。

「じゃがいもプロジェクト」は、北朝鮮の 8 つの農場において、じゃがいもの生産向上をめざし、2 年間にわたって 1,000 トンの種じゃがいも<sup>79</sup>から合計 20 万トンから 37 万 5,000 トン程度のじゃがいもの収穫を行うことを目標にした農業開発プロジェクトである。契約書には、米国 NGO コンソーシアムが、じゃがいも生産を向上させるために種じゃがいも 1,000 トンを供給することを約束し、他方、米国政府はこのじゃがいもプロジェクト参加の労働対価として、フード・フォア・ワーク・プロジェクトから 10 万トンの食糧を供給することを約束している（GAO 2000: 3, 12-14）。なお、Flake（2003: 29）によると、「じゃがいもプロジェクト」とは別に、USAID は農務省と共に、米国 NGO コンソーシアムの代表である CRS や CARE と契約を結び、管理運営費用として最終的に合計約 450 万ドルを、そして食糧と医薬品など物品援助として 5,500 万ドル相当を無償援助している。

プロジェクト 1 年目は、1,000 トンの種じゃがいもが支援され、1999 年 5 月上旬までに北朝鮮に輸送された。当初、2 年間で合計 20 万から 375,000 トンのじゃがいもの収穫が予想されていた。しかし、北朝鮮側が常駐の農業専門家の受け入れを拒否し、短期派遣の農業コンサルタントの受け入れを要求したため、種じゃがいもの作付けや栽培を行うのに最も大切な 4 月から 7 月の時期に常駐の技術指導者を現地に派遣できなかった。そのため 7 月中旬になっても作付けされないまま残されている種じゃがいもがかなりあったとされる。一方、収穫されたじゃがいもを貯蔵する施設が十分に整備されていない等の問題点も抱えていた。じゃがいもは、整備された貯蔵施設がないと、すぐに腐敗したり、発芽したりする性質を持つため、プロジェクトを通じて収穫まで至っても、結局は無駄にしまうこともあった。

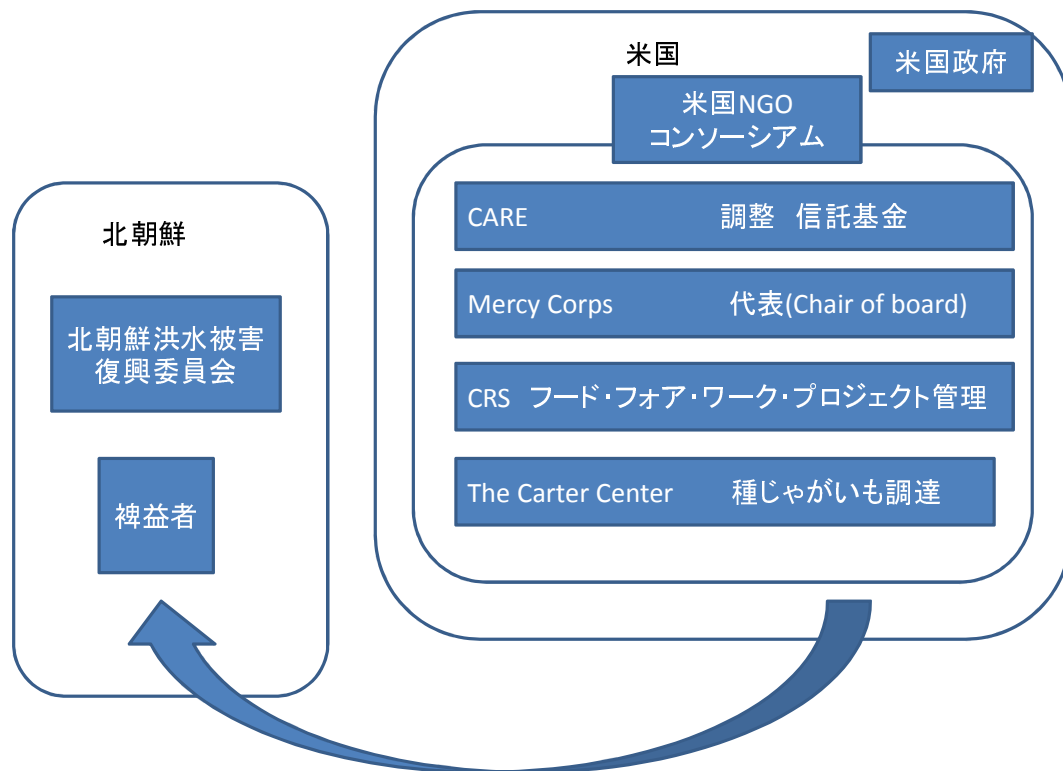
その結果、GAO（2000: 17-9）の調査では、初年度のじゃがいも収穫量は、予想をはるかに下回る 8,400 トンから 12,600 トンに過ぎなかったと推定されている。それでも 1999 年 9 月に米国 NGO コンソーシアムは北朝鮮政府と話し合いを持ち、12 月初旬に第 2 回目の作付け調達が始められた。しかし、2000 年 3 月、北朝鮮から一方的にプロジェクト終

---

<sup>79</sup> 1,000 トンの種じゃがいものうち、900 トンが中国産、100 トンが米国コロラド産で、The Carter Center と国際じゃがいもセンターが中心となって 1999 年 4 月末までに北朝鮮に輸送された（GAO 2000: 17）。なお、国際じゃがいもセンター（The International Potato Center）は 1971 年に、いもの栽培、収穫、加工、消費の向上を目的に、多くの政府や国際機関、財団による署名の下に設立され、ペルー・リマに本部を置く国際組織である。

了が通告された。

図 5-13 「じゃがいもプロジェクト」の実施体制



出所： GAO（2000：3）をもとに筆者作成

表 5-5 「じゃがいもプロジェクト」案件形成・進捗状況

年月日	出来事
1999 年 1 月	北朝鮮農業科学アカデミーが「種じゃがいも生産のための制度開発」プロポーザルを UNDP に提出。
1999 年 2 月	Dr. Joo が北朝鮮側が用意したプロポーザルを再考し、米国の「NGO 農業ワーキング・グループ」に届ける。「米国 NGO コンソーシアム」に回る。
1999 年 2 月	北朝鮮政府が米国政府と米国 NGO コンソーシアムに向けて「じゃがいもプ

	ロジェクト」のプレゼンテーションを行う。
1999年3月27日－4月6日	米国 NGO コンソーシアムが事前調査実施。
1999年4月17日	米国政府、米国 NGO コンソーシアム、北朝鮮政府の三者間でプロジェクト契約。
1999年5月上旬	種じゃがいもが北朝鮮へ到着。
1999年4月－7月	米国側が、じゃがいも育成に関する常駐農業コンサルタントの派遣を希望したが、北朝鮮から許可が下りず。
1999年9月	米国 NGO コンソーシアムと北朝鮮側で今後の話し合いを持つ。
1999年12月	第2回目のじゃがいも作付け調達開始。
2000年3月	北朝鮮側から一方的にプロジェクト終了を告げられる。

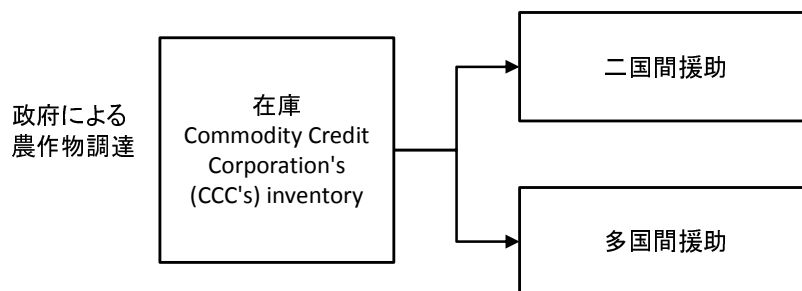
出所： GAO（2000）、Flake（2003）をもとに筆者作成

## 7 米国 NGO の政府へのアドボカシー③——多国間援助から二国間援助に向けて

「じゃがいもプロジェクト」は初の米朝二国間援助という重要な側面も持っている。それまで多国間援助（マルチ）だった北朝鮮への食糧援助が、二国間援助（バイ）にシフトした。このシフトはどのアクターによってなされ、そのことでの米国 NGO の利害は何だったのか検証する。

米国政府が食糧援助を実施する際、政府が農作物の調達を行い、商品金融公社（CCC）が在庫を抱える。そして、下記の図 5-14 のように＜多国間援助＞か＜二国間援助＞かのいずれかのチャンネルを通じて実際の食糧援助が行われる。

図 5-14 米国食糧援助実施チャンネル



出所： 筆者作成

Macrae and Leader (2001: 302) は、実際に援助を行う際、そこにかかわるアクターの力関係や調整組織の調整能力、援助国政府の政治的意図によって、二国間援助と多国間援助のどちらにするかを決められていると主張している。たとえばコソボ問題の場合、米国の政治や軍事アクターの力が強く、国連機関（UNHCR）はそれに及ばなかった。そのような場合、多国間援助ではなく、二国間援助が優先されている。北朝鮮の場合、何百万トンもの食糧が WFP を通じて北朝鮮に流れた結果、WFP が食糧援助の主要な実施機関とされ、食糧援助コミュニティ全体を代表して北朝鮮政府との交渉役になっていた（Smith 2005: 101）。そうした WFP の活動と実績に米国もしたがっていたと言える。さらに、米国は北朝鮮と国交がないため、大使館をはじめ、政府援助機関や NGO 駐在事務所もなく、したがって現地に根ざした情報の蓄積もなければ、援助を実施する人材の確保も難しかった。援助現場がそのような状態であるにもかかわらず、あえて米朝二国間援助に踏み切ったのは、クリントン政権の抱える援助理由を体現したものであると筆者は考える。

WFP 経由で食糧援助を供与するということは、米国独自の立場ではなく、＜国際社会＞の一員という立場から食糧支援をすることになる。米国だけでなく、他のドナーの資金や食糧も一緒にプールされ、最終的には WFP という国連機関の立場からプロジェクトが実施されるからだ。つまり、多国間援助であるかぎり、食糧援助の実施段階で、米国の意図が直接、反映されるわけではないことが言える。通常、米国政府による世界の食糧援助の大半は、P.L.480 Title II プログラムを通じて拠出されているが、拠出された食糧や資金は、政府、公共・民間機関、NGO、協同組合、WFP 等、多様なチャンネルを経由して相手国に供与されている。しかし、北朝鮮への食糧援助の場合、下記の表 5-6「北朝鮮への食糧援助（1996 年 - 2002 年）」のように、プログラムのほとんどは WFP が援助実施機関になっており、その割合は実に 93% に上っている。

表 5-6 北朝鮮への食糧援助（1996 年 - 2002 年）

	食糧援助総量 (トン)	WFP を通した援助 (トン/総量との割合)	WFP を通さない援助 (トン/総量との割合)
米国	1,791,000	1,666,000 (93%)	125,000 (7%)
中国	1,542,000	0 (0%)	1,542,000 (100%)
韓国	1,168,000	336,000 (29%)	832,000 (71%)
日本	750,000	666,000 (89%)	84,000 (11%)
EC	458,000	250,000 (55%)	208,000 (45%)

出所： Manyin and Jun (2003) をもとに筆者作成

このように「じゃがいもプロジェクト」が実施されるまで、米国政府の食糧援助のほとんどが WFP というチャンネルを通して供与されていたことがわかる。結果的にはこのプロジェクトだけが二国間援助となり、その後は再び多国間援助に戻った。しかし、たとえ 1 プロジェクトでも、多国間援助から二国間援助にシフトしたことの意義とその影響は大きいと本研究では考える。Lancaster (2007: 10) が「二国間援助の増減は、援助する側とされる側の国家間の外交関係が温まるか冷えるかを指し示している」と指摘するように、この「じゃがいもプロジェクト」も米朝外交関係の変化の象徴である。WFP 経由による食糧援助を開始した当初、クリントン政権は消極的な援助姿勢であったが、徐々にその姿勢が変化していった。そして 1997 年 7 月には、「北朝鮮の人道問題を支援することは、戦争勃発の回避、平和構築、北朝鮮の変革支援、そして核の脅威の軽減といった朝鮮半島での米国のほかの政策目的と整合性が取れているというコンセンサスが得られた」(State Department Bureau of Intelligence and Research Intelligence Assessment. 1997) として、大規模な食糧援助を実施すると共に、他のドナーの間で主導的立場を取り始めた。そうした食糧援助の最盛期に二国間援助である「じゃがいもプロジェクト」が実施されたのは、米朝二国間の関係が最も温まった時期でもあり、米国政府の意図が他のどの援助プロジェクトよりも込められている。

このように、多国間から二国間援助に移行したことへの米国政府と米国 NGO の利害は何だろうか。米国政府にとっての利害は、北朝鮮の核査察の受け入れに対する見返りであり、また、北朝鮮との外交関係の進捗が考えられる。こうした利害であれば、これまでの WFP 経由の食糧援助では十分ではないかと思われるが、GAO (2000: 44) によれば、彼らにとってこの二国間援助は、今後の食糧援助の方法やチャンネルをうらなう試験的な役割があったとされる。

他方で、米国 NGO にとっての利害は、自分たちがプロジェクト実施の主体的アクター



になることであり、また、開発型プロジェクト実施の実績を作り、その次のステップとして P.L.480 Title II の非緊急用（開発用）食糧援助プロジェクトへの移行を狙い、＜食糧の貨幣化＞の利害を考えたことが推察できる。また、米国政府による（WFP 経由ではない）「フード・フォア・ワーク・プログラム」も、大手 NGO が開発目的の食糧援助の実施アクターになっていく過程の 1 つともとらえることができる。この時点では緊急援助だが、北朝鮮での食糧援助実施の実績を積んでおくことは、将来の＜食糧の貨幣化＞につながりやすいと考えられていたことが推測できる。

その根拠として、CARE が米国 NGO コンソーシアムから脱退した際の原因が挙げられる。米国 NGO の中で、2 番目に＜食糧の貨幣化＞の活動国数を持つ CARE は、「じゃがいもプロジェクト」代表および調整役と信託機関という重大な任務を任せられていたにもかかわらず、2000 年 6 月には援助活動も半ばでコンソーシアムから脱退している。その理由として「北朝鮮は緊急援助から復興・開発プログラムを進める時期にさしかかり、北朝鮮の上級レベルの人と協議したいがそれができないこと、開発プロジェクトを進める上で透明性や正当性が重要であるが、それを北朝鮮に理解されない」等を挙げている（McCarthy 2000）。そうした CARE の態度に対し、国連農業プロジェクトでコンサルタントとして北朝鮮で仕事をしていた Thomas McCarthy（2000）は、CARE のプロジェクト・マネジメントの失敗や、モニタリング評価の規程を遵守しない姿勢、そして米国 NGO コンソーシアム内部の勢力争いなどを指摘し、「北朝鮮はプロジェクトサイトへのアクセスや説明責任、透明性の点で大幅に譲歩していたにもかかわらず、CARE は一方的に北朝鮮を悪者扱いにして徹底的に批判した後、撤退した」と批判している。これは、CARE にとっての利害が＜食糧の貨幣化＞であったことを示す証拠の 1 つになると、本研究では考える。つまり、CARE にとって最初から食糧の貨幣化が利害としてあり、その利害が得られないとわかるや、利害が得られる他国へ援助を移動した。CARE の他にも、World Vision, CRS など、「じゃがいもプロジェクト」で主要な任務を担った NGO が相次いで北朝鮮への食糧援助から退いたが、それも彼らにとっての利害が＜食糧の貨幣化＞にあったことが推測できる。

2000 年 3 月、国務省高官が上院外交委員会東アジア・太平洋地域小委員会にて、以下のとおり証言している。

初の二国間援助であった「じゃがいもプロジェクト」は試験的に行われ、やる価値があったが、無条件に成功とは言えなかった。米国は WFP に代わって二国間プログラムを行うことに関心はなく、今後は、WFP 経由で基本的な食糧供給をすべきである。（GAO 2000: 45）

米国 NGO コンソーシアムが援助実施アクターとなり、「じゃがいもプロジェクト」を実施した結果、このような評価が下されたことで、その後の本格的な二国間援助はなくなり、

＜食糧の貨幣化＞もあり得ないことが確実になったため、それを利害にしていた NGO が一斉に北朝鮮の食糧援助から退いたと言える。さらに、2001 年には政権交替で民主党から共和党へと政権が移行し、北朝鮮への援助方針も大幅に変更され、援助額も激減した。コンソーシアムは、米国政府が実施する北朝鮮への食糧援助にかかわる NGO の集合体に過ぎず、統合した 1 つの組織ではない。図 5-11「多様な目的を持つ米国 NGO」を見ると一目瞭然だが、NGO によって、北朝鮮に対する援助活動の目的に相違があり、結局のところ、加盟 NGO 間で調整、統合されることはなく、それ以降、新しいプロジェクトは実施されることはなかった。

## 8 結語

本研究は、米国クリントン政権が、敵対国である北朝鮮に対してなぜ大規模な食糧援助を行ったのか、また、その食糧援助の形成過程を検証することを目的としてきた。この目的に沿って、対北朝鮮食糧援助政策の形成過程を、国内政治の側面から検証した。これだけだと食糧援助政策は政治的な利害によってのみ形成されたように思われるが、本研究では食糧援助実施レベルにも着目し、国際・国内政治とは別のアクターが、異なる利害を持って動き、米国政府へアドボカシーを行い、援助政策に影響を与えていたと考え、検証を試みた。

本章では、1985 年の米国農業法の制定以降、食糧援助の実施体制が今日ある体系になったと解釈し、その食糧援助を実施する＜加工業者＞、＜海運業者＞、そして＜NGO＞の主要 3 アクターに焦点を当て、それぞれのアクターがどのような利害の元に活動したか分析した。その結果、＜加工業者＞と＜海運業者＞については、商業的利害から米国政府の行う食糧援助に参入しており、北朝鮮の食糧援助についても同様の利害を内包し、援助の実施を行った。それに対して大手 NGO は、最終的には＜食糧の貨幣化＞を利害に活動していたのではないかと推測し、検証作業を行った。そして、NGO はこの＜食糧の貨幣化＞という利害から、政府に向けて働きかけ、「食糧援助推進」、「緊急から開発向け食糧援助へ」、そして「多国間援助から二国間援助へ」という 3 側面から、政府の食糧援助政策に影響を及ぼしていたことがわかった。

「食糧推進に向けてのアドボカシー」に関して、米国の大手 NGO で、＜食糧の貨幣化＞事業を全世界の開発途上国で拡大展開していた World Vision が、1997 年に北朝鮮の食糧援助増大の必要性を、新聞やテレビ番組などジャーナリズムを通して訴え、政府に働きかけていた。そうした働きかけも功を奏し、1997 年 7 月に民主党クリントン政権は北朝鮮への食糧援助政策を変換し、大規模な食糧援助政策に乗り出した。

次に、「緊急から開発向け食糧援助に向けてのアドボカシー」に関して、3 つのステップを踏んで、実質的な開発型農業プロジェクト「じゃがいもプロジェクト」が実施された。

ステップ1では、＜食糧の貨幣化＞に関する制度の改善を行った。具体的には、「食糧援助連合」や「食糧の貨幣化ワーキング・グループ」を形成してネットワークを築き、食糧の貨幣化に関する業務環境の改善や、貨幣化に係るアクターのトレーニング・マニュアルを作成することで、＜食糧の貨幣化＞を米国政府に働きかけた。そしてステップ2では、北朝鮮への食糧援助向けネットワークの形成を行った。「米国 NGO コンソーシアム」や「NGO 農業ワーキング・グループ」を形成し、NGO による実際の食糧援助プロジェクト形成と実現に向けて準備した。そして最後のステップ3では、米朝二国間援助プロジェクトを実施した。当初、北朝鮮の農業科学アカデミーが起案したプロジェクトだったが、それをコリアン・アメリカンの農業専門家が再考して米国 NGO につなぎ、NGO 農業ワーキング・グループと米国 NGO コンソーシアム主体による「じゃがいもプロジェクト」が形成された。その後、米国政府の資金・食糧拠出もあり、最終的に二国間援助である農業開発プロジェクトが形成、そして実施された。公式的には P.L.480 Title II の＜緊急用＞食糧援助プログラムから拠出された援助であるが、実質的には非緊急の開発型プロジェクトであり、緊急から開発向け食糧援助に向けてのアドボカシーが十分に行われたと言える。

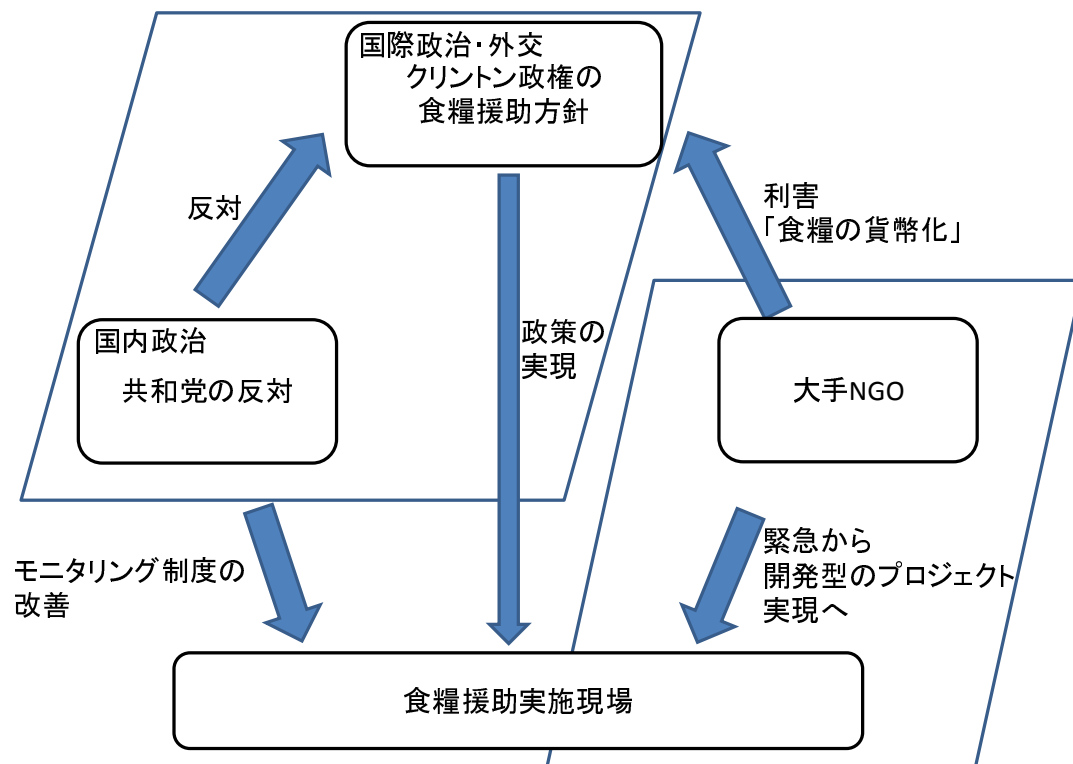
最後に「多国間援助から二国間援助に向けてのアドボカシー」に関しては、＜食糧の貨幣化＞による利害を求めて行われたと推測できる。米国政府の北朝鮮への食糧援助のほとんどが WFP を通じた多国間援助であったが、「じゃがいもプロジェクト」と同時並行して行われた「フード・フォア・ワーク」だけが二国間援助であった。

## 第6章 米国クリントン政権における北朝鮮への食糧援助政策の形成構造

### 1 はじめに

本研究は、米国クリントン政権が敵対する北朝鮮に対して、なぜ大規模な食糧援助を行ったのか、また、その食糧援助がどのように形成され、実施されたのか構造を明確にすることを目的とした。そのために、＜国際政治・外交＞、＜国内政治＞そして＜米国の大手NGOの利害＞の3つの局面に着目し、各章で分析を試みた。本章では、その各章で行った分析を統合し、それぞれの局面がどのように接合し、絡み合っ、クリントン政権が行う対北朝鮮食糧援助政策の形成・決定がなされたのか。図にして説明すると、以下の図6-1になるが、本章ではこの全体の構造を明確にすることを目的とする。

図6-1 米国の北朝鮮への食糧援助形成



出所： 筆者作成

## 2 クリントン政権の北朝鮮への食糧援理由

本研究の第1の目的は、米国が北朝鮮に対して大規模な食糧援助を行った理由を明確にすることである。1980年代、北朝鮮が核開発に着手し始めたが、当時はそれを東西冷戦の枠組みからとらえ、米国は＜孤立化＞戦略をとることで対処しようとした。しかし、一方で、1985年に核拡散防止条約に署名したにもかかわらず、他方で、核能力を向上させていた。1989年、当時の米国大統領ジョージ・H・W・ブッシュはその事実を知り、北朝鮮の核開発は、単なる核兵器への恐怖だけでなく、核拡散によって、より広い地域の安定をも脅かす問題だと認識を新たにした。そして、北朝鮮の核問題を国際社会に横たわる重大な課題として取り組んだ結果、1994年に「米朝枠組み合意」を結ぶに至ったのである。

Haggard and Noland (2007=2009) は、1980年代後半以降、北東アジアの安全保障が北朝鮮の核開発に左右されていることに注目し、核交渉の場に北朝鮮が立ったことと、米国の食糧援助を供与したタイミングとの関連づけを行い、分析をしている。その結果、米国が食糧援助を行う最大の理由として核問題を挙げ、核交渉の道具として食糧援助を行っている、援助目的を位置づけている。また、Natsios (2001=2002) は、外交とは他国の行動をアメとムチを使いながら変えることだと考え、米国政府は北朝鮮を動かすための手段として、食糧援助を位置づけていると主張している。

しかし、本研究での検証の結果、長い間、敵対関係にある北朝鮮に対して、米国政府が意図的に大規模な食糧援助を行った理由は、そうした一義的なものだけで説明しきれものではないことがわかった。クリントン政権は1994年に取り交わした米朝枠組み合意を、けっして完璧でもなければ、核問題がすべて解決したわけでもないが、強固で国際的な核不拡散体制と、安定した朝鮮半島という目標達成に向けて大きな一歩を踏み出したと考えていることが明白になった。

「米朝枠組み合意」の締結により、朝鮮半島に横たわる核問題が一応の着地点を見たと認識すると、次第にクリントン政権の関心が、朝鮮半島の安定化に移り、北朝鮮の突然の崩壊を懸念するようになった。北朝鮮は1995年8月、国内で大規模な食糧不足に陥ると、国際社会に向けて緊急援助を要請してきた。そのようになると、北朝鮮の突然の崩壊が現実味をおび、想定される事態にどう対処すべきか、真剣に議論されるようになったのである。1996年から97年の間でクリントン政権内では、北朝鮮に対する考え方と、それに伴う食糧援助方針が大きく変化していった。1996年2月段階では、ミサイル問題と朝鮮戦争に関する合意の交渉が残されているとして、食糧援助については消極的だったが、12月になると、北朝鮮の崩壊の可能性と食糧問題がリンクするようになった。そして、1997年2月には、北朝鮮の食糧不足が北朝鮮国内の不安定をもたらすという論調に変化し、最終的には同年7月、国務省諜報研究局が開いた北朝鮮食糧危機に関する円卓会議によって、北朝鮮の人道問題を支援することは、戦争勃発の回避、平和構築、北朝鮮の変革支援、そして核の脅威の軽減といった、朝鮮半島における米国の政策目的と整合性が取れるという

コンセンサスが得られたのである。このコンセンサスによって、クリントン政権は北朝鮮への食糧援助について、積極的な態度をとり、国際社会の中では主導的な立場をとるようになったのである。つまり、クリントン政権が敵対する北朝鮮に対して大規模に食糧援助を行った理由は、核交渉の見返りという一義的なものだけでなく、北朝鮮の突発的な崩壊を回避するため、そして平和構築や北朝鮮の変革支援の一助として行ったと言うことができる。

### 3 食糧援助の政策形成をめぐる国内政治の動き

以上、米国クリントン政権の北朝鮮への食糧援助理由が明らかになった。大規模な食糧援助実施を掲げたクリントン政権だが、Lancaster (2007) が「援助目的は国内政治も影響している」と考える議論が、北朝鮮への援助にも適用できるのだろうか。第2の目的である、どのように北朝鮮への食糧援助が形成されたのかという問いに対して、国際政治・外交だけで政策形成が行われているわけではないと本研究では考えた。そこで、国内政治においてクリントン政権が実行しようとする政策に反対するアクターの動向を分析し、北朝鮮への食糧援助の政策形成にどのような影響をもたらしたか検証した。具体的には、『コックス修正案』と『ギルマン報告』、そして『ペリー報告』の3つの事例を取り上げて、民主党と共和党の対立構造を明らかにし、どのような駆け引きが両党でなされ、クリントン政権の立てた政策に対して共和党がどのような影響を与えたのか分析した。

『コックス修正案』と『ギルマン報告』の2つは共和党から議会に提出されたもので、『ペリー報告』は民主党政権が対北朝鮮政策・戦略を明確にした報告である。第1の『コックス修正案』だが、クリントン政権が1997年7月に大規模な食糧援助実施を発表した直後、共和党下院議員コックスが、北朝鮮への食糧援助をすべて禁止するよう求め、下院議会に修正案を提出した。つまり、クリントン政権の行う援助政策を全面否定する内容であった。すると、即座に食糧援助推進派の民主党下院議員と、北朝鮮の飢餓撲滅のために食糧援助を推進するNGOが協働し、米国の市民社会を動員することで、その修正案は撤回された。NGOの活動や利害の分析については後述するが、『コックス修正案』自体が直接、クリントン政権の援助政策に影響を与えることはなかった。しかし、2年後に共和党が作成・発表した『ギルマン報告』の中に、食糧援助に関する具体的な記載ができたのは、『コックス修正案』が下地にあったからだと本研究では考える。さらに、民主党の立場から『コックス修正案』を考えた場合、食糧援助の禁止を求める修正案が共和党から提出されたことで、敵対する北朝鮮に向けて食糧援助を行う意義を問い直し、食糧援助反対派を説得するだけでなく、NGOなど多様なアクターと多様なネットワークを組み、食糧援助政策や援助プロジェクトの実施に向け、形成することになったと考えられる。

第2の『ギルマン報告』だが、この報告がクリントン政権の食糧援助に与えた影響が明

らかに大きいことが確認できた。『ギルマン報告』では、報告全体を通じて「北朝鮮は 5 年前に比べて米国の国家安全保障に対してより大きな脅威になっているか。」という問いに答える構成になっている。「北朝鮮の大量破壊兵器、ミサイル、およびその拡散によってもたらされる脅威」、「麻薬の不法取引、国際テロ支援や通貨偽造と言った国際犯罪活動」、「政治犯の釈放や飢えた子供の刑務所廃止」、「政治経済の自由化」などの内容と並んで、重油援助と食糧援助が取り上げられているのは、食糧援助がそれだけ重要だと考えられているからである。

具体的には、食糧援助が本来の受益者である貧困層には届かず、軍部に横流しされているのではないかという疑念から、『ギルマン報告』では、食糧援助プロジェクトに関する「モニタリング制度の改善」を条件に挙げている。コックス修正案のように、食糧援助実施自体を禁止することは、クリントン政権の援助政策や目的を真っ向から否定することになる。しかし、ギルマン報告では、援助プロジェクトレベルまで目を向け、食糧援助の実施条件に「モニタリングの向上」を主張することで、より巧妙な援助批判・否定を行った。援助モニタリングは、北朝鮮が最も嫌がり、また、援助実施アクターが一番難しく厳しいと感じる作業だからである。また、北朝鮮への食糧援助に対してアカウンタビリティを問うことは、米国と北朝鮮双方の政府や援助関係者に圧力をかけることにつながるのである。『ギルマン報告』には法的強制力はないが、援助プロジェクト実施に対して「モニタリング制度の改善」を条件に挙げたことで、その後、食糧援助プロジェクトを行う際の懸念事項になり、また、援助を行うことに反対するアクターにとっての格好の批判材料となった点で、影響力が大きいことが確認できる。そう考える理由付けの 1 つに、WFP が行うフード・フォア・ワーク・プロジェクトのうち、米国政府が拠出した分の食糧援助モニタリングを、米国 NGO コンソーシアムが実施していたことが挙げられる。

さらに、『ギルマン報告』とは別に、ギルマンは GAO に対して、WFP 経由の食糧援助モニタリングが十分行き届いているかどうか、また、米朝二国間援助「じゃがいもプロジェクト」の実施状況はどうだったのか等、北朝鮮への食糧援助に対する評価を要請している (GAO 1999a, 1999b, 2000)。その結果、GAO から 1999 年、2000 年と相次いでモニタリングと個別プロジェクトに関する評価報告書が発表された。そこでは、WFP が行う食糧援助のモニタリングの不備や北朝鮮向け二国間援助の問題点などを指摘している。

民主党クリントンから共和党ブッシュへの政権交代、北朝鮮国内の食糧生産量の改善、他の発展途上国の食糧需要の増加など、さまざまな要因があるものの、1999 年をピークに、米国の北朝鮮への食糧援助量は減少していることを鑑みるに、『ギルマン報告』に見られる食糧援助姿勢は、直接的・間接的にその後の食糧援助の実施に影響を及ぼしていると言える。また、このギルマン報告の論調は、その後の共和党ブッシュ政権に引き継がれ、共和党強硬派を中心に、2004 年に制定された「北朝鮮人権法」には「北朝鮮への食糧支援はすべて食糧配給のモニタリングの改善を条件にする」と書かれており、ギルマン報告が影響を与えていることが確認できる。

第3の『ペリー報告』は1999年10月に発表されたが、『コックス修正案』や『ギルマン報告』の事例と異なり、民主党のクリントン政権によって示された北朝鮮政策を明確化したものである。金倉里の地下核施設建設疑惑やテポドン・ミサイル発射など、次々と起こる北朝鮮問題への対処法をめぐり、議会側（共和党）から北朝鮮政策を再検討するよう求められ、ペリーが大統領直結の北朝鮮政策調整官に任命され、調査、提言した背景を持つ。『ペリー報告』は、これまでクリントン政権が採用してきた政策をさらに＜包括的かつ統合的アプローチ＞と明言することで、北朝鮮に対して強硬姿勢をとるのではなく、あるがままの北朝鮮と向き合う姿勢を揺るぎない政策として示した点で極めて重要である。ただし、『ペリー報告』発表直後に『ギルマン報告』が下院議会に提出されているため、ギルマン報告が、ペリー報告に直接の影響を与えることはなかった。また、『ペリー報告』の中には、食糧援助について正式な記載が一切ないため、ギルマンが求める「食糧援助のモニタリング制度の改善」に関して、どこまで配慮されたのか、直接の検証はできなかった。

ただ、1999年10月13日、ギルマンを委員長とする「第106回下院国際関係委員会」のヒアリングにペリーが呼ばれて食糧援助について質問され、ペリーは、

優れたアプローチとは、農業の改善を支援することだと考える。つまり、農業拡大プログラムや、北朝鮮の国内生産の増大を促す農業支援プログラムを実施することで、海外からの食糧援助の必要性が減少するだろうと考えている。救援機関やNGOの中には、北朝鮮へじゃがいも生産をもたらすプログラムを計画している組織もある。われわれは、そのような活動に対して何も関与していないが、検討する価値はあると思う。（House Hearing, 106 Congress 1999: para. 7-8）

と答えている。

#### 4 大手NGOの利害が援助政策に与える影響

このように、Lancaster（2007）の主張にあるように「援助目的は国内政治が影響している」ことが、米国の対北朝鮮食糧援助のケースにも適用できることが明らかになった。Lancaster（2007）はさらに、国内政治だけでなく、民間組織や非公式ネットワーク、外交・商業・開発目的の援助支援をする政府機関等の利害も援助目的に影響を与えていると述べている。

本研究は、米国の北朝鮮への食糧援助政策が、どのように形成されているのか明らかにすることを目的とした。政策形成は国際政治・外交だけでなされておらず、国内政治におけるアクターの動向を分析することに加え、＜鉄の三角形＞の1つを担う大手NGOに着目し、大手NGOの利害がどのようにクリントン政権の食糧援助政策の形成に影響をおよ



ばしているか分析を試みた。＜鉄の三角形＞のうち、NGO は食糧援助の実施アクターで、食糧援助政策を相手国の現場で実際に実行する有力なアクターである。

国内の加工業者や海運業者と並んで、米国の大手 NGO が台頭してきた背景として、Barrett and Maxwell (2005) や Murphy and McAfee (2005) は、1985 年農業法での＜食糧の貨幣化＞を挙げている。食糧の貨幣化とは、非緊急用の食糧援助を、受取国の自由市場で売却し、そこで得た利益を農業プロジェクトの運営コストに回してよいとする法律である。食糧を貨幣化することで、大手 NGO は食糧の現物配給を行う際にかかる管理コストを賄い、さらに、農業や保健サービス等の開発プロジェクト運営費用に充当できるため、それがインセンティブとなり、＜鉄の三角形＞に食い込んできたと Barrett and Maxwell (2005) や Murphy and McAfee (2005) は考えている。つまり、大手 NGO にとって食糧援助を行う最大の利害は、＜食糧の貨幣化＞である。国際政治・外交や国内政治を見た場合、関係アクターの利害は政治的な駆け引きに集約されるが、援助の実施現場で働く NGO アクターの場合、＜食糧の貨幣化＞という利害を享受するために、政府の立てた政策に影響をおよぼそうとした。しかし、食糧を貨幣化できるのは、二国間援助のうち P.L.480 Title II の非緊急用食糧援助であり、多国間援助である WFP を通じた食糧援助を行っている限り、大手 NGO にとって最大の利害は発生しない。

そこで、大手 NGO が食糧の貨幣化による利害を得るためには、2 つの段階を踏む必要がある。1 つが、多国間援助から二国間援助へ食糧援助チャンネルを替えることで、2 つが、P.L.480 Title II の援助を、緊急用から非緊急用に変えることである。この 2 段階をクリアするために、大手 NGO は組織規模や活動範囲を拡大しながら様々なネットワークを構築し、＜食糧の貨幣化＞の実施環境改善をしながら、その機会をうかがっていた。すでに他の複数の国で食糧の貨幣化を積極的に行っていた大手 NGO の CARE と CRS が、北朝鮮への食糧援助でも同様にプロジェクト実施で重要な役割を担っていたことから、同様の利害で動いていたと本研究では考える。

第 1 段階の多国間援助から二国間援助へ食糧援助をシフトすることについて、1999 年 4 月に初の米朝二国間援助「じゃがいもプロジェクト」が実施されたことで達成された。「じゃがいもプロジェクト」が実施される前の米国の対北朝鮮食糧援助は、そのほとんどが WFP を通じた多国間援助であったことを考えると、大きな政策転換だったと言える。しかし、このような大きな政策転換は、そう簡単に行われたわけではない。多様なミッションを持つ米国 NGO 間のネットワーク形成や、農業開発を主眼に置いた NGO のネットワーク形成、NGO と政府との互惠関係の構築など、二国間援助プロジェクトが行える環境が整い、他方、外交面では北朝鮮の核問題が再浮上し、その問題を解決するために外交の見返りとしての援助が期待されていたなど、好条件が重なって初めて実現したのである。

北朝鮮への食糧援助に関して、クリントン政権が大規模な食糧援助の実施を発表する直前の 1997 年夏に米国 NGO の間で「米国 NGO コンソーシアム」を結成し、NGO は北朝鮮での活動の規模と範囲を拡大した。そして、北朝鮮への食糧援助を大規模に実施しよう

とする政府と NGO の間で下記の表 6-1 のように互惠関係が築かれ、政府と共存共栄の関係を構築していった。本研究で分析した結果、政府と共存共栄の関係を構築することは、NGO にとって利権をつかむ足がかりを得ることになり、政府にとっては現場で実際に援助を実施してくれるアクターを得ることにつながる。

表 6-1 米国政府と米国 NGO コンソーシアムの利害関係

米国政府	米国 NGO コンソーシアム
<ul style="list-style-type: none"> <li>● コンソーシアム内で NGO 間の調整をしてもらえる。(個々の NGO と対話をする必要なし)</li> <li>● 援助プロジェクトに関わる全てのアクターの調整役になってもらえる。</li> <li>● 仕事を請け負ってもらえる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 米国政府から活動資金を得られる。</li> <li>● 自分たちの意見が政府に届きやすくなる。</li> <li>● 大規模な活動もコンソーシアムを通じて実現可能になる。</li> <li>● 情報や経験の共有が可能になる。</li> <li>● 将来的に＜食糧の貨幣化＞が期待できる。</li> </ul>

出所： 筆者作成

米国 NGO コンソーシアムの中核をなす大手 NGO にとっての最終的な利害は＜食糧の貨幣化＞であり、緊急用食糧援助ではあっても、試験的に実施された開発型の農業プロジェクト「じゃがいもプロジェクト」を成功させることが重要であった。しかし、コンソーシアム内部の調整や統合などガバナンスの問題や、役割分担が明確でないなどの問題も原因となり、プロジェクトは失敗に終わり、大手 NGO が望む利害も発生しなかった。そして米国政府も二国間援助から再び WFP 経由の多国間援助にシフトし、P.L.480 Title II も緊急用援助のままとなった。

## 5 結語

1995 年夏、北朝鮮は大洪水による食糧不足で飢饉が発生し、はじめて国際社会に向けて緊急支援の要請をした。第二次世界大戦後、世界で米ソ二大国主導の冷戦構造が出来上がる中で、米国と北朝鮮は対立関係に陥った。しかし、東西冷戦が終結して 20 年以上が経つ今日も、依然として米国と北朝鮮は敵対関係が続いている。米国は、北朝鮮以外にも、兵器の拡散やテロリズムなどが原因で、イランやイラクなどと政治的緊張関係にあった。米国は、そうした国々に対して、ほとんど援助を行わなかったにもかかわらず、北朝鮮に

対しては別で、食糧援助を実施した。中でも 1997 年から 2002 年まで積極的に食糧支援を行い、1998 年から 2000 年まで、食糧援助のトップドナーになっている。

米国の北朝鮮への食糧援助はこうした状況にあったが、大規模な食糧援助を行った理由について、Haggard and Noland (2007=2009) や Natsios (2001=2002) は「核交渉の見返り」を主張している。しかし、本研究で検証した結果、そうした理由に加え、クリントン政権が抱える最も深刻な関心事として、北朝鮮が近い将来、崩壊するのではないかということを挙げ、東アジアの安全保障問題上、このような危機を回避するための一助として食糧援助を行ったことが確認できた。

しかし、そうして決められた食糧援助理由も、食糧援助政策はけっして国際政治・外交の側面から形成されるものではなく、国内政治や援助プロジェクトにかかわる関係アクターが、それぞれに利害に基づいて動くことで、政府の立てた政策に影響を及ぼし、形成・修正されていくことが明らかになった。また、実際に実施された食糧援助プロジェクトも、案件形成、実施の決定、実施途中で各アクターの利害が絡み、プロジェクトの結果によってその後の援助方針を変更させるほどの影響力を持っていることが確認できた。

## 第 7 章 結論

### 1 はじめに

米国と北朝鮮との歴史的対立は、第二次世界大戦後、世界を二分する東西冷戦構造の覇権争いの構造の中で生まれた。1950 年に朝鮮戦争が勃発し、53 年に休戦協定が調印された結果、朝鮮半島は南北に分断され、北朝鮮はソ連が率いる共産主義圏の一員になり、米国とは敵対する関係になったのである。この休戦協定は今日まで続き、米国と北朝鮮との間に国交もなく、外交関係もない。

このような国際政治・外交の状態が長い間続く中、米国クリントン政権は敵対する北朝鮮に対して、なぜ大規模な食糧援助を行ったのか、また、その食糧援助政策がどのように形成されたのか。これを明らかにすることが本研究の目的であった。この目的に対して、本研究では、国際政治・外交、国内政治、そして大手 NGO の利害、の 3 つの局面から検討し、問題を解明することを試みた。

### 2 国際政治・外交、国内政治、米国大手 NGO の利害の分析から解明されたこと

米国クリントン政権は敵対する北朝鮮に対して、なぜ大規模な食糧援助を行ったのか、また、その食糧援助政策がどのように形成されたのか。この問いを明らかにすることが本研究の目的であった。その結果、以下のことが確認された。章順に明確になった事項を述べて行く。

第 2 章では、本研究の本題に入る前の背景説明として、国際社会における北朝鮮への援助の歴史について分析した。北朝鮮への援助の歴史を 3 期に区分し、第 1 期を 1953 年から 1973 年まで、第 2 期を 1974 年から 1994 年まで、そして第 3 期を 1995 年から今日までとして援助史を分析した。その結果、第 1 期は、政治的イデオロギーを共にする中国やソ連など友好国からの援助が中心で、友好関係の維持と引き替えに援助が行われた。また、援助内容は工業化による経済発展を目指すための重工業中心の経済開発だった。また、西側諸国とは貿易・投資が行われていた。しかし、1974 年に始まった石油危機により、経済的行き詰まりを見せ、国連への歩み寄りを見せたのが第 2 期である。

第 2 期は、韓国が飛躍的な経済成長を遂げる一方で、北朝鮮 GDP はほとんど変化せず、南北朝鮮の間で経済格差が広がった時期でもあった。国連からの援助は、北朝鮮の経済社会を支えるようなものではなく、また、食糧援助をはじめとする緊急的な要素を持つ援助が行われたわけでもなかった。国連機関とどのように向き合ったらよいかわからず模索していた時期だと言える。

第3期は、これまでの援助とは大きく変化し、国際社会からの食糧を中心とした緊急援助であった。国家の発展を目指した援助ではなく、北朝鮮の人々の生命を維持することを目的とした緊急援助で、その内容は食糧や医薬品などの物資援助であった。そのため、支援するドナーの顔ぶれも第1期と異なり、資本主義国や国連機関、NGOなどが主体となっていたことがわかった。

第3章から本研究の本題に入り、米国が敵対国である北朝鮮に対して食糧援助を行う理由について、「核交渉の見返り」だけが理由ではなく、北朝鮮の突発的な崩壊を回避するための一助として食糧援助を行っていたことを確認した。Haggard and Noland (2007=2009) は、米朝の核交渉と援助の結びつきを分析し、クリントン政権は最初から「援助と政治とが密接に関連」しており、食糧援助を政治から分離して実行するのは不可能だと判断した、と論じている。そして北朝鮮は核問題を利用して自国を防衛したが、米国は対話政策から譲歩を引き出す交渉道具に食糧援助を持ち出し、「核交渉の見返り」としての食糧援助を主張している。しかし、本研究では、1996年から97年までの間に、国際状況の変化や米国NGOの働きかけ、そして政権内で北朝鮮崩壊に関するシミュレーション結果などから、近い将来、北朝鮮が突然、崩壊するのではないかと考え、北東アジアの安全保障の観点からも、そうした危機を回避するための一助として積極的に援助を実施する方針へと変化していったことが解明された。

第4章では、国内政治に焦点を当て、民主党クリントン政権と共和党との間の対立構造と、共和党がどのように北朝鮮食糧援助の政策形成へ影響を与えたか分析した。クリントン政権は、第1期の中間選挙時にすでに、上院と下院の両院とも民主党が少数与党に転落したため、議会派の共和党との対立を超えて食糧援助政策の形成と実施を行わなければならなかった。本研究では具体的に『コックス修正案』、『ギルマン報告』、そして『ペリー報告』の3つの事例を取り上げて分析し、クリントン政権が共和党からどのような反対を受け、それに対してどのように対処していたか明らかにした。国内政治では、関係アクターの思惑や力関係、調整によって、クリントン政権が打ち出した食糧援助政策も修正や撤回が迫られるなど、実際の政治は生々しく動き、アクターの動きに左右されながら食糧援助政策が形成または修正を余儀なくされていたことがわかった。

第5章では、食糧援助の実施レベルで、食糧援助にかかわるアクターの利権構造について分析した。中でも大手NGOの利害に焦点を当て、大手NGOが自分たちの利害を得るためにどのようにして政府に働きかけ、その結果、政策がどのように形成されていったか明らかにした。食糧援助の実施レベルでは、＜鉄の三角形＞とよばれる三大アクターが各々に利権を期待していた。中でも本研究では大手NGOの利害に着目し、利害を得るためにどのように米国政府に働きかけ、食糧援助政策の形成に影響を与えたか分析した。その結果、彼らは国際政治や国内政治とは異なる利害を持って動き、米国政府と協働しながら積極的に政府に働きかけ、政策変更・形成に向けて動いていたことが明らかになった。具体的には、食糧援助推進へのアドボカシーの他、大手NGOは＜食糧の貨幣化＞による利害

を期待し、初の米朝二国間援助で、開発型の農業開発プロジェクトの「じゃがいもプロジェクト」を実施して利権の獲得を目指した。しかし、プロジェクトが失敗に終わることでその利害を得られずに終わったことが確認できた。

第6章では、米国クリントン政権が行う北朝鮮食糧援助の全体像を提示した。クリントン政権はなぜ敵対する北朝鮮に食糧援助を行ったのか、また、どのように政策が形成されたのか、第3章、第4章、第5章で分析した各局面がどのように接合し、絡み合っ政策形成がなされ、政策が実施に移されたのか分析した。その結果、食糧援助政策はけっして国際政治・外交の局面からのみ形成されるものではなく、国内政治や援助プロジェクトにかかわる関係アクターが、それぞれ利害に基づいて動くことで、政府の立てた政策に影響を及ぼし、形成・修正されていくことが明らかになった。

### 3 本研究の貢献

本研究は、米国クリントン政権における北朝鮮への食糧援助について扱ったが、外交や援助研究の発展にどのような貢献をしたか。以下の3つを示す。1つに、外交と援助の関係を明らかにしたことである。イデオロギー支援の手段としての援助が多かった東西冷戦中と異なり、冷戦後の援助は機能的になり、また援助分野や援助に関わるアクターの数が増えることで、援助政策形成から援助実施にいたる過程が複雑になった。冷戦後も依然として外交と援助は密接な関係があると言われていても、外交政策の中で援助がどのような位置を占め、そしてどのような役割を担うのか、外交と援助の両側面から分析した研究は少ない。そうした中で、本研究において、米国の対北朝鮮食糧援助を事例に、国益とそれに基づく外交、そしてその外交に裏打ちされた援助理由を検証できたことは、外交と援助の関係を具体化できたことになり、今後、外交と援助の関係に関する研究を進める上での手がかりを提示した点で貢献した。

2つに、国内政治と援助の関係を明らかにしたことである。援助は、援助する国の外交と同じくらい国内要因が援助に影響を及ぼすと、多くの研究者が指摘している。しかし、実際の援助では、国内政治のさまざまなレベルで多様な政策決定が行われるため、その多様性や多面性を強調する反面、実際に国内政治が援助に対してどのような影響を与えているのか、具体的に分析し、検証されることは少ない。本研究では、国内政治の食糧援助反対アクター（共和党議員）が、具体的にどのようなタイミングでどのように食糧援助政策に異議を唱えたのか、それに対して民主党アクターが、NGOなどのアクターと協力してどのように対応したのか、それが政策の形成過程にどのような影響を与えたのか、事例を通して具体的に分析できた。こうした研究は、援助研究を行う上で新たな視点を加えることにつながり、援助研究の発展に貢献できたと言える。

3つに、政策の形成から実施までの、米国の食糧援助構造を明確にしたことである。東

西冷戦の勃発時から今日にいたるまで、米国と北朝鮮は政治経済体制を異にし、国交もないため、北朝鮮への食糧援助を行う理由を考える際、きわめて国際政治・外交的な議論にとどまってしまうがちである。しかし、政治的局面だけが援助を決定する要因ではなく、食糧援助実施レベルでは、それぞれのアクターがそれぞれの利害を期待して、政府に働きかけ、政策に影響をおよぼそうとしていることを、具体的に示すことができた。援助を決定づける要素の強弱の違いはあっても、米国が行う食糧援助全般において、こうした要素と援助構造を具体的に提示できたのは大きな貢献である。

なお、本研究では、援助の出し手である米国の北朝鮮への食糧援助のみを取り上げた。援助には＜援助の出し手＞だけでなく、＜援助の受け手＞の国内政治・外交も関係している。本来なら、援助の出し手と受け手の双方について、バランスよく検討し、解明する必要がある。しかし、本研究で対象とした＜援助の受け手＞である北朝鮮は、世界に例がないほど厳格な情報統制を行っており、検証するに足るだけの十分な情報は集まらず、推測の域を超えることはできない。援助の受け手の側に立った食糧援助の形成過程や実施に影響を及ぼす要因分析などは、米国の更なる文書の機密解除や、北朝鮮の情報公開、さらには体制の変化が起こった場合に可能になるであろう。そのため、本研究では、米国という一つの援助の出し手の分析に留まった。また、日本、韓国といった複数の援助の出し手についても分析はできるであろうが、研究の目的が異なるので本研究では取り上げなかった。食糧援助に関して、援助の出し手と受け手の双方の意図や、関係諸アクターの様態が解明できれば、より一層、食糧援助における意思決定のメカニズムが明らかになると考えられるが、それは将来の課題とする。

## 引用文献

- Aaltola, Mika. 1999. "Emergency food aid as a means of political persuasion in the North Korean famine." *Third World Quarterly* Vol.20. No.2: 371-386.
- Adams, Gordon. 2013."Food Fight." *Foreign Policy*. May 14, 2013.
- Armstrong, Charles K. 2009. *Juche and North Korea's Global Aspirations*. Wilson Center.
- Asian Development Bank (ADB). 1965. *Agreement Establishing the Asian Development Bank. The Asian Development Bank*.  
(アジア開発銀行「アジア開発銀行を設立する協定」(外務省訳))  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S41-0289\\_1.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S41-0289_1.pdf) (2013年10月27日取得)
- 2001. "Press Conference: President Meets the Press.33." *ADB Review*.  
[http://web.archive.org/web/20050317141552/http://www.adb.org/documents/periodicals/ADB\\_Review/2001/vol33\\_3/presscon.asp](http://web.archive.org/web/20050317141552/http://www.adb.org/documents/periodicals/ADB_Review/2001/vol33_3/presscon.asp) (2013年10月27日取得)
- 2004. "Press Conference: President Meets the Press. 36." *ADB Review*.  
[http://web.archive.org/web/20081122064516/http://www.adb.org/Documents/Periodicals/ADB\\_Review/2004/vol36-4/press-conference.asp](http://web.archive.org/web/20081122064516/http://www.adb.org/Documents/Periodicals/ADB_Review/2004/vol36-4/press-conference.asp) (2013年10月27日取得)
- 2012. *2012 Annual Report*.  
(=2012. アジア開発銀行訳『2012年アジア開発銀行年次報告書』アジア開発銀行.)
- Babson, Bradley O. 2003. "DPRK Briefing Book: Economic Cooperation on the Korean Peninsula." *Nautilus Institute Special Report*.  
<http://nautilus.org/publications/books/dprkbb/economy/dprk-briefing-book-economic-cooperation-on-the-korean-peninsula/#axzz2zdswXuBM> (2014年4月21日取得)
- 2006. "Visualizing a North Korean 'Bold Switchover': International Financial Institutions and Economic Development in the DPRK." *Asia Policy* 2: 11-24.
- Barrett, Christopher B. 2006. "U.S. Food Aid: It's Not Your Parent's Program Any More!" *Journal of Agribusiness* Vol. 24, No.1: 1-16.
- Barrett, Christopher B. and Daniel G. Maxwell. 2005. *Food Aid After Fifty Years – Recasting Its Role* -. London and New York: Routledge.
- Bill Summary & Status 105th Congress(1997-1998) H.AMDT.270.  
<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d105:hz270>: (2012年11月19日取得)
- Black, Lloyd. 1968. *The Strategy of Foreign Aid*. Princeton, NJ: Van Nostrand.
- Bolt, J. and J. L. van Zanden. 2013. "The First Update of the Madison Project: Re-Estimating Growth Before 1820." *Madison Project Working Paper 4*.
- Boughton, James M. 2012. *Tearing Down Walls: The International Monetary Fund*



- 1990-1999. Washington, D.C.: The International Monetary Fund.
- Bretton Woods Agreements Act. [As Amended Through P.L. 113-6, Enacted March 26, 2013] <http://www.house.gov/legcoun/Comps/bretton.pdf> (2013 年 10 月 27 日取得)
- Burnside, Craig. and David Dollar. 2000. "Aid, Policies, and Growth." *American Economic Review*. 90(4): 847-68.
- CARE. 1999. *Annual Report*. Atlanta, GA.
- Central Intelligence Agency (CIA). 1997. "Key Analytic Challenges: Priority Issues: North Korea." *Briefing Book*. February 1997.
- <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB205/Document%20No%2012.pdf> (2013 年 9 月 19 日取得)
- 1998. "Exploring the Implications of Alternative North Korean Endgames: results From a Discussion Panel on Continuing Coexistence Between North and South Korea." *Intelligence Report 21*. January 1998.
- <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB205/Document%20No%2014.pdf> (2013 年 9 月 19 日取得)
- Center for International Aid Policy. 1983. *Aid Memo*. August 4, 1983.
- [http://kora.matrix.msu.edu/files/50/304/32-130-4D1-84-african\\_activist\\_archive-a0b2i1-a\\_12419.pdf](http://kora.matrix.msu.edu/files/50/304/32-130-4D1-84-african_activist_archive-a0b2i1-a_12419.pdf) (2013 年 10 月 27 日取得)
- Chanlett-Avery, Emma. 2008. *Congress and U.S. Policy on North Korean Human Rights and Refugees: Recent Legislation and Implementation*. CRS Report for Congress. <http://fpc.state.gov/documents/organization/112040.pdf> (2012 年 12 月 5 日取得)
- Chestnut, Sheena. 2007. "Illicit Activity and Proliferation." *International Security*. Vol. 32. No. 1.: 80-111.
- Clapp, Jennifer. 2011. *Hunger in the Balance: The New Politics of International Food Aid*. Presentation at CIFFAD, Cornell University. September 14, 2011.
- 2012. *Hunger in the Balance*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Cockcroft, James, Andre Gunder Frank, and Dale Johnson. 1972. *Dependence and Underdevelopment*. New York: Anchor Books.
- The Commission on America's National Interest. 1996. *America's National Interests*. Center for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Committee to Stop Famine in North Korea. 1997. "The letter from the Committee to Stop Famine in North Korea to members of Congress." July 15, 1997.
- <http://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/committee-stop-fami>

- ne-north-korea (2012 年 11 月 18 日取得)  
<http://oai.dtic.mil/oai/oai?verb=getRecord&metadataPrefix=html&identifier=ADA298441> (2012 年 6 月 28 日取得)
- Congressional Record —House. 1997. H5298 Offered by Mr. Cox of California. July 15, 1997.
- Cumings, Bruce. 1981. *Origins of the Korean War, Vol. 1: Liberation and the Emergence of Separate Regimes, 1945-1947*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Department of State. 2008. "Existing Sanctions and Reporting Provisions Related to North Korea, Fact Sheet." Office of the Spokesman, Washington, D.C. October 11, 2008.  
<http://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/oct/110923.htm> (2013 年 10 月 27 日取得)
- Deutch, John. 1992. "The New Nuclear Threat." *Foreign Affairs*. Fall 1992:120.
- DHA-GENEVA. 1995. *DPR Korea - Floods Situation Report*. 1. Reliefweb.  
<http://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-floods-situation-report-no1> (2012 年 11 月 30 日取得)
- Eberstadt, Nicholas. 1988. *Foreign Aid and American Purpose*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Edwards, Michael. 1999. *Future Positive*. London: Routledge.  
 (=2006. CSO ネットワーク・杉原ひろみ訳『フューチャー・ポジティブ——開発援助の大転換』日本評論社.)
- Flake, Gordon L. 2003. "The Experience of U.S. NGOs in North Korea." Flake, Gordon, L. and Scott Snyder eds.. *Paved with Good Intentions*. London: Praeger Publishers.
- Food Aid Management. 1999. *Monetization Manual*.  
[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACJ006.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACJ006.pdf) (2014 年 6 月 5 日取得)
- Food for the Hungry. 1997. North Korean Famine Victims Need Help. *Reliefweb*.
- Ford, Lindey, Zachary Hosford, and Michael Zubrow. 2009. "U.S.-DPRK Nuclear Negotiations: A Survey of the Policy Literature." *Working Paper*. Center for a New American Security.  
[http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS\\_Working%20Paper\\_DPRK\\_Literature%20Review\\_Apr2009.pdf](http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_Working%20Paper_DPRK_Literature%20Review_Apr2009.pdf) (2012 年 11 月 20 日取得)
- Foreign Agricultural Service (FAS), USDA. 2009. *Fact Sheet: Food Assistance*.  
<http://www.fas.usda.gov/info/factsheets/foodaid.asp> (2012 年 6 月 5 日取得)
- Foreign Agricultural Service online (FASonline). n.d. Food Aid Programs - US Food Aid

- Description: Public Law 480, Food for Progress and Section 416(b).  
<http://www.fas.usda.gov/excredits/foodaid/title%201/pl480ofst.html> (2013 年 6 月 25 日取得)
- Fox, Thomas C. 2007. "Food aid reformers urge shift to cash." *National Catholic Reporter*.  
<http://www.thefreelibrary.com/Food+aid+reformers+urge+shift+to+cash.-a0171581011> (2013 年 6 月 26 日取得)
- Fukushima, Akiko. 2002. "Multilateralism and Security Cooperation with China." in *An Alliance for Engagement: Building Cooperation in Security Relations with China*. The Henry L. Stimson Center.  
<http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/AllianceMultieng.pdf> (2013 年 6 月 2 日取得)
- Governing Council of the United Nations Development Programme. 1990. *Assistance to the Government of the Democratic People's Republic of Korea: Support for a National Population Programme* United Nations Population Fund Proposed Programmes and Projects.
- Government Accountability Office (GAO). 1999a. *North Korea Restricts Food Aid Monitoring*. GAO/NSIAD-00-35.
- 1999b. *North Korean Constraints Limit Food Aid Monitoring*. GAO/T-NSIAD-00-47.
- 2000. *U.S. Bilateral Food Assistance to North Korea Had Mixed Results*. GAO/NSIAD-00-175.
- 2002. *Food Aid Experience of U.S. Programs Suggests Opportunities for Improvement*. GAO-02-801T.
- 2007. *Foreign Assistance: Various Challenges Impede the Efficiency and Effectiveness of U.S. Food Aid*. GAO-07-560.
- 2011. *International Food Assistance—Funding Development Projects through the Purchase, Shipment, and Sale of U.S. Commodities Is Inefficient and Can Cause Adverse Market Impacts*. GAO-11-636.
- Haggard, Stephan and Marcus Noland. 2007. *Famine in North Korea: Markets, Aid, and Reform*. New York: Columbia University Press.  
 (=2009. 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.)
- Hanrahan, Charles E. 2003. *The Bill Emerson Humanitarian Trust: Background and Current Issues*. CRS Report for Congress.
- 2013. *International Food Aid Programs: Background and Issues*. Congressional Research Service.

- Hanrahan, Charles E. and Carol Canada. 2011. *International Food Aid: U.S. and Other Donor Contributions*. CRS Report for Congress.
- Hansch, Steven. 2009. *Review of Monetization of Food Aid: Reconsidering U.S. Policy and Practice by Emmy Simons*. Partnership to Cut Hunger and Poverty in Africa. <http://www.worldhunger.org/articles/09/books/simmons.htm> (2014 年 5 月 12 日取得)
- Harrell, Eben. 2007. "CARE Turns Down U.S. Food Aid." *TIME*. August 15, 2007.
- Harrison, Selig S. 2002. *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hathaway, Robert M. and Jordan Tama. 2004. "The U.S. Congress and North Korea During the Clinton Years." *Asian Survey*. Vol.XLIV, No.5:711-733.
- Hesser, Leon. 2005. *The Man Who Fed the World*, : Durban House Press.  
(=2009. 岩永勝訳『"緑の革命"を起した不屈の農学者ノーマン・ボーローグ』悠書館.)
- Hong, Yang-ho. 2001. "Humanitarian Aid Toward North Korea: A Global Peace-Building Process". *East Asian Review*. Vol.13, No 4, Winter 2001: 21-40.  
[http://www.ieas.or.kr/vol13\\_4/13\\_4\\_2.pdf](http://www.ieas.or.kr/vol13_4/13_4_2.pdf) (2012 年 11 月 30 日取得)
- House Hearing, 106 Congress. 1999. *Hearing Before the Committee on International Relations, House of Representatives*. The U.S. Government Printing Office.
- International Bank for Reconstruction and Development. *Article of Agreement*. (As amended effective June 27, 2012)  
[http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesOfAgreement\\_English.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesOfAgreement_English.pdf) (2013 年 10 月 27 日取得)
- International Monetary Fund (IMF). 2012. *Money Matters: An IMF Exhibit —The Importance of Global Cooperation: Obligations and Benefits of IMF Membership*.  
[http://www.IMF.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm\\_bnfts.htm](http://www.IMF.org/external/np/exr/center/mm/eng/mm_bnfts.htm) (2012 年 5 月 11 日取得)
- Jeffries, Ian. 2006. *North Korea: A Guide to Economic and Political Developments*. New York: Routledge.
- Kim, Taekyoon. 2011. "Strategizing Aid: US-China Food Relations to North Korea in the 1990s." *International Relations of the Asia-Pacific Advance Access*.
- Lancaster, Carol. 2007. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- . 2008. *Foreign Aid in the Twenty-First Century. Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century*. New York: M.E. Sharpe.
- Lee Han-Hee. 2009. "Role of International Financial Institutions in North Korea's Economic Development." *Issue Report 11-09*. Samsung Economic Research

- Institute.
- Lee, Karin and Adam Miles. 2004. "North Korea on Capitol Hill." *Asian Perspective*. Vol.28 No.4:185-207.
- Lee, Suk. 2010. "How Available are DPRK Statistics?." *Korea's Economy*. 2010(26): 52-62.
- Leipziger, Danny M. 1998. "Thinking About the World Bank and North Korea" in Marcus Noland ed. *Economic Integration of the Korean Peninsula, Special Report 10*: 201-219. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Liska, George. 1960. *The New Statecraft*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lobe, Jim. 2005. "Group Slams the "Iron Triangle" of US Food Aid." *Common Dreams*. <http://www.commondreams.org/headlines05/0729-03.htm> (2013年6月26日取得)
- Lumsdaine, David Halloran. 1993. *Moral Vision in International Politics - the foreign aid regime, 1949-1989*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lynch, Colum. 2008. "Report on U.N. Program Assails Whistle-Blower". *The Washington Post*. June 8, 2008.
- McCarthy, Thomas. 2000. *CARE's Withdrawal from North Korea*. Nautilus Institute PFO 00-03. [http://oldsite.nautilus.org/fora/security/0003A\\_McCarthy.html](http://oldsite.nautilus.org/fora/security/0003A_McCarthy.html) (2010年6月21日取得)
- Macrae, Joanna and Nicholas Leader. 2001. "Apples, Pears and Porridge: The Origins and Impact of the Search for 'Coherence' between Humanitarian and Political Responses to Chronic Political Emergencies." *Disasters*.25(4): 290-307.
- Mann, Stephanie. 1999. Correspondent Report North Korea. *Voice of America*. <http://www.fas.org/news/dprk/1999/991129-dprk1.htm> (2012年12月6日取得)
- Manyin, Mark E. 2005. *U.S. Assistance to North Korea: Fact Sheet*. CRS Report for Congress.
- Manyin, Mark E. and Ryun Jun. 2003. *U.S. Assistance to North Korea: Report for Congress*. Congressional Research Service.
- Manyin, Mark E. and Mary Beth Nikitin. 2009. *Foreign Assistance to North Korea*. Congress Research Service.
- Monterey Institute of International Studies, James Martin Center for Nonproliferation Studies. n.d. *Archived Material, North Korea Special Collection*. [http://cns.miis.edu/archive/country\\_north\\_korea/uncover.htm](http://cns.miis.edu/archive/country_north_korea/uncover.htm) (2012年12月6日取得)
- Morgenthau, Hans. 1968. *The Strategy of Foreign Aid*. Ban Nostrand.
- Murphy, Sophia and Kathy McAfee. 2005. *U.S. Food Aid: Time to Get It Right*. Minneapolis: Institute for Agriculture and Trade Policy.

- Mustard, Allan. 2003. "An Unauthorized History of FAS." *Foreign Service Journal*. 80(5): 36-43.
- Nanto, Dick K. and Emma Chanlett-Avery. 2010. *North Korea: Economic Leverage and Policy Analysis*. Congressional Research Service.
- Nanto, Dick K. and Mark E. Manyin. 2010. *China-North Korea Relations*. Congressional Research Service.
- The National Committee on North Korea. 2012. *DPRK Diplomatic Relations*.
- Natsios, Andrew S. 1997. "Feed North Korea: Don't Play Politics With Hunger". *The Washington Post*. February 9, 1997.
- 2001. *The Great North Korean Famine*. Washington, D.C.: Institute for Peace. (=2002. 小森義久・坂田和則訳『北朝鮮飢餓の真実』扶桑社.)
- 2006. "Five Debates on International Development: The US Perspective." *Development Policy Review*. 24(2): 131-9.
- News World. 2004. "ADB Annual Meeting to Take up Regional Cooperation in Financial Sector." Seoul: *Newsworld*. May 2004.  
<http://www.newsworld.co.kr/cont/0405/15.html> (2014 年 2 月 15 日取得)
- New York Times*. 2010a. Companies With Permission to Bypass Sanctions. December 24, 2010.  
<http://www.nytimes.com/interactive/2010/12/24/world/24-sanctions-list.html> (2013 年 6 月 21 日取得)
- 2010b. Licenses Granted to U.S. Companies Run the Gamut. December 24, 2010.  
<http://www.nytimes.com/interactive/2010/12/24/world/24-sanctions.html#r-j--reynolds-tobacco-company> (2013 年 6 月 21 日取得)
- Niksch, Larry A. 2002. *North Korea's Nuclear Weapons Program*. CRS Issue Brief for Congress.
- Nixon, Ron. 2013. "Obama Administration Seeks to Overhaul International Food Aid." *The New York Times*. April 4, 2013.  
[http://www.nytimes.com/2013/04/05/us/politics/white-house-seeks-to-change-international-food-aid.html?pagewanted=all&\\_r=2&](http://www.nytimes.com/2013/04/05/us/politics/white-house-seeks-to-change-international-food-aid.html?pagewanted=all&_r=2&) (2013 年 6 月 26 日取得)
- Noland, Marcus. 2000. *Avoiding The Apocalypse — The Future of the Two Koreas*. Washington, D.C. Institute for International Economics.
- The North Korea Advisory Group. 1999. *Report to the Speaker U.S. House of Representatives*.  
<http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/nkag-report.htm> (2012 年 10 月 3 日取得)
- Nye, Joseph. S. 1999. "The Redefining the National Interest." *Foreign Affairs*. Vol.78.

No.4: 22-35.

Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). 2004. *DPR Korea OCHA Situation Bulletin*.

<http://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/dpr-korea-ocha-situation-bulletin-augsep-2004> (2014 年 6 月 3 日取得)

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2011. *Evaluation of Agricultural Policy Reforms in the United States*. Paris.

——— 2013 *Official development assistance - definition and coverage*.

<http://www.oecd.org/dac/stats/officialdevelopmentassistancedefinitionandcoverage.htm> (2013 年 5 月 28 日取得)

Okano-Heijmans, Maaïke. 2009. *Projecting Economic Power: Japan's Diplomacy towards North Korea*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael.'

Oberdorfer, Don. 1997. *The Two Koreas: A Contemporary History*. Indianapolis: Basic Books.

(=2002. 菱木一美訳『二つのコリア——国際政治の中の朝鮮半島』共同通信社.)

Park, Yoon-Shik. 2007. "A Nuclear North Korea and Prospects for the Korean Economy: an International Business Perspective." *Impending Change on the Korean Peninsula and The Future of U.S.-Korean Relations*. The Joint Annual Conference 2007 of ICKS-KAUPA.

Perry, William J. 1999. *Review of United States Policy Toward North Korea: Findings and Recommendations*. Office of the North Korea Policy Coordinator, United States Department of State.

(=1999. 在日米国大使館訳『米国の対北朝鮮政策に関する見直し—結論と提言』)

<http://japan2.usembassy.gov/txts/www2474.txt> (2012 年 11 月 19 日取得)

Picard, Louis A., Robert Groelsema and Terry F. Busserry. 2008. *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century*. New York and London: M.E. Sharpe.

Priest, Dana. 1998a. "Activity Suggests N. Koreans Building Secret Nuclear Site". *The Washington Post*. August 18, 1998.

——— 1998b. "US Warns N. Korea On Nuclear Facility," *Washington Post*. August 26, 1998.

Quinones, Kenneth C. 2000. *The North Korea Nuclear Crisis – "Off the Record" Memories*. (Translated into Korean and Japanese)

(=2000. 山岡邦彦・山口瑞彦訳『北朝鮮 米 국무省担当官の交渉秘録』中央公論新社.)

——— 2002. *The American NGO Experience in North Korea - A Preliminary*

- Assessment*. Academy of Korean Studies.  
<http://ckquinones.com/wp-content/uploads/2008/08/2002-7-ngos-in-dprk.pdf>  
 (2014 年 5 月 20 日取得)
- Radelet, Steven. 2003. "Bush and Foreign Aid." *Foreign Affairs*. Vol. 82(5).  
[http://relooney.fatcow.com/3041\\_c151.pdf](http://relooney.fatcow.com/3041_c151.pdf) (2012 年 10 月 16 日取得)
- . 2006. "A Primer on Foreign Aid." *Working Paper. No.92*. Center for Global Development.
- Reed, Edward P. 2005. "The Role of International Aid Organizations in the Development of North Korea: Experience and Prospects." *Asian Perspective*. Vol.29, No.3: 51-72.
- Reuters. 1998. "US Fears N. Korea Has Nuke Plant." *Reuters*. January 2, 1998.
- Riddell, Roger. 2007. *Does Foreign Aid Really Work?*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodney, Walter. 1974. *How Europe Underdeveloped Africa*. Washington, D.C. Howard University Press.
- Russell, George. 2008. "Report Shows U.N. Development Program Violated U.N. Law, Routinely Passed on Millions to North Korean Regime". *Fox News*. June 12, 2008.
- Sanger, David E. 1998. "North Korea Site An A-Bomb Plant, US Agencies Say." *New York Times*. August 17, 1998.
- Savada, Andrea Matles, ed. 1993. *North Korea: A Country Study*. Washington, D.C.: GPO for the Library of Congress.  
<http://countrystudies.us/north-korea/53.htm> (2013 年 5 月 17 日取得)
- Schaefer, Bernd. 2010. "Overconfidence Shattered: North Korean Unification Policy, 1971-1975." *North Korea International Documentation Project Working Paper #2*. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Schraeder, Peter J. , Steven W. Hook, and Bruce Taylor. 1998. "Clarifying the Foreign Aid Puzzle: A Comparison of American, Japanese, French, and Swedish Aid Flows." *World Politics*. 50.2: 294-323.  
<http://www.stanford.edu/class/polisci243b/readings/v0002023.pdf> (2012 年 11 月 2 日取得)
- Seo, Jungkun. 2010. "Cosponsorship of North Korea Bills in the U.S. House of Representatives, 1993-2009." *Academic Paper Series*. Vol.5.No.4.
- Shen, Zhihua and Yafeng Xia. 2012. "China and the Post-War Reconstruction of North Korea, 1953-1961." *Working Paper #4*. North Korea International Documentation Project. Woodrow Wilson International Center for Scholars.  
[http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/NKIDP\\_Working\\_Paper\\_4\\_China\\_and\\_the\\_Postwar\\_Reconstruction\\_of\\_North\\_Korea\\_Web\\_0.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/NKIDP_Working_Paper_4_China_and_the_Postwar_Reconstruction_of_North_Korea_Web_0.pdf) (2012 年 9 月 12 日)



取得)

- Smith, Hazel. 2002. "Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK (North Korea)." *Special Report. 90*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- 2005. *Hungry for Peace: International Security, Humanitarian Assistance, and Social Change in North Korea*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Smith, Heather and Yiping Huang. 2003. "Trade Disruption, Collectivisation and Food Crisis in North Korea." in Drysdale, Peter, Yiping Huang and Masahiro Kawai eds., *Achieving High Growth: Experience of Transitional Economies in East Asia*. London: Routledge.
- Smith, R. Jeffrey. 1997. "U.S. Says It Will Double Food Aid to North Korea." *Washington Post*. July 15, 1997.
- Snyder, Scott. 2003. "The NGO Experience in North Korea." Flake, L. Gordon and Scott Snyder eds. *Paved with Good Intentions*. Westport: Praeger Publishers.
- State Department. 1994. *State Department Talking Points*. [re the Agreed Framework], ca. November 1994.  
<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB164/EBB%20Doc%206.pdf>  
(2013 年 9 月 19 日取得)
- 1996. *Key Issue Papers for Secretary of State-designate MADELEINE ALBRIGHT*. December, 1996.  
<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB164/EBB%20Doc%2012.pdf>  
(2013 年 9 月 19 日取得)
- State Department Bureau of Intelligence and Research Intelligence Memorandum. 1996. *North Korea - Food Shortage and Political Stability*. December 1, 1996.  
<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB205/Document%20No%2010.pdf>  
(2013 年 9 月 19 日取得)
- State Department Bureau of Intelligence and Research Intelligence Assessment. 1997. *Roundtable on North Korean Food Crisis*. July 3, 1997.  
<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB205/Document%20No%2013.pdf>  
(2013 年 9 月 19 日取得)
- State Department Memorandum. 1996a. Winston Lord to Secretary Warren Christopher. *Subject: PL 480 Title II Emergency Food Aid for North Korea*. May 23, 1996.  
<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB205/Document%20No%208.pdf>  
(2013 年 9 月 19 日取得)
- 1996b. *North Korea's Food Situation*. October 1996.

- <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB205/Document%20No%209.pdf>  
(2013 年 9 月 19 日取得)
- Takishita, Karen M. 2005. "U.S. Economic Sanctions Against North Korea: An Unsuccessful and Sanctimonious Policy Ripe for Modification." *Pacific Rim Law & Policy Journal*. 14(2): 515-43.
- Tarnoff, Curt and Marian Leonardo Lawson. 2011. *Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy*. Congressional Research Service.
- Thérien, Jean-Philippe and Alain Noël. 2000. "Political Parties and Foreign Aid." *American Political Science Review*. 94 (1): 151-62.
- United Nations Development Programme (UNDP). 1979. Interoffice Memorandum from Bradford Morse to Mr. Albert Rohan. *Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*. May 2, 1979.
- n.d. *UNDP in the Democratic People's Republic of Korea (DPRK)*.  
<http://www.kp.UNDP.org/content/dprk/en/home.html> (2011 年 4 月 18 日取得)
- United Nations Children's Fund (UNICEF). 1988. *UNICEF in Asia - A Historical Perspective*.  
<http://www.UNICEF.org/about/history/files/CF-HST-MON-1988-010--UNICEF-in-asiamono-X.pdf> (2013 年 10 月 19 日取得)
- United States Agency for International Development (USAID). 1989. *Development and the National Interest: U.S. Economic Assistance into the 21st Century*.
- 2000. *US International Food Assistance Report 2000*.
- 2003. *Foreign Aid in the National Interest—Promoting Freedom, Security, and Opportunity*.  
[http://pdf.USAID.gov/pdf\\_docs/PDABW900.pdf](http://pdf.USAID.gov/pdf_docs/PDABW900.pdf) (2012 年 12 月 8 日取得)
- 2004. *US Foreign Aid: Meeting the Challenges of the Twenty-First Century*.
- United States Department of Agriculture. 2001. *Report to Congress on Food Aid Monetization*.
- United States Government Printing Office. 1997. "Proceedings and Debates of the 105th Congress." *Congressional Record*. July 23.  
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-1997-07-23/pdf/CREC-1997-07-23.pdf>  
(2013 年 12 月 7 日取得)
- 1999. *U.S. Policy Toward North Korea I: Perry Review*. House Hearing, 106 Congress.
- 2004. 108th Congress Public Law 333. October 13.  
<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-108publ333/html/PLAW-108publ333.htm>  
(2012 年 12 月 5 日取得)

- (=2004. 北朝鮮難民救援基金訳『2004年北朝鮮人権法』)  
<http://www.asahi-net.or.jp/~fe6h-ktu/nkhumanrightsact.htm> (2014年4月24日取得)
- United States Senate. 2008. *United Nations Development Program: A Case Study of North Korea*. Permanent Subcommittee on Investigations.
- World Health Organization (WHO). 2013. *WHO in DPRK Korea*.  
[http://www.dprk.searo.who.int/EN/Section2\\_12.htm](http://www.dprk.searo.who.int/EN/Section2_12.htm) (2013年10月18日取得)
- Wallace, Mark D. 2011. "Reforming the United Nations: Lessons Learned." *Testimony before the House Committee on Foreign Affairs*.
- Wampler, Robert A. 2005. "North Korea and the United States: Declassified Documents from the Bush I and Clinton Administrations." *National Security Archive Electronic Briefing Book. No.164*.
- 2006. "North Korea's Collapse? The End Is Near -- Maybe." *National Security Archive Electronic Briefing Book. No.205*.
- The White House. 1994. *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*.  
<http://nssarchive.us/NSSR/1994.pdf> (2014年4月9日取得)
- 2002a *The President's State of the Union Address*  
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html> (2013年12月7日取得)
- 2002b. *National Security Strategy of the United States of America*.  
<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (2014年4月9日取得)
- World Food Programme International Food Aid Information System (WFPINTERFAIS). 2004. *Food Aid Flows 2003*. Geneva: World Food Programme.
- Young, Soogil and Chang-jae Lee and Hyoungsoo Zang. 1998. "Preparing for the Economic Integration of Two Koreas: Policy Challenges to South Korea." in Marcus Noland ed. *Economic Integration to the Korean Peninsula*. Washington, D.C.: the Institute for International Economics.
- Zimmerman, Robert A. 2007. *The Determinants of Foreign Aid* (Draft version). University of Amsterdam.

日本語

- 稲田十一. 2009. 「グローバル・ガバナンス」. 下村恭民、辻一人、稲田十一、深川由起子『国際協力 その新しい潮流』. 有斐閣選書: 199-232.
- 今村弘子. 2005. 『北朝鮮「虚構の経済」』. 集英社新書.
- 岩田功吉. 1997. 「民族分断と朝鮮戦争」. 朝鮮史研究会編. 『朝鮮の歴史』. 三省堂

- ウィリアム・ペリー. 1999. 「東アジアの安全保障と北朝鮮への対応」. 『北朝鮮とペリー報告』. 読売ぶっくれっと 17: 4-15.
- ウィリアム・ペリー、康仁徳、小此木政夫、ゴードン・フレーク、アレクサンドル・パノフ、岡崎久彦. 1999. 「どうする東アジアの安全保障」. 『北朝鮮とペリー報告』. 読売ぶっくれっと 17: 16-50.
- 宇田川光弘. 2012. 「開発援助政策における国内政治要因の検討: 日本の場合」『東京学芸大学紀要. 人文社会科学系』東京学芸大学. II (63): 241-9.
- 小川裕子. 2008. 「開発分野におけるレジームの動態—レジーム競合・調整の動因としてのアメリカ—」. 『国際政治』国際政治学会. 153: 122-139.
- 大江志伸. 2011. 「中国の台頭と朝鮮半島情勢の地殻変動」『RIETI (独立行政法人経済産業研究所) ディスカッションペーパーシリーズ 11-J-006』.
- 大澤淳. 2005. 「国益」. 猪口孝編『国際政治事典』. 弘文堂.
- 外務省. 1972. 「昭和 47 年版わが外交の近況 第 16 号」. 『外交青書』.
- <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1972/s47-1-1-7.htm#k34> (2013 年 10 月 18 日取得)
- 2012. 『政府開発援助 (ODA) 国別データブック 2012 ベトナム』
- [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12\\_databook/pdfs/01-07.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/12_databook/pdfs/01-07.pdf) (2013 年 10 月 27 日取得)
- n.d.a 『ODA とは』
- <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda.html> (2013 年 5 月 28 日取得)
- n.d.b 『国連貿易開発会議 (UNCTAD)』
- <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/unctad/gaiyo.html> (2013 年 10 月 18 日取得)
- 韓国統一部. 2002. 『統一白書 2002』.
- 紀谷昌彦. 2003. 「ブッシュ政権下の米国の援助政策」. 秋山孝允・近藤正規編『モンテレー会議後の世界の ODA の変動』開発援助動向シリーズ 2. 財団法人 国際開発高等教育機構.
- 木宮正史. 2006. 「朝鮮半島冷戦の展開」. 『アジア研究』アジア政経学会. 52(2): 16-25.
- 金向東. 2006. 「北朝鮮の経済成長に関する論争の一考察—1965 年から 80 年代までを中心に—」『立命館国際地域研究』立命館大学. 24: 131-42.
- 金香海. 2011. 「中朝関係と延辺朝鮮自治州」『立命館国際地域研究』立命館大学. 34: 71-86.
- 金本良嗣. 1990. 「会計検査院によるプログラム評価—アメリカ GAO からなにを学ぶか—」『会計検査研究』会計検査院. 2
- <http://www.jbaudit.go.jp/effort/study/mag/2-2.html> (2011 年 7 月 7 日取得)
- 国際協力機構. 2004. 『PRSP プロセス事例研究—タンザニア・ガーナ・ベトナム・カンボジアの経験から—』
- [http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/ri](http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/ri)

- eld/pdf/200412\_01\_02\_02.pdf (2013 年 10 月 27 日取得)
- n.d. 『ODA と JICA』
- <http://www.jica.go.jp/aboutoda/jica/> (2013 年 5 月 28 日取得)
- 酒井啓子 編. 1998. 『イラク・フセイン体制の現状—経済制裁部分解除開始から一年』. アジア経済研究所.
- 佐藤寛 編. 1996. 『援助研究入門—援助現象への学際的アプローチ』. アジア経済研究所.
- 財団法人自治体国際化協会 (ニューヨーク事務所). 2003. 『米国における情報公開制度の現状』.
- [http://www.clair.or.jp/j/forum/c\\_report/pdf/226-1.pdf](http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/226-1.pdf) (2013 年 9 月 25 日取得)
- 参議院. 2010. 「第 2 章 アメリカ合衆国、カナダ班報告 II. 米国の対外援助に関する調査」. 『第 6 回参議院政府開発援助 (ODA) 調査派遣報告書』.
- [http://www.sangiiNGO.jp/japanese/kokusai\\_kankei/oda\\_chousa/h21/pdf/2-2.pdf](http://www.sangiiNGO.jp/japanese/kokusai_kankei/oda_chousa/h21/pdf/2-2.pdf) (2013 年 12 月 6 日取得)
- 下村恭民、辻一人、稲田十一、深川由起子. 2009. 『国際協力 その新しい潮流』. 有斐閣選書.
- 神保謙. 2014. 『米朝枠組み合意 (US-DPRK Agreed Framework)』. 日本国際問題研究所.
- [http://www2.jiia.or.jp/report/keyword/key\\_0301\\_jimbo.html](http://www2.jiia.or.jp/report/keyword/key_0301_jimbo.html) (2014 年 5 月 29 日取得)
- 杉原ひろみ. 2002. 「NGO と ODA」. 『ワシントン DC 開発フォーラム 政策議事録 No. 5』. GRIPS Development Forum Policy Minutes.
- 2009. 「訳者あとがき」. 『北朝鮮 飢餓の政治経済学』. 中央公論新社.
- 全国農業協同組合中央会. 2009. 『WTO 関連用語集』.
- <http://www.zenchu-ja.or.jp/food/wto/wtokerenryougo/043.html> (2012 年 12 月 8 日取得)
- 孫章来・鄭楽重. 1997. 「韓半島四者会談に関する考察」『東京家政筑波女子大紀要』1: 73-84.
- 竹内幸文. 2001. 「国際機関使い「北」改革後押し」. 『朝日新聞アジアネットワーク 2001 年間レポート』. 朝日新聞社.
- [http://www.asahi.com/international/aan/report/2001\\_13.html](http://www.asahi.com/international/aan/report/2001_13.html) (2013 年 10 月 27 日取得)
- 寺本康俊. 2001a. 「米国の外交戦略と「国益」(一)(二・完) — クリントン政権の対東アジア外交政策を中心に —」. 『広島法学』. 広島大学. 25(2): 21-45.
- . 2001b. 「米国の外交戦略と「国益」(二・完) — クリントン政権の対東アジア外交政策を中心に —」. 『広島法学』. 広島大学. 25(3): 31-55.
- 東京財団. 2003. 「「北東アジア開発銀行 (NEADB)」の創設と日本の対外協力政策—21 世紀型のモデルを目指して—」. 『モノグラフ・シリーズ<7>』.

- 鄭光敏. 2005. 「北朝鮮飢饉の原因に関する研究」. 『アジア研究』 アジア政経学会. 51(1): 59-75.
- 中西寛. 2007. 「外交とは何か—異なる社会の共存の作法」. 『外交フォーラム』 都市出版. 226(44): 44-7.
- 中川雅彦. 2004. 「朝鮮民主主義人民共和国における自力更生—重工業投資を優先した経済建設の推進過程 1945～1970 年—」. 『アジア経済』. ジェトロ・アジア経済研究所. 45(5): 2-33.
- 中川淳司. 1996. 「開発援助と政治学」. 佐藤寛編. 『援助研究入門—援助現象への学際的アプローチ』. アジア経済研究所.
- 中川敏. 2008. 「開発の構造主義と本質主義」. 『開発の倫理学 構築主義入門』  
<http://bunjin6.hus.osaka-u.ac.jp/~satoshi/anthrop/class/development/commitment.html#> (2013 年 6 月 5 日取得)
- 中野有. n.d. 『「予防外交」と「地球益」—再び豆満江開発を問う』. 北東アジア・ビジネス協力センター. 北東アジア経済フォーラム.  
[http://www4.ocn.ne.jp/~nbc/nakano\\_html.htm](http://www4.ocn.ne.jp/~nbc/nakano_html.htm) (2013 年 10 月 19 日取得)
- 日本経済新聞. 2010. 「ウィリアム・J・ペリー」. 『私の履歴書 27』. 2010 年 12 月 28 日.
- 日本貿易振興会 (JETRO). 2000. 『海外経済情報センター 韓国の対北朝鮮事業の動向』.
- 日本貿易振興機構 (JETRO). 2009. 『平成 20 年度 コンサルタント調査 食料価格をめぐる米国の現状および関係政策の概要』.
- 花井等. 1998. 『新外交政策論』. 東洋経済新報社.
- 馬淵貞利. 1997. 「第九章 現代世界と南北朝鮮」. 朝鮮史研究会編『朝鮮の歴史』. 三省堂.
- ファンイガク. 1992. 『北朝鮮経済論』. 図書出版ナナム.
- 武貞秀士. 2003. 「韓国の脅威認識の変化と軍近代化の方向」. 『防衛研究所紀要』 防衛研究所. 6 (1): 37-54.  
[http://www.nids.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin\\_j6-1\\_3.pdf](http://www.nids.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j6-1_3.pdf) (2012 年 12 月 4 日取得)
- 文浩一. 2009. 「第 2 章 人口統計からみる地域偏差—体位と死亡率指標が物語る生活水準—」. 中川雅彦編『朝鮮社会主義経済の現在』. アジア経済研究所.
- 防衛省防衛研究所. 2001. 『東アジア戦略概観 2001』.
- 朴一. 2010. 「太陽政策期における北朝鮮の政治・経済システムの変化と連続性」『経済学雑誌』 大阪市立大学. 111(1): 81-92.  
[http://dlisv03.media.osaka-cu.ac.jp/infolib/user\\_contents/kiyo/DBb1110102.pdf](http://dlisv03.media.osaka-cu.ac.jp/infolib/user_contents/kiyo/DBb1110102.pdf) (2012 年 12 月 4 日取得)
- 宮本悟. 2009. 「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.
- 山本愛一郎. 2009. 「アメリカ援助事情第 20 号 アメリカの対外援助政策—その特徴と変遷」.

- 『GRIPS 国際開発フォーラム』.  
<http://www.grips.ac.jp/forum/USA/No.20.htm> (2013 年 12 月 6 日取得)
- 柳吉在. 2005. 「第 6 章 南北経済協力—研究者たちの評価—」. 中川 雅彦編. 『金正日の経済改革』. アジア経済研究所.  
[http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/pdf/2004\\_03\\_06\\_06.pdf](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/pdf/2004_03_06_06.pdf)  
(2012 年 12 月 4 日取得)
- 柳承縞. 2003. 「日本と韓国の対北朝鮮援助協力方向」. 『ERINA Discussion Paper No. 0304』. 環日本海研究所 (ERINA).
- 楊学忠. 1984. 「朝鮮経済建設成就及八十年代展望」. 『世界経済』.
- 読売新聞社. 1999. 『北朝鮮とペリー報告』. 読売ぶっくれっと 17: 70.
- 李正勲. 2009. 『継続する核危機と朝鮮半島エネルギー開発機構 (KEDO)』. 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科博士学位論文.
- 梁文秀. 2000. 『北朝鮮経済論—経済低迷のメカニズム』. 信山社.