

曲がり角に来たUNDP主導の図們江開発

- UNDP図們江地域輸送部会に出席して -

ERINA調査研究部主任研究員 辻 久子

2000年10月末、長春で開催されたUNDP図們江地域輸送部会に出席した。会議の内容については、主催者側が作成した要約と発言要旨を添付したのでお読みいただきたい。ここでは私の個人的感想を述べる。

描わぬ顔ぶれ

UNDP図們江開発事務局主催の輸送部会開催は、1998年12月に延吉で開催されて以来約2年ぶりであった。前回の会議には朝鮮民主主義人民共和国（以下北朝鮮）を含む加盟5ヶ国がフルメンバーの代表団を派遣したほか、民間企業代表、各国の調査機関、コンサルタント、世銀の専門家、地元の地方政府関係者等40名以上が参加し、活発な交流が行われたのを鮮明に記憶している。

2年前に比べると今回の会議の参加者はやや淋しい顔ぶれとなった。まず、直前になって北朝鮮代表の欠席が通報され、関係者全員をがっかりさせた。北朝鮮の欠席は過去のUNDP主催の諸会議でもしばしば見られたことであるが、従来は主に南北朝鮮の対立が原因となっていた。今回は2000年6月の南北首脳会議後初の輸送部門会議で、南北揃っての参加に大きな期待が寄せられていた。北朝鮮側は直前になって欠席を通報してきたことについて、「政治的理由によるものではない」としているが、真の理由は闇の中である。一説には、「北朝鮮政府内の官僚組織が複雑で国際会議出席の許可を得る時間が足りなかつただけ」と言われている。しかしもう一方で、「この会議に出席しても北朝鮮が欲しい資金面などで得るものは無いと知っているから出てこないだけ」との厳しい見方もある。いずれにしても図們江に面する主要3ヶ国の1つであり、交通インフラの問題が最も深刻な北朝鮮の欠席は会議の存在意義に影響を与えるものであった。特に今回、韓国代表団は南北間で進められている鉄道連結プロジェクトに関する発表を用意しており、共同作業国である北朝鮮代表との交流を楽しみにしていただけに落胆の色を隠せなかった。

北朝鮮を除く加盟4カ国の代表団も前回に比べて小規模に見えた。UNDP事務局によると予算不足で十分な費用の

支給ができなかったとのことだ。更にUNDP図們江開発事務局のサポート体制も縮小された。前はハズバンド前所長以下、強力なサポート体制が取られていたが、2000年半ばにハズバンド氏が辞任した後、所長職は空席で事務局のスタッフも削減された。今回は僅か2名のスタッフが会議を切り盛りしていた。

今回の会議で発表された図們江地域の交通に関する調査報告も前回に比べると少なく、内容も新鮮味に欠け、データもやや古かった。これも最近顕著になったUNDPの資金不足から、新規の委託調査が実行されていないことを示している。例えば、1999年に実施された国境通過の非物理的障害に関する調査も、継続予定であった第二部は未だ実施の目処が立っていない¹。

一方、オブザーバーとして今回新たに参加した機関もある。特にアジア開発銀行（ADB）、国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）、韓国交通開発研究院（KOTI）の出席は会議を盛り上げる上で大きな役割を果たした。

交通インフラ建設の現状

今回の会議中に断片的に聞いた情報では図們江地域の輸送インフラ整備もゆっくりではあるが進展が見られる。しかし、中国の積極的努力に対して北朝鮮側の遅れが共同事業の足を引っ張っている。重要プロジェクトの進展状況は次のようになっている。

- ① 中国の琿春～圏河間新道建設は2001年春に完成予定。長春～延吉～琿春間にも新高速道路を建設中で2003年の完成を目指している。
- ② 圏河新税関ビル及び図們江を隔てて北朝鮮側に建設中の元汀新税関ビルは2001年初めに供用見込み。
- ③ 北朝鮮側の元汀～先鋒間道路の改善は進んでいない。この会議の数週間前に開催された調整委員会で、北朝鮮代表は中国に支援（迂回路建設費用15百万ドル）を要請したとのことであるが、中国側は既に自国内の交通インフラ整備に莫大な投資をしており、北朝鮮に対する支援の用意はないとのことであった。羅津・先鋒に建

¹ PADECO Co. Ltd., *Study of Non-Physical Impediments at Border Crossing Between TRADP member Countries, Phase 1 Report*, prepared for Tumen Secretariat, May 1999

設中であったエンペラー・カジノホテルが完成し開設記念式典が2000年10月17日に開催されたが、ホテル側はスムーズな集客のために早急な道路整備を要請している。

- ④ モンゴル東部～内モンゴル～吉林省を結ぶ鉄道建設プロジェクトに関しては、ADBにモンゴル東部地域の開発可能性と合わせてFSを依頼することを決定。

山積する問題と噛み合わせ議論

図們江地域の輸送インフラの問題について最も良く知り、改善を強く訴えてきたのは輸送業者である。延辺州から北朝鮮・ロシアの港湾を利用して、韓国・日本港湾を結ぶ物流ルートを築いてきた現通海運集団会社の李茂祥総裁が、図們江地域の輸送における問題点を具体的に述べた。李氏によると、図們江地域はインフラ整備が非常に遅れている。特に北朝鮮の南陽～羅津間鉄道は老朽化著しく、約160kmの走行に8-9時間を要す。元汀～羅津間道路も非常に悪い状態である。次に3国間の通信システムがバラバラで、越境通信が容易でない。さらに、3ヶ国間国境通過の手続きが煩雑で、越境に長時間を要する。特に中口間のクラスキノ税関通過は改善の余地が大きい。また北朝鮮への入国には招待状が必要であるがこれも問題がある。そして根本的な問題として3ヶ国間で法規制が大きく違うことが問題であるなど厳しい指摘を行った。李氏によると、最も切実な問題は国境通過手続きなどソフトインフラの整備不良である。しかもハードインフラ整備と違って改善に巨額な資金を必要としない。

李氏の指摘に対し、ロシア側代表からは協力しようという声がかく聞かれなかった。ロシア側は、中国側から貨物量の国家保証がない状態でインフラ投資は出来ないと筋違いの要求を突きつけている。中国側は、市場経済に移行した現状では貨物量は輸送サービスや料金などの条件次第で市場原理により決定される性格のものであるから、国家が保証する筋合いではないと突っぱねる。私見では、貨物量予測は自前でFS調査を行い、投資するかどうかは自己責任で判断するというのが市場経済下でのやり方であるが、ロシア側には発想そのものが理解されていないようだ。

この議論から見てくるのは市場経済化への発想転換を順調に進めている中国と、未だに国家計画経済体制から心理的に逃れられないロシア側との大きな落差である。ソ連時代は日口を含め対外経済関係はすべて二国間政府交渉で決定してきたが、政策担当者はその手法を忘れることができないのではない。

さらに国境通過手続きの問題に対してもロシア側は協力

の姿勢を示さない。それどころか、沿海地方には中国の違法入国者が多数いるので困っており、中国人に対して国境は緩めたくないとする考えを持っている。違法移民とトランジット貨物の問題とは区別して考えるべきであり、貨物の通過に対しては規制を緩和し、適正な額の通過料なり港湾使用料を徴収すれば沿海地方経済の発展に繋がるといった基本が忘れられている。

毎回、UNDPの会議にロシアは代表団を送り、自国の港湾やシベリア鉄道の広範な利用を呼びかけている。今回もロシアの港湾を使った方が安いというような宣伝に熱が入っていた。しかし、その実現のためには国境通過をスムーズに行えるように、ソフト・ハード両面の整備を急ぐことが是非とも必要である。各国からの国境通過手続きの簡素化や国境警備隊廃止の要請に対しロシアはどう協力する方針か、国内で中央・地方・民間を交えてじっくり検討する必要があるのではないかと。その際には是非、利用者である内外の輸送業者の声を聞いていただきたい。図們江開発のみならず沿海地方発展の鍵となる問題である。

今回初参加のESCAPは国境通過手続きの標準化の問題に取り組んでいるとのことだ。ESCAPのノウハウをこの地域にも当てはめることはできないだろうかとの提案がされた。ロシアも北朝鮮もESCAPの加盟国であることを考えると役に立つかもしれない。

図們江開発の地理的拡大の可否

今回の議論を聞いていて、図們江開発の地理的範囲がどこまで含むのか次第にぼやけてきたような気がした。そもそも図們江開発の定義は大小2つの三角形から始まった。羅津～琿春～ポシエットを結ぶのが小三角形、清津～延吉～ウラジオストク（後にナホトカ）を結ぶのが大三角形であった。その当初の意図は、中国延辺州から海への出口を求め、ロシア・北朝鮮も河口付近を開発するというものであった。ところが遥か離れたモンゴルが含められ、今回の会議では朝鮮半島のソウル～ピョンヤン～丹東を結ぶ南北鉄道連結に話が及んだ。さらに、従来の図們江開発地域の定義だと小さすぎて中央政府や国際社会にアピールしにくいというため地理的に拡大すべしとの提案も出されている。このまま放っておくと本来の意図と定義から離れて北東アジア全体にまで拡大しかねない情勢にある。それが図們江開発にとってプラスに働くのか、それとも焦点がボケてインパクトを失ってしまうのか、改めて考え直す必要がありそうだ。

外国の援助を伴う開発においては、「範囲」は放置しておくとも膨張する性格を持っている。なぜなら、開発資金の提供を受けたいとする地域や関係者は競って新し

いプロジェクトを作ろうとし、既存の枠組みに入り込もうとするからだ。図們江開発プロジェクトもその例外ではないだろう。そうでなくても資金難から開発が遅れているプロジェクトの範囲が拡大したらどうということになるだろうか。僅かな資金は分散してしまい、人々の関心も政治的に資金が流れやすいところへと向くだろう。主に政治的理由から開発が進まない「本来の」図們江地域は常に行列の最後尾で待たされる状態が今後も続くかもしれない。

同様のことは開発の分野の「範囲」にも当てはまる。かつて潤沢な資金があったときにUNDPは図們江開発の分野を輸送、観光、投資環境、環境問題、さらには保健・医療面まで拡大してきた。今、資金難が問題となっているときに、このような多分野への協力を続けていくことが必要だろうか。前述の図們江開発の発端を考えると、本当に必要なのは「輸送」及びそれに密接に関わる「投資環境」の充実ではなかろうか。環境問題についてはUNEP、ESCAPなどの実績ある国連機関に任せることも考えられる。限られた資金及び人材の有効な利用という点では林立する国際機関間での調整が望まれる。

UNDPへの期待と失望

今回の会議ではUNDPの支援のあり方について数多くの意見が出された。UNDPは図們江開発の調整役として多国間・二国間会議の設定、各種経済調査などを行ってきた。今回指摘されたのは、「UNDPは多くの会議を開催してきたが、どれもこれも似たようなもので、問題の指摘に終わり、実際の改善に結びつかなかったではないか」という意見であった。特に、開発初期から関わってきた中国吉林省の参加者からは厳しい評価が出された。例えば前回1998年の輸送部会で決議されたインフラ整備・改善の優先プロジェクトはほとんど実行されていない。先にあげたロシアの国境通過の問題や北朝鮮の道路・鉄道の問題にしても、計画の当初から繰り返し叫ばれてきた問題であるが、氷河が解ける程度の速度でしか進んでいない。熱心に現場で取り組んで来た人ほどもどかしさを募らせている。

また、UNDPが力を入れてきたプロジェクトに各種調査がある。過去数年間に外部の調査機関に委託して行われた調査としては、東モンゴルと中国を結ぶ鉄道建設のためのブレFS²、北東アジア地域の貨物量予測³、図們江地域の国

境通過の現状、図們江地域の投資環境⁴など多くを数える。ERINAも一部協力してきた。これらの調査の中には次のステップへの予備調査として役立ったものもある。あるいは問題点が明確化され、改善のための処方箋が示されたものもある。しかし、多くの場合、出された処方箋が実行されることなく現在に至っているのが最大の問題である。UNDPはさらに調査を続けていきたいと考えているようだ。しかし多くの人が考えているのは更なる調査ではなく「実行」ではなかろうか。提言が実行に移されない理由の一つは北朝鮮にインフラ建設資金の導入が進まなかったことである。さらに中朝・中朝など二国間交渉で合意が困難な国境通過手続きの問題もある。

UNDPは銀行ではないため、インフラ建設の資金を提供や、そのためのFSを行うような機能は持ち合わせていない。そのような状況下でUNDPの呼びかけは、まず金のかからないソフトインフラ整備から始めようということになる。それは方向としては全く正しいのだが、国境通過手続きを近代化するに当たっても、ハードインフラの整備と抱き合わせて行うのとやり易くなるという面は無いだろうか。例えば、ウラジオストク空港の出入国手続きは、1999年に新ターミナルビルが完成して以来、円滑になったような気がするし、北京空港も新ターミナルの完成で人の動きがスムーズになった。これらの例から推察されるのは、新築工事中の圏河・元汀両税関事務所が完成の暁には国境通過の待ち時間も短縮されるのではないかという期待だ。同様のことを悪名高いクラスキノ税関でも実現できないものだろうか。

この地域のインフラ建設資金確保の必要性から、近年、北東アジア開発銀行の必要性が声高に叫ばれてきた。今回も韓国代表団から提案があった。しかしこの地域を取り巻く政治環境を考えると簡単にできるとは考えられない。

アジア開発銀行（ADB）へのラブコール

今回始めてADBのヘッカー氏がオブザーバーとして出席し、ADBが調整役を行ってきたメコン川開発（GMS）の経験とその役割を披露した。さらに、似たような多国間協力という背景を持つ図們江開発への助言を行った。ADBの経験によると、多国間協力を円滑に行うために重要なのは、関係各国中央政府のトップレベルの確固たるコ

² SwedeRail, *Pre-feasibility Study for Mongolia China Railway Project*, Final Report prepared for UNDP/Tumen Secretariat, September 1998

³ Northeast Asia Research Center, *Northeast Normal University, TREDATA: Transport Forecast Study*, prepared for UN/DESA and TRADP, July 1999

⁴ ERINA and FIAS, *The Tumen Region Growth Area: Current Impediments and Investment Potential*, prepared for TREDATA advocacy Workshop 2000 Stimulating Trade, Investment and Growth In and Around the Tumen Region, organized by UNDP, January 2000

ミットメントである。ADBでは各国の大臣級の参加を求めている。開発プロジェクトを進めるに当たっては、関係国間で優先順位に関して合意がなされた上でADBがFSを実施し資金調達を行っている。重要なソフトインフラ充実のための調整役もADBが行い、成功しているとのことであった。

ADBの成功例を聞いた後、各国代表から、図們江でも同じように支援してほしいとADBへラブコールを送る発言が相次いだ。UNDPよりもADBにお願いしたいという声すら聞かれた。特に既にADB加盟国である中国とモンゴルは積極的にアプローチしている。東モンゴルと中国の内モンゴルを経て吉林省を結ぶ交通路についても、ADBの手でFSが行われる予定である。

ADBによる調整がうまくいっている最大の理由は資金調達力を有していることである。資金が得られるならば各国とも要請に応じて閣僚級を派遣するだろうし、法整備などソフトインフラ面でも可能な限り協力するだろう。この点がUNDPとの大きな違いである。事務局が笛を吹いても会議に出て来ない国があったり、ソフトインフラ整備面でも協力を得られず、UNDPは調整に苦労している。今回、事務局は輸送部門について加盟各国の代表を固定するという提案をした。ごく当たり前のことなのだが、ロシアなどは会議のたびに出席代表が代わり、モスクワからは図們江の現地に行ったこともないような官僚がやってきて話が噛み合わないということもよくある。加盟各国代表の専門化・固定化が実現すれば話し合いを進め易くなることだろう。

ADBの図們江開発への関与の実現に対してはロシアと北朝鮮が未加入という問題があり簡単には進まないが、政治情勢の変化と共に前向きに進んでいくのではないかと

う期待したい。

日本と韓国への期待

毎回のことであるが、日本の図們江開発への積極的参加が期待されている。その主たる理由は資金源としての期待である。既に韓国は諮問委員会に加入し、UNDPのファンドに資金提供（百万ドル）を行ってきた。日本は北東アジアの隣人として、唯一の先進国として、戦略的に図們江開発に関わる必要がある。それは単に資金提供をするというのではなく、人的交流の活性化を通じて友好的隣国関係を築き、この地域の発展に寄与するという形が望まれる。そのような姿勢こそがぎくしゃくしがちなこの地域の国々と日本との関係を信頼関係に基づいた確固たるものにするに繋がろう。さらに既に申し込み済みのロシアや北朝鮮のADBへの加入についても日本は支持すべきである。

次に韓国の協力であるが、従来韓国はUNDPに資金提供をしてきたが、羅津・先鋒地域への関心が弱かった。羅津・先鋒地域に韓国企業の進出は未だ無く、韓国の大手企業は一樣に羅津・先鋒に対して冷ややかである。一方で、韓国政府は象徴的意味合いの強い南北鉄道連結に意欲的である。さらに最近では開城工業団地構想が民間の手で推進されている。なぜ韓国は官民共に羅津・先鋒に冷淡なのか。羅津・先鋒を経由して延辺州に至る輸送路は、延辺州に数多く進出している韓国企業にとって非常に重要である。さらに、南北統一が実現すれば羅津・先鋒は統一朝鮮の一部として自国の領土になるはずである。今回初めて、羅津・先鋒地域の輸送インフラの問題について韓国政府代表が政府内で検討を約束したことにより、今後の明るい展望が開けることを期待したい。