

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

## 主 論 文 の 要 旨

論文題目

米国クリントン政権期における北朝鮮への食糧援助

氏 名

杉原 ひろみ

## 論 文 内 容 の 要 旨

### 1. 問題提起

米国と北朝鮮は長い間、敵対する関係にある。1995年夏、北朝鮮は大洪水による食糧危機に陥ったとして、国際社会に対して食糧援助を要請し、それを受けて米国は、1997年、大規模な食糧援助の提供すると発表した。その結果、1998年から2000年まで米国は北朝鮮向け援助の最大供与国になったのである。米国は北朝鮮と同じように、イランやイラクの国々を敵視しているが、それらの国々への援助と比較しても、北朝鮮への食糧援助は際立って多い。

そこで本研究では、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、実施されたのかについて検証することを主目的とする。

### 2. 研究方法

本研究では、「国際政治・外交」、「国内政治」、「米国の大手 NGO の利害」の3つの側面から、米国の北朝鮮への食糧援理由と政策形成過程を分析する。第1に、国際政治・外交の側面から、なぜ大規模な食糧援助が行われたのか理由を考える。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、本研究では<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。具体的には北朝鮮への食糧援助を全面的に反対する『コックス修正案』、北朝鮮の脅威と援助を含む米国政府の対応に批判的な『ギルマン報告』、そして政権側から北朝鮮政策を述べた『ペリー報告』の3つの事例を取り上げ、米国内でどのように政策形成・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。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の打ち立てた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、米国の大手NGOの利害について重点を置き、どのように食糧援助プロジェクトの形成がなされ、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、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、の三大アクターの利害が作用している。その結果、国際政治・外交や国内政治と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対してどのように働きかけたのか分析を行う。

### 3. 検証と結果

本研究では、以下の3点が明らかになった。第1に、米国が敵対国である北朝鮮に対して食糧援助を行うのは、〈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援助を行ったことを確認した。ハガード&ノーランド（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。そして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、そして北朝鮮崩壊にかんするシミュレーション結果などから、クリントン政権は近い将来、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2に、国内政治に焦点を当て、3つの事例をもとに、民主党クリントン政権と共和党との対立構造や、政策形成過程における共和党の影響について分析した。国内政治では、上下両院で共和党が多数党になったため、民主党クリントン政権が食糧援助政策を打ち出しても、共和党議員によって修正や撤回を迫られるなど、政策形成・実行過程で少なからず影響を与えた。最初は共和党によって全面的に反対された食糧援助も、それが政策に反映されないと、共和党は食糧援助実施の際に条件づけを迫るなど、より具体的に政策形成・実行に影響を与えようとした。

第3に、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。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〉による利権を期待し、将来の食糧の貨幣化とそれによる業務拡大の期待から、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。

以上の結果、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。

#### 4. 含意

本研究は、以下の3点について、外交や援助研究の発展に貢献をした。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。本研究で、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、そしてその外交目的を達するための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つながり、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応戦したのか、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提供することにつながり、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にいたるまで、米国の食糧援助構造を明確にしたことである。東西冷戦期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。援助政策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持っていると具体的に提示できたのは大きな貢献である。