

# 「一帯一路」からみる中国国内における地域政策の変化と財政的課題 ーローカルハブの構築に向けてー

専修大学経済学部准教授 徐一睿

## はじめに

2014年12月、2015年の中国の経済運営方針を決定する中央工作会議が北京で開催された。同会議では、中国経済が「新常态(ニューノーマル、以下同じ)」と表現される新しい成長段階に入ったことが強調され、「積極的な財政政策と穏健な金融政策」というこれまでのマクロ経済政策の堅持や、金融面をはじめとする一層の規制緩和・経済改革の推進を打ち出し、「一帯一路」という新しい経済発展戦略を正式に発表した。

「一帯一路」戦略は、「シルクロード経済ベルト(一帯)」および「21世紀海のシルクロード(一路)」によって構成されるもので、すぐさま国際的な注目を集めるようになった。中国が「一帯一路」を推進するにあたり、AIIB(アジアインフラ投資銀行)の構築や、400億ドル規模の「シルクロード基金」の設立など対外資金の確保が次々と打ち出されたため、戦後米国が実施した欧州復興計画になぞらえ、中国版マーシャル・プランと呼ぶ声もある。

確かに、「一帯一路」戦略は中国を始点、ヨーロッパを終点とするユーラシア大陸を横断する画期的な経済圏の構築につながり、既存の国際政治の力学を大きく動かし、国際的インパクトが極めて大きいものである。人々の視点がこうした国際戦略の領域に集中しやすいのは事実である。しかし、「一帯一路」が中国国内における新しい地域政策としての一面があることを見落としてはならない。

「一帯一路」の推進は国内外における都市拠点の構築、道路・鉄道・港湾といった社会インフラ需要の喚起を伴うため、中国国内における過剰な生産力を消化するだけでなく、新しい都市拠点の構築及びそれをつなぐ道路・鉄道・港湾・空港の建設によって、新しい社会資本への投資が生まれることが期待されている。

本稿は、「新常态」という外部経済環境の変化とともに、「一帯一路」からみる中国の地域政策がどのように変化を遂げようとしているか、ローカルハブとしての都市拠点構築はいかなるものかを明らかにし、その建設段階における財政的課題を検討したい。

## 1. 新常态における経済運営のギアチェンジ

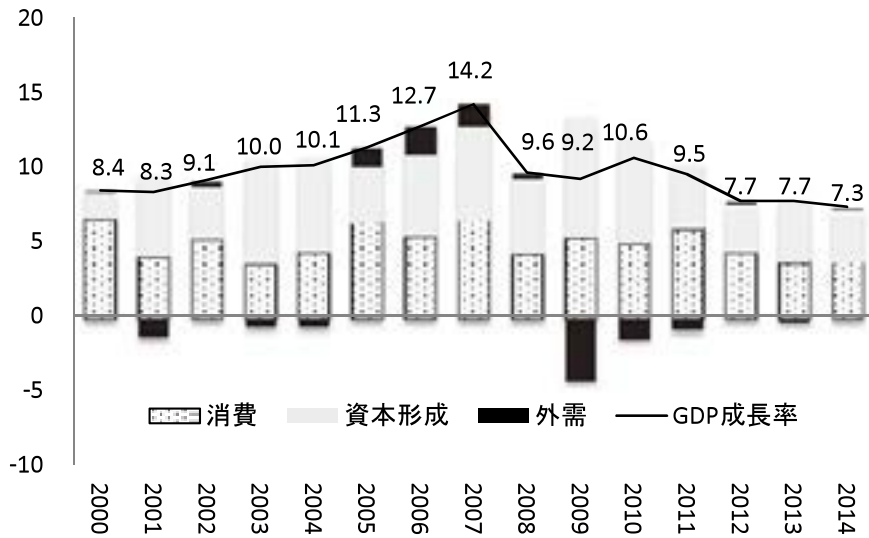
習近平総書記は、2014年5月に河南省を視察した際、「我が国は依然として重要な戦略的チャンス期にあり、自信を持ち、現在の経済発展段階の特徴を生かし、新常态に適応し、戦略的平常心を保つ必要がある」と語り、「新常态」という概念を打ち出した。そして、2014年11月に行われたAPEC商工サミットにおける「発展の持久を求め、アジア太平洋の夢をともに築こう」という演説の中で、「新常态は中国のさらなる発展のチャンスをもたらすもの」と発言し、新常态における6つの特徴を、①高速成長から中高速成長への転換、②経済構造の不断のレベルアップ、③経済の牽引力を投資駆動からイノベーション駆動へ転換、④中国経済の新常态の出現、⑤中国政治の新常态の出現、⑥中国社会建設の新常态の出現、とした。

2015年の3月5日に開かれた全国人民代表大会における李克強首相が行った政府活動報告では、中国の経済成長率の目標を7%前後に引き下げ、「中国の経済状況が新常态に入った」と位置づけ、政府の正式見解を示した。

その背景には、2008年のリーマンショック以後、中国が世界的な金融危機に対処するため、大規模な拡張財政政策を講じ、実質経済成長率が2010年に一度持ち直したものの、その後は減速の一途に辿っていることがある。主要需要項目のGDP成長率への寄与度を見ると、国内消費や外需が低迷している中で、資本形成に対する依存度(資本形成率)は2007年リーマンショック前の43.6%から2009年の87.1%に上昇し、その後少しずつ下がってきているものの、2014年は48.5%と高い水準が維持されている(図1)。

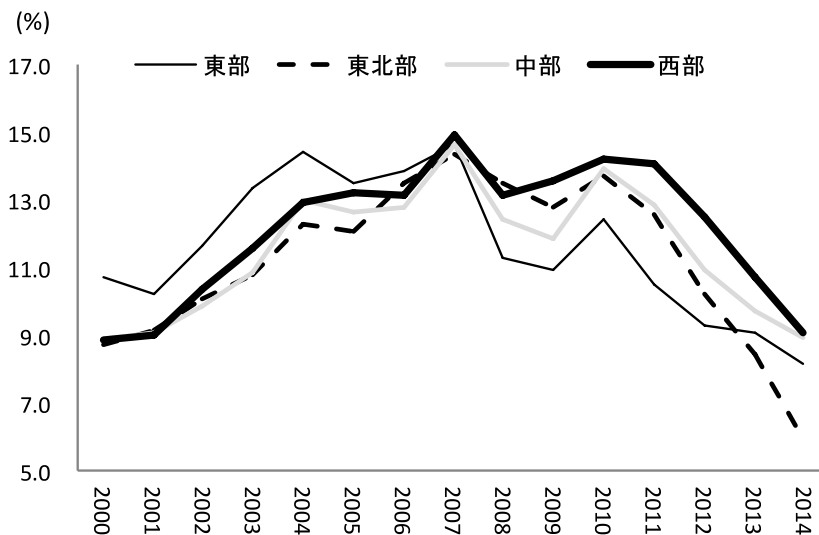
地域別のGDP成長率を見ると、2000年から2007年にかけて、東部・東北部・中部・西部地域の経済成長率は上がり続けていたが、2008年のリーマンショックの影響を受けて、4地域の経済成長率はともに下がった。2009年から2010年にかけては、金融危機対策としての中央政府主導の拡張的財政政策により回復傾向を見せたが効果は一時的で、2010年をピークに鈍化してきた。4地域のうち、東北部地域の経済の停滞は特に顕著である。2007年、東北部の経済成長率は14.3%あったものの、2014年には5.9%まで大きく減速した。2014年のそのほかの地域をみると、西部地域の9.07%が最

図1 主要需要項目のGDP成長率(実質)への寄与度の推移



出所：中国国家统计局(<http://www.stats.gov.cn/>)のデータにより筆者作成

図2 2000年以降4地域別経済成長率の推移



出所：図1に同じ

も高く、中部地域の8.94%がそれに続き、東部地域の8.15%は東北部地域より高いものの、2008年以前の二桁成長と比べてかなり低下した(図2)。

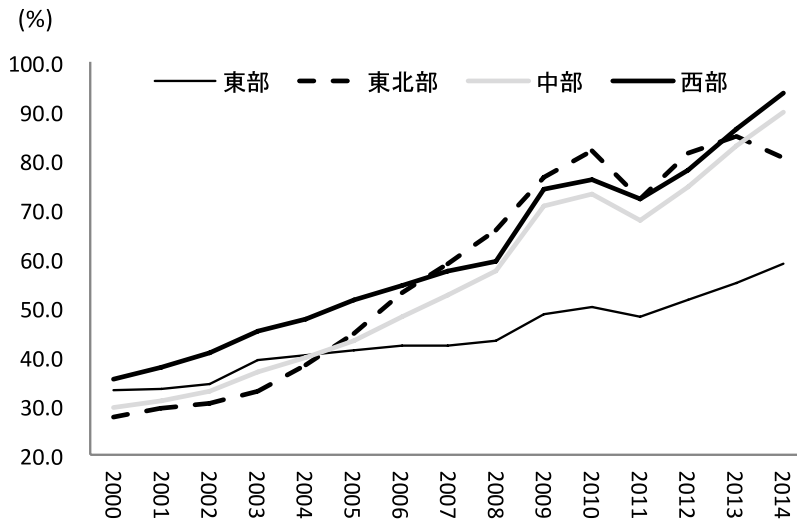
4地域の成長率は2008年以後急速な低下傾向が見られるが、固定資産投資<sup>1</sup>の対GDP比及び財政支出の対GDP比はともに大幅な伸びをみせている(図3・図4)。2003年「和諧社会」論が提起されてから、「科学的発展観」による「調和のとれた地域発展」という政策目標のもとで、固定資産投資や財政支出の西部・東北部・中部地域への傾斜が著しく、特に

2008年のリーマンショック以後、東部地域に比べて、西部・東北部・中部地域の固定資産投資の対GDP比は著しく高くなった。西部地域のその傾向は特に顕著であった。

以上から確認できるように、2008年まで固定資産投資と財政支出の拡大は経済成長の加速にともなっており、リーマンショック後の大規模な拡張財政政策も一時的な効果を見せたが、2008年を分水嶺として、特に2010年以後は固定資産投資と財政支出が拡大されたにも関わらず、経済成長率が減速しており、このことから固定資産投資と財政支出は

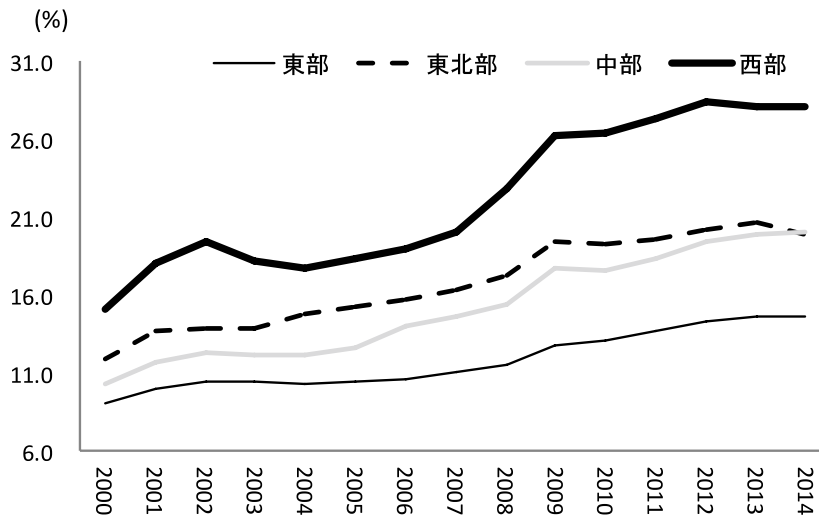
<sup>1</sup> 固定資産投資について、中国国家统计局は以下のように定義を行っている。固定資産投資とは、都市と農村における登記された各種の企業、事業単位、行政単位及び都市の個人事業主が実施する総投資額が500万元を超える建設プロジェクトと不動産開発投資のことである。

図3 4地域別固定資産投資の対GDP比



出所：図1に同じ

図4 4地域別財政支出の対GDP比



出所：図1に同じ

経済成長を促進する役割というよりも景気の下支えになっていることがわかる。東北地域において、こうした傾向は特に顕著である。2013年から2014年にかけて、東北地域の固定資産投資の対GDP比は85.1%から80.2%に下がり、財政支出の対GDP比は20.7%から19.9%に下がると、実質経済成長率は8.4%から5.9%に大きく下がってきた。

このように、2008年を境に中国経済を取り巻く外部環境が変化し、経済運営のギアチェンジが余儀なくされてきている。「新常态」はこうした時代的变化をうけ、中国の新しい政策的スローガンとなった。ただ、2008年以後、中央主導の大規模な拡張財政政策が次々に投入されても、その効果が一時的なものに止まり、経済の低迷を救い出すことができ

なかったとはいえ、固定資産投資と財政支出の規模を縮小させてしまえば、地域経済はさらに減速してしまう恐れがある。外需の拡大、国内消費の拡大が国際的にも、国内的にも見込めないなかで、固定資産投資及び財政支出を現状維持することは少なくとも中国経済の急速な衰退を防ぐという意味で重要である。「一帯一路」の推進は国内外における都市拠点の構築、道路・鉄道・港湾といった社会インフラ需要の喚起を伴うため、中国国内における過剰な生産力を消化できるだけでなく、新しい都市拠点の構築及びそれにつなぐ道路・鉄道・港湾・空港の建設により、新しい社会的投資を喚起することが期待できる。

## 2. 変貌する中国の地域政策—ローカルハブ構築と「一帯一路」

前述のとおり、「一帯一路」戦略は往々にして、国際的なパワーゲームとして位置づけられて議論されている。しかし、「一帯一路」の内容のベースは中国国内における地域政策であることを忘れてはならない。「一帯一路」戦略が打ち出されたことで、中国国内における地域政策は従来ものから大きく変化した。

1978年の改革開放後、中国の地域政策は鄧小平の「先富論」に代表されるように、東部沿海地域を中心としたものであった。トリクルダウン理論に基づき、限られた資源を東部沿海地域に集中的に投入し、地域間格差が拡大してもやむを得ないという経済建設至上主義的な地域政策である。こうした傾斜的な地域政策のもとで、80・90年代にかけて、中国経済は東部沿海地域を中心に飛躍的な経済成長を達成したものの、急速な地域間格差の拡大は次第に問題視されるようになった。1994年の分税制改革によって、中央政府の予算内財源の集権化を図ることに成功したのを受け、2000年以降、中央政府は特定補助金を通じて地方財源への統制力を増強し、中央政府主導の傾斜的地域政策を講じるようになった<sup>2</sup>。地域間格差の是正をすべく、2000年の「西部大開発」、2002年の「東北振興」、2005年の「中部崛起」といった地域政策が次々と打ち出された<sup>3</sup>。

しかし、これらの地域政策も改革開放初期の東部沿海地域を中心とする地域政策と同様に、中央政府による局地的な展開であった。2003年、胡錦濤・温家宝体制になると、地域間格差の是正姿勢はさらに強められた。温家宝は2004年2月29日に新華社をとおして地域間格差の解消に向けた取り組みを打ち出した。「断固として科学的発展観を樹立し、真剣に定着させなければならない」と題された彼の論説によると、「地域格差の拡大傾向を転換させて地域間の協調発展を促進することは経済問題としてのみならず政治問題としても重大」というものであった。2006年10月11日の

中国共産党第16期六中全会では、「社会主義和諧社会の構築についてのいくつかの重大問題に関する決定(以下、「決定」)<sup>4</sup>」が提起された。「決定」の冒頭では、「和諧社会」の重要性と緊迫性について言及し、現行社会における対立と問題について「都市と農村、地域、経済・社会の発展が極めて不均衡である」と指摘し、「不均衡発展の問題解決と社会事業の強化」<sup>5</sup>に一層の重点が置かれるべきだと強調した。

胡錦濤・温家宝体制が推奨した「科学的発展観」と「和諧社会」論のもとで、中国における地域間格差は縮小してきたとはいえ、その政策の在り方は従来のプロック的地域政策という枠組みを脱することができなかった<sup>6</sup>。一方で、習近平体制になってから、第1節ですでに述べたように、中国を取り巻く外部環境が大きく変化している中、従来のプロック的地域政策はすでに限界が出始めている<sup>7</sup>。2014年の年末に開かれた中央経済工作会議において、中国経済が「新常态」と表現される安定的成長段階に入ったことを強調すると同時に、「一帯一路」、「京津冀協同発展(北京・天津・河北省エリアの一体化を通じた発展)」、「長江経済ベルト(沿海部から内陸部に至る長江流域の主要経済都市相互の連携を強める)」の3つの地域発展戦略が発表された。これをみても、「一帯一路」が対外的な国家外交戦略である前に、中国国内における地域発展戦略であることは明らかである。2015年3月28日に、国家発展改革委員会、外交部、商務部が連名で発表した『シルクロード経済帯と21世紀海上シルクロードの共同建設を推し進めるビジョンと行動』という政府文書の中で、「一帯一路」戦略における中国国内の地域戦略のあり方を確認することができる。表1から確認できるように、「一帯一路」は今までの地域政策と異なり、「一路」と「一帯」によって、西北地域、東北地域、南西地域、沿海地域と内陸地域に分けて、地域別に明確な戦略目標をたてていること、中国全域に分散するローカルハブとしての都市拠点戦略とインフラ投資戦略の融合、そして、国内と国外をリンク

<sup>2</sup> 1994分税制改革以後の特定補助金(専項補助)による政府間財政調整効果については、徐(2010)を参照されたい。

<sup>3</sup> 「西部大開発」とは、東部沿海地区の経済発展から取り残された内陸西部地区を経済成長軌道に乗せるために、2000年3月から実施された政策である。「東北振興」は2002年10月の共産党第16期中央委員会第3回全体会議において提起されたものであり、その目的は、東北地域の旧工業基地の復興と再発展を目的とするもので、「西部大開発」とともに、経済発展の両輪として位置づけた。「中部崛起」は2005年3月の全人代で提起されたもので、「承東西進、聯南貫北」(東西南北を貫く)、すなわち、中国における全国の地域ネットワークを貫くというコンセプトで、地域間の格差是正をさらに進める政策方針として提唱された。

<sup>4</sup> 2002年11月に開催された中国共産党第16回党大会において、江沢民が党を代表して最後の政治報告を行った際、「和諧」という2文字にはじめて言及した。2003年3月に開催された第10期全国人民代表大会第1回会議で、国家主席に就任した胡錦濤を中心に、同年10月に開催された党16期三中全会において、「経済体制改革を深化させる若干の問題に関する決定」を採択し、「科学的発展観」と「和諧社会」という2つの概念を作り出した。「和諧社会」の構築を初めて完全な形で提起したのは、2004年9月開催の党16期四中全会で採択された「党の執政能力建設を強化することに関する決定」である。この「決定」では、党として全面的に高めるべき5つの執政能力を挙げているが、「社会主義和諧社会を構築する能力」はその中の1つである。

<sup>5</sup> 「不均衡発展の問題解決と社会事業の強化」は7つの重点を置いている。①「新農村建設と都市・農村間の調和的発展」、②「地域発展の総体的戦略と地域間の調和的発展」、③「就業政策の充実」、④「教育の優先的発展と公平な教育の促進」、⑤「医療衛生サービスの強化と人民の健康水準の向上」、⑥「文化事業・産業の発展と人民大衆の文化需要の充実」、⑦「環境保護の強化と人と自然の和諧的共生」。

<sup>6</sup> 中国における地域間格差の実態について、徐(2014a)第3章を参考されたい。

<sup>7</sup> 従来の中国経済を牽引してきた東部地域を含め、中国経済全体の減速が著しい。

させたことが大きな特徴である<sup>8</sup>。その中で、筆者は「一帯一路」における中国国内の地域政策の中心はローカルハブとしての都市拠点の構築にあると考える。高速鉄道・高速道路・港湾整備・空港の建設などの交通ネットワークを整備し、大規模なインフラ整備プロジェクトを推進することで、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差の解消を目指して地域におけるバランスのとれた発展を実現し<sup>9</sup>、こうしたプロジェクトを推進しながら、中国国内で培ったノウハウを「中国モデル」として、アジアインフラ開発銀行(AIIB)による資金的提供を受けながら、周辺国に輸出することを

目指している。

### 3. ローカルハブ都市構築における財政的課題

「一帯一路」におけるローカルハブ都市構築戦略の源泉は2014年3月に公表された「国家新型城鎮化(都市化)規画」にあると思われる。新型都市化政策は、「一帯一路」のグランドデザインの中で最も重要な国内地域政策として位置づけられよう。中国の都市化は2000年代に入ってから、急ピッチに進められた。中国の都市人口比率を見てみると、1980年わずか19.4%が、2000年では36.2%に、2011年には初めて50%を

表1 「一帯一路」における地域別政策目標

地域	関係省	概要
西北地域	新疆	新疆の独特な地域の優位と西に向けて開放する重要な窓口とする作用を発揮し、中央アジア、南アジア、西アジアのなど国々との協力・交流を深化し、シルクロード経済ベルトにおける重要な交通センター、商業貿易・物流と文化科学教育センターを形成し、シルクロード経済帯中心区域を構築する。
	陝西省	西安の内陸型改革開放の新たな拠点群を築き上げ、蘭州、西寧の開発・開放を加速し、寧夏内陸地の開放型経済試験地域の建設を推し進め、中央アジア、南アジア、西アジア諸国への通路、商業貿易物流センター、重要産業と人文交流の基地を形成する。
	甘肅省	
	寧夏回族自治区	
	青海省	
東北地域	内モンゴル自治区	黒龍江省のロシアへの鉄道ルートと地域鉄道網および吉林、遼寧とロシア極東地域の陸海連絡輸送協力を整備し、北京-モスクワ・ユーラシア高速輸送回廊の構築を促進し、北へ開放する重要な窓口を建設する。
	黒龍江省	
	吉林省	
	遼寧省	
南西地域	広西チワン族自治区	ASEAN諸国家と隣接する独特の優位を発揮し、北部湾経済区と珠江-西江の経済を加速して、開放・発展し、ASEAN地域への国際ルートを築き上げ、西南、中南地区の開放・発展の新しい戦略的サポート拠点群を構築し、21世紀海上シルクロードとシルクロード経済帯が有機的につながる重要な門戸を形成する。
	雲南省	雲南の地域優位を発揮し、周辺国との国際輸送ルートの建設を推し進め、大メコンサブ地域の経済協力の新たな拠点群を構築し、南アジア、東南アジアに向ける波及センターとして築き上げる。
	チベット	ネパールなどの国家との国境貿易と観光文化協力を推し進める。
沿海地域	広東省	中国(上海)の自由貿易試験区の建設の推進を速め、福建の21世紀海上シルクロード中心地域の建設をサポートする。深圳前海、広州の南沙、珠海の横琴、福建の平潭などの開放協力地域の役割を発揮し、香港・マカオ・台湾との協力を深め、広東・香港・マカオの大湾地域を構築する。浙江の海洋経済発展モデル地域、福建海峡の海洋経済試験地域と舟山群島新区は建設し、海南国際観光島の開発・開放に力を入れる。上海、天津、寧波-舟山、広州、深圳、湛江、汕頭、青島、煙台、大連、福州、厦門、泉州、海口、三亜などの沿海都市港湾建設を強化し、上海、広州などの国際ハブ空港の機能を強化する。
	上海市	
	天津市	
	福建省	
	浙江省	
	山東省	
	遼寧省	
	海南省	
内陸地域	重慶市	長江中流域都市群、成渝(成都重慶)都市群、中原都市群、フフホト・包頭・オールドス・榆林都市群、ハルビン長春都市群など重点地域を依拠として、地域の相互協力促進と産業集積の発展を促進し、重慶西部の開発開放の重要なサポートとする。成都、鄭州、武漢、長沙、南昌、合肥などの内陸開放型経済拠点群を築き上げる。長江中流・上流地域とロシアボルガ川沿岸連邦管区との協力の推進を加速する。中国-欧州間の鉄道輸送、通関地の通関協調枠組みを構築し、中国と欧州を結ぶ国際貨物列車「中欧列車」のブランドを形成し、国内外を通り、東・中・西部につながる輸送通路を整備する。鄭州、西安などの内陸都市の空港、国際通関地、内陸港と沿海、国境地帯の通関港の通関協力を強化し、クロスボーダー電子商取引サービスモデルケースを行う。税関の特定監督管理地域の配置を合理化し、加工貿易モデルを革新し、沿線国と産業協力を深める。
	四川省	
	内モンゴル自治区	
	河南省	
	湖南省	
	湖北省	
	安徽省	
	山西省	
江西省		

出所：国家発展改革委員会、外交部、商務部が連名で発表した「シルクロード経済帯と21世紀海上シルクロードの共同建設を推し進めるビジョンと行動」により筆者作成

<sup>8</sup> ローカルハブについて、神尾(2015)では以下のように定義している。ローカルハブは地方(ローカル)にありながら世界中とつながる機能(ハブ)を有する都市(造語)である。具体的には、世界の中で勝負できる資源(比較優位)を生み出すことができ、それによって海外から(人材・資源)を安定的に稼ぎ、それを地域で受け止めることができる都市のことである。

<sup>9</sup> こうした点は、日本の昭和44年(1969年)に佐藤内閣が提起した新全国総合開発計画と非常に似通っている。

表2 都市部公共サービスの提供状況

	道路の長さ (万km)	都市配水管の長さ (万km)	都市污水处理能力 (万m <sup>3</sup> )	生活ゴミ運搬量 (万t)	鉄道交通の長さ (km)
2004	22.3	21.9	7387	15509	
2005	24.7	24.1	7990	15577	
2006	24.1	26.1	9734	14841	621
2007	24.6	29.2	10337	15215	763
2008	26.0	31.5	11173	15438	835
2009	26.9	34.4	12184	15734	999
2010	29.4	37.0	13393	15805	1471
2011	30.9	41.4	13304	16395	1699
2012	32.7	43.9	13693	17081	2058
2013	33.6	46.5	14653	17239	2408

出所：図1に同じ

超えたのちに、2013年では53.7%となっている<sup>10</sup>。都市人口の増加に伴い、都市部の公共サービスに対する住民のニーズも増え続けている。表2から確認できるように、政府による都市部の公共サービスの提供は近年増え続けており、鉄道交通では2006年にわずか621キロメートルだったものが、2013年には2408キロメートルにまで延びている。

都市化の進展には莫大な資金が必要で、都市化関連事業費をいかに確保するかは地方政府にとって最大の課題である。1994年分税制改革以後、中央政府への財源の集中が実現される一方、義務教育・医療・社会保障といった人々の生存権に関わる支出責任は地方政府に残されたままであった。予算内(日本の一般会計に相当)に限って言えば、中央への財源の集中に伴い、中央政府の財源によるマクロコントロール能力が増強された。1994年の分税制改革と同時に、政府間財政移転制度が構築され、中央政府は補助金を通じた地方政府に対する統制を強化した。表3から確認できるように、中央と地方双方の財源の実質配分をみると、分税制改革以後、中央政府本級収入の国家財政収入に占める割合は1996年の49.4%から、2007年の54.1%に達している。その後は下がってきているものの、2014年は45.9%と依然として高い水準にある。しかし、これだけでは実態を反映していない。税込返還及び財政移転を差し引けば、つまり、中央政府から地方政府への財政移転が行われた後の、国家財政収入に占める地方政府の実質収入の割合は上昇し続けている。分税制改革直後の1996年は79.1%だったものが、2014年では90.8%まで上昇してきている。このように、中央政府は財政移転を通じて、地方政府の財源補填を行っていることが確認できる。ただ、中央政府が予算内の財政移転を増やして地方政府の財源への補填を行っているとはいえ、徐(2010)

で検証したように、1990年代以後、国有企業を中心とする従来のセーフティーネットの崩壊という新たな問題も出現した。2000年以後、社会統合の視点から、セーフティーネットの再構築は重要な政策課題となり、特に2003年からの胡錦濤・温家宝体制の「和諧社会論」と「科学的発展観」のもとでは、地域間格差の是正、義務教育の推進、社会保障制度の再構築といった施策が次々と打ち出された。中央政府は専項補助金(特定補助金)を駆使して、地方政府に対する財源統制を強化しながら、それぞれの施策を実施してきた。一方で、地方政府の都市化関連事業費は中央政府の財政移転をほとんど期待できなかった。

中央政府による財政移転はセーフティーネット再構築や地域間格差の是正に充てられたため、地方政府の都市化関連事業費の調達も地方政府による土地所有権の譲渡から得られる収益及び土地を担保としたLGFV方式(地方政府融資平台)によって賄われるようになった<sup>11</sup>。「土地財政」と言われるように、地方政府の土地に依存した財政システムは2008年のリーマンショック以後の4兆元を越す大規模な財政拡張政策に伴って、その規模も拡大し、沿海地域にとどまらず、西部や中部でも都市建設が急ピッチで進められた。確かに、「以地養地(土地によって土地関連開発資金を捻出する)」という方式は地方政府の都市化関連事業費の確保に大きく貢献したが、持続可能性に欠ける方法である。2013年11月に開催された中国共産党第18期中央委員会第3回全体会議(以下、三中全会)では、脱土地依存の方針が固められた。三中全会で採択した「改革の全面的な深化に関する若干の重要問題に対する中共中央の決定」では、土地収用範囲の縮小や土地を収用された農民に対する補償の拡充などが明記され、中央政府が地方政府の強引な手段による土地収用に

<sup>10</sup> 中国国家统计局『中国統計年鑑』2014年版より筆者作成。

<sup>11</sup> 土地に依存した財政システムの詳細について、徐(2014b)を参照されたい。

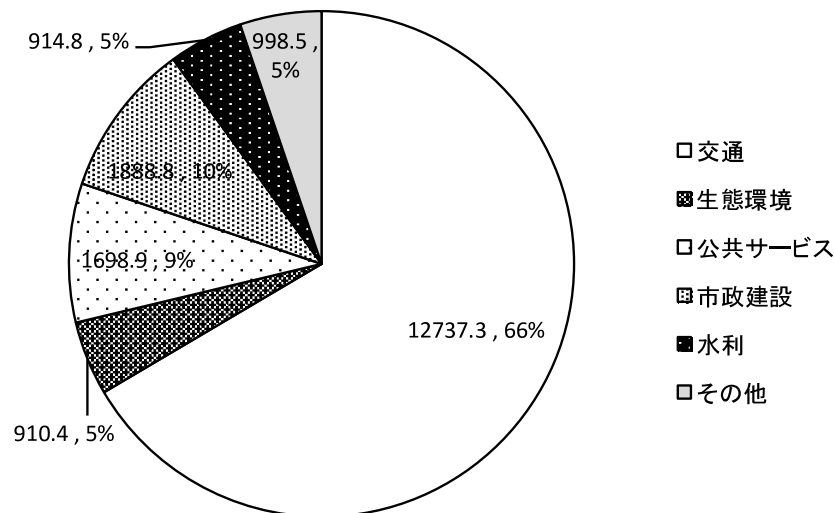
表3 中央と地方間における財源の実質配分

単位：億元、%

年度	国家財政収入	A 中央本級収入	B 地方本級収入	C 税収返還及び 財政移転	D=A-C 中央純計	E=B+C 地方純計
1996	7,408	3,661 (49.4)	3,747 (50.6)	2,113 (28.5)	1,548 (20.9)	5,860 (79.1)
2001	14,760	7,830 (53.0)	6,930 (47.0)	4,583 (31.0)	3,247 (22.0)	11,513 (78.0)
2007	51,322	27,749 (54.1)	23,573 (45.9)	18,138 (35.3)	9,611 (18.7)	41,711 (81.3)
2008	61,330	32,681 (53.3)	28,650 (46.7)	22,991 (37.5)	9,690 (15.8)	51,641 (84.2)
2009	68,518	35,916 (52.4)	32,603 (47.6)	28,564 (41.7)	7,352 (10.7)	61,166 (89.3)
2011	89,720	45,860 (51.1)	43,860 (48.9)	37,310 (41.6)	8,550 (9.5)	81,170 (90.5)
2013	129,209	60,199 (46.6)	69,011 (53.4)	48,020 (37.2)	12,179 (9.4)	117,031 (90.6)
2014	140,370	64,493.45 (45.9)	75,877 (54.1)	51,591 (36.8)	12,902 (9.2)	127,468 (90.8)

出所：全国財政決算各年版のデータにより筆者作成

図5 PPPによる資金調達全体像



注：大連・深圳・新疆建設兵団を除く。

出所：国家発展改革委員会ホームページ(<http://www.sdpc.gov.cn/>)より筆者作成

対して制約をかけて、脱土地依存の政策シグナルが出されている。また、2014年8月31日に開催された第12期全国人民代表大会常務委員会で提出された「予算法」修正案では、従来禁止されてきた地方政府による地方債の起債を解禁し、「法律で新たな規定が発生した場合を除いて、地方政府及びその所属部門は、全ての単位や個人の債務にあらゆる方式での債務保証を提供してはならない」とした。つまり、地方政府の土地の使用権譲渡による収益を獲得する行為は依然として認められているものの、土地担保でLGFVを媒体とする資金の調達は原則禁止する方針が確定した。中国の脱土地依存への模索が進められているといえよう<sup>12</sup>。

地方政府による地方債の起債緩和は土地に依存した財政

システムの代替財源として注目されているが、一方で、2014年3月に公表された「国家新型城鎮化(都市化)規画」及び「一帯一路」におけるローカルハブ構築としての都市化戦略が実施段階に入り、土地からの収益を代替する財源をいかに確保するかが焦眉の課題である。換言すれば、財源確保ができなければ、都市化戦略は絵に描いた餅といえよう。

そこで地方債以外に急速に浮上してきたのは、PPPによる資金調達である<sup>13</sup>。2015年7月29日に開かれた「全国財政工作ビデオ会議」、8月27日の全人代常務委員会における財政部長・楼繼偉による2015年以降の予算執行状況報告、9月8日に財政部総司が発表した「安定成長を財政が支援する政策措置」等の政府文書や部長発言において、再三提起

<sup>12</sup> 一方で、地方債にも多くの課題がある。都市化事業費の調達と地方債の起債における問題点について、徐(2014c)を参照されたい。

<sup>13</sup> PPP (Public Private Partnership) は官と民がパートナーを組んで事業を行うという官民協力の形態である。たとえば水道やガス、交通など、民間事業者が事業の計画段階から参加して、設備は官が保有したまま、設備投資や運営を民間事業者者に任せる民間委託などを含む手法を指している。

されたのは、PPPモデルの普及に全力を挙げることである。

以上の動向に先立ち、2015年5月にはすでに、国家発展改革委員会固定資産投資司の公式ホームページで、全国31の省のうち25の省の公共サービス、交通・水利・市政建設・生態環境及びその他の6つの項目でPPPプロジェクト案が提案され、民間資本の参加が呼びかけられ、官民協力による社会インフラ資金の確保がはかられている。図5から確認できるように、国家発展改革委員会が公表したプロジェクト総数は1,018件、求める資金総額は1兆7235億元にも及ぶ。そのうち、高速道路・都市鉄道などの交通関連の資金ニーズは1兆2737億元に達し、PPPによる資金調達総額の66%を占める。地域別では、西部地域のプロジェクト数488件、東部280件、中部188件で、東部の62件を大きく上回っている。しかし、資金ニーズを地域別で見ると、東部地域は6746.1億元で最も高く、西部5849億元、中部3156.9億元、東北部1483.5億元がそれに続く。

立案数が最も多い省は中部の安徽省(127件)、東部の江蘇省(107件)、そして西部の貴州省(85件)となる。中部地域の立案総数は188件であるのに対して、安徽省の127件となっ

ているから、安徽省の社会的実験の重要性が浮き彫りになる<sup>14</sup>。安徽省のPPPプロジェクト案の詳細を確認していくと、公募資金は2384.5億元のうち、交通整備関連資金ニーズは1949.3億元となり、資金ニーズ総額の83%と全国平均の66%を大きく上回っていることが確認できる。中部地域の交通インフラ整備の資金的ニーズの高さを反映するものとなった(表4)。

また、2015年9月25日、財政部は「第2回政府と社会資本協力模範プロジェクトの公表に関する通知(関於公布第二批政府和社会資本合作示範項目通知)」(財金[2015]109号)を発表し、各地に206のプロジェクト総額6589億元のPPP項目を公表し、社会的資本の公募を始めている<sup>15</sup>。

以上のように、地方政府は脱土地依存という流れによって財政的な制約がより厳しくなるなかで、中央政府による「一帯一路」政策支持のアナウンスメント効果によりPPPといった「民間活力」を導入しながら、都市化関連事業資金を確保しようとしている。

ところで、PPPによる社会資本整備の議論はボーモルらによって主張されたコンテストブル市場の原理がベースに

表4 安徽省PPPプロジェクト案(一部抜粋)

単位(億元)

プロジェクト名	所在地	業種	内容、規模	投資金額	政府参加方式	PPP方式
黄山市月潭ダム	安徽省屯溪区、休寧県	水利	ダム容量1.91億m <sup>3</sup>	18.7	特別許可経営	BOT
合肥-安慶-九江鉄道	安徽省合肥市、安慶市	交通	旅客輸送専用線路、複線、総長297km	376	合資	株式、特別許可経営権移転
蘆江-銅陵鉄道	安徽省合肥市、銅陵市	交通	国鉄I級、単線、総長95.5km	53.4	合資	株式、特別許可経営権移転
亳州-宿州鉄道	安徽省亳州市、宿州市	交通	国鉄I級、単線、総長98.86km	37.7	合資	株式、特別許可経営権移転
済南-祁門高速道路池州・祁門段	安徽省祁門県	交通	高速道路94km	101.4	財政補助	BOT
蕪湖-黄山高速道路宣城段	安徽省宣城市	交通	高速道路90km	100	特別許可経営、株式	BOT
馬鞍山市都市鉄道1、2号線	安徽省馬鞍山市	交通	全長40.55km	219.5	特別許可経営	PPP
蚌埠市生活ゴミ処分発電所	安徽省蚌埠市	市政	生活ゴミ処理量1500t(一日あたり)	6	特別許可経営	BOT
宿州市都市地下パイプ整備	安徽省宿州市、宿州区	市政	都市地下パイプ50km整備、電力、通信、水道	15	特別許可経営	BOT
銅陵市污水処理工場及びパイプ整備	安徽省銅陵市	市政	污水処理工場の整備及び490kmのパイプの整備	15	特別許可経営	BOT
阜陽市万潔養老ホーム	安徽省阜陽市	公共サービス	建設面積28000m <sup>2</sup> 、床数450	2	財政補助	BOO
六安市人民医院河西分院	安徽省六安市	公共サービス	総合病棟新築、建設面積12.85万m <sup>2</sup>	5.8	その他	その他

注：安徽省のPPPプロジェクト総数は127項目(2384.5億元)、そのうち水利4項目(33.5億元)、交通27項目(1949.3億元)(そのうち2項目の資金ニーズは未定)、生態環境13項目(61.7億元)、公共サービス19項目(78.0億元)、市政60項目(209.7億元)、その他4項目(52.3億元)となる。鉄道、道路などの交通プロジェクトは資金ニーズ総額の81.7%を占める。

出所：国家発展改革委員会ホームページ(<http://www.sdpc.gov.cn/>)より筆者作成

<sup>14</sup> そもそも中国の今までの改革において、安徽省は常に社会的実験のサンプル地域に指定されてきた経緯がある。

<sup>15</sup> 財政部ホームページより。(http://jrs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201509/t20150929\_1481655.html、2015年10月15日確認)



ある。1980年代以降、経済学の重要な課題の「政府の失敗」という理論のもとで、プライバタイゼーションが進められた。しかし、「民間活力」を導入するという新自由主義的政策は副作用もある。例えば、日本の1980年代、「民活」が導入され、関西国際空港や東京湾横断道路などのビッグ・プロジェクトが市場原理によって推進されたが、神野(2002)が主張するように、「その最大の副作用は、四全総が掲げた『多極分散型国土』の形成を掘り崩してしまうことである」つまり、PPPなどの民間資本への依存は地域間格差を拡大させる恐れがある。

胡錦濤・温家宝体制以降、中国の地域政策の眼目は地域間格差の是正であり、習近平体制になってからの「一帯一路」における地域政策も、本来の目的の一つとして地域格差の是正があると考えられる。PPPによる社会資本整備に依存しなければならない財政的事情から考えると、地域間格差の是正という本来の政策目標を実現できるのかについても大きな疑問が残る。

## まとめ

本稿で確認したように、中国のマクロ経済は高度成長から中成長への移行という大転換期に入った。経済成長の減速に伴い、固定資産投資と財政支出はかつてのように経済成長率を上げるというよりは、安定した経済成長を実現させる下支えとしての意味をもつようになっている。「一帯一路」戦略の提起により、中国国内の高速鉄道・高速道路・港湾整備・空港建設などの交通ネットワークの整備、ローカルハブとしての都市拠点の構築が進められ、地域政策も従来の地域ブロック型から、全域に分散する都市拠点型へと変貌を遂げようとしている。一方で、こうしたローカルハブとしての都市拠点の建設段階で財政的に大きな課題が残されている。

2008年以降、土地に依存した財政システムの持続可能性が問われはじめ、「脱土地依存」がすでに政策方針になりつつある。一方で、都市化関連事業費をいかに確保するのかということは「一帯一路」のローカルハブとしての都市拠点戦

略を推進していく上で最も重要な政策課題である。こうした矛盾を解決するためには、地方政府が中央政府の「一帯一路」政策支持というアナウンスメント効果により、PPPといった「民間活力」を導入することで、都市化関連事業資金を確保するという方法が考えられる。この方法は政府の都市開発に必要な財源的保障責任を減らすことができる。ただ問題も少なくない。国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消するといった従来の地域政策の眼目と相反する恐れもある。

「一帯一路」戦略は中国を始点、ヨーロッパを終点とした、ユーラシア大陸を横断する画期的な経済圏の構築として大きく注目されているなか、その始点である中国国内におけるローカルハブとしての都市拠点がいかに構築されるか、そしてその開発財源はいかに確保されるかは「一帯一路」を推進するうえで越えなければならない最も重要な政策課題である。

## 参考文献

- 徐一睿(2010)『中国の財政調整制度の新展開－「調和の取れた社会」に向けて－』、日本橋報社、2010年5月
- 徐一睿(2014a)『中国の経済成長と土地・債務問題－政府間財政システムにおける「競争」と「調整」』、慶應義塾大学出版会、2014年7月
- 徐一睿(2014b)「中国の地方債務問題の再考－『地方政府融資プラットフォーム』(LGFV)を中心に」、ERINA REPORT、No.115、pp.13-21
- 徐一睿(2014c)「中国における都市化事業費の調達－地方債の起債について－」、ERINA REPORT、No.121、pp.12-20
- 神野直彦(2002)『地域再生の経済学－豊かさを問い直す』、中公新書
- 神尾文彦(2015)「都市と地方の自立共生モデルとローカルハブ構築」、野村総合研究所