

《朝鮮半島情勢の変化と北東アジア経済シリーズ②》

2018年10月12日
No.2018-33

文在寅政権の朝鮮半島新経済地図構想

—経済統合につながり、韓国の新たな成長原動力になりうるか—

調査部 上席主任研究員 向山英彦

《要 点》

- ◆ 朝鮮半島情勢のゆくえは韓国経済ならびに北東アジアの将来を展望する上で重要である。シリーズの第2回は、これまでの韓国と北朝鮮の南北経済交流を踏まえて、非核化の進展後に予想される南北経済交流について考察する。
- ◆ 南北経済交流は2000年代に入り活発化したが、10年以降停滞するようになった。この背景には、北朝鮮による哨戒船撃沈（10年3月）後に、韓国政府が一般交易と委託加工貿易を禁止したこと、16年1月の北朝鮮による核実験後に、開城工業団地の稼働を全面的に中断したことがある。
- ◆ 文在寅大統領（17年5月就任）は国際社会による制裁に同調しつつも、北朝鮮に対話呼びかけ、過去の南北合意の継承を表明するとともに、朝鮮半島新経済地図構想を提示した。今後、北朝鮮の非核化が進展すれば、この構想が具体化されていくことが予想される。
- ◆ 朝鮮半島新経済地図構想は京義線沿いを「産業・物流・交通ベルト」、東海線沿いを「エネルギー・資源ベルト」、非武装地帯を「環境・観光ベルト」にしていく構想である。過去に南北で合意された経済協力事業を含んでいるが、朝鮮半島の経済統合をめざしており、過去の南北経済交流を超えた内容になっている。
- ◆ 朝鮮半島の経済統合が進み、北朝鮮の成長が加速することにより、南北間の経済格差が縮小すれば、将来の統一コストの低下につながるであろう。その一方、インフラ整備に必要な資金をどのように調達するかなど、南北経済協力事業が本格化する上で、解決すべき課題が多いことに注意したい。

本件に関するご照会は、調査部・向山英彦宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-2461

Mail: mukoyama.hidehiko@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

はじめに

朝鮮半島情勢のゆくえは韓国経済ならびに北東アジア（中国、韓国、日本）の将来を展望する上で重要である。本シリーズでは、朝鮮半島情勢の変化が北東アジアにどのような影響をもたらしたのか、今後非核化が進展した場合に、この地域にどのような変化をもたらすのかを検討していく。

第1回は¹、近年北朝鮮経済の対中依存が強まったことにより、中国の朝鮮半島情勢への影響力が大きくなったことを明らかにした上で、今後予想される動きと韓国への影響を考察した。

第2回は、これまでの南北経済交流（含む政府間の経済協力事業）を振り返りながら、非核化の進展後に予想される新しい南北経済交流について考察する。

韓国の文在寅政権の朝鮮半島（韓国では韓半島）政策は、①北朝鮮の核問題の解決と恒久的な平和定着、②持続可能な南北関係の発展、③朝鮮半島の新経済共同体の実現の3本柱からなり、朝鮮半島新経済地図構想はこの3番目にあたる。これは、京義線沿いを「産業・物流・交通ベルト」、東海線沿いを「エネルギー・資源ベルト」、非武装地帯を「環境・観光ベルト」にしていく構想である。

この構想は従来の南北首脳会談で合意された経済協力事業を含んだものではあるが、朝鮮半島ならびに北東アジアにおける経済統合をめざしたものであること、韓国経済の新たな成長原動力にすることなどの狙いがあると考えられる。

今後、北朝鮮で非核化が進展すれば、開城工業団地の操業と金剛山観光事業が再開されるほか、鉄道および道路の連結とそれを基礎にした朝鮮半島新経済地図構想に向けた動きが進み出すことが期待される。ただし、実現に向けての課題も多く、その解決には国際協力が必要となる。

1. これまでの南北経済交流

まず、南北経済交流のこれまでの動きを概観した後、18年に入ってから動きをみていく。

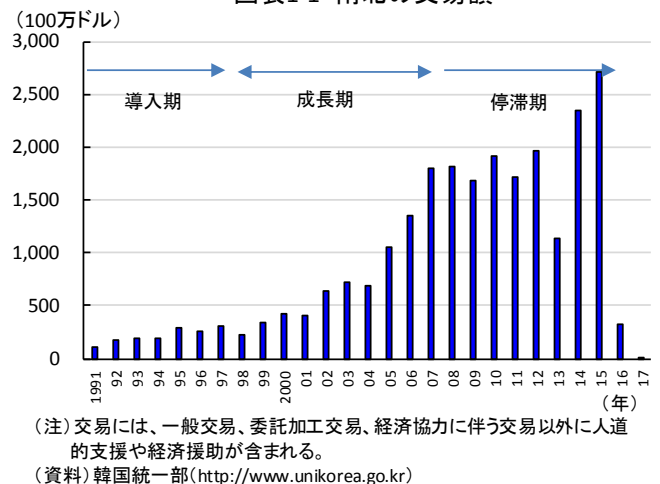
（1）中断した南北経済交流

今日までの南北経済交流の歩みは、導入期（1988～97）、成長期（98～2007）、停滞期（08～）の3つに分けられる（図表1-1）。

南北経済交流は冷戦体制の崩壊が間近になった88年7月7日に、盧泰愚（ノ・テウ）大統領が行った「南北統一問題に関する特別宣言」を契機に開始された。南北が共に繁栄を遂げる民族共同体としての関係を発展させていくことが統一祖国を実現する近道であるとの認識にもとづき、南北間における交易の門戸を開放することを宣言した²。90年には南北経済交流を後押しするために、南北交流基金が設立された。

導入期には、委託加工貿易が始められたほか、大宇（韓国）と三千里総公社（北朝鮮）が南浦

図表1-1 南北の交易額



¹ 「朝鮮半島情勢の変化が及ぼす韓国への影響—注意したい中国の影響力—」2018年9月21日。

² 韓国ではこれ以降、北朝鮮との交易は同じ民族内部の取引とみなして、関税を免除している。

に縫製工場を設立（合作企業）するなどの動きもみられたが³、全体的には低調であった。

南北経済交流が活発化していくのは、金大中政権（98～2003）の誕生以降である。金大中大統領はIMFの支援を受けながら、通貨危機で打撃を受けた経済の再建を図る一方、北朝鮮に対して、融和と協力を図る「太陽政策（包容政策）」を展開した。

2000年6月、歴史的な南北首脳会談が行われた。会談後に発表された「6・15共同宣言」には、「南と北は経済協力を通じ、民族経済を均衡的に発展させ、社会、文化、体育、保健、環境など諸般の分野の協力と交流を活性化させ、互いの信頼を強めていくことにした」と記された。

「6.15共同宣言」後、投資保障、二重課税防止、商事紛争解決手続き、清算決済などの経済協力合意書が南北間で締結されたことを契機に、南北の交易、韓国からの投資が拡大していった。とくに05年の開城工業団地の稼働により、交易額が著しく増加した（図表1-1）。

開城工業団地に続く経済協力事業の構想が発表されたのは、07年10月の盧武鉉大統領と金正日委員長による「10.4宣言」においてである。宣言に盛り込まれた事業は以下の通りである。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">①海州地域と周辺海域を包括する「西海平和協力特別地帯」を設置し、共同漁労地域、平和水域設定、経済特区建設、海州港の活用、民間船舶の海州直航路通過、漢江河口の共同利用などを積極的に推進していくこと②開城工業団地地区一段階の建設を早い時期に完工し、二段階の開発に着手し、汶山―鳳東間の鉄道貨物輸送を開始し、通行・通信・通関問題をはじめとする諸般の制度的保障装置を早急に完備していくこと③開城―新義州鉄道と開城―平壤高速道路を共同で利用するために改補修問題を協議・推進していくこと④安辺と南浦に造船協力団地を建設し、農業、保健医療、環境保護など様々な分野での協力事業を進めていくこと |
|---|

この間、開城工業団地への入居社数が05年の18社から09年に117社へ増加するなど、順調に拡大していくかのようにみえた南北経済交流であったが、その後停滞するようになった。

この背景には、北朝鮮による哨戒船撃沈（10年3月）に対して、韓国政府が開城工業団地を除く、一般交易と委託加工貿易を禁止した（「5.24措置」）こと、16年1月の北朝鮮による核実験後、開城工業団地の稼働を全面的に中断したことがある。これにより、南北交易はほぼゼロ（「人道的支援」が残る）になっていく一方、北朝鮮の中国依存が一段と強まったのである。

北朝鮮では金正恩体制へ移行（11年12月）後、相次いでミサイル発射と核実験（13年2月、16年1月、9月、17年9月）を行った。これに対し、国際社会は北朝鮮への制裁を強化した。

（2）近づく南北経済交流の再開

文在寅大統領（17年5月就任）は国際社会による制裁に同調しつつも、北朝鮮に対話を呼びかけ、過去の南北合意の継承を表明するとともに、朝鮮半島新経済地図構想（詳細は後述）を提示した。同構想は17年7月19日に発表された「国政運営5カ年計画」の中に盛り込まれた。それに先立つ7月6日、ドイツのケルパー財団での講演で、「…私は『朝鮮半島新経済地図』構想を持っています。…軍事境界線で断絶した南北を経済ベルトで新たに繋ぎ南北が共に繁栄する経済共同体を作り上げます。途切れた南北鉄道は再び連結されます。…」と述べた。

³ 合作企業は共同で投資するが、経営は北朝鮮側が行い、韓国企業には利潤が分配される。90年代までの南北経済交流に関しては、洪演植「北朝鮮の経済動向と南北経済協力の展望」経済企画庁 Working paper No.65 を参照。

18年に入り、金正恩委員長が平昌冬季五輪への参加を決定したのに続き、4月に南北首脳会談、6月に米朝首脳会談に応じるなど、対話路線へ転じた⁴。

4月の「板門店宣言」では、冷戦の産物である分断と対決を終わらせ、南北関係の積極的な改善と発展を図ることが合意された。既に採択された南北宣言や全ての合意などの履行が約束されたほか、当局間協議を緊密にし、民間交流と協力を円満に進めるため、双方の当局者が常駐する南北共同連絡事務所の開城地域での設置、07年の南北共同宣言で合意した事業の積極的な推進、東海線と京義線の鉄道と道路などの連結、活用などが盛り込まれた。

さらに9月の平壤共同宣言において、

「南北は今年中に、東海線、西海線の鉄道および道路連結のための着工式を行うことにした」

「南北は条件が整い次第、開城工業団地と金剛山観光事業をまず正常化し、西海経済共同特区および東海観光共同特区を造成する問題を協議していくことにした」という文言が挿入された。

こうしてみると、中断した南北経済交流の再開が間近になっていることがうかがえる(図表1-2)。

図表1-2 経済交流に関する内容

| 宣言・会談など | 経済交流に関する内容 | 具体的な動き |
|------------------------------------|---|--|
| 1988年7月7日 盧泰愚大統領の南北統一問題に関する特別宣言 | ・南北間における交易の門戸を開放し、南北間交易を民族内部における交易であるとみなす | 1990年 南北協力基金設立 98年 金剛山観光事業開始 |
| 2000年6月15日 南北共同宣言 | ・南と北は経済協力を通じ、民族経済を均衡的に発展させ、社会、文化、体育、保健、環境など諸般の分野の協力と交流を活性化させ、互いの信頼を強めていく | 2005年 開城工業団地の操業開始 |
| 07年10月4日 南北首脳宣言 | ・南と北は民族経済の均衡的発展と共同の繁栄のため、経済協力事業を拡大、発展させる ・海州地域と周辺海域を包括する「西海平和協力特別地帯」を設置し、共同漁労地域、平和水域設定、経済特区建設、海州港の活用、民間船舶の海州直航路通過、漢江河口の共同利用などの推進 ・開城工業団地地区一階段の建設を早い時期に完工し、二段階の開発に着手 ・汶山—鳳東間の鉄道貨物輸送の開始 ・開城—新義州鉄道と開城—平壤高速道路を共同で利用するために改補修問題を協議・推進 | 07年 貨物列車の定期運行開始(08年李明博政権下で中止) 08年 金剛山観光事業中断 |
| 10年5月24日 「5.24措置」 | 北朝鮮による哨戒船撃沈に対する制裁措置(「5.24措置」)の一環として、開城工業団地を除く、一般交易と委託加工貿易を禁止 | 一般交易と委託加工貿易禁止 |
| 16年2月 | 16年1月の北朝鮮の事実上の長距離弾道ミサイル発射実験を受けて、2月に開城工業団地の稼働を全面的に中断 | 開城工業団地の稼働中断 |
| 17年7月 文在寅政権「国政運営5カ年計画」発表 | ・朝鮮半島新経済地図構想を発表 | |
| 18年4月27日 板門店宣言 | ・07年の宣言で合意した事業を積極的に推進 ・東海線と京義線の鉄道と道路などを連結し、現代化し、活用するための実践的な対策を取っていく | |
| 8月15日光復節での演説 | ・京畿道と江原島の境界地域に統一経済区を設置する | |
| 9月19日 平壤共同宣言 | ・今年中に、東海線、西海線の鉄道および道路連結のための着工式を行う ・条件が整い次第、開城工業団地と金剛山観光事業をまず正常化し、西海経済共同特区および東海観光共同特区を造成する問題を協議していく | |

(資料)各種資料より日本総合研究所作成

⁴ 対話路線へ転換した背景には、文在寅大統領が対話を呼びかけたことのほかに、米朝の軍事衝突の可能性が出てきたこと、中国が国際社会の制裁に同調し、経済への影響が大きくなり始めたことがあったと考えられる。

2. 朝鮮半島新経済地図構想

南北経済交流の再開は過去の南北間で合意した経済協力事業を履行していく面もあるが、朝鮮半島新経済地図構想はそれを越えた内容になっていることに注意したい。

(1) 目的、狙いは何か

韓国の置かれた環境をみると、朝鮮半島新経済地図構想には次の目的ないし狙いがあるといえる。

①朝鮮半島における経済統合を推進すること

17年7月に発表された「国政運営5カ年計画」によれば⁵、次のような「エネルギー・資源ベルト」、「産業・物流・交通ベルト」、「環境・観光ベルト」を建設する計画である(図表2-1)。

環東海圏…元山、咸興、端川、羅先、ロシアをつなぐエネルギー・資源ベルト

環西海圏…首都圏、開城、海州、平壤、南浦、新義州、中国をつなぐ産業・物流・交通ベルト

国境地域…DMZ生態平和安保観光地区、統一経済特区をつなぐ環境・観光ベルト

特定地域の開発ではなく、経済ベルトの建設をめざし、地域の特性にもとづいた相互補完を形成しようとしていることが特徴である。



(資料) 日本総合研究所作成

②ロシアと中国との連結を図り、北東アジアの経済統合につなげていくこと

北朝鮮の経済特区(羅先経済貿易地帯)建設に中国、ロシアがインフラ開発で協力し、国際的な物流網が形成されている。ロシア政府は羅津港とハサンを結ぶ鉄道の改修工事を13年に終えた。中国政府も国境からの道路の整備、発電・港湾施設の改修などを手掛けたほか、琿春と羅先を結ぶ新図們江大橋を16年10月に完成させた。朝鮮半島新経済地図構想にもとづき、韓国とロシア、中国との物流網が繋がれば、大きな経済効果がもたらされる。

③韓国の影響力を高めること

近年、中国の北朝鮮への影響力が大きくなった。こうした状況下、朝鮮半島の経済統合を推進し、それを北東アジアの経済統合につなげることができれば、この地域での韓国の影響力を高めることができる。韓国では南北経済交流が停滞した時期に、中朝の経済関係が拡大した要因(委託加工貿易の増加、相互補完)を探り、今後の南北経済交流に活用する研究が行われた⁶。新経済地図構想にはこうした提言が反映されるであろう。

④韓国経済の新たな成長原動力にすること

インフラ建設、新産業の育成や市場の拡大など、韓国にとって北朝鮮が新たな成長機会になる可能性が出てきた。文在寅政権は発足後所得主導型成長を推進してきたが、期待された成果は上がっていない。むしろ、雇用環境の悪化や投資の減速など、景気が悪化する兆候がみられる。この点からも、朝鮮半島新経済地図構想を韓国の新たな成長原動力にしていく狙いと考えられる(国際社会の制裁が解除されない状況下で「先走った」動きがみられるのはこのためであろう)。

⁵ 국정기획자문위원회 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」 2017年7月、131頁。

⁶ 최장호·김준영·임소정·최유정 「북·중 분업체제 분석과 대북 경제협력에 대한 시사점」 KIEP 연구보고 2015-13。

(2) 北朝鮮の経済開発区との連携

朝鮮半島新経済地図構想の具体化にあたり、韓国では、北朝鮮が設置した経済特区および経済開発区との連携を図るのが望ましいとの提言が出ている。

金正恩は権力掌握後、13年3月に経済建設と核開発をめざす並進路線を打ち出した。経済建設に関して注目されているのが、経済開発区の建設である。

13年5月に「経済開発区法」が制定され、10月に経済開発区業務を担当する国家経済開発委員会が設置された。すでに設立されている大型の経済特区（羅先経済貿易地帯、黄金坪・威化島経済地帯、開城工業地区、元山・金剛山国際観光地帯、新義州特別経済地帯）とは別に、小規模の経済開発区が相次いで建設され、現在22カ所に及んでいる（図表2-2）。地域特性により工業開発区、農業開発区、観光開発区、輸出加工区、先端技術開発区（平壤）となっている。

経済開発区を建設した狙いは内外の企業を誘致し、遅れた地域の経済発展を促すとともに、輸出品目の多様化を図ることである。今後の経済効果が期待される一方、①長期の開発ビジョンが欠如している、②経済開発区とそれ以外の地域とのリンケージが弱い、③外国投資に対する誘因が不足している、④会計基準や租税制度が十分に確立していないなど、問題点が指摘されている。

北朝鮮の経済特区および経済開発区のなかには、朝鮮半島新経済地図構想の3つの経済ベルトと重なるところがあるため、両者の連携が強まれば、上記の問題点の改善につながる。北朝鮮の経済建設と経済ベルトが連動すれば、経済効果が広範囲に波及することが期待される。

北朝鮮での非核化が進んだ場合、国際金融機関の融資を受けたプロジェクトが組成される可能性も出てこよう。

図表2-2 経済特別区と経済開発区



(資料) 各種資料より日本総合研究所作成

3. 今後の注意点および課題

南北経済交流が再開されれば、①中断した開城工業団地の操業と金剛山観光事業の再開、②南北で合意した経済協力事業（鉄道および道路の連結、西海経済共同特区および東海観光共同特区の造成など）の推進、③朝鮮半島新経済地図構想の具体化に向けた作業などが進むものと予想されるが、下記の点に注意する必要がある。

(1) 南北経済交流の再開には、一定の条件が整うことが前提となること

一定の条件とは、非核化に関する米朝合意と国際社会の制裁解除と考えるのが適当であろう。

18年9月の平壤共同宣言に、「今年中に、東海線、西海線の鉄道および道路連結のための着工式を行う」という文言が入った。南北にとっては、国際社会の制裁解除と関係なく進められるという認識であるが、米朝が合意する前に実施されれば、米国の韓国に信頼が損なわれる恐れがある⁷。

(2) 南北経済協力事業が本格化する上で、解決すべき課題が多く存在すること

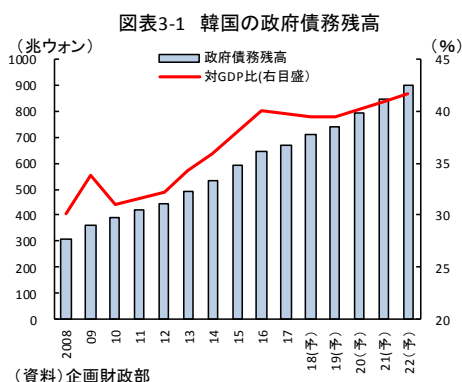
最大の課題は、インフラ整備に必要な資金をいかに調達するかである。インフラ整備で最優先されるのが、南北間の鉄道と道路の連結である。鉄道の連結が進めば、韓国と開城工業団地との間で貨物輸送が可能になるだけでなく、韓国と中国、ロシア、欧州間が鉄道で結ばれ、物流面でのメリットが大きい。ただし、北朝鮮側の老朽化した鉄道を改修する（安全かつ一定速度での運行を目的）ためには、多額の資金が必要となるほか、南北経済協力事業に関連した港湾、道路、電力網の整備、経済特区の建設などに膨大な資金が必要である。

韓国の金融機関はビジネスチャンスとして捉えてファイナンスの準備を進めているが、国内資金だけでは十分ではないため、国際機関からの融資や主要国の援助が必要となる。条件が整えば、アジア開発銀行やアジアインフラ投資銀行などの融資や基金を利用する可能性も出てこようが、クリアすべき条件（北朝鮮の国際機関への加盟、財政状況の開示、金融制度の整備など）は多い。

(3) 財政負担の増加に伴い、韓国の財政の健全性が損なわれる恐れがあること

朝鮮半島の経済統合が進み北朝鮮の成長が加速することにより、南北間の経済格差が縮小すれば⁸、将来の統一コストの低下につながる半面、中期的には、経済協力や人道的援助など、財政負担の増加が予想される。

韓国では高齢化の急速な進展に加えて、文在寅政権下の所得主導型成長政策により、財政支出が増加傾向にある。政府債務残高の対GDP比は18年の39.5%から22年に41.6%へ上昇する見込みである（図表3-1）。他の諸国と比較して財政は健全とはいえ、今後の財政管理に十分注意していく必要がある。



以上、朝鮮半島新経済地図構想が具体化していけば、朝鮮半島のみならず北東アジアに大きな影響を及ぼすため、日本企業も今後の動きに注意していく必要がある。

⁷ 米国は、韓国が南北首脳会談前に米国と十分な調整を行わずに、「今年中に着工式を行う」という文言を入れたことに対して抗議したと報じられている（『朝鮮日報』日本語版2018年10月11日）。

⁸ 韓国銀行の推計によれば、2017年の北朝鮮の1人当たりの国民所得は韓国の23分の1である。