

ジャパン・スポットライト 2020年1/2月号掲載（2020年1月10日発行）（通巻229号）

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/229/>

ヨンスン・トン Yong Sueng Dong 氏（元大統領政策諮問委員）

コラム名：Perspectives on Global Risks: the 3rd JEF Global Risk Symposium 3

（日本語仮訳版）

経済制裁後の北朝鮮経済

はじめに

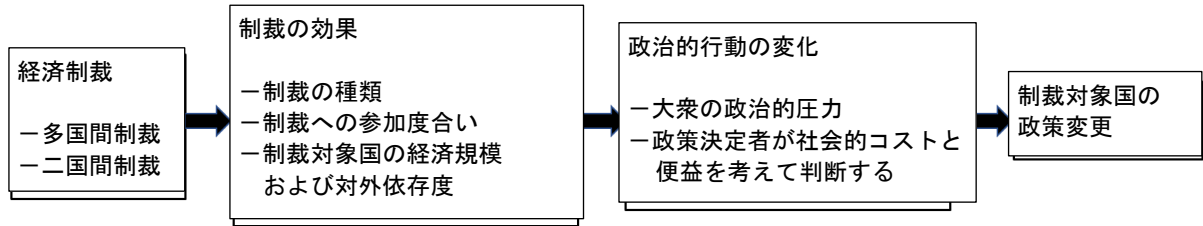
最近、米中経済戦争および韓日紛争によって、世界経済の不確実性が増している。このような衝突は、経済制裁の形に進展することもある。経済制裁は、制裁を科す側が自らの要求を貫徹するために、制裁を受ける側に講じるものである。米国が中国に貿易関税を科すことは、中国の政策変化を引き出すための手段である。制裁を科す国は、相互の間の経済的依存度を考慮した上で、最も効果的な制裁を科すものである。制裁を受ける国では、制裁によって発生する一般大衆の不便と不利益が政治的圧力として作用し、政策決定者は、政権維持のコストと便益を計算し、政策を変更するかどうかを決定することになる。これが経済制裁の一般論である。

北朝鮮にも強力な経済制裁が課されている。ところが北朝鮮は、政策を変更するのではなく、むしろ反発をいっそう強めている。政策を変化させるまでには、まだ時間を要すると見ることもできるが、北朝鮮の過去の行動様式を考慮すると、政策が変化するよりも反発が激化する可能性が高いと思われる。その理由もやはり、経済制裁の一般的な理論から見出すことができる。以下では、経済制裁が北朝鮮経済に及ぼした影響について検討していきたい。まず、経済制裁の一般論について考慮した後、国際社会による対北朝鮮経済制裁が実際に機能しているのか、そして北朝鮮の経済と社会に現れた変化などについて、最近の現象を中心に分析する。そして、なぜ北朝鮮には経済制裁の本来の目標とは異なる現象が現れているかを検討する。

経済制裁の一般論

学術的に、経済制裁が効果を示すという一般論的な分析を探すことは難しい。制裁の効果は、当該国の事情によって異なる可能性があるからである。制裁を科す側と制裁を受ける側の経済的な相互依存度、当該国内部の政治的な安定度などによって、結果は異なる可能性がある。一般的なフローチャートをまとめてみると、以下のとおりである。

<経済制裁のフローチャート>



経済制裁は、制裁を科す側が制裁を受ける側に対し、自らの要求を貫徹するために用いる。したがって、行動の正当性を基準とするよりも、制裁当事者の利益と不利益の程度によって判断することとなる。制裁を科す側が必ず正しいというわけでもなく、制裁を受ける側が必ずしも誤った行動をしたというわけでもないと言える。善悪の価値を付与することはできないことを前提としなければならない。

制裁の形は多国間制裁と二国間制裁に大別できる。多国間制裁は、主に国連などの国際機関の決議によって講じられる措置である。制裁対象国が国際的な基準に反する行動を取る場合、これをコントロールまたは矯正するために、国際社会は特定の対象国に対し、制裁を決定することになる。ただし、国連には強制的な履行能力がないため、個々の加盟国が対象国に科した二国間制裁を取りまとめる方法を選択する。加盟国が国連決議事項の履行の度合いについて国連に報告し、国連がこれを評価する。もしある加盟国が国連の決議した制裁を履行しない場合に受ける不利益も、広い意味での制裁と見なすことができる。現代社会において代表的な事例が、国連の北朝鮮およびイランなどに対する制裁決議および各国の履行である。

経済制裁は、貿易制裁と金融制裁、および人的制裁に分類することができる。貿易制裁は、制裁を受ける国との貿易取引を全面的または部分的に禁止・制限するケースである。国際社会の経済交流が活発に行われる現代社会において、貿易ができないということは、極めて大きな不利益にほかならない。対外依存度が高い経済であるほど、制裁による不利益の度合いは大きくなる。金融制裁は、制裁当事者国との金融取引を制限する方法である。人体に例えた場合、現代社会の金融はちょうど血液（blood）のようなものといえる。血液の主な機能は、種々の物質を運搬することである。金融もやはり、国際社会の物資移動を可能にする機能を持つ。金融取引を制限すると、物資の移動も自然と制限されるため、強力な制裁として認識される。金融制裁には投資制限も含まれる。人的制裁は、人々の移動と居住を制限するケースである。海外からの労働者の派遣をはじめ、制裁対象国の人々の海外訪問や滞在を制限することになる。逆に、制裁を科す国の国民による対象国訪問を制限するケースも含まれる。このように制裁の種類は、人、物資そしてこれをつなぐ貨幣を対象として形が区分される。

制裁の効果は、対象国の経済規模、経済的依存度などによって現れ方が異なる。経済規模については、米中間の経済制裁を代表的な事例として挙げることができる。米国と中国は世界第1位、第2位の経済力を持つ国である。米国が中国に貿易制裁を科すと、世界の工場と

呼ばれる中国経済は萎縮する可能性があるが、逆に、米国はもちろん国際社会に対する不利益も侮れない。米中貿易戦争によって世界経済が動揺するため、両国のみならず国際社会も米中経済戦争について懸念している。両国が極端な方向に走れない理由である。経済的依存度の代表的な事例としては、イランと北朝鮮を挙げることができる。イランは石油を輸出して工業製品を輸入する経済構造を持っており、対外依存度は非常に高い。一方の北朝鮮は、北朝鮮で生産されない物や不足している物を輸入するために輸出を行っている構造であり、対外依存度は非常に低い。したがって、イランは経済制裁に対する不安定性が高い反面、北朝鮮は相対的に不安定性が低い。

制裁による不安定性は、一般的に当該国内部の政治的環境によって左右される。制裁によって当該国国民の不便が高まるにつれて政治的な声（Voice）が高まった場合、これを克服できる政権であれば、制裁にもかかわらず相手側の要求を受け入れない。一方、国民の声に弱い政治構造であるほど、（制裁による）不安定性は高まる。しかし、制裁は相対的な効果を持つため、影響を受けるのは必ずしも制裁対象国だけとは限らない。制裁を科す国の国民も制裁による不利益を受けることがあり、制裁の継続が困難になることもある。この場合もやはり、国民の政治的な声に左右される。総合的に、いまだ経済制裁の効果の有無を一貫して整理できない理由は、制裁を科す側と制裁を受ける側の相互関連性、国内の政治的な環境などによって様々な変数が存在するため、継続性を維持するのが困難だからである。

国際社会の強力な対北朝鮮経済制裁とその影響

北朝鮮への経済制裁は、貿易制裁、金融制裁、人的制裁などすべての領域で科されている。国際社会および各国が動員できる最も強力な手段をほぼすべて用いていると言っても過言ではない。北朝鮮は、最大の輸出品目である石炭、鉄、繊維類、水産物などを輸出することができない。これらは輸出全体の70%以上を占める品目である。輸出ができないため自然と輸入も難しくなる。原油の輸入も年間200万トンに制限されている。北朝鮮貿易の約90%を占める中国も対北朝鮮経済制裁に参加しているため、貿易部門における困難も増している。

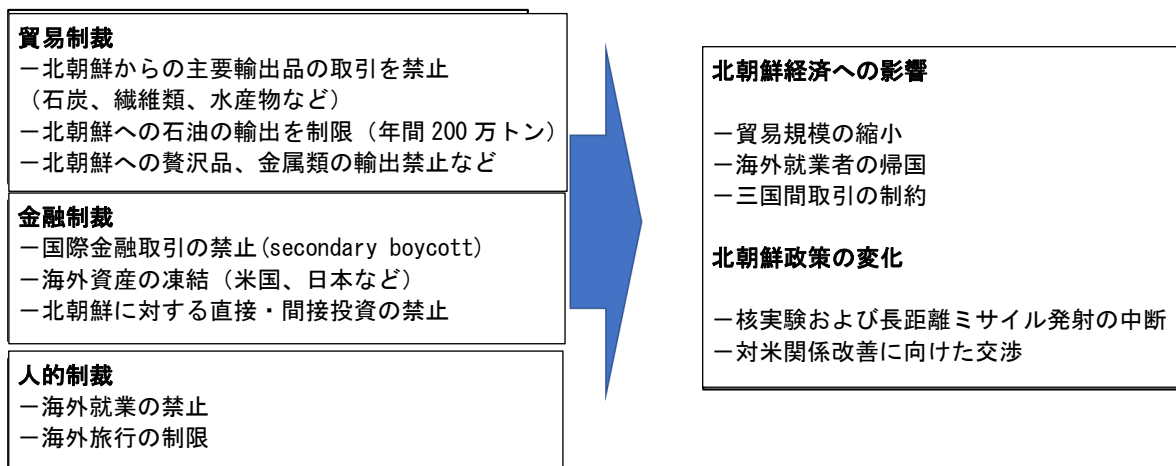
金融制裁はいっそう強力である。北朝鮮と金融取引を行う海外金融機関は、米国のセカンダリーボイコットを受けることとなる。海外金融機関が北朝鮮の金融機関との取引契約を撤回したため、北朝鮮は銀行間の国際取引を行うことができない。さらに、北朝鮮企業はもちろん北朝鮮国籍を持つ個人も、外国の銀行に預金口座を開設することができない。したがって、北朝鮮はほとんどの取引を現金で行わなければならない、事実上取引ができない状況である。海外に駐在する北朝鮮人も金融取引を行うことができないため、三国間取引も難しいのが実情である。仲介貿易を本業としていた海外在住の北朝鮮人は収入源を失った。海外で就業していた北朝鮮人もほぼ本国に送還され、中国やロシアでさえも、2019年末までに就業期限が切れた後は、就労ビザをほぼ許可しない予定である。北朝鮮人に対し海外滞在のための新規就労ビザは当然発給されない。そのため、中国を経由して北朝鮮に帰還する北朝鮮労

働者が増えている。海上取引も網の目のように監視を受けているため、容易ではない。このように、北朝鮮はすべての分野で国際制裁を受けている。

このような事情のため、2010年以降急増していた北朝鮮の対外貿易は、ほぼ50%近く減少した。1990年代初頭の社会主義圏の崩壊直後、北朝鮮の対外貿易規模が年間約40億ドル水準から20億ドル以下へと急減し、それに続いて北朝鮮が深刻な経済難に直面した経験を彷彿とさせる。数字的または時間的に見たとき、明らかに1990年代初頭や中盤の状況と同様なので、ここでもう少し圧力を加えれば、北朝鮮の政策に変化が生じるだろうというのが、米国や国際社会の見方である。

制裁の影響を受けたためだとは断定できないが、北朝鮮は米国との関係改善に乗り出し始めた。2018年2月に韓国で開催された平昌冬季オリンピックをきっかけとして、南北関係改善にも乗り出した。北朝鮮は対外的に核実験中止を印象付けるために、豊溪里核実験場を閉鎖するとともに長距離ミサイル発射を中断した。2018年6月には、シンガポールで米朝首脳会談が開催された。米国と北朝鮮は新たな両国関係の確立に向けて努力することで合意しており、北朝鮮は合意に基づき米国軍人の遺骨返還を行った。これらの北朝鮮の動きを巡って、最大の圧力が北朝鮮に通じ始め、米朝関係さえ正常化すれば北朝鮮の非核化は達成されるという楽観論が支配的だった。しかし、2019年2月にハノイでの米朝首脳会談が決裂し、状況は変化し始めた。北朝鮮の金正恩国務委員長は、もはや制裁解除にこだわらないと公言する一方、ミサイル発射を再開し始めた。

<対北朝鮮経済制裁と北朝鮮の変化>



対北朝鮮経済制裁のジレンマ

国際社会は、対北朝鮮経済制裁の手を緩めていない。米朝首脳会談に前後して、北朝鮮は内部で政策の変化を模索した。ところが、北朝鮮内部で不可解な現象が見られている。市場価格に大きな変動がなく、最近になって再び自力更生を強調している点である。

北朝鮮において、市場が拡散して定着したという事実は広く知られている。北朝鮮は4月

の憲法改正によって、市場を事実上許可する社会主義企業責任管理体制を明文化した。それだけ市場の役割が北朝鮮住民の生活において絶対的な位置を占めているのである。ところが、この市場が機能不全に陥りつつある。北朝鮮人によれば、新たな事業を考えることすらできないという。物を買いたい人よりも、売りたい人のほうが多いというほどである。市場拡散のベースとなる物資の供給は、中国産の物資によって満たされていた。また、食料、衣類などを中心に国産化が進むのに伴い、最近では市場に供給される多くの物資が北朝鮮産に置き換わったものの、依然として中国産の物資は、原料供給から最終財に至るまで、重要な役割を果たしている。ところが、経済制裁によって物資の流入が著しく減少した。物資の流入が減少すると、中間流通段階で金儲けをしていた人々が困難な状況に陥り、最終的に市場の商品多様性が低下することになる。市場規模は縮小するほかない。

ところが、供給が減少すれば当然上昇するはずの市場価格に大きな変動はない。中国で発生した ASF（アフリカ豚コレラ）によって豚肉価格に変動があることを除き、他品目の価格変動はほぼ一時的な現象に留まっている。需要が萎縮したためであるが、北朝鮮の流通構造の特性にも起因する面もある。例えば、中国産製品を輸入する場合、決済は後払いとなる。まず商品が北朝鮮に送られ販売され、その売上から中国側に支払う、という方法である。輸入価格は輸入前に決定されている。北朝鮮の貿易商はその価格に利益を上乗せして販売する。品物が売れなくても価格を下げられないのはそのためだ。最終的には中国へ返品するか、売れるまで在庫として抱えるしかない。先払いして輸入した業者のほとんどは倒産している。

＜2019年1～8月 平城市場における価格動向（北朝鮮ウォン/kg）＞

	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月
米	4,794	4,875	5,250	4,780	4,600	5,000	4,850	4,800	4,920
トウモロコシ	2,091	2,237	1,950	2,120	2,200	2,350	2,400	2,470	2,300
大豆	3,986	3,625	3,580	3,500	3,520	3,430	3,500	3,500	3,250
食用油	12,150	9,387	9,765	11,000	13,500	13,100	12,800	12,600	11,100
小麦粉	3,550	4,662	5,500	4,300	4,300	4,000	4,100	4,250	3,750
ガソリン	14,760	14,650	13,125	13,200	15,000	16,700	16,700	16,200	15,100
軽油	8,610	8,692	8,725	8,800	9,700	9,400	9,100	8,900	8,700
砂糖	4,180	4,687	4,654	4,700	4,610	4,350	4,150	4,200	4,100
白菜	985	965	898	1,200	1,200	1,350	850	920	950
石炭	150	175	165	170	230	190	180	180	210

豚肉	14,700	15,100	18,750	17,900	17,000	8,500	9,500	14,000	16,000
為替 レート (北朝鮮 ウォン/ ドル)	8,075	8,100	8,125	8,250	8,400	8,300	8,310	8,350	8,330

一方、北朝鮮当局はまだ持ちこたえている。社会主義企業責任管理制または莆田担当制（注：国が土地の一部を農民に任せ、農民は収穫の一部を国に納め、残りを自分のものにする制度）を実施しながら、当局と協力機関の間で生産物の30%を納めさせるという契約を結んでいる。ところが、最終製品の30%ではなく計画物量の30%であるため、生産が減少しても計画物量の30%は当局に納めなければならないのが現実である。したがって、企業は計画物量に従って当局に納めると、自分たちが食べていく量が減少することになる。食糧が不足しているという理由がまさにここにある。現在は企業が所属勤労者の生活に責任を負うようになっているからである。加えて金正恩が指示した大規模事業を進めるために、各機関への割当制を実施している。そのため、北朝鮮当局は政策変更を検討する必要性をまだ感じていない。さらに、北朝鮮は計画経済を維持していた時代には、約6~7%の対外依存度を保っていた。最近では、対外依存度は約30%であるが、相対的に高いというわけではない。それだけ内部生産ができているということであり、固定的に計画物量を納めさせているため、相対的に困難が少ないわけである。総合してみると、北朝鮮当局が必要とする物資の供給は、内部的に自力更生という名目のもと、機関と住民から絞り取って確保しているのだ。

次に、「密輸」について検討してみよう。北朝鮮は朝鮮戦争以降、今までずっと制裁を受けてきた。経済制裁は違法かつ異常な取引を対象とするのではなく、通常取引に科される。逆説的に、北朝鮮は制裁を回避する国際的な手段とルートについて昔からよく理解している。違法な対外取引に風船効果が発生している。違法取引の規模が拡大しているため、北朝鮮は世界の闇市場でVIP待遇を受けようになる。代表的な品目が金と人的活動である。世界における金の闇市場の規模を推定することは難しいが、相当なものであるのは周知の事実である。北朝鮮の貿易統計を見ても、金取引の内訳を探るのは難しい。北朝鮮の金鉱山はほとんど党と軍部が掌握している（原則的には党、軍、政府がそれぞれ1/3ずつ保有）。北朝鮮の金塊は、国際的な闇市場で長い間取引を維持してきたが、最近では物量を増やすしかないのが実情である。米国と中国の経済戦争が激化すればするほど、国際金価格は上昇す

る。金は北朝鮮にとって最大の外貨収入源となっている。人的活動では、ハッキングや武器取引が代表的である。米国財務省が北朝鮮の代表的なハッカーグループを制裁リストに上げたが、制裁の実効性は未知数である。サイバー攻撃の能力は日に日に増強されている一方、防御力はこれに追いつけていないのが現実である。仮想通貨を含めてほとんどの金融取引は、サイバー上で行われる。北朝鮮のハッキング要員は、国家単位で選抜された最精鋭のメンバーであり、国際的にも既に相当な能力を認められているほどである。武器取引は通常の実物取引というよりも、専門家による技術伝授が行われていると見なければならない。主にミサイル技術に関連しているが、イランやシリアなどに北朝鮮のミサイル専門家が派遣されて活動しているというのは公然の秘密である。このような取引は、通常の金融取引としては行われず、マネーロンダリングの方法も多様であるため、通常の取引に科される経済制裁を回避することができる。

このように北朝鮮当局は、様々なルートを利用して必要な外貨を確保することができる。国内的にも、人民の血と汗を搾り取って物資を確保している。制裁による不便はあるが、政策を放棄するほどではない。さらに、強力な中央集権を維持する北朝鮮は、政権を打倒しようとする市場の動きがないといっても過言ではないので、政権への圧力として作用していない。むしろ北朝鮮当局は、自力更生を強調し、外国勢力の圧力に耐えなければならないと人民を奨励している。金正恩は現地指導を行いながら、米国との関係改善がなされれば経済がすぐに好転すると、しばし錯覚していたと言っているほどである。年初に行われたハノイでの第2次米朝首脳会談が失敗に終わったが、それも米国のせいだとしている。市場がこのような状況であるため、北朝鮮当局は、むしろ外部の圧力に対してより強硬姿勢に出るのである。

また、外部世界では北朝鮮の市場が注目され、北朝鮮を変化させる原動力だと見なされていた。ところが、制裁によってむしろ市場の力は弱体化し、相対的に中央の力がより強化されるというジレンマが発生している。この渦中で北朝鮮住民の犠牲および困難は増している。制裁のジレンマである。対北朝鮮経済制裁は、北朝鮮の非核化を目指している。非核化の選択は北朝鮮当局の役割である。しかし、北朝鮮当局の力は制裁後さらに強まる傾向にある反面、北朝鮮当局に対して声（Voice）を上げられる北朝鮮の市場の勢力は弱まっている。市場の力が強くなり、北朝鮮当局が政治的圧力を受けて政策を変化させるという経済制裁の一般論とは、正反対の現象が北朝鮮で起こっている。これは、対北朝鮮制裁の強弱を適切に調節すべきことを示唆していると見ることができる。まだ制裁の効果を議論する段階ではないとも言えるが、強硬一辺倒の経済制裁で北朝鮮内部に変化をもたらす市場勢力を弱体化させてしまうというジレンマを解消するため、対北朝鮮制裁のより効果的な運用が必要である。

（了）