

第1章 地域開発と都市化 -- 地方主体の地域発展戦略を中心に

著者	穆 堯?
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	635
雑誌名	中国の都市化と制度改革
ページ	35-70
発行年	2018
章番号	第1章
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
研究会名	『新型都市化』政策からみる中国の経済体制改革
URL	http://doi.org/10.20561/00050295

第1章

地域開発と都市化

——地方主体の地域発展戦略を中心に——

穆 堯 芊

はじめに

2014年に公表された「国家新型都市化計画（2014－2020年）」は、「現在の中国では都市化・工業化・情報化・現代農業化の協調的発展は、現代化建設の核心的な内容である」と強調した上で、「工業化は主導的地位にあり、発展の原動力である。農業現代化は重要な基礎で、発展の根幹である。情報化は後発性優位を生かし、発展に新たな活力をもたらす。都市化はプラットフォームであり、工業化・情報化に発展の空間を提供し、農業現代化の発展を加速する」と指摘している。すなわち、新型都市化は中国の経済発展のプラットフォームであり、「場所」を提供している。

空間に関する発展戦略、すなわち地域発展戦略は広大な面積をもつ中国にとって重要な戦略であり続けた。中央政府にとって地域空間における発展のバランスは重要な戦略事項であったのである。

これまで地域発展戦略は中央の専権事項であったが、大きく変化したのが2008年から2015年の間の地域発展戦略である。この期間に地域発展戦略は地方主導へと転換する一方、2014年に中央から新型都市化が提案されている。そこで、本章では、2008年から2015年までの期間を、中国が地域開発政策⁽¹⁾を展開する過程において、「地方主体の地域発展戦略」としての特徴を明確

にしたひとつの時期として区分し、地域開発政策と都市化の関係について考察する⁽²⁾。

2008年1月、国務院は「広西北部湾経済区発展規画」⁽³⁾を承認し、中央政府が地方レベルの地域発展戦略を大量に承認する時代の幕が開けた。以降2015年3月の国家発展改革委員会・外交部・商務部の共同署名文書「シルクロード経済帯と21世紀海上シルクロードを共同で建設することを推進するビジョンと行動」(「一帯一路」)が打ち出されるまでの7年余りの間に、国務院は計100件以上の地域発展戦略を承認した。これらの地域発展戦略はほぼ全省を網羅しており、地域の経済的な特徴を考慮しながらおもに地方政府によって実施されている。省レベルのほか、市・県レベルの発展戦略、新区、総合配套改革⁽⁴⁾試験区、海洋に関連する経済振興、金融改革、イノベーション、自由貿易、貧困扶助等に関する発展戦略も承認した。中央政府が短期間にこれだけ大量の地域戦略を承認することはこれまでになかったことであり、その背景、実態と地域経済に与え得る影響などを検討し、中国の地域開発政策の展開過程における位置づけを考察する必要がある。

中華人民共和国は建国直後から現在まで、地域開発をめぐる中央政府の政策が大きく変化してきた。その時代区分については、研究者によって視点や強調点が異なっているため、必ずしも共通の認識が得られているわけではないが、第1・2次五カ年計画、三線建設、沿海地域開発、西部大開発(東北振興、中部崛起)などの大まかな政策展開のプロセスがみられたことには意見が共通している。しかし、前述の地方主体の地域発展戦略について、日本ではこれに注目する分析が限られており、西部大開発などの地域格差を是正する発展戦略の研究にとどまっていることが多い。本章は、地域開発政策の展開の経緯に関する先行研究をふまえて、近年の地域発展戦略が地方主体になってきていること、そして地域発展戦略の経済的・政策的背景を分析し、その実態や課題などを検討することにより、この時期の特徴をとらえたい。また、地方主体の地域発展戦略の内容と都市化政策と比較し、双方の関連も明確にする。

本章の構成は以下のとおりである。第1節では、既存の研究をふまえた上で、中国の地域開発政策の時代区分を新たに整理し、2008年から2015年までの期間を地方主体の地域発展戦略の時代として提起する。第2節では、地方主体の地域発展戦略の定義、展開の背景、策定の状況などを考察する。第3節では、地方主体の地域発展戦略の実態を分析し、発展戦略の作成と実施における地方政府の役割を明らかにし、その課題と問題点を指摘する。また、最近の「一帯一路」政策について、中央-地方関係からみた新しい展開の意味に言及する。第4節では、地域開発政策の展開と都市化の関係について西部大開発まで、地方主体の地域発展戦略、「一帯一路」の3つの時期に分けて検討する。最後にとりまとめる。

第1節 中国の地域開発政策の時代区分

1. 先行研究の整理

本節では、中国の地域開発政策の変遷を考察する代表的な研究を整理し、その特徴と課題を指摘し、本章のねらいを明確にする。

中兼(2012)は、中国の開発戦略を時間的順序にしたがって、スターリン型開発戦略、毛沢東型開発戦略、鄧小平型開発戦略の3つに分けた(表1-1)。それぞれの時期に強調され、典型的に象徴する政策だけを取り上げている。1952-56年のスターリン型開発戦略はソ連の中央集権の計画体制を模倣して導入された。1956-78年の毛沢東型開発戦略は一般的に「計画経済」期と称することが多いが、毛沢東時代に真の意味での「計画」があったかどうかは疑問であるとする。1978年からの鄧小平型開発戦略では、鄧小平は大胆な路線転換をはかり、政治優先から経済優先、平等から成長へ、自力更生から対外開放へ、そして行政的統制経済から市場経済へと、思い切って舵を切ったものである。また、この3大戦略をベースにより詳細な時期区分も行い、た

表1-1 中国における開発戦略の変遷

	スターリン型	毛沢東型	鄧小平型
時期	1952-56	1956-78	1978-
開発目的	富国強兵 社会主義工業化	国家防衛 共産主義化	経済発展
政策手段			
マクロ政策	重工業化	自力更生 三線建設	対外開放
制度政策			
意思決定制度	中央集権	地方分権	企業分権
企業制度	「一長制」	党委員会指導	株式会社制度
所有制度	国有化	公有化	多重所有制
農業制度	農業集団化	人民公社化	個人農化
市場制度	価格統制	市場閉鎖	市場化
計画制度	集権的計画	非制度的計画化	計画制度の廃止
分配制度	格差容認	平等分配	不平等容認（先富論）
開発哲学	統制と支配	政治優先 大衆動員	経済優先
国際関係	ソ連一辺倒	中ソ対立 国際孤立	WTO加盟とグローバル化

(出所) 中兼 (2012, 10)。

例えば、2002年以降を「ポスト鄧小平型の開発戦略」と称し、胡錦濤・温家宝指導部による「和谐社会」や「科学的発展観」が遂行された時代であると指摘した。

中兼 (2012) は、政治指導者を軸に開発戦略の時期区分を行い、経済政策は国内政治や制度環境と強い関係があることを示唆した。この点は、中国のさまざまな政策の展開を観察する上で重要な指摘である。また、途上国の開発戦略の意味の下で中国社会の変革そのものが確認できる点や、中国はそれぞれの時代にそれぞれの戦略と政策哲学をもって経済を運営してきたことを強調した点に特徴がある。中国全体の特徴をとらえるには理解しやすいが、筆者は地域開発戦略の側面に特化して時代区分を行い、地域経済の特徴と地域政策の変化について異なった区分をする必要があると考える。

表1-2 加藤（2014）による中国の地域開発政策の変遷

	時期 区分	地域開発戦略	特徴
1953-57年	社会主義時代	第一次五カ年計画	ソ連援助156項目は内陸部中心 やや内陸重視
1958-65年		大躍進と調整期	均衡発展（沿海重視）への回帰 実際には内陸傾斜が継続
1966-76年		文革期	三線建設の実施 過度な内陸傾斜
1978-90年	改革開放時代	沿海地域優先発展戦略	沿海重視，効率優先 はしご理論の第一段階
1991-95年		T字開発の提起	沿海から内陸への発展の波及 成長ベルト構想
1996-99年		7大経済圏構想	地域均衡発展 複数成長拠点
2000-05年		西部大開発（2000年- 東北振興（2003年- 中部崛起（2004年-	内陸重視 沿海地域による内陸支援 4地域ブロックでのバランスの とれた発展
2006年-		主体機能区	合理的な国土開発

（出所）加藤（2014, 56）。

加藤（2014）は中国の地域開発政策の変遷を，社会主義時代と改革開放時代に分けて検討した（表1-2）。社会主義時代では「第1次五カ年計画」，「大躍進と調整期」，「文革期」に分け，改革開放時代では「沿海地域優先発展戦略」，「T字開発の提起」，「7大経済圏構想」，「西部大開発・東北振興・中部崛起」，「主体機能区」に分けて詳しく考察した。時代の背景に沿った開発構想やシンボリックな発展戦略を整理しており，中国の地域開発政策の歴史的な展開を理解する上で有益である。政策の特徴として沿海か内陸か，効率か均衡かの関係についても言及している。しかし，中央政府の強い力で実際に実行に移された開発戦略（西部大開発等）と，構想段階にとどまって途中から頓挫した開発構想（7大経済圏構想等）を同じレベルで整理しており，後者についてはひとつの時代として区分してよいかを検討する余地を残している。

表1-3 張（2013）による中国の地域戦略の変遷

順番	時期	地域発展戦略	特 徴
①	1949-1964年	内陸建設戦略	内陸部に計画的な工業プロジェクトの配置，沿海部と内陸部のバランスの重視
②	1965-1972年	三線建設戦略	国際環境の悪化により，生産の西部地域への集中的移転・配置
③	1973-1978年	戦略調整	国際情勢の緩和，経済効率への配慮，国民生活の改善，社会の安定と発展の促進
④	1979-1991年	沿海部発展戦略	改革開放政策，沿海部の優先的開放，国際市場に向けての国際取引・国際競争の促進
⑤	1992-2006年	地域経済協調発展戦略	地域間の協調的発展，格差の縮小，西部大開発・東北振興・中部崛起・東部率先
⑥	2007年-現在	生態文明的な地域経済協調発展戦略	主体機能区戦略，人間・自然の調和，国土開発密度の管理，人口の空間的配置の調整

（出所）張（2013）より筆者作成。

また，政策の特徴として沿海か内陸か，効率か均衡かについて言及した時期としなかった時期があり，この視点をとり上げるなら漏れなく検討する必要があると考えられる。

張（2013）は，中国の地域戦略の変遷に関する中国国内の研究を丁寧に整理した上，それを「内陸建設戦略」「三線建設戦略」「戦略調整」「沿海部発展戦略」「地域経済協調発展戦略」「生態文明的な地域経済協調発展戦略」の6段階に分けた（表1-3）。この区分は時代的な特徴を強く反映しており，地域開発をめぐる空間的目標の変化（内陸，三線，沿海，協調）という明確な基準にしたがって分類した。しかし，最後の「生態文明的な地域経済協調発展戦略」の段階は，人間・自然の調和というこれまでの視点と異なる要素を取り入れたため，分類基準の一貫性に疑問がある。さらに，この疑問は張・蔡（2015）にも続く。同論文は，1990年代初めから現在までの期間を「地域協調発展戦略」として位置づけて，これを「地域協調発展1.0～4.0」の4バージョンに分けた（表1-4）。この区分は，近年の中国の地域開発をめぐる時代

表1-4 張・蔡（2015）による中国の地域協調発展戦略の変遷

順番	時期	バージョン	特徴
①	1990年代初め-2004年	地域協調発展1.0	地域の協調的発展，格差の縮小，西部大開発，東北振興
②	2004-2007年	地域協調発展2.0	西部開発・東北振興・中部崛起・東部率先の全体戦略の提出，全国すべての地域を網羅
③	2007-2013年	地域協調発展3.0	地域発展全体戦略と主体機能区戦略の融合，エコロジーと経済的効果の同時重視
④	2013年-現在	地域協調発展4.0	「一帯一路」戦略の提起，地域協調発展の国際的な視野，中国周辺地域の取り入れ

（出所）張・蔡（2015）より筆者作成。

環境の変化および開発の課題がより複雑で重層的になりつつあることを感じさせるほか，最近の「一帯一路」戦略まで含まれているため，最も新しい論点が提示されたものとして評価すべきであろう。しかし，この4バージョンを分ける視点は，地域格差の是正，すべての地域を対象とする全体戦略，エコロジーと経済的効果の同時重視，地域協調発展の国際的視野とすべて相連しており，多層的な分類基準が採用されていることがわかる。区分の対象期間が短すぎるという感もある。

上記にあげた研究は，時期区分の基準の整合性や一貫性に課題が残っているものの，時代の環境，開発重点地域，効率か平等か，人間と自然の調和，国際的な視野などの重要な視点を提示したことは事実であり，大きな貢献である。しかし，地域開発政策を考察するもうひとつの重要な側面，すなわち，中央政府と地方政府の役割およびその変化を検討する視点は，以上の区分法ではまったく考慮されていないといえる。その背景には，三線建設や西部大開発のような国を挙げての開発政策は，ほとんど中央政府の主導で行われてきた経緯があると考えられる。

中央と地方の役割の検討は，地域発展戦略の実態を分析する上で不可欠で

ある。中国は巨大な地理的空間を有し、各地域が異なる地理的条件、経済規模、産業構造などをもっており、中央政府の開発政策に対して当該地域の特徴に合わせた地方政府の発展戦略によって補完することは不可欠である。また、中国経済は30年以上の改革開放政策を経て、市場経済は地域によって異なる早さと深さで浸透している。各地の経済は異なる様式で発展しており、地域経済の特徴が顕著に表れるようになった。地方政府はその特徴を生かして積極的に地域発展戦略を立案し、中央政府の認可を得て実施するという展開を見せている。これは既存の西部大開発のような、中央政府が立案して実行する地域発展戦略の流れと大きく異なっている。後述するように、2000年代後半から2010年代前半までは、地方主体の地域発展戦略の時代がつくられたとあって過言ではない。この時代の背景や実態を考察し、中央と地方の役割という視点を取り入れて地域政策の変遷を考察し、地方主体の時代として位置づけることが本章のねらいである。

2. 中央・地方の視点を取り入れた区分法

以上の先行研究をふまえて、筆者は表1-5のように中国の地域開発政策の変遷を整理した。中華人民共和国が建国された直後の1950年代から現在までの期間を7つの段階に分けて、政策の理念、具体的な内容、代表的な政策、効率と平等のどちらを重視するか、中央と地方のかかわり方などの項目を設けて分類した。

まず、区分についてすこし説明を加える。この区分法で取り上げた開発政策はすべて実際に実行されたものであり、途中で頓挫した開発構想などは含まれていない。各時期の開始年度は「代表的な政策」が打ち出された年度に照準を合わせているが、終了年度は必ずしもその政策が終わった年を意味するものではない⁵⁾。また、代表的な政策については、スペースの関係ですべてを紹介することは避けた。効率と平等の区分は筆者の見解にとどめており、十分に論証した結果ではない。以上の点をふまえて、各時期の政策内容と特

表1-5 中国の地域開発政策の展開

順番	時期	政策の理念	政策の内容	代表的な政策	効率と平等	中央と地方
①	1953-1964年	産業配置の空間的均衡	全国基本建設プロジェクトの中西部への重点的配置	第一次五カ年計画, 第二次五カ年計画等	平等優先	中央主導
②	1964-1978年	国防重視	沿海地域の産業を強制的に内陸部へ移転させる	三線建設	平等優先	中央主導
③	1978-1992年	開放政策の試み・実行	外国資本・技術の誘致, 国際市場への参入	改革開放, 経済特区, 沿海開放都市等	効率優先	中央主導
④	1992-2000年	成長牽引地域の育成	沿海地域に対する積極的な政策支援, 財政移転	上海浦東新区, 天津濱海新区等	効率優先	中央主導
⑤	2000-2008年	地域格差の是正	内陸地域に対する積極的な政策支援, 財政移転	西部大開発, 東北振興, 中部崛起	平等優先 効率考慮	中央主導
⑥	2008-2015年	多様な地域発展モデルの形成	地方レベルの発展戦略に対する中央政府の認可	広西北部湾経済区発展規画等 (100件余)	効率優先 平等考慮	中央認可 地方主体
⑦	2015年-現在	先進地域と後進地域の一体化	インフラの疎通, 発展戦略の協調, 行政障壁の打破	一帯一路, 長江経済帯, 京津冀協同発展	効率優先 平等考慮	中央主導

(出所) 筆者作成。

徴を詳細に検討する。

1953-1964年は、第1次・第2次五カ年計画などに代表されるように、産業配置の空間的均衡を図るために全国基本建設プロジェクトの中西部への重点的配置が行われた。平等優先の戦略であったと考えられるが、地域経済格差の是正というより、産業の空間的均衡を図った時期であった。この時期は計画経済の時代であり、中央政府の指令・計画は決定的な役割を果たした。

1964-1978年は、三線建設と呼ばれる国防重視の戦略が行われ、沿海地域の産業を強制的に内陸部へ移転させた。当時の中国をめぐる国際環境が悪化し、経済効率より国家の安全が重要視される時期であった。この政策は後に中西部の産業基盤の形成に寄与した側面もあり、平等優先の戦略であると考えられる。三線建設は国家の主導で実施された。

1978-1992年は、改革開放政策が打ち出され、中央政府は次々に経済特区や沿海開放都市を指定し、外国資本の誘致、先進技術の導入、国際市場への参入などが図られた。大躍進や文化大革命で疲弊した国民経済を立て直すために、安価な労働力を生かして国際分業に参加し、積極的に対外開放政策を試みる効率重視の時代であった。指定した開放地域は経済・立地条件が比較的良好的な沿海部に集約しており、計画ではなく市場の役割を重視した。また、計画経済体制から脱却するために、中央政府による制度改革の役割が極めて重要だった。

1992-2000年は、上海浦東新区、天津濱海新区などが設立され、市場経済を全面的に導入し、沿海地域に対する積極的な政策支援が行われた。経済特区などの開放政策は大きな効果を挙げたため、それを沿海地域全体に広げて中国経済の牽引地域を一気に作り上げるという効率優先の時期であった。沿海地域に対する中央政府の政策支援と重点的な投資が重要な役割を果たした。

2000-2008年は、急速な発展を遂げた沿海地域と内陸地域との格差が広がり、中央政府は西部大開発、東北振興、中部崛起の政策を打ち出した。インフラ整備を中心に内陸地域に対する積極的な政策支援と財政移転が行われたため、平等重視の開発戦略であったといえる。一方、内陸部における交通インフラ整備は、沿海地域への資源輸送の拡大に貢献したほか、沿海地域に立地する企業にとって内陸部市場に参入する可能性を広げた側面もあり、経済効率も考慮した政策だと考えられる。国家戦略であるため、政策の立案と実行はおもに中央政府の主導の下で行われた。

2008-2015年は本章の最も注目する内容で、詳細は後に検討するが、各地方政府が地域の経済的特徴を生かして独自の発展戦略を立案し、中央政府の承認を得て実施するという地方主体の時期であった。中央政府は多様な地域発展モデルの形成を促すために地域の発想を重視し、地方の発展戦略を積極的に認可した。発展戦略を実施するための予算の捻出や具体的なプロジェクトの立案はおもに地方政府が担当するほか、地域の発想を実現するために、既存の制度やルールを変更する必要がある場合に中央省庁と交渉する可能性

も与えられ、地方の役割が極めて大きい時代であった。地域の実態に即した発展戦略が作成・実行される点において、効率優先であったと考えられる。数多くの内陸部の発展戦略も国務院に承認されたことを考慮すれば、平等も考慮した時期であった。

2015年－現在は、「一帯一路」「長江経済帯」「京津冀協同発展」などの戦略が作成され、先進地域と後進地域のインフラの疎通、発展戦略の協調、行政障壁の打破などの地域一体化政策が実行されている。「一帯一路」については、中国の対外展開戦略としてその国際的な側面に着目した研究が多いが、国内的には地域間のインフラ整備などを通じて市場要素の自由な移動を促し、沿海地域や大都市の発展をより強く推進し、内陸地域への波及効果を高める国内開発戦略でもあることを指摘できる。「長江経済帯」⁽⁶⁾「京津冀協同発展」⁽⁷⁾も同様の性格をもっている。そのような意味で、効率優先・平等考慮の戦略であるといえる。これらの戦略は中央政府の強いリーダーシップの下で推進されている。

以上の分析から、中国の地域開発をめぐる政策の理念には、当時の中国がおかれた環境や中国経済の主要な課題に対応し、産業配置の空間的均衡→国防重視→開放政策の試み→成長牽引地域の育成→地域格差の是正→多様な地域発展モデルの形成→先進地域と後進地域の一体化という明確なラインが存在している。中国の地域開発政策は、これらの理念に従って代表的な戦略を打ち出し、前の時代の経験も生かしながら新しい政策を実行してきたと考えられる。効率か平等かについてはより深く検討する必要があるが、中央と地方の役割という視点を加えると、近年は地方主体の地域発展戦略の時代であることが特徴づけられよう。以下、2008年から2015年までの地方主体の地域発展戦略に焦点を当てて、その背景や実態を検討する。

第2節 地方主体の地域発展戦略の展開

1. 地方主体の地域発展戦略の概念

筆者は、地方主体の地域発展戦略を以下のように定義する。地方政府が地域の経済的特徴に基づいて発展戦略を作成し、国務院の承認を通じて全国における当該地域の特徴や重要性に対する共通認識を形成し、中央省庁の支援を得ながらもおもに地方政府の責任で当該戦略を実施する、というものである。

この定義には三つの要件が含まれている。ひとつ目は地方政府が地域の特徴に基づいて発展戦略を立案することである。戦略づくりをめぐる地方政府の積極的姿勢が求められ、戦略の方向性や具体的政策について地方政府の意向を反映しなければならない。ふたつ目は国務院の承認が得られることである。国務院はすべての発展戦略を承認するものではなく、全国的にみても重要かつ代表的な戦略だけを承認する。国務院が承認すると、戦略の内容が各中央省庁・各地域に通知されるため、当該地域の特徴や重要性に関する全国の共通認識が形成され、発展戦略は全国的な意味をもつことになる。三つ目は発展戦略の実施はおもに地方政府が担当することである。実施予算の調達や具体的なプロジェクトの創出、企業誘致等についてはおもに地方政府が担当する。地方政府は中央の具体的な支援を得るために、各省庁と個別に協議する必要がある、その結果は地方によって大きく異なる可能性がある。

以上の三つの要件によって、地方主体の地域発展戦略をほかの戦略から区別することができる。第1次・第2次五カ年計画や三線建設は中央政府の主導で全国画一的な政策が行われた。経済特区、沿海開放都市の設立と発展に地方政府が大きく関与しているものの、全国レベルの体制改革なしに成し遂げられないものであり、中央政府の主導的な役割が重要であった。上海浦東新区や天津濱海新区の設立と発展にも地方政府の役割が重要であっ

だが、中央政府は強い意志をもって当該地域の発展を重点的に支援し、それを全国の経済成長を牽引する拠点にするねらいがあった。地方主体の地域発展戦略のように、地方政府が中央の支援を得るために各省庁と個別に協議する状況ではなかった。西部大開発、東北振興、中部崛起では、地域格差の是正をねらう中央政府の主導的な役割があり、政策の立案や実施は中央政府の責任で行われた。たとえば、政策立案機構である国家発展改革委員会に西部大開発、東北振興、中部崛起を担当する部署が設置されている。

中央政府のねらいは、各地域の発展戦略を精査し、選択的に承認することにより、各地域の経済の特性に基づく多様な発展モデルを形成させることにある。そして、地域の発想を支援することで、地域発の改革案や改善策を促し、全国に通用する改革の経験を積むことである。後述するように、この役割の転換は中国地域経済の発展の実態に基づくものである。

2. 地方主体の地域発展戦略の背景

地方主体の地域発展戦略が誕生した最も重要な要因は、各地域の経済が異なる様態で発展し、それぞれの地域の特徴が顕著に表れるようになったことだと考えられる。中央政府のかつての統一的な開発政策では限界が出て、地方政府にそれぞれの地域の特徴を生かした政策立案が求められるようになった。中国は1978年より改革開放政策を実施し、1992年より市場経済への移行を開始し、2001年にWTOへ加盟した。この30年余りの間に、中国の地域経済は大きく変貌し、計画経済時代と違って各地域の発展の様態が大きく相違するようになった。

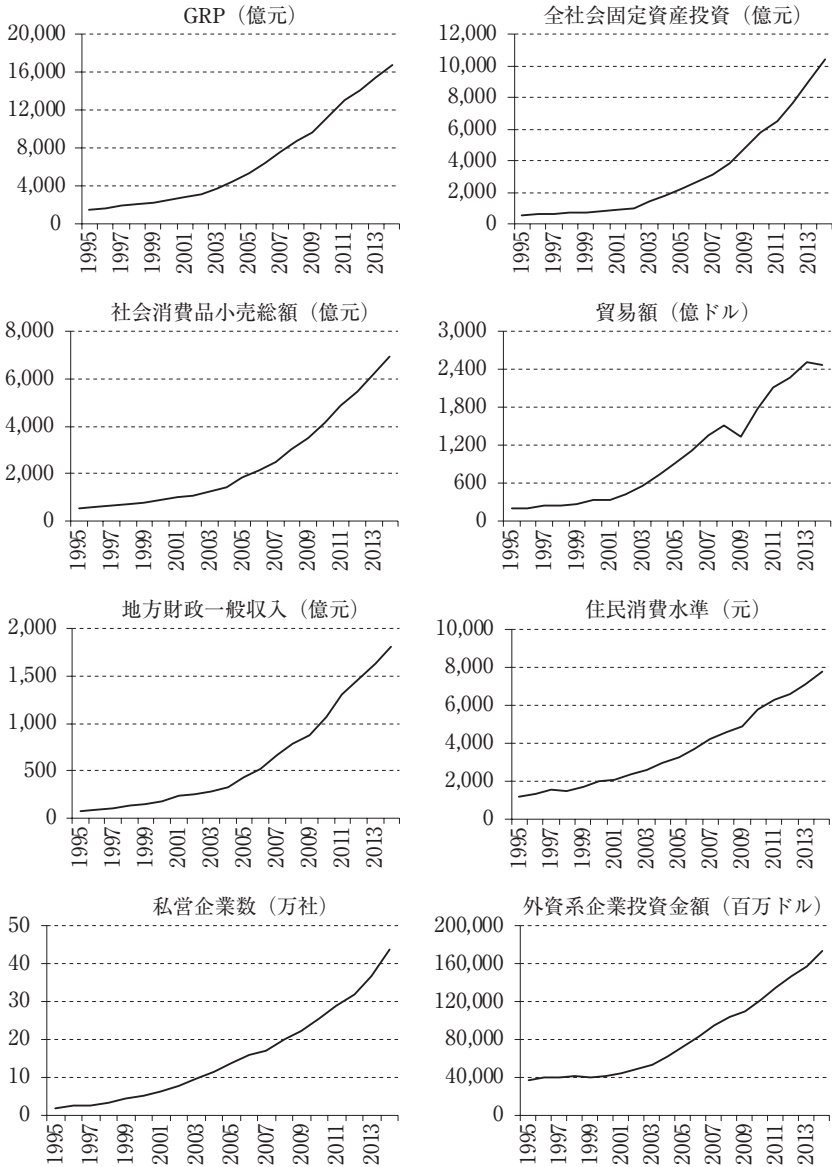
図1-1は省レベルの地域における主要経済指標の標準偏差（分散の平方根）の推移である。標準偏差は各省の値と全国平均値との乖離、すなわち規模からみた省間のバラつきの度合いを表す指標である⁽⁸⁾。この図で確認できるように、2000年代半ば前後から、地域の経済成長を表すGRP、全社会固定資産投資、社会消費品小売総額、国際取引を表す貿易額、財政と住民消費を表

す地方財政一般収入、住民消費水準、民間や外資系企業の発展状況を表す私営企業数、外資系企業投資金額などの標準偏差は急速に拡大し、省間の差異が顕著に表れるようになった。貿易額の標準偏差は2008年の米国発の金融危機であるリーマン・ショックの影響で一時的に縮小したが、すぐに回復して、元の流れに戻った。このほかに、1人当たりGRP、輸出額、地方財政一般支出、1人当たり社会消費品小売総額などの指標も計算してみたが、ほぼ同ような形の図が描けた。

また、近年筆者が行った現地調査では、地域によって異なる経済の特徴が形成されていることを確認した。たとえば、工業基盤が比較的整備されている吉林省では、地方政府は開発用地を確保し、工場の建物まで作って外資誘致に取り組んでいるが、観光産業が発展している海南省では、自然・景観保護の観点から環境に影響を与える工場誘致に積極的ではない。また、石油・石炭などの資源型産業の比重が大きい黒龍江省にとって、産業構造の改善や国有企業の振興、雇用の確保が主要な政策課題であるが、農村人口の多い河南省にとって食糧生産の確保や都市化政策が重要である。このような実態をすべて統計データで示すことは困難であるが、地域によって異なる経済・産業状況が存在し、その実態に沿って地域政策を作成する必要があったといえるだろう。

このような実態を反映して、中央政府の政策は2000年代半ばから転換し始めた。2006年3月に公表された「国民経済と社会発展第11次五カ年規画」では、「地域間の協調的發展」を独立の篇⁹⁾としてとりまとめ、「各地域の比較優位を生かす」ことを強調した。都市と農村の協調的發展を同規画の六大目標のひとつとして取り上げ、「それぞれの特色をもった地域發展態勢を徐々に形成する」ことを述べた。同規画では、主体機能区戦略の実施を求め、全国土を最適開発・重点開発・開発制限・開発禁止の4種類に分けて合理的な国土開発をめざした。2010年に公表された同規画の本文では、開発制限・開発禁止地域については食糧生産確保と環境保護の観点から述べ、最適開発・重点開発の対象地域については具体的な都市圏まで言及し、それぞれの経済

図1-1 省間の主要経済指標の標準偏差の推移(1995~2014年)



(出所) 国家統計局ホームページ(<http://www.stats.gov.cn>)のデータより筆者作成。

的特性を述べている。地域によって異なる産業発展方向や多様な成長モデルの形成をめざす中央政府の意図が強く感じられる。

地方政府は中央政府の政策転換に積極的に応じた。地方政府の担当者は、地域経済界の要求を元にして地域の特徴を生かした戦略をつくり、中央政府の承認獲得を競った。國務院の承認は地域の発展にとって大きなメリットがある。たとえば、すぐに国の大型投資や財政移転が行われるわけではないが、他の地域と比べて中央からの財政支援が得やすくなる。また、中央省庁の政策支援も得やすくなり、インフラ整備などが加速する可能性がある。さらに、全国からの関心が集まり、民間資本の誘致を行いやすくなるメリットもある。國務院の承認は地域全体の求心力を高めるほか、地方政府担当者の業績としても重要であると考えられる。また、近年における地方財政の拡大は、地方政府が積極的に地域発展戦略を作成・実施するもうひとつの背景になっている。

地方政府の役割拡大は中国経済のグローバル化の進展にも関係している。第1に、中国政府は2008年の世界金融危機に対処するために4兆元政策を打ち出したが、その大半は中央政府ではなく、地方政府による投資刺激策に注ぎこまれた。地方政府は金融危機対応という目標を掲げて積極的に行動し、大規模な投資を次々に行った。この時期に地方主体の発展戦略も中央政府によって数多く承認されている。第2に、中国の対外開放の進展にしたがって、内陸国境地域の開発や越境経済協力が活発化しており、国境に隣接する地方政府は中央政府から財政や政策支援を獲得するために積極的な国際交流活動を展開している。国際協力を推進するために地方発の政策実験も盛んに行われている。中央政府も内陸部の対外開放や地域の経済発展および少数民族地域の安定などを図るために、こうした取り組みを支援し、「陸隣・安隣・富隣」（隣国との親睦、隣国の安定、隣国を富ませる）の外交政策を打ち出している。第3に、石炭や石油などの資源を有する地域では、国際エネルギー価格の高騰が地方財政を豊かにし、地方政府の経済開発政策に寄与している。逆に国際エネルギー価格の下落や世界経済の減速による地方経済への影響も考

えられるが、その場合はなおさら地方政府の積極的な経済対策が求められている。

2008年1月、国務院は「広西北部湾経済区発展規画」を承認し、地方主体の地域発展戦略の時代の幕を開けた。国務院はそれ以降大量の地域発展戦略を承認し、たびたびマスコミに大きく取り上げられ、内外の関心を集めた。この展開の内容について、以下詳細に検討する。

3. 地方主体の地域発展戦略の策定状況

表1-6は2008年1月から2015年3月までに打ち出された地方主体の地域発展戦略の一部である。表では「省または省間レベル」と「市・県レベル」に分けているが、すべて国務院に承認されたものである。対象地域は複数の省、ひとつの省、ひとつの省の複数都市、ひとつの省の個別都市などそれぞれ異なっており、全体ではほぼすべての省を網羅している。中央政府がこれだけ多くの地方レベルの発展戦略を承認したのはかつてないことであり、広く注目を集めた。

これらの戦略の特徴をみてみよう。第1に、戦略の題目からもある程度理解できるように、それぞれの戦略に地域の経済的な特徴や政策の方向性を反映している。たとえば、「海南国際観光島建設・発展の推進についての若干の意見」（表1-6番号11）は、海南省における観光産業の重要性を考慮し、当該産業の改革やイノベーションを促して海南島を世界トップレベルの島リゾート・観光目的地にする目標を掲げている。また、「河南省中原経済区建設を加速させることを支持することに関する指導意見」（同20）では、河南省は人口が多く、また食糧生産量も多く、一定程度の工業基盤があるという実態を考慮し、工業化・都市化・農業現代化の三大目標をバランスよく実現する「三化協調」の方針を打ち出している。このような地域経済の特徴は、市・県レベルの発展戦略においてより強く反映されている。第2に、地域の経済的特徴を全面的に打ち出しつつも、戦略自体は総合的なものであり、け

表1-6 國務院承認の地域發展戦略の一部（2008～2015年）

分類	番号	名称	承認・公表年月
省または省間レベル	1	広西北部湾経済区發展規画	2008年1月
	2	長株潭都市群地域規画	2008年12月
	3	珠江デルタ地区改革發展規画要綱	2008年12月
	4	江蘇沿海地区發展規画	2009年6月
	5	閩中－天水経済区發展規画	2009年6月
	6	遼寧沿海経済帯發展規画	2009年7月
	7	中国図們江地域協力開發規画要綱	2009年8月
	8	黄河デルタ高効率生態経済区發展規画	2009年11月
	9	鄱陽湖生態経済区規画	2009年12月
	10	甘肅省循環経済全体發展規画	2009年12月
	11	海南国際観光島建設・發展の推進についての若干の意見	2009年12月
	12	皖江都市帯産業受入移転示範区規画	2010年1月
	13	青海ツァイダム循環経済試験区全体規画	2010年3月
	14	長江デルタ地域規画	2010年5月
	15	大小興安嶺森林区生態保護と経済モデル転換規画	2010年11月
	16	東北地区における農業發展方式の転換加速と現代農業建設推進に関する指導意見	2010年11月
	17	海峽西岸経済区發展規画	2011年3月
	18	成渝経済区地域規画	2011年4月
	19	雲南省を西南開放の重要な橋頭堡として建設を加速させることを支持することに関する意見	2011年5月
	20	河南省中原経済区建設を加速させることを支持することに関する指導意見	2011年9月
	21	河北沿海地区發展規画	2011年10月
	22	中国東北地区が北東アジア地域に向けて開放する規画要綱	2012年7月
	23	寧夏内陸開放型経済試験区規画	2012年9月
	24	丹江口庫区および上流地区経済社会發展規画	2012年9月
	25	呼包銀榆経済区發展規画	2012年10月
	26	天山－北坡経済帯發展規画	2012年11月
	27	蘇南現代化建設示範区規画	2013年4月
	28	黒龍江と内モンゴル東北部地域国境地域開發開放規画	2013年8月
	29	晋陝豫黄河金三角区域合作規画	2014年3月
	30	福建省生態省戰略の綿密な実施と生態文明先行示範区の速やかな建設を支援することに関する若干の意見	2014年3月
	31	洞庭湖生態経済区規画	2014年4月
	32	珠江－西江経済帯發展規画	2014年7月

分類	番号	名称	承認・公表年月
市・ 県レ ベル	33	黄金水道に依拠して長江経済帯の発展を推進することに関する指導意見	2014年9月
	34	長江中流域都市群発展規画	2015年3月
	35	曹妃甸循環経済示範区産業発展全体規画	2008年1月
	36	黒瞎子島保護・開放開発問題に関する返答	2009年5月
	37	横琴全体発展規画	2009年8月
	38	前海深港現代サービス業協力区全体発展規画	2010年8月
	39	国家東中西部協力示範区建設全体方案	2011年5月
	40	カシュガル・コルガス経済開発区建設の支持に関する若干の意見	2011年9月
	41	平潭総合実験区全体発展規画	2011年11月
	42	中国閩門江区域（琿春）国際協力示範区建設を支持することに関する若干の意見	2012年4月
	43	博鳌楽城国際医療観光先行区	2013年2月
	44	鄭州航空港経済総合実験区発展規画	2013年3月
	45	内モンゴルエレンホト重点開発開放試験区設立への同意に関する返答	2014年6月
	46	中国—シンガポール天津生態城建設国家綠色發展示範区に同意することに関する実施方案	2014年10月
	47	中国（杭州）越境デジタルビジネス総合試験区	2015年3月

（出所） 中国政府の公表資料、各種新聞報道より筆者作成。

ってその特徴だけに注目したものではない。多くの戦略には「産業構造の改善」「インフラ整備」「地域間協力の推進」「体制改革の深化」「技術革新の促進」「人材の育成」「環境の保護」などの項目を設けており、地域経済の総合的な発展を促す内容になっている。地域の特徴がより具体的に表れる市・県レベルの発展戦略も同様である。第3に、国務院が承認した戦略の本文をみると、ほとんどの戦略は地方政府に対して実施プランの作成、実施組織の強化、実施の責任部署の明確化、具体的なプロジェクトの実行などを要求しており、戦略の実施における地方政府の主体的な役割が確認できる。中央省庁はそれぞれの政策分野から地方政府に支援する立場になっている。第4に、戦略の対象期間は作成時から2020年にまで及ぶものが多く、5年以上、10年前後の中長期戦略であるといえる。ちなみに2020年は第13次五カ年規画の終

了年度である。

表1-6のほかに、国務院は分野別に、より専門的な発展戦略も数多く承認している。たとえば「蘭州新区」「貴安新区」などの都市化政策や産業誘致のための新区戦略¹⁰⁾、「山東半島藍色経済区発展規画」「福建海峡海洋経済試験区発展規画」「遼寧省海洋機能区画」「海南省海洋機能区画」などの海洋関連経済の発展を促す戦略、「長株潭都市群資源節約型・環境友好型社会建設総合配套改革試験全体方案」「重慶市都市・農村統一計画総合配套改革試験全体方案」などの総合的な改革を行う戦略、「浙江省温州市金融综合改革試験区全体方案」「中関村国家自主イノベーション示範区発展規画綱要」「中国（上海）自由貿易試験区全体方案」のような金融・イノベーション・自由貿易などの具体的な分野の改革・発展を行う戦略、「武陵山特別貧困集中区の地域発展と貧困扶助規画」「陝甘寧旧革命根拠地振興規画」「贛南等旧ソビエト区域に対する中央省庁および関係機関の対口支援¹¹⁾実施方案」などの後進地域・旧革命根拠地の振興を図る戦略などである。これらの開発戦略の実施もおもに地方政府が担当している。2008年から2015年まで、国務院が承認した地域発展戦略は合計100件以上に上っている。

第3節 地方主体の地域発展戦略の実態

1. 地方政府の主体的な役割

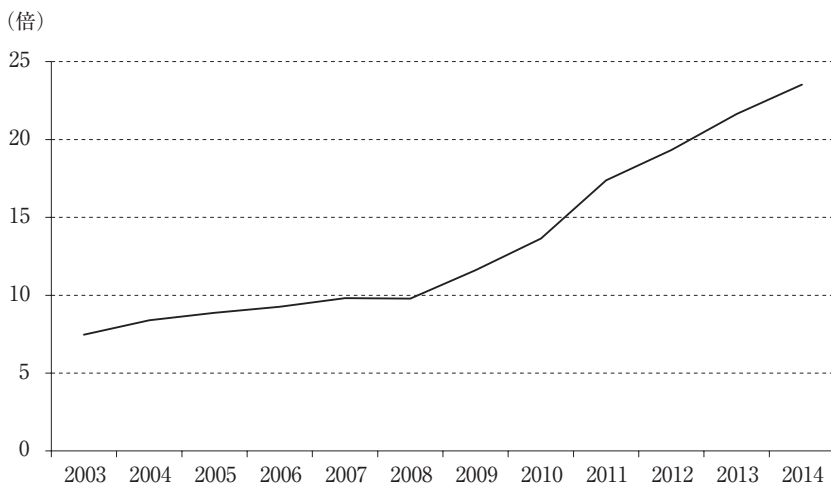
地方政府は地域発展戦略の立案・作成およびさまざまな投資を含む戦略の実施において、主体的な役割を果たしている。第1に、地域発展戦略の作成の実態について、穆・新井（2014）が指摘したように地方政府が中心的な役割を果たしている。地方政府は政府系シンクタンクや大学の専門家に戦略作成の策定業務を委託し、地域の経済的特性を究明するための専門家チームの現地調査や資料収集に全面的に協力している。戦略の方向性に関する地方政

府の意向は専門家チームとの検討段階で取り入れることが可能であり、作成された原案に対して修正を求めることもできる。中央政府の承認を獲得するために、全国からみた当該地域の特殊性を訴え、同戦略における先導的な役割を強調する必要があるが、地域の総合的な発展を促す具体的な施策については、地方政府の提案が重要である。

第2に、地域発展戦略の実施は地方政府に任されている。地方政府は詳細な実施プランの作成、財源の確保、担当部署の責任の明確化、具体的なプロジェクトの立案と実行などを担当している¹²⁾。また、実施の過程において問題が生じたときに中央政府に報告し、解決策を検討する形がとられている。地方政府は独自の政策、財源と責任において戦略を実施するが、中央政府の具体的な支援を得るために、それぞれの省庁と積極的に協議する必要がある。たとえば、吉林省は地理的に海への出口はないが、「中国図們江地域協力開発規画要綱」を実施するために、省内の石炭を北朝鮮の港を通じて中国南部の上海に運ぶ試みを行った。これは国内の荷物を越境輸送して再び国内に戻すという全国初の試みである。これを行うために税関・港湾・検疫検査などの関連省庁（税関総署、交通運輸部、国家質量監督検閲検疫総局）の支援が必要で、協議を経て実現した（『吉林日報』2011年1月20日付）。越境輸送の試みは、地方政府が発展戦略の具体的な施策について、既存の制度や前例がなくても中央省庁と協議して特別に認めてもらう「先行先試」¹³⁾の好例でもある。ここでは、地方政府の提案が「先行先試」の前提であり、政策の改善につながる最も重要な要素である。

図1-2は固定資産投資額における中央プロジェクトと地方プロジェクトの関係を示している。ここでいう中央は、中国共産党中央・全国人民代表大会常務委員会および國務院に属する各部門・委員会・局・会社が直接に指導する事業・企業・団体・行政機関である。中央プロジェクトの固定資産投資計画は國務院の各部門が直接に立案し、統一的に実施あるいは下級部門に実施を委託するものである。たとえば、中央政府が直接に管理する部門（国家統計局の地方調査隊等）、中央直属企業・団体（中国工商銀行・中国電信・中国石

図1-2 固定資産投資額の地方プロジェクト対中央プロジェクトの比
(地方／中央, 金額ベース)



(出所) 国家統計局ホームページ(<http://www.stats.gov.cn>)より筆者作成。

(注) 農家による固定資産投資を除く。

油等)などによる投資が含まれる。地方は、省(自治区・直轄市)、地(地区・市・州・盟)、県(区・市・旗)レベルの地方政府および業務主管部門が直接に指導・管理する事業・企業・団体・行政機関である。地方プロジェクトは地方による固定資産投資プロジェクトであるが、外資系企業や主管部門のない企業等のような上記の政府管轄外の事業・企業・団体による投資プロジェクトも含まれるものである。2008年以降、地方プロジェクトの投資額が急増し、対中央プロジェクトの倍率は2008年の10倍から2014年の約24倍に拡大した。地方政府は地域発展戦略を実施するために積極的に投資してきたことが確認できる。さらに、省別の倍率をみた場合、ほぼすべての省は2008年以降の倍率が増加したことが確認できる。たとえば、浙江省における地方プロジェクトの固定資産投資額は、2004年では中央プロジェクトの13倍、2008年は同15倍、2014年は同66倍に増加した。遼寧省は同6倍、7倍、32倍であった。寧夏、新疆、チベット等の倍率は比較的少なかったが、当該地方の経済規模

にかぎりがあるため、中央政府が積極的に投資していることが考えられる。

2. 地方主体の地域発展戦略の課題と評価

地方主体の地域発展戦略の問題点は数多く存在している。呉・馬（2013）は施行の拘束力の不足、財政面での保障の欠如、異なる地域発展戦略の間の矛盾などを指摘した。戦略の実施は地方政府に任されているため、このような問題が発生しやすい。このほかに、地方政府の責任者の交代が戦略の実施に大きな影響を与えているとみられる。後任の担当者はこれまでの政策と異なる方針を打ち出したり、新しい事業を始めたりすることが多い。たとえば汪（2012）が指摘したように、地域間の連携メカニズムは地方政府のトップによって推進されるものが多く、トップの交代は連携メカニズムの有効性に大きく影響を与える。また、同じ地域に複数の発展戦略が存在している場合、限られた財政力の中でどれを優先的に実施するかについて、地方政府の判断に委ねるという状況が生じる。さらに、戦略の作成段階では、地方政府は中央の承認を得るために地域の経済的特徴を作り出し、関連プロジェクトを立案する可能性もある。樊・洪（2012）は、地方政府の政策目標は当該地域の経済発展にあるが、中央政府は全国的な課題を念頭にして政策を策定するため、双方の間にゲームのような関係が存在し、中央・地方の関係を有効にコントロールするメカニズムが必要だと指摘した。地方主体の地域発展戦略は、地域の特徴を生かし、地域の発想を大事にし、地方の「先行先試」は全国レベルの改革に寄与する可能性がある一方、上記のとおり地方主体だからこそ生じる課題も多い。

それに加え、地方主体の地域発展戦略に対する評価は難しい。なぜなら、ほとんどの戦略は2020年までの長期戦略であり、現在進行中である。地方政府は戦略を実施するためにどれだけの財源を投入したか、どのようなプロジェクトを立案したか、またその進捗や実施の効果について、詳細を公表していない。汪（2012）は政府による内部評価は自己保護や成果の拡大評価につ

ながる可能性がある」と指摘した。また、地方主体のため地方によって実施状況が異なっているとみられ、一概にとらえられない面もある。多様な地域発展モデルの形成をめざす政策の効果、地域発の試みが全国レベルの改革にどれだけ貢献したかなどについて評価することは困難である。

ただ、統計データや新聞記事などを通じて、一部の発展戦略の実施効果を知ることができる。たとえば、ASEAN との経済連携を推進する「広西北部湾経済区発展計画」の実施を通じて、広西の対ベトナム輸出シェアは2008年の全国比20%から2014年の39%に拡大し、上海や広東を抜いて全国一になった¹⁴⁾。また、吉林日報の2011年1月20日の記事から、前述の「中国図們江地域協力開発計画要綱」を実施している吉林省では、国内最初の試みとして他国の港を使って自国の荷物を運ぶ越境輸送が成功裏に行われたことを知ることができる。今後具体的な事例検討を通じて地域発展戦略の実施状況と効果をより詳しく分析する必要がある。

3. 「一带一路」の新展開

2015年3月、国家发展改革委員会・外交部・商務部の共同署名文書「シルクロード経済帯と21世紀海上シルクロードを共同で建設することを推進するビジョンと行動」が公表され、「一带一路」と呼ばれる新しい時代の国家戦略の形がみえてきた。「一带一路」については中国の国際戦略としてとらえる研究が多い¹⁵⁾が、中国国内に焦点を当てると、インフラ整備を通じて東部の先進地域と中西部の後進地域をつなぐ地域経済の一体化戦略でもあることに気付く。これまでの「特定地域を指定して特別に支援する」西部大開発や地方主体の地域発展戦略に比べて、「一带一路」は全国を対象としているほか、「つなぐ」ことに重点がおかれており、既存の発展戦略とまったくちがう性格をもっている。張・蔡(2015)では、「一带一路」は地域発展戦略の対象地域に国際的な視野を取り入れたことに意味があると主張したが、戦略の質からみてもこれまでのものと異なる。具体的には、「一带一路」は既存

の地域発展戦略と比較して、実行性をもつ初めての全国対象の地域戦略である。特定地域に対する特別支援政策ではなく、経済先進地域の沿海部と後進地域の内陸部をつなげて地域間のアクセスを利便化する政策である。政府による直接支援ではなく、経済要素の自由な移動と効率的な配置をめざし、市場の力が発揮しやすい環境整備に重点をおく発展戦略である⁶⁶。

中央と地方の役割の視点からみると、「一帯一路」は中央主導であるといえよう。第1に、中央政府はリーダーシップをもって国際協力の促進と国内のインフラ疎通の強化をするという明確な方針を打ち出し、地方政府にこの方針の実現に向けた取り組みを要求している。多様な地域発展モデルの形成をめざして地方からの提案を促した地方主体の地域発展戦略の時代とは異なる。第2に、「一帯一路」の作成、実施の具体的な指導、財源、プロジェクトの立案は中央政府が主導しているとみられ、地方政府は、中央の指導を受けて関連分野を積極的に実施するという役割分担がなされている。中央政府の主導的な役割は、国家発展改革委員会・外交部・商務部の共同署名文書の発表、アジアインフラ開発銀行や「一帯一路」基金の設立、國務院副総理をトップとする「一帯一路」建設指導グループの設立などの事実から確認できる⁶⁷。

地方主体の地域発展戦略から中央主導の「一帯一路」に戻ったとみられがちだが、地域開発における中央と地方の関係は決して逆戻りではなく、その時期をふまえて変化し、不断に進化していくものといえよう。中央政府は、地域の経済的特徴を尊重し、地方政府の提案力を生かす実効性の高い政策運営に努めるようになっていく。地方政府も中央政府が打ち出したビジョンにしたがって、地域間の協力を図りながら同じ方向性で取り組んでいる。

4. まとめ

地方主体の地域発展戦略は、中国の地域開発政策の展開過程において重要な意味をもっている。第1に、地方主体の地域発展戦略は、中国の地域経済の多様化・複雑化の進展にともなう必然的な政策転換であり、各地域の経済

的な特性や独自の発展モデルの重要性はこれまでにないほど強調されていた時代である。中国の地域政策は、地域の実態や方向性をしっかり組み込んで行わなければならない点において、地方主体の地域発展戦略は大きな流れを作ったといえる。確かに「一帯一路」以降、地域開発における中央政府の役割は再び拡大したが、各地方の位置づけや経済的な特性を反映して国レベルの戦略作りが行われるようになっており、その典型例は「一帯一路」である。穆（2016）で指摘したように、「一帯一路」政策では各地方の対外経済連携の位置づけや方向性がそれぞれ明確に示されている。この点について、「長江経済帯」「京津冀協同発展」も同様である。

第2に、地域開発における政策運営と改革の推進において、地方主体の地域発展戦略は有益な試みを行った。計画経済の時代を経験した中国経済は、地方の発展も含めて中央政府の計画に依存する側面が強かった。しかし、地方主体の地域発展戦略では、前述の「先行先試」のような地方政府による大胆な政策実験が行われ、多様で活発な地域政策が展開された。地域の発想に基づくさまざまな発展モデルが模索され、その成果は全国の経済発展や改革の推進によい経験を提供した。それと同時に、地方主体による課題や問題点も提供した。また、地方の試みが成功した地域は成長の軌道に乗り、今後さらに発展する可能性があると考えられる。そういう意味で、地方主体の地域発展戦略は今後の中国の地域経済地図の変化を占う意味でも、一定の参考価値がある。

第3に、地域発展における政府と市場の関係の変化において、地方主体の地域発展戦略は重要なステップである。経済地理学によれば、地域の経済発展は、生産要素の自由な移動と効率的な配置を前提とする経済活動の特定地域への集中（経済密度の向上）にともなって実現される（世界銀行 2009）。中国における経済活動の集中の促進は、沿海地域開発や西部大開発でみられたように中央政府の役割が大きかったが、地方主体の地域発展戦略では地方政府の役割が大きく強調された。しかし、中央も地方も政府であるために、特定地域に対する重点開発の手法で経済活動の集中を促してきた。中国の地域

経済は中央と地方の両方による重点開発を経験しており、市場の原理に基づく経済活動の自然的な集中が求められている。「一帯一路」「長江経済帯」「京津冀協同発展」の3大戦略は、この流れに沿って打ち出された政策であると考えられる。3大戦略における政府の役割は、特定地域への重点開発ではなく、市場原理が機能しやすい環境整備におかれている。これは後述の自然発生的な都市の発展に深くかかわっている。

第4節 地域開発政策の展開と都市化

1. 西部大開発までの地域開発政策と都市化

表1-5で整理した地域開発政策の展開に沿って、第⑤段階の西部大開発までの地域開発政策が都市の発展に与えた影響を検討してみる。第⑥段階の地方主体の地域発展戦略と第⑦段階の「一帯一路」等は、次の節で詳細に検討する。

第①段階の第1次・2次五カ年計画では、大型建設プロジェクトの中西部への重点的配備により、蘭州市・ハルビン市・吉林市・鞍山市などの内陸部の省都や資源都市に重工業を中心とした国有工場がつくられ、工業化にともなう都市の発展がみられた。ヒト・モノ・カネ・技術などの生産要素は計画的に内陸部に集められ、一部の地域は工業都市が発展した。市場原理に基づく自然発生的なものではなく、計画経済がもたらした政策的な都市の発展であった。後に改革開放により国有企業の競争力低下・再編または地域資源の枯渇などにより、経済的苦境に陥る都市も出現した。

第②段階の三線建設では、国防の観点から重要な基幹産業を内陸部に移した⁸⁸⁾。移転先は都市部ではなく、山深いところが多かったり、移転先を人為的に分散したりした結果、内陸部の都市の発展につながらなかった。沿海地域の都市工業機能を一部外に出したことになったが、後に国際環境の改善や

改革開放の推進により、再び都市に戻したのも多かった。

第③段階の改革開放では、沿海地域を中心に開放政策の試みが行われた。外資を誘致して産業の発展をはかり、経済特区・沿海開放都市を中心に急速に都市化が進んだ。計画経済体制から解放されたヒト・モノ・カネ・技術等の生産要素は大連市・青島市・広州市・深セン市などの沿海部に集まり、市場原理の下で都市に集約し、都市化の発展を促した。沿海地域の開発政策は都市の発展を促進する意味でも大きな成功を収めた。この流れは第④段階に引き継がれ、やがて上海市のような国際大都会が出現した。沿海地域の都市は強い吸引力で内陸部の生産要素を引きつけ、競争の促進と国際市場の参入により全国の経済成長を牽引した。一方、内陸部との経済格差が広がった。

第⑤段階では、西部大開発や東北振興などが行われ、地域格差の縮小が図られた。内陸地域における道路・鉄道・ダム・発電所等のインフラ整備が行われ、経済体制の改善や対外開放の促進が推し進められた。内陸部都市における社会資本整備は都市化の発展に寄与し、武漢市・重慶市・瀋陽市のようなもともと経済規模が大きく、立地条件のよいところは国内有数の大都市に発展した。しかし、多くの内陸都市にとって、沿海地域のように製造業やサービス業の成長により生産要素を集め、強い吸引力をもって周辺地域を牽引するような形を実現するのに困難があった。産業の集積は依然として大きな課題である。ここまでの地域開発政策は、すべて中央政府の主導で進められ、開発地域や重点都市の選定は国の方針によって決められた。

以上の第①段階から第⑤段階にかけて、中国経済は計画経済から市場経済に転換したが、地域開発政策における中央政府の主導的な役割が維持されていた。中央政府は開発戦略の場所を選定し、中心的な都市や地域を選定して政策的な支援を行った。その結果、当該地域における経済活動の密度が高まり、結果的に都市化の進展を促進した。沿海地域における改革開放の試みや成長拠点の育成など、市場経済の論理に適した地域開発戦略は、都市の発展の促進により効果的な役割を果たした。

2. 地方主体の地域発展戦略と都市化

第⑥段階の地方主体の地域発展戦略の最大の特徴は、中央主導ではなく、中央認可・地方主体で実施されたことである。地方は中央の承認を得て独自の開発政策を次々に打ち出した。地方政府による開発政策の中心は地方の拠点都市におかれ、国家戦略の名の下で不動産開発を中心とした急速な都市化が進められた。経済成長にともなう都市への人口集中と産業発展のニーズに対応すべく、省都や拠点都市の面積や人口を急速に拡大させた。既存の中央主導による開発都市の選定・支援ではなく、地方政府は自ら省内の都市を選定して傾斜的な支援政策を行った。「新区」が次々に設立され、都市化は地域経済成長の重要な原動力であると認識され、各省は競って省内都市の規模の拡大に取り組んだ。

「新区」設立は地方主体の地域発展戦略による都市化の推進において最も典型的な政策であるといえよう。「新区」は未開発の都市近郊地域に新たな行政区画を行い、社会資本整備を通じて産業誘致や人口の流入をめざす都市化政策である。ほかの地域発展戦略と違って、「新区」は新しい行政組織をつくり、一定の財源をもって安定的に運営されていることが最大の特徴である⁹⁹。「新区管理委員会」と呼ばれる地方政府直属の組織を立ち上げ、地方の予算を給付して道路整備、不動産開発支援、人口誘致、産業誘致などを行っている。上海浦東新区と天津濱海新区は比較的早い時期に設立された「新区」であるが、いまは上海・天津ないし周辺地域の発展を牽引する拠点地域となった。「新区」は第⑥段階の地方主体の地域発展戦略の時期でも数多く設立され、2016年6月現在で18の「新区」が承認・設立されている（表1-7）。人口の集約・産業誘致の面ですべて成功しているかは検討の余地があるが、都市化の推進に新たな「空間」「場所」を提供するという重要な役割を果たしており、都市規模の拡大と都市産業の発展に新たな可能性を提供している。

表1-7 「新区」の設立に関する国务院の承認文書

番号	名 称	承認・公表
1	上海市浦東新区設立に関する返答	1992年10月
2	天津濱海新区開発・開放の推進問題に関する意見	2006年5月
3	重慶両江新区設立への同意に関する返答	2010年5月
4	浙江舟山群島新区設立の発展規画への同意に関する返答	2011年6月
5	蘭州新区設立への同意に関する返答	2012年8月
6	広州南沙新区発展規画に関する返答	2012年9月
7	陝西西咸新区設立への同意に関する返答	2014年1月
8	貴州貴安新区設立への同意に関する返答	2014年1月
9	青島西海岸新区設立への同意に関する返答	2014年6月
10	大連金普新区設立への同意に関する返答	2014年7月
11	四川天府新区設立への同意に関する返答	2014年10月
12	湖南湘江新区設立への同意に関する返答	2015年4月
13	南京江北新区設立への同意に関する返答	2015年6月
14	福州新区設立への同意に関する返答	2015年8月
15	雲南滇中新区設立への同意に関する返答	2015年9月
16	ハルビン新区設立への同意に関する返答	2015年12月
17	長春新区設立への同意に関する返答	2016年2月
18	江西贛江新区設立への同意に関する返答	2016年6月

(出所) 中国政府の公表資料, 各種新聞報道より筆者作成。

このように、各地域の都市化は活発に行われたように見えるが、課題も多く残されている。地方主体の地域発展戦略の下、ヒト・モノ・カネ・情報などの生産要素は省境を超えた移動より、省内の都市に集約することが奨励された。各省にそれぞれの発展戦略があり、省間の連携不足や過度の産業誘致競争が課題となった。都市の建設ラッシュが激しくなり、用地確保はますます難しくなったほか、不動産価格が高騰し、住む人が少ないゴーストタウンの出現の一因となった²⁰。都市化の進展に不可欠なエネルギー・通信・排水等の基礎インフラ整備、企業の誘致と産業の育成、市民の教育・雇用・福祉の拡大、技術革新や競争の促進等の課題の解決も求められた。近年、中央政府は「人の都市化」を打ち出し、都市の形式的な拡大を追求するだけの状況を改善するよう促している。

このように、地方主体の地域発展戦略では、都市化の推進は中央認可・地方実施という関係の下で行われた。地方政府の役割は拡大し、「新区」のような省内の都市政策の実施は地方政府の施策に大きく依存していた。しかし、ゴーストタウンに代表されるように、地方政府による都市政策にはさまざまな課題があり、政府による都市開発には限界がある。政府の介入ではなく、生産要素の自由な移動を通じて市場メカニズムに基づく自然発生的な都市化が求められている。これは次の「一带一路」による政策展開につながるものである。

3. 「一带一路」と都市化

第⑦段階は「一带一路」政策が打ち出されてから現在も続いており、「長江経済帯」「京津冀協同発展」とともに国内の地域経済一体化を推し進める時期である。政策の立案と実施は中央主導であるが、都市の発展の促進において、中央主導でも地方主導でもなく、人口や産業集積の立地選択は市場の原理にしたがうという特徴をもっている。第⑦段階は、建国史上はじめて市場メカニズムによる²¹⁾都市化の時期であるといえよう。穆(2016)が指摘したように、政府(中央と地方を含む)の役割は、これまでの開発戦略のように都市を選定して集中的に支援するのではなく、生産要素の自由な移動と効率的な配置を促す「環境整備」に変化している。具体的には、地域間交通インフラの整備、金融・通信・物流の一体化、省間の行政障壁の打破、戸籍制限の緩和、教育水準の地域間均衡などの政策があげられる。政策的に特定都市の経済密度を高めるのではなく、環境整備をして地域間における生産要素の流動性を高め、都市の発展や集積地の選択をある程度市場の手に委ねる政策であろう。このように、「一带一路」は自然発生的な都市の形成と発展に寄与するため、質の高い都市化を促進する意味ではこれまでの開発戦略よりも効果的な役割を果たす可能性がある。中国の都市空間構造はこれにより大きく変化する可能性がある。

以上の分析について3点ほど補足しておきたい。第1に、「一帯一路」は地域経済の一体化政策として独立しているものではなく、「長江経済帯」・「京津冀協同発展」とセットで考えなければならない。この3大戦略は中国の経済地図を大きく変える可能性がある。第2に、道路・鉄道などの交通インフラ整備は西部大開発のようにこれまでも行ってきたが、生産要素の自由な移動を促す一体化政策を国の発展戦略として打ち出したのははじめてである。第3に、「一帯一路」の政策理念を検討すると以上のような分析ができるが、実際の戦略の実施については今後引き続きみていく必要がある。政策の実行における地方政府のプレゼンスは依然として強く残っている。

4. まとめ

広大な領土をもつ中国では、地域格差の解消などの政策目標の下で「政府の介入」によって地域発展戦略が展開してきた。しかし、開発の主体は次第に中央政府から地方政府へと変化し、都市化の推進においても地方政府の役割が大きくなった。近年になって政府の役割よりも市場メカニズムへの重視という流れも生まれてきている。このように、地域発展戦略およびこれに関連する都市発展の展開は、明確な政策的流れが存在していることがわかる。同時に、都市化の推進は地域開発戦略において経済開発を実施に移す「場所」「空間」であるとともに、戸籍制限の緩和などの制度改革を行う「プラットフォーム」でもあることが位置づけられよう。

おわりに

本章は、中国の地域開発政策の展開過程に関する先行研究をふまえ、地域発展戦略における中央と地方の役割およびその変化という視点を取り入れて、中華人民共和国建国直後の1950年代から現在までの地域開発政策の新しい時

期区分を提起し、2008年から2015年までの期間は地方主体の地域発展戦略の時代であったと指摘した。さらに、地方主体の地域発展戦略の概念、展開の背景、作成状況、実施の実態や課題などについて考察し、この時期の特徴を明らかにした。ただし、地域政策の時代区分をその時代背景などから明確に分けることは容易ではない。シンボリックな政策が打ち出される以前から兆候が表れることや、その後も前の時代の特徴が残るなどの理由から、厳密には2008年から2015年までとは断言しにくいところもある。しかし本章でも考察したように2008年以降から新型都市化が始まる2014年および「一带一路」が打ち出される2015年頃まで、この時期に地方政府の主体的な役割が確認できた。したがって、この時期は「地方主体」という特徴を強くもった時代だったと考えられる。地域発展戦略は都市の発展と深くかかわっており、「新区」でみられたように都市の「空間」や「場所」を新たに提供するとともに、人口や産業の集積の面では相互補完的である。地域発展戦略の実施や都市化の推進においては、中央政府よりも地方政府の役割が拡大しているといえよう。

第2章、第3章では、具体的に沿海部と内陸部をとりあげ、場所のちがいによって都市というプラットフォームでどのように都市化が展開されているかが検討される。

[注] _____

- (1) 本章では「地域開発政策」「地域開発戦略」「地域発展戦略」「地域戦略」等の用語について、便宜上これらの表現を区別せず使用している。用語の検討は今後の検討課題でもある。
- (2) なお、地域発展戦略から都市化政策への流れについては、岡本（2014）が参考になるが、本章では、政府の役割に焦点をあてている。
- (3) 「規画」は計画、プラン、ロードマップの意。ただ、中国語の中で「計画」と「規画」の意味が違うことに留意されたい。詳細は張（2012）を参照のこと。
- (4) 「総合配套改革」は関連分野も組み合わせて総合的な改革を行う意味である。
- (5) 次の時期の代表的な政策が打ち出されても、前の政策は引き続き存続していくものもある。
- (6) 「長江経済帯」は長江流域に含まれる上海市、江蘇省、浙江省、安徽省、江

西省、湖北省、湖南省、重慶市、四川省、雲南省、貴州省の11省・直轄市を対象とする発展戦略で、環境保護を重視しながらインフラ整備、産業構造の高度化、都市化、地域間経済連携などを推し進める政策である。2016年3月に承認された。

- (7) 「京津冀協同発展」は北京市・天津市・河北省を中心とする発展戦略で、地域間経済連携の強化等を通じて北京市の過密の緩和、天津市の比較優位の強化と河北省の経済発展を図る政策である。2015年4月に承認された。
- (8) 率でみた省間のバラつきの度合いを測るには、変動係数の計算は必要であるが、今後の課題とする。
- (9) 「国民経済と社会発展第11次五カ年規画」は全部で14篇から構成されている。
- (10) 新区については都市化の関連でのちほど再度とりあげる。
- (11) 「対口支援」とは、対象地域に対して特定の地域や機関を割り当てて支援させる仕組みである。
- (12) たとえば、「河南省中原经济区建設を加速させることを支持することに関する指導意見」では、「河南省政府は、本指導意見の実施に対する組織的な調整・指導を強化し、責任の所在を明確化し、推進体制を健全化し、実施プランを完備し、本指導意見が打ち出した各種任務をまじめに遂行しなければならない」と明記されている。このような戦略の実施における地方政府の主体的な役割を示す表現はほぼすべての規画にとりいれられている。
- (13) 「先行先試」は多くの地域発展戦略にとりいれられており、地方政府が中央省庁と直接交渉できる優遇政策としてみられている。たとえば、内陸部の安徽省は「皖江都市帯産業受入移転示範区規画」（国务院承認）を実施するために、沿海地域からの産業移転の受入を促進する「先行先試」策を立案できることが中央政府に認められている。（『消費日報』2010年1月28日付）
- (14) Global Trade Atlas (Global Trade Information Services 社) の貿易統計データより算出。
- (15) 詳細は関（2015）、朱（2015）などを参照されたい。
- (16) 「一带一路」の中国の地域発展戦略としての意義について、穆（2016）を参照されたい。
- (17) 詳細は中華人民共和国国家発展と改革委員会ホームページ (http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html, 2016年12月8日アクセス)、絲路基金ホームページ (<http://www.silkroadfund.com.cn>, 2017年4月17日アクセス)、中華人民共和国中央人民政府ホームページ (http://www.gov.cn/guowuyuan/2016-08/17/content_5100177.htm, 2016年12月8日アクセス) を参照されたい。
- (18) 三線建設の政策背景や実態などについては、丸川（1993）を参照されたい。
- (19) たとえば、湖南湘江新区の場合、省都の長沙市に湘江新区管理委員会が

設置され、新たな行政責任者が任命されているほか、関連の管理部署も作られている（湖南湘江新区ホームページ http://www.hnxxjxq.gov.cn/zjxq/glxq/xqdsj/201604/t20160407_3024768.html, 2017年4月18日アクセス）。

- (20) ゴーストタウンの分類、背景と対策などについて、聂・劉（2013）を参照されたい。
- (21) たとえば、第⑦段階になると、表1-6のような地域発展戦略への国の承認はほとんどなくなった。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 岡本信広 2014. 「中国はなぜ都市化を推進するのか？——地域開発から都市化へ——」『ERINA REPORT』(115) 4-11.
- 加藤弘之 2014. 「地域開発政策——新しい経済地理学の観点から——」中兼和津次編『中国経済はどう変わったか——改革開放以後の経済制度と政策を評価する——』早稲田現代中国研究叢書 国際書院 55-83.
- 関志雄 2015. 「動き出した『一帯一路』構想——中国版マーシャル・プランの実現に向けて——」『野村資本市場クォーターリー』18(4) 春 171-175.
- 呉昊・馬琳 2013. 「中国が大量の地域発展規画を策定する要因と実施上の問題点」『ERINA REPORT』(109) 15-22.
- 朱炎 2015. 「中国の対外投資と一帯一路戦略」『東亜』(579) 9月 20-28.
- 張可雲 2012. 「中国が頻繁に地域発展規画を策定する背景、意図及び展望」『ERINA REPORT』(103) 5-9.
- 2013. 「生態文明的な地域経済協調発展戦略——その背景、内容及び政策動向——」『ERINA REPORT』(109) 5-14.
- 張可雲・蔡之兵 2015. 「グローバル化4.0, 地域協調発展4.0とインダストリー4.0——『一帯一路』戦略の背景, その本質と鍵となる動力——」『ERINA REPORT』(127) 29-36.
- 中兼和津次 2012. 『開発経済学と現代中国』名古屋 名古屋大学出版会.
- 丸川知雄 1993. 「中国の『三線建設』」(I), (II) 『アジア経済』34(2), (3) 2月, 3月 61-80, 76-88.
- 穆克芋・天野祐子 2014. 「中国の地域発展戦略の策定状況——その特徴と課題——」『ERINA REPORT』(115) 33-45.
- 穆克芋・新井洋史 2014. 「中国における地域発展戦略の策定プロセス: 日本との比較を念頭に」『北東アジア地域研究』No.20 87-101.

穆堯芋 2016. 「中国の地域発展戦略から見る『一帯一路』」『北東アジア地域研究』
No.22 18-31.

<中国語文献>

『吉林日報』2011. 「我国内貿物資跨境首航成功」1月20日.

樊傑・洪輝 2012. 「現今中国区域發展值得關注的問題及其經濟地理闡析」『經濟地理』32(1) : 1-6.

聂翔宇・劉新静 2013. 「城市化進程中鬼城的類型分析及其治理研究」『南通大学学报・社会科学版』(29) : 111-117.

世界銀行 2009. 『2009年世界發展報告 重塑世界經濟地理』(World Development Report 2009 Reshaping Economic Geography) 清華大学出版社.

汪陽紅 2012. 「優化国土空間開發格局的体制机制研究」『經濟研究參考』(2465) :
21-34.