

# 米国の対北朝鮮食糧援助

—政治と人道援助の一致はあり得るか—

杉原ひろみ\*

The U. S. Food Aid to North Korea:  
The Coherence between Politics and Humanitarian Assistance

*Hiromi SUGIHARA*

## Abstract

Since 1995, North Korea has been suffering from massive and chronic food shortages. As North Korea recognized that it could not survive without external assistance, its leaders had no choice but to request emergency aid from the international community. The U. S. responded by sending food aid to North Korea even though there was a dispute whether or not it be treated as “diplomat interest”.

It is proper to say that U. S. food aid to North Korea lacks coherence; politics and humanitarian aid do not work well in practice. First of all, the U. S. goals in its food aids have been contradictory; is it for its national interests or does it reflect the intentions of a donor community? Seen in this light, the U. S. policy for food aid does not exhibit consistency. Secondly, the way of providing food aid for North Korea was actually not through bilateral assistance but through multilateral means, the World Food Programme (WFP). And as long as the U. S. utilizes this channel, it is obvious that its own diplomatic interests could not be directly emphasized. Thirdly, the role of U. S. NGOs implementing a bilateral food aid project has an element of controversy and incoherence. Part of this incoherence was due to the fact that the U. S. found itself in a different role when the Cold War ended.

## 1. まえがき

1995年8月、北朝鮮は大洪水に見舞われ、続いて未曾有の大飢饉が起きた。それまでの北朝鮮は、自国で賄いきれない食糧を主に友好国である中国やロシアに依存してきたが、それだけでは解決できなくなり、建国史上初めて国際社会に門戸を開いて国際援助を訴えたのである（ナチオス2002：36，ハガード・ノーランド2009：122）。北朝鮮は、東西冷戦が崩壊して20余年過ぎた現在もなお、社会

\*名古屋大学大学院国際開発研究科博士課程後期在籍

主義国である。米国は北朝鮮と国交を持たず、依然として敵国扱いをしている。当時、米国はクリントン政権期であったが、初めて北朝鮮食糧援助をするに際し、議会では援助を政治と切り離して考えるべきか否かをめぐって激しい議論が起きた。なぜなら、米国は北朝鮮に対し、東西冷戦期から引き続いてさまざまな制裁を課していたからである。しかし、その多岐にわたる制裁項目の唯一の例外として人道援助や食糧援助を開始した<sup>1)</sup>。それは、宥和政策に基づき、人道援助を北朝鮮の協力を得られた「外交の見返り」と考えられてい

た<sup>2)</sup> (ハガード・ノーランド 2009: 200-204)。

そもそも、政治と援助を切り離して考える否かという議論とは反対に、政治と人道援助を一致<sup>3)</sup>させるという考えはあり得るのだろうか。東西冷戦終結後、政治と人道援助が密接なつながりを持つようになり、国際社会では、政治と人道援助を分離させて考えるべきかどうか、また、そうすることが望ましいのかどうかと言った議論は意味をなさなくなっている (Macrae and Leader 2001: 291, Dufield, Macrae and Curtis 2001: 270)。そして、米国政府は、政治目的を達成させるためのアメとして北朝鮮に人道援助を行っているが、現実には人道援助目的とは一致していない。

そこで本稿では、なぜ政治と人道援助目的が一致しないのか、北朝鮮の人道援助を事例に、その理由を三点挙げて考察する。第一に、政治と人道援助実施段階での目的や目指す方向の相違である。国家安全保障の問題を机上で議論し、政策を形成するワシントン政治と異なり、人道援助実施の現場では、官だけでなく、民間を含む多様な組織と人が関係し、また、食糧を含む物資の大きな移動を伴うため、政治と人道援助を一致させ、首尾一貫したことを行うのは難しい。さらに、米国が北朝鮮に対して食糧援助を開始した時期は、国際社会が東西冷戦期の米ソ二極対立から、新しい軸を設定しようと激しく動いていたのと時期を同じくしている。そのため、東西冷戦が終結しても、従来の援助に対する考え方やその位置づけから逸脱しきれずにいるワシントン政治と、果さなければならない役割の急激な変化に対応しきれない援助実施の現場では、さまざまな行き違いが生じていた。

第二に、米国の援助が国連世界食糧計画 (以下、WFP)<sup>4)</sup> 経由の多国間援助だったこと

が挙げられる。北朝鮮への人道援助実施の主要チャンネルとして、米朝二国間援助、WFP 経由の多国間援助、そして NGO による援助がある。米国はそのほとんどを多国間援助である WFP に任せている。多国間援助の場合、米国政府と WFP 間、米国政府と他の WFP 拠出機関、そして米国政府と北朝鮮政府との調整が複雑になるため、政府と人道援助の一致がより難しくなる。

第三に、政治や人道援助に関わるアクターが多様になり、各々の考えと目的が異なるため、アクター間の役割や目的をすり合わせ、一致させるのがより難しくなっている点である。本稿では、こうした三つの理由を検討することで、政治と人道援助の一致はあり得るのか考察することにする。

## 2. 国際社会の北朝鮮人道援助

本題として、政治と人道援助の一致はあり得るのかについて考える前に、米国を含む国際社会の人道援助がどのようなものだったのか、三期に分けて概観する。第一期は 1995 年以前の本格的な人道援助開始前である。北朝鮮は、ソ連、続いて中国に援助依存をしていたが、1995 年に史上初めて北朝鮮が国際社会に門戸を開いて国際援助を訴えると、米国を中心に欧のドナー国や WFP など多くのドナーが参入して援助が行われるようになった。これが第二期 (1995 年から 2005 年) である。しかし、2005 年末を境に援助構成が大きく変わる。第三期 (2006 年から現在) に入ると、欧米ドナーや WFP が援助を大幅縮小、ないしは中止する一方で、中国や韓国の援助が増大し、北朝鮮への人道援助がこの二カ国だけで 8 割を超えるようになった。以下、詳細に

述べる。

2.1. 第一期：本格的な人道援助開始前（1995年以前）

そもそも東西冷戦時代は、北朝鮮は主にソ連や中国からの支援に依存してきた。しかし、冷戦崩壊後、ソ連国内の経済状況の悪化や北朝鮮が累積債務を返済しようとしないうちもあり、援助の打ち切りや経済支援の削減などがなされ、北朝鮮は窮地に追い込まれていた。ソ連崩壊後、政治問題で増減があったものの、中国が主要な支援国になった（今村 2005：29-46）。

米国を含む先進国ドナーや国連システムの多くは、第二期にあたる 1995 年に北朝鮮の緊急声明を受けて初めて人道援助を開始した。それ以前の 1980 年代にも国連開発計画（UNDP）や WFP が北朝鮮と関係があったが、実際に常駐事務所を設立し、業務活動を行うようになったのは 1995 年以降である。

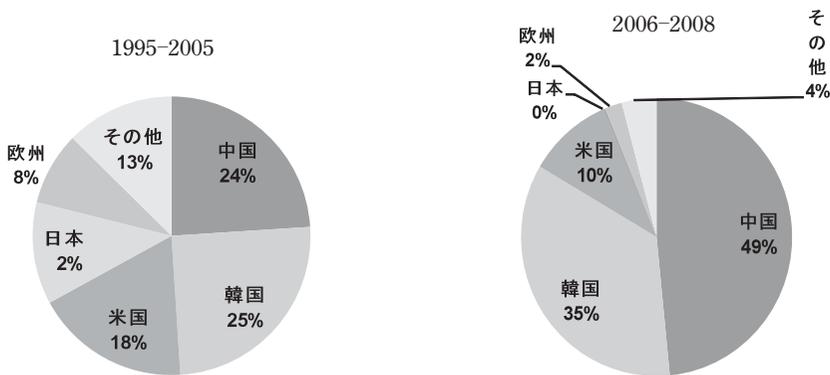
2.2. 第二期：多様なドナーによる援助（1995年から 2005 年）

1995 年に起きた大洪水に続く大飢饉によ

り、国内で解決できなくなった北朝鮮は国際社会に門戸を開いて緊急支援を求めた。そこで初めて西側諸国も北朝鮮に対して援助を開始するが、主な国別ドナー国は、中国、韓国、米国、日本、欧州諸国他である。累積援助総額で各国が占める割合を見ると、韓国と中国がほぼ同じで 25%、24%となっており、続いて米国（18%）、日本（12%）、欧州（8%）となっている（グラフ 1 参照）。第二期の特徴として、米国、日本、欧州など、第三期と比較して、多様なドナーが北朝鮮の食糧支援をしていたことが挙げられる。

次に国別で見ると、米国の援助は 1997 年から 2002 年までが最盛期で、毎年 10 万トン以上の食糧が北朝鮮に支援されている（Manyin and Nikitin 2009: 2）。宥和政策を貫くクリントン政権から、2001 年にブッシュ政権に代わると、強硬姿勢を取るようになり、援助額は減少の一途をたどった。第四章で述べるが、米国は食糧援助の 90%以上を WFP 経由で行い、WFP も北朝鮮での活動資金の過半数を米国からの援助に頼っているため、米国援助の増減が WFP の活動全体に大きく影響してくる。

グラフ 1 対北朝鮮食糧援助 ドナー国別



出所 WFPINTERFAIS 2009

欧州の場合、欧州委員会と各国レベルでは取り組みが異なり、どのように北朝鮮へ関与していくかも、時とともに変化しているので一概には言えない。しかし、欧州委員会は北朝鮮に関与することの有益性を主張し、農業や保健分野など技術援助を行った。米国の援助のほとんどが食糧による緊急人道援助であったのに対し、欧州は保健など開発援助を行ったのは、欧州ならではの援助の特性であると言える。

日本の援助は、食糧がほとんどを占め、WFP 経由で流しているなど米国と類似点が多い。ただ米国は、後述するように、核問題など政治と援助の関係を巡って議論が起きていたのに対し、日本は日朝国交化問題や拉致問題など、外交政治と内政がもたらす制約によって援助の変動が大きく、実施に至る背景もさまざまであった（ハガード・ノーランド 2009：226-231, 208-213）。

### 2.3. 第三期：中国・韓国中心の援助（2006年から現在）

2005 年は北朝鮮にとって第三の転換期であった。2005 年末、北朝鮮は WFP（NGO も含む）を国外退去させるか否かでもめ、事業継続をめぐる WFP と北朝鮮の間話し合いが解決されないまま、米国ブッシュ政権は援助を中断させた（Manyin and Nikitin 2009: 1, ハガード・ノーランド 2009：142, 207）。その背景として、米国をはじめ欧州ドナーや WFP は、援助を行う正当な行為としてモニタリングや評価を求めたが、北朝鮮にとってそれは国際社会の厳しい目にさらされることを意味する。それゆえ、北朝鮮が例年になく豊作で、穀物収穫量の増大が見込まれ、中国や韓国からの援助で賄うことができると判断す

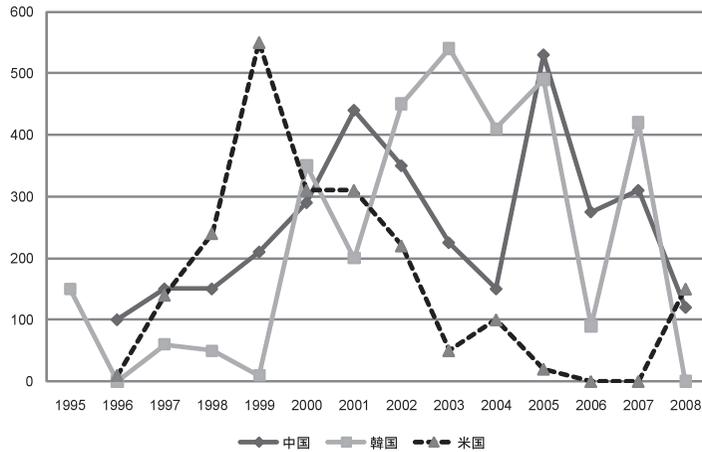
るや、米国や WFP に対して国外退去を迫ったものと思われる。その結果、米国では 2006、2007 年と食糧援助を凍結し、それに代わって中国、韓国が援助の中心になった。中国が全体の約半分の援助を担い、続いて韓国が 35% を占めている。援助全体の 84% が、この二カ国による援助となっている。

援助チャンネルの特徴として、中国が行う援助は全て二国間援助であり、韓国も大半が二国間援助であることが挙げられる。二国間援助である限り、北朝鮮との関係で完結するため、国際社会に対して、援助の透明性や説明責任、協調などは厳しく問われない。しかし国際社会から考えると、援助全体の 8 割を二カ国が占めるため、国際社会全体として北朝鮮に対して影響力を行使することができなくなる。

しかし、こうした中国、韓国を中心とした援助も、常に安定しているわけではなく、政治的駆け引きが大きく影響している。韓国では、2003 年に盧武鉉が金大中の太陽政策を引き継いで大統領になると、関与政策と包容政策を継続した。そして基本的に、人道援助は政治問題と関連させるべきではないという原則を貫いている（ハガード・ノーランド 2009：223）。しかし、2008 年に李明博大統領が就任すると、韓国は北朝鮮に対して強硬姿勢を取るようになった。それを反映し、グラフ 2 を見てわかるように、食糧援助額も 2007 年比で 2008 年は 3 分の 1 に減少している。

中国の場合、冷戦時代から北朝鮮との関係はパトロンと被後援者という特殊な関係で成り立っている。そのため、政治的動機や、どの程度北朝鮮に対して経済的手段で影響力を行使しようとしているかなど、正確にはつかめない。しかし、陸路で国境を接している中

グラフ2 主要援助国による対北朝鮮食糧援助（千トン）



出所 WFPINTERFAIS 2009

国は、北朝鮮脱北者の急増や経済崩壊による大量難民の発生が起きないように、他のドナーの政治的意図とは違った支援のあり方をしていと考えられる。

### 3. 第一の理由：政治と人道援助実施段階の相違

東西冷戦終結後、政治と人道援助の境界がなくなり、より密接な関係になった。しかし、両者には依然として目的の相違が見られ、一致が見られない。本章では、両者が一致しない第一の理由について考える。

#### 3.1. 政治から見た開発・人道援助の歴史

米国では、歴史的背景もあり、北朝鮮への援助に限らず、対外援助は極めて政治的な傾向にある。1948年に第二次世界大戦後の西欧立て直しを目的に、マーシャル・プランが最初の海外援助プログラムを行ったのが開発援助の原点である。その後も政治目的の援助拡大は続き、東西冷戦の激化にともない、共

産主義が拡大するのを防ぐため、ケネディ大統領は1961年に対外援助法を制定し、米国開発援助庁 (USAID) や米国平和部隊 (Peace Corps) を創設した経緯もある (Radelet 2003: 104)。

しかし、東西冷戦下であっても、政治と援助の関係や、外交における倫理的ジレンマについての議論が米国内でなされていた。具体例として、1984年に100万人にもおよぶ餓死者と飢えによる病死者を出したエチオピア飢饉対応をめぐる米国内で激しい議論が起きた。当時、エチオピアが発展途上国の中でソ連最大の庇護国であり、マルクス主義独裁者の国だったため、「敵になぜ支援を送るのか」という反対派の意見が大勢を占めたのである。しかし、支援賛成派が当時の大統領であるレーガン大統領に直訴することで大勢を覆し、最終的に当時のレーガン大統領が「飢えに苦しむ子供は政治と関係ない」と明言した。これを「レーガン・ドクトリン」と言い、食糧支援は人道的観点から行うべきであり、決して戦略的な計算から行うべきでないという考

えが強調された (ナチオス 2002: 241)。

その後、東西冷戦が終焉を迎えた。にもかかわらず、1996、97年には、同様の議論が北朝鮮への食糧援助をめぐる米国議会で起きたのである (Hathaway and Tama 2004: 725)。クリントン大統領が北朝鮮に対して宥和政策をとり、対話を唱える一方で、議会では共和党を中心に強硬政策を唱える者が多かった。その理由に「アメリカ人を信用せず、究極の秘密主義を貫く北朝鮮政府に対して、どのようにアメリカの利害を主張すべきか」という根本的な問いかけが繰り返し起こったのである。

しかし、東西冷戦中に起きたエチオピアへの食糧支援と、冷戦後の北朝鮮への食糧支援では、明らかに食糧援助を取り巻く環境と援助方法が異なる。1990年代に入ると、米ソによる二極対立がなくなり、新しい対立軸を設定するイデオロギー上の必要が生まれ、世界が激しく動いていた (猪口 2005: 14)。そして、西側先進国は主要戦略国以外の外交から撤退した。代わって開発・人道援助関係者が、唯一の代表としてこれまで外交部門が行っていた業務の隙間を埋めることを期待されるようになった。その結果、政治と援助の境界がぼやけてしまったのである (Duffield 2001: 316)。

本来であれば、政治と援助の境界がなくなったことで、両者の目指す目的や方向性が一致し、協働することが理想であるが、実際にはそうした関係は築けていない。両者の境界が無くなることで、時として力関係を崩し、政治が人道援助を浸食するようになっている。また、その逆が生じることもある。

第五章の第三の理由でも触れるが、他の食糧援助と同様、最初で最後の米朝二国間援助

である「じゃがいもプロジェクト」も、1999年11月に超党派で結成された「北朝鮮諮問グループ」(North Korea Advisory Group 1999)が発表した議会報告書では、「じゃがいもプロジェクトは、北朝鮮と米国国務省高官の間で形成されたものである。」と結論づけている。そして、GAO<sup>5)</sup>(2000: 4)によれば、「米国の北朝鮮・金倉里の地下施設訪問」および「米朝間の核施設査察交渉」の見返りとして、「じゃがいもプロジェクト」が行われることになったと、北朝鮮関係者は認識しているとある。また、ハガード・ノーランド(2009: 202)も、北朝鮮の地下建設施設への立ち入りや、四者会談・ミサイル会合出席の承諾の見返りとして援助がなされることになったとしている。このように、はじめに政治ありきで、人道的見地などは一切語られていない。

### 3.2. 人道援助実施の現場

米国の援助は、東西冷戦後も引き続き政治面の目的を達成するための手段として人道援助を実施しているように見える。しかし、安全保障上の戦略的重要国以外の国に対する外交は、事実上、開発・人道援助関係者が担い、政治と援助が果たす役割分担が曖昧になってきた。援助国政府の安全保障問題が、援助機関の社会的関心と融合して一つになり、援助政策も作られるようになった。そして、政府、国連機関、軍、NGO、民間企業などからなる官民ネットワークが構築されるようになったのである (Duffield 2001: 312)。

しかし、官民ネットワークが構築されることと、それが機能することは別である。人道援助の現場では、そのネットワークを実際に機能させ、プロジェクトを運用し、成果を出すことが求められるため、机上の議論では通

用しない。異なる組織や背景を持ったアクターが一堂に会して援助を実施するため、契約形態を明らかにし、戦略的な枠組みを形成した上で、援助プロジェクトの目的や目標が合致することが必要になる。そのため、実際に行われた援助プロジェクトがうまく行ったか監査するために、PCM（プロジェクト・サイクル・マネジメント）<sup>6)</sup>が広く採用されるようになった（Duffield 2001: 317）。

開発・人道援助を実施す上での、アクターのネットワーク化だけでなく、組織間のネットワーク化や共通の目標設定の動きもある。OECD（経済開発協力機構）が他の国際援助機関と連携し、1996年に「DAC 新開発戦略」<sup>7)</sup>が採択、2000年には国連ミレニアム宣言で「ミレニアム開発目標」<sup>8)</sup>が定められた。ここでは、世界共通の開発目標に対して効果的・効率的に成果をあげられたかどうかを測るため、モニタリング・評価が厳密になされるようになった。

このように、官民ネットワークや多様な国際援助機関のネットワーク化の動きが起こり、組織の枠を超えて協働し、人道援助を効果的・効率的に行うために、モニタリング・評価が厳しく行われるようになった。しかし、対北朝鮮食糧援助でモニタリングの必要性が叫ばれたのは、効率的な援助を目指すためだけではなかった。米国国内では、支援した食糧の大半が、本当に必要とする北朝鮮の人々に届かず、軍や政府高官の元に横流しされているのではないかとする疑惑が、米国議会の北朝鮮人道援助反対派を中心にわき起こり、政治化した。そのため、より一層、声高にモニタリングの必要性が叫ばれ、米国政府は援助実施機関に対して厳しくモニタリングを実施し、詳細な報告書を出すよう再三、勧告す

るようになった（GAO 1999: 4, 19）。

しかし、北朝鮮は強固な権威主義政治を貫き、外国の援助ワーカーに対して、地域間の自由な移動や援助対象者へのアクセスを厳しく禁止していた。さらに、公的救援機関が人道援助業務を行う際、朝鮮語を話せる職員や朝鮮系の職員の採用が許可されなかった。それどころが、国連機関職員が朝鮮語の勉強をすることすら許可しなかった（ハガード・ノランド 2009: 122-152）。北朝鮮関係者は、食糧援助のためにモニタリングをするのはわかるが、我々を監視するために、食糧援助をするのは好ましくないと言ようになった（Smith 2002: 10）。そのため、食糧援助現場で仕事をしている援助ワーカーは、援助の出し手であるドナーと北朝鮮政府との間で板挟みに遭い、仕事から手を引く事態に陥るケースが増加していった。

このように、政治と人道援助実施段階では様々な相違が見られる。「言うは易し行は難し」のことわざではないが、援助の上流にあたる政治から、下流の人道援助実施現場まで円滑に流れ、一致した行動を行うのは非常に難しい。次章では、政治と人道援助が一致しない第二の理由として、多国間援助であるWFP経由の食糧援助について取り上げる。

## 4. 第二の理由：WFP 経由の食糧援助

### 4.1. 食糧援助チャンネル

米国の食糧支援チャンネルを分析すると、(1) WFP への拠出、(2) 米朝二国間政府援助、(3) NGO や教会による独自の支援、(4) その他の国連機関（UNICEF, UNDP, WHO など）への資金拠出、が挙げられる。しかし、チャ

表 1 北朝鮮への食糧援助 (1996-2002 年)

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

出所：Manyin (2003) を元に筆者が作成

ンネル毎に理念や目的が異なるため、政治と人道援助の一致がより難しくなる。本章では、表 1 に見られるように、米国全体の食糧援助の 93% を占める、WFP 経由の食糧援助について考える<sup>9)</sup>。

#### 4.2. WFP の特質

WFP は具体的にどのような援助を実施したのか。WFP が実施したプロジェクトは、Food-for-work (以下、フード・フォア・ワーク) プログラム<sup>10)</sup> という他の発展途上国と同様のプログラムであった。

WFP の場合、組織自身が独自に持つ予算は極めて少ない。活動原資のほとんどは、プロジェクト毎に先進国ドナーに対してアピールを行い、そのアピールに賛同し、実際に拠出されたドナー国からの食糧や資金による。そして、その食糧や資金をプールした上で、プロジェクトを実施していく。したがって、WFP を経由して食糧支援をしても、米国だけでなく、他国が拠出した食糧や資金も含まれるため、米国の政治的な意向を全て反映させることはできない。食糧援助を受け取る北朝鮮側も、純粋な外交上の見返りとしてならば、米国のものだと考えるが、実際には WFP を通じて行われ、しかも米国と WFP の間で整

合性が取られているとは限らない。したがって、国連機関 (マルチ) に食糧援助を拠出した段階で、米国の政治目的が達成しにくくなるのは当然である。

#### 4.3. WFP 経由で食糧援助を行う理由

食糧援助を明らかに政治目的の「外交の見返り」としたにもかかわらず、なぜ米国は WFP 経由で食糧援助を行うのか。その理由について、国際政治、食糧援助に関わるアクターの力関係、そして米国の国内事情、の三点から考える。第一に、国際政治がある。米国政府にとって、北朝鮮に対する最大の懸案事項は核問題の解決であるが、米朝間の交渉が決裂したため、参加者を拡大して六者会合を始めた<sup>11)</sup>。それと同じ論理で、米国政府は多国間援助である WFP 経由の食糧援助を行ったと考えられる。米国は援助した食糧が北朝鮮の政府や軍によって横流しされているのではないかと懐疑的であった。その場合、WFP に資金を拠出することで、「国際社会」という立場から食糧支援できる。WFP は国際的に定められた手続きにしたがって食糧供給を行い、モニタリング・評価をした上でドナー国に報告する義務があり、常に援助の透明性が求められる。北朝鮮が WFP から食糧

供給を受けるということは、国際社会の目にさらされることをも意味する。

第二に、食糧援助に関わるアクターの力関係が考えられる。Macrae and Leader (2001: 302)によれば、実際に援助を行う際、そこに関わるアクターの力関係や調整組織の調整能力、援助国政府の政治的意図が、二国間援助か多国間援助かを決めているとある。例えばコソボ問題の場合、米国の政治や軍事アクターの力が強く、UNHCRはそれに及ばなかった。そのような場合、多国間援助ではなく、二国間援助が優先されている。北朝鮮の場合、何百万トンもの食糧がWFPを通じて北朝鮮に流れた結果、WFPが人道援助の主要な実施機関となり、人道援助コミュニティ全体を代表して北朝鮮政府との交渉役になっていった(Smith 2005: 101)。米国は北朝鮮と国交がないため、大使館をはじめ、政府援助機関やNGO駐在事務所はなく、現地に根ざした情報の蓄積もなければ、援助を実施する人材の確保も難しかった。そうした状況下に置かれながらも人道援助を通じて影響力を与えたい米国にとって、北朝鮮との交渉窓口となるWFPに援助を流すのは、当然の成り行きである。

米国の場合と反対に二国間援助が多い韓国や、全て二国間援助で食糧援助を実施している中国に対し、米国ブッシュ政権は、二国間援助ではなくWFP経由で行い、よりよいアクセスとモニタリングを北朝鮮に求めようと打診したが、全く反映されなかった(Manyin 2005: 19)。それは、WFPを食糧援助の主要アクターにしなくても、援助実施ができたからだと推測できる。さらに、中国や韓国の場合、核問題といった国家安全保障問題だけでなく、脱北者問題や経済問題など、直接、北

朝鮮と関わる深刻な問題を抱えているため、二国間援助から多国間援助に切り替えることは容易にはできない。

第三に、米国内の事情が考えられる。米国は、北朝鮮向けに限らず食糧援助で世界有数の援助国であり、その多くをWFP経由で流している。1995年から2005年を見ると、米国食糧援助総額は世界全体の59.2%で、EUの25.2%をはるかに上回り、第一位となっている。中でも重要なのは、WFPへの拠出を通じた多国間援助では、1996年から2006年の間で、米国のWFPへの拠出割合は47.4%になり、第二位のEU(30.2%)、第三位の日本(6.4%)を引き離してトップドナーになっている(Hanrahan and Canada 2006: 2-3)。

また、二国間援助の場合、米国内の世論の調整に時間がかかるが、WFP経由というある種、迂回ルートで食糧援助をすることで、敵国北朝鮮への援助反対派からの批判を和らげられる。米国内では党派を超えて人道主義に基づいて北朝鮮に食糧支援をするか、それとも外交の手段として人道援助を行うべきか、議会で意見が割れた。米国内で北朝鮮への食糧支援を巡り賛否両論が起きている中では、審議に時間がかかり、食糧援助を迅速に実施するのは難しい。そのため、国連機関であるWFPを通じた援助が有効となるのではないか。

こうした複雑な利害や思惑から、米国政府はWFP経由で食糧援助を行っているが、たとえ米国がWFPのトップドナーであっても、自国の政治的意図を反映させるには調整に時間がかかり、政治と人道援助が一致するのは難しい。

## 5. 第三の理由：人道援助に関わるアクターの多様化

政治と人道援助の一致が難しい第二の理由に、多国間援助の場合、米国政府と WFP 間、米国政府と他の WFP 拠出機関、そして米国政府と北朝鮮政府との調整が複雑になることを挙げた。本章では、第三の理由として、人道援助を行うアクターが多様化する中で、政治と人道援助の明確な区分ができず、援助現場が混沌としている例を取り上げて、その理由を分析する。

### 5.1. 官民ネットワークの構築と NGO の台頭

1990 年代に入って東西冷戦が終結すると、援助国である西側先進国は、主要戦略国以外は外交から撤退し、代わって開発・人道援助関係者が、唯一の代表として外交部門が行っていた業務の隙間を埋めることを期待されるようになった。その結果、政治と援助の境界が曖昧になる中、グローバルでリベラルなガバナンスとして、ドナー政府や国連機関、軍、NGO、民間企業他からなる、契約に基づく官民ネットワークが構築された (Duffield 2001: 316)。そして、NGO が人道援助を実施する重要なアクターとして台頭してきた。

世界の援助潮流を見ると、1970 年代、経済成長が貧困層に十分還元されなかったという反省を踏まえて、「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」と農村総合開発アプローチが採用された (藤本 2001:2)。その流れを踏まえて、米国政府は 1980 年代に農村開発プロジェクトを実施するアクターとして NGO を本格的に育成し始めた。つまり多くの開発・人道援助系 NGO の場合、市民社会から主体的に生まれたのではなく、政府が戦略的に NGO を育

成した歴史がある。

現在では、USAID と協働するためには、最初に USAID の PVO (Private Voluntary Organizations) に登録する必要がある、実際に協働することが決まった場合、両者間で契約が結ばれ、それに基づいて活動が実施される (杉原 2002:19)。そのため、たとえ非政府組織でも USAID との契約は遵守しなければならず、政府の意向を反映した活動となる。したがって、米国政府と NGO とが対立関係になることはなく、むしろ NGO は政府の仕事を請け負う、日本のコンサルティング会社のような役割を担っていると言っても過言ではない。そのため政府の求める仕事やペーパーワークに応えられる NGO は、比較的大規模か、専門性の高い NGO になる。

北朝鮮で活動する米国 NGO の場合、大まかに分類すると (1) 米国政府との協働型 NGO、(2) 米国政府と関係を持たないキリスト教系 NGO、の二つが考えられる。そのうち、(1) に分類される米国 NGO が食糧援助を実施する中心的アクターとなり、1999 年、以下に説明する最初で最後の二国間援助「じゃがいもプロジェクト」も行った。これは、米国政府にとって米国 NGO に援助実施をしてもらうことで、あからさまな政治色をなくしたり、公の場ではできない活動を、NGO を通じて実現してもらったりする意味合いがある。反対に、NGO にとって米国政府と契約を結ぶことで、十分な収益が保証されること、単独では北朝鮮という国への支援が難しくとも、政府と契約を結ぶことで可能になることなどが考えられる。

## 5.2. 米国 NGO コンソーシアムの結成とプロジェクト実施

一般に USAID の活動手順として、ネットワーク団体の設立促進と、その資金・技術協力がある。議会や NGO、財団など関係アクターへ働きかけ、セクターや地域別に情報共有や問題解決を行えるような仕組みを作ることにより効率的・効果的な援助体制が築ける。そのネットワークの調整や実際の援助実施を行うのが NGO である。北朝鮮で行う援助の場合も同様の流れでコンソーシアムが作られた。具体的には、北朝鮮に水害が起きた直後の 1996 年春、北朝鮮への緊急・人道支援に関心のある NGO が集まり、「北朝鮮ワーキング・グループ」を米国 NGO 連合体（「インターアクション」）内に設立した<sup>12)</sup>。米国 NGO は対北朝鮮人道支援に関する情報と経験が欠如しており、NGO 同士が共有する必要があること、政府や人道援助コミュニティに対し、北朝鮮人道支援の必要性等を理解してもらうためのアドボカシーを行うこと等を目的としていた。

そして、1997 年 6 月、政府と NGO の双方が働きかけ、「米国 NGO コンソーシアム」<sup>13)</sup>が設立された。NGO 側の設立理由として、政府を巻き込んだ公式的なコンソーシアムを設立することで、自分たちの声が政府に届き、NGO だけでは実現できない大がかりな活動も、コンソーシアムを通じて実現可能になることが挙げられる。他方、当時の USAID は NGO 育成に力を入れており、北朝鮮というフィールドでも、個々の NGO が個別に活動するのではなく、一つにまとまって補完し合いながら活動するコンソーシアムを重要なパートナーとしていた。

1999 年 7 月から 2000 年 5 月まで史上初の米

朝二国間援助「じゃがいもプロジェクト」<sup>14)</sup>が実施されることになったが、その際、米国政府と並んで米国 NGO コンソーシアムも、北朝鮮政府（洪水被害復興委員会（Flood Damage Rehabilitation Committee）が担当）と契約を交わした。プロジェクト内容は、WFP が行うフード・フォア・ワークと同様で、じゃがいも生産向上のために種いもを支給し、米国 NGO と共に生育作業に参加した北朝鮮の農民に、見返りとして食料が支給されるものであった（Flake and Snyder 2003: 30-31）。しかし、プロジェクト半ばで失敗に終わり、コンソーシアムも解散された。

## 5.3. 米朝二国間援助「じゃがいもプロジェクト」の失敗理由

米国が北朝鮮に対して初めて人道援助を開始した 1990 年代後半から現在に至るまでの間に、唯一、「じゃがいもプロジェクト」という米朝二国間援助が実施された。そのプロジェクトが失敗した最大の原因に、政治と人道援助が一致しなかったことが挙げられる。なぜ両者が一致しなかったのか、第一の理由として、米朝間における政治と人道援助双方のすれ違いがある。第三章でも触れたが、1999 年 11 月に超党派で結成された北朝鮮諮問グループ（North Korea Advisory Group）の議会報告書の中に「じゃがいもプロジェクトは、北朝鮮と米国國務省高官の間で形成されたものである。」とある。つまり、じゃがいもプロジェクトは政治案件であったと言える。GAO（2000：5）は、プロジェクト実施機関の米国 NGO コンソーシアムと、カウンターパートの「北朝鮮水害救済委員会」の間の連携不足を指摘した上で、米朝間のプロジェクト目的の相違も指摘している。米国側は種い

もの生産向上を目指すプロジェクトを実施したが、北朝鮮政府は、種いもを作り出す技術移転を望んでおり、プロジェクト実施には最初から協力的ではなかった。政治案件でスタートしたじゃがいもプロジェクトだが、援助実施段階まで一致したものにはならなかったことがわかる。

第二の理由に、米朝両政府と援助ワーカーが互いのことを知らなかったことが挙げられる。食糧援助の受け入れ側の北朝鮮は、1990年代中頃、深刻な食糧危機に陥る前まで、国際赤十字や、アメリカフレンズ奉仕団 (the American Friends Service Committee)<sup>15)</sup> など小さな派遣団の受け入れ以外、NGO と一緒に働いた経験がなかった。また、米国政府 (USAID) や国連機関、NGO も、北朝鮮に関する政治、経済、文化、社会などの知識をほとんど持っていなかった (Smith 2002: 1)。一つのプロジェクトを成功に導くには、援助プロジェクトに関わる全てのアクターが協力し合わなければいけないが、その前段階として、お互いがお互いのことを知らず、あらゆる場面で行き違いが起きたと考えられる。

第三の理由に、官民ネットワークが構築され、NGO の活動範囲が広がった反面、各々の役割と立場を十分に認識していなかったことがある。CARE<sup>16)</sup> は米国 NGO コンソーシアム代表として、プロジェクト調整および信託機関になり、人事と財政面の管理に当たっていた。言わばプロジェクト現場の責任者であったにもかかわらず、2000年6月には援助活動半ばでコンソーシアムから脱退した。CARE は脱退理由として、北朝鮮は緊急援助から復興・開発プログラムを進める時期にさしかかり、北朝鮮の上級レベルの人と協議したいがそれができないこと、開発プロジェク

トを進める上で透明性や正当性が重要であるが、それを北朝鮮に理解されないこと等を挙げている。しかし、UN 農業プロジェクトでコンサルタントして北朝鮮で仕事をしていた McCarthy (2000) は、CARE のプロジェクト・マネジメントの失敗や、モニタリング評価の規程を遵守しない姿勢、コンソーシアム内部の勢力争いなどを指摘し、北朝鮮はプロジェクトサイトへのアクセスや説明責任、透明性の点で大幅に譲歩していたにもかかわらず、CARE は北朝鮮を悪者扱いにして徹底的に批判した後、撤退したと述べている。CARE は、米国 NGO の中でも先導的役割を担い、今日的な国際開発援助実施の象徴的なプレーヤーとして北朝鮮に印象づける重要な任務があった。にもかかわらず、CARE がマイナスの撤退表明を行ったことで、その後の二国間援助や WFP が行う農業復興プロジェクトに悪影響をもたらした。

## 6. 米国が人道援助を行う意義

政治と人道援助目的の一致が難しい理由を三つ挙げて分析した。米国の対北朝鮮人道援助が人道・開発目的を達成しているかどうかだけを評価した場合、明らかに達成していないので、「どうやっても米国の対北朝鮮援助はうまくいかない」と言えるかもしれない。しかし、他国とは異なり、北朝鮮への援助は特殊な事情が多々あるため、人道援助の効果のみに限定して近視眼的に評価を下すわけにいかない。もう少し緩やかに構え、援助という枠を超え、広い意味での外交や防衛など総合的に捉える必要がある。

では、人道・開発目的を達成していない米国対北朝鮮援助に対して、どのような意義が

見出せるのか。Smith 英国クランフィールド大学教授<sup>17)</sup>は、人道援助がもたらした想定外の波及効果として、北朝鮮の社会や経済、政府の態度などの理解、を挙げている(2005: 11)。他国では見られないほど厳格な閉鎖国家である北朝鮮と、人道援助活動を通じて直接の接点を持つことは、長期的に考えた場合、平和構築のチャンネルを残すといった意義を見出すことができる。

また、人道援助を行うことでセカンド・トラックの活動の余地を残すという意義が考えられる。米国政府による二国間援助「じゃがいもプロジェクト」では、民間アクターの NGO がプロジェクトを実施したが、実際には米国 NGO の役割はそれだけではない。それ以外に、全ての NGO ではないが、政府が公式チャンネルではできない外交の仲介や、ドナー国と北朝鮮の橋渡しを行う等の役割を果たしている場合もある(Chigas 2003: 3, Reed 2005: 69)。例えば、カーター元大統領が米国ジョージア州アトランタに創設した「カーター・センター」<sup>18)</sup>という NGO がある。この NGO は、「じゃがいもプロジェクト」実施段階の農業関係マネジメントを担当したが、その他に、人道援助という隠れ蓑を使って、非公式な仲介を行い、正式な政治外交(ファースト・トラック)を取り持つセカンド・トラックとしてのチャンネル機能も果たした。

具体的に、カーター元大統領は 1994 年、歴代米国大統領で初めて北朝鮮を訪問し、金日成と会談しているが、そこに至る過程で「カーター・センター」が仲介している。許鐘北朝鮮国連大使(当時)は、ニューヨークに勤務していようと、米国人への接触すら容易ではないため、1993 年、平壤訪問を要請する北朝鮮政府からの正式招待状をカーター元

大統領に渡すに際し、「カーター・センター」を介して行っている(キノネス 2000:128-9)。そして、カーター元大統領の金日成国家主席との会談が実現し、翌 94 年には米朝枠組み合意が成立し、北朝鮮は援助の見返りに核兵器開発計画を凍結し、寧辺の査察を受け入れることを認めた。

「カーター・センター」の場合、外交の非公式な仲介(Informal intermediaries)というセカンド・トラックとしての機能は果たしても、もう一つの人道援助プロジェクト実施では、農業マネジメントはうまくいかず失敗に終わった。しかし、逆に言うと、一つの組織内であっても、政治と人道援助の一致をみるのは難しいが、少なくともその二つをつなげようとした具体的な動きがあったことは、意義あることだと言える。

## 7. 結語

北朝鮮が建国史上初めて西側諸国に対して国際援助を求めたのは、東西冷戦が終結して間もない 1995 年のことである。米国議会では北朝鮮を支援するかどうかをめぐる議論の際、政治と援助を切り離して考えるか否かが問題になった。しかし、当時、世界では米ソ二極対立構造が崩壊し、対立軸がなくなったこともあり、先進国ドナーは、主要戦略国以外の国に対し、外交は政府に代わって開発・人道援助関係者が実質的に担うようになった。そうした背景から、政治と人道援助がより密接なつながりを持つようになった。

そこで、政治と援助を切り離して考えるか否かという議論とは反対に、政治と人道援助が一致し、一貫した援助を行えるかについて本稿で検討した。しかし、北朝鮮の人道支援

を分析するかぎり、それは極めて難しいと言える。政治と人道援助実施段階でさまざまな相違が生じる。また、WFP 経由の多国間援助では、国や機関間の調整がより難しくなり、米国の政治的意向を直接反映できない。さらに、人道援助における官民ネットワークが構築され、関係アクターが多様化することで調整が難しくなり、ますます政治と人道援助の一致を見るのが困難になる。

米国の対北朝鮮人道援助が人道・開発目的を達成しているか否かを評価した場合、明らかに達成していない。そのため、短期的な人道・開発援助の効果だけ見ると人道援助は失敗と言えるだろう。しかし、他国とは異なり、北朝鮮への援助は特殊な事情が多いため、近視眼的に評価を下すわけにいかない。政治と人道援助の一致が難しい北朝鮮への人道援助ではあるが、援助を実施することで、北朝鮮の社会や経済、政府の態度などの理解が増すことや、政治外交面でのセカンド・トラックの活動の余地を残すという意義があることも忘れてはならない。

## 註

- 1) 北朝鮮が2006年に行った核爆発実験に対する制裁に「グレン修正条項」があるが、そこに「あらゆる対外援助(ただし人道援助、食糧援助、およびその他の農産物の援助を除く)、米国政府による防衛関連品およびサービスの輸出、USMLに記載されている品目の輸出許可、対外軍事融資、信用保証、またはその他の財政援助を禁止する。」とある。
- 2) 援助は、基本的に「緊急人道援助」と「開発援助」の二種類に分けられる。緊急人道援助とは、災害・紛争など突発的事項に対する短期的支援が原則であるのに対し、開発援助は、国の開発計画や政策問題が活動の主体となり、中長期的な国づくり支援が原則となる。北朝鮮の場合、突発的な災害に対応した緊急援助は終わっても慢性的な食糧不足が続いている。しかし、ドナーが開発援助を行い、国の開発計画や政策問題に踏み込むことを、北朝鮮が拒んでいる。また、食糧援助と比べて保健・医療援助は、ドナーが裨益者となるはずの北朝鮮の人々と接触する機会が多いことから、北朝鮮政府は難色を示している。そのため、1996年から2004年までの対北朝鮮人道援助の内訳を見ると、食糧援助が約90%を占めている(ハガード・ノーランド2009:127, 369)。したがって本稿では、ドナーの行う援助を「人道支援」と言い、人道援助と食糧援助がほぼ同義であるとする。
- 3) 一致(coherence)とは、援助と政治、貿易と外交、市民と軍事イニシアティブと言った異なる手段が、持続と開発という利害を持って協働することである(Duffield 2001: 316)。
- 4) WFPは国連システム最大の食糧援助機関で、人道危機に際して迅速・効果的に食糧とロジスティック支援の活動を実施している機関として知られている。WFPは1995年11月に平壤駐在事務所を開設し、本格的な活動を始めた。
- 5) GAOはGovernment Accountability Officeの略称で、日本語訳では政府説明責任局となる。2004年以前はGeneral Accounting Office(会計検査院)という名称であった。
- 6) 韓国国際開発高等教育機構に詳しい。  
<http://www.fasid.or.jp/kenshu/pcm/pcm.html>
- 7) OECDの21世紀の新しい「ビジョン」で、国際開発業界にいくつかの指針を示し、すべての援助関係機関や国際機関の基準点となっている(エドワーズ2006:49)。
- 8) MDG(Millennium Development Goals)と言い、2015年までに達成すべき極度の貧困と飢餓の撲滅等8つのゴールを掲げている。
- 9) 米国の食糧援助の方法は、北朝鮮に限らずどの国に対しても同様の傾向が見られ、二国間援助ではなくWFPを通じて行う傾向にある。2004年の米国のWFPへの拠出総額は、WFP総予算の半数近くを占め、世界第一位である。第二位のECが9%、第三位の日本は6%となっている。しかし、北朝鮮への援助の場合、その比率が突出している。  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k\\_kikan\\_17/pdfs/046\\_047.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/sonota/k_kikan_17/pdfs/046_047.pdf)  
(2010年6月21日)
- 10) フード・フォア・ワーク・プログラムは、毎年、100万人(直接の参加者とその扶養家族を含む)を対象に、土木作業など労働の対価として食糧支援を行うプログラムである。1999年と

- 2000年のプロジェクトがピークで、対象人口の合計は800万人を超えた。詳細は、ハガード & ノーランド (2009) に詳しい。
- 11) 六者会合の経緯については、以下の外務省ホームページに詳しい。  
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n\\_korea/6kaigo/index.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/n_korea/6kaigo/index.html)  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/comment/faq/area/asia.html#08>
- 12) 発起人はインターアクション人道政策と実践局長 (当時) James Bishop で国務省出身。かつてソマリアやリベリア大使を務めるなど経験豊富で、政府と NGO 双方にネットワークを持つ人物である。(2002年、筆者がインターアクション勤務時、インタビューで聞き出す。)
- 13) 英語では Private Voluntary Organization Consortium。日本では PVO という言葉に馴染みがないので NGO と訳し、本稿では「米国 NGO コンソーシアム」と記述する。
- 14) 予算は、USAID が 1500 万ドル、米国農務省が 1180 万ドル、米国 NGO コンソーシアムが 60 万ドル拠出して行われた。その際、CARE が米国 NGO コンソーシアムの全活動の調整と信託機関を担い、人事と財政面の管理を行った。また、CRS (Catholic Relief Services) は、フード・フォア・ワークに必要な物資管理を、カーター・センター (Carter Center) が農業関係のマネジメントを、そしてマーシー・コー (Mercy Corps International) がコンソーシアム運営委員会の代表に就いた (GAO 2000: 12)。
- 15) The American Friends Service Committee は、アメリカフレンズ奉仕団。第一次世界大戦中の 1917 に年キリスト教フレンド派 (クエーカー教徒) が平和運動のために組織した民間団体。社会奉仕、人道支援、平和運動などさまざまな活動を世界的規模で行う。1947 年ノーベル平和賞を受賞。(小学館デジタル大辞泉より)
- 16) CARE は、第二次世界大戦の戦後処理時に、米国占領下日本への食糧支援等を目的にできた国際 NGO である。現在は世界 70 カ国で活動する NGO のデパートのような組織になっている。
- 17) 国際 NGO 「カリタス」、WFP、UNICEF の国際職員という立場から、実際に北朝鮮国内で人道援助活動を行ったこともある。
- 18) 米国の元大統領で敬虔なキリスト教徒 (バプテスト派キリスト教) であるジミー・カーターが、人権と平和の実現を目指して 1982 年に設立した非営利組織である。

## 引用文献

- A. S. ナチオス。2002。『北朝鮮 飢餓の真実』扶桑社。
- 猪口孝。2005。『国際政治の見方』ちくま新書。
- 今村弘子。2005。『北朝鮮「虚構の経済」』集英社。
- ケネス・キノネス。2000。『北朝鮮 米国国務省担当官の交渉秘録』中央公論新社。
- 杉原ひろみ。2002。「NGO とドナーとのパートナーシップ —米国の政策と経験から考える—」『NGO と ODA』ワシントン DC 開発フォーラム政策議事録 5。政策研究大学院大学。
- ステファン・ハガード、マーカス・ノーランド。2009。『北朝鮮 飢餓の政治経済学』中央公論新社。
- 藤本耕士。2001。「21 世紀の開発援助を求めて」『開発金融研究所報』5: 1-3。
- マイケル・エドワーズ。2006。『フューチャー・ポジティブ』日本評論社。
- Chigas, Diana. 2003. Track II (Citizen) Diplomacy. *Beyond Intractability*. The University of Colorado.
- Duffield, Mark, Joanna Macrae, and Devon Curtis. 2001. Editorial: Politics and Humanitarian Aid. *Disasters*. 25(4): 269-274.
- Duffield, Mark. 2001. Governing the Borderlands: Decoding the Power of Aid. *Disasters*. 25(4): 308-320.
- Flake, L. Gordon and Scott Snyder, eds. 2003. *Paved With Good Intentions: The NGO Experience in North Korea*. Westport: Praeger.
- GAO. 1999. *North Korea Restricts Food Aid Monitoring*. GAO/NSIAD-00-35.
- GAO. 2000. *Foreign Assistance: U. S. Bilateral Food Assistance to North Korea Had Mixed Results*. GAO/NSIAD-00-175.
- Glain, Stephen. March 9, 2008. Giving Until It Hurts. *Washington Post*.
- Graham, Billy. 2007. *Just As I Am - The Autobiography of Bill Graham*. New York: HarperOne.
- Haggard, Stephan and Marcus, Noland. 2010. Political Attitudes under Repression: Evidence from North Korean Refugees. *East-West Center Working Papers*. 21.
- Hanrahan, Charles E. and Carol, Canada. 2006. *International Food Aid: U. S. and Other Donor Contributions*. CRS Report for Congress RS21279.
- Hathaway, Robert M. and Jordan Tama. 2004. The U.S. Congress and North Korea during the

- Clinton Years: Talk Tough, Carry a Small Stick. *Asian Survey*. University California Press.
- MacCarthy, Thomas. 2000. CARE's Withdrawal from North Korea. *Nautilus Institute PFO 00-03*. [http://www.nautilus.org/fora/security/0003A\\_McCarthy.html](http://www.nautilus.org/fora/security/0003A_McCarthy.html)  
(2010年6月21日)
- Macrae, Joanna and Nicholas, Leader. 2001. Apples, Pears and Porridge: The Origins and Impact of the Search for 'Coherence' between Humanitarian and Political Responses to Chronic Political Emergencies. *Disasters*. 25(4): 290-307.
- Manyin, Mark E. and Ryun Jun. 2003. *U.S. Assistance to North Korea*. Congress Research Service.
- Mantin, Mark E. 2005. *Foreign Assistance to North Korea*. Congress Research Service.
- Manyin, Mark E. and Mary Beth, Nikitin. 2009. *Foreign Assistance to North Korea*. Congress Research Service.
- North Korea Advisory Group. 1999. Report to the Speaker, U. S. House. <http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/nkag-report.htm>  
(2010年6月30日, 第4章に記述あり)
- Radelet, Steven. 2003. Bush and Foreign Aid. *Foreign Affairs*. Vol. 82(5). [http://relooney.fatcow.com/3041\\_c151.pdf](http://relooney.fatcow.com/3041_c151.pdf)  
(2010年7月1日)
- Reed, Edward P. 2005. The Role of International Aid Organizations in the Development of North Korea: Experience and Prospects. *Asian Perspective*. Vol. 29, No. 3: 51-72.
- Smith, Hazel. 2002. Overcoming Humanitarian Dilemmas in the DPRK (North Korea). *Special Report*. 90. Washington D. C.: United States Institute of Peace.
- Smith, Hazel. 2005. *Hungry for Peace - International Security, Humanitarian Assistance, and Social Change in North Korea*. Washington D. C.: United States Institute of Peace Press.