

中国における地域発展戦略の施行の現場を歩く —北京・山東・安徽・湖南・新疆ウイグル自治区視察報告—

ERINA 調査研究部研究員 穆堯芋

2012年末、筆者は北京市、山東省済南市・青島市、安徽省合肥市・蕪湖市、湖南省長沙市、新疆ウイグル自治区（以

下新疆）ウルムチ市を訪問した（図）。訪問の目的は、各地における中央政府承認の地域発展戦略の実態を調査し、

図 北京市、済南市、青島市、合肥市、蕪湖市、長沙市、ウルムチ市の位置



出所：中国まるごと百科事典（<http://www.allchinainfo.com>）より作成

その施行における中央と地方の関係を調べることであった。事前に各地の資料を収集して質問を用意し、訪問先では現地政府の担当者、シンクタンクの研究者、政策策定に関わる大学関係者に対してヒアリングを行った。また、代表的なスポットを選んで現場視察を行った。以下、訪問の時間順に報告する。

1. 地域発展戦略の決定要因は経済だけではないとする北京

北京では、中央政府所管のシンクタンクを訪問し、国境を有する省における地域発展戦略の承認・実施状況、特に周辺国に対する協力関係についてヒアリングした。中国では、吉林省、広西チワン族自治区、新疆等の国境を有する一部の省において、中央政府承認の地域発展戦略が存在する。例えば、吉林省には「中国図們江地域協力開発規画要綱」、広西チワン族自治区には「広西北部湾経済区発展規画」、新疆には「天山－北坡経済帯発展規画」がある。黒龍江省は策定中である。地域発展戦略の施行は中央政府ではなく、事実上地方政府に委ねているため、周辺国に対する経済協力策において中央と地方の関係に注目する必要がある。

北京の専門家は、中央政府が地域発展戦略を承認する決定要素は経済だけではないと指摘した。中央政府は国境を有する省の地域発展戦略を策定・承認する時に、国際協力関係、少数民族地域の安定、中央と地方の関係等の複雑な要因を総合的に検討する必要がある、場合によって経済発展は最も重要な要素ではない可能性がある。例えば、地域発展戦略により、中国側の国境地域の経済が急速に拡大または膨張した場合、相手国の国境地域に刺激や影響を与え、両国全体の協力関係にマイナスの効果を及ぼすことが考えられる。また、国境地域の経済発展、自立的な経済力の形成ないし経済体制の変革は、相手国の中央と地方の関係に変化をもたらす、その変化に対して中央政府がどのような態度を取るかも不確実である。したがって、中国側の国境地域開発は、複雑な要素を総合的に考慮し、急進的ではなく、適切に行われるのが望ましい。

しかし、筆者から見ると、地方政府は決して国境地域開

発に集中しているのではなく、国際協力の名を利用して中央政府に地域発展戦略を承認させながら、むしろ国境地域から離れている省都や省内の主要都市の発展に注力しているように思われる。なぜなら、国境地域に比べて、省都や省内都市の経済的プレゼンスが圧倒的に大きいからである。国境地域開発が省の経済発展の主要な牽引力になることは、極めて難しい。ここに、国境地域を「適切」に開発してほしい中央政府と、省都や省内の経済都市を重点的に発展させたい地方政府との間に不整合が生じているのではないかと推測される。

2. 海洋経済の発展を推進する山東省

山東省には、中国初の海洋経済¹（藍色経済とも呼ばれる）に関する中央認可の地域発展戦略がある（「山東半島藍色経済区発展規画」、2011年認可）。中国の沿海地域はこれまで外資誘致して工場を作り、生産や輸出を行ういわゆる「陸の経済」の発展に成功を収めてきた。新たな発展の空間を獲得するために、視線を陸から海に転じる必要があると考えられる。具体的には、漁業、養殖、海上輸送、船舶、海洋測定機器、海洋化学工業、海底資源開発、海洋観光、海洋発電、海洋生物等の関連産業を重点的に発展させることである。中国では2012年12月現在、すべての沿海地域に海洋経済を発展するための地域発展戦略が認定・実施されている。また、海洋経済を発展する意味合いは経済分野にとどまらず、中国の海洋進出にも大きな意味を持っているとの見方がある。

山東省が立地する山東半島は中国最大の半島であるほか、全国一長い3,100キロメートルの海岸線を有する。山東省の人々は古くから海に依存して生活してきたと言える。山東省の沿海地域では、域内総生産（GRP）に占める海洋経済総生産²の割合が大きい。中国海洋報の記事（2011年2月15日）によれば、2010年に山東省の海洋経済総生産は全国2位の7,000億元に達し³、対象沿海地域の域内総生産の35%を占めた。今回、済南市を訪問した際、現地の専門家に海洋関連産業の発展の推進は山東省の経済の実態に合致していると言われた。さらに、山東省は十数年ほど前

¹ 「中国海洋経済統計公報」（国家海洋局）によれば、「海洋経済」とは、海洋の開発・利用・保護に関連する各種の産業活動及びそれに関連する活動の総和である。詳細は国家海洋局ウェブサイト（<http://www.soa.gov.cn>）を参照されたい。

² 「中国海洋経済統計公報」（国家海洋局）によれば、海洋経済総生産とは、市場価格で計算された、沿海地域に常駐する企業が一定の期間において海洋経済活動を通じて得られた最終成果であり、海洋産業及び海洋関連産業の増加値の合計である。「海洋産業」とは、海洋の開発・利用・保護に関連する生産及びサービス活動であり、具体的には海洋漁業、海洋石油・ガス採掘、海洋鉱業、海洋塩業、海洋化学工業、海洋生物医学、海洋電力、海洋水利用、海洋船舶工業、海洋工事建築、海洋交通輸送、沿海観光等の主要な海洋関連産業及び海洋に関する科学研究・教育・サービス業が含まれる。詳細は国家海洋局ウェブサイト（<http://www.soa.gov.cn>）を参照されたい。

³ 割合については、「山東統計年鑑」（2011年版、中国統計出版社）のデータによる筆者試算の結果である。対象沿海地域は青島市、東営市、煙台市、濰坊市、威海市、日照市、濱州市の無棣・沾化2県である。試算では無棣・沾化のデータが取れないため、濱州市全体の数値を使用した。なお、山東省の統計方法と対象は「中国海洋経済統計公報」が定めた海洋経済総生産の概念に従って行われたものと仮定している。

から「海上山東」の開発方針を打ち出し、省独自の発展戦略としても実施してきた経緯がある。

海洋経済発展の対象地域である青島市を訪れて感じたのは、海上関連の交通インフラの整備が進められ、それによりかつて経済活動が少なかった地域が急ピッチに開発されるようになったことである。写真1のように、青島市と黄島地区との間に海湾大橋と膠州湾海底トンネルが開通され、移動時間が大幅に短縮した。青島海湾大橋(写真2)は2010年12月に開通され、全長41.58キロメートルで世界最長の海上架橋である。片道3車線、設計時速は80キロである⁴。安全のため途中での停車が禁止されている。膠州湾海底トンネル(写真3)は2011年6月に開通され、全長7.8キロメートル、中国最長の海底トンネルである。片道3車線、設計時速は80キロ、最深部は海面下82.8メートルである⁵。海湾大橋と海底トンネルの開通により、青島市から黄島地区へのアクセスが大変便利になり、黄島の開発が一気に進んだ。青島市政府は黄島の交通インフラ等の整備を推し進めているほか、企業誘致や不動産開発も促進し、行政機関の移転も行っている。写真4は建設中の青島西海岸経済新区展示センターの玄関で、同地域の発展戦略や具体的な発展計画の展示予定地である。青島市では、地方政府の主導の下、海上の交通インフラが急激に整備され、地域開発が順調に進んでいる感があつた。

写真1 青島海湾大橋と海底トンネルの位置



筆者撮影・作成

写真2 海湾大橋



筆者撮影

写真3 膠州湾海底トンネルの入り口



筆者撮影

写真4 青島西海岸経済新区展示センターの玄関(工事中)



筆者撮影

⁴「世界最長跨海大橋青島海湾大橋貫通」建築時報、2010年12月27日より。

⁵「青島、中国最長の海底トンネルがまもなく完成 今月末に開通」人民網日本語版、2011年6月1日より。(http://j.people.com.cn/95952/7397469.html 2013年1月8日アクセス)

3. 長江デルタ地域からの産業移転の受入を狙う安徽省

安徽省は経済発展の先進地域である上海市、江蘇省、浙江省に近いが、多くの出稼ぎ労働者を出している経済後発地域であるというイメージがある。安徽省は西部大開発、東北振興と合わせて打ち出された「中部振興」の対象地域の一つである。省内に長江が流れており、安徽省の別名である「皖」の字を取って皖江と呼ばれている。胡錦濤、呉邦国、李克強、汪洋等有名な政治家を数多く輩出している。省都の合肥市では、近代的なビルがそびえ立つ中、古くて外装が変色し、修繕を待つ低層マンション・ビルも数多く取り残されている。

安徽省には「皖江都市帯産業受入移転模範区規画」という中央認可の地域発展戦略がある（2010年1月認可）。経済先進地域である上海市、江蘇省、浙江省から製造業の移転を受け入れ、それにより省内の経済発展を後押しする内容となっている。近年、中国沿海地域では、人件費の高騰や土地・エネルギー供給不足等の問題が深刻化し、労働集約産業を中心に製造業の内陸部への移転が進められている。安徽省はこれをチャンスとして捉え、合肥市、蕪湖市、馬鞍山市、銅陵市等の主要経済都市・長江沿岸都市を中心に地域発展戦略を作成し、中央政府の承認を取得した。他の内陸地域と比べて、安徽省における産業受入移転は順調に行われていると現地の専門家が評価している。例えば、2011年の皖江都市帯産業受入移転模範区に対する1億元以上の投資プロジェクトは2,974件に、投資金額は前年同期比46%増の2,871億元（実行ベース）に達し、安徽省全体の69%を占めた⁶。

省都の合肥市では製造業を誘致するために、都市規模の拡大、インフラ整備の推進、人口の増加と消費力の向上が図られている。2011年、安徽省は国务院の許可を得て、合肥市南部にあった巢湖市を撤廃し、その一部地域を合肥市に編入した。地域経済発展のために地級市レベルの行政単位を撤廃したのは、中国初の事例であると現地の専門家が指摘する。合肥市政府は巢湖に面する地域を滨湖新区と定め、行政・住宅・医療・教育・金融・商業等の施設の転入または新規建設を促している。滨湖新区に入ると、細くて高い住宅ビルが立ち並び、道路はその下の隙間を通り、街を歩くと建築物による圧迫感を感じた（写真5）。また、当該地域に安徽名人館や人民解放軍の渡江戦役記念館（写真6）を建設し、将来の合肥市の中心として広く市民に親しまれるように展示・教育施設を整備している。

合肥市と違って、長江に面している蕪湖市は、都市規模

の拡大よりも、長江デルタ地域からの産業移転の受入または産業集積の進展が重要だと考えているようだ。長江の豊富な水量をテコに、水上輸送の物流機能を強化して沿海地域の経済連携を緊密化しようとしている。筆者も長江まで行ってみたが、大型の建築資材船が頻繁に行き来していた（写真7）。安徽省と沿海地域は、この長江ルートで直接、結ばれていることを実感した。また、蕪湖市には国内で有名な国産自動車メーカーの「奇瑞自動車」（写真8）の本社があり、さらにその周辺には、300社前後の部品関連企業が立地している。

安徽省の経済発展戦略は、80年代に長江沿岸5市の連携強化による内生的発展戦略を、90年代に上海浦東からの産業波及効果を期待する皖江工業回廊の整備を、2000年代に長江デルタ地域からの産業移転受入を推し進める皖江都市帯の建設を経験した。現在の発展戦略は、安徽省の地理的・経済的特性を活かし、施策の重点を産業移転の受入から産業集積へ転換しているように見える。地域の特徴を踏まえた産業集積の推進は、中国の地域経済発展の方向性を示している可能性がある。

写真5 合肥市滨湖新区の様子



筆者撮影

写真6 合肥渡江戦役記念館の外観



筆者撮影

⁶「又是皖江春潮涌」中国経済導報、2012年3月8日より。

写真7 皖江を行き来する資材輸送船



筆者撮影

写真8 蕪湖市に本社を置く奇瑞自動車



筆者撮影

4. 環境・省エネ重視の発展戦略を施行する湖南省

湖南省長沙市への訪問は、航空便のキャンセル・延期のため、滞在期間が極めて短かった。それでも現地の政府担当者と長時間にわたり会談することができ、湖南省の発展戦略における中央と地方の方針の相違は深く印象に残った。

湖南省経済の最大の特徴は、省都長沙市の近くに株州、湘潭の2大都市を有し、都市群を形成する絶好の条件が整っていることである。湖南省政府は、3大都市の一体化を推し進め、交通・通信のインフラ整備、都市・農村管理の一元化等を通じ、都市規模の拡大、共通市場の形成及び生産要素の最適配分を図ろうとしている。それにより長株潭都市群の経済力を強化し、湖南省の経済発展において牽引的な役割を果たすことを考えている。湖南省にとって、長株潭一体化の推進は最も重要な経済課題である。

しかし、そのような主旨の地域発展戦略を中央政府に提示したところ、否定的な意見が返ってきた。中央政府から見れば、隣接都市の一体化または都市群の整備は、決して湖南省固有の問題ではなく、他の省にも同様な課題がある。中央政府としてこの主旨の地域発展戦略を承認する場合、その特徴が最も顕著に現れている地域を選ぶ必要がある。

湖南省はそれに当たらない。中央政府から見た湖南省の特徴は、都市一体化の問題よりも環境保護のほうに顕著に表れている。長株潭3市を流れる湖南省最大の川「湘江」(写真9)は洞庭湖に注ぐ長江の支流だが、全国でも極めて重金属汚染が深刻な河川である。中央から見れば、都市一体化の推進は都市間環境対策の連携に重点を置くべきであり、湖南省としては資源節約型・環境友好型(環境に優しい)社会の構築を地域発展戦略の主旨にする必要があるという指摘であった。

写真9 長沙市内を流れる湘江



筆者撮影

地方政府は、環境保護や省エネは重要な課題であるが、内陸部ではなく、経済発展段階の高い沿海地域に重点的に実施すべきだと考える。しかし、中央政府の指摘を受け入れなければ、発展戦略の承認が得られない。そこで地方政府の合理的選択は、発展方針が違ったとしても取りあえず中央政府の承認を取得し、それにより全国における当該地域の知名度及び地方政府の施策の自由度を向上させる。その後の具体的な施策については中央政府との調整を図りながら柔軟に対処すれば良い、ということになる。このように、地方と中央の関係は純粋に下と上の関係ではなく、場合によってはゲームのような側面も呈する。

2008年、中央政府は「長株潭都市群地域規画」を承認した。資源節約型・環境友好型社会の構築が大きな政策目標となっている。その成果は都市間における汚染排出管理の連携と強化、水質観測データの共有等に現れているが、地方政府の施策の重点は依然として都市間経済の一体化の推進にあると考えられる。

5. 東西1,000キロの地域開発に取り組む新疆

新疆訪問の前にはいささか不安があった。マスコミ報道の影響が強すぎたせいか、中国人である筆者も身の安全を心配するようになった。漢族が行くと危ないとか、身分証

明書がチェックされるとか等の話も聞いた。しかし、現地に入ると、そのような雰囲気は全くなく、ウルムチ市も普通の省都というイメージであった。タクシーの運転手は標準語で話してくれて、安徽省や湖南省の方言より分かりやすかった。日中でもマイナス20度と寒かったため、免許のない「白タク」もたくさん利用した。値段交渉さえすれば特に問題はなかった。「白タク」を副業としている人が多く（公務員もいた）、これで生計を立てている人はほとんどいないため、極端に高い料金を取る人もいなかった。乗車拒否も渋滞による文句もなく、車内で終始楽しく現地の事情を話してくれた。メディアから得られた新疆のイメージが一変した。

今回は、新疆における発展戦略の対象地域に注目した。新疆には「天山－北坡経済帯」という地域発展戦略があり、対象地域はウルムチ市、石河子市、クラ瑪依市の3都市が中心である。2010年、3市は新疆の域内総生産（GRP）の53.4%、工業総生産の69.7%、一般予算収入の47.5%を占めた⁷。また、3市は新疆の中部に集中しており、地理的にも近い。新疆の経済発展を有効に推進するには、3都市に重点を置く地域発展戦略の策定が求められる。

しかし、国務院が2012年11月に承認した「天山－北坡経済帯発展規画」では、対象地域が大幅に拡張した。既存の3市をベースに、東はモンゴル国に近い哈密市まで、西はカザフスタンに近い伊寧市まで延長し、東西1,000キロを超える広大な地域を対象とした。中央政府が重視しているのは、地域産業集積の度合いや市場の有効性より、欧州に向けての開放の推進、エネルギー供給ルートの確保及びシルクロードの復興であると現地の専門家が指摘する。ちなみに、新疆とほぼ同じような状況は黒龍江省にもある。黒龍江省には「ハルビン－大慶－チチハル工業回廊」の発展戦略があるが、今は東に国境地域の綏芬河市、西に内モンゴル自治区の滿洲里市まで経済圏域が拡大しつつある。中央から見て、ロシアとの協力を推進するには、ハルビン－大慶－チチハルのような中心都市のみならず、国境地域も入れるべきであろう。新疆の地域開発規画にも、中央政府の意図が強く反映されていると感じた。

新疆を訪れて感じたのは、政府責任者が短い期間において急激に経済開発を推し進めていることである。市内には、内陸都市でも稀に見る複雑な立体高架橋（写真10）があるほか、欧州との経済交流を促進するための大規模な新疆国際展示センター（写真11）も建設されている。この展示センターの隣には超高級ホテルも建設中である。また、内陸

写真10 ウルムチ市内の立体交差橋



筆者撮影

写真11 建設中の新疆国際展示センター



筆者撮影

写真12 バス高速輸送システム（BRT）



筆者撮影

都市ではなかなか見られないバス高速輸送システム（BRT）もウルムチ市内に開通している（写真12）。さらに、市内の空気をきれいにするために、冬の暖房に使う石炭を強制的に天然ガスに切り替え、その工事を1年間ですべて終了させた。市内の空気はきれいになったが、工事の不都合等で天然ガスの暖房は温まらないという声もある。今後、より良い発展を期待したい。

⁷「新疆統計年鑑」2011年版（中国統計出版社）より。