

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

芮 京禄¹・湯原麻子²

¹非会員 国土技術政策総合研究所（〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地）
E-mail:ye-k92ta@nilim.go.jp

²正会員 国土技術政策総合研究所（〒305-0804 茨城県つくば市旭1番地）
E-mail: yuhara-a92ta@nilim.go.jp

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。す。

本研究では、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反面、安定した協力構想が存在しない日中韓3ヶ国に重点を置き、各国の国土計画・地域計画の中身を調査分析の対象とする。これらのなかで国境を越えた視点で取り組まれている計画理念、政策内容を抽出・整理し、日中韓の越境地域政策の現状と課題を把握することにした。

Key Words : *Cross-border region policy, East Asia Country, Spatial Planning,*

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。日本における東アジア共同体、韓国における東北亜開発共同体等がそれであり、東アジアでの交通・輸送ネットワーク、エネルギー・環境協力、情報技術面の協力を経て、国際インフラを総合的・一体的に整備・改善するヴィジョンなども議論され始めている。反面、交通・物流拠点、資源・エネルギー利用を取り巻く国際競争は激しくなり、東アジア地域内での競争・緊張局面もあらわになっている。しかし、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。

以上のように東アジア地域が持つ相互依存と競争という相反する課題は、各国の国土・地域計画にも反映され、政策課題としても登場している。ここで筆者らは、これらの国土・地域計画が、東アジアという超国家圏を見据えて、どのような越境地域政策を展開しているかに着目している。つまり、国土・地域計画の側面から各国が考える連携・協力すべき空間範囲はどこまでであり、具体

的な政策はどのような分野に注がれているかなど、各国・地域の戦略を分析することで将来の政策連携、地域間連携・協力の可能性模索に繋げることを目的としている。本研究が対象とする空間的範囲は、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反面、安定した協力構想が存在しない日中韓3ヶ国に重点を置く。また、分析する政策の範囲は国土計画の全国版計画と、国家以下の行政単位を複数束ねた広域圏の地域計画に限定する。これらのなかで国境を越えた視点で取り組まれている計画理念、政策内容を抽出・整理し、日中韓の越境地域政策の現状と課題を把握することにした。

2. 日中韓の国土・地域計画

まずは、各国の国土空間計画の位置づけについて把握する必要がある。図-1、図-2、図-3は、日中韓の計画体系を模式図にしている。日本における国土空間計画は、基本的に横並びの関係にある。国土形成計画は、国土の将来像を描く政策であるが、インフラ政策である社会資本整備基本計画とは両輪の関係にあり、インフラ政策の方針を示すという位置にはならない。また、国土形成計画は、全国計画を基本とした広域地方計画を定めることになっているが、これは現在の国以下の行政単位

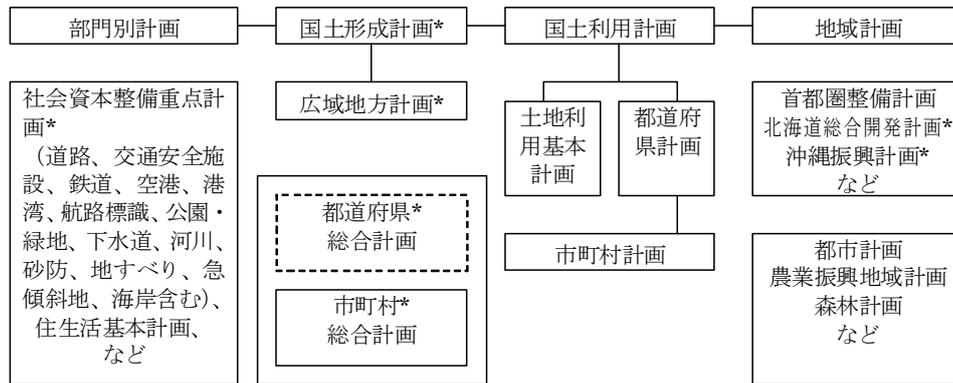


図-1 日本の国土空間計画体系 (筆者ら作成)

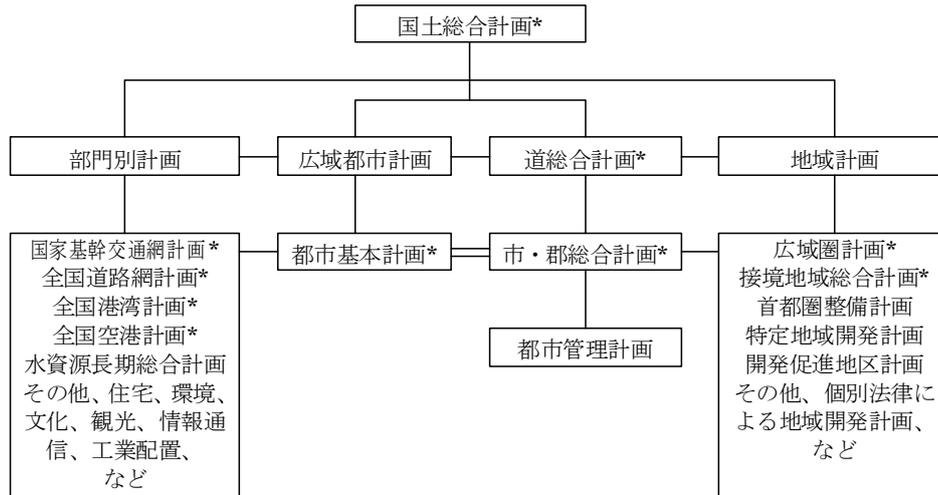


図-2 韓国の国土空間計画体系(筆者ら作成)

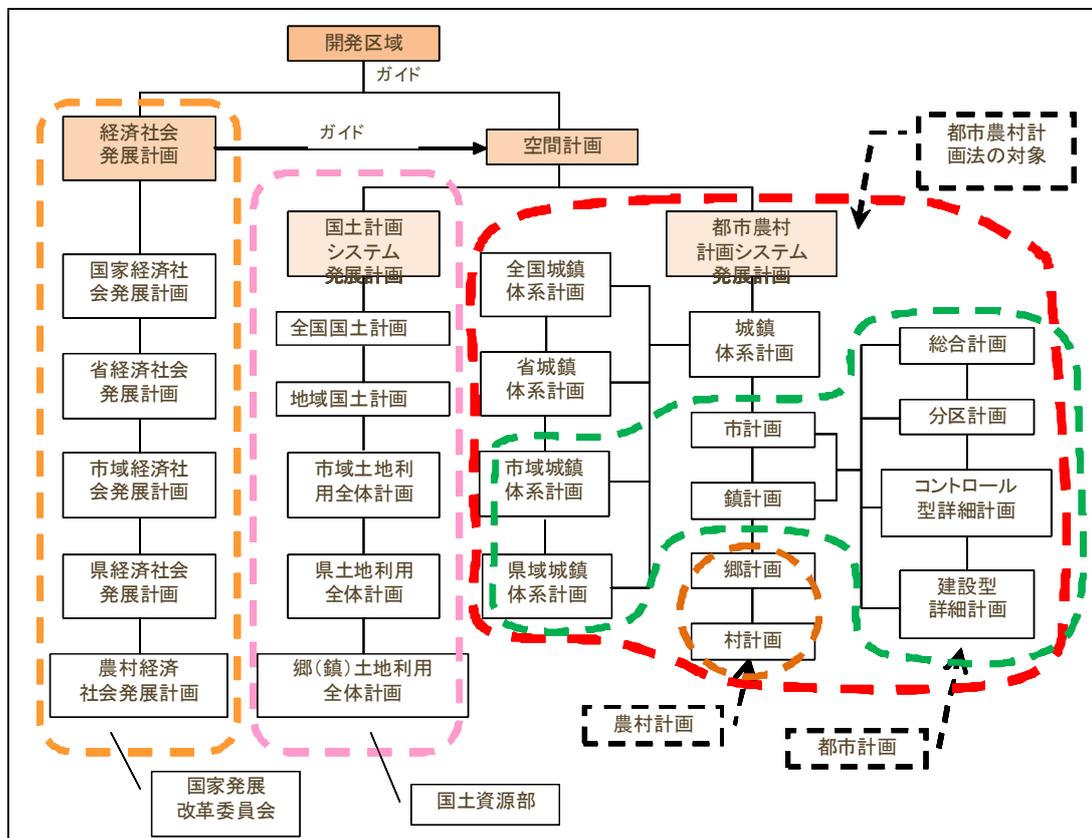


図-3 中国の計画の体系 (孫立作成)

である都道府県をいくつか束ねた広域圏を対象としているため、都道府県や末端行政単位である市町村の計画までに国土形成計画の内容を担保するものではない。また、都道府県の総合計画を策定する法規はなく、必要と認められた都道府県が自主的に策定しており、市町村総合計画については「地方自治法」に基づいて別途策定されているため、市町村総合計画が必ずしも他の計画を収斂した整合性のある計画とはなっていない。

韓国では国土総合計画という最上位の計画方針に基づいて、部門別計画、広域都市計画、国以下の行政単位の総合計画、その他の地域計画が存在するという構造になっており、これらの計画内容は末端行政単位が策定する都市基本計画（＝市郡総合計画）にすべて反映されることになっている。すなわち、都市基本計画は上位計画を受ける最も下位の総合計画でありながら、最も具体的で実践力のある地域計画になる。

中国の場合は、最上位の計画は、国家発展改革委員会による「経済社会発展計画」であり、空間計画としては、国土資源部による土地利用調整を中心とした「国土計画」、「土地利用総体計画」があり、建設部による「都市計画」と「農村計画」がある。国土が広大である分、国土の空間計画は、省レベル以下になって具体化する傾向がある。

以上のような日中韓の国土空間計画体系上の相違点があることを念頭において、上記計画のなかで越境地域政策が存在するものを抽出した結果、図-1、図-2のなかで計画名に*をしたものが上がってきた。計画間の縦横関係が強い韓国の場合は、国土総合計画での政策を受けて下位計画が策定されるため相対的に広い範囲で越境政策が存在することとなり、日本の場合は、国土形成計画と社会資本整備重点計画、北海道・沖縄等の地域計画、その他一部の都道府県・市町村計画で越境政策が存在することがわかった。中国の場合は、省級経済社会発展計画に主に存在することが分かった。

本研究での具体的な分析対象は、国土レベルは、日本の「国土形成計画（全国計画）」、韓国の「第4次国土総合計画修正計画（2005年版総合計画）」、中国の「第11次5ヶ年国家経済社会発展計画(115計画)」である。地域計画レベルは、日本の「広域地方計画」、韓国の2005年版総合計画の中の「圏域別発展方向」、中国の「第11次5ヶ年省級経済社会発展計画(省級115計画)」を対象にした。注意していただきたいのは、実は、韓国は2011年始めに現在の李大統領の元で、第4次国土総合計画のさらなる修正計画(2011年版)を策定しているが、本研究の内容は、前期の盧大統領が修正した2005年版の内容で分析していることを記しておきたい。理由は、最近公開された新計画を分析する時間的余裕が無かったこと、昨今の南北間関係の悪化や経済重視政策

で、越境政策の比重が前期より減っている可能性があるためである。なお、中国においても2011年から第12次5ヶ年計画(125計画)が始まるはずだが、まだ、各省の計画が出そろっていないので、前期である115計画(2005年～2010年計画)を対象にしている。

3. 日中韓の全国計画に見る越境政策

表-2は、日韓の全国計画である「国土形成計画」と「国土総合計画」を取り上げて越境政策の関連項目をまとめたものである。策定された時期は異なるが、両方とも2020年頃を目標とした中長期的視点での全国計画であり、日本は第6次、韓国は第4次(第4次計画は2000年に一度策定されたが2005年に修正策定されている)となる計画である。ただ、中国の115計画は国内向けの経済発展計画でもあって、全国計画のなかに国を超えた視点が言及された例は殆どなく、以下に示す香港、マカオ、台湾への言及が全てである。よって、日韓の全国計画を主に分析する。

表-1 中国の115計画全国計画での越境政策

中国の11次5ヶ年計画(全国計画での越境政策)
◆ウィンウィン互惠戦略の開放政策 ー外国資本の導入と共に先進技術、管理能力、人材を導入し、国内の産業構造の更新、技術レベルの向上 ー香港とマカオの長期繁栄安定のため高度自治方針を維持、両地域と内地との交流・協力を強化 ー台湾との関係を発展させ統一を促進し、海峡両側の経済、文化、科学、教育の交流・往來を拡大

(1) 越境政策の及ぶ空間的範囲

まずは、両計画の空間的範囲を見ると、日本では東アジア、韓国では韓半島と東北アジアを見据えて策定すると書かれている。具体的範囲の記述を見ると、日本での「東アジア」とは、日本、中国、韓国、台湾、ASEAN10ヶ国及び沿海地方など隣接するロシアの極東地域であり、オーストラリア等も考慮に入れている。韓国における「東北アジア」は、韓国、日本、中国、台湾、北朝鮮、モンゴル、ロシアを呼称しており、東アジアのなかで東南アジアを除いた国と地域にロシアを追加している。日本が東南アジア(ASEAN)とオーストラリア等、南方向を重視しながら北朝鮮を除外視している傾向があるとしたら、韓国は、接境している北朝鮮を含む中国、モンゴル、ロシアなど北方向を重視していることが言える。ただ、大きな共通項としては日本、中国、韓国の3ヶ国をこの超国家圏の主役に位置づけていることであろう。

(2) 時代に合わせた国土像

表－1の全国計画で越境政策を必要とする時代潮流をみると、日韓両国とも経済のグローバル化、東アジア経済の成長、共通する課題へ対応とともに国際競争力強化の必要性などが挙げられている。これを受けて国土形成計画では国土像の一つとして、「広域ブロックが、東アジア地域と交流・連携し自立的に発展する国土」を掲げている。つまり、都道府県をいくつか束ねて設定した国

土の8つの広域圏と2地域が東アジア各国・地域の成長力を取り入れ、自立的に発展することを是とする視点であり、国ではない地域主導の発展を促すものといえる。反面、韓国では「東北アジア時代の開かれた国土経営と統一基盤づくり」を一つの目標に据えており、東北亜開発共同体の形成や小協力圏の形成、韓国・北朝鮮間の統合インフラ整備など統一を前提とする将来像を促してい

表－1 日韓の全国計画でみる越境政策の視点

		日本 国土形成計画、2008年	韓国 第4次国土総合計画修正計画、2005年
計画 範囲		・時間；概ね10年 ・空間；生活圏、広域ブロック、東アジア	・時間；2006～2020 ・空間；韓国国土から韓半島、東北アジア
時代 の 潮流	経 済 社 会 情 勢	・経済のグローバル化 ・東アジアの経済発展 ・環境問題、資源・エネルギー問題、人口高齢化など共通の問題が顕在 ・リスクや緊張関係の発生	・国境を超越する世界経済体制 ・東北アジア地域経済の持続的成長 ・国際競争の激化 ・知識及び革新基盤成長へ構造変化 ・南北交流・協力による接境地域発展 ・東北亜地域の利益のために国土の協力開発
	国 土 状 況	・国内の各地域が東アジア地域を視野に入れた国際競争力強化、戦略的投資が必要 ・東アジア各地域からの観光客誘致、広域観光ルート形成が重要	・産業の海外流出で国際競争力の弱体化 ・東北亜域内貿易がソウルと釜山に集中 ・空港、港湾施設が不足 ・南北交流に備えたインフラの脆弱
国 土 像	広域ブロックが、東アジア地域と交流・連携し自立的に発展する国土 ・アジアに開かれた国土づくり ・日本海、東シナ海を意識した国土構造転換	東北亜時代の開かれた国土経営と統一基盤づくり ・東北亜経済協力拠点、東北亜開発共同体形成 ・環黄海、環東海など小協力圏の基盤づくり ・南北間接境地帯平和ベルト、統合インフラ	
戦 略 目 標		◆東アジアとの円滑な交流・連携	◆東北亜時代の国土経営と統一基盤づくり
		【産業の強化】 ・東アジアネットワーク型産業の好循環を維持・強化、産業競争力の強化 【共通課題への対応】 ・資源・エネルギー問題、海洋汚染、公害・廃棄物など環境問題、都市問題、防災等の課題に対応するため多層協力体制の強化 ・日本の技術力・経験を活用して課題解決するためのプラットフォームの構築 ・次世代の国際的人材の育成、留学生の教育、交流で交流ネットワークを形成 【国土基盤】 ・アジア・ゲートウェイ：国際交通・情報通信拠点の役割を担う ・シームレスアジア形成：日帰りビジネス圏、貨物翌日配達圏、アジアブロードバンド環境形成 ・世界の基幹海運・航空ネットワーク拠点になるよう国際港湾、大都市拠点空港の強化 ・各広域ブロックの港湾、空港を活用：広域ブロックゲートウェイの有効活用	【相乗発展のための協力基盤構築】 ・競争力ある東北亜経済協力拠点の開発：ソウル、仁川、釜山・珍海、光陽など） ・東北亜開発共同体形成の基盤構築 －交通・物流・エネルギー部門間協力 －東北亜インフラ開発機構（仮称）の構成 －大陸横断鉄道、アジアハイウェイの連携 ・小協力圏での交流・協力拡大：相乗的国際分業体制の構築、自治体間協力促進 【南北協力基盤の強化】 ・接境地帯協力事業の推進：平和ベルト化 ・北朝鮮（北韓）経済特区の開発協力 －開成工業団地、金剛山地域などの活用 ・韓半島統合インフラ構築、自然資源の共同開発及び管理 －南北鉄道、道路の輸送効率化 －資源の共同開発のための協力強化 －山林、河川、沿岸域の環境保護・管理協力
		◆持続可能な地域の形成	◆ネットワーク型インフラ構築
		【持続可能で暮らしやすい都市圏の形成】 ・東アジア諸都市との機能集積を巡る競争も視野に入れた都市基盤整備を戦略的に進める 【地域資源を活かした産業の活性化】 ・東アジア規模の生産ネットワーク形成のための企業誘致に有利な物流基盤・土地利用の促進	【開放及び多核連携型国土構造形成】 ・空港：仁川空港を東北亜の中核空港に拡張 ・港湾：釜山新港と光陽港への集中投資、東北亜の拠点港湾に育成 ・国家物流体系構築：物流情報化、標準化で効率性向上、マルチモーダル輸送体系構築

る。韓国が北朝鮮対応を具体的に示していることを除けば、両国はほぼ類似した越境政策に基づく国土像を持っているといえる。

(3) 協力と競争が共存する戦略目標

具体的な戦略目標でみると、「協力・連携」の視点での目標と「競争」の視点での目標が同時に存在している。例えば、表-1の戦略目標で国土形成計画にみる「東アジアとの円滑な交流・連携」と国土総合計画にみる「東北亜時代の国土経営と統一基盤づくり」では、超国家圏での連携・協力すべき政策課題が多く羅列されている。つまり日本では、各国とのネットワーク型分業構造、共通する多様な課題に対応する多層協力体制、共通プラットフォーム、人材交流ネットワークの形成等が謳われている反面、国際交通・情報通信の拠点をねらうアジア・ゲートウェイ構想、基幹海運・航空ネットワーク拠点の役割を強化すること、東アジア諸都市との競争を視野に入れた都市基盤整備を戦略的に行うべきなど競争関係を念頭にいった国土・都市基盤整備を目標としている。

韓国でも同様の傾向が見られ、相乗的国際分業体制の構築、自治体間協力促進、大陸と繋がるインフラ開発のための協力機構（仮称、東北亜開発共同体）づくり、北朝鮮とをつなぐ統合インフラ構築、接境地帯協力事業など協力すべき政策目標として掲げながらも、空港、港湾等については東北アジアの中核・拠点になるように育成していくことを目標としている。

以上の戦略目標をみると、両国とも交通・物流部門での競争局面は強く認識されていて、日本では港湾・空港のネットワーク性の向上が、韓国では港湾・空港のみならず大陸を陸路でつなぐ道路、鉄道の連結のために北朝鮮と協力することで韓半島の競争力を高めるといった視点が入っている。韓国が期待する競争力強化のためには、北朝鮮は競争対象ではなくひたすら協力すべき相手であるという難しい立場が伺える。また、両国が協力・連携すべき政策目標として掲げた内容をみると、韓国では経済協力、インフラ開発等が主で、どちらかという地域での発展よりは国家としての発展に主眼があるといえる。ただ、小協力圏の形成によって、自治体間の協力を促進するという目標を掲げており、その小協力圏とは、還黄海圏、還東海圏、韓日海峡圏の3つを設定していた。日本では、経済協力の他、この地域に共通する課題（資源・エネルギー問題、海洋汚染、公害・廃棄物など環境問題、都市・防災問題等）に対応するための協力体制、共通プラットフォーム、人材交流などのソフト面の政策目標が併存し、しかもこれらが国家としての発展よりは広域地方の自立という地域の発展に貢献することを狙いとしている。



図-4 韓国の開放型国土像のイメージ (国土海洋部)
http://territory.mltm.go.kr/USR/WPGE0201/m_8157/DTL.jsp

3. 日中韓の地域計画に見る越境政策

日本の国土形成計画では、全国計画を受けて「広域地方計画」が策定されており、韓国の国土総合計画では、全国計画の中に「圏域別発展方向」が示され、これを受けて各道（日本の都道府県）は「道総合計画」を策定している。上記計画はすべて越境地域政策を含んでいるが、今回は広域圏の計画を比較するため、国土形成計画の「広域地方計画」と国土総合計画の「圏域別発展方向」から関連政策を抽出しており、その結果が表-2となる。両計画は、各国の国以下の行政単位（都道府県、広域市・道）を束ねる広域圏を対象にしている計画という面では共通しているが、その策定権者においては大きく異なることを留意する必要がある。つまり、日本における「広域地方計画」は都道府県、国の地方行政機関、経済連合会等が協議会を結成し、自治体主導の多様な主体によりまとめられた計画であるが、韓国の「圏域別発展方向」は国が広域市・道の意見を収斂して全国計画のなかで策定している国主導の計画である。

一方、中国の地域計画は、国以下の地方政府である省の115計画を対象とし、その内容を表-3から表-5でまとめた。中国国内では国境を接する省のみが越境政策を打ち出していたため、表-3は、環黄海圏の省計画を、表-4は、東南アジア接境圏の省計画を、表-5は、ユーラシア接境圏の省計画をまとめている。

(1) 広域圏の範囲

まず、日本における広域圏は、8つの広域ブロックと2つの地域で構成される。これは、国土形成計画の計画対象空間が元々北海道と沖縄を除外しているため、2つの地域を除いた範囲を8つの広域ブロックに分けている。この広域圏の設定は、全国45の都道府県を8つに再統合する初めての試みであって、行政機能を持たないブロッ

ク設定であったとしても自治体との調整が必要な作業であった。図-4にその結果が示されているが、地域性を重視した統合であるため、ブロック別の人口、経済状況等は大きな格差が存在する。中国は、図-5で示す通り、本来の省単位であり。周知のように東北沿岸部と内陸部の格差は大きい。

反面、韓国の場合には図-6で見ると、広域圏の設定が元々ある国以下の行政単位をベースに、広域市を道に包括させているという割と単純な設定として、8つの圏域に区分されている。日本と同様に各広域圏の人口・経済状況等の格差は大きい。

日韓の広域圏の設定方法の違いは、広域圏計画の性格にも大きな違いをもたらしている。つまり、日本における広域地方計画は都府県を中心とした協議会が全体の意見を収斂して作成する地域発の計画であるが、韓国の圏域別発展方向は、圏域の特性を元にそれぞれが独自の役割を果たすよう、国が戦略産業や地域競争力強化のための政策メニューを予め調整して提案するという性格がある。中国の場合は、省政府が策定し、中央政府の承認を得る方式なので、地方政府の視点は十分反映されるものと判断できる。

(2) 日本の広域圏計画の特徴

表-2で、日本の広域圏計画の内容を見ると、どの広域圏計画にも東アジア、アジア、世界を意識した地域像が掲げられている。その越境政策の中身においては圏域間で重複する内容も多い。特に、日本における広域地方計画は、全国計画の政策目標を地方計画に全て網羅させようとする傾向が見られる。



図-4 日本の広域ブロック (国土交通省国土計画局)



図-5 中国の省級計画主体

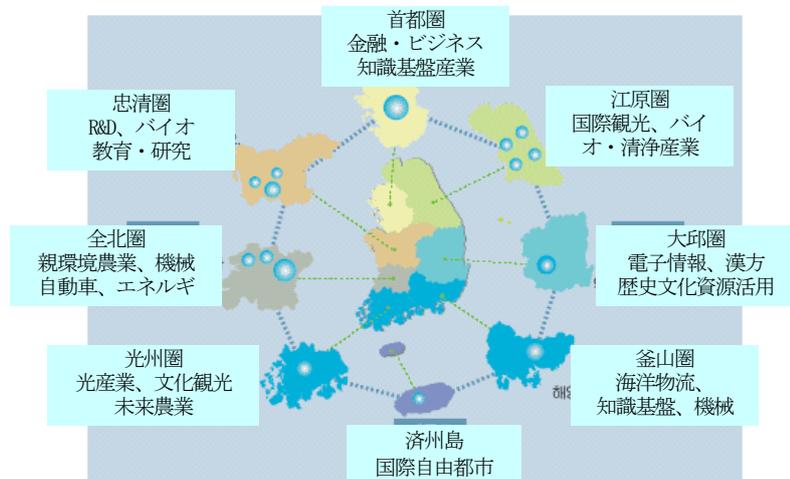


図-6 韓国の圏域 (国土海洋部国土政策局)

表-2 日韓の広域地方計画に見る越境政策

	日本 国土形成計画（広域地方計画）、2009年		韓国 第4次国土総合計画修正計画、2005年
広域圏	8つの広域ブロック+2つの地域 ◆ 8つの広域ブロック+北海道、沖縄（北海道・沖縄計画との連携）	広域圏	7つの広域圏と1つの地域 ・首都圏、江源圏、忠清圏、全北圏、広州圏、大邱圏、釜山圏、済州圏
九州圏	◆東アジアの成長と連動し自立的に発展する九州圏 -国際会議等の開催 -福岡と釜山の大学間のコンソーシアム形成 -東アジア（環黄海）経済圏の確立（環黄海経済・技術交流会議、東アジア経済交流推進機構会議、福岡市と釜山広域市における広域的な経済圏の形成に向けた取組などの推進） -アジア規模の知的拠点の形成 -環黄海環境ビジネスの推進 -空港、港湾等の整備や出入国手続きの円滑化 -東アジア等へのゲートウェイ機能の強化 -東アジア交流軸の形成 -アジア交流広域都市圏の形成(福岡・北九州) -海洋・海峡を介した国際的な観光圏形成 -地域で連携しての外国人観光客の誘致活動	釜山圏	◆ 釜山広域市：東北亜の港湾・物流都市 -釜山新港湾、高速鉄道複合乗り換えターミナル建設で国際関門機能の強化 -金海空港の拡張 -南北横断鉄道、シベリア・中国横断鉄道と連携する複合運送体系の構築を検討 ◆ 慶尚南道：港湾・物流機能の育成 -釜山新港、光陽港を経済自由区域として開発
		江原圏	◆ 江原道：韓民族平和・生態地域 -接境地帯平和地帯形成のため自治体協力事業推進、DMZ 平和生命の丘建設検討 -東海岸の南北鉄道網の復元、南北縦断内陸高速交通網の構築、観光ベルト形成 -環東海圏の交流協力と共同繁栄のためのピース・シー・ビジョン（仮称）構想
中国圏	◆ 東アジアを始め世界に開かれた交流・連携 -臨海部産業支援のための国際物流機能強化 -北東アジアの大学・研究機関との学術・研究交流 -クルーズ客船の寄港促進、旅客チャーター便の拡充 -世界平和、災害復旧支援等の国際貢献の推進 -「中国地方国際観光ビジネスフォーラム」の開催	大邱圏	◆ 慶尚北道：環東海経済圏の形成を促進 -東海岸開発を促進する環東海圏物流拠点の確保、東海岸の鉄道網構築・大陸連携 -東北亜自治団体連合（NEAR）を中心とした国際交流プログラムの活性化
近畿圏	◆ アジアを先導する世界に冠たる創造・交流圏域 -国際機関誘致、国際会議開催で情報発信力の強化 -阪神港と関西国際空港を拠点とした国際輸送網の拡充、日本海側港湾の多目的ターミナルの整備 -環境・エネルギー技術、国際防災拠点としての寄与	済州島	◆ 済州島：東北亜の代表的な観光・休養地 -国際投資と観光客誘致の活性化のための法的・制度的基盤づくり
北陸圏	◆世界に開かれた日本海側における交流の中核拠点 -日本海沿岸地域の環境保全に対する国際協力体制を構築（EARNET、NEAR の活用） -産業クラスターの形成による国際競争力の強化 -環日本海諸国に展開する国際物流機能の強化	光州圏	◆ 全羅南道：東北亜物流・交易・観光中心地域 -光陽港背後団地の開発で経済自由区域の活性化、港湾クラスター整備 -韓中日共同観光商品の開発、環黄海圏の経済交流のための国際交流基盤施設拡充
東北圏	◆ 交流・連携機能の強化による世界に開かれた圏域の実現 -環太平洋・環日本海ゲートウェイの形成 -外国人観光客向け環境整備	全北圏	◆ 全羅北道：環黄海圏の交流拠点 -新萬金港湾を中国、東北亜交易の拠点に -行政中心複合都市と連携強化
中部圏	◆ 賑わいあふれる国際交流圏・多文化共生圏、世界をリードする産業・技術のイノベーション圏 -ものづくり産業の競争力強化 -国際ゲートウェイの形成-空港・港湾、交通網整備、国際青年会議所アジア太平洋会議（ASPAC）等、国際的なイベント・コンベンションの誘致・開催 -外国人の就労機会確保 -観光資源の連携による外国人観光客誘致	首都圏	◆ソウル：東北亜経済を先導する世界都市 -国際業務中心地として育成 -コンベンション産業育成 -外国人居住環境改善 ◆仁川：物流中心・経済自由都市 -仁川国際空港を中心とした経済自由区域を国際ビジネスセンターへ育成 -空港周辺地域を航空物流・レジャー中心地として開発 -中国経済成長に対応した港湾産業育成 ◆京畿道：南北交流・統一準備拠点 -南北交流協力の拠点化、南北間物流の保管・積み替えの内陸物流基地を拡充 -接境地域の基盤施設拡充、計画的開発 -非武装地帯の生態系・景観保全地域指定
首都圏	◆東アジア・世界のリーディング圏域 -国際金融等国際ビジネスの業務基盤の強化 -外国人ビジネスマンやその家族の滞在・暮らしを支える環境整備 -太平洋・日本海ゲートウェイ-京浜港での国際海上コンテナターミナル等整備、港湾・アクセス改善のための道路ネットワーク整備等		

例えば、ゲートウェイ機能の強化、国際観光・交流の促進などの政策目標は、ほぼ全体に見られる。これは、広域地方計画の策定権者が地域主導による地域像の描写であるため、他の地域との差別性を十分考慮した比較優位の政策を打ち出すことが困難であったということも考えられる。

①環黄海圏の広域計画

日本における還黄海沿岸広域圏は、「九州圏」があり、「九州圏」では広域地方計画のスローガンが「東アジアの成長と連動し自立的に発展する九州圏」と掲げ、還黄海経済圏の確立、ゲートウェイ機能の強化のための空港・港湾の整備や出入国手続きの簡素化、アジア交流広域都市圏の形成、日韓環境沿岸県市道交流知事会議（図-7）構想等がある。より小さな地域圏としては日韓海峡圏を介した国際観光圏の形成も主要政策に位置づけられている。

②還日本海（還東海）圏の広域計画

日本における還日本海沿岸の広域圏としては、東北圏、北陸圏、近畿圏、中国圏があり、「東北圏」は、環日本海・環太平洋の両方に接していること、極東ロシアとの近接性、日本海を横断する航路の通り道であるという立地条件を生かし、「環太平洋・環日本海ゲートウェイの形成」という政策目標を掲げている。特に、港湾・空港機能の強化、シベリア鉄道のランドブリッジ機能を活用した輸送機能を強化する取り組みが特徴的な政策になっている。

「北陸圏」では、日本海沿岸地域の共通の環境問題である酸性雨、黄砂などに対する国際協力体制の構築を掲げており、すでに共同観測・調査をしている広域モニタリングネットワーク（EARNET）を活用すること、北東アジア地域自治体連合（NEAR）の環境分科委員会の枠組みを活用することが特徴的な政策目標になっている。「近畿圏」での日本海側への対応は、北東アジア



図-7 日韓環境沿岸県市道交流知事会議

交流圏の形成に向けて日本海沿岸の港湾と対岸諸国とを結ぶ海上輸送網や多目的国際ターミナルの充実・整備と環境・エネルギー技術での貢献、国際防災拠点の形成を政策目標としている。アジア防災センターの活用、アジア太平洋研究所などの国際機関の誘致、国際会議の開催も主要政策に位置づけている。

「中国圏」では、「北東アジア地域国際交流・協力地方政府サミット」や青年国際交流、大学・研究機関との学術・研究交流、北東アジア研究を推進するなどのソフト・ハード面での「北東アジアゲートウェイ」機能の強化を狙いとすると共に「中国地方国際観光ビジネスフォーラム」など広域的観光振興を主要政策に位置づけている。

③環太平洋圏の広域計画

環太平洋沿岸広域圏は、日本の「東北圏」、「首都圏」、「中部圏」、「近畿圏」、「四国圏」がある。この広域圏は東アジア各国と直接的なつながりが薄いため、政策目標自体も東アジアというよりは、「世界」という視点が多くなっている。

還日本海と還太平洋にまたがる「東北圏」は、ゲートウェイ形成や外国人観光客向け環境整備があげられており、「首都圏」は国際金融・ビジネス基盤の強化、外国人の住みやすい環境整備、京浜港のゲートウェイ機能の強化等が主眼となっている。

「中部圏」は、ものづくり産業の競争力強化、多文化共生圏の促進、外国人就労機会の確保、国際的なイベントの誘致等が政策目標となり、



図-8 「三大都市圏や環日本海諸国を始めとした東アジアに向けて優位な立地にある北陸」

「近畿圏」では、阪神港と関西国際空港を拠点とした国際輸送網の拡充、国際防災拠点としての国際貢献を政策目標としている。「四国圏」では食文化を中心とした国際競争力の強化、インバウンド観光の推進などを掲げている。

還太平洋沿岸の広域圏の越境政策をみると、還日本海沿岸の地域に比べ東アジア地域を念頭に置いた越境政策は比較的弱い傾向がある。つまり、国境を越えた地域との能動的関わりを目指す外向き政策というよりは、受け入れる側という受動的、内向き政策に見られ、まだ越境地域政策といえるほどの具体政策は生まれていない印象がある。

(3) 韓国の広域圏計画の特徴

反面、韓国における広域圏計画は国主導の方針であるため、まずは他と違う戦略をそれぞれ出さないといけないという役割が生じており、自然とある程度は独自性を持たせた結果となってくる。とは言え、交通・物流拠点においては国内でも競争する関係にあり拠点間の役割を明確にすることは困難ではないかと推察する。国主導で示された圏域別発展方針が、自治体による道総合計画にどこまで踏襲されているかが気になる点であるが、今回の分析対象とした。

① 還日本海（還東海）圏の地方圏計画

韓国の「釜山圏」については、「東北亜の港湾・物流都市」というスローガンで釜山新港湾の強化、高速鉄道と国際旅客ターミナルとの複合乗り換えターミナル建設等で国際開門の機能を強化することが掲げられている。これらの事業自体はすでに進められているなど、具体性のある計画である。

「大邱圏」においては、「還東海経済圏の形成を促進」というスローガンで、まだ整備されていない東海岸沿い鉄道網の建設による大陸鉄道との連結で釜山新港湾とのシー・アンド・レール機能の確保を狙っている。また、浦港市に事務局を置く北東アジア地域自治体連合（NEAR）を中心とした国際交流プログラムの活性化を主要政策にしている。NEARは、北東アジアの6カ国（北朝鮮、モンゴル、ロシアと日中韓）の広域自治体の連合組織であり、自治体が独自に交流・連携することを目的とした地方政府組織である。

「江原圏」は、もう一つの国境である北朝鮮との接境地域としての役割が大きくなっているが、還東海沿岸地域としての政策目標としては、還東海圏の交流協力と共同繁栄のためのピース・シー・ビジョン（仮称）構想、東海岸の南北鉄道網の復元等を掲げている。

② 環黄海圏の地方圏計画

「釜山圏」では、港湾・物流の拠点化が以外に、2009年からは釜山市と福岡市を含む「釜山・福岡超広域経済

圏の形成」を共同政策として合意、推進している。

「光州圏」は、釜山新港に並ぶ主要港湾として位置づけられている光陽港周辺の経済自由区域の活性化、海洋国立公園等の観光資源を生かした日中韓共同観光商品開発など国際交流の拡充を目的として、「東北亜の物流・交易・観光中心都市」をスローガンとしている。

「全北圏」は、国の事業として進めてきた新萬金干拓地の港湾、背後地を活用した対中国との交易拠点にすること、2012年以降機能してくる国の行政中心複合都市（世宗市）との連携強化による「還黄海圏の交流拠点」を目標としている。隣接する「忠清圏」は、全北圏とほぼ同様の目的を掲げていたので、説明は省略する。

最後は「首都圏」となるが、ソウル市は「経済を先導する世界都市」を掲げ、外国人が住みやすい居住環境の改善、国際業務やコンベンション産業を育成する内容が中心になっている。なお、空港と港湾を持つ仁川市は「物流中心・経済自由都市」を掲げ、仁川国際空港周辺を国際ビジネスセンターとしての整備することや航空物流の中心地とする政策目標を示していた。

③ 北朝鮮接境地帯の地方圏計画

韓国における北朝鮮接境地帯は、「首都圏」と「江原圏」が該当し、南北交流・統一を準備する拠点に据え、接境地帯の断絶した鉄道・道路等の交通基盤施設の拡充、南北間物流の保管・積み替えの基地づくり、観光ベルト形成、DMZ（非武装地帯）の平和・生態保全地域指定の政策目標がある。この計画を策定する当時の南北間の和解ムードは、韓国資本による開城工業団地建設や金剛山観光促進、断絶していた越境道路・鉄道の連結、DMZ周辺自治体の観光開発ブーム等の具体事業を後押ししていた。ただし、昨今の北朝鮮との関係悪化は越境地域政策にも大きな影響を与えることになる。

北朝鮮との接境地帯は、韓国のほか中国やロシアも該当しており、各国の越境地域政策の現状については次回に分析することとするが、東アジアの超国家間の協力関係構築において北朝鮮は避けられない難題であることは間違いないだろう。

(4) 中国の広域圏計画の特徴

中国の省級115計画における越境政策は、明確に国境を接している地方のみが言及していた。本研究では、その接境地域の特性に合わせて、「環黄海圏」、「東南アジア接境圏」、「ユーラシア接境圏」に大きく三つに分けて整理している。

① 環黄海圏の省計画（表-3）

この圏域に該当する省の中で越境政策が明確に書かれていたのは、「遼寧省」、「山東省」、「江蘇省」、「上海」、「浙江省」、「福建省」である。海を越えて韓国、日本と接しているため、陸路での接境地域と比べ

ると越境政策の比重は、それほど高くないとも言える。特に、黄海、渤海の開発ポテンシャルを考える遼寧省は、大連を中心に港湾、空港の拠点、産業協力区の構築に積極性を見せている。また、港湾については山東省と上海も国際港運の拠点化を謳っている。

中国の経済発展を牽引している沿岸部でもあって、港湾・空港を除いた越境政策の関心は、外国資本の導入と先端技術産業の推進において、日本や韓国との産業協力の可能性が言及され、台湾との統合を念頭においた協力・交流体制が挙げられている。特に、浙江省、福建省等は、台湾との和解ムードにより台湾資本の流入にうろおっている面もあって、日韓との協力よりは、華僑華人の投資・協力を期待し、香港・マカオとの関係強化が重視されているといえよう。従って、日韓に対する越境政策の関心は、相対的に弱く、韓国の環黄海沿岸の地域が望むような協力関係構築には、時間がかかりそうである。

②東南アジア接境圏の省計画（表-4）

東南アジアとの接境圏は、「海南省」、「広西壮族自治区」、「雲南省」、「チベット自治区」がある。中国-アセアンとの自由貿易圏設定により、この圏域の東南アジアとの連携・協力意欲は非常に高まっている。特に、広西壮族自治区と雲南省は、経済貿易、観光、物流、エネルギー、人材、公衆衛生など広い分野での協力、交流水準の向上を目標としている。雲南省とチベット自治区は、インド、ネパールなど南アジアとの貿易関係への期待が高いと言える。

経済及び生活水準が相対的に低い国境地域として東南アジア、アセアンとの貿易自由化は、この地域の発展のポテンシャルを上げており、国によるインフラ等の集中的投資にも繋がるため、重要な越境政策として位置づけられていることが分かる。

③ユーラシア接境圏の省計画（表-5）

中央アジアと東ヨーロッパ、ロシアと繋がる国境地域の「新疆ウイグル族自治区」、「内モンゴル自治区」、「黒龍江省」、「吉林省」は、豊富な資源と欧州とアジアを繋ぐ立地条件から最も開発ニーズが高く、発展ポテンシャルも高い圏域と言える。すでに越境地域間の貿易量、人の移動量は急増し、通商港の数は増え、その規模も拡大されている。あえて、越境政策を打ち出さなくても経済、人材、エネルギー、資源、インフラなど全方向の越境政策が進んでいると言って良いだろう。

4. まとめと考察

本研究は、東アジア諸国の国土・地域計画のなかに存在する越境地域政策を抽出し、政策間の連携・協力の

表-3 中国の環黄海圏の省計画

環黄海圏の越境政策	
遼寧省	<p>◆沿岸経済ベルトを開発、対外開放戦略</p> <ul style="list-style-type: none"> －黄海や渤海の発展ポテンシャルを利用、環渤海沿岸経済ベルトの発展加速 －大連に東北アジア国際空運センター建設、保税区の拡大、外港と内港、水運と鉄道の連携、コンテナプロジェクトの運営を通じて、沿岸地域と内陸地区との連携を強化、三点一線の開発 －東北工業基地を開放し、外国資本による投資を推進 －日本、韓国、欧米との産業協力区を積極的に構築し、技術向上、雇用チャンスを挙げる
山東省	<p>◆インフラ建設と開放の拡大</p> <ul style="list-style-type: none"> －東北アジアの港湾の拠点を目指して、青島港、煙台港、日照港を重点的に建設し、黄河デルタ地域及び莱州湾通商港の建設を進め、配置・機能の明確化、相互連携する港を形成する －日本、韓国との産業協力地域形成を構想 －日本、韓国との産業協力を進めると共に、ヨーロッパ、アメリカ、カナダとの経済貿易協力を進め、ロシア、中東、アセアンとの新市場を開拓する －海外の生産基地を利活用、国境を越えた経営生産システムを構築する
江蘇省	<p>◆経済の国際協力レベルを高める</p> <ul style="list-style-type: none"> －電子、繊維、機械等の分野の投資を誘導 －海外に生産基地を建設し、海外の資源を利用して、先進国市場を開拓する
上海	<p>◆開放と地域交流を高める</p> <ul style="list-style-type: none"> －国際港運の拠点の地位を確立する：洋山深水港 2 期及び関連プロジェクトを完成する －浦東空港、虹橋空港を中心としたアジアパシフィック地区の航空拠点の地位を構築する
浙江省	<p>◆地域の総合発展を図る</p> <ul style="list-style-type: none"> －香港、マカオ、台湾との金融、物流、貿易、観光、コンサルタント、教育、科学技術サービス部門の協力を進める －台湾の資本を継続的に導入し、経済貿易技術協力を強化する
福建省	<p>◆海峡西岸経済区の建設</p> <ul style="list-style-type: none"> －台湾との統一における福建省の一と役割重視 －福建、香港、マカオの華僑の協力強化 －海峡兩岸の交流と協力：台湾に関わる法規政策を完備し、台湾同胞の權益を守り協力する祖国統一のプラットフォームを構築する －台湾との物流センターを協力建設、兩岸の貨幣の精算システムを創立 －三通（通郵、通航、通商）を推進する －福建台湾の観光協力区計画を策定、実施 －農業の全面的協力：近代的農業、農業改革、品種開発、加工設備など先進技術と管理經驗を導入 －福建台湾の家系図の統合を通じて、肉親捜しにより相互理解と信頼を高める

可能性を探るための先行研究として、日中韓の越境政策事例を分析した。その結果、日韓は東アジア、東北亜という超国家圏を想定した国土計画を作成しており、その範囲は日中韓3カ国を中心としつつ、日本の場合は東南

表-4 東南アジア接境圏の省計画

東南アジア接境圏の越境政策	
海南省	<p>◆開放型の経済発展の水準を向上させる</p> <ul style="list-style-type: none"> - 対外開放のレベルを高める：多国籍企業等の投資や支店設置を誘致、中国-ASEAN自由貿易地域や“泛珠江三角洲”などの地区の経済協力に参加 - 瓊台（海南と台湾）の農業協力を進め、海南への投資を呼び掛ける
広西壮族自治区	<p>◆工業を振興する</p> <ul style="list-style-type: none"> - 工業区の建設：複数の辺境経済協力区、中国-ASEAN青年産業園区、華僑投資区を重点的に建設 - 観光業：特色のある観光商品を開発し、ASEAN、日韓、欧米と香港、マカオ、台湾地区を重点とする国際観光市場を開拓し、協力を強化する - 情報化の推進：ASEAN、ベトナムとの電子商取引、物流情報等を公共ネット情報プラットフォーム建設 - 北部湾（広西）経済区の発展を加速化：珠江三角洲経済区とアセアン経済区、東アジアと東南アジアの接点であり、交通インフラなど事業を進める - ASEAN特にベトナム市場を開拓し、貿易規模を拡大
雲南省	<p>◆中国-アセアン自由貿易地域の建設、海外投資戦略の実施、開放型の地域経済づくり</p> <ul style="list-style-type: none"> - 観光ビジネスに強い地域づくり（観光企業統合・再編で競争力の強い企業グループへ） - 現代物流業の発展：メコン川につながる国際物流連携地域を構築し、物流の中核地区として開発 - 総合交通運送システム：ベトナム、ミャンマー、ラオスとの国際鉄道、ミャンマーまでの陸水連絡輸送通路・ベトナムとの水上運輸通路建設 - エネルギー：ASEAN国家とエネルギー協力を全面推進し、リスクと利益の分担・共有 - 情報化：国際通信出入局設置（中国-ASEAN自由貿易地域の情報基盤環境整備） - 「一極三向五群」の空間開発戦略：「9+2」の東南アジア、南アジア向けの開発地区を主体機能区指定 - 「国境振興住民富裕」推進：「国境対外開放協力区」を建設し、国境通商港の機能を完備 - 人材開発：ASEAN国家との自由貿易地域建設に必要な人材と技術交流プラットフォーム構築 - 中国、東南アジア、南アジアの三大協力圏・三大市場の橋梁となる中枢地域として形成 - 中国-ASEAN自由貿易地域、大メコン川次区域等の連携、国境解放区と辺境経済協力区の設立 - ミャンマー、ラオスの麻薬撲滅に連携協力、外資利用の規模と水準を高める
チベット自治区	<p>◆国境地域の高速な発展、開放型経済の発展</p> <ul style="list-style-type: none"> - 国境の警備力の強化、国境地区の生活水準の向上、国境の郷・鎮の三農問題、インフラ、特色産業、社会事業問題を解決するための優先プロジェクト実施、国境貿易の推進 - 農業と畜産の加工製品、チベット薬剤、林業加工製品など輸出製品の生産を発展させる - 国境貿易通商港として国家西部の重要対外開放地区を形成、インド、ネパールとの経済と貿易関係を発展 - 外国資本の導入、投資領域の拡大をはかる

表-5 ユーラシア接境圏の省計画

ユーラシア接境圏の越境政策	
新疆ウイグル族自治区	<p>◆国の西に向けての開放大通路として機能</p> <ul style="list-style-type: none"> - 石油天然ガス、石炭、綿などの優位資源を開発・利用することで中央アジア、南アジア、東ヨーロッパ、ロシアとの経済貿易協力を推進 - 古代のシルクロード、民族風情観光、国境観光など周辺国家の観光地域と協力し、多国間観光の展開を開拓する、観光収入の確保、インフラ整備 - 周辺国家間を繋ぐ第1種の国境通商港道路や国境守備道路の建設 - ウルムチ中樞空港から中・南・西アジアとヨーロッパまでの幹線空路を切り開く - 石油、天然ガスの運送能力・効率を高めるためにカザフスタン～独山子原油パイプ～オランダ精製油パイプなどの原油パイプを建設・拡張する - 欧州とアジアを結ぶ鉄道と国道を幹線ルートに、西へ向けての輸出加工基地、積み替え集散地、物流の大通路を建設 - カザフスタン、タジキスタン、キルギスタンとの通商港を建設・開放に努める - 外資の積極的な誘致、中小企業の外資利用を誘導
内モンゴル自治区	<p>◆内モンゴル通商港の建設と発展</p> <ul style="list-style-type: none"> - 内モンゴルと北部国境地帯の対外開放通商港をさらに増設し、年中開放する通商港を増やす - 季節性の強い通商港を補充するため、空路、陸路、水運の施設を現代化、機能多様化を構築 - 満州里通商港は、全国最大の陸地通商港であり、貨物は鉄道通商港を通じて、旅客は道路通商港を通じて輸送配置が形成されているが、国際航空通商港の開設とロ中韓の天然ガスパイプライン計画の実施による全方位立体開放の配置とする - 「二連浩特」通商港は、ユーラシアと繋がる最も近い道である、モンゴルとの対外貿易量を支えるため、鉄道の電化改造が必要
黒龍江省	<p>◆中ロ両国の地方間での経済貿易の協力展開</p> <ul style="list-style-type: none"> - ロシアの天然ガス資源の利用、ロシアからの電力購入を維持、森林資源をロシアとの貿易条件に - ロシアに輸出する情報製品の産業郡づくり、対ロシア貿易物流地帯の建設、国際観光地域協力 - 対ロシアの農産物卸売り市場ネットワークを完備 - ロシアと東北アジア国際経済貿易の通路となる鉄道、道路、航路、通商港、中樞空港の建設強化 - 国境開放地区を整備：東南部に鉄道と通商港のインフラを建設、ウラジオストック方面へ新しい河口形成。ロシアの電力を利用して、エネルギー消費の多い産業パークを経営 - EU、アメリカ、日本、韓国、中東の既存市場のみではなく、アフリカ、南米の市場を開拓し、ASEANとの協力関係を強化し、香港・マカオとの貿易を緊密化
吉林省	<p>◆解放型経済システムの形成</p> <ul style="list-style-type: none"> - 長吉（長春・吉林）経済ベルト地帯の建設 - 大トモン江の地域連携に積極的に関与し、ロシア、朝鮮、韓国、日本等の周辺国家との貿易を拡大 - 企業が多国籍経営と投資を行い、海外の原材料基地と製造基地づくりを助ける - 金融、保険、旅行、医療衛生、文化教育で対外開放を拡大し、国際交流を拡大

アジア、オーストラリアなど南方向を重視する傾向があり、韓国の場合は北朝鮮、モンゴル、ロシアなど北方向を重視する傾向があることがわかった。中国の場合は、東アジア圏域を想定した全国計画は存在せず、国境を接する地域がその特色を生かした越境地域政策を重視していた。

また、政策の目標には「協力・連携」の視点と「競争」の視点が併存し、交通・物流部門での競争局面は互いに強く認識しながらも、産業における貿易関係、分業体制・多層協力体制づくり、共通する環境・エネルギー・人材交流面の課題に取り組むための協力構想が必要であるとする視点も存在する。

広域圏計画では、日本が地域主導の政策、韓国が国主導の政策であるという違いはあるが、超国家圏を念頭に置いた地域戦略を策定しており、交通・物流部門の競争局面は、国家間のみならず各国内の地域間にも存在し、この競合関係は無駄な投資、不経済を生み出す可能性もある。ただ、実際は競争局面に対する政策よりも交流・連携・協力を必要とする政策目標の方が遙かに多く掲げているのが事実である。ただ、陸の国境を持つ中国の越境政策に比べると、日韓、中韓間の海を越えた政策連携は地域間の努力では困難な面がある。

日中韓を取り巻く越境地域政策を見ると、「ユーラシア接境圏」、「東南アジア接境圏」が最も越境地域連携・協力の度合いが高く、陸で繋がっている利点もあるが、接境している地域との自由貿易圏形成、エネルギー協力関係構築など国の政策がバックアップしている利点も大きく関係しているといえる。

また、「環黄海圏」の場合は、中国が香港、マカオ、台湾など同じ華僑地域との協力、連携に重点をおいていて、日韓両国との協力関係にそれほど関心を寄せない反面、韓国の西沿岸地域は対中国政策が目立っている温度差がある。

「環日本海圏」の場合は、この小地域圏の交流・連携

の活性化を願う目標は多く取り上げられている。共通課題である環境問題に国際協力体制で取り組むこと、北東アジア地域自治体連合などのすでに始まっている取り組みには、日本海側の地方政府の積極的な関与が見られる。ただ、この圏域をリードしていく主体が明確でなく、交通・物流面では地域間で競争する可能性もあるため、日韓中央政府のバックアップや調整が相当必要になるだろう。中国とモンゴル、ロシア、東南アジア、東ヨーロッパなど、越境政策の成果がはっきり見える地域と比べると、日韓、中韓海峡圏では、まず越境政策の恩恵を受けた地域発展の成功事例が必要になる。その先行事例づくりのためには、国家間の連携政策が必要不可欠であろう。

「北朝鮮接境地帯」は、政治・社会情勢の影響により最も先が見えない接境地帯ではあるが、実は、東アジア連携・協力の最も重要なカギを握っていると言っても過言ではない。東アジアの平和と安定をもたらすための必須条件、前提条件として、北朝鮮を白抜き地域としてではなく、明確に実在する地域として位置づけ、問題解決に向けて周辺国・地域が協力・連携して行く努力が必要であろう。東アジアが連携する第一の目標はここにあるのかも知れない。

参考文献

- 1) 国土形成計画（2008）、国土計画局
- 2) 広域地方圏計画（2009）、地方整備局
- 3) 第4次国道総合計画修正計画（2005）、韓国国土海洋部
- 4) 第11次5ヶ年社会経済発展計画（2005）、全国計画
- 5) 省級経済社会発展計画（2005）、各省ホームページ