

北東アジア経済統合のためのボトムアップ型アプローチ

モンゴル安全保障戦略研究所研究員
ニンジン・バター

要旨

国際関係において、経済統合は極めて重要な一端を担っている。通常、政策方針は国家機関を通じて中央政府によって決定される。北東アジア地域も例外ではない。そこで、各国の地方都市が中央政府の介入を受けずに経済統合を図ることができるボトムアップ型アプローチの可能性を提示する。

キーワード：経済統合、北東アジア、地域間協力

JEL Classification Codes: F02, H77

1. はじめに

経済統合とは、国家間の障壁を撤廃し貿易を促進させる経済政策統一化のプロセスのことで、消費者と生産者双方のコスト削減と、協定加盟国間の貿易拡大を目指している。経済統合の実現に使われる最も一般的なツールとして、政府間組織、対話、自由貿易協定(FTA)がある。政府間組織や対話は政策立案の段階で主に使われるツールである一方、自由貿易協定や地域経済自由化協定は実務レベルで機能する。しかし、国際関係の分野では、このメカニズムの各要素を個別に切り離して理解することは不可能である。

北東アジアの経済統合には独自の特徴がある。北東アジア諸国、特に韓国、日本、中国はいずれも外向的で、自国の成長を他国との経済関係に依存している¹。しかし、この見解は世界の大半の国に対しても当てはまる。違いがあるとすれば、依存相手国がそれぞれ異なることくらいである。

本稿では北東アジア地域経済統合のための既存のツールを分析し、このメカニズムにおける問題領域を明らかにする。また、既存のメカニズムをさらに推し進めるため、経済統合のボトムアップ型アプローチを提示する。このボトムアップ型アプローチについてはモンゴルの事例で説明するが、その際、経済統合の推進が見込まれ

る国際協力の分野を中心に取り上げる。

2. 域内経済統合の分析による課題の明確化

北東アジア地域の経済統合を促進する現行のメカニズムは、大図們江イニシアチブ(GTI)などの政府間組織、政府間対話、そして様々な自由貿易協定を中心としている。

現在の域内経済統合の中心的メカニズムは、悪評高きGTIである。GTIは域内政府間協力の典型例であり、多くの国が調和的な経済政策の形成を目指している。GTIが対象とする経済統合部門には、運輸、貿易、投資、観光、エネルギー、農業、環境が挙げられる。この協力メカニズムの良いところは、加盟国の経済政策の水準を統一させるために幅広い調査研究プロジェクトを行っていることにある。さらに、GTIは加盟国が強みとしている分野での連携を目指している。例えば、モンゴルであれば農業や鉱業がそうした部門にあたる。

ところが、GTIは開始当初は有望視されていたプロジェクトであったにもかかわらず、様々な理由で停滞したままになっている。理由の一部には、国家間・地方間における行政の調整不足、経済活動にとってインフラや接続性が不十分であること、

組織能力の不足などがある。また、もちろん朝鮮半島の微妙な問題もある。そのため、こうした状況がGTIの効果的な機能や計画達成を阻む要因となっている。

政府間経済統合を円滑に進める2つ目のメカニズムは、貿易・投資協定である。一般的に、自由貿易協定や投資保護協定は、国家間の経済協力の主なツールとして提示される。FTAによって、加盟国域内で特恵関税待遇を受け、かつ財やサービスの流れを妨げかねない面倒な行政手続きをできるだけ避け、自由にビジネスができるようになる。実際、FTAは加盟国でのビジネスが円滑に進められるよう門戸を開いてくれる。

FTAやその他の貿易促進協定は1990年代に盛んになってきた。最近では、FTAは二国間、地域内、多国間という3つの層になっている。北東アジア地域の現行のFTAについてはこれらの層の枠組みで見えていくことができる。既存のFTAで現在有効なのは、アジア太平洋貿易協定(APTA)、中国・韓国FTA、日本・モンゴル経済連携協定(EPA)である。地域包括的経済連携(RCEP)は、地域自由貿易協定の区分では別格である。RCEPはアジア太平洋の15カ国が加盟する世界最大の経済連携となった。中国、韓国、日本をはじめとする北東アジアの主要経済国もRCEPの加盟国である。また、事実上

¹ Kar-yiu Wong, Economic Integration in Northeast Asia: Challenges and Strategies for South Korea. Korea Economic Institute of America. New Paradigms for Transpacific Collaboration. 2011.

RCEPは日韓初の自由貿易協定である。

その他、まだ発効していないFTA案には、中日韓自由貿易協定（CKJFTA）、北東アジア自由貿易協定（NEA FTA）、北東アジアプラス地域包括経済連携（NEA プラス RCEP）および北東アジアプラスユーラシア経済連合自由貿易協定（NEA プラス EAEU FTA）がある。しかし、こうした国家間メガ協定のほとんどはまだ交渉段階であり、交渉完了とそれに続く批准に至るまでには何年もかかる。さらに、北東アジア地域の経済統合を完全に行うには、有効な自由貿易協定の数不十分だと思われる。前述したとおり、事実上初の中日韓自由貿易協定は、二国間または三国間協定ではなく、地域メガ協定である。また、数多くの歴史的・政治的状況が重くのしかかっている。

経済連携を推進する3つ目のメカニズムは政府間対話である。相互の問題を持続的かつ包括的に解決するため、政府高官の対話を利用するというのはよくあるやり方である。ある意味、政府間対話というのは、どの国家間協力においても初期段階にあたる。経済には関係ないが、例えばモンゴルが主導した対話で、朝鮮半島の問題に関する開かれた対話を進めるための「北東アジアの安全保障に関するウランバートル対話」がある。

しかし、これらのメカニズムはいずれも実現までの期間が非常に長く、効果が発揮されていないと思われる。対話の対象となる事案は軽く受け止められるような内容ではないため、上記のメカニズムの実現にはさらに長い期間が必要である。さらに、これらのメカニズムは政治的・経済的に厳しく精査され、潜在能力を十分に発揮することができない。

3. 解決策——地域間協力

このように現行のメカニズムが期待に沿った働きをしていない場合、革新的なアプローチが必要となる。このような革新的ア

プローチの可能性の一つとして、北東アジアの「ボトムアップ型」経済統合がある。本稿で取り上げるボトムアップ型アプローチとは、地域間協力のことを指し、これによって既存の政府間メカニズムの隔たりが埋められ、統合が持つ潜在能力が最大限に引き出されるであろう。ボトムアップ型アプローチは、異なる国家に属する行政単位の間でのあらゆる連携のことを表している。

通常、協力イニシアティブは、国家機関によって政府間レベルで始まり、地域や地方の行政機関は中央政府がつくった道を進んでいく。しかしボトムアップ型アプローチは、地域の行政機関同士が協力し合うことを想定している。たいいていの国際協力は中央政府レベルで実施され、大半の国の行政階層組織は別のやり方で動くことを認めていないため、これは容易ではない。一方、地域の行政機関にとっては、国内レベルに限らず国際レベルでもより積極的に意思決定を行うということは、革新的なことである。

経済統合のためのボトムアップ型アプローチは真新しい発想ではない。アジア開発銀行（ADB）と環日本海経済研究所（ERINA）の両者が域内での地域協力を提案していた。例えば、内モンゴル自治区のヒンガン盟地域とモンゴルのドルノド、ヘンティー、スフバートルの東部地方の間の協力についてのADBの報告資料²がある。このことは、つまり、さまざまな国の行政組織の協力には大きな可能性があるはずだという考え方を支持するものである。また、これによって政府間協力が廃止されるということもない。ボトムアップ型アプローチの目標は、政府間統合における潜在的な隔たりを埋めることである。

4. モンゴルの事例

モンゴルはボトムアップ型の経済アプローチに関する調査研究を説明するのに適している。まず、モンゴルは北東アジア諸国と国境紛争が無い。2つ目は、モンゴ

ルが他国と協力しても、政治的・歴史的に深刻な影響を及ぼさない。そのため、モンゴルや北東アジア諸国にとって、さまざまなプロジェクトを通じて地方間経済連携を実現することは非常に好ましい。

モンゴル東部に位置するドルノド、ヘンティー、スフバートルの3県は北東アジア地域に最も近い。2019年には、第7回大図們江イニシアチブ北東アジア地方間協力委員会（LCC）会合、第5回地方間協力委員会ロジスティクス小委員会（LSC）会合、第6回地方発展フォーラムなど、数多くのフォーラムがモンゴルのヘンティー県で開催された。このことは地方（地域）連携の道筋がつくられたということを示している。

モンゴルの場合、連携の可能性がある部門としては、観光、鉱業、農業などが挙げられる。モンゴルでは、馬、牛、ラクダ、羊、山羊など6700万頭を使った豊かな伝統的農業が構築されており、国内で大きな役割を果たしている。また、東部には多種多様な鉱物資源がある。現在、そして将来的に最も開発の見込みがあるのは、石炭、亜鉛、石油、ウラン、金、化学工業向け原料塩、および建設資材³である。さらに、最東部のドルノド県（県庁所在地：チョイバルサン市）は、発電所や豊富な石油資源を有し、戦略的な役割を果たしている。石油輸出の実現性については、モンゴルとロシア政府間の対話の結果、ロシアの沿海地方に焦点を絞ることもできた。このように、モンゴル東部地域は、農業や鉱業部門でさらに連携していく可能性がますます広がっている。

連携の可能性がある次の部門は、地方間観光である。目に見えて分かる協力の事例としては、ロシア・中国・モンゴルの古代茶街道を観光経路に想定した口中モ間の「グレート・ティー・ロード」イニシアティブがある⁴。このイニシアティブはボトムアップ型アプローチの考え方に沿って、観光部門における地方間協力を統合している。

2018年のデータによると、パンデミック前にモンゴルを訪れた観光客の数は年間60

² Strategic development outline for economic cooperation between the People's Republic of China and Mongolia. Project area: Xingnanmeng Prefecture in the Inner Mongolia Autonomous Region of the PCR and the provinces of Dornod, Hentiy, Suhbaatar of Mongolia. Asian Development Bank, 2002.

³ Erdenechimeg, E., Asralt B., Khurelbaatar, G. Distribution of Mongolian Mineral Resources, Transportation and Logistics Analysis.

⁴ V. Mitypov. The Great Tea Road: Problems of Transborder Cooperation. In Tulsiram and Ajay Patnaik, Eurasian Politics. Ideas, Institutions and External Relations. 2013.

万人にのぼる⁵。観光客の国籍の上位は、中国、ロシア、韓国、日本、アメリカ、カザフスタンである。東部地方の観光はハルビン・ゴル（ハルハ河）やチンギス・ハーンの生誕地であるヘンティー県が中心となっている。ハルビン・ゴル地区は1939年に戦場となり、旧日本兵やその子孫たちが日本から追悼に訪れている。国境付近にも広大な草原、川、湖などの歴史的な大自然の魅力があり、アンテロープの大群の大移動などが見られる自然豊かな環境となっている。ヘンティー県は北側が山脈に囲まれ、森林におおわれた県で、チンギス・ハーンがこの地で誕生し埋葬されたと信じられている。

かつては、モンゴルへの旅行は、交通

手段が限られ、道路インフラも不十分だったため大変であった。しかし、モンゴルの観光インフラはこの10年ではるかに改善された。特に東部では、ドルノド県に稼働中の空港があり、モンゴルの地方都市間をアスファルトの道路が結んでいる。

5. 結 論

北東アジアの政治的・経済的な複雑さから生じる課題は、短期的にはほとんど変わることはない。そのため、現状においても将来的な計画においても、実現可能な短期計画に移行するのが望ましい。

北東アジアの地方間経済回廊は政府間協力の新たな支えとなる可能性がある。

各国の地方都市を中心とした経済統合、いわゆるボトムアップ型アプローチは、中央政府が設定した地域の経済発展を促進する方法にもなり得る。また、開発途上国のソフト外交の実例と見なすこともできる。

ボトムアップ型アプローチは、経済統合の既存のメカニズムに存在する隔たりを埋めるための解決策を探るものである。これには地方行政からの経済連携イニシアティブへの積極的な関与が求められる。また、中央政府のサポートが必要であることも否めない。しかし、パンデミックの不安定な状況の中、財源に限りがある国にとって、民間部門からのサポートが大きな役割を果たすだろう。

[英語原稿を ERINA にて翻訳]

⁵ Number of inbound passengers in Mongolia. Mongolian National Statistical Committee. 2021. Cit.23/02/2022. Retrieved from: <https://metadata.1212.mn/indicatordata.aspx?id=D9Aq3rXR0cWhlm6LKxRrl/uxAzGZGK8/dCyDvGpPO8g=>.

<参考文献>

- Asian Development Bank (2002) *Strategic development outline for economic cooperation between the People's Republic of China and Mongolia. (Project area: Xinganmeng Prefecture in the Inner Mongolia Autonomous Region of the PCR and the provinces of Dornod, Hentiy, Suhbaatar of Mongolia.)*
- Asian Development Bank (2018) *Asian Economic Integration Report 2018, Asian Economic Integration Monitor series.*
- Erdenechimeg, E., Asralt B., Khurelbaatar, G. "Distribution of Mongolian Mineral Resources, Transportation and Logistics Analysis."
- Kar-yiu Wong (2011) "Economic Integration in Northeast Asia: Challenges and Strategies for South Korea. Korea Economic Institute of America," *New Paradigms for Transpacific Collaboration.*
- Li Tie (Ed.) (2015) "History and Progress of Tumen River International Cooperation (1995-2015)," Changchun: Jilin Publication Group.
- Mitypov, V. (2013) "The Great Tea Road: Problems of Transborder Cooperation," In Tulsiram and Ajay Patnaik, *Eurasian Politics. Ideas, Institutions and External Relations.*
- Mongolian National Statistical Committee (2021) *Number of inbound passengers in Mongolia.* Cit.23/02/2022. Retrieved from: <https://metadata.1212.mn/indicatordata.aspx?id=D9Aq3rXR0cWhlm6LKxRrl/uxAzGZGK8/dCyDvGpPO8g=>.
- Tsuji, Hisako (2004) "The Tumen River Area Development Programme: Its History and Current Status as of 2004," *ERINA Discussion Paper*, No.0404e. Cit.10/02/2022. Retrieved from <https://www.erina.or.jp/wp-content/uploads/2014/09/0404e.pdf>.