

### 7.1. 図們江地域開発の背景

図們江地域は北東アジアの構成国がクロスするところにある。この図們江地域の開発は1990年代のポスト冷戦時代の産物である。すなわち、1990年前後の冷戦構造の解体とともに、新しいポスト冷戦時代での北東アジア地域での多国間協力のモデルとして中国・ロシア・朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮）の国境が接する図們江地域を多国間の協力によって開発することが浮上したのである。その対象地域は中国吉林省の延辺朝鮮族自治州、ロシアの沿海地方、北朝鮮の羅津・先鋒地域（現：羅先市）である。

図 7-1 図們江地域地図



（出所）ERINA

図們江地域は、中国とロシアの木材、鉱物などの豊富な天然資源、中国と北朝鮮の安価な労働力、北朝鮮とロシアの不凍港など有利な立地的条件が整っている。海運と鉄道網により日本、韓国、更にヨーロッパなどの巨大な市場にも連結ができる。しかし、大消費地

から遠距離に位置しており、インフラの整備が劣悪している点などは不利な立地的条件となっている。このような長所・短所の条件がある図們江地域に経済特区設置を通じた多国間国際経済協力が始まった。

表 7-1 図們江地域の概況

国家	地方	総人口 (千人)	主要都市(人口)	面積 (km <sup>2</sup> )	主要産業
中国	延辺朝鮮族自治州 ・琿春市	2,138	延吉(30万) 図們(14万) 琿春(18万)	42,700	軽工業、林産物、農業、食料品加工、製薬、観光
北朝鮮	清津市 ・羅先市	670 130	清津(67万) 羅津・先鋒(13万)	746	軽工業、農業、水産物加工、観光、輸送
ロシア	沿海地方 ・ハサン地区	2,287	ウラジオストク(67万) ナホトカ(19万) ハサン(4万)	165,900	農業、食料品加工、鉱業、エンジニアリング、林産物、観光
モンゴル	東部地域	223	チョイバルサン	287,600	鉱業、農業、畜産加工、観光

注) 人口は 1993 年基準である。

## 7.2. 関係各国の図們江地域開発戦略・施策

### 7.2.(1) 中国

中国は沿海地域より発展が遅れている東北地域の開発のために、吉林省延辺朝鮮族自治州の図們江地域を国際協力により開発しようとする構想を出した。即ち、1990 年 7 月に吉林省・長春で開催された「第 1 回北東アジア経済発展国際会議」で、中国代表が「図們江河口 - 黄金の三角地帯構想」を発表したのが最初の国際的提案であった。

同構想が UNDP のプロジェクトとして取り上げられた後、中国中央政府は図們江地域開発を促進するために、次のような 3 つの案を推進した。

#### a) 防川開発(最初の案)

図們江河口から約 15km さかのぼった地点にある国境村の防川に港をつくり、河口までを浚渫して利用し、日本海に出ようという計画である。しかし、この計画は以下の問題点により頓挫した。

中国の航行権について、中国、北朝鮮、ロシアの 3 国の合意が出来ていない。

図們江河口流域は、水深が浅く、浚渫したとしても河川によって運ばれる土砂が堆積し、数年毎の浚渫費用が膨大である。

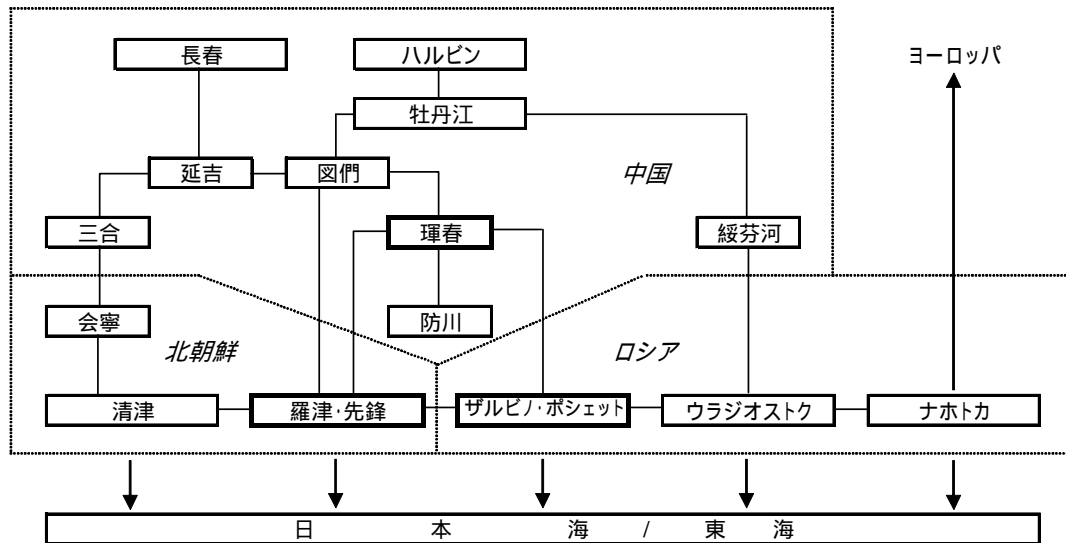
#### b) 借港出海

ロシア、北朝鮮の日本海沿いの港を使って日本海に出る(借港出海)という計画である。

ロシア・ルート

- ザルビノ・ルート：吉林省の琿春～ロシア・ハサン地区のザルビノ港の間（62km）に鉄道を敷設し、日本海に出る計画である。
  - ポシェット・ルート：ロシア・ハサン地区のポシェット港を利用する計画である。
- 北朝鮮ルート：清津港と羅津港を利用する計画である。

図 7-2 図們江地域輸送ルート



### c) 琿春市開発：「経済特区」政策実施

1992 年 3 月に国務院が琿春市を対外開放の国境都市に指定し、さらに国家級の「辺境経済合作区」を設置し、海外投資誘致を本格化した。1995 年 6 月に、江沢民国家主席は琿春市を視察し、「琿春を開発し、図們江を開発し、北東アジア各国との友好協力関係を発展させよ」という題辞を贈った。これは、中国政府が琿春市を、図們江地域を中心とした北東アジア経済協力の焦点地域として開発する方針を採っていることを意味する。2000 年 4 月には、「琿春輸出加工区」、2001 年 2 月に「琿春中口互市貿易区（自由貿易区）」が中央政府の批准を得て設置された。また、2001 年 4 月に中国政府は吉林省延边朝鮮族自治州に西部開発の優遇政策を付与すると発表した。

地方レベルでの主体である吉林省政府は図們江地域開発の目標として琿春を中心とする次のような 3 段階に分けて実施している(注 1)。

#### 第 1 段階（1995～2005 年）：インフラなど輸送回廊の建設

- 長春～琿春間的高速道路建設、琿春～圈河間の道路開通・整備
- 国際航空路の開設、国際海運航路の開設

- 通商税関機能の国際化、琿春保税區設置
- 辺境貿易拡大

第2段階（2005～2010年）：経済貿易回廊の建設

- 琿春中心の中・朝・口交通網形成、鉄道連結、中・蒙間鉄道に連結
- 物流、人流、情報流通の強化
- 中・朝・口3国間に投資、貿易、観光、運送、銀行、二重課税防止など協調事務機構設立
- 中・朝・口・韓・日・蒙の関連委員会設立

第3段階（2010～2015年）：経済成長拠点育成

- 図們江地域開発において琿春を中心に新しい地域経済圏を形成

吉林省政府と延辺朝鮮族自治州政府は工業部門に外国投資の誘致を活性化させるために、UNDP 図們江地域開発事務局、UNIDO などの協力を得、1995年10月に延吉市で第1回図們江地域国際投資貿易フォーラムを開催し、1998年9月に琿春市で第2回目、2002年9月に延吉市で第3回目の国際投資貿易フォーラムを開いた。図們江地域開発の10年間、中央政府・省政府・延辺朝鮮族自治州政府は道路、鉄道、空港、通信などインフラ整備に合わせて約50億元（約6億ドル）を投資した。その基盤の上で「経済特区」を形成し、工業分野での外資誘致を推進してきた。中国政府が採ってきた戦略・施策は、中国政府の先行インフラ投資と国際協力を通じて中国東北地域に对外开放窓口を建設する狙いがあったと言える。中国政府は琿春経済特区を中心とした図們江地域開発を持続的に推進する強い意志をもっている。

## 7.2.(2) 北朝鮮

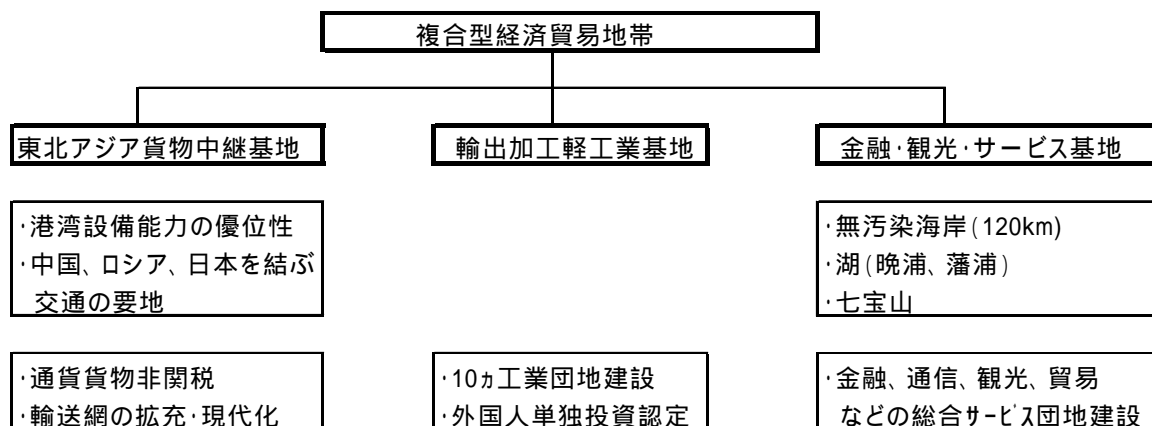
北朝鮮は「社会主義計画経済」建設路線を堅持してきたため、朝鮮半島では社会主義と資本主義が対立してきた。1990年前後からの国際情勢の変化、特に社会主義経済圏の崩壊は北朝鮮において大きな試練となり、北朝鮮は北東アジア地域での経済協力を通じた安全保障を指向するようになった。これは金日成総合大学の金秀勇教授が1995年10月、東京での講演で次のように説明したことによく現れている（注2）。

「1990年代に冷戦構造の緩和によって理念を越えた経済交流が世界的な趨勢になっており、また、北朝鮮の対外経済交流の70%を占めてきた社会主義圏の崩壊が北朝鮮の自立的経済建設路線の政策変化を要求するようになった。国内経済発展の必要性和交流協力という世界経済の推移に伴う主・客観的条件で、1991年12月、「羅津・先鋒自由経済貿易

地帯」が創設されたのである。」

北朝鮮政府は羅津・先鋒地域に対し次のような開発計画を立てた。

図 7-3 北朝鮮の羅津・先鋒（自由）経済貿易地帯開発構想（注 3）



（出所）対外経済協力推進委員会 羅津・先鋒自由経済貿易地帯投資環境、1995 から整理

北朝鮮において国際協力の枠組みは、多国間の協力枠組みより自国の自主権を重視する形で、自国中心の国際協力を優先することとなった。具体的には、国際共同管理による共同開発を拒否し、各国が独自で経済特区を設置し、各国が必要に応じて協力開発などをする立場を取った。

しかし、羅津・先鋒の「経済特区」政策は、1993 年 3 月、北朝鮮の核拡散防止条約（NPT）脱退宣言から始まったいわゆる「核兵器開発疑惑」による米朝間の対立などにより 1994 年末までは本格的な前進がなかった。1994 年 10 月の「ジュネーブ枠組み」合意により核開発問題が決着され、羅津・先鋒の開発にも国際協力の兆しが見えたが、1995 年からは洪水・干ばつなどの自然災害による深刻な食糧危機の発生、エネルギー・原資材不足による工場稼働率の低下などにより北朝鮮は経済危機に陥ることになった。

このような経済危機の状況のなかで、開発資金は国内調達ではなく海外調達に依存するしかなかった。1996 年 9 月に羅津・先鋒地帯内で初めての「国際投資フォーラム」を開催し、約 10 億ドルのインフラ（鉄道、道路、港湾）整備、101 項目の工業部門での外資誘致の希望を伝えた。1997 年 6 月に北朝鮮政府は、羅津・先鋒地帯の投資環境を改善するため、

投資関連の権限を羅津・先鋒地帯当局へ大幅に委任、市場価格システムの導入（配給制度を廃止し、独立採算制を全面的に実施、為替レートの一歩化（200 ウォン/ドル）、自営業の認定および自由市場の開設、鉄道管理システムの一歩化、市場経済システ

ムの教育（人材育成）、などを実施した。一方、羅津・先鋒地帯のインフラ整備のために、1996年から1997年半ばの間に2億ウォン（羅先の為替レートでは約1百万ドル）の国家資金が道路、鉄道、ホテルなどのインフラ整備に投入された（注4）。羅津・先鋒地域は、北朝鮮において市場経済方式が導入された唯一の地域として位置付けられた。

しかし、北朝鮮が経済危機を経験しているうちに1997年に発生したアジア通貨危機により、北朝鮮は世界市場経済に対する否定的な立場を強化し、従来の重工業優先の経済政策に戻った。しかし、一方で1998年9月に開かれた第10期最高人民会議1次会議では、憲法が改正され、経済分野に実用的な改善条項が作られた。新憲法では、個人所有の制限緩和、経済運営における原価・価格・収益性などの概念の重視、「特別経済地区」（経済特区）の明記などがそれである。

北朝鮮政府が現在採っている羅津・先鋒地域政策をまとめてみると、外資に対する優遇措置の実施、インフラ整備（道路、鉄道、通信、電力など）での外資誘致、水産物可能などの協力可能な分野での外資誘致である。外資誘致を通じたインフラ及び鉱業・サービス産業開発が中心であるが、投資の優先順位は貨物中継、観光産業の開発である。北朝鮮の羅先市当局は最重点項目として交通整備のための資金調達を急いでいる。

また、北朝鮮はロシアとの間に鉄道を改善し韓国まで伸ばす計画を立てている。2001年7月に北朝鮮とロシアの間に合意した鉄道連結の計画によると、ロシアの鉄道が羅津・先鋒を経由して韓国までに繋がることとなっている。羅津・先鋒はロシアと中国発着の貨物中継基地として期待されている。

### 7.2.(3) ロシア

ソ連の崩壊と共に社会主義経済に対する急進的な市場改革を実施したロシアは、米国とヨーロッパ重視の「大西洋主義」に傾いた。極東地域は、ロシアの太平洋進出の基地ではなく、人口が減少しインフラが遅れ、加工産業が退廃した最も立ち後れた地域となってしまった。1990年の半ばに極東地域の経済沈滞が深刻化した中、極東ザバイカル地域間経済協力協会が「1996～2005年における極東ザバイカル地域の経済社会発展連邦特別プログラム」の策定を提案し、1996年にロシア連邦政府がこれを認証した。しかしながら、プログラムに定められた地域開発の目標と実際の連邦・地方予算の能力との調整が十分でなく、また、1998年に金融危機が起り、結局、同プログラムの目標を達成できなかった。その後、2000年7月にプーチン大統領が同プログラムの全面的な修正を指示し、「1996-2005年及び2010年までの極東ザバイカル地域の経済社会発展連邦特別プログラム」が作成され、

2002 年 3 月 19 日にロシア連邦政府令により承認された。このプログラムの優先的な開発部門としては、燃料エネルギー産業、漁業、非鉄金属工業、林業及び製材業、輸送、鉱業、社会的インフラ部門の整備が挙げられている。

このようなロシアの戦略・施策をみると、ロシア政府において図們江地域を特別の開発対象地域としてはなく、極東ザバイカル地域という広範囲地域の開発を優先する立場を採っていることが分かる。図們江地域開発構想に対する当初からのロシア政府の関心は、所管する沿海地方政府、中央政府とも、関係する中国や北朝鮮に比べて薄いものであった。沿海地方政府はウラジオストク市が UNIDO に調査を依頼した「大ウラジオストク自由経済地帯」構想（1991 年）を支持していたが、この構想が図們江地域開発計画と競合するものであったことがその理由の一つと考えられる。しかし、開発に必要な膨大な資金確保の難しさや計画そのものの非現実性などから「大ウラジオストク自由経済地帯」構想は後退し、「ナホトカ自由経済地帯」内のナホトカ港、ポストーチヌイ港やウラジオストク港といった既存の港を整備して開発につなげるという現実的な計画に変わった。「ナホトカ自由経済地帯」は、1990 年 10 月 24 日、ロシア共和国最高会議が「極東の港湾都市ナホトカとその周辺を経済特区とする決定」を採択したことにより設立されたが、法律としては成立されていない。

一方、図們江河口に接するハサン地区では、中国がこの地域での海への出口を希求しているとの思惑に沿う形で、1992 年中国とザルビノ港の共同開発・管理についての合意書を締結した。続いて同年 12 月には中口間で琿春～長嶺子（国境）～マハリノ～スハノフカ～ザルビノを結ぶ鉄道整備に関する合意書を調印、翌 1993 年 3 月には中口間鉄道整備のための合併会社（金環鉄道）が設立された。

ロシア側には中国のトランジット貨物輸送需要を取り込もうとの意図もあったものと思われるが、その後の動きは鈍く、ロシアの経済沈滞、中口双方の資金問題、ロシア政府側のウラジオストク港、ナホトカ港開発を優先させたいという内部事情などのため計画は停滞した。

沿海地方がハサン地区中心の図們江地域開発に本格的に取り込んだのは、1995 年以降である。1995 年 7 月 17 日にロシア連邦政府は政府令第 732 号「UNDP 図們江地域開発計画実施へのロシア連邦の参加」と、第 990 号「ハサン海洋商業港通過交通拠点について」を制定し次のように決定した。

沿海地方ハサン地区社会経済発展促進の保証に関する各省庁間小委員会を創設する。

1998 年 1 月末までの期限で以下の提案がなされる。

- クラスキノ～琿春間に貨物・旅客国際通過施設建設および、鉄道線「金環鉄道」の建設促進、ポシエツト・ザルビノ港の改修、地域の電話通信網の整備
- クラスキノ～ポシエツト間、クラスキノ～ザルビノ間、クラスキノ～ラズドーリエ間道路の修復
- ハサン地区の電力安定供給
- 地域漁業、毛皮、農業の振興
- 地域観光インフラ整備
- 海洋生物資源を含めた生物資源保全に配慮した自然開発など

以上のような準備の結果、1998 年 2 月 12 日にナズドラチェンコ沿海地方知事（当時）が「沿海地方ハサン地区発展促進のための方策について」という指示書を出した。その主な内容は、まず中小漁業船団の発展と水産加工育成のための財政確保と設備近代化、労働力の確保（中国や北朝鮮の労働力利用）であり、農業と畜産業の育成、石炭の採掘・輸出、ザルビノ港・ポシエツト港の整備などである。この発展計画の成功のために日本との協力を積極的に推進し、日本側も ERINA、経団連などを中心に、ハサン地区開発・ザルビノ港整備支援の活動を行った。

ロシア沿海地方の図們江地域開発政策を後押ししたのがロシア連邦政府の 1998 年からの対北東アジア政策転換であった。「ロシア連邦の対外政策構想」（1998 年）、「ロシア連邦の軍事ドクトリン」（2000 年）、「2010 年に向けた主要発展方針」（2000 年）などで見えるロシアの対北東アジア政策以下の通りである。

地政学面での政策は地域安定の維持である。このために北東アジア地域での関係発展が重視される。

経済面での政策は、シベリアと極東地域での経済発展である。そのために、近隣諸国との経済関係の拡大、インフラ整備の促進、住民の生活水準の向上などが必要である。

以上のような政策を果たすためにロシア政府は、北東アジアでの 2 国間的な政治関係の利用（中国、北朝鮮、韓国、日本との関係）、北東アジア安全保障・経済協力システムへの参加、北東アジアでの国際分業におけるロシアの役割の模索（エネルギー供給、シベリア横断鉄道（TSR）の活性化）などを実現しようとしている。特に、TSR と朝鮮半島鉄道を連結し、中国東北 3 省への通過貨物を吸収する計画を推進している。

ロシア沿海地方政府が現在採っている図們江地域開発政策をまとめてみると、ウラジ



オストク、ナホトカ、ポストーチヌイなど三大港の整備と国際中継貿易増大、ハサン地区のザルビノ港などの整備による中国貨物の中継貿易拡大、ハサン地区の漁業・農業・牧畜産業育成と沿海地方の産業育成のための国際協力などである。ロシア政府は財政能力が不十分のため日本、韓国などからの投資を期待している。

### 7.3 UNDP の図們江地域開発協力

UNDPは図們江地域開発最初の準備段階から積極的に支援する役割を果たした。UNDPは1991年3月に図們江地域開発をUNDPの第5次事業計画(1992～1996)の重点事業として取り上げることを選んだ。1991年7月にUNDP主催の「第1回北東アジア小地域開発調整者会議」(中国・ロシア・北朝鮮・韓国・モンゴル・米国代表参加)がモンゴルのウランバートルで開かれ、図們江地域開発計画が最初にUNDPが支持する北東アジア地域の開発項目として認められた。同年10月には、UNDPの「図們江地域開発構想」が発表されたが、その構想によると、図們江地域の開発費用は約10の近代的埠頭と100万人の居住ができる程度の都市建設を目標に、道路、港湾、鉄道、空港、電力などインフラ整備とそれに必要な人材育成を含め、全体として約300億ドルと試算し(表7-2)、開発期間は研究調査に2年、建設事業に4～5年、工業地区の形成に7～12年など約20年と予測した。

表7-2 図們江地域の開発費用見積り

(単位: 億ドル)

地域社会インフラ	金額	輸送インフラ	金額	その他	金額	合計
都市開発	80	港整備	40	教育・人材育成	10	
エネルギー(電力)	20	河港整備	10	その他	20	
通信	10	内陸港整備	10			
飲料水	10	空港整備	20			
廃棄物処理	10	列車	20			
		鉄道整備	20			
		道路整備	20			
計	130		140		30	300

(出所) UNDPレポート『図們江地域開発調査報告書』1991年10月

また、UNDPは「開発特別区」建設に関して、3か国が共同で経済特別区の地域を指定し、その開発と管理のために共同で行政上の調整を行うという案を関係国に提案した。しかし、このUNDP案は、北朝鮮とロシアが土地の賃貸に反対し、関係各国も膨大な開発費用の調達問題に疑問を出したことにより、実現できなかった。UNDPの案は大幅に修正され、関係各国が主導し、UNDPが支援をする形と変化した。

その後、1995年12月に新たな政府間協議の場として「図們江地域開発調整委員会(調

整委員会）」（Tumen River Area Development Coordination Committee）と「図們江經濟開發地域及び北東アジアの開発のための諮問委員会（諮問委員会）」（Consultative Commission for the Development of the Tumen River Economic Development Area and Northeast Asia）を設置することが正式調印された。そして、環境協力に関して「図們江經濟開發地域および北東アジアの開発における環境問題に関する覚書」が締結された。この「3つの協定」を実現させるために両委員会の事務局として「図們江地域開発事務局」（Tumen Secretariat）が設けられた。諮問委員会は日本政府に対して同委員会への加盟要請を決議したが、日本政府はオブザーバーとしての参加に留まり慎重な態度を堅持した。1996年からUNDPが支援する図們江地域開発計画で様々な調査、投資誘致、インフラ、環境、観光などの分野に対する政策実施が行われたが、まだ地域内統合性に障害要因が存在し、地域開発の速度も鈍く投資目標も実現できなかった。

2002年6月にウラジオストクで開かれた第6回図們江地域開発諮問委員会では、日本を正式な成員国として受け入れるためにUNDPが5カ国を代表し日本政府と交渉する、投融資と関連し、メコン川開発の経験からADBの参与が重要であるので、ADB非加盟国であるロシアと北朝鮮のADB加盟を希望する、工商企業とNGOの図們江地域開発への寄与に注目し、参加国政府がNGOなどの役割により大きな注目をする、と合意された

表 7-3 諮問委員会・調整委員会の開催状況

	時期	場所	主な協議内容など
第1回	1996年4月	北京	・ 北京に両委員会の事務局である「図們江地域開発事務局」(Tumen Secretariat)を設立
第2回	1996年10月	北京	・ 日本の正式加盟の招請を決議
第3回	1997年11月	北京	・ 1999年までの第2期開発計画に合意 ・ 主要議題は貿易障壁・投資促進、観光、環境、物流問題など
第4回	1999年6月	ウランバートル	・ 北朝鮮が不参加、賢人会議を並行 ・ 韓国が、さらに100万ドルの出資を発表 ・ UNDPは輸送と環境保護を重視 ・ UNDPが開発のために「投資会社」の設立を提案 ・ 2カ国以上の協力プロジェクト推進
第5回	2001年4月	香港	・ 日本の正式加盟が必要 ・ プロジェクト対象地域の拡大 （図們江地域から北東アジア地域へ） ・ UNDPの役割縮小、会員国の役割強化 ・ 2001～2003年間計画画定・署名
第6回	2002年6月	ウラジオストク	・ 第3の発展期の課題 プロジェクトの具体化と資金調達 日本の正式参加 ・ ロシアのエネルギー開発プロジェクト重視

#### 7.4 図們江地域開発の成果と問題点

#### 7.4.(1) 交通インフラ

図們江地域開発計画が推進されてきた 10 年間で最も重要な課題は交通インフラの整備であり、それは中国、北朝鮮、ロシアの輸送網を一つの国際輸送回廊として開発することであった。この地域での輸送インフラの整備の成果は次の通りである。

- 琿春とロシア、羅津・先鋒間の国境を通過する貨物輸送および旅客輸送は、1999 年以降急増している。特に、琿春～ザルビノ～韓国・束草間の貨客船航路が 2000 年 4 月に開設されてから、中口間の国境通過が活性化し、2001 年に琿春の税関通過客は 40 万人に上った。
- 図們江地域と韓国、日本を結んで羅津～釜山（1995 年 10 月）、羅津～新潟（1999 年 8 月）、ポシェット～秋田（1999 年 8 月）、ザルビノ～束草（2000 年 4 月）など 4 つの航路が開通しており、琿春～クラスキノ鉄道が 2000 年 2 月から商業運航し始めた。

図們江地域の交通インフラ整備の成果をルート別に評価してみよう。

##### a) 延辺～羅津港ルート

###### 図們～南陽～羅津の鉄道ルート

北朝鮮政府は 1996 年に南陽～羅津間鉄道（158.8km）を電化させ、図們～南陽～羅津間の直通鉄道輸送を 1997 年 11 月に開始した。しかし、鉄道施設が 1930 年代に建設されたもので、軌道やトンネルの深刻な老朽化、貨車や機関車の不足などもあって、あまり利用されなくなった。南陽～羅津区間の近代化のため、1997 年に中国の協力で改善調査を行い、約 4,600 万ドルの投資が必要であると試算されたが、資金調達ができないため進んでいない。

###### 琿春～圈河～元汀～羅津の道路ルート

1995 年 9 月に開通したが、羅津・先鋒地域内区間が 1,000m 級の山々が連なっているという不利な条件にある。中国側の琿春～圈河間の道路は最初は悪路（62km）であったが、新たに 2 つのトンネルを含む新道（39km）が 2000 年 12 月に開通し、琿春～圈河間の所要時間は従来の 1 時間 30 分から 30 分に短縮された。しかし、北朝鮮側の元汀～羅津間の道路（54km）は、元汀～先鋒間が未舗装山岳道路で、所要時間が 1 時間 30 分程度かかり、その道路の未整備がネックとなっている。元汀～羅津間の道路整備のために既存の山岳道路ではなく、図們江沿いの比較的に平坦な新しい迂回道路（67km）の建設が 1996 年に計画され、香港の企業が投資をしたが、資金不足により 1998 年に中断された。その後、この

道路ルートの整備のために UNDP が支援した事前妥当性調査が 2001 年末に完了した。これに基づいて中朝両国は 2002 年 2 月に延辺州政府・羅先市人民委員会間の会議を羅津で開き、元汀～羅津間の新道路整備を最優先課題とし、7,000 万ドルと推定された建設費調達に協力することに合意した。北朝鮮としては資金がないため、道路整備に国際資金援助を求めている。

#### b) 延辺～ハサン・ルート

##### 琿春～クラスキノ間の鉄道連結

1992 年 12 月の中・口間合意により 1994 年から琿春～クラスキノ間（38km）の鉄道新設工事が開始され、1996 年 10 月にレールが繋がり、1999 年 5 月によりやく公式開通した。実際の貨物輸送は 2000 年 2 月から始まり、ロシアからの木材輸入が非定期的に行われている。両国の鉄道レールの幅が異なる（中国側は標準軌 1453mm、ロシアは広軌 1524mm）ため、国境の両側に積替駅の建設を計画し、両駅間に標準軌・広軌の 4 軌道を敷設した。積替方式はいわゆる台車交換方式を採用し両駅で積替えを行う計画であるが、ロシア側の積替駅建設が実現されず現在は琿春積替駅にて貨物の積み替えがなされている。

##### 琿春～クラスキノ間の道路整備

琿春市内から国境までコンクリート舗装がされており、ロシア側の国境～クラスキノ（30km）まではアスファルト舗装された。ザリビノ港とポシェット港までの道路は平坦であり、トラック輸送に支障はない。

#### c) 羅津・先鋒～ハサン・ルート

旧ソ連時代に化学肥料の中継輸出港として羅津港が利用されるようになり、ハサンから羅津港までに標準軌と広軌の混合軌道が敷設された。1990 年代初めまでは年間 500 万トン程度の輸送量があったが、1990 年代 10 年間に急減し 1998 年には 6,000 トンに過ぎない状態となっている。

#### d) 航空ルート

図們江地域への航空アクセスは中国の延吉空港が中心となっている。延吉空港は 1997 年に国際基準に準じた新庁舎が完工され、滑走路も 2,600m に延長されており、年間乗客通過能力は 140 万人である。2001 年 6 月からはソウル～延吉間の国際チャーター機が夏季の旅行期間中に週 4 便就航し、韓国から延辺州へのアクセスが良くなった。2002 年にはソウル～延吉間に 4 月から 12 月までチャーター運航した。しかし、延吉空港は 2002 年 12 月現

在、国際空港としての正式な免許は持っていない、国務院にその批准を申請中である。

ロシア沿海地方への国際航空アクセスはウラジオストク空港である。3,500m と 2,500m の 2 つの滑走路を持っているので、すべての航空機材の離着陸が可能である。2002 年現在、ハルビン（週 4 便）、上海、ソウル、釜山、平壤、新潟、富山（それぞれ週 2 便）、大阪（関空）（週 1 便）との国際便が就航している。ウラジオストクから琿春まで 1 日以内に陸路で到着できるので、ウラジオストク空港も図們江地域への重要な航空アクセスルートとなっている。

#### e) 交通インフラ整備における問題点

このように各ルートとも動き出し、国境通過に大きな改善がなされたが、これらのルートには経済力に比例して貨物量が少ないという問題点以外にも、以下のような様々な障害が存在する。

- ザルビノ、羅津ルートとも、大連ルートと比べて、相対的に価格競争力が弱い。また、関係国間に国境通過時の費用徴収に明確な基準の合意がないため、輸送費用の算出が困難である。
- 貨物や旅客の通関手続きが煩雑である。中口、中朝の国境通過ともに必要書類や申請内容が複雑で通関に時間を要する。特に中口間には国境における税関、国境警備隊などの多重検査などの問題がある。
- 車両の相互乗り入れ可能地域が制限されている。中口間には琿春とスラビヤンカ、中朝間には琿春と羅津・先鋒地域までとなっている。

#### 7.4.(2) 投資誘致（経済特区）

図們江地域において中国、北朝鮮、ロシアはそれぞれ経済特区を設立した。中国は「琿春边境経済合作区」、北朝鮮は「羅津・先鋒経済貿易地帯」、ロシアは「ナホトカ経済特区」を設立し、運営した。しかし、その 3 つの経済特区は独自の開発に留まり、相互連携した協力はできなかったといえる。

##### a) 中国：琿春边境経済合作区

琿春市には北朝鮮との 2 つの道路税関、ロシアとの 1 つの鉄道税関と 1 つの道路税関があり、琿春は中国、北朝鮮、ロシアが接する図們江地域の中心的な立地優位を持っている。琿春市に設置された琿春边境経済合作区は工業、商業地域として 24km<sup>2</sup> の計画面積を持っている。この経済特区の開発のために琿春市政府は「琿春边境経済合作区管理委員会」を設立し、1992 年 11 月から開発を始め 2000 年までに 3.5 億元を投資し 2.28 km<sup>2</sup> を整備し

た。2001年には集中的な投資が行われ5億573万元、2002年上半期までに3,710万元を投資し、総計9億元を投資した。外資の直接投資誘致を活性化させるために「重点項目責任制」「海外事務所」「外国投資促進センター」などが作られた。2000年までに外資誘致は52件、1.3億ドルが契約され、8,240万ドルが実行された。主要な業種は資源利用型、労働集約型、輸出加工型などで木材加工と繊維・衣類分野が2大業種である。主な投資国は韓国、香港、日本などである。

また、2000年4月27日に中国政府は琿春辺境経済合作区の構内2.44km<sup>2</sup>に国家レベルの「輸出加工区」を設置し、そのうち0.6km<sup>2</sup>が整備された。琿春輸出加工区は経済特区への優遇措置と輸出加工区への優遇措置をともに受ける利点を持つ。輸出加工区内では国内であっても外国と同じ扱いが受けられ、増値税は免除され、外国からの原料・設備の輸入は保税扱いとなり、生産品に輸出関税を免除するなどの優遇政策が受けられる。2002年9月現在、韓国や日本および中国国内から9社が進出し、投資計画額4.6億元の内、約8,000万元が投資された。紡績関連会社や水産加工会社が多く、これらの製品は韓国、日本、ロシア向けに輸出されている。

さらに、2001年2月1日に辺境経済合作区内に9.6ha規模の中口互市貿易区（相互自由貿易区）が設置された。この自由貿易区へのロシア人の貿易区入国はノービザとなり、持ち帰る品物の数量や金額にも制限がなくなる上、ロシア商品を持ち込み、商売することが自由となる。設立後9ヶ月間、中口間に6,000人以上の往来と3,000万元以上の取引が行われた。

延辺州に投資している外資企業はこの地域について次のような問題点を指摘している。

- 法律と制度の変更が頻繁に行われている。
- エネルギー価格が比較的高く、前払い制度になっている。
- 排水・廃棄物処理システムが不十分である。

b) 北朝鮮：羅津・先鋒経済貿易地帯

北朝鮮の羅津・先鋒経済貿易地帯は地域全体が経済特区となっている。羅津・先鋒地域の経済特区としての運営は中央政府の管理の下に行われたが、1997年6月の改革により、地帯当局の独自の管理運営（独立採算制）が実施され、羅津・先鋒地域内で国境自由市場の開設、為替レートの一歩化（兌換券の廃止）、物価と賃金の引上げが行われた。しかし、1998年以降、「自由経済貿易地帯」が「経済貿易地帯」となり、韓国企業の投資が禁止されるなど、外資誘致の管理権を含む羅津・先鋒地域の独自運営が1999年の法律改正で

中央政府に移管された。その後、羅津・先鋒地域はカジノホテルや通信センター建設、水産物加工分野で外資の投資があったものの活気のある経済特区の姿は冷えた。

羅津・先鋒への外国投資は 1998 年までに実績ベースで 8,800 万ドルとなっている。外資の主な投資分野はインフラ分野と、通信、ホテル、運輸、建設、観光などのサービス分野となっている。金融部門では北朝鮮の「外国投資銀行法」（1993 年制定）に基づきオランダの ING 銀行と香港のペレグリン銀行が合併銀行を設立（1996 年）したが、1998 年までに経営不振を理由に羅津・先鋒から撤退した。製造業部門は外資総投資額のうち非常に低い割合（4%未満）を示している。

投資国家をみると 1998 年中盤までに、中国企業が 63 社で全体外資企業 113 社の 56%を占めているが、小規模の商業分野への投資が多く、投資額は全体の 20%前後にすぎない。香港企業数は少ない（全外資企業の 10%未満）が、投資額は全体の 35%を占めている。これには、香港「Emperor Group」のカジノホテル投資（Seaview Casino Hotel :第一段階の 1997～2000 年間に総計 6,000 万ドル投資計画）などが大きな役割を果たした。このホテルのカジノ営業は 2000 年 10 月にオープンした。タイの「Loxley Pacific Co.,Ltd」は 1997 年から通信分野へ投資（契約額 2,800 万ドル）し、2001 年 8 月に通信センター（工事費 450 万ドル）が操業を始めた。

日本企業は在日朝鮮商工人の投資が殆どで 1998 年までに約 20 社が観光ホテル、飲食、水産物加工、木材加工などの分野に約 1,000 万ドルを投資した。韓国企業は羅津・先鋒に対する関心が高いが投資企業として登録されたのはまだ 1 件も無い状態である。

1999 年からの投資誘致実績は公表されていないが、2000 年 7 月現在、羅津・先鋒経済貿易地帯の投資契約額は 5 億 2,000 万ドル、実行額は約 2 億 2,000 万ドルと言われている（注 5）。2002 年現在、羅津・先鋒には 130 の外国投資企業が稼働中であり、そのうち 90%が中国企業で、またその内 80%が延辺企業である（注 6）。

羅津・先鋒に投資している外資企業は、この地域について次のような問題点を指摘している。

- 中央政府の許可が出るまでに相当な時間を要する。
- 外資企業は羅津・先鋒地域当局の労働力斡旋機関を通じて労働力雇用をしなければならない。
- 羅津・先鋒への訪問が難しい。特に潜在的に重要な投資家である韓国人に対して許可が下りない。

北朝鮮政府の開発戦略は現実的に貨物中継、観光の開発を中心としている。羅津・先鋒地帯当局は最重点項目として道路整備のための資金調達を急いでいる。

2002 年 7 月から、羅津・先鋒地域ですでに実施していた物価と賃金の引上げ、兌換券の廃止などが全国的に実施され、羅津・先鋒地域の国内での差別性が外資誘致関連の部門以外ではほぼ無くなった。2002 年 9 月に「新義州行政特別区」が設立されたことが羅津・先鋒地域の発展に追い風になるかは不透明である。

c) ロシア：ナホトカ自由経済地帯

「ナホトカ自由経済地帯」は、1990 年 10 月 24 日、ロシア共和国最高会議が「極東の港湾都市ナホトカとその周辺を経済特区とする決定」を採択したことにより設立されたが、インフラ整備の資金調達問題にぶつかっている。ナホトカ経済特区は免税、関税面での優遇措置、特別入国手続き、簡易企業登録などの措置が決められた。しかし、この最高会議令と政府令は宣言に過ぎなく、法律としては成立しなかった。1993～94 年の間に経済特区に関する法律が立案され、ロシア下院に上げられたが、成立に至らなかった。2000 年にはプーチン大統領に拒否され、2002 年現在も非合法的な状態となっている。

韓国の土地公社がナホトカ経済特区に韓国専用工業団地を建設することを検討し、ナホトカ経済特区行政委員会とロシア・韓国工業団地（RKIC）の建設に合意したが、法律で保護されていないため、1999 年 5 月にロシア・韓国間の国際条約という形で締結された。この条約は、経済特区開発に必要とされる以下の主要な前提条件を含んでいる

- RKIC 内の企業のための免税措置
- 簡素化された事務手続き
- インフラ整備と韓国および将来的な利用者の投資保護に関してロシア政府が責任を持つこと。

しかし、現在まで韓国専用工業団地の設立は行われていない状態である。

ナホトカ自由経済地帯には 1999 年までに 350 社以上の外国企業が立地している(注 7)。主な投資分野は通信、木材、建築、貿易、漁業分野などであり沿海地方での外資企業の総生産額の 45%を占めている。主要投資国は米国、日本、イギリス、韓国、中国などである。

一般的に、沿海地方に投資している外資企業は次のような問題点を指摘している。

- 投資環境が不安定である。法律が頻繁に変更されており、優遇措置も差別的に適用されることが多い。
- 銀行システムが遅れている。



- 税率が高く（所得税 30%、付加価値税 20%）、不安定である。
- 人件費に複雑な経費がかかる。（連邦年金基金：総給料の 28%、医療保険：同 3.6%、社会保険：同 5.4%、交通税：同 1%、国家雇用基金：同 1.5%、教育基金：同 1%など）

#### e) 経済特区開発における問題点

図們江地域の経済特区は中国の延辺州を除いては外資の投資が活発ではない。これは北朝鮮とロシアの経済不安、インフラ未整備、制度整備の不充分などの問題によるものではあるが、図們江地域開発が多国間協力開発の性格を持つ限り、各国の個別的な投資誘致政策は共同協力の側面から見ても問題点となる。総括的な評価を次のようにまとめる。

- 北朝鮮のインフラ未整備：中国はインフラ整備のために政府の投資が積極的に行われており、ロシアも道路・鉄道インフラの新設や既存インフラを利用した投資環境整備があったが、北朝鮮はインフラ整備を外資に依存しており、外資の誘致が遅れた。
- 国際協力開発の遅滞：多国間国際協力の枠組みは成立されたが、その具体的な実践内容として経済特区の開発協力は遅れた。
- 投資保障協定の未締結：投資家の利益を保障する協定が締結されていない。
- 国際金融協力の遅滞：投資環境を整備するための資金調達として国際金融協力が必要であったが、実践できなかった。
- 直接投資への限定：外資誘致として直接投資以外の BOT、借款、基金、証券投資などの多様な方法が推進されなかった。

### 7.5. 図們江地域開発の課題

#### 7.5.(1) 多国間協力の課題

図們江地域開発は多国間枠組みを通じて進められてきた。しかし、意見合意の困難、参加国の国際協力経験の不足、制度的基盤の欠如、リーダーシップを取る国の不在、開発資金調達の限界、参加国間の情報交流の不足などの問題点により多国間協力が不振であった。その問題点が出た背景としては、図們江地域開発計画が本格的に推進される段階である 1997～98 年の東アジア経済沈滞による投資減少、1998 年以降北朝鮮政府の消極的な羅津・先鋒地域開発政策、日本政府の不参加などが挙げられる。図們江地域開発は多国間協力の枠組みでありながらも実際には図們江地域 3 国がそれぞれ 2 国間協力を中心に開発を推進してきた。

しかし、今後の図們江地域開発は北東アジア地域内で多国間協力のモデルとして再び再

構築されることが必要である。北朝鮮が国内の経済改革と北東アジア地域での国際経済協力を推進することが、同地域の平和と安全保障に繋がると考えれば、多国間経済協力の必要性は更に明確となる。

多国間協力として課題となる分野としては、国境通過物流網（鉄道、道路、港湾、空港など）の整備、図們江地域での電力、石油などエネルギー共同利用のための協力、貿易・投資・観光促進のための共同制度整備、国際資金調達の枠組み形成、大気・水質汚染防止のための環境協力などが挙げられる。

#### 7.5.(2) 項目別課題

##### a) 交通インフラ：2 国間或いは多国間協定の締結

図們江地域を北東アジアの重要な国際輸送廻廊として発展させるためには、国境通過（交通、運輸および貿易）の障害を少なくするための 2 国間或いは多国間協定の締結が課題となる。早期に解決しなければならない課題としては、琿春～羅津港ルートの中でのネックとなっている元汀～羅津間の道路整備が挙げられる。中朝間の協力に国際的支援が必要であろう。また、延吉空港の国際空港化、ザルビノ港の整備が急務である。中長期的にはシベリア横断鉄道（TSR）と朝鮮半島の釜山港を鉄道で連結することが、その通過地点として図們江地域の発展に繋がることになる。

##### b) 投資誘致（経済特区）：多国間協力開発の原則を堅持

図們江地域での経済特区設立の当初の目的は北東アジアでの多国間経済協力のモデルを作ること、投資（経済特区の開発・管理）の面での多国間協力が課題となってきた。しかし、現実には中国、北朝鮮、ロシア 3 国の独自開発の上での共同協力であったので、多国間枠組みを設置しても効果が出なかった。

また、羅津・先鋒地域とハサン地区が中国の物流を挟んで競争していることが投資においての多国間協力が弱くなる原因となっている。したがって、北朝鮮とロシアが、経済特区建設の面で競争関係ではなく共同協力関係になることが、図們江地域の多国間協力の重要な課題となる。

このために「国際自由貿易地帯」を 3 国の国境を越えた地域に共同で設置することにより、多国間協力開発を促進させることが課題となる。その対象地域は、中国の琿春を中心として、北朝鮮の羅津・先鋒、ロシアのハサン地区（ザルビノ港）が望ましい。北朝鮮としては羅津・先鋒を新義州と同じく「行政特別区」と指定し、中央政府から管理権を現地政府に任せることも一つの案として考えられる。

このような多国間協力を推進するためには北東アジアの域内国でもある日本の関与が必要である。日本政府は現在まで図們江地域開発に正式参加を拒否してきたが、その最大の理由は、北朝鮮との国交が無いことであった。しかしながら、日本の日本海沿岸の地方自治体などは、図們江地域開発に大きな関心を注いできた。新潟県、秋田県、鳥取県などが積極的に図們江地域との交流に先行している。

秋田県は1999年8月にポシェット～秋田航路を開設するなど、中国延辺州との交流に積極的である。2002年には経済視察団と代表団が琿春・延吉を訪問し、投資環境を調査した。

鳥取県は境港を西日本の貿易拠点港として、図們江地域の港を介して中国東北地方の市場を結ぶ中継基地とする計画で、境港と図們江地域港の間の定期航路開設を推進してきた。新潟県は上越市が1996年に琿春市と「国際経済・文化交流共同宣言」を調印し、研修生の受け入れ、経済ミッションや市民訪問団の派遣など各分野での交流を継続して行っている。

このように日本の地方自治体の図們江地域との状況から見て、図們江地域での国際協力が北東アジア各国の地方間の国際協力という性格を持っており、日本と韓国はその観点から環日本海/東海沿岸地方の国際協力を活性化すべきであることである。日本は図們江地域の開発に参加することが望ましい。北東アジア地域での唯一の多国間協力の枠組みに日本が参加し、リーダシップを取ることは日本の北東アジア政策において協調安全保障に繋がるだろう。

#### 注

1. 2001年8月23日、吉林省図們江開発弁公室・戴錫堯主任（当時）インタビュー
2. 「朝・日輸出入商社」主催の講演会（1995.10.25）で、金秀勇教授は「朝鮮民主主義人民共和国の対外経済政策と羅津・先鋒自由貿易地帯の展望」の主題で講演した。
3. 「羅津・先鋒自由経済貿易地帯」は1998年4月ごろ名称が「羅津・先鋒経済貿易地帯」と変わり、「自由」という表現が無くなった。
4. （出所）金成俊、孟鉄虎「羅津・先鋒自由経済貿易地帯の開発に関する政策と現在の状況」、ERINA REPORT、Vol20、1997年12月、2項。
5. 2000年7月「金森委員会」の訪朝時のヒアリング
6. 『延辺日報』2002年7月10日、羅津・先鋒延吉代表事務所・金希鶴代表（音訳）とのインタビュー

7. (出所) UNIDO, UNDP, Russia Primorsky Territory Investment & Business Guide, 2000.

#### 参考文献

ERINA, "Development in Tumen River Area", ERINA REPORT, Vol. 38, February 2001

Svetlana J. Vikhoreva, "The Development of Free Economic Zones in Russia"

Roger Barrett, "The Foreign Business Development Association (for the DPRK)"

Tsogtsaikhan Gombo, "TRADP Transport Working Group Meeting Summary Report"

Li Mao Xiang, "The Basic Issues of the Development of the Lower Reaches of the Tumen River"

Hisako Tsuji, "UNDP-led Tumen Region Development at the Crossroads"

TRADP Tumen Secretariat, Tumen Update, Issues 1~5, May 1999 - May 2002

TRADP Tumen Secretariat, "2002 Project profiles for the Tumen River Area Development Programme", May 2002

TRADP Tumen Secretariat, Workshop background papers for Tumen River Investor Services (TRIS) Network, March 2000 (English/Chinese/Korean/Russian)

UNDP and CICETE (China International Center for Economic and Technical Exchange), Process of the Opening and Development in Tumen River Area, September 2001

UNIDO, China's Tumen River Area Investment Guide ; Yanbian/Hunchun '98, 1998

UNIDO, DPRK Rajin-Sonbong Economic & Trade Zone: Investment & Business Guide 1998, June 1999

UNIDO, UNDP, Russia Primorsky Territory Investment & Business Guide, September 2000.

Yanbian University, Study of Situation and Prospect for Tumen River Area, January 2002