

Discussion Paper Series No.170

中国地域開発政策の変遷及び評価

于 文 浩

中国社会科学院経済研究所講師

2011年10月

THE INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH

Chuo University

Tokyo, Japan

# 中国地域開発政策の変遷及び評価

中国社会科学院経済研究所 于 文浩

## はじめに

広大な国土を持つ中国では、地域発展の不均衡問題は従前より存在していた。このような国情及び当時の国際情勢を踏まえ、建国以来地域開発政策に力を入れて、各発展段階に応じて、異なった地域開発政策を挙げている。中国の地域開発政策については、数多くの研究者によって研究されており、中国の国内はもとより諸外国においても盛んに論じられているが、必ずしも十分な研究ができていないとは言い難い。本論文は地域開発政策と深い関係がある地域開発理論を纏めたうえで、中国地域開発政策の変遷を概観し、その特徴と問題点を明らかにし、総合評価の視点に立って、地域開発政策の有効性及び不足点について論じる。地域経済格差の縮小を目的とする均衡発展と不均衡発展を目指す地域開発政策の違い及び関連性を論じたうえで、現在実施している地域均衡政策について展望する。

## 第1節 地域開発政策に関する理論

地域開発にとって重要なのは地域開発目的である。主に2つの目的がある。

第1は、国の経済水準を引き上げ、国全体の経済成長を図ることである。目的達成には地域の地理的、自然、資源などの初期条件の「差異」に基づき、経済的な「比較優位」を最大に活かすことが求められる。

第2は、第1の目的に付け加えて地域格差をなるべく小さくするという目的である。すなわち、経済開発を通じた格差の縮小対策などによって、より直接的に公平な分配と格差是正を達成する目的である。地域開発目的に応じて、主に3つの代表的な理論群がある。

表1 地域開発政策に関する主要理論

主要理論	内容概要
均整成長論（ヌルクセ）	低所得国（地域）は「貧困の悪循環」から抜け出すために多数の部門に同時に投資を行ってから、均衡のとれた生産増加が市場を拡大し、規模の経済が得られ、経済発展をもたらす、所得の増加を実現する考え方である。
①ビッグプッシュ論（ローゼンシュタイン・ロダン）	この理論は規模の経済と弾力的な労働供給の相互作用から生じる外部経済を創出させることを実現することによって低所得状態が望ましい経済環境から高所得状態が望ましい経済環境へと移行させ貧困の罠から脱するというものである。
新古典派理論	経済発展に伴って地域経済格差は、一時的なものである。市場メカニズムと経済構造が成熟してくるにつれて、自動的に経済格差を縮小し、均衡発展をもたらす。不均衡の仮定としては、資本移動の未整備、労働移動の不完全性、政府政策などの要因によるものであるが、これらの要因もある時点を過ぎると、市場諸力の影響によって最終に均衡を生み出す要因となる。
①逆U字理論（ウィリアムソン、クズネッツ）	実証分析によって明らかにしたウィリアムソンの逆U字理論では、地域間経済格差は経済成長の一部の期間で生じるが、ある時点を過ぎると経済格差が是正することができる。つまり、地域経済格差は発展の初期段階では拡大するが、その後、発展が成熟すると縮小していくと言う逆U字的に均衡に達するとされる代表的な理論。

不均衡成長論	地域経済格差が生じるのは、後進地域が孤立していることが原因なのではなく、成長地域と周辺地域が一体化されていることが原因であり、一体的な結びつきが不均衡を助長し、経済格差を生む。この考え方によると、市場の諸力によって地域経済格差は自動的に縮小できず、政府のより強力な関与が必要となる。
① 累積的因果関係論（ミュルダール）	先進地域と後進地域が結びついている限り、社会には安定均衡ではなく、循環的及び累積的因果関係の原理が働いていると主張した。循環的及び累積的因果関係によって地域経済格差が拡大するばかりとなる。かなり悲観的な理論と指摘された。
② ハーシュマン理論（ハーシュマン）	ミュルダールの悲観的な見解に異議を唱え、ミュルダールよりは楽観的で、輸出或いは移出産業の振興により後進地域にも成長点ができれば経済格差を是正される。主に低開発国の発展戦略として、ある部門への先行投資によって、他部門への投資を連鎖的に誘発していくというもの。
③ 成長極理論（ペルー）	成長力の高い推進力工業が他地域の産業に外部経済をもたらして工業複合体が形成され、これらが極として、重点的に成長させることにより、国民経済を牽引していく、国家全体としての均衡が達成されるというもの。

出所：Nurkse（1953,邦訳 1966）、Myrdal（1957,邦訳 1964）、Hirschman（1958,邦訳 1961）、Bots and Stein（1964,邦訳 1965）、Williamson（1965）、石井（2002）などをもとに筆者作成。

第1は、「均整成長理論」である。この理論は、低所得地域において多数の産業に同時に投資を行うことによって、均衡のとれた経済発展がもたらされるというものである。「均整成長論」は、後にローゼンシュタイン・ロダンによるビック・プッシュ理論として定式化されることになる。ビック・プッシュ理論のアイデアは、開発途上国が貧困の罠から脱出するためには少しの力では十分ではなくかなりの後押し（ビック・プッシュ）が必要であるというものである。この理論によると、政府が経済体系の外部から政府支出を増やすこと、また多数の産業に同時に大規模な投資を行えば各産業は相互に市場（需要）を提供しあうことといった政策により総需要を増やす必要があるとしている。すなわち、この理論は、経済の規模と弾力的な労働供給の相互作用から生じる外部経済を創出させることによって、低開発均衡状態が望ましい経済環境から高開発均衡状態が望ましい経済環境へと移行させて、貧困の罠から脱することができるというものである。

第2は、市場諸力によって各地域の資源配分を均等化するので、市場均衡で地域経済格差が縮小されるというものである。こうした市場メカニズムが地域経済格差を徐々に縮小していくという理論群を「新古典派理論」という。つまり、市場メカニズムが最適な資源配分を実現するので、低価格地域から高価格地域へ移動することによって最終的には両地域の価格が均等化する。このような市場均衡では地域経済格差が生じないと考える。

開発途上国では先進国に比べて市場が未熟であるため、たとえ地域間で生産要素価格の格差が生じても、新古典派理論が示したように生産要素が敏感に移動するとは考えにくい。様々な批判を踏まえると、最適の資源配分による地域格差の是正という新古典派の考え方は、適用可能ではない、再検討の必要性があると指摘されている。

第3は、発展条件がよい地域を優先に発展させることによって経済全体の発展をもたらす、最後に不均衡から均衡が達成される。そのうち、政府の強力な関与が、経済発展の不均衡から均衡への変化に不可欠とする理論群であり、「不均衡理論」と呼ぶことができるものである。代表的なものにはミュルダールの累積的因果関係論、ハーシュマンの極理論、ペルー成長極理論などがある。開発途上国の地域開発政策に関わっている地域経済格差の問題について、ミュルダールとハーシュマンの両論は発展の初期段階では地域間格差が拡

大するという点では一致している。しかし、ハーシュマンがミュルダールと決定的に違うのは、発展が成熟すると格差の縮小に転じると主張している点である。ペルーの「成長の極理論」は、産業を地方に移動させる地域開発政策によって地域経済格差の是正を図る戦略的理論として、新古典派のように市場諸力によって均衡するといった理論や、ミュルダールの悲観的な理論よりも画期的であった。しかし、極とすべき地域や極に適用すべき産業の選択は、成長の極を取り入れたと思われる計画においても各計画担当者の独自の考えに基づくものになったため、実際の応用面では、さまざまな困難も見受けられた。

以上の分析により、主要理論の相違点について、以下のようにまとめる。

新古典派は、基本的には市場機構の調整機能に対する信頼に基づいている。経済それ自体は安定しており、なんらかの理由で経済が均衡から外れても、経済は最終に均衡を回復する。すなわち、資源配分における市場機能の重要性を強調し、地域経済格差は一時的現象と見なす。地域経済格差の形成は、市場メカニズムの作用を妨げる制約要因が存在する。したがって、市場メカニズムが有効に働くところでは、地域経済格差は自然に消滅するので、地域開発政策のような政府の関与が地域経済格差の是正に不必要であるばかりでなく、かえって攪乱要因ですらあると考える。

これに対して、均整理論と不均衡理論は、基本的には市場機構の調整機能に対する不信に基づいている。すなわち、経済それ自体が不安定であり、市場諸力の働きのみによって、地域経済を安定的状態に保つことでなく、むしろ地域経済格差の拡大をもたらす。したがって、政府の介入が必要であり、かつ政府の地域開発政策的介入は有益、有効である。政府の関与は格差が縮小する可能性を主張している。均整成長論も不均衡成長論も、究極的には国民経済のバランスのとれた発展を重視しており、両者の違いは、どのような経路をへてバランスのとれた地域発展が実現されると考えるかにある。

## 第2節 中国地域開発政策の変遷について

1949年の中華人民共和国建国以来、地域開発政策は、主に効率と公平の2点を中心に発展してきて、3段階に分けられる。「改革・開放」前の計画経済期の社会主義地域開発、「改革・開放」の実施による不均衡な地域開発、90年代半ば以降の均衡発展を目指す地域開発である。

### 第1項 計画経済期の中国型社会主義地域開発

19世紀末には、主要な工業はほとんどが東南沿海地域に集まっており、当時、上海、広州（広東）、武漢（湖北）の3市の工場数が全国工場総数の64%を占めていた。第二次世界大戦前には東北に重工業が、青島（山東）、天津で工業が起こるようになった。1949年新中国が成立した当時、地域経済の発展はきわめて不均衡な状態にあった。1949年に新中国が成立した当初には、全国の70%以上の工業、交通運輸設備が全国面積比12%足らずの東部沿海地域に集中していた。そして、重工業は主に遼寧省の中南部地区、紡績工業と機械加工などの軽工業は上海、無錫、青島、広州などの少数の大都市に集中していた。広い西部地域においては、重慶などの都市を除いてほとんど近代工業は存在しない状態であった。

このような沿岸部と内陸部の2極構造の地域経済発展における不均衡の問題に対し、政府は均整成長論の理論に基づき、すべての国民とすべての地域が資源と発展を共有できることが目的であり、地域不均衡が存在しているとき、それは（効率を犠牲にしても）是正すべき対象という地域均衡発展原則を堅持し、大量の財力、物力、人力を内陸地域に集中させた。つまり、効率性より公平性が重視され、その基本原則は走共同富裕的道路（共

同富裕の道を歩む)であった。社会主義の共同富裕の原則は(1)貧困は社会主義ではない。(2)一部の人、あるいは一部の地域だけ裕福になるのも社会主義ではない。言い換えれば、貧しくても平等な生活をするのが社会主義の公平原則であり、一律平等発展がその大前提である。(3)最終的には共同発展、共同繁栄、共同富裕の目標に到達するというものであった。「改革・開放」までの地域開発はこうした効率より平等の考えがモチベーションの1つになって開発が進められていた。

第1次5カ年計画(1953年-1957年)の中で、沿岸部と内陸部の2極構造の工業の不均衡を是正するため、政府は重工業化を推し進めること、そしてその重化学工業は内陸地域を中心に移していくことが決められていた。旧ソ連の経験を模倣したものであり、希少な資源を国家が中央集権的に握って、それを集中的に利用することによって、急速な工業化の実現を追求するものであった。

当時は旧ソ連の援助のもと、建設された156項目の大型プロジェクト(実際に建設されたのは150項目)のうち118項目あり、これらの項目の中で、約5分の4が内陸部(西部+中部)に立地していた。同時期、旧ソ連の援助以外に、国家自力によって建設された694項目の重点プロジェクトのなかで472の項目は内陸地域で行われた。

第1次5カ年計画期のGDP成長率は9.4%の高率を記録した。しかし、沿海地域への大規模なプロジェクトと投資が少なかったため、沿海地域の工業発展スピードは内陸より遅れることとなった。1956年に毛澤東は、「十大関係論」を発表し、そのうち、内陸と沿海との発展をともに重視すべきだと問題提起を行って、中央政府は沿海地域への発展も重視し、沿海部の都市を発展させたことが方針に盛り込まれたが、1958年から大躍進が始まった。工業生産が地理的に過度に分散し、経済効率が低かった、その結果、国民経済は大きな混乱に陥った。

大躍進問題に対し、1960年に調整政策が導入し始め、1963年から1965年までの三年間にわたって経済調整期になった。この時期の政策の特徴は立地条件の劣悪な数多くの企業・プロジェクトが、閉鎖や建設停止などの対象となり、当然、そのほかの企業・プロジェクトも、合理化を考慮することを余儀なくされた。

1966年から文化大革命期が始まった<sup>1</sup>。この時期の地域開発は、「自力更生」(self-reliance)という特徴が見られた。これは、自国でできることは自国で行い、自分の地域で作るという思想・方式で、開発論でいう輸入代替(import substitution)論と基本的に同じ性格を持っており、貿易論でいう比較優位原則を否定するものであった。産業配置の地域分散がさらにエスカレートし、効率性に反して、農村部でも、鉄鋼、化学肥料、セメント、農業機械製造、発電所などの設立が目指された。企業レベルでは、「大而全、小而全」<sup>2</sup>が追求された。

## 第2項 不均衡発展による「改革・開放」期の地域傾斜開発政策

1978年から「改革・開放」政策が開始され、中国の地域開発戦略には極めて大きな政策転換が図られることとなった。「効率を優先し、公平をも併せ考える」という原則が提起され、この原則に基づき、各種の優遇措置が東部沿海部に対して講じられたわけである。1978年代から1990年代はじめまで東部への地域傾斜開発政策となった時期である。

<sup>1</sup> 無産階級文化大革命ともいう。中華人民共和国で1960年代後半から1970年代前半まで続いた、封建的文化、資本主義文化を批判し、新しく社会主義文化を創生しようという運動。結果は、国内には長期間にわたる混乱に陥った。後には「10年の災害」と公式に総括されている。

<sup>2</sup> 大きくても全面的、小さくても全面的、ワンセット主義の意味。

## 1、「はしご」理論による地域開発政策

1978年12月に開催された中国共産党第十一期中央委員会第三回全体会議で中国国内体制の改革および対外開放政策の「改革・開放」政策は正式に打ち出した。その基本原則は鄧小平の「先富論」である。鄧(2002,p.152)は、「一部の地域、一部の企業、一部の労働者、農民は自らの努力によって収入を増やし、生活が先に豊かになるのを認めるべきだ」という内容であった。それまでの伝統的社會主義計画經濟体制、毛沢東時代の一律平等發展の考えから大きく逸脱するものであった。

1988年9月、鄧小平は談話を発表し、「2大局論」の構想を述べた。「大局」とは全体の事局であり、物事の全体の成り行きであるが、中国の經濟發展には順序があり、一律平等發展は不可能であるため、東部沿岸部では対外開放を精力的に推進し、この地域の經濟と社會をより速やかに發展させることである。中・西部地域は、この大局を理解し、支持しなければならない。東部沿岸地域が、先に一定のレベルまで(「小康水準」(ややゆとりのあるレベル))發展したあと、より多くの財を出して内陸地域の發展を支援することである。東部沿岸部はこの大局に従わなければならない、最終に共に發展するになる(中国語で「共同裕福」)。

以上のように、「改革・開放」以後、地域間の經濟發展レベルや技術水準における不均衡を認めながら、均衡發展の一面的な強調と、政府の投資の重点配分などが直接的な介入という手段による伝統的な地域政策への批判から、地域の成長と經濟効率の向上を重視する地域開發が提起されるようになった。その理論的根拠は「はしご」理論である。

「はしご」理論とは、經濟發展レベルと技術水準の地域經濟格差が東部沿海部から中・西部内陸に向かって梯子状に広がっているという現状認識に基づき、東部の「先進技術地帯」が先に外国から先進技術を導入し、次に、中部の「中間技術地帯」、最後に西部の「伝統技術地帯」へと梯子状に徐々に普及させ、技術移転を進めるべきであるというものである。つまり、国内經濟の束縛の受けない海外との貿易により沿海地域の經濟發展が促進され、そして、その効果が徐々に内陸にも浸透・波及し、中国全体の成長發展につながると期待された。「はしご」理論に期待された効果は不均衡發展論が主張した浸透効果・波及効果と深い関連性があると考えられる。

しかし、「はしご」理論の有効性を認めながら、地域区分の曖昧さ、後進地域の「キャッチアップ」や内発的發展、国際環境の利用の可能性の軽視、資源配分メカニズムや發展の波及メカニズムの問題点などについて、さまざまな側面からの批判が現れた。その後、「はしご」理論を修正する均衡發展戦略が多数提起された。

## 2、「国際大循環」論による地域開發政策

1980年代に、「はしご」理論は東部沿海部への傾斜政策の理論根拠とされた。「はしご」理論を具体化した傾斜政策は、1987年に提起した「国際大循環」論となった<sup>3</sup>。具体的には、3つの段階が必要である。第1段階では、東部沿海部に労働集約製品の輸出を先に集中的に發展させる。第2段階では、内陸地域が国際市場へ向かうと同時に、東部沿海部で資本集約の産業を發展させる。第3段階では、労働集約の産業の代わりに、技術・資本集約の製品の輸出が主力となる。「国際大循環論」と趙紫陽総書記(当時)が打ち出した「沿海地区發展戦略」は、これまでの輸入代替政策を大きく転換し、輸出促進により經濟發展を行うという意味で、比較優位を重視した政策となっている。

「改革・開放」時代に、中国は經濟建設を中心とした指導思想を確立し、地域配置の面

<sup>3</sup> 国際大循環論は、王建(国家計画委員会研究所研究員)が1987年11月1日に政府に提出された「国際大循環論經濟發展戰略を歩む可能性及び要求」と題する建議書を基にしているものである。

では、経済発展の重点を内陸部から沿海部へと移し、中・西部から東部へと移行させた。そして、基礎条件、交通などのハードウェアあるいは地域自身の蓄積能力が内陸よりはるかに優れている東部沿海地域の優位性を際立たせ、大量の外資と内資が東部沿海部へ引き付けられ、全東部地域への投資の増加によって生産力の発展を牽引したことがわかる。

「改革・開放」前後における中国の地域開発戦略のレビューを通じて、均衡型から不均衡型への地域開発戦略の転換を実現し、閉鎖型から開放型への転換も実現したことを明確に確認することができた。この転換は、経済効率を重視し、各地域の比較優位性を十分に発揮するとともに、国際・国内の2つの市場、資源を効果的に利用して生産力を高め、中国経済の高成長を促進することとなった。しかし、限られた資源を発展潜在力の大きな地域に配分するという傾斜政策の実施により、一部の諸条件が恵まれている東部地域を速やかに発展させたことに対して、西部地域を含む広大な内陸部の経済成長が緩慢である。地域経済格差の拡大の問題は深刻な問題として存在している。

拡大しつつある地域経済格差をそのまま放置して、国内の政治的・社会的安定性が失われるという衝撃的な警告を発する論者も現れた。この現状に対して、中国政府は再び地域均衡発展の重要性を認識し始め、地域均衡発展戦略への転換と表明することとなった。

### 第3項 均衡発展による地域均衡発展開発政策への転換

1997年3月の全国人民代表大会で発表した「国民経済と社会発展第9次5カ年計画と2010年長期目標要綱」は、「地域経済の協調的発展の促進」を強調し、地域発展の構想は不均衡的発展から協調的発展に転換していることを正式に表明した。開発政策は東部、西部、東北部、中部の4極構造へ細分化してきていた。

#### 1、「西部大開発」戦略

「西部大開発」は「2大局論」の延長であると考えられる。1999年は新中国建国50周年の年である。江沢民総書記は「中・西部地域の発展を加速し、西部大開発を実施するには、条件が基本的に備わっており、時期は既に熟した」と明確に指摘した。同年11月、中国共産党中央と國務院が招集した中央経済工作会議では次のように指摘した。西部大開発戦略の実施は「党中央が全局を把握して、新世紀に向かって出した重要決定」であり、「直接的に内需拡大、経済成長の促進につながり、民族団結、社会安定と国家安全に関わり、東部地域と西部地域のバランスの取れた発展と最終的に共に豊かになることに関係する」。このように、中国の地域開発の重点は再び内陸に戻ってきた。

表2 「西部大開発」優遇政策の概要

資本調達	「3つの70%」（国家財政援助、国債発行による資金調達、外国政府・国際機関借款の70%を西部に配分）
	(1) 水利、交通、エネルギー、優位性ある資源開発、ハイテク、軍民転換プロジェクトを西部に優先配分
	(2) 貧困対策資金優先配分
	(3) 国家開発銀行などによる銀行融資の強化
投資環境	(1) ソフト面の環境改善：国有企業改革、私営企業発展、行政管理改善など
	(2) 優遇税制 外資：所得税「2免3減」+3年間15%、奨励業種では設備、機械輸入の関税免除など
	内資：インフラ建設投資「2免3減」

	(3) 土地、地下資源関連投資の減税
	(4) 資源、交通、水などの価格市場化、価格調整による西部への利益移転
開放拡大	(1) 外資への開放分野の拡大（農業、水利、環境、交通などインフラ分野奨励。銀行、商業、小売業、電信、保険、物流等の限定開放）
	(2) 外資利用方法の多様化（BOT、技術移転、人民元でのプロジェクトファイナンス、外資の株上場、経営権・株譲渡やM&A承認）
	(3) 対外経済協力・貿易促進（貿易自主権の拡大、国境貿易優遇）
	(4) 国内地域間協力の強化（東部と中部企業の西部進出の政策支援など）
	(1) 人材の誘致・定着（誘致条件改善、戸籍制度改革、人材交流奨励）
人材誘致	(2) 科学技術重視（研究開発費の重点投入、産学官提携、ベンチャー支援）
科学技術	(3) 教育への資金投入（義務教育の普及、大学建設の支援）
教育発展	(4) 文化・衛生施設の整備

出所：劉江主編（関連年版）、杜鷹主編（2007）、国務院（2003）などをもとに筆者作成。

注：黒字計上年度を基点とし、最初の2年間は、所得税免除、3年目は半額免除。3年間15%とは、3年間所得税率は15%である。

「西部大開発」は50年間の段階的实施と具体的な政策方針を明らかにした。重点政策は主に（1）インフラ建設の加速（2）生態環境の保護（3）産業構造の調整と合理化（4）改革深化と対外開放の拡大（5）科学技術と教育の発展といった5本である。表2で示したように中国にける地域開発の重点再び内陸地域に戻ってきたといえる。しかし、今回の西部大開発の政策措置は、以前の内陸開発政策に比較すると、確かにかなり包括的であり、具体的となっている。その実施プロセスに注目すると、中央政府の直接的支援よりも政策的誘導によって西部自身の潜在力を発揮させようとしている点が目立つ。

## 2、「東北振興」戦略

地域発展の構想は不均衡的發展から協調的發展に轉換していることが示されたもう1つの帰結は、「東北振興」戦略である。

中国の東北地域は遼寧省、吉林省、黒龍江省を指す。計画経済体制下において中国の工業生産の中心を担ってきた地域である。しかしながら、近年、東北地域は、旧来の重厚大型の国有企業が多く、市場経済化に対応できず、発展から取り残され失業問題も深刻化している。また、エネルギー資源の枯渇への対応、増大する社会保障費など多方面に渡る課題に直面している、東北地域の停滞は、全体の経済成長にも影を落としているとされている。国民経済全体の協調發展と中国工業体系の質を高めるため、2002年10月の第16回中国共産党全国人民代表大会において「東北振興」戦略が打ち出され、さらに、2003年6月、温家宝総理が遼寧省を視察した際、中国東北工業基地の振興の必要性を「東北地域の振興と西部大開発戦略は東西の両輪」と端的に表現した<sup>4</sup>。これは、「東北振興」政策が「西部大開発」戦略と並ぶ中国中央政府の重要政策と位置づけられたことを示している。西部地域の包括的發展を目指した「西部大開発」の目的は東西格差（中国沿岸部と内陸部）の縮小である。これに対して、「東北振興」は広東省や上海市などの南部沿岸地域と東北地方との格差である南北格差の格差是正を目的としたものと考えられる。

2003年9月、温家宝総理は、国務院常務会議において中国東北地域など旧工業拠点の振興策について検討し、振興策を進める上での方針や原則、主要任務、政策を提案し、以

<sup>4</sup> 2003年6月、温家宝総理は中国東北地方を視察した。それまで、地方振興と考えられていた東北振興の重要性について様々な発言を行い、東北振興が一躍注目されるようになった。



下のような政策の柱となるものが打ち出された<sup>5</sup>。

- 「(1) 改革や開放を引き続き進め、改革開放により構造調整を促進する。
- (2) 市場メカニズムへの依存を主体としながら、政府の役割を適切に発揮する。
- (3) 新しい形の工業化を進め、産業構造改善を促進する。
- (4) 全体計画の立案と同時に個別事項の調整を進め、発展のバランスを重視する。
- (5) 自力更生を主体とし、国家が必要に応じて支援する。
- (6) 現実性を出発点とし、実際の効果を重視する。」

以上の基本方針を見ても明らかなように、地方政府、国有企業に自助努力を求めており、国家は側面から支援するという形を取っているのである。東北地方が抱える課題のうち失業や不良債権問題は国有企業の経営改善により解決が可能な問題であり、この意味で「東北振興」の最重要課題は国営企業をいかにして経営改善するかという点にある。貧弱な工業、インフラ基盤からスタートした西部地域と比較して、すでに、重厚な工業基盤と一定のインフラ設備を持つ東北地域は、国有企業改革と産業構造の転換が順調に進展すれば、成長軌道に乗ることが可能であると考えられるのである。東北地域への傾斜政策は、政策優遇のみで資金の優先配分は行わないことが基本となると見られる。「西部大開発」では、1996年から2000年の第9次5カ年計画期間中に、6000億元を投資しインフラ整備を行ったが、「東北振興」にはこのような大量の資金投入は行わない方針にあるとされる。

「西部大開発」の6000億元に対し、第1次プロジェクトとはいえ東北振興が610億元と小額の資金投入であるが、その610億元の財源は、主として、銀行借款、企業による自己調達、および外資導入を充てるといふ。これは、市場メカニズムの最大限の活用と既存の工業基礎の上で、自助努力を求めているのである。

2006年～2010年の第十一次五カ年規画により、地域発展の総体戦略の実施は、西部大開発の実施を堅持し、東北など旧工業基地の振興を継続し、中部地区の立ち上がりを促進し、東部地区に率先の発展で豊かになる地域発展の総体戦略を強調し、地域協調と相互依存の機制を健全させ、合理的な地域発展の局面を形成させることを強調していた。

2011年スタートした第十二次五カ年規画では、東北振興の継続を強調する一方、インフラ建設を強化し、全面的な振興のための条件を整える。資源型都市のモデル転換を押し進め、持続可能な発展を促進する。生態環境を保護し、グリーン経済を発展させるなどをさらに挙げられる。

### 3、「中部崛起」戦略

中部の地域開発は、「改革・開放」前に、中・西部開発戦略として提唱されたが、このうち西部が「西部大開発」として脚光を浴びてきたのに対し、これまで地域発展戦略としてあまり目立った存在ではなかったといえる。「改革・開放」以来、急激に発展した東部沿海地域への安価な労働力と豊富な食料の供給基地と位置づけられ、相対的に発展から取り残されてきた。「西部大開発」と東北3省への「東北振興」の開発に力を入れる一方で、中部も同様に経済的劣勢の状況にもかかわらず、発展のチャンスに恵まれてない。2003年9月の国务院常务会议では、各地域のバランスが取れた発展に向けた全体計画の策定の必要性和重要性が提起された

- (1) 「西部大開発」戦略の継続。
- (2) 東北地方など旧工業基地の振興。
- (3) 東部地方など一定の条件を備えた地域での現代化先行政策の奨励。
- (4) 東西部の連動や中部発展の後押し。

<sup>5</sup> 人民日報 2004年1月9日付け。

2004年、温家宝総理は、『政府活動報告』で「中部地区の現代農業および重要食糧基地建設の強化、インフラ建設強化、競争力ある製造業およびハイテク産業の発展、工業化および都市化の向上を支持する」と表明した。それから1年余を経て、2005年3月の全人代では、中部地域の開発を目標とする「中部崛起」（中部地区の勃興）が提唱された。2006年3月に開催された全人代で採択された「第11次5カ年計画」の中でも、「地域間のバランスのとれた発展」が主要課題の1つとされた。クローズアップされた「中部崛起」戦略は、中国の均衡発展戦略のシンガリ役といえるだろう。

東部の発展は外資受け入り拠点に、「西部大開発」はインフラ整備・資源開発・貧困対策に、「東北振興」は重工業の再編（老工業基地の改造）に、それぞれ重点が置かれていたが、これまでは、相互の経済・産業連関があまり強調されていなかった。「中部崛起」は「承東西進、聯南貫北」（東を承け継いで西に進み、南北を結びつける）を指すとしており、各地域発展戦略を経済・産業的に有機連携させようという歴史的使命をもって登場したということになる。

例えば、すでに東部で競争力を失いつつある労働集約的産業の進出拠点として、また、東西南北の交通の要衝という利点を活かした物流拠点として、東部には廉価な農産物、資源、原材料の生産・供給基地として、西部には人材やサービスの供給基地として、それぞれ機能する比率が、今後大きく向上する。沿海の経済力を西へ、資源と労働力を沿海や首都圏へというモノとヒトの交流の十字路としての機能が期待されている。

#### 4、第十二次五カ年期の中国地域開発政策の新動向

行過ぎた資源の開発、際立ってくる環境問題、生態システムの機能の退化など、経済の急成長に伴って国土空間の開発で現れた一連の新しい課題に対応して、中国における地域開発政策は大きな転換を迎えた。第十二次五カ年期では、中国地域開発政策の新動向は地域発展の枠組みを最適化させ、発展の協調性を強調している上で、行政区の枠を超えて、国土空間を資源・環境の負担能力や開発の密度、発展の潜在力などによって最適化開発区域、重点開発区域、開発制限区域、開発禁止区域という4つの主体機能区域に分類し、機能区の類型ごとに相応した発展方向と地域政策を定めるとされる。つまり、東部先行開発、西部大開発、東北振興、中部崛起という4極構造からさらに細分化してきており、地域間の協調的発展を強調している。

具体的には、（1）地域発展の総体的戦略を引き続き実施する。西部大開発「第十二次五カ年計画」を制定し、西部地区における奨励類産業目録を公布する。インフラや生態環境整備へのサポートにいっそう力を入れ、特色ある優位産業の発展を促進し、国家重点開発・開放試験区の整備を加速させ、チベット自治区と四省（青海、四川、雲南、甘粛）チベット族区域および新疆ウイグル自治区の躍進的発展を促進する諸政策を確実に実施し、西部地区におけるエコ文明モデルプロジェクトをスタートさせる。東北地区の第十二次五カ年振興計画を作成し、中国・ロシア地域協力計画要綱と、大小興安嶺森林地区生態系保護・経済パターン転換計画の実施を組織し、資源型都市の持続可能な発展を目指したテスト事業を展開していく。中部地区勃興促進の計画を突っ込んで実施し、新时期における中部地区の勃興を促進する政策・措置を検討、制定し、東西をつなぐ地域的優位を発揮させ、中部地区の都市群と長江中流区域経済ベルト地帯の波及効果と牽引車の役割をいっそう強化する。東部地区が体制・メカニズムの革新と発展パターンの転換を図るとともに、引き続き率先して発展することを積極的にサポートしていく。

（2）行政区の枠を超えて、国土空間を開発の密度や発展の潜在力、資源・環境の負担能力などによって最適化開発区域、重点開発区域、開発制限区域、開発禁止区域という四

つの主体機能区域に分類し、機能区の類型ごとに相応した発展方向と地域政策を定めるとされる。具体的には、開発密度がすでに高く、経済発展と人口集積が比較的進んでいるが、資源・環境の負担能力が弱まり始めた地域環渤海地区、長江デルタ地区、珠江デルタ地区を「最適化開発区域」に指定し、この区域では、従来の粗放的経済発展パターンを改め、産業構造の先端、高効率、高付加価値へのグレードアップを実現し、先端製造業、先端技術産業、現代サービス業の発展を促進し、国際分業と国際競争に参入するレベルを高める。資源・環境の負担能力と発展の潜在力が強くかつ一定の経済基礎を持っており、経済や人口を集積できる条件がある地域は重点的に工業化と都市化の開発を進める 18 カ所の「重点開発区域」に指定されている。これらの区域では、インフラを整備し、積極的に他区域からの産業移転と人口移転を受け入れながら産業の集積と人口の集積を促進し、工業化・都市化の発展を速める。開発制限区域は資源・環境の負担能力が脆弱で、大規模な経済、人口の集積に適せず、生態系の保護を行わなければならない地域では、環境保護を優先し、大規模な工業化都市化開発を制限する。開発禁止区域は法律に基づいて設置された各種自然保護地域であり、開発は禁止するとされる。特に、「産業構造調整指導目録」、「外商投資産業指導目録」、「中西部地区外商投資優勢産業目録」を改訂し、主体機能区ごとに奨励、制限、禁止産業を明確にし、奨励以外の投資項目に対して厳格な投資管理を実施している。つまり、単純な経済総量を追求するだけでなく、中国経済の健全な成長持続に向けて、何が最適かを念頭に置いた取り組みが求められる。

### 第 3 節 中国の地域開発政策への評価

#### 第 1 項 均衡発展による社会主義時代の開発政策の評価

この時期（1949 年～1978 年）の地域開発政策は、以下の特徴が見られる。

希少な資源を国家が一手に握って、計画的資源配分を特徴とする 5 ヵ年計画の実施を通して、それを集中的に利用することによって、国家投資の内陸部傾斜を基本的な特徴とする。中央政府は社会公平の理念に基づき、時には国防上の理由によって、国を挙げて、建設重点が内陸部にあったことは明らかに見て取れる。急速な工業化の実現を追及するものであった。それにより、内陸地域の国民経済における比重は次第に上昇していった。1952 年と 1978 年とを比べると、内陸地域の固定資産値の全国比は 28%から 56.1%へと拡大した。1950 年には、西部の鉱工業生産が総生産に占める割合はわずか 9%であったが、1978 年になって 45.6%まで引き上げられた、沿海部に偏っていた産業配置の改善には一定の成果をあげた。改革開放後の民需転換によって、この時期に設立された企業の中から、中国の有数の家電やオートバイのメーカーも出現した。

また、3 大地域ごとの経済成長率は、1952 年～1978 年の年平均で、それぞれ東部 7.6%、中部 7.1%、西部 7.4%、西部 7.5%という 7%前後の伸び率を達成した。1 人当たり GDP は、1952 年の時点で、東部と中部、西部の比はそれぞれ 1.33 : 1、1.37 : 1 であり、1978 年においては、それぞれ 1.51 : 1、1.56 : 1 となった。26 年間で大きな変化がなかった。

以上の経済指標の意味では、均衡発展においては、一定の成果を挙げたといえよう。しかしながら、以下のような問題点が指摘できる。

強制的な経済資源の地理的配置によって、次のようなマイナス効果も生じた。

第 1 に、沿海部への投資を怠って、既存の産業基盤を生かすことができず、国民経済の効率性が著しく損なわれた。

第 2 に、西部では二重経済構造が形成され、近代部門による外部経済性や波及効果を阻害した。

この時代の開発戦略にはいくつかの開発論に有効な政策がふくまれていた。しかし、一方、地域間の均衡発展を目指す出発点がいいといえるものの、あまりにも地域間の均衡発展が過度に強調されすぎ、投資面では経済効率を無視した内陸優先、労働効率の差異が無視され、絶対的平均主義が強調された。企業が国の「大釜の飯を食う」（親方日の丸）、個人が企業の「大釜の飯を食う」というパターンは普遍的であった。そのため、生産力や人々の生活がかなり低い水準にとどまっており、国民経済の後退を招いた。つまり、その支払った費用と得られた便益とを比べると、人的、物的、資金的な犠牲が大きかったといえる。

中兼（1999）によれば、工業部門の実質賃金は上がらないどころか、むしろ低下したし、農民の生活は平均的にみればみるほど改善されなかった。改革開放政策が採られてから本格的貧困対策が開始されたが、逆に言えば、毛沢東時代には言葉の上ではともかく、現実に農村貧困策が採られず、農村人口の3割にも上がる人々が貧困層であったのである。こうした開発戦略は長続きするはずもなかったし、また開発戦略として他の途上国が参照できるほどの普遍性もなかったと評価された。

## 第2項 地域傾斜開発政策の評価

1978年代から1990年代はじめまでの地域開発政策は以下の特徴と問題点が見られる。

中国の指導者は公平のイデオロギーにより経済合理性を優先するようになった。それは東部の発展を先行させることによってまず国民経済のパイを拡大し、これが長期的に中・西部内陸地域への分配の増大にもつながるという論理であった。東部沿海部の持つ海外市場へのアクセス、海外華人との人的ネットワークやもともと一定の経済基盤を持っている面などに注目し、産業基盤の整備を行うことにより対外開放の窓口として、経済特区から沿海開放都市、沿海開放区へと、点から面へと広がっていた傾斜的开发政策の推進によって、外向型経済の発展を促進し、地域経済の成長及び全国経済への波及効果が期待された。陳・岩田（2004,p.200）は、「政策の実行においては、これまでに経験がなかったため、まず部分的な地域で実験し、成功してから次第に他の地域に向けて推進していく、いわば漸進的な方式をとることとなった。」と述べている。漸進的改革方式に関して、経済発展へもたらす影響について、世界的に高く評価された。博鳌（ボアオ）アジアフォーラム2008年次総会では、元米国大統領顧問であり著名な経済学者のジョン・ラトリッジ氏は、「中国は漸進的な改革のモデルをたどり、経済発展と社会安定のバランスをよく維持した。これは大きな成功である。」と語っているほか、多くのオブザーバーたちも、周辺から改革を始め、徐々に中心へ向けて推進し、そして最終的には全方向に推し進めていくという方法は中国の改革・開放の優れた点であり、成功した経験であると考えている<sup>6</sup>。

しかし、次のような問題点が指摘できる。

東部を対象とした地域優遇政策は、地域経済全体の急速な発展を促進する同時に、外資導入、貿易、企業誘致など地域経済発展に不可欠条件に関する明らかな地域間の不平等をもたらし、中・西部地域との経済格差の拡大をもたらした。3大地域ごとの1978年～1996年の経済平均成長率において、東部18.6%、中部17.4%、西部17.5%といずれも高い伸び率を示した。しかし1979年の時点で、1人当たりGDPは、東部と中部、西部の比はそれぞれ1.52:1、1.50:1であったが、1996年においては、それぞれ2.37:1、1.90:1まで拡大した。

地域傾斜開発政策は地域経済格差の拡大をもたらした。しかし、この政策を全面的に否定することができないとも考えられる。その理由は次のように示す。

---

<sup>6</sup> [http://japanese.china.org.cn/business/txt/2008-04/14/content\\_14949397.htm](http://japanese.china.org.cn/business/txt/2008-04/14/content_14949397.htm) を参照（2011年10月3日に最終アクセス）。

第1に、この戦略のもとで、平均主義の打破により経済活気をもたらせたことが明らかになった。初めて大多数の人々の生活水準が着実に上がった。経済発展にとって最も大事なものの、つまり人々のやる気、能動的精神、その結果としての生産性の向上、それにこうしたダイナミズムを支え、また生み出す制度的措置である市場、これらの要素が相互促進的に絡み合いつつうまく回り始めたからである。東部地域の経済の急速な成長が中国经济全体の高度成長に大きく貢献したことも無視できない。これらの地域傾斜開発政策が行われなければ、東部の急速な経済発展はいうまでもなく、80年代以降の中国の高度成長も実現できなかつたであろう。

第2に、「2 大局」論で示したように、東部沿海部を先に発展させ、一定の段階に発展したら、中・西部内陸部の発展に重心を移すというビジョンが明確に打ち出された。つまり、東部の発展を重視する傾斜開発政策は中国经济発展の中の一定時期に限定される戦略的方策として、中国の長期的な地域開発政策の一環である。

以上の分析によると、地域開発目的を達成するため、傾斜開発政策を全面的に否定し、経済基盤が相対的に揃った東部の発展を犠牲にし、低いレベルでの均衡を求めるべきでなく、経済発展に伴い、政策重点の調整を行うことによって、東部の発展を抑えないと同時に、後れた中・西部地域の発展を促し、高いレベルでの均衡発展を求めるべきである。

### 第3項 地域均衡開発政策の評価

1997年以降再び地域均衡開発政策が提起されている。東部と中・西部内陸地域の経済格差の縮小を目標とする点が、「改革・開放」前の地域均衡政策と共通している。しかし、政策の本質に関しては、違っている。「改革・開放」前の地域均衡政策は、社会主義の中央集権的な計画システムの下で地域間の絶対均衡を追求する特徴がある。1997年以降の地域均衡開発政策は社会主義市場経済の下で短期間でなく長期間に渡って地域経済格差の解消を求める特徴がある。また、80年代以降の効率優先による地域不均衡開発政策を全面的に否定するのではなく、効率性と公平性の両立を重視する政策である。つまり、東部の経済を継続して発展させると同時に、中・西部の発展を図るという特徴である。この政策で示した意義は、以下のように考えられる。

第1に、地域傾斜開発政策は、東部と中・西部内陸部との経済格差が拡大したが、東部の経済発展は全国の経済成長において重要な役割を果たしているため、東部の経済発展を抑えることなく継続して促進させることが重要でもあり必要でも有る。

第2に、中・西部内陸部と東部の格差が明らかであるが、東部を重視する「改革・開放」政策によって、東部だけでなく、中・西部内陸部においても世界的にみても高い成長が実現したことは事実である。したがって、政策の重点の調整が中・西部及び東北部に移動することによって、中・西部、東北地域のより一層の高成長が達成され、最終的に東部との格差を縮めることが期待できる。2009年、中国の経済成長率は11.6%となったが、そのうち、東部は10.9%であり、東北部、中部、西部はそれぞれ12.6%、11.7%、13.5%であった。

第3に、単純な経済総量を追求するだけでなく、中国经济の健全な成長持続に向けて、持続可能な発展が念頭に置いた政策目標の設定は有意義であると考えられる。

### おわりに

地域開発に関する主要理論は主に均整理論、新古典派、不均衡理論3つの代表的な理論群をまとめて、その相違を論じ、中国の地域開発政策の政策研究とリンクし、その理論のインプリケーションを提示することを試みた。

新古典派は、資源配分における市場の重要性を強調し、市場メカニズムが有効に働くことによって、地域経済格差は自然に消滅する。したがって、政府の関与が地域経済格差の是正に不必要である。

新古典派の意見に対し、均整理論と不均衡理論は、市場機構の調整によって地域経済格差を縮小する機能に対する不信であり、政府の関与は格差が縮小する可能性を主張している。均整成長論も不均衡成長論も、究極的には国民経済のバランスのとれた発展を重視している共通点があるが、どのような経路をへてバランスのとれた地域発展が実現されることについて、両者の違いがある。均整理論は政府による後進地域への大規模な投資を行えば、先進地域との格差を縮小すると主張する。中国の社会主義時代の地域開発政策はこの理論に基づいた応用だと考えられる。不均衡理論は発展優位性がある地域を先に発展させる政策を採用し、その後、中国の「改革・開放」時代の初期段階では、不均衡理論に基づいて、東部沿海部を優先に発展させる政策を始めた。東部沿海部の経済波及効果を他の地域に誘発していくことによって、地域経済格差を縮小し、最後に均衡である地域発展をもたらすと主張した。

地域開発の目的の1つは、地域経済発展の不均衡の是正である。経済成長の過程において地域経済格差は常に存在するものである。ある一定期間において、効率性を重視する視点から不均衡開発政策を実施することができる。つまり、経済条件に恵まれた地域の優先発展を通して、全体の経済発展を促進することを目指す。一方、経済全体の安定発展と公平性という視点から地域経済格差の是正が求められる。地域経済格差の拡大に伴い、国民経済発展のアンバランスや社会の不安定につながる。とりわけ、広大な国土を抱え、自然・社会・文化などの初期条件が地域によって大きく異なる中国において、この課題は特に重要であり、したがって、地域間のバランスの取れた経済発展が重要な関心事であった。建国から現在までの地域開発戦略を振り返ると、中国の地域開発3つの段階を経ている。

- (1) 第1段階では、絶対的な均衡発展を目指した社会主義時代である。
- (2) 第2段階では、効率優先、東部沿海部を優先的に発展させ、不均衡発展の特徴につけられた「改革・開放」時代の初期段階である。
- (3) 第3段階では、地域経済格差の縮小及び持続可能な発展を目指した地域協調的発展に特徴づけた均衡発展である。

つまり、中国の地域開発政策をまとめてみると、均衡と不均衡政策の繰り返しとなっていたが、求める目標は、いずれも均衡である国民経済の発展を重視することである。社会主義時代の地域均衡開発政策は、経済効率を無視し、絶対的な平均を追求する政策として、評価されてないが、「改革・開放」以降の地域傾斜開発政策は、効率性を重視する視点から、東部を優先的に発展させ、これによって、全国の共同発展の実現をもたらす考え方である。当然、全国の共同発展が実現するまでには、長期的な時間が必要であるので、地域経済格差の存在はやむをえないと認識され、地域傾斜開発政策は一定の時期に実施し、長期的地域開発政策の一環として位置づけられる。1997年後、東部と中・西部の地域経済格差の是正が再び重視され、「西部大開発」政策の策定以降、「東北振興」、「中部崛起」を地域均衡開発の開発政策が続々と登場し、第十二次五ヵ年計画では、東部、西部、東北部、中部という4極構造からさらに細分化してきて、バランスの取れた地域間の協調的発展をさらに強調している。

実際には、これらの均衡発展戦略や不均衡発展戦略の差異はそれほど大きなものではないと考えられる。なぜならば、両者はともにバランスの取れた国民経済の発展を重視している。その違いは、どの程度のタイムスパンで、どのような政策展開で、どのような経路でなどの選択によって、バランスの取れた地域発展が実現できると考えるかにある。

均衡発展は後進地域と先進地域が格差の是正のため、後進地域の優先発展を重視する。当面する地域経済格差への対応を誤れば将来的な発展もないと考える。不均衡発展は、先進地域の優先発展をカギと考え、それが後進地域、最終に全国の発展をもたらすと考える。実際には、両者には、どちらも一面の正しさが含まれており、すなわち、不均衡に傾斜すれば均衡への志向が現れ、均衡に傾けば不均衡への揺れ戻しが現れる。重要なのは時宜を得た開発戦略となるかどうか、調整を繰り返しながら開発が進むと考えられる。

現在実施している地域の調和的発展政策は、持続可能の発展かつバランスのとれた地域開発政策として、多大な期待が持たれて、必要でもあり重要でもあると考えられる。

#### 参考文献：

- Borts, G.H. and J.L. Stein (1964), *Economic Growth in a Free Market*, New York, Columbia University Press. (中川久成・坂下昇訳 (1965) 『地域経済の成長理論』勁草書房)
- Myrdal, G. (1957), *Economic Theory and Under-developed Regions*, London, Garald Duck-worth & Co. Ltd. (小原敬士訳 (1964) 『経済理論と低開発地域』東洋経済新報社)
- Nurkse, R. (1953), *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford, Basil Blackwell and Mott Ltd. (土屋六朗訳 (1966) 『後進諸国の資本形成』巖松堂出版)
- Williamson, J.G. (1965), "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns", *Economic Development and Cultural Change*, 13, pp.3-45.
- 石井菜穂子(2003)『長期経済発展の実証分析：成長メカニズムを機能させる制度は何か』日本経済新聞社。
- 陳家海 (2003)『中国区域経済政策的転変』上海財経大学出版社。
- 鄧小平 (2002)『鄧小平文選』人民出版社。
- 杜鷹主編 (2007)『中国中西部地区開発年鑑』中国財政経済出版社出版。
- 国務院 (2003)「關於西部大開發若干政策措置的實施意見」劉江主編『中国中西部地区開發年鑑』中国財政経済出版社, pp.44-54。
- 国家發展改革委員会編、張平主編 (2010)『“十二五” 規劃戰略研究 (上・下)』人民出版社。
- 陸大道、樊傑主編 (2009)『2050：中国的区域發展』科学出版社。
- 李興江他 (2010)『中国区域經濟差距与協調發展：理論実証与政策』中国社会科学出版。
- 劉江主編 (2001-2005)『中国中西部地区開發年鑑』中国財政経済出版社。
- 魏後凱 (2010)「中国区域經濟發展態勢与政策走向」,『中国發展觀察』第 5 期, pp.23-26。
- 楊軍 (2007)『区域中国：中国区域發展歷程』長春出版社。
- 張建平主編 (2009)『中国区域開發問題研究』中国經濟出版社。