

北東アジアの歴史の正しい側面を探る

- 朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）とのエネルギー協力の潜在的役割 -

世界銀行北朝鮮担当顧問 ブラッドリー・O・バブソン

北東アジアのエネルギー安全保障と持続可能な経済発展に関するこのワークショップで具体化されている将来的ビジョンには、共通の利益、協力、この地域のすべての人々の平和と繁栄の約束が含まれている。これは希望を帯びたビジョンで、広く支持されるに値するものである。私はERINAの主催でこれまで2回開かれたワークショップの成果に大変感銘を受け、このような働きかけがこの地域のエネルギー協力に向けた政策の方向に関する共通の理解を作り上げることに、貴重な貢献をしていることを確信する。

対立と分断の世紀を終え、新しい世紀の北東アジアの歴史を作っていく努力の中で、地域諸国の間に政治的、経済的な協力が確実に芽生え始めている。エネルギーに限らず他の様々な分野でも、協力を通じた地域の統合を深めつつ前進していく協力の見通しはこれまでになく明るい。ASEAN+3会議は、中国、日本、韓国の間には貿易、投資面での協力を深化させる方向に機能しており、中国のWTO加盟はさらにこの過程を速めることだろう。中ロ善隣友好協力条約締結により、幅広い共通の利害にかかわる協力関係が深まるだろう。一方、日本とロシアの経済協力も多方面で進行している。このような明るい前進とは対照的に、朝鮮半島で未だに続いている緊張は、北朝鮮との関連で解決されていない数々の問題が、北東アジア内でのより広範な協力を深めていくというビジョンの前に立ちはだかる障害物となっていることを思い出させるのである。

北朝鮮に関する問題が地域協力の進行を台なしにしてしまう危険性が、今、強調されている。ブッシュ大統領は北朝鮮を「悪の枢軸」の一国と呼んで北東アジア全体にショックを与え、アメリカの対テロ戦争を北朝鮮の大量破壊兵器の脅威に向けさせた。この新しい見方がアメリカのこの地域に対する政策を決定づける一方、ブッシュ大統領は2月の韓国訪問で、北朝鮮に対して和解と関与を続ける韓国の政策への支持を表明し、アメリカの抱く懸念に対して話し合いによる解決の道を探ることを公約した。朝鮮半島の厳しい現実を直視し、根本的な問題を解決する独創的な新しい手段を模索する時が来たようだ。これは一国だけで行うことはできない。多国間協力への新たな係わり合いが必要である。問題は、政治的、経済的に実行可能で、持続可能な解決策をいかにして見出すかということである。

本稿では、北朝鮮に対する関与における力学を転換する一つの方法として、北朝鮮に対するエネルギー協力の再検討が可能かどうかを検討するとともに、恒久的な平和的協調ならびに北朝鮮が地域および国際社会へ統合されていくことを阻害している根本的な問題に対する解決策を見いだしていく。

安全保障の経済的側面

北朝鮮の安全保障の現状に対して持続可能な解決法を見つけるためには、次の4つの問題を考える必要がある。すなわち、体制の正統性、南北の和解、大量破壊兵器、人間の安全保障である。以上の問題を政治的に解決するには、経済的側面を切り離して考えることはできない。

北朝鮮の指導部が正統性を保つためには、国際的、国内的な承認を得なければならない。その一つが、北朝鮮の人々の社会福祉を改善し、国際基準と適切な商慣習に適合する方法で、地域諸国や世界経済システムと互いに影響し合える実行可能な経済である。中期的には、北朝鮮が経済体制を改革し、市場メカニズムの役割を広げることと同意することが、国内的、国際的な正統性を維持するために必要となるだろう。中国、ロシア両国が市場経済を採用していることから、他に方法はない。これに加えて、過去10年間の深刻な経済危機と蓄積資本の枯渇を考えると、経済を存続させるために、北朝鮮は国際的な融資を受ける必要がある。体制の正統性を維持するには、北東アジアの各国や国際社会との経済協力が必要であり、それがゆえに、指導部の関心はこの方面を発展させる条件を作り出すことに向けられている。

2000年の南北首脳会談で南北和解の気運が盛り上がったが、米朝関係が複雑になり、和解は厳しい状況にある。金大中大統領の「太陽政策」が成功した重要な点は政経分離にある。この特徴は最近、和解のペースが全体的に低下しているにもかかわらず、損なわれてはいない。経済の相互依存の進行が、将来的には南北朝鮮の和解の核となるだろう。2つの経済の段階的統合と経済システムの調和は、長い道のりであるが、すでに小さなところから始まっている。経済的、商業的に実行可能で持続可能な、南北の経済協力の具体的な進展が、和解の実際の進行をよく表すだろう。

対テロ戦争の観点から見れば、北朝鮮の核開発とミサイル販売は、アメリカおよび世界の関心の焦点である。「合意された枠組み」および朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）が北朝鮮の核開発に関わる枠組みを作り、クリントン政権後半に北朝鮮のミサイル開発に対する交渉が著しい進展を見せたが、どちらも現在では、不安定で、新しい危機の引き金になる可能性を持ちあわせている。経済の視点から見ると、KEDOの軽水炉プロジェクトは多くの問題を抱え、この解決には経済的な実現可能性を欠くがゆえに、最終的に、「合意された枠組み」やKEDOの重要な成果が危険にさらされることになるかもしれない。同様に、経済の脆弱さ、商業輸出のレベルの低さを考えると、北朝鮮とのミサイル交渉をつまづかせている大きな障害は、ミサイル販売で生じた外貨の損失をいかにして補填するかということである。北朝鮮との間で大量破壊兵器について交渉を成功させるには、将来にわたる経済的安定という北朝鮮の要求に応じ、大量破壊兵器拡散の可能性をできるだけ少なくするというアメリカおよび国際社会の希望に応えるという、ウィン・ウィン（双方にプラスになる）解決を求めることである。

北朝鮮において人間の安全保障の状況を改善するには、人権の保護に注目するだけでなく、北朝鮮の国民全体よりも、軍や一部の政府のエリートに恩恵を与えてきた政治・経済制度を改善し、政策の失敗によってもたらされた飢饉や社会的苦境に対し、経済的な解決策を講じることが必要である。北朝鮮の国民に対する人道的支援は、中期的視点から見ると継続可能ではない。ゆえに、北朝鮮政府の経済改革と国際社会の経済援助で補完されなければならない。北朝鮮における人間の安全保障を持続可能なものにするためには、実行可能な経済を創出し、経済再建と発展による福祉の向上を享受する対象が増えることを可能にする政策を採用することが必要である。

重要なエネルギー問題

エネルギーは、北朝鮮の経済、安全保障のジレンマの核心であり、エネルギー問題の現実に取り組みずしては、直

面するどんな安全保障問題も解決しない。

ソ連によって石油貿易、社会主義経済政策に対する援助を受けてきた北朝鮮は、これまでエネルギーに経済的機会費用よりもはるかに安い値段をつけていた。その結果、エネルギー依存型の経済構造ができあがった。北朝鮮経済は、エネルギー集約型産業、電化された鉄道輸送、そして農作物への多量の化学肥料使用とポンプ式灌漑用水に頼った。

1990年代初めのソ連の崩壊により、北朝鮮への石油輸出援助が止められた。この衝撃は、進行していた蓄積資本の悪化を加速させ、その結果、1998年以降には多少安定したものの、1990年代の半ばには50%という急激な経済縮小を招いた¹。これは北朝鮮のエネルギー供給にも反映され、原油換算で1990年の約2,400万トンから1998年の約1,400万トンにまで減り、2000年には約1,570万トンに回復している。同じ時期、原油の輸入は年間1,850万バレルから、280万バレルに減少し、1990年のおよそ15%となった²。北朝鮮のエネルギー供給の約70%を占める石炭生産もまた、1990年の原油換算で約1,660万トン相当から、1998年の930万トンに激減したが、石炭採掘事業を活性化させる努力が実り、2000年には1,120万トンにまで回復した。総エネルギー供給の15%を占める水力は、近年の少雨や小雪、そして以前の洪水による設備の故障が影響して、1990年に原油換算で370万トンから2000年に250万トンに落ち込んだ。発電では水力発電が重要で、2000年に設備容量の60%、発電量の53%を占めた³。

北朝鮮のエネルギー供給が急激に減少して起きた経済困難は、改善されない電力供給システム、水力、火力発電設備と灌漑用ポンプ所の老朽化、また産業や家庭のエネルギー消費効率の悪さなど、種々の要因が重なって引き起こされている。エネルギーの輸入やエネルギーインフラの修復に投入する資金もなく、北朝鮮は経済的混乱から抜け出せないままである。「合意された枠組み」により毎年KEDOから供給される50万トンの重油と、中国からくる40万トンの石油の二つが、現在、北朝鮮のエネルギー経済を支えている状況であるが、根本的な問題は解決されていない⁴。

北朝鮮当局はこのエネルギージレンマに即効的な解決法

¹ この経済縮小の規模を示す一例として、韓国統一部によれば、北朝鮮の国家予算は、1994年の416億ウォンから1998年には198億ウォンに減少した。韓国銀行はまた、北朝鮮の国民総所得は、1990年の213億ドルから1998年には126億ドルに落ち込んだものと推定している。1999年と2000年の数字では、このような指針に安定とわずかな上昇の兆しが見える。

² 出典：韓国統計庁。Keun-Wook Paik「北朝鮮のエネルギー再生：パイプライン・ガスの選択に基づいて」2000年6月版、1999年と2000年の最新データを含む。

³ Paikのデータによれば、石炭製品は1985年の3,750万トンから1997年には2,060万トンに減っている。同じく、設備容量が1990年の4.29GWから1998年に4.44GWに増えたにも関わらず、水力発電は15.6GWhから10.2GWhに減少している。

⁴ 注目すべきは、中国の北朝鮮への石油輸出が、1990年代の初めの年間約100万トンから、10年後には半分以下に落ち込んだことである。（韓国貿易センターと中国海関の推定による）

を求めている。農村地帯の小規模水力発電所建設計画や、採炭作業を再開するためのディーゼル発電機の導入案は、その取組みの実例である。政治レベルでは、北朝鮮は韓国からの電力直接供給を求めているが、このエネルギーが軍事的に使われることが懸念されて、未だに進んでいない。

北朝鮮の経済を復興・発展させるには、将来にわたる経済的安定の基礎固めを必要とする。この基礎の重要な部分は、経済におけるエネルギーの役割を合理化し、経済的に効率の良いエネルギー部門を作ることである。そのためには、経済成長と市場の大きな役割を促進するマクロ経済政策、資源配分を合理的にするためにエネルギーに適切な価格設定を行うミクロ経済政策、水力発電や石炭生産を回復させる計画、送電網の再建、石油やその他のエネルギー集約的な財の輸入などに必要な外貨獲得のために商業輸出を拡大できる能力、そしてエネルギー消費の効率を上げる計画などが欠かせない。これらを正しく進めるには、経済発展戦略とエネルギー部門発展戦略を明確にしなければならない。これは大きな課題であり、成功させるために北朝鮮は国際社会から政策上のアドバイスと財政支援を受けなければならない。しかし、韓国、北朝鮮及びこの地域と世界の安全保障に関心を持つ国々を満足させる政治、軍事的問題について合意がない限り、このような支援は実現しないだろう。

現れつつあるKEDO危機

朝鮮半島エネルギー開発機構というのは誤った名称である。KEDOは実際には北朝鮮の全般的なエネルギー問題に対応する権限や手段を持っていない。また、その名称にもかかわらず、韓国エネルギー部門の発展に関与する権限も持ち合わせていない。KEDOはこれらの問題を解決するためではなく、核開発について北朝鮮との協力を図るために創設されたと認識されるべきである。

私の観点から言えば、KEDOが北朝鮮と協力して進めている軽水炉プロジェクトは、危機に陥る可能性が非常に高い。様々な理由で危機が起こり得る。アメリカとの緊張が高まり、北朝鮮がKEDOとの協力関係を中止するという決断が引き金になる可能性もある。現在建設中の敷地に新しい原子炉を設置する前に行われる国際原子力機関（IAEA）の査察と検証に、北朝鮮が従わないことが原因になるかもしれない。また、原子炉への出資が必要になったときに、コストが余計にかかりすぎる、もしくはKEDO内部での政

治的意思形成の欠如により、このプロジェクトを遂行するための資金計画が達成できないと判断された時かもしれない。さらには、原子炉は作られたが、北朝鮮の送電網の性能を更新するため、または操業を認める前に解決されなければならない技術的な問題に対して投資が行われなかった時かもしれない⁵。たとえ原子炉が建設され操業を開始しても、運転やメンテナンスのための財源確保や、原子炉建設のために北朝鮮がKEDOから借りることになった借款の返済ができるかどうか疑問である。

軽水炉プロジェクトは北朝鮮のエネルギー経済を復興させる合理的なプロジェクトの一部とは見なされていない。北朝鮮に対して、適切なエネルギー部門の開発計画が作られ、経済的、技術的、財政的、環境的配慮が適切になされたなら、原子力など考えられなかっただろう。軽水炉の建設ではなく、既存の火力、水力発電施設の修復及び送電網の性能を高めることを、もっとも優先させるべきである。現実的な経済発展戦略から導かれる要求を投影するなら、将来、発電システムに加える新しい戦略に対しては、経済的・環境的に評価して、違う場所に設置される他の燃料の選択に優先順位が与えられる可能性が強い。

朝鮮半島のエネルギー問題に関する議論の多くは軽水炉プロジェクトを大前提とし、北朝鮮のエネルギー部門の発展に本当に必要なことに対処するための次善の解決法を探している。国境を越えた電力売買の可能性を議論するのがいい例である。軽水炉が実際に建設され、使用可能になれば、余剰電力を韓国、中国、ロシアに向けて輸出し、地域電力網の発展を求めべきであるという。このような協力は、説得力のある経済論理と、電力売買に対する市場的要求に迫られていなければ非現実的である。このような計画は、地域のエネルギー協力への長期的解決法であり、KEDOに迫り来つつある危機を止めるとは思われない。必要なのは、経済的、政治的に実行可能な解決法であり、そのどちらか一方が欠けても計画は頓挫し、成果は持続しない。

将来的基礎としてのガスの選択

北朝鮮とのエネルギー協力を探る道として、北朝鮮を通り、韓国市場に供給するガスパイプラインを建設する案が近年浮上している。地域のエネルギー協力を通じて、韓国の将来的なガスの需要を満たすという観点からだけでなく、北朝鮮と韓国との関係を変えるばかりか、地域の安全

⁵ 軽水炉は北朝鮮のシステムに2GWの基本電力を追加する。推定によれば、現行の電力網の容量は10～12GW、不完全で、効率が悪く不安定である。また、伝送回線を既存の電力網につなげる計画や資金も今のところない。

保障のより大きい目標を前進させる平和と経済的相互依存の永続する枠組みを築くことができるかもしれないという点で、この案はメリットがあり、真剣に考えてみる価値がある。

ガスを選択した場合、現在、KEDOの軽水炉プロジェクトでは説明しにくい経済的、政治的な持続可能性を達成することができる。ガスの選択は、現在のKEDOの軽水炉プロジェクトへの追加ではなく、代替と考えられるべきである。政治的に進展し、KEDOと北朝鮮の双方が、KEDOの会員国に北朝鮮の核、ミサイル開発に対する憂慮により解決を与え、同じく北朝鮮には経済的安全保障とエネルギー部門の発展需要へのよい解決法を与えるという、双方に良い結果をもたらすプロジェクトの再交渉を望むなら、真剣に考えるべきである。

北朝鮮の核・ミサイル開発非拡散への合意⁶、軽水炉プロジェクトの一時的停止、大きなパイプラインプロジェクトの一部として、北朝鮮の領土を通りロシア、中国から韓国へ抜けるガスパイプライン建設の合意と引き換えに、北朝鮮は以下のエネルギー面での利益を得られる。

- 北朝鮮の領土を通り韓国へとガスを輸送する時の、国際基準に基づいた通行料。
- 主に北朝鮮内の発電・肥料製造のため、パイプラインからガスを受ける権利。価格はこの地域計画での他のガス利用者に適用するのと同じ基準に基づく。
- 水力、石炭火力発電所の補完として、最新の省エネ技術を用いたガス火力発電所に投資をし、古い発電所を補修する。
- 新しいガス火力肥料製造所への投資。
- 国の電力網の修復への財源確保。
- 産業・都市世帯のためのエネルギー効率化計画への財源確保。

このエネルギー面での利益に加えて、KEDOと協力してこの利益を実証する研究を行う助けとなる国際金融機関の支援が魅力となるかもしれない。これにより、技術的問題だけでなく、経済政策、財政問題も客観的に対処されることが確実になる。

ガスパイプラインは、韓国・北朝鮮・KEDOメンバー国からだけでなく、ロシアおよび中国から完全な政治的支援を受けなければ成功しない。ロシアと中国を北朝鮮エネルギー危機の解決の保証人に含めることにより、この解決策の全体的な持続可能性が強化され、中国もロシアも関与していない今のKEDOの枠組みよりも地域のエネルギー協力に適合的である。

このガスパイプラインは経済的で商業的に実行可能なものでなければ成功しない。もしコビクタプロジェクトからガスを供給するなら、ガス消費の市場構造を発展させ、製造と輸送コストを含み、出資者に相応の見返りを与え、下流市場の中のLNGやそれに匹敵する燃料価格と競争力を持つガスの価格を設定するために努力しなければならない。コビクタガスの市場要求に北朝鮮を加えれば、主に中国と韓国の市場を支えるために計画されたこのプロジェクトを商業的、政治的に実行可能にする。現在進んでいる最初の実行可能性調査は、北朝鮮をプロジェクトに加え、諸問題を検討するために拡張することができよう。

軽水炉プロジェクトからガスへの移行には、KEDO内で焦点を移し、ロシアペトロリウム（RUSIA）、中国石油天然気集团公司（CNPC）、韓国ガス公社（KOGAS）、民間部門のパートナーとの緊密な協力関係が必要になる。中国とロシアがKEDOの正式メンバーにならないとすれば、両国との協力合意が必要になる。

政治的には、このような協力は、朝鮮半島の恒久平和を求めて再び活性化しようとしている対話の目的と一致し、日本とロシアを除く4ヶ国の枠組みよりも、朝鮮半島の恒久平和に向けてこれまで支持されてきた6カ国の枠組みに適合的である。

北東アジアのエネルギー安全保障と持続可能な発展は、北朝鮮のエネルギー経済への問題への解決法を見つける中でガスを選択する可能性を探り、また地域協力という道を取りながら、世界の中でも重要なこの地域の歴史の正しい側面と付き合っていく中で、大いに前進すると思う。

[ERINA 翻訳]

⁶ これは、枠組み協定に明記されている、防衛保障のためIAEA査察と検定の完成、再生用使用済み燃料の北朝鮮国内からの撤去、黒鉛減速炉その他関連設備の凍結、同様に、査察機構などのミサイルに関する話し合いが進展を見せたことなどをいう。