

生態文明¹的な地域経済協調発展戦略—その背景、内容及び政策動向

中国人民大学地域・都市経済研究所教授、国家規画専門委員会委員 張可雲

はじめに

地域経済の協調的発展と生態文明の発展は、社会経済が一定の段階に達した後に生まれる新たなニーズである。両者は、互いに影響しながら支えあい、相互に欠かせない存在である。言い換えれば、生態文明の発展は、真の意味での地域間協調的発展を実現するための基礎的条件であると同時に、生態文明の実現には、地域経済の協調的発展なくしては成り立たない。しかし、地域発展戦略において、両者の依存関係を最初から認識したわけではない。地域経済の協調的発展の枠組みに生態文明の要素を取り入れるという新しい視点は、地域戦略が一定の段階に達したからこそ得られるものである。生態文明の視点の導入において、地域経済の協調的発展戦略に対し、どのような内容を追加するかについては、現段階では未だに共通認識には至っておらず、地域戦略の目標を実現するための政策体系は不十分である。

本稿では5つの部分に分けて検討する。第1部では、中国の地域戦略の変遷過程に対する既存の論点を整理する。第2部では、地域戦略の変遷過程に関する筆者の個人的見解を明らかにし、生態文明的な地域経済協調発展戦略の背景を考察する。第3部では、生態文明的な地域発展協調戦略の内容を明らかにする。第4部では、当該戦略の目標を実現するための具体的な政策を検討する。第5部で本稿をまとめる。

1. 中国の地域戦略変遷過程に対する既存の論点

1.1 地域戦略の概念

「発展戦略 (Development Strategy)」という表現は、アメリカの経済学者アルバート・O・ハーシュマン著『経済発展の戦略』で最初に取り上げられたものである。ハーシュマンは、不均衡の連続としての発展という発展プロセスの特徴を指摘し、これは発展戦略を検討・策定する基礎であると主張した。「発展に重大な影響を与えるものとして、所与の資源や生産要素についての最適結合を見つける

よりも、むしろ、隠された、散在している、もしくは利用の拙劣な資源や能力を、発展目的に即応して喚起し協力させることの方が重大である」²。したがって、発展戦略は未来に向けての全体的・基本的な構想又は予想図である。

于光遠は、中国で最初に地域発展戦略を研究した学者である。彼は著書『経済社会発展戦略』の中で、地域発展戦略の研究は、その定義、解決する問題、策定の根拠等を含まなければならないと指摘した³。すべての経済体には発展戦略が存在しており、はっきり見えるものと見えないものがあると主張した。中国の地域発展戦略は数々の変遷を遂げてきたが、それに関する本格的な研究は改革開放以後に始まった。

地域経済発展戦略は、「地域発展戦略」又は「地域戦略」とも言われている。1980年代から、中国の研究者はそれが内包するものについて幅広く議論をしてきた。概念についての記述は完全には一致しないが、将来性を持つ全体的な構想であるという性格については一致している。筆者は、地域戦略とは、「国がマクロ的目標を実現するために策定し、経済・人口・環境等についてどのような空間配置を行うかを確定する、明確な計画又は重点的空間構想である」と定義した⁴。一方、方創琳 (2002) によれば、地域発展戦略とは、地域発展の基礎的条件及び更なる発展の要求や目標に基づいて策定されたハイレベル且つ全体的なマクロ構想である。その核心的な内容は以下のとおりである。すなわち、地域発展の基礎的条件、発展の機運やチャレンジに基づき、一定の期間における戦略目標及びその目標を実現するための思想・方針・重点・プロセス及び対策を確定する。経済、科学技術、社会、人口の発展と資源、環境状況を総合的に検討し、長期的な視点から全体を把握するハイレベル・ハイグレードの科学的な政策手段である⁵。陶良虎 (2009) は、地域経済発展戦略とは、「特定地域における経済発展のための長期的・全体的な構想である」と定義した。すなわち、異なる地域の生産要素の分布状況と当該地域が国の経済体系における地位や役割に基づき、地域

¹ 「生態文明」(ecological civilization) とは、人類が自然を利用すると同時にそれを保護し、人間と自然の関係を積極的に改善する過程に生み出された物質的・精神的・制度的な成果を指す。詳細は張可雲・易毅・張文彬「生態文明取向的区域経済協調発展新内涵」『広東行政学院学報』2012年第2期、77～81ページを参照されたい。

² アルバート・O・ハーシュマン著『経済発展の戦略』(潘照東・曹征海訳) 経済科学出版社、1991年、5ページ。

³ 于光遠『経済社会発展戦略』中国社会科学出版社、1984年、254ページ。

⁴ 張可雲『区域経済政策』商務印書館、2005年、41ページ。

⁵ 方創琳『区域発展戦略論』科学出版社、2002年、24ページ。

の将来の目標・方向・全体的構想を示し、地域経済発展の指導的役割及び経済成長を促す役割を果たすものである。その内容には、経済発展戦略の方針・目標・プロセス・重点・経済の空間的配置・施策等が含まれる⁶。

ここで注意しておきたいのは、地域戦略にはレベルの区分があることである。国レベルの戦略もあれば、地方レベルの戦略もある。一般的には、地域戦略は国レベルのものを指しており、単独の地域又は地方政府レベルの発展戦略を意味するものではない。

1.2 中国の地域戦略の変遷過程

中華人民共和国が成立（1949年）して以来、地域戦略の変遷過程に対する捉え方については様々な議論があり、例えば2段階区分、3段階区分、多段階区分等が挙げられる。

2段階区分法は、中国地域経済研究を始めた初期段階に提示された区分法である。すなわち、改革開放前の均衡発展戦略と、改革開放後の非均衡発展戦略に分けるものである。1990年代より前の分析では、この2段階区分法を採用した研究が極めて多かった。しかし、この2段階区分法の基準は地域戦略の目標であり、具体的な空間的構想ではなかったため、いささか粗末なものであった。

3段階区分法は、2段階区分法を拡張したもので、区分の時期についても2段階区分法に基づいている。例えば、陸大道（2003）は、地域発展戦略の展開過程を1949～1978年、1979～1991年、1992年以後の3段階に分けた⁷。まず、1949～1978年では、生産の均衡配置と地域間格差の縮小を重要視し、国の投資は立ち遅れた地域を重点的に分配した。資源の配分や財政投入ではバラマキ的な地域平均主義方式を取っていた。次に、1979～1991年には、政策の重点を東部地域に移し、沿海部の対外開放、貧困地区への開発支援、民族地区への優遇策を実施した。地域間の格差は拡大し、中部・西部の農村貧困問題が深刻化した。旧工業地域の経済は悪化し続け、地域間の利益衝突と貿易摩擦が絶えず生じていた。1992年以後は全面的な対外開放政策を実施し、国の投資・産業政策を転換して貧困地区への開発支援を強化した。西部大開発戦略を実行し、中部・西部地域への投資が顕著に増加した。しかし、地域間格差は依然として拡

大した。

陸大道の3段階区分と類似する区分法も多く存在している。例えば、聂華林・李泉・楊建国（2006）では、地域経済均衡発展戦略、地域経済非均衡発展戦略、地域経済非均衡・協調発展戦略の3段階に区分している⁸。陳穎琼・陳玉菁（2010）では、1949～1978年は地域均衡発展戦略、1978～1990年代初期は非均衡発展戦略、1995年以後は新時代における国家発展戦略構想が促進する地域協調発展の3段階に分けている⁹。肖春梅・孫久文・葉振宇（2010）によると、1949年から2009年まで、中国の地域経済構造は3回にわたる戦略的調整が行われた。すなわち、1回目は第1次5カ年計画（1953～1957年）及びその直後の三線建設、2回目は改革開放以後の沿海部重視の発展戦略、そして、現在の地域協調発展戦略は、3回目の戦略的調整のきっかけになっている¹⁰。

4段階区分法も、2段階区分法をベースにしてそれを更に拡張したものであり、均衡（又は平衡）発展と非均衡（非平衡）発展を細分化した。例えば、廖丹清（1995）は中国の地域発展戦略を4つの段階に分けた。すなわち、1950年代の地域経済均衡発展戦略、1960年代の未発達地域重視による非均衡発展の是正の戦略、1980年代以後の沿海部の先進地域重視による非均衡発展戦略、そして1990年代以降は非均衡発展戦略を継続するとともに、地域全体発展戦略へ転換する準備を行う段階である¹¹。孫峰華・劉宝琛（2005）は、1950～1977年の地域経済均衡発展段階、1978～1990年の経済効率重視の地域経済非均衡発展段階、1991～1999年の効率・公平重視の地域協調発展段階、2000年以後の公平重視の地域経済発展段階の4段階に分けている¹²。

筆者は、地域発展戦略の時代的背景の視点から、その変遷過程を5段階に区分する研究を発表した¹³。すなわち、内陸建設戦略段階（1949～1964年）、三線建設戦略段階（1965～1972年）、戦略調整段階（1973～1978年）、沿海部発展戦略段階（1979～1991年）及び地域経済協調発展戦略段階（1992年～現在）である。

上述したように、中国地域経済の研究には、地域戦略の本質に対する論争は存在しないが、地域戦略の実践に対する捉え方は様々である。地域発展戦略の変遷過程に対する

⁶ 陶良虎『中国区域経済』研究出版社、2009年、69～70ページ。

⁷ 陸大道『中国区域発展的理論与实践』科学出版社、2003年、109～129ページ。

⁸ 聂華林・李泉・楊建国『發展区域経済学通論』中国社会科学出版社、2006年、695～732ページ。

⁹ 陳穎琼・陳玉菁『中国区域経済發展戰略變遷研究』『中国都市経済』2010年第12期、58～60ページ。

¹⁰ 肖春梅・孫久文・葉振宇『中国区域経済發展戰略的演變』『学習与实践』2010年第7期、5～13ページ。

¹¹ 廖丹清『区域不平衡性研究』『經濟学家』1995年第4期、34～44ページ。

¹² 孫峰華・劉宝琛『中国区域経済發展の杠桿原理与棋局戰略』『經濟地理』2005年第11期、761～767ページ。

¹³ 張可雲『区域經濟政策』商務印書館、2005年、438～491ページ。

区分が研究者によって異なっているのは、区分する基準に相違があるからである。筆者は、地域発展戦略の変遷過程に対する区分として、地域経済発展を取り巻く環境の変化を基準にすべきだと考える。以下では、上述の5段階区分法に基づき、地域発展環境の更なる変化を踏まえ、地域発展戦略に生態文明を取り入れた新たな6段階区分法を検討する。

2. 地域戦略の変遷過程とその背景

20世紀の半ば以降、中国の地域戦略は内外情勢の変化に伴って変わり続けてきた。時期が異なれば地域戦略の重点も相違する。地域発展の背景から分析すると、現在までの地域戦略は6つの段階に区分することができる(図1)。

2.1 第1段階：内陸建設戦略(1949～1964年)

第1段階は、経済回復期(1949～1952年)から経済調整期(1963～1965年)までの期間である。地域発展の重点を内陸部に置いたのは、当時の経済活動と人口分布状況から見れば、極端な地域間のアンバランスが存在していたからである。歪んだ地域分布を是正するために、内陸部に計画的に工業プロジェクトを配置することで、国全体の生産構造を改善し、沿海部と内陸部のバランスを取ろうとしていた。

2.2 第2段階：三線建設戦略(1965～1972年)

第2段階は、第3次5カ年計画(1966～1970年)から第4次5カ年計画(1971～1975年)の前期までの期間である。この時期に、経済建設の重点地域の「戦略的転換」を行った。すなわち、大規模な「三線建設」に全力を注ぎ、生産を西部地域へ集中的に移転・配置させた。その背景として、中国を取り巻く国際環境が悪化し、戦争に備えることが最

重要任務だったことが挙げられる。中国は建国初期ではアメリカとの関係が悪化し、1960年代に入るとソ連とも対立するようになった。「第4次5カ年国民経済綱要」によると、三線地区は四川省、貴州省、雲南省、陝西省、甘粛省、青海省及び河南・湖北・湖南3省の西部、広東省の北部、広西自治区の北西部、山西・河北2省の西部を含む。1965年8月の全国計画会議では次の戦略が策定された。すなわち、「国防建設を最優先とし、三線建設を加速化し、工業の空間的配置を徐々に転換させる」という方針に基づいて、国の投資を内陸部の「大三線」地域に集中させる。各省・自治区の投資をそれぞれの「小三線」(各省・自治区政府の戦略後方)地域に集中させる。

2.3 第3段階：戦略調整(1973～1978年)

第3段階は1973～1978年までの期間であり、地域戦略の調整期間であった。この時期に中国の国際環境は大きく変化した。1971年10月、国連における中国の合法的議席が回復した。1972年のニクソン大統領の中国訪問を機に、中米関係は改善に向けて大きく前進した。対外関係が徐々に改善され、中国をめぐる国際情勢も緩和された。この状況の中で、国防中心の工業配置構造は時代遅れとなり、三線建設の失策及び困難も顕著に現れた。三線建設への過大な投入は、国全体の経済発展に負の影響をもたらし、「文化大革命」は国民経済を崩壊寸前にまで追い込んだ。国家建設は必ず経済効率を考慮しなければならないことがわかった。国の工業配置は市場原理を尊重し、経済発展を促し、国民生活を改善してこそ、社会の安定と発展を促進することができることが認識された。

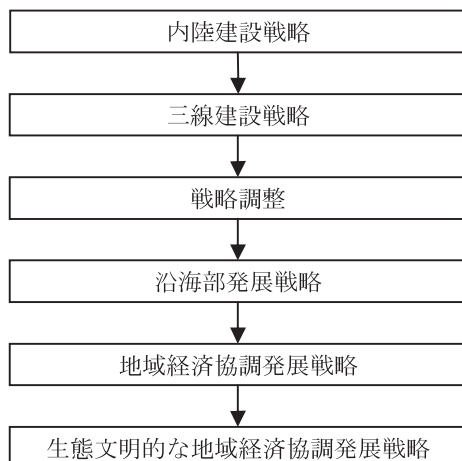
2.4 第4段階：沿海部発展戦略(1979～1991年)

沿海部発展戦略は、「沿海地域経済発展戦略」の略称である。中国が改革開放を実施する前の30年間は、経済が閉鎖状態にあり、社会経済発展は低い水準にあった。貧困から脱却するために、中央政府は改革開放の政策を打ち出した。外国との交流が極めて乏しかったため、比較的立地条件の優れた沿海部を優先的に開放した。沿海部発展戦略の狙いは、沿海地域の優位性を活かし、国際市場に向けての国際取引・国際競争を行い、開放型経済を発展させることであった。

2.5 第5段階：地域経済協調発展戦略(1992～2006年)

1992年、中国は社会主義市場経済の体制を構築するという改革目標を打ち出した。これにより、中央政府は地域協調発展を重視するようになった。

図1 中国の地域戦略の変遷過程



出所：筆者作成

第8次5カ年計画（1991～1995年）は引き続き沿海部の発展を促すと同時に、投資プロジェクトを中部・西部地域に優先的に配分した。国の予算における地域別投資割合をみると、東部沿海地域に比べて中部・西部地域の割合が高かったことが明らかである。

1995年9月に採択された「国民経済・社会発展の第9次5カ年計画及び2010年長期目標の策定に関する中国共産党中央の建議」では、「地域経済の協調的發展を図り、地域間の格差を徐々に縮小させる」方針を打ち出した。その後5カ年計画・規画はすべて地域協調發展を強調するようになった。1999年に発足した西部大開発戦略及び2002年に実施し始めた東北地域等旧工業基地の振興戦略は、いずれも地域協調發展戦略の構成部分である。

2003年10月、中国共産党第16期中央委員会第3回全体会議では、「中共中央の社会主義市場経済体制を完備する若干の問題に関する決定」を採択した。当該決定では、人間本位の堅持、全面・協調・持続可能な發展をキーワードとした「科学發展觀」を打ち出した。具体的には、次の5分野の發展を統一的に企画することである。すなわち、都市と農村の發展、各地域の發展、経済と社会の發展、人間と自然の調和の取れた發展、国内の發展と対外開放を統一的に企画することである。また、地域發展の調和の推進と指導強化、西部大開発の促進、中部地域の総合的優位の有効的な活用、中部・西部地区の改革・發展の加速化、東北地域等の旧工業基地の振興、条件が整った東部の一部地域の現代化への実現等が求められた。これは、地域協調發展戦略の具体化を意味する。地域協調發展戦略は、西部開発のみならず、各地域の問題を全面的に考慮し、統一的に企画することを重視する戦略である。この戦略には、立ち遅れた西部地域、衰退した東北旧工業地域及び経済發展から取り残された中部地域が含まれている。

2.6 第6段階：生態文明的な地域経済協調發展戦略（2007年～現在）

2007年の共産党第17期大会では生態文明の概念を提起した。これは、地域経済協調發展戦略に新たな内容が追加されたことを意味する。生態文明と協調的發展の融合は、中国の社会・経済が一定の段階まで發展したときに必然的に生まれたもので、地域間の調和と人間・自然の調和を重要視している。生態文明に最初に言及したのは2003年に提出された「科学發展觀」だが、その概念については明確に記

述されなかった。「科学發展觀」（2003）と「主体機能区規画」（2005）は、生態文明を提起するための基礎を固めたと言えよう。

生態文明的な地域協調發展戦略を打ち出した背景には、以下の4点が考えられる。①地域問題の増加。国の近代化に伴う地域問題の増加は不可避の現実である。4大戦略区（東部、中部、西部、東北部）のいずれも問題点が山積している。特に、東部地域では経済の膨張による問題が目立っている。②複雑化する地域間の矛盾や利益衝突。地域間の矛盾や利益衝突は、従来から存在している問題である。改革開放してから30年余り、この間における地域経済の衝突は3周期を終えた。すなわち、1980年代、1990年代、2000年代の10年ごとに勃発し、現在は4周期目に突入している。いずれの期間においても、「重複・過剰投資→原料争奪→地域市場の閉鎖→過度な価格競争」の繰り返しであった。このような悪循環は、関係者の利益を損なわせるだけでなく、ほぼすべての社会・経済問題を深刻化させ、国全体の發展を妨げた¹⁴。③緊張する土地と人間の関係。主に資源消費量の激増及び浪費問題の深刻化、環境汚染等を指している。④増強する国全体の経済力。中国経済の高成長は、速くて質の良い地域發展を遂げるための基礎的条件を提供した。2006年における一人当たりGDPは2,000ドルを超え、全国財政総収入は39,373.2億元に達し¹⁵、中国は地域開發を全面的に推進する経済的条件が整った。経済力の増強と経済体制の健全化は、第11次5カ年規画が提起した主体機能区規画と、共産党第17期全国大会で提起された生態文明の推進の基礎を固めた。

以上、生態文明が提起された背景を述べてきた。地域問題の増加、複雑化する地域間の矛盾や利益衝突、緊張する土地と人間の関係は決して近年に生じた問題ではないが、なぜ第11次5カ年規画期間になって生態文明が提起されたのだろうか。これは、中国の経済体制と時代の特徴に関連している。すなわち、第11次5カ年規画期間以前は、中国の市場経済体制はまだ不健全で、地域發展を全面的にコントロールするための制度的環境が整っていなかった。また、改革開放以後、中国の経済力は高まっていたが、全国を範囲とする自然生態環境の改善や修繕、国土開發密度の管理、人口の空間的配置への調整等を行う経済的条件が備わっていなかった。言い換えれば、生態文明と地域協調發展の融合は、現段階における経済發展の要求であり、経済が一定の段階まで拡張した後に取りられるべき合理的な選択である。

¹⁴ 詳細は張可雲「警惕第四輪区域經濟衝突」『中華工商時報』2011年6月29日、第7面を参照されたい。

¹⁵ 国家統計局『中国統計年鑑』2007年版より。

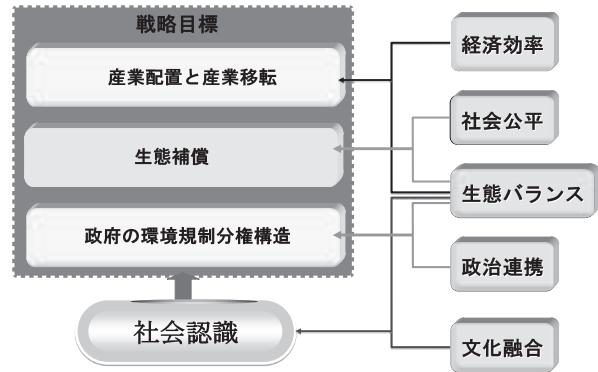
3. 生態文明的な地域協調発展戦略の内容

3.1 生態文明的な地域協調発展戦略の構成要素

生態文明の内容に関する中国国内の研究は1980年代の半ばから始まり、西側諸国に比べて一足早かった¹⁶。筆者(2012)は、生態文明的な地域協調発展戦略の内容について次のように提起している¹⁷。すなわち、生態文明的な地域協調発展戦略の本質は、地域発展における「科学発展観」と「生態文明建設」の根本的な要求であり、経済効率、社会公平、生態バランス、政治連携¹⁸、文化融合¹⁹の5つの要素を統合する地域発展戦略である。この中で、経済効率は地域経済発展の目標であり、地域協調発展の前提である。社会公平、生態バランス、政治連携、文化融合の実現は、地域間の関係を調和するためのものであり、地域経済の協調発展の基盤である。経済効率、社会公平、生態バランスはハード面の制約であり、政治連携、文化融合はソフト面の制約である。ソフト面の制約である政治連携と文化融合については容易に把握できないため、一般的にはハード面の制約が重視される傾向がある。

生態バランスとその他の要素との関係をまとめてみる(図2)。^①生態バランスと経済効率は、産業移転及び産業配置と地域間における資源環境負荷能力の相違との矛盾を反映している。^②生態バランスと社会公平は、生態補償問題に関わっている。^③生態バランスと政治連携は、環境保護をめぐる地域公共管理が直面する課題を反映しているのみならず、政府の環境規制分権構造に及ぶ可能性がある問題である。^④生態バランスと文化融合は、異なる経済発展段階にある地域では、生態文明の推進と地域経済協調発展に対する理解や態度の相違、特に政府の環境規制分権構造、生態補償メカニズム、産業移転における「汚染天国」効果等の問題に対する認識に関わっている。生態バランスとその他の要素との関係をうまく取り扱うには、伝統的な工業文明理念の下にある政府において生態関連機能が経済・社会発展機能に属している現状を改めなければならない。制度・管理・技術の改善により、環境面における政府管理構造の改革、産業移転における「汚染天国」効果の抑制、生

図2 生態文明的な地域協調発展戦略の要素と戦略目標



出所：筆者作成

態補償メカニズムの欠如の解決を推進しなければならない。この3つの問題については後に詳しく検討する。

3.2 生態文明的な地域協調発展戦略の政策枠組み

生態文明的な地域経済協調発展戦略の政策枠組みは、地域発展全体戦略と主体機能区戦略の組み合わせとしてみる事ができる²⁰。

地域発展全体戦略の原型は、2003年の共産党第16期中央委員会第3回全体会議で提起された。同会議では、「地域発展への調整と指導を強化し、西部大開発を積極的に推進し、中部地区の総合的優位を活用し、中部・西部地区における改革開放の加速を支援し、東北地域等旧工業基地の振興を促し、東部地域の一部が率先して現代化の実現に取り組むことを奨励する」方針を打ち出した²¹。2004年、温家宝首相は、政府工作報告で地域発展全体戦略の内容を明らかにした。すなわち、「西部大開発を推進し、東北地域等旧工業基地を振興させ、中部地域の台頭を促進し、東部地域の発展の加速を奨励する」²²。いわゆる「西部開発、東北振興、中部崛起、東部率先発展」である。

主体機能区規画は、2005年の「第11次5カ年規画建議」と2006年の「第11次5カ年規画綱要」において提起された。その後、2010年の「第12次5カ年規画建議」と2011年の「第12次5カ年規画綱要」において地域戦略として格上げされ、

¹⁶ 1980年代の半ばごろ、葉謙吉は「生態文明」という概念を使用し、生態文明の推進を呼びかけた。生態文明の核心的な理念は、「人間と自然の調和・触れ合い、社会と自然の調和・発展」だと強調した(詳細は劉思華『劉思華文集』湖北人民出版社、2009年を参照されたい)。これに対して、アメリカの著名作家ロイ・モリソンは『生態民主』という本の中で、初めて「生態文明(ecological civilization)」の概念を使用した。(Roy Morrison『Ecological Democracy』South End Press, Boston, 1995年)

¹⁷ 張可雲・易毅・張文彬「生態文明取向的区域經濟協調發展新內涵」『廣東行政學院學報』2012年第2期、77～81ページ。

¹⁸ 具体的には、生態文明の推進における中央政府と地方政府との縦の協力、地方政府同士の横の協力を指す。特に、環境規制をめぐる権力配分における中央と地方、地方政府間の連携である。

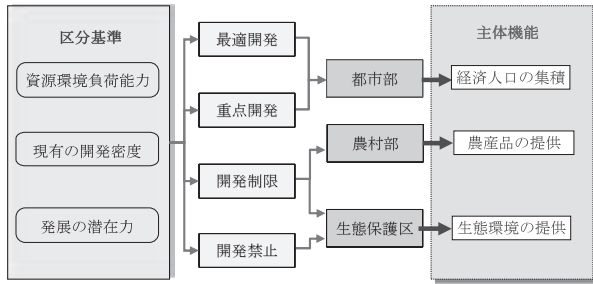
¹⁹ 具体的には、異なる地域、特に経済発展段階の相違する地域の間、生態文明に対する共通の理解の形成である。あるいは、異なる地域文化において、環境意識に関する共通認識の構築である。

²⁰ 地域発展全体戦略と主体機能区戦略の詳細は『中華人民共和國國民經濟・社會發展第12次5カ年規画綱要』を参照されたい。

²¹ 「中共中央の社會主義市場經濟體制を完備する若干の問題に関する決定」(2003年10月14日中国共産党第16期中央委員会第3回全体會議採択)より。

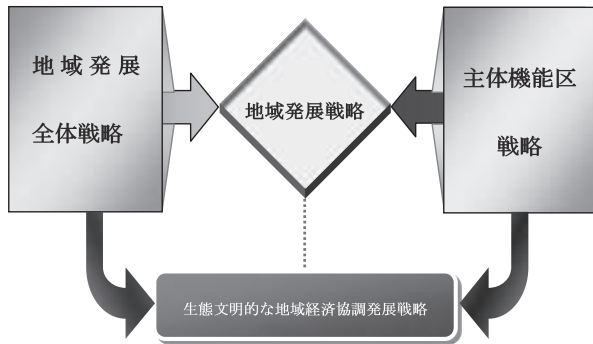
²² 温家宝「2004年政府工作報告」第10期全國人民代表大會第2回會議、2004年3月5日。

図3 主体機能区戦略の内容



出所：筆者作成

図4 生態文明的な地域経済協調発展戦略の内容



出所：筆者作成

2010年末に「全国主体機能区規画」が公表された。

論理上、地域規画と地域戦略は同次元の概念ではない。地域戦略は青写真的なプランであり、地域規画は地域戦略を具体化するツールである²³。したがって、主体機能区規画を戦略に昇格させることには理論的な矛盾が含まれる。この矛盾を解決するために、以下の説明が必要である。いわゆる主体機能区規画は、実質的には単なる地域区画を計画的に定めたものに過ぎないため、その内容から見て一般的な地域規画が求めるレベルまでには達していない。しかし、地域区画は地域管理の基礎であり、地域戦略の基本単位であると同時に、地域規画と地域政策の根拠でもある。厳密に言うと、主体機能区規画は主体機能区区画として見るべきである。このように理解すれば、上述の矛盾が解消される。

2007年に公表された「全国主体機能区規画の作成に関する国务院の意見」では、「全国主体機能区規画は戦略的、基礎的、拘束的規画であり、国民経済・社会発展の全体規画及び人口、地域、都市、土地利用、環境保護、生態建設、流域、水資源、海洋機能区画、海域の利用、穀物の生産、交通、防災等の分野別規画が空間開発と産業配置を行う基

礎的な根拠である」と指摘し、主体機能区の戦略性を明らかにしている。主体機能区規画について、「第11次5カ年規画綱要」では、地域発展全体戦略を実現するための手段と位置づけたが、「第12次5カ年規画建議」と「第12次5カ年規画綱要」では、地域発展全体戦略と横並びにして格上げしている。これは主体機能区戦略に対する認識がより深まったことを意味する²⁴。主体機能区の内容については図3を参照されたい。

上述したように、生態文明的な地域経済協調発展戦略の内容は、次のようにまとめることができる。すなわち、人間と自然の調和の取れた発展に基づき、西部開発、東北振興、中部崛起、東部率先発展を促進すると共に、地域間における明確な主体機能を持つ地域発展を構築することである(図4)。

4. 生態文明的な地域経済協調発展戦略の目標の実現に向けた政策展開

生態文明的な地域経済協調発展戦略の目標を実現するには、地域管理制度の基礎を健全化し、地域政策を改善する必要がある。中国では地域戦略が明確であるが、地域管理をめぐる基礎的制度が健全ではないため、地域政策も十分に完備されていない状況である。

4.1 地域管理をめぐる基礎的制度の不備

筆者は、中国の地域管理制度の基礎に不備があることを指摘し²⁵、その不備について4つの側面からまとめた²⁶。すなわち、①「だれが管理するか」、②「だれを管理するか」、③「どのように管理するか」、④「効果をどのように評価するか」である。

①「だれが管理するか」は、管理部門の設置に関わる問題である。中国国务院には20以上の省庁・委員会がある。その中で、規画機能を担う部門として国家發展改革委員会、住建部(居住・都市農村建設部)、国土資源部、民政部、農業部等が挙げられる。担当部門の数が多く、各部門の機能が重複しているが、明確な地域機能を持つ専門的管理部門は見当たらない。②「だれを管理するか」は、管理対象に関わる問題である。戦略地域(東部、中部、西部、東北部)は明確であるが、規画と政策の対象が明確でない。例えば、国务院が打ち出した「東北地域旧工業基地振興規画」では、東北地域のどの都市が旧工業基地であるかを明確に

²³ 張可雲『区域經濟政策』商務印書館、2005年。

²⁴ 張可雲「主体機能区規画：人与自然和諧的思考」『中華工商時報』2011年6月1日第7面。

²⁵ 張可雲『区域大戦与区域經濟關係』民主与建設出版社、2001年、516～519ページ。

²⁶ 張可雲「区域規画目前存在的問題与未来方向」『中国經濟報告』、2010年第5期、107ページ。

していない。東北地域全体が旧工業基地であることは不可能であろう。③「どのように管理するか」は、管理手段と管理プロセスに関わる問題である。地域管理の手段は規画と政策であるが、実行可能な規画には政策の支えが必要である。また、規画と政策は合理的な管理プロセスに従わなければならない。改革開放以来、多くの法律が策定されたが、その執行プロセスが不明確であったため、厳格に執行されてこなかったものも多い。「上に政策があれば、下に対策がある」というように、中央政府の政策が地方レベルまで徹底されないこともある。④「効果をどのように評価するか」は、監督・評価メカニズムを通じて規画の効果を考察することである。中央政府は多くの規画や政策を策定してきたが、合理的な監督・評価メカニズムを確定しておらず、その実施の効果についてはほとんど評価してこなかったのが現状である。したがって、生態文明的な地域経済協同発展戦略の目標を着実に達成するには、地域管理制度の基礎を完備しなければならない。すなわち、「だれが管理するか」、「だれを管理するか」、「どのように管理するか」、「効果をどのように評価するか」の4点を明確にするべきである。

4.2 地域政策の改善

地域管理をめぐる基礎的制度を健全化すると同時に、将来の地域政策では以下の3点に力を入れる必要がある。すなわち、問題地域の政策の明確化、主体機能区の政策の具体化及び両者の調和である。

まず、問題地域の政策を明確にするためには、問題地域の範囲を確定しなければならない。具体的には、①後進地域、衰退地域と膨張地域の範囲を確定する。②問題地域の種類・特性に合わせた政策ツールを制定する。③問題地域政策の枠組みに対して定期的な調整メカニズムを確立する。

次に、主体機能区政策を具体化するにあたって最も重要なのは、「全国主体機能区規画」が打ち出した財政政策、投資政策、産業政策、土地政策、農業政策、人口政策、民族政策、環境政策、気候変化対応政策等を、具体的に地域に細分化して徹底することである。「全国主体機能区規画」は、「経済・社会発展が各地域の主体機能と合致する誘導メカニズムを形成する」という基本的な方向を示したが、具体化するまでには至らなかった。

さらに、問題地域政策と主体機能区政策を調和させるには、次の3点から着手する必要がある。すなわち、組織間の調和を図る環境規制分権構造の調整、利益の調和を図る

生態補償メカニズムの構築、産業間の調和を図る工業地域の空間的配置の適正化である。この3点は、生態文明的な地域協同発展を実現する重要なツールである。その中で、組織間の調和は前提条件であり、利益の調和は保障であり、産業間の調和は基礎である。以下、詳細に検討する。

4.3 生態文明的な地域経済協同発展戦略の政策の重点

4.3.1 環境規制分権構造の調整

現在、中国の環境管理メカニズムは属地性が強く、現行の行政区分地域を環境管理区分地域としている。環境管理における行政機能の分担では、地方政府が主担当であり、国務院の環境保護部は調整・監督を行っている。また、環境問題は地域性が強いいため、一つの行政区内の空気汚染、水汚染、放射能汚染、一定程度の土地汚染は行政区画の範囲を超え、他の行政区画に影響を及ぼす可能性がある。地域間の環境は互いに影響し合っており、環境の改善は良質な公共財として強い波及効果を持っている。しかし、関連する管理制度・政策が、この波及効果を引き出すことができなければ、次の結果をもたらす可能性がある。まず、一部の地方政府が局部の利益を追求した結果、当該地域の持続的発展が困難となる。次に、有効な環境管理行為に対し、持続的な奨励策が提供できず、環境管理行為の改善にマイナスの影響を及ぼす。環境保護行為による外部経済の影響と汚染による外部不経済の影響が、関連する制度と政策に反映されなければ、政策の非効率を招く。また、環境保護実績の悪い政府はただ乗り（フリーライダー）状態となり、保護実績の良い地方政府が適切に評価されない可能性がある。地方政府の環境保全に対する積極性が低下し、環境保護投資を減らす恐れがある²⁷。工業文明の下では、政府の環境規制あるいは管理機能は、汚染排出削減等の技術的な生態保全と地方の環境問題の改善にとどまっている。政府の環境管理機能は、しばしば経済・社会発展促進機能に属される。中国では、生態文明を物質文明、精神文明、政治文明と共に、和諧社会を実現するための主要な内容と目標にすべきである。生態文明の推進における政府の環境規制・管理機能が、経済・社会発展促進機能と同様に重要視されなければならない。

政府機能の構造改革は、それに相応する政府管理構造の調整を要求する。どのようにして工業文明下の政府の管理構造を改革し、環境規制機能を強化するかは、当面解決すべき急務である。2007年の調査では、インタビューを受けた人の60%前後が中央政府の環境対策には満足しているも

²⁷ 万薇ほか「中国区域環境管理機制探討」『北京大學學報（自然科學版）』2010年第46卷第3期、449～456ページ。

の、地方政府の環境対策には満足していない²⁸。これは、経済分権と垂直型政治管理体制という政府管理構造と密接な関係がある。環境政策を実施する立場にある地方政府は、経済成長と財政増収を図るために環境規制を緩和し、地元企業の環境コストを低減させるとともに、他の地域から企業を誘致している。地方政府における環境規制緩和のいわゆる「底辺への競争（race to the bottom）」現象が生じている。中国の分権構造の下では、省エネ・排出削減等の環境対策が行政評価システムから排除されると、環境規制は実質上完全に分権された状態に陥る。したがって、現在の政府管理構造における評価メカニズムは、環境規制に対する地方政府の取り組みを疎かにし、越境する汚染問題を解決するために必要な協力枠組みが構築されず、地域間スパイルオーバー効果を持つ生態問題を悪化させていると言えよう。政府管理構造を調整するには、長期間にわたり経済成長が独走し、環境を含む良質な公共財の提供が疎かになっている中国式分権の基本的管理構造の改善から始める必要がある。すなわち、異なるレベルの政府の枠組みの下で、環境規制機能の具体化を検討する必要がある。多くの環境問題には地域間スパイルオーバー効果があり、このようなスパイルオーバー効果の波及範囲は既存の行政区画範囲とは必ずしも一致しない。したがって、政府の環境規制機能を発揮させるには、中央と地方、地方政府間の関係を調整する必要がある。

4.3.2 生態補償メカニズムの確立

地域管理と地域協力は、汚染問題及び越境汚染により引き起こされた利害衝突・紛争の解決に寄与する。地域管理制度の下で、生態環境の協力と補償を同時に推進することができる。これにより、各利害関係者に適切な奨励を行うことができ、域内の環境保護行為の改善に有利である。例えば、河川流域における生態環境保護は、流域内の上流・下流における生態環境の提供者と需要者の間の利害関係を適切に調整する。これは行政区画を超えた問題であり、中国の地域経済の協調的発展及び生態文明の推進において、必ず直面する重大な問題である。

河川流域の環境負荷能力は極めて弱い。水源が汚染されると、全流域、特に人口密度が高く経済力が大きい下流地域を脅かし、倍以上の外部不経済を引き起こす可能性がある。そのため、水系の上流地域は全流域の生態保障義務を担わなければならない。すなわち、環境負荷能力の超過に

よる全流域、特に集約度の高い下流地域に対する脅威を防ぐことが求められる（外部不経済の低減）。また、上流地域の生態環境の修復と保護に努め、全流域、特に下流地域に良質な環境公共財を提供することが求められている（外部経済の増加）。さらに、河川流域経済は極めて高い関連性を持っている。具体的には、上流地域は下流地域に対し、二酸化炭素の吸収、酸素の放出、水・土の保持、水源保護等の生態環境の保障を提供する。下流地域は上流地域に対し、産業の拡大・波及支援、市場開拓支援及び生態補償等の経済的な「反哺」（恩返し）を行う必要がある²⁹。

流域生態補償とは、河川流域の水資源環境の改善を実現するために、生態環境の提供者と需要者が等価交換を行う契約行為であり、流域生態問題を解決する重要な手段である。環境負荷能力が流域の経済に与える影響、特に上流地域の経済発展に対する制約は、近年の環境主義と持続可能な発展観の普及に伴ってますます重要視されるようになった。上流地域住民は生活水準が比較的低いため、経済成長の刺激の下で、先進地域との格差を縮小するために、あらゆる方法で発展を促そうとする。その結果、流域の水資源環境の保護と管理が疎かになる。畜牧・養殖業、鉱業、化学工業等の汚染産業の発展及び資源の不適切な利用は、流域の生態環境にマイナスの影響を与えてきた。生態環境が破壊されれば、深刻な水・土砂の流出、生物多様性の喪失、土壌の物理的変化、地表・地下水資源の汚染等の問題が生じる。最終的には、人と自然の調和発展にマイナスの影響を与える。

流域生態補償の導入は、生態環境保護と経済利益の間の分配関係を調整し、河川流域の水資源環境を改善することができる。地域の生態環境の安全が保障され、人と自然の調和的な発展が可能となる。地方政府の交流・協議メカニズムを強化し、地方政府間の交流と協力を拡大する。上流地域住民の雇用を拡大し、所得を増加させる。発展が遅れている上流地域の経済成長を促進し、地域間の共同発展を図ることができる。

4.3.3 工業の空間的配置の適正化

汚染問題とその伝播範囲は行政区画の制限を受けない。例えば、大気汚染、河川流域の水汚染、海洋環境汚染、生物多様性等、問題の多くは行政区画の範囲を超えている。しかし、このような越境汚染は、汚染物質が物理的に行政区画の範囲を超えたことを指しており、資源消耗型生産物

²⁸ 中国環境意識項目辦公室「2007年全国公衆環境意識調査報告」『世界環境』2008年第2期、72～77ページ。

²⁹ 代明、丁寧、覃成林、陳向東「基于馬克思級差地租理論的流域經濟梯度差異分析」『馬克思主義研究』2010年第12期、65～74ページ。

の貿易、廃棄物の移転、汚染型産業の移転によるものは含まれていない。貿易により、汚染型産業は環境規制の厳しい国・地域から環境規制の比較的緩い地域に移転し、そこでより多くの汚染物を排出する可能性がある。したがって、経済が遅れている地域は、次のような現実に向き合わなければならない。すなわち、自由貿易の下で、環境規制の厳しい先進地域は「清潔型」製品の生産・輸出に特化する。また、環境規制の緩い地域から汚染集約型生産物を輸入する。やがて経済発展が遅れている地域に汚染型産業が移転する³⁰。「汚染天国」仮説は、比較優位性理論をベースに汚染問題を加えて分析を行ったもので、低所得地域における緩い環境規制が比較優位となり、それによって汚染型産業は環境規制の厳しい地域から緩い地域へと移転すると認識している。この仮説が成立する前提条件として、環境規制の強度は産業移転に影響を与える唯一かつ最も重要な要素である。もちろん、産業移転を行う際には、環境規制のほか、労働力コスト、市場等のその他の要素も考慮しなければならない。その他の要素の影響が大きい場合、「汚染天国」効果³¹が認められても、必ずしも汚染型企業が環境規制の厳しい地域から緩い地域へ移転するとは限らない。しかし、経済発展のレベルと環境基準の相違により、発展後進地域の工業化過程では、先進地域からの産業移転及びそれに伴う汚染の移転を受け入れざるを得ない。

Robert Lucas, Wheeler, Hettige (2004)の研究によれば、国の富が増えるにつれて、国内総生産（GDP）単位当たりの汚染量は減っていくが、これは当該国の生産構造が環境保全重視へ転換することによって得られた結果である。そして、汚染集約産業の割合が高い国ほど経済状況が悪いことも明らかになった。そのため、経済協力開発機構（OECD）メンバーの汚染集約産業に対する厳しい規制が汚染産業の地域間移転を引き起こし、発展途上国の工業汚染のスピードを加速させたと主張している³²。政府が投機的な政治を行うと仮定すると、貿易自由化により汚染型産業の関税が引き下げられた場合、汚染産業部門の損失が生じるため、投機的な政府は環境規制を緩め、その損失に対して補償を行う可能性がある。そして、貿易競争相手国が非最適環境規制基準を選んだ場合、利益最大化を追求する

政府も自国の環境規制基準を緩和し、産業移転と輸出がもたらす経済効果を得ようとする³³。そのため、先進国における環境規制の強化により、汚染集約産業が先進国から途上国に移転することは避けられない。中国では、「汚染天国」仮説及び「汚染天国」効果に関する研究は、国全体を対象としているものが多いが、国内地域間における環境規制と工業の空間的配置の関係に関する研究は少ない。また、国際産業移転が行われているなか、中国が外資にとって「汚染天国」になっているかどうかについての研究に関心が集まっている。これに関連する研究でも、貿易又は外国直接投資（FDI）が国内の環境に与える影響の分析に集中しており、国内地域間における産業移転と環境規制との関係についての研究は少ない。

中国では、産業が東部地域から中部・西部地域に移転していく過程において、汚染の移転、資源・エネルギー消費の移転が伴う可能性は十分にある。国内の環境規制は、国の統一基準に従うものであるものの、中部・西部地域では東部地域からの産業移転を受け入れるために、環境規制の執行を緩和することもあり得る。しかし、生態文明の視点から見れば、産業の空間配置の最適化を検討する際に、生産要素の比較優位原則、産業集積の効果、地域間格差の縮小という工業文明の視点を考慮すると共に、生態環境保護の目標を設定し、それを経済・社会発展目標と同様に重要視しなければならない。主体機能区の区分は、その必要性を踏まえたくえで行われたものであるが、現在の政府管理構造の下では、産業移転は依然としてGDPの成長を目標としている。生態文明視点からの産業の空間的配置に関し、その戦略目標、有効なメカニズム、実現プロセス等について今後、更なる研究が必要である。

5. 本稿の結論と課題

中国国内では、地域戦略の内容については共通認識を持っているが、その変遷過程については意見が異なっている。2段階区分法、3段階区分法等は一般に採用されている。筆者は、地域発展環境の変化という視点から、中国の地域戦略の展開を6段階に区分するとともに、現段階の地域戦略は生態文明的な地域経済協調戦略であると位置づけた。

³⁰ 李小平・盧現祥「国際貿易、汚染産業転移和中国工業CO2排放」『経済研究』2010年第1期、15～26ページ。

³¹ Copeland Taylorは、汚染天国効果と汚染天国仮説は異なるものとして認識している。汚染天国効果は、環境規制が厳しくなった場合、コストや収益に変化が生じ、それが産業の配置・移転に対して影響を与えると指摘している。詳細はCopeland, Brian R. and M.S. Taylor, Trade, "Growth, and the Environment", Journal of Economic Literature, No.42, 2004, 7～71ページを参照されたい。

³² Lucas, Robert E.B., David Wheeler and Hermamala Hettige, Economic Development, Environmental Regulation and the International Migration of Toxic Industrial Pollution: 1960～1988, in International Trade and the Environment. Patrick Low, Ed. Discuss. paper159, Washington, DC: World Bank, 1992, pp.67～86.

³³ Esty, Daniel C, "Revitalizing Environmental Federalism", Michigan Law Review, vol.95, no.3, 1996, pp.570～653.

生態文明的な地域経済協調戦略の本質は、経済効率、社会公平、生態バランス、政治連携、文化融合の統合である。政策決定の側面から見れば、この地域戦略の内容は次のようにまとめることができる。すなわち、人間と自然の調和の発展に基づき、西部開発、東北振興、中部崛起、東部率先発展を促進すると共に、地域間における明確な主体機能を持つ地域発展を構築することである。この目標を実現するための具体的な戦略として、地域発展全体戦略と主体機能区戦略が挙げられる。

今後の地域政策の重点は、問題地域政策と主体機能区政策の改善及び両者の調和にある。当面解決すべき課題は、環境規制分権構造の調整、生態補償メカニズムの確立、工業の空間的配置の適正化の3点である。地域管理の基礎的

制度の健全化は、この3つの問題を解決する前提である。中国経済の拡大に伴って地域問題が多発しているが、それを解決するために、地域管理と制度の革新は避けては通れない道である。しかし、生態文明的な地域経済協調発展戦略の目標の実現は、長い期間を要する難しい課題である。本稿は今後の政策展開についての議論に留まっており、具体的な政策設計については更なる研究が必要である。

中国は大国であり、国際的地位の上昇と国際的影響力の増強に伴い、国境を跨ぐ生態環境問題への取り組みが重要な課題として浮上している。これは、中国を取り巻く国際関係及び国内の発展の両方に影響を与えるため、更なる研究が求められる重要な課題である。

[中国語原稿をERINAにて翻訳]

The Ecological Civilization Regional Economic Coordinated Development Strategy: The background, content and policy direction thereof

ZHANG, Keyun

Professor, Institute of Regional Economics and Urban Management, Renmin University of China, and
State Five-Year Guidelines Specialist Committee Member

Summary

In this paper, in addition to summarizing the existing points relating to the evolutionary course of China's regional development strategies, I have raised a new method of dividing it up into six stages. Current regional development strategies are at the stage of the ecological civilization regional economic coordinated development strategy. The essential quality of the ecological civilization regional economic coordinated development strategy is the integration of "economic efficiency", "social equity", "ecological balance", "political coalition", and "cultural fusion". Raised as concrete strategies to realize this are regional development master plans and principal function region strategies. The focuses for subsequent regional policies are to attempt at making policy more robust in problem regions and principal function regions, and to undertake policy design so as to bring about a coordinated relationship between the two. Regarding the issues that should be dealt with for the moment, there is a decentralized structure for environmental regulations, a mechanism for ecological reparation, and a concrete policy on the spatial distribution of industry. Therefore it is necessary to attempt to make the basic regional management systems more robust.

[Translated by ERINA]