

日本と韓国の対北朝鮮援助協力方向

ERINA 調査研究部客員研究員
柳 承 鎬

2003 年 8 月

環日本海経済研究所
(ERINA)

日本と韓国の対北朝鮮援助協力方向

ERINA 調査研究部客員研究員 柳承鎬

I. はじめに

2002 年下半期以後、北朝鮮の核問題をめぐって朝鮮半島および北東アジアの緊張が高まっている。北朝鮮は核開発計画の是認（2002.10）から核凍結の解除（2002.12）、核非拡散条約（NPT）の脱退（2003.1）、原子炉の再稼動（2003.02）につづき、核抑止力の保有（2003.6）を宣言した。それに対応してアメリカをはじめとする国際社会は北朝鮮に対する重油の供給中断（2002.10）に続き、国際原子力機構（IAEA）の核監視体制の復元を促す決議および安保理への回付（2003.2）、日米および韓米首脳会談（2003.5）などを通じて、北朝鮮の核放棄を要求している。北朝鮮の核放棄要求とともに、一致型封鎖論や核先制攻撃論まで提起されている。

核問題をめぐる緊張が高まるにつれ、それを解決するための対話条件も提起されている。今までの対話条件をみると、「北朝鮮の核放棄とアメリカなどの国際社会の経済協力提供」の交換が有力な解決方法として提起されている。北朝鮮は北京 3 者会談で核放棄の前提条件としてアメリカによる不可侵の約束、日韓両国の経済援助、軽水炉建設を「大胆な提案」として出した¹。北朝鮮が「まず安保および経済協力の提供、後で核放棄」を要求していることに対して、アメリカなどの国際社会は「まず核放棄、後で経済協力の提供」という立場を維持している。

まだ、対話の成功の可能性を速断するのは難しいが、戦争に比べ費用がはるかに少ないので劇的に解決できる可能性もある。北朝鮮の核問題が平和的に解決する場合、日本と韓国が重要な経済協力の提供者になる可能性が高い。両国は北朝鮮と隣接しているため朝鮮半島および北東アジアの平和と安定の直接的受恵者であること以外にも、韓国は同じ民族として、日本は過去清算の手段として経済協力の提供を負担しなければならない立場である。韓国の盧武鉉政府は「平和繁栄政策」において北朝鮮の核放棄を前提に、日本は平壤宣言で核問題の解決を通じた修交を条件に経済協力を約束したことがある。

この場合、日韓両国は北朝鮮という同一対象に対して経済協力を提供するが、両国間では援助の目標、認識、戦略などに差があるだろう。このような差によって経済協力の過程において日韓両国間の緊張、葛藤が誘発される可能性があることも否定できない。従って、まだ、時期尚早であると思いながらも、北朝鮮の大量破壊兵器の平和的解決と経済協力においての日韓の中心的な役割を前提に、日韓両国の協力方を模索することとする。

過去の多くの研究は両国の独自の経済協力の方案に焦点を合わせてきた。日本は修交を前提にした日朝経済協力に、韓国は南北間の経済協力の活性化および経済共同体の形成

1 『読売新聞』、2003.6.27

に関心を持ってきた。時折、相手国と北朝鮮との経済協力に関心を持つ研究もあったが、それはあくまでも自国と北朝鮮との経済協力を補完するためのものに過ぎない。また、多くが包括的な経済協力の一部分として政府資金による公的援助を扱っており、公的援助そのものを扱った研究はそれほど多くない。

従って、本稿では日韓両国の政府レベルでの対北朝鮮援助が行われる場合の協力の手法を検討することとする。まず、北朝鮮の援助に対する認識と実際の援助政策を評価し、日韓両国の北朝鮮に対する援助政策を対北朝鮮政策と関連して調べた。それに基づいて両国の援助方向および戦略、具体的な役割分担の方向などを提示する。本稿では試論的レベルで大まかな方向を提示することに意義を持つと考える。その後、政策的または実務的レベルでより具体化する作業が必要である。

Ⅱ. 援助に対する北朝鮮の認識

1. 経済協力の概念と機能

経済協力とは何だろうか？経済協力に対する正確な定義は存在しないが、経済協力開発機構（OECD：Organization for Economic Cooperation and Development）の開発援助委員会（DAC：Development Assistance Committee）は「資金の流れ」として開発途上国に対する先進国の協力と定義している。広い意味での「経済協力」は「財貨およびサービスの貿易、直接投資、金融資産の投資、融資、労働力および技術の移転、贈与を含む公的なものと私的なもの、2 国間および多国間を全て含んだ様々な形態の資金の流れを意味」²する。

しかし、「経済協力資金」という場合には、広義では開発途上国に対する政府開発援助（ODA：Official Development Aid）とその他の公的資金の支援（OOF：Other Official Fund）を包括する政府資金による援助を意味し、狭義では政府資金による援助の中で政府開発援助³だけを称する。経済協力資金というときには援助とほとんど同じ意味で使われる場合が多いが、援助には先進国主導のニュアンスがあるのに対して、経済協力は相互の意志を尊重しながら実施するというニュアンスがある⁴。ここではニュアンスの差があるにもかかわらず、認識の混同の恐れがある経済協力よりは援助、支援という単語を使うこととする。

援助の理論的根拠はハロッド（Harrod）・ドーマー（Domar）の限界資本係数論に基づ

2 廣野良吉「経済協力・政府開発援助の現状と展望」、馬場孝一編『どう替わる経済協力と南北問題』、財団法人通商産業調査会、1983、p.2

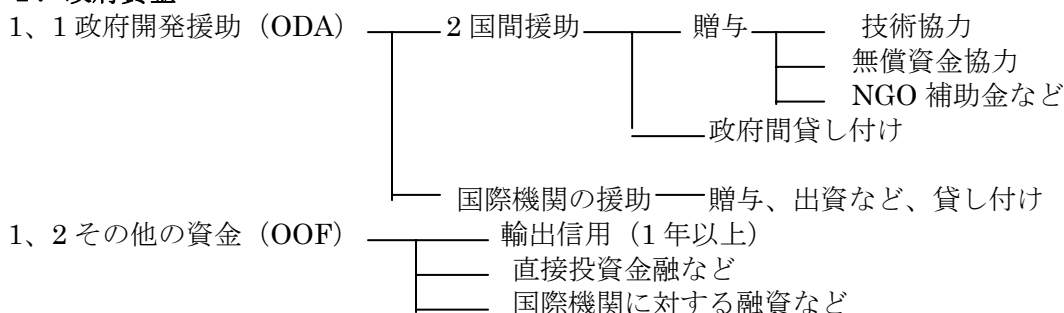
3 DACが規定する政府開発援助になるためには①政府または政府機関による供与、②途上国の経済開発と福祉向上に寄与する目的③グラント・エレメント（GE）25%以上という条件を満たさなければならない。（海外経済協力基金の開発援助研究会編『経済協力用語辞典』、東洋経済新報社、1993、p.113）

4 海外経済協力基金の開発援助研究会（編）前掲書、p.50

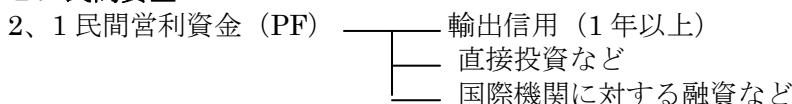
いている。すなわち、ある国の一定期間の限界資本係数が安定していると仮定した場合、資本投下が増大すると経済成長ができるという仮説である。このような観点からみると低貯蓄と低投資という貧困の罠に落ちている開発途上国の場合、ここから脱出するためには外部からの資本導入はやむをえないし、初期の投資不足を埋め合わせる手段の一つが外国からの援助である。また、援助は限界生産性が低い先進国からより高い開発途上国に移転することなので、世界全体の福祉向上を極大化する側面もあると思われる⁵。

発展途上国に対する資金フロー

1. 政府資金



2. 民間資金



2, 2 非営利団体による贈与 (NGO)

資料：小浜裕久、『ODAの経済学』（日本評論社、1993、p10）

先進国が援助を提供する目的は大きく 3 つに分けられる。①人道的動機である。国際機構と全ての国が開発途上国の経済発展、貧困の解消、自立達成、さらに社会政治的安定の確保に貢献することを援助の基本的な目的として提示している。②経済的動機である。プラントなどの援助を通じて自国製品の輸出基盤を確保し、自国投資者に有利な環境を作り、自国に必要な支援を確保するための目的もある⁶。③政治的な動機である。開発途上国との友好関係の形成、外交関係の発展、自国の政策に対する支持確保などのための重要な手段となっている⁷。特に国際秩序がブロック中心の冷戦時代から自国中心の経済主義時代になり、政策手段としての援助の重要性はますます高まっている。1つ目の動機が国際主義の立場での人道主義的動機ならば、2つ目、3つ目は資金負担者である自国の国民を意識した国家主義的な動機であるといえる。

一方、援助はそれを必要とする国家にとっては外交の重要な目標となっている。援助獲得を通じて自国の足りない資本を補充し、経済発展と社会政治的安定を築けると信じ

5 スティーブン・ブラウン著・安田修譯『国際援助』、東洋経済新報社、1998、p.94～97 参照

6 過去、日本の援助は商業主義的であるという批判があったのを指摘している（渡辺利夫・草野厚、『日本のODAをどうするか』、日本放送出版協会 1992、p.30～31）

7 五十嵐武士編『日本のODAと国際秩序』、日本国際問題研究所、1990、p.31～33

ているからである。さらに開発途上国の支配層は自己の権力基盤を維持・強化するための政策手段として、国内的な矛盾を糊塗し、その噴出を抑制するための延命手段として政治的に利用⁸する側面もある。このように考えると援助は高度の政治性を持つ対外経済政策であるといえる。

2. 北朝鮮の援助導入政策

(1) 援助に対する北朝鮮の基本的な認識

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」⁹として認識している。「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」¹⁰という。政府開発援助は資本輸出の一つの類型であり、「発展した資本主義国家の政府または政府関係機関が開発途上国と国際機関に与える援助」であると定義している。政府開発援助の類型には資本主義国家と政府機関が開発途上国に与える贈与、技術協力、借款と国連および世界銀行にたいする贈与、出資などに分類している¹¹。このような政府開発援助の概念は主に供与主体を基準として分類したものであり、資本主義国家の政府開発援助の概念より包括的で、政府資金による支援、すなわち ODA と OOF を指しているとみられる。

北朝鮮は援助の性格と内容は社会制度によって根本的に異なるという。資本主義の援助は資本輸出の一つの形態であるので侵略的、略奪的性格を持っていることに対して、社会主義国家の援助は崇高な国際主義的原則に基礎しているという。社会主義国家の間での援助は、自主性の原則に基づいた相互協調の精神からお互いに取り交わすことを原則にしており、援助提供にいかなる条件も付けずに、ただ相手国の民族経済発展を促進することに貢献するという。北朝鮮が相手国に提供する援助¹²もいかなる政治的な条件も付けることなく、援助を受けた国々が経済的隷属から抜け、自立を成し遂げることに役に立ちたいという崇高な国際主義原則に基礎している¹³と主張する。

資本主義国家の援助の動機に対して北朝鮮は、レーニンの帝国主義理論に基づいて説明している。すなわち、資本主義が高度化することで資本の集中と消費低下によって過剰資本が発生することになり、これを海外に輸出するために帝国主義に変質し、資本輸出の手段として援助を利用しているという。援助は資本主義国家のほかの国家に対する「支配と隷属」および「略奪」の手段であるとみている。援助を餌に隷属的条約や協定を強要する

8 五十嵐武士編『日本の ODA と国際秩序』、日本国際問題研究所、1990、p.35

9 朝鮮労働党出版社『チュチェ政治経済学読本 1999』、p.140

10 リソンキュ「対外貿易の発展は発展途上国の経済建設においての重要な研究」、『経済研究』2003.1号、科学百科事典出版社『経済研究』

11 社会科学出版社『財政金融辞典』、1995、p.928

12 北朝鮮も過去 1960 年代からアフリカなどの第 3 世界に属するに対して援助を提供したことがある。

13 社会科学出版社『財政金融辞典』、p.1116

だけではなく、援助の利用にも干渉することで、受援国の政府予算、金融体制、国内市場を握り、経済的に隷属させるという。また、援助を通じて過剰商品を高額に輸出し、自国に有利な投資環境を作り、支援開発権をはじめ様々な利権を奪い取る¹⁴とみている。

第2次大戦以後の資本輸出の特徴として①国家的形式を通じての独占資本の海外進出、②国際経済機構を利用した援助をあげている。戦後、国家独占資本主義が強化されて援助は協調、開発などの名目で進行する国家資本輸出の一つの形態で、海外侵略と略奪の重要な手段になっているという。援助を通じた略奪を国際的な協約や義務を履行するための正当な行為であると隠蔽するために国際通貨基金（IMF）、国際復興開発銀行（IBRD）などの国際経済機構を利用しているという¹⁵。

特に冷戦解体および社会主義の崩壊に関連して「帝国主義者は世界化の名目で、新しい社会を建設している国々、社会主義を志向する国々に「援助」と「協調」を与え、それを餌に民主主義を強要するか、「改革」、「開放」へと誘導¹⁶している。「社会主義を裏切った者たちも資本主義に対する幻想を持って帝国主義者の「援助」と「協力」に期待して、資本主義への復帰騒動をしている。その結果、多くの国で新しい社会建設に資本主義を導入することで、政治的な混乱になっているし、一部の国家では社会主義が退色する結果となっている¹⁷。金正日は「帝国主義者の援助は一つあげて、十、百を奪うための略奪と隷属の罍である」とし、「帝国主義の侵略的、略奪的本性を見分けられず、帝国主義者の援助を期待することより間抜けで危険なことはない」¹⁸と主張している。

従って、北朝鮮は民族経済を建設するにあたって提起される資金問題を帝国主義者の「援助」をはじめとする資金供給に頼らず、自国の資源と労働力、技術に基づいて解決すべきであると主張する。北朝鮮は「今、世界の社会主義が崩壊し、深刻になる帝国主義者の孤立圧殺策動と続いている自然災害によって経済状況が厳しい条件で、社会主義を守りながら経済大国を建設している」としながら、このような状況で「国が経済を活性化させ、経済強国を促すのに最も重要なのは、改革、開放や外資依存を徹底して排撃し、国の全ての生産潜在力を最大限効果的に利用しながら、人民経済の現代化を実現」¹⁹することであると主張する。

(2) 北朝鮮の実質的な援助導入政策

北朝鮮は「チュチェ」という理念に基づき、「経済の自立」を重要な経済政策の原則として維持してきた。しかし、このようなレトリックとは別に、外国の援助に相当部分を依存

14 朝鮮労働党出版社、前掲（注9）、p.144～145

15 朝鮮労働党出版社、前掲（注9）、p.140～144

16 キムジェホ『強盛大国建設戦略』、2000、平壤出版社、p.21

17 キムジェホ、前掲（注16）、p.21

18 金正日『革命と建設において主体性と民族性を固守することについて』、1997.6.19

19 キムキョンイル「偉大なる領導者金正日同志は新世紀の経済強国建設の輝く道を明るくしてくれた思想理論の英才」、科学百科事典出版社、『経済研究』2003.1号

している。初期には社会主義国家の援助導入から始まって、70年代以後には西側の民間資本の借入および投資誘致に力を入れて、90年代の半ば以後、国際機構の援助に依存する一方、日本および韓国の大規模援助を導入するために努力している。

韓国戦争以後の復旧期に北朝鮮は目覚ましい成長を達成したが、それには外国の援助によるものが大きい。北朝鮮の資料によると国民所得（Net Material Product）は1954年から56年まで年平均30%、57年から60年まで年平均20%で成長し60年には49年の4.4倍となるが、ここで旧ソ連などの社会主義国家の援助が大きな役割を果たした。この間、北朝鮮が受けた援助額は、無償9億7,700万ドル、長期低利の借款4億5,650万ドル、合計14億3,350万ドルである。これは国家の税入予算の33.7%、国民総生産（GNP）の18.5～22.3%にあたり、同期間中のGNP増加に年平均8%を寄与したと評価できる²⁰。

1970年代以後、実質的に西側資本の導入に積極的になる。中・ソ紛争の余波による援助の制約、韓国との経済競争の激化などにより、西側資本の導入の必要性が台頭した。冷戦下で公的援助を期待するのは難しかったため、日本などの西側国家の民間借款の導入に力を注いだ。しかし、輸出能力が脆弱な状態で、無理のある借款導入により償還額が急増し、結局は償還不可能の状態に陥った。債務不履行により商業借款が難しくなると1984年合弁法制定、1991年、羅津・先鋒地帯の経済特区指定を通じて投資誘致を試みた。しかし、このような試みはインフラなどの劣悪な投資環境、消極的な投資誘致の政策、政治的な不安定などにより、期待した成果をあげることができなかつたのである。

国際機構を含む西側国家の公的開発援助は、1990年代以後、北朝鮮の核問題と食糧難をきっかけに始まる。1993年北朝鮮がIAEAを脱退し、核問題をめぐる緊張が高まると、核放棄の対価として軽水炉発電所と重油を提供することに合意したのである。軽水炉の提供のために日・米・韓を中心に朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）が構成され、KEDOを中心に1997年から軽水炉工事が始まったのである。2002年10月、北朝鮮の核問題が再び台頭され、核問題をめぐる危機が高まり、工事は中断の危機をさらされている。

一方、北朝鮮は1995年大規模の水害が発生し、自力解決が不可能になると国連に緊急支援を要求する。それに対して国連人道支援国（UNDHA）、世界食糧計画（WFP）、国連児童基金（UNICEF）などが現地の実態調査の結果に基づいて北朝鮮に対する援助を国際社会に訴え、北朝鮮に対する援助が始まったのである。以後、食糧難が長期化して、構造的な問題として認識されると、初期の食糧中心から構造改善に焦点を合わせた開発救護中心に転換する必要性が提起された。代表的な事例が1998年、国連開発計画（UNDP）の主導下で提起された「北朝鮮の農業復旧および環境保護プログラム（AREP）」である。しかし、開発援助に対する国際社会の呼応が少ないため、未だに食糧中心の支援にとどまっている。

20 全洪澤「北朝鮮経済の半世紀の評価」、現代経済研究院、『統一経済』1996年1月号

対北朝鮮人道的援助の現状

(単位：万ドル)

区分		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	累計
韓国	政府	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	13,986
	民間	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	45,005
	計(A)	23,225	460	4,723	3,185	4,688	9,863	9,046	13,492	16,191
国際社会(B)		5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,727	187,496
総計(A+B)		28,790	10,225	31,073	33,384	40,476	29,553	49,264	39,219	262,184
A/A+B(%)		80.7	4.5	15.2	9.5	11.6	19.3	18.2	34.0	28.4

出所：韓国統一部『対北朝鮮支援業務便覧』、2003、p15

人道的な支援を行っている主体は国連機構、非政府機構(NGO)、個別国家に区分できる。この中で国連機構と NGO は、おおむね純粋な人道的目的で北朝鮮に対する支援を行っていることに比べ、個別国家の政府レベルでの援助は人道的目的を表明しながら、内面的には政治・外交・安保問題の解決手段として活用する側面もある²¹。すなわち、北朝鮮との対話のための事前の与件造成や対話の結果として援助が提供されてきた。北朝鮮も対話の開始または妥結の条件として援助を要請するなど、援助を最大限確保するために努力している。

北朝鮮は積極的に援助を受けるために努力しながらも、それに随伴する資料公開やモニタリングなどは体制維持に悪影響を与える判断し、高い警戒心を持って対処している。援助初期から北側との接触窓口、食糧状況に関する情報公開、分配現場の接近およびモニタリングなどをできる限り制限してきた²²。例えばモニタリングの場合、事前許可を得た機関と地域に限り北朝鮮の案内により実施し、韓国語のできる国際機構の要員の常駐を許可しないなど、硬直的な姿勢を見せている。このような活動の制約の問題により Oxfam、MSF など一部の NGO が撤収するなど、北朝鮮との葛藤もあったのである。北朝鮮も常駐人員およびモニタリング地域の拡大、一部の実態調査許容、受患者の一部参加など、改善努力を見せているが、まだ他の国に比べると北朝鮮の援助受容の姿勢は問題が多いと評価される。

北朝鮮は 1990 年代に入り国際金融機構からの借款導入にも積極的な姿勢を示してきた。1991 年、当時の対外経済協力推進委員会の金正宇委員長がアジア開発銀行 (ADB) への加入意志を表明した後、1997 年 ADB 加入意向書を公式的に提出した。そして、2000 年には金龍文貿易省副相が ADB 総裁に再び加入意志を表明した²³。また国際通貨基金 (IMF)、国際復興開発銀行 (IBRD) への加入と関連して、1994 年に加入条件を検討したことに続き、1997 年には IMF 経済調査団を受け入れその機能と役割について聴取し²⁴、2001 年には IMF、IBRD への加入意志を表明したことがある²⁵。しかし、北朝鮮の国際金融機構への加入は現在、大量破壊兵器の問題により、それらの機構の持分が多いアメリカと日本が反対するた

21 洪良浩「対北人道的支援の実態と今後の課題」現代経済研究院、『統一経済』、2001 年 9・10 月号 p.57

22 Hazel Smith “Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DP.RK”, UN Institute of Peace, *Special Report 90*, July 2002

23 東京財団『「北東アジア開発銀行 (NEADB)」の創設と日本の対外協力政策』、2003.2、p.103

24 IMF 『DP.RK Fact-Finding Rep.ort』、1997.12

25 『韓国経済新聞』、2001.3.12

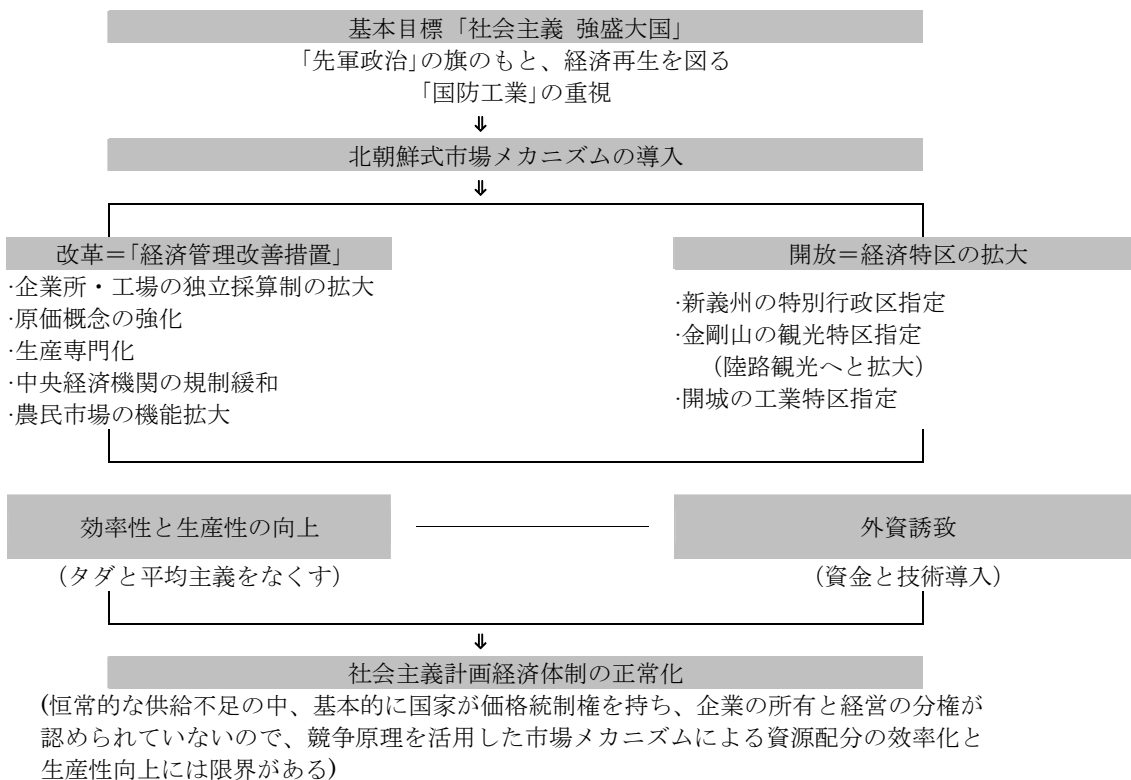
め、まだ成し遂げられていないのである。

以上からみるように北朝鮮は、資本主義国家の援助に対して自分たちのレトリックとは別に、現実的な必要性によって、できる限り多くの援助を受けるために努力してきた。特に 1990 年代以後には国際機構の人的支援、個別国家の援助、国際金融機構の借款など、接近可能な様々な方式で援助を受けるために努力してきた。しかし、援助と関連しての情報公開などに対しては、段々改善されつつあるとはいえ、未だに硬直な姿勢を示している。

(3) 経済開発戦略と援助導入政策

北朝鮮は 21 世紀に入り「社会主義強盛大国」を国家目標として提示している。社会主義強盛大国とは「社会主義+強国」の概念であり、強国とは政治思想強国、軍事強国、経済強国を意味する。この中で政治思想強国と軍事強国は作られたとみなし、経済強国だけを達成すればいいと見ている。社会主義強盛大国を具現する原則として「我々式の原則」、「自力更生の原則」とともに「実利主義原則」を提示している²⁶。

北朝鮮の目指す「実利社会主義」



出所：姜英之「経済活性化を狙い、市場メカニズムを導入」、『エコノミスト』2003.4.14、毎日新聞社を補完

26 詳しい内容はキムジェホ、前掲書（注 16）を参照。

実利主義的立場から最近の北朝鮮は、経済効率性を高めるために経済管理制度を改善している。昨年 7 月既存の经济管理方式の問題点を補完するためにインセンティブ向上、権限の下部委任、効率性向上を内容にした新しい经济管理方式を導入した。その内容は▲賃金および物価の現実化▲貨幣の通用範囲の拡大▲経営の自律性保障の拡大▲消費財市場導入 独立採算制の強化▲原価概念の導入▲成果給拡大および能力制度の導入▲社会保障制度の縮小などである。

このような经济管理措置はインセンティブの強化などを通じて、生産活性化に寄与した肯定的な側面がある反面、慢性的な物資およびエネルギーの供給不足により物価が急騰し、貧富の格差が拡大する不作用を生んでいるという²⁷。経済の安定のためには消費需要を満たすほどの消費物資を確保し供給することが必要である。しかし、外部の援助もなく内部資源の動員だけでは経済安定を図るのは難しい。

経済改革措置と関連して最近の北朝鮮は公開的に他の国の協調を要請している。北朝鮮は「経済建設と人民生活の安定のために、数回に渡り経済改革を推進しており、他の国との合弁・合作も積極的に奨励」している。また「農民市場を総合市場として拡大・改編しており、このような市場運営が初めてなので、他の国から専門家養成、経験導入をはじめとする協調をできる限り受けようとしている」²⁸という意思を表明した。

北朝鮮の経済発展のための資金需要および調達可能な金額

	区分	所要金額	投資目標	算出方式
需要	韓国開発研究院 (KDI、2002 年)	年 25 億ドル (自己調達 5~10 億ドル)	年 7%	1960 年代の韓国の経済成長の経験を適用
	対外経済政策研究院 (KIEP、2001 年)	総 50 億ドル	1980 年の後半水準まで回復	1997 年のベトナム投入産出表に基づいて CGE モデル適用
	韓国経済研究院 (KERI、2001 年)	総 50 億ドル	GDP 9.73% 増加	投入産出表の推定と CGE モデルの適用
	LG 経済研究院 (2000 年推定)	年 20 億ドルずつ 10 年間 200 億ドル	北朝鮮経済の回復	分野別の必要な金額の合計
調達	区分	調達金額	援助条件	問題点
	韓国の協力資金	年 5~10 億ドル	南北協力の推進	核問題などの解決
	日本の修交資金	総 60 億ドル以上	修交	核問題、拉致問題の解決
	国際金融機構の借款	総 27~45 億ドル	会員国として加入	アメリカなどの同意

*実際の借款執行までは長い時間がかかり、短期的にはあまり多くない。

北朝鮮が安定的に経済成長するためには年 10~20 億ドルの外部資金が必要であると推定されている。ここで必要な資金の主要調達源は日本の修交資金、韓国の協力資金、国際金融機構の借款があげられている。これらの援助資金源が全て支援できる場合、北朝鮮が必

27 連合ニュース『北朝鮮の 7・1 経済措置 1 年』、2003.6.25

28 『朝鮮中央通信』、2003.6.10 (www.kcna.co.jp.)

要な外部資金をほとんど充足させることができるだろう。しかし、これには核・ミサイルなどの大量破壊兵器の放棄、日本およびアメリカとの関係改善などの前提条件が付いている。また対外関係の改善を通じて外部資金調達に成功しても、援助の受容に必要な改革などが行われないう限り、成功するのは難しいのである。

Ⅲ. 日本の対北朝鮮政策

1. 対北朝鮮外交政策

日本の基本的な国益は日本の平和と安全維持、自由貿易体制の維持、自由および民主主義と人権の擁護などであるといえる。日本は平和と安全を維持するために、まずアメリカとの総括的協力関係 (Global Partnership) に基づいて米日関係を確固たるものとしながら、中国などが北東アジアの覇権国家として登場するのをけん制する外交政策を推進してきた。さらに、日本の経済力に相応する国際的役割、特に北東アジア地域の安定と繁栄において指導的な役割を担当するために努力している。このような観点から日本は、朝鮮半島の安定が日本の安全と繁栄において死活的に重要である²⁹と認識し、朝鮮半島での平和と安定の維持に力を注いでいる。さらに朝鮮半島問題の解決過程において日本が疎外されることで、国際社会での日本の役割増大に否定的影響を及ぼすこと、また統一した朝鮮半島が日本の敵対勢力化になるのを防止することにも関心を持っている。

このような側面から日本は朝鮮半島および北東アジア政策において、北朝鮮との修交が持つ戦略的価値は次のように整理することができる。①太平洋戦争と冷戦という 20 世紀の輪を清算し、未来志向的な足掛りを提供することができる。②冷戦構造の解体と国際社会への北朝鮮の受容を通じて朝鮮半島の安定に寄与することができる³⁰。③北東アジアの政治・軍事的な葛藤においての経済大国日本の役割の制約から、ある程度抜け出すことができる。④北東アジアの経済協力においてブラック・ホールのように残されている北朝鮮に対する援助を通じて、今後の地域内の経済協力において主導的な役割を果たせる機会を持つようになる。⑤今後、朝鮮半島が敵対化されるのを防止し、統一した朝鮮半島と緊密な関係を持続するという部分においても有効である。⑥過去の日韓修交により韓国だけではなく日本も相当の利益を得たように、対北朝鮮援助が成功すれば日本も利益³¹を得られる可能性がある。

このような部分に注目して冷戦体制崩壊以後の日本は北朝鮮との修交を推進してきたが、

29 以上は、対外関係タスクフォース『21世紀日本外交の基本戦略』（、2002.11.28、<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2002/1128tf.p.df> 参照

30 木宮正史『朝鮮半島の平和・協力と日本の役割』、東亜日報の創刊 81 周年の日・韓・中国際セミナー資料、2001.4

31 Peter M Becker, *Japan's Role in the Economic Integration of the two Koreas*, Nautilus Institute (www.nautilus.org) 2000.8

核問題などの障害により修交までは至っていない。1988年韓国が「7.7宣言」で、従来の立場から脱皮して日朝修交に反対しないという立場を表明した後から、日本は本格的に北朝鮮との修交を推進した。その後、南北関係の進展などにより修交条件が成熟すると、金丸元自民党副総裁が訪朝、修交交渉を始めることに合意し、修交対話が始まるようになった。そして平壤宣言まで計11回の修交会談があったが、韓国とアメリカのけん制、核・ミサイルなどの大量破壊兵器の問題により修交まで至ることはなかったのである。朝鮮半島の冷戦解体の過程において、日本は「二つの悪夢」にうなされてきた。一つ目は北朝鮮の大量破壊兵器の脅威から発生する緊張構図において、特に対処方針を持ってなかったことであり、もう一つはアメリカ、韓国の対北関係の進展により発生する「ニクソンショック」のような外交的疎外感³²である。

朝鮮半島問題に受動的な日本の立場を積極的に脱皮しようとする試みが、小泉総理の平壤訪問であったといえる。2002年9月平壤宣言を通じて①修交実現努力および交渉再開、日本の植民地支配に対する謝罪と経済協力提供、③拉致問題の謝罪と防止、④各関連の国際法の遵守およびミサイル発射の猶予などを北朝鮮と合意した。続いて10月の修交交渉に備えて日本政府は「修交交渉の基本方針」を閣議で決定した。その内容は①修交交渉の再開、②拉致問題とともに工作船、核およびミサイルなどの安全保障問題を優先的に解決、③日朝平壤宣言の原則と精神に基づく、④日本の安全と北東アジアの平和と安全に寄与する形態で国交正常化を実現し、日・韓・米の緊密な連帯の下、国交正常化交渉を進行するということである³³。

平壤宣言を通じて日本は修交交渉を道が開いたが、それ以後、核問題が再び台頭して修交問題は漂流している。北朝鮮の大量破壊兵器は、韓国だけではなく、日本の安保にも直結するので、この問題の解決がなければ修交は難しいと思われる。日本にとっての当面の課題は北朝鮮の脅威をいかに平和的な方法によって無害化するかである。核問題はアメリカの北東アジア政策と歩調を合わせて、米国との協力の下で解決するというのが日本の接近方法である。日本は対米関係を軸に对外政策を推進しており、朝鮮半島政策も例外ではないからである。戦後の日本は新しい秩序の形成はアメリカに託し、それによって発生する経済的な負担を担当することで自国の役割増大を図ってきた³⁴。このような構図は朝鮮半島問題の解決にも適用される可能性が高く、米朝関係が進展するまでは日朝関係も相当の制約があるだろう。

また、日本は核問題の解決と修交過程において、韓国との関係も再定義しなければならないという課題を抱えている。韓国とは民主主義、市場経済、アメリカとの同盟という三つの基本体制を共有しているだけではなく、修交以後、近い友邦として、そして主要投資および交易相手国として緊密な関係を発展させてきた。特に1998年韓日共同宣言を通じて、

32小此木政夫「小泉訪朝以後曲がり始めた金正日の運命」、朝鮮日報社『月間朝鮮』2002年10月号

33首相官邸（www.kantei.go.jp）『日朝国交正常化交渉に関する基本方針』2002.10

34申志鎬『日朝修交と韓国の政策課題』、韓国統一部（www.unikorea.go.kr）、2001

21 世紀において共同繁栄を追求する新しい協力関係を模索している。日本の立場からは 1965 年日韓基本条約に基づいて発展した日韓関係を傷付けずに、北朝鮮との修交を推進していくという課題³⁵で悩まされている。

今、朝鮮半島の動向は悲惨な戦争から飛躍的な発展まで多様な可能性を秘めており、このような事態の結末は朝鮮半島だけではなく、日本にも多大なる影響を与えるだろう。そして日本は援助を通じて北朝鮮の大量破壊兵器問題の解決と朝鮮半島の安定と平和を促進できる独特な位置にいる。朝鮮半島に対するアメリカの立場は「グローバル」であり、韓国の立場は「ローカル」である反面、日本はその中間的な「地域的」立場により、双方の立場を兼ね備えている³⁶といえる。今後の日本は朝鮮半島の状況の変化を注視しながら、多様な可能性を念頭において、より能動的に対応する必要がある。

2. 対北朝鮮援助政策

(1) 対外援助政策

日本の対外援助政策は経済発展および対外政策などと絡み合っ変化してきた。日本の援助は戦後処理のための賠償および準賠償からはじめ、経済発展につれて日本の国際的役割に応じた役割拡大に中点をおき、1990 年からは人権、環境などを重視する援助で質的な改善を図っている。

日本の援助政策の変化

	援助の理念	援助の形態
賠償援助期 (50 年代～60 年代半ば)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「国益」 中心 - 日本の経済発展と繁栄を図る 	<ul style="list-style-type: none"> ○ アジア地域中心 ○ 経済インフラ中心
援助拡大期 (60 年代半ば～80 年代)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「相互依存」 協調 - 日本の繁栄と世界平和 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 援助の拡大、条件の改善 ○ 社会開発援助の導入
調整検討期 (90 年代以後)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 「人道的・道義的考慮」 追加 - 人道的考慮、相互依存、環境の保全、自助努力支援 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 質的改善を図る - 環境など地球的な問題に関心 - 人権、福祉などの配慮

日本の戦後賠償に対して初期の占領文書には賠償方式と規模が幅広く規定されていた。しかし、冷戦の激化により東アジアにおいての日本の重要性が大きくなるにつれて、1951 年のサンフランシスコ条約では、疲弊した日本の経済事情を考慮して賠償条件が大幅に緩和され賠償も役務支払方式に限定した。同条約に基づいて日本は戦後処理の一環としてアジア各国との賠償協定などを締結し、賠償および準賠償を実施することになる。このような賠償援助は受援国の経済発展だけではなく、日本にも①経済再建と成長のための刺激剤、②周辺国家との外交関係を確保するための手段、③日本に有利な政治・経済・社会的シス

35 武貞秀士「朝鮮半島と周辺諸国」、笹川平和財団『朝鮮半島の将来と国際協力』、2002、p.25

36 小此木政夫、前掲論文（注 32）

テムを維持する手段、④アジアでの日本のリーダーシップと国際的立地の強化に貢献³⁷したと評価される。

日本の戦後賠償

賠償協定	ビルマ(72,000)、フィリピン(190,203)、インドネシア(80,309)、ベトナム(14,040)
経済・技術協力協定	ラオス(1,000)、カンボジア(1,500)、ビルマ(47,336)
請求権・技術協力協定	韓国(有償 67,728 無償 102,093)
その他	タイ(特別円解決協定 5,400 経済協力協定 9,600)、シンガポール(借款 2,940 無償協力協定 2,940)、マレーシア(無償協力協定 2,940)、ミクロネシア(信託統治地域日米協定 1,800)

0は賠償金額、単位は100万円

出所：永野慎一郎・近藤正臣『日本の戦後賠償』(P12)による再構成

日本の経済成長とともに1960年代の半ばから援助規模も拡大し、内容の面でも多様化する。戦後の賠償と貿易の振興に焦点を合わせた援助政策は、開発途上国の安定と発展のための社会開発援助に発展した。援助規模もますます増加し、1989年以後からはアメリカを抜いて世界一のODA供与国になった。しかし、過去の日本の援助は借款中心の援助方式、インフラ建設中心の輸出促進型が多く、自国中心の援助、商業主義的援助という批判が提起された。このような批判を受け入れ1980年代以後、円借款の比重の低下、アンタイドローンの拡大、相手国との政策対話と協調重視、貧困と環境問題に対応する援助に変化を模索することになる。

援助大国としての援助理念と原則は1992年の内閣で決定したODA大綱において具体的に表われる。ODA大綱では日本の援助理念を①貧困解消支援などの人道的考慮、②資源小国である日本と他国との相互依存性認識、③地球環境の保全、④開発途上国の自助努力への支援と定められた。具体的な援助原則は①環境と開発の両立、②軍事的用途および国際紛争を助長する使用の回避、③開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器の開発・製造、兵器の輸出入の動向に注意、④開発途上国の民主化の促進および市場志向型の経済導入の努力、基本的人権と自由の保障状況に注意することである³⁸。

経済沈滞により財政が悪化し、対外援助の透明性に対して国内的に批判が高まるにつれ、日本は援助政策の再検討を模索している。最近、提案された援助戦略を見ると公開性と透明性を強調する一方、重点地域としてはASEANと東アジアを、重点分野としては①日本とアジア国家の経済的な連携を強化するのに必要な基盤の整備、②伝染病、大気汚染、エネルギーなどの日本に直接的に影響を与える事項に対する対策、③文化および学術交流など日本に対する理解を増進するための援助を提示している。それに加えてタイドローンの拡大、国際機構で日本人職員が実施するプロジェクト支援など、国益の側面を強調してお

37 Hasegawa, *The Objectives of Foreign Aid : Japanese Aid for Domestic Prosperity and International Ascendancy*, Washington University, 1975, p.p.4~12

38日本外務省 (www.mofa.go.jp) 『ODA大綱』、1992

り南南協力支援および他国との協調に対する援助を強調している³⁹。

(2) 対北朝鮮援助政策の展望

日本の対北朝鮮援助政策は修交対話が進行段階であるため、まだ具体的に決定していない。ただし、平壤宣言において日本は過去史の反省とともに援助の提供に合意し、具体的な援助の規模や方法は今後の修交対話で決定することにした。平壤宣言で合意した援助の原則と精神は今後の対北朝鮮援助のガイドラインになるだろう。同原則とともに、日本の対外援助政策および他国に対する援助事例から、今後の北朝鮮に対する援助の方向をある程度予想できるだろう。

まず、援助形態を見ると「無償資金協力、低金利の長期借款供与および国際機構をた人道的な支援等」と「民間の経済活動を支援する見地からの国際協力銀行などによる融資、信用供与等が実施される」になっている。これは政府資金による経済協力、ODA と OOF を包括的に称することであると思われる。すなわち、日本の援助形態や KEDO に対する資金支援の事例を見ると同条項に並べられた援助の種類は例示的な性格に過ぎず、ここでの並べられてない他の形態の ODA と OOF も排除されるわけではない。

援助時期および期間については「国交正常化の後、双方が適切であるとする期間にわたり」提供すると合意した。日本が主張した「先国交正常化、後経済協力」を貫き援助時期を修交以後にすることによって、日本は今後の対話過程においてレバレッジを持つようになった。しかし、修交以前にはどのような形態での支援も行わないという立場ではなく、修交以前でも日本の自己判断による支援が可能であると見られる。今まで日本は KEDO を通じての軽水炉支援、食糧借款提供、WFP などの国際機構を通じての人道的支援など、様々な方法で北朝鮮に援助を提供してきた。これからも核問題妥結など特別な政治的なきっかけがある場合や人道的支援の必要性があるときには援助を提供するが、修交を前提にした事前支援は行わないという内容であると思われる。

北朝鮮への食糧支援の推移

実施期間	支援内容	支援方法/拠出額	訪朝団の動き
95年	6月 政府保有米 30万トン	無償 15万トン/約 23億 9000万円	渡辺訪朝団(3月)
	10月 政府保有米 20万トン	有償 15万トン/同上	
96年 6月	食糧約 1.5万トンなど	有償/約 31億 9500万円	
97年 10月	政府保有米 6.7万トン	WFPなどに 資金供与/約 5億 8200万円	森訪朝団(11月)
00年	3月 政府保有米 10万トン	WFPに 資金供与/約 28億 8900万円	村山訪朝団(前年 12月)
	12月 政府保有米 50万トン	WFPに 資金供与/約 172億円	国交交渉再開(4月)

出所：野村旗守編、『北朝鮮利権の真相』，宝島社，2003，p60

39 対外関係タスクフォース『わが国の ODA 戦略について』，2002.7.25

援助の具体的な内容は修交過程で合意される予定であるが、具体的な援助条件や方法に対しては争いが予想される。北朝鮮は援助の準賠償的な性格を強調してソフトな援助条件および用途制限の緩和を要求する可能性が高く、日本は一般的な自国の ODA の枠組みの中で解決しようとするだろう。日本の場合、援助金利と期間などの支援条件は譲る可能性があるが、使用用途に関しては他国援助と同様に ODA 大綱の理念と原則を例外なく適用するために努力するだろう。修交を結ぶことになっても北朝鮮との信頼関係が形成されるまでは、大量破壊兵器などの安保事項に有意しながら援助を提供せざるを得ない。だから日本は、日本国内の憂慮だけではなく、北朝鮮と軍事的に対峙しているアメリカと韓国の立場を反映して援助の軍事的用途および国際紛争での使用禁止などに対しても厳格に規制すると思われる。これに関連して北朝鮮の軍事目的への転用を遮断するための予防措置として直接的な金融支援の代わりにプロジェクトに対する援助資金を提供し、援助資金の使用に対して徹底して監視する意向であることを明らかにしている⁴⁰。このようなプロジェクトには日本企業が優先的な参加企業であるが、アンタイド条件の場合、他の国の企業も機会を得られるだろう。過去、中国との修交したとき日本は援助原則として中国市場を独占しないという原則を立て、アンタイド条件中心の援助を提供したことがある⁴¹。

重点の援助分野は①北朝鮮住民の貧困克服のための開発援助、②市場経済化促進のための制度整備および人材育成、③相互理解増進のための専門家派遣および留学生支援、④公害と環境問題、⑤日本企業の北朝鮮進出を支援するためのインフラ整備などになるだろう。また、過去に韓国と修交したとき貿易債務額を無償援助資金として処理した事例から見ると、北朝鮮の未決済債務額 10 億ドルも援助資金として処理する可能性が高い⁴²。プロジェクトの選定方式も用途とともに論難の対象になる可能性が高い。北朝鮮は過去の中国などのような北朝鮮の要請による包括的なコミットメント方式を好んでいる反面、日本はプロジェクトの共同形成を通じての個別案件支援方式を願う可能性が高い。

参考として社会主義国家である中国に対する日本の援助政策を見ると、援助政策の方向として ODA 大綱の理念と原則以外に、中国の自助能力の強化と市場経済化の促進、他資本との連帯支援、個別案件方式の援助などが提示されている。重点的な支援分野としては①公害・環境、②市場経済化の促進、③相互理解増進のための交流、④日本企業などの活動支援、⑤多者間協力などを選定している。これとともに援助に対する日本の努力を強調するため、中国国民に対する日本援助の広報を強化、特定地域および分野中心のモデルアプローチ、技術協力の強化にも有意することを指摘している⁴³。

援助の規模に対しては様々な推定が提起されているが、1965 年の日韓修交の時の援助金額（無償 3 億ドル、有償 2 億ドル）を基準に為替、インフレ率、日本の経済力などを勘案

40 『中央日報日本語版 (jap.anese.joins.com)』、2002.9.6

41 永野慎一郎・近藤正臣編『日本の戦後賠償』、劉草書房、1999、p.18、p.188

42 東アジア貿易研究会『東アジア経済情報』、2002 年 9 月号

43 外務省 (www.mofa.go.jp.) 『対中経済協力の見直し』、2001

して 50 億ドルから 200 億ドル程度の金額が提案⁴⁴されている。過去の日韓修交当時である 1965 年と 2000 年を比較するとドルに換算した物価上昇率は約 12 倍、実質的国民所得増加率（国民所得増加比率／消費者物価指数比率）も約 12 倍の差がある。したがって、韓国援助 5 億ドルを 2000 年価値に換算すると約 60 億ドル（無償 36 億ドル、有償 24 億ドル）になる。

日韓修交時と経済の比較

区分	1965 年(A)	2000 年(B)	比率(B/A)	為替考慮時の比率
消費者物価指数(2000 年基準)	24.8	100.0	4.0	12.0
国民所得(単位：10 億円)	26,065	379,945	14.6	12.1
対米ドル為替(1 ドルあたり)	360.9	114.9	0.3	-

出所：総務省統計局、日本統計年鑑、2003

日本はこの金額に基づいて対話しようとするだろうが、北朝鮮は核とミサイルの放棄の対価も追加しようとするだろう。すなわち、日本の立場からみると援助は核・ミサイル放棄との交換である反面、北朝鮮は賠償資金＋（核・ミサイル放棄の対価）を要求する可能性が高い。このような見解の差により日本政府では 50 億～80 億ドルが論議された反面、北朝鮮のアジア太平洋平和委員会の李宗革副委員長は 1996 年にワシントンで 100 億ドルが最小限の要求線であると表明したことがある⁴⁵。しかし、金額問題は算出的な問題ではないので国際政治の状況によって決定されるだろうし、他の支援条件などと連携して包括的に解決される可能性が高い。

3. 北朝鮮の日本に対する経済協力の要請

修交に先だって日朝間には長い間、交易を中心に経済協力を行ってきたが、それが両国関係の発展に大きく寄与しているとはいえない。北朝鮮の債務不履行によって交易をはじめ経済協力が萎縮しており、しかも朝総連企業を中心に行われているのが現状である。北朝鮮は日本の資本導入のために民間レベルでの様々な経済協力を提案したが、日本企業は冷たい反応を見せているのである。修交に先だって民間レベルの活発な経済協力が推進された韓国および中国との修交雰囲気とは異なる様子を見せている。

日朝間の貿易は 1956 年 9 月、日本の日朝貿易会などと朝鮮国際貿易促進委員会の間で民間貿易協定を締結することから始まった。初期には日本政府の反対によって第 3 国を通じて輸送と決済が行われたが、1960 年代前半に直接輸送と代金決済が、1964 年には延払輸出が認められた。1970 年代に入り北朝鮮の西側資本導入政策により延払輸出が活性化され、

44 田中喜与彦「北朝鮮の経済展望」、国際金融情報センター『首脳会談後の朝鮮半島：新情勢の包括的検討』（日本財務省委託調査）、p.53

44 田中喜与彦「北朝鮮の経済展望」、国際金融情報センター『首脳会談後の朝鮮半島：新情勢の包括的検討』（日本財務省委託調査）、p.53

北朝鮮に対する輸出が急増した。特に1973年からは旧日本輸出入銀行（現国際協力銀行）の融資が始まり、1974年～75年には貿易黒字が大幅に増加した。しかし、オイルショックによって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年からは延滞が発生し始め、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用が事実上では中止された。それ以後1976年、1979年、1983年の3回にわたり債務延長の合意が行われたが、1983年11月のアウンサンテロ事件に対する日本の経済制裁措置をきっかけに代金支払を停止した以後、今まで支払っていない⁴⁶。

朝朝合営の現況(1995、7現在)

業種	会社数	合営	合作	賃加工
軽工業	38	16	11	11
重工業	24	12	10	2
農水産	19	5	14	0
サービス	20	15	5	0
合計	101	48	40	13

出所：申志鎬、日朝経済協力の展開構図と韓国の対応方案

北朝鮮は1984年の合営法制定以後、日本企業の投資を希望したが、未決済債務の問題により日本企業の反応がなかった、そのため北朝鮮は1986年から朝総連企業を対象に合営企業を誘致しはじめた。その結果朝朝合営事業は1990年代前半には賃加工を含めて100社を越すことになった。しかし、合営企業は朝総連企業の希望とは裏腹に合営企業に対する北朝鮮の干渉および契約違反⁴⁷、総連系企業の運営経験の未熟などにより失敗し、さらに日本経済の長期沈滞が続くことで新規投資が減少して、現在まで運営する企業は多くない⁴⁸といわれている。

朝総連との合営事業の不振と日本企業の未決済債務問題により日朝交易は1980年の1200億円規模を境に減少し始め、1986年から大幅に減少し、その後は停滞状態になっている。1990年代に入り、中国に続き北朝鮮の第2の貿易対象国となったが、これは北朝鮮と旧ソ連との交易減少の結果であって日朝交易が増加したからではない。しかも貿易の80～90%以上を在日朝総連系の企業が担当する朝朝貿易の形態⁴⁹になっている。ここで朝総連系の企業とは東海商社などの朝総連が直接運営する傘下企業と朝総連系の人が個人的に運営する私企業を意味する。日朝交易は形式的には日本と北朝鮮の交易であるが、内容面では北朝鮮と朝総連企業の取引が大部分を占める朝朝交易である。

45 Marcus Norland, *the Summit and the Economic Future of the Korean Peninsula*, Institute of International Economy (www.iie.com), 2000.5

46 詳しい内容は 李燦雨、『日朝経済協力の方案』、環日本海経済研究所、2002.8、p.5～27 参照

47 具体的な事例としては①原料の安定的な供給蹉跌（清川江合営会社）、②国営企業が合営企業のアイテムを蚕食（明心合作会社）、③合営パートナーが合営会社の利益より自分の利益を優先（平壤包装材合営会社）、④法や契約と違う人事（平壤包装材合営会社）、⑤法外な賃加工費の要求（凱旋被服合作会社）、⑥在日朝鮮人側が提案した技術の拒否（ジソン黒鉛合営会社）、⑦ビザの発給などの入国上の不便、⑧政治的な目的による黒字会社の強制清算などを指摘。（申志鎬『北朝鮮の改革・開放：過去、現状、展望』、ハンウルアカデミー、2000.8、p.p. 95～110』

48 申志鎬『日朝経済協力の展開構図と韓国の対応方案』、対外経済政策研究院、2000、p.28～29

49 小牧輝夫「日北関係改善と南北関係展望」、現代経済研究院、『統一経済』、1996.3月号、p.8～11

一方、日朝修交が論議される度に北朝鮮は民間レベルを通じて多様な方式で経済協力可能性を打診してきた。1985年に日本の南海化学会長を通じて提示した「技術提携・合営に関する備忘録」からはじめ、1991年の「北朝鮮の開発輸出の希望品目」、1992年3月には「朝鮮国際貿易促進委員会の要請事項」、1992年7月「朝鮮烽火（ボンファ）貿易総会社の対日投資要請事業」など幅広い分野にわたって様々な方式の経済協力を提案した。しかし、修交対話が進展せず、未決済債務問題なども解決できなかったため、期待した成果をあげることがなかった。

1990年代前半の北朝鮮の主要な協調要請（合営・合作、技術協力、開発収入）分野

農水産物	香料、農水産物の加工（トマトジュースなど）、東西海岸での漁業、水産物の養殖（昆布など）および加工、漁具・魚網の製造、健康食品、タバコ工場、冷蔵・冷凍設備、活魚運搬など
軽工業	既成服、メリヤスの生産設備、紡織工場（10万錠）、絹織物工場、木材および石材加工、玩具、合成ゴム工場、木材加工設備および乾燥機、製紙工場など
鉄鋼・金属	ホットコイル、鉛・亜鉛製錬所、スティールシャーシ、製鉄所の近代化（溶鉱炉など）、珪素鋼板、ステンレス鋼板、貴金属分離設備など
ガラス・窯業	セメント工場（100万トン）、ガラス工場（1000万㎡）、耐火物設備の導入（10万トン）クランカー製造工場、ケイソウ土濾過機、セラミック、タイル、衛生陶器など
ゴム・化学	合成ゴム工場、アンモニア工場（年3万トン）、フィルム、包装容器
電気・電子	カラーテレビ受像機、半導体、直接回路工場、電気・電子日用品など
機械	練磨板、工具セット、トラック、船舶用エンジン、トラクタエンジン、工場機械の近代化、造船
資源	金鉱開発、石油開発（映像検査技術、地層探査技術など）
その他	元山・金剛山ホテル、平壤—南浦間鉄道、干拓地

出所：大韓貿易投資公社⁵⁰および北朝鮮研究所⁵¹に基づいて作成

北朝鮮は両者チャンネルを通じての接近と並行して、羅津先鋒地帯の開発のための日本資本の誘致にも努力した。1991年以後、新潟で開催された環日本海開発フォーラムに参加し、羅津・先鋒ビジネス促進代表団が日本で投資説明会を開催することもあった。続いて1997年には東アジア貿易研究会に保税加工区設置に対する構想を明らかにするなど、日本の協力を要請した。これに対応して日本も、1991年に朝鮮東北部港湾査察団が羅津・先鋒地帯などの東北部の港湾実態を調査し、1995～96年には三菱重工業など4企業が経済協力の可能性を打診した。また1996年の羅津先鋒国際フォーラムには、日本の新和物産などが同地

50 趙恩浩「北・日経済関係現状と修交以後の経済協力の展望」大韓貿易投資公社『北朝鮮ニュースレター』、1999、5月号

51 北朝鮮研究所『北朝鮮総覧（1983～1993）』、1994、P.467～468

域内の牛岩工業地域を重工業地域として開発するという構想を提案した。続いて 2000 年には、北東アジア専門家で構成された金森委員会訪朝団が、羅津・先鋒などと訪問した後、北朝鮮との修交促進および経済交流活性化方を提案した⁵²。

青木会長を通じた経済協力の要請内容

化学	化学繊維工場 化学工場	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2 万トン能力(年産)のリオセル繊維設備一式 ・ 2 万トン能力のグラウベ-塩イオン式苛性ソーダ設備 ・ 20 万トン能力のアンモニア生産工程の技術改造 ・ 1.7 万トンのポリプロピレン樹脂、1 万トンのポリプロピレン繊維工場建設 ・ 30 万トン能力の尿素肥料合成工程の改造
非鉄金属	鉛・亜鉛生産 製錬所 銅製錬・圧延	<ul style="list-style-type: none"> ・ エアー式採掘設備補強、深部区域の採掘設備全面導入 ・ 大型ベルトコンベアの整備補強、坑道に 20 トン電車とベアリング車を導入し運搬ラインをリモコン化 ・ 排水、選鉱、磨鉱処理の各ラインの近代化など ・ 10 万トン能力の電気亜鉛設備一式、既存設備の近代化 ・ 亜鉛ばい焼炉・ボイラー・焼鉱粉碎機の導入、電解ラインの改造、水銀回収・排水調和設備・稀有金属回収 ・ 3 万トン電気銅生産設備、製錬設備一式、鉛・亜鉛などの金属回収設備 ・ 銅圧延工場(銅線・棒・管)設備一式
耐火物	マグネシア ・ クリンカー工場 耐火レンガ マグネサイト鉱山	<ul style="list-style-type: none"> ・ 3 万トン塩基性クリンカー化学設備、1 万トン電解クリンカー設備、16 万トン肉盛クリンカー設備、16 万トンアルミナ合成クリンカー設備、70 万トン普通クリンカー二次処理加工設備、20 万トン硬焼マグネシア設備、粉鉱 50 万トン・尾鉱 50 万トン処理場・粒鉱 36 万トン能力の重液選鉱場設備 ・ 5 万トン耐火レンガ工場一式 ・ 3 マグネサイト鉱山の採鉱設備とレーザー光選別器
電力	発電所	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大規模水力発電所建設用の大型水路掘削設備(5~6m, 8-9m幅全断面掘削機)、3 ヶ所の発電所に、 ・ 火力発電所の循環沸騰層ボイラー (210 トン/15 台、320 トン/16 台)
金属工業	製鉄所 鉄鉱山	<ul style="list-style-type: none"> ・ 300 m³焼成炉 2 基、大型コークス炉団、コークス貯炭場、コークス化学工場 ・ 2000 m³溶鉱炉設備 1 式、他 ・ 酸素転炉を炉精錬法に交換、100 万トン造塊機 2 基、80 万トンのスラグ処理設備 ・ 圧延設備の改造・交換、250 万トン能力の精鉱油送管 ・ 400 万トン能力選鉱場建設、既存設備の近代化、コンベアライン建設、他

出所：田中喜与彦、『北朝鮮の経済展望』、p. 56

一方 2000 年から修交対話が再開されて、北朝鮮は在日朝鮮人企業家である MK タクシーの青木会長を通じて電力、鉄鋼など総額数千億円に達する経済協力を提案した。このようなアイテムは北朝鮮が切実に必要とする分野であり、今後の北朝鮮援助の中心分野になる可能性が高い分野である。青木会長は帰国後、関経連や経団連および韓国の経済界にも協力を求めたが、修交以前の経済協力は難しいという立場を表明した⁵³。また、2001 年と 2002 年の平壤国際博覧会に日本企業も東アジア貿易研究会を中心に参加したが、この時にも北朝鮮は鉱山設備、運輸機械、プラスチック・木製玩具工場、チタン・鉄鉱石採掘、温室栽培、

52 主な提案内容は①貿易保険の弾力的な適用、②投資調査団の派遣、③豆満江開発計画への日本参加、④北朝鮮の国際金融機構加入への協力、⑤北東アジア開発銀行の設立に対する積極的な対応、⑥朝鮮半島縦断の天然ガスのパイプラインの建設への協力、⑦日朝間の学術交流および共同研究（金森委員会、www4.ocn.ne.jp/~nbc/info 『contents.html』）

53 田中喜与彦、前掲論文（注 44）、p.54

水産物などの合弁・合作と被服、石写真、わら製品などの委託加工および輸出入希望品目を提示⁵⁴した。

以上のように北朝鮮との交易は 1980 年代以後、沈滞状態になっており、しかも朝総連系の企業が大部分を占めている。北朝鮮はこのような局面から脱皮し、日本資本を誘致するために様々な経済協力提案を行ったが、日本企業は消極的な姿勢を維持している。その理由は①核など大量破壊兵器と拉致問題により修交が遅延され、日本内の世論も好意的ではないからである。過去、中国や韓国との修交対話において修交以前に経済協力を通じて築いた信頼に基づいて日本経済界が積極的な役割を果たした事例に比較すると対照的な姿である。②日本に対する未決済債務問題の未解決とそれによる日本の貿易保険の引受制限である。日本は北朝鮮の債務不履行により 1975 年には貿易保険の適用を中止し、1986 年には保険金約 300 億円を貿易企業に支払ったことがある。未回収債権は 2002 年 9 月現在、約 10 億ドルと推定され、この問題が解決できない限り、貿易保険の適用は困難であるというのが日本政府の立場である⁵⁵。③北朝鮮の高いカントリーリスクをあげられる。北朝鮮には貿易保険が適用されないため、個別企業が危険を負担しなければならない。ユーロマネーなどの国家信用度の評価機関は、北朝鮮を高危険国家であると評価しており、「日本格付け投資情報センター」も北朝鮮に対する評価は「E-2.0」であり、投資対象国として論外ということである⁵⁶。中国、ベトナムなど、他の投資対象国が多い日本企業にとっては、高い危険負担を負いながら狭小な北朝鮮市場に関心を持つ理由はないのである。④北朝鮮が競争国に比べ差別的な関税を適用され、日本市場への接近が制限されているからである。北朝鮮が GSP 国家に適用される特惠税率、WTO 協定国家に適用される協定税率の対象国家ではないため、ほかの国の商品に比べて高率の関税を負担することで、競争に不利な要因として作用している⁵⁷。⑤ワッセナー協約による戦略製品の輸出統制などがあげられる。北朝鮮はイラン、リビア、イラクとともに憂慮対象国として認識され、ワッセナー協約の適用対象⁵⁸になっている。大量殺傷兵器、軍需用品以外にも高性能コンピュータをはじめとする電子部品など、軍需用に転用される可能性が高い産業用物資も輸出が禁止されている⁵⁹。最近のほとんどの機械設備が高性能コンピュータを付着している現実を考えると、このような製品の輸出は不可能であるのが現実である。

このような観点からみると日本企業が本格的に北朝鮮に関心を持つ時期は、核問題の解決、修交などの懸案が妥結した後だろう。すなわち、日本政府からもらえる資金のおかげ

54 詳しい内容は東アジア貿易研究会、『東アジア経済情報』、2002 年 6 月号、p.p. 4~6 参照

55 『毎日新聞』、2002.9.18

56 田中喜与彦、前掲論文（注 44）、p.47

57 1987 年の場合、北朝鮮の日本輸出品目中 1 億円以上の品目 34 品目（総輸出額の 93.6%）のなかで関税差別を受けた品目は 16 種で総輸出額の 48.5%であり、これによる関税差別負担額が 785 百万円であるという。（『朝鮮商工新聞』、1989.5.11）

58 経済産業省貿易管理課（www.meti.go.jp）、『日本と世界の安全保障のための輸出管理』、2003.4

59 日本では事前検閲が厳しく、四輪駆動車の輸出が中断された事例もある。しかも蛍光灯を輸出する時にも使用目的、設置場所などに対する証明資料を要求されたことがあるという（対外経済政策研究院「日朝首脳会談と経済協力の課題」、『今日の世界経済』、第 2002-29 号）

で安心して取引できる状況になるまでは、リスクを負いながら北朝鮮と取引することはないだろう。修交以後も円借款などの援助関連事業に関心⁶⁰を見せながら、民間レベルでの取引に関しては具体的な収益モデルが作られるまで観望すると思われる。

IV 韓国の対北朝鮮政策

1. 対北朝鮮統一政策

韓国にとって北朝鮮は安保上の仮想敵国でありながら、同じ民族として平和統一をともに成し遂げなければならぬ対象である。分断国家体制で発生するこのような矛盾をどのように認識し、克服すべきかの問題が、韓国の対北朝鮮政策の核心的な要因となっている。韓国は分断体制の克服に対する解答を機能主義から探している。機能主義とは経済など共同の利益を求めやすい分野から始めて、漸進的に統合していく実用主義的な接近方式であり、政治以外の分野の役割も重視する非政治的な接近方式である。

しかし、具体的な対北朝鮮政策は、当時の国際情勢と南北間の力学関係などの環境的な要素により変化してきた。特に国際的な冷戦の拡散・調整・解体の過程とその軌道をとともにした。冷戦期において北朝鮮は実態が認定できない崩壊対象であった。このような認識に基づいて対北朝鮮政策も武力挑発を阻止しながら、対決と競争に勝利することに焦点を合わせてきた冷戦初期に、漠然とした当為論的なレベルで始まった対北朝鮮政策は、北朝鮮との対決が長期化するにつれて具体的な姿を持つようになった。韓国の経済発展にかみ合って「実力培養論」「先建設、後統一論」を経て、1970年代に入り「先平和、後統一論」に変化した。以後、南北対話が始まり北朝鮮体制に対する現実的な認定はあったものの、基本的には対決と競争の延長線上で行われる制限的なものであった。1970年当時の朴正熙大統領が北朝鮮に対して「軍事的に競争するのではなく、どの体制が国民をよりよい生活に導くのかで競争しよう」と提案したのは、このような認識を反映したものである。

1980年代後半、南北朝鮮間の経済格差が可視化され、国際的な冷戦構図が解体し始めた。このような環境変化に対応して韓国は北方政策を推進する。東ヨーロッパから始めてソ連、中国との修交を推進する一方、本格的に北朝鮮に対する接近を始める。過去とは違い、韓国の優位が確実となり、南北朝鮮間の格差が拡大する状況の中、北朝鮮との葛藤と対立によって朝鮮半島の不安定が増すのはよくないとみたのである。当時の盧泰愚政府は1988年「7.7特別宣言」を通じて、北朝鮮を対決の相手ではなく、善意のパートナーであるとみなし、南北が共同繁栄する民族共同体を形成することを宣言した。それに対する後続措置として北朝鮮との対話とともに、交流・協力に必要な制度的措置を作った。これで「先平和、後統一」は交流・協力という具体的な手段を持つようになったのである。

対北朝鮮政策は金大中政権が発足することで画期的な成果を達成する。太陽政策として

60 日本機械輸出組合『JMC Report』、2002.12月号、p.14

知られている金大中政権の対北朝鮮政策は北朝鮮に対する包容を基本方向とした。平和と和解・協力を通じた南北関係の改善を目標としながら、①武力挑発不容、②吸収統一排除、③和解協力の積極的な推進を実践原則とした。これを実践するための政策方向は①安保と協力の並行推進、②平和共存および交流・協力を優先して推進、③和解協力による北朝鮮が変化する条件作り、④当事者解決の原則の下、国際協力の推進などとした⁶¹。このような基調の下で金大中政権は、ベルリン宣言と対北朝鮮援助を通じて首脳会談まで行う成果をあげた。

しかし首脳会談以後、対北朝鮮政策の速度と幅に対して、内外部的に葛藤を招くこともあった。内部的には安保に対する不徹底、北朝鮮に対する過大な支援などに対して批判が提起され国内世論間の葛藤、つまり南南葛藤が浮き彫りになった。対外的にはブッシュ政権の登場以後、アメリカとの摩擦が起きることもあった。今後、内部的には国民的な合意の導き出す問題が、対外的には既存の韓・米・日共助体制と和解協力政策とが調和しなければならないという課題を抱えている。金大中大統領の対北朝鮮政策を継承することを公約に登場した盧武鉉政府は、『平和繁栄政策』を対北朝鮮政策として提示している。平和繁栄政策は今まで南北朝鮮の関係にとどまった視点から抜け出し、「北東アジアの中の朝鮮半島」というレベルで接近しているのが特徴である。今まで推進してきた「民族共同体建設」作業を南北関係のレベルを超えて、北東アジアの平和と繁栄に連携させようとする接近方式である。南北間の和解協力を通じて平和統一の基盤を作り、北東アジアの中心国家として発展するというビジョンである⁶²。

平和繁栄政策は朝鮮半島の平和増進と南北朝鮮の共同繁栄の実現および北東アジアの共同繁栄の追求を目標として提示している。このような目標を達成するための原則として、対話を通じての問題解決、相互信頼優先と互惠主義、南北当事者原則に基づく国際協力原則などを定めた。短期的には北朝鮮核問題の解決、中期的には朝鮮半島の平和体制の構築、中長期的には北東アジアの経済中心国家の建設を段階的に提示している。現在、当面している核問題の解法は北朝鮮と対話を通じて解決し、北朝鮮がそれに応じる場合には、大規模の経済協力を提供するということ⁶³である。核問題の平和的な解決を通じて北朝鮮との実質的な経済協力関係を増進させ、それを基盤にして大陸と海洋を結ぶ中枢国家 (Hub-State) の機能を担当することで北東アジアの共同繁栄に寄与するということである。

以上からみるように韓国の対北朝鮮政策の方向は冷戦の解体と民主化の進展によって、対決から共存と協力に、漠然とした統一主張から具体的な接近政策に、政治優先から政経分離に、政府独占から民間参加拡大に変化してきた。具体的にみると、①朝鮮半島での戦争防止、②南北間の緊張緩和と平和定着、③南北関係の実質的な改善、④北朝鮮の変化誘

61 韓国統一部 (unikorea.go.kr)、『「国民の政府」の対北朝鮮政策』、1998

62 韓国民主平和統一諮問会議事務局『民主平統』、2003.3.15

63 韓国統一部『参加政府の平和繁栄政策』、2003.3、p.p.24～25

導、⑤漸進的な平和統一の達成⁶⁴を目標に対北朝鮮政策を遂行してきた。

2. 対北朝鮮援助政策

(1) 援助政策の現状

対北朝鮮援助政策は他の国に対する援助政策とは違い、複雑な要素を持っている。南北がお互いに対峙している現実を反映して、人道的目的以外に安保的、政治的な要因も一緒に考慮することが不可欠である。韓国の対北朝鮮政策は経済を中心に、まず協力が可能な分野から段々に交流・協力を拡大していく機能主義接近方式に基づいている。機能主義接近において経済力に基づく援助は、北朝鮮の信頼構築と交流・協力を重要なきっかけを提供することになる。

対北朝鮮援助は人類普遍の価値である人道主義精神と、北朝鮮住民と同じ民族であるという同胞愛を具現するという当為的な側面とともに、南北和解実現という実用的な側面を同時に持っている⁶⁵。当為的な必要性以外に①南北関係の安定、②北朝鮮との信頼構築および交流・協力促進、③民族共同体の建設という現実的な目的も持っている。韓国にとって対北朝鮮援助は南北の信頼回復と和解協力を増進させ、朝鮮半島での戦争の脅威を減らすための、つまり「平和を確保するための投資」または「第2の平和維持費」であるといえよう。また、統一を成し遂げた場合に発生しうる統一費用を減らす「先投資」の概念も含まれている。このような観点から対北朝鮮援助が必要な状況が持続する限り、合理的な方法を通じて誠意を込めて支援するというのが韓国政府の基本的な立場である⁶⁶。

韓国の援助も北朝鮮の核問題と食糧難をきっかけに始まった。北朝鮮は食糧事情が悪化すると国際機構に援助を要請、これをきっかけに韓国の対北朝鮮援助も本格化する。しかし、具体的な支援原則は時期別に差がある。金泳三政権は北朝鮮に米15万トンを直接支援しながら、これを南北関係改善の雰囲気づくりに活用しようとした。しかし、期待とは裏腹に北朝鮮の互応がなかったため、その後からは大規模の直接支援の代わりに国連機構を通じた間接支援に小規模で参加した。

金大中政権になってからは太陽政策の基調の下で、南北間直接支援を通じての南北関係の改善手段として援助を積極的に活用する。初期には相互主義の原則の下で、援助と北朝鮮の譲歩を直接的に連携させようとした。1998～99年の北京会談で肥料支援と離散家族の面会を連携させたのがその事例であるといえよう⁶⁷。強直的な相互主義が限界に直面すると「先供後得（先に与えて後で得る）」方式に基づいた伸縮的な相互主義に政策基調を転換す

64 韓国統一部『対北朝鮮政策推進現状』、2002.12、p.1

65 韓国統一部『対北支援業務便覧』、2003、p.5

66 民主平和統一諮問会議事務局（www.acdp.u.go.kr）、『人道的な対北朝鮮支援—事実はどうです』、2001.6.1

67 洪良浩、前掲論文（注21）、p.55

る。このような伸縮的な相互主義は太陽政策が有用な手段となり、首脳会談という成果をあげた。しかし、国内的には北朝鮮に「対価もないまま、あげてばかりいる」という批判が、対外的には同盟国との共通認識の不足という問題が提起された。このような課題をこれからどのように解決するかが、新たな課題として台頭している。

一方、民間レベルの援助も金大中政権から活性化し始めた。初期の援助は大韓赤十字社が窓口になり、大韓赤十字社が国際赤十字社を通して援助物資を伝達する間接支援方式であった。1997年からは南北赤十字社間の直接伝達方式に替わり、1998年には民間団体の援助目的の訪朝と募金行事を許可し、1999年には直接支援も可能になるように窓口を多様化した。2000年には民間の支援事業に対して南北協力基金から **Matching fund** を支援し始め、2001年からは北朝鮮への剰余農産物の提供に対して輸送費などの補助金を支援している。

1995～2002年の間、人道的な分野における韓国の北朝鮮に対する援助金額は7億4,688万ドルで、全体の援助金額26億2,184万ドルの28.4%を占める。特に2000年の南北首脳会談以後からは全体の援助金額の30%以上を占めている⁶⁸。しかも、韓国の援助額には借款方式の食糧および鉄道・道路資材の援助金額、軽水炉工事費の援助金額は除外されているので、これらを含む場合、50%を上回ると推定できる。

援助の拡大とともに援助方法と分野も多様化している。政府の援助をみると国際機構を通しての間接援助から直接援助に、無償援助から借款方式援助に、食糧中心の緊急救護援助から鉄道・道路連結のための機資材借款などの経済協力援助に、単純な現物提供から技術協力を段々多様化、高度化している。民間援助の場合にも食糧中心から農業復旧、保健・医療などに支援分野が多様化され、段々技術支援中心に転換する様子を見せている。

韓国は援助物資が北朝鮮住民に正確に分配され、北朝鮮住民が韓国の援助事実を分かるように努力してきた。初期の北朝鮮は韓国からの援助事実を隠すために援助団体の訪朝はもちろん韓国商標の付着を拒否するか、それを排除してから分配した。しかし、援助が長期化し、援助事実を隠蔽することが不可能になるとそれを容認する方向で政策を転換した。米支援の場合、1995年には商標なしで支援し、2000年には英語で「**Republic of Korea**」と表記し、2002年には「대한민국 (大韓民国)」とハングルで表記した。

また、現在までは国内の憂慮を考えて軍事的に転用する可能性がなく、分配透明性が自動的に確保できる品目、例えば食糧、肥料などを中心に支援している。国際機構を通じて支援する場合にも現物支援を中心に、子供と老弱者などの脆弱階層を中心に、平壤以外の国家配給網が稼動しない地方への配分を優先するよう誘導している。支援した事業に対しては結果通知、分配過程の立ち会いおよび分配結果の確認などを試験的に実施している。特に民間支援に対しては支援する度に該当 NGO 関係者が結果を確認するように誘導している⁶⁹。

68 韓国統一部『対北支援業務便覧』、2003、p.15

69 民主平和統一諮問会議事務局 (www.acdp.u.go.kr)、『人道的な対北朝鮮支援—事実はこちらです』、2001.6.1

一方、韓国政府の対北朝鮮援助は今まで大部分の金額を南北協力基金から調達している。南北協力基金とは南北間の交流・協力を財政的に後押しするために政府が作った基金である。韓国は1990年に交流・協力を促進するために「南北交流・協力法」を制定し、それを財政的に後押しするために「南北協力基金法」を制定し、南北協力基金を設置した。日本の場合、対外援助の枠組みの中で対北朝鮮援助が行われることに対し、韓国では対外援助と対北朝鮮援助を分離して別途の体制で運営している。南北協力基金は、①政府および民間出捐金、②財政融資特別会計、他の基金、金融機関からの借入金、③国債管理金からの予受金、④基金の運用収入金を主な財源とする。1991年から2002年まで総3兆925億ウォンが作られたが、この中で政府出捐金が1兆6,250億ウォン、国債管理基金からの予受金が1兆2,197億ウォン、基金の運用収入金が2,455億ウォン、民間出捐金が23億ウォンなど、ほとんどを政府財政から調達している。特に国債管理基金からの預かり金は、軽水炉事業の資金調達の用途として調達されている。

南北協力基金の使用用途は①無償支援、②融資・債務保証・損失補填、③金融機関の支援、④民族共同体回復支援など、全ての形態の支援が可能になるように幅広く規定して南北関係の変化に弾力的に対処できるようにした。同基金は1991年から2002年まで2兆2,932億ウォンが使用されているが、特に首脳会談以後、全体の使用額の84%が使われた。支援形態を見ると無償支援が7,606億ウォン、貸し出し1兆3,104億ウォンで貸し出しが多いが、ほとんどが短期間の回収が困難な軽水炉および食糧借款などの長期援助資金である。

南北協力基金細部使用内訳

区分	内訳	金額 (億ウォン)	
無償支援	住民往来支援	金剛山観光経費、釜山アジアゲームの北朝鮮参加経費など	242
	社会文化支援	世界青少年サッカー大会の南北単一チーム参加支援など	13
	国際機構支援	国際機構を通じての人道的支援（食糧、医薬品など）	930
	離散家族支援	離散家族交流、接触、面会経費支援	65
	交通連結支援	京義線、東海線鉄道および道路連結費用	1,391
	肥料支援	北朝鮮に対する肥料支援の経費	2,755
	食糧支援	北朝鮮に対する食糧支援の経費（1995年）	1,854
	民間団体支援	北朝鮮支援の民間団体に対する補助金	138
	損失補助	北朝鮮の契約不履行による損失に対する貿易保険金の支給	13
	その他の支援	農水産物支援の輸送経費、借款支援経費、冬下着支援など	205
	小計	7,606	
貸出	交易資金支援	南北交易および委託加工業体に対する融資	20
	経協資金支援	対北朝鮮投資企業に対する融資（金剛山事業の貸出を含む）	808
	食糧借款支援	借款方式による食糧支援（2000年、2002年）	2,024
	資材借款支援	借款方式による京義線、東海線鉄道および道路の資材支援	306
	軽水炉支援	軽水炉事業支援資金	9,946
	小計	13,104	
合計		20,710	

注：基金使用金額には融資方式の支援と韓国内の使用金額（離散家族支援、交通連結支援）などが含まれており、北朝鮮援助金額とは差がある。

出所：韓国輸出入銀行

南北協力基金は2002年末現在、可用資金が約7,993億ウォンに過ぎない。しかし、鉄道・道路連結、食糧提供、軽水炉建設などの既存の援助事業だけでも年間7千億～8千億ウォンが使われる。政府が南北関係の改善および統一のための費用を負担する意思があるかを調査した設問結果を見ると1年間の負担額が国民1人あたり1万ウォン以下と答えたのが10.1%、2～5万ウォンが23.0%、8～10万ウォンが17.1%、11万ウォン以上が17.8%、その他、無応答が32.1%となった⁷⁰。これを基準にした場合、年間、韓国で最大限に援助可能な金額は1兆ウォン、約10億ドル程度であるといえる。本格的な北朝鮮の経済回復に必要な資金規模を年間20億ドルと見ると、韓国の自己資金だけでは限界があるのである。

南北朝鮮は今までの10年間、政治軍事的な緊張関係を維持しながらも「制限的協力」関係を発展させており、その南北関係の進展において援助の役割は大きいといえる。今までの韓国は北朝鮮の経済事情、南北関係の状況、国際社会の動向などを考慮して、国民的な合意を基盤に、できるだけ援助を持続する原則を堅持している。これに対して北朝鮮も緊迫する現実を考えて、援助提供に積極的に呼応する立場である。しかしながら韓国の援助が北朝鮮体制に与える影響は、可能な限り抑制するために努力している。北朝鮮に対する援助が南北関係の進展にある程度寄与しているのは否定できないが、実質的な効果、つまり北朝鮮政権の延長を支援する可能性と北朝鮮住民に対する実質的な支援の可能性に関する論難は続いている。このような論難があるにもかかわらず、現在の分断体制下で北朝鮮住民の生活向上と南北関係の改善のための有力な手段であることは疑問の余地がない。

(2) 日本の対北朝鮮援助に対する韓国の見解

日本の対北朝鮮修交とそれによる援助に対して韓国では期待とともに憂慮の声もある。その形態と内容によっては南北関係の進展を促進することも遅延させることもあるからである。日朝修交に対する韓国の立場は、それが南北関係にどのような影響を与えるかに焦点を合わせている。日本から対北朝鮮援助が提供されれば、南北関係も発展できるという肯定的な立場がある反面、南北関係が萎縮する可能性が高いという否定的な見解もある。前者が楽観論的な立場で「南北関係と日朝関係の連携放棄論」または「日韓協力論」として展開されたというならば、後者は「連携推進論」、「日本の独自進出のけん制論」として表われた。お互いに相反するように見える二つの見解ではあるが、基本的に日本が朝鮮半島にある程度影響を与えかねない事実と、日朝関係を単純に両国間の外交関係としてアプローチすると困るという認識は同じである。

日朝修交および援助に対する韓国の見解は、大きく見ると対北朝鮮政策の流れと脈をとともにしながら変化してきた。冷戦期の韓国においての北朝鮮は、競争の対象であった半面、日本は自由民主主義と市場経済をとともにする友邦であった。韓国としては中国および旧ソ連との国交がない状態で、日朝関係が改善すると韓国が孤立するという憂慮とともに、日

70 民主平和統一諮問会議事務局『統一論議レビュー』、2002.3/4 分期、p.119

本が朝鮮半島の分断状況を利用して影響力の拡大を図るという不信感も残っていた。その当時、韓国は日朝接近を「等距離外交」と表現し、それを阻止するために努力した。

韓国の日朝修交の効果に対する見解

	肯定的な側面	否定的な側面
政治外交	<ul style="list-style-type: none"> ・北朝鮮の開放・改革促進 －朝鮮半島の冷戦体制の解体 ・分断体制の安定 －分断の国際的な認定および保障 	<ul style="list-style-type: none"> ・北朝鮮が韓国より日本などに依存 －韓国に対する「主敵」概念の維持・強化 ・分断体制の永続化 －北朝鮮問題の解決における韓国の特殊な地位の喪失
経済	<ul style="list-style-type: none"> ・北朝鮮のインフラ改善および経済回復 －北朝鮮の投資環境の改善および輸出能力の増大により南北交易および投資基盤の拡大 ・韓国の支援負担経費の軽減 －長期的に統一費用減少 	<ul style="list-style-type: none"> ・北朝鮮が選択の幅が広がると韓国企業を排除する可能性がある －日本企業の北朝鮮市場先占により南北経済協力が萎縮⁷¹ ・北朝鮮の対日外債および依存度が増加 －長期的に統一韓国の潜在的な負担

1980年代後半、冷戦が解体し始めると「7・7宣言」を通して日米が北朝鮮と修交することを反対しないという意思を表明した。これは変化する環境に合わせて既存の対北朝鮮政策を大幅に修正したことだが、ここには南北関係の進展との調和と均衡という条件がついていた。「7・7宣言」以後、南北関係の進展とともに日朝修交会談が進行すると、日韓の間には微妙な競争を見せることもあった⁷²。当時の韓国は中国、ソ連などと修交が完了していない状態から日朝修交が結ばれるのは良くないと判断した。それで1991年1月の日韓首脳会談において「日朝修交5原則」を提示し、日本と合意した。同原則の内容は①日韓間の十分な協議、②南北対話および交流との関係、③北朝鮮の核安全協定締結、④援助の修交以前の提供禁止と軍事的な利用禁止、⑤北朝鮮の開放促進である⁷³。

このような政策は金泳三政権にも続き、北朝鮮に対する食糧支援など北朝鮮に対するアプローチ方式を巡って日本との葛藤を見せた。当時の北朝鮮は日本、アメリカなどとの関係を進展させながら、韓国との関係は意図的に回避する、いわゆる「通米封南」政策を実施した。その結果、韓国は日朝修交が結ばれる前に、対北朝鮮関係において疎外感を感じ、このような疎外感日本けん制論または連携推進論と確信させた。1996年6月の日韓首脳会談で「北朝鮮関係に対する韓国の意思を尊重しながら進行する」という原則が再確認された⁷⁴。その時までは朝鮮半島問題の解決において日本の役割が必要であることを認めながらも、日本をけん制しながら韓国が主導すべきであるという立場を堅持したのである。

金大中政権になって、日本けん制論の効用性について再検討が行われた。その結果、北朝鮮に対する韓国の立場弱さを憂慮して日本をけん制するよりは、日本との協力の下で北

71 李宗勳「北日修交と経協展望」、現代経済研究院『統一経済』、1995年11月号、p.p.111～112

72 朴正進『北朝鮮の日本に対する戦略的理解変化と分析』、韓国統一部（www.unikorea.go.kr）、2002、p.202

73 韓国開発研究院『日朝の経済協力と南北朝鮮の経済関係の変化展望』、1993、p.89

74 申志鎬 前掲書（注34）を参照

朝鮮の改革・開放を促進する方向に政策を転換した。政策転換の背景には韓国の太陽政策推進、金融危機による韓国経済の限界認識、日朝修交がなくては冷戦解体が不可能であることなどが考慮された。

特に 1998 年日韓両国が「日韓パートナーシップ共同宣言」を通じて、過去史に終止符を打って未来志向的友好関係を構築することに合意することで、日本に対する期待が高まった。その結果、両国が協力して北朝鮮の改革・開放を誘導するという主張が説得力を持つようになった。日韓関係が日朝修交に与える影響が、既存の否定的なけん制効果から脱皮して肯定的な激励要因として作用したのである。特に南北首脳会談以後、北朝鮮が韓国を排除する可能性より北朝鮮に対する単独援助の負担が浮き彫りになり、日朝修交に対する期待はより高まることになったのである。

このように日朝関係に対する韓国の立場は、冷戦時代の否定的な立場から、冷戦解体とともに日本けん制論となり、南北関係の進展によって日韓協力論に変化してきた。韓国の期待に対して日本がどのように認識し、対応するかは、全面的に日本の選択である。今後、日韓両国がお互いに異なる意図を持ちながら、どのように協力関係を強化するかは、北東アジアの国際秩序の再編に大きな影響を与えるだろうし、北朝鮮問題はその試金石であるといえよう。

3. 南北経済協力の限界と援助の役割

南北間経済協力は 1988 年の「7・7 宣言」をきっかけに始まった。同宣言の後続措置として「対北朝鮮経済開放措置」を公表し、「南北物資交流運営指針」を制定した。初期から各種の指針に根拠した交易を法的に後押しするために、1990 年に「南北交流協力に関する法」と「南北協力基金法」を制定し、各種の細部指針を制定して現実の状況に対応してきた。この時の法的・制度的な枠組みは、現在までも大きな変化なく維持されている。

南北経済協力の発展過程

区分	交易規模	環境変化	特徴
試図期 (89～90)	年間 2 千万ドル 以下	・「7・7 宣言」 ・南北交流・協力法制定	第 3 国を通じての間接交易
高度成長期 (90～92)	年間 1～2 億ドル 水準	・社会主義貿易体制の崩壊 ・南北基本合意書締結	・単純な委託加工交易が始まる
沈滞期 (93～94)	年間 1～2 億ドル 水準	・核問題発生 - NPT 脱退など	・核・経済協力の連携政策 - 企業の訪朝・投資禁止
安定成長期 (95～97)	年間 2～3 億ドル 水準	・核問題の解決 - 米朝のジュネーブ合意	・設備加工型の委託加工が始まる ・対北朝鮮投資が始まる
調整期 (98～99)	年間 2～3 億ドル 水準	・IMF 金融危機	・対北朝鮮事業の縮小・調整 ・非取引性交易の急増
再跳躍期 (00 年以後)	年間 4～7 億ドル 水準	・南北首脳会談	・制度的な措置を作る - 鉄道・道路連結、経済協力合意書 ・対北朝鮮援助の活性化

1989年から始まった南北経済協力は、①試図期、②高度成長期、③沈滞期、④安定成長期、⑤調整期を経て現在の再跳躍期に至っている。この過程において核問題やIMF金融危機によって多少の浮沈みがあったものの、持続的に発展しており、現在の交易規模は6億4千万ドルを超えて北朝鮮の第2の交易相手国になった。しかし、南北経済協力の量的増大にもかかわらず、この局面には次のような限界と不安定性を内包している。

①非取引性交易の急増である。非取引性交易とはKEDOの軽水炉工事および金剛山事業の物資、援助用の食糧・肥料などの非商業的な性格を持つ交易を意味する。非取引性交易は1996年までは全体交易の2%に過ぎなかったが、金大中政権が登場してからは太陽政策の影響で急速に増加し、2002年には全体交易金額の46%を占めている。1990年代後半の交易規模の増加は取引性交易よりは非取引性交易の増加によるものであるといえる。

南北朝鮮交易推移

(単位：千ドル、%)

区分		1989~96	1997(A)	1998	1999	2000(B)	2001	2002(C)	増加率 (B/A)	増加率 (C/A)
搬出	小計	178,116	115,269	129,679	211,832	272,775	226,787	370,155	136	221
	取引性		60,019	51,530	67,553	93,724	62,836	72,770	56	21
	非取引性		55,250	78,149	144,279	179,050	163,951	297,385	224	438
搬入	小計	1,059,235	193,069	92,264	121,604	152,373	176,170	271,575	-22	40
	取引性		190,281	92,159	121,482	152,373	173,476	270,189	-20	41
	非取引性		2,788	105	122		2,695	1,386	-	-51
全体	合計	1,237,351	308,339	221,943	333,437	425,148	402,957	641,730	37	108
	取引性 (単純交易)	1,212,101 (1,058,298)	250,300 (171,231)	143,928 (72,940)	189,036 (89,416)	246,097 (116,907)	236,312 (111,388)	342,959 (171,782)	-2 -32	37 0
	(委託加工)	(153,803)	(79,069)	(70,988)	(99,620)	(129,190)	(124,924)	(171,177)	63	116
	非取引性 (%)	25,250 (2)	58,039 (18)	78,015 (35)	144,401 (43)	179,050 (42)	166,646 (41)	298,771 (46)	208	414
	品目 数*	交易全体		362	445	487	576	545	568	
業体 数*	委託加工		107	157	213	257	284	310		
	交易全体		356	417	513	536	506	432		
	委託加工		64	66	131	157	147	108		

* 年度別の品目数および業体数の合計(重複計算)

出所：裴鐘烈、「望ましい南北経済協力の方案」、韓国輸出入銀行、輸銀海外経済、2003年5月号の再加工
(統一省の『月刊の南北交流・協力および人道的事業の動向』各号から作成)

②全体的な交易収支は韓国が黒字を記録しているが、取引性交易は北朝鮮が持続的に黒字を記録している。交易規模が1億ドルを超えた1991年から2002年までの北朝鮮の取引性交易の黒字累計は約15億ドルであり、年平均1億2千万ドルの黒字を記録した。同期間中の北朝鮮の韓国以外のほかの国との貿易額が年平均21億ドルであり、この中で輸出が占める割合が36%に過ぎないことを考えると、韓国からの貿易黒字は北朝鮮の重要な外貨調達源泉になっていることがわかる⁷⁵。

③交易品目や企業の限界をあげられる。交易企業の数が増加していたが、2000年を

75 裴鐘烈「望ましい南北経済協力の方案」、韓国輸出入銀行『輸銀海外経済』、2003年5月号、p.9

境に減少傾向に転換している。成長傾向を維持している委託加工さえも、金額は増加しているにもかかわらず、参加企業数はむしろ減少している。委託加工の場合、初期の衣類、靴中心から 1996 年にはカラーテレビ、スピーカ、自動車の配線が、1998 年にはラジオカセット、有線電話機、コンピュータのモニターなどの電気・電子品目が追加され、多様化、高度化した。全体の取引品目の数は 2000 年以後、停滞状態となっている。

④対北朝鮮投資の不振である。取引性取引は 2002 年に IMF 以前の水準を越えたが、政府の投資承認件数は IMF 以前水準から回復していない。政府の承認を得て実際に投資した企業も北朝鮮の政策変化（羅津・先鋒地帯への韓国企業の入国禁止など）、当初の契約条件の不履行などにより、正常な稼働ができない場合が多いので実際の稼働率は低い。2002 年末現在、政府の承認を得た事業は、軽水炉および金剛山関連事業を除くと総 18 件、1 億 837 万ドルであり、この中で投資を実行した事業は 15 件、4,922 万ドルである。投資を実行した事業の中で 6 件は投資過程で、2 件は投資した後、北朝鮮との不和によって事業が中断した状態である。

このよう現象が起きる理由はいくつかに整理できる。①南北関係の不安定である。北朝鮮は体制に悪影響を及ぼすことを憂慮して、できる限り接触や開放を回避する「蚊帳」式の経済協力を行っている。韓国企業との接触は民経連などに制限し、技術者の訪朝、現地常駐、技術指導をできる限り回避している。その結果、北朝鮮との接触や訪朝が容易である第 3 国の仲介商を通しての間接取引が多いのが現実である。②法的・制度的措置の未整備である。今まで北朝鮮との取引リスクは個別企業レベルで負担しているため、委託加工が投資に発展できなかったのである。③北朝鮮経済の落後性をあげられる。北朝鮮からの原・副資材の調達や生産した製品の販売が難しいため⁷⁶、生産費用の増加の原因となっている。④電力・通信・輸送などのインフラの不足である。例えば海上運賃の場合、20 フィートコンテナを基準にして釜山～香港の 250 ドルに対して、仁川～南浦は 770 ドル⁷⁷である。これは南浦港の荷役設備の未備によって荷役作業の時間がかかり、南北間の輸送物資が多くないため空船率が高いからである。⑤国際取引慣行に対する認識不足である。法人設立の以前に先行投資を要求、経済外的な支援を要請するなど、非取引的な方式で外貨を確保しようとする傾向がある。また対話実務者の権限が小さく、意思決定の構造が多段階になっているため事業成立に長時間が必要とされる。例えば接触から操業まで大宇の南浦工場は 5 年、テチャンミネラルウォーター工場は 6 年がかかった。また、稼働以後にも契約内容に対する恣意的な解釈、投資家の経営権行使の不認定などにより、正常に稼働できない場合もある。

このような問題点によって取引や投資において未だに成功モデルは出来てない。最近、

76 原・副資材使用についてみると、韓国産を使用している企業は 76.6%、中国産は 21.3%、北朝鮮産は 2.1%に過ぎない。販路に関しては全量を韓国に輸入する企業は 50%、韓国輸入および第 3 国輸出並行 34.2%、全量を第 3 国に輸出する企業は 10.5%であるが、韓国および北朝鮮での販売並行は 5.3%に過ぎない。韓国貿易協会『2002 年南北経協実態調査結果』 2002.8.12』

77 李宗根「北朝鮮生産の原価構造」、慶南大学極東問題研究所『研究報告書』2003-01、2003 p.5

韓国貿易協会が調査した北朝鮮との委託加工および交易企業に対する設問調査の結果をみると、応答企業の10.1%が「満足」、37.7%が「不満足」、52.2%が「普通」と答えており、応答企業の18.2%が、損失があったと答えている⁷⁸。これは南北交易が、第3国との取引に比べて収益性が高くないことを示唆しているのである。今後、どのように取引リスクを減らしながら収益モデルを発見するかが、南北経済協力の拡大の鍵といえよう。

韓国はそれを特区開発、輸送網連結、経済協力合意書の締結などで解決しようとしてきた。輸送網連結を通じて物流費の負担を緩和し、経済協力合意書締結を通じて法的・制度的な安全装置を作ろうとしている。特に投資環境の問題を一気に解決するための方案として、開城工業団地などを韓国企業中心の経済特区として開発するために試みている。特区開発を通じてインフラの落后、原・副資材調達の難しさ、北朝鮮との対話の難しさを政府レベルで解消し、民間企業の投資条件を改善しようとするのである。

このような経済協力基盤の整備は大規模の資金が必要な場合が多いので、財源調達の問題が発生する。北朝鮮が自ら解決することを期待するのも難しく、中小企業がほとんどである対北朝鮮投資企業が自己資金で解決することにも限界がある。従って初期にはどんな形態であろうと政府の資金による援助は不可避であるといえよう。

政府レベルでの対北朝鮮協力事業

区分		事業開始の合意	現在の進行段階	援助提供の形態
輸送網連結	京義線 鉄道・道路	・第1回閣僚級会談(00.7) ・事業着工(00.9)	・鉄道・道路連結式('03.6) 非武装地域で象徴的な連結式に 工事はまだ進行中	・北朝鮮に資材・装備 借款提供
	東海岸 鉄道・道路	・特使訪北('02.4) ・事業着工('02.9)		
特区 開発	開城工業団地	・第5回閣僚級会談(01.9) ・事業着工(03.6)	・北朝鮮が経済特区に指定 - 「開城工業地区法」発表 ('02.11)	・未定 - 韓国土地公社が政府 支援要請
	金剛山	・観光船出航開始('98.11) ・観光活性化会談 ('01.10, '02.9)	・北朝鮮が観光特区に指定 - 「金剛山地区法」	・韓国土地公社に貸出 ・観光経費の補助
その他	経済協力 合意書	・第4回閣僚級会談 ('00.12)	・早速な発効に合意('02.8) - 韓国国会批准('03.6)	・未定
	臨津江 水害防止	・第2回閣僚級会談('00.9)	・北朝鮮は気象水文情報提供 韓国は苗木提供('02.8)	・未定 - 苗木援助予想
	金剛山ダム調査	・第2回閣僚級会談('02.8)	-	・未定
	経済視察	・南北経済協力推進委員会 第2回会議('02.8)	・北朝鮮の経済視察団の 韓国訪問('02.10)	・経費提供

78 韓国貿易協会、前掲書（注76）

V 日韓の援助協力方案

1. 援助目的の設定

日本と韓国は北朝鮮に対する援助を通じて北朝鮮との関係を改善しようとしている。しかし、日本の援助は過去史に対する賠償的な資金による修交を前提にする反面、韓国の援助は交流・協力を促進して統一を達成することに目的がある。援助の性格だけではなく、援助の体制、時期、金額確定の方式などがお互いに異なる。また日本は相対的に韓国の北朝鮮の影響をあまり受けない反面、韓国は日本の援助により南北関係が相当な影響を受けると認識している。このような非対称的な認識により、北朝鮮に対する援助戦略や方式がお互い異なる方向で展開されるのはやむを得ない。この過程において相互間の誤解と競争、異見と葛藤が浮き彫りになる可能性は否定できない。

日韓援助の差

	日本	韓国
援助性格	<ul style="list-style-type: none"> ・ 修交資金 - 過去賠償性格(過去整理) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 交流・協力の促進資金 - 統一志向的性格(未来志向)
援助体制	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第3国の援助体制適用 - ODA, OOF 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 第3国援助体制とは別途体制 - 南北協力基金など
援助時期	<ul style="list-style-type: none"> ・ 修交以後 - 修交条件 ・ 核・ミサイルなどの安保上の問題解決 ・ 拉致問題解決 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1995年以後、続けて援助進行 - 北朝鮮が核放棄する時は大規模の援助
援助金額	<ul style="list-style-type: none"> ・ 事前確定(修交会談で確定) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 不確定 ・ 自己判断および北朝鮮の要求によって支援
相対的な影響	<ul style="list-style-type: none"> ・ 韓国の援助が日朝関係に与える影響が大きいと認識 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 日本の援助が南北関係に与える影響が大きいと認識

しかし、援助性格と方式の差があるにもかかわらず、両国はより多い共同の目標を共有している。まず、両国はこのような共同の目標を確認し、それに基づいてお互いの援助政策を調整していくことが必要である。両国の援助がその効果を相殺または代替する方向ではなく、お互いが補完し促進していけるように協議していくべきである。このような必要性に立脚して両国が共有可能な援助目標を例示してみると次のように整理できる。

①朝鮮半島においての平和と安定の維持である。日韓の援助は北朝鮮が核・ミサイルなどの大量破壊兵器の開発・生産を中断し、関連施設を再稼動することができないように完全に解体することを前提にする。援助が始まった後でも、援助が大量破壊兵器や在来式兵器の拡充に利用されないように注意する必要がある。日本の対北朝鮮援助の目標は、優先的に北朝鮮の威嚇的な対外行動を規制し、無力化することとみている⁷⁹。また援助において

79 対外関係タスクフォース『21世紀の日本外交の基本戦略』、2002.11.28

の軍事的な用途および国際紛争を起こす方向への使用禁止の原則とともに軍費支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・改造、兵器輸出入などを考慮する原則を立てている⁸⁰。韓国の場合も対北朝鮮援助は軍事的な転用に注意し、自動的に透明性が確保される品目を支援している⁸¹。従って、包容のための経済支援は単純な対価提供のレベルではなく、北朝鮮経済の再建が軍事力の増強につながらない方向で支援しなければならない。

さらに両国の援助は、北朝鮮の軍需産業が平和産業に転換できるようにインセンティブを提供しなければならない。北朝鮮は軍需産業を中心とした重化学工業中心の産業政策を推進してきた結果、軍需産業がGDPの25%ぐらいを占めている⁸²。北朝鮮には180あまりの軍需工場があり、他の工場の場合にも軍需と民需が混在しているケースが多く、各工場の生産計画も軍需物資を優先的に割り当てていることを考慮すると、軍需産業が北朝鮮経済に占める比重は莫大である。日韓の援助は北朝鮮の大量破壊兵器の放棄を前提にしており、援助の軍需部門への転用防止および軍需部門の民需産業化を目標にしていることに利害が一致する。

②北朝鮮経済の再生である。北朝鮮が周辺国家に対する威嚇を諦め、国際社会において責任ある一員としての役割を果たさせるためには、持続的な北朝鮮経済の安定が前提しなければならない。経済発展が孤立とは両立できないことは、歴史的な経験が教えてくれている。北朝鮮経済は安定的に発展するためには、過去の指令式運営に基づく閉鎖経済から脱皮し、効率性を重視する開放経済体制に転換することが不可欠である。日本の場合、対北朝鮮援助は急激な体制転換ではなく、北朝鮮経済を破綻から抜け出させ、段階的に政治経済体制を変化させることが目的であると規定している⁸³。韓国の援助も北朝鮮が市場経済体制を導入するように誘導する方向で成り立っている。

対北朝鮮援助が崩壊した計画経済の復元に使用されるのか、または改革・開放を促進することに使用するかは、北朝鮮経済の未来に関連して重要な意味を持つ。計画経済の復元に使用すれば、初期にはある程度の成果をあげられるだろうが、計画経済の問題によって限界に直面するだろう。これは北朝鮮において時間と費用の浪費と負担だけではなく、統一韓国と日本の負担も増加させるだろう。従って、経済支援の既存の北朝鮮経済システムの復元だけではなく、新たなシステムの導入を通じての経済効率性の向上につながるようにつなげなければならないことには認識をともにできるだろう。

③北朝鮮住民の生活向上である。対北朝鮮援助は北朝鮮の生産能力を増大させるだけではなく、北朝鮮住民の実質的な生活向上に寄与する方向で支援しなければならない。援助がある程度、北朝鮮支配層の権力基盤安定に寄与することはやむをえないだろうが、できる限り北朝鮮住民の生活条件の改善に使われるように注意しなければならない。すなわち、援助の効果が直接的に北朝鮮住民の生活に影響を与えるような部門を中心として、支援対

80 日本外務省 (www.mofa.go.jp.) 『ODA大綱』、1992

81 韓国統一部 『対北朝鮮支援業務便覧』

82 徐柱錫 「北朝鮮の産業：軍需産業」、現代経済研究院 『統一経済』、2002.7、p.35

83 対外関係タスクフォース、前掲書 (注 79)

象と方式が成り立たなければならない。韓国の場合、援助が直接北朝鮮住民に渡るよう注意しており、日本も人道主義を援助の基本理念としている。このような部分においては両国の援助は目標をともにする。

④経済的相互依存度の向上と北東アジア経済共同体の形成である。北朝鮮の威嚇は韓国および日本の投資リスクと安保コストを高めるだけでなく、北東アジア経済協力の制約要因となっている。援助を通じて北朝鮮との連携が増加した場合、今後の北東アジアにおける政治軍事的な緊張は緩和できる。過去 EU の東ヨーロッパ援助の経験は、緊張緩和の方案の一つが、援助を通じて相互依存度を深化させる政策であることを示唆する。相互依存度の増加に基づいて北東アジアの経済協力を促進できるだろう。韓国は「平和と繁栄政策」を通じて、南北間の葛藤の解消を北東アジアの経済協力のレベルで解決しようとしている。日本の場合も、日韓間 FTA などアジア国家の経済的連携を強化するための、東アジアの経済統合および成長支援の基盤整備事業を優先的な援助分野として選定している⁸⁴。両国は援助を通じて北朝鮮との経済的な連携を強化し、それを北東アジア経済統合のきっかけに活用するという共同の目標を持つことができる。

2. 支援戦略

(1) 日韓間の協調体制の構築

今までの北朝鮮はアメリカと対話を推進する場合、南北対話を回避・拒否（通米封南）、またはアメリカと対決する場合には危険負担を緩和するために南北対話を利用（通南通米）するなど、日本・韓国・アメリカの間でスイング戦略をとってきた。日本が北朝鮮との修交を樹立した後にも大規模の援助を提供する場合、北朝鮮が韓国孤立戦略に出る可能性がある。日本の援助を導入して経済関係を拡大する一方、体制負担が大きい韓国に対する依存度を減らすために韓国との協力関係を回避する場合、日朝経済協力は南北経済協力を複雑にする要因となるだろう。

両国の援助目的の効果が相殺されずに、シナジー効果を発生させるための協調体制は、①情報交換および協議、②調整および役割分担、③共同援助などの方法があるだろう。まず、情報交換および協議は政府レベルで「日韓対北朝鮮戦略常設協議機構」のような公式的な協議機構を設置するか⁸⁵、援助機関または民間専門家間の情報交換および協議チャンネルを構築する必要がある。それを通じて両国はお互いに経験を共有することで、より効率的な援助を行うことができるだろう⁸⁶。

84 対外関係タスクフォース『我が国の ODA 戦略について』、2002

85 朴哲熙など『日朝修交協定の進展展望』、韓国外交安保研究院、2002

86 一般的な ODA において両国間の意見交換および協議の必要性を強調する意見がある。（上原秀樹、「日本は国際協力を通じて開発途上国との相互パートナーシップを築けるか」、日本大学国際関係学部国際関係研究所編、『東アジアの国際協力』、芦書房、 p.208～209）

さらに援助分野や地域の相互調整と役割分担も考慮しなければならないだろう。例えば民間団体および自治体を通じての援助地域および分野がお互いに重複した場合、援助効果は減る可能性がある。援助が始まる段階からお互いに協議を通じて調整していけば、援助の効果を高めることができるだろう。また事前に大略的な役割分担の原則を定めることも、援助の混線を防ぐ方法になるだろう。例えば韓国の場合①既存の北朝鮮との合意に基づいて推進している事業、②臨津江ダム建設など、軍事的に敏感な軍事分界線の近隣地域の開発、③開城工業団地など韓国企業の投資が多い地域に対するインフラ建設、④東西海岸地域の漁場開発など韓国内に利害関係者がいる分野、輸送網、電力網の整備など、長期的な観点から朝鮮半島全体の有機的な連携が必要な分野、⑥韓国が比較優位にいる軽工業部門の生産設備の支援などがまず考えられるだろう。一方、日本の場合は①東海岸の港湾施設の整備とともに日本とつながる部門のインフラ支援、②日本企業の進出が予想される地域の開発、③日本が比較優位にいる重工業分野の生産設備の支援などの役割分担を考えられるだろう。

大規模のプロジェクトの場合、日韓の共同援助を通じてリスク分散と資金負担の軽減も図れるだろう。例えば日本がエンジニアリングや監理を担当し、韓国企業が設計や工事を担当し、それに対して両国の援助機関が共同援助を提供する方式も可能だろう。過去、両国の企業はフィリピン・イリヘン複合火力発電プロジェクトや香港地下鉄会社向けの車輪輸出プロジェクトなど、第3国のプラントの共同受注のために協力した事例がある。また発注と下請けの役割分担も可能だろう。両国が協調して援助する KEDO の軽水炉事業の場合、韓国電力が発注企業として事業全体を担当し、日本企業は下請けとして核心部品を供給している。金大中政権時代、日本企業に対して韓国企業と北朝鮮に対する共同投資を要請したこともあるが、それも決して非現実的なことではないだろう⁸⁷。さらに日本内の一角では修交以前に「日本の対北朝鮮経済支援は韓国をブリッジにすることは、日韓関係を円滑するためにも良いという意見もあり、ケースによってはそうした方法を選択することがベターな場合でもあるだろう」⁸⁸という意見もあるように日韓両国は多様な協調方式を探ることができるだろう。

(2) 多者的・重層的な接近

日韓の援助は日米同盟、韓米同盟に基づく日韓米間の政策協議と調整のもとで行われるのは不可避である。対北朝鮮関係と同盟国との関係がお互いに調和してない場合、問題が発生することは過去の経験からわかる。さらに、対北朝鮮援助を北東アジア協力のきっかけに発展させるためには中国やロシアとの協力が必須である。例えば羅津・先鋒地域開発や北東アジア鉄道の連結は、これらの国家との協力が前提にない限り、成功は難しいから

87 坂田幹男「朝鮮半島統一の可能性と影響」、毎日新聞社『エコノミスト』、2003.5.6

88 田中喜与彦、前掲論文（注44）、p.55

である。初期にはプロジェクトのレベルで始め、段々制度的な措置を整える段階に拡大していく戦略が要求される。日本が豆満江開発計画（TRADP）に参加する方法や、北東アジア開発銀行の設立に参加して援助する方法で、対北朝鮮年所を北東アジア協力のきっかけにすることができるだろう。

国家や国際機構を通じての接近以外に、国内の民間団体や地方自治団体を通じての接近も必要である。日本の場合、中国援助などにおいて国際機構や他国の援助機関との連帯強化に基づいて一地域および機能分担以外に、NGO などを通じての援助により支援効果の極大化を追求している。韓国も民間団体に対するマッチングファンドの提供を通じて政府レベルでの援助を補完している。NGO などを通じての援助は、受益者との紐帯関係の形成などにおいて、政府レベルの援助より効果的なことと評価される。従って、政府レベルでの援助だけではなく、多様なレベルの複雑で重層的なアプローチが並行して調和することで支援効果はより高まるだろう。

政府などの公共部門の援助だけでは、北朝鮮の経済に与える波及効果が制限的である。効果的な援助にする方法は、民間投資を補完し、民間部門のイニシアチブを促進することである⁸⁹。援助の方向は自国の民間企業および海外資本の誘発投資を促進する方向でプロジェクトを選定しなければならない。すなわち、政府レベルでの経済協力は自国の生産設備や技術の提供にとどまらず、個別企業が解決できない難しいプロジェクトでありながら、民間企業の投資環境の改善や投資費用の節減に寄与する部門に焦点を合わせるべきだろう。開城工業団地開発がその代表的な事例であるといえよう。

さらに特定プロジェクトにおいて援助を先導資金（リーディングファンド）として活用すべきである。援助を通じてプロジェクトの事前調査など、プロジェクト開発とそれを支援する人的・制度的な基盤づくりに力を注ぐべきである。韓国の場合、北朝鮮内の一部の鉦山の経済性のある開発可能性の調査に対して、鉦業公社を通じて援助を提供した事例がある。特に高いリスクと大規模の資金が必要とされるプロジェクトの場合には、援助資金が直接的なリスクを負担し、民間企業の参加を誘導する協力プロジェクトを開発すべきだろう。

(3) 北朝鮮の自求努力の促求と援助の効率性の向上

開発途上国の経済発展において外国からの援助が大きい役割を果たすという見解が一般的である。しかし過去の事例を見ると援助を非生産的部分に浪費または流用するなど、自求努力が希薄な国家に対しては援助の効果がなかった。このような浪費は、受援国だけではなく援助国のレベルでも行われる。自国の製品の輸出目的だけのために、高度の機能装備を提供するなど、受援国の需要を考慮せずに援助が行われた事例も少なくない⁹⁰。援助の

89 小浜裕久「ODAの経済学」、渡辺利夫編、東洋経済新聞社『国際開発学』、p.301

90 スティーブン・ブラウン著、安田靖訳『国際援助』、東洋経済新報社、1998、p.100

浪費を防ぐためには、開発戦略の樹立と執行において、北朝鮮の主導的な役割を促す方向で援助計画を作らなければならない。北朝鮮が自分たちの開発ビジョンと援助所要などを提起し、これに基づいて援助機関とともに協議・決定するプロジェクト共同形成の方法が効率的だろう。

共同協議によって確定したプロジェクトの施行においても北朝鮮の参加を要求しなければならない。自ら調達可能な原資材と労働力は北朝鮮内で調達し、できれば北朝鮮が負担するように促すのが望ましい。この場合、原・副資材を生産する工場の稼働およびプロジェクト建設の労働力動員に必要な資材や食糧などは、別途に現物提供が可能だろう。北朝鮮内の原・副資材や労働力を活用する場合、プロジェクト遂行に必要な所要費用と建設単価を減らすことができる。さらに援助を通じて北朝鮮の参加誘因を高めることができるし、北朝鮮の内部で発生する余裕資源の流用を防止することもできる。また北朝鮮の人力に対して技術教育と訓練を行える付随効果も得られるだろう。

援助国の立場から見ると援助資金は国民の税金で作られているので、使用において効率性を追求せざるを得ない。受援国の立場からも、制限された援助資金で最大限の開発成果を収めるためには、資金の効率的な使用が必要である。これに関連して北朝鮮の場合には、既に相当なインフラを揃えているため、既存の設備を改・補修するか、または新規設備を設置するかという選択の問題が提起される。北朝鮮の生産能力は社会主義貿易体制の崩壊後、原・副資材や燃料調達ができなくなったため、稼働が中断した場合や設備の改・補修が行われなかったケースが多い。どの程度、実際に改・補修ができるかはわからないが、改・補修が効果的な場合もあるだろう。

もちろんケースによって異なるだろうが、限定した資金を効率的に使用するためには大まかな基準を作る必要がある。援助初期に適用されるこのような基準には次のようなことがある。①直接的に国際競争にさらされる対外経済部門、つまり輸出部門、仲介輸送部門などの外貨獲得分野、そして経済特区などの外国投資誘致分野においては競争力の確保できるレベルで新規設備を設置する。そして、それ以外の分野は隘路要因（Bottleneck）の打開に焦点を合わせるべきだろう。京義線鉄道の場合、現在の手動式信号体系を自動式に転換すると輸送量は2倍に増えるのに対し、所要費用は複線化費用の5～10%に過ぎないと評価できる⁹¹。②生産設備はあるが、稼働率が低い部門は設備の改・補修、原・副資材の供給、電力施設の拡充などの隘路要因の解消に重点を置くべきだろう。例えば発電設備の場合には、発電設備の老朽化、部品供給の障害、維持補修の未整備により2000年基準の利用率が30%にすぎないと知られる⁹²。一方、生産設備がない場合または生産能力が足りない部門、例えばカリ肥料工場や漁具生産工場のようなケースでは新規設備を拡充しなければならない。③産業連関効果が大きい分野に関しては新規設備の設置に重点をおき、そうではない分野には補完に重点を置く。

91 金鍊哲・申志鎬・董龍昇『南北経済協力 guideline』、三星経済研究所、2001、p.249

92 韓国開発研究院『北朝鮮経済の発展戦略の模索』、2002、p.418

(4) モデルアプローチと優先的な接近分野

北朝鮮は長い間、閉鎖的な社会主義の経済体制を維持してきたので、対外経済関係を形成するのに必要な人力や知識が足りない。短期間内に外部からの多くの援助を吸収できる能力がない⁹³と評価できる。また、核問題などが解決した後で、援助を提供しても、信頼構築につなげるには時間が必要である。このような援助環境を考慮すると、漸進的な接近はやむを得ず、その漸進的な接近方法の一つがモデルアプローチであるといえよう。これは初期から大規模の支援を行うマーシャルプラン式の援助方式ではなく、集中と選択を通じて「成功のモデル」を拡散させる「北朝鮮の現地指導方式」の接近である。

モデルアプローチは様々な有用性を持っている。その内容をみると①援助の効果を早期に可視化することができる。②援助による試行錯誤の費用を減らすことができる。③援助初期においての対規模の援助資金を調達することによる負担を軽減できる。④援助受容に必要な北朝鮮の姿勢および能力を点検し、それに合わせて速度の調節ができるという利点を持っている。このような長所があるため、日本も中国援助などにおいてモデルアプローチ方式を強調⁹⁴している。

モデルアプローチではどの分野と地域を優先対象にするかの問題が提起される。どの分野を優先的に援助するかは援助目標の符合性ととも事業の至急性、援助効果の可視化の程度などを考慮して行う必要がある。このような基準からみると北朝鮮住民の生存を助けるための人道的な分野の援助が優先的に提供されるだろう。それとともに北朝鮮の無害化に必要な援助、核施設の解体および核兵器の廃棄に必要な援助も優先的に支援すべきである。二つの分野が優先的な援助対象であることは異論の余地がない。

次に電力、輸送などのインフラがあげられる。なぜならばインフラ部門は①北朝鮮経済の再生のためにまず解決すべき分野であり、②大規模の長期資金が所要され、北朝鮮が自らの努力や海外からの民間投資を誘致して解決するのは難しく、北朝鮮内の一般住民の生活と密接な各種便宜施設を提供する分野であるため可視的な効果が高く⁹⁵、④民間部門の経済協力の条件を改善し、交易および投資コストの軽減の効果もあり、⑤現物以外の技術支援などが同伴されるため持続的な連携を形成できるからである。韓国の場合、ユーラシア大陸と輸送およびエネルギー網をつなげるには、北朝鮮のインフラ改善が前提にあるが、自力には限界があるため日本の協調を期待しているのが実情である。日本の立場からも、今後の環日本海経済圏形成のためには、北朝鮮のインフラ開発が不可欠であるといえよう。

工業分野における優先順位を選択は多少議論の余地がある。軽工業と重工業の中で

93 多くの政策部署が対外市場や市場参加者と関係するのに必要な変化の範囲と深度に対する理解が足りなく、執行部署は全般的に白紙状態であり、命令および統制の分配体制がほとんどを支配している。どんな収益事業もその体制の下で収益を得るのは、北朝鮮の垂直下向的な官僚構造からみるとほとんど不可能であると評価 (Peter Hayes, *Special Report : DPRK Energy and Economic Future*, Nautilus Institute (www.nautilus.org)、2000.11.6)

94 外務省 (www.mofa.go.jp) 『対中経済協力の見直し』、2001

95 吉埜宇 『日・米・韓 三国の枠組みから見たこれからの日朝関係』、東京財団、2001、 p.68~69

の分野を優先するかは今後の北朝鮮経済の改編方向と連関しているからである。北朝鮮は工業部門の投資財源の80%以上を重工業に投資した結果、重工業の比率が2002年度の全体の工業の60%を超える⁹⁶。しかし貿易から表われる顕示比較優位を見ると衣類などの労働集約的な軽工業と非鉄金属などが競争力を持っている。国際市場での比較優位と乖離した産業構造を維持しながら、成長するという側面からは重工業が優先されるべきだろうが、国際的な比較優位と限界生産性を考慮すると軽工業が優先されるべきだろう⁹⁷。軽工業は外貨獲得源の役割を果たす以外にも、北朝鮮住民に必要な生活必需品の供給という側面を持っており、小額投資でしかも短期間で成果をあげられる長所を持っているので、援助においては重工業より優先的に考慮されるべきだろう。

輸出産業の育成は北朝鮮商品の自国市場への接近機会の提供と並行して行うべきだろう。韓国の場合、北朝鮮商品の輸入は民族内部取引と規定して輸入関税を免除している反面、日本の場合では、北朝鮮は特惠関税の適用国家ではないので、北朝鮮の商品は他の国の商品に比べて高率の関税が賦課されているが、北朝鮮商品の関税引き下げなどを通じて北朝鮮商品の市場接近の機会を拡大することが望ましい。過去、中国の場合には修交以前である1968年に中国に対する関税差別を解消⁹⁸したことがある。核と拉致問題の解決など、一定の条件が満たされると修交以前からでも北朝鮮商品に対してGPS供与などを通じて市場接近の機会を与える必要がある。

現在、日韓の間で論議されている自由貿易協定（FTA）または経済パートナーシップ協定（EPA）と関連して、北朝鮮商品に対する市場接近機会の拡大を考慮することも可能だろう。過去の東・西ドイツの事例を見ると、東ドイツは西ドイツとの経済協力を通じて、EC 会員国ではないのにもかかわらず、EC 市場に関税なく進出することができて、自国商品の価格競争力を高めることで相当の利益を得ることができた⁹⁹。日韓のFTA が成立した場合、過去の韓国のように輸出産業しか選択余地がない北朝鮮の経済をテイクアップ（take up）させるのに必要な、より広い市場を提供¹⁰⁰することもできる。

（5）援助対象地域の選定

援助の初期段階にはどの地域を優先的な援助対象にするかも考慮しなければならない。勿論、援助分野別に基準が異なるだろうが、大きく分けて人道的援助と経済的援助に分け

96 韓国銀行『北朝鮮の経済成長率の推定結果』、各年度

97 短期的な生産極大化の基準を適用すると重工業、軽工業、鉱業、サービス業、農林漁業の順で投資比率を当てるのが適合だろうが、比較優位に基づいての産業構造の調整を考えると、軽工業と労働集約的産業に優先的に投資すべきであると主張している。（尹徳龍・朴淳『北朝鮮の経済回復のための資本需要推定と適正な投資方向の模索』、対外経済政策研究院、2001、p.p.53～62

98 申志鎬『日朝経済協力の展開構図と韓国の対応方案』、p.28

99 曹東昊『南北経済協力の成果の評価と今後の政策課題』、韓国開発研究院、2001、p.8

100 深川由起子「盧武鉉新政権の経済政策と日韓自由貿易協定」、日本国際問題研究所『国際問題』、2003年5月号

て考えられる。貧困階層が対象となる人道的支援の場合、食糧供給などにおいて相対的に疎外されている地域、すなわち①食糧生産が少ない山沿い地域、②食糧流通が円滑ではない内陸地域、③外部からの食糧調達が比較的容易である国境から遠く離れている地域などが対象になるだろう。

それに対して経済的援助は、相対的に貧困で落后した地域を対象にしながらも、開発初期には産業立地の効率性、自国との連携性を考慮しなければならない。中国に対する援助が、改革・開放初期には相対的に落后している内陸より沿海に集中しているのはその理由である。北朝鮮の場合も初期には①物流の容易性を勘案して港を持っている海岸地域、②既存の産業施設および労働力の活用がある程度できる産業基盤が整っている地域、③北朝鮮の受け入れが容易な辺境地域、④隣接国家と経済的な連携性がある地域などが対象になるだろう。

韓国の場合、北朝鮮と連結することに合意した朝鮮半島の東・西海岸の鉄道および道路の連結網を活用して、非武装地帯から始め、北側には朝鮮半島を縦断して、北朝鮮との経済協力の拠点を開発していくという構想を持っている。すなわち西側からは開城→南浦→新義州に、東側からは金剛山→元山→羅津・先鋒地域に経済協力の拠点を段階的に拡充していく戦略である。そして、経済協力拠点を中心に物流網を拡充する一方、エネルギーや観光などの協力も段階的に拡大していくという考えである。中長期的には非武装地帯の近隣地域に経済共同区域を建設し、南北間の共同市場などの物流センターと経済協力相談所などの支援機構を設置する構想を持っている。さらに、北東アジア国際協力機構などを誘致する一方、環境親和型経済団地としての開発を推進する構想である¹⁰¹。

しかし、日本はどの地域を開発拠点に選ぶだろうか。日本の開発地域は①韓国の経済協力拠点、特に優先進出の拠点地域と競合しない地域、②軍事的な緊張地域と離れている地域、③日本企業や民間団体が北朝鮮で活動するのに容易な地域、④北朝鮮の環境・公害問題が日本に直接的に影響を与えかねない地域、⑤北朝鮮との両者協力を超えて、中国などとの経済協力を推進することができる地域になるだろう。

このような要因を考慮すると朝鮮半島の東海岸地域にある北朝鮮の4つの工業地区が対象となる。この中で羅津・先鋒地域はすでに経済特区に指定された地域であり、豆満江開発計画の中心的な位置にあるので、北朝鮮だけではなく中国の東北部地域を連携して開発することも可能である。しかも、現在は資本の不足により不振な様子を見せているので、まず、開発を優先的に考慮する価値のある地域であると思われる。日本の援助によって北朝鮮の羅津・先鋒開発と豆満江開発計画が活性化する場合、北東アジア経済協力においての日本の役割は高まる。元山の場合にも1997年に日本の経済協力を前提に北朝鮮が保税加工区域の指定を提案したことがあるし、北朝鮮の東海岸地域の中心に位置しているので、次善策として考えてみる価値はある。

101 韓国統一省『大統領業務報告資料』、2003.3

3. 細部の援助協力方案

人道的分野の協力方案

区分	内容
現状	既存政策 <ul style="list-style-type: none"> ■ 目標：食糧の自給自足 ■ 運営 <ul style="list-style-type: none"> - 山林開墾などの耕地面積の拡大、単位生産量が多いトウモロコシ中心の耕作 自然災害に脆弱 - 肥料および農薬投入の拡大、農業の機械化→社会主義圏崩壊後の原・副資材の供給不足 - 協同農場化→インセンティブ減少
	解決政策 <ul style="list-style-type: none"> - 食糧増産：二毛作、ジャガイモ農業、草食家畜の飼育（やぎなど）、淡水魚養殖の奨励 - 地力改善：輪作拡大、有機質肥料および生物農薬使用の試図 - 基盤整備：土地整理、水路工事（OPECの援助を得た介川ーテソン湖の水路） 山林緑化、気象装備の導入、コンピュータを利用した科学農業推進、種子改良 - 制度改善：農産物の価格引き上げ、新分組管理制の導入、農民市場の拡大、実験的家族営農制の導入などインセンティブの強化 - 外部援助：国際機構、各国政府、NGOなどの援助 <ul style="list-style-type: none"> ・ 技術支援、開発救護、地域単位の接近を推進中 ・ 現地の実態把握およびモニタリングの制約、寄付者の疲労現象、援助者間の重複および競争
援助政策	方向 <ul style="list-style-type: none"> ■ 柔軟な自給自足：輸出品目の育成を通じて外貨を獲得し食糧問題を解決
	短期 <ul style="list-style-type: none"> ■ 緊急支援：現物支援（食糧、肥料、農薬、医薬品など） ■ 技術支援：種子改良、資料開発、病虫害の予防、漁業研究、浅海養殖 ■ 生産効率 <ul style="list-style-type: none"> - 肥料工場補修：現在は稼働率10%以下（正常稼働時には自体需要充足可能） - 農薬工場の補修：ほとんどは60年代以前に建設 - 原資材の供給（肥料およびビニール工場） ■ 貯蔵加工：農産物貯蔵施設（収穫後の損失率15%以上と推定） ■ 環境保護：造林、気象装備および情報提供 ■ 輸出産業 <ul style="list-style-type: none"> - 特区周辺の模範農場（特区などに果物・野菜供給） - 模範的事業試図：養蚕（IFAD）、養蚕農場の借款事業）、水産物養殖、小豆・ごま・漢方薬材などの作物（韓国の国内価と国際価の偏差が大きく無関税恵沢の利用が可能）
	長期 <ul style="list-style-type: none"> ■ 基盤整備：水路工事、ダム建設 ■ 生産効率 <ul style="list-style-type: none"> - 肥料工場の新設（現在カリ肥料工場がない） - 漁具工場の新設（魚具は80%、魚網は90%が輸入） ■ 貯蔵加工 <ul style="list-style-type: none"> - 農水産物の冷凍・冷蔵施設（時期によって収穫量の偏差が大きい） - 農水産物の加工工場 ■ 輸出産業 <ul style="list-style-type: none"> - 花卉、野菜などの温室栽培、水耕栽培など - 有機農業（例：EUのキューバからの有機農産物の輸入）
日韓協力	原則 <ul style="list-style-type: none"> ■ 北朝鮮の要請に沿って共同または各々支援（両国の利害対立の可能性が高くない） ■ 原則的には無償支援、ただし、輸出産業の育成は長期低利借款方式を並行
	役割分担例示 <ul style="list-style-type: none"> ■ 韓国の主力分野 <ul style="list-style-type: none"> - 長期的な機能統合に必要な分野：気象など - 開城工業団地、金剛山特区関連の農産物の供給 - 韓国内に利害関係者がいる事業 <ul style="list-style-type: none"> ・ 接境地域付近のダム建設など農業基盤の整備および漁業（例：全国漁民総連合が北朝鮮と合意した東海岸の恩徳漁場の共同漁業に対して江原道の漁民が反対） ・ 韓国の無関税恵沢の利用品目（ゴマなどの場合、農民の反対によって数量制限） ■ 日本の主力分野 <ul style="list-style-type: none"> - モデル進出地域に関連する農産物供給 - 水産物の養殖、種子改良 - 有機農業、温室栽培、水耕栽培 留意事項 <ul style="list-style-type: none"> - 両国のNGO、地方自治団体間の競争・重複防止

インフラ（輸送）分野の協力方案

区分	内容
現 状	<p>既存政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 目標：最小限の投資で自己需要の充足 ■ 鉄道：貨物の90%、旅客の67%を担当 <ul style="list-style-type: none"> - 大量・規則的な輸送が可能であり輸送費用が手ごろな鉄道中心の輸送体系を構成 - 連携道路網が不十分なので鉄道の長所である大量、長距離、重量輸送の長所が弱体化 - 鉄道の電氣化（現在80%水準）、重量化、現代化の推進 - 単線鉄道：98% <ul style="list-style-type: none"> 効率性低下、京義線および平羅線の一部区間の運行能力は飽和状態 - 投資不足：枕木・レールなどの施設と車両の老朽 <ul style="list-style-type: none"> 速度鈍化：列車時間表上の運行速度は60km（京義線以外の実際速度は30～40km） ■ 道路：貨物の7%、旅客の37%担当 <ul style="list-style-type: none"> - 高速道路および一般道路（6つの等級）：4級以下（路幅が2.5m以下）が79% - 投資不足：舗装不足（4級以上の道路の舗装率は10%以下）、路幅狭小、トンネルおよび橋梁の老朽化 ■ 湾岸：全体の荷役能力3,540万トン <ul style="list-style-type: none"> - 八大貿易港：荷役能力 年3,440万トン、埠頭延長11,529m - 主に1万トン級以下の船舶の入港可能（先鋒港除く）、5～18トン級のクレーンを使用 - 荷役設備の老朽化等→実際の荷役能力は年2,283万トン
	<p>解決政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 鉄道中心の輸送対策を模索 <ul style="list-style-type: none"> - 財源不足によって補修維持に重点を置く - 通過能力の向上（古い枕木交代、砂利固めなど）、列車整備など - 南北朝鮮間の鉄道連結、ロシアのTSRと連結を推進 - 7.1 経済改善措置：輸送料金の現実化
援 助 政 策	<p>方向</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 対外開放の関連部門の活性化 <ul style="list-style-type: none"> - 長期・大規模の資金が必要とされるので短期的には改・補修に重点を置く - 多者協力方式（中国、ロシアなどの参加）模索
	<p>分野例示</p> <p>短期</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 対外開放部門 <ul style="list-style-type: none"> - 南北朝鮮間の連結：鉄道および道路の連結 - 経済特区：基幹鉄道網および港湾との連携輸送網を整備 - 港湾：荷役設備の改善、南浦・羅津港のコンテナ専用埠頭 - 現在の荷役能力が完全に稼働すると今後5年間の需要は担当可能 ■ 北朝鮮の輸送能力の引き上げ <ul style="list-style-type: none"> - 基幹鉄道網（京義線、平羅線） - 改補修費用は複線化の費用の5～10%に過ぎないが、輸送量は2倍の増加が可能 - 高速道路の改補修など
	<p>長期</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 鉄道の輸送能力向上 <ul style="list-style-type: none"> - 基幹鉄道網の複線化、間線鉄道網の改補修 ■ 道路の連携輸送機能の強化 <ul style="list-style-type: none"> - 鉄道との中短距離の連携輸送網を拡充（道路舗装など） ■ 港湾開発：南浦港、羅津港、清津港、元山港
日 韓 協 力	<p>原則</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 日韓が開発利益を共有できる分野 ■ 長期低金利の借款方式支援、技術支援などの無償支援並行 - 援助をリディングファンドを活用してPF, BOTなど様々な方式の資金調達を模索
	<p>役割分担例示</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 韓国の主力分野 <ul style="list-style-type: none"> - 朝鮮半島全体の輸送管理体系の関連分野 - 南北朝鮮間の鉄道および道路の連結、京義線改補修など - 韓国企業との物資交流が多い南浦港の荷役設備の改善など - 開城および金剛山特区の連携輸送網 ■ 日本の主力分野 <ul style="list-style-type: none"> - 東海岸地域の湾岸施設の改善 - 日本企業の関心地域の輸送基盤整備（羅津・先鋒、元山など） - その他（管制システム改善など空港能力の向上）

インフラ（エネルギー）分野の協力方案

区分	内容			
現状	<p>既存政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 目標：自給自足（国内の不足資源を最大限に利用する） ■ 電力 発電容量 777 万 kwh、 発電量 190 億 kwh - 豊富な水力発電中心の電力政策（水力 60%、火力 40%） 安定的供給に問題 - 発電設備の落后および拡張の限界、発電用の石炭および原油の供給減少 稼働率の低下 - 送配線施設の老朽化（損失率 15～50%）、電力の多消費構造（地下工場など） ■ 石炭：生産量 2,190 万トン(02 年)、エネルギー供給の約 70% - 埋蔵量が豊富な石炭中心のエネルギー政策 - 長期採掘による既存炭坑の陳腐化および低質炭の増加。 新規投資不足による採炭設備の老朽、水害の被害など→生産量の低下 			
	<p>解決政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 電力：経済の生命線、先次的な部門として認識 - 水力発電所の建設（国防委命令 008 号）：泰川、安辺青年、漁郎川、禮成江発電所など - 中小型発電所（慈江道モデル）：98 年だけで 4,940 個建設、約 9 万 kwh の生産能力確保 - 火力発電所：設備補修（北倉火力発電所など） - 核開発→軽水炉建設および重油供給と交換（現在は核問題の台頭によって中断の危機） - 多国籍企業である ABB と電力網の現代化事業に合意、揚水電力の節約のための水路工事 ■ 石炭：工業の動力として認識 - 採炭設備の利用率の向上 - 7・1 経済改善措置を通じて炭鉱労働者のインセンティブ向上（高賃金支給等） - 安州地区の石炭地下ガス化など新工法導入 今年からエネルギー開発 3 ヵ年計画を推進中 			
援助政策	<p>方向</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 核問題と関連して多者協力を通じて解決 ■ 短期的には稼働率向上のための改補修に重点、長期的には施設改善 ■ エネルギー源の多様化 - 品位が低く生産単価が高い北朝鮮の石炭の代わりに天然ガスなどの代替エネルギー開発 - 風力は供給の安定性から、中小型の発電所は開発単価が高いので不適切 			
	<p>分野例示</p> <table border="1"> <tr> <td>短期</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ■ 電力系統連携の支援 - 開城・金剛山特区を中心に連携 ■ 稼働率向上 - 設備補修：既存の水力および火力発電所 - 発電用の石炭および原油供給 </td> </tr> <tr> <td>長期</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> ■ 送配線の効率性向上 - 送配線網の段階的改善を推進(5～10 年間 30～50 億ドル所要推定 Nautilus) ■ 天然ガス使用 - ガス発電所の建設 - シベリアガスパイプラインの北朝鮮通過 ■ 油田開発（推定埋蔵量 400 億バレルと主張） </td> </tr> </table>	短期	<ul style="list-style-type: none"> ■ 電力系統連携の支援 - 開城・金剛山特区を中心に連携 ■ 稼働率向上 - 設備補修：既存の水力および火力発電所 - 発電用の石炭および原油供給 	長期
短期	<ul style="list-style-type: none"> ■ 電力系統連携の支援 - 開城・金剛山特区を中心に連携 ■ 稼働率向上 - 設備補修：既存の水力および火力発電所 - 発電用の石炭および原油供給 			
長期	<ul style="list-style-type: none"> ■ 送配線の効率性向上 - 送配線網の段階的改善を推進(5～10 年間 30～50 億ドル所要推定 Nautilus) ■ 天然ガス使用 - ガス発電所の建設 - シベリアガスパイプラインの北朝鮮通過 ■ 油田開発（推定埋蔵量 400 億バレルと主張） 			
日韓協力	<p>原則</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 日韓が開発利益を共有できる分野 ■ 長期低金利の借款方式支援、技術支援などの無償支援の並行 - 援助をリディングファンドを活用して PF、BOT など様々な方式の資金調達を模索 			
	<p>役割分担例示</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 韓国の主力分野 - 長期的な機能統合が必要な分野：送配線網 - 開城工業団地を通じての電力系統連携支援 - 発電用の石炭供給 ■ 日本の主力分野 - 電力設備の改補修および新規建設 			

工業分野協力方案

区分	内容
現状	<p>既存政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 目標：経済の主体化、現代化、科学化 - 自立経済：自己資源の利用に注力 →世界経済と断絶され技術落后、国際競争力低下 - 重工業中心の外延的成長：圧縮成長理論に基づく、軍需工業の育成の必要性 →産業不均衡、消費財不足、生産性低下、資源の浪費などを招く - 主体的な経済管理方式を適用：大安の事業体制 企業運営に政治運営方式を適用して効率性低下、物質的なインセンティブ軽視
	<p>解決政策</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 外資誘致努力 - 経済特区拡大（羅津・先鋒、新義州、開城、金剛山） ■ 実利主義の強調 - 科学技術の発展努力、IT および BT に対する強調 - 経済管理改善措置 ・ 農民市場の拡大・改編、企業および個人の自立権増大、労働者のインセンティブ向上、収益性および生産性重視など
援助政策	<p>方向</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 自給自足の代わりに国家競争力に基づく産業構造の調整 - 軽工業などの輸出産業育成 - 軍需工業の民需転換、重工業部門の比重緩和 ■ 民間部門の投資を促進および補完に重点を置く：基礎素材など ■ 前後方連関効果が大きい産業を優先的に支援
	<p>短期例示</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 新規設備 - 輸出有望分野：繊維、衣類、靴、染色、革製品、耐火物 - 住民生活の向上：情報習得家電（ラジオカセット、テレビ）、製紙、照明機器、プラスチック加工、合成洗剤、基礎医薬品など ■ 稼働率の向上：設備補修および技術支援 - 輸出可能分野：非鉄金属（探査・採掘・製錬装備）、労働集約的な重工業部門（船舶解体、汎用工作機械など） - 国内 SOC 開発関連：セメント、ガラス、タイル、鉄鋼など
	<p>長期</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 新規建設 - 製鉄、製錬、造船、セメント、ガラス、石油化学など
日韓協力	<p>原則</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 北朝鮮の要請に沿って各自支援するが、お互いに情報交換など協議 ■ 長期低利借款方式支援、技術支援などの無償支援を並行
	<p>役割分担例示</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 韓国の比較優位分野 - 輸出有望分野：衣類、靴、染色、革製品など - 住民生活向上：家電、製紙、照明機器、基礎医薬品 ■ 日本の比較優位分野 - 輸出可能分野：化学繊維、非鉄金属、汎用工作機械など - SOC 関連：鉄鋼、セメントなど - その他：耐火物など 留意事項 - お互いに過剰競争が発生しないように留意 - 援助とともに北朝鮮に市場接近機会を与える - 軍需転用の可能性が高い重工業部門の援助は慎重を期すること

韓国企業の対北朝鮮投資（2002年12月末現在）

（単位：万ドル）

企業 (承認日)	業種	事業相対者 現地法人名	地域 (方式)	契約金額 (実行金額)	その他
大宇 (95.5.17)	シャツ、 ジャケット、 カバン	三千里総会社 (民族産業総会社)	南浦 (合弁)	512 (512)	中断中
太昌 (97.5.22)	ミネラル ウォーター	綾羅 888 貿易総会社 (金剛山サムル合弁会社)	金剛山 (合弁)	580 (553)	中断中
祿十字 (97.11.14)	医薬品	光明星総会社 (ジョン・ユロキナー製合作会社)	平壤 (合作)	311 (198)	事業中
アサ・コミュニケーション (98.2.18)	印刷、 テレビ広告	金剛山国際観光総会社 (-)	平壤など (合弁)	編当 25 (-)	中断中
美興食品 (98.3.13)	水産物	朝鮮鉄山総会社 (鉄興合弁水産会社)	元山など (合弁)	47 (6)	中断中
国際トウモロコシ 財団(98.6.18)	新品種開発	農業科学院 (-)	平壤など (合作型)	1,800 (513)	事業中
ドレ村営農組合 (98.7.27)	農場運営・ 契約栽培	羅先経済協調会社 (羅先ドレ農業会社)	羅津・先鋒 (合作)	200 (-)	中断中
LG 商社/太榮水産 (98.8.28)	ホタテ養殖	羅津海辺養殖事業所 (羅津水産合弁会社)	羅津 (合弁)	65 (1)	中断中
Korea Land (98.8.28)	不動産開発	妙香経済連合会 (朝鮮不動産総会社)	平壤 (合弁)	60 (20)	中断中
白山実業 (98.8.28)	茸栽培	先鋒郡温室農場 (ジョンジュ合弁会社)	先鋒 (合弁)	21 (-)	中断中
平和自動車 (00.1.7)	自動車組立	朝鮮蓮峰総会社 (平和自動車総会社)	南浦 (合弁)	5,536 (2,412)	事業中
三星電子 (00.3.13)	S/W 共同開発	朝鮮コンピューター・センター (S/W 共同開発センター)	北京 (合作型)	227 (155)	事業中
ハナビズ・ドット・ コム(01.7.18)	S/W 共同開発	平壤情報センター (ハナ・プログラム・センター)	丹東 (合弁)	200 (58)	事業中
エントレク (01.8.22)	S/W 共同開発	光明星総会社 (高麗情報技術センター)	平壤 (合弁)	400 (85)	投資中
Gーハンシン (01.10.16)	ガラス製品	光明星総会社 (平壤ハンシン・ガラス合作会社)	平壤 (合作)	290 (89)	投資中
国洋海運 (01.11.21)	海上運送、 埠頭改善	凱旋貿易会社 (-)	南浦 (合作型)	515 (248)	事業中
フンネット (01.12.29)	S/W 共同開発	朝鮮長生貿易会社 (朝鮮宝くじ合弁会社)	平壤 (合弁)	20 (20)	事業中
IMRI (02.8.7)	スチロール 樹脂	三千里総会社 (-)	平壤 (合作)	52 (52)	投資中
小計	18 件			10,837 (4,922)	
現代峨山など (98.9.7)	金剛山観光 関連(2 件)	朝鮮アジア太平洋 平和委員会(-)	金剛山 (合作型)	20,546 (14,473)	事業中
韓国電力など (97.8.16)	軽水炉関連 (4 件)	KE DO (-)	新浦	408,014 (78,811)	事業中
合計	24 件			439,397 (98,206)	

終わりに

援助は開発途上国の立場からは経済発展に必要な資本不足を補完する手段である、そして援助国の立場からは、開発途上国との協力関係を増進させる機能がある。多くの開発途上国は自国の経済発展と社会的安定のために、外部からできるだけ多くの援助を受けるために努力してきた。北朝鮮も援助を受ける過程において社会主義体制が揺さぶられる恐れに対して警戒心を持っていながら、当面の経済的な苦しみを解決するために外部援助の獲得に努力している。

当面の核問題の解決を通じて朝鮮半島の安定と平和を維持する方法として、北朝鮮に対する国際社会の援助が論議されている。北朝鮮に提供できる提供資金源は日本の修交資金、韓国の協力資金、そして国際金融機構の借款に区分できる。この中で、国際金融機構の借款は援助実行に長期間の時間が必要とされる反面、日本と韓国の資金は比較的短期間内に援助を行うことができる。従って、核問題の解決などにより援助する条件が成熟すれば、日本と韓国が対北朝鮮援助において主導的な役割を果たすと予想される。

しかし日本と韓国の援助は、援助の目的や性格が異なる。日本の援助は過去清算と外交政策の側面からの提供に対して、韓国の援助は交流・協力を通じて統一を達成することに目的がある。そのような差によって日韓両国の緊密な調整と協議がなければ、援助過程において競争と葛藤が浮き彫りになる可能性がある。効果的な援助を提供するためには、北朝鮮との両者関係だけではなく、日韓間でも共同の利益に対する合意点を探す作業が必要である。

両国の対北朝鮮援助は、様々な面で共同の目標に対する認識を共にすることができるだろう。まず、北朝鮮の無害化を通じて朝鮮半島の平和と安定という目標を両国は共にする。さらに北朝鮮経済の再生と市場経済化の促進、北朝鮮住民の実質的な生活向上の模索という面からも両国の援助目標は一致する。それに援助を通じて北朝鮮との経済的な相互依存度を高め、北東アジア経済協力のきっかけに発展させるという部分においても両国の目標は一致する。

両国の共同目標に対する認識の共有に基づいて多用な戦略支援を展開するべきである。まず、日韓間の協調体制構築が何よりも重要である。両国間政府または非政府レベルで情報交換および協議、調整および役割分担、共同援助、両国企業間の同伴進出などに必要な協調体制をこれから準備していかなければならない。それと共にアメリカは勿論北東アジア地域内のほかの国家も参加して、国際金融機構または地方自治団体、NGO、民間投資者などと連携するために多者的・重層的の接近が要望される。両国の援助は多様な連携支援を誘導する先導資金の役割を果たすのが望ましい。

援助が経済発展につながるには北朝鮮の自助努力が必要である。事業計画の形成および執行、評価過程において北朝鮮の参加を促し、限りある資金を効率的に使用するために経済全体の構造調整という側面から新規設備の提供および改補修という方針を定めなければな

らない。さらに北朝鮮の受容能力が制限されている初期には成功モデルを作っていく漸進的なアプローチが効果的である。初期には人道的分野、SOC 分野、輸出産業中心に援助を提供し、対象地域も北朝鮮の経済特区など特定地域を対象にしながら、徐々に拡散させていく戦略が必要である。