

北朝鮮の外資導入政策 — 経済特区を中心に —

はじめに

朝鮮民主主義人民共和国(以下、北朝鮮)は近年、外資導入政策に力を入れている。北朝鮮の外資導入政策の基本は、自国の資源と技術に基づいた自立的民族経済建設を基本原則に据えながら、外国から先端技術に基づいて経済の改建¹・現代化と人民生活向上に必要な投資を積極的に受け入れることである。これに加え、1990年代後半から強調されている実利主義も対外経済政策の原則に取り入れられた。近年では強盛国家のカギを握る経済強国建設のためにも、対外経済関係の発展が必要だと指摘されている。そうした中、特に変化が見られるのが経済特区政策である。羅先、黄金坪・威化島²という二つの経済特区を中国と共同開発・管理するという新たな方法が取られるようになった。

北朝鮮にとって外資導入政策の強化はどのような意味を持つのか。本稿では北朝鮮の経済特区政策の流れと近年の具体的な動きと展望について見ることによって、その意味を探ることを試みる。

1. 初期の経済特区の動き

経済特区設置の以前、北朝鮮の対外経済政策には二つの転機があった。最初の動きは1970年代の西側からのプラント導入であり、貿易関係が社会主義圏中心から西側資本主義諸国にシフトしたことが大きな特徴であった。二番目の転機は1984年の「合営法」制定である。これは北朝鮮が貿易を中心とした従来の対外経済政策から外資導入という新たな方法へと大きく転換したことを示す動きであった。しかし、プラント導入はオイルショックなどの影響で失敗、北朝鮮は債務を抱え、支払能力が国際的に信用を失うというマイナスの結果をもたらした。このことが影響して合営事業も順調には進まなかった。

三番目の転機と言えるのが経済特区の設置である。北朝鮮における初の経済特区設置は1991年12月28日、羅津—先鋒自由経済貿易地帯³である。これは「合営法」制定に続く外資導入策であり、国内に外国企業の進出を認めるという点で「合営法」より一歩進んだ政策であったといえる。

北朝鮮の経済特区設置は、国連開発計画(UNDP)主導で中国の吉林省・琿春、北朝鮮の羅津、ロシア・沿海州地域のポシェトをつなぐ約1,000平方kmの小三角地帯に国際的な自由貿易都市を建設しようとする豆満江開発計画と連動したものであった。同計画は1990年7月に長春で開かれた会議で吉林省が提案、1991年10月、平壤でUNDP主催の会議が開催され、図們江開発計画管理委員会設置で合意。この合意を経て北朝鮮は同年12月に羅津—先鋒地域を同国初の経済特区に定めた。北朝鮮は同地域を貨物輸送・中継貿易・加工工業・観光サービスを行う複合的な自由貿易区として築く構想を立て、1992年に「外国人投資法」、1993年に「羅津—先鋒自由経済貿易地帯法(現羅先経済貿易地帯法)」、「外国投資銀行法」を採択するなど意欲を示していたが、1970年代からの債務不履行による信用度の低さに加え、1993年初めに第1次核危機が起きたことも重なり、外国企業の誘致はなかなか進まなかった。金日成は当時、経済活動家らが積極的に仕事を行わないせいだと、投資企業が少ない原因を内部に求めようとしていた(金日成1996、454-455)。

それでも、1996年には羅津—先鋒現地や日本などで投資説明会を開催するなどしたが、初期の経済

特区の動きは芳しいとは言えず、北朝鮮は思ったほど投資を誘致できなかった。1997年末現在で契約締結は111件、7億5,077万ドル、実行規模は77件、6,242万ドルであったとされる(申志鎬2000, 118)。

一方、2002年9月には新義州に特別行政区が設置されたが、初代行政官に任命された中国系オランダ人の楊斌が中国当局に逮捕されたことから、その後事実上廃止され、現在は新義州＝大溪島開発区として、独自の開発が進められるようになったとされる(『朝鮮商工新聞』2008年8月5・12日)。

北朝鮮が経済特区を設置した背景には、東西冷戦構造の崩壊によって貿易政策の転換を余儀なくされたことがある。

旧ソ連・東欧の崩壊によって、北朝鮮は社会主義市場を失った。金日成も対外貿易を取り巻く環境が大きく変化したことを認識していた(金日成1996, 230)。例えば対ソ貿易を見ると、1990年に輸入約10億、輸出約7億であったのが、1991年には輸入約3億、輸出約2億9千万(単位:ルーブル)と急速に落ち込んだ(『ロシア・CIS貿易統計年鑑』1991年度)。一方、ソ連は1991年度から貿易決済方式を友好価格からハードカレンシー・国際市場価格に変えた。1992年には中国も貿易決済方式を変えた。北朝鮮はこれまでとは異なる貿易政策への転換を迫られていた。

とりわけ深刻だったのは、旧ソ連や中国が韓国に接近したことである。1988年7月、韓国大統領・盧泰愚は社会主義圏との関係改善などをうたった「民族自尊と統一繁栄のための大統領特別宣言」(「7・7宣言」)を発表、北方外交を展開し、1989年2月に共産圏としては初めてハンガリーと国交を樹立する。同年11月にはベルリンの壁が崩壊。12月に米ソ首脳はマルタ島で会談し東西冷戦の終結を宣言した。韓国は1990年に旧ソ連、1992年に中国とそれぞれ国交を樹立した。

韓国と旧ソ連・中国の接近に危機感を感じた北朝鮮もこの時期、日本や米国への接近を試みている。1990年の自民党・社会党、朝鮮労働党による三党共同宣言を経て、1991年1月には日朝国交正常化交渉が始まった。米国との間でも1992年にニューヨークで米朝高官会談が実現する。一方で北朝鮮は韓国との関係改善も進めた。南北は1991年9月、国連に同時加盟を果たす。そして、同年末には「南北間の和解と不可侵および協力・交流に関する合意書」(12月13日)、「非核化に関する共同宣言」(12月31日)が採択された。この一連の流れは、北朝鮮の現実路線への転換を意味するものといえた。南北による二つの合意文書採択と同じ時期に、羅津－先鋒への経済特区設置が発表されたことは注目に値する。この二つの合意文書採択と経済特区の設置が密接に関係していると言えるからである。

それは林東源の次のような指摘からも明らかである。1991年10月に訪中し経済特区などを視察した金日成に対し、鄧小平ら中国の指導者は三つのことを求めた。それは、①北朝鮮も中国のように社会主義を維持しながら開放と経済改革を推進するのが望ましい、②外国の資本と技術を導入しようとするなら平和な環境が必須で、早急に南北の協議を妥結させる、③米国の核兵器撤収を機会に北朝鮮の核開発疑惑も解消する——という内容だった。金日成は帰国後すぐに政治局会議を招集し、南北協議の早急な妥結、非核化の合意、経済特区の設置について決断を下した。また、米国との関係改善を最優先課題としながら、核を交渉カードとして使う決定を下したという(林東源2008, 205-206)⁴。社会主義市場崩壊という予期せぬ出来事に直面した北朝鮮は自国内に外国企業の入居を認める経済特区の設置を決断し、その環境整備のために米国、日本、韓国との関係改善を同時に進めようとしたといえる。

一方、北朝鮮の南側には開城工業団地、金剛山国際観光特区という二つの経済特区があるが、両地区とも南北経済交流・協力事業の一環で設置された。両地区の事業は順調に行われていたが、2008年の韓国人観光客射殺事件で韓国からのツアーが中断、北朝鮮は2011年、同地区を金剛山国際観光特

区に変更した。現在では韓国だけでなく他の国の投資も可能になっている。開城工業地区の事業は今でも順調である。

2. 近年の経済特区の動き

北朝鮮で経済特区開発の動きが再び表面化したのは、2009年12月16日に朝鮮中央通信が報じた最高指導者・金正日の羅先市訪問である。羅先市に経済特区が設置されて以来、金正日自ら同地を訪れるのは始めてであった。同年12月23日には政府直属機関として合営投資指導局が設立される。同局は翌2010年7月、最高人民会議常任委員会政令によって合営投資委員会に格上げされた。また、2010年1月には羅先市を「特別市」とする最高人民会議常任委員会政令が発表され、「羅先経済貿易地帯法」も修正補充された。

北朝鮮の論調からは、経済特区開発の動きが2009年末から再び活発化し始めた背景に、同年4月の「人工衛星」打ち上げ、5月の核実験実施があったことが読みとれる。北朝鮮が毎年元旦に発表する『労働新聞』など3紙共同社説は2008年、経済と人民生活のレベルを向上させることで2012年に「強盛大国の大門」を開くことを宣言した。「衛星」打ち上げと2度目の核実験について、北朝鮮は「強盛大国の大門をたたき驚くべき事変」と位置づけ（『労働新聞』2010年1月1日）、大門をたたき位置、即ち入口にまで達したとの主張を展開した。すでに政治・思想強国の地位にあると自負する北朝鮮は、軍事力強化にも自信を得て軍事強国の地位にも就いたと判断したのであろう。残る課題は経済である。2008年の共同社説では、経済強国建設促進のための3つの原則が提示されたが、その中には人民経済の技術的改建や実利保障とともに対外経済関係を発展させることが含まれていた。北朝鮮はこの頃から経済再建のために外資を導入する戦略を立てていたと思われる。

そこでは、外資導入を担当する事業体を組織するという新たな方法が用いられた（中川 2011、217）。2006年9月の朝鮮大豊国際投資グループ発足がそれである。同グループに関しては文聖姫（2011）に詳しいが、対外経済協力のために組織された経済連合体で、投資業務や商業銀行業務を遂行する国家開発銀行への投資を誘致し、その資金源を保障する役割を担うとされた。また、当面10年間に進める事業分野は食糧問題、鉄道、道路、港湾、電力、エネルギーの6種類であるとされた（『朝鮮新報』朝鮮語版2010年3月10日）。実際、2011年1月に公表された内閣決定「国家経済開発10カ年戦略計画」の骨子であるインフラ建設なども、内閣の委任により同グループが担当することになっていた（朝鮮中央通信2011年1月15日）。朝鮮社会科学院経済研究所の黄漢旭教授も、インフラ整備と関連して経済特区を中心に外国からの投資を受け入れるのが合理的であると述べていた⁵。羅先市への投資業種の内訳は、サービス業33.6%、製造業8.8%、建材工業2.7%、通信設備0.9%、その他54.0%で、インフラへの投資は少ないのが現状だが⁶、北朝鮮は自由経済貿易地帯を創設した当初から、インフラ投資分に該当する所得税の全額免除を法律で定め、インフラ整備に投資する外国企業を優遇する措置を取ってきた。

大豊グループは2012年1月に合営投資委員会に吸収されたといわれる（『統一ニュース』2012年2月21日）。同グループ、合営投資委員会ともに国防委員会副委員長である張成沢が取り仕切っているとされ、業務の効率化を図るためにも組織を一本化した可能性が高い。

北朝鮮には大豊グループ、合営投資委員会、朝鮮資源投資開発公社⁷の3つの外資導入機関があると言われてきた。だが、朝鮮大豊国際投資グループは合営投資委員会に吸収されたと言われ、朝鮮資源

投資開発公社も表立った動きは確認されていない。羅先、黄金坪・威化島の経済特区を中国と共同開発・管理する合営投資委員会が、現在最も権威ある投資誘致機関だといえる。合営投資委員会の前身は2009年12月、金正日の羅先市視察直後に政府直属機関として設立した合営投資指導局であるが、金正日の指示によって、翌2010年7月に政府機関である委員会に昇格した⁸。北朝鮮は1980年代に合営事業を推進する際にも、政務院(内閣)傘下に合営工業部を新設している。それまでは対外経済委員会が請け負っており、北朝鮮がその事業に国家的な力を入れたい場合、政府機関を設ける傾向にある。

インフラ整備に関して言えば、最近では中国やロシアがインフラ整備への投資に乗り出している。この背景には、羅津港の使用権を得たいという中国やロシアの思惑もあるものの、ロシアとの間では羅津－ハッサン間の鉄道工事が進行中で、2011年10月には露朝合同で試験運行も行われている(朝鮮中央通信2011年10月13日)。最近では、1～2号に続いて(3号はロシアが使用権)中国が羅先特区の4、5、6号埠頭の建設権と50年間使用権を確保したとも報じられた(連合ニュース2012年2月15日)。これによると、まず羅津港に4号埠頭を7万トン規模で建設、旅客機と貨物機の離着陸が可能な空港、図們－羅先特区間の鉄道建設に2020年まで30億ドルを投資、契約は北朝鮮の合営投資委員会と中国政府の間で行なわれたという。

3. 中国との共同開発・管理

2009年の李明博政権誕生後、南北関係はこう着状態に陥った。それは経済協力関係にも影響を与えた。金剛山での韓国人射殺事件後、北朝鮮の貴重な外貨資源であった金剛山観光は中断された。韓国政府は2010年、哨戒艦「天安」沈没事件が北朝鮮の犯行であるとして、これに抗議する形で開城工業団地事業と人道支援を除く交流を全面的に中止する「5・24措置」を発表した。もともと北朝鮮の2大貿易相手国は中国と韓国であるが、このことによって中国への依存度がますます高まった。

	2008	2009	2010	2011
中国の輸出	2,032,468	1,887,741	2,278,451	3,164,755
中国の輸入	760,077	793,026	1,193,232	2,474,648
韓国の輸出	888,000	745,000	868,000	800,000
韓国の輸入	932,000	934,000	1,044,000	914,000

表1 中国と韓国の対北朝鮮貿易(2008～2011年) (単位:千米ドル)

(出所 中国海関統計、韓国統一部統計資料)⁹

表1は中国と韓国の対北朝鮮貿易額を示したものである。対輸出額は中国が常に韓国を上回っていたが、2010年からは輸入額も中国が上回るようになった。2011年を見ると輸出は中国が韓国の約3.9倍、輸入は約2.7倍である。

北朝鮮経済の中国依存について、主に脱北者の証言をもとに分析した研究として梁文秀(2010)がある¹⁰。梁の記述からは北朝鮮が経済の細部にわたって中国に依存している状況が浮かび上がっていて興味深い。実際に筆者が平壤の統一街総合市場を訪れた経験からも、中国製品の割合がかなりに上ることは明らかだ¹¹。

中国への依存は外資導入にも及んでいる。2010年の羅先経済貿易地帯への国別投資では全113件のうち中国が88件と実に77.9%を占めている¹²。こうしたことは、北朝鮮が中国と共同で経済特区を開発する下地になったと思われる。

2009年末から再び本格化し始めた経済特区開発促進の動きは、2010年12月に中国の「商地冠群投資有限公司」と合営投資委員会傘下の朝鮮投資開発連合体による10項目の投資意向書締結へとつながった。両者は2011年3月に正式契約を締結、同年6月には西の黄金坪・威化島、東の羅先の2つの経済特区を中朝が共同で開発・管理することが正式に発表された。北朝鮮はこれに先立ち、最高人民会議政令で黄金坪・威化島経済地帯の創設を公表していた。

この背景には、2009年10月の温家宝訪朝、2010～2011年の金正日の訪中がある。2009年に北朝鮮が核実験を実施したことで中朝関係はぎくしゃくしていたが、温家宝訪朝時に中朝は経済技術協力協定、経済援助文書交換などで合意した。その後、金正日は2010年5月、同年8月、そして2011年5月と2年間に3度も訪中し、中朝関係強化に奔走した。2011年5月の訪中直後に中朝が黄金坪・威化島、羅先の両経済特区を共同開発することで合意したことを考えると、金正日の訪中と中朝首脳会談が合意に貢献したことは間違いないと思われる。合営投資委員会の洪光男副局長も、羅先と黄金坪・威化島の両経済地帯の共同開発・管理で合意できたのは、金正日訪中のおかげだと語っていた¹³。中国は当初、政府レベルでの投資はあり得ないとしていたが、金正日の訪中によって立場を変えたとも報じられた(連合ニュース2012年2月15日)。

また、中国側にとっては、中国政府が近年力を入れている東北三省振興計画の推進につながるの思惑もあろう。長吉図(長春、吉林、図們江)を開発開放先導区とする計画(以下、「長吉図計画」)の推進に羅先地帯の開発は欠かせない。内陸地域の長吉図から東海(日本海)に出られるルートを確認できるかが、同計画の成否を握っているからだ。実際、2010年初には琿春の石炭を羅津港経由で上海に送る試験運航が行われており、中国としては、羅津港と清津港の使用権を北朝鮮から確保することが重要になってくる。西の黄金坪・威化島に関しても、隣接する北朝鮮の新義州市が中国・遼寧省丹東市と鴨緑江を挟んで対岸に位置しており、丹東市・浪頭と新義州の南・龍川を結ぶ新鴨緑江大橋が2010年12月31日に着工している。

おわりに

北朝鮮では1970年代のプラント導入に始まり、1980年代の「合営法」制定を経て、1990年代の経済特区設置に至るまで、外資導入政策を実施してきたが、①1970年代の債務不履行などによる信用の低さ②インフラの未整備③経済制裁——などの要因が重なり、必ずしもうまく進んでいない。核開発などによるカントリー・リスクも外国が投資に二の足を踏む要素の一つと考えられる。

一方で、北朝鮮が外資導入に力を傾けてきたのも事実だ。特に2009年末以降は中国との共同開発・管理という新たな方法で特区開発に意欲を示してきた。合営投資委員会側もDVDを作成し、北朝鮮国内外で投資説明会を開き、外国に職員を派遣するなど誘致のために必死だ。また、実際に携帯電話におけるエジプト・オラスコム の例など外資導入の成功例も出てきている。外食産業にもシンガポール、イタリアなどが進出している。先述の洪副局長によると、地方でも外資を導入しようとする動きが出てきているとされ、今までにはなかった動きとして注目されている。今年8月に国防委員会副委員長・張成沢が率いる代表団が訪中し羅先、黄金坪・威化島の経済特区の共同建設・管理について中国側と再度確認し合った。

しかし、黄金坪・威化島に関しては建設が全く進んでおらず、羅先の場合も投資誘致が順調に進んでいるとは言えない。北朝鮮は今年8月に羅先で2回目となる商品展示会を開くなど、誘致に必死だ。

金正日は生前、対外経済関係において資本主義との取引は資本主義方式で行い、先端技術や合理的な生産組織などで必要かつ有益なものは資本主義から積極的に取り入れるべきだと指摘していた(金正日 2008)。最近、北朝鮮で経済改革が行われると伝えられるが、経済改革を成功させるためにも外資導入はますます必要になってくると思われる。北朝鮮は今後も経済特区政策に力を入れることが予想される。それは、自国の経済再建のために最も早い方法であるとの認識から出発しているものと思われる。(文聖姫、東京大学大学院人文社会系研究科・韓国朝鮮文化研究専攻博士課程)

1 和田(2012, 206)によれば、改建という言葉は、英語なら reconstruction, ロシア語なら perestroika の訳語になるとされる。

2 黄金坪・威化島に関しては2012年6月ごろ、中国側が開発の停止を伝えたと一部で報じられている。島への軍駐留を求める北朝鮮に中国が反発したためとされる。(『朝日新聞』2012年7月29日)

3 同地帯の名称は1998年に「自由」の文字が消え羅津一先鋒経済貿易地帯となった。2000年9月には羅津一先鋒地域が羅先市に改称されたことにより、名称も羅先経済貿易地帯に変更された。

4 林東源は軍人から外交官となり、盧泰愚政権下で南北首相会談代表も務めた。金大中政権下で統一部長官、国家情報院長などを歴任し、南北首脳会談を前に金正日とも会談しており南北関係、北朝鮮問題に精通している。林はこの情報を1991年11月初めに訪韓した中国のある北朝鮮専門家から入手し上層部に報告したとしている。

5 2011年訪朝時の現地でのヒアリング。

6 2011年訪朝時の現地での黄漢旭教授によるヒアリング。

7 平井(2011, 396)によると、国防委員会副委員長・呉克烈系列と見られている。

8 2011年8月に筆者のインタビューに答えた合営投資委員会の洪光男副局長は、2010年7月初めに金正日自ら、合営投資指導局を純政府機関として昇格させよと指示したという。

9 中国海関統計

(http://www.chinacustomsstat.com/aspx/1/NewData/Record_Class.aspx?guid=1535)

2012年3月18日アクセス。

韓国統一部 (<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000238>)

2012年月3月18日アクセス。

10 梁は量的分析のために脱北者165人を対象に2005年9、10月にアンケート調査を実施し、質的分析のために脱北者に対する深層面談を実施したという。面談は2004年6~8月、2005年5~9月に行われた。

11 筆者は2010年と2011年に平壤の統一街総合市場を見学したが、衣類や食材などの商品の多くが中国製であった。中国製の懐中電灯は単3電池付きで5,000北朝鮮ウォンであった。

12 筆者が2011年訪朝時に北朝鮮現地で聞いた数字。

13 2011年8月に北朝鮮現地で筆者がインタビューした際の発言。

<参考文献>

【日本語文献】

中川雅彦(2011)『朝鮮社会主義経済の理想と現実——朝鮮民主主義人民共和国における産業構造と経済管理——』研究双書593 日本貿易振興機構アジア経済研究所。

朴在勲(2011)「第5章 貿易と外国投資の現況——朝中経済関係緊密化の現状と展望——」『朝

『朝鮮労働党の権力後継』 情勢分析レポート No.15 日本貿易振興機構アジア経済研究所。
平井久志（2011）『北朝鮮の指導体制と後継 金正日から金正恩へ』 岩波書店。
文聖姫（2011）「第4章 対外経済政策の変遷」 『朝鮮労働党の権力後継』 情勢分析レポート No.15 日本貿易振興機構アジア経済研究所。
和田春樹（2012）『北朝鮮現代史』 岩波新書 岩波書店。

【朝鮮語文献】

金日成総合大学（2004） 『主体政治経済学』 金日成総合大学出版社。
『金日成著作集』 各巻 朝鮮労働党出版社。
『金正日選集』 各巻 朝鮮労働党出版社。
申志鎬（2000）『北朝鮮の「改革・開放」 過去・現在・展望』 ハンウルアカデミー。
梁文秀（2010）『北朝鮮経済の市場化 様態・性格・メカニズム・含意』 ハンウルアカデミー。
林東源（2008）『ピースメーカー』 中央 books。
（波佐場清訳『南北首脳会談への道 林東源回顧録』 岩波書店、2008）