

東アジア越境地域政策の現状

芮 京禄*

1. はじめに

近年、東アジア地域では経済的な相互依存関係が深まり、東アジア共同体・連携という地域協力の構想が議論されるようになってきている。東アジア地域全体の持続的な発展のためには、依存する双方の安定と緊張の緩和、相乗関係の構築が必要不可欠であり、そのためには国家および地域間の協力・連携が必要かつ重要であるという視点が拡大しつつある。

本稿では、東アジア地域のなかでも経済規模面での存在感が大きい日中韓3ヶ国を対象に、安定した協力構想の可能性を探るために各国の国土空間計画*（全国計画と広域地方計画）のなかから国境を越える政策課題、具体計画を抽出することで、東アジアの越境地域政策の現状を把握する。

2. 日中韓の国土空間計画の位置づけ

まず、日中韓の国土空間計画の体系と位置づけは、少々異なるものになっている。日本の国土空間計画は、国土形成計画の他、国土利用計画、各種部門別計画（社会資本、環境、観光、文化など）、特別地域計画（首都圏、北海道、沖縄、指定地域など）、都道府県・市町村総合計画などがあるが、これらの相互関係は必ずしも明確ではないように見受けられる。中国は、政府の経済社会発展計画に基づいて空間計画が策定され、空間計画は、全国>省>市域>県(町)>村という計画のヒエラルキーを持っている。韓国は、国土総合計画を空間計画の最上位計画に位置づけ、その他の各種部門別計画、都市計画、道（都道府県）総合計画、特別地域計画が下位計画として策定されている。これらの計画書をみると、日本に比べ中国・韓国は計画間の縦関係が明確な特徴を持っていると言える。

上記した関連計画書のなかから、国境を越えた政策課題が最も多く存在する計画書を調査対象と

した(表-1)。日本は、2008年に策定された国土形成計画とその後策定された広域地方計画を、中国は、2006年に策定された第11次5ヶ年国家経済社会発展計画(115計画)と省級115計画を、韓国は、2011年に発表された第4次国土総合計画(再修正計画)とそのなかの5+2圏域別発展計画を各々調査対象とした。

表-1 調査対象とした各国の空間計画書

日本	中国	韓国
国土形成計画(2008年)	第11次5ヶ年国家経済社会発展計画(2006年)	第4次国土総合計画(再修正計画、2011年)
広域地方計画	省級115計画	圏域別発展計画

注) 中国では、第12次5ヶ年計画が2011年に発表されているが、全省の計画が出そろっていないため、前期の115計画を対象としていることを断っておきたい。

3. 日中韓の国土空間計画での越境政策

3.1 全国計画

各国の全国計画での越境地域政策を見ると、図-1の通りに示されている。中国の場合、115計画は国家発展改革委員会が策定する国内向けの経済発展計画であるためか、国の領域を超えた空間計画戦略は殆ど見られず、香港、マカオ、台湾など内地、地域とのウィンウィン互惠戦略・開放政策が主になっている。従って、東アジアなどの越境する地域概念が存在しないのも特徴である。外国の資本導入により技術・人材導入、管理能力向上を目指しているが、まずは同じ華僑圏の内地・地域との交流・協力で大陸を発展させること、台湾との統一を促進することが掲げられている。

韓国は、国境を越えた巨大地域経済圏形成の傾向を認識し、南北交流とユーラシア・環太平洋圏の協力基盤づくりを重要課題としている。そのためには北との緊張緩和、協力拡大が必要なため南北を一体に考えた「東北アジア」という地域概念を主に使用している。さらに、国内については規模の経済を確保し、グローバル競争力を確保するため、国内を5+2広域圏に設定した地域発展戦略

The current situation of Cross-Border Regional Policy in East Asia Region

*土木用語解説：空間計画

策定を掲げている。また、ユーラシアとの連結・交通インフラ拡大のためには、北を通るしかない点から南北間交流協力は、韓国にとって重要な政策になっていることがわかる。

日本では、全国の8+2の広域ブロックが東アジアの地域と交流・連携することで自立的に発展する国土づくりのために越境政策が重要視されている。「東アジア」とは、日中韓台+アセアン（場合によって+オーストラリア、ニュージーランド）など南方向を重視した地域構想が特徴である。

全国計画で華僑圏外との越境政策が見られなかった中国を除いて、日韓の越境政策の具体戦略をみると、地域間の協力を必要とする課題と、競争する課題が共存していることが分かる。例えば、日本では経済協力の他、自然・エネルギー問題、海洋汚染、公害・廃棄物など環境問題、都市・防災問題へ対応するための協力体制づくり、人材交流などのソフト面の協力目標が掲げられ、韓国では経済協力の他、大陸と繋がるための南北接境ベルトでのインフラ開発協力、ユーラシア・太平洋地域の単一交通物流市場化に備えた交通長官会議設置・定例化、交流・協力活性化のための小圏域別協力の推進が掲げられている。反面、日本における国際交通・情報通信の拠点としてのアジア・ゲートウェー構想、基幹海運・航空ネットワーク拠点づくり等の目標を掲げているのと同じように、韓国でも空港・港湾等で東北アジアの中核・拠点になるよう育成目標を掲げている。ただ、韓国が求める大陸と繋がるインフラ整備には北朝鮮との協力が必要不可欠で、南北間の緊張緩和は必須条件になる厳しさがある。総じて、日韓両国では、交通・物流部門での競争局面は強く認識される反面、経済、環境、エネルギー問題等では協力体制の構築が望まれている複雑な状況といえる。

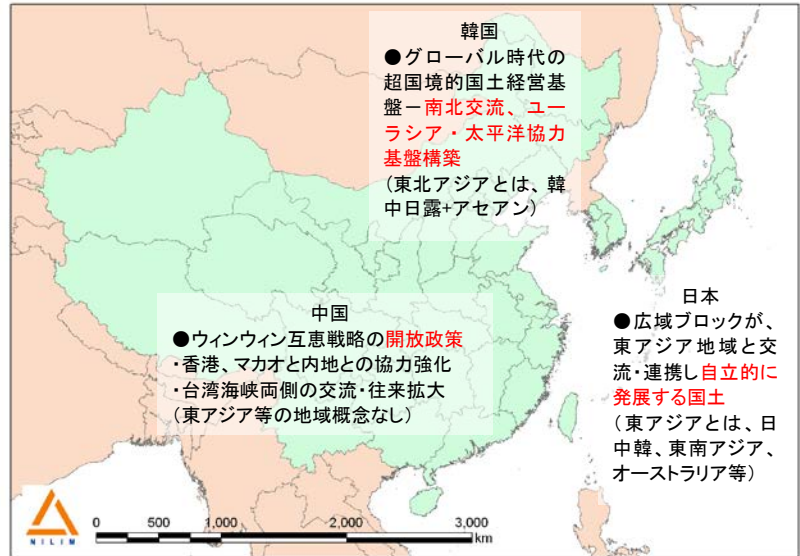
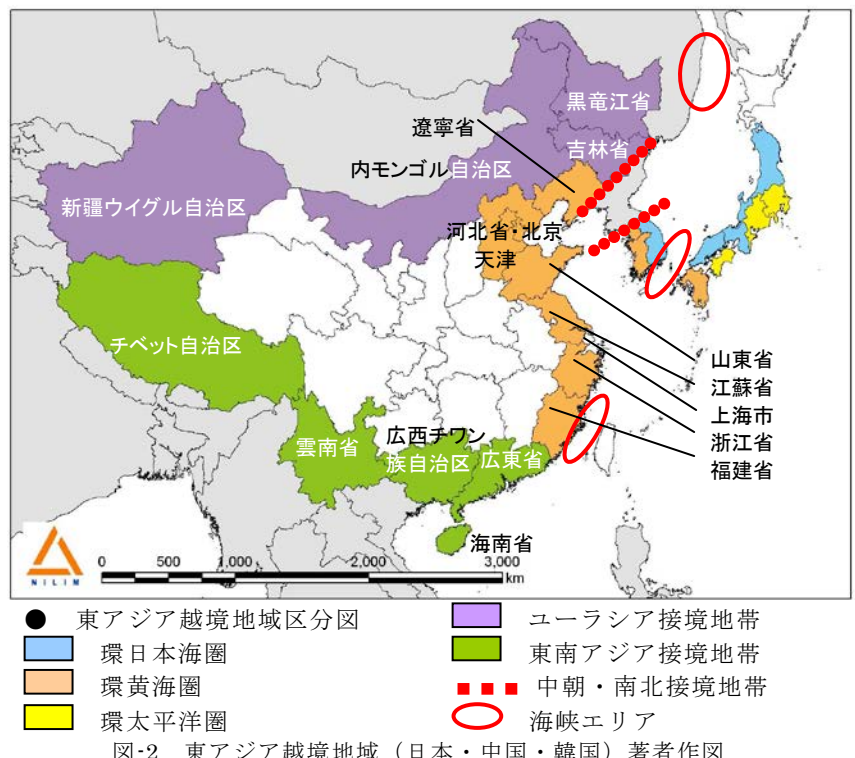


図-1 日中韓の国土空間計画での越境政策理念

3.2 広域地方計画

次は、各国の広域単位の空間計画から越境政策を抽出する作業を行った。表-1の下段に示した計画書を対象にしているが、この計画書の策定主体は各国で少々異なる。日本は、上位の全国計画をベースに複数の都道府県と関連機関が討議・合意して策定されたものであり、中国は同じく全国計画をベースにしているが、既存の省単位政府が主体になって策定している。つまり、地域発の計画であるが、韓国の場合は国が全国計画の一部として策定している中央政府発計画で、地域役割分



担・調整の性格が相当あるという違いがある。

図-2は、各国の地域計画のなかに越境政策があった地域を抽出し、その地域を凡例で示す圏域、地帯、エリアに色分けしたもので、その中身を区分別に整理したのが、表-2である。中国の場合、国境を接していない内陸地域と、北京・天津・河北省等の首都圏、香港隣接の広東省では、華僑圏以外との越境政策がまったく見られていないのが特徴である。

表-2 東アジア越境地域政策(広域計画)

環日本海圏	
日本	環日本海ゲートウェイの形成(東北) 環境保全の国際協力体制の構築(北陸) 国際防災拠点として寄与(近畿) 国際観光ビジネスフォーラム開催(中国)
韓国	東北亜のハブ港湾の育成(東南) 観光休養ベルトの形成(大慶) 大陸への前進基地、複合交通・物流基地(江原)
環黄海圏	
日本	環黄海経済圏・国際観光圏の確立(九州)
中国	東北アジアの港湾拠点、日韓と産業協力(山東) 国際港運・航空拠点の地位構築(上海) 香港、マカオ、台湾との協力(浙江) 台湾海峡経済区建設、華僑の協力強化(福建)
韓国	セマングム、光陽港など対中ゲートウェイ(湖南) 仁川港、金浦空港の拠点機能強化(首都) 国際観光のハブ(忠清)
環太平洋圏	
日本	京阪港のゲートウェイ機能、国際金融強化(首都) ものづくり産業の競争力強化(中部) 阪神港・関西国際空港の国際輸送網拡大(近畿) インバウンド観光の国際競争力強化(四国)
ユーラシア接境地帯	
中国	西へ向けた通商港建設、国境観光展開(新疆) 北部国境地帯の対外通商港の増設(内モンゴル) 対ロシア貿易、電力購入、国際観光(黒竜江) 長春・吉林経済ベルト、日韓と貿易拡大(吉林)
東南アジア接境地帯	
中国	国境貿易通商港へ発展、三農問題(チベット) 中国-ASEAN FTAによる縦断鉄道の建設(雲南) 辺境経済協力区の建設、華僑投資(広西) 多国籍企業誘致、台湾技術・資本導入(海南) 香港、澳門、台湾との華僑華人間協力(広東)
中朝、南北接境地帯	
中朝	羅津港の共同開発など中朝経済協力拡大 北朝鮮-ロシア間のビザ無しツアー
南北	鉄道・道路の交通基盤の連結・拡充 経済特区の安定化、観光ベルトの形成
海峡エリア	
台湾	福建-台湾間の台湾海峡経済区建設、華僑協力
日韓	福岡・釜山超広域経済圏構想
シベリア	経済、エネルギー、観光分野での協力可能

まず、表-2で整理された各地域別の越境政策は、地域が掲げた複数の越境政策課題から他の地域と横並びで見て、重複しない独自政策と思われるものを筆者の独断で選んで挙げていることを断っておきたい¹⁾。例えば、環日本海圏では全地域が日本海ゲートウェイを掲げているが、その他の独自政策を挙げていない東北に記載している類である。

環日本海圏の地域は、韓国の蔚山市(造船・製鉄)を除けば、日韓両国で成長拠点となる産業や大都市、輸送拠点が乏しい地域である。この地域の越境政策を見ると、ハブ港湾、複合基地・ゲートウェイ機能などの交通・物流面の課題と環境問題・防災・観光面での国際協力体制構築、自治体連合の活用へ期待があると言える。ただ、この課題は各国内の地域間競争が台頭する可能性もある。

環黄海圏は、日中韓の大都市、空港・港湾拠点、産業基地が集積しているため、競争局面もありながら協力・連携による効果も顕著になる可能性が高い地域である。この地域の越境政策を見ると、中国では日韓との産業協力、外国資本と先端技術導入、中国大陸・台湾間の協力が見られ、日本の九州圏は環黄海経済圏・国際観光圏の確立、韓国西海岸地域では、対中ゲートウェイ、港湾・空港・観光拠点等の政策に期待がある。ただ、日韓が中国に期待している関係に比べ、中国は華僑華人同士の関係強化に重点がある温度差が見られる。

環太平洋圏は、日本の経済・産業の成長拠点が集積しているが、この地域での東アジア概念はあまり熟していない。地域政策では、東アジアではなく国際、世界という視点が強いのも特徴であるが、環太平洋圏の他の国や地域とは物理的な距離があることを考えると、東アジアのなかでの位置づけを考える必要があるかも知れない。

以降は、主に中国の国境地帯であるが、最も長い国境線を持つユーラシア接境地帯は、最も高い発展のポテンシャルを持っている地域でもある。改革開放後、東欧・西欧やロシア、モンゴルとの物資・人・エネルギー移動が活発になったことで、この地域の越境政策は、対外通商港・経済特区の増設、国境産業・観光・貿易拡大に期待が高い。

東南アジア接境地帯は、中国から南アジア・東南アジアへ繋がる国境地帯であり、ユーラシア接境地帯と同様に中国-ASEANとのFTA締結による通商港の整備、交通・輸送インフラ、経済協力区

建設、エネルギー分野の協力が挙げられている。経済及び生活水準が相対的に低い国境地帯であるため、インフラなどの集中投資による地域発展の期待は高い。

北朝鮮との国境地帯については、関係国の既存計画書では確認できないが、昨今のニュースで見られるように中朝接境地帯である羅津港・北朝鮮の2島開発のように中国の投資による開発計画があり、ロシアとの観光交流等も見られる。南北接境地帯は、開城・金剛山など経済・観光特区安定化、交通・輸送インフラ強化等が韓国側から挙げられている。

この他、三つの国境を跨ぐ海峡エリアがあって、なかでも台湾海峡は、福建省により海峡西岸経済区建設計画などが挙げられ、互いの利益に沿うような緊密な関係が成立している。日韓海峡は「福岡-釜山超広域経済圏」計画などがあるが、実現のためには国の関与が必要となる。もう一つ、シベリア海峡エリアについては、ロシアとの国境地帯として多くのポテンシャルを持っている。交通・物流・エネルギーの流通、観光・文化交流の視点での越境政策の可能性が高い。

4. 東アジア越境地域政策の現状

以上の分析を踏まえ、東アジアの越境政策の現状を図-3のようにまとめてみた。北朝鮮を挟んでの中朝・南北接境地帯は、潜在期と表現したが、この地域の緊張が緩和し融和ムードになれば、非常に大きな変化が期待できる。そのインパクトを想定した将来ビジョンのシミュレーションも含め、常に周辺関係国が共に対応する必要性は高い。また、環黄海・環日本海・環太平洋圏は萌芽期と表現したが、圏域ごとの課題はそれぞれ異なる。「環黄海圏」の場合は、OECDのレポート²⁾でも指摘されているように、この圏域は持ち前の資産を十分活用しておらず、過度競争・不十分な協力によりさらなる成長への可能性に到達していないとされている。「環日本海圏」の場合は、この小地域圏の交流・連携を願う目標は多く取り上げられている。ただ、この圏域をリードしていく主体が明確でなく、各国内の制度上の限界を超えられ



図-3 東アジア越境地域政策の現状 (著者作図)

ような日韓政府の支援が相当必要になる。中国との陸の接境地帯は、始動期と表現したが既に活発な動きがある。この地域の改革・開放が日韓地域の交通・物流体系に大きな影響を与えることを考えると中国だけの課題と認識せず、日韓地域が当事者意識を持って長期的視点での関わり方を模索することが必要であろう。

東アジアの越境地域政策は、連携・協力によって得られる共通利益を目に見える形にシミュレーションすること、つまりこの地域の発展モデル・将来像を明確にする作業から始めることが必要と思われる。この作業が、やがては、国内の国土交通政策や地域計画を支援することになるのではと考えている。

参考文献

- 1) 詳しくは、以下論文を参照。 芮 京禄・湯原麻子(2011)、「日中韓の国土・地域計画から見る越境地域政策の現状と課題」、土木計画学春季
- 2) Trans-border Urban Co-operation in the Pan Yellow Sea Region (2009), Territorial Reviews, OECD
- 3) 都市計画 290(2011)、[特集] 東アジア交流・連携時代の越境地域政策(著者編集担当)、Vol.60、No.2

芮 京禄*



東京大学大学院新領域創成科学研究科
客員共同研究員 (前国土交通省国土技術政策総合研究所総合技術政策研究センター建設経済研究室研究官)、博士(学術)
Ph.D Kyungrock YE