

「脆弱国家」北朝鮮への人道支援はどうあるべきか

～役立つ支援と有害な支援～

石丸 次郎

朝鮮半島における経済と政治研究班委嘱研究員
アジアプレス大阪事務所代表

はじめに

本論考は「『脆弱国家』北朝鮮にどう向き合うか」という視点から、国際社会が北朝鮮に人道、開発援助を行う際に留意すべき二点の課題について考察したものである。

ソマリア、アフガニスタン、チャド、イラク、シリアなどアフリカや中東地域の内戦・紛争国は、政府の統治が崩壊した「破綻国家」と呼ばれている。北朝鮮は、政権の統治が及ばない地域があったり、内戦を勃発させたりしているわけではないが、現体制は、国民の大半に対して十分な栄養、衛生、保健、飲料水など、重要な公共財を提供する能力を失っている。軍兵士による略奪や強盗殺人の頻発が数多く報告されており、治安維持にも不安定化が見える。つまり、「人間の安全保障」が脅かされている状態にあると言える。これは国際機関の様々な定義に基づけば「脆弱国家」に分類されるものであり、計画的な援助が必要である。しかし、援助の方策を誤るとその資金は軍事に流用されたり、さらに脆弱化が進んだりする危険性が指摘されている。大門毅（だいもん・たけし）早稲田大学国際教養学部教授による「脆弱国家」への援助の流用性に関する統計学的研究を、北朝鮮に当てはめて検討を試みた。大門の研究は、開発援助目的で供与された公的資金が、非生産部門、とくに軍事部門の支出に流用された可能性をアフリカ諸国のデータ（1980-99年）を用いて実証的に検証、数値化して示したものである。

二つ目の課題は、金正恩体制の経済的困窮が今後も続く可能性が高い中、北朝鮮に対する人道援助の対象と方法の妥当性である。いったい、北朝鮮住民のうち、誰が、なぜ食糧難に喘いでいるのかを分析することなしに有効な支援はありえない。大半の北朝鮮の国民にとってほぼ唯一の食糧入手経路であった国家食糧配給システムは90年代に麻痺状態に陥り大量の餓死者を発生させた。そのシステムの回復ができないうちで市場経済が自然発生的に急拡大して食糧入手経路が多様化したのが現在の北朝鮮である。今、北朝鮮住民のほとんどは配給をほぼまったく受けておらず、市場において現金で食糧を調達しているのが実情だ。対北朝鮮人道援助をより有効で、流用の少ないものにするためには、地域別、職業別、階層別に食糧にアクセスする方法

を検討して対処する必要があるだろう。

第一章 支援の流用可能性を考える

第一節 「脆弱国家」とは何か

① 関与の失敗が生んだ「破綻国家」

国連に加盟し主権を国際的に認知されているにもかかわらず、政府が国土の統治能力を失っていたり、内戦状態にあったりして、実質的に国家の体をなしていない国は、「破綻国家」あるいは「失敗国家」「崩壊国家」と呼ばれている。ソマリア、アフガニスタン、南スーダン、イラク、90年代後半のユーゴスラビアなどの名が浮かぶ。

冷戦体制が崩壊し、東西の緊張が緩和されると、それまで閉じこめられていた「民族」「宗教」「ナショナリズム」を対立軸とする紛争が、開発途上国地域で頻発するようになった。主なものとしてルワンダ紛争（1990～94）、湾岸戦争（1990～91）、シエラレオネ紛争（1991～2002）ユーゴスラビア紛争（1991～2000）、チェチェン紛争（1994～2009）、東チモール紛争（1999）などである。いずれも政府の統治能力の弱体化によって国家は分裂し、国民は貧困に喘ぎ、そして内戦が発生した。冷戦後の国際社会は、これら「破綻国家」への支援を課題として考えるようになった。しかし、決定的に重要事として世界の関心が「破綻国家」支援に向けられるようになったのは、2001年9月11日の米国への同時多発テロ事件からである。政府が統治能力を喪失したアフガニスタンに、米国中枢を攻撃する勢力（アルカイダ）が棲みつく空間が生じたのである。9.11テロによって、不安定な国に対する関与の在り方を、米国はじめ先進国は「自国の安全保障の問題」として真剣に考えざるをえなくなったのであった。

この年末、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）に、LAP（Learning and Advisory Process on Difficult Partnerships）が設置され、政府が十分に機能していない不安定な国への支援のあり方について、調査研究、ガイドラインの設置、政策提言がなされるようになった。（LAPは2005年に「脆弱国家グループ」（Fragile States Groups）と名を変えた）。米国は、9.11テロの報復にアフガニスタンを攻撃してタリバーン政権を破壊させた。イラクのフセイン政権に対しても、大量破壊兵器やテロを名目に体制を崩壊させた。だが、その後の両国は周知の通り、問題の根本解決に向かうどころか、一層不安定化が進んで紛争状態にある。体制が脆弱な国への関与・対応の仕方の失敗の代表例だといえる。

このように「脆弱国家」の問題は従来、安全保障・軍事問題として、また開発問題（貧困、統制）として扱われてきたが、最近の議論は「脆弱国家」の多くは国家の体をなしておらず、健全な国家にしていくにはどうすべきか（国家建設）、これらの国の紛争を予防していくために何をすべきで、何をすべきでないのかに焦点が移っている。

② 「脆弱国家」の国際的定義

そもそも「脆弱国家」とはどのような国をいうのか？

「国家の構造が貧困削減や開発、および国民の安全保障や人権の保障に必要な基礎的機能を提供する能力または意思を欠いている国家」（OECD-DACの2007年定義）

「貧困者を含めた国民に対して基本的なサービスの提供など重要な機能を果たせなくなっているか、果たす意思のない政府」（英国国際開発省=DFIDの2005年の定義）

「脆弱国家」の定義は、機関や研究者によって違いがある上、西側先進国が身勝手に押し付けているという批判もあるが、一般的に「脆弱国家」の判断基準としては「重要な公共財を提供する意思と能力の有無」が共通している。本論もこの認識に沿って論を進める。

第二節 北朝鮮は「脆弱国家」である

① 北朝鮮は国内紛争をしていない「脆弱国家」

北朝鮮政権は、全国土を掌握しているし武装勢力が活動しているわけでも、ましてや内戦や統治できない地域があるわけでもない。その点で、ソマリア、アフガニスタン、チャド、シエラレオネ、イラク、リビア、シリアなどとは大きく異なるが、現体制は、国民の大半に対して十分な栄養、衛生、保健、飲料水など、重要な公共財を提供する能力を失っている。またその意志があるかも疑わしい。電気供給も平壤の一部区域などを除いて、日常生活に必要な電力を提供できていない。軍兵士による略奪や強盗殺人の頻発が数多く報告されており、治安維持にも不安定化が見える。「人間の安全保障」が脅かされている状態にあると言える。

冷戦崩壊を期に、米ソによる統制の弛緩や支援の減少ないし喪失などによって多くの国が「破綻国家」に転落し、内戦、紛争を引き起こしたことに触れたが、北朝鮮とて、ソ連をはじめとする社会主義圏からの支援の途絶による弱体化と、金日成の急死などのシステムショックによって、95-00年に甚大な社会パニックを引き起こし100万-300万とも言われる大量の死者を出す大混乱に陥っていたことを忘れてはならない。この時期、北朝鮮は、ほぼ「破綻国家」状態にあったのである。

北朝鮮をOECDや世界銀行の指標に当てはめて、上にあげた紛争国の劣悪なスコアと比較しても意味はないが、この10数年、北朝鮮はいくつかの国際機関や研究者の「脆弱国家」リストに出たり入ったりしている。日本の独立行政法人国際協力機構（JICA）の研究所は、各種機関の調査をもとに主な「脆弱国家」35か国・地域を挙げている。その中の「紛争中、紛争後」でない「脆弱国家」9か国に北朝鮮を含めている（他は、ジンバブエ、ギニア、ミャンマー、パキスタン、トーゴ、カメルーン、モーリタニア、ニジェール）。（「脆弱国家への支援方向性につ

いて」JICA 研究所 2010)

② ガーニの国家の根本的機能 10 項目と北朝鮮

アシュラフ・ガーニ (Ashraf Ghani) アフガニスタン現大統領らによって提唱された国家の根本的機能 10 項目 (2005) に、北朝鮮の現状に当てはめてみた。行政的支配以外は、国家機能にながしかの欠陥を持っているというのが筆者の見立てである。北朝鮮を「脆弱国家」と分類する指標の一つと考えてよいだろう。

(1) 治安維持装置の正統な独占	○～△
(2) 行政的支配	○
(3) 公共財政管理	△
(4) 人材資本への投資	△～×
(5) 市民権と義務の実現	×
(6) インフラ・サービスの提供	△
(7) 市場の形成	△
(8) 国家資産 (環境や自然資源、文化資源を含む) 管理	△
(9) 国際関係 (国際契約や対外借入の開始を含む)	△
(10) 法の支配	△

③ 「脆弱国家」への援助には留意が必要

重要なのは、「脆弱国家」は「破綻国家」に転落してしまう可能性を持つ「候補」であり、北朝鮮にもその危険性があるということだ。韓国はもちろん、周辺国が「脆弱国家」北朝鮮に関与・援助していこうとする時に重要なのは、援助の有効性の検討ともに、将来「破綻国家化させない」という点の検討である。「脆弱国家」北朝鮮に対しては支援・援助が必要であるのは、北朝鮮に住む住民の基本的な生活権を支えていくためである。だが支援には有効なものと、脆弱化を進めてしまう逆効果のものがある。国際社会はこの 20 数年、失敗から教訓を得てきた。一般論で言えば、人道支援や開発援助によって起こりうる憂慮は次のようなものである。

- 軍事化が進むかもしれない
- 紛争を助長するかもしれない
- 政権・官吏の腐敗が進むかもしれない。
- 独裁統治が強化され人権が脅かされるかもしれない
- 民主化が停滞するかもしれない
- 市場化が遅れるかもしれない

- 援助への依存体質が強まり自立が遅れるかもしれない
- 国内対立が激しくなるかもしれない
- 援助が周辺国との平和構築に貢献せず、逆に阻害することになるかもしれない

さらに、言うまでもなく北朝鮮の特殊性（とりわけ韓国にとっての）についての考慮が不可欠である。北朝鮮の特殊性は主に次の三点である。

- 1 分断対立の半島において、韓国にとっての現実の脅威であること。
- 2 世界に類例のない超閉鎖体制であるため、援助への関与、監視、有効性測定に強い制約があること。
- 3 唯一独裁体制という特異な権力構造のため、合理的判断よりも最高指導者の権威や、神聖化された金正日時代の統治方法が優先されること。

第三節 「脆弱国家」への援助の流用可能性研究

① 大門による軍事部門への流用のデータ解析

外部からの人道援助、開発援助は、場合によっては、紛争を助長したり、紛争要因そのものになったりすることがある。ここでは、「生産部門や社会福祉目的で投入された援助が軍事部門に漏洩または流用される可能性」、いわゆる「ファンジビリティ」(fungibility=流用可能性)問題についてみてみたい。軍事部門の増強と紛争の勃発の因果関係については、研究者の間で必ずしも合意は形成されていないようであるが、大門毅(だいもん・たけし 早稲田大学国際教養学部教授)が整理した統計データが示すところによれば、紛争の勃発頻度と軍事支出の相関関係が確認されている。これまでも「直接的な軍事支援でなくとも、人道・開発支援も軍事化、流用の恐れがある」という漠然とした警告は世界中で発せられてきたが、大門は、開発援助目的で供与された公的資金が、ファンジビリティのために非生産部門、とくに軍事部門の支出に流用された可能性をアフリカ諸国のデータ(1980-99年)を用いて実証的に検証、数値化して示した。(表1)

以下は、大門の研究の概要である。

表1は対アフリカ援助資金のファンジビリティについて以下の示唆を与えている。大門は部門別政府公共支出として教育、保健、エネルギー、農業、交通・通信、及び防衛分野を検討した。まず第1に、エネルギー・農業に対する1ドルの追加的援助資金はそれぞれ1.04ドル、1.08ドルの追加的防衛予算支出をもたらしているということ、即ちアフリカ諸国に対するエネルギー・農業分野での援助資金は、防衛予算として流用された可能性が高いということである。アフリカ諸国は独立以来内戦や国境紛争が絶えないが、援助供与国がそれらの実質的な資金提

表1 部門別政府公共支出に対する対アフリカ援助資金の効果（1980-99年）

従属変数	教育	保健	エネルギー	農業	交通・通信	防衛
教育	0.06 (0.11)	0.02 (0.14)	0.05 (0.14)	-0.11 (0.23)	0.14 (0.19)	-0.82 (0.43)
保健	0.33 (1.56)	0.56*** (0.19)	-0.15 (0.14)	0.25 (0.31)	0.25 (0.26)	-0.58 (0.59)
エネルギー	-0.01 (0.16)	-0.01 (0.13)	0.15 (0.10)	0.23 (0.21)	0.16 (0.18)	1.04** (0.41)
農業	0.00** (0.01)	-0.06 (0.07)	0.30*** (0.05)	0.23** (0.11)	-0.02 (0.09)	1.08*** (0.21)
交通・通信	0.29 (0.72)	0.18** (0.08)	-0.10* (0.05)	0.15 (0.13)	0.24** (0.11)	0.26 (0.25)
マルチ・セクター	0.00 (0.25)	0.12 (0.16)	0.24** (0.11)	0.59 (0.27)	0.12 (0.22)	3.63*** (0.51)
プログラム	0.03 (0.03)	0.00 (0.05)	0.00 (0.03)	-0.04 (0.08)	-0.04 (0.07)	-0.32** (0.15)
定数	0.01 (145.35)	56.72*** (5.71)	1.48 (4.06)	52.13*** (9.29)	47.25*** (7.98)	46.00*** (17.88)

注：星は統計的有為性 1% (***)、5% (**)、10% (*) を示す。括弧内は標準偏差。

原典：OECD及びIMFデータベース

供者であったとしたら極めて憂慮すべきことである。

他方、教育・保健・運輸分野における援助資金は防衛予算とファンジブルであるという確証は得られなかった。教育・健康というソフト分野に対する援助資金はアフリカ諸国に関しては比較的ファンジビリティが低いということである。特に保健分野に対する1ドルの追加的援助資金は0.56ドルの追加的保健予算支出をもたらしており、援助の予算効率（つまり当該分野に対する援助が当該分野の公共支出に寄与しているかどうか）の面では望ましい結果となっている。

ハード分野に関しても、エネルギー分野についてはファンジビリティの根拠が見当たらなかった。他方、農業・運輸セクターについては、援助の予算効率が高い（1ドルの追加的援助資金は追加的予算支出を農業セクターで0.23ドル、運輸セクターで0.24ドル）ものの、他の分野への流用可能性も比較的高い。例えば、農業セクターに対する1ドルの追加的援助資金は、エネルギー予算0.30ドル、防衛予算1.08ドルをもたらしている可能性が高い、としている。

これらの計量分析が示唆することは、援助資金のファンジビリティはその程度が分野によって異なるということである。また、複数の分野への複合型援助である「マルチ・セクター型援助」と途上国側の政策改善を求める「プログラム型援助」を比較してみると、前者では防衛部門への流用度が3.63ドルと高いのに対して、後者ではマイナス0.32ドルとなっている。このことが示すことは、緊縮財政政策などを融資条件とする場合が多いプログラム型援助においては、非生産部門に流用される可能性が低くなっているのに対して、様々な分野の利害が複雑に絡む「マルチ・セクター型援助」においては、ドナー（供与者）側による財政面での縛りがほ

とんどないため、ドナー側が意図せざる方面（例えば軍事支出）への流用が結果として起きてしまうことが示唆される。

（論文「平和構築における財政的影響：ファンジビリティ再考」（2008年）、「開発と平和 脆弱国家支援論」75～89頁（有斐閣2009年））

簡単に言うと、「脆弱国家」への支援は、対象国の軍事支出の増大を招く可能性があり、それが紛争勃発やさらなる脆弱化につながる危険性があるというものである。もちろん、大門によるアフリカ諸国の研究が、すぐそのまま現在の北朝鮮に当てはまるものではないが、今後の援助の方策を考えると示唆するものは大きいと考える。北朝鮮に対する具体的な支援の課題については、次章で詳しく触れる。

参考文献

- 「グローバリゼーションと国際開発研究」「脆弱国家の開発戦略」（財団法人 国際開発高等教育機構 2008年）
「脆弱国家」への援助の経験と教訓の概観（JICA研究所 2008年）
「脆弱国家」への支援の方向性について（JICA研究所 2010年）
「DAC脆弱国支援取組原則」への日本のインプットと東日本大震災への適用（福田幸正（公財）国際通貨研究所 2011年）

韓国語文献

- 「취약국가 모델과 북한에 대한 개발협력 연구」（脆弱国家モデルと北韓に対する開発協力研究）（이조원, 2009）
「북한의 정상화국가를 위한 국제사회의 지원방안」（北韓の国家正常化のための国際社会の支援方案）（통일연구원, 2010）

第二章 「脆弱国家」北朝鮮の食糧問題とは何か

～金正恩体制への人道支援の在り方を考える～

北朝鮮住民の栄養状態がまだまだ劣悪であることは、各種統計や脱北者情報などから疑いのない事実であり、食糧援助関連の国際機関の常駐を許していることから、北朝鮮当局がそれを否定していないことも明らかである。また、北朝鮮は国民の「栄養状態だけが悪い」のではない。医療保健、衛生、飲用水、電気、通信、交通、家庭用燃料など、人々の日常生活に欠かせない最低限の生活インフラも政権は十分に提供できずにおり、多くの住民が苦痛を味わっている。国際社会も、もちろん韓国も長く支援を続けてきたが、事態は大きく改善されたとはいえない。そもそも北朝鮮の食糧問題の核心は何なのか？また、透明性に大きく欠け、不正腐敗が蔓延している「脆弱国家」北朝鮮に対し、どのような形の援助が望ましいのか、あるいは望ましくないのかについて考察した。

第一節 多様化した食糧入手方法を分類する

① 配給制度の麻痺によって分化した食糧調達方法

社会主義を標榜する北朝鮮において、かつて住民の栄養摂取のほぼ唯一の源泉であった食糧配給制度は、今やその機能の大半を喪失した。地域、階層、職場、組織によって、食糧入手の方法、その質と量には大きな差と多様性が生み出されているのが現状だ。今や国民の多くが配給食糧に依存せずに、商行為や自己の労働力を売ることによって現金収入を得て、市場で食糧を購入して生活する。このように、民衆の食糧へのアクセスが多様化しているにもかかわらず、国際社会の食糧援助の方法は基本的に変わっていない。90年代後半のいわゆる「苦難の行軍」期の大社会混乱以降、莫大な人道援助が外部世界から北朝鮮にもたらされた。その基本的な考え方は「絶対量の不足を援助で補う」というものであった。つまり「必要量－絶対量＝支援すべき量」という単純な「公式」から出された数値が発表されて、世界に北朝鮮への援助が呼びかけられてきたのである。そしてこの方式は、北朝鮮の配給システムを補完（ないしは復旧）しようというものであった。現在北朝鮮の内部で食糧援助プログラムを実施しているWFP（世界食糧計画）などの支援方法の大部分は、現在もこの考え方が踏襲されている（もちろん、乳幼児や妊婦など特定の弱者対象の計画も実行されている）。

② 食糧調達方法の分類 人々はどのようにして食糧にアクセスしているか

A 「優先配給対象」

現在の北朝鮮で、かろうじて国家による食糧供給システムが保たれているのは、政権が体制維持のためにどうしても必要だと判断している最重要の組織、産業、企業、階層、地域に対してだけである。この「優先配給対象」は人口※の20%程度というのが筆者の推定である。整理しよう。

組織…軍隊、警察（保安部）、国家安全保衛部（秘密警察）、労働党と党傘下組織の一部、行政機関など。

産業…軍需産業と基幹企業所の中の一部、例えば優良炭鉱・鉱山などで、国家が稼働させることを最重視している企業所の労働者だ（扶養家族にはほとんど配給はない）。

階層…幹部、高級インテリ

地域…平壤の住民

平壤からの脱北者ベク・チャンリョン氏らの証言によると、「100%配給が出ていても足りず商売する」というのが平壤の平均的な暮らしの現状であり、金正恩体制発足後、保衛部員、保安部員、軍の中堅以下の将校の配給は本人分しか出ておらず、家族分は各自が市場で現金で調達しているとのことだ。

国家による食糧供給システムの対象である軍隊に栄養失調者が蔓延している。その理由は、100万超という、国力と不釣り合いに人員が多くて供給絶対量が不足していることに加え、軍の上層部による横領と横流しが横行しているためである。(アジアプレス取材チームによる人民軍兵士への聞き取り 2011年、2013年)

<http://www.asiapress.org/korean/2013/09/post-50.php>

<http://www.asiapress.org/korean/2013/10/post-51.php>



写真1 栄養失調になって病院に集団移送される人民軍兵士
(2011年6月 平安南道 ASIAPRESS)

体制維持のために最重視してきたこの核心部分に対してすら、金正日時代から食糧配給をまともに出せなくなっており、「優先配給対象」の中に酷い栄養状態の者が多いのが実情だ。最たるものは軍隊、軍需産業労働者である。なまじ配給があるために、市場への接近が制限されていることがその理由である。軍需産業労働者の多くは、安保上の秘密保持目的で、工場区域外との出入りが制限されており、市場での商売活動に統制を受ける。そのため現金を市場活動によって得る機会が少なく、貧しい食生活を強いられることになるのだ。

この「優先配給対象」の食糧確保の方法は次の通り。

- i 国家や企業所・機関による配給
- ii 市場で現金で購入
- iii 庭や非農地などでの自家栽培（ここでいう非農地とは、個人が、役所や企業所に金を払って耕作している主に山間の傾斜地や狭い土地のこと）

B 「配給途絶グループ」

食糧配給も給料も皆無、あるいはほとんど出していない主に都市住民たちだ。多くの一般国営企業所の労働者、教員や鉄道員、病院職員など公共サービス従事者も大体ここに含まれる。家族も含め人口の40-50%程度と推定している。主に商売行為と労働力を売って現金を得て市場

で食糧を購入している、北朝鮮のメジャーである。食糧確保の方法は次のとおり。

- i 市場で現金で購入
- ii 庭・非農地などでの自家栽培

C 協同農場員世帯

韓国統計庁の推定では総人口の約 37%となっている（2008 年）。食糧確保の方法は次のとおり。

- i 農場での収穫後の分配
- ii 市場で現金で購入
- iii 庭・非農地などでの自家栽培
- iv 農場の収穫物を盗み隠匿したもの

農民は、職業的には北朝鮮社会で最下層の扱いを受けている。「優先配給対象」への食糧供給者として過剰な徴発に常にさらされ、食糧生産者でありながら食糧事情が悪い。分配とは簡単に言うと、収穫後に国家に規定分を収めた後の農民の取り分であるが、「分配ゼロ」ということも珍しくないという。国家による営農資材（農機具や肥料、農薬、ビニールなど）の供給が悪く、農場員が自己負担で市場にて購入することを強要されるケースも多い。

③ 政権による食糧の確保

「優先配給対象」に対する配給システムを維持するためには、当然国家が食糧を調達しなければならぬ。その方法は次の通りだ。

- 1 協同農場の生産からの上納分
- 2 各企業所や機関が耕作する田畑の生産分
- 3 軍や警察などの権力機関が持つ副業地と呼ばれる田畑の生産分
- 4 輸入
- 5 国際社会からの援助

北朝鮮政権が国際社会に食糧援助を求めているのは、1～4によっては「優先配給対象」に供給する食糧が確保できていないからである。「優先配給対象」に与えられる配給食糧は「国家保有食糧」である。一方、市場などで売られているのは「民間保有食糧」である。前者は安い国定価格で配給され、後者は市場価格で流通している。国家権力といえど、市場で売られている「民間保有食糧」を強奪することはできないので、長く生産者たる農民が収奪の標的になってきた。北朝鮮政府が度々言及する「食糧問題の解決」とは、この「国家保有食糧」の不足の問題を意味するものと考えらるべきだろう。

※北朝鮮の人口は約 2489.5 万人（2013 年国連経済社会局人口部）という推定値があるが、正確には不明。90 年代の餓死者発生を隠すために北朝鮮当局が過大申告している可能性が高いというのが筆者の見解。

※参考 2012 度の中国から穀物輸入額は 139,276 千ドル（前年比 + 10.9%）（KOTRA）

※各種拘禁施設で収容者によって生産される農産物も相当な量になると思われる。一例は平安南道の甑山^{ジュンサン}教化所。ここは保安部（警察）が管轄しており、収容者推定 7000 人が農作業に従事させられている。生産物は保安員の配給に回されたり市場に販売されたりしている。（「北朝鮮内部からの通信リムジンガン」第 4 号『脱北難民は北朝鮮送還後どのように扱われるか』2010 年 3 月）

第二節 北朝鮮支援の流用と横流し

① 支援物資の横領と横流し

数多くの脱北者の証言によると、外国からの支援物資は、国家機関による組織的な横領と、不正腐敗行為による市場への横流しに晒され続けて来た。前者は主に「優先配給対象」に回され、後者は現金と引き換えに「民間保有」となって市場で流通することになる。韓国の NGO 「北韓民主化ネットワーク」が 2011 年 3 月末、韓国在住の脱北者 500 人に調査したところ、78.2% が支援食糧を「受け取ったことがない」と回答。「受け取ったことがある」とした人のうち 27.4% が支援食糧を「当局の指示に従い返納した」と答えた。支援食糧の行き先については、73.6% が「朝鮮人民軍」、69.0% が「朝鮮労働党幹部」と回答している。

② 援助資金の実質的流用 金正恩政権の財布はひとつである。

現金供与でなく現物で援助されたとしても、それが流用されることで、本来食糧購入（輸入）や農業基盤整備に当てられるべき北朝鮮政府の資金が別の用途に振り向けられれば、現金供与の流用と結果は同じである。例えば、「優先配給対象」に対し国家の責任で購入して支給されるべき食糧が外国からの支援で賄えれば、そこに振り向けられるべき資金は浮き、政権は別の優先度の高い項目に使用するだろう。金正恩政権の財布はひとつである。浮いた金をどこに使うのか、それを援助供与者（ドナー）は決定できない。

③ 貴重な外貨の政治的浪費続く

金正恩政権の三年間、彼らが力を入れたことを振り返ってみよう。馬息嶺スキー場建設、平壤の各種娯楽施設建設、高層アパート建設、乗馬クラブ、金正日の巨大銅像の追加建立、金日成、金正日の遺体を安置する錦繡山太陽宮殿の大改修、そして核・ロケット開発などを、「金正恩の実績」として官営メディアで大々的に宣伝してきた。また警察や保衛部の装備の充実等にも資金が投入されたと思われる。例えば、中国との国境地域において、中国キャリア携帯電話

の電波探知、妨害電波発射の機器が新規に大量に配布されていると、2012-2014 年中に多くの住民証言があった。いずれも、金正恩の偶像化と権威付けと体制正統化、軍事強化、人民統制強化が目的だったと言える。



写真2 市場で中国米が売られている
(2013年10月 両江道 ASIAPRESS)

※参考 2012度の中国から穀物輸入額は139,276千ドル（前年比+10.9%）中国が輸入量の93.2%占める。（大韓貿易投資振興公社、北韓対外貿易動向2013）

注 小麦粉は加工品のため含まれていない。

周知の通り、90年代後半のいわゆる「苦難の行軍」期の経済破綻と社会混乱によって配給制度が麻痺し、多くの人が餓死した。その後、住民は商行為や労働力を売ることによって現金を入手し、市場で売買される食糧にアクセスが可能になった。2000年以降、配給制度が部分的にしか復旧



写真3 市場で韓国と米国から支援食糧が売られている。袋の封が開いていない
(2004年7月 咸鏡北道清津市 ASIAPRESS)

していないのに、餓死者が続出するような飢饉は収束したのである。また、全国で2003年に合法化された総合市場には、常に各種の食糧、食品が売られている。今では、現金さえあれば、誰でも、いつでも食糧にアクセスが可能になった。このことから、北朝鮮の食糧問題とは、「絶対量の不足ではなくアクセスの問題」であることがわかる。

第三節 重要な支援対象の絞り込み

様々な憂慮を抱えながらも、北朝鮮への人道援助は課題として提起され続けるだろうし、準備が必要である。どこの、誰に優先して食糧を届けるのか、その対象絞り込みについて検討してみたい。

第一節で述べた食糧確保方法の分類の中で、「優先配給対象」は、本来金正恩体制自身が負担してでも食糧を供給したいカテゴリーの人々である。言い換えると、「優先配給対象」への人道援助は、金正恩体制への財政援助に限りなく近いものになるのである（このカテゴリーの人たちの中にも大勢飢えた人たちがいるわけで、支援の手が差し伸べられるべきだという道義的判断はありうるだろう）。

したがって、北朝鮮への人道援助を有効かつ流用の少ないものにしようとする時、対象の絞り込みが重要になってくる。まず、前述の三分類の中で「優先配給対象」を外し、「配給途絶グループ」と「協同農場員世帯」に絞る。次に「配給途絶グループ」の内を絞り込む。このカテゴリーの中上位層の人々は商行為で飢えることなく食べているので、支援の緊急性は落ちる。貧困層への絞り込みが必要なわけだが、これを地域で選別するのは困難である。真に支援が必要な人々と、「優先配給対象」も「配給途絶グループ」の中上位層も同じエリアで渾然と暮らしているからだ。中大都市では地区ではなく、乳幼児や妊婦、老人、生徒、孤児収容施設など社会的弱者を優先に対象を絞り込むことが有効だろう。地方の小都市や山間の非農業地区は、その多くが国家配給システムから切り捨てられた上、商行為に不利な地理的条件であるため、そのまま対象にしても効率の高い援助となる可能性が高い。

次に農村について検討してみよう。地区としても職種としても北朝鮮でもっとも貧しいと分類されるのが協同農場員である。前年の収穫から国家に規定量を取め、さらに軍糧米、「首都米」（平壤市民への配給用の食糧）を徴発された後に残った分が農場員たちの取り分＝分配になるが、全国の多くの農場で早くも3月頃から食糧不足が生じ始め、新じゃがいもが出回る6月ぐらいまでの期間、多くの農民が極めて劣悪な栄養状態に貶められる。これは、農民出身の脱北者が90年代から繰り返し証言してきたことであり、現在でも農村から同様のことが伝えられている。

生産者が飢えるのは収奪のためである。2012年に穀倉地帯である黄海南北道の大規模農場で多くの餓死者が発生した。原因は軍糧米、「首都米」の過剰な徴発であった。

（「黄海道両道における飢饉と食糧状況に関する報告」アジアプレス取材 2013年）



写真4 収穫の終わったトウモロコシ畑で落穂ひろいをする子連れの女性
(2008年9月 黄海南道 ASIAPRESS)

<http://www.asiapress.org/apn/archives/2013/01/30171857.php>

人道危機発生について、今後重大な関心と注意を要するのは穀倉地帯の黄海南北道の農村である。国際社会が、北朝鮮への食糧援助を行うことになるのであれば、最優先の支援対象として絞り込むのは農民であると考えられる。

おわりに

日本は北朝鮮に対し、かつて単年度に50万トンの大量コメ支援をおこなった実績があり(2001年)、日本人拉致問題の進展によっては大型の経済的見返りを供与する可能性がある(2003年には拉致被害者家族の帰国にともない12.5万トンを支援)。振り返ると、過去の大型支援がどれだけ有用だったのか、あるいは有害だったのか、これまで全く検証がなれていない。

北朝鮮の場合、提供した人道支援物資が約束通りに配分されているか、十分に監視・確認することは極めて困難である。だが、2013年3月にFAO(国連食糧農業機関)の報告をもとに国連が「子供の約28%が発育不良」と発表したように、今も北朝鮮住民の多くが栄養不足に苦しんでおり支援が必要である。また、今後大雨や干ばつなど自然災害の発生で被災者に緊急援助が必要になることもありうるだろうし、金正恩政権が国際社会や韓国に対して直接支援を要請する事態が起こるかもしれない。重要なのは、流用を最小限に留め、かつ本当に効果が望める方策を具体的に考えることである。

北朝鮮への人道支援を考える時、「必要量－絶対量＝支援すべき量」という「公式」は正しくないし、「北朝鮮の配給システムを補完する」やり方が、決して飢えに苦しむ北朝鮮住民に対する最善の支援方法ではないことを指摘した。これは、部分的にかろうじて維持されている国

家による食糧配給を受けている人々が、必ずしも栄養状態が良いとは限らず、まったく食糧配給を受けていないにもかかわらず、空腹と無縁に暮らしている人が大勢いるという事実からも明らかである。前者の代表例は人民軍兵士であり、後者のそれは市場活動を活発に行っている都市住民であることは述べた。繰り返すが、北朝鮮の食糧問題とは、「絶対量の不足ではなくアクセスの問題」なのである。

北朝鮮の食糧配給制度は、政治的には端的に言ってしまえば「食物をやるから言うことを聞け」という人民統制支配の道具である。90年代前半まで、食糧を扱えるのは国家だけで、個人で売買する行為は犯罪として厳しく取り締まられていた。したがって北朝鮮国民は配給を止められると途端に飢えることになったのである。例外は、農民による小規模販売（農民市場）と闇取引で、これが90年代飢饉の折に急拡大して市場経済に成長していった。その結果、配給システムが麻痺したままなのに飢饉は収束したのである。つまり、北朝鮮経済の市場化を促すことが、食糧問題の改善に大いに役立つことは実証されているのだ。

市場経済の拡大は、近年都市部だけでなく協同農場でも見られるようになった。現金作物を作る作業班が協同農場に出現しているのだ。黄海南道の農村では、近隣の軍部隊に野菜を納入して現金収入を得ている事例が報告されている。（2011年アジアプレスによる黄海南道農民とのインタビュー）。これらは、北朝鮮の住民が配給なしでも、自力で食べられる仕組みであるとともに、独裁統治システムの弱体化に大きく寄与している。これまで北朝鮮経済の市場化促進に大きな役割を果たしてきたのは中国であったが、今後、ドナー側が主体的、戦略的にどうやって北朝鮮の市場化に関与できるかが、重要な研究課題となるだろう。

参考文献

- アルマティア・セン著『貧困と飢餓』（岩波書店 2000年）
L・デローズ、E・メッサー、S・ミルマン共編『誰が餓えているか』（清流出版、1999年）
李英和著『北朝鮮の食糧危機と難民発生に関する調査報告』（関西大学経済論集、2000年）
『北韓概要』（韓国統一部、2012年）