

中国が頻繁に地域発展計画を策定する背景、意図及び展望

中国人民大学地域・都市経済研究所教授
国家規画専門家委員会委員 張可雲

はじめに

中国は「第11次5カ年規画」実施期間（2006-2010年）に入ってから、特に最近の3年間において数多くの地域発展規画を打ち出した。これほど頻繁に地域発展規画を打ち出したのは今までないことであり、国内に幅広い議論を引き起こしたほか、海外からも大きな関心が寄せられている。中国はなぜ頻繁に地域発展規画を打ち出すのか？ 地域発展規画を次々に承認する狙いはどこにあるのか？ 今後も継続して打ち出していくのか？ これらは中国の経済発展に関心を持つ人々からよく聞かれる質問である。中国国内の一部のマスコミは「地域発展規画大躍進」、「地域発展規画花盛り」と表現しているが、正確とは言えない。本稿は近年に地域発展規画が打ち出される現状を紹介したうえで、地域発展規画が策定される背景、意図及び展望について検討する。

1. 「第11次5カ年規画」期間中から現在までの地域発展規画の策定状況

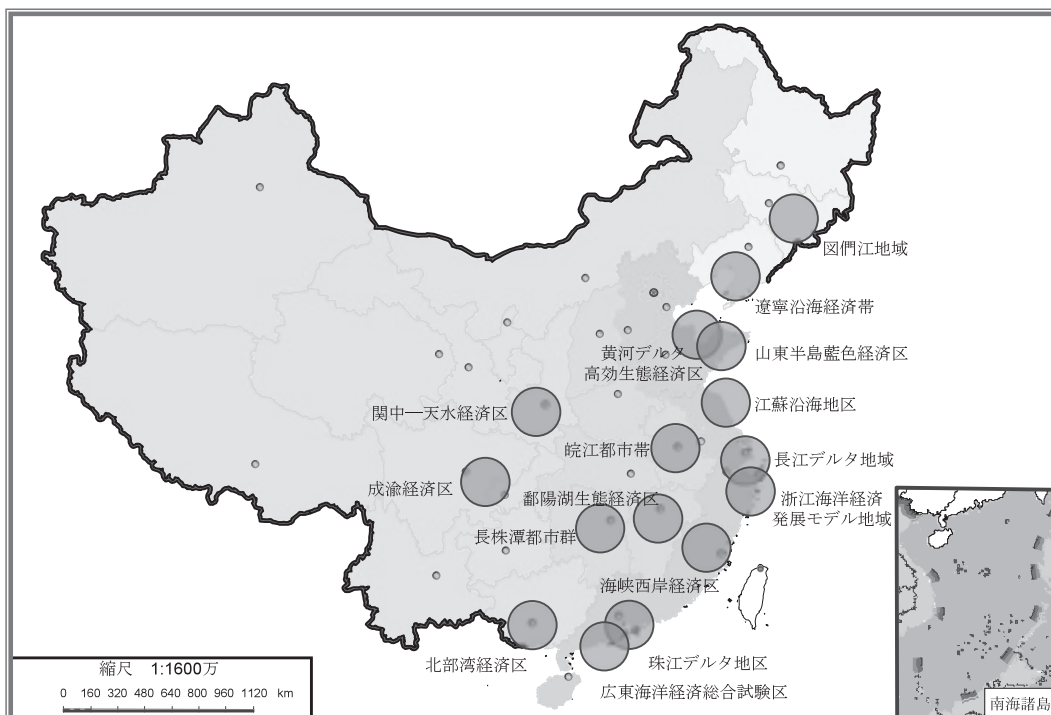
「中華人民共和国国民経済と社会発展・第11次5カ年規

画要綱」の策定の段階において、中央政府は地域発展規画の実験的策定を行い、「第11次5カ年規画」期間中に長江デルタ地域と京津冀（北京市・天津市・河北省、以下同じ）都市圏をモデルとして地域発展規画の策定に着手すると決定した。2006年から現在まで打ち出された規画は「戦略的地域規画」、「地域規画」と「単独行政区發展規画」の3種類に分けられる。

戦略的地域規画は、戦略的な意味を持つ地域を対象に策定された規画である。戦略的な意味を持つ地域は西部地域、東部地域、中部地域と東北地域の4つの地域を指す。すでに承認された戦略的地域規画は「西部大開發第11次5カ年規画期（2006-2010年）基本規画」（2006年）、「東北地域振興規画」（2007年）と「中部地域振興促進規画」（2009年）の3つである。東部地域をめぐる發展規画はまだ策定されていない。

地域規画は行政区を跨ぐ發展規画であり、上述の戦略的地域規画は含まれない。2011年までに中央政府に承認された地域規画は「広西北部湾經濟区發展規画」（2008年）、「長株潭都市群地域規画」（2008年）、「珠江デルタ地区改革發

図1 近年承認された地域規画の地理的分布



出所：筆者作成

展規画要綱」(2008年)、「関中—天水経済区発展規画」(2009年)、「遼寧沿海経済帯発展規画」(2009年)、「江蘇沿海地区発展規画」(2009年)、「中国図們江地域協力開発規画要綱」(2009年)、「黄河デルタ高効生態経済区発展規画」(2009年)、「鄱陽湖生態経済区規画」(2009年)、「皖江都市帯産業受入移転模範区規画」(2010年)、「長江デルタ地域規画」(2010年)、「成渝経済区地域規画」(2011年)、「浙江海洋経済発展モデル地域規画」(2011年)、「山東半島藍色経済区発展規画」(2011年)、「海峡西岸経済区発展規画」(2011年)、「広東海洋経済総合試験区発展規画」(2011年)が挙げられる。長江デルタ地域と京津冀都市圏をめぐる発展規画は早い段階から策定に着手したが、「長江デルタ地域規画」の承認は2010年の年末に引き延ばされ、京津冀都市圏の規画はまだ承認に至っていない。2地域の規画の策定は複雑な問題を抱えており、数多くの議論が存在しているからである。その他、現在策定中の地域規画には「中原経済区発展規画」などが挙げられる。すでに承認された地域規画は、図1で示した通りである。

単独行政区発展規画は、対象地域が1つの行政区を超えない規画である。理論上、地域規画とは言えないが、マスコミでは地域規画と間違われている場合が多い。中央政府に承認された単独行政区発展規画は「横琴島総体開発規画」(2009年)、「甘粛省循環経済総体発展規画」(2009年)、「海南島国際観光島規画要綱」(2010年)、「前海深港現代サービス業協力区総体発展規画」(2010年)、「重慶两江新区総体規画」(2010年)、「西咸新区総体規画」(2011年)及び西部地域のいくつかの省の振興規画などが挙げられる。地域規画と対比すると、単独行政区発展規画は1つの行政地域内を対象としているため、本質的には地方の規画である。

2. 地域規画が頻繁に策定される背景

地域規画が頻繁に策定される背景を正確に理解するには、中国における体制転換の側面からの考察が必要である。

中国は1953年に「第1次5カ年計画」を策定して以来、50年間にわたり10回の5カ年計画を打ち出した。「第11次5カ年規画」から、今まで使われてきた「計画」¹という表現を「規画」²に変更した。この変更は言葉遊びではなく、中国における体制転換の必要性和方向性を示している。

中国は、1992年から社会主義市場経済体制を取り入れ始めた。2000年代に入ると社会主義市場経済体制がほぼ確立され、改革の重点は社会主義市場経済体制の改善に転換し

た。計画経済時代のように政府があらゆる分野に強制的管理を行うのではなく、政策の対象範囲を限定し、それを明確にすることが求められた。「計画」から「規画」への変更はこのような変化に伴うもので、体制改革の必然と言える。具体的には以下の3点にまとめられよう。

第1に、政府におけるマクロ調整の基本的な考え方の変化を示している。「計画」と「計画経済」はそれぞれ違う概念であるが、両者が同じものと誤って解釈され、混同して使われる場合がある。計画経済の時代においては、計画の範囲は広く、強制的なものが多かった。これに対して「規画」は政府による政策の対象範囲を明確に限定し、市場の発展の方向性を導くものである。「規画」は政府の役割を明確にし、施策の重点を明らかにする。国家の意志を反映し、市場の発展の方向性を示す役割を果たしている。

第2に、「上から下へ」、「下から上へ」の結合という先進的な管理方式を反映している。過去の「計画」は政府による縦型の管理システムを強調し、「統治」(権力によってコントロールし、国及び地域を管理する)権力は上級の政府に握られていた。「規画」は「上」と「下」との連動を強調し、互いに影響し合うことを重視する。「計画」から「規画」への変更は「ガバメント」(government)から「ガバナンス」(governance)への転換を反映しており、政府における管理水準の向上とマクロ調整方式の進歩と言えよう。過去の5カ年計画と比べて、「第11次5カ年規画」は民衆の意見を重視することが特徴である。たとえば「第11次5カ年規画」は國務院に承認されてから、国家發展改革委員会は「国家第11次5カ年規画専門家委員会」を招集し、民間識者の意見を取り入れるほか、国民からも「第11次5カ年規画」に関するパブリックコメントを募集した。規画は国家發展改革委員会(元国家計画委員会)の内部だけで決めるものではなくなった。

第3に、政府管理における地理的空間の柔軟性と規画の実行性の向上を反映している。経済の発展につれて、中国は各種の矛盾と問題が多発する時期に入り、とりわけ地域の問題が目立っている。そのため、「第11次5カ年規画」は都市部と農村部の協調的發展を強調している。これまでの「計画」は分野ごとに厳しく規定していたが、「規画」は柔軟性を強調する。なぜなら、社会経済活動は最終的にある地理的空間で具体化する必要があり、地理的空間で具体化できない規画は実行性のない規画である。

上述の3つのことから、中央政府は「第11次5カ年規画」

¹ 訳注：中国語表現は「计划」。

² 訳注：中国語表現は「规划」。

より、産業発展計画重視から地域発展計画重視への政策転換を行った。地域計画が頻繁に策定されるのは、この政策転換の具体的な動きである。

3. 地域計画が頻繁に策定される意図

中国国内において、特にマスコミを中心に地域計画が策定される目的に対して様々な誤解があり、地方政府を混乱させている。

最も大きな誤解は、地域計画が中央政府に承認されることが国家戦略に昇格したと解釈されることであり、このような誤りがマスコミに大きく取り上げられている。地域計画の概念が株式市場でも強調され、承認された地域に投機的資金が流れる。このような誤解は地方政府を混乱させ、資金規模の小さい株主に損害を与えた。また、地域計画の承認は当該地域に「自主的権限」を与えるものだと理解する人もいるが、これも主観的な憶測にすぎず、中央政府の本当の意図を理解していない。

地域計画を承認する国务院の真の意図を理解するために、地域戦略、地域計画、地域政策の3つの概念を理論的に整理する必要がある。地域戦略は、国がマクロ目標を実現するために定めた青写真的なプランである。地域戦略の実現は、地域計画と地域政策の2つの政策ツールに依存している。地域計画と地域政策は、政策手段として地域戦略をサポートするものである。したがって、地域計画と地域戦略は同次元のものではない。地域計画と地域政策の区別は以下の通りである。地域計画は特定地域の発展の方向性を明確にし、地域内の各行政区の協力関係を調整するプランである。その目的は、地域発展の方向を導き、地域内の各行政区における効率的な分業構造を形成することである。地域政策は、中央政府が問題対象地域（後進地域、衰退地域、経済膨脹地域が含まれる）を支援する具体的な政策手段であり、実利に伴う「資金」と「権限」の譲渡を意味する。理論上、地域計画は特定の地域に実利を与えるものではなく、地域発展の方向性を提示する役割を果たしている。地域計画が中央政府に承認されたら国家戦略に昇格したことになるという理解は正しくない。

以上をまとめると、地域計画の策定には地域発展の方向性を明確にするという基本的な意図がある。さらに、中央政府が地域計画を頻繁に策定する具体的な目的についていくつかを指摘しておこう。

第1に、中国国内の地域間協力を促進し、グローバリゼー

ションがもたらした激しい国際競争に対応すること。改革開放以来、地域間の利益の分配をめぐる矛盾は絶えず発生しており、地域間の経済的衝突³が3回起こった。今は4回目の衝突に入ろうとしている。このような衝突は、大量の資源の無駄遣い及び損失を招いた。また、中国が2001年にWTOに加盟して以来、グローバル化の影響が徐々に浸透するにつれて、海外からの競争は激化している。世界市場における中国の競争力をより一層強化するために、内部の矛盾や衝突を克服し、国内の地域間の協力を促進して国際競争に立ち向かわなければならない。地域計画は、地域間協力を促進するための重要な政策手段である。地域経済の一体化を促し、それにより全国の一体化を実現して中国全体としての競争優位を形成させる狙いがある。

第2に、東部における地域計画の目的は、主に「都市問題」（あるいは都市の膨張により生じた諸問題）を解決することである。図1で示すように、近年承認された地域計画は東部地域に集中している。その理由は次のとおりである。中国の改革開放は東部地域より始まって30年以上を経過した。東部地域は次第に産業構造の調整期に入り、地域間の産業配置の調整も活発化している。地域経済の循環的発展の視点からみると、東部地域は今後の産業発展の方向を明確にし、産業構造と産業の地域間配置を調整することが求められている。その調整が行われなかった場合、先進地域である東部地域が都市の膨張により衰退地域に陥る可能性がある。そのため、2011年に承認された「中華人民共和国国民経済と社会発展・第12次5カ年計画要綱」では、東部地域における都市問題の改善を地域の経済発展を維持するための重要な戦略目標として掲げた。東部地域は中国経済の中心地であり、東部地域の経済の後退又は衰退は中国全体に大きな影響を及ぼす。東部地域の計画を承認・実行することは、東部地域の経済構造の調整と都市問題の改善に貢献し、中国全体の経済発展に寄与する。

第3に、広範な地域あるいは全国に大きな影響を及ぼす地域の発展の方向性を明確にする。承認された地域計画の対象地域は、ほぼすべて全国に重要な意味を持つ地域であり、地域の発展は地域内のみならず、ほかの地域に対しても大きな影響を与える。たとえば地域計画が承認された中部・西部地域は、広い範囲において経済成長の重要な拠点地域である。

地域計画が承認されたら国家戦略に昇格するという考え方は正確ではない。それは承認地域に過剰な期待を与え、

³ 地域間の経済的衝突は、中国国内の諸地域における特定分野への重複・過剰投資→原材料・エネルギーの争奪→地域市場の閉鎖→過度の価格競争という悪循環の経済的衝突である。詳細は張可雲「警惕第四輪区域経済衝突」（第四回地域間の経済的衝突を警戒せよ）中華工商時報（2011年6月29日）を参照されたい。

中央政府からの全面的な支援が得られるとの誤解を招く。現実には、対象地域の地方政府は地域計画が承認されてから、ほぼすべて「有名無実」（期待した中央政府の支援策が得られず）という失望感が生じている。先の考え方にミスリードされた結果である。地域計画は戦略的地域計画の目標を実現するための一手段にすぎず、戦略そのものに昇格することはない。地域戦略の目標を実現するための2つのツールにおいて、地域計画は産業の地域間構造を改善する手段にすぎず、地域政策こそ実利に伴う「権限」と「資金」の移転を意味するものである。また、国のマクロ経済政策と産業政策も、特定の地域にある程度の優遇を与える。

4. 地域計画の今後の展望

中央政府が地域計画を承認する本当の意図を把握できれば、地域計画の今後の展望についても予測しやすくなる。地域計画の承認に対して、マスコミに「地域発展計画大躍進」、「地域発展計画花盛り」と皮肉を言う人がいるが、素人の議論である。また、すべての地域に中央政府承認の計画が存在することはあり得ないと主張する人もいるが、これも素人の見解である。それぞれの地域は中国において異なる分業機能を持っており、国務院がそれぞれの地域計画を承認することは当然である。

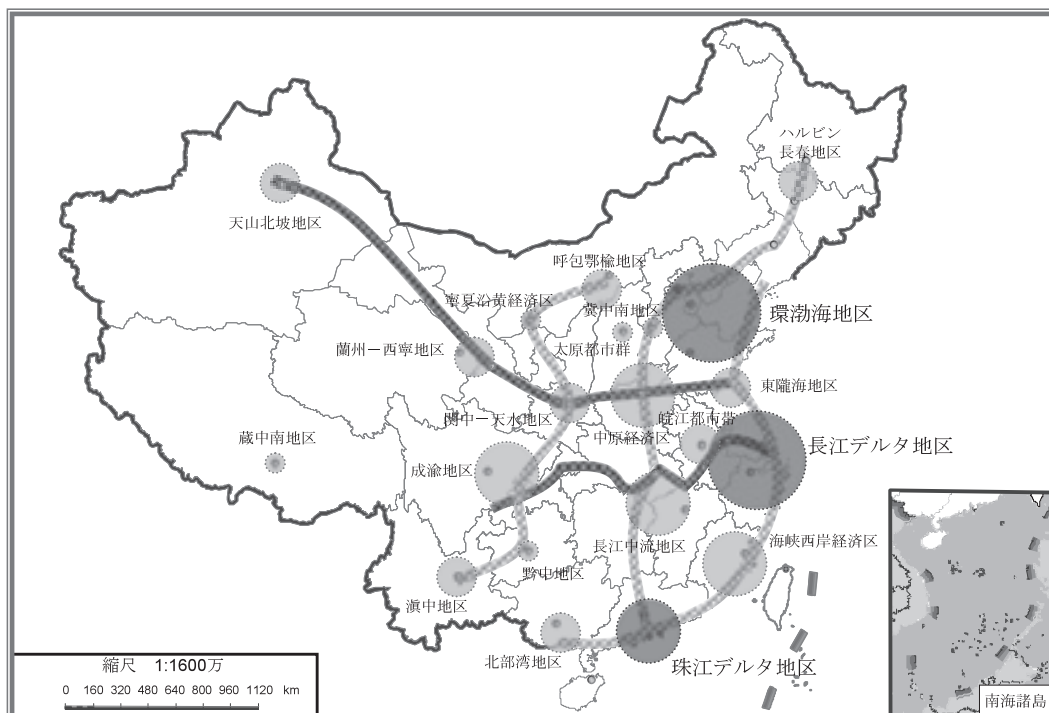
「中華人民共和国国民経済と社会発展・第12次5カ年規画要綱」には、「地域間協力のメカニズムを改善・強化し、

市場の障壁を打ち破り、資源要素の移動を促進し、順次産業移転を促す」と明記している。この言葉は地域計画の意図を理解するのに役に立つ。地域間の協力を強化して市場の障壁を打ち破るためには、異なる地域の発展の方向性を明確にし、地域内の産業分布の構造を改善しなければならない。地域計画は今後も打ち出されると予想される。地域計画は、地域発展の促進及び地域関係の調和において欠かせない役割を果たしている。

今後はどのような地域計画が打ち出されるのか。2011年に公表された「中華人民共和国国民経済と社会発展・第12次5カ年規画要綱」と「全国主体機能区規画」には、「2横3縦」（図2）の都市化戦略構想が打ち出され、3つの優先開発区と18の重点開発地域が指定されている。したがって、これから承認される可能性の高い地域計画は、現時点で地域計画未承認の優先開発区と重点開発地域に集中すると予想される。また、近く承認される可能性の高い計画は、中原経済区規画と京津冀地域規画などと推測される。

とりわけ重要なのは、地域計画が打ち出された後、それに相応する具体的な施策が必要なことである。適切な政策がセットされなければ、地域計画の目標を実現することは困難である。また、先進国の状況を見ると、中国の地域計画には改善すべき点が多い。たとえば、地域計画の制度的基盤の弱さ、規画内容の未標準化、実施メカニズムの不明確などが挙げられる。地域経済及び国民経済の発展に対す

図2 「両横三縦」の都市化戦略の構図



出所：「中華人民共和国国民経済と社会発展・第12次5カ年規画要綱」

る地域計画の役割を果たさせるには、以下の課題を重点的に解決する必要がある。

第1に、地域計画の法整備を行い、立法を通じて地域計画の主体と客体を明確する。地域計画の主体は、地域計画の決定部門を指す。現状では、地域計画の決定権は分野ごとに中央省庁に分散している。地域計画の客体は、区画された標準地域である。今、中国では、地域計画の策定に利用可能な、制度化された地域区画システムは構築されていない。

第2に、地域計画の標準化を図る必要がある。これまでに承認された地域計画は基本概念、計画の内容、計画の構成などにおいて標準化されておらず、誤解を招く可能性がある。計画の実行性にもマイナスの影響を与える。地域計画の標準化と策定の統一化を図らなければならない。

第3に、地域計画の実施メカニズムを明確にする。一部の地域計画は実施細則がなく、「机上の空論」にとどまっている。計画の実行において監督・評価メカニズムを規定していないものがある。また、計画の具体策を改善するための調整メカニズムを明確していないものも数多く存在する。地域計画の実施の主体、監督・評価メカニズム、調整機能の明確化が求められている。

地域計画の役割を十分に果たさせるために、今後はより多くの改善が必要であろう。地域計画が数多く打ち出されているが、全体を考えればまだ「実験」段階にあると言わ

ざるを得ず、さらなる検討と改善が求められる。地域計画の策定には多くの問題点が存在しているが、中国の経済体制の改善や地域経済ないし国民経済の発展に欠かせない役割を果たしている。今後も多くの地域計画が策定されると予想され、地域計画は地域間の経済構造の改善や地域ガバナンスのレベルアップに大きな役割を果たすものと考えられる。

5. むすびにかえて

中国が近年、多くの地域計画を打ち出した背景には一定の必然性があると言えよう。社会主義市場経済の体制を改善するには、計画経済時代のように政府がすべての分野をコントロールするのではなく、政策の限定的な対象範囲を明確にする必要がある。地域計画という政策ツールを有効に利用して地域間の協力と発展を促進することは、今後の政府の重要な役割の1つであろう。それぞれの地域が異なる発展の段階にあり、さらに中国が置かれる国際経済環境の視点からみると、各々の地域で異なる発展方向を導き、地域間の協力を促すことが、地域計画策定の主な意図である。国内の地域間をめぐる経済的衝突の問題は完全に解決されておらず、今後も多くの地域計画が策定されると予想される。地域間の健全かつ協調的な発展を実現するために、地域計画をめぐる立法も含めて地域管理制度の整備を進めていくと考えられる。