

会議・視察報告

「脱図們江」をめざす大図們江イニシアチブ(GTI) —第14回GTI諮問委員会会合—

ERINA 調査研究部主任研究員 新井洋史

1990年代初頭に、中朝国境を流れる図們江（朝鮮名：豆満江）の下流域を国際協力の下で開発しようという、いわゆる「図們江開発構想」が提示されて20年が経過した。当初は、新たに100万人規模の国際都市を建設する案や河口から約15キロメートル遡った中国領内に新たな港湾を建設する案など、壮大な夢が語られた。しかしながら、関係各国の相互信頼関係は、これらの大胆な計画を実現できるほど深まっておらず、数100億ドルにも上ると見られた資金調達のためにも立たなかった。そこで、1995年に政府間協力枠組みとして正式に発足した「図們江地域開発プログラム（TRADP）」では、図們江下流域における地域間協力を推進することを重視した。各国が自国の開発を進めつつ、隣接国と協力するというアプローチで、国境通過輸送ルートの整備などがテーマとなった。これは現実路線ではあったが、実質的な規模縮小は外部からの関心の低下を招いた。そこで、10年の協定期間が切れる2005年に「大図們江イニシアチブ（Greater Tumen Initiative; GTI）」に改称するとともに、対象地域を拡大して、協力を継続する協定（「長春協定」）を締結した。その後は、やるからにはできるだけ具体的な成果を上げたいとの各国政府の意向もあり、関係省庁を巻き込む形で分野別の部会を設置し、実務レベルで協力を一歩ずつ積み重ねつつある。最上位の意思決定機関である次官級の「諮問委員会」も、以前は隔年開催であったが、最近では毎年開かれることが定例化されている。毎年、進捗状況を確認することにより、事業の停滞などを防いでいるといえる。

こうした中、第14回GTI諮問委員会は、2013年10月30日、モンゴルの首都ウランバートルで開催された。今回の会議では、GTIを自立した組織に改編するという方針を再確認したほか、運輸、貿易投資、観光、エネルギー、環境といった各分野での事業実績や2014年の事業計画などが報告・決定され、さらに地方政府や各国輸出入銀行との協力などについて議論された。以下では、これらの課題につき、当日の議論の要点や配布資料などから読み取れる動きなどを順次述べることにする。

GTIの組織改編

GTIでは、2008年から、法人格を持った自立した組織への



再編に向けた準備を進めてきている。現在のGTIは、いわば「定例の国際会議」であり、法人格を持っていない。「図們江事務局（Tumen Secretariat）」と称する常設事務局があり、参加国（中国、韓国、モンゴル、ロシア）政府からの派遣職員を含めたスタッフが業務を行っているが、法人格が無いため契約行為等は国連開発計画（UNDP）の名において行わざるを得ないのが実情である。各国からの拠出や外部から調達する活動資金などもUNDPが管理している。したがって、事務局の経常活動（調査等を含む）を超えるようなプロジェクト（投資案件など）については、仮に参加国が合意して、これを実施しようとしても、資金調達や管理といった実務面での障害があって、事実上不可能である。そこで、具体的な成果を実現していくためには、国際協定に基づく国際機関としての法人格を取得することが必要だとして、そのための組織改編が検討されてきた。今回の会議では、その方向性で準備を進める方針を再確認したうえで、2015年末までに新たな協定の締結・批准手続きを終え、新組織への移行手続きを2016年末までに完了させることを目指した工程表が承認された。

組織再編に関連して議論のテーマとなっているのが、改称問題である。冒頭に述べたように、この協力の枠組みは図們江下流域の共同開発構想からスタートしたという経緯から、現在の名称には「Tumen（図們）」の言葉が含まれている。しかし、2005年に新たなスタートを切ったGTIの対象地域は中国東北三省および内モンゴル自治区全体を含むなど、図們江流域を大きく超えている。そこで、組織改編の機会に、例えば「北東アジア協力機構（Northeast Asia Cooperation Organization; NACO）」といった名称に変更することが検討されている。そもそも、図們江という地名（河川名）は必ずし

も一般的ではなく、北東アジア問題に関心を持つ層を中心に知られているにすぎない。しかもこれらの図們江を知っている層には、90年代初頭に喧伝された大規模開発構想の印象が強く残っていて、局地的なプロジェクトであるとの理解が中心である¹。また、その後の展開が必ずしも知られていないため、いつまでも過去の構想に拘泥する取組との誤解もある。改称問題が取りざたされている背景にはこうした事情がある。こうした観点から、筆者も、この機会に改称すべきだと考えている。

また、より高いレベルの政治的支援を得るべく、次官級で構成している最高意思決定機関（諮問委員会）を格上げして、首脳級もしくは大臣級の意味決定機関を設けるとの案も検討されている。ただし、これについては、すでに様々な地域協力枠組みの定例会議のスケジュール調整だけでも苦労している中で、新たな定例会議を設置することは物理的に困難だとの見方もある。今回の諮問委員会の中でも、こうした点を指摘して、現行の次官級のままでよいのではないかとの意見も出されていた。

各分野の活動状況

GTIの各分野の活動の中で、近年最も活発なのは運輸分野である。2012年には、「GTR²横断輸送回廊に関する統合輸送インフラ及び国境通過円滑化調査」を実施した³。この調査では、対象とした6本の輸送回廊について、回廊上の輸送量の現状分析、主なインフラ制約及び非物理的な制約の整理、将来輸送量の予測、及び輸送回廊を推進するための提言などが取りまとめられた。2013年8月にウラジオストクで開催された第3回運輸部会合では、この提言を受けて「GTI地域運輸戦略及び行動計画」を採択した。この中では、政策の方向性として、「連結性」、「インフラ整備支援」、「輸送回廊機能のためのソフト支援」、「輸送回廊の運用」及び「民間の参画」の5つを挙げ、それぞれにつき当面取り組むべき作業を行動計画として列挙している。また、2013年の事業として「北東アジア海陸ルート評価調査」が実施されている。これは、海上輸送と陸上輸送を連結した複合一貫輸送ルートの強化に向けて、韓国政府の資金提供により韓国海洋研究院（KMI）が受託して実施しているものである。これらに加え、今回の諮問委員会において、新たな事業として、「GTR横断輸送回廊：インフラ整備資金供給」と題する調査、「GTR輸送回廊の運用に対するソフト支援に関する調査」、及び「羅津～ハサン鉄道・

港湾調査」という3つの調査事業、並びに輸送分野での協力に関するセミナーを2014年に実施することが承認された。

貿易投資の分野では、2013年8月にウランバートルで第3回貿易円滑化委員会並びに第3回貿易円滑化国際セミナーが開催された。また、2013年6月には、韓国政府の支援のもと、江原道が第1回GTI貿易投資博覧会を開催した。今回の諮問委員会において、韓国政府並びに江原道関係者は、この博覧会を継続開催することを表明し、2014年10月に開催予定の次回博覧会への積極参加を呼び掛けた。

観光分野では、周遊型観光商品の開発という興味深い取り組みが進められてきている。これは、GTRの複数の国を巡る周遊型（多目的地観光）のルートを設定し、これらのルートに北東アジア域外からも含めた誘客を図るという取り組みである。2013年3月に公表されたレポートでは、計8本のルートを特定して、これらに関係各国、各地域の行政や旅行者などが協力しながら商品化、販売していくことを提案している。さらに、これらの取り組みを推進するため、吉林省長春市に「多目的地観光センター」を設置し、観光情報のデータベースを整備する準備が進んでいる。図們江事務局の説明では、2013年中にも開設される見込みとのことだ。中国中央政府は、このセンターの運営費用などを支援することを表明している。このほか、今後の観光市場拡大のためには、査証発給の円滑化、柔軟化がカギを握るとして、査証に関する包括的な調査を行う方針であるが、調査費用が確保できておらず、調査開始が遅れている。観光部会は既に6回開催され、具体的な動きのある分野となっており、今後の活動も注目される。

エネルギー部会は、2013年5月にウラジオストクで第2回会合を開催し、当面の活動計画などを定めたが、中国の国内事情から部会の中国メンバーが空席になっていることなどもあり、本格的な活動はこれからという状況である。

また、環境部会では、一部メンバー国の機構改革などのため、空席がある状態となっており、体制が整い次第第2回会合を開催する予定となっている。

以上の5つの優先分野のほか、今回の諮問委員会では複数の国から、今後の重要分野として農業・食糧安全保障が提起された。GTIの枠組みの中で何を行うのかなど具体的な取り組みや事業展開については、まだ十分な議論は行われていないようだが、組織改編の流れの中で、新たな活動分野として取り込まれる可能性があるものと思われる。

¹ ERINAでは、「Greater Tumen Initiative」の和訳として「大図們江イニシアチブ」を用いてきたが、「広域図們江イニシアチブ」もしくは「拡大図們江イニシアチブ」の方が、地理的な範囲拡大の意味合いが明確になるため、より適切だったのではないかと反省している。

² GTR: Greater Tumen Region

³ ERINAでは、本調査の主要成果を再編集して「特集：北東アジア輸送回廊の現状と展望」（ERINA REPORT No.111）を構成した。

外部との連携

GTIは資金や情報交換といった面で、複数の国際機関等との協力を進めている。今回の諮問委員会でも、図們江事務局並びに当該機関のスタッフなどからその連携の状況について、説明があった。前述のとおり、UNDPは最も初期から活動を支援している。このほか、最近ではドイツ国際協力公社（GIZ）が様々な調査事業やセミナー開催への資金協力などを行っている。また、国連アジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）は、主に北東アジア地域事務所（韓国インチョン市）を窓口にして情報交換を活発化したり、双方の会議開催を同時期に調整するタイアップ開催を実現したりしているほか、2013年6月には双方の協力覚書に調印した。さらに、アジア開発銀行（ADB）とも連携強化を図っている。

外部との連携で、注目すべき動きが2つある。一つは、各国の輸出入銀行等の連携を促す協会の設立である。その背景にあるのは、GTR地域でのインフラ整備等を進めるための資金源が無いことが、GTIの枠組みにおける協力の進展を阻害要因となっているとの認識である。そのため、近年、図們江事務局が中心となり、メンバー各国の輸出入銀行や開発銀行が協力して資金供給を行う体制づくりを検討し、関係機関と調整してきた。その結果として具現化しつつあるのが、中国輸出入銀行、モンゴル開発銀行、韓国輸出入銀行及びロシア開発・対外経済銀行の4行による協会である。当該4行は、2013年8月までに、同協会の具体化に向けて作業をしていく意向を確認する覚書に調印した。今回の諮問委員会の中でもインフラ整備資金供給に関するセッションが設けられ、中国、モンゴル、韓国の各銀行からのプレゼンテーションが行われた。

もう一つの注目すべき動きは、北東アジア地方政府協力委員会の設置である。これも、近年準備が進められてきたものであり、2013年8月に吉林省長春市での設立総会の開催にこぎつけた。この設立総会には、GTIメンバー国のほか日本の自治体も合わせ、計13の地方政府からの参加があった。日本から参加したのは、鳥取県と新潟県の2県である。このうち、鳥取県は正式メンバーとして、新潟県はオブザーバー資格で参加した。また、ロシアからはGTRの範囲外となっているハバロフスク地方からの参加もあった。設立総会では、国境通過の障害など、地域間交流・地域間協力の制約となっている課題の解決に向けて中央政府との連携を強化していくことの必要性などが議論されたとのことだ。具体的な活動としては、設立総会以前の2011年12月に内モンゴル自治区アルシャン市で人材育成のためのセミナーが開催されており、図們江事務局では、同様のセミナー開催の可能性を探っている。なお、第2回北東アジア地方政府協力委員会会合は、

2014年に鳥取県で開催される計画である。鳥取県では、2010年12月にGTI運輸専門家会合も開催しており、GTIの活動に対する鳥取県の積極的な姿勢が目立っている。

おわりに

以上述べてきたとおり、現在、GTIが取り組んでいる事業は、図們江下流域にとどまらずより広い地理的範囲で展開されている。図們江地域でのプロジェクトは、全体のうちの一部という位置づけである。決して図們江地域を切り捨てるわけではないが、「北東アジア協力機構」といった名称への改称が検討されている点を捉えれば、「脱図們江」の動きが進みつつあると言えよう。

ところで、図們江事務局には、各国政府からの派遣者、数年契約の専門家（コンサルタント）及びインターン学生（大学院生）などが勤務している。政府からの派遣が行われるようになったのは、GTIに衣替えした2005年以降のことだと記憶する。事務局長について言えば、先代のナタリア・ヤチュイストワ氏がロシアから、現在のチェ・フン氏が韓国からの派遣である。この2代の事務局長の在任中に、GTIは優先5分野での協力体制を整え、さらには輸出入銀行や地方政府との連携体制を構築してきた。行政機構の仕事の進め方を熟知しているためにこれらが実現したものと考えている。他の政府派遣者の協力もあってのことではあるが、小規模な事務局で短期間にこれだけの体制づくりを行った手腕は評価したい。

他方、いわゆる役人仕事の典型で、組織、会議を立ち上げることに熱心で、その内実が伴わないというリスクがあることは指摘しなければならない。「入れ物を作って、それで終わり」にしてはいけないという意識は、当然、各国の関係者並びに事務局も持っていると思うが、そのことをいかに実現していくかが問われることになるだろう。

チェ・フン氏は、2014年中に事務局長を退任して帰国する予定であり、後任には現在事務局次長を務めている王維娜氏が就く予定とのことである。組織改編が待ち受けていることもあり、「大変な仕事がありますね」と声をかけたところ、図們江事務局に来る前には、中国の商務部で図們江プロジェクトの窓口を担当していたことに触れつつ、積極的に取り組んでいきたいとの抱負を語ってくれた。GTIに対する思い入れを感じて、心強く思った。

北東アジアにおける経済協力を進める政府間の枠組みは限られており、GTIの存在、役割は貴重である。組織改編などを通じ、より多くの資源（人、資金、情報など）を獲得し、協力が促進されることを期待したい。その際、「図們江」という活動の起源からは離れるとしても、現場・地方の実情に立脚した協力促進という理念は忘れずにいて欲しい。