

## 加藤弘之『シリーズ現代中国経済 6 地域の発展』

高屋和子

### 1

本書は「シリーズ現代中国経済」全8巻の一冊で、構成は以下の通りである。

序章 地域開発の課題と方法 / 第1章 地域開発戦略の変遷 / 第2章 地域開発と地域格差 / 第3章 地域開発と国内市場の統合 / 第4章 地域開発と地方政府の役割 / 第5章 地域開発と産業集積 / 第6章 「西部大開発」の現状と課題 / 第7章 東北地域の開発と北東アジア / 終章 中国の地域発展と日本の対応。

本書では、複数の「地域」の集合体として中国を捉え、地域発展のダイナミクスを分析している。なぜ地域に注目するのか。中国で「地域」に注目が集まるようになった理由として、以下の4点を挙げている(p.2,3)。第1にクルーグマンらの研究に始まる、「空間」の概念を取り入れた分析の試みである「空間経済学」が盛んになったこと。第2に、経済のグローバル化や地域統合の進展に伴い経済単位としての国家の重要性が相対的に低下し、多国籍企業を中心とする国境を越えた経済活動が活発化し地域への関心が高まったこと。第3に、中国政府の発展戦略転換が、地域不均衡発展戦略から地域均衡発展戦略へと変化し、地域開発のあり方が問われるようになったこと。第4に、中国が多様な発展段階にある複数の「地域」からなる大国であり、市場化の進展に伴い国内統一市場の形成が進む一方、地域間での競い合いの構図、地域保護主義の台頭などの現象が存在し、「地域」の個性が表面化していることである。

東アジアの経験(経済の自由化が政治の民主化を促す)から、中国の将来像とは一体どのようなものになるのか。「大一統」の歴史的伝統から、制度化された地方分権化へと進む可能性があるのか、複数の「地域」の集合体として、この国を捉える視点の重要性がいっそう増大しているといえる(p.3)。周知のように中国の正しい全体像を捉えることは大変難しい。人口、国土が膨大で自然地理的条件も地域により大きく異なる。経済先進地域、後進地域、中間に位置する地域、これら「地域」の相互関係のあり方をどうとらえるか。今後発展が沿海部から内陸部へと波及していくのか、それとも沿海部の「1人勝ち」なのか、

先進地域間の関係はどうか、中国のような大国においても唯一の中心が形成されるのか、それとも複数の中心が形成されるのだろうか。「空間」という問題意識から出発して中国の地域発展を分析する初めての試みであり、「空間」の形成と発展のメカニズムを解明する、新たな理論構築のための予備的作業でもある（p.5）と述べているように、本書は今後の中国の発展の方向性を考える上で、重要な視点を提供してくれるものである。

分析の手法としては、特定の視点からではなく、構造主義的アプローチ、従属理論、新古典派の議論など幾つかのアプローチを複合して、中国の複雑な地域開発の実態に迫っている。既存理論の応用問題として中国を分析するのではなく、個別問題の分析を通じて、総体としての中国を立体的に捉えることに主眼がおかれている（p.7）。また 初期条件、集中・集積メカニズム、地域政策、グローバル化の視点から、ある地域が発展し、ある地域が停滞する理由の分析を試みている。以下ではもう少し詳しく本書の内容を紹介したい。

## 2

まず第1章では地域開発戦略の変遷過程を振り返っている。社会主義時代には計画経済システムの下、地域均衡を重視した地域開発が実施され、また「戦争に備える」ために内陸部開発が重点的に行われた。60年代には工業立地の地域分散が進み、省・県・市レベルで「比較的独立した工業体系」を確立することが目指された。このような「自力更生」主義は農業にも適用され、改革開放後に台頭する地域保護主義へとつながっていく（p.28）。改革開放政策後は地域均衡発展から不均衡発展へ転換したが、その理論根拠として「はしご理論」が紹介されている。鄧小平の「先富論」や、「はしご理論」は沿海部への傾斜政策の理論的根拠となり、「国際大循環論」、「沿海地域経済発展戦略」に明確に反映された。しかし地域格差の拡大が深刻化し、97年の「国民経済と社会発展第9次五カ年計画と2010年長期目標要綱」により、成長ベルト構想や「地域経済圏」構想としての「7大経済圏」、「西部大開発」などの地域均衡発展戦略への転換が公式に表明されるに至った。

以上のように中国の地域開発戦略は、地域均衡発展 不均衡発展 均衡発展へと変遷したわけであるが、現代の均衡発展戦略は、経済効率を無視したイデオロギー・国防重視であった社会主義時代のそれとは異なり、地域開発の担い手として「地域」が全面に出ていること、複数の開発拠点を想定していること、また市場メカニズムを通じた内陸開発を実施しなければならことなどの相違点があるとしている（p.45）。しかし、内陸部で沿海部と同様、外資を利用した地域経済発展は実現され得るのか。環境問題ともあいまって内陸部開発は沿海部よりも困難が伴う。

では97年に地域開発戦略を転換する原因となった地域格差の状況とは一体どのようなものなのか、第2章で分析が行われている。まず地域格差について、地域間格差、省間格差、都市 - 農村間格差の動向を分析している。中国の地域格差の今後のゆくえについては、長期にわたって格差が存在しつづけるだろうとしている。その上で社会主義時代

の「悪平等」を繰り返すことに警笛を発し、どのような要因が地域格差を拡大しているのかをまず見極めることが重要である（p.70）と主張している。なぜならば、地域格差は非第一次産業の生産性格差の結果であり、それは市場化の進展と結びついている。市場化の進展は、インフラ整備、外資導入、人的資本の開発と言ったさまざまな要素に影響される。しかもその原因は地域によって異なる（p.70）。「地域」に注目する意味はまさにここにあり、「空間」設計が重要なポイントとなる。つまり中国のような多様で広大な国においては、一つの中心に産業や人口が集中するとは思えず、グローバル化の進展の下で一つもしくは複数の「主要コア」が形成され、その中心の下に「準コア」が形成される可能性が大きいと分析している（p.70）。

第3章では国内市場の統合と産業立地の変遷について述べている。中国の産業立地は49年以前沿海部に集中していた。その後52年～88年には分散に転じる。これは計画配分システムを通じた中央政府の産業立地への介入によるものであり、改革開放後、沿海部重視に転じ、経済合理性に基づいた地域分業が進められ、「先富論」「沿海地域経済発展戦略」の進展により集中が進むはずが、各地域が独自に工業化を進めたため産業立地の分散化が進んだからである。沿海部に幾つかの産業集積が形成されはじめたのは80年代後半～90年代初頭になってからであった（p.74）。このような地方政府主導型の発展や諸侯経済現象による市場の分断から国内市場の統合への取組みが進められ、地域格差の拡大を防止し、地域協力的発展に資することを目的として「7大経済圏」構想が提起されたが、今までのところ地域間での相互依存は緩やかにしか進展しておらず、「7大経済圏」は構想段階にとどまっている（pp.86-89）。一方で中央・地方政府はこれまでのように産業立地に大きな影響を与えると考えられるが、今後内陸開発の方向性の一つとして「ビッグ・プッシュ」を提唱している（p.92,93）。将来有望な地域に公共投資を集中して外部経済を発生させ、低水準均衡から高水準均衡への移行を助けるのである。その際地方政府間での政策調整が必要であり、また東アジア地域との相互依存関係との関わりが無視できないだろう（p.93）。

地方政府間の政策調整を行う際問題となるのが諸侯経済現象であろう。第4章では地方政府が果たした積極的な役割と、マイナス面である地域保護主義の実態とその有効性について分析を行っている。主要な論点として 財政自主権拡大が地方政府の経済への積極的介入を生み出したこと。 地方政府主導型発展の負の側面としての地域保護主義と、それが繰り返し出現する制度要因。 地方政府主導型発展理論化の試みと、その条件が変化を遂げ、地方政府主導型発展が大きな転換点を迎えていること等を取り上げ、分析を行っている。

80年代導入された財政請負制は、実際地方政府の財政自主権を高めたが、その結果予算外資金の存在とあいまって、恐らく中央政府が予想していた以上に中央財政が弱体化してしまった。より制度化した財政システムを導入し、中央財政の強化を図るべく94年に「分税制」が導入されたが、地方の財政権限が制限されるには至っていない。本書では、このような財政制度や行政的分権化に地域保護主義が台頭する制度的根拠を求めている

( pp.95-104 )。さらに、地域保護主義により「市場の未発達」状態と「競争的な市場」の正負両面が並存する中国独特の競争メカニズムが存在していたことを指摘し ( p.113 )、そのような地域保護主義を理論化する試みとして、「地方政府コーポラティズム」と「市場保全型連邦制,中国型」を紹介している。しかし、これら地方政府主導型発展は移行初期段階に適合理的なシステムであったが、今や有効に機能しなくなっている ( p.118,120 )。このように地域保護主義に一定の合理性を認めつつも、今後は新しいモデルの模索が行われ、どのように中国型市場経済システムが進化するのかを研究することが課題として残されている ( p.121 ) としている。

発展途上国では、農業を主体とした生産性の低い農村部から、近代産業を抱える生産性の高い都市部への人口移動という従来の経済発展の図式ではなく、農村の貧困問題を解決するとともに、都市の過密や環境悪化といった問題を解決するための、都市から農村への「産業の移動」が要請される ( p.122 )。中国においても、東南沿海部が高度成長を牽引したが、その中で中心都市である上海や広州が大きな役割を果たすとともに、大都市周辺部、あるいは離れた地方都市に産業集積が形成され、それが長江、珠江デルタ地域全体の発展を下支えしていたことに注目すべきである ( p.123 )。そのため、第5章では、長江デルタの温州、珠江デルタの東莞を取り上げ、その発展の経緯、競争優位の源泉、特徴がまとめられている。この二都市は集積の担い手、扱う商品などに相違点はあるものの、激しい競争の存在、国際市場につながる情報・販売ネットワーク、中央からの距離など共通点が認められた ( p.138 )。その上で産業集積が維持・拡大されるメカニズムが分析されている。具体的には、近年長江デルタの台頭が目立って来ており、温州は多種多様な集積が存在していること、ロックイン効果が働き集積維持の内的力が作用するであろうこと、長江デルタ中心部との道路網が整備され一体化進んでいることなどから今後も産業集積は維持されると展望している。一方、珠江デルタの東莞については、外資導入の継続性、外資と地元企業のリンケージの強さ、地元企業の成長程度に、この地域の生き残りがかかっているとまとめている ( pp.143-146 )。

次いで、経済発展の遅れている地域の現状と課題を探るべく、第6,7章では「西部大開発」と東北地域開発について考察が行われている。第1章でも述べられていたように、中国の発展戦略は計画経済期の地域均衡発展から改革開放政策期に入り地域不均衡発展へと変化した。そして昨今では広がる地域格差是正を目指し、再び地域均衡発展が目指されるようになった。その政策の一つが「西部大開発」であり、東北地域の開発であろう。これら地域の開発の目的はもちろん地域不均衡の是正であるが、第一に内需を拡大 ( 内陸部特に農村部の所得向上と内需拡大 ) することが不可欠であるという認識 ( p.152 ) と、第二に、時期が熟し発展の果実を中部地域、西部地域に徐々に移転していくための条件が整ったとの認識が広がった ( p.152 ) ことなどから、積極的な取組みが実施され始めた。しかしいずれの地域もその開発の資金調達に大きな問題が存在する。重要な役割を果たすはずの財政資金は、GDP に対する財政収入の割合が低く、また中央政府の政府間財政調整能力も中央

政府の財政力の低下から限界がある。外資導入の可能性についても疑問が残る。経済発展レベルが低く、投資環境に劣る西部地域、また初期条件は整っていたにも関わらず、改革開放政策後沿海部に水をあけられた感のある東北部に、外資が魅力を感じるのか。未だ外資誘引政策が功を奏するまでには至っていない (pp.159-162)。今までの中国の高度成長において地方政府が大きな役割を果たし、「市場の未発達」を補ってきたが、西部地域、東北地域では沿海部と同様、地方政府が大きな役割を果たすことは難しいだろう。中央政府がインフラ建設、環境保護などで役割を果たすとともに、科学技術や教育投資などを通じた人的資本の蓄積という「地味」なルートを通じて開発実績を積み上げるしかない (p.169)。また東北地域についてはグローバル化の視点を加えて分析を行っている。東北地域は、西部地域とは異なり自然資源、重化学工業、農業の分野で優位性を持っていた。しかし多くの国有企業を抱え、70年代には「三線建設」により多くの軍需関連企業と技術者が内陸部に移転し、さらに改革開放後には東南沿海部に産業集積が形成された。西部地域に比べ東北地域の初期条件は高かったにも関わらず、「東北病」「東北現象」と呼ばれるように市場化に遅れをとってしまった (pp.172-178)。この地域における北東アジア図們江開発は、国連のイニシアティブによる多国間協力という新しい開発方式で注目されたが、その後進展はあまり見られない (p.187)。このような現状に対し、本書は東アジア全体の分業体制が再編されていく中で、東北地域の開発を位置付けることが重要であると主張している (p.190)。東北地域のみならず発展から取り残された地域の開発については、中心への一極集中と発展から取り残された周辺部という枠組みを問い直すべきであり、空間経済学が示唆するように「主要コア」「準コア」として生き残るための戦略を考えるべきであろう (p.190)。その際政府は衰退産業の構造調整を実施するための適切な産業政策をすべきであるし、人材と資本をひきつける政策的努力が必要である (p.192)。東北地域について言うならば、ロシアの資源、北朝鮮の労働力、日本・韓国の資本・技術が重要な役割を果たすと考えられるが、単純に「競争優位」を追及するのではなく、東アジアの分業体制再編の下で、「主要コア」「準コア」として生き残るために何をすべきかという視点が重要である (p.194)。

新たな発展の方向性を探りつつある中国に対して日本は今後どのように付き合っていけばよいのだろうか。終章では、中国の優位性を正しく理解し、安価の労働力だけでなく「有形、無形」の「中国要因」をうまく利用すること、沿海部のみで中国を語ってはならず、中国の安定的発展にとって内陸部の持続的発展が不可欠であること、「中国要因」を有効に利用するために日本人自身が今以上に国際化する必要があること、の3点をポイントとして掲げている (pp.200-203)。

### 3

現在、中国は多くのメディアに取り上げられているように、経済過熱を抑えるために引締め政策に転じている。その際、問題点として取り上げられるのは、各地方政府による勝手な投資誘致・優遇活動や投資案件の許認可などである。各地方が外資を始めとする投資

を呼び込むために、「工業区」や「開発区」を作り、その数は7000ヶ所にのぼるとい<sup>1)</sup>。都市部での不動産投資の過熱とともに、農村部においても鎮政府に至るまでの地方政府がそれぞれに地域開発を行っている。その一方で鉄などの資本財、エネルギーの不足、土地価格の上昇などバブルが発生していると言われている。中国独特の、地域開発の負の側面がまさに今問題化して来ている。この中国の引締め政策については、ソフトランディングが可能であるとする楽観論と、経済が低迷するであろうという悲観論にわかれ議論が行われているが、そのことはまさに中国の経済調整の難しさを物語っている。最近まで中国政府はこのような各地域のさまざまな経済開発活動に対し、注意は喚起するものの、厳しく取り締まることはなかった。なぜなら、失業問題等を抱えているため、一定の経済成長が必要であること、また地域格差が広がる一方で中央政府にそれを是正する財力が不足しているため、地方政府による地域開発をある程度黙認せざるを得なかったからであろう。しかし、ここに来て経済過熱を看過できなくなり、引締め政策に乗り出してきている。本書でも述べられているように、各地域の開発行動は、重複投資や過当競争などの負の側面を持つものの、一方で厳しい競争状態をもたらし、市場化に貢献したという評価もある。しかし、中国政府が改革開放政策を実施した当初の、地域不均衡発展戦略から、地域均衡発展戦略への転換を図る中で、今後も今までのような地域開発のあり方を探っていて良いのだろうか。本書の「空間」の概念から考えるならば、一つの中心地を形成するのではなく、複数の中心地（「主要コア」「準コア」）が形成され、産業集積を目指すことが重要となってくるならば、今までのように各地域の乱開発に中国の未来を委ねるわけには行かないだろう。本書が主張するように、各地域ごとに優位性を模索し、それにあった開発を行うべきであるし、周辺地域との関係を見直し、協力していくことが必要であろう。一時期のような地域保護主義はなくなってきたとは言え、未だ地域保護主義的行動が残る中、地域間の協力、共存関係の構築は今後の中国経済にとって重要な課題ではなからうか。その際どのように地域間の政策調整を行っていくのか。「地方政府コーポラティズム」や「市場保全型連邦制、中国型」などの議論で見られるように、地方政府の経済発展に対する役割が注目されて来たとし、今後も地方政府の経済発展への取組みは重要な役割を果たすだろう。しかし今後注目すべきは、本書でも主張されているように、地域間の発展政策の調整とその協調である。

さらに地域間の発展政策の調整とその協調の阻害要因となっている地域保護主義をどのように解決するのか。本書では財政制度の欠陥が地域保護主義台頭の理由の一つとして説明され、中央政府の地域不均衡是正能力が低いことが指摘されていた。中央政府の調整能力には限界があると述べられているが、地域間の発展政策の調整に対する中央政府のイニシアティブと、それを裏付ける財力の強化は重要な課題であろう。現在取り組まれている経済過熱引締めに関しても、間接的経済調整の手法がまだ十分でないため（西部・東北

<sup>1)</sup> 舘沢貢治・安達純子 「地方政府の“錬金術”7000工業団地開発『狂騒』の終焉」, エコノミスト, 2004年7月11日(臨時増刊), pp.22-24.

開発にブレーキをかけないためでもあるが)、直接的行政手段によって引締め政策を実施しており、特に地方レベルでの開発プロジェクトに厳しい行政措置がとられている。地域開発の合理化とその調整を行うためにも、中央政府のマクロコントロール力の重要性は無視できない。地域間の開発戦略の調整を行う際、中国全体の経済発展における「空間」設計は大変重要な視点であろう。そして、本書では取り上げられていなかったが、その「空間」設計において行政区画のあり方も重要なポイントとなるのではないだろうか。

ここ数年中国では盛んに行政区画の整理が行われている。農村部では郷から鎮への変更、郷鎮間での合併などを通じて、郷鎮レベルの行政規模の合理化が行われている。また県を市に変更する「廃県置市」も行われている。さらに上級レベル政府においても、県を地区レベル市の管轄下に置いたり、また「縮省論」(省の規模を縮小し50余にわけ、地方行政制度を省と県の二級制とする)や「虚省論」(省を「虚級」に転換し、地区を「実級」化し地方自治とする)など省政府自体の行政規模を改革する考え方も出現している<sup>2)</sup>。これらは行政改革の一環としての行政コストの削減や農村と都市の二元構造是正が目的であるが、もう一方で各地方府による開発行動をより合理化し、地域間での開発競争による重複投資を防ぐ効果も期待できるのではないか。行政範囲と経済活動範囲は必ずしも一致するものではないが、中国のように地域開発に地方政府が大きな役割を果たしている場合、行政区画のあり方は地域開発とその発展に無縁とは言えないだろうし、「空間」設計という視点からも重要な改革であろう。

さらに中国国内だけではなく、グローバル化と東アジアの分業体制の変化が加わってくると、まさに中国の今後の発展戦略は複雑で難しくなる。東アジア全体の中での分業体制を見極め、地域の優位性を見出し、周辺地域と協力し、発展の中心となる複数の「主要コア」「準コア」を形成していく。そしてその「主要コア」「準コア」は今までのように沿海部に偏るのではなく、内陸部にも形成していかなければならない。計画経済期のように政府主導で産業移転を行うことはできず、市場を通じての産業集積の形成が必要である。しかし市場を通じて、内陸部の経済発展の遅れた地域に産業を呼び込むことが、本当に可能なのだろうか。そこには大きな困難が伴うだろう。中国国内外を視野に納めつつ地域間の協調を目指すという、難しい経済発展の舵取りが、今中央・地方政府の果たす役割として問われているのである。具体的にどのように産業集積が進み、「コア」が形成されるのかを見通すことは難しいが、「空間」の概念を取り入れるとともに、中国国内だけでなく、東アジア全体の分業体制の変化を視野に入れ、多角的に中国の「地域」を捉え、一極集中ではなく複数の中心を形成すべきであるという考えを提示した本書は、中国の今後の発展の方向性を考えるにあたり重要な視点を提供するものであると言える(名古屋大学出版会, ix + 239p, 2003年, 2800円 + 税)。

(たかや かずこ・大阪市立大学大学院)

<sup>2)</sup> 西村成雄「二十世紀中国『政党国家』体制の射程」, 中国社会文化学会, 『中国 - 社会と文化』, 第15号, 2000年。