

2018 年 7 月 7 日 (土)

富山県民会館 611 号室

14:00~15:30

「中国の地域政策の展開と『一帯一路』」

公益財団法人環日本海経済研究所 研究主任

穆 堯 芋 氏

1. なぜ「地域」なのか

日本の国土面積は、地理的な世界地図においては広くないが、経済規模の地図に置き換えるととても大きくなる。中国は、2005 年のデータを使った経済地図ではまだ小さかったが、その 5 年後には日本を超え、さらにその 4 年後には日本の倍になった。世界の経済地理は大きく変わりつつある。

中国の農村に行くと、緑が多く、細い道の先に村が点在し、工場の煙突がたまに立っているような風景がある。地方都市に行くと、舗装された広い道路が通り、ビルが建ち並んでいる。上海のような大都会は、世界の企業が集積し、多くの人口を有して経済の中心地となっている。また、首都の北京は 2008 年北京オリンピックの開会式場（通称：鳥の巣）や中央テレビ局、国家大劇院などがあり、文化的な雰囲気が漂っている。首都ではあるが、北京も地域といえば地域だ。東北地域へ行くとトウモロコシ畑が広がっている。豊かそのものだと思わせる風景である。西南地域では、平らな土地がないところもあり、不動産開発や工場建設をしようとするところから始めなければならない。海拔の高い青蔵高原は、高山反応があって普通の人は簡単に行けない。そういう中で暮らす人々がいて、これら全てが中国である。中国は地域によって地形、歴史、伝統、経済、考え方が異なり、地域研究者としては面白い。これは日本でも同じであろう。

中国はどんどん発展しているが、これまでの大きな変革には、ほとんど地域から始まっている。例えば、計画経済から市場経済への移行は、全国一気に行われたわけではなく、ある特定の地域から始まっている。広東省の深セン市は、40 年前には小さな漁村だったが、今、東京にも負けない高層ビルが数多くある。「改革開放」が生んだ奇跡の街と呼ばれるが、中国が計画経済から市場経済に変わるときのスタート地点の一つだったからである。鄧小平は、深センはじめ四つの沿海地域を経済特区に指定し、外国から資本を入れて国際貿易を促した。それが深セン市の原点であり、中国の改革開放の原点である。その後、1992 年に上海に浦東新区が作られ、上海は市場経済を導入する拠点の一つとなり、国際的な大都市に発展した。また、農地利用の個人請負のような農業改革も安徽省の一農村から始まった。今はそれが当たり前になっている。このように、中国の変革はほとんど地域から始まっているので、地域の分析は中国全体の傾向を理解するには参考になる。

また、地域は中国経済の持続的成長にとって大きな意味がある。中国は高成長を続けてきたが、2011 年以降、成長率は 6-7%前後を維持している。持続的な経済成長は中国経済の重要な課題であるが、地域の発展はそれを実現する一つのキーである。現状、中国の経



済発展における沿海地域の役割が大きく、内陸地域や西部地域は後れをとっているが、内陸部を発展させなければ持続的な成長を維持することが難しい。そして、中国の経済地図の変化は周辺国の地域発展に大きな影響を与える。例えば、東北三省がうまく発展していけば、周辺のロシア極東、モンゴル、北朝鮮、日本の日本海側にいい影響を与えよう。このような理由で私は地域が好きで、地域から中国を見てみようと考えたのである。

2. 中国の地域開発政策の展開

中国における開発戦略の変遷は、研究者によって整理の方法が異なる。東京大学名誉教授の中兼和津次先生は、スターリン型、毛沢東型、鄧小平型と、政治的指導者によって時期を分けた。元神戸大学の加藤弘之先生は、1978 年を境に社会主義時代と改革開放時代に分けた。中国人民大学の張可雲先生は、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に分けている。このように、中国がこれまでどのような地域戦略を展開してきたのかについては、日本と中国でさまざまな議論がある。

私は以下のように分けている。まず、1953 年から 1964 年までは産業配置の空間的均衡をはかる時期である。中国が建国されたばかりで、工業やサービス業は沿海地域に集中していた。上海は以前から発展していたが、社会主義の下で各地域にそれぞれ完備した国民経済体系をつくるのが推奨され、全国基本建設プロジェクトの中西部への重点的配置などを行った。平等を優先した時期であった。次に、1978 年までは三線建設という鉄鋼・自動車などの重要産業を強制的に内陸部へ移転させる政策があった。内陸部の山間部の安全な場所を選んで、インフラ施設を作って基幹産業を持って行った。当時はベトナム戦争や中ソ関係の変化により、中国は国防の観点から重要な産業を守るという政策を行った。経済原理よりも安全保障の観点から実施した戦略であるが、結果的にはそれまでほとんど産業がなかった地域に、ある程度の産業基盤ができたという評価もできるかもしれない。また、この時期に文化大革命と重なったため、経済が停滞し、その反省も含めて 1978 年の中国共産党大会では改革開放（第 3 時期）が打ち出された。中国の開発戦略はこれを機に新しい時期に入ったが、その特徴として沿海地域から市場経済を少しずつ導入し、外国の企業に開放して外資を誘致し、外国と貿易を行うことなどである。経済の効率を大事にした時期であった。この政策はうまくいって、指定した四つの経済特区、その後さらに指定した 14 の開発都市は大きく成長した。第 4 時期は沿海地域を重点的に開発した時期で、上海東新区や天津濱海新区などがつくられた。沿海地域が発展すれば国の経済が良くなる、沿海地域は国の経済発展の牽引力にするという発想で進められた。これは効率を大事にした政策で、うまく進められた。その関係で、上海だけでなく、山東省、浙江省、江蘇省などの沿海地域が大きく発展した。一方、中部や西部との格差が広がってきたことから、それを是正するために第 5 時期の西部大開発や東北振興、中部崛起が始まる。格差の是正を中心に平等を重視する政策である。さらに、2008 年以降は、それまでの中央主導と対照的に、地方政府が地域開発に大きな役割を果たす時期（第 6 時期）があり、新しい展開に入った。2008 年にリーマン・ショックによる世界金融危機が始まったが、この年にベトナムと国境を接する広西チワン族自治区は ASEAN と協力して地域経済を発展させることも盛り込んだ戦略を提案し、初めて国務院に認められた。それは地方が主体的役割を果たす発展戦略の幕開けであり、その後、100 件以上、各地域からの政策が打ち出された。この時期は中

国の地域開発の展開において地方政府が大きな役割を果たす地方主体の時期であった。2015 年になると、「一帯一路」構想の具体的な政策が打ち出され、中国の地域開発は新しい段階に入る（第 7 時期）。「一帯一路」は 2013 年に習近平国家主席によって打ち出されたもので、その後国の正式な政策文書は 2015 年に公表された。「一帯一路」は中央政府の主導によって推進されている。本報告は最近の 2 時期、すなわち地方主体の発展戦略と「一帯一路」についてももう少し詳しく検討したい。

3. 地方主体の地域発展戦略（2008～2015 年）

地方主体の発展戦略は以下 3 つの要件がある。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。国務院の承認が得られること。発展戦略の実施は主に地方政府が担当することである。地域発展戦略を国が承認すれば、国の文書として中央省庁や各地方に通知される。戦略の実施はあくまで地方政府が中心であり、中央省庁はそれを支援する立場である。

これまで中央政府によって主導されてきた発展戦略は、地方政府が主体となって積極的に立案・実施するようになった。その背景には、中国は計画経済から市場経済を導入して 30 年以上たち、地方の状況が大きく異なり、発展している地域とそうでない地域が出てきたことがある。昔のように中央政府が指導して各地域が一律に政策を実施することに限界があり、各地域の特徴に合わせた戦略が求められるようになった。中央政府は地域の発想を重視し、積極的に政策転換を行い、各地域の実態に合わせて発展戦略を承認するようになった。実際に、2008 年以降に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は大きく変化し、地方の投資額が増えていることから、地方政府の役割が拡大していることがわかる。

地方主体の発展戦略は地方にとってどんなメリットがあるのか。地域発展戦略が中央政府に認められれば、すぐに国からの大型投資や財政移転が行われるわけではないが、他の地域と比べて財政支援が得やすくなる。また、中央省庁からの行政支援や大型プロジェクトの認可を取りやすくなり、インフラ整備が加速する。当該地域の発展に対する関心が高まり、民間資本の誘致を行いやすくなる。そして、中央政府と交渉できるようになり、新しい施策を全国に先駆けて試行できる可能性が生まれる。

具体的な取り組み事例をご紹介します。西部の平地の少ない甘粛省は、省都の蘭州市中心部から 80km も離れた所に平地を見つけ、蘭州新区と名付けて新しい街をつくらうとしている。蘭州新区は国務院に承認されている。経済の発展に伴い、人間は地理的な条件を克服する努力をし、それによって人々の生活様式を変えていくわけである。また、南の海南省は、暖かくて元々観光産業があり、これを世界に開かれた観光地にしようということで戦略を作って中央政府に承認された。街のど真ん中に免税店を作り、外国人のほか主に中国の金持ちを客として狙っている。島の不動産価格も上がっている。さらに、ロシアと北朝鮮の国境に接する吉林省では、延辺州の石炭を北朝鮮の港を経由して、割り当て制限なしに中国南部の上海・寧波などに輸送した。前例のないことで、税関や検疫検査など、越境輸送の課題を中央政府と交渉して特別に認めてもらうことで実現した。このように、地方政府が国務院に承認された戦略を持って中央省庁と交渉すれば、今まで前例のなかったことができて、それによって地域経済が大きく発展する可能性がある。これは他の地域や中国全体にとってもプラスの影響がある。

4. 「一帯一路」の新展開（2015 年～現在）

2015 年以降は「一帯一路」という大きな国としてのビジョンが出され、各地方政府はこれに沿って取り組むこととなっている。中国を起点とし、内陸地域を横断して中央アジアを通り、ヨーロッパへつなげる「シルクロード経済ベルト」（陸のルート）と、中国を起点とし、東南アジア、インド洋、アフリカを通してヨーロッパまで結ぶ「21 世紀海上シルクロード」（海のルート）が、今、中国では最も重要な国際構想とされている。日本でも関心が高く、中国の国際戦略として捉える研究が多いが、地域から見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げる国内地域経済の一体化戦略でもある。これは今までの戦略と大きく違う。西部大開発のような特定地域に対する特別支援ではなく、経済要素の自由な移動と効率的な配置を目指し、市場の力が発揮しやすい環境整備に重点を置いている。情報を共有し、省と省の行政的な障壁を打破する。特定の地域を開発するのではなく、地域間をつなげる政策である。

地域の一体化は後進地域にとってチャンスとチャレンジの両方を備えている。富山は北陸新幹線の開通により東京と結ばれて観光客がたくさん来るようになった。新潟の場合は、上越新幹線が開通した後、佐渡への観光客は増えていたが、若者の大都会への流出も見られた。新潟の企業は、新潟港ではなく、運行便数が多くて安い横浜港を使って荷物を海外に運ぶこともある。後進地域にとってチャレンジがあるが、地域一体化によって遠い地域の市場にもアクセスできるというメリットがある。つなげるチャンスをいかにつかむかは重要で、地域独自の取り組みや効果的な地域振興策が求められよう。短期間ではでは分からないかもしれないが、10 年、20 年で見ると、その地域の取り組みが効果的だったかどうか分かる。「一帯一路」以外にも、上海市と江蘇省など 11 の省をつなげる「長江経済帯」、北京・天津市・河北省を中心とする「京津冀協同発展」という戦略がある。これは中国政府が認めた三大戦略であり、一体化政策としても側面も持っている。

5. 中国地域経済の展望

東北地域の成長率は低下してきているが、河南省などの中部地域は堅調な成長を見せている。河南省は北京市と広東省をつなぐ鉄道と山東省と甘肅省をつなぐ鉄道の交差点にあり、全国の交通要衝である。経済成長率は 1993 年以降全国平均より高く、2016 年の GRP（域内総生産）は全国 5 位、中部、西部のトップである。中国経済はこれまで沿海地域を中心に成長してきたが、今後中部地域が成長のエンジン役を果たす可能性があると考えられる。特に河南省は今後大きく注目される地域になるだろう。中国の経済地図は今後大きく変貌すると思われる。

以上をまとめると、地域は非常に面白く、重要なテーマである。中国の大きな転換は地域から始まっている。地域開発政策の変遷を見ると、2008～2015 年は地方政府が重要な役割を果たした時期であり、それぞれの地域に様々な取り組みが行われた。「一帯一路」は地域の視点から見ると、沿海地域と内陸地域をつなげる一体化政策でもあり、中国の経済地図は今後大きく変わる可能性がある。その中で、河南省を中心とした中部地域の発展が注目されるかもしれない。