

中国が大量の地域発展計画を策定する要因と実施上の問題点

吉林大学東北アジア研究中心副主任・教授 吳昊
吉林大学東北アジア研究院博士課程 馬琳

中国は「第11次5カ年計画」期間（2006-2010年）に入ってから、とりわけ2009年より、中央政府が大量に地域発展計画を策定・承認したほか、地方政府も相次ぎ地域発展計画を策定して中央政府の承認を申請した。中国社会では、大量の地域発展計画が策定・承認されたことに対し、「先熱後冷¹」という完全に相反する反応を示している。「先熱」とは、中央政府がある地域発展計画を承認した際に、対象地域の地方政府及び住民の関心が高く、意気揚々として地域発展計画の内容を宣伝し、それに関連する実施プランを積極的に策定することである。「後冷」とは、時間が立つにつれ、中央政府承認の地域発展計画が次第に多くなり、当該地域が実際に中央から得られる政策支援が少ないため、人々は当初の期待と現実との間に大きなギャップが存在することに気づくようになることである。地方政府と住民は地域発展計画に対する期待感がなくなり、関連する実施プランは全く施行されない場合がある。本稿は、中国における地域発展計画のパターン、地域発展計画を策定・承認する中央と地方政府の主要な意図及び地域発展計画の実施上の問題点を考察する。

1. 「第11次5カ年計画」期間中から現在までの主要な地域発展計画

2012年、範恒山国家発展改革委員会地区経済局長は、「中国区域経済発展ハイレベルフォーラム」において、「過去6年間（2006-2011年）、国は71件に及ぶ地域発展に関する政策文書と地域計画を打ち出した。しかし、『第10次5カ年計画』期間中（2000-2005年）には5件しかなかった」と指摘した。範恒山局長が指しているのは、中央政府が策定または承認した地域発展計画及び関連政策文書のことである。地方政府が策定したもの、または中央政府承認申請中の地域発展計画は含まれていない。いずれにせよ、中国における地域発展計画の件数は爆発的に増加している。こ

のような状態を「地域発展計画大躍進」または「地域発展計画花盛り」と表現してもおかしくない。各レベルの地方政府が策定した地域発展計画、もしくは地域発展の内容を含んだ政策文書の件数がどれぐらいに達したかについては、正確に集計をした研究者または研究機関はないが、中国の地域発展計画の全体像に対する研究には影響を与えないと考える。中国の地域発展計画は、以下5つのパターンがあると思われる。すなわち、国家戦略型地域発展計画、重点・代表的地域の総合開発計画、国家級「新特区」改革発展計画、特定機能地域特定分野の開発計画、各レベルの地方政府が策定する地域発展計画または関連政策文書である。²

1.1 国家戦略型地域発展計画

中国国内では、1つの地域発展計画が中央政府（国務院）に承認されたら国家戦略に昇格したと解釈されているが、これは誤解である。国務院の承認は、地方政府が計画通りの改革や開発を実行して良いと認めたことに過ぎず、中央が必ず関連政策を打ち出して当該地域の開発を支援する意味ではない。国家戦略型地域発展計画として位置付けられるのは、国全体の戦略的な目標及び具体的な支援政策が含まれる地域発展計画のみである。

この定義に従えば、これまでに中国政府が打ち出した国家戦略型地域発展計画は、「西部大開発第11次5カ年計画」（2006年）、「西部大開発第12次5カ年計画」（2012年）、「東北地域振興計画」（2007年）、「東北振興第12次5カ年計画」（2012年）、「中部地域振興促進計画」（2009年）、「全国主体機能区計画」（2011年）である。西部大開発、東北旧工業基地振興、中部地域振興等の関連計画は、地域格差を縮小させ、地域間の経済連携を促進する発展戦略の重要な構成要素であり、中国における地域発展戦略の核心的な内容である。この核心的内容に関連する諸地域発展計画は、必然的に国家戦略型地域発展計画に属することになる。

¹ 当初は関心が高かったものの、時間が立つにつれて、関心が薄れていく意味。

² 張（2012）は、中国の地域発展計画を「戦略的地域計画」、「地域計画」、「単独行政区発展計画」の3パターンに分類した。このような分類方法には一定の理があるが、大雑把で、混乱を招く恐れがあると考えられる。例えば、「単独行政区発展計画」について、その内容は不明確である。張（2012）によれば、「単独行政区発展計画」は対象地域が1つの行政区を超えない計画である。しかしながら、ここで言う「行政区」は何を指しているのか？省レベルか、市レベルか、県レベルかについて明確に示されていない。仮に省レベルを指しているのであれば、「地域計画」に分類された多くの計画は「単独行政区発展計画」に属されるはずである。「広西北部湾経済区発展計画」、「長株潭都市群地域計画」、「珠江デルタ地区改革発展計画要綱」、「閩中一天水経済区発展計画」等が挙げられる。なぜなら、これらの計画の対象地域は1つの省の行政区を超えていないからである。また、張（2012）の分類方法では、中国の各レベルの地方政府が策定したあらゆる地域発展計画を網羅していない問題もある。

「全国主体機能区規画」は、中国における国土空間発展戦略の実施プランである。同規画は全国の陸地国土空間・領域内の水域・領海（香港・マカオ・台湾は含まない）に対し、各地域の開発の度合い、開発の潜在力、資源と環境の負荷能力、文化価値と生態保護状況等に基づき、最適開発地域、重点開発地域、開発制限地域、開発禁止地域の4種類に分類した。「全国主体機能区規画」は、地域の発展の方向性を明確にし、各地域の具体的な発展規画の策定と実施に対して適切な制約を加える役割を持つ。

1.2 重点・代表的地域の総合開発規画

理論上、国土の一部を重点地域または代表的な地域として区分することは不適切である。なぜなら、あらゆる地域は国土空間を構成する重要な部分であり、分断することができない。また、地域ごとにそれぞれの特性を持っている。しかし、社会及び経済の発展への貢献度から見れば、特定の地域はある顕著な特徴を持ち、より大きな役割を果たすことは必然的なことである。中央政府が承認した多くの地域発展規画には、当該地域の経済発展、制度改革、インフラ整備、環境保護に関連する内容が含まれており、当該地域の発展の促進を目的としている。

これまで中央政府が承認した同パターンの規画として、「広西北部湾経済区発展規画」（2008年）、「長株潭³都市群地域規画」（2008年）、「珠江デルタ地区改革発展規画要綱」（2008年）、「閩中一天水経済区発展規画」（2009年）、「遼寧沿海経済帯発展規画」（2009年）、「江蘇沿海地域発展規画」（2009年）、「中国閩門江地域協力開発規画要綱」（2009年）、「長江デルタ地域規画」（2010年）、「海峽西岸経済区発展規画」（2011年）、「河北沿海地域発展規画」（2011年）が挙げられる。また、新聞記事によれば「京津冀⁴都市圏規画」、「中原経済区発展規画」の策定は完了し、国務院に申請して承認を待っている状況である⁵。このほか、2011年5月に公表された「雲南省の西南に向けて開放する重要な橋頭堡としての建設加速化支援に関する国務院の意見」、同9月公表の「国務院の河南省中原経済区の建設加速化支援に関する指導意見」も地域発展規画の性格を持つ政策文書である。

1.3 国家級「新特区」改革発展規画

2005年以来、国務院は11カ所の総合改革試験区の設立を許可した。具体的には、「上海浦東新区総合改革試験区⁶」（2005年）、「天津濱海新区総合改革試験区」（2006年）、「重慶市の都市と農村の一体的発展に向けた総合改革試験区」（2007年）、「成都市の都市と農村の一体的発展に向けた総合改革試験区」（2007年）、「武漢都市圏資源節約型・環境友好型⁷社会総合改革試験区」（2007年）、「長株潭都市群資源節約型・環境友好型社会総合改革試験区」（2007年）、「深圳市総合改革試験区」（2009年）、「瀋陽経済区国家新型工業化総合改革試験区」（2010年）、「山西省国家資源型経済転換総合改革試験区」（2010年）、「浙江省義烏市国際貿易総合改革試験区」（2011年）、「浙江省温州市金融総合改革試験区」（2012年）である。

総合改革試験区は、一般に国家級「新特区」とも呼ばれる。中国政府が総合改革試験区を許可する目的は、特定地域での政策試験を通じ、全国範囲での改革開放の深化のための新しい措置、経路と方法を探求し、改革の経験を蓄積することである。この目的は、改革開放当初に設立した深圳、珠海、汕頭、アモイ等の経済特区の目的と完全に一致している。「新特区」が許可された後、当該地方政府は、中央の要求に従って「改革試験プラン⁸」を策定することが求められ、国務院の承認を受けなければならない。「改革実験プラン」は、方針や文書の書式上において地域発展規画と相違があるものの、実質的な内容はほぼ同様であるため、地域発展規画の特殊なパターンとしても見ることができる。「瀋陽経済区新型工業化総合改革試験総合プラン」は典型的な事例である。瀋陽経済区には瀋陽市、鞍山市、撫順市、本溪市、営口市、阜新市、遼陽市、鉄嶺市の8都市が含まれている。「総合プラン」には教育、社会保障、交通、衛生、金融、検疫検査等における8都市の協力に関する内容が含まれるほか、瀋陽経済区一体化の目標及び措置が明記されている。規画という名を使わなかった地域発展規画として見なすことができる。

1.4 特定機能地域特定分野の開発規画

近年、国務院は特定機能地域における特定分野の発展規画を数多く承認した。例えば、「曹妃甸循環経済示範区産

³ 長沙市、株州市、湘潭市を指す。以下同じ。

⁴ 北京市、天津市、河北省を指す。

⁵ 詳細は「京津冀都市圏規画有望三月底报送国務院」『國際商報』（2007年3月1日）及び「中原経済区獲批在即」『21世紀經濟報道』（2011年8月10日）を参照されたい。

⁶ 中国語では「総合配套改革実験区」である。以下同じ。

⁷ 環境にやさしい。以下同じ。

⁸ 中国語では「改革実験方案」または「改革実験総体方案」である。以下同じ。

業発展総体計画」(2008年)、「甘粛省循環経済発展総体計画」(2009年)、「黄河デルタ高効率生態経済区発展計画」(2009年)、「鄱陽湖生態経済区計画」(2009年)、「重慶两江新区総体計画」(2010年)、「皖江都市帯産業受入移転模範区計画」(2010年)、「西咸新区総体計画」(2011年)、「中関村国家自主創造示範区発展計画要綱」(2011年)、「大・小興安嶺林区の生態保護と経済モデル転換計画」(2010年)、「浙江海洋経済発展モデル地域計画」(2011年)、「山東半島藍色経済区発展計画」(2011年)、「広東海洋経済総合試験区発展計画」(2011年)、「チベット高原地域生態建設と環境保護計画」(2011年)などがある。

これらの地域発展計画の対象範囲は比較的狭く、基本的には一つの省級行政区の一部の地域である。この理由で、張(2012)は理論的には地域発展計画とは言えないが、マスコミでは地域計画としてしばしば誤解されると指摘した。しかし、このような見方は明らかに正しくない。なぜなら、地域発展計画として位置づけられるかどうかの基準は、対象地域の範囲の広さや行政区を超えているかどうかではないからである。対象地域は市場の観点からみて独立性を持つ経済区⁹であれば、それに関連する発展計画は地域発展計画として位置づけられる。

無論、あらゆる地域発展計画はすべて中央政府の承認が得られるものではない。特殊のモデル的な機能を持ち、全国の社会経済の発展方向と合致する地域発展計画だけが中央政府に重視され、ひいては承認される。これらの地域発展計画には、中央政府が当該地域の発展方向を明確に規定するほか、その発展の方向は中央政府が今後社会経済の発展を導くための基本的な方向と合致しているという特徴がある。

1.5 各レベルの地方政府が策定する地域発展計画

これまで取り上げられた4種類の地域発展計画は、すべて中央政府が策定・承認した発展計画であり、中国における地域発展計画の政策体系において非常に重要な位置づけを占めている。しかし、その件数は全体のごく一部しかない。このほか、中央政府の承認を得ていない、または中央政府に承認申請さえ提出していない地方政府による地域発展計画は大量に存在している。このような地域発展計画は大きく分けて3種類がある。

第1に、地方の「第11次5カ年計画」と「第12次5カ年計画」である。これらの計画の対象地域は、市場の観点か

らみて独立性を持つ経済区ではないものもあるが、異なるレベルの行政管轄地域である。地方の「5カ年計画」は、地方政府が最も重視する計画として、当該地域の経済社会发展の青写真を示し、地域経済発展と地域経済の空間的配置構造に大きな影響を与える。

第2に、地方政府が確定した重点地域または代表的な地域の総合開発計画である。多くの地方政府、特に省級の地方政府は各自の実情に応じ、重点地域または代表的な地域を選定して関連の地域発展計画を策定している。例えば、「哈大齊(ハルビン市—大慶市—チチハル市)工業回廊産業配置総体計画」(2011年)、「珠江デルタ一体化計画」(2010年)、「長吉(長春市—吉林市)一体化発展計画」(2011年)は当該種類に属す。地方政府が策定したこれらの計画は、中央政府承認の重点・代表的地域の総合開発計画のベースとなっているものが多い。

第3に、地方間の地域協力発展計画である。近年、近隣地区との協力はますます地方政府に重要視されるようになり、互いに協力して共同で地域発展計画の策定に着手し始めている地域もある。例えば、珠海市政府の常務会議において決定された「珠港澳¹⁰協力発展第12次5カ年計画」(2011年)はこの類に属す。現時点で検討・策定中の「白通丹¹¹経済発展帯発展計画」も典型的な事例である。

2. 中国が大量の地域発展計画を策定する理由

中国の各級政府が大量の地域発展計画を策定するのは、「上から下へ」と「下から上へ」の双方向で推進した結果と言える。すなわち、地域発展計画に関して中央政府も地方政府も強烈的な策定意欲がある。しかし、両者の狙いは大きく相違している。

2.1 中央政府が地域発展計画を重視する理由

中央政府が地域発展計画の策定と審査を重視する理由は、中国経済の高度成長に伴い、より多く、より深刻な地域経済問題が発生したことにある。中央政府は地域発展計画を通じ、地域経済社会を管理し、様々な地域問題を解決しようと狙っている。具体的には、以下のような意図があると考えられる。

第1に、地域格差を縮小し、地域の協調的発展を促す。改革開放以来、中国の地域格差は拡大している。一人当たりGDPは、地域間格差を表す重要な指標の1つであるが、表のとおり、2005年以前は東部地区の一人当たりGDPが

⁹ 行政区と経済区の関係について、汪陽紅「正確処理行政区与経済区的关系」『中国発展観察』、Vol. 2、2009年、24～26ページを参照されたい。

¹⁰ 珠海市、香港、マカオを指す。

¹¹ 吉林省白山市、吉林省通化市、遼寧省丹東市を指す。

表 一人当たりGDPにおける東部・中部・西部地域と全国との比較

年度	東部	中部	西部	全国
1997	1.686	0.759	0.629	1
1998	1.733	0.762	0.642	1
1999	1.774	0.756	0.647	1
2000	1.795	0.766	0.645	1
2001	1.784	0.761	0.646	1
2002	1.822	0.766	0.655	1
2003	1.857	0.776	0.670	1
2004	1.875	0.798	0.686	1
2005	1.904	0.811	0.703	1
2006	1.867	0.805	0.713	1
2007	1.789	0.796	0.706	1
2008	1.754	0.814	0.742	1
2009	1.747	0.821	0.754	1
2010	1.513	0.832	0.754	1

注：東部地域は北京、天津、河北、遼寧、上海、江蘇、浙江、福建、山東、広東、海南の11省（市）、中部地域は山西、吉林、黒竜江、安徽、江西、河南、湖北、湖南の8省、西部地域は四川、重慶、貴州、雲南、チベット、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆、広西、内モンゴルの12省（市）である。

出所：国家統計局「中国統計年鑑」1999-2001各年版より筆者作成

全国平均レベルを大幅に上回り、上昇傾向が続いていた。それに比べると、中部・西部地域は長期にわたり低い水準に留まっている。このような状況は、社会の公平と安定、経済の持続的な発展の実現にとって大きなマイナス要因と言える。この問題を解決するため、中国政府は「西部大開発」（1999年）、「東北旧工業基地振興」（2003年）、「中部振興」（2006年）等の地域発展計画を相次ぎ実施し、関連の戦略的な地域発展計画の策定にも着手している。

第2に、地域開発秩序の混乱と生態環境の悪化を改善する。国土開発秩序の混乱は中国が抱えている深刻な地域問題である。具体的には以下のとおりである。①地方政府は都市化の進展を過度に強調し、都市用地面積を急激に拡大させている。また、各地は基礎的な経済条件を無視して開発区の整備を競い合っており、開発区の件数及び面積を大幅に拡大した結果、大量の耕地が転用された。②地域開発の空間的構造に問題がある。工業・生産用地が多く、生活・居住・生態用の空間が少なくなったため、各種の都市問題は集中的に発生し始めている。③「過密」・「過疎」の現象が出現し始めた。珠江デルタ・長江デルタなどの一部の都市では過度な開発が行われる反面、その他の一部地域では、開発の条件が整っているにもかかわらず開発が行われていない。④地方政府は経済成長を重視するが、環境・歴史文化的遺産の保護に対して怠慢であるように見える。その結果、重要な生態システムと自然・文化遺産保護地は不適切

的に変更されたケースが多く、生態環境の脆弱化問題は深刻化している。中央政府は「全国主体機能区規画」等を策定・施行することにより、地域開発の秩序を保ち、社会経済の持続的な発展を実現することを狙っている。

第3に、地方間の悪性競争と地域保護を排除し、地域間協力と地域経済の一体化を促す。改革開放以来、地方政府は経済成長速度と域内総生産ランキングをめぐる熾烈な競争を展開している。経済成長率を高めるために、各級地方政府は、企業の投資誘致策を強化し続けてきた。環境基準を緩め、企業に安価な土地を提供し、インフラ整備を行って企業の投資コストを抑えようとしている。地方間競争は、中国における市場化改革の進展、対外開放の拡大及び経済成長の加速に重要な役割を果たしたと言える。しかし、マイナス面での深刻な影響も生み出している。例えば、地域の環境が悪化し、地方政府は公共財の提供に消極的になっている。また、地方政府は生産安全・食品安全・環境安全に対する重視の度合いが低下し、地域間における市場の分裂が長期にわたって解消されない等の問題が残っている。これらの問題は地方間競争と密接な関係がある（呉昊2006）。中央政府は、地域発展計画を通じて地方政府の行為を規範し、地域間の悪性競争を解消し、地方政府に地域協力と地域一体化の促進に参加させようとしている。

第4に、重点・代表的な地域の経済発展を支援し、全国経済の安定的な成長に寄与する。行き過ぎた地域格差を縮小することは、中国にとって長期的な戦略目標の一つであると認められるが、地域格差そのものの存在は正常である。格差は、各地域における異なる立地条件、自然・人文環境、基礎的経済条件、経済政策等が総合的に作用した結果である。地域格差問題の解決は長い期間を要する。拡大する地域格差を解消するために、主要な経済地域・大都市群の成長を制限し、その発展にマイナスの影響を与えてはならない。将来の長い期間にわたり、東部沿海地域、中部の主要都市群は、中国の経済成長を牽引する核心的な地域でありつづける。中央が重点・代表的地域の総合開発計画を承認する目的は、関連地域の発展の方向性を明確にし、各地域が抱えている社会面・経済面の重要な問題を適切に解決することである。

第5に、一部地域の政策実験を通じて、国全体の改革開放に新たな経験を蓄積する。周知のように、中国の改革は独特な漸進式改革であり、「石を探りながら川を渡る」とも呼ばれている。この改革方式において重要なのは、国が各地域・各省庁による問題解決策の模索を奨励・サポートすることである。その経験と教訓を取りまとめ、改革関連政策及び法律の策定の根拠とする。政策形成プロセスから

みると、「石を探りながら川を渡る」の核心的な内容は、地方（局地）の政策実験及びそこから得られた経験を国の政策・法律の策定に反映させ、現有政策と体制に対して漸進的な調整を行うことである（韓博天2010）。中国政府は、経済特区・試験区・開発区等を設立し、指定された地域において特殊な政策実験を実施して、制度改革と政策変更に寄与する「先行先試」（先に行い、先に試みる）を行っている。このような背景を踏まえて、各種の総合改革試験区（新特区）の設立を許可した。国務院は各実験区が策定する「改革試験総体方案」（地域発展規画の性格を持つ）を審査・承認し、地方政府が中央政府の調整のもとで政策実験を行うことを保証している。このような方法は、政策実験が制御不能に陥ることを避けながら、中央政府の権威を保つことに有効である。

2.2 地方政府が地域発展規画を重視する理由

中国では地域発展規画が大量に策定される大きな理由は、中央政府が各種の規画をますます重視するようになったことにある。しかし、地方政府がこれに対して積極的な態度を示さなければ、中央政府の重視だけではこのような状況にはならない。したがって、各級の地方政府が地域発展規画の策定・申請・承認等に大きな熱情を注いでいる点を見逃してはならない。地方政府が地域発展規画を重視し、中央政府の承認申請を積極的に取り組んでいるのは、当該地方に多方面の巨大な利益をもたらすことができると考えるからであろう。

第1に、中央政府または省級政府の視線を引き付け、より多くの政策支援を獲得する。地方の経済発展は、中央政府の政策または投資プロジェクト支援に大きく依存する部分がある。近年、地方政府による中央の投資プロジェクトの獲得をめぐる競争はますます激化している。当該地方の地域発展規画は中央政府の承認を得たら、より多くの建設用地枠とその他特殊優待政策を得ることができる。各種総合開発プランや重要なプロジェクトは、中央に承認された地域発展規画の枠内で推進することができる。それが実質上、地方政府にとってより大きな「発展の権利」と資源分配権限を得ることになる。このような状況の下で、各級地方政府は、それぞれの管轄地域内に重点・代表的な地域の発展規画を策定し、各種のチャンネルを駆使して中央政府の承認を取り付けようとしている。地域発展規画の策定と承認をめぐる地域間の競争はますます激しくなっている。

第2に、当該地域の社会経済発展の青写真を提供する。地方政府が地域発展規画の策定を重視することは、そこに適切かつ現実的な需要が存在していることである。すなわ

ち、社会経済発展のマクロ環境と当該地域の実情を分析し、それをベースに地方政府の基本的目標と重点任務を確定することである。経済の飛躍的な発展に伴い、各地方政府はより多くで複雑な現実の課題に直面するようになった。それを解決するために、地方政府は、マクロ環境の変化及び地域の特徴・課題を的確に把握する必要がある。地域発展規画の策定は、地域発展の環境を総合的に研究・把握することであり、問題解決のための方策を探求するプロセスでもある。したがって、地方政府が地域発展規画を重視するのは、当該地域の経済社会をより科学的かつ適切に管理しようとする願望の表れである。

第3に、地方政府における経済社会管理の方針を宣伝し、各方面の関心を引き寄せる。地方政府が策定した地域発展規画には、中央政府の承認申請手続きを踏んでいないものも多い。当該地方政府は、その発展規画が中央政府の承認を得られないことを承知している。それにもかかわらず地域発展規画の策定に積極的である。その理由は以下のとおりである。まず、地域発展規画という正式な政策文書を通じ、地方政府は社会経済の管理方針と政府の重点目標を社会に広報することができる。次に、地域発展規画は、上級政府の承認を取得できた場合、具体的な政策支援の有無にかかわらず、地方政府の役人の行政管理能力を示す重要な業績となる。第3に、地域発展規画は、国内外の投資家に当該地域の発展方針・方向性と関連政策を紹介する重要な手段である。知名度の向上と外資誘致のための重要なチャンネルである。最後に、地域発展規画は、地域住民にとって政府の方針と重点目標を理解するツールである。地域発展規画の策定は、地方政府の地域住民からの良い評価の獲得に寄与する。

3. 地域発展規画の実施上の問題点

中国が大量の地域発展規画を策定することには、正当性はあるが、厳しい現実と直面している状況である。すなわち、地域発展規画は、その内容が十分に検討され、適切に構成されたとしても、その施行は極めて困難である。多くの地域発展規画は策定・承認が終わった直後に棚上げされている。中国における地域発展規画の施行は多くの困難と直面している。

3.1 施行の拘束力の不足

「規画」は極めて中国的な言葉である。言葉の意味から言えば、「規画」は「計画」と大差がなく、今後の業務の根拠及び実行必要な行動プランである。しかし、中国の計画経済時代の発展計画と現在の発展規画とは性格上の相違

がある。計画経済時代の発展計画は、今後の業務の根拠を指し、完全に施行されなければならないプランであった。発展計画にある数値目標は、基本的に制約性のある目標であり、予測性の目標が少ない。それに対して現在の発展計画は、未来の発展状況に対する予測、展望及びそれをベースにした青写真であり、あらゆる項目をすべて完全に施行しなければならないということではない。発展計画の数値目標には予測的なものが多く、一部の最重要目標のみ制約性を持つ。言葉の意味だけみても、地域発展計画は計画経済時代の各種計画と対比すると、施行の拘束力が弱くなっている。

また、地域発展計画の策定・承認・施行等に関連する法的根拠はない。発展計画の策定は政府部門の業務に過ぎず、その審査・承認については法的手続きを踏んでいない。施行過程に必要な監督・評価メカニズムも欠如している。このような状況では、地域発展計画が効率よく施行されることは難しい。政権交代または地方政府の主要官僚が異動になったら、新任の官僚は前任者の下で策定された地域発展計画を二度と採り上げない場合もしばしばある。

3.2 財政面での保障の欠如

地域発展計画の施行には、巨額の財政資金が必要である。必要な資金的支持または財政投入がなければ、いくら素晴らしい地域発展計画でも実施が困難である。しかし、いまの中国では、多くの地域発展計画は投資項目に対して綿密な予算化を行っておらず、必要な財源が明確にされていない。中央政府承認の地域発展計画であっても、国家財政から資金的な支援を受けられるものは少ない。地域発展計画を施行するための資金は主に地方政府が調達している(穆亮芋2012)。しかし、地方政府が地域発展計画に対する中央の承認に積極的に取り組んでいるのは、中央から財政資金・投資プロジェクト・土地利用枠等の支援を得るためである。中央政府の財政的支援が少ない状況では、地方政府には「有名無実」(期待した中央政府の支援策が得られず)の失望感が生じる。これは地方政府の地域発展計画に対する実施意欲に大きなマイナスの影響を与える。

3.3 地方政府の機会主義傾向

世界各国の地方政府は、経済成長の促進・雇用の拡大、治安の維持、公共サービスの提供、環境保全等の政府の基本的な機能をバランスよく果たす必要がある。しかし、中国では制度上の理由により、地方政府は、経済成長、投資

誘致、プロジェクト建設を極めて重視するが、経済発展と直接に関係ないこと、特にそれに対してマイナス影響を与えることについては、消極的な態度を取っている。一部の地方政府は、生態保護の名を借りて地域発展計画を策定・申請するが、その施行で生態環境問題を十分に考慮したわけではない。これまでの地域発展計画には、生態経済発展の名を付けたものが多い。例えば、甘肅循環経済区、鄱陽湖生態経済区、黄河デルタ高効率生態経済区等が挙げられる。いまの状況から見れば、関連地方政府が発展計画を施行する際に重視するのは「生態」ではなく、「経済」である可能性が高い。「黄河デルタ高効率生態経済区発展計画」を例に取れば、計画地域は黄河が渤海に流入する入口に位置し、重要な湿原生態システム保有地と貴重な絶滅危惧鳥類の自然保護区である。しかし近年、黄河デルタの生態環境は悪化し続けている。これは黄河中上流における水流の一部遮断とデルタ地域における開発の加速と密接な関係がある。国家発展改革委員会が生態環境重視の目的でこの計画を位置づけた理由は分かるが、経済開発と生態保護の両立は困難である。地方政府が地域発展計画の名の下、保護区を開発区として建設するのではないかと憂慮されている。

3.4 異なる地域発展計画の間の矛盾

短い期間に、これほど多くの地域発展計画が異なる地域・部署で策定されたため、その間で内容的に互いに衝突し、矛盾を招くことは避けられない。一部の地域発展計画は、その地域に限定すれば適切性があると認められるが、全体から見れば全国経済の長期的な発展計画に相応するとは限らない。また、現有の国家級の長期発展計画と内容的に矛盾する地域発展計画もある。例えば、一部の地域発展計画と「全国主体機能区計画」とは明確な矛盾が存在し、「全国主体機能区計画」における地域分類¹²は多くの地域発展計画に徹底されていない。土地利用について、国の農地保護政策及び土地利用計画の枠を越えた地域発展計画も多くある。地方政府は、地域発展計画を施行する名の下で耕地転用規模を拡大し、開発禁止地域に属する生態保護区に建設プロジェクトを展開するケースもある。近年、中央政府は地域発展計画の策定と施行中の問題点に気付き始めている。例えば、重慶市が策定した「重慶兩江新区総体計画」は國務院の承認を受けたが、大量の土地用途の変更や耕地転用が発生するため、中央政府が実質上、当該計画の施行を見合わせている。

¹²「全国主体機能区計画」では、国土を最適開発区、重点開発区、開発制限区、開発禁止区の4種類に分けている。

3.5 地域住民との利益の衝突

地域発展規画は、本来地域の経済と社会の発展を促進し、対象地域住民の福祉の向上に貢献するものである。しかし、中国の地域発展には「浮遊性」の特長が見られる。すなわち、地域発展規画は地域住民の利益から離脱し、その策定と施行の主体が政府または政府内の一部の役人に限定されている。その結果、地域住民は地域発展規画に対して一方的に受け身となり、多くの地域発展規画は地域住民の利益を十分に考慮していない。例えば、「海南国際観光島発展規画」は国務院の承認が受けられるという「良いニュース」の刺激の下、海南省の不動産市場は過熱化し、海口・三亜などの都市の不動産価格は急速に上昇した。その結果、多くの住民は住宅購買力を失うことになってしまった。また、一般消費品の物価上昇や海岸の観光スポット開発は、地域住民の福祉に大きなマイナスの影響を与えた。したがって、地域発展規画を施行する際に、地域住民の利益をいかに保護するかは、各級政府にとって極めて重視しなければならない新課題となっている。

4. むすびにかえて

本稿では、中国における地域発展規画の主要なパターンを紹介し、中央政府と各級地方政府の両方の視点から、近年に地域発展規画が大量に策定される原因を分析した。また、地域発展規画の実施上の問題点についても検討を加えた。本稿は、中国が地域発展規画を策定・施行する意義を否定するものではなく、地域発展規画の有効性に関する研究を深めることを願うものである。最近、中央政府は地域発展規画を大量に策定する問題点を意識し始めたのか、国務院は地域発展規画の審査・承認に対してペースダウンしている。

中国地域経済に対する研究の重点は、地域発展規画に置くべきではないと考える。なぜなら、あらゆる地域発展規画には必ず施行される保障はなく、そこに描かれた美しい未来は必ずしも実現できるものではないからである。中国の地域経済発展と地域経済構造の変化を理解するには、経済学の基礎的理論から出発し、各地域の立地条件、自然資源、文化環境、人口状況、産業基盤等の基本的要素を中心に分析を行うべきである。また、中国各級政府の行動様式、行動の動機、実際の動きを考慮する必要もある。このような基本的要素から離れて、地域経済発展規画の文面を研究したり、そこに描かれた内容を信じすぎたりしたら、正確な結論を出すのは困難であろう。

[中国語原稿をERINAにて翻訳]

参考文献

中国語文献

- 陳宣慶「關於我国区域規画問題的探討」『宏觀經濟管理』Vol. 7、2005年、18～21ページ
- 範恒山「我国促進区域協調發展的理論与实践」『經濟社会体制比較』Vol. 6 (158)、2011年、7～15ページ
- 耿雁氷「13個区域規画依循3条線索」『中国民营科学技術与經濟』Vol. 3、2010年、36～39ページ
- 韓博天「通過實驗制定政策：中国独具特色的經驗」『当代中国史研究』Vol. 3、2010年、104～113ページ
- 胡序威・陳漢欣・李文彦・楊樹珍「積極開展我国經濟区劃与区域規画的研究」『經濟地理』Vol. 1、1981年、15～19ページ
- 李煜興「区域一体化背景下区域規画机制的法學反思」『廣西社会科学』Vol. 9、2009年、63～67ページ
- 李文実・黄民生「区域規画的新背景及其应对」『龍岩師專學報』Vol. 5、2003年、41～43ページ
- 李雪飛・張京祥・趙偉「基于公共政策道行敵区域規画研究—兼論中国区域規画的改革方向」『都市發展研究』Vol. 5、2006年、29～34ページ
- 秦嶺「地域經濟学理論与主体機能区規画」『江漢論壇』Vol. 4、2010年、12～15ページ
- 潘榮華・宋煜萍「我国地方政府体制改革路經的反思」『理論探討』、Vol. 4、2009年、21～25ページ
- 尹鴻偉「重慶土改試驗推倒重来」『南風窓』Vol.23、2008年、23～26ページ
- 王永欽・張晏・章元・陳釗・陸銘「中国的大国發展道路—論分權式改革的得失」『經濟研究』Vol. 1、2007年、5～17ページ
- 王欣・吳殿廷「区域規画中信息不对称問題初探」『地域研究与開發』Vol. 2、2004年、7～9ページ
- 吳昊「地方政府治理結構改革与職能轉變—從經濟学視角展開的分析」『學習と探索』Vol. 6、2006年、208～211ページ

日本語文献

- 張可雲「中国が頻繁に地域発展規画を策定する背景、意図及び展望」『ERINA REPORT』No.103、2012年1月、5～9ページ
- 穆克苒「中国における地域開發戰略の実態と課題—『中国閩門江地域協力開發規画要綱』の事例」『ERINA REPORT』No.103、2012年1月、38～51ページ

The Factors in China's Formulating of the Large Number of Regional Development Plans and the Problem Points in Implementing Them

WU, Hao

Vice-Director and Professor, Center for Northeast Asian Studies of Jilin University

MA, Lin

Ph.D. Student, Northeast Asian Studies Academy of Jilin University

Summary

After China entered the period (2006-2010) of the "11th Five-Year Program", and in particular from 2009, the central government formulated and approved a large number of regional development plans. These regional development plans can be divided into the following five patterns, namely: regional development plans of national strategic importance; integrated development plans for key or model regions; reform and development plans for national-level economic "new special zones"; development plans for zones with specially designated functions; and regional development plans formulated by all levels of local government or the related policy documents. That regional development plans have been formulated in large numbers is the result of the promotion of combining "top-down" and "bottom-up" approaches in administrative management. The objectives of the central government are: the reduction of regional disparities; the maintenance of order in regional development; and the accumulating of experience for the sake of nationwide reform. The objectives of local governments are to acquire support for financing, investment projects and frameworks for land usage from the central government, as well as to advertise them to society as local government achievements. As these regional development plans are not legally binding, and in addition the financial resources for their implementation are to be borne by local governments, many of them will not be fully implemented. As the splendid futures depicted in the regional development plans are not necessarily ones that can be realized, in order to research China's regional economies one shouldn't place importance on regional development plans.

[Translated by ERINA]