

金圭倫 編著

# 北東アジア地域協力の新たな関係

金圭倫 編著

# 北東アジア地域協力の新たな関係

## 北東アジア地域協力の 新たな関係

印刷 2007年 12月 29日

発行 2007年 12月 29日

発行所 統一研究院

発行者 統一研究院長

編集者 南北協力研究室

登録 第2-2361号(97.4.23)

住所 (142-728) ソウル市江北区4・19路275 統一研究院

電話 (代表) 900-4300

(直通) 901-2524

(FAX) 901-2572

ホームページ <http://www.kinu.or.kr>

企画・デザイン 図書出版スルプム (2275-5326)

印刷所 ドゥイルデザイン (2285-0936)

価格 ₩10,000

© 統一研究院, 2007

統一研究院の発行した刊行物は全国の大型書店にて  
お求めいただけます

(購入のお問い合わせ) 政府刊行物販売センター:

・売場: 734-6818 ・事務室: 394-0337

### 国立中央図書館 出版時図書目録 (CIP)

北東アジア地域協力の新たな関係 / 金圭倫 編著. --ソウル: 統一研究院, 2007

p. ; cm.-- (研究叢書 ; 07-15(II)-3)

参考文献収録

ISBN 978-89-8479-445-0 93340 : ₩10,000

349.1-KDC4

327.5-DDC21

CIP2007004106

# 北東アジア地域協力の 新たな関係

○本書に収録された内容は、執筆者の個人的な見解であり、本研究院の公式的な見解を示すものではありません。

# 目次

## 発刊にあたって

- I. 北東アジア地域協力の新構図 ..... 1  
/ 金圭倫 (統一研究院)
- II. 北東アジア地域協力と地方の役割：  
韓国釜山広域市の北東アジア協力政策を中心に ..... 29  
/ 金鮮浩 (釜山外国語大学校)
- III. 北東アジア地域協力における日本の地方自治体の役割 ..... 49  
/ 三村光弘 (環日本海経済研究所)
- IV. 保健医療協力を通じた北東アジアの経済・安全保障協力と  
南北朝鮮の協力：日本の経験を中心に ..... 85  
/ 三村光弘 (環日本海経済研究所)・黄那美 (韓国保健社会研究院)
- V. 北東アジア地域の環境協力における中国の立場 ..... 117  
/ 金哲 (中国遼寧社会科学院)・秋長珉 (韓国環境政策評価研究院)

VI. エネルギー分野における北東アジア地域協力と 南北朝鮮の協力：ロシアを中心に ……………	161
/ ルスラン・グリドフ（ロシア科学アカデミー） 金圭倫（統一研究院）	
VII. 交通分野における北東アジア地域協力： 北東アジア鉄道協力構想と推進過程を中心に ……………	213
/ 羅喜丞（韓国鉄道技術研究院）	
VIII. 結 論 ……………	243
/ 金圭倫（統一研究院）	

# 表目次

<表IV-1> 北朝鮮における保健医療分野の指標 .....	101
<表IV-2> 北朝鮮における「子どものための世界 サミット」の指標 .....	103
<表IV-3> 北朝鮮保健省による保健医療の優先事項 .....	106
<表IV-4> WHOによる北朝鮮の優先事項 .....	106
<表VII-1> 南北朝鮮鉄道連結事業の主な日程 .....	217
<表VII-2> 南北朝鮮間連結鉄道の断絶区間 .....	219
<表VII-3> 南北朝鮮鉄道連結工事の進行率 .....	219
<表VII-4> 北東アジア諸国の経済規模 .....	223

## 目次

<図Ⅱ-1> 釜山市の地政学的位置 .....	33
<図Ⅱ-2> 釜山・鎮海経済自由区域と北東アジアの 小地域関係図 .....	40
<図Ⅱ-3> 「北東アジア地域自治体連合」の組織図 .....	43
<図Ⅱ-4> 北東アジア地域の地方自治体 .....	44
<図Ⅳ-1> 北朝鮮における1歳未満児死亡率と5歳未満児 死亡率 .....	102
<図Ⅶ-1> 大陸鉄道とエネルギーネットワーク .....	217
<図Ⅶ-2> 北東アジア鉄道協議体設立のための 段階的ロードマップ .....	231
<図Ⅶ-3> ポストーチヌイ港の国際コンテナ貨物取扱量 .....	233
<図Ⅶ-4> 朝鮮半島縦断鉄道（TKR）連結網 .....	238



## 発刊にあたって

欧州連合（EU）の登場以降、国家間の協力を地域的レベルで制度化しようとする努力が世界的に高まっている。特にグローバル化の過程を通じて経済的な相互依存が深まり、地域経済統合の必要性が提起されると同時に、経済協力についての議論が非常に活発に行われている。「新地域主義」（new regionalism）とも呼ばれるこのグローバルな流れは、韓国をはじめ中国、日本、ロシアを中心とした北東アジア地域でも例外ではない。

過去とは違い、北東アジア地域では、ダイナミックな経済成長を基盤に域内貿易や投資が急増しており、これに伴い相互依存度が日増しに高まっている。北東アジア地域における制度的枠組みの不在にもかかわらず、経済分野の優れた補完性と競争力、緊密な貿易構造は、地域協力を促進する中核的な要素である。また、地理的近接性という地政学的利点、歴史的伝統、アジア的アイデンティティの共有が、北東アジア地域協力の可能性をさらに広げている。

これらの肯定的要因は、北東アジア地域協力をめぐる多くの論議を呼ぶとともに、地域協力への期待を高めている。しかし、このような多くの論議と期待に反して、北東アジア地域における経済・安全保障協力のための具体的で制度的な成果は、ごく僅かである。地域内の多様な政治イデオロギー及び社会・政治体制の存在、歴史問題、地域強国の日本と中国の対立、世界唯一の覇権国である米国の世界戦略などによって、地域協力の接点を探ることが容易ではないためである。必要性に対する共感は十分に得られ

ているものの、これを実行するための戦略が不足しているというのが、今日の北東アジア地域協力の現状だ。

本書『北東アジア地域協力の新たな連係』は、このような問題認識をもとに、北東アジアの地域協力を促進する「新しい構図」を提示すべく試みられたものである。本研究院は、北東アジア地域協力を促進するためには、国の役割のみに依存するよりも、民間部門の自立的な役割を増大させる必要があることに注目した。そして、このような認識を共有することを目的に、北東アジア地域協力の先導国である韓国、中国、日本、ロシアの研究者と共同研究を実施した。本書で主張する「より柔軟な地域協力」は、まさにこの共同研究の成果と言える。

本研究院が北東アジア地域協力に関心を傾けるのは、北東アジア地域協力そのものよりも、南北朝鮮の協力を肯定的な影響を及ぼすことへの期待からである。北東アジア地域協力が加速すれば、これまで北東アジア地域協力の「ミッシングリンク」とされてきた南北朝鮮関係に変化を与え、南北協力を弾みをつけるきっかけとなるだろう。本研究の成果が、北東アジア地域協力はもちろん、南北朝鮮協力の発展の礎となることを願う。

最後に、本書の刊行にあたりご協力頂いた本研究院の研究陣ならびに韓国、中国、日本、ロシア4カ国の研究者に深謝申し上げたい。

2007年12月

統一研究院長 李鳳朝



# I

## 北東アジア地域協力の 新構図

金圭倫（統一研究院）





## 1. はじめに

第2次世界大戦後、世界各国は近隣諸国と平和的な関係を維持することに努めてきた。このような努力は、国家間の二国間関係を発展させる一方で、建設的で協力的な多国間関係を形成しようとする多くの先駆者によって導かれてきた。その結果、依然としてほとんどの国際関係が二国間関係に依存しているものの、国際連合などの全世界的な国際機構や多国間機構によって管理されていることも事実である。このような多国間地域主義の全世界的な拡大を「新地域主義」(new regionalism)<sup>1</sup>と呼び、特に90年代半ばから新しい地域主義として注目を浴びているのが、東アジア地域、特に韓国、中国、日本を中心とした北東アジアの地域協力である。

実際のところ、地域協力を加速させるための多国間の努力はヨーロッパで始まり、その結果、ヨーロッパの統合は、ほぼ完成段階にあると言える。第2次世界大戦後、ヨーロッパは、米国の支援とソ連の脅威に対する防衛、台頭する二極体制において独自の影響力を確保したいというヨーロッパ諸国の願い、そして、こ

---

<sup>1</sup> 「新しい地域主義」に関しては、Björn Hettne, András Inotai and Osvaldo Sunkel, eds., *Globalization and the New Regionalism*, Basingstoke: Macmillan, 1999; Shaun Breslin, “Theorising East Asian regionalism(s): New regionalism and Asia’s Future(s),” in Melissa G. Curley and Nicholas Thomas, eds., *Advancing East Asian Regionalism, London and New York: Routledge*, pp. 26-51を参照。

れら全てを達成するための経済的能力の向上の必要性を痛感した。すなわち、米ソを中心とする二極体制下では、ヨーロッパの個別国家の力では過去のように世界の舞台で大きな力を発揮することは困難であるとの認識を共有したのである。初期の欧州枠組みは、石炭や鉄鋼のような特定の経済分野に協力の領域が限られていたが、後に、欧州協力枠組みは、新たに浮上する多様な課題を通じて、その領域を拡大し続けてきた。20世紀末、欧州連合（EU）の責任は、通貨政策、軍事防衛、人権保護など国家主権の中核と見なされる領域にまで拡大された。鉄のカーテンが取り払われたことによって、西ヨーロッパに限られていたヨーロッパ統合は、今や全ヨーロッパ的な性格を持った名実伴う欧州共同体へと発展した。

ヨーロッパ以外の地域でも、地域協力を模索する試みは続けられてきた。世界的レベルで見ても、世界貿易機構（WTO）の発足した1995年に、ほぼ全ての会員国が少なくとも1つ以上の地域貿易協定及び経済関連協定に加盟していることが分かる<sup>2</sup>。EUの発展を筆頭に、地域協力枠組みは世界的に爆発的な増加傾向を見せている。協力の形態についても、全世界的な国際機構に加え、近隣諸国との小規模な地域主義が増加しており、単一的な目的の経済協力体や安全保障協力体を目指すよりも、域内諸国の多様な共同利益を追求する枠組みが増えている。

---

<sup>2</sup> 金圭倫 「多様な形態の対話チャンネルを通じてより柔軟な地域協力を推進」 『統一韓国』 2006年8月、88頁。【韓国語】



アジア地域では、東南アジア諸国が東南アジア諸国連合（ASEAN）を設立し、他のアジア地域よりも早くから多国間協力に取り組んできた。これに対し、北東アジア地域では、冷戦の終焉後、地域主義をめぐる論議が台頭した。冷戦後、社会主義国であったロシアが市場経済体制への転換を加速し、中国の改革・開放が成功した一方で、北朝鮮も制限的ながら経済的開放に向けた動きを見せるなど、北東アジア地域諸国間の相互依存性が増大した。これによりアジア各国は、経済発展を目指して対外部門、特に輸出の促進を図っている。相互依存性の増大に伴う国家間の経済協力問題は、主に二国間の対話チャンネルを通じて調整されているが、爆発的に高まる相互依存を効果的に管理するために、北東アジア諸国は、多国間枠組みの形成にも深い関心を示している<sup>3</sup>。このような経済的な相互依存に後押しされて、アジア各国は、冷戦後、経済問題の調整に対する必要性和同時に、安全保障面における多国間協力の必要性にも共感し、これに向けた努力を続けている。

韓国の場合、北東アジアにおける地域協力は、安全保障及び経済的な面だけではなく、南北朝鮮の関係改善においても重要な意味を持つ。域内における多国間協力は、南北の二国間協力の緩衝的役割または補完的役割として作用するだけではなく、北朝鮮の伝統的な友邦である中国とロシアを通じて、北朝鮮に圧力をかけることがで

<sup>3</sup> 金圭倫 『アジア地域協力の発展趨勢と韓国の政策方向』（KINU政策研究シリーズ）統一研究院、2006年。〔韓国語〕



きるため、南北朝鮮協力の発展に肯定的な影響を及ぼす。北朝鮮は、北東アジア地域協力の「ミッシングリンク」と見なされているが、逆にこのことは、南北朝鮮の関係改善によって、北東アジア地域協力の推進力が高まることを意味するだろう。

しかし、このような認識が共有されているにもかかわらず、北東アジアには同域内諸国のみを対象とする公式的な地域機構が存在しないのが実情である。これは、ポスト冷戦後、地域内の多様な政治的イデオロギー及び社会・政治体制の存在、歴史問題、地域強国の日本と中国の対立、世界唯一の覇権国である米国の世界戦略などによって、北東アジアにおける地域協力の接点を容易に見出すことができないためである。

したがって本稿では、北東アジアにおける地域協力を促進する「新しい構図」について議論したい。このためまず、地域主義論の発展を考察し、なかでも特に、経済協力と安全保障協力との関係を探る。次に、北東アジア地域協力の促進要因と阻害要因を整理し、その分析をもとに北東アジア地域の相互依存を深めるための「新たな関係」について説明したい。

## 2. 地域主義論の発展：経済及び安全保障協力の関係

地域主義論は、西ヨーロッパから始まったヨーロッパ統合過程が研究者の学問的関心を集めながら発展してきたヨーロッパ的産物である。ヨーロッパの漸進的な統合過程の観察を通じて、地域

主義論者たちは、下位領域における統合が上位領域の統合を刺激することによって、ヨーロッパ内に平和と秩序が保障される新たなメカニズムが形成されると予測した。このような考えに基づいた機能主義は、経済及び社会分野などの非政治的分野における国家間交流や協力、またコミュニケーションの増大によって、国家間の相互依存が深まると考えた。そして最終的に、このような相互依存の拡大が国際平和を定着させると判断したのである。また機能主義は、非政治的領域における交流の活性化が、政治的領域へと関心をシフトさせる効果を生み出し、政治分野と非政治分野が同一化した統合圏が拡大すると主張する。ミトラニー（D. Mitrany）は、現代福祉社会において国民福祉の問題が重要な政治的問題として登場する中で、これを実現するための国家間の技術的レベルの協力ないし相互依存関係は共同利益を生み、この非政治的な技術的レベルでの共同利益が、スピルオーバー効果と呼ばれ、最終的には政治統合へとつながると考えた<sup>4</sup>。

一方、新機能主義は、超国家的な意思決定システムを目指し、政治体制の一元化を模索する過程を統合として認識した。特に、新機能主義的統合理論を唱えた論者は、超国家的な機構の積極的な役割によって政治共同体が形成されるといった楽観的な見方を提示している。しかし、60年代後半以降、ヨーロッパ統合への過程が停滞したことにより、EUが1986年に採択した「単一ヨー

---

<sup>4</sup> David Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Books, 1943, p. 38.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

「ロップ議定書」をきっかけに超国家的な統合が成立するまで、統合理論は学問的な関心から遠ざかっていた<sup>5</sup>。その後、コヘイン (R. Keohane) とナイ (J. Nye) が統合の問題を相互依存関係の中で把握したことにより、統合に関する研究は、統合理論的な視点よりも相互依存的な視点からアプローチされた。80年代半ばからヨーロッパ統合をめぐる議論が活発化し、地域主義に関する学問的関心も再び高まり始めた。だが、統合における主要な問題として、安全保障や国家存立といったハイ・ポリティクス (high politics) の領域よりも、富や福祉増大のようなロー・ポリティクス (low politics) の領域が重視される方向へと進んだ。つまり、経済的な相互依存が拡大、深化する世界において、地域諸国間の関係をいかに管理し、統合過程と経済成長とをいかに収斂させるかが主要な関心事項となった<sup>6</sup>。

このようなリベラリズム的観点とは相反し、リアリズム的観点から見ると、国際平和は、国家間貿易の増大や相互依存の深化に伴って比例的に増進される「予測可能な」現象として捉えられず、国際平和の歴史は、国家間の権力 (power) 構造においてバランスがとられるその中心点で、平和的気運が最大化され、調整される。すなわち、経済協力等の要因が地域協力を促す可能性自

---

<sup>5</sup> 新機能主義統合理論を提示したハースでさえ、地域統合理論の説明力の限界を認めている。Ernst B. Haas, *The Obsolescence of Integration Theory*, CA: University of California, Berkeley, 1975, p. 1.

<sup>6</sup> 朴鍾喆他『北東アジア経済・安全保障協力の連係：四大分野における協力体形成を中心に』統一研究院、2006年、12～14頁。【韓国語】

体は否定されるものではないが、それはあくまでも、国際平和の部分的要素として機能するだけであるとの見方である。

国際関係において、経済協力と安全保障協力との相関関係についての議論は、国家間協力または地域統合を図る上で、経済と安全保障はいかなる相互作用を及ぼすかという問題に関連している。経済などの非政治的分野における協力が安全保障分野の協力へと発展するという機能主義論をめぐる論争や、地域諸国の経済的な相互依存の深化が地域内の対立を緩和し、地域平和に貢献するという自由主義論をめぐる論争<sup>7</sup>など、様々な論議が展開されてきたものの、議論は依然、平行線のままである。とりわけ、世界の主要強国が密集し、域内の相互依存性の増大にもかかわらず、地域諸国間の対立要因が絶えず存在している北東アジアの状況を勘案すると、経済協力と安全保障協力の関係に関する様々な議論のうち、どれか一つを妥当なものと判断することは困難である。したがって、経済優先、安全保障優先、そして経済・安全保障同時並行推進戦略といった3つのアプローチに該当する例について検討することが必要である。

まず、経済的側面に重点を置いて協力を進めている例として、アジア太平洋経済協力会議（APEC）が挙げられる。APECは、アジア太平洋地域における貿易及び投資自由化のための経済協力体として出発したが、9・11テロ後、安全保障に関する問題について

---

<sup>7</sup> 同上、28頁。

も、協力の議題として議論され始めた。APECは、経済的な問題に関する協力では実質的な進展を得られなかったが、特定の事件をきっかけに安全保障問題に関する協力が行われ、促進されたケースである。したがってこれは、経済協力の進展が安全保障協力の発展につながるという機能主義的なパターンを示したものではない。APECは、経済協力と安全保障協力との関係において、域内の安全保障協力を単独で捉えるよりも、経済協力の活性化のために必要であるという論理的転換が図られた点に特徴がある。

一方、東南アジア諸国連合（ASEAN）は、APECとは異なり、域内の安全保障の脅威への対応に向けて地域枠組みの必要性が高まったことにより登場した地域協力体である。第2次世界大戦後、国際的に冷戦構造が形成される中、1949年の中国の共産化に続き、1950年朝鮮戦争の勃発、そしてインドシナ半島の共産化により安全保障の脅威が増大し、また、領土や民族問題をめぐる域内紛争と摩擦が次第に大きくなるにつれ、東南アジア諸国間に、域内紛争と摩擦は浪費的で自滅的なものという共通認識が生まれた<sup>8</sup>。このようにASEANは、域内の安全を確保するという安全保障的性格を強く内在して発足した。ところが、ポスト冷戦後、東南アジア地域においても安全保障の脅威が次第に低減し始めると、経済発展と繁栄の問題が台頭した。安全保障協力のため

---

<sup>8</sup> Sheldon W. Simon, “ASEAN Security in the 1990s,” *Asian Survey*, Vol. 29, No. 6, 1989, p. 581; Michael Antolik, *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation*, New York: M. E. Sharpe, Inc, 1990, p. 156.



に一つになった東南アジア諸国は、ASEANを中心に経済協力の拡大を図った。そしてこのようなポスト冷戦後のASEANによる経済協力の強化は、自ずと安全保障協力の拡大を促進した。1994年より定例化されたASEAN地域フォーラム（ARF）、1995年の東南アジア非核地帯条約、2001年の反テロ共同行動宣言の採択をはじめとするASEANの安全保障協力は、このような経済協力をもとにしてつくられたものであり、最近では、多国籍平和維持軍の創設を検討する議論にまで拡大、発展している。

最後に、経済・安全保障同時並行推進戦略に基づいて、両側面の関係を考慮している例としては、地域連合の教科書とも言えるEUの統合過程が挙げられる。EUは、第2次世界大戦後、経済協力と安全保障協力の相関関係を認識した上で、これらを同時に進めてきた。ヨーロッパは、経済協力をもとに会員国相互間の紛争を予防する域内安全保障を推進し、また一方で、米国との同盟をもとに域外国に対して軍事的な牽制を行なう域外安全保障を積極的に推進するといった2つの方法を用いて、安全保障協力和経済協力を同時に追求した。このような経済協力和安全保障協力の同時並行推進は、90年代に入り、経済協力の成果が大きくなり、安全保障協力によって域外同盟国との関係が変化するとともに、単一の制度的枠組みによる一貫性を求めるようになった。その結果、1991年のマーストリヒト条約（Treaty of the European Union）によってEUが誕生した。ヨーロッパにおける経済協力和安全保障協力和との関係は、主に経済協力の枠組み内において安

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

全保障を考慮する形で維持された。EUの貿易分野における戦略物資と技術の輸出統制は、経済協力分野で安全保障的な意味合いが持たれるようになった典型例であり、人工衛星開発事業などは、経済協力の増大によって協力の範囲が産業諸分野まで拡大され、自ずと安全保障的意味合いを持つ領域へとつながることを示す例である。

以上から分かるように、経済協力と安全保障協力との相関関係について、機能主義や新機能主義、リアリズムまたはリベラリズムのうち、どれか一つの理論に当てはまる例を探すことは困難である。各地域協力体に影響を及ぼす対内外の状況によって、そのアプローチ方法は様々だ。しかし、以上に示した3つの例は全て、経済協力などの非政治的分野の協力によって安全保障協力が強化される傾向を見せており、注目に値する。北東アジア地域は、政治的イデオロギーの多様性、歴史問題等のような従来の対立要因の他にも、米軍再編、中国や日本をはじめとするナショナリズムの高まり、そして北朝鮮の核問題など、新たな脅威も登場しており、域内安全保障の脅威がなかなか低減しない地域である。特に日本と中国という二つの地域強国の存在は、北東アジア地域の安全保障協力において阻害要因となっている。安全保障問題は、国家主権の敏感性、国力の差、政策執行の手段、外部アクターとの関係設定などが関連するため、経済協力と安全保障協力との連係を推進する上で、経済協力の枠組み内において比較的敏感ではない安全保障問題から順に協力を始める漸進的なアプロ



千方法が望ましいだろう。

### 3. 北東アジア地域協力の促進要因と阻害要因

北東アジア地域において、同域内諸国のみによって構成された地域枠組みはいまだ存在しないが、地域協力の動きが皆無であるというわけではない。北東アジア地域の属する東アジアでも、90年代半ばから地域主義の現象が見られるようになり、北東アジア地域諸国も東アジア地域協力体に積極的に参加している。この地域における地域主義の台頭は、経済面では、APEC、ASEAN+3首脳会議などの地域経済協力や、様々な域内自由貿易地帯の設立等へと具体化されており、アジア通貨基金の創設のような議論も提起されている。安全保障面では、政府レベルのASEAN地域フォーラムと民間レベルの北東アジア協力対話及びアジア太平洋安全保障協力理事会（CSCAP）といった安全保障協力及び対話枠組みの発展にあらわれている。

このように東アジアで地域主義が登場し、北東アジア諸国により地域主義の議論が活発に展開されているのは、域内諸国の経済成長とともに、ポスト冷戦期において東アジア地域の重要性と影響力が増大したためである。北東アジアの主要国である韓国、中国、日本は、すでに世界経済において大きな比重を占めており、極東ロシアも石油、天然ガス等の主要エネルギー生産国として、その重要性が認識されるようになった。したがって、これらの

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



国々が地域協力を通じて一つの巨大な市場を形成すれば、経済的効率性が高まり、交渉力が增大することによって、非常に大きな効果をもたらすだろう。

特に北東アジア諸国は、資源、技術、資本、市場等の経済活動に必要な諸要素のほぼ全てにおいて、強い補完性と競争力を持っている。日本は、資本と先端技術を有し、韓国は資本と開発経験の提供が可能であり、中国は安い労働力と豊富な天然資源を持っている。またロシアは、エネルギー純輸入国である韓国、中国、日本と地理的に最も近いエネルギー資源の宝庫である。したがって、北東アジア諸国間の経済協力は、他のどの地域よりも強い相乗効果を発揮できるだろう。このような相互補完的な経済関係は、域内諸国間の地域協力の強力な促進剤となる。

そしてまた、制度的・政治的枠組みの不在にもかかわらず、急速に拡大、深化した域内諸国間の貿易や投資も、北東アジア地域協力の促進に貢献している。2004年を基準に見ると、中国は韓国にとって最大の貿易国であり、日本は米国に次ぐ3位を占めている。日本にとって中国は米国に次ぐ2位、そして韓国は3位の貿易国である。中国にとって日本は米国に次ぐ2位、韓国は香港に次いで4位にランクされている<sup>9</sup>。このような緊密な貿易構造は、経済統合と地域協力の必要性を高めている。特に、先進国と後進国との間の貿易不均衡の問題や、増加する経済的相互作用の結果か

---

<sup>9</sup> 崔永宗「北東アジア経済協力の理論と推進方案」『東アジア国際政治学会』10(1)、2007年、272頁。



ら派生する環境問題や不法移民等の問題に対して、地域諸国が共同で対処する必要性が高まっている。これら諸問題を解決するためには、法制度の整備だけでなく、意見交換の場を設けることが急がれる。

3つ目の促進要因は、地理的近接性の持つ利点である。北東アジアは地理的に、一つの経済圏を形成することのできる隣接地域に全ての国が属しているため、地域協力に適していると言える。科学文明の発達により地域的に離れている経済主体間の相互作用がより容易に行われるようになったが、依然、地理的近接性は、地域協力を促進させる最も重要な変数の一つである。

これを踏まえると、北東アジア地域協力をさらに促進させるためには、南北朝鮮間の活発な交流協力が必要であると言える。朝鮮半島は地理的に中国及びロシアと接しているが、南北朝鮮の分断により、韓国は実質、島同然の状況にある。つまり、南北朝鮮の分断と対立が、北東アジア地域協力の阻害要因となっている。同地域に残存する国家間の政治的紛争の可能性は取り去ることが必要だ。特に域内諸国が標榜している多様な政治的イデオロギーと社会・政治体制は、地域協力を阻害する要因として作用している。また、南北朝鮮や中国と台湾といった域内における分断国の存在も、地域協力を発展させるために克服すべき要素である。最近、重大な安全保障問題として国際社会に登場した北朝鮮の核問題も、北東アジア地域協力にとって先決すべき課題である。

また、域内国であり、世界の強国でもある日中間の対立と覇権

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

追求の可能性も、北東アジア地域協力の大きな阻害要因として働いている。域内で中国と日本による覇権競争が繰り広げられれば、地域協力どころか域内に不安を招くことになる。同様に、過去の日本の大東亜共栄圏の追求等の歴史問題も、地域協力の推進を阻害する要因となっている。

#### 4. 柔軟な地域協力のための新たな「連係」の構図

このように北東アジアは、地域協力を発展させる様々な促進要素を備えているにもかかわらず、併せ持つ阻害要因により地域協力の目に見える成果を得られていない。特に地域協力を阻害する要因が、政治・安全保障の要素であることを勘案すると、前述したように、経済協力と安全保障協力との連係を推進する場合、経済協力の枠内において比較的敏感ではない安全保障問題から順に協力を始める漸進的なアプローチ方法による推進が必要だ。したがって本稿では、経済協力の枠内で政治・軍事的な波及効果が期待できる分野を選定し、これらの分野別協力を通じた連係推進戦略を提示したい。特に北東アジア地域の相互依存を深化させる上で、国家の役割のみに依存するよりも民間部門の自立的な役割を増大させる必要があるという点を考慮する。以上を踏まえ、まず、北東アジア地域協力を促進するための新たな連係の一つである、地方政府レベルの地域協力の方策について議論したい。



## (1) 地方政府レベルの北東アジア地域協力

ポスト冷戦期における北東アジア国際関係の質的変化を表す現象の一つに、都市が国際関係のアクターとして浮上したことが挙げられる。経済、経営、地理学など多方面にわたる研究者たちが主張するように、今後、世界経済は高度な機能を果たす少数の巨大都市地域によって導かれると予測され、アジアでもこのような傾向が徐々に現れ始めている<sup>10</sup>。これまで北東アジア地域の諸都市（特に沿岸都市）は、各国の輸出主導型の成長戦略を基盤に大きな成長を遂げ、地域内での拠点都市間の経済協力も増大した。このような都市地域による国境を越えた連携が、都市地域及び国家の競争力を向上させることはもちろん、北東アジア経済協力において促進剤の役割をすることは明らかである。

しかし、本書で北東アジア地域協力における地方政府の役割に関心を置く理由は、地方自治体間の交流協力が北東アジア協力の阻害要因を克服する方策となり得るためである。前述したように、北東アジア地域において枠組みを形成する際に阻害要因とし

---

<sup>10</sup> John Dunning, “Globalization, technological change, and the spatial organization of economic activity,” in AD Chandler Jr., P. Hagstrom and O. Solvell, eds., *The Dynamic Firm: The Role of Technology, Organization, and Regions*, Oxford: Oxford University Press, 1998, pp. 289-314; Allen J. Scott, “Regional motors of the global economy,” *Futures*, 28, 1997, pp. 391-411; Kenichi Ohmae, “Putting global logic first,” in Kenichi Ohmae, ed., *The Evolving Global Economy*, Boston: Harvard Business Review Book, 1995 等を参照すること。

て働くのは、政治的イデオロギーの多様性、歴史問題、米軍再編、ナショナリズムの高まり、そして北朝鮮の核問題などの政治・安全保障的な問題である。このような諸問題は、各国の利害関係が激しく敏感な問題であるため、対立が生じた場合、当事国間の交流協力を継続することは非常に困難である。しかし、中央政府に比べると、外交・安全保障の問題から比較的自由である地方政府は、このような対立が極端に大きくならない限り、交流協力を続けることが可能であるという強みをもつ。

これは、地方政府が独自に遂行できる交流協力の領域が、外交・安全保障分野以外に限られているためである。つまり、外交・安全保障領域は基本的に、中央政府の専管業務であり、地方政府が独自に交流協力を推進できる分野は、親善を目的とする姉妹都市交流や、教育、医療、産業、人道的支援を目的とする非政治的分野の協力に限られている。そのため、中央政府間の対立がある程度高まったとしても、民間交流的な性格の強い地方政府間の協力は、継続が可能である。危険な状況の中でも、このように非政治的な民間レベルの交流協力の継続によって対話チャンネルが維持されるため、対立が最高点に達するのを防ぐことができるだろう。また、政治イデオロギーの異なる国家間でも、地方政府間の非政治的、人道主義的な交流はある程度容認される。つまり、下位単位の地域協力が国家間の地域協力を導く動因ともなり得るのだ。さらに長期にわたり継続されれば、両国民の理解を高めることもできる。このような相互理解は、北東アジア地域協力

の礎となり得る点において、地方政府レベルでの協力が肯定的な役割を果たすと言える。

また、北東アジア地域における地方政府間の協力は、技術的な面においても肯定的な役割をする。すなわち、中央政府レベルでの全面的な協力事業を行なう前に、地方政府間によるモデル的な協力事業を推進することができる。このモデル事業を通じて、事業の欠陥を補完し効果を最大化する方策を用意した後に協力事業を拡大すれば、危険要素を低減して効率を高めることができるだろう。つまり、地方政府レベルの協力は、北東アジア地域協力の安定性を確保するための方策となり得るのである。

むろん、域内都市間の経済協力を通じて北東アジア経済協力を導くことも、地方政府レベルの協力における重要な役割ではあるが、経済協力以外の様々な共同利益を追求する地域共同体の形成という面においても、このような地方政府間協力の機能に注目することが必要である。

## (2) 分野別の地域協力<sup>11</sup>

北東アジア地域において経済協力と安全保障協力との連係を推進する場合、経済協力の枠内で政治・軍事的な波及効果が期待で

---

<sup>11</sup> 本章は、統一研究院により発行された2007年研究報告書『南北朝鮮協力と北東アジア協力の連係推進方案』の内容に修正を加えたものである。

きる分野として、保健医療、環境、エネルギー、交通分野などが挙げられる。

まず、保健医療分野において協力を図ることが可能だろう。人間の安全保障はポスト冷戦後、本格的に議論され始めた。軍事安全保障を中心とした伝統的安全保障以外に、個人の安全に直接係わる人権、麻薬、テロ、海賊、貧困、人身売買、保健・疾病等のような諸問題を安全保障の領域において扱うべきだという個人の人権と福祉レベルの概念である。これらの諸問題は、往々にして国境地域の紛争を起し、また、マイナスの波及効果も国境を越えるという点においても、国家間協力の重要なテーマとなっている。北東アジアの場合、人権問題は中国と北朝鮮等によって体制にかかわる問題として認識されているため、協力の対象にはなりにくい。しかし、国境を接している中国、北朝鮮、韓国の場合、このような諸問題は常に紛争の可能性をはらんでいるため、これらを解消する協力体制の構築が急務となっている。特に保健・疾病分野の場合、北朝鮮では長きにわたる閉鎖生活のために、文明国ではもはや見られなくなったはしかなどの伝染病が発生しているが、これが開放とともに外部に流出すれば、国境を接した韓国と中国に深刻な問題をもたらす。保健・疾病分野を中心とした枠組みが形成されれば、人間の安全保障分野におけるその他の問題も議論できる場が確保されるだろう。

次に、環境分野では黄砂や酸性雨などの大気汚染問題や、油類流出や核廃棄物の海洋投棄、水質汚染問題などが協力の対象とな



るだろう。すでに黄砂と酸性雨に関する問題については、日中韓三カ国による実態調査が行われ、解消方策を研究するための枠組みが形成されているものの、毎年被害が増大していることもあり、さらなる積極的な協力が必要な分野である。油類流出や核廃棄物の海洋投棄、水質汚染の被害もそれが発生した国に限らないことから、地域協力が急務となっている。ロシアが核廃棄物を日本海に無断投棄した事件や、2006年に中国黒龍江の水質汚染により中国とロシア間に摩擦が起きたことなどは、北東アジア地域において環境問題が重要な協力問題であることを示している。

エネルギー問題は、北東アジアだけではなく、全世界において国の死活にかかわる問題である。2006年に中国が南米やアメリカ、中央アジアに対して攻撃的な外交姿勢を示したのもこのような理由からである。すでに2003年に日本を抜いて世界2位の原油輸入国として浮上した中国は、エネルギー問題の解消に向けて取り組んでいる。石油消費量の急増によるエネルギー不足は、単なる資源不足の問題ではなく、成長力の危機をもたらす点において、エネルギー問題は、経済問題を超えて安全保障問題となっている。したがって現在、石油及び天然ガスの安定的な需給のための努力と代替エネルギー開発に対する北東アジア地域国家間の協力が最も重要である。特に豊富な天然資源を保有するロシアが域内に隣接しているため、北東アジア地域におけるエネルギー協力は、相乗効果が非常に大きな分野である。

最後に、交通分野の協力も北東アジア地域協力のインフラ構築

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII



という点で、非常に重要である。交通網には陸上、海上、航空交通網が存在するが、北東アジアの地域協力においては、陸上交通網、とりわけ鉄道分野の協力が大きな意味を持つ。現在、鉄道協力事業として南北朝鮮の鉄道連結事業と北東アジア鉄道連結プロジェクトがあるが、この2つの協力は共にユーラシア大陸を結ぶ交通網の復元という点で重要な意味を持っている。特に南北朝鮮の鉄道連結事業は、朝鮮半島の軍事的緊張を緩和させるだけではなく、北朝鮮の改革開放を促し国際社会に参加させることができるため、北東アジアはもちろん、朝鮮半島の平和体制の構築においても、経済と安全保障協力の関係として大きな意味を持つ。

以上の分野は、現在、程度の差はあるものの、様々な形で接触と協力が進められており、比較的非軍事的で地域共通の利益を伴うことから、枠組みづくりが容易であるという利点を持っている。また、各分野ごとに具体的な枠組みを形成し遂行するためには、下位規範や制度、手続き等が必要であるため、北東アジア協力体の建設に向けた下部構造の形成に貢献できる。各分野での関係過程を通じて、政治的信頼の構築、軍事的緊張の緩和といった伝統的安全保障だけではなく、共同災害の防止などの非伝統的安全保障まで検討されることによって、困難とされる北東アジアの安全保障協力は、実現へと近づく。そして最後に、これらの分野は、比較的、北朝鮮の参加確保が容易であるという利点がある。北東アジア協力を構想する上で、常に北朝鮮の参加をめぐる困難に直面してきた。とりわけ韓国の立場上、北東アジア協力で半島



国の利点を生かすためにも北朝鮮の参加は不可欠である。何よりも北東アジア地域協力を通じて南北朝鮮の協力の推進力を得ることができれば、一石二鳥の効果が得られるため、非常に大きな利点となる。つまり、これらの分野における協力は、北東アジアの軍事・安全保障協力を側面からサポートする効果をもたらし、特に韓国のような中堅国にとって、北東アジアの他の国々に地域協力のプラスの効果をアピールできる実践的な協力分野として有用だろう。

## 5. おわりに：本書の構成

本稿では、北東アジア地域協力がいかなる形で連係され、推進されているかについて分析し、また今後、域内の相互依存を深めるために、どのような連係を推進すべきかについて整理した。実際のところ、地域協力を推進する上で安全保障及び経済的な問題を意図的に連係させるよりも、一分野における協力が自ずと他分野の協力へとつながることの方が自然だろう。北東アジア地域ではいまだ可視的な協力枠組みが出現していないが、現時点では、北東アジア地域協力の実践的な案件に対する多国間取り組みの経験を蓄積することが重要である。つまり、前述したように、経済協力によって安全保障協力が自然と促進される分野である環境、エネルギー、交通、保健・医療分野での地域協力を優先的に行なうことによって、今後、本格的に推進される北東アジア地域

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

協力に備えることが重要だ。特に、地方政府レベルの努力と民間部門の自立的な役割の増大を図ることで、様々な対話チャンネルによる、より柔軟な地域協力が推進されることだろう。

以上を踏まえ、統一研究院は、韓国、日本、中国、ロシアの研究者と共同で、保健医療、環境、エネルギーの各分野における北東アジア地域協力の現状と発展方向を模索した。本書の構図は、日本が域内で先進国として保健医療分野における最も発展したシステムを保有していること、中国が発展途上過程において多くの環境問題を抱えていること、そしてロシアがエネルギー保有国として北東アジア地域協力の各分野で先導的役割を果たし得ることに着眼したものによる。また、韓国と北朝鮮との間の鉄道・道路輸送網の連結が、北東アジア交通網の連結における中核的役割を果たすことを勘案し、韓国研究者による南北朝鮮間の交通網連結の研究を進めた。

これに先立ち、北東アジア地域協力を推進するための一つの方策として、韓国と日本の地方政府レベルの地域協力の現状及び推進方策を検討した。各分野で韓国、日本、中国、ロシアについて考察するように、4カ国の自治体外交の現状を明らかにすることが望ましいだろう。しかしながら、中国とロシアは依然、中央集権的な政治体制を維持しているため、韓国や日本ほど地方政府の自立性が確保されていない。したがって、韓国の釜山広域市の実例と日本の地方自治体による国際交流協力を通じて、北東アジア地域協力における地方政府の役割を検証した。



地域協力の発展は、実際のところ、前述のように様々な側面において関係され、進められるが、本書では、北東アジア地域協力の発展趨勢と南北朝鮮間の協力発展を同時に関係させて推進する方策を見出すことに努める。このように多様な「関係」の概念を念頭に置いた新たな考えに基づいて北東アジア地域協力を推進し、実質的な効果が得られれば、必ずや朝鮮半島の統一も順調に進み、早期達成を実現するであろうことを期待したい。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

## 【参考文献】

- 金圭倫 『アジア地域協力の発展趨勢と韓国の政策方向』（KINU 政策研究シリーズ）統一研究院、2006年。〔韓国語〕
- \_\_\_\_\_ 「多様な形態のチャンネルを通じてより柔軟な地域協力を推進」 『統一韓国』 2006年8月。〔韓国語〕
- \_\_\_\_\_ 他 『南北朝鮮協力と北東アジア協力の連係推進方案』 統一研究院、2007年。〔韓国語〕
- 崔永宗 「北東アジア経済協力の理論と推進方案」 『東アジア国際政治学会』 10（1）、2007年。〔韓国語〕
- 朴鍾喆他 『北東アジア経済・安全保障協力の連係：四大分野で協力体形成を中心に』 統一研究院、2006年。〔韓国語〕
- Antolik, Michael. *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation*. New York: M. E. Sharpe, Inc., 1990.
- Breslin, Shaun. "Theorising East Asian regionalism(s): New regionalism and Asia's Future(s)." In Melissa G. Curley and Nicholas Thomas. eds. *Advancing East Asian Regionalism*. London and New York: Routledge, 2007.
- Dunning, John. "Globalization, technological change, and the spatial organization of economic activity." In AD Chandler Jr., P. Hagstrom and O. Solvell. eds. *The Dynamic Firm: The Role of Technology, Organization, and Regions*. Oxford: Oxford University Press, 1998.



- Haas, Ernst B. *The Obsolescence of Integration Theory*. CA: University of California, Berkeley, 1975.
- Hettne, B., A. Inotai, and O. Sunkel. eds. *Globalization and the New Regionalism*. Basingstoke: Macmillian, 1999.
- Mitrany, David. *A Working Peace System*. London: Royal Institute for International Affairs, 1943.
- Ohmae, Kenichi. "Putting global logic first." In Kenichi Ohmae. ed. *The Evolving Global Economy*. Boston: Harvard Business Review Book, 1995.
- Scott, Allen J. "Regional motors of the Global economy." *Futures*. 28, 1997.
- Simon, Sheldon W. "ASEAN Security in the 1990s." *Asian Survey*. Vol. 29, No. 6, 1989.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



# II

## 北東アジア地域協力と地方の役割： 韓国釜山広域市の北東アジア協力政策を中心に

金鮮浩（釜山外国語大学校）







## 1. 小地域 (sub-region) 単位のアプローチと地方の国際化

1990年代半ば以降、地域主義についての議論が世界的に高まると同時に、北東アジアを含む東アジア地域においても、地域協力が活発化しはじめた。特に域内諸国の経済成長に伴い、北東アジア地域諸国の経済協力をめぐる議論が活発に進められている。しかし、北東アジア地域は戦後のヨーロッパと異なり、体制、所得水準、文化的な面における格差や多様性のため、経済協力が統合の段階に至るまでには多くの問題が存在する。特に、政治・軍事的な問題がこの地域における経済協力を阻害する要素として作用しており、そのため北東アジア地域では、具体的な経済協力の枠組みがいまだ形成されていない。

このように、北東アジアの地域協力は初歩的段階にとどまっております。多くの難関を抱えている。しかしながら、その必要性については域内諸国が共感しており、協力の活性化に向けた議論も活発に行われている。本稿では、このような議論のうち、地方自治体による協力を通じた北東アジア協力活性化のための方策について考察したい。2001年11月、国連開発計画 (UNDP) の主催による国際会議「北東アジア地域協力の評価と展望」が釜山展示コンベンションセンターにて開催された。同会議で、具体的かつ実践的な北東アジア地域協力への地方自治体の参加に関し、韓国国土研究院専任研究員の金原培氏は、彼の論文「北東アジアの国際協力と協力的な地域開発についての回顧」を通じて「小地域

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

(sub-region) 単位の国際的協力」を強調した<sup>1</sup>。この概念は、現在、北東アジア地域の国家間協力が明確ではなく、理想的なスローガンにとどまっている現状を具体的で実践的なものへと発展させる重要なアプローチ方法である。

したがって、本稿では、この「小地域単位の国際化」を基本的なアプローチ方法とし、釜山広域市の事例と「北東アジア地域自治体連合」の役割についての考察を通じて、地方化 (localized) した北東アジア地域の国際協力を明らかにすることを目的とする。まず、釜山広域市の北東アジア協力戦略を理解するために、市の基本的立場を分析し、国際交流と経済協力の二つの分野での事例を整理する。そして、釜山広域市が2000年に加盟し、以後、会員自治体として積極的な活動を行っている「北東アジア地域自治体連合」の分析を通じて、総合的な理解を図る。

## 2. 地方自治体としての釜山広域市の基本的立場

### (1) 地政学的位置

釜山広域市は、東端は東経129°18'13" (長安邑孝岩里)、西端は東経128°45'54" (天加洞末泊島)、南端は北緯34°52'50" (多大洞南兄弟島)、北端は35°23'36" (長安邑鳴礼里) に位置し、北半球の中緯度、東半球の中経度にあると言える。また、朝鮮半島

---

<sup>1</sup> 釜山発展研究院ホームページ ([http://www.bdi.re.kr/publication/pub\\_view.asp?bbs=B\\_pub01&num=55](http://www.bdi.re.kr/publication/pub_view.asp?bbs=B_pub01&num=55))。



の東南側に位置し、朝鮮半島を経て大陸へと続く関門であると同時に、大陸側からは海洋へと出る関門となっている。

<図Ⅱ-1> 釜山市の地政学的位置



具体的に言えば、釜山市は優れた条件をもつ港湾という地政学的位置、そして大陸と海洋をつなぐ要衝地という国際的位置にある。特に地政学的には、戦略的国際関係における関門の役割、つまり、陸地へ進出するための半島（朝鮮半島）の関門の役割をする<sup>2</sup>。したがって、経済的には物流の中心地として大陸と海洋をつなぐ要衝地であることが分かる。また国際関係では、北東アジア地域内の中央政府と地方政府との様々な関係設定において、実

<sup>2</sup> 任徳淳『地政学』法文社、1999年、55頁。

践的で重要な役割を果たしている。

## (2) 小地域単位のアプローチ方法

釜山広域市は、このような地政学的位置の利点を最大限に生かして、中央政府の主導する北東アジア地域諸国との協力政策よりも、小地域単位によるアプローチを選択した。釜山市は、北東アジア地域内の地方や都市による協力を強化するにあたり、一方では、国際機構を通じて積極的に推進し、もう一方では、すでに関係を結んでいる都市とのより包括的な協力関係の強化をはかるという二つの方向から進めている。

この具体的な実践として、北東アジア地域内の地方・都市間の関係づくりを通じて協力関係を築くために、2000年に「北東アジア地域自治体連合」へ加盟した<sup>3</sup>。経済協力においては、釜山広域市をユーラシア大陸と太平洋をつなぐ21世紀の新シルクロードの始発点として評価し、無限の潜在力をもつ北東アジア貿易の中心地として発展することを究極的な目的としている。北東アジア国際協力においては、北東アジアの各種の大型国際イベントを誘致して国際協力の場をつくり、そのなかで釜山広域市も確固たる地位を築くために努力している<sup>4</sup>。

---

<sup>3</sup> 北東アジア地域自治体連合ホームページ (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteRegionMain.Click>)。

<sup>4</sup> 北東アジア地域自治体連合ホームページ (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteRegionSubMain.Click&nation=kr&region=01>)



### 3. 釜山広域市の地方化した北東アジア国際交流

このような基本的立場に基づいて、釜山広域市は、具体的に以下のような北東アジアの地方都市との積極的な関係づくりを通じて、国際交流の礎を築いている。

#### (1) ウラジオストク

ウラジオストクは、ロシアにおける科学の中心地で、15の研究所とロシア科学アカデミーの極東支部がある。1992年6月30日、金英煥釜山市長とエフゲニー・ブリノフ (Evgeny Blinov) ウラジオストク市長が姉妹提携書に署名し、姉妹都市交流が始まった。姉妹締結後、93年9月3日に釜山駐在総領事館が開設され、94年の釜山～ウラジオストクの直航路の開設に続き、95年には貨物及び旅客直航路が開設、運行されている。

『ウラジオストク・ニュース』 (*The Vladivostok News*) によれば、2002年6月にロシアのファージェーエフ鉄道相は、ロシアと北朝鮮が30億ドルの投資を誘致すれば、ウラジオストクから釜山港までシベリア鉄道 (TSR : Trans Siberia Railway) を連結することができるかと語ったとされるが<sup>5</sup>、これは注目すべき点である。連結が実現すれば、韓国や他のアジア諸国の商品を

---

7&typeMain=overview&typeSub=intro)。

<sup>5</sup> 釜山発展研究院ホームページ ([http://www.bdi.re.kr/publication/pub\\_view.asp?bbs=B\\_pub02&num=168](http://www.bdi.re.kr/publication/pub_view.asp?bbs=B_pub02&num=168))。

ヨーロッパへと運ぶコンテナの運送時間は、ほぼ半分に短縮され、さらに既存の海路を利用するよりも、約5倍のコストを削減できると予想される。したがって、ウラジオストクと釜山港の姉妹提携と交流協力は、航路と鉄道運送の分野において非常に重要な協力関係を築くことのできる小地域単位の協力プログラムとなるだろう。

## (2) 上海

1993年8月24日、上海市における鄭文和釜山市長と黄菊上海市長による姉妹提携書の署名により、両市の協力が始まった。97年7月8日、上海に釜山貿易事務所が開設され、釜山地域の企業家の上海進出を大きく助けており、また一方で中国の産業視察団の釜山地域の産業展示会への参加を促すために、様々な視察団プログラムを運営している。2004年から上海市の釜山貿易事務所に企業家育成施設を設け、小規模の釜山企業が上海に進出する際に活用できる事務所を運営している。

上海・釜山・福岡の観光ベルト事業も2004年から本格的に始まった<sup>6</sup>。しかし、釜山発展研究院が発表した2005年の上海港の現地調査の研究結果によると、釜山港は、上海港よりもトランシップ貨物と情報通信では進んでいる反面、物流インフラと観

---

<sup>6</sup> 釜山発展研究院ホームページ ([http://www.bdi.re.kr/news/View.asp?bbs=B\\_news05&idx=95](http://www.bdi.re.kr/news/View.asp?bbs=B_news05&idx=95))。

光・金融・投資の環境では遅れている<sup>7</sup>。そのため釜山港は、上海港との協力を通じて観光産業だけでなく港湾産業の競争力を高める必要がある。

### (3) 福岡

1989年10月24日、福岡市で安相英釜山市長と桑原敬一福岡市長が行政協定都市交流のための協定書に署名し、両市の活発な交流が始まった。また、90年9月27日の公務員の相互派遣協定に基づき、釜山市と福岡市は2年ごとに各1名ずつの職員を派遣している。特にアジア・太平洋サミット会議の共同参加や観光展の交換開催など、行政、文化、スポーツ、経済等の諸分野において活発な交流が行われている。

### (4) 下関

釜山市と下関市の交流協力は、1976年10月11日、朴英秀釜山市長と井川克巳下関市長による釜山市での姉妹提携の締結によって始まった。92年4月8日の公務員の相互派遣協定に基づいて、釜山市と下関市は2年ごとに各1名ずつの職員を派遣している。

<sup>7</sup> 釜山発展研究院ホームページ ([http://www.bdi.re.kr/news/View.asp?bbs=B\\_news03&idx=118](http://www.bdi.re.kr/news/View.asp?bbs=B_news03&idx=118))。



## 4. 釜山広域市の地方化した北東アジア経済協力

### (1) 港湾物流

釜山港は、世界三大基幹航路のうち最大の貨物移動量を有する北米航路、欧州航路など西洋・東洋をつなぐ海上交通の要衝地に位置している。また、釜山港の属する北東アジアは、2005年以降、海上運送における世界の物流量の25.9%以上を占めており、港湾物流を中心に発展している。大陸と海上の相互関門の役割を果たすべく第2の新港建設も推進されており、釜山港は世界第3位のコンテナ取扱量を有する港湾として、その地位を維持している<sup>8</sup>。釜山港は、このような港湾物流の基本的潜在力に加え、新港建設を通じた世界的な物流港湾への飛躍が期待され、さらにその背後には大規模な北東アジア経済圏が存在するという、港湾物流の都市としては最適な立地条件を兼ね備えている。

しかし、このような立地条件を有していても、釜山港が北東アジアにおける港湾物流のハブ都市として発展するためには、小地域単位による経済協力が不可欠だ。釜山港の発展には、何よりもトランシップ貨物の増大が欠かせないが、これはトランシップ貨物が「国対国」のレベルではなく、「港湾対港湾」のレベルで発生しているためである。したがって、北東アジア地域内の地方・都市間の関係構築を通じた小地域単位の地域協力は、釜山の北東

---

<sup>8</sup> 釜山港湾公社ホームページ ([http://busannp.com/service?\\_s\\_idx=0&\\_s\\_cnt=1](http://busannp.com/service?_s_idx=0&_s_cnt=1))。

アジア協力戦略と一致することが分かる。

## (2) 釜山・鎮海経済自由区域 (BJFEZ : Busan Jinhae Free Economic Zone)

釜山市は、江西区一帯と鎮海の一部地域を経済自由区域に指定して、外国企業の釜山進出を誘致している。外国企業にとって、先端産業及び北東アジアの物流の中心地である釜山地域に拠点を確保できれば、その背後に存在する北東アジアの巨大な市場を占有できる上に、小地域単位での関係構築も可能になるため、非常に魅力的な投資地域なのである。

このような経済自由地域の必要性について、釜山・鎮海経済自由区域庁は次のように強調している。「世界経済の国際化の流れに伴い、主要都市をつなぐビジネス中心地の重要性と物流市場の占有の必要性が急速に高まっている。釜山・鎮海地域を経済自由区域に指定して、新港を軸に海洋物流の中心拠点へと育成し、これと関連して新たな産業構造への転換をはかり、北東アジアにおけるビジネス中心地の開発の波及効果を最大化するための方策が必要だ<sup>9</sup>。」

このような区域設定の必要性にしたがって、<図Ⅱ-2>の地図が示すような小地域の関係構築という具体的な発展方策のもと、区域庁の設立などの積極的な発展計画が進められている。

<sup>9</sup> 釜山・鎮海経済自由区域ホームページ (<http://www.bjfez.go.kr/>)。

<図Ⅱ-2> 釜山・鎮海経済自由区域と北東アジアの  
小地域関係図<sup>10</sup>



釜山・鎮海経済自由区域は、3時間の飛行圏域内に全世界のGNPの20%が集中し、世界人口の25%が居住する北東アジアの中心地域である<sup>11</sup>。同区域は新港湾地域、鳴旨地域、智土地域、頭洞地域、熊東地域に分かれており、その開発方向を、①国際物流・流通の中心地、②知識基盤、研究拠点及び東南圏の産業クラスターサポート中心地、③国際業務サポート及び海事拠点に設定した。

具体的な開発内容については、①新港湾地域を経済自由区域の中核地域となる物流・流通及び国際業務・海事拠点に育成・開発、②鳴旨地域に国際業務地区、外国人居住団地、外国人学校及び病院、航空部品・素材の供給基地を建設、③智土地域に先端産業及びR&Dセンターを設立、④頭洞地域にメカトロニクス産業及び専門教育・R&Dセンターを設立、⑤熊洞地域を物流・流通及び余暇・休養の拠点に育成する<sup>12</sup>と設定した。

<sup>10</sup> 同上。

<sup>11</sup> 同上。

<sup>12</sup> 同上。

## 5. 「北東アジア地域自治体連合」の役割の分析

### (1) 沿革及び基本理念

#### ① 沿革

「北東アジア地域自治体連合」の構想は、1993年に島根県松江市で開催され、中国、日本、韓国、ロシア4カ国の自治体首長が参加した北東アジア地域自治体会議に始まった。94年の第2回兵庫県出石、95年の第3回ハバロフスク会議を通じ、北東アジア地域における自治体の永続的な国際機構設立の必要性が二度にわたり確認され、各自治体による活発な準備作業が進められた。

96年、韓国慶尚北道の慶州で開催された会議には、4カ国29自治体が参加し、同会議において「北東アジア地域自治体連合」(NEAR)が結成された。参加国の全会一致で「連合憲章」が採択され、名実伴う国際機構として公式スタートした。

2004年の中国黒龍江省における総会で、常設事務局の設置が決議され、韓国慶尚北道の浦項への設置が決まり、2005年5月、浦項に常設事務局が開設された。

2006年9月の第6回北東アジア地域自治体連合総会は、釜山広域市で開催された。計5カ国(中国、日本、韓国、ロシア、モンゴル)24自治体が参加し、連合徽章の制定、科学技術分科委員会の新設、新規会員(27自治体)の加盟承認が行われた。また国境地区協力分科委員会のコーディネーターの変更や、環境分野など

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

の多様化が図られた<sup>13</sup>。

## ② 基本理念と組織

「北東アジア地域自治体連合」の基本理念は、「北東アジア地域自治体が互恵・平等の精神に基づいて、行政・経済・文化などすべての分野における交流協力を増進することによって、地域の共同発展を目指すと同時に、世界平和に貢献する」ことにある。

むろん、このような基本理念は、国際社会向けの理想的なスローガンの性格が強いが、実際においても協力案件の多様化や具体的な活動が続けられてきた。

<図Ⅱ-3>の組織図から分かるように、「北東アジア地域自治体連合」では実務委員会の下に分科委員会を設けて、案件別による協力の強化と効果の最大化をはかるために、より具体的なシステムを構築している。特に分科委員会の性格が非常に多様で、具体的に構成されている。例えば、経済通商や文化交流のような包括的な分野のほかに、環境、防災、一般交流等の具体的な現実的な分野も含まれている。特徴的なのは、国境地域の協力や科学技術協力といった北東アジアの特性にあった実践的な分野における協力システムが設けられていることである<sup>14</sup>。

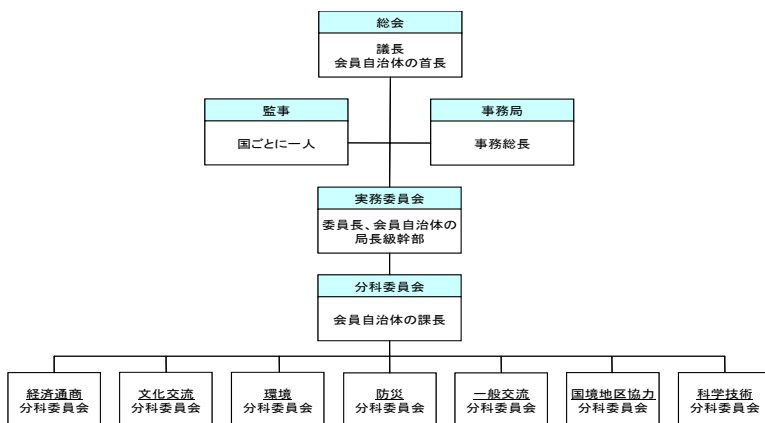
---

<sup>13</sup> 北東アジア地域自治体連合ホームページ (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearHistory.Click>)。

<sup>14</sup> 北東アジア地域自治体連合ホームページ (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearMajorSubCommitteHomepageMain.Click&CD=06>)。



<図Ⅱ-3> 「北東アジア地域自治体連合」の組織図<sup>15</sup>



しかしながら、その内容に関しては、これまでに共同協力に関する案件についての十分な資料整理が行われていないため、名ばかりのシステムになってしまうことが懸念される。このような問題は、各分科委員会のコーディネーターの自治体が、いかに積極的に活動するかにかかっていると看做しても過言ではない。

## (2) 会員自治体

「北東アジア地域自治体連合」には、韓国、北朝鮮、中国、日本、ロシア、モンゴルの計6カ国65自治体が参加している<sup>16</sup>。韓

<sup>15</sup> 北東アジア地域自治体連合ホームページ (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearOrg.Click>)。

<sup>16</sup> 北東アジア地域自治体連合ホームページ (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearMemberMap.Click>)。

国からは、釜山広域市、忠清北道、忠清南道、江原道、京畿道、慶尚北道、慶尚南道、済州道、全羅北道、全羅南道が、日本からは、青森県、福井県、兵庫県、石川県、京都府、新潟県、島根県、鳥取県、富山県、山形県などが、中国からは、黒龍江省、山東省、河南省、遼寧省などが、ロシアからは、アムール州、チタ州、イルクーツク州、カムチャツカ州、ハバロフスク州、ブリヤート共和国、サハ共和国、サハリン州などが参加している。モンゴルからは、セレンゲ・アイマグやトゥブ・アイマグが、北朝鮮からは、咸鏡北道、羅先直轄市が参加している。

<図Ⅱ-4> 北東アジア地域の地方自治体



自治体の会員数など数の面も重要だが、相互補完的、あるいは密接な「唇亡齒寒」の関係をもつ会員自治体によって活発な交流が行われているかどうか、さらに重要である。今後、会員自治体の数を増やすことに力を入れるよりも、交流の性格や効率性の最大化に重きを置くことが必要である。

### (3) 主な役割

「北東アジア地域自治体連合」は、総会、事務局、実務委員会、分科委員会から構成されている。総会は、会員自治体の代表によって構成され、最高議決機関として隔年で開催される。議長は一人で、連合を代表し、次期総会を開催する自治体の首長がこれを務める。任期は2年である。

事務局は、北東アジア通商交流事業、北東アジア親善交流事業、北東アジア経済フォーラムの開催、NEAR実務者ワークショップの推進、NEAR対外広報物の製作、北東アジア伝統文化フェスティバルの開催、交流協力の基盤強化、第6回山東省実務委員会の開催、国際研修室の運営等の業務を行う。

実務委員会は、憲章第11条に基づき、以下の6項目をその機能として規定している。すなわち、①事業計画及び開発プロジェクトの協議、②年次報告書及び会計報告書の検討、③会員自治体間の意見調整、④分科委員会（構成、機能、運営方法など）の事項の決定（98年9月に新設）、⑤総会で委任した事項の決定、⑥そ

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



の他必要であると認められる事項に関する業務を管掌する。

分科委員会は、連合で提案された個々のプロジェクトやタスクの円滑な推進をサポートし、各分科委員会の参加自治体が提案した個別プロジェクトを検討、協議する。また各分科委員会は、活動状況と結果を実務委員会に報告する役割を担う<sup>17</sup>。

組織の主な役割について分析する際、組織内の各機構の有機的な連関に着目することが必要だが、同組織における最大の問題は、事務局と実務委員会の役割分担にある。事務局がすべての計画を立案するのではなく、実務委員会レベルでも事務計画を立てることができるため、拘束力や上下関係の設定において曖昧さが露呈される。様々な国の自治体が集まる場では、利害関係が重要な要因として作用するため、一貫した事業計画は、バランス維持の面で非常に重要となる。したがって、自治体間の利益を最大化し、互恵平等の関係を維持するためには、客観的な事業が一貫性をもって計画され、推進されることが不可欠である。

## 6. 結論

釜山広域市は、小地域単位の北東アジア協力戦略を軸に、中国、ロシア、モンゴル、日本、北朝鮮の地方や都市をつなぐネットワークを構築している。政治的には東西と南北を結び、中央政

---

<sup>17</sup> 北東アジア地域自治体連合ホームページ (<http://www.neargov.org/app/RequestProcessor?event=SiteNearMajorGeneralAssembly.Click>)。

府よりも自由な雰囲気地域間協力を追求することができる。また一方で、釜山市の基本的な発展戦略は、東西南北の物流の中心地として、そして大陸と海洋の関門として、「大地域」内における「小地域」間の経済交流を活性化させることにある。小地域単位の協力関係は、このような政治経済的な分野以外、つまり環境、保健、エネルギー分野での協力においても具体性と実効性を持っている。今後、このことは北東アジア地域協力の枠組み設立において大きな役割を果たすだろう。

また、「北東アジア地域自治体連合」のような自治体の国際機構は、小地域単位の協力システムの一層の強化と具体化を図る上で、重要な役割を果たしている。同連合は、今後も自治体から絶えず注目を受け、国家間において結成された国際機構と同様に、政治経済的な影響力を大いに発揮するだろう。

むろん、北朝鮮のように強い中央集権的な社会では、地方自治体の役割が国際社会レベルまで発展することは難しい。しかし、前述の通り、北朝鮮からも咸鏡北道と羅先直轄市が「北東アジア地域自治体連合」に参加しており、ある程度の小地域単位の協力関係は行われていると評価できる。

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

## 【参考文献】

任徳淳 『地政学』 法文社、1999年。

釜山港湾公社ホームページ。

釜山・鎮海経済自由区域ホームページ。

釜山発展研究院ホームページ。

北東アジア地域自治体連合ホームページ。

# III

## 北東アジア地域協力における 日本の地方自治体の役割

三村光弘（環日本海経済研究所）





## 1. はじめに

これまで、北東アジア地域における協力について、多くの議論がなされてきた。その中には、国連開発計画（UNDP）の豆満江開発プログラム（TRADP）のように、国際機関や中央政府が主なプレーヤーになって推進するものが主体であったように思う。しかし、日本と北東アジア地域の各国・地域との実際の協力の趨勢を見ると、中央政府が関与しているものと同時に、地方自治体（地方政府）が行っている協力プログラムも数の点やその波及効果から大きな存在力を持っている。

開発の目標が、ハードインフラの整備であった時期には、道路や鉄道、ダムといった中央政府が推進する、規模の大きいインフラ整備事業が重要視されてきた。また、これらの大規模な事業は、外交的な影響力も大きく、資金面でも、その実行段階におけるノウハウの面でも中央政府が行うことが適当な事業であった。しかし、近年の開発は、人間開発や「人間の安全保障」といった、個々人の生存環境を改善し、その生活を豊かにする開発が重視されている。このような開発の視点から見ると、貧困、紛争、地雷、難民問題、麻薬、感染症、環境破壊、自然災害など人間に対する様々な脅威をなくし、あるいは管理するプロジェクトが必要とされるようになってくる。

日本において、このような生活に密着した行政は、主に地方自治体によって担われてきた。日本の工業化、近代化には、華々し

い側面もあるが、公害現象や農村から都市への人口移動にともなう社会変動など、数々の社会問題が存在した。これらの問題は、中央政府が資金を出し、あるいは解決を行ってきたものも多い。しかし、現場でそれらの問題の発生を把握し、解決への努力を行ってきたのは、地方自治体であった。

個々人の生活環境に重点を置いた協力事業が、北東アジアにおいても今後の協力の方向性となるとすれば、日本が行える貢献の多くは、地方自治体が持つ人材や経験、ノウハウを利用することになるだろう。本稿では、このような認識に基づき、日本の地方自治体が北東アジア地域における協力においてどのような役割を担うことができるのかを、日本の地方自治体の制度的な側面や国際交流の歴史、国際協力の実例の紹介などを通じて考えてみたいと思う。

## 2. 日本の地方自治体の法的地位と国際交流における能力

### (1) 日本の地方自治の歴史

現代日本の地方自治制度は、1947年に制定された「日本国憲法」にさかのぼる。大日本帝国憲法（明治憲法）には、地方自治に関する規定は存在せず、地方制度は、中央が地方に対して優位する集権的なシステムがとられていた。

第2次世界大戦の敗戦後、大日本国憲法の改正問題が検討される中、幣原内閣に設置された憲法問題調査委員会（松本委員



会)は、全体として、明治憲法の部分的な手直しでよいとする意見であった。そのため、明治憲法に存在しなかった地方自治に関する規定を改正憲法の中に取り入れるために検討を行うことはなかった。

これに対して、GHQ民政局は、1945年10月の発足直後から、日本の地方制度の研究に着手した。研究の内容は、中央集権から地方分権への移行と知事・市町村長の直接公選制の導入であった。GHQが作成した憲法草案には、「地方行政」の章に、地方自治体の長と議員、主要職員の直接選挙(第86条)と、住民が地方の財産、事務および行政を処理し、住民が国会が制定する法律の範囲内において憲章を定める権利の保障する(第87条)、国会が特定の地方に対する特別法を制定する場合には有権者の同意を条件とする(第88条)の規定が置かれた<sup>1</sup>。

1946年2月1日、『毎日新聞』が「憲法問題調査委員会試案」をスクープした。松本委員会の草案は、明治憲法を微調整するだけのものではなかったため、「あまりに保守的、現状維持的」としたのをはじめ、他の各紙も、政府・松本委員会の姿勢には批判的であった。GHQは日本政府による憲法改正作業に見切りをつけ、独自の憲法草案作りへと動き始めた。その過程で旧来の中央集権的な統治システムを継続することを希望した日本側と、徹底的な

<sup>1</sup> 日本国憲法制定における地方自治の取り扱いに関する歴史については、国会図書館ホームページ (<http://www.ndl.go.jp/constitution/roniten/06roniten.html>) 参照。



地方分権を目指したGHQ民政局の意見を調整する形でGHQ案が起草された。

その後、日本政府はGHQ案にしたがって独自の憲法草案を作ることになった。そこでは住民が定めることができるのは、「憲章」ではなく、「条例」であることが明確となり、条例制定権の主体が、住民ではなく地方自治体に変更された。帝国議会の議論では、地方自治に対する大きな議論は行われず、原案通り可決された。

第2次世界大戦後の地方自治制度は、制度自体は画期的であったものの、地方自治の経験がなく、中央が地方をコントロールする観念や発想の土台の上に新たな制度を構築するという方法で作りに上げられた。

## (2) 日本の地方自治体の役割

日本の地方自治体は、日本の国民生活に密接に関連する、きわめて重要な機能を分担している。日本では、福祉や保健衛生、児童保育、学校教育、環境保護、消防、救急などはみな地方自治体によって担当されている。

日本における地方自治の法的根拠は、「地方自治法」である。地方自治法第1条の2では、まず第1項で「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と地域にお

ける基本的な行政は、地方自治体に担当させることを原則として定めている。すなわち、今日の日本における地方自治の目的は、地域における公共サービスを地域の手で自主的に処理し、住民の安全と福祉に仕えるところにある。しかしながら、日本の地方自治は、国民の地方自治への強い要求のために誕生したものではなく、前述したようにGHQ案を基礎にして日本国憲法が制定される<sup>2</sup>なかで追加されたものであった。そのため、実際の運用においては、長らく機関委任事務というかたちで、国が地方公共団体の長や委員会などをいわば国の下部機関として利用し、国の事務を行わせてきた。このような地方と国との関係における従来のありかたを見直し、権限を地方に移譲するという第一次の分権改革が実現し、機関委任事務が廃止されるのは、1999年になってからである。

### (3) 中央政府と地方政府との関係

日本における中央政府と地方政府の関係は、前述した日本国憲法の制定の際の地方自治制度の創設と、1999年の「地方分権の推

<sup>2</sup> GHQ案を基礎として、新憲法の草案を作成する方向性は、当時の日本政府の主体的な選択であった。そのため、地方自治自体がアメリカから強制されたものではない。しかし、地方自治についての経験がない状況での地方政治は、中央・地方双方で、それ以前の中央集権的な発想を持った人々によって担われたために、憲法の条文に記載された地方自治の発想を十分に生かすことにならなかったのもまた事実である。

進を図るための関係法律の整備等に関する法律」の立法にともなう地方分権改革の2つの大きな変化を遂げてきた。

この地方分権改革は、日本の政治制度に与える変化の大きさから、明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革とまで言われている。地方自治の自由度を高め、地域の実情に合った施策を展開するため、財政面での地方の自立をはかり、また規制の分権を徹底することによって、真の地方自治の確立をめざすことが目標とされている。そのため、現行制度では、国家と地方公共団体が名目上、対等な関係とされている。

地方自治法第1条の2第2項<sup>3</sup>で、中央政府は国家としての存立にかかわる事務や全国的に統一して定めることが望ましい事務などを主に行い、住民に身近な行政はできるだけ地方自治体が担当することと規定されている。しかし、中央政府主導で基礎自治体を合併させるなど、上から強制する姿勢で、「地方自治」と相容れない現象も起きているのも事実である。

現在の日本の地方自治制度は、制度が創設された1940年代か

---

3 「国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」

ら継続してきた「内務省的」統治が終焉を迎え、より独自性の高い存在として、中央政府と対等の立場で地域の国民生活を支える方向に制度は改変されつつあるが、なお以前の制度を引きずる観念が中央政府にも地方自治体にも存在する、過渡期的な状況であると言える。

#### (4) 地方自治体による「自治体外交」の理論的根拠

ここまで、日本の地方自治体が、理論上は中央政府と対等であり、その地域の住民のニーズを反映した行政サービスを提供する主体であることを明らかにした。その基礎の上で、次に日本の地方自治体の国際交流、すなわち「自治体外交」を行う上での理論的根拠はどうなっているのだろうか。

日本の公法学説は、そのほとんどが外交を地方自治体の関与することのできない事項と考えている<sup>4</sup>。また、外務省が毎年発行している『外交青書』における地方自治体に関連する記述は、「海外広報」と「文化外交」に限定されており、外交は主に中央政府によって担当されるべきものとして捉えられている。

しかし、日本の地方自治法は、中央政府が本来果たすべき役割であり、中央政府が処理すべきであるとして、法律または政令に定めたもの（これを地方自治法上「第一号法定受託事務」とい

4 羽貝正美・大津浩『自治体外交の挑戦：地域の自立から国際交流圏の形成へ』有信堂、1994年、40頁。

う)の中に外交そのものを入れることはしていない。そのため、地方自治体が国際的な活動を行ったとしても、それが直ちに違法であると言うわけではない。

日本では自治体の対外活動は、「補完外交」と「対抗外交」というカテゴリーで議論されている。前者は、中央政府による外交ではカバーしきれない部分を、中央政府が持っている外交方針等に抵触することなく、補完的に行うということであり、後者は中央政府の外交方針に抵触したり、その方針を変更させることを目的として行われるものである。

地方自治体の「補完外交」の例としては、前述した『外交青書』に紹介されているような、海外における日本の地方の広報やJETプログラム<sup>5</sup>の受け入れなど、留学生交流、文化交流、観光振興などにおける地方自治体の積極的な受け入れ・交流などがあげられる。

「対抗外交」の例としては、日本の多くの自治体で行われたきた「非核都市宣言」や「非核神戸方式」<sup>6</sup>として有名な神戸市の

---

<sup>5</sup> 「語学指導等を行う外国青年招致事業」(The Japan Exchange and Teaching Programme)とは、日本の中学・高校における外国語教育の充実や、青年交流による地域レベルでの国際交流の発展を図ることを目的として、1987年に開始された事業。日本の地方自治体をはじめ、外務省、総務省、文部科学省及び(財)自治体国際化協会(CLAIR)が協力して実施している。

<sup>6</sup> 1975年3月18日の神戸市市議会「核兵器積載艦艇の神戸港入港拒否に関する決議」を根拠として、神戸市は外国の艦船が神戸港に入港する際に、核兵器を搭載していないことを自ら証明する「非核証明書」を提出することを義務づけている。

核搭載艦船に対する「非核証明書」を提出の義務づけなどがあげられる。これに対して外務省は、「港湾管理者である自治体の権限は「港湾の適正な管理および運営を図る観点のものにとどまる」とし、外国艦船の寄港に関する国の決定に自治体が「関与」または「制約」することは港湾管理者としての権限を「逸脱」するもので「許されない」としている。

北東アジアにおける二国間、多国間協力における地方自治体の活動は、基本的には、各地域の活性化戦略から出発している。これまでの動きを見ると、中央政府との衝突を防ぎ、「補完外交」に止まろうとする地方自治体の方向性が見える反面、外国の自治体などとの事業を行うなど、交流・協力を具体化させようとするればするほど、従来考えられてきた自治体外交の枠を超える例が出てくるようになってきた。

### 3. 日本の地方自治体の国際交流方式の変遷

#### (1) 姉妹都市・友好都市交流

日本の地方自治体の国際交流方式で、最も歴史が古く、かつ広範に行われているのが、外国の自治体との姉妹都市交流である。1955年12月に長崎市とアメリカ合衆国セントポール市との間に締結されたのが最初の姉妹都市である。現在、姉妹都市交流を行っている地方自治体は、1,500以上に達する。

姉妹都市交流の内容は、各地方自治体でまちまちであるが、日

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

本では一般的に姉妹都市交流と言うと、代表団の相互訪問や市民参加型の相互交流や留学生の受け入れ、スポーツ交流などの市民交流型のプログラムが想起されることが多い。その他、自治体職員の人事交流（派遣・受け入れ）や議会間の交流、企業の相互交流が行われているところもある。また、少し規模の大きい地方自治体では、双方が持つ都市経営のノウハウ、例えば水道、港湾、都市工学、環境などの分野での交流や、動植物園同士の動植物の交換、域内の大学間の学术交流などがその典型例である。

近年、比較的規模の大きい地方自治体がその姉妹都市交流を通じて経済交流を行う、あるいは経済交流の相手方として有望な相手先を姉妹都市交流の対象とすることが多くなってきている。例えば、大阪市と上海市は、経済交流協議書に調印、2005年には大阪・上海経済交流サミットを開催するなど、双方の地域経済を活性化させるための枠組みを構築しようとしている。

## (2) 外務省の補助金による交流

もっぱら友好交流が多かった姉妹都市交流に、一つの転機が現れた。1971年から、地方自治体における海外からの「技術研修員」の受け入れに対して、外務省の国庫補助事業が開始された。この事業は「開発途上国及びそれに準ずる地域から技術研修員を受け入れ、必要な技術の修得や県民等との交流を通じて、その研修員の属する国の経済開発と繁栄に貢献すること」を目的とした

事業と規定されている。各地方自治体が、このような事業を行うために、姉妹都市交流の相手方を通じた対象の募集や、姉妹都市交流の相手方との提携による事業の設計を行った<sup>7</sup>。

この技術研修員の受け入れは、中央政府の補助金制度の創設が事業の始発点となっているという点で、中央政府主導の国際交流であるとも考えることもできる。しかし、具体的な研修プログラムの策定においては、それを実施する各地方の特色を生かし、外国側の対象の選定なども、その地方の持つ歴史的な経緯や姉妹都市交流などが基礎となった点や、地方自治体が外国の自治体との間で、単なる友好交流ではなく、具体的な人材育成プログラムを組織し、実行するという経験を積んだという点で、それ以前とは質的に異なる交流が行われ、地方同士の人脈が生成されたという点で大きな意義がある。この事業は国庫補助事業としては2003年に終了したが、多くの自治体では、独自の事業としてこの事業を継続している。

### (3) 地域提案型ODAによる事業実施

地方分権の進行や、経済のグローバル化、人的交流の活発化に伴い、国際交流・協力事業に取り組む地方自治体が増えるとともに、外務省補助事業などで、地域の特性を生かした人材育成

---

<sup>7</sup> その他に、ブラジルなど中南米に移民を多く出した地方自治体では、現地の県人会組織を通じて、日系人社会からも技術研修員を多く受け入れた。



を行ってきた歴史は、中央政府の地方自治体の国際交流・協力に対する積極的な姿勢をバックアップする方向へとつながっていった。

2003年、日本政府は政府開発援助（ODA）に関する綱領的文書である「政府開発援助大綱」を改定した。ここでは、基本方針として、①開発途上国の自助努力支援、②「人間の安全保障」の視点、③公平性の確保、④我が国の経験と知見の活用、⑤国際社会における協調と連携があげられている。

このうち「我が国の経験と知見の活用」においては、「我が国が有する優れた技術、知見、人材及び制度を活用」と規定されている。これは、援助を支える人的資源の側面で、中央政府だけではなく、中央政府だけではなくNGOやボランティア、地方自治体等の参加を重視することを意味する。

日本の地方自治体は、地域住民向けサービスとしての上下水道、廃棄物処理、保健衛生・母子保健、社会福祉、初等・中等教育、職業訓練、環境保全、公共交通といった分野を担当してきた。これらの事業は、中央政府がノウハウや人材を持っておらず、これらの民政に直結した分野での援助は、地方自治体の協力がなければ行うことが難しいとの考えがある。

こういった背景から、中央政府は援助機関である国際協力機構（JICA）を通じて全国の地方自治体などが提供できる協力内容を調査し、JICA在外事務所を通じて現地のニーズとマッチングさせた上で実施する、地域提案型技術協力を実施するように

なった。

地域提案型技術協力は、研修員の受入れ（地域提案型研修員）、専門家の派遣（国民参加型専門家）、プロジェクト形成調査、自治体連携案件形成ワークショップという枠組みで行われている。日本の地方自治体は、地域経済を振興させる施策やこれまでの社会問題を解決してきたノウハウなどを、ODAの枠組みを通じて外国に提供していくようになった。

## 4. 日本の地方自治体の国際交流の実例

### (1) 姉妹都市交流の実例

姉妹都市交流は、さまざまな経緯で2つの国の都市が交流を行うようになり、その結果として姉妹都市交流に発展することが多かった。その後、姉妹都市交流を行うことを目的として、交流都市探しをする例も増加した。ここでは、各地方自治体のホームページ等で紹介されている、姉妹都市交流の経緯や交流内容について、日本の地方自治体の「自治体外交」の原型である、姉妹都市交流の実例を紹介したい。

#### ① 新潟市とロシア・ハバロフスク市の姉妹都市交流

1956年に日ソ国交正常化がなされた後、1962年に文化使節団団長として、新潟市長がハバロフスク市を訪問して、両市の交流

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

促進について協議を行った。また1963年に駐日ソ連大使が新潟市を訪問して以来、両市の間で児童画や版画などの交換が始まった。その後行政、各界の指導者が相互に訪問、また1964年の新潟地震の際には被災直後に救援木材が寄贈され、両市の関係が深まった。1965年4月に新潟で姉妹都市宣言に両市長が調印をおこなった。同時に、ソ連極東物産展が開催された。これは、冷戦のさなか、当時としては画期的な出来事であった。

1971年3月にモスクワで調印された日ソ航空協定で新潟～ハバロフスク航路を開設されることになり、73年6月に運行を開始、新潟市長が第1便にて訪ソした。その後も冷戦の緊張の中でも、主に新潟からハバロフスクを訪問する形で市民交流は続き、旧ソ連の崩壊後は、市民の相互往来など、双方向の交流を行うようになっていった。

2001年7月からは、新潟・ハルビン・ハバロフスク三都市による環境会議がハバロフスク市で開催され、それ以降は、毎年各都市持ち回りで開催されている。

## ② 新潟市とハルビン市の友好都市交流

新潟市と中国・黒龍江省ハルビン市は、1979年12月、両市長が新潟市で議定書に調印し、友好都市提携を行った。翌々年の1981年12月、新潟・ハルビン友好市民の会が設立され、市民相互の交流を目指した動きが始まった。しかし、日中間には市民の自由な往来が実現されていなかったことから、日本側から中国側

への訪問が多く、中国側からの訪問に関する費用は、日本側が持つという状況が長く続いている。

1982年 7月には、新潟市民病院によるハルビン市第一医院からの医学研修受け入れが開始され、1985年 7月には、新潟市の水道技術交流代表団がハルビン市を訪問、水道分野での交流が始まった。

中国側からの訪問としては、同年9月、ハルビン市訪日武術太極拳代表団が新潟を訪問し、新潟市太極拳協会との太極拳交流が始まった。

1986年 4月には、新潟市や県日中友好協会、市内の経済団体を中心に、「新潟・ハルビン経済技術交流促進会」が設立された。中国では改革・開放政策が実施されていたものの、本格的な交流が1992年の鄧小平による南巡講話以降であることを考えると、比較的早い時期の協力開始であるといえよう。

1989年9月には、友好都市提携10周年を記念する「ハルビン・新潟友誼園」がハルビン市内に竣工した。この庭園建設には、新潟市が技術協力し、建設費を一部負担するほか、新潟市民による募金も実施された。1994年8月には、友好都市提携15周年を記念し、ハルビン物産展、写真展、投資セミナーなどを新潟市で開催した。

1995年 3月には、ハルビン市環境視察団が来訪。環境分野での交流が始まった。1997年6月には新潟市が「ハルビン経済貿易商談会」に参加し、以後、毎年、会場に新潟市を紹介するブースを

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

設置している。このような流れを受け、1998年 6月には、新潟―ハルビン間に定期航空路が開設された。この航空路は、搭乗率が比較的良好であり、日本の地方都市出発の航空路には珍しく、2007年9月現在、週4往復が継続して運行されている。

1999年7月には、友好都市提携20周年を記念し、「友好の翼」交流団がハルビン市を訪問し、同年11月には、ハルビン市友好交流団が来訪した。2001年7月からは、新潟・ハルビン・ハバロフスク三都市による環境会議がハバロフスク市で開催され、それ以降は、毎年各都市持ち回りで開催されている。

2002年4月には、ハルビン市から苗木など資材提供の協力を受け、新潟市内に「ライラック通り」を建設した。2004年には、友好都市提携25周年記念事業を実施し、ハルビン市友好交流団の来訪、市議会代表団の訪中、「新潟・ハルビン友誼園」補修支援、写真展の開催など数多くの事業が行われた。

2005年7月には、ハルビン市で新潟市投資環境説明会を開催した。この説明会は、中国から日本への投資を誘致するために開かれたもので、日中間における双方向の経済協力の開始を象徴するものとして注目を浴びた。

### ③ 新潟県と中国・黒龍江省との友好交流

新潟県と黒龍江省の間には、中国が改革・開放政策を取る以前から、友好交流が続いていた。1974年には、新潟県知事を団長とする第1次友好訪中団が訪中し、1978年にも知事を団長とする第

2次友好訪中団が訪中している。その後、1981年には、「中国黒龍江省輸出商品交易会」に新潟県代表団を送っている。

新潟市がハルビン市と1979年12月に友好都市提携を行ったことを背景として、1983年6月県議会・定例会において「中華人民共和国黒龍江省との友好関係促進に関する決議」が議決され、これに基づき同年8月、黒龍江省との友好提携が行われた。この年には、新潟県知事を団長とする第3次友好訪中団が訪中するほか、陳雷黒龍江省長を団長とする黒龍江省訪日団も新潟を訪問し、同年8月5日新潟市において友好協定締結と記念植樹が行われた。

翌年の1984年からは、黒龍江省人民代表大会常務委員会代表団の受入を開始した。新潟県議会からの訪中団も1985年から中国を定期的に訪問している。また、1984年には、黒龍江省からの留学生の受け入れを開始した。1985年からは、黒龍江省の医師等の研修生受入をも開始している。このように、新潟県と黒龍江省の間では、早い時期から公務員や公立病院の医師らの人材交流が活発に行われており、新潟で研修を受けた人々がすでに黒龍江省政府の中堅幹部や実務家として活躍している。1986年には、新潟県・黒龍江省青年交流事業も開始された。

1988年には、友好新潟県・黒龍江省提携5周年記念事業が実施され、友好提携5周年「友好の翼」訪問団が組織され、市民交流が行われた。また、新潟県・黒龍江省経済交流促進会議が定例的に開かれるようになった。この会議は、新潟県と黒龍江省の間の経済交流を促進するための会合であるが、新潟県・黒龍江省の経

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

済担当者が一同に会して意見交換するという公務員同士の交流プログラムという側面が大きい。

1989年からは、新潟県職員を黒龍江省に派遣する研修事業が開始され、黒龍江省政府での実習や、黒龍江大学などでの研修などのプログラムが実施されている。1990年には、黒龍江省長を団長とする黒龍江省人民政府代表団を受け入れた。同年から、新潟県・黒龍江省定期会議が開始された。1991年には、新潟県・黒龍江省スポーツ交流、新潟県・黒龍江省教育交流事業が開始された。

1992年には、新潟県・黒龍江省職業訓練指導者相互派遣事業と新潟県・黒龍江省水産研究者相互派遣事業が開始され、職業訓練分野および水産分野での相互協力が実施された。

1993年からは、政府のJETプログラムにより、黒龍江省からの国際交流員（相手国の青年に国際交流事業のためにインターンとして勤務してもらう事業）の招致を開始するとともに、黒龍江省からの中国語語学講師受入も開始した。同年、新潟県は、黒龍江省投資環境調査を実施した。

1994年には、新潟県において、新航路（東方水上シルクロード構想：黒龍江、アムール川を利用した黒龍江省から日本までの直行航路）開設セミナーを実施するほか、国民文化交流事業による新潟県・黒龍江省高校生代表団の相互派遣を実施した。同年には、北東アジア地域自治体会議代表団を受け入れたほか、省婦人代表団も受け入れた。

1995年には、新潟県訪中代表団が派遣された。新潟県・黒龍江

省物産の常設展示場を相互に設置することが定められ、黒龍江省産品常設展示場が三条市に、新潟県産品常設展示場がハルビン市に設置された。また、東方水上シルクロードによる第1船「同濱」が新潟港、直江津港に入港した。

1996年には、新潟県の技術協力可能性調査団が黒龍江省に派遣されたほか、黒龍江省公安交通管理視察団が新潟を訪問した。翌97年には、新潟～ハルビン定期航空路の開設が決定された。

1998年には、中国産加工好適大豆選定のための共同研究開発が行われる他、環境技術研修生の受け入れが開始された。また、環境分野での国際協力プロジェクト調査事業も開始された。新潟～ハルビン定期航空路が開設され、友好新潟県・黒龍江省提携15周年記念事業が実施された。

1999年には、黒龍江省信訪代表団を受け入れるほか、新潟県・黒龍江省環境保全セミナーを開催した。翌、2000年には、新潟県から黒龍江省に対して、松花江の有害化学物質分析技術移転が実施された。

2001年には、新潟県知事を団長とする新潟県訪中代表団が黒龍江省を訪問し、平山知事（当時）と中国共産党黒龍江省委員会書記が会談した。同時に、ERINAを中心に、総合国際交流プロジェクト調査事業（医療、寒冷地舗装）が実施されたほか、留学生ネットワーク推進事業が実施された。

2002年には、前年の調査事業の結果に基づき、JICA草の根技術協力事業（医療、寒冷地舗装）プロジェクトが開始した（～

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



2005年3月)。

2003年には、代表団相互訪問、覚書調印等を内容とする、新潟県・黒龍江省友好提携20周年記念事業が実施された。また、SARS予防対策支援金が新潟県から黒龍江省に贈呈された。

2004年には、黒龍江省政府が新潟県中越大震災に際し、被害者へ防寒服1,000着を贈呈した。

2006年現在、新潟県と黒龍江省の間には次のような定期交流事業が行われている。

- 新潟県・黒龍江省定期会議（行政担当者の交流）
- 黒龍江省留学生・研修生受入事業
- 新潟県・黒龍江省経済交流と貿易促進会議
- 県職員派遣研修事業
- 新潟県・黒龍江省スポーツ交流事業
- 新潟県・黒龍江省教育交流事業
- 水産研研究者相互派遣交流事業
- 県立新潟女子短期大学中国語講師受入事業
- 環境分野における交流事業
- 黒龍江省人民代表大会常務委員会との交流

その他、JICAによる、草の根技術協力事業の一環として、黒龍江省を協力対象とした事業が2002年度より連続して行われている（次節参照）。



#### ④ 鳥取県境港市と朝鮮民主主義人民共和国元山市の友好都市交流

鳥取県境港市と元山の間には、日本の植民地時代航路が存在し、その後も貿易が続けられていた。貿易促進や漁業資源確保などを目的に、議会が20年にわたって活動を続け、1992年5月に友好都市提携を締結した。その後、境港市から市長ら訪朝団が3度、元山市を訪問した。元山市からも代表団が3度、境港市を訪れた。共同の絵画作品展や、元山市の歌劇団による境港公演なども行われた。2002年9月の日朝首脳会談を契機に、両市は公式の交流を行わなくなった。しかし、境港港は、北朝鮮船舶が最も頻繁に寄港する日本の貿易港としての役割を継続し、境港に所属するカニ漁船が北朝鮮海域で操業するなど、経済交流が継続していた。

2006年10月9日の北朝鮮による核実験を受けて、日本政府による経済制裁が発動され、北朝鮮籍船舶の国内入港が全面禁止となった。境港市は、非核都市宣言を行っており、核実験をした北朝鮮（ただし、元山市は核実験とは何の関係もない）に対する抗議のために、10月13日に市長が友好都市の破棄を決定し、その旨元山市側に通知した。

境港市の例は、地方自治体が貿易港や漁業を通じた地域経済の振興を行うために、国交のない国と都市との友好都市協力を行った希少な例である。日朝関係の悪化という国家レベルの問題のために、地方自治体の経済外交の一環としての友好交流を破棄せざるを得ない状況になった例であり、自治体外交と中央政府の外交

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

政策が衝突した場合に、地方自治体がどのような対応を迫られるのかを示した例でもある。

## (2) 地域提案型技術協力の実例

日本の地域提案型技術協力は、地方自治体が長年蓄積してきた住民生活の向上に関連するノウハウを、主として開発途上諸国に提供する形で行われている。ここでは、JICAホームページ (<http://www.jica.go.jp/partner/partnership/case.html>) に紹介された事案から、日本の地方自治体がどのようなノウハウの移転を行っているのか、日本の地域提案型技術協力の事例を紹介したい。

### ① 新潟県と黒龍江・ハルビンの医療技術協力事業

連携先：新潟県

実施期間：2005年4月～2008年3月

案件概要：悪性血液疾患治療に対し、西洋医学の面で進んでいる新潟側医療機関の技術を黒龍江省側に提供するとともに、黒龍江省側の漢方薬を利用した新しい治療方法について情報を得ることにより、新潟側の医療技術の向上を図る。医師同士の治療法の研究だけでなく、病理診断や看護、基礎研究など幅広い技術交流を行う。

連携内容：新潟側の実施主体としては、県立がんセンター新潟病

院、新潟大学医学部、新潟市民病院が、黒龍江省側の実施主体としては、黒龍江省病院、ハルビン医科大学第一付属病院、ハルビン市第一病院、ハルビン血液腫瘍研究所が存在する。

2005年度は、黒龍江省から研修員を3名、2ヶ月にわたって受け入れるとともに、新潟県から専門家を4名、6日間に渡って派遣した。2006年度と07年度にも同様の事業を予定している。

## ② 新潟県・黒龍江省嫩江流域荒漠化地区生態林建設技術協力事業

連携先：新潟県

実施期間：2005年4月～2008年3月

案件概要：中国東北部の大平原に位置する黒龍江省嫩江流域は、長年にわたる森林の過伐や洪水による土砂の流出と堆積、寒冷と乾燥の厳しい気候条件によって広範囲に土地の荒漠化が進行している。同地域は主要河川である松花江～アムール川を経て準閉鎖海域である日本海につながることから、日本海の海洋環境保全等を目的に嫩江流域における強風・飛砂・洪水等の被害防止や水源涵養等に効果を示す生態林建設技術と維持管理の向上にかかる技術協力を行い、森林資源の持続的利用、嫩江流域の農業生産性向上を図る。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

連携内容：新潟県側の実施主体としては、新潟県日中友好協会（NPO）、新潟県日中友好協会（NPO）、新潟県対外科学技術交流協会（NPO）、新潟大学農学部、新潟県農林水産部林政課、森林研究所が、黒龍江省側実施主体としては、黒龍江省人民政府林業庁、黒龍江省防護林研究所がそれぞれ担当している。

2005年度には、黒龍江省から研修員を5名、7日間にわたって受け入れ、新潟県側からは、専門家4名を7日間にわたって派遣した。2006年度には、黒龍江省から研修員を3名、2ヶ月にわたって受け入れ、新潟県側から専門家を6名、7日間にわたって派遣した2007年度は、前年度と同様の事業を予定している。

### ③ インドネシア国母と子の健康手帳プロジェクト

連携先：埼玉県

実施期間：1998年10月1日～2003年9月30日

案件概要：依然として妊産婦及び乳児死亡率が高く、母子保健サービスの充実が国の重点課題となっているインドネシアにおいて、母子健康手帳の導入を通じ地域の保健サービスの改善を図るプロジェクト。対象州は西スマトラ州及び北スラウェシ州。

連携内容：埼玉県は平成3年にWHOと「埼玉公衆衛生世界サミッ



ト」を共催し、公衆衛生分野での海外技術協力を力を入れている。JICA事業では平成10年度に終了した「ネパール国プライマリ・ヘルスケアプロジェクト」で協力実績があったため、JICAより協力を打診し連携が始まる。本案件では県健康福祉部部長が国内委員となり、県職員（医師・看護婦等）の派遣や、県の保健所・病院での研修員受入を行っている。

#### ④ 中国プライマリ・ヘルスケア技術訓練センタープロジェクト

連携先：高知県

実施期間：1999年8月1日～2004年7月31日

案件概要：農村地域のプライマリ・ヘルスケア技術レベルの向上をめざしている中国において、安徽省のPHC技術訓練センターを対象に教材作成、機材供与、訓練計画の作成及び実施等を通して技術者訓練体制を確立するプロジェクト。

連携内容：安徽省と高知県とが友好姉妹都市提携を結んでいたことから、JICA側から高知県に協力を打診し、連携が始まった。県国際交流課長及び健康政策課長が国内支援委員会の委員となり、カウンターパートの受け入れを行っている。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

## ⑤ モンゴル国母と子の健康プロジェクト

連携先：千葉県

実施期間：1997年10月1日～2002年9月30日

案件概要：ヨード欠乏症が深刻な健康問題となっているモンゴルにおいて、医療関係者・ヨード添加塩製造業者への技術指導、国民への啓蒙活動、機材整備等を通じ、ヨード欠乏症の撲滅及び予防接種拡大計画の自立運営を達成するプロジェクト。

連携内容：世界有数のヨード生産地である千葉県では、従来からモンゴルに対しヨードの無償提供を行っていた。本案件では県健康福祉部理事が国内委員となり、県職員（血清研究所等）の専門家派遣、研修員受入等の協力を行っている。

## ⑥ 中国太湖水環境修復モデルプロジェクト

連携先：石川県

実施期間：2001年5月15日～2006年5月14日

案件概要：流域内に上海市や無錫市などの商工業都市を抱え、約3,500万人の住民の水源地となっている江蘇省太湖で、コミュニティに普及可能な汚染排水浄化システムを形成するプロジェクト。



連携内容：石川県は、1976年日中友好石川県青年代表団の江蘇省訪問をきっかけに、同省との交流を続けてきており、これまでに環境保全セミナーや生活排水対策技術検討会の開催、石川県保健環境センターにおける研修員の受入等、環境保全分野においてさまざまな協力を行ってきている。本案件ではチーフアドバイザーとして保健環境センター前所長を派遣しているほか、同センターにて研修員を受け入れている。

#### ⑦ マラウイ国住民参加型地域振興（一村一品運動）

連携先：大分県

実施期間：1998年12月17日～12月17日（ワークショップ）

1999年2月18日～2月28日（プログラム形成）

案件概要：大分県が展開する地域活性化の取り組み「一村一品運動」を、マラウイの農村開発に応用するための意見交換を目的としたもので、ワークショップには在京マラウイ臨時大使、マラウイ側研修員3名のほか、大分県職員、JICA九州センター関係者、NGO団体等80名が参加した。ワークショップでは具体的な協力内容について意見交換が行われ、翌年2月にはプロジェクト形成調査団が派遣された。その後大分県からの専門家派遣、大分県での研修員受入へと引き継がれている。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



連携内容：平成9年3月に派遣されたプロジェクト確認調査団が、地域振興の事例として大分県の「一村一品運動」をマラウイ政府に紹介したことがきっかけとなり、同年12月にバンダ農業大臣が来日した際、大分県とJICAに協力要請がなされ、始まったプロジェクトである。

## 5. 日本の地方自治体の国際交流の問題点と課題

### (1) 日本の地方自治体の国際交流の問題点

#### ① 自治体外交の根拠をめぐる問題点：中央政府との衝突

日本の地方自治体の国際交流の問題点としては、第1章で述べたような自治体の国際的活動、すなわち「自治体外交」がどこまで独自性を持ちうるのかという点に関する議論に関連する。前述したとおり、法的には、自治体が国際的活動を行うことを制限する明文の規定はない。しかし、日本の外務省は、外交は当然に中央政府が専ら行うべきものであるという前提で地方自治体の行動を規制しようとする。また、学界の支配的見解も、地方自治体が外交を担当することに対してはきわめて冷淡である。そのため、各地方自治体は自らの自治体外交が、国家の外交政策と衝突しないことに大きな力を払わざるを得ないという現状がある。

しかし、そのような中でも、新潟市とハバロフスク市の姉妹都市交流のように、冷戦の緊張が続く中でも、日本海（東海）をはさんで近接する両地域の交流を継続させることにより、緊張状態

を緩和しようとする努力が続けられてきた実例もある。さらに、鳥取県境港市のように、地域経済振興のために、国交のない国との姉妹都市交流を実現した例もある。これは中央政府の政策とは明らかに衝突するが、中央政府が地方自治体の交流に制限を加える法的根拠がないために、姉妹都市交流を阻止できなかった例でもある。しかし、前述したとおり、日朝関係の大幅な悪化を受け、このような交流は中断し、最終的には関係を破棄せざるを得ないところに追い込まれた。

## ② 地方自治体の業務内容をめぐる議論：税金の投入とリターン

地方自治体が姉妹都市交流など、国際交流事業を行うときには、住民の生活向上に直接的な影響を及ぼさない事業への税金の投入という現象をとまなう。発展途上諸国からの研修生の受け入れや、留学生の受け入れなどは、費用がかかるわりには、その成果が見えにくいという特徴がある。このような問題から、地方自治体が経済協力事業を行うことに対して、それを税金の無駄遣いと捉える住民も少なくない。つまり、国際交流事業ないしは自治体外交は、地方自治体の本来業務ではないという議論が提起される場合もあるということである。

多くの地方自治体、特に都道府県や政令指定都市など規模の大きな自治体は、自らが蓄積してきたノウハウを海外に移転することにより、対象地域の住民の生活の質を上げることにつながることが多い。このような支援は、中央政府としてもODAの重要な構

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

成要素と捉えているため、事例でも紹介したとおり、近年では中央政府が地方自治体とタイアップして事業を行うことが多くなってきている。

## (2) 今後の課題

日本の地方自治体の国際交流は、基本的には中央政府の外交政策の枠内で、補完的外交として展開をしてきた。これは、中央集権的な発想が日本の地方自治政策に大きく影響してきたためである。そのため、地方自治体の財政も、中央政府からの交付金や補助金に大きく依存せざるを得ず、全体として中央政府と異なる方針をとることを困難にしてきた。

例えば、自治体外交と中央政府の外交政策が衝突する場合には、中央政府が財政的支援を行うことがないため、地方自治体が独自の判断で支出を行うことになる。しかし、住民の意識として、そこまでのものを求めないことも多いし、中央政府との関係悪化による、他の側面における不利益を恐れる世論が強いため、住民運動や地域の経済界の働きかけなど、内面からの積極的な働きかけがない限り、このような活動を行うことは難しいのも事実である。

今後の課題としては、グローバル化する国際社会の中で、地方自治体の地域経済振興政策が、容易に国境を越えるという自体を正視し、地方分権化自体に相応しい自治体の国際的活動政策につ

いての理論的・実践的な根拠作りを進めていく必要がある。

## 6. おわりに

これまで、日本の地方自治体の国際交流をめぐる制度的問題、国際交流の形式と実例、問題点について考えてきた。日本の地方自治体を持つ、住民行政におけるさまざまな経験やノウハウは、中央政府が行うODAにも広く取り入れられ、今後の日本の援助政策の中でより重要性を増していくことは明らかである。中央政府が、「人間の安全保障」を中心とした援助政策を重視していけばいくほど、実際の援助実行に対しては、地方自治体の協力を得なければならなくなるという状況にある。

地方分権が進行し、中央政府と地方政府が対等な関係であるという観念が徐々に広まりはじめている。また、中央政府が国益を最大化する目的で行う援助政策の実行において、地方自治体の機能を高く評価し、それに依存せざるを得ない状況にある。しかし、そのような状況においても、外交は中央政府の専管事項であるという考え方は依然強く、各地方自治体が自らの見識と利益関係に基づいて、中央政府の外交政策と衝突する対抗外交を行うことについての社会一般のコンセンサスはいまだにとれていないのが現状である。

そのため、当面の間、日本の地方自治体が北東アジアにおける協力において発揮できる役割は、中央政府の政策に背反しない、

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

住民サービスに直結した分野での豊富な行政ノウハウの移転や、研修生の受け入れといった場面に限定されるのが現状である。

しかしながら、周辺国や地方が、日本の地方自治体が独自の見識を生かして、中央政府が行えない先駆的な国際協力を実施できるように働きかけることも重要である。

今後、日本が北東アジアの経済発展や住民生活の向上において果たすべき役割は大きい。中央政府が行える貢献も大きいですが、日本の多くの地方自治体が、北東アジア地域に関心を持ち、同地域に対する貢献を行うようにすることが、この地域における具体的な問題の解決につながることを認識する必要がある。

## 【参考文献】

- 江橋崇「憲法上の「外交権」と自治体の対外活動」『憲法問題』  
1998年。
- 大津浩「自治体の補完外交と対抗外交」『都市問題』96（8）、  
2005年。
- 久保田次郎「日本の地方自治体における国際化施策の発展」『法  
制理論』32（3・4）、2000年。
- 多賀秀敏「北東アジアと自治体外交」『法律時報』75（7）、  
2003年。
- 田村達久「国交のない国」との自治体レベルの交流」『都市問  
題』96（8）、2005年。
- 羽貝正美・大津浩『自治体外交の挑戦：地域の自立から国際交流  
圏の形成へ』有信堂、1994年。
- 境港市ホームページ。
- 独立行政法人日本国際協力機構（JICA）ホームページ。
- 新潟県ホームページ。
- 新潟市ホームページ。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



# IV

保健医療協力を通じた北東アジアの経済・安全  
保障協力と南北朝鮮の協力：  
日本の経験を中心に

三村光弘（環日本海経済研究所）

黄那美（韓国保健社会研究院）







## 1. はじめに

日本は、1946年から1951年にかけて、米国から占領地域救済政府資金（ガリオア資金、GARIOA）や占領地域経済復興資金（エロア資金、EROA）による約50億ドルの政府開発援助（ODA）を受けた。また、カナダ、メキシコ、ブラジル、アルゼンチン、ペルーなどからも、日用品や食料品等が援助された。1953年には、多国間援助である世界銀行からの有償資金を用いて、重要な国家プロジェクトとして東海道新幹線や東名高速道路、黒部川第四発電所などが建設された。この借款を完済したのは1990年である。つまり、日本は約40～50年前まで被援助国であったと言える。

日本が初めてODAを拠出したのは、1954年にビルマと締結した「日本・ビルマ平和条約及び賠償・経済協力協定」によるものだった。50年代の日本のODAは戦後賠償としての性格が強かった。60年代に入ると、日本は高度経済成長に伴いアジアを中心とした開発途上国にODAを供与するようになった。

日本もかつて高い乳幼児死亡率や結核のような感染症の拡大に悩まされた経験をもっている。しかし、日本は短期間で、世界で最も低いレベルまで乳幼児死亡率を減少させ、結核もほぼ克服し、いまや世界有数の長寿国となった。

過去60年の間、日本は戦争の疲弊から立ち直り、世界トップレベルの経済大国、そして長寿国となった。一方、日本が経済発展

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

や高齢化とともに生じた環境汚染対策の遅れや保健医療分野の財源不足による健康障害などの諸問題を経験したように、今現在、同様の問題を抱えている国々が存在する。

本稿では、まず日本の医療分野における国際協力の内容を概観し、プロジェクトの具体例を紹介したい。そして、保健医療分野における南北朝鮮の協力について考察し、北東アジアにおける保健医療分野の実施可能な協力内容と方向を提示したい。

## 2. 保健医療分野における日本の国際協力

### (1) 日本政府の保健医療分野における国際協力政策

これまで、日本の国際協力は、ODAを通じたインフラ整備協力が主として行われてきた。しかし近年、保健医療分野における国際協力の重要性が指摘されている。日本政府は1999年に「政府開発援助に関する中期政策」を発表、また2003年には、ODA大綱を改定した。その中で、日本政府は貧困対策を保健医療協力の重点課題としている。

日本政府は閣議決定されたODA大綱で、ODA実施における基本方針を明らかにした。この節では、ODA大綱に記されている日本政府の保健医療分野における国際協力政策について述べたい。

現在のODA大綱は、2003年8月29日の閣議決定により改定された。この改正版で日本政府は、ODAにおいて①開発途上国の自助努力支援、②「人間の安全保障」(human security)の視点、③

公平性の確保、④日本の経験と知見の活用、⑤国際社会における協調と連携の5点を重視することを決定した。

この基本方針において、「人間の安全保障」の視点を取り入れた保健医療分野を重要項目としている。つまり日本は、人づくりを通じた地域社会の能力強化のためのODAの実施にあたり、「人間の安全保障」を重点目標に掲げたのだ。国際協力を実施する上で、個々の人間はあらゆる段階で尊厳され、個人の保護と能力強化のための協力が行われることが求められている。

また、このようなシステムを運用できる人材を育てる能力開発プログラムの重要性が、次第に強調されている。公平性を確保する視点から、対象国の貧富の格差及び地域格差を考慮する必要がある。女性の地位向上の観点も強調されるべきである。地方公共団体や非営利組織（NPO）等との連携もODA大綱で宣言されている。

現在、日本は自国の経験を国際的に活かして「人口・エイズに関する地球規模問題イニシアティブ」、橋本イニシアティブと言われる「国際寄生虫対策」、「沖縄感染症対策イニシアティブ」といったプロジェクトに取り組んでいる。

## (2) 日本の保健医療分野における国際協力の主な分野

日本国際協力機構（JICA）は、日本の保健医療分野において多くの国際協力プログラムに取り組んでいる。JICAが実施している保健医療分野の国際協力は、以下の4つの分野に分けられる。

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

## ① 感染症対策

発展途上国において、感染症は拡大傾向にある。例えば、エイズはアフリカ地域において著しく拡大している。全世界におけるエイズ患者（3,900万人）の65%（2,500万人）、エイズ死亡者（310万人）の74%（230万人）がアフリカに集中している。世界保健機構（WHO）によると、開発途上国におけるエイズ、結核、マラリアの三大感染症による死亡者は、700～800万にのぼると推計される。

日本政府は、このような感染症の拡大を受けて、1998年に「橋本イニシアティブ国際寄生虫対策」（当時、橋本首相による）の実施を発表した。また2000年には、日本が率先して寄生虫対策や感染症対策に取り組むことを国際的に表明する「沖縄感染症対策イニシアティブ」を提唱した。

## ② 母子保健、リプロダクティブ・ヘルス

開発途上国では、女性と子供の健康も深刻な問題である。世界では、毎年50万人以上の女性が妊娠や出産のために命を落としており、その99%が開発途上国で発生している。女性の健康を改善するためには、性と生殖に関する生涯にわたる健康（リプロダクティブ・ヘルス）の改善が重要である。ここでいう健康とは、身体的健康だけでなく、精神的、社会的に良好な状態を意味する。日本の国際協力は、このような考えに基づき、ジェンダーの問題も視野に入れている。



具体的には、ベトナム、ミャンマーでは、安全な出産や家族計画を促進するプロジェクトが推進されている。カンボジアでは、母と子の健康改善に取り組む母子保健分野の支援が長年にわたって行われている。

### ③ 保健システム開発・復興

母と子の健康改善や感染症対策の強化を持続的に図っていくためには、保健サービスを提供する地域保健システムの改善がなされなければならない。開発途上国でも近年、地方分権化や健康保険制度の拡大のような保健サービスの質や利用の便宜性に大きな影響を与える変化が急速に起きている。日本の国際協力では、このような変化に応じた支援を行っている。具体的には、JICAによって以下のようなプロジェクトが実施されている。

- ・「パキスタン保健管理情報システム整備計画」（保健医療情報システムの改善）
- ・「タンザニア・モロゴロ州保健行政強化計画」（地方自治体レベルの保健行政能力の強化）
- ・「ケニア西部地域保健医療サービス向上計画」（保健施設の水準に応じた適切なサービスの提供と患者紹介システムの強化）

### ④ 保健人材育成

多くの開発途上国では、保健医療従事者の不足や質の低いサービスといった諸問題を抱えている。JICAは、各国の状況に合わ

せて保健医療従事者の育成を支援している。

ウズベキスタンでは、「患者本位の看護」という新たな概念を取り入れた看護教育モデルづくりを行っている。ラオスでは、優れた看護師を育成し、看護技術を効率的に活用するシステムを構築している。また、サウジアラビアでは、自国の看護師育成などに取り組むことで、外国人看護師への依存脱却を図っている。

### (3) 日本の保健医療分野における国際協力の方法

日本の保健医療分野の国際協力では、以下の4つの方法が基本となっている。

#### ① 開発調査

開発調査は、開発途上国における社会整備の推進に必要な開発事業を考案するための協力である。開発途上国が公共の開発事業を実施する際、JICAが途上国の政府に代わって、実施可能な事業であるかどうか、どのような事業が価値があるかについて調査を行う。調査には、技術、コスト、組織・運営、環境、経済、財務評価などが含まれる。

まず、調査ノウハウをもつ民間コンサルタントから構成される調査団を派遣する。そして、相手国の担当者と共に緊急性の高い開発事業の計画づくりを行う。その過程で、相手国の担当者に調査方法や報告書のまとめ方なども指導する。最終報告書には、実



施計画案や代替案、実施条件などが提示される。

## ② 技術協力プロジェクト

技術協力プロジェクトは、技術支援を提供する専門家の派遣、研修員の受入れ、必要な機材の提供などである。これに関する計画づくりは、相手国と協議を重ねながら進められる。技術協力の目的は、途上国が自らの力で経済活動を行うことができるような仕組みや制度をつくるために必要な人材を育成することである。

技術協力プロジェクトの多くは、プロジェクト対象地域などの住民がその運営と評価に参加する「参加型」方式を取り入れている。最近では、情報通信技術（IT）分野において、途上国の技術協力に必要なノウハウが、日本の民間企業や大学、NGOなどによって多く蓄積されている。そこでJICAでは、2002年度から民間の有能な人材やノウハウを活用すべく、プロジェクトの運営面において民間と契約するシステムを導入している。

## ③ 無償資金協力

ODAによる協力のうち、二国間で行われて返済を求めないものに、無償資金協力と技術協力がある。

無償資金協力では、医療、給水、農村開発、輸送等の分野において、医療機材や教育訓練機材のような資機材や、病院、学校、道路のような施設の建設など、主にハード面での協力をを行う。大規模なインフラ支援が必要とされる場合には、返済を求める有償

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



資金協力（円借款）が行われる。

#### ④ ボランティア派遣

日本のODA事業には、ボランティア隊の派遣制度がある。初期には「青年海外協力隊」（JOCV）制度を通じた若者の海外派遣（平均2年間）のみが行われていたが、その後、退職者のために「シニア海外ボランティア」制度が創設された。

保健医療分野における活動としては、看護師、看護教育、助産師、保健師、臨床検査技師、作業療法士、理学療法士、食品衛生士、医療機器技師など、有能な人材が世界の途上国に派遣されている。

#### ⑤ 青年研修

青年研修は、開発途上国の若者を日本に招き、将来の国づくりの担い手となる有能な人材を育成するプログラムである。途上国の若者は日本に18日間滞在し、各専門分野の知識や技術を向上させる研修を受ける。また同研修は、日本各地の市民や地方自治体が、地域の特色を活かして国際協力に参加する機会にもなっている。途上国の若者が帰国した後も、日本側のスタッフや市民との協力関係が続いているケースが多い。また、日本側のスタッフが途上国を訪問するなど、同研修は草の根レベルの国際協力にもつながっている。



### 3. 保健医療分野における日本の協力の実例

本章では、日本の保健医療分野における国際協力プロジェクトの実例を紹介したい。

#### (1) ワクチン予防可能感染症のサーベイランス及びコントロールプロジェクト<sup>1</sup>

中国は13億を超える世界最大の人口を抱えている。また中国は、亜熱帯湿潤地から亜寒帯、砂漠地までを有した地形的、気候的に多様な国であり、日本の約26倍の国土を持つ。このように広大な国土と多様な気候や地形、膨大な人口を有することから、様々な感染症の発生地である上、感染者数も多い。ワクチンによる予防が可能な感染症の場合、中国における結核の新規感染患者（年間約79万人）は、日本を含む西太平洋地区の新規感染者の70%を占める。また、中国におけるはしかの発症数（年間約6万件）は、同地区の半数以上を占めている。そしてB型肝炎感染者は、全世界の約30%にあたる約1.3億人にのぼる。さらに、近年、世界を脅かしているSARSや鳥インフルエンザなどの感染症についても、最初の症例が発見されたのは中国である。人やモノの移動に伴い、感染症も国境を越えて広がりやすくなる。日本を含む西太平洋地区において、中国の感染症対策は大きな課題とされている。

<sup>1</sup> 日本国際協力機構（JICA）ホームページ（[http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2006/chi\\_03.html](http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2006/chi_03.html)）より引用。

ワクチン予防可能感染症のサーベイランス及びコントロールプロジェクトは、中国中西部の5省（江西省、四川省、甘肅省、寧夏回族自治区、新疆ウイグル自治区）を対象に、2006年11月から2011年10月までの5年間の予定で実施される。感染症発症動向を正確かつ迅速に把握するためにサーベイランス水準を向上させ、予防接種事業を改善することによって、対象4疾患であるポリオフリーの維持やはしか、B型肝炎、日本脳炎の発生率低減、そして子供の健康改善を図る。

#### 【プロジェクト目標】

対象省におけるサーベイランスの水準と予防接種サービスの質の向上

##### <指標>

ポリオ：「2003～2010年全国ポリオ根絶維持行動計画」に準じ、対象省農村部における児童の予防接種が調査接種率90%以上を達成・維持する。

はしか：「全国2006～2012年はしか消除行動計画」に準じ、対象省における児童の予防接種が調査接種率95%以上を達成・維持する。（但し、同計画はパブリックオピニオンを求めている草案段階のものであることから、計画確定後に数値目標を再設定する。）

B型肝炎：「2006～2010年全国B型病毒性肝炎防治規画」に準じ、対象省における新生児B肝ワクチン3回接種が調査接種率約90%を達成・維持する。また、対象省における施

設分娩の生後24時間以内ワクチン初回接種率90%以上を達成・維持する。

日本脳炎：「日本脳炎予防制御指導意見」に準じ、（日本脳炎の流行している）対象省の省疾病管理予防センター（CDC）において実験室診断の技術知識が向上する。

## (2) 中国リハビリテーション専門職養成プロジェクト<sup>2</sup>

### 【プロジェクト開始日】

2001年11月1日

### 【要請背景】

中国は、急速な経済発展と工業施設や交通量の増加に伴い、労働・交通災害が急増しており、身体障害者数は、現在、約6,000万人にのぼると言われている。中国衛生部は「総合病院リハビリテーション医療管理に関する規定」を制定し、大規模な総合病院を対象に、リハビリテーション科の設置と理学療法士、作業療法士の配置を義務づけた。しかし、リハビリテーション従事者の不足が著しく、リハビリテーション従事者の育成と人材養成を担う講師陣の育成が急務となっている。

中国リハビリテーション研究センターは、中国障害者福祉基金

---

<sup>2</sup> 外務省ホームページ（[http://www.mofa.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/asia/china/contents\\_03.html](http://www.mofa.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/data/gaiyou/odaproject/asia/china/contents_03.html)）より引用。

会（障害者連合会の前身）と日本政府（無償資金協力による機材整備等の技術協力プロジェクト）の協力のもと、リハビリテーション分野の臨床、研究、教育を担う総合機関として設立された。これによって、リハビリテーション従事者の人材養成を行う基盤が整えられた。同センターは、中国全国を対象に現職者に対する専門的な研修を積極的に実施してきたが、中国のリハビリテーション事業の需要を満たすには、教育の質・量ともに不十分である。そのため、同センターと中国障害者連合会は、1997年、日本の都道府県に対し、中国リハビリテーション研究センターリハビリテーション学院の設立を内容としたプロジェクトの実施を要請した。

#### 【協力活動の内容】

以下の協力を通じ、カリキュラム作成、教員養成、教育技術指導、教育管理指導、教材作成等を実施する。

##### ① 専門家の派遣

専門家を派遣し、カリキュラムの整備、シラバスの作成指導、教材の編纂、専門科目（理学療法、作業療法、臨床医学、言語療法、看護等）の技術指導と教授法の指導等を行う。

##### ② カウンターパート研修員の受入れ

プロジェクト内容に関連した中国側関係者を年間2～3名受入れ、日本の関連機関において研修を実施する。研修分野は、理学療法、作業療法、リハビリテーション医療である。

### ③ 機材の供与

リハビリ教育機材や実習機材等を供与する。

## (3) 中国医薬品安全性評価管理センター日中友好プロジェクト

### 【プロジェクト開始日】

2000年7月1日

### 【要請背景】

中国では、医薬品の安全性が十分に確保されておらず、公衆衛生への影響が懸念されている。また中国は、国内で製造される医薬品を世界各地に輸出しているが、その安全性及び信頼性を高めることが課題となっている。このような背景のもと中国政府は、日本政府に対して国際的GLP（Good Laboratory Practice）基準に適合した医薬品の評価を行うために、安全性評価センターの設立にかかる技術協力を要請した。

### 【協力活動の内容】

以下の分野において、専門家派遣を通じた技術指導、カウンターパートの日本研修やワークショップ、シンポジウム、セミナー等の開催を行う。

#### ① GLP実施・管理、SOP作成

#### ② 一般毒性試験、遺伝毒性試験、発癌性試験（慢性毒性試験を含

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

む)、生殖発生毒性試験、病理組織標本、病理組織学的評価、トキシコキネティクス、毒性試験、実験動物施設・動物管理

③ 安全性試験に必要な機器・器材の整備

#### 4. 北東アジアにおける日本の協力の可能性

北東アジアは、日本、中国（東北三省・内モンゴル）、韓国、北朝鮮、ロシア（極東・東シベリア）、モンゴルからなる小地域である。この地域は、全地域が北東アジアに属する国と一部地域だけが北東アジアに属する国とに分けられる。

北東アジアの特性の一つは、域内各国・地域の経済発展に大きなバリエーションがあることである。日本が保健医療分野での国際協力を行う場合、韓国やロシアとの関係は、他の発展途上国に対して共に国際協力を行うパートナー関係へと変わる。同様に中国とは、日本の過去の経験を活かして協力プログラムを行う関係だが、保健医療分野では共に国際協力に取り組むパートナーへと変わる。東南アジアや南アジア、アフリカ諸国とは異なり、モンゴルや北朝鮮の保健医療事情はそれほど劣悪とは言えないが、この両国は日本が過去の経験を活かした協力プログラムを行う対象とされる。

例えば、<表IV-1>のように、1999年の北朝鮮の乳幼児死亡率は出生1,000人当たり22.5人であった（1993年は14人）。これは日本における1960年代半ばの数値である。無償医療制度が開始されるなど、北朝鮮における保健医療の社会システムは悪くはないが、最



近の厳しい経済状況は、保健医療をめぐる数値が90年代前半より悪化したことを示唆している。つまり、北朝鮮は、日本が保健医療分野の国際協力を推進する対象として十分な要素をもつと言える。

日本の保健医療分野における国際協力の重要な領域の一つに感染症がある。SARSや鳥インフルエンザなどの最初の症例が発見されたのは中国である。北朝鮮は中国と日本の間に位置している。北朝鮮において感染症に対する社会的施策を強化することは、北朝鮮の住民にとって利益になる。そしてさらに、このことは日本におけるこれらの感染症の減少や、北東アジア諸国への脅威の低減にもつながる。このような感染症の国際的な広がりを防ぐための対策を講じる上で、日本が北朝鮮やモンゴルに対して技術協力プロジェクトや無償資金援助を供与することは、十分に考えられる方策である。

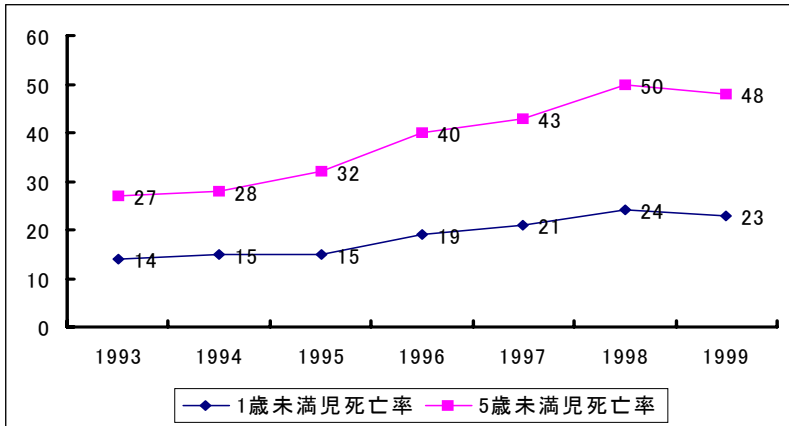
<表IV-1> 北朝鮮における保健医療分野の指標

指標	1993年	1999年	増加 / 減少
総人口 (人)	21,213,000	22,575,000	1,541,000
合計特殊出生率 (%)	2.2	2.0	- 0.2
平均寿命 (年)	73.2	66.8	- 6.4
1歳未満の乳幼児の死亡率 (%)	14 / 1,000	22.5 / 1,000	8.4 / 1,000
5歳未満の乳幼児の死亡率 (%)	27 / 1,000	48 / 1,000	21 / 1,000
一人当たりGNP (米ドル)	991	457 (1998年)	- 534

出典：ERINA 『ERINA情報』EJ01-05、2001年。



<図IV-1> 北朝鮮における1歳未満児死亡率と5歳未満児死亡率



出典：ERINA 『ERINA情報』 EJ01-05、2001年。

北朝鮮では、母子保健やリプロダクティブ・ヘルスに関する保健医療分野の社会システムが準備されているものの、経済が困難な状況にあることから、<表IV-2>のように、乳幼児死亡率や乳幼児の体格などに関する指標の数値は、改善を要する水準となっている。日朝両国の関係が正常化した場合には、日本は直ちに北朝鮮に対して、同分野における国際協力や援助を行うべきだろう。なぜならば、これはレジームの問題ではなく、北朝鮮住民の「人間の安全保障」の問題だからである。



<表IV-2> 北朝鮮における「子どものための世界サミット」の指標（2001年現在）

5歳未満の乳幼児の死亡率	48 / 1,000
1歳未満の乳幼児の死亡率	23 / 1,000
年齢に対し体重が少ない5歳未満児の比率（低体重率）	27.9%
年齢に対し身長が低い5歳未満児の比率（発育阻害率）	45.2%
身長に対し体重が少ない5歳未満児の比率（消耗症率）	10.4%
安全な飲料水の使用（質は考慮しない）	100.0%
衛生的な下水処理の使用（質は考慮しない）	100.0%
初等学校4学年到達率	100.0%
初等教育純出席率	99.6%
識字率	100.0%
出産前のケア	97.1%
出産のケア	96.7%
低出生体重（2.5kg未満）	6.4%
ヨウ素添加塩の消費率	1.7%
ビタミンAサプリメントを投与された5歳未満児	97.0%
ビタミンAサプリメントを投与された母親	20.2%
4ヶ月未満児の完全母乳率	90.7%
母乳と補助食品で育てられている6～9ヶ月児の比率	18.4%
母乳で育てられている12～15ヶ月児の比率	86.3%
母乳で育てられている20～23ヶ月児の比率	36.5%
DPT予防接種（初回まで）を受けた1歳未満児の比率	91.0%
はしか予防接種を受けた1歳未満児の比率	96.3%
ポリオ予防接種（初回まで）を受けた1歳未満児の比率	98.3%
結核予防接種を受けた1歳未満児の比率	81.5%
下痢にかかった子どもで適切な処置を受けた比率	90.9%
下痢にかかった5歳未満児で症状が改善されていない比率	17.7%
呼吸器疾患にかかった5歳未満児で適切なヘルスプロバイダーにかかった比率	82.7%
3～4歳児の幼児教育の比率	3.2%
病気にかかった5歳未満児で症状が改善されていない比率	17.9%
緊急ケアが必要な徴候について少なくとも2つは認識している母親の比率	78.4%
5歳未満児の出生届	98.9%

出典：ERINA『ERINA情報』EJ01-05、2001年。

## 5. 保健医療分野における南北朝鮮の協力

### (1) 北朝鮮の保健医療の現実と南北朝鮮の協力の意義

過去10年間にわたって対北朝鮮支援が行われてきたが、北朝鮮の保健医療システムは、いまだ復興されていない。このような状況が長期化していることから、国連を中心とした国際社会では北朝鮮に対して複合的な危機状況 (complex emergency) と規定している<sup>3</sup>。すなわち、北朝鮮政府は諸機能が果たせない状況にあるため、救護活動だけでは現存する諸分野の危機を解決することは困難である。このような国際社会の共同認識に鑑みると、対北朝鮮支援は長期的な開発 (development) や復興 (rehabilitation) の視点から、その支援の方向性が転換される必要がある<sup>4</sup>。

国の保健水準を示す指標は、乳幼児死亡率と母親死亡率である。北朝鮮の乳幼児死亡率は出生1,000人当たり42人で<sup>5</sup>、韓国 (1,000人当たり5.3人) の約8倍である。また、妊産婦死亡率は出生10万人当たり67人で<sup>6</sup>、韓国 (10万人当たり13人) の約5倍であり、南北朝鮮間における健康の格差は深刻である。栄養状態については、最近の韓国と国際機構からの支援により、生存に対する脅威からは脱したとされるが、7歳未満の乳幼児の37%が慢性栄養障害、23.3%

---

<sup>3</sup> UNOCHA, *DPRK of Korea Humanitarian Situation Report*, 1999.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> UNFPA・PPFK 『2007世界人口現況』2007年。[韓国語]

<sup>6</sup> *Ibid.*



が低体重、7%が急性栄養障害とされており<sup>7</sup>、栄養失調は広範にわたって定着していると思われる。

「人間の安全保障」の基礎となる健康レベルで南北の優劣を決めることは、南北の相互同質化及び社会統合への妨げとなる。このような現実を考慮すると、韓国政府と北朝鮮政府は、北朝鮮の保健医療システムの復興に向けた協力が緊要な状況であることを共に認識する必要があると言える。保健医療分野の南北協力を通じて、朝鮮半島の健康共同体が実現されれば、朝鮮半島の競争力向上につながる善循環が始まる。保健医療分野における南北朝鮮の協力は、「統一世代」の人口資質の向上や、健康レベルの格差緩和による民族同質性の早期回復という点で、その意義が大きい。また、最近の北朝鮮の核問題の解決への進展をきっかけに、北朝鮮社会の対外開放や交流の活発化が期待される。

北朝鮮全域には、結核などの感染症疾患が蔓延している。北朝鮮政府とWHOは、2004～2008年の最優先課題として以下の点を提示した<sup>8</sup>。北朝鮮保健省は、向こう5年間（2004～2008年）で最優先すべき保健問題として結核・マラリア・HIV/エイズを挙げ、次にB型肝炎・感染性腸疾患・寄生虫症、3番目に口腔疾患や癌などの非感染性疾患、4番目に禁煙プロジェクト、5番目に母子保健を挙げた。WHOも、北朝鮮の向こう5年間の最優先課題として結核・マラリア・HIV/エイズなどの感染性

<sup>7</sup> Central Bureau of Statistics DPRK, *Report on the DPRK Nutrition Assessment*, 2004.

<sup>8</sup> WHO, *WHO Country Cooperation Strategy 2004-2008: DPRK*, 2003.

疾患のコントロールやサーベイランスシステム、予防、臨床検査機能の復興などを指摘し、北朝鮮保健省と同様の見解を示した。このような北朝鮮の保健医療問題の解決を目的とした南北朝鮮間の協力及び防疫システムの構築は、朝鮮半島と北東アジア地域の繁栄の礎となるだろう。

**<表IV-3>** 北朝鮮保健省による保健医療の優先事項  
(2004～2008年)

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>① 結核・マラリア・エイズ</li><li>② その他の感染症（B型肝炎・ 感染性腸疾患・ 寄生虫症）</li><li>③ 非感染性疾患（CVD・ 癌・ 口腔疾患）</li><li>④ タバコ規制</li><li>⑤ 母子保健・ 予防接種</li><li>⑥ 食品安全性</li><li>⑦ 栄養摂取</li></ol> |
|--|

**<表IV-4>** WHOによる北朝鮮の優先事項（2004～2008年）

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>① コントロール、サーベイランス及び感染症の予防<br/>(マラリア、結核、エイズ、サーベイランスシステム、公衆衛生研究所)</li><li>② 予防接種・ワクチン</li><li>③ 科学的根拠に基づく健康政策や公衆衛生活動の促進<br/>(臨床ガイドライン、医薬品の合理的使用、伝統薬（韓薬）)</li><li>④ 地域社会に密着する基礎的保健サービスの強化</li><li>⑤ 医療従事者の専門技能および医学教育のアップデート</li><li>⑥ 血液の安全性</li><li>⑦ 公衆衛生および疫学の技術・研究能力の強化</li></ol> |
|--|

開城工業地区は、2006年12月現在、約11,000人（北朝鮮籍10,000人、韓国籍900人）の労働者が活動しており、2007年末には76,000人が常駐する予定である。労働者に医療問題が発生した場合、韓国の病院まで移送するのに3時間以上かかる。したがって、開城工業地区の開発の拡大に伴う医療ニーズの増加に備えるためにも、保健医療協力が不可欠である。今後、開城工業地区だけでなく北東アジア地域との交流が円滑に進めば、保健・環境衛生問題は、北朝鮮全域に発生し得る問題であるため、南北朝鮮の両政府が能動的かつ主導的に相互協力の推進を模索することは、相互繁栄と発展を目指す上で重要な意味をもつ。

## (2) 南北朝鮮における保健医療協力の目標

北朝鮮政府は、WHOの目標と戦略に対して積極的に賛同し、保健水準の向上に力を入れている。南北朝鮮は「ミレニアム開発目標」(MDGs: Millennium Development Goals)の中で、北朝鮮の保健医療分野の復興を通じて達成可能な目標を、南北間の保健医療協力の目標に設定することが必要である。すなわち、「乳幼児死亡率の削減(目標4)」、「妊産婦の健康の改善(目標5)」、「マラリア及びその他の疾病の蔓延防止(目標6)」、「衛生的環境の持続可能性の確保(目標7)」、「開発のためのグローバルなパートナーシップの推進(目標8)」を2015年までの南北間の保健医療協力の目標とすべきである。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

### (3) 南北朝鮮における保健医療協力促進のための推進戦略

北朝鮮の保健医療システムの開発・復興のためには、南北朝鮮が互いに協力して総合的な計画づくりを行わなければならない。韓国は、開発支援の目標のもと、北朝鮮政府の問題認識を考慮に入れながら北朝鮮と共同で利点と欠点を調べ、これを土台に北朝鮮の保健医療システムの復興計画を策定することが第一に要求される。そして、これをもとに、各専門分野ごとに具体的な開発支援計画を作成し、逐次的・段階的な支援計画と相互経済協力に合った投資戦略を立てる。

短期的には、北朝鮮住民の生命に致命的な感染症疾患のコントロール・サーベイランスシステム及び防疫システムを構築することで、乳幼児や妊産婦をはじめとする脆弱階層の死亡率・罹患率を削減する。

中長期的には、北朝鮮の保健医療システムを復興させて、持続可能にするための保健医療資源（施設、人材、設備など）を確保し、技術の供給基盤を構築する。韓国は、資源の持続的な供給のために市場経済的な観点から協力し、北朝鮮政府自らが管理できる能力を持ち、生産組織を構築することができるようにする。北東アジア地域の健康共同体を目的とした日本、中国、ロシア等の国々との提携協力、及びWHOやUNICEF等の国際機構の参加が実現すれば、プロジェクトの相乗効果はより一層高まるだろう。

## ① 北朝鮮の致命的で優先的な保健問題の解決に向けた協力

これまでの南北朝鮮による交流・協力過程をみると、北朝鮮は南北間の合意や共同宣言よりも、朝鮮半島周辺の国際政治状況や環境変化に対して、より敏感に反応してきた。ところが、これまでの南北関係において交流や協力が可能であったプロジェクトは、北朝鮮の経済的困難の緩和や経済的利益に資するものであった。そのため、北朝鮮の利益に障害となる保健問題は、かえって国内外の情勢に大きく影響を受けず、交流や協力が行われてきた。また、芸術分野など体制に影響のない分野では、交流や協力に対して柔軟な対応がなされてきた。

北朝鮮の最優先課題である結核・マラリヤなどは、南北協力が必要なプロジェクトである。特に、南北間の接触が頻繁な開城工業地区は、北朝鮮地域に蔓延する感染症疾患が韓国国内に流入する窓口となるため、感染症疾患を遮断しなければならない防疫の要衝地である。現在、民間団体によって、南北隣接地域に蔓延するマラリアなどの感染症の予防・コントロールシステムを構築するための活動が行われている。しかしながら、専門性の不足や支援規模の面から保健医療のインフラ構築には限界がある。このような問題を解決するためにも、南北朝鮮間の協力が急がれる。

## ② 北朝鮮の自信のある分野における南北朝鮮の協力

北朝鮮政府は、韓医学の発展や薬草の保護・栽培増殖について、強い政策意志を示しており、北朝鮮の自信のある薬草栽培団地の建

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII



設や健康補助食品の生産における協力を通じて、北朝鮮自らが継続・維持できるモメンタムを与えることも、一つの方法である。

### ③ 保健医療における持続・発展に向けた市場経済的な協力

今後、北朝鮮政府による内部体制の変化のための努力や自活の意思なく、人道支援を通じた韓国からの「輸血」によって保健医療システムを維持すれば、社会主義体制の非効率性から韓国との依存関係が定着し、将来の南北の共同繁栄は期待し難くなる。朝鮮半島の平和と民族の共同繁栄、祖国統一において新たな局面を切り開くためには、中長期的に南北経済協力のモデルが導入されなければならない。

保健分野における自活成長への土台づくりがなされた後、無償支援ではなく借款の形で設備、原料、病院施設、医薬品生産工場などの現代化プロジェクトに合作投資する協力事業方式へ転換される必要がある。北朝鮮住民の健康レベルの向上に貢献し、南北経済の同時成長を図るために、韓国の資本、原料、技術に北朝鮮の労働力を結合させて北朝鮮の保健産業に動力を与える。そして、徐々に技術を移転して販路づくりを行い（初期は韓国側から購入する）、財政面において自発的で利益創出の可能な生産組織を形成する。初めは技術がさほど必要のない注射器、消毒綿、歯ブラシ、歯磨き粉、松葉杖などの保健衛生分野から開始して、次第に医療機器や設備へと拡大する。また、その一方で、北東アジアにおける保健医療協力プロジェクトの枠組みをつくり、日本や



中国、国際機構等が資本・技術提供を通じて交流及び協力を活性化する方策が考えられる。

#### ④ 事業成果を高めるための環境・農林などの分野に関する南北朝鮮の協力

北朝鮮の乳幼児死亡の約80%を占める主な原因が、呼吸器感染症と下痢症である<sup>9</sup>。下痢症などの水因性の感染症は、その大半が汚染された飲料水の利用、不潔な便所、衛生概念の欠如から起こる。持続的な下痢は栄養失調につながり免疫力を低下させるため、また別の感染疾患（主に呼吸器）を引き起こす原因を提供するという悪循環をもたらし、生命を脅かして成長発達を阻害する要因になっている。

皮膚病や食中毒、水因性の感染症を根元から予防するためには、飲料水の開発や水質管理プロジェクトなど環境衛生分野への学際的チーム（multi-disciplinary team）アプローチが必要だ。また、健康問題に関しては、食糧不足による栄養失調から免疫力が低下し、結核などの疾病感染によって衰弱することで、疾病の罹患率を高めている。このため、救護レベルの食糧支援に加え、持続的な供給のための農業生産増大プロジェクトを開発し、自活力を育てることが重要だ。つまり、保健医療、環境、そして農業生産分野が連携して総合的にプログラムを推進することが自活力確保のための必須条件となる。

<sup>9</sup> Reliefweb ホームページ (<http://www.reliefweb>)。

## ⑤ 北東アジアの「人間の安全保障」のための南北朝鮮の保健医療協力

北朝鮮の感染性疾患のタイプは、中国のものと類似している。往来が増加している隣接国の中国において、近年、エイズ感染者数が急増している点に着目すると、北朝鮮もすでにHIV / エイズや性病 (Sexually Transmitted Diseases) などの感染危険に露呈されていると言っても過言ではない。まだ明らかにはされていない感染者や患者がいる可能性も排除できないため、中国との国境地帯における保健医療協力は不可欠である。生命に致命的なSARSや鳥インフルエンザ等に対して、北朝鮮は無防備な状態にある。したがって、北朝鮮だけでなく北東アジアの人間の安全保障のためには、新種の感染症の発生予防と疾病のサーベイランス、疫学対応のための最新情報の伝達、防疫要員による疫学・疾病サーベイランス・疫学対応の能力強化などに対して、積極的かつ早期に対処できるよう、国境地帯の検疫・コントロールをするための国際協力が必要である。

## 6. おわりに

北東アジアは、経済発展のレベルが国や地域によって非常に異なる地域だ。もし日本が同地域で保健医療分野における国際協力を行う場合、各国・各地域ごとに異なる協力システムを取り入れなければならない。

北東アジアの多くの国々では、保健医療分野の社会システムが



比較的準備されている。しかし、各国の経済状況によっては社会システムが十分に機能しないケースもある。

日本がこれまでに行ってきた保健医療分野における国際協力の経験から言えば、北朝鮮やモンゴルに対して感染症対策や母子保健、リプロダクティブ・ヘルスなどの無償支援による国際協力を行ってきたことは適切であったと評価できる。

日朝間の懸案が解決され両国の関係が正常化されることが、日本の北朝鮮へのODA供与の前提条件となる。この条件がクリアされたら、日本は北朝鮮の保健医療分野の技術的条件（ハードウェア）の現代化に貢献すべきである。同時に、北東アジア地域の各国は、北朝鮮の全住民を健全で文化的な生活へと積極的に導くために、保健医療システムの構築に参加することが必要である。

保健医療分野における南北朝鮮の協力は、北朝鮮政府の認識とニーズを反映したプロジェクトから順に推進すれば成功するだろう。北朝鮮の保健医療システムの復興と維持のための長・短期計画づくりを行う上で、南北朝鮮が共に考慮すべき点は、北朝鮮社会にとって致命的な死亡や罹患の削減を目的とした知識と技術を同時に伝えるプロジェクト、そして北朝鮮側にとって経済的利益となるプロジェクトが、南北朝鮮間の協力プロジェクトとして妥当（relevance）かつ効果的（effectiveness）で、持続可能な（sustainability）ものであるという点だ。

最近の朝鮮半島の情勢を見ると、米朝関係や南北朝鮮関係は好転する見通しである。北朝鮮の劣悪な保健医療システムのもと、経

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

済、エネルギー、環境などの諸分野において北朝鮮との交流や接触が頻繁に行われるようになれば、感染症の広まりが懸念される。韓国や中国、ロシアなどの隣接国は、これに対する共同対応・協力をしなければ、共にダメージを受ける恐れがある。これまでに北朝鮮でのSARS患者は報告されていないが、北朝鮮はSARSの流行地であった中国と隣接している。また、脆弱な医療状況により、北朝鮮は2003年春に外国人入国制限等の強い措置をとっている。北朝鮮だけでなく隣接地域にとって感染性疾患の発生は、回復しはじめている北朝鮮経済と北東アジア経済に致命的であり、交流や協力への障害となる。このような観点から、北東アジア諸国は、これを人間の安全保障を脅かす問題として認識し、北東アジア保健医療協力を視野に入れた計画の作成が求められる。

また、生産施設の稼働設備や原料および技術の支援・協力を継続するためには、南北朝鮮の相互利益の実現が可能な保健産業分野において、経済協力戦略を取り入れる必要がある。大規模な財源や農林・環境分野などの学際的チームアプローチ、そして持続的な技術協力と管理が必要とされる問題については、南北朝鮮の両政府間の協力チャンネルを通じて推進されることで、安定的かつ効果的になる。また、技術協力については、同質性の拡大という点から、保健医療における職種間姉妹提携の締結、医療施設や設備支援のための医療機関の姉妹提携によって教育・トレーニングプログラムを活性化することで、対北朝鮮保健医療プロジェクトは一層効率的に推進されるだろう。



## 【参考文献】

Central Bureau of Statistics DPRK. *Report on the DPRK Nutrition Assessment*. 2004.

ERINA 『ERINA情報』 EJ01-05、2001年。

ERINA. *Northeast Asian Economy Databook*. 2007.

JICA 『日本の保健医療の経験：途上国の保健医療改善を考える』 JICA、2004年。

UNFPA・PPFK 『2007世界人口現況』 2007年。 [韓国語]

UNOCHA. *DPRK of Korea Humanitarian Situation Report*. 1999.

WHO. *WHO Country Cooperation Strategy 2004-2008: DPRK* 2003.

日本国際協力機構（JICA）ホームページ。

Reliefwebホームページ。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



V

北東アジア地域の環境協力における  
中国の立場

金哲 (中国遼寧社会科学院)

秋長珉 (韓国環境政策評価研究院)







## 1. はじめに

国際環境協力は、今日の中国外交政策において重要な要素として位置づけられており、中国の環境保護政策においても大きな重要性をもっている。特に、日中韓三国間協力を中心とする北東アジア地域の環境協力は、地政学的な理由から中国の国際環境協力の中でも、より重要な位置におかれている。日中韓三カ国による環境協力は、これまでに大きな効果を上げており、北東アジア諸国に対して「環境共同体」という認識を与えるのに十分である。また具体的で積極的な活動の計画によって、全世界的な環境問題への国際的な解決に貢献し、北東アジア地域の環境産業及び環境市場、地域経済協力の発展を推進する上で大きな役割を果たしており、三カ国の環境協力は「成熟の段階」に入っていると言うべきだろう<sup>1</sup>。

このように日中韓三カ国による環境協力の活性化と発展が可能であった理由は、国内の環境問題は必然的に地域や国際的な環境問題へと拡大するという環境問題の固有の特性のためである。これはまず生態環境問題の特性に起因する。国内・地域・国際的な環境問題は単に地理的に区分されたに過ぎず、環境問題が実際に影響を与える範囲は、その発展の程度によって決まる。例えば、砂漠化は最初は一地域に局所的に発生するが、適切な措置を怠れ

<sup>1</sup> 日中韓三カ国の環境協力が成熟の段階に入ったという評価は、中国国家環境総局によるものである。

ば次第に深刻化し、広範な地域へと拡大して、ついには国際的な環境問題へと発展する。したがって、生態環境の対策措置はある一カ所に限定してはならず、環境システムの相互関係を考慮しなければならない。

次に、国内環境問題のプラスの外部効果とマイナスの外部効果だ。環境問題の特性から、局所的な環境問題には基本的に外部性が存在する。つまり一地域、一国における生態環境の悪化は、他国や他地域に悪影響を及ぼす。このようなマイナスの外部効果の代表的な例が、北東アジア地域における黄砂現象だ。これとは逆に、局所的な環境改善が他地域にプラスの影響を与えることを、プラスの外部効果と言う。生物多様性の保全が良い例である。

今日、中国が追求する発展理念は、持続的な高度経済成長を維持しながら、環境問題を解決することである。このため、発展方式を転換し発展の質を高めて、資源節約的で環境に配慮した社会をつくることによって、経済と社会の全体的なバランスのとれた発展、持続的な発展を軌道に乗せることを目標とした。また中国は、北東アジア地域の重要な構成員として、域内の生態環境保護と持続的な発展のために、韓国や日本をはじめとした域内諸国との積極的な協力を目指している。

以上のことを踏まえて、本稿は中国の環境保護戦略と国際環境協力の原則について把握した後、中国の立場を中心に北東アジア地域の環境協力について論じたい。



## 2. 中国の環境保護戦略

### (1) 中国の環境から生じる問題点

世界で最も人口の多い発展途上国である中国は、70年代末以降、高度成長を続けてきた。これにより、先進国が100年に及ぶ工業化の過程において段階的に経験した環境問題が、中国では過去20年の高度経済成長期に集中的に出現した。環境と発展の対立が日増しに際立つにつれ、資源の相対的な不足、脆弱な生態環境、環境能力の不足などの諸問題が中国の発展過程における重大な問題として次第に浮上してきた。中国の環境の問題点を一言でまとめると、「状況は深刻である」と表現できる。このような状況を具体的にあらわす表現を以下に何点か挙げる。

「長期にわたって中国の経済成長方式が粗放であったため、汚染物の排出総量が環境能力をはるかに超えた。」

「環境をコントロールする速度が破壊する速度に追いつかず、長年の懸案が解決されないまま新たな汚染が増え続けている。」

「環境事故が頻繁に起き、環境紛争が増加し続けることによって、すでに環境問題は経済発展を制約し、市民の生活と健康に害を与え、社会的不安定をもたらす重大な要因となった。」

「先進国では100年間の工業化の過程において段階的に出現した環境問題が、中国では20年余りの高度経済成長期に集中的に出現し、構造型、複合型、圧縮型の特徴を見せている。」

一方、中国工程院の院士で、中国環境マクロ戦略研究プロジェ

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

クト専門家チーム長の沈国舫氏は、具体的な数値を提示して中国の環境問題の深刻性への懸念を示している。彼によると、中華人民共和国建国後50年の間にGDPが約10倍成長したのに比べ、鉱山資源の消費は約40倍成長した。その結果、資源の算出レベルは米国の10分の1、日本の20分の1に過ぎないが、単位GDP当たりの二酸化硫黄（SO<sub>2</sub>）排出量と窒素酸化物の排出量は、先進国の8～9倍にのぼる。また、経済規模が絶えず拡大を続けているため、中国の受ける環境圧力は高まる一方である。そのため、発展計画で確定した環境保護基準がきちんと遵守されておらず、問題が発生している。実際に「第10次5カ年計画」で確定したSO<sub>2</sub>の排出量と化学的酸素要求量の基準値を再度上げており、2006年には、単位GDP当たりのエネルギー消費量を4%削減し、主要汚染物排出量を2%削減するとした目標を達成できなかった。これは「第11次5カ年計画」の目標の達成過程においても同様である。

## (2) 中国の環境保護戦略

### ① 中国の持続的な発展戦略

中国は80年代末以降、持続的な発展戦略を立てるための方策について研究し始めた。中国の持続的な発展戦略の基盤となる要素は次の2点だ。一つは、伝統的な経済成長方式の転換、もう一つは、環境保護戦略の立案と環境保護を国と地域の経済・社会発展の戦略として真剣に考えることである。



中国は、国連環境発展会議の決議を履行するために、世界銀行・国連開発計画（UNDP）・国連環境計画（UNEP）のサポートのもと、様々な重要戦略や政策研究プロジェクトを完成した。92年8月に採択した中国の環境と発展についての綱領的文献である「中国の環境と発展の10大対策」の第1項には「持続的な発展戦略を実施」することとある。中国はこの戦略に基づき「中国のアジェンダ21」をまとめ、94年3月に国務院の批准を受けた。現在のところ、国家レベルの「アジェンダ21」としては、同文献が世界初である。96年3月の第8期全国人民代表大会第4回会議において採択された「国民経済と社会発展に関する九五計画（第9次5カ年計画）及び2010年長期目標要綱」では、経済システムと経済成長方式の根本的な転換を提示し、「科教興国」と「持続的な発展」を二つの基本戦略として確定した。同要綱は、この2つの戦略を実施することは、向こう15年だけでなく、現代化の実現において重要な意義を持つとした。また2000年には、環境汚染と生態破壊の加速傾向を絶ち、都市と地域の環境を部分的に改善し、2010年には生態環境の悪化状況を根本から変えて、都市と農村の環境に確かな改善をもたらすことを目標として提示した。この他にも様々な原則を示しており、中国の持続発展戦略の基本目標と任務を提示している。

このような持続的な発展戦略の基本目標にしたがって、中国政府は持続可能な発展のための戦略的システムを構築し、新たなメカニズムを確立する措置を講じた。

第一に、環境保護と民主・法制建設を結合させて、持続可能な発展に向けた法体系を確立する。これには次の3点が含まれる。すなわち、持続的な発展の原則を経済法に反映させ、環境と資源に関する法律を完成し、国際環境協定の基準に即するように国内法を強化する。

第二に、市場経済の論理に従い、市場メカニズムを活用して環境を保護する。このため経済改革を強化する一方で、資源の浪費が大きく経済効率の低い国有企業への補助金を削減又は廃止し、市場の需要と供給による天然資源の価格システムを確立して環境税を導入する。

第三に、経済成長のニーズに応じて、公共投資を環境保護分野へ転換し、企業が環境保護に投資するように導く。このため政府は、清浄エネルギー、水資源保護や汚水処理、都市大衆交通、大規模な生態建設への投資において、主導的な役割を發揮しなければならない。また、合理的な料金徴収や企業化運営を取り入れ、その他の分野の資金が環境保護分野へシフトするように導くことが必要である。このような方法を通じて、中国の環境保護投資がGNPの1~1.5%水準となるようにする。

第四に、新たなマクロ調節メカニズムを適用して、環境と経済を結合させた総合解決メカニズムを確立しなければならない。ここでの中軸となる内容は、経済と社会に関する政府の重要な解決策、計画及びプロジェクトに対して、必ず一定の順序にしたがって環境評価を受けることを義務付け、政府に対する環境検査制度



を樹立しなければならない。

第五に、政府の体制改革の速度に合わせて、誠実かつ高効率的でバランスのとれた環境保護行政システムを樹立し、多くの役割を付加して、国の様々な環境プロジェクトを効果的に推進する。

## ② 中国の環境保護政策

中国の環境保護政策は、大きく分けて3つに分類される。第一に、予防を主とし、防止と処理を結びつける「予防為主、防治結合」である。この政策の主な目的は、大規模な経済建設を行う際に、環境汚染と破壊を予防して処理することである。これを実現するために、国と地方の中・長期および年間国民経済と社会発展計画に環境保護の目標を組み込み、開発建設プロジェクトに対して環境影響評価制度を導入する。そして、環境汚染と破壊を防止して処理する施設を新たな生産設備と同時に設計し、同時に建設し、同時に稼動する「三同時」制度を実施する。

第二に、汚染を引き起こした者に、汚染を処理させ、費用を負担させる。これを実現するために、排出基準を超えて大気や水資源などに汚染物を排出した企業や事業者から基準超過排出費を徴収し、そのすべてを汚染処理に使用する。深刻な環境汚染を引き起こした企業や事業者に対しては、期限内に処理するように取り締まり、企業による技術開発と結びつけて工業汚染の防止とコントロールに努める。

第三に、環境管理を強化する。この政策の主な目的は、政府と



企業の環境管理を強化することによって、不適切な管理による環境汚染と破壊を抑制かつ低減させることである。これを実現するために、環境保護に関する法規や基準システムをつくり、これを徐々に向上させていく。また各級の政府に環境保護機構を設置し、国と地方の環境検査ネットワークを構築する。地方の各級の政府は「環境保護目標責任制」を実行し、重要な都市においては「環境総合整理定量システム」を実行する。

### ③ 中国の環境マクロ戦略

中国の環境保護プロジェクトは、全面的かつ重点的に推進される新たな段階に入った。このような特殊な段階において、「科学技術で環境保護を活性化する戦略」（科技興環保）の全面的な実施が要求されている。このためには次の3点において、歴史的な転換がなされなければならない。すなわち、経済成長を重視して環境保護をなおざりにした時代から、環境保護と経済成長を同等に重視する時代へと転換し、環境保護が経済発展に比べて遅れていた時代から、環境保護と経済発展が同時に発展する時代へと転換し、主に行政的な方法によって環境を保護していた時代から、法律、経済、技術など必要な行政方法を総合的に活用して環境問題を解決する時代へと転換しなければならない。

このため、直面している環境と発展戦略の問題、汚染処理の法則、環境科学の重要な基礎的問題等について全面的かつ体系的に研究し、バランスのとれた環境保護戦略と対策を研究するため



に、2007年から「中国環境マクロ戦略研究」プロジェクトを開始した<sup>2</sup>。「中国環境マクロ戦略研究」プロジェクトは、すべての部門と業種、専門分野を包括した高レベルで総合的な事業であり、5つの主題と4つの部分から構成され、4段階に分けて推進される。

この事業の5つの主題は次の通りだ。第一に、中国環境戦略の約30年の発展過程を振り返って経験と教訓を整理する。第二に、中国の環境情勢について客観的に判断し、将来の傾向を予測して環境状況の変化と経済発展の関連性を分析する。第三に、生産、流通、消費、貿易など経済発展の全過程において環境問題があらわれる原因と対策を研究する。第四に、世界各国が経済発展の段階で得た環境問題に対する認識と処理方式、そして環境と経済の関係を転換した経験と法則を研究し学習する。第五に、将来を見据えて実践とコントロールが可能な重要な理論や目標、措置について意見し提案する。

4つの部分については次の通りだ。第一に、総論部分は持続的発展において環境保護が経済成長を最適化するという本質的意味と主な方法を提起している。第二に、環境要素の保護戦略として、水、大気、騒音・振動、固体廃棄物、土壌、海洋、生態、種資源、核・放射安全などの要素に対する保護戦略を提起した。第三に、主な環境分野の保護戦略として、環境問題における重点分野に対して総合的に分析して対応戦略を提示した。保護戦略の対

<sup>2</sup> 中国新聞ネットワーク (<http://www.sina.com.cn>)、2007年5月25日。

象となる重点分野には、工業汚染の防止、都市環境の保護、農村環境の保護、環境と健康、エネルギーと温室気体の排除、地球と地域環境などがある。第四に、そのような戦略の保障を目的とするマクロ戦略の任務と戦略の重点に伴う対策と措置を提示している。ここには法制の強化、システム整備、経済政策の強化と投資拡大、科学技術の向上と先進教育の重視、大衆参加などの保障措置が含まれる。また、以上のような4つの部分には27の専門分野が含まれる。

このような内容の「中国環境マクロ戦略研究」プロジェクトは、4段階に分けて進められている。第一段階（2007年1月～5月）では、準備段階として諸研究課題の大綱を完成させて専門家による検証を行う。第二段階（2007年6月～12月）では、執筆段階として資料収集と整理、分析を通じた調査研究を行い、研究報告書の草稿を提出する。第三段階（2008年1月～8月）では、検証段階として院士と専門家による研究報告書（草稿）の検証を行い修正意見を出す。これをもとに修正した研究報告書に対して再度、院士と専門家による検証を行う。最後の第四段階（2008年9月～12月）では、意見集約段階として各界の意見を広く聴取し、それをもとに報告書を修正し最終完成させる。

このような段階を経て完成された研究報告書は、2009年上半年期に批准を経て公開発表される予定だ。同研究は、最終的に中国の環境保護マクロ戦略思想、戦略方針、戦略目標、戦略任務と戦略重点について提起すると見られる。したがって、同研究は中国の

経済成長と環境保護のより円滑な関係づくりと資源節約型社会と環境配慮型社会の建設の基礎となるだろう。

### 3. 国際環境問題に対する中国の原則と立場

#### (1) 環境保護と経済発展の調和を目指した原則

経済発展と社会進歩は必ず、良好な生態環境と持続的利用が可能な自然資源を土台とする。これと同時に、環境問題の解決への道は、社会と経済が絶えず発展する過程においてのみ見出される。環境保護自体が目的ではない。人類の最終目的は、人類が美しい環境において美しい生活を享有できるようにすることだ。経済発展が一部の環境問題を招いたからといって、環境保護のために経済と社会発展を諦めてはならない。環境保護と持続的発展、短期的利益と長期的利益、局部的利益と全体的利益を全て目指すべきであり、それぞれの具体的な国の状況に応じて、環境と経済が同じペースで調和し、なおかつ持続的な発展をとげられるようにしなければならない。

#### (2) 開発途上国のニーズの原則

すべての国は、自国の経済、社会、文化条件に対する適応能力に応じて、環境を改善するプロセスを決定する。開発途上諸国において、貧困と立ち遅れが環境悪化の最たる根本原因ではない。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

このような国々の環境汚染は、先進国が提供した環境に害を及ぼす古い技術を使って発展を実現しているため、さらに悪化が進んでいる。これはまた、発展プロセスを破壊し発展と環境保護の間に悪循環を出現させる。中国は、このような悪循環を取り除くための根本的な解決策は、経済成長を適切に維持し、貧困をなくすことによって、環境を保護し、国際環境保護協力に積極的に参加できる能力を育てることだと主張している。開発途上諸国に貧困と飢餓の苦痛を強いながら、うわべだけの判断で環境保護を要求するのは現実的ではない。したがって、必ず公平原則に従い南北協力という大きな枠組みの中で、国際環境協力を議論する必要がある。持続的な発展目標を実現する上で、各国、とりわけ開発途上諸国にとって有利である新しい国際経済秩序を確立しなければならない。

多くの開発途上諸国は、土地退化、砂漠化、洪水や日照り、水質悪化や水の供給不足、海洋資源の悪化、土砂流失、森林破壊などの深刻な環境問題に直面している。このような環境問題はすでに、開発途上諸国の経済発展を大きく制約する障害要因となっており、同時に地球環境問題の重要な要因でもある。中国政府は、このような諸問題は、気候の変化やオゾン層破壊などの地球環境問題よりも現実的で差し迫っているとの見方もできるため、優先的に解決すべき問題であると主張している。



### (3) 共同的かつ差別化された責任の原則

地球の生態環境を保護するのは人類の共同責任であるが、今日、地球の生態環境が悪化した原因を起こした主な責任の所在と生態環境をコントロールする義務担当を明確にしておかなければならない。産業革命が起きて以来、先進諸国は近代化過程において結果を顧みずに環境と資源を利用した。今日の温室効果の持続的な拡大などの環境問題は、このような先進国の行為が累積してできた結果とも言える。それゆえ、開発途上諸国は被害者である。先進諸国は、現在も依然として制限された資源の主要消費者であり、環境汚染源だ。したがって、国際環境保護協力では「共同的ながら差別化された責任」を負う原則が遵守されることが、必ずや必要である。先進諸国は率先して環境保護措置を取り、国際協力のためにより多くの貢献をする義務がある。

そのためには、まず開発途上諸国に新たな追加資金を提供して、多くの途上諸国が国際環境保護協力への参加を果たすように促し、開発途上諸国が国際法律上の義務を履行することによってもたらされる経済損失を補填しなければならない。中国は、このような資金提供において強調されるべきは資金の「充足性」であると主張している。象徴的な行為として小額の資金提供により宣伝効果を得るのは、実際に問題を解決する上で何の助けにもならない。またこれと同時に、「追加資金」という面を強調すべきだと主張する。提供する資金は、現在行われている発展援助の新

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

たな分配によるものとなってはいけない。発展への援助資金を減らす方法で環境保護資金を増やすことは、開発途上諸国の経済発展に害を及ぼすだけでなく、結果として途上諸国の環境保護能力を弱めることは明らかである。

そして、特惠的で非商業的な条件に基づいて、開発途上諸国に対して汚染処理に必要な先進技術を提供しなければならない。中国はこのような技術を普通商品と捉えて市場経済論理によって解決してはならないと主張する。人類の共同利益に大きな責任を負うという点において、技術の譲渡は人類の共同事業に対する当然の貢献とみなされるべきだと主張している。

#### **(4) 主権の尊重および内政不干涉の原則**

国際環境保護協力は、主権国家の平等原則を土台にしなければならない。今日、世界各国は国の状況が異なり経済モデルも異なるため、各国は自国の経済、社会発展の現実に基づいて、発展プロセスを選択する。そのため、自国の環境も保護して国際環境協力にも積極的に参加するほかない。したがって、先進諸国は環境保護の要求を援助提供の付帯条件としてはならず、環境保護を口実に開発途上諸国の内政を干渉したり、先進国の社会・経済方式や価値観を受け入れるように強要しては、決してならない。



## (5) 開発途上諸国の広範で効果的な参加の原則

国際環境分野において、開発途上国による参加が不足し、意志が十分に反映されないという非正常的な現象が存在する。国際社会は、これに対して開発途上国の参加が十分に反映されるような措置を講じて、このような状況を変えなければならない。世界人口の絶対多数を占める開発途上国を排除したまま、地球生態環境を保護してコントロールするのは不可能だということは明白である。先進諸国が積極的かつ建設的、そして現実的な姿勢で接して、途上諸国の国際協力への参加と努力を促すことができれば、開発途上国も先進国と同様に、人類の後世のために美しい未来を創造するだろう。

## 4. 北東アジア地域の環境保護協力に対する中国の立場

北東アジア地域の環境保護協力は、地域的な国際環境協力であるため、これに対する中国の立場は、前述したような中国の環境保護戦略と国際環境問題に対する原則の枠組みにおいて決定されると見るべきである。しかしながら、北東アジア地域の環境保護協力は、国際環境協力を構成する一部分として、固有の特性が指摘される。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



## (1) 北東アジア地域の環境保護協力の現状と中国の立場

### ① 環境保護における多国間協力の枠組みづくり

現在、北東アジア地域における多国間環境協力の枠組みには、「北東アジア環境協力高級事務レベル会合」（NEASPEC）と「日中韓三カ国環境大臣会合」（TEMM）がある。

北東アジア環境協力高級事務レベル会合は、1993年にアジア太平洋経済協力会議（APEC）での発議により設立された韓国、中国、日本、北朝鮮、ロシア、モンゴルなど六カ国が参加する地域的な環境保護協力メカニズムだ。北東アジア環境協力高級事務レベル会合は、毎年1回の会合が開催され、北東アジア地域の環境と発展問題をめぐる交流と協力をテーマとしている。1993年、六カ国の参加のもと第1回会合が開催された。会合の目的は、APECで可決された「アジア太平洋地域における環境保護と持続可能な開発に向けた地域戦略」をフォローアップして、北東アジアの「アジェンダ21」を決定することであった。

同会議は、2007年までの14年間で計12回開催された。第1回会合では「北東アジア地域環境協力プログラム」（NEAPEC）を開始し、北東アジア環境協力高級事務レベル会合がNEAPECの政策決定機構とされた。第3回会合ではNEAPECの枠組みを確定し、第4回会合では予算と信託基金方式が可決され、第5回会合では二国間及び多国間資金支援を確定した。2007年に北京で開催された第12回会合では、北東アジア地域の自然保護計画、火力発電

所に対する大気汚染防止技術の援助、生態効率パートナーシップ、黄砂防止の4つのプロジェクトを定め、「節約型の新しい社会」の建設を訴えた。

第12回会合では、中国政府は北東アジア地域の環境協力を前進させる次の3点を提案した。第一に、各国の利点を生かして協力を深めることである。すなわち、六カ国はすでに達成した成功に続き、今後も自国の潜在力を発掘し、六カ国が共に関心を持って国民に実益を与えることのできる分野での協力を深める。これと同時に、北東アジア地域の環境協力は地球環境協力であるため、国際環境協力の原則と目標を十分に考慮して、全地球的な環境協力のために貢献しなければならない。第二に、資金源を拡大しなければならない。北東アジア地域の環境協力メカニズムの運営は、十分な人材、物資、財力を土台とする。北東アジア環境協力高級事務レベル会合という北東アジア地域環境協力メカニズムの誕生後、資金源は主として各構成国の自発的な寄贈と関連金融機構によるプロジェクト投資であった。2001年のコアファンド設立後、資金源が比較的確保されるようになり、2005～2006年の財政年度には基金総額が77万ドルに達した。中国は、資金源の継続的な拡大の必要性を主張し、2007年度にも続けて5万ドルを寄贈した。第三に、重要な懸案を提示してプロジェクトを施行する。北東アジア地域環境協力メカニズムの運営開始後、清浄燃料技術、生物多様性の管理などの協力プロジェクトを展開して、各構成国もこれに応えた。第12回会合では、火力発電所による大気汚

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

染、黄砂防止などのプロジェクトを検討し、生態効率パートナーシップに基づいた「節約型の新しい社会」の建設を訴えた。中国はこれに関連して各種のプロジェクト協力を賛同し、このような項目を実践することを主張した。

一方、日中韓三カ国環境大臣会合は、1999年の第1回日中韓首脳会談における環境協力と対話の開始への提案から始まった。同年、三カ国は環境大臣会合メカニズムを稼働させ、以降、三カ国が毎年持ち回りで開催している。同会議では、共に直面した地域環境問題を解決して、域内の持続可能な発展を促進する方策を模索する。三カ国環境大臣会合は、北東アジア地域の主要な地域環境協力メカニズムとして、黄砂モニタリング協力、東アジア酸性雨モニタリングネットワーク、三カ国環境教育ネットワークと環境人材開発計画、中国北西地域の生態系保全、淡水資源保護、環境保護産業など多方面にわたる協力と対話を行い、肯定的効果を得ている。

2006年12月に開かれた第8回三カ国環境大臣会合において、中国政府は次のような5点を提案をした。第一に、三カ国環境大臣会合の実務グループメカニズムを強化して会合の結果を履行し、三カ国環境大臣会合の枠組み内でコミュニケーションが途絶えることのないようにしなければならない。特に、確固たる実務グループ会合のメカニズムを構築する必要がある。第二に、域内におけるその他の協力メカニズムとのコミュニケーションを強化し、三国間協力の影響を拡大するために努め、地域の特性により



三カ国とASEANとの協力を促進する。第三に、環境実績評価、環境機構建設、関連法規や技術などの協力を一層強化し、進展させることが必要だ。第四に、多国間あるいは地域の重大な環境問題をめぐる交渉を強化する一方、問題点を解決して共通点を追求することによって、域内の持続的発展のために貢献しなければならない。第五に、三カ国の科学技術界、大学、研究機構や財界および非政府団体の参加を促し、三カ国の環境協力を活性化しなければならない。

## ② 日中韓三国間協力における行動戦略

2004年11月27日、日中韓外相三者委員会で採択された「日中韓三国間協力に関する行動戦略」において、環境協力に関して次の通り合意した。

第一に、三カ国は環境大臣会合を継続し、会合において議論されたプロジェクトについて評価・審議した後、プロジェクトを三カ国による様々な環境協力活動へと拡大しなければならない。また三カ国は、各種の環境協力の枠組み（東アジア酸性雨モニタリングネットワーク、北西太平洋地域海行動計画、北東アジア環境協力プログラム、アジア森林パートナーシップ、黄砂の予防と管理等）の中で環境保護協力を活性化しなければならない。第二に、三カ国は「東アジアモンスーンの季節予報に関する合同会議」を継続する。気象機関の季節予報担当者、研究機関や大学の研究者、またその他の多くの参加者を募り、季節予報を社会的・

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

経済的発展により良く活用できるようにする。第三に、三カ国はデータの交換などの問題を優先的に処理するための実務グループを設立する。そして、北東アジア地域及び地球海洋観測システムを強化し、同システムを通じて観測ネットワーク機能の強化も図ることが必要である。第四に、三カ国は一步前進した協力をはかり、「節約、再利用、リサイクル」の3つの方法を通じて、東アジア・東南アジアで良好な循環型社会を建設しなければならない。最後に、三カ国は「東アジア海域環境管理パートナーシップ」の枠組みのもと、協力を一層強化し、2003年12月に東アジア海域の持続可能な開発に関する閣僚会議で採択された「東アジア海域の持続可能な開発戦略」を実行することにより、東アジア海洋の持続的発展を促進する。

### ③ 日中、中韓の二国間環境協力

#### 中国と韓国との環境協力

中国と韓国は、黄海を挟んで対面している。1990年の中韓国交正常化以降、両国間の経済貿易関係は、非常に早い発展を見せており、科学・文化などの関係も拡大している。中韓環境協力は、このような背景をもとに発展している。両国国交正常化の翌年1993年、中韓外相は「大韓民国政府と中華人民共和国政府の環境協力に関する協定」を締結した。同協定は、環境情報・技術・経験の交流や、共通して関心のある事項に関するワークショップの開催、アジア及び地球上の環境問題への共同

対応などを含んでいる。

現在、中韓環境協力において注目される主な関心事項は、包括的な汚染コントロールである。その対象は、中国で発生した大気汚染物質（SO<sub>2</sub>）の韓国への拡散、両国の共同水域である黄海の汚染、韓国で発生した廃棄物の中国への不法な移送等である。また、自国の環境産業の発展も、両国共通の関心である。90年代以降、韓国はすでに環境産業を経済発展の重要な軸として設定し、輸出中心の発展戦略を実施した。一方、中国は、近年の環境産業の成長に対する圧力が急激に高まり、環境設備、環境技術、環境商品に対する需要が急速に拡大している。両国の環境産業の交流は、90年代後半から非常に頻繁に行われ、環境産業の協力も、情報交流を中心とした相互訪問やワークショップ開催、プロジェクト投資など、様々な形によって進められている。

### 中国と日本の環境協力

中国と日本の環境協力は、規模、内容、範囲のいずれにおいても、中国が行っているその他の国々との環境協力に比べて、非常に活性化している。その主な理由は、日本政府の対中資金の重点が、80年代に、経済分野からインフラ分野へと転換し、90年代には、環境保護をはじめとする社会発展へと転換したことにある。環境汚染物質の国際的な輸送問題、地球温暖化を引き起こす排気ガスの排出問題、日本が中国に遺棄した化学兵器の廃棄と関連して1998年に制定された環境基準の問題など、環境分野の問題解決

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

と利益追求はお互いの共通の関心事項となった。

日中両国の環境協力は、中国国家環境保護総局と日本国際協力機構（JICA）の協力のほかにも、政府間レベルでは、日本の外務省、経済産業省、環境庁、科学技術庁、文部科学省と、中国の国家統計局、経済・貿易委員会、科学技術部、教育部、国家環境保護総局へと拡大した。環境科学分野の協力は、80年の「日中科学技術協定」によって以前より議論されていた。これに対する中国側の参加機関は、中国科学院と当時設立されたばかりの中国環境科学研究院であった。日本の政府機関では、通商産業省（現・経済産業省）が日中環境協力に対して多くの関心を持って活動に取り組んできた。通産省による「グリーン・エイド・プラン」（1991年に開始）には、日本貿易振興機構（JETRO）、工業技術院、新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）等も参加した。これらの機関は、中国の国家計画委員会、対外貿易部門、工業部門、エネルギー部門等と広範にわたる環境協力関係を維持し、共同研究や事例調査を実施する一方で、新技術の開発と利用、専門人材の再教育などを推進した。その中でも比較的大きな影響をもたらしたのは、NEDOにより推進された中国の石炭精製技術に関する調査と応用、開発などにおける協力であった。

日中両国の地方政府間の環境協力も、姉妹提携を結んだ地方都市間の協力などを通じて活性化した。両国の地方政府間の環境協力は、資金援助、環境保全設備の支援、中国の環境保全項目に対する研修生の訓練などの形で行われた。このような地方政府間の



環境協力は、資金額や技術のレベルでは中央政府間の協力には及ばないものの、中央政府間の環境協力を補完して内容を深めるという面で意味がある。

日中両国の民間環境協力は、そのほとんどが政府の環境協力と同時に発展してきており、協力の範囲と多様性の面では、政府レベルの協力より上回る。日中の民間環境協力は、次の通りに分類される。両国の大学や研究所による純粋な学術研究、日本経済財団や企業の資金提供による環境・経済調査および研究、日本民間環境団体の主導する環境保護活動、国際組織や国際機構による協力である。

## (2) 北東アジア環境協力に対する中国参加の必要性

国家レベルでは、中国の国家環境保護総局が発表した「国家環境保護11・5科学技術発展計画」によれば、現在、中国の環境保護は3つの矛盾に直面している。第一に、環境問題が日増しに深刻化することと経済成長方式の転換が遅いこととの矛盾のため、環境と経済の関係の調節がますます難しくなっている。第二に、環境の改善に対する国民の焦りと環境の整備に要する期間の長さとの矛盾である。第三に、汚染状況の深刻化と国際的な環境に対する要求の高まりの矛盾だ。

特に「東北振興」の実施は、中国東北地域の経済が成長する機会を提供すると同時に、生態建設と環境保全において新たな課題に直

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



面する機会となった。中国の東北地域は、長期にわたる無節制かつ過剰開発の影響で生態環境の状況が悪化しており、被覆、土壌、湿地、鉱山、生物の多様性、都市と農村の生態環境の建設など、深刻な諸問題が存在する。特に工業汚染は深刻である。東北地域の生態環境問題は、具体的に以下のような面で現れている。

### ① 自然生態環境の悪化

第一に、気候の乾燥化傾向が高まっている。アジア中部地域の気候の変化の影響で、中国東北地域北西部の気候が乾燥する現象が起きており、西部地域の乾生植物、さらには砂漠地域の超乾生植物が東に移動している。このような状況下で、人間による自然生態環境の破壊が起きれば、中国東北地域西部の山地と丘陵地の生態環境の質は、必然的に低下し続ける。最終的には、農業、林業、牧畜業、そして中西部地域の経済社会発展に悪影響をもたらすだろう。

第二に、土砂流失が日増しに深刻化し、山地の石質化面積が増加している。現在、土砂流失の面積は、東北地域全体の46%を占め、土壌侵食量は年間約3.5～4.5億トンにのぼる。深刻な土砂流失のために土壌の有機質が次第に減少し、土壌の肥沃度が低下して土壌層の薄層化が進んでいる。中国東北で黒土地帯を開発した当初は、およそ1メートルだった黒土層の厚さが、現在は約20～30センチメートルまで薄くなり、土壌層の有機質含有量も、開発初期の7%から3.5%まで落ちた。また、山丘陵地の石質化面積が



次第に増加しており、東北地域の山丘陵地ですでに石質化した面積は、約233億1,000万～266億4,000万立法メートルで山地総面積の8～10%を占める。

第三に、砂漠化した土地の面積が増え続けている。中国東北の西部地域は、中国のホルチン砂漠地帯と接している。そこでは、過度の開発と不適正な農耕方法によって、土地の被覆破壊が起きている。50年代に建設した土砂固定用の防護林は、密度が下がり途切れた区間も多く、土砂の固定機能が大きく損なわれたため、砂漠化面積が拡大し続けている。現在、中国東北地域の砂漠化土地面積は、11,856.3平方キロメートルであり、黄砂災害がますます深刻化している。

第四に、海水の逆流現象が深刻である。最近、中国沿海地域では、地下水の過度の開発によって地下水位が下がり、そのため海水が逆流して、大規模な農耕地の水没現象が起きている。なかでも、環渤海地域の海水逆流現象は、とりわけ深刻である。遼寧省の丹東、大連、盤錦、錦州等の地域が、海水逆流による被害が大きい地域だ。

第五に、鉱山地帯の地盤沈下の問題が深刻である。長期にわたり鉱山資源の無分別な開発を行った結果、遼寧省と黒龍江省の大部分の鉱山地帯において、地盤沈下の現象が顕著にあらわれている。また、鉱山地帯の生態環境も非常に悪化している。統計によると、現在、遼寧省の撫順、阜新、鉄法、北票、南票、沈北などの都市の石炭開発地域において地盤沈下した場所は90カ所を超

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

え、その総面積は258.95平方キロメートルにのぼる。阜新市だけみても13ヶ所が沈下しており、その面積は101.4平方キロメートルだ。黒龍江省でも地盤沈下の問題が非常に深刻で、主に鶴崗、双鴨山、鶏西、七台河地域に分布している。総面積は507平方キロメートルである。

第六に、生活廃水汚染が非常に深刻だ。現在、中国の1,000の都市のうち400都市が水資源不足の問題に直面している。必要なメカニズムや技術措置が追いつかず、多くの地域で未処理の生活廃水が河川に流入し、水質が汚染されている。中国東北三省と遼河沿岸には、多数の工業都市と農村が密集しており、生活廃水汚染の問題が深刻である。2005年の遼寧省の生活污水排出量は11.4億トンで、そのうち窒素排出量は5.7万トンだ。黒龍江省の生活污水排出量は6.89億トンで、吉林省の生活污水排出量は5.7億トンと、2004年より6.5%上昇した。

## ② 工業汚染問題

第一に、工業都市の大気汚染が深刻である。東北地域の中でも遼寧省が最も深刻であるが、工業廃棄排出量は年間標準1兆2,774億立方メートルで、SO<sub>2</sub>、煙、工業ばい塵の排出量は、それぞれ64万トン、40万トン、35万トンである。遼寧省全体の85%にのぼる地域の粉塵含有量が基準を超過し、なかでも中部都市郡は深刻で、年間平均粉塵含有量は標準の2～10倍となっている。また、遼寧省全体の空気の中に含まれた固体微粒子の日平均濃度は、



7～8ミリグラム / 立方メートルで国家標準の1.5倍にのぼる。

第二に、工業廃水が水質の深刻な汚染をもたらし、東北地域中南部の水供給を困難にしている。遼寧省と吉林省の中西部地域は、水資源の乏しい地域だ。特に遼寧省は大・中型工業都市が集中しているため、水不足現象が深刻である。大連などの沿海地域の水資源問題も、非常に深刻な状況だ。都市用水と工業用水の問題を解決するために、遼寧省は70年代以降、地下水資源を大量開発してきた。その結果、瀋陽、遼陽、鞍山などの都市の地下水が急激に減り、大規模な盆地が形成された。現在、遼寧省の85%以上の河川が汚染され、中部都市郡の汚染された地下水面積は、500万平方キロメートルにおよぶ。2005年の東北三省の水質評価報告によると、東北地域で国が管理する79都市の水資源の中で5級基準より低い都市が29%、4級基準より低い都市が34%で、2級基準に達した都市は9%で7都市にすぎなかった。なかでも遼河の汚染が最も深刻で、鴨緑江の水質が最も良質と評価された。

### ③ 農村の環境汚染

東北地域の農村は、経済発展レベルが高くないため、農村の道路、家屋、便所などの日常生活や生産の基本施設が、いまだ原始的で立ち遅れた状態にあり、生活ゴミの処理問題が深刻である。また、化学肥料と農業用ビニールの汚染も深刻である。長期にわたり粗放な経営方式が続いたため、土地の非沃度も低い。郷鎮企業の急速な発展、都市の「3廃棄物」の農村への移送、農薬や化

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

学肥料の使用、汚染水による灌漑などの結果、農村の河川、井戸、貯水池や田畑はすべて汚染され、農村の生態環境は深刻なレベルにまで破壊された。

#### ④ 潜在的な生態環境問題の出現

このようなすでに出現している環境問題がなかなか解決できない中で、各地域の新規の経済開発計画の影響を受けて、また新たに環境問題が出現している。例えば、大興安嶺南麓には豊富な有色金属鉍石が埋蔵されており、同地域では採掘業と金属製錬工業を発展させるための準備が急がれている。また、内モンゴル東部のハイラル地域は、豊富な石炭埋蔵量を保有するため、政府による同地域の石炭大量開発がすでに決定している。吉林省では、鉄鋼業を将来の産業発展の軸とすることが決定し、これにより通遼鉄鋼グループが鉄鋼産業発展の中心に浮上している。このような新たな産業分布と発展計画は、潜在的な生態環境の危機をはらんでいる。大興安嶺南麓はモンゴルから東北地域へと吹きこむ砂を防ぐ主要な障壁であり、ハイラル地域もこの障壁のライン上に位置している。長年にわたる草原の不合理な開墾と使用のため、ハイラル地域の砂漠化は深刻であり、土質の生態能力はほとんどない。もしこの2つの地域で有色金属鉍石と石炭資源が採掘されれば、生態環境はさらに破壊されることになるだろう。特に深刻なのは、開発と生産過程に応じた環境保全措置が取られなければ、東北地域西部の重要な生態障壁が崩れてしまう危険がある点だ。



また、白頭山は東北三省東部地域の重要な生態障壁である。通遼鉄鋼グループは、この生態環境保護区の周辺に位置している。もし、この地域で鉄鋼産業を大々的に発展させれば、必然的に東部地域の生態障壁の安定性と発展に、悪影響を与えることになるだろう。東北地域における全般的な産業分布と発展の観点から見ても、経済的利益は、既存状態を保護する生態利益よりも、はるかに低いだろう。

### (3) 中国東北地域の環境問題解決に向けた北東アジア地域環境協力

前述のような環境問題は、中国東北地域の経済発展過程において、伝統的な資源浪費型産業構造を調節し、資源の浪費とエネルギー消費が高く汚染のひどい粗放型経済発展方式を改善することによって、解決しなければならない。このような諸問題は、北東アジア地域の生態環境と密接に関連している。中国東北地域は、地政学的利点を生かして北東アジア環境協力に積極的に参加し、経済、社会、資源、環境のバランスをとりながら問題解決を図るのに十分な可能性を有している。特に東北地域は、北東アジアの中心に位置するため、増大する北東アジア環境協力は、東北地域が生態環境を整備して工業団地を改善するなどの諸問題を解決するのに大きな助けとなるだろう。したがって、東北地域の生態環境を保護して経済成長方式を転換するという戦略的な問題は、北東アジア環境協力という大きな枠組みの中で、総合的に考慮され

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

なければならない。東北地域による北東アジア環境協力への参加は、以下の3つの点において有効的だろう。

第一に、北東アジア環境協力は、中国東北地域の環境を整備する上で促進剤となるだろう。現在、中国東北地域の工業構造は、依然として原材料加工業を中心とし、深刻な汚染を生む伝統的な工業が大きな比重を占める。中国が北東アジア環境協力で積極的に参加すれば、無償資金支援や優遇貸付、プロジェクトを利用した技術協力などを通じて、環境建設の原価を下げ、東北地域の中心流域とその他の地域や都市の環境を整備し、環境の質を改善する上で、促進効果があるだろう。

第二に、環境技術協力のための効果的なメカニズムを確立することによって、経済運営の場が拡大するだろう。東北地域は、経済が立ち遅れて設備が老朽化しており、技術が古いのが特徴的である。その実例として、現在、瀋陽の主な工業企業のうち、生産設備が国際先進技術レベルに達しているのは13.4%に過ぎず、60年代以前の立ち遅れた設備が依然70%を占めている。このことが、経済効果が低く、経済発展が遅く、資源の浪費が大きく、環境汚染が深刻な状況を生み出している。したがって、北東アジア環境協力で参加して環境技術協力を行うことは、工業の発展過程におけるエネルギーの効率的活用、廃棄物の回収とリサイクル新技術の導入において有益だろう。

第三に、企業の国際競争力の育成に有益だろう。近年、国際貿易において環境保護の要求がますます強まっており、「緑の貿易

障壁」が形成されている。しかし、東北地域で国際環境管理システムの認可を受けた企業は、非常に少ない。そのため、東北地域が自らの製品を国際市場で宣伝するためには、環境保全事業を社会経済発展の大きな枠組みの中に組み込まなければならない。また、日本や韓国と環境情報の交流や環境技術の協力のもと、「グリーン製品」の開発に取り組むことは、東北地域の企業が国際市場における競争力を育てるのに大きな役割を果たすだろう。

一方、東北地域が北東アジア環境協力に参加するためには、中国政府が主導的な役割を担い、効果的な措置を取ることによって、東北地域が北東アジア地域の環境協力の構図に組み込まれるように推進しなければならない。このためにはまず、北東アジア環境協力への参加を促す政策が必要だ。例えば、補助金政策や税金政策、低利子貸出政策などを通じて、東北地域が北東アジアの環境協力に参加するよう積極的にサポートして、良い条件づくりをして行かなければならない。

次に、日本と韓国との環境協力を積極的に推進しなければならない。日本は世界的に最も先進的な環境保全技術と設備を保有しているものの、対外技術譲渡や産業の立体的な移転に対して、非常に保守的である。したがって、中国は目的を持って環境保護協力メカニズムを構築しなければならない。東北地域は、中国の産業構造調整政策に従って、日本や韓国などの北東アジア諸国と、先端技術、高付加価値、低汚染、低消費の製品研究開発に対する協力を推進し、リサイクル技術を開発して導入することが必要

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII



だ。また同時に、エネルギー節約技術、生態農業、原材料および資源技術、清浄生産技術の発展を促進しなければならない。

第三に、環境保護資金を確保しなければならない。資金問題は、東北地域の環境保護において最も大きな阻害要因とされる。そのため、北東アジア環境協力への参加の際に、それに応じた政策を制定して、政府寄贈や無償援助および優遇貸付を積極的に確保することが必要である。

最後に、環境管理システムを完璧なものにする必要がある。特に、大型プロジェクトや地域の総合開発のために外国資本を呼び込む場合、優遇政策を制定して環境に有益なプロジェクトに投資するように誘導し、環境管理を強化して厳格な標準と法規を制定しなければならない。

## 5. 南北朝鮮の環境協力における中国の役割

中国は、北朝鮮と鴨緑江と豆満江を共有し、黄海を挟んで国境を接しており、直接的な環境の影響を受けあっている。相互間の環境の悪影響を低減するために、両国内の環境保護を通じて北朝鮮と環境協力を行うことは、中国の推進する北東アジア環境協力の主な内容に一致する。したがって、北朝鮮の環境改善のための南北朝鮮の環境協力は、中国と北朝鮮の環境に直接的で肯定的な影響を及ぼすため、中国政府の関心が向けられている。



## (1) 南北朝鮮による環境協力の推進状況

### ① 政府レベルの直接交流協力

環境分野における政府レベルの直接交流協力は、1992年に発効された「南北間の和解と不可侵および交流・協力に関する合意書」と2000年6月15日の南北首脳会談における「南北共同宣言」に基づいている。しかし、経済協力中心の南北交流協力や政治・軍事的要因による南北関係の低迷などから、中央政府の環境保護担当部署レベルの直接交流協力事業は推進されていない。

一方、地方自治体レベルでは、江原道において金剛山の山林病虫害共同防除事業が2001年から現在まで続いている。主な協力内容として、金剛山の山林病虫害防除の薬品、機材設備、農民技術講習所の運営物品（冷温風機、ミニバス）等を韓国江原道から北朝鮮に支援している。江原道は今後も、マツバナタマバエ1,500ヘクタール、マツカレハ1,000ヘクタールを防除する交流協力事業を毎年推進する計画だ。

### ② 南北経済協力を通じた北朝鮮経済特区の環境保全交流協力

2000年に入り、南北経済協力により建設、運営されている金剛山観光地区と開城工業地区において、環境保全を目的とした経済特区の環境管理の面から、北朝鮮政府と韓国側の開発事業者との間で、環境分野の交流協力事業が推進されている。開城工業地区では、韓国土地公社と現代峨山、そして北朝鮮が、開城工業地区

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

の開発に関連して「南北経済協力推進委員会第8回会議合意文」にもとづき、環境負荷の小さい用地づくりに関する「開城工業地区工場区域の一段階建設事業における環境保護計画」を2006年末に樹立した。また、韓国と北朝鮮の協議を経て、2006年11月、開城工業地区の環境保護規定に関する「開城工業地区環境保護規定」を制定し、環境管理に対する法的根拠を策定した。金剛山観光地区の場合、北朝鮮の金剛山観光総会社と現代峨山によって、1999年7月30日に「金剛山観光時遵守事項に関する合意書」が締結され、金剛山観光客などが遵守しなければならない自然環境保護事項に関する規定が施行されている。環境保護計画については、現代峨山によって2006年11月に北朝鮮政府に提出された状態である。

### ③ 民間レベルの直接交流協力

民間レベルの直接交流協力では、民間団体主催の環境セミナーへの参加、また、個人レベルでの学術・研究調査事業や苗木支援などが推進された。民間団体「平和の森」は、1999年から現在まで、北朝鮮の造林のための種子、苗木、肥料、農薬、関連生産施設、耕運機、トラクターなど農業設備および機材設備を支援する事業を展開している。特に、苗木支援、育苗場建設事業として、北朝鮮の固城郡、金剛山近隣に育苗用温室（150坪）と温室供給用太陽光発電設備（4キロワット級）を建設、運営し、育苗事業の技術を伝えた。また「北東アジア山林フォーラム」は、2001年



から2003年までUNDPを通じて、35万米ドルを支援し、北朝鮮に育苗場2カ所の再建支援を行った。このように環境分野における民間レベルの直接交流協力は、主に北朝鮮の荒廃した山林再生のための造林事業を中心に進められている。

#### ④ 第三国と国際機構及び国際会議を通じた間接交流・接触

第三国と国際機構及び国際会議を通じた間接交流・接触は、1995年に韓国、北朝鮮をはじめとする8カ国とUNDPが主催した「環境と開発に関する東アジア学者会議」において、南北朝鮮の環境専門家の間で行われた間接的な交流が最初である。その後、日中韓三カ国環境大臣会合の黄砂特別会合（TEMM）、北東アジア環境協力高級事務レベル会合（NEASPEC）、北西太平洋地域海行動計画（NOWPAP）、豆満江開発計画環境行動戦略（Tumen-Net）、東アジア海域管理パートナーシップ（PEMSEA）、黄海大規模生態系研究計画（YSLME）等の北東アジア及び東アジア環境協力メカニズムや活動参加を通じて、政府や民間レベルの間接交流・接触を実施してきた。

#### ⑤ 南北環境協力事業の評価

政府間の直接的な交流協力事業は、北朝鮮の消極的な態度と政治・軍事的な理由から、形式的な宣言のレベルにとどまっており、実際に事業は進められていない。政府、地方自治体、民間レベルにおいて、南北間で最も活発に進められてきた交流協力

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

分野は、造林および山林病虫害防除事業とされている。これは、北朝鮮の緊急なニーズと一致したため、交流協力事業が継続されてきたと評価できる。第三国や国際機構及び国際会議を通じた交流協力事業は、北朝鮮との間接的な交流協力の窓口として活用する価値はあるが、技術や資金援助のように、実際に北朝鮮の環境改善への支援が成り立ってこそ、継続性と成果を得ることができるだろう。南北経済協力経済特区の環境管理における環境協力事業は、北朝鮮に環境政策や制度を伝えるという面で成果が得られており、経済協力と結びついた環境協力の可能性が確認されている。

## (2) 南北朝鮮の環境協力活性化のための中国の役割

以上のように、南北朝鮮間の環境協力は、民間レベルまたは経済協力と結びついた形で部分的に進行されている。しかし、政府と民間の両レベルにおいて、北朝鮮の主要河川や大型工場における汚染処理場の建設などの環境インフラの構築、環境研究基盤の形成および能力開発、媒体別環境改善事業などに関する本格的な交流協力事業は、いまだ推進されていない。

このような南北朝鮮の環境協力を活性化させるために、北朝鮮の隣国である中国が南北朝鮮環境協力の促進役の役割を担う方が提起されている。その理由は、まず第一に、政治、軍事、安全保障分野において、中国が六者会合で促進役、仲裁役を



担ったように、環境分野でも南北朝鮮の環境協力を促進する役割をある程度、果たすことができるためである。これまで、TEMMAやNEASPECなどの北東アジアの環境協力メカニズムや活動において、中国開催の会議には北朝鮮が参加したケースが多かったという経験からも、これを確認することができる。すなわち、中国政府と関連機関が、南北朝鮮の二国間協力または中国、韓国、北朝鮮の三国間協力、その他の多国間協力の場とチャンネルを提供することによって、南北朝鮮の環境協力が促進されるということだ。

第二の理由は、中国の経済及び環境ニーズと密接に関連している。中国は、北朝鮮と鴨緑江と豆満江の2つの国境河川を共有している。したがって中国と北朝鮮は、鴨緑江と豆満江流域の水環境保全と、水資源など流域資源の環境配慮型の持続可能な利用による経済発展に対して、共同の責任と権利を持っている。すなわち、中国の努力だけでは、これら国境河川の環境保全を行うには限界があり、北朝鮮の参加と両国間の協力が不可欠だ。しかし、北朝鮮の実情を考えると、鴨緑江と豆満江の環境保全および持続可能な開発と利用は、政策的な優先事項にはなり得ないだろう。北朝鮮は、鴨緑江と豆満江流域の環境保全に対して、国家予算と人材および技術を投資することは困難な状態である。もし中国が、南北朝鮮と中国の参加による三国間協力事業を推進する場合、鴨緑江と豆満江流域の環境保全事業における必要な資金、技術および経験は、韓国と分担することができる。UNDPの豆満江

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

開発計画事業だけでなく、鴨緑江と豆満江の環境保全に対しても、韓国は大きな関心を持っているため、このような三国間協力事業の可能性は非常に高い。このように中国は、南北朝鮮の協力の場をつくり、これに参加することによって、中国自身の経済発展と環境保全の機会を得ることができる。

第三に、南北朝鮮の環境協力の活性化は、北東アジア地域レベルの環境問題の共同対応に向けた協力メカニズムと活動の活性化に貢献するだろう。例えば、中国と南北朝鮮の三カ国間の黄砂共同観測ネットワークの設置や観測データのリアルタイム共有といった協力事業によって、北東アジア地域レベルの黄砂モニタリングと早期警報システムの建設を早めることが可能だろう。

## 6. 結論

国際環境協力は、今日の中国の外交プロジェクトの重要な一部であり、中国の環境保護プロジェクトにおいて非常に重要な位置を占めている。特に、中国が「東北旧工業基地振興戦略」を実施して、北東アジアの環境協力を積極的に参加することは、非常に大きな意味をもつ。これは単に、中国東北地域の今後の発展に関連するだけでなく、北東アジア地域の持続的な発展に直結した問題でもある。北東アジア環境協力は、一国の利益のためではなく、域内諸国の共同利益のためであるからこそ「北東アジア環境共同体」の構築が非常に重要になってくる。そのため、域内諸国



が既存の北東アジア環境協力メカニズムを十分に活用して、北東アジア環境協力戦略と協力原則への十分なコンセンサスを形成すると同時に、問題よりも共通点を見出して協力を推進させることが不可欠である。

日中韓三カ国を中心に、北東アジア環境協力は非常に活性化されたものの、共に隣接する北朝鮮の参加が皆無であることが、北東アジア環境協力の抱える大きな問題点である。北朝鮮が「北東アジア環境共同体」の構築に参加することは、域内諸国の共通の願いだろう。このためには、中国が北東アジア環境協力のために主張し、努力することによって、北朝鮮を北東アジア環境協力に参加させ、さらには南北朝鮮の環境協力の推進にも建設的な役割を果たすことが期待される。その理由については、以下の3点から説明できる。

第一に、国際環境問題における中国の原則と立場は、北朝鮮の国家利益に適うものである。北朝鮮の困難な経済事情は、本質的には北朝鮮国家の非正常性に起因する。北朝鮮が「非正常国家」となった主な原因は、冷戦期に続いた南北対立と米国による封鎖と制裁である。そのため現段階では、北朝鮮との環境協力において北朝鮮の環境建設の支援が優先的な任務でなければならない。

第二に、環境協力の特性から言えば、環境協力は政治・経済協力と異なり、各国が受け入れやすい国家間の関係改善のための促進剤の役割をする。したがって、北朝鮮が北東アジア環境協力に参加すれば、比較的負担を軽減することができる。さらに重要な

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII



ことは、環境協力と経済協力は相互因果関係にあるため、環境協力は経済協力の前提（特に自然資源の開発と利用の面から見る場合）となるだけでなく、経済協力の結果（経済開発は必然的に環境分野のニーズを増加させる）となり、二つの協力は豊富な資金と技術提供の基盤となる。そのため、北朝鮮が北東アジア環境協力に参加することは、北朝鮮の環境改善だけでなく、北朝鮮の経済発展や対外経済協力にも資する。

第三に、中国と韓国は、北朝鮮に対してあらゆる面で共通の利益を有している。すなわち、中韓両国は朝鮮半島の平和を目指しており、これには北朝鮮の情勢安定が不可欠となる。両国は北朝鮮との共同繁栄を目指し、北朝鮮との経済協力の推進に向けて努力している。つまり、北朝鮮問題の解決には、中韓両国の相互疎通、相互理解と協力が必要である。

以上のような点から、北東アジア経済協力が活性化すれば、多国間協力の枠組みにおいて南北朝鮮の環境協力も活性化することが期待される。もし韓国、北朝鮮、中国の三カ国環境協力が実現すれば、南北朝鮮の環境協力の活性化に一層貢献するだろう。

### 【参考文献】

黄勇 「国際環境協力を通じた大国のイメージ向上」 『中国環境日報』 2006年3月7日。 [中国語]

温家宝 「科学発展観の実現と環境に優しい社会の構築の強化」



- 『人民日報』 2006年4月24日。 [中国語]
- 「京都議定書の発効後に起きた世論論争と北東アジア環境協力の緊迫性」 『新週刊』 (<http://news.sohu.com/xinzhoukan.shtml>)。 [中国語]
- 曲格平 『境報保護知識読本』 紅旗出版社、1999年。 [中国語]
- 国家重点研究課題研究報告書 「東北旧工業基地振興のための重要問題及び対策」。 [中国語]
- 「国家戦略の側面における歴史的転換の推進」 『中国環境日報』 社説、2007年5月14日。 [中国語]
- 趙柯 「国際環境協力の基盤維持と発展の障害」 『世界経済と政治』 2期、1998年。 [中国語]
- 張坤民 『持続可能な発展論』 中国科学出版社、1997年。 [中国語]
- 「中国環境マクロ戦略研究の開始」 『新聞週刊』 21期、2007年。 [中国語]
- 「北東アジア地域の環境協力枠組みにおける北東アジア地域環境の難題解決」 遼寧経済情報網 (<http://www.lnnet.gov.cn/jjdt34.asp?id=16758&ds=1>)。 [中国語]
- 日中韓三カ国環境大臣会合ホームページ。 [中国語]
- 北東アジア環境協力高級事務レベル会合ホームページ。 [中国語]

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



# VI

## エネルギー分野における北東アジア地域協力と 南北朝鮮の協力：ロシアを中心に

ルスラン・グリドフ（ロシア科学アカデミー）

金圭倫（統一研究院）





## 1. はじめに

近年、グローバル化の課題に対処するために北東アジア諸国の相互依存性が増大したのに伴い、現在及び将来の北東アジアの地域協力に影響を与える要因と条件に変化が生じた。特に、地理的近接性や資源の相互補完性という客観的要因が、前面に浮上している。これは、北東アジア地域全体と地域諸国すべてにとって、諸分野（経済、政策、文化、エネルギー、安全保障、社会、環境など）における信頼構築と相互利益の実現のための域内経済協力の活発な進行を促進する要因である。

経済的な観点から言えば、北東アジア諸国の協力は、より効率的な配分と利用可能な生産物、財政、天然資源や技術的資源の活用を可能にするため、地域諸国の健全な経済発展と国民福祉の向上につながる<sup>1</sup>。

様々な安全保障の観点から言えば、北東アジア地域協力は地域により多くの活力を提供し、強い相互依存性のため参加国の戦略的行為を予測可能にさせる。そして、地域紛争の脅威を排除し、資源供給不足、金融危機、経済破綻、環境災害等の発生可能なリスクを低減させる。

また、北東アジア地域における当面の諸問題、すなわちロシア

---

<sup>1</sup> P.A. Minakir, “Asia Pacific Region and NEA: Movement towards Integration and the Russian Factor,” in *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*, Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia, 2007.

の天然資源をめぐる極東地区の経済開発の推進や、深刻な環境問題をないがしろにしたまま追及される中国の急速な経済成長、中国の力の増大を視野に入れた日本と韓国による持続可能で安全な開発、北朝鮮の復興と国際社会への統合の必要性などを解決する上で、地域協力は不可欠である。

北東アジア地域協力の必要性が認識されてから、機会と条件の評価や原則の精緻化、協力方法やメカニズムについての様々な概念と理論が登場した。これまでになされた提案は、豆満江地域の総合開発プロジェクトから二国間・多国間協力に基づく自由貿易協定（FTA）設立に至るまで、すべてが公共事業計画や投資計画に基づくものである。

このような北東アジア地域協力の概念の大半が、エネルギー資源とインフラに関するものを中心としている。つまり、地域内の協力プロセスの原動力は、エネルギー分野であると言えよう。これは次の二つの理由から説明できる。一つは、エネルギー資源が工業生産や社会福祉にとって絶対不可欠であるためである。そして、エネルギーインフラが国家間を強く結びつける枠組み（ネットワーク）となり、二国間・多国間協力、地域統合の基礎となるためである。

もう一つは、北東アジア地域の特性に起因する（以下を参考）。

したがって、政府、専門家、財界において、エネルギー活用が地域の経済協力や地政学的緊張の緩和、エネルギーの安定供給確保による経済発展の促進剤になるといった認識が存在する。



## 2. 北東アジア地域のエネルギー事情、展望、政策の概要

北東アジアは、世界で最もダイナミックな地域だと言える。北東アジア地域の主要国である日本・韓国・中国は、この数十年間にめざましい経済成長を交代でとげた。その結果、エネルギー強度（GDP当たりのエネルギー消費）は低くはあるが、エネルギー消費の持続的な増加を伴っている。

2001年から2006年までの6年間にわたり、日本と「巨大な」中国<sup>2</sup>、そして韓国のエネルギー需要は、年平均6.3%という急速な増加を見せている。これは、中国がエネルギーを渴望したために、中国のエネルギー消費が75%以上も増加したためである。2006年の日中韓三カ国の総エネルギー消費量は、258万TOE（石油換算トン）にのぼるとされている。これは、北東アジア地域（ロシアは極東地区のみ含む）における総エネルギー需要の約98%、アジア太平洋地域における総エネルギー需要の71%、そして世界の総エネルギー需要の24%にあたる。一方、「巨大な」中国がアジア太平洋地域と世界の総エネルギー需要に占める割合は、それぞれ約50%、17%にのぼる。中国、日本、韓国はエネルギー消費国として、それぞれ世界第2位、第4位、第10位を占めている<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 「巨大な」中国には、中華人民共和国、香港特別行政区、台湾が含まれる。

<sup>3</sup> BP Statistical Review of World Energy, June 2007 (<http://www.bp.com/statisticalreview>). ここで使用した北東アジア地域全般の評価は、ロシア科学アカデミー極東支部経済研究所によるものである。



北東アジア地域における各国の総エネルギー需要及び供給パターンは、独特である。日本と韓国は、最も質が高く環境負荷の小さいエネルギー・ミックスを有している。日本と韓国では、石油は半分にも満たず、天然ガス（LNG）と原子力エネルギーが総商業エネルギー消費の約15%を占める。一方、中国・北朝鮮・モンゴルは、総商業エネルギー需要の70～80%を石炭に大きく依存している。さらに北朝鮮は、バイオマス、木炭のような非商業燃料を相当量生産しており、2005年には総エネルギー消費の25%にのぼったと推計されている<sup>4</sup>。域内において天然ガスと原子力エネルギーを使用していないのは、北朝鮮とモンゴルだけである。極東ロシアのエネルギーパターンも、他の北東アジア諸国とは異なる。極東ロシアでは、石油と石炭の二種類の燃料が総エネルギー消費量の4割を超えるほど圧倒的に多い<sup>5</sup>。

北東アジア諸国の大半は、国内のエネルギー消費に対する生産量の不足によって、大量のエネルギー資源を輸入している。日本と韓国は、化石燃料のほぼすべてを輸入に依存している。中国では、原油と石油製品の45%は外部からの供給である。北朝鮮とモンゴルも、石油の輸入に完全依存している。北東アジア地域のエネ

---

<sup>4</sup> David Von Hippel and Peter Hayes, “Fueling DPRK Energy Futures and Energy Security: 2005 Energy Balance, Engagement Options, and Future Paths,” prepared by the Nautilus Institute for Security and Sustainability in collaboration with Korea Energy Economics Institute, Draft, May 2007.

<sup>5</sup> Gulidov R. Statistical, “Assessment of the Region’s Energy Balance in Eurostat/IEA Format,” *Voprosi Statistiki*, No. 1, 2007. [ロシア語]



ルギー輸入における最大の問題は、輸入それ自体ではなく、供給源が中東地域に集中しているという構造である。日本と韓国の石油輸入の約8割、中国の石油輸入の約4割、韓国の天然ガス輸入の約5割が中東からの供給である。このような中東地域への高い輸入依存度のため、北東アジア諸国は石油と天然ガスを他地域よりも高価格で購入している（いわゆる1バレル当たり1ドル割高の「アジア・プレミアム」）。

多くの国内外の研究機関によると、北東アジア主要国のエネルギー消費は、増加率は低下するものの、消費量の急激な増加は今後も続くと予測されている。また、天然ガス需要の伸び率が他の燃料や総需要量の伸び率よりも高いと予測されることから、今後、エネルギー需要パターンは天然ガス利用の増加によって影響を受けるとの見方がほとんどである。しかし、依然として北東アジア地域のエネルギー消費の大部分は、石炭と石油が占め続けるだろう。中国の石油の輸入依存度は2006年に比べて2倍の増加（40%から80%）が見込まれるため、北東アジア主要国によるエネルギーの輸入依存は、今後も続くか、若しくは高まると予測される。

北東アジア主要国のエネルギー輸入依存度が深刻化すると予測されているのは、その鉱物資源の乏しさに起因する。日本と韓国は、モンゴルや北朝鮮と同様に、石炭埋蔵量を保有するだけで、炭化水素埋蔵量はほぼないに等しい。域内では、中国に豊富なエネルギー資源が存在するが、現在及び予想されるエネルギー消費

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

の伸び率を考えれば、中国の石油とガスの埋蔵量では不十分であることは明らかだ。したがって、ロシア（極東ロシアと東シベリア地域）だけが唯一、天然ガスを陸上に3兆1,000億立方メートル以上、沖合に9,000億立方メートル以上、原油を陸上に約10億トン、沖合に約3億トン保有するため、自国のエネルギー需要に対する自給自足が可能であり、同時に、北東アジア諸国へのエネルギー資源の大量輸出が可能である。

21世紀に入り、地域のエネルギー需要とエネルギー資源をめぐる国際的な摩擦に対して、バランスよく考慮するという課題のもと、北東アジア諸国のエネルギー政策が、大幅に修正されている。各国のエネルギー計画の基本的な重要ポイントは、以下の通りだ。

#### ① 中国

経済発展における最大の課題は、エネルギーの安定供給の問題であると認識した中国政府は、2006年3月に、2006年から2010年までの「第11次5カ年計画」を発表し、集中的で広範なエネルギー保護措置のための規定をつくった。優先政策として、エネルギー供給の信頼性の確保、環境保全、天然ガス・原子力エネルギー・再生可能エネルギーへの転換によるエネルギー・ミックスの最適化、エネルギー産業における段階的なエネルギー改革の追求、エネルギー資源開発の促進が挙げられた。また、中国近海から中東やアフリカ、中央アジアに至るまで、エネルギー利権の獲

得を積極的に推進している<sup>6</sup>。

## ② 日本

2006年5月、エネルギー安全保障を核とする「新・国家エネルギー戦略」が発表された。これはエネルギー問題と環境問題の一体的解決による持続可能な成長基盤の確立を宣言したものである。これを達成するために、世界最先端のエネルギー需給構造の実現、資源外交・エネルギー環境協力の総合的強化、緊急時対応の強化、新エネルギーの促進や原子力発電の推進など、様々な措置が考案されている<sup>7</sup>。

## ③ 韓国

2000年代初め、国の広範で適正なエネルギー開発を目指した新エネルギーパラダイムが、70年代に導入されたエネルギーの安定供給に取って代わった。このパラダイムの主なガイドラインは、環境負荷の小さいエネルギーシステムの構築、市場メカニズムの強化、エネルギー効率性の改善、北東アジア地域におけるエネルギー多国間協力のハブ的役割などである<sup>8</sup>。

<sup>6</sup> S. Abe, “Energy,” in *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*, Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia, 2007.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Energy Policy of Korea, 2004, pp. 10-15; Young-Seok Moon, *Energy Demand Forecast and Energy Policy of Korea*, 2004.

#### ④ モンゴル

モンゴルのエネルギー政策は、ロシアの石油供給への強い依存の緩和を目指しており、豊富な石炭資源開発のための海外投資の誘致、エネルギーインフラの改修・整備、単一電力網の建設、再生可能なエネルギー資源（風力、太陽光、水力）の集中的で広範な利用といった内容である。

#### ⑤ 北朝鮮

北朝鮮はエネルギー部門において、劣悪で老朽化したエネルギーインフラ、燃料供給における赤字増加、エネルギー価格の歪み等といった当面の諸問題を抱えており、北朝鮮のエネルギーの短中期的な将来は、国際社会や特定の周辺国との良好な関係の構築に成功するかどうかに大きくかかっていると見られている。

20世紀終わり、北朝鮮のエネルギーに関する問題解決への期待はすべて、朝鮮半島におけるエネルギー開発支援のための国際コンソーシアムである朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）が1995年5月に設立されたことに依拠するものであった<sup>9</sup>。

同プロジェクトは、1994年10月に署名された米朝枠組み合意を受けて開始されたもので、北朝鮮が独自の核兵器開発計画を放

---

<sup>9</sup> 詳細に関しては以下を参照のこと。The Korean Peninsula Energy Development Organization: Implications for Northeast Asian Regional Security Cooperation, 2000; Korean Energy Development Organization (KEDO), 2004.



棄する代わりに、米国と他の当事国（韓国、日本、後にEU）は軽水炉（合計2,000メガワットの容量）2基を建設すると共に、軽水炉第1基目の稼働まで年間50万トンの重油を提供することが義務づけられた。

軽水炉第1基目の建設開始後、米国政府が北朝鮮を「悪の枢軸」と評価したことが原因となり、KEDOプロジェクトは深刻な財政問題に直面した。政治的緊張と米国の重油提供義務の放棄は、北朝鮮のエネルギー危機をもたらし、北朝鮮の核兵器開発計画の再開を招いた。その結果、2003年末にKEDOプロジェクトは中断された。まさに最近の2007年7月、六者会合において参加国は、北朝鮮の核問題解決に関して劇的な進展を見せた。北朝鮮は実験用原子炉を停止・封印する見返りとして、重油100万トンの支援を受けることに合意した。現在までに、韓国と中国からそれぞれ重油5万トンが提供されている。

六者会合の合意に基づく重油供給とその他の技術・財政支援は、北朝鮮のエネルギー部門と経済の再生への弾みになると見られている。近い将来、北朝鮮復興の方向性は、以下の点を重視したエネルギー政策に基づくものとなるだろう<sup>10</sup>。

<sup>10</sup> Kim Kwan Ho, Options for Rehabilitation of Energy System & Energy Security & Energy Planning in DPR of Korea, 2004; D. Von Hippel, P. Hayes and T. Savage, The DPRK Energy Sector: Estimated Year 2000 Energy Balance and Suggested Approaches to Sectoral Redevelopment, 2003, pp. 115-118.

- 石油製品の安定供給を通じたエネルギー安全保障の確保
- 石炭採掘事業及び輸送インフラの再建と整備
- 石炭、石油から再生可能なエネルギー（水力、風力、太陽光、潮汐エネルギー）へ転換するエネルギー・ミックスの多様化と導入、（可能であれば）天然ガスの利用
- 火力発電所、水力発電所、公共及び産業ボイラーの稼働をはじめとする電力網設備の再建と整備
- エネルギーの生産・変換・輸送・分配及び最終エネルギー消費におけるエネルギーの効率的な技術の集中的導入

さらに、北朝鮮が北東アジア地域の中心部に位置しているという点を踏まえると、北朝鮮が電力網及びガス輸送網の分野において、多国間による国際イニシアティブに参加する可能性は大きい。したがって、周辺国の対北朝鮮政策に加え、北朝鮮の対外政策についても、北朝鮮がいずれは協力枠組みに参加するという仮定のもとに推進されることが必要である<sup>11</sup>。

## ⑥ ロシア連邦

ロシアにおける最近のすべてのエネルギー構想とエネルギー市場の発展は、エネルギー資源の世界的な輸出拠点として、国際エネルギー安全保障を保証する役割を担うエネルギー超大国への転換をはかる国家当局の推進によるものである。

---

<sup>11</sup> T. Sugimoto, “Energy Cooperation,” in *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*, Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia.



実際のロシアのエネルギー戦略の主眼点は、以下の3点に集約される。

第一に、大陸棚と調査が十分になされていない辺境地域の石油及びガスの調査・開発の促進と、多ルートによるエネルギー輸出のためのインフラ施設の構築を通じた広範なエネルギー供給能力の拡大だ。これに基づいて、ロシアの太平洋地域（いわゆるロシアのエネルギー政策における「東方」）は大きく強化された。ロシアエネルギー当局による地域的優先度も、同地域が最も高い。ロシアの石油輸出のうちアジア向けの占める割合は、2004年の4.1%から2020年は30%へと増大し、天然ガス輸出の場合、アジア向けの占める割合は2020年には15%にのぼると予測されている<sup>12</sup>。

第二に、国営エネルギー企業の市場支配力増大を通じたエネルギー資源に対する国家管理の強化だ。これは連邦政府の立法活動と、国営石油企業及び国営ガス企業の積極的な企業戦略によって、進められている。2006年7月、ガズプロム社（JSC “Gazprom”）に対して全種類のガス輸出における独占権を付与する「ガス輸出法」が採択された<sup>13</sup>。新たに改正される「地下資源法」は、「戦略的に重要な」鉱床の権益取得をめぐる入札において、外資の参入を制約<sup>14</sup>する方向で精緻化されている<sup>15</sup>。ここ

<sup>12</sup> Russian Energy Strategy up to 2020.

<sup>13</sup> 同法の規定では、「サハリン～I」と「サハリン～II」プロジェクトに対する生産物分与協定を認めていない。

<sup>14</sup> 資本の50%未満であれば、外資合弁企業も「戦略的に重要な」鉱床に



数ヶ月の間に、国営ガस्पロム社は、サハリン・エナジー社（Sakhalin Energy Investment Co., Ltd.）の株式の過半数を取得した。ロシア・ペトロリアム社（JSC “RUSIA Petroleum”）は「サハリン～II」と「コビクタ」のガスプロジェクトにおいて権益を獲得している。

第三に、海外エネルギー資産の獲得と特定の石油及びガス流通・販売業の強化だ。これは、2006年7月にセントピーターズバーグで開催されたG8首脳会議において、ロシアが「国際エネルギー安全保障構想」を発表したことによって明らかになった。これを通じて、ロシアはエネルギー供給者と消費者間の相互依存性を強調した。つまり、エネルギー需要の確保を目的とした国際的政策は、供給側のエネルギー安全保障措置によって、補完されなければならない。したがって、ロシアは自国の石油及びガス分野の開発にあたり、（一定の制限のもとに）他国と共同実施する体勢が整っているが、エネルギー流通インフラ及び市場へのアクセスにおいては、ロシア企業が優遇されなければならない。このようなアプローチは、エネルギー資源の生産者と消費者の間の「資産交換」の概念に基づくものである<sup>16</sup>。

---

おける入札に参入できることを明らかにした。

<sup>15</sup> 「戦略的に重要な」鉱床のカテゴリーに関する議論は、まだ決着がついていない。ロシア天然資源省の石油とガス資源についての最近の指摘によると、石油7,000万トンと天然ガス500億立方メートル以上の鉱床は「戦略的に重要」と評価するに値するとした。

<sup>16</sup> V. D. Kalashnikov, “Energy sector of the Russian Far East,” in P.A. Minakir, ed., *Economic Cooperation between the Russian Far East and Asia-Pacific*

### 3. 北東アジア地域における経済及び安全保障協力の原動力としてのエネルギー分野の協力：理由、利益、可能な分野

北東アジア地域は、巨大なエネルギー市場と広範な地域に及ぶエネルギー資源を保有しているが、散在するだけで一つにまとまっていないという点において、特異性を持っている。しかし、地域各国のエネルギー政策の優位性からも裏づけされるように、このような環境は、地域諸国によるエネルギー協力を余儀なくさせている。エネルギー協力を導く北東アジア地域の特殊性は、以下のように要約される。

第一に、協力を自ずと導く経済資源の相互補完性である。北東アジア地域協力の伝統的な方法は、各参加国がそれぞれの相対的な利点を生かすことによって、利益を得るということだ。すなわち、ロシアは資源、中国と北朝鮮は労働力、日本と韓国は投資と技術を投じて、利益を得ることができる。

第二に、北東アジア諸国のエネルギー生産・消費パターンにおける相互補完性である。ロシアは域内において、高品質で大量のエネルギー資源を輸出できる能力を持つ唯一の国だ。日本と韓国、そして中国においても、各国のエネルギー資源の埋蔵量で自国のエネルギー需要をまかなうのは、ほぼ不可能であり、特に中国の場合、エネルギー消費構成が望ましくない。

*Countries, Khabarovsk: RIOTIP, 2007.*

第三に、北東アジア諸国のエネルギー及び経済政策の相互補完性である。ロシアは、東部地域に未開発の豊かな開発資源を保有しており、東シベリアと極東地区における景気不振の脱却に向けて、その資源潜在力の利用を図っている。ロシア政府は、ロシアの国際的な重要性の増大を図り、域内でのロシアの地位を向上させる一方で、エネルギーの輸出地域をヨーロッパからその他の地域へシフトするなどの多角化を模索している。一方、北東アジア地域の主要国では、地域のエネルギー需要の急増に対して懸念し始めている。特に中国では、石油及びガス輸入における中東地域への依存増大、輸送路問題によるエネルギー供給中断の可能性の高まり、世界的・地域的な環境問題の悪化に関心を寄せている。

第四に、地政学的近接性である。北東アジア諸国は地域内に密集している。ロシアは中国、北朝鮮と同じ大陸で国境を接しており、日本とは海上境界線を挟んで近接している。したがって、すべてのエネルギーインフラ協力構想は、約2,000キロメートル範囲内で実施が可能である（東シベリアは除外する）。

第五に、域内エネルギーインフラ協力プロジェクトの商業的実現可能性と技術的可能性である。事前実現可能性と実現可能性についてのここ数十年の多くの研究において、地域内エネルギー協力構想計画の合理性が認められている。

第六に、北東アジア地域における資本集約的エネルギーインフラの欠如である。北東アジア諸国は、需給連鎖の果てに、莫大なインフラ費用を要するエネルギー部門の集中開発問題に直面する

と予測されている<sup>17</sup>。実際に、大規模なエネルギー協力プロジェクトの経済的利益を活用することによって、計画された各国の投資需要を減らすことができる。

ここ数年、様々なエネルギー協力プロジェクトをめぐる議論が交わされている。エネルギー協力構想の分野は、以下の通りだ。

- 北東アジア地域（主にロシア東部地域）のエネルギー資源に対する共同調査及び開発
- 原油、LNG、石炭の輸送拠点をはじめ、北東アジア地域の石油及びガス幹線や地域横断的なガス供給網などの共同建設、運営及び管理
- 効率的利用のための新たな石油・ガス処理設備、化学施設、共有予備精油施設の建設
- 石油保管施設の共同設立及び利用、備蓄及び緊急時対応プログラムの共同実施
- 火力・水力・原子力発電所と伝送回線の共同建設による相互電力網連結の共同実施
- 国家及び地域の流通・販売システムの共同運営・管理を通じたエネルギー資源の集中的取引
- 共同核廃棄物管理、次世代原子力技術の共同プログラム

<sup>17</sup> IEAの予測によると、北東アジア地域のエネルギー部門は、2001年から2030年の間に世界のエネルギー投資の総額（16兆ドル）の約26%（4兆3,030億ドル）を占めると見込まれる（ロシアは1兆500億ドル、中国は2兆2,530億ドル、日本と韓国を含むOECD Pacificは1兆ドル）。東シベリアとロシア極東地区は、地域探査及び開発をはじめとする投資ニーズは推定2,000億ドルと予測される。今後10年間の中国のエネルギー投資ニーズは、7,000～7,250億ドルと推計される。

- － エネルギー効率化技術の共同設計及び共有、汚染管理技術の普及
- － 再生可能なエネルギー協力（技術及び資源開発）

今後、エネルギー問題に関する協力を促進することによって、持続可能な社会・経済開発を目指す北東アジア地域が直面する課題のうち、最も緊急の問題を緩和ないしは排除することができるだろう。輸出燃料・資源の多様化、確実な輸送経路とシステムの確保、周辺国とのエネルギーインフラ連結、緊急時のエネルギー供給の切り替えを可能にする共同保管施設、参加国によるエネルギー部門開発への相互参加を通じて、安定したエネルギー供給の確保が予想される。

「量的確保」は、エネルギー効率の改善、環境負荷の小さい技術の導入、エネルギー供給費用の削減、物価変動への脆弱性の低減、市場自由化の促進を通じたエネルギー供給の「質的改善」による幅広いエネルギーの経済的利益によって、可能になると見込まれる。

最後に、北東アジア地域のエネルギー協力は、相互信頼及び経済連携の強化など、地域の相互依存を深め、呼び水効果をもたらすことにより、北東アジアの地域統合へ向けて前進することができる。エネルギーが持つ地政学的資源としての特徴を生かせば、北東アジア諸国は、現在のように非生産的であるよりも、資源利用において多国間協力の枠組みを提供することで、域内の国際的な緊張を緩和することができる。地域のエネルギーネットワーク

(電力、天然ガス)の構築に向けた地域的努力の強化を図ることは、北朝鮮の国際社会への参加や北朝鮮の経済再建、南北朝鮮の協力の促進剤となるだろう。

#### 4. 北東アジア地域におけるエネルギー協力の基盤としての ロシア極東地区のエネルギー計画

ロシアは、客観的な事実に基づき、北東アジア地域のエネルギー協力の構築を支える軸として見なされている。現在、議論、建設、実行段階にあるロシアのエネルギー資源導入プロジェクトの大部分は、北東アジア経済圏に属するロシア極東地区(REF)に位置している。

##### (1) エリガ(El'ga)炭田開発プロジェクト

エリギンスコエ(El'ginskoye)鉱床は、サハ共和国(ヤクーチヤ)東南部の離れたところに位置し、最大規模の埋蔵量(約20億トン)を誇る高品質の軟質炭を有する。

同プロジェクトの実現可能性についての最新の研究は、米国のボイド社(John T. Boyd)によって行われている。主な点は、次の通りにまとめられる。エリギンスコエ鉱床は、最大規模の石炭採掘場として強大な能力を持ち、量的・質的にも世界級である。同鉱床開発により年間2,000~2,500万トンの石炭採掘が可能となり、経済的に得策である。市場調査によって、エリガ炭の北東ア

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

ジア市場参入の可能性が明らかにされている。エリガ炭田では、一般炭の場合年間1,500万トン、原料炭の場合年間500万トン以上の採掘が可能である。

鉱床北西部のセクターの開発権益は、エリガウゴル社 (El'gaugol) が有している。現在、同企業の主要株主は、ヤクーチヤ (39.4%)、ロシア鉄道 (JSC “Russian railways”、29.5%)、そしてイースト・ビルディング・コントラクト社 (JSC “East building contract corporation”、28.8%) となっている。2007年末にヤクーチヤとロシア鉄道の持ち株を競売にかけることは、すでに承認されている。

## (2) サハリン大陸棚における石油・ガス開発プロジェクト

サハリン地域では、「生産分与契約」による2つの大規模な石油・ガス開発プロジェクトが現在進行中だ。「サハリン～Iプロジェクト」は、サハリン島北東部大陸棚の3油ガス田であるチャイウォ (Chaivo)、オドプト (Odoptu)、アルクトゥン・ダギ (Arkutun-Dagi) を開発対象としている。総可採埋蔵量は、石油が3億700万トン (23億バレル)、天然ガスが4,850億立方メートル (17兆1,000億立方フィート) を上回る。同プロジェクトは、4段階に分けて進められる予定だ。第一段階の目標は、チャイウォ、オドプト鉱床における油田とハバロフスク地方の国内需要用に制限されたガス田 (生産量は年間最高30億立方メートル)

の開発である。

同プロジェクトは、権益比率30%の米国のエクソン・ネフテガス社 (Exxon Neftegas Limited) がオペレーターとなり、日本のサハリン石油ガス開発 (SODECO、30%)、インド石油天然ガス公社 (ONGC、20%)、そして2社の子会社を含むロシアのロスネフチ社 (JSC “Rosneft”、計20%) といったエネルギー企業から構成される国際コンソーシアムによって運営されている。プロジェクトの投資総額は170億ドルで、2006年上半期末現在までに66億ドルが投資されたとオペレーターにより推計されている。2006年のプロジェクト開始により、石油・ガスの生産が行われている。

「サハリン～Ⅱプロジェクト」は、サハリン島大陸棚のピルトゥン・アストフスコエ (Piltun-Astohskoe) とルンスコエ (Lunskoe) 油ガス田の開発構想である。総可採埋蔵量は1億4,000万トン (10億バレル)、天然ガス5,500立方メートル (19兆4,000億立方フィート) だ。同プロジェクトのオペレーターはサハリン・エナジー社で、ロイヤル・ダッチ・シェル (Royal Dutch Shell、27.5%マイナス)、三井物産 (12.5%)、そして三菱商事 (10.0%)、ガспロム社 (50%超過) がその株主となっている<sup>18</sup>。

1999年に始まったプロジェクトの第一段階は、非凍結期でのピ

---

<sup>18</sup> 「ガспロム社「サハリン～Ⅱ」シェル保有株式の買収を中絶」『NGV ニュース』2007年4月17日。 [ロシア語]



リトゥン・アストフスコエ鉦床の石油資源開発である。この油田で採掘される年間石油量は、160万～200万トン（1万2,100～1万5,000バレル）と各年によって異なる。原油は、韓国、日本、中国、台湾、タイ、フィリピン、米国とのスポット契約に基づき、各国に輸送されている。2003年5月、オペレーターのサハリン・エナジー社は、ルンスコエ鉦床運営に関するプロジェクトの第二段階を開始すると公表した。当初、「サハリン～Ⅱ」第二段階への総投資額は96億ドルと推計されていた。最近推計された「サハリン～Ⅱプロジェクト」の資本コストは194億ドルを上回り、このうち125億ドルはすでに投資されている<sup>19</sup>。

また、サハリン大陸棚の地質探査権も付与されている。近い将来に探査対象となる大陸棚鉦区は、「サハリン～Ⅲ」（キリンスキー（Kirinskiy）鉦区、アヤシ（Ayashskiy）と東オドプト地域、ウェーニン（Veninskiy）鉦区）<sup>20</sup>、「サハリン～Ⅳ」、「サハリン～Ⅴ」、「サハリン～Ⅵ」である。これらの鉦区には、炭化水素資源（石油13億トン、ガス1兆9,000億立方メートル）が非常に豊富に存在すると見られている。

---

19 「サハリン～Ⅱ監視委員会：液化天然ガス売却の主要争点に合意」『NGVニュース』2007年7月18日。[ロシア語]

20 2004年1月、ロシア天然資源省生産分与契約国家委員会は、「サハリン～Ⅲ」（ウェーニン鉦区は除く）鉦区開発のための1993年の入札結果は無効と宣言した。2007年ロシア連邦天然資源省は、「サハリン～Ⅲプロジェクト」の地質調査権の入札を計画している。

### (3) 「東シベリア～太平洋」石油パイプライン (ESPO)

年間8,000万トンの原油処理量を計画しているパイプラインシステム、ESPOの段階的な建設計画は、2005年4月に承認された。ESPOの当初のルートは、環境保護主義者からの圧力を受けた結果、一年後にバイカル湖から北に400キロメートル離れた位置に変更された。これに伴い、ESPOの全長は約4,800キロメートルまで延長された。プロジェクトのオペレーターは、ロシア国営のトランスネフチ社 (JSC “Transneft”) である。

パイプライン・プロジェクトに修正が加えられた後、第一段階として、タイシェト (Taishet) ～イルクーツク州ウスチクット (Ust’Kut) ～サハ共和国タラカン (Talakanskoe) 鉱床～サハ共和国アルダン (Aldan) 地域～アムール州ティンダ (Tynda) ～アムール州スコボロジノ (Skovorodino) 間のルート敷設が計画されており、計画原油処理量は年間3,000万トンである。また、幹線パイプラインの完工と同時に、ペレボズナヤ (Perevoznaya) 湾の石油ターミナル (第一段階) に着工する予定だ。約2,800キロメートルに及ぶESPO第一段階の建設は、2006年4月に着工され2008年末に完工される計画だ。2007年7月末現在までに、1,000キロメートルを上回る距離が敷設された<sup>21</sup>。最近の発表によると、第一段階のコストは113億ドルと推

<sup>21</sup> 「東部パイプライン1,000キロ上回る」ロシア連邦産業エネルギー省発表資料、2007年6月20日。 [ロシア語]

計される<sup>22</sup>。

ESPOプロジェクトの第二段階では、スコボロジノ～ペレボズナヤ湾間が建設される計画である。このルートの原油処理量は、年間最高5,000万トンにのぼるため、タイシェト～スコボロジノ間のパイプラインの輸送能力は、年間8,000万トンまで増加される。

#### (4) 中国及びその他アジア太平洋市場へのガス輸出を視野に入れた東シベリア・極東地域におけるガス採掘・輸送・供給の統合システム形成プログラム（「東部プログラム」）

「東部プログラム」は、ロシア東部のガス資源開発とその輸出計画において、最大限の利益を確保するための包括的かつ複合的で、一貫した計画を目指したものである。プログラム実施におけるコーディネーターは、ガспром社である。度重なるプログラム修正を経て、2007年6月に採択された。同プログラムによると、現在東シベリア及び極東地区の天然ガス保有量は、国内外に重要度の高い高圧ガス工業を建設するのに十分な規模であり、天然ガスの計画産出量は、年間2,000億立方メートルである。同プログラムでは、サハリンのヤクーチヤ大陸棚鉱床、サハリンのチャヤンダ（Chayandinskoe）油ガス田、イルクーツク地域のコビクタ（Kovykta）ガス田・圧縮ガス田、クラスノヤルスク地域

---

22 「シモン・ワインシトク社長東シベリアパイプライン建設費2倍増に冷静」（<http://www.neftegaz.ru/>）2007年7月19日。〔ロシア語〕

のソビンスコ・パイギンスコエ (Sobinsko-Paiginskoe) 及び ユルブチェノ・トホムスコエ (Yurubcheno-Tokhomskoe) 油ガス田の4つの拠点がガス生産センターとして割り当てられている。

プログラム準備過程で、ロシア東部におけるガス生産及び輸送システムについての12のシナリオが検討された。コーディネーターのガスプロム社は、「ボストーク」 (Vostok、東) が最も有効的であることを主張した。このシナリオでは、イルクーツク及びクラスノヤルスクのガス生産センターのロシア統一ガス供給システム (UGSS) への対応が考慮されている。つまり、サハリンのガス生産センターの開発とUGSSの独立を通じて、ロシア西部のガス需要を満たし、またサハリン南部のLNG施設の開発だけでなく、中国北東部と朝鮮半島をつなぐ輸出ガス・パイプラインのインフラの建設を通じて、サハリン州、ハバロフスク地方、プリモルスク地方の天然ガスによる需要の充足を目指している。「ボストーク」の必要投資額は、625～777億ドルと推計される。

### (5) ロシアと中国の電力協力

両国間の送電ラインは、現在単一電力網の「ボストーク」 (Vostok) によって運営されており、アムール州から中国北東部の辺境地域まで送電されている (2006年現在、5億キロワット)。2003年、ロシアの統一電力会社 (Inter RAO UES) と中国のシリウス (Sirius) は、2004年から2013年まで130億キロ

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

ワットの電力を供給する枠組み協定に署名した。

2006年3月、ロシアの統一電力会社（RAO UES Rossii）と中国国営電力会社は、ロシア東部から中国までの大規模電力供給プロジェクト（年間約600億キロワット）に対する実現可能性の研究の精緻化の合意に至った。2006年11月に実施された事前実現可能性の検討によると、同プロジェクトは三段階に分けて施行される予定である。2008～2012年の第一段階では、国境地帯の電力取引を45億キロワットまで拡張する。2012～2015年の第二段階では、電力供給量を年間225億キロワットまで拡張するために、極東ロシア南部地域に委託して3.5ギガワットの容量を持つ新規電力設備の建設を計画している。第三段階では、2015年以降、極東ロシアと東シベリアに年間6～6.4ギガワットの容量を持つ電力設備を建設して、年間輸出量を600億キロワットまで拡張する計画だ。

2006年11月、プロジェクト第一段階における輸送契約が締結された<sup>23</sup>。

## (6) ロシア極東地区と朝鮮半島の電力協力

2001年、北朝鮮政府は、北朝鮮への電力供給の技術的、経済的な実現可能性について考慮したロシア側を受け入れた。そし

---

<sup>23</sup> 「UESR（ロシアエネルギーシステム連合）2006年報告書」2007年。[ロシア語]

て、2001年から2003年まで数回にわたり、極東ロシアと北朝鮮をつなぐ送電線の技術面に関する議論が行われた。最終的に、プロジェクトの構成が拡大され、韓国の専門家らもプロジェクトに加わることになった。これにより、プロジェクトの条件変更、そして500メガワット（年間250億キロワット）の電力供給のための、ウラジオストク変電所から清津の間の500キロボルト送電線（交流、380キロメートル）建設と、2,000～3,000メガワットの電力供給のための、ウラジオストクからソウルの間の±500～600キロワット送電線（直流、900キロメートル）建設が提起された。

政治・経済的な諸理由のため、極東地区・朝鮮半島の電力ブリッジ・プロジェクトに対する研究は中断された。2006年8月、ロシア代表団がプロジェクト再開のために北朝鮮を訪問したが、現在までのところ進展は見られない。

極東地区・朝鮮半島の送電線及び天然ガス・パイプライン・プロジェクトは、北東アジア地域のエネルギー及び経済協力の実現において、非常に意味のあるものである。これらのプロジェクトは経済的利益に加えて、極東ロシアにおけるエネルギー施設の開発や北朝鮮におけるエネルギー危機の解決、関連諸国のエネルギー消費構成及びエネルギー・ミックスの最適化、経済的パートナー及び国際社会の一員としての北朝鮮の参加、ロシア・韓国・北朝鮮における真のパートナーシップ構築など、あらゆる面において重要な効果を生む。そして、これらのプロジェクトは中断さ

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

れたKEDOプロジェクトや北朝鮮の核兵器開発計画に対する現実的な代替案ともなり得る。

## 5. ロシアと北東アジア主要国間のエネルギー協力の現状

現在の北東アジア地域におけるエネルギー協力は、参加国にとって望ましい状態にはない。エネルギー協力構想が実施されている割合は、参加国やエネルギー下位領域によって大きな差がある。中国は、これらの中でも最も成功した国である。

### (1) ロシアと中国の石油及びガス協力<sup>24</sup>

両国政府の首脳による定期会合を準備する目的で、中ロ政府間委員会にエネルギー分野の協力に関する分科委員会が運営されている。2006年冬、ロスネフチ社のアジア代表事務所が北京に開設された。ロシアの国営企業と中国の国営企業ないしは中国政府機関との間に、石油及びガス部門における多くの協定が結ばれた。現在実施されている協定は、以下の通りである。

- － 原油供給に関するロスネフチ社と中国石油加工集団（Sinopec）間協定（2007年7月）
- － 航空燃料供給に関するロスネフチ社と中国航空油料集団（CNAF）間協定（2007年4月）

---

<sup>24</sup> 以前の章を参考にしてください。

- 原油輸送分野の協力強化に関するロシア鉄道と中国鉄道省間協定（2007年3月）
- 合弁企業設立の基本原則に関するロスネフチ社と中国石油加工集団間協定（2006年11月）
- 合弁企業設立の基本原則に関するロスネフチ社と中国石油天然ガス集団（CNPC）間協定（2006年3月）
- スコボロジノから中ロ国境までの石油パイプライン計画及び建設の調査に関するトランスネフチ社と中国石油天然ガス集団間協定（2006年3月）
- 前払条件による原油供給に関するロスネフチ社と中国石油天然ガス集団間協定（2004年12月）
- 戦略的協力に関するガスプロム社と中国石油天然ガス集団間協定（2004年10月）

このような協定は、実質的な中ロエネルギー協力の発展を支えた。現状については以下の通りだ。

第一に、石油取引の集中的な発展が見られる。ロスネフチ社は、契約に基いて2005～2010年に4,840万トン、ないしは中国石油天然ガス集団に年間890万トン、中国石油加工集団に年間250万トンの原油を供給する義務がある。総供給量は、2005年に800万トン、2006年に1,030万トンであり、2007年には1,050万トンと予想される。2007年、ロシア鉄道は、中国への石油輸送能力を年間約3,000万トンまで拡張するために、鉄道部門の再建に1億ドル以上を投資する計画であることを発表した。

第二に、2007年7月にトランスネフチ社と中国石油天然ガス集

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII



団は、ESPOパイプラインから中国までの支線建設に関するプロトコルに署名した。

第三に、ロスネフチ社と中国石油加工集団は、「サハリン～IIIプロジェクト」の運営企業として、それぞれ74.9%と25.1%の権益を保有しており、ウェーニン鉦区における探査作業を協力的に実施する。

第四に、2006年7月から12月にかけて、ロスネフチ社と中国石油加工集団は、合弁会社（権益比率はロシア側51%、中国側49%）を通じて、ロシアの石油及びガス企業のウドムルトネフチ社（JSC “Udmurtneft”）を傘下におさめた。

第五に、2006年10月、ロスネフチ社と中国石油天然ガス集団は、合弁企業のボストーク・エナジー社（Vostok Energy、権益比率はロシア側51%、中国側49%）を設立した。2007年7月、ボストーク・エナジー社は、イルクーツク州（東シベリア）の2つの炭化水素資源鉦床の開発権益を入札により獲得した。

第六に、2006年3月、ガスプロム社と中国石油天然ガス集団は、ロシアから中国への天然ガスの供給のための時間枠、量、経路、そして価格設定原則を決めたプロトコルに署名した。これにより、ロシアと中国をつなぐ2つのガス・パイプラインの建設、いわゆる「西ルート」と「東ルート」が決定された。2020年までに、天然ガス680億立方メートルが中国へ供給される計画である。



## (2) ロシアと韓国のエネルギー協力

ロシアとのエネルギー分野の協力に対する韓国の戦略は、概ね中国の戦略を再現したもののだが、あまり成功的ではない。

2003年3月、ガспロム社と韓国ガス公社（KOGAS）は5年間の協力協定に署名した。この国営企業間協定は、2006年10月、ガス産業分野の協力に関するロシア連邦政府と韓国政府間の協定によって補完された。これらの協定に基づき、2012～2013年以降の天然ガス・パイプラインの年間供給量100億立方メートルに関する交渉が進められた。

北朝鮮との政治的問題が継続しているにもかかわらず、ガспロム社側は韓国に対するサハリン新ガス田からのLNG供給を中断しなかった。

2006年10月、ガспロム・マーケティング&トレーディング社（Gazprom Marketing and Trading Ltd.、ガспロム子会社）は再販契約を通じて、韓国に対する1次分のLNG供給を行った。さらに韓国ガス公社は、サハリン・エナジー社と20年間にわたる年間150万トンのLNG供給に関する契約を結んだ。

ロスネフチ社と韓国石油公社（KNOC）は、2004年9月協力覚書に調印した。これにより、カムチャツカ半島沖の大陸棚の石油探査及び採掘のための合弁企業設立が構想された。また、西カムチャツカの大陸棚開発のための韓口間コンソーシアムが形成された。このコンソーシアムは、ロスネフチ社（60%）、韓国石油公

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

社（20%）、そしてGSカルテクス、SK、大宇インターナショナル、錦湖石油化学、現代（計20%）などの韓国の諸企業から構成されている。2005年2月、参加メンバーにより2008年までの探査及び探査作業着手のための財務協定（Interim Finance Agreement）が締結された。2007年5月、コンソーシアムは探査過程における大型油田の発見を発表した。

2007年3月、LG商社、大韓資源商社、韓国電力公社（KEPKO）、POSCO、そしてエリガ炭田開発プロジェクトに投資した韓国の諸企業が、ヤクトウーゴリ社（Yakutugol）の68.9%とエリガウゴル社の75%未満の株式売却の入札に大きな関心を示していると報道された。当初、売却総額は18億ドルと推計された。

### (3) ロシアと日本のエネルギー協力

エネルギー消費の低迷により、サハリン石油及びガス・プロジェクト開発における好結果とロシアの太平洋沿岸までのロシア石油パイプラインの確保は、日ロエネルギー協力を冷却期間をもたらすこととなった。しかし最近、日本は再びエネルギー分野における日ロ協力への関心を示している。日本の協力政策は、中国や韓国の政策との間に共通点をもつが、いくつかの面で異なる。

2005年11月、ガспロムと日本経済産業省資源エネルギー庁により協力協定が締結された。2005年10月には、ガспロムと三菱商事との間で覚書が調印され、2006年8月には、東京電力とガ



スプロム・マーケティング&トレーディング社、また後に中部電力との間で短期のLNG取引実現に関する2つの覚書が調印された。これにより、同月に1次分のLNGが中部電力へ輸送された。さらに、「サハリン～Ⅱプロジェクト」によるLNG液化工場の生産の大半を日本電力に供給することが契約された。

2007年1月と6月、日ロ戦略対話の枠組み内における2つの政府会合が行われた。会合における主な問題の一つは、地域のエネルギー安全保障の確保であった。

北東アジア主導国とロシアとの間のエネルギー協力の従来の特徴に加えて、日本はサハリン州政府との有効な相互作用の良い例となっている。2005年サハリン州政府は、三菱商事、三井物産との間でそれぞれ協力覚書を調印した。この覚書は、サハリンの天然ガス資源の活用や石炭生産、石炭輸出の発展、小型熱電併給設備の建設問題などを含んでいる。2006年5月、日本の諸企業はサハリン州における効率的な天然ガス資源の活用に対するマスタープランを計画した。このような日本企業側の努力を受けて、ガスプロム社はいわゆる「東部プログラム」の枠組み内におけるガス処理、ガス化学及び工学プロジェクトの日本企業との共同実施に対して、強い関心を見せた。

さらに日本国際協力銀行、三井住友銀行などの日本の金融機関も、ロシアのエネルギー・プロジェクトへの資金提供に積極的に参加している。2007年2月、ロシアのヴィクトル・フリステンコ (Victor Khristenko) 産業エネルギー大臣は、日本の投資家に対

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

してロシアにおける太平洋沿岸の大規模な精製所の建設や原子力工学の進歩、再生可能なエネルギー資源展開への参加を提案している。

## 6. ロシアからみたエネルギー協力の問題と展望

北東アジア地域における一般的な政治的、経済的、制度的環境は、域内エネルギー協力を構築する上で、克服が不可能なほどの厳しい制約と障害をもつわけではないが、これを実現させようとする動きは少ない。その理由の一つは、ロシア内のエネルギー及び経済状況に起因する。ロシアは、不十分な石油・ガス探査、鉱床の厳しい状況と僻地という立地条件、該当地域のインフラ不在、新鉱床に対する個人投資家のための法制度及び海外投資家保護の劣悪さ、不十分な国内需要、北東アジアエネルギー協力への参加における不明確な戦略等が原因となり、エネルギー協力構想に伴う比較的大きなコストと高いリスクという問題に直面している。もう一つの理由は、北東アジア主要国の域内エネルギー協力に対する政策によって説明される。これは、以下の通りに特徴づけられる。

- － これまで同地域では、公共エネルギー市場や、エネルギー協力、一般的な制度的合意、組合を運営するためのEU、ASEANのような共同機構が一度も存在したことがない。
- － 北東アジア主要国は、域内の多国間エネルギー協力への関心



を示しながらも、ロシアとの二国間関係に基づく契約をより望んでいる。

- ロシアのエネルギー資源開発に対する北東アジア諸国の姿勢は、伝統的な「資源」の特性を持っている。
- これまでに際立った二国間・多国間構想や、ロシアと北東アジア諸国間の総合的なエネルギー協力案が存在しない。
- 北朝鮮問題は、ロシアと朝鮮半島間のエネルギー協力とはまた別の複雑な要因を抱いている。

石油部門は、協力への大きな潜在力をもつ唯一の例外のように見られている。一方、天然ガスと電力部門におけるプロジェクトは、市場接近性だけでなく、距離、費用を考慮すると、実施は容易ではない。今後の展望は、北東アジア諸国が電力プロジェクトの効率性と環境保全性、国内的重要性と地域的機会とのバランス、また、京都プロセスをいかに定義するかに大きくかかっている。価格の問題も重要な問題の一つである<sup>25</sup>。

しかし、北東アジア地域におけるエネルギー協力の枠組み不在の問題は、関連諸国が協力の重要度や原則を明らかにすることによって緩和されるだろう。ロシアと北東アジア地域のエネルギー分野における協力戦略は、以下のような原則に基づく総合アプローチを通じて、強化できるだろう<sup>26</sup>。

<sup>25</sup> V.I. Ivanov and B.G. Saneev, *Politics of Energy Cooperation in Northeast Asia*, paper prepared for Workshop on Energy Security and Sustainable Development in NEA: Prospects and Cooperative Policies, Khabarovsk, September 17-19, 2002.

- 石油、天然ガス、石炭、電気、燃料処理、そして地域発展の問題を含む包括的協力形式
- 東シベリアとオホーツク大陸棚の石油及びガス田の共同調査及び開発のための戦略的同盟関係の構築
- エネルギー資源輸送のための共同インフラの形成
- 「資産交換」原則の遵守
- 「ロシア・朝鮮半島」エネルギー協力における多国的な北朝鮮への参加呼びかけ
- 極東ロシア地域開発プロジェクト、石油及びガス処理施設の建設、電力集中施設の建設、再生可能なエネルギーの配置及びエネルギー効率増進プロジェクトに対する共同参加

## 7. 南北朝鮮のエネルギー協力<sup>27</sup>

北朝鮮のエネルギー問題には、次のような特殊要因が存在する。まず、北朝鮮のエネルギー部門の衰退をもたらす要因が挙げられる。大半の問題は、需要及び供給チャンネルの妨げや不適切な国家政策などの経済的困難から生じている。これと関連して、緊張を高める北朝鮮の核開発、指導部の体制存続への関心、南北朝鮮の経済関係の発展などが懸案事項として挙げられる。北東アジアのエネルギー協力は、北朝鮮のエネルギー開発に影響を及ぼすと同時に、その逆方向にも影響力が発生する。すなわち、北朝

---

<sup>26</sup> Kalashnikov, *op. cit.*

<sup>27</sup> 本章は、統一研究院によって発行された研究論文を修正した。Kyuryoon Kim, *Energy Cooperation with North Korea*, Seoul: KINU, 2005.



鮮のエネルギー問題は、北朝鮮自らの失策だけでなく、国際的な政治・経済的混乱によってさらに悪化する。このため、北朝鮮のエネルギー問題の解決策は、経済的・政治的要因の総合的考慮のもと、講じられなければならない。本節では、まず北朝鮮のエネルギー部門の開発における諸目標を提示し、次に協力方策を提案したい。

北朝鮮におけるエネルギー需給構造に対して、次の3つの根本的な問題点が指摘される。慢性的な供給不足、石炭への過度な依存、立ち遅れたインフラである。実際のところ、北朝鮮における現在のエネルギーの供給水準は、90年代の60～70%に過ぎない。90年代のエネルギー供給水準でも、北朝鮮の経済成長を導くことができなかったことを踏まえると、このような数値は、北朝鮮の悲惨な状況を予測させる。したがって供給量の増加が、最も優先されるべき目標でなければならない。

同時に、単一エネルギー源への依存は、資源生産が不安定な場合、深刻な供給問題を引き起こす危険を伴うため、石炭燃料への高い依存度を減らすことが必要である。北朝鮮では、炭鉱開発が盛んになるとともに、石炭の生産性と品質は大幅に低下した。また北朝鮮は、20～30年前に建設した炭鉱と石炭火力発電所に依存したために、発達したエネルギー開発技術を習得する機会を失った。もし、北朝鮮がバランスのとれたエネルギー供給構造の形成に関心を向けていれば、北朝鮮のエネルギー産業開発は、より大きな利益を得ていただろう。これを踏まえると、北朝鮮エネ

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII



ギー部門開発の2つ目の目標は、バランスのとれた供給構造の実現でなければならない。

北朝鮮は、資源の多くを巨大な軍事部門の維持に割り当ててきた。このことは現在、エネルギー部門だけでなく、経済部門においても困難をもたらした基本的な原因の一つとなった。北朝鮮は、住民の福祉向上に対して、より大きな関心をもつ必要がある。住民による適正な電力消費なくしては、正常な経済開発は想像し難いだろう。これは、エネルギー部門の需給構造にも当てはまることである。前述した通り、北朝鮮住民は90年代に調理や暖房のために樹木を伐採し、このことが深刻な森林破壊の原因の一つとなった。したがって、全体的なエネルギー需給構造の改善のために、一般家庭へのエネルギー供給を増加させる必要がある。

以上のような3つの経済的目標に加え、北朝鮮におけるエネルギー問題の発生は、90年代の国際的な政治的混乱が主な原因だったことを考慮すると、これに関する政治的目標の設定も必要であることが分かる。北朝鮮の経済的困窮は、国際社会からの孤立によって悪化したという点に留意しなければならない。北朝鮮の核開発計画とその結果もたらされた危機によって、北朝鮮は、北東アジアにおける安全保障問題の中心に浮上した。しかし、北朝鮮は核開発計画をめぐる国際社会の関心によって、根本的に対立状態にある国というネガティブなイメージが形成され、資本主義世界との経済交流において一層孤立するようになった。

世界のいかなる国も、安全保障上の敵対国との貿易関係を望ま



ない。北朝鮮は外部からの支援を受けるためにも、国際社会における平和的イメージの構築に努めることが重要である。したがって、北朝鮮はエネルギー部門を開発するにあたり、何よりもまず先に、核開発計画の廃止を実現させなければならない。この目標は、南北朝鮮関係においても同様である。すなわち、北朝鮮のエネルギー部門開発への援助は、平和的統一への進展と北東アジア地域の安定に貢献するという目標に基づくものでなければならない。

北朝鮮のエネルギー問題をより包括的に対処するためには、制度づくりが必要だ。北朝鮮のエネルギー問題と関連した国際機構は二つである。その存在については疑問の余地もあるが、1995年以降、北朝鮮に対する軽水炉プロジェクト及び重油供給の調整を目的に運営されてきたKEDOがその一つだ。そして、もう一つの北朝鮮のエネルギー問題を議論する場を提供しているのは、六者会合である。むろん、いまだ制度化には至っておらず、核問題に焦点が置かれているという問題は残る。

北朝鮮のエネルギー問題に対処するために、米国、中国、ロシア、日本、韓国、北朝鮮を主要構成国とする国際機関を設立するというアイデアは、有用だろう。このような組織は、関心を有するすべての国が構成国となり得るように開かれている。構成メンバーを拡大すると、次のような分類が可能だろう。第一のグループには、モンゴルのような北東アジア地域に属する国が含まれる。第二のグループは、中央アジア地域に位置するエネルギー

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

供給国が該当する。第三のグループとしては、現在、KEDO加盟国であるオーストラリアとカナダなどが考慮される。

同機関は、「北朝鮮エネルギー開発センター」と命名し、様々な機能を遂行することが可能だろう。まず、当事国に議論の場を提供するフォーラムとしての機能を果たすことができる。韓国政府のイニシアティブにより、北朝鮮に対して、エネルギー部門の運営のための現代技術を習得する機会を提供することも可能である。また、北朝鮮が他の過渡期にある経済国の経験から利益を得ることもできる。そして、多国間協力による同機関の運営を通じて、北朝鮮のエネルギー問題に対するより良い解決策を見出すことができるだろう。同時に、結果を最大化を図るために、様々なエネルギー改善プロジェクトを総合的に一体化することもできるだろう。

北朝鮮のエネルギー部門の改善には、様々な経済部門が関連するため、相当時間を要するだろう。本節では、次のような3段階によるプロジェクトの実施方策を提案したい。第一段階における最も重要な事項は、北朝鮮エネルギー産業の再建だ。第二段階では、北朝鮮は前段階の結果に基づいて、エネルギー産業の開発を推進することができる。第三段階では、北朝鮮はエネルギー産業のさらなる発展と実質的な成長を図ることができる。



## (1) 再建段階

第一段階は、北朝鮮で90年代にエネルギー部門が衰退したことから「再建段階」と命名できる。したがって、北朝鮮のエネルギー改善計画における最重要課題は、90年代初めのレベルまで生産力を回復させることである。しかしながら、北朝鮮は復興に必要な資源を有していないため、このような目標を達成するためには、外部からの支援が必要となる。再建段階では、次のような方策が実施されなければならない。

北朝鮮のエネルギー開発に向けて最初に行うべき重要なことは、現状についての体系的な調査である。むろん、北朝鮮がフォーラムに参加することが最も効果的だろう。まず、北朝鮮のエネルギー産業について利用可能なすべての情報を収集し、これを一体的にまとめる作業が必要である。そして、北朝鮮を含めた各国のエネルギー専門家が、北朝鮮のエネルギー部門増進のための最善策について議論することが必要だ。これに関して韓国政府は、国際セミナーや技術交流などの活動を促進する上で、中心的な役割を果たさなければならない。例として、韓国、北朝鮮、中国、ロシアの専門家が、北朝鮮のエネルギー部門の改善について議論する国際セミナーの開催が必要である。そして、このような国際セミナーの定例化を通じて、永続的な国際フォーラムの基盤を築くことができる。北朝鮮はこのような方法によって、先進技術や運営技術を習得する機会を得るだろう。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

第二に、北朝鮮にとって最も早急に必要なのは、立ち遅れた施設の改修である。北朝鮮は、1次エネルギー資源の石炭に大きく依存しているため、まず始めは、採鉱施設の復旧作業に集中することが必要だ。すなわち、90年代のレベルまで石炭生産量を回復させることが重要である。また、90年代に不適正な輸送インフラによって円滑なエネルギー供給が妨げられたため、輸送施設、特に鉄道施設の改修にも力を注がなければならない。このような採鉱及び輸送施設の復旧などの整備プロジェクトに加え、発電所の復旧も必要である。北朝鮮の発電所では、90年代に供給が一部中断している。発電施設の立ち遅れが原因で、非効率なエネルギー利用と稼働率の低下をもたらした。恐らく、このような立ち遅れた発電所問題を解決する最善策は、発電所を新たに建設することだろう。しかし、これを成し遂げるには、多くの費用と長い時間を要する。したがって、中間的解決策として発電所の改修がなされなければならない。そして、韓国はこのようなプロジェクトに参加することが必要である。現在、北朝鮮は、総合的なシステム復旧を推進するのに十分な資本を有していないため、場当たりの方法で発電所の復旧を進めている。したがって、このような整備プロジェクトに対処するために、国際コンソーシアムの形成が必要とされる。この点において、北朝鮮の発電所の大半は旧ソ連の支援のもとに建設されたため、ロシアの役割が非常に重要となる。韓国政府は、プロジェクトの財源や運営指導において、貢献することができるだろう。



三つ目に必要なプロジェクトは、開城工業団地への電力供給である。これに加え、同段階では、北朝鮮に200万キロワットの電力を輸送するための建設プロジェクトを開始することが必要である。このような建設プロジェクトは、最低でも3年を要すると予測される。韓国統一部は、最近の北朝鮮と関連国との交渉の結果から、向こう9年から13年間に、約6兆5,000億ウォンから11兆ウォンの費用がかかると推計した。これは、3年間の重油供給（1,500億ウォン）、電力輸送施設建設（1兆7,000億ウォン）、6～10年間にわたる200万キロワットの電力供給（3兆9,000億～8兆ウォン）、200万キロワットの軽水炉発電所建設（1億～1兆ウォン）の4つのカテゴリーに分けられる<sup>28</sup>。北朝鮮のエネルギー供給の安定化には長期間を要するため、電力輸送施設の建設は、次の第二段階で実質的な電力供給を開始するために、第一段階において着手されなければならない。

北朝鮮の核開発問題への中間的解決策として、同段階における北朝鮮への重油の提供が必要だろう。しかし、これは北朝鮮が六者会合での決定に対して協調的な姿勢を見せることが前提とされなければならない。前述の通り、2002年末以降、米朝枠組み合意に基づいた北朝鮮への重油の輸送が中断されている。このため、北朝鮮は電力生産のために何としても重油が必要である。北朝鮮は、火力発電所の稼働再開のために、外部からの重油支援を必要としている。

28 「北朝鮮へのエネルギー供給」 韓国統一部、2005年。[韓国語]

## (2) 発展段階

北朝鮮のエネルギー産業の復興を通じて、供給レベルが90年代と同レベルまで回復すれば、石炭鉱業分野だけでなく電力部門においてもエネルギー生産のさらなる発展が見込まれるため、北朝鮮は「発展段階」へと進むだろう。前段階の時点で、北朝鮮におけるエネルギー供給により、基本的なエネルギー需要は満たされるだろう。しかし、これでは不十分なため、北朝鮮は経済発展のための方策を模索することが必要だろう。したがって、北朝鮮は外部からの支援を通じたエネルギー供給拡大のために、以下のような計画を採用することが必要である。

第一に、韓国の北朝鮮に対する200万キロワットの電力供給に関する問題について、国際世論を形成する必要がある。北朝鮮に対する軽水炉の提供は、米朝間交渉の結果ではあったが、国際問題に発展した。これと同様に、六者会合における最近の共同声明に、韓国の主な提案内容が含まれているため、韓国の提案はすでに国際化していると言えよう。したがって、六者会合の参加国及び関心を有する国々と、北朝鮮への電力供給についての議論を始めなければならない。

第二に、同段階では、最終消費者に対する生産電力の適正な輸送に向けて、全国的な電力網の現代化が必要だ。このため、電力の効率的利用のための輸送及び流通システムの現代化事業に対して、国際的な援助が必要である。



第三に、前述の計画を達成するという想定のもと、韓国は、北朝鮮に対して200万キロワットの電力輸送を開始することができる。実際に、電力使用量の最も多いシーズンと時間を利用するのが効率的だろう。韓国におけるピークシーズンは、暑いさなかエアコン使用が増える夏季だ。反対に、韓国における冬季の電力消費は相対的に少ない。したがって、北朝鮮の冬が韓国よりも厳しいことを考慮して、韓国は冬季に、北朝鮮に対してより多くの電力を送ることが望ましい。

### (3) 成長段階

第三段階になると、北朝鮮経済及びエネルギー産業は、さらなる成長を追求できる程の十分な回復を見せるだろう。このため、経済成長に伴う需要増加を満たすためのエネルギー供給の拡大が必要となる。したがって、北朝鮮への適正なエネルギー供給のために、以下ようなプロジェクトが考慮されるべきである。

第一のプロジェクトは、現在、北東アジア諸国によって議論されているパイプラインの建設プロジェクトに関連する。便宜上、北朝鮮領域を利用した二つのパイプラインの提案が可能である。一つは、北朝鮮の西側を通過し、もう一つは、東側を通過するものである。経済的実現可能性を考慮すれば、後者の方が経済的であり、韓国と日本におけるエネルギー供給の面でも長期的に有用である。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



第二のプロジェクトは、北朝鮮とロシア極東地区の電力網連結である。ロシア極東地区は、東シベリアのガス及び石油へのアクセスが可能であり、十分な電力資源を保有している。唯一の問題点は、ロシアは電流50ヘルツであるのに対して、北朝鮮は60ヘルツであることだ。したがって、北朝鮮とロシアの国境地帯に変圧器を設置する必要がある。北朝鮮のエネルギー需要に対する利用可能な資源として、ロシアのエネルギーの活用が考えられる。

第三のプロジェクトは、原子力エネルギーの利用に関連するため、論争を呼ぶ可能性がある。前述の通り、北朝鮮の核開発計画はその二重用途をめぐり、長い間論争を巻き起こしてきた。六者会合が再開され、一定の進展を見せているものの、まだ北朝鮮の完全な核兵器開発計画の放棄には至っていない。そこで、二つの代案が考えられる。一つは、北朝鮮の新浦における2基の軽水炉発電所の建設を再開する。もう一つは、他のタイプの原子力発電所（恐らくロシアモデル）を建設するための国際コンソーシアムの形成が可能だろう。北朝鮮の核開発計画の今後の展望を予測することは難しい。もし六者会合において決定、合意がなされるならば、本稿を通じて2つの軽水炉建設の再開を提案したい。

## 8. 結論

90年代、外部的要因に加え、内部的要因も影響し、北朝鮮は深刻な経済問題に直面してきた。21世紀に入り、北朝鮮経済は

最低レベルの経済生産から徐々に回復を見せている。また北朝鮮政府は、2002年半ばに市場志向型の様々な施策を取り入れた。このような最近の変化の中で、北朝鮮では経済回復を支えるエネルギー供給が何よりも必要となっている。実際において、エネルギーは、経済発展を追求するすべての国にとって不可欠なものである。

北朝鮮への十分なエネルギー供給支援を行うためには、韓国が透明性の原則を維持することが絶対条件である。北朝鮮は、依然として外部からほぼ隔離されているため、韓国政府は北朝鮮に対してエネルギーの使用記録の提供を要求する必要がある。また同時に、韓国政府はその支援プロセスについて国民に十分に知らせる必要がある。これまでの北朝鮮への支援は、そのプロセスの不透明性が原因で失敗ないしは中断したため、経済的な観点からもこのことは非常に重要である。北朝鮮問題に対しては、根気よく長期的な観点からアプローチする必要がある。そのためには、中央集権的な計画経済体制のもとで生活してきた北朝鮮住民の異なった考え方を理解する必要がある。恐らく彼らは、自分たちがどのような状況におかれているか全く想像したことがないはずである。前述したプロジェクトの達成には、予想以上の多くの時間を要するかもしれない。エネルギー改善プロジェクトの成功を予測する重要な基準は、結果ではなくその方向だろう。すなわち、その進行速度がいかに非常に遅くとも、プロジェクトを継続することが必要であるということだ。

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

結論として、韓国と北朝鮮は長きにわたり一民族（または一国家）であったことを記憶しなければならない。たとえ正確な期間の予測が難しくても、最終的な統一を準備する必要がある。エネルギー改善プロジェクトを推進する過程で、北朝鮮や韓国内部からの多少の微温的な反応や厳しい反発に直面するかもしれない。しかし、統一コリアの繁栄を実現するためには、本稿で提示した目的と手段が、不断の努力と根気強さ、そして一貫性をもって、推進されなければならない。

### 【参考文献】

「UESR（ロシアエネルギーシステム連合）2006年報告書」2007年。〔ロシア語〕

「ガспロム社「サハリン～Ⅱ」シェル保有株式の買収を中断」『NGVニュース』2007年4月17日。〔ロシア語〕

「サハリン～Ⅱ監視委員会：液化天然ガス売却の主要争点に合意」『NGVニュース』2007年7月18日。〔ロシア語〕

「シモン・ワインシトク社長東シベリアパイプライン建設費2倍増に冷静」（<http://www.neftegas.ru/>）2007年7月19日。〔ロシア語〕

「東部パイプライン1,000キロ上回る」ロシア連邦産業エネルギー省発表資料、2007年6月20日。〔ロシア語〕

Abe, S. "Energy." In *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*. Niigata: Economic

- Research Institute for Northeast Asia, 2007.
- BP Statistical Review of World Energy, June 2007.  
<http://www.bp.com/statisticalreview>.
- Chanlett-Avery, Emma. “Rising Energy Competition and Energy Security in Northeast Asia: Issues for U.S. Policy.” *CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, July 14, 2004.
- Energy Policy of Korea, 2004.
- Ivanov, V.I., and B.G. Saneev. “Politics of Energy Cooperation in Northeast Asia.” Paper prepared for Workshop on Energy Security and Sustainable Development in NEA: Prospects and Cooperative Policies. Khabarovsk. September 17-19, 2002.
- Kalashnikov, V.D. “Energy sector of the Russian Far East.” In P.A. Minakir. ed. *Economic Cooperation between the Russian Far East and Asia-Pacific Countries*. Khabarovsk: RIOTIP, 2007.
- Kim, Dukho. “Necessary Requirements of Military First Era.” *Economic Research* (Pyongyang), Vol. 2, 2004.
- Kim, Jinwoo. “Energy Security of Northeast Asia: Current State, Energy Demand/Supply Projection and Investment Needs.” Paper Presented for the KEEI-IEA Joint Conference on *Energy Challenges in Northeast*

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

- Asia and Project Proposals in 2004*. Seoul: KEEI-IEA, 2004.
- Kim, Kwan Ho. Options for Rehabilitation of Energy System & Energy Security & Energy Planning in DPR of Korea, 2004.
- Kim, Kyungsul. *North Korean Energy Problems*. Gyonggido: Korea Energy Economics Institute, 2003.
- Korean Energy Development Organization (KEDO), 2004.
- Minakir, P. A. “Asia Pacific Region and NEA: Movement towards Integration and the Russian Factor.” In *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*. Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia, 2007.
- Moon, Young-Seok. Energy Demand Forecast and Energy Policy of Korea, 2004.
- Gulidov, R. “Statistical Assessment of the Region’s Energy Balance in Eurostat/IEA Format.” *Voprosi Statistiki*, No. 1, 2007. [ロシア語]
- Sugimoto, T. “Energy Cooperation.” In *The Vision of Economic Development and Cooperation in Northeast Asia*. Niigata: Economic Research Institute for Northeast Asia.
- The Korean Peninsula Energy Development Organization: Implications for Northeast Asian Regional Security Cooperation, 2000.



Valencia, Mark J., and James P. Doran. “Multilateral Cooperation in Northeast Asia’s Energy Sector: Possibilities and Problems.” *Energy and Security in Northeast Asia: Supply and Demand, Conflict and Cooperation*. Institute on Global Conflict and Cooperation, February 1998. <http://www.ciaonet.org/org/wps/shs01/igcc36ac.html>

Von Hippel, D., P. Hayes, and T. Savage. *The DPRK Energy Sector: Estimated Year 2000, Energy Balance and Suggested Approaches to Sectoral Redevelopment*, 2003.

Von Hippel, D. and Peter Hayes. “Fueling DPRK Energy Futures and Energy Security: 2005 Energy Balance, Engagement Options, and Future Paths.” Prepared by the Nautilus Institute for Security and Sustainability in collaboration with Korea Energy Economics Institute. Draft. May 2007.

\_\_\_\_\_. “The DPRK Energy Sector: Recent Status, Problems, Cooperation Opportunities, and Constraints.” Prepared for the Workshop on *Future Multilateral Economic Cooperation with the Democratic People’s Republic of Korea*, Stanley Foundation, June 15-17, 2005.

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII



# VII

## 交通分野における北東アジア地域協力： 北東アジア鉄道協力構想と推進過程を中心に

羅喜丞（韓国鉄道技術研究院）







## 1. はじめに

南北朝鮮の鉄道連結事業は、分断60年の痛みをぬぐい朝鮮半島に和解と協力の時代をもたらす記念碑的な事業である。また、南北朝鮮の鉄道連結は、ヨーロッパ～アジア～太平洋をつなぐ「鉄のシルクロード」を開き、北東アジア地域に協力基盤を築くことによって、「平和と繁栄の北東アジア時代」を導くことのできる中核事業である。特に南北鉄道と大陸鉄道との連結事業は、鉄道輸送を通じて人的・物的交流を促進し、北東アジアに新たな友好と協力の機会を提供して、パートナーシップ関係を未来志向的に発展させる最も重要な協力事業となるだろう。

朝鮮半島縦断鉄道（TKR）が連結されれば、南北間の経済協力だけでなく、輸送コストの削減や輸送時間の短縮などによって、北東アジアにおける経済協力の拡大に大きく貢献するだろう。また、朝鮮半島縦断鉄道は、アジアとヨーロッパをつなぐ大陸鉄道網のシベリア横断鉄道（TSR）、中国横断鉄道（TCR）、モンゴル横断鉄道（TMGR）、満州横断鉄道（TMR）と連結されて、ヨーロッパ市場と北東アジア市場を陸の上で連結する世界最大の輸送路として位置づけられるだろう。現在、シベリア横断鉄道（TSR）の最大の受益国は、通過国のロシアと北欧終着地のフィンランドだが、今後、受益地域は、東欧や中央アジアへと拡大していくことが予想される。

鉄道輸送は、海運輸送と競合したり代替路線となるのではな

く、補完路線として複合物流機能を忠実に履行する。なかでも釜山港は、北東アジアの物流中心港として再び飛躍を期すだろう。

「鉄のシルクロード」は、コスト削減や輸送時間の短縮など物流機能としての経済的効果だけでなく、北東アジアの緊張解消や朝鮮半島の平和定着のような目に見えない実益も非常に大きい。また同時に、シベリアの資源とエネルギーを運ぶ輸送路が確保されるため、シベリアの資源・エネルギー開発に参加する可能性も、その分高まることになる。

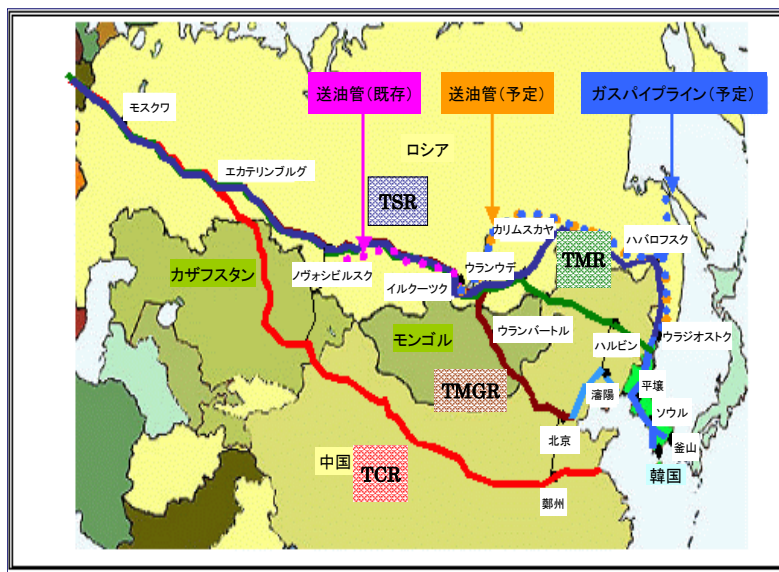
ヨーロッパ鉄道網（Trans European Railway Network）が交通網としての役割のみならず、ヨーロッパの経済、社会、文化を統合して欧州連合（EU）の結成を加速させたように、現在進行中である南北朝鮮の鉄道連結は、北東アジア地域に協力インフラを構築し、「平和と繁栄の北東アジア時代」の幕開けを告げるものとなるだろう。さらに、ヨーロッパ～アジア～太平洋をつなぐ「鉄のシルクロード」（または「ユーラシア・ランドブリッジ」）を完成させることによって、ユーラシア地域の経済、社会、文化の共同体を促進する中核的なネットワークとなるだろう<sup>1</sup>。以上を踏まえて、本稿では、北東アジア鉄道協力の構想と推進方策を提示したい。

---

<sup>1</sup> 大統領諮問北東アジア時代委員会「北東アジア時代の協力インフラ：南北・大陸鉄道連結」2005年、11頁。【韓国語】



<図VII-1> 大陸鉄道とエネルギーネットワーク



## 2. 南北朝鮮における鉄道連結事業の推進状況

### (1) 南北朝鮮鉄道連結事業の推進結果

<表VII-1> 南北朝鮮鉄道連結事業の主な日程

	推進状況
2000年7月31日	第1回南北閣僚級会談、京義線鉄道の連結に合意
2002年4月5日	林東源特使の訪朝、東海線鉄道・道路の連結に合意
2002年9月18日	京義線と東海線の鉄道・道路同時着工式
2002年12月31日	韓国側、京義線鉄道の全区間にわたる工事が完了
2003年6月14日	韓国側、鉄道軌道連結行事を開催

I  
II  
III  
IV  
V  
VI  
VII  
VIII

2004年4月10日	「南北間の列車運行に関する基本合意書」に合意
2004年4月13日	第4回南北鉄道・道路連結事務会議にて「南北間の列車運行に関する基本合意書」を締結
2005年7月12日	第10回経済協力推進委員会会議にて、2005年10月の列車試験運行、道路開通式及び2005年内の鉄道開通式の実施に合意
2005年8月12日	鉄道連結区間の工事状況の共同点検
2005年12月31日	東海線、韓国側鉄道区間の本線軌道の敷設完了
2006年5月13日	第12回鉄道・道路連結の実務者会合にて、5月24日の列車試験運行実施に合意
2006年5月19日	韓国側が「軍事實務者会合の22日開催」を提起するが、22日の会合は霧散
2006年5月22日	南北試験運行の課長級実務者会合、行事の細部事項について論議
2006年5月23日	韓国側が搭乗者名簿の交換を提起するが、北朝鮮側は応じず
2006年5月24日	北朝鮮側が試験運行行事の中止を通知
2006年6月6日	第12回経済協力推進委員会会議にて、列車試験運行を条件に「軽工業・地下資源協力合意書」発効に合意
2007年3月2日	第20回閣僚級会談、上半期内の列車試験運行に合意
2007年4月22日	第13回経済協力推進委員会会議にて、5月17日の列車試験運行実施に合意
2007年5月11日	第5回南北将官級軍事会談、列車試験運行のための軍事保障措置に合意



## (2) 南北朝鮮鉄道連結工事の推進状況

<表VII-2> 南北朝鮮間連結鉄道の断絶区間

路線名	区間	距離 (km)	断絶区間		
			小計	韓国側	北朝鮮側
京義線	ソウル～ 新義州	486	24	汶山～分界線(12)	分界線～開城(12)
京元線	ソウル～ 元山	222	32.6	薪炭里～分界線(17.8)	分界線～平康(14.8)
金剛山線	鐵原～ 内金剛	167	全区間	鐵原～分界線(32.5)	分界線～内金剛(84.1)
東海線	襄陽～ 元山	193	98	襄陽～分界線(80)	分界線～温井里(18)

<表VII-3> 南北朝鮮鉄道連結工事の進行率<sup>2</sup>

区分	韓国側		北朝鮮側	
	内容	進行率	内容	進行率
京義線	軌道敷設 (汶山～MDL)	100%	軌道敷設 (開城～MDL)	100%
	建築及び施設		建築及び施設	約95%

<sup>2</sup> 韓国鉄道公社内部資料、2007年。 [韓国語]

	- 都羅山駅舎と付帯施設	100%	- 板門・孫河駅舎と付帯施設	
	- 鉄道出入国管理事務所(CIQ)の増築	98%	- 開城駅舎の改修	
	- 公用CYの建造	8%		
	電力・信号・通信	100%	電力・信号・通信	約95%
東 海 線	軌道敷設(汶山~MDL)	100%	軌道敷設(金剛山~MDL)	100%
	建築及び施設	100%	建築及び施設	約95%
	- 猪津駅舎と付帯施設 ※側線・検修庫は工事中		- 鑑湖・三日浦駅舎と付帯施設	
			- 金剛山駅舎の改修	
	電力・信号・通信	100%	電力・信号・通信	約95%

### 3. 南北朝鮮におけるインフラ協力の推進方向

北朝鮮の基盤施設の現状に関して、一般的には、韓国の70年代半ばごろの水準に値すると見られている。TKR・TSRの対象路線である京元線と東海線は、全面的な改修が必要であり、道路は、高速道路及び一部の一級道路以外は非舗装である。空港施設は劣悪なレベルで、日本植民地時代に建設された港湾も、非常に立ち遅れた状態にある。北朝鮮において最も不足が懸念されるエネルギー分野も、正常稼動が難しく設備容量も小規模だ。通信施設は体制の特性上、国家行政の便宜によって制限される。このような



劣悪な基盤施設の水準は、万一、北朝鮮経済が改革開放政策へ転換したとしても、経済発展を妨げる原因になる。

南北朝鮮間の基盤施設の協力は、三大経済協力事業を中心に展開された。三大経済協力事業は、主に南北の境界地域で行われ、基盤施設協力も境界地域を中心に推進された。朝鮮半島における基盤施設の開発を推進する上で必要なのは、北朝鮮の経済再生と南北経済統合、朝鮮半島の長期的な競争力の強化、また北東アジアの基盤施設構築の協力などのようなマクロ的な目標設定と、その達成に向けた段階別の戦略的アプローチである<sup>3</sup>。

段階別戦略アプローチの第一段階は、南北境界地域の経済特区に関連するインフラ施設の建設である。現在、京義線と東海線の鉄道・道路が完工している。第二段階は、南北境界地域の経済特区の活性化に伴う基盤施設の拡充と、朝口、中朝の国境地域の経済協力特区に促進力を提供できるようなインフラ施設の開発を推進する。第三段階は、朝鮮半島輸送ニーズと北朝鮮内部のニーズに備えたインフラ施設の拡充だ。また長期的には、北東アジアの基盤施設のネットワーク構築や、朝鮮半島における基盤施設の内部能力の強化を継続的に図ることが必要とされる。

北朝鮮における基盤施設の開発は、6つの経済特区の開発など産業発展に関連し、北朝鮮の経済再建を牽引する中核戦略事業である。基盤施設のニーズは、南北交流以降増え続けているニーズ

<sup>3</sup> 『韓半島基盤施設開発の基本構想の研究（Ⅰ）』国土研究院、2006年、第6章、133～139頁。【韓国語】



と、特区開発計画によって大幅に増加する特区事業のニーズとに区別される。開城公団や金剛山観光特区の段階別事業が完了すれば、南北間の年間旅客需要は500万人、年間物流量は750万トンまで増加すると予想される。新義州～丹東間、豆満江～ハッサン間の最大処理量が500万トンである点を考慮すると、特区活性化のためにも南北境界地域の基盤施設の拡充が急がれる。中国への関門となる新義州特別行政区域では、軽工業やサービス業の誘致が可能であり、羅津・先鋒経済特区は、貨物の中継基地として中継貿易や物流事業が成功する可能性が高い。この先、南浦や元山の特区指定の可能性も予想される。したがって、北朝鮮における基盤施設の開発は、朝鮮半島の長期ビジョンとニーズに合わせて、最も見込みの高い関連産業特区を想定し、南北朝鮮の二国間協力、または多国間協力が可能な事業にすることが必要である。

#### 4. 北東アジア地域の物流環境

北東アジア地域は、豊かな天然資源と労働力、産業技術、資本力に加え、戦略的な立地条件を有していることから、経済協力における高い相乗効果が期待される。何よりも地域諸国の経済発展を図るためには、交通、金融、情報、貿易、文化芸術などの各分野において、中枢的役割を果たすことが重要だ。韓国、中国、日本、ロシアの北東アジア諸国は、世界経済の5分の1、東アジア経済の90%を占める規模へと成長した。中国東北三省は、総面積



78.89万平方キロメートル、人口1億729万人で、中国全体面積の8.22%、人口全体の8.4%、総GDPの9.8%を占めている。ロシア極東地域は、沿海地方、ハバロフスク地方、アムール州などドナ河東部、サハリン、クリルを含め621万5,900平方キロメートル（南北朝鮮の30倍）、人口1,000万人の規模であり、ロシア全体面積の36%、人口全体の5%を占める。近年、世界三大貿易圏（EU、NAFTA、北東アジア）の一つとして、北東アジア地域は、世界の物流量の約3割を占めるまでに急成長した。

<表VII-4> 北東アジア諸国の経済規模

	人口 (百万人)	GDP (億ドル)	一人当たりGDP (ドル)	貿易額 (億ドル)
韓国 (2005年)	48.8	6,797	14,040	5,456
中国 (2005年)	1,313.9	19,317	1,078	14,225
日本 (2005年)	127.4	46,228	36,400	12,254
ロシア (2004年)	143.4	5,390	3,815	2,220

しかし、北東アジア地域間の物的・人的交流の増加に伴い、物流施設は飽和状態が続いている。釜山港や日本の神戸港、台湾の高雄港、また香港港などは、収容能力の不足を露呈しており、港

湾と陸上交通手段との円滑な連結が図られていないと言える。これは立ち遅れた物流施設の非効率的な運営に一部基づいている。そのため、新たな技術力をもとに物流施設を補完・拡充し、非合理的な制度規制を撤回することが必要だ。また、増加する物流量を処理するためには、北東アジアの主な国家間の鉄道連結が不可欠とされるが、南北鉄道連結の波及効果は、大陸鉄道との連結を前提にした上で理解されなければならない。

## 5. 北東アジアにおける鉄道協力の構想と推進<sup>4</sup>

現在推進中の南北・大陸鉄道連結事業が成功裏に終われば、中長期的に差別化、特化された地域において新たなニーズが発生し、ユーラシア地域をつなぐ国際貨物鉄道網、そして北東アジアを統合する（「北東アジア一日生活圈」）国際旅客鉄道網に発展すると予測される。東側（京義線・京元線）には、シベリア横断鉄道と連結されたユーラシア貨物鉄道網が形成され、西側（京義線）には、中国横断鉄道と連結された人的・物的東アジア鉄道網が完成するだろう。つまり、朝鮮半島を起終点とする二つの国際鉄道網が形成されることになる。したがって、この国際鉄道網を活性化させ、北東アジア諸国間の交流を促進するためにも、域内

---

<sup>4</sup> 羅喜丞「北東アジア鉄道ネットワークの現状と北東アジアの鉄道協力」対外経済政策研究院・韓国シベリア学会共同学術会議「シベリア開発と朝鮮半島」の発表論文、2005年。[韓国語]；大統領諮問北東アジア時代委員会、前掲書、15頁を参照。



における二国間、あるいは多国間の鉄道協力が重視されなければならない。

現在、ユーラシア貨物鉄道網プロジェクトの初期段階として、南北朝鮮とロシアの三カ国によるTKR・TSR連結事業が推進されており、一方で、北東アジアの鉄道網プロジェクトの初期段階として、韓国と中国の間で鉄道協力事業が推進されている。これらの事業を中長期的には、中韓日朝による北東アジア鉄道協力モデルとして拡大、発展させることが必要だろう。したがって韓国は、北東アジアの鉄道ネットワーク時代に備えて、北東アジア鉄道の試験輸送を提案し、北東アジアの鉄道輸送の効率を高めるために、北東アジア鉄道輸送協定を締結して、北東アジア鉄道協議体を設置するように働きかけなければならない。そのためにも、具体的で掘り下げた分析を通じて、今後の推進戦略を立てることが必要だ。

このような背景から、北東アジアの平和と繁栄のための鉄道協力システムとして「北東アジア鉄道ネットワーク」及び「北東アジア鉄道協議体」の推進戦略を立て、南北・大陸鉄道連結事業のモメンタムを改めて強化する必要があるだろう。

## 6. 北東アジア鉄道協議体（案）

既存の国際鉄道協力組織を活用して北東アジアに鉄道協力組織を設立するための方策としては、現在のところ、国連アジア太平

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

洋経済社会委員会（UNESCAP）の活用が考えられる。UNESCAPは貧困撲滅、立ち遅れた地域の経済活性化、輸送システムのグローバル化や統合化を通じて、地域間の協力促進に努めている。特に最近は「アジア横断鉄道北部路線コンテナ試験輸送事業」が完成段階にある<sup>5</sup>。そのため、UNESCAPの活用は、現在のような国際環境で北東アジア鉄道協議体を設ける方策として有効である。

UNESCAPによる「アジア横断鉄道北部路線コンテナ試験輸送事業」は、南北朝鮮だけでなく、ロシア、中国、モンゴル、カザフスタン及び東欧諸国によって推進されている多国間の国際鉄道協力事業である。同事業は韓国の財政支援と関連国の参加によって1995年にバンコクで始まり、2001年11月にソウルで開催された第2回UNESCAPインフラ閣僚級会合において、試験事業の基本5路線が決定された。つまりUNESCAPは、北東アジアの鉄道協力組織を設立し、インフラ閣僚級会合を招集できるという点に

---

5 同事業は、韓国の財政支援と関連国の参加によって1995年にバンコクで始まった。すでに韓国がフランスと共同で一回、単独で一回、事業の妥当性についての調査を実施している。1998～1999年に同事業が施行され、国際鉄道協力機構（OSJD）、ベラルーシ、ポーランド、ドイツが追加参加することになった。2001年11月、ソウルで開催された第2回UNESCAPインフラ閣僚会議で基本5路線が最終決定された。このとき決定された基本5路線は、①ロシア～ベラルーシ～ポーランド～西欧、②中国（連雲）～カザフスタン～ロシア～ベラルーシ～ポーランド～西欧、③中国（天津）～モンゴル～ロシア～ベラルーシ～ポーランド～西欧、④韓国（釜山）～北朝鮮～ロシア～ベラルーシ～ポーランド～西欧、⑤北朝鮮（羅津）～中国・ロシア～ベラルーシ～ポーランド～西欧である。

において有用である。また財政面だけでなく、多くの韓国の専門家がバンコク本部で活動しているため、人的・物的インフラも豊富である。そのため、北東アジア鉄道協議体試験事業の早期実施が可能だろう。

UNESCAPは国際鉄道協力機構ではなく、多国間国際鉄道協力事業を遂行する国際機構である。同機構は様々な分野において諸事業を推進している。特にアジアでは、多国間国際交通協力事業を奨励しており、最近では、北東アジアの鉄道協力事業にも多くの関心をもって支援している。UNESCAP内では独立した鉄道協力事業の推進が容易であり、なおかつ活動に特別な制約はない。したがって、これが北東アジア鉄道協議体へと発展し、独自の多国間国際鉄道協力機構になり得るだろう。

このようにUNESCAPを活用する方策は、北東アジア鉄道の試験事業および北東アジア鉄道協議体の早期実施を可能にし、他の国際機構設立による対内外の反発と過度な財政負担を最小化することができる。また同時に、国際鉄道の運営の経験も蓄積できるという強みを持つため、現時点では、北東アジア鉄道協議体の設置において最適な方策だろう。

## 7. 北東アジア鉄道協議体と北東アジア鉄道ネットワーク構築のための段階的ロードマップ

北東アジア鉄道協議体は、鉄道輸送の関連施設や運営など、あ

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

らゆる問題に対処する域内諸国間の協議機構としての条件を備えておく必要がある。すなわち、同協議体は、国家間の鉄道輸送における二国間及び多国間問題に対し、北東アジアの共同利益という観点から幅広く協議する機構でなければならない。

北東アジア鉄道協議体の設立においては、各国の利害関係が一致せず、鉄道インフラやサービスの水準に顕著な差があらわれるため、協議体設立に向けた段階的戦略が必要だ。また、中長期的な観点から、北東アジア鉄道協議体の設置や段階別推進のための政府と専門家によるタスクフォースを設けることが望ましい。北東アジア鉄道協議体の設立のために、以下のような段階的戦略の構築と推進が可能である<sup>6</sup>と考える。

### (1) 短期事業

当面する細部問題を比較的早期に調査し解決できるように、多国間プロジェクトを短期事業として行うべきだろう。現在推進中の南北朝鮮とロシアの三カ国によるTKR・TSR連結事業を相互信頼のもとに進め、UNESCAPの「アジア横断鉄道北部路線コンテナ試験輸送事業」の実施とともに、「北東アジア鉄道試験輸送事業」を提案することが必要である。このため、北東アジア鉄道協議体を設置する前に、「北東アジア鉄道試験輸送事業」を推進す

---

6 羅喜丞「最近の韓国・北朝鮮・ロシアの鉄道協力現状と北東アジア鉄道協力の推進戦略」北東アジア時代委員会「第三回北東アジア構想の深化拡散のための専門家セミナー」発表資料。〔韓国語〕



るための北東アジア鉄道実務者会合をUNESCAP内に設置する必要がある。実務者会合で「北東アジア鉄道試験輸送事業」のための路線（案）が提案されれば、これをUNESCAPインフラ閣僚級会合で決定することができる。そして、試験輸送を通じて、連結路線や連結路線間のインターフェース、ボトルネック現象、各国の鉄道運営、税関、路線運営などを点検かつ分析した上で、改善策を打ち出すことが必要だ。とりわけ今、北東アジアの鉄道網構築のための国際的広報活動や国際協力の環境づくりが重要だ。

## (2) 中期事業

中期事業は、このようなプロジェクトの実施を基盤として、多国間の利害関係が絡んだマクロ的課題を実行するプログラムだ。

「北東アジア鉄道試験輸送事業」の施行を通じて、様々な法的、制度的、技術的問題が発生すると予想される。そのため、これを段階的にまとめて、北東アジアの鉄道輸送の効率を高めるために基礎となる北東アジア鉄道輸送協定の締結が必要である。これにあたり、まずGBRT<sup>7</sup>のような輸送協定について検討し、先進鉄道運営システムを備えた北東アジア鉄道協議体を目指さなければならない。つまり、北東アジア鉄道の実務者会合の国際協力機能

<sup>7</sup> GBRTとは、ポーランド国営鉄道を通過する国営ロシア鉄道、ベラルーシ鉄道、株式会社ドイツ鉄道間における国際鉄道貨物直通輸送協定のことである。直通輸送時の輸送条件をはじめ、ロシア、ベラルーシ、ドイツの国際鉄道貨物の運賃制度や輸送条件についての議論が行われている。



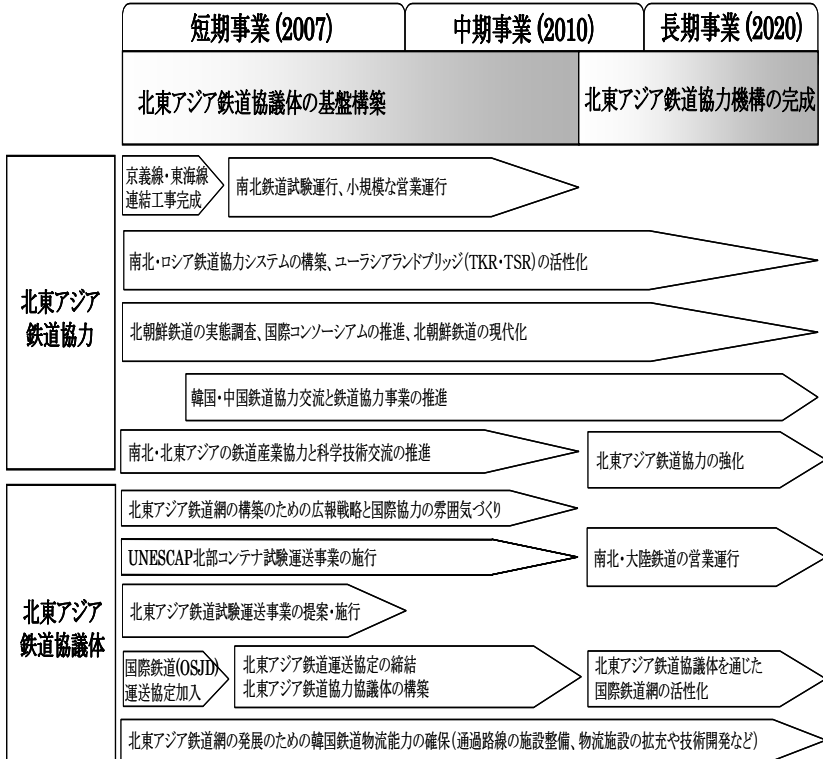
を強化し、北東アジアの鉄道輸送の効率を高めるための北東アジア鉄道輸送協定を結ぶことにより、北東アジア鉄道協議体を完成させる。このためには、協定締結国を対象に、協議体設立のための予備会合を開き、協議体の形態や組織構成、業務範囲などについて、事前に決定する必要がある。

### (3) 長期事業

長期事業は、北東アジア鉄道協議体を通じて北東アジアの平和事業である「北東アジア鉄道ネットワークプロジェクト」を拡大、発展させ、独立した北東アジアの鉄道協力機構を創設することである。北東アジア鉄道協議体は、北東アジア交通閣僚級会合へと発展し、独自の多国間国際鉄道協力機構である北東アジア鉄道協力機構として確立する。鉄道協力機構の主な機能は、会員国との協議や調整、旅客及び貨物鉄道運賃の設定、鉄道路線、信号システム改善などの鉄道運営の改善、北東アジア鉄道協約の制定や改正など、北東アジアの鉄道運営を目的としたものとなる。そして、これを土台にして、北東アジアにおける鉄道ネットワーク統合への方策や基準を設けることができるだろう。このように、北東アジア鉄道協議体の活発な活動を通じて、最終的には北東アジア域内共同輸送市場を構築し、国際鉄道網の活性化が期待できるだろう。



<図VII-2> 北東アジア鉄道協議体設立のための  
段階的ロードマップ<sup>8</sup>



## 8. 短期事業としての南北朝鮮とロシアによる鉄道協力

現在推進されている京義線、東海線の試験運行は、分断された朝鮮半島の連結だけでなく、断絶した北東アジアの空間復元という意味ももつ。前述したように、南北・大陸鉄道連結事業は、北

<sup>8</sup> 大統領諮問北東アジア時代委員会、前掲書、16～17頁。

東アジアを統合する国際旅客鉄道網、そしてユーラシア大陸を連結する国際貨物鉄道網へと発展するだろう。朝鮮半島を起終点とする二つの国際鉄道網、すなわちTSRと連結されるユーラシア貨物鉄道網とTCRと連結される人的・物的北東アジア鉄道網が完成する。北東アジア地域の将来ビジョンを確立する上で、鉄道連結は非常に重要かつ包括的なプロジェクトである。

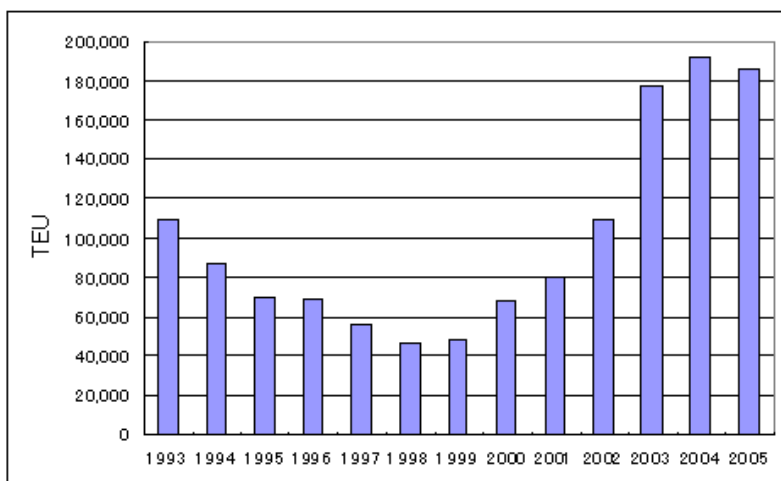
特にTSRは、中国横断鉄道に比べると距離にして600～1,500キロメートルほど長いが、経路はロシアのみのため、国境通過回数最小化、通関時間の短縮、定時性確保のための定期コンテナ列車の運営、運賃の割引政策、シベリア鉄道運営協議会（CCTST）によるサービスの改善など、対ヨーロッパ物流輸送の中でも、最も競争力のある路線として評価される。2002年12月に全区間を電鉄化したことによって、鉄道の先進指標となる全区間の複線化・電鉄化を達成し、光通信による全区間の貨物追跡も可能となった。これによってTSRを利用した国際貨物量は、1999年の2万3,000TEUから2004年には12万TEUへと5倍以上増加した。2005年、韓国はTSRを利用して、年間10万TEUの貨物を釜山～ポストーチヌイ～モスクワ～フィンランド間をシー・アンド・レール（SEA & RAIL）で輸送した。しかし、最近のTSRの運賃値上げによる鉄道貨物の減少は、今後解決すべき課題である。

北東アジア諸国の中で、ロシアはTKR・TSR連結に向けた北朝鮮の鉄道現代化に最も積極的な国である。韓国とロシアはこれまでに、2001年の韓口鉄道協力議定書交換、2001・02年の韓口交



通協力委員会、2003年の韓ロ朝三カ国鉄道専門家会合、2006年の韓ロ朝鉄道官僚級会合などを通じて、三カ国間TKR・TSR連結プロジェクトを推進している。

<図VII-3> ポストーチヌイ港の国際コンテナ貨物取扱量



南北朝鮮とロシアの三カ国鉄道協力となるTKR・TSR連結事業は、短期的には年間10万TEUのコンテナ輸送が可能であり、今後50万TEUまで拡大が可能なユーラシア鉄道物流事業だ。同鉄道は、極東ロシアやシベリア地域の豊富な資源とエネルギーを運ぶ輸送路となり、この地域のエネルギー資源開発のための重要な交通インフラとなる。南北朝鮮間の鉄道の再建はそれほど重要な意味をもつのである。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

## 9. 南北朝鮮とロシアの最近の協力と課題

近年、韓国は三大経済協力事業のほかに、南北の経済要素を結合させる新たな方法の経済協力事業を構想している。新たな経済協力事業を推進するには、南北境界地域に限られている基盤施設の開発を北朝鮮の主要都市へと拡大しなければならない。そのためには、南北経済協力に加えて、周辺国との協力が必要である。

2006年第12回南北経済協力推進委員会において、南北朝鮮は、経済及び資源開発分野における第三国への共同進出に合意した。また南北朝鮮は、今年の第13回南北経済協力推進委員会において、軽工業、地下資源開発の南北協力を合意した。この他にも北朝鮮は、羅津・先鋒地区における原油化学工業基地の共同建設や極東ロシア資源開発への共同参加を提案している。これは事実上、北朝鮮による多国間協力の提案であり、その範囲は基盤施設協力からエネルギー・資源協力へと拡大している。北朝鮮が南北朝鮮とロシアの三カ国協力を希望していることは、明らかである。

境界地域の経済協力や朝鮮半島の基盤施設開発の推進においては、北朝鮮のニーズ、多国間協力、財源調達が可能な事業が優先されなければならない。基盤施設の開発や特区開発は、南北協力だけでなく多国間協力によって開放の相乗効果を確保することが必要だ。このような理由から、南北朝鮮とロシアの三カ国協力の重要な拠点として、羅津・先鋒特区が挙げられるべきだろう。



北朝鮮の羅津・先鋒特区は1991年の設置以降、1.4億ドルの投資が行われてきたが、産業分野の特化ができず、いまだ成果が得られていない。しかし羅津・先鋒経済特区は、中継貿易及び物流事業において成功の可能性が非常に高い地域である。TKR・TSR連結試験事業の拠点でもあり、南北朝鮮・ロシア・中国・日本の貨物中継基地として恵まれた立地条件をもつ。南北朝鮮が、経済・資源開発分野における第三国への共同進出に合意したことを考えると、南北朝鮮・ロシア三カ国の協力プロジェクトである資源・エネルギー開発の協力や、エネルギー資源輸送といった交通協力を通じて、羅津・先鋒特区を活性化させるべきである。

朝鮮半島の基盤施設開発における第二段階の事業として、羅津～ハッサン間の鉄道改修、羅津港の整備や先鋒の石油精製施設の改修事業は、北朝鮮のエネルギー不足を緩和し、羅津港の中継港としての機能を活性化するという点において、最も優先順位の高い事業となるだろう。つまり、朝鮮半島の基盤施設開発構想の第二段階として、従来の南北経済協力の三大事業は継続しつつ、朝ロ、中朝の国境地域における局地的な基盤施設の開発事業を平行して推進することが重要だ。これは朝鮮半島経済圏が第一段階の始動期を経て、第二段階へと発展する過程である。

TKR・TSR連結事業が成功するためには、老朽化した北朝鮮の鉄道の現代化が先行しなければならない。現在進行中の六者会合において、北朝鮮の核問題の解決が実現すれば、北朝鮮へのインフラ支援のための多国間協力が展開されると予想されている。こ

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

れまでにBDA問題が解決し、非核化に向けた初期段階の措置（稼働停止・封印）が履行されており、北朝鮮が核の無力化過程での国際金融システムへの復帰を望んでいることが分かる。米朝間におけるテロ支援国の解除や朝口間における80億ドルの債務帳消しをめぐる議論は、北朝鮮の鉄道現代化に向けた国際コンソーシアム結成の可能性をよりいっそう高めている。鉄道試験運行後、南北または南北朝鮮とロシアによるコンテナ試験輸送事業が行われれば、北朝鮮の鉄道現代化事業についての国際世論が形成される上で、非常に肯定的な役割を果たすだろう。

現在議論されている「羅津～ハッサン間の鉄道改修」、「釜山～羅津間の海上輸送後TSR経由のコンテナ物流輸送」は、商業的に成功する可能性が非常に高い事業である。鉄道の改修による基盤施設の整備や、物流基地の建設によるユーラシア物流事業の基盤構築が行われることによって、羅津・先鋒特区には新たな活力が生まれる。これは改革、開放、開発の相乗効果を確保する上で大きな意味をもつ。

同事業は、南北朝鮮とロシアの三カ国にとって有益な事業である。北朝鮮では、老朽化した北朝鮮鉄道の一部再建による羅先地域の経済活性化が期待され、また、朝口協力の強化も期待される。ロシアは、極東港の飽和状態を解決し、TSRの競争力を高めることによって、ユーラシア物流網の活性化を図ることができる。また、朝口関係を改善し、北東アジア地域における鉄道・エネルギー大国としての政治経済的な影響力の拡大が見込める。そ



して韓国は、南北朝鮮とロシアの三カ国協力によって、南北協力の善循環の相乗効果が期待できる。さらに、南北関係の改善と朝鮮半島の平和定着が、北東アジアの経済・安全保障協力に貢献し、北東アジア協力が南北関係の発展に貢献することによって、最終的には、朝鮮半島の統一と北東アジアの統合へとつながる相互善循環構造が期待できる。

## 10. おわりに

5月17日、南北朝鮮は、京義線・東海線の列車試験運行を実施することによって、一回性のものであったとはいえ、南北鉄道協力の一步を踏み出した。今まさに、南北朝鮮とロシアによる釜山～羅津～TSR間の物流協力において好期を迎えている。これを通じて三カ国は共に、国際競争力をもったユーラシア物流輸送網を確保することができる。BDA問題が解決して、北朝鮮による非核化の初期段階の措置が進めば、南北朝鮮とロシアが推進する北朝鮮の鉄道現代化のための国際コンソーシアムは、さらに活性化するだろう。ヨーロッパ鉄道網が交通網としての役割をこえて、ヨーロッパの経済、社会、文化を統合してEU結成を加速させたように、南北朝鮮とロシアによるTKR・TSR協力が、ユーラシアだけでなく、北東アジアの地域協力インフラとなることによって、「平和と繁栄の北東アジア時代」の幕開けへとつながることを期待したい。

I

II

III

IV

V

VI

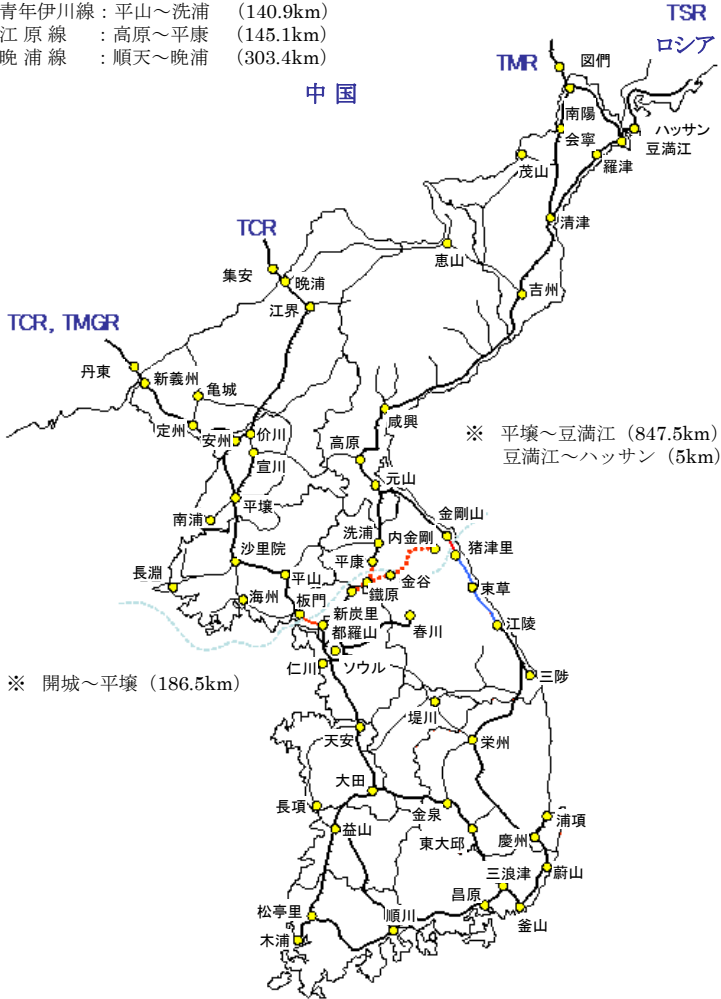
VII

VIII



<図VII-4> 朝鮮半島縦断鉄道 (TKR) 連結網

- ① 平義線 : 平壤～新義州 (225.2km)
- ② 平羅線 : 平壤～羅津 (781.1km)
- ③ 青年伊川線 : 平山～洗浦 (140.9km)
- ④ 江原線 : 高原～平康 (145.1km)
- ⑤ 晩浦線 : 順天～晩浦 (303.4km)



## 【付録資料】 大陸横断鉄道の現況

- シベリア横断鉄道（TSR: Trans-Siberian Railway）
  - － TSRは、ロシア極東港のナホトカ・ポストーチヌイ港からモスクワまで続く、ヨーロッパの主要都市を連結する路線である。
  - － 総延長はモスクワまで9,208kmで、現在、主にロシア域内の貨物輸送を担っている。全区間広軌（1,520mm）で構成され、電圧は交流25,000Vを使用する。
  - － 2002年12月、全区間の電鉄化を図ったことによって、鉄道の先進指標である全区間の複線化・電鉄化を達成し、光通信による全区間の貨物追跡が可能になった。
  
- 中国横断鉄道（TCR: Trans-Chinese Railway）
  - － TSRは、中国の連雲港を出発して、蘭州、ウルムチ等を経由し、カザフスタン地域を経て、シベリア横断鉄道へと続き、ヨーロッパの主な都市に連結している。
  - － 総延長は8,613kmで、全区間の約82.7%の7,127kmが複線化されており、電鉄化区間の延長は、全区間の約58.1%の5,001kmである。
  - － 中国鉄道は標準軌（1,435mm）で構成されるが、カザフスタン鉄道は広軌（1,520mm）のため、国境で積み替えや台車交換が行われる。

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

- モンゴル通過鉄道（TMGR：Trans-Mongolian Railway）
  - － TMGRは、中国の天津港を出発して、北京、ウランバートル、モンゴルとロシアの国境駅のホイト駅を経由し、ロシアのウランウデ駅でシベリア横断鉄道へとつながる。
  
- 満州通過鉄道（TMR：Trans-Manchurian Railway）
  - － TMRは、中国の図們を出発して、満州地域を通過、ロシアとの国境駅の満州里駅（ロシア側はザバイカルスク）を経由して、ロシアのカリムスカヤ駅でシベリア横断鉄道へとつながる。



## 【参考文献】

- 韓国鉄道技術研究院 『南北鉄道システム連結方案の研究』 建設交通部、2004年。 [韓国語]
- 交通開発研究院・韓国鉄道技術研究院 「大陸横断鉄道の運営現状についての調査研究」 建設交通部、2004年。 [韓国語]
- 大統領諮問北東アジア時代委員会 「北東アジア時代の協力インフラ：南北・大陸鉄道連結」、2005年。 [韓国語]
- 『朝鮮半島基盤施設開発の基本構想研究（Ⅰ）』 国土研究院、2006年。 [韓国語]
- 羅喜丞 「最近の韓国・北朝鮮・ロシアの鉄道協力現状と北東アジア鉄道協力の推進戦略」 北東アジア時代委員会 「第三回北東アジア構想の深化拡散のための専門家セミナー」 発表資料。 [韓国語]
- \_\_\_\_\_ 「北東アジア鉄道ネットワークの現状と北東アジアの鉄道協力」 対外経済政策研究院・韓国シベリア学会共同学術会議 「シベリア開発と朝鮮半島」 の発表論文、2005年。 [韓国語]
- Na, Hee-Seung. “State of Works on the Reconstruction of Trans-Korean Railway and its Linkage with the Trans-Continental Railways.” ASEM Symposium on *An Iron Silk Road*, June 17, 2006.
- UN ESCAP. *Development of the Trans-Asian Railway in the Southern Corridor of Asia-Europe Routes*, New York: UN, 1999.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



# VIII

## 結 論

金圭倫 (統一研究院)





欧州連合（EU）の登場後、国家間の協力を地域的なレベルで制度化しようとする努力が世界的に高まり、北東アジアの地域協力も、冷戦後の平和と繁栄の追求という世界的な潮流に後押しされて増大を続けている。特に域内諸国の経済成長と相互依存が高まるとともに、北東アジア地域協力の重要性が強調されている。アジアのアイデンティティ共有と地理的近接性は、北東アジア地域協力への関心を高める文化的、地理的要因として作用している。しかし、このような地理的、社会文化的、経済的な要因にもかかわらず、北東アジア地域協力は制度化の段階に至っていない。朝鮮半島や中国と台湾の分断が続くことによる冷戦体制の残存、多数の強国の共存により続く地域情勢の不安定、中国と日本の軍事力競争などの地域覇権競争、政治理念の相違、経済水準の格差、不幸な過去の未解決等によって、地域協力が阻害されているためである。

このように北東アジアの地域協力は、大きな可能性を持つにもかかわらず、現在、低いレベルの協力にとどまっている。このような状況は、逆に域内諸国に地域協力の必要性を痛切に認識させ、これを推進するための論議が活発に進められている。本書は、このような議論に対して新たなアプローチ方法を提示することを試みたものである。

北東アジア地域協力の方策に関する従来の諸研究のほとんどは、ヨーロッパの例や伝統的な地域主義論を北東アジア地域に適用したり、国家間協力や地域統合において経済と安全保障がいか

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII



なる相互作用をするかを考察したものである。しかし、伝統的な地域主義論は、統合とそれを可能にする相互依存関係を説明する上で、経済規模や産業化のレベルが類似した国家間における関係のみを考慮しているため、異なるレベルの勢力構造を形成している北東アジア地域諸国間での統合の試みや努力に対して、理論的な根拠の提示ができないという限界を持つ。EUとは、経験、歴史、文化、宗教、民族、国家形成及び政治体制が異なる北東アジアに対して、そのまま適用するには無理がある。さらにまた、既存の地域枠組みの形成過程を通じて、経済協力のような非政治的分野における協力が安全保障協力を強化させる傾向があることをすでに確認しているため、これ以上、経済と安全保障協力との相関関係についての議論が、北東アジア地域協力を新たな理論的ないしは政策的含意を提供することは難しい。

したがって、本書は従来の研究とは異なり、北東アジア地域協力の先導国である韓国、日本、中国、ロシアに見られる地域協力の事例を綿密に検討することによって、「新たな関係」を推進するためのより実践的な協力方策（又は協力モデル）の提示を試みた。まず、地方自治レベルの地域協力和分野別地域協力を「柔軟な地域協力」のための「新たな関係」として提案した。そして、これをもとに各分野・地域の専門家と共同で各国の実例を調査した。その結果、北東アジア地域協力の推進における実践的な方策及び政策的な検討課題を、以下のように導くことができる。

第一に、経済協力や安全保障協力を全面的に進めるよりも、多



国間地域協力の可能性の大きな分野を中心に、漸進的な努力を行なうことが望ましい。これは、機能主義論または新機能主義論によるものではなく、北東アジア地域の特殊性にもとづく。北東アジア地域は、ヨーロッパとは違い、域内諸国間の政治的、経済的な格差が非常に大きい。このため、経済協力や安全保障協力を無理に進める場合、域内の貧富格差が深刻化し、覇権獲得を図ったものと誤認されるなど、協力のための努力がかえって対立を呼ぶ可能性が高い。また、域外国の米国が持つ北東アジアへの影響力を排除することが難しいという現実的問題も存在する。米国は、世界唯一の覇権国であると同時に、アジア・太平洋地域の一員である。米国は、アジア・太平洋地域の多国家間機構であるアジア・太平洋経済協力会議（APEC）を主導し、韓国、日本、台湾との同盟関係を通じて北東アジア地域で二国間安全保障協力体制を構築している。当然、北東アジアの経済及び安全保障協力の議論は、米国の介入を呼ぶのは明らかである。経済及び安全保障枠組みをめぐる未熟な議論は、域内に米国、中国、ロシアによる新たな覇権戦争を招く可能性もある。

ここで何より注目すべきことは、すでに進んでいる分野別地域協力の諸事例である。本書で考察した通り、北東アジアでは保健医療、環境、エネルギー、鉄道分野において様々なレベルの協力が行なわれている。このような分野における協力は、自国の利益と一致する上に、共同利益に対するコンセンサスが得られる点において、協力のモメンタムは非常に大きい。また、各分野の特殊

I

II

III

IV

V

VI

VII

VIII

性により比較優位を持つ国が自ずと協力を主導することができるため、平和的な協力が可能である。例えば、過去数十年の間、アジア諸国と保健医療分野において協力を行なってきた日本は、蓄積された経験を通じて北東アジアの医療協力を主導している。環境協力においても、経済発展の過程で深刻な環境汚染問題を起こしている中国の参加がなければ、韓国や日本など周辺諸国の予防努力を無駄にするだけである。エネルギー生産国であるロシアの積極的な参加は、北東アジアのエネルギー協力における推進力を提供する。また、韓国と北朝鮮間の鉄道、道路などの輸送網の連結が北東アジア交通網の「ミッシングリンク」であることを勘案すると、南北朝鮮協力を積極的に推進している韓国政府の努力は、北東アジア交通協力の原動力となっている。

さらに、北東アジア地域で行なわれているこのような分野別協力が、表面上だけでも民間主導であることは、継続性の面で非常に期待が持てる。企業や学者、NGO等が地域協力を主導する場合、国家間の対立がある程度高まったとしても、協力のモメンタムを維持できるためである。南北朝鮮関係においても、核実験などにより極端な対立状況に陥る場合を除いては、当事国間の対話が断絶しても、地方自治体や民間団体による交流協力が中断されなかった例は多い。このような民間部門による自立的な地域協力の増大は、より柔軟な地域協力を推進できるという点において、肯定的な役割を果たす。

第二に、分野別地域協力の推進において、分野間の連携が必要

である。各協力事業を個別的に推進する場合、協力の速度の差により不幸な結果をもたらす場合もある。例えば、北朝鮮の場合、劣悪な医療状況と長期にわたる閉鎖体制の維持の結果、すでに他国では見られなくなった伝染病を保有していることが知られている。もし、北朝鮮との保健医療協力がうまく行なわれていない状況で交通分野の協力が進むと、周辺国に伝染病が急速に拡散する惨事が起こるだろう。これとは逆に、エネルギー協力を行いながら、交通協力を同時に進行すれば、エネルギー・交通インフラの構築において相乗効果が期待できるだろう。このように分野間連携は、地域協力の副作用を最小化して効率を極大化するという点において、必ず推進されるべきである。また、分野別地域協力をより高いレベルの地域協力へと発展させるためにも、分野間の相互連携は必要である。

このため、分野別の政府担当者と専門家集団が共に議論する「トラック1.5」の対話チャンネルを構築する必要がある。分野別事業が高度の専門性を要する部門であるだけに、専門家の協調が不可欠である。また、大規模な予算が執行されるため、各国の実務者が参加し、議論された事項が実践されるようにする必要がある。このような枠組みが首脳会談の形で進められれば、政治論に発展しやすく、協議内容が宣言的な声明止まりになる可能性が高い。したがって、専門性と実務能力を揃えた「トラック1.5」の枠組みを形成することが、より効率的だろう。

第三に、地域協力の推進において、地方政府間の交流協力を積

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

極的に活用する必要がある。地方政府間の交流協力は、主に親善を目的とする教育協力や人道支援が大半を占める。また、地方政府間の交流協力は、生活密着型の協力が大きな比重を占めるため、両地域住民間の相互理解が高められる。このような非政治的分野における地域協力と相互理解の増進は、ハイ・ポリティクス分野における地域協力の礎となる。

また、地方政府間の協力は、比較的小さい規模で行われるため、大規模な協力を推進する前の実験台として活用できる。特に、政治理念や経済体制が異なる国家間の交流協力は、すぐには困難でも、地方政府間の小規模協力を通じて協力の可能性を模索することもできる。すなわち、地方政府レベルの協力の推進を続ける一方で、モデル事業を通じて両国間の地域協力の領域を絶えず広げて行けば、さらに高い段階の交流協力が可能になることもあり得る。中央政府と地方政府では担当する業務レベルが異なるため、地方政府レベルの地域協力が政府間地域協力の代わりにはなり得ない。しかしながら、地域協力のモメンタムを維持して地域協力の効率性を高めることができる点において、地方政府レベルの交流協力は、より柔軟な地域協力を推進できる良い手段となる。

北東アジア地域のように地理的近接性にもかかわらず、数多くの対立要因を持つ地域において、地域協力や地域統合を推進することは非常に難しい。潜んでいた対立要因が顕在化すれば、進行中の地域協力も簡単に原点へと戻ってしまうためである。した

がって、このような地域において地域協力を推進するためにはまず、対立要因の解決を図るか、あるいはこれを避けるか、どちらか一つの方法を選ばなければならない。しかし、北東アジア地域の対立要因は、政治理念や経済体制の相違、経済レベルの差、歴史問題、覇権競争など、短時間で容易に解決できるような問題ではない。あるいは、このような諸問題は、永遠に解決できない課題であるかも知れない。したがって、北東アジアで地域協力を推進するためには、対立要因を解決するよりも、これを回避しながら漸進的に地域協力を進めることが望ましい。本書において、多様な形の対話チャンネルを通じた柔軟な地域協力を推進する理由は、ここにある。

しかし、韓国の立場では「より柔軟な地域協力」を必要とする根本的な理由は別にある。南北朝鮮関係こそ、北東アジア地域におけるすべての対立要因が散在しているためである。最近、北朝鮮の核問題によって、北東アジアで政治・安全保障的な対立が最も顕在化している地域へと浮上した。むろん、最近の「2・13（初期措置）合意」や第6回六者会合に関する首席代表会合、2007年南北首脳会談等を通じて、北朝鮮の核問題への解決の糸口を探っていることは事実である。しかし、依然として対立要因が存在するため、これらの諸問題が完全に解決されるのを待つよりも、様々な対話チャンネルを積極的に活用して、南北朝鮮協力を継続する努力を行う必要がある。これまで、南北朝鮮の分断状況は、北東アジアの地域協力における代表的な妨害要因として挙げ

I
II
III
IV
V
VI
VII
VIII

られてきた。しかし、このような努力を通じて、南北関係が画期的な発展を遂げれば、北東アジア地域協力が加速する転機となり得るだろう。

グローバル化過程と地域経済の統合に向けた努力との中の相互発展の傾向は、もはや他地域における話ではない。北東アジア地域においても枠組みの構築は、時代的な流れである。むろん、北東アジア地域における様々な対立要因により、域内枠組みの形成自体が難しいことも明らかな事実である。しかし、北東アジア各国の経済が発展し、域内及び域外諸国との相互依存が増大しているだけに、地域協力は必ずや必要となる。したがって、地域協力の促進要因と妨害要因を明確に認識し、より効率的な地域協力の実践方策を立てなければならない。すなわち、北東アジア地域の相互依存を深化させるためには、国の役割に依存するよりも、地方政府レベルの努力と民間部門の自立的役割を増大することによって、漸進的な協力を推進することが必要である。



KINU 研究叢書 07-15(II)-3

北東アジア地域協力の新たな関係

