

第2章

西部大開発の政治的分析

はじめに

西部大開発は、東部と西部・少数民族地域との経済格差の拡大、生態環境の悪化をいかに克服し、内需拡大による経済発展をいかに進めるかという理念的側面がクローズアップされがちである。しかし、中国の政治状況を考慮すれば、西部大開発は合理的側面をもった政治キャンペーン色の強い政策と言える。また、実施過程で発生している問題は、限られた「パイ」の分配をめぐる地方政府¹間の利害対立、コントロールと権限下放をめぐる中央と地方政府間の利害対立に集約できる。本章では、西部大開発が提起された経緯を整理し、その背景を分析する。そして、実施過程で見られる問題点の分析を試みる。

第1節 西部大開発提起の経緯

1. 構想段階

朱鎔基総理が「今年（1999年 筆者注）3月、6月、そして8月に、彼（江沢民 筆者注）は何度も西部大開発戦略実施の問題について提出」した²と述べているように、江沢民が初めて西部大開発に言及したのは、1999年3月だったというのが公式見解となっている。しかし、3月の公式報道に「西部大開発」という文

言は見当たらない。中国系の香港誌によれば、この月に開かれた全国人民代表大会（以下、全人代）・中国人民政治協商会議（以下、政協）の中共黨員責任者会議の席上、江沢民が「西部大開発はわれわれの発展の一大戦略であり、大構想である」と述べており、朱鎔基の指摘はこの会議での江沢民の発言のことだろうと思われる。

その後、同年6月9日の中央扶貧工作会議で江沢民は「中西部地区の発展速度を加速させる条件はすでに備わっており、機はすでに熟している。東部沿海地区の発展を引き続き発展させると同時に、チャンスを見失わず中西部の発展を加速させなければならない。現在から党と国家はこれを一大戦略任務とし、さらに突出させた位置におかなければならない」と述べた⁴。さらに同月17日に陝西省西安市で開かれた西北五省国有企業改革・発展座談会では、「チャンスを見失わず中西部地区の発展を加速させ、特に西部地区の大開発についてしっかり研究しなければならない」と述べた⁵。この時、江沢民が西部に重点を置いた開発の必要性を打ち出したことが公になった。この西安での座談会に引き続き、江沢民は河南省洛陽、鄭州、開封、山東省済南、東営に赴き、黄河を視察し、洪水防止、水資源の合理的利用、生態環境建設の3つの点から黄河の管理が必要であることを強調した⁶。

次に、8月の江沢民の発言だが、これも公式報道では見当たらない。しかし、発言の時期と政策の重要性を考慮すれば、8月の発言とは、中央指導者が集まり、その年の下半期の政策方針を話し合うとされる毎年7～8月恒例の重要会議である北戴河会議での発言を指していると考えるのが妥当だろう。しかし、その詳細は不明である。この北戴河会議での方針決定に基づき、朱鎔基総理は同年8月5日から9日まで、陝西省を訪れ、水土流失、生態環境改善、黄河の増水防止工作の整備状況を視察した。その後、8月12日から16日まで雲南省、9月6日から12日まで四川省、10月21日から30日まで甘肅省、青海省、寧夏回族自治区をそれぞれ視察した。

1999年3月以来江沢民が方向性を示し、北戴河会議、その後数度にわたる朱鎔基総理の現地視察を経て、西部大開発が党の政策として公式に提起されたのが、同年11月の中央経済工作会議においてであった。この会議で「西部大開発戦略の研究、実施について、条件は基本的に備えており、機はすでに熟している。この戦略を実施することは、党中央が全局を握り、新世紀に向けて作り出す重大な決定である」とされた。この会議を機に西部大開発は実施段階へと移った。

2. 西部開発指導グループの設置

しかし、実際には中央経済工作会議の直前、国務院は西部大開発の各工作を実際に指導し、組織し、執行する機構として、「西部開発指導グループ」(以下、西部指導グループ)を設立していた⁸。朱鎔基総理がグループ長に、曾培炎国家発展計画委員会(以下、国計委)主任が副グループ長に就任した。その他の構成員は表1の通りである。構成員の特徴は、第一に、経済マクロ調整、インフラ、宣伝に関連する党と政府の部門のトップが顔を揃えたことである。これには、中央の党と政府の各部門が西部大開発を積極的に支持していることを示すという象徴的な意味合いがある一方で、西部指導グループが事案によっては各部門の利益主張、また利害調整の場になることも示唆している。第二の特徴は、朱鎔基がグループ長に就いたことである。このことは、上述の経緯からもわかるように、最高指導部内で江沢民の指示を受け、朱鎔基が積極的に西部大開発を進めていくことを内外に示した格好になっている。他方、彼が各部門の利益調整の責任を負うことにもなる。

西部指導グループの下には、日常工作を請け負う機構として、「辦公室」が設置

表1 西部地区開発指導グループの主要構成員

職 掌	氏 名	政 府 役 職
グループ長	朱 鎔 基	首相
副グループ長	温 家 宝	副首相
メンバー	曾 培 炎	国家発展計画委員会主任
	盛 華 仁	国家経済貿易委員会主任
	陳 至 立	教育部部長
	朱 麗 蘭	科技部部長
	劉 積 斌	国防科学技術工業委員会主任
	李 德 沫	国家民族事務委員会主任
	項 懷 誠	財政部部長
	田 鳳 山	国土資源部党組書記
	傅 志 寰	鉄道部部長
	黄 鎮 東	交通部部長
	吳 基 傳	情報産業部部長
	汪 恕 誠	水利部部長
	孫 家 正	文化部部長
	戴 相 龍	中国人民銀行行長
	劉 雲 山	中央宣伝部常務副部長
	田 聡 明	国家ラジオ・映画・テレビ総局局長
	王 志 宝	国家林業局局長
	万 学 遠	国家専門家局局長

出所：筆者作成。

され（以下、西部辦公室）国計委の中に置かれ、主任に曾培炎、副主任に王春正、国計委副主任と段応碧中央財經指導グループ辦公室副主任が就いた。これは、經濟マクロ調整に関する党と政府の最高部門から主任、副主任が送り込まれた形になっている。そして、2000年7月、李子彬国計委副主任が副主任に追加された⁹。曾培炎によれば、辦公室は國務院特區辦公室の方法を参照して設置されたもので、西部大開發戰略を具体的に組織して実施する機關であり、いったん成立すれば、西部大開發が組織上の保証を手にしたことを意味していた¹⁰。そして、辦公室の主たる任務は、（1）西部地區の開發戰略、發展計畫、重大問題、関連の政策・法規の建議の研究・提出、（2）西部地區の農村經濟發展、重点インフラ建設、生態の保護と建設、構造調整、資源開發、項目配置の建議の研究・提出、（3）西部地區の改革深化、開放拡大、国内外の資金、技術、人材の導入に関する政策建議の研究、提出、（4）西部指導グループが与えるその他の事務の担当、となっている¹¹。上述のことから、西部大開發の政策立案において、西部辦公室の影響力が大きいことが推測される。しかし、西部辦公室は、総合規劃や經濟社会、農林業、幹部人材などいくつかの部門に分かれているものの、人員は國務院經濟体制改革辦公室や國務院發展研究中心などからの出向者10名程度にすぎない。そのため、政策の立案は事実上国計委が担っている。

それを裏付けるかのように、国計委は、西部指導グループが成立する前の1999年10月にすでに西部大開發の実施案作りに着手していた。そして、11月中旬と12月末の二度、最高指導層に対し、西部大開發の実施構想に関する報告を行い、重要な指示を受けた。それをもとに、修正が加えられ、翌2000年1月中旬、「初步的構想」案が完成した¹²。この完成を受け、1月19日から22日まで、西部指導グループ主催による西部地區開發會議が開かれた。この會議には、朱鎔基総理をはじめ、李嵐清副総理、温家宝副総理らが出席した。そして、（1）インフラ建設の加速、（2）生態環境保護、建設の強化、（3）産業構造の調整、（4）科学技術、教育の發展、人材育成の加速、（5）改革・開放の強化、という西部大開發の基本戰略が公式に提示された¹³。

3. 中央部委、地方政府の対応

国計委により西部大開發の基本戰略が策定される一方で、中央官庁にあたる中央の部・委員会（以下、中央部委）も個別に関連の政策を策定、発表していった。国

計委は2000年4月12日、「十大プロジェクト」として、鉄道、高速道路、空港、天然ガスパイプラインなど10の大型プロジェクトを発足させることを発表した。国家税務総局は同年1月1日から中西部に投資する奨励類の外資系企業に対する所得税の優遇を実施している。国家開発銀行は同年1月に蘭州分店を開設し、同年2月には同行四川分店が四川省政府に対し530億元の融資を行った。交通部は西部地区の主管線道路8本計15万キロメートルの建設を発表した。約20年間で1200億元の投資を見込んでいる。鉄道部は、2005年までに約1000億元を投入し、18万キロメートルの線路を建設し、同年10月に北京 ウルムチ間と上海 ウルムチ間の高速化を実施することを発表した。水利部と林業部は2000億元の資金で、生態建設に重点を置くことを発表した。中央組織部と中央統一戦線部、国家民族事務委員会は連名で「2000~2009年西部地区とその他の少数民族地区幹部を選抜し、中央、国家機関、経済が相対的に発展した地区に派遣し、職に就き、訓練する工作計画」を発表し、人事部も少数民族幹部の訓練、東部地区の科学技術人員の西部地区への参加を打ち出した。国土資源部は同年3月17日、鉱山探索権の外資系企業への開放を打ち出した。教育部は、2000年に8億元を注ぎ込み、西部地区の義務教育振興、教師支援などの措置を発表した¹⁴。

また地方政府も優遇政策を策定、発表していった。例えば、寧夏回族自治区では、新設の生産型の独資企業に対し、(1)生産開始後5年間は企業所得税を免除、(2)付加価値税の25%分と、「都市維持建設税」、「固定資産投資方向調節税」、不動産税のそれぞれ全額を生産開始後5年間は返還、(3)土地使用税は、建設期と生産開始後5年間免除、(4)資源開発企業に対しては、資源税を3~5年間返還、(5)自治区政府が規定する流通税に付加される費用の免除といった優遇が与えられるなど、様々な優遇政策を発表している¹⁵。他の地方政府も総じて、同様の国内外の企業を誘致するための税の減免、土地リース料の優遇などを中心とした措置を発表していった。

中央部委、地方政府が個別政策を発表する一方で、2000年8月14日、李子彬は国務院が同年10月に西部開発を促進させるための政策措置と細則を盛り込んだ20項目から成る統一政策(以下、20項目政策)を発表すること、また同年10月20日から四川省成都市で「2000中国西部フォーラム」(以下、フォーラム)を開催することを発表した¹⁶。また、朱鎔基総理も同年10月に日本を訪問した際、具体的な政策が出ていないことを理由に西部地区への進出に消極的な日本の財界に対し、フォ

ーラムで20項目政策を発表すると言明した。フォーラムには、中央部委や地方政府、国内企業のトップ、さらには米紙『フォーチュン』に掲載された上位500社にランクされる米モトローラ社、日本のトヨタなど世界の大企業の経営トップが多数出席した。しかし、その時王春正が発表したものは、(1)資金投入政策、(2)投資環境改善政策、(3)対外対内開放拡大政策、(4)人材招聘、科学技術教育発展政策、の4項目の重要政策措置の要点のみで、朱鎔基らが明言していた20項目政策や、企業が期待した具体的な政策については、発表されなかった¹⁷。その後も中央部委内の調整が進められ、同年12月27日、国務院から19項目から成る「西部大開発の政策措置を実施することに関する通知」が発表された¹⁸。

第2節 「西部大開発」提起の背景

次に、西部大開発が提起された背景について、公式見解から読みとれる理念的側面と、現実の政治状況から考えられる合理的側面から考えてみよう。

1. 理念的側面 共産党の支配体制の安定と発展

西部大開発を進めるにあたり江沢民は次のように述べた。「西部地区を開発することは、全国の改革と建設を推進することに対し、党と国家の永久に安穩であることを保持することに対する全局性の発展戦略であり、重大な経済意義を備えているだけでなく、重大な政治、社会的意義をも備えている¹⁹」。さらに中央経済工作会議も西部大開発を「内需を拡大し、経済成長を促進することに直接関係し、民族団結と社会安定、辺境防衛を強固にすることと関係している²⁰と位置づけた。これら公式見解は、西部大開発が経済的意義と政治的意義を持ち、西部大開発が共産党支配の安定と発展のための施策であることを明らかにしている。これら公式見解に基づき西部大開発提起の理由を分析すれば、大きく4つの点を挙げることができる。

第一に、東部に比べ西部の経済発展は遅れており、西部の地方政府はその原因を中央の政策の不十分さ、すなわち長年にわたる東部への偏重、西部軽視の政策に求め、中央に対する不満を募らせている。さらには、WTO加盟により、東部との経済格差がさらに広がるのではないかという不安も抱いている。そのため、中央主導

で西部に重点を置いた政策を打ち出すことで中央への不満を押さえようとする意図がある。第二に、西部は少数民族地域を抱えているが、それらの地域は他の地域に比べ、さらに経済発展が遅れている。そして、新疆ウイグル自治区やチベット自治区では度々独立運動が発生している。中国科学院国情発展研究センターの胡鞍鋼によれば、「少数民族の多い地域の幹部のうち、15%は国家分裂を懸念している」²¹という。そのため、経済的に豊かにすることで、少数民族地域での独立の動きを押さえ、国家統一を維持する意図がある。第三には、生態環境の悪化が深刻になっていることが挙げられる。1998年の長江の大洪水や、黄河の土壌流失、北京の砂埃が深刻になっている。これらの原因の多くは西部の生態環境の悪化に起因している。そのため、生態環境の改善が急務となった。第四に、さらなる経済発展のために、内需への依存が高まっている。そのための新たな市場として西部に大きな期待を寄せている。以上の4点は、共産党の支配を揺るがすかもしれないと考えられる不安定要素である。このまま放置すれば、状況はますます悪化するだろう。こうした危機感から、共産党は西部大開発を進め、こうした不安定要素を解消することで、共産党の支配体制を安定させたいと考えており、それは西部大開発提起の理由の理念的側面ということができるだろう。

2. 合理的側面 江沢民の権威確立

江沢民の号令と共に、朱鎔基ら最高指導者が西部視察に赴き、また2000年に入り中央部委や地方政府が一斉に関連の優遇政策を策定、発表し、さらにマスコミは連日「西部大開発」の文字をスローガンの如く躍らせる状況は、まさに「西部大開発熱(フィーバー)」の様相を呈している。そのため、西部大開発は熟慮された上での政策としてよりも、別の目的を持った一つの政治キャンペーンとして実施されており、理念的側面よりも、現実の政治状況を考慮した合理的側面を有しているように思われる。

中国の政治状況を見れば、党幹部に対する「三講」²²教育が始まった1998年12月から次第に、2002年秋に開催予定の中国共産党第16回全国代表大会(以下、第16回党大会)に向けての環境作りが始まった²³。その焦点は、「ポスト江沢民」の行方、すなわち江沢民が総書記の地位を降り、その後も影響力を行使することができるのか、それとも総書記の地位を保持するのかという点に絞られている。どちらにしても、江沢民自身の権威がその行方を左右する。しかし、江沢民の中では、自ら

の権威が確立していないため、将来への不安感が強い。そのため、1998年12月以来、「三講」教育、「三個代表」学習²⁴に代表される思想政治工作が展開され、江沢民の権威確立の動きが強化されている。1999年3月に江沢民によって提起されたとされる西部大開発も、こうした第16回党大会に向けた江沢民の権威確立という政治状況の中で捉えられるべきだろう。

公式見解では、西部大開発は1999年6月に江沢民が陝西省西安市で開かれた国有企業改革・発展座談会での講話の中で公式に打ち出したものとされている。江沢民が西安に行って西部大開発を提起したというのは、1992年に鄧小平が上海・広東の視察の際、改革・開放の加速化を訴えた、いわゆる「南巡講話」と類似している。鄧小平は、改革・開放を進めるにあたり、「先富論」、つまり沿海地区を先に発展させ、それを牽引力として内陸地区を発展させるという方針を採り、1980年代の経済成長をもたらした。そして、南巡講話により、沿海地区のさらなる発展をもたらし、1992年以降の高成長へと至った。こうした功績により、鄧小平の権威は絶対的なものとなった。

改革・開放から20年あまりが経ち、沿海地区が発展した現在、内陸地区の発展の段階に突入したと言える。内陸地区、中西部地区の発展は、江沢民政権に課せられた改革・開放の第二段階の課題といえ、それは鄧小平理論の継承を意味している。そのため、公式見解が、貧困地域を多数抱える陝西省の省都西安で西部大開発を打ち出したことにしたのは、鄧小平を意識してのことであるという見方は十分成り立つことだと思われる。江沢民が、西部大開発を成功させたら、または成功への道筋をつけたら、後に西安での江沢民の講話は「西巡講話」と呼ばれる歴史的なものと評価されるかもしれない。それは、鄧小平同様に、江沢民にとって大きな功績となり、権威確立に繋がる。それ故に、西部大開発は政治キャンペーンとして、大々的な宣伝活動が繰り広げられているという側面が多分にあると言える。

第3節 困難な利害調整

インフラ整備の遅れや厳しい自然状況、また生態環境の破壊といった条件のもとで、経済発展が遅れた地域が経済発展を行うには、多額の資金が必要である。しか

し、中国では、地方政府の財政が逼迫している現在、中央主導の大規模なプロジェクトは地方政府にとって資金調達の好機である。中国では、これまで五カ年計画がそうした役割を果たしてきたが、近年五カ年計画は中長期の発展のガイドラインを示す「ビジョン」的な性格が強まっている²⁵。そのため、西部大開発は西部の地方政府にとっては、経済発展に必要な資金を調達するための願ってもないチャンスに映った。しかし、中央の財政状況も大変厳しいことは周知の通りである。そのため、西部大開発の執行過程において、限られた「パイ」ここで言う「パイ」とは資金だけではなく、プロジェクト項目なども含まれるのだが これらをいかに配分するかという点が大きな政治 이슈となることは容易に想像のつくことだった。

1. 「西部」範囲の確定

西部大開発の恩恵を受けるために地方政府は、まず自らが「西部」に位置づけられなければならない。西部大開発はまさに「西部」範囲を確定するという作業から始まった。しかし、その作業は2000年7月まで長引いた²⁶。国計委は当初、1986年3月に発表した第七次五カ年計画において確定された区分に沿って、四川省、重慶市、貴州省、雲南省、甘粛省、陝西省、青海省、寧夏回族自治区、新疆ウイグル自治区、チベット自治区の6省3自治区1直轄市²⁷を念頭に西部の範囲確定作業を進めた。しかし作業過程で、少数民族地域である広西と内蒙古の2つの自治区と、地理的に西部と中部のボーダーライン上にある湖北、湖南、山西の3省を西部に含めるかどうか争点となった。

まず広西については、他の地方政府の反対が強かった。広西は1980年代の東部沿海地区の発展時期において、優遇政策を受けてきた。そして、今回の西部大開発において、西部の一員として再び優遇政策を受けることに対して、湖北省や湖南省など他の地方政府が反発した。これに対し、広西チワン族自治区政府は、国計委に対し、自らを西部に含むよう熱心に働きかけを行った。内蒙古についても、広西同様に自治区政府が積極的に国計委に対し、陳情を行った²⁸。また、内蒙古自治区計画委員会の官僚は国計委が発行する雑誌に論文を掲載し「現在、過度の開拓と放牧により、内蒙古の生態環境は重大な破壊に遭い、草原造成、耕地の砂漠化、後退、水土流失は悪化している。目下、内蒙古の草原の砂漠化、後退、塩化は非常に深刻であり、砂漠化した土地の面積は全体の60%、毎年100万ムー（1ムー=6.667ア

ール)の速度で砂漠化が進行している²⁹として、内蒙古での砂漠化がいかに深刻であるかを主張した。中央部委内でも、農業部は広西と内蒙古を西部に含めるよう主張した。その背景は定かでないが、広西と内蒙古は共に農業地域であることから、両自治区を西部に含めることで、西部大開発に対する農業部のコミットメントを拡大しようと考えたものと思われる。最終的に、広西と内蒙古は少数民族地域に属し、地理的に西部に隣接し、天然資源が豊富で、経済発展水準が低く、西南、西北地区と似ていることから西部に含まれた³⁰。しかし、上述の通り、賛否両論が入り混じり、最後は高度な政治判断によって決定したと推測される³¹。

他方、西部と中部のボーダーライン上にある湖北省、湖南省、山西省も、自らを西部に含むよう中央に強く要求を行った³²。例えば、湖北省はもし西部大開発のチャンスを逸したら、発展のチャンスを失う³³という切迫感を強く持っていた。最終的に、これら3省は全体としては西部に含まれなかった。しかし、湖北省恩施自治州と湖南省湘西自治州という両省それぞれ唯一の少数民族自治州が西部に含まれた。これは、中央と両省の妥協の産物だったと言える。逆に、山西省は自治州がなかったために、西部からはずれたということができよう。

こうして最終的に、上記6省3自治区1直轄市以外に広西チワン族自治区と内蒙古自治区、さらに湖北省恩施自治州と湖南省湘西自治州の2自治州が加えられることで西部の範囲が確定された。これら以外に、西部に入ることを希望しながら認められなかった省は少なくない。例えば、海南省は、地理的には西部ではないが、35の少数民族が住んでいるため、少数民族地域であり、西部大開発は少数民族地の発展を目的にしているのだから、海南省も西部に入れるべきだと主張した³⁴。同様の例は、吉林省にも見られ、中国の東の国境沿いにある延边朝鮮族自治州でさえも、少数民族地域であることを理由に、西部に含むよう中央に陳情活動を繰り返した³⁵。最終的にどちらも西部に含まれなかった。無理のある論理を展開しながらも、全国の地方政府が、少数民族地域であることを前面に押し出し、この一大プロジェクトの恩恵を得ようと必死だったことが伺われる。

2. 繰り広げられる陳情活動

それでは、地方政府はどのような形で陳情活動を行ったのだろうか。いくつかのケースを紹介しておこう。2000年3月に開かれた第9期全人代と第9期全国政協では、各人民代表、政協委員が西部大開発関連の議案を多数提出した。そのうち、

全国政協では会議での発言原稿184本のうち、20本が西部大開発に関するものだった。また、全人代と全国政協の開催期間を利用して、西部の人代代表と政協委員、そして政府官僚が中央の政策決定部門を訪れ、自分たちの省、自治区に関連する優遇措置をできるだけ早く発表させ、プロジェクト項目を獲得しようと、また東部の出席者と接触し、協力関係を得ようと積極的に活動した³⁶。

先述の内モン自治区同様に、寧夏回族自治区発展計画委員会主任も国計委の雑誌上で「今までのところ、自治区全体で自己蓄積、自己発展の経済能力がなく、全国の経済実力の最も弱い省・自治区の一つである」³⁷として、自らを低く評価し、中央の目を引こうとしている点は興味深い。これは、統計数値を水増し報告するという地方政府の一般的な行動パターン³⁸とは対照的である。陳情でも、自らを過小評価する戦法が採られていることは容易に推測される。また、1999年3月以来、地方政府主催の西部大開発に関するシンポジウムやセミナーと銘打った会議が大小を問わず多数開かれ、国計委をはじめとした中央部委の官僚や学者、専門家らが招聘されている。地方政府は、こうした会議を自らの要求を中央に伝える機会として、そして中央の動きを知る機会として、重視している³⁹。

3. エスカレートする地方政府間での優遇競争

西部の範囲確定過程を見ただけでも、西部大開発によってもたらされるパイの分配をめぐる地方政府間の調整がいかに難しいかが容易に想像できるだろう。いったん西部に位置づけられた地方政府は、中央からプロジェクト項目やそれに伴う財政援助を優先的に受けるなどの恩恵を享受することができる。しかし、中央の財政事情は悪化しており、それに多くを期待することは現実的ではない。そのため、資金調達では、国内外の企業をいかに誘致できるかに期待がかかる。そのため、地方政府は、西部大開発が提起されるや否や、競うように優遇措置を発表していった。

1999年8月に発表された対外貿易経済合作部（以下、経貿部）国家経済貿易委員会（以下、経貿委）財政部、海関総署、国家税務総局等の連名による「当面の外商投資をさらに奨励することに関する意見」（以下、「奨励意見」）は、中西部の地方政府にある省級経済技術開発区を国家級に昇格させることを打ち出し、2000年3月に国務院は西安、成都、昆明、貴陽、合肥、鄭州、長沙にある省級経済技術開発区7つを国家級に格上げした。国家級への格上げは、生産型外資系企業に対する15%の企業所得税（一般地区の半分）と2年免税・3年半減のタックスホ

リデイ、海外送金の免税や輸入設備・物資の免税措置などの経済特区並みの優遇措置が適用される⁴⁰。しかし、西部12省・自治区・直轄市全ての経済技術開発区が均等に格上げされたのではなかった。選考の際、地方政府による激しい陳情活動が繰り広げられ、後に4つの格上げが追加された⁴¹。また重慶市では、重慶経済技術開発区の土地リース料が1ムーあたり25万元以上であるのに対し、城北にある開発区は1ムーあたり6万元と重慶経済技術開発区の4分の1以下に設定するなど、同一省、自治区、直轄市内でも優遇競争が見られる。地方政府が発表する優遇政策は、地方政府の独断で決定され、国の法律に適合しないものが少なくなく、また過度の優遇措置は地方の財政を圧迫するケースも見られた⁴²。

1980年代の東部への外資導入では、税や土地のリース料の減免といった優遇措置や経済特区政策が大きな効果を上げた。しかし、中央の専門家らは、改革・開放から20年経った現在、企業の関心は優遇政策にあるのではなく、行政の簡素化、流通網の整備など経営環境の充実にあると指摘している⁴³。李子彬も「20年の改革・開放の発展を経て、中国の状況は大きく変化し、社会発展の実践から理論まで突破性的変化を得た」として、経済開発区の設置を制限する方針を示した⁴⁴。西部の地方政府もこうした状況の変化を十分認識してはいるが⁴⁵、外資導入の経験不足と政策立案能力をもつ人材の不足から、優遇政策以外に有効な方策を見いだすことができないのが現状である。国計委規画司の官僚は早い段階から「優遇政策は実際には不平等なものであり、全員が優遇を受けた場合、実際には優遇ではなくなる。……当面、各地で次々に出てくる外資系企業の投資を奨励し、経済発展を速めるための優遇政策待遇を受ける企業が増えれば増えるほど、優遇政策の効果は小さくなる⁴⁶と、地方政府間の優遇競争を警戒していた。

2000年6月末に開かれた政協第9期常務委員会第10回会議において、西部の一部の地方政府による外資誘致と人材招聘のための政策が無秩序な競争を引き起こしているという混乱状況を懸念し、西部に対する政策を策定する際、順序立て、規範を加えるべきだとの意見が多く委員から出された⁴⁷。共産党内の序列4位で政協主席である李瑞環も「西部大開発に対しては、緊迫感をもって、できるだけ早く効果を見せなければならないが、成功を焦って、多くがわっと立ち上がることを防がなければならない」と述べた⁴⁸。そして一部委員から、具体的に西部の地方政府が独自に策定する主要な優遇政策は、まず中央が西部各地区のソフト、ハードの環境に沿って、いくつかの優遇幅を設け、各地方は優遇幅の中で調整を行うこと、今後

出てきた地方性の政策は上級政府と、同級の人民代表大会に対してFS(フィージビリティ・スタディ、実行可能性の調査)を提出することを提案した⁴⁹。

また、ある中央政府機関関係者によれば、関係部門は、西部大開発に関する資金やプロジェクト項目の割り振りについては、省、自治区、直轄市別の細かなデータは公表せず、またデータを比較する際も「東部 中部 西部」の分類にしている。おそらく、省、自治区、直轄市別のデータの比較は、地方政府間の競争や対立を助長する原因になると考えられているからだろう。このことは、資金やプロジェクト項目の決定の基準やプロセスが、法律や規定によって明らかにされておらず、恣意的に決定されていることを示唆している。

4. コントロールと権限下放をめぐる中央と地方のせめぎ合い

先述の「奨励意見」には、1996年6月に発表された『外商投資方向指導暫定規定』(以下、「暫定規定」)で規定され、中央の許可を必要とする奨励類にあたる外資系企業の投資項目については、省級地方政府に許可権が付与されることが明記されるなど地方政府への権限下放が盛り込まれ、地方政府に大いに歓迎された。しかし、2000年2月に出された国計委と経貿委の連名による通達では、地方への大幅な権限下放は認められなかった。地方政府は「奨励意見」から後退する内容のこの通達に、失望感を隠せなかった⁵⁰。2000年6月に国計委、経貿委、経貿部が連名で発表した「中西部地区外商投資優勢産業目録」(以下、「中西部目録」)は、同年2月の国計委と経貿委の通達の内容に沿ったものであり、西部大開発で期待されるインフラ建設を含めた「外資系企業の投資項目は、『外商投資方向指導暫定規定』の中の奨励類項目の政策を享受する」とした。交通、エネルギー、重要原材料工業建設は奨励類に含まれるものの、そのうち投資額が大きく、回収期間の長いエネルギーや交通インフラ(石炭、電力、地方の鉄道、道路、港)の建設、経営には、「許可」が必要であることが「暫定規定」には規定されている。ここで言う「許可」とは、3000万米ドル以上の投資項目に対して必要な中央の許可を指している。以上のことは、西部大開発で行われるインフラ建設のほとんどは中央の許可を必要するということを意味していた。

これは、西部大開発をどう進めるかという政策面の相違ではなく、インフラ建設の許認可権を中央と地方政府のどちらが握るかという西部大開発の主導権をめぐる問題である。そして同時に、中央の統制と地方の自主のどちらを重視するかという

政治問題でもある。

西部でも自治区は自主に対する執着がさらに強い。中央の政府機関に従事する少数民族の関係者は「具体的な政策が何もない西部大開発の最大の問題点は、少数民族の権利が考慮されておらず、開発権が全て中央に握られている点だ。われわれは開発の自主権を要求している。まず、資金面では、外資との合弁の自由、また資源、加工品の自主貿易権が欲しい。中央のやり方では、資源を西から東に流す、自治区には何も残らない。もし、こうした権利を与えてくれれば、われわれには独自のルートがあるから、中央よりもうまく自治区の経済発展を進めることができる。また、人材流入も、中央主導でやれば、漢族が入ってくるだけだ。少数民族にも優秀な人材がおり、彼らを活用すればいい。とにかく開発の自主権が欲しい⁵¹」と主張する。

西部の開発の場合、これまでも述べたとおり、西部は東部に比べ様々な条件が悪く、しかも人材不足の問題等もあり、中央主導にならざるを得ないというのが現実である。また、1980年代の改革・開放政策実施の際、中央は地方政府への権限下放を積極的に進めたところ、「諸侯経済」や「地方保護主義」といった言葉に代表されるように、地方政府は多くの許認可権を手にし、中央の統制をかわしながら、地元経済の発展を第一に考えるようになり、中央は地方政府を統制できなくなった。その経験から中央は、西部大開発では地方政府への過度の権限下放には消極的になっていると考えられる。他方、地方政府には、許認可権や開発自主権を制限されているために、地方独自の政策が打ち出せない、また中央の意向に沿った政策しか出せないといった一種のあきらめムードになるという側面もあるだろう。

しかし、主導権をめぐる問題の原因は、全てが中央と地方政府の対立に集約されるわけではない。統制強化の方針は、国計委や経貿委といった経済マクロ調整部門に共通している。他方、例えば経貿部は貿易、外資導入促進の立場から、投資に関する許認可権の権限下放や経済技術開発区の設立に積極的である⁵²。先の許可権の事例では、経済統制派と貿易・外資導入促進派の対立が、地方政府を一喜一憂させた。このことは、中央といっても西部大開発に対しては「総論賛成、各論反対」であり、決して一枚岩ではないことを物語っている。しかも、それは一見政策面の相違のように見えるが、単に西部大開発にコミットメントしたいという自分たちの自己表現、自己利益の追求にしかすぎないように思われる。こうした中央部委内の対立も、中央と地方政府の対立を助長する要因の一つである。

5. 少数民族地域の特殊性

東部と西部の違いの一つは、民族構成にある。東部は漢族がほとんどを占めるが、西部には多数の少数民族が居住している。それ故に、開発戦略も東部と西部とは自然と異なるものでなくてはならない⁵³。江沢民が西部大開発を提起する際、「民族団結」を強調したのは、そうした背景があるからだ。

2000年2月22日から開かれた全国民族事務委員会経済工作会議において、国家民族事務委員会と各省レベルの民族事務委員会は西部大開発への対応を協議した⁵⁴。会議は「西部大開発への参与に積極的主導的であり、さらに効果を重視しなければならない。国家民族事務委員会は国務院西部地区開発指導グループを構成する19単位のうちのひとつとして、当然相応の責任を負わなければならない」として、西部大開発支持の基本姿勢を示した。他方「民族工作の角度から力を入れて研究し、西部大開発に関連する意見と建議を提出しなければならない」として、少数民族の立場から西部大開発に関わっていくことも明らかにした。そして「例えば、天然林の伐採を禁止し、耕地を元に戻し森林と草原に戻した後、一部の少数民族は伝統的生産手段を手放してしまい、いかに彼らを新たな生産・生活手段の問題を解決するのか」といった具体的な意見、建議を挙げた。ここで挙げられた伝統生産手段の問題は、少数民族の文化の問題へと帰結する。開発と少数民族の文化破壊との関係は、西部大開発の争点の一つとなっている。

少数民族の多くは、西部大開発のような中央主導の大型プロジェクトが進むことで、ビジネスや旅行で少数民族地域を訪れる人が増え、また市場経済への不適応⁵⁵などによって、自らの文化が破壊されるのではないかという危機感を抱いている。2000年7月に世界銀行で中国への融資案件が否決された事件⁵⁶は、米国のチベット支援団体や環境団体などが、チベット族の影響力や文化の希薄化につながるとして反対運動を行い、また中国国内の少数民族も世銀や外国政府に対し否決を呼びかけてきた結果であった。筆者が2000年3月にチベットを訪れた際、チベット族の人に「計画中のラサまでの3路線の鉄道が開通したら、今よりも生活が便利になるだろう」と尋ねたところ、「便利になるけれど、それによってたくさんの漢族がやってくる。そして、悪い漢族の文化が入ってきて、チベット文化が破壊されてしまう。文化が破壊されるくらいなら貧しい方がいい」と答えている。

西部大開発をめぐる文化破壊の問題は、純粋な文化破壊への少数民族の危機感に

還元されるものではない。建国前後からの共産党による少数民族統治への不満が根本にはあり、文化破壊の問題も感情的な側面が強い。また中央は、少数民族地域が経済発展すれば、少数民族は独立の動きを起こさないようになるだろうという認識を持っている⁵⁷。西部大開発はまさにそうした認識に基づいて打ち出された政策である。しかし、例えばチベット自治区には中央から毎年12億元以上の財政補助が行われ、1950年代初頭からの投入資金は400億元以上に達するが、多額の資金投入がこれまで経済発展に結びつかなかった⁵⁸。それ以上に、少なくない少数民族は必ずしも経済発展を望んでいるわけではない。中央民族大学の楊聡教授は、「自由な交流、自由な発展は、西部が自ら選択するものであり、ある一つの固定の文化意識を押しつけてはならない⁵⁹と主張する。少数民族地域の開発は、主人公である少数民族との対話なくして、いくら金と時間をかけても難しい。

おわりに

西部大開発は、公式見解に従えば、東部との地域格差の拡大、生態環境の悪化など改革・開放がもたらした高度経済成長の負の遺産を解決する方策として、また改革・開放を導いた鄧小平理論の主要部分をなす「先富論」の第二段階として、さらに建国以来未解決のままである少数民族問題を解決する手段として、中央主導で進められている一大プロジェクトである。そこには、現在手を打たなければ、次の一步を踏み出さなければ、共産党の支配体制が揺らぐかもしれないという党中央の危機感が伺われる。他方、2002年秋に開かれる予定の第16回党大会に向けて、自らの権威を確立するため、江沢民はこれまでとは異なるアピール性のある実績作りを迫られる時期を迎えており、思想工作による思想統制と共に西部大開発は打ち出された。毛沢東、鄧小平もなし得ることのできなかった西部の開発に手を付けたことは、江沢民にとって大きな賭けであると同時に、権威確立への安易な選択でもあるように思われる。以上のように、西部大開発は政治的な背景を持った一大キャンペーン的な政策であることを再確認しておきたい。

西部大開発は、実際には、西部に位置する地方政府に対する「パイ」の分配をめぐる政治過程である。限られた資金、プロジェクトをめぐる地方政府間の利害調整、許認可権や開発自主権をめぐる中央と地方政府間の利害調整は容易でない。さらに、筆者は開発そのものに対する少数民族の強い反発も軽視することはできな

い。以上のことから、筆者は西部大開発が真の西部の経済発展をもたらすかどうかという点では懐疑的である。

スムーズな利害調整を進めるためには、政策の透明化が必要だろう。例えば、法律の整備が挙げられる。先述の全国政協第9期常務委員会第10回会議では、多くの委員から「西部大開発法」の制定を求める声が上がった⁶⁰。法律制定に際しては、全国人民代表大会での審議が行われることになり、中央部委や地方政府の部門利益に偏ることなく、広く意見を募り、議論することが可能になる。また法律には、戦略目標、対策、各級政府の権限や職務等が明記される。こうすることにより、少なくとも現在よりも政策の透明化は実現されるだろう。

共産党、江沢民、中央部委、地方政府がそれぞれの異なる思惑を持って進められている西部大開発は、第10次五カ年計画が始まる2001年から第16回党大会が行われる2002年秋頃までは一つの政治的なキャンペーンとして進められるだろう。しかし、それ以降キャンペーンは下火になるだろう。真の西部の開発は、第16回党大会以降に始まるだろうし、冷静な中で始められてこそ成果が期待できる。

(佐々木智弘)

(注)

- ¹ ここでいう「地方政府」とは、特別な場合を除き、省、自治区、直轄市の省レベルの政府を指す。
- ² 『人民日報』1999年11月1日。
- ³ 『鏡報』2000年2月号、30頁。
- ⁴ 『人民日報』1999年6月10日。
- ⁵ 『人民日報』1999年6月19日。
- ⁶ 『人民日報』1999年6月25日。
- ⁷ 『人民日報』1999年11月18日。
- ⁸ 陳棟生主編『西部大開発幹部参考読本』、中央文献出版社、2000年、288頁。
- ⁹ 李子彬は、深圳市長だったが、辦公室副主任就任と同時に国計委副主任に就いた。
- ¹⁰ 『中国経済時報』2000年1月6日。
- ¹¹ 前掲『西部大開発幹部参考読本』287頁。
- ¹² 高路、葛方新主編『大決策出台 西部大開発方略』、経済日報出版社、2000年、17頁。
- ¹³ 『人民日報』1999年1月24日。

- ¹⁴ 前掲『大決策出台 西部大開發方略』319～325頁。
- ¹⁵ 同上、335頁。
- ¹⁶ 『人民日報』2000年8月15日。
- ¹⁷ 『人民日報』2000年10月22日。
- ¹⁸ 『人民日報』2000年12月28日。
- ¹⁹ 『人民日報』1999年6月19日。
- ²⁰ 『人民日報』1999年11月18日。
- ²¹ 『日本經濟新聞』2000年8月20日。
- ²² 「三講」とは、日本語で「三つの重視」。学習、政治、正気の三つを重視すること。中国共産党が進める政治思想工作の一環で、党や政府の幹部に対し、「三講」教育キャンペーンが実施されている。
- ²³ 最近の中国の政治状況は、拙稿「中国」、『アジア動向年報2001年』、アジア経済研究所、2001年6月刊行予定、を参照せよ。
- ²⁴ 「三個代表」とは、日本語で「三つの代表」。先進社会生産力の発展要求、先進文化の前進方向、最も広範な人民の根本利益の3つを中国共産党が代表すること。中国共産党が進める思想工作の一環で、党や政府の幹部に対し、「三個代表」学習キャンペーンが実施されている。
- ²⁵ 今井健一「産業発展と5カ年計画」、丸川知雄編『中国産業ハンドブック』、蒼蒼社、2000年、12頁。
- ²⁶ 2000年7月28日、呉儀國務委員が日本訪問中、西部が12の省・自治区・直轄市からなることに言及した (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/journal/CL.../cli014.htm> 『経団連クリップ』No.130〔2000年8月10日〕)。一般にこれが最初に公表されたものと考えられている。
- ²⁷ 当時は9省・自治区だったが、1997年に四川省が、現在の四川省と重慶市に分割されたため、現在では10省・自治区・直轄市となった。
- ²⁸ 内蒙古自治区政府関係者へのインタビュー（2000年12月）。
- ²⁹ 劉麗娟、梅田琳「内蒙古侍史西部大開發的幾個重点」、『宏觀經濟管理』2000年第7期、39頁。
- ³⁰ 本書編写組編『跨入世紀的宏偉藍圖 “十五” 計劃建議學習讀本』、学習出版社、2000年、134頁。
- ³¹ 関係者によれば、広西については、西部指導グループ内に、広西出身者がいたため、西

部に含まれることが決定した。また内蒙古についても、北京に隣接する地域であり、砂漠化により年々深刻化する内蒙古方面からの砂混じりの風に北京に住む指導者が悩んでいたことから、西部に含めたとされている。朱鎔基総理自身も「砂漠化を食い止められないと北京から遷都しなければならなくなる」と述べている（『日本経済新聞』2000年8月20日）。

- ³² 杜平、肖金成、王青雲等『西部開発論』重慶出版社、2000年、118頁。
- ³³ 周甲祿「東拓西進 得中独厚 湖北圍繞西部大開発壮大自己的啓示」、『瞭望新聞周刊』2000年第37期、42頁。
- ³⁴ 海南省政府関係者へのインタビュー（2000年3月）。
- ³⁵ 吉林省延辺朝鮮族自治州政府関係者へのインタビュー（2000年10月）。
- ³⁶ 「西部大開発希望的原野」、『亞洲週刊』2000年3月6日 3月12日、23頁、2000年7月3日 7月9日、18頁。
- ³⁷ 項宗西「認清区情与優勢 找准寧夏在西部開發中的位置」、『宏觀經濟管理』2000年第7期、42頁。
- ³⁸ 孟連、王小魯「对中国經濟增長統計数据可信度的估計」、『經濟研究』2000年第10期、4頁。
- ³⁹ この場合、シンポジウムそのものに大きな意義はない。地方政府にとって、招聘者との非公式な接触が重要となってくる。
- ⁴⁰ 天児慧他編『現代中国事典』、岩波書店、1999年、241頁。
- ⁴¹ 中国社会科学院西部大開発發展研究中心整理『国家支持西部大開發的有關政策措置』、2000年8月（報告書）、日本貿易振興会北京センターでのヒアリング（2000年11月）によれば、寧夏回族自治区計画委員会は自治区内にある省級經濟技術開發区の国家級への格上げを国計委に積極的に売り込んだが、結局選考されなかった。しかし、追加時に格上げされた。
- ⁴² 『中国經濟時報』2000年6月5日。
- ⁴³ 国家發展計画委員会マクロ經濟研究院、國務院發展研究センターでのヒアリング（2000年11月）。
- ⁴⁴ 『人民日報』2000年10月21日。
- ⁴⁵ 寧夏回族自治区發展計画委員会でのヒアリング（2000年11月）。
- ⁴⁶ 李以学「西部地区加快發展 面臨嚴峻挑戰」、『宏觀經濟管理』1999年第9期、21頁。
- ⁴⁷ 『中国經濟時報』2000年6月29日。

- ⁴⁸ 『人民日報』2000年6月29日。
- ⁴⁹ 『中国経済時報』2000年6月29日。
- ⁵⁰ 同上「西部向北京要権要銭」、19～20、22頁。
- ⁵¹ 北京でのインタビュー（2000年11月）。
- ⁵² 周可仁「拡大西部地区対外開放要有新思路」、『国家行政学院学報』2000年第6期。
- ⁵³ 「没有文化認同、西部大開發如何進行？」、『民族団結』2000年第4期、21頁。
- ⁵⁴ 「全国民委經濟工作會議在京召開」、『民族団結』2000年第三期、12頁。
- ⁵⁵ 「民族文化西部不竭的資源」、『民族団結』2000年第二期、20頁。
- ⁵⁶ この案件は、世界銀行が、貧困対策の一環として青海省のチベット族移住地域へ同省内の漢族5万8000人を移住させるために4000万ドルを無利子融資するというもので、調査の結果、環境影響評価に対する基準が甘く、移住先の住民への聞き取り調査の秘密厳守が守られなかったことなどの問題点が明らかになり、結果的に理事会で否決された。しかし、反対した理事国に米国やヨーロッパの国々などが含まれることから、単純に文化破壊の問題とは言い難く、米中関係など外交問題と絡んでいることも考慮しなければならない。また、中国政府は中央財政の逼迫から資金調達を国際機関や外国政府からの貸款にも頼る方針を打ち出しており、この問題が西部大開発にマイナスの影響を及ぶことが懸念される。
- ⁵⁷ 国分良成、星野昌裕「中国共産党の民族政策 その形成と展開」、可児弘明他編『民族で読む中国』朝日新聞社、1998年。
- ⁵⁸ 国務院新聞辦公室編「チベット自治区における人権事業の新たな進展」（1998年2月）。
- ⁵⁹ 「西部大開發“文化”命運如何？」、『民族団結』2000年第三期、18頁。
- ⁶⁰ 『中国経済時報』2000年6月26日。