



北東アジア経済協力への新たなアプローチ： GTIの見方

国連開発計画（UNDP）大図們江イニシアチブ（GTI）事務局代表
チェ・フン

北東アジアには非常に豊かな天然資源があり、経済的にも大きな発展が望まれる。域内には中国、日本、北朝鮮、韓国、モンゴル、ロシア極東があり、EU、NAFTAに次ぐ第3位の経済圏となっている。域内諸国は、世界の工場であるアジアにおいて、重要な役割を果たしている。天然資源が豊かな北と、工業化された南が、補完的な関係を持ちながら、産業、貿易、経済開発などの面でさまざまな役割を果たしている。この地域はユーラシアとアジア太平洋をつなぐ戦略的な位置にあり、運輸の連結が地域内・地域間において強く求められている。

近年は、開発が遅れている地域こそ成長可能性があり、成長のエンジンになると考えられており、経済構造の補完性が重要になっている。そうした意味で、この地域が経済協力を通じて域内の平和と安全保障を推進していくことは、自然発生的なものであろう。政治的なコミットメントも次第に現れるようになってきた。例えば、日中韓の間でFTA交渉がなされ、ロシアが極東開発を展開し、この地域の新しいキープレーヤーとなっている。

経済的メリットが明らかになるにしたがって、より経済的な関係の緊密化が図られている。しかし同時に、いくつかの問題も残されている。これについては、域内のすべての国々が協力して臨まなければならない。この地域においては、国家主義が強く、領土問題や従来からの安全保障問題、各国間の不信感などが、地域の安定と発展の障壁となっている。政治的なコミットメントが少ない、財政的なリソースが少ない、制度的なキャパシティが出来上がっていない、などが問題であろう。

政府間のメカニズムがなければ、このような国境を超えた問題を解決することはできない。六者会合は引き続き行われているが、最終的に、一体だれがリスクを負ってブレークスルーをもたらすことができるのだろうか。もし統合プロセスができないようなことになれば、これから先、公共財理論の中心となるような投資ができない、開発もできない、ということになる。

アジア開発銀行による地域協力・統合（Regional cooperation and integration: RCI）調査の結果によれば、この地域には二つのフレームワークしかない。一つは日中

韓3カ国サミットで、2011年ようやく事務局が設立された。もう一つが大図們江イニシアチブ（Greater Tumen Initiative: GTI）である。こうした意味で、北東アジアはRCIプロセスがもっとも遅れた地域である。

北東アジアのRCIは、この地域の政治的ダイナミクスに大きく影響されている。たとえ速度が遅くてもRCIプロセスが進んでいけば、大きな可能性がある。地政学的にそれほど影響されない分野が、この地域の牽引役となり得る。FTA、運輸の連結、特に国境を超えたインフラプロジェクトなど、いま進行中のものがそのけん引役となりえるであろう。地方・省レベルの協力も重要であり、政府間の協力よりも進んでいる。なぜなら、地方間協力はその地方経済を推進していく上で大きな影響力を持っているからであり、地政学的な制約にあまり縛られないからである。

こうした意味で、GTIは北東アジアの協力・経済統合を進める上で重要な役割を果たす。これまで20年間のGTIの経験は、北東アジアにおけるRCIを加速する上での一つの共通のプラットフォームとなりえるだろう。

GTIは、メンバー国が中心となって進めているプラットフォームであり、ユニークな役割を担っている。大図們江地域（Greater Tumen Region: GTR）は北東アジアの中心に位置し、モンゴル東部3県、中国東北3省1自治区、韓国東海岸、ロシア沿海地方が含まれる。比較的発展が進んでいないため、大きな可能性がある。90年代初めに国連開発計画（UNDP）のプロジェクトとして構想され、その後、中国、韓国、モンゴル、ロシアといったメンバー国に移管された。北朝鮮も2009年に離脱するまではメンバー国に名を連ねていた。

GTIのRCIプロセスは二つの段階に分けることができる。まずUNDPが中心となった1991年から2005年までの図們江地域開発計画（Tumen River Area Development Programme: TRADP）の段階と、その後のGTIの段階である。TRADPは、中国・北朝鮮・ロシアが交わる図們江流域において特別な経済圏を作ろうとしたものである。当初、300億ドルの投資を誘致できると始まったが、残念ながら政治的なコミットメントと財政的なリソースが足りず、失敗してしまった。

2005年、TRADPからGTIに名称を変え、地域的な範囲を広げ、メンバー国が自分たちの責任で進めていく形に変更した。枠組みそのものはまだUNDPの下にあるが、政府間協力プラットフォームとして5つの優先的分野を中心とし、2011年から軌道に乗った活動をしている。

GTIの組織は、メンバー国の副大臣クラスによる諮問委員会（Consultative Commission）、5分野の委員会があり、戦略的な行動計画が作られている（図1）。また、GTIは二つの機能的なフレームワークを持っている。一つは北東アジア輸出入銀行協会（Northeast Asia EXIM Banks Association: EBA）で、2012年に作られた。もう一つが2011年に作られた北東アジア地方協力委員会（NEA Local

Cooperation Committee: LCC）である。前者は、国境を超えたプロジェクト、インフラのための資金調達において、重要かつ中心的な役割を果たすことになる。後者は、中央政府と地方政府との間の対話を促進し、協力を進めていく。日本からも鳥取県が参加し、新潟県がオブザーバーとして参加しており、2014年夏には鳥取で開催する予定である。

次に、GTIの最近の進捗状況について述べたい。2005年、メンバー国は運輸、貿易円滑化、観光、エネルギー、環境の5つを優先分野とするGTIの戦略的行動計画に合意した。5つの委員会は、この地域の協力を推進する上で重要な役割を果たすもので、具体的なプロジェクトを推進している（表1）。

図1 GTI組織図

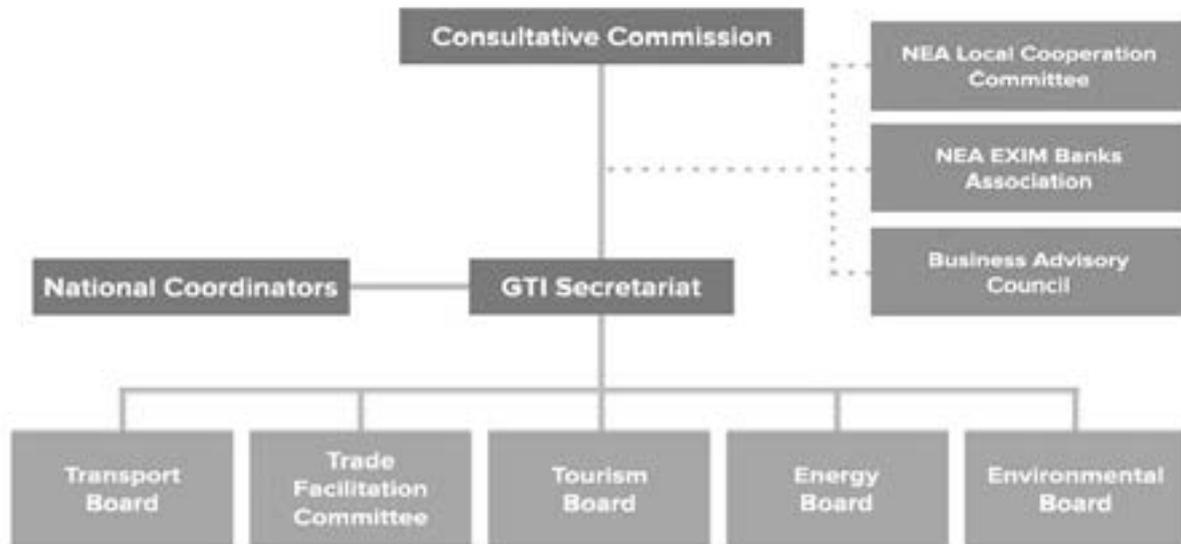


表1 分野別事業

Sector	Projects Implemented
Transport	<ul style="list-style-type: none"> • TREDA Transport Forecast Study (1997-1999) • Pre-Feasibility Study for Mongolia-China Railway (1997-1998) • Rajin-Wonjong Road Pre-Feasibility Study (2001) • Integrated Transport Corridor Study (2012) • NEA Sea-land routes evaluation Study (2012~) • 2nd round of Transport Corridor Study (2013~, Financing; Software support)
Trade & Investment	<ul style="list-style-type: none"> • Investment Guides for Yanbian (1998), Rajin-Sonbong Zone (1996-1998), Primorsky Territory (1998-2000) • Tumen River Investor Services Network (1999-2005) • GTR Comprehensive Trade Facilitation Study (2013~)
Tourism	<ul style="list-style-type: none"> • Mt. Paekdu/Changbai Tourism Study (1998-1999) • Training in Tourism Marketing Techniques (2000-2001) • Tourism Marketing and Product Development (2002) • Multi-destination Tourism (MDT) Study (2013)
Energy	<ul style="list-style-type: none"> • Baseline Study for Energy Cooperation (2005-2006) • Energy Capacity Building Enhancement programme (2013~)
Environment	<ul style="list-style-type: none"> • Survey of Leopard and Tigers in Jilin Province (1998) • Jilin Pulp and Paper Mills Pre-Feasibility Study (2002) • Musan Iron Ore Mine Pre-Feasibility Study (2000-2005) • Tumen River Area Water Quality Assessment (2010)

表2 活動タイプ別事業

Type of Projects	Projects Implemented
Capacity Building and Training	<ul style="list-style-type: none"> ・ Training in Tourism Marketing Techniques (2000-2001) ・ Capacity Building Program for Local Governments (2011) ・ International Capacity Building Program of Trade Facilitation (2012～) ・ GTI-ROK Customs Joint Capacity Enhancement Training Workshop (2012～)
Seminars & Workshops	<ul style="list-style-type: none"> ・ GTI Transport Workshop (2009) ・ 2nd Scientific Workshop for the Feasibility Study of Tumen River Water Protection Project (2011)
Studies, Surveys and Research	<ul style="list-style-type: none"> ・ Rajin-Wonjong Road Feasibility Study (2005) ・ Survey on Zarubino Port Cargo Turnover Outlook (2010) ・ GTI Tourism Visa Study (2010) ・ Feasibility Study on Rajin(DPRK)-Khasan(Russia) Dev't Project(2013～)
Guides and Promotional Publications	<ul style="list-style-type: none"> ・ Economic Outlook of the Northeast Asia Region (2009-2010) ・ Investment Guide of Hunchun (2010) ・ Investment Guide of Busan (2010) ・ GTI Tourism Guide in 5 languages (2011)

包括的な枠組みをそれぞれの分野で構築することを目的に、2011年からさまざまな重要プロジェクトが実行に移されている。例えば、統合的な輸送回廊の研究が昨年完了し、インフラ開発に対するアクションが2016年までに取られるべきであるということが確認された。これに基づき、2013年10月、メンバー国はGTIの地域行動計画として運輸分野に34億5千万ドルの投資を決定した。

また、GTIは能力開発、セミナー、ワークショップ、政策研究、地域協力・統合に関する意識改革など、様々なサービスを中央政府、地方政府に提供している（表2）。こうした活動に関する情報はウェブサイトで検索できる。

またGTIはUNDPから長年にわたる支援を受けるなど、さまざまな地域のステークホルダー、開発機関とのパートナーシップを築いてきた。GIZ（ドイツ国際協力公社）との関係もあり、技術的支援を提供してもらっている。UNESCAPとは、さまざまな経験を共有することにより、相乗効果をこの地域にもたらそうとしている。

この数年、さまざまな進捗があった。さまざまな制約がある中でも、制度的な能力は大きく拡大した。多くのプログラムが正式に稼働し、パートナー国から資金面でも安定的な支援を受けている。RCI成功の前提となるのは、相互の信頼感、メンバー国のコミットメントであり、そうしたことがさらに拡大している。こうした点で重要な達成事項としては、RCIプロセスに対する信頼、相互理解が深まったことであり、2013年は中国、韓国、ロシアで2カ国間サミットがそれぞれ行われた。

そうした中でも課題は残っている。地政学的な複雑性があり、メンバー国がRCIプロセスを加速化することを難しくしている。GTIとしてはいくつかの課題を克服しなければならないが、相互信頼がなければ、簡単に解決できるものではない。したがって、GTIはまさに信頼醸成プロセス

として認識されるべきであり、より高いレベルでの経済統合を目指していくべきである。それには段階的、現実的、実践的なアプローチが求められる。GTIはその協力範囲を中央政府から公的セクターに広げてきた。今後は民間セクターも取り込んでいこうと考えている。

これからの最も重要な戦略的課題は、ポストGTIをどのように考えていくか、ということである。そして2016年以降の資金繰りをどうしていくか、ということである。第一に、GTIの合意事項として、GTIは2016年に終わりを迎える。メンバー国は2013年、GTIを独立した国際機関に移行させることに同意した。今後、包括的な移行ロードマップを構築することになる。中国で開催される次回の諮問委員会で、そのロードマップが構築されることを期待している。ロードマップでは意思決定の構造、資金繰り、オペレーション能力の向上、協力セクターの拡充、地理的な拡大など、さまざまな戦略的課題が検討されることになる。こうした基礎が築かれれば、ある形の結果が実現することになると考えている。GTIは日本、北朝鮮の参加を求めており、北東アジア協力実現のためには、すべてのメンバー国が両国の参加が必須であると考えている。

二つ目の戦略的課題は、この地域のインフラプロジェクトの資金繰りの問題である。GTRはアジア開発銀行(ADB)資金が届かない地域である。東南アジア、中央アジアの成功はADBのサポートによるものであるが、国際開発金融機関(MDB)の融資は限定的で、ロシアや中国はこれを受けられない。ADB、MDBのような公的資金が受けられないと、リスクの高いインフラプロジェクトへの民間セクターの参加意欲は薄れてしまう。

では、地域開発のニーズに対して資金繰りの手段がないというギャップをどう埋めればいいのか。一時的な、しかし実践的な解決策としては、政策銀行、あるいは地域の公

的機関の支援を仰ぎたいと考えている。

インフラ投資の資金需要推定は図2の通りである。必ずしも正確ではないかもしれないが、地域の協力関係がダイナミックに動いていることがうかがえる。

より包括的な予測として、GTIの輸送回廊研究に基づき、2016年までの優先的なインフラプロジェクトとして34億5千万ドルが必要とされている（図3）。国家予算、公的銀行からの資金協力を求めており、北東アジア輸出入銀行協会（EBA）が協議をしている。

EBAは、法的な拘束力がなく、資金的なメカニズムとしては制限がある。したがって、現状では、コミットメン

トできていない。しかし今後、特に大規模なインフラ投資を必要とする場合、重要な役割を果たすものと期待している。EBAとしては、より確固たる基礎を将来に向けて構築し、最終的には安定的な資金供給のチャンネルを北東アジアに提供していきたいと考えている。

GTIの経験は、忍耐強く物事に取り組むこと、複雑な中でも最大限のものを求めていくことを教えてくれた。GTIはゆっくりとしたプロセスであるが、実践的なアプローチにより、新しい章を開くことができたと自負している。今後、生産的で望ましい方向性にさらに進んでいくことを期待している。

図2 インフラ投資ニーズの推計

(\$ billion)						
Country/Area	Northeast PRC	DPRK	Mongolia	Russian Far East	Cross-border	Total
Sector	2010-20	2011-20	2010-15	2013-25		
Transport	12.6	4.3	0.7	4.0	0.8	22.4
Energy	31.0	1.0	0.8	0.9	1.2	34.9
ICT	4.0	0.0	0.1	0.0	0.1	4.2
Environment	1.2	0.0	0.1	0.0	0.1	1.4
Total	48.8	5.3	1.7	4.9	2.2	62.9

DPRK = Democratic People's Republic of Korea, PRC = People's Republic of China.

Notes:

1. The annual investment needs are obtained for each country or area by dividing the original data by the number of years of the period covered in the estimates.

2. The environment refers to water and sanitation.

図3 EBAによる資金需要予測：運輸部門

❖ Suggested investments for urgent priority infrastructure projects by 2016 (*Transport Action Plan, Oct. 2013*)

Total:	\$3.45bn:
▪ Tumen Corridor:	\$ 2.5bn
▪ Suifenhe Corridor:	\$ 0.3bn
▪ Dalian Corridor:	\$ 0.25bn
▪ Korean Peninsula Corridors	\$ 0.4bn
▪ Projects in Mongolia:	\$ 1.69bn

❖ Non-transport projects are also eligible for funding from EBA (eg. Energy, Environment, Trade Facilitation etc.)

