

西部大開発における国力の拡大と限界

陶 儀 芬

(政治大学国際関係研究センター助理研究員)

一 はじめに

一九九九年に中国が西部大開発を国家発展の優先目標に引き上げたが、それ以後二〇〇〇年と二〇〇一年に西部で着工したいわゆる「十大工程」および「十二大工程」により、国家インフラ建設の重点を全力挙げて西部に集中させた。インフラ建設を大西部開発の骨組みとしたことは、中国の国力がさらに国外に拡張するとともに、国内にも根を下ろしたことを意味する。本文はこれらインフラ建設項目の実施状況をケーススタディとして、二一世紀における中国の「国家能力」つまり国力の発展ぶりを試って理解していきたい。まず始めに、「国家能力」とインフラ建設の関係をきれいに整理し、かつて二度にわたる西部での大規模なインフラ建設の経験を簡単に回顧する。続いて西部大開発におけるインフラ建設の内容

を紹介し、かつ「西部の天然ガスを東部に輸送する」、「西部の電力を東部に輸送する」および「青海からチベットに至る鉄道」の三つの重大工事について詳しく紹介する。最後に、これらインフラ建設の執行がどの面で中国の国家能力の拡大を招き、逆にどの面で中国の国家能力が制約されていることを浮き彫りにしたかについて、詳細に分析する。

二 インフラ建設と国家能力

1 国家能力の発展におけるインフラ建設の重要性

国家能力に関する論議は、伝統的に主として国家主義者 (statist) の論述に集中している。かれらの論述は国家と市場の相互補完性を強調する。つまり国家を「市場の機能麻痺」 (market failure) に対する一つの制度的手はずと見なし、国家の機能は市場が提供すべきでないもしくは提供できない

サービス、たとえば教育、国防、公共秩序、弱者・貧困者の救助およびインフラ建設などのサービスを提供するか、もしくは市場の運用がもたらしたマイナス面の効果、たとえば地域間、都市と農村間、血縁関係がある人間集団間や性別間の不均衡な発展を均衡にし、もしくは市場が自然に形成した独占力に対する打撃である。国家主義者がみたのは国家が市場の失敗に対して救済を提供できるという一面であるため、かれらが国力を探究するときは特に国家が社会（とりわけ支配力を有する社会団体）に対する自主性（autonomy）、および国家がその政策意志を貫徹する能力（capacity）を強調する（注1）。しかしながらこの上から下への（topdown）観点は右派新古典経済学者と左派の草の根の観点から絶えず挑戦を受けてきた。

近年、世界経済が急速に整合化に向っており、各国の経済は国内市場の開放および国際競争の圧力を肌で感じるようになったため、社会は国家が提供する市場の規範および市場の機能調整に協力する面の需要が増えた。他方では、各国政治制度の民主化と分権化が不断に進展した結果、これら社会需要がこれまでにみられないほどの力を発揮し、国力について改めて定義する必要が生じるに至った。極端な無政府主義者を除き、経済学者でさえも有効な国家（effective state）が経済の成長にとり重要であると肯定するようになり、国力に対する新しい定義は国家が社会の需要に効果的に反応する能

力の有無、国家の資源くみとり能力や政策貫徹の能力などさまざまな点であるが、重点は限りある能力を集中して効果的に社会の需要に反応することにある（注2）。

上記した二つの見解はともに国家が社会のために（もしくは市場のために）インフラ建設を提供するうえで他では代替できない機能を有する点を強調すると同時に、他方ではインフラ建設は国家が社会に深く入り、社会資源および地域社会集団の移動並びに国家政策意志を貫徹するための重要なパイプであるとしている。したがって国力が強い国ほどインフラ建設を提供できるし、インフラ建設がよい地区ほど国力が強い。ただ最近の学界では国家と社会の双方向交流に注目するとき、強調するインフラ建設は大半が大型工程の建設であり、これは大量の政府財政支出、社会資源の動員および生態環境の変化と関連し、政策の執行過程では国家はできる限り社会の実際の需要と国力の制約を理解し、ひとりよがりの建設が災難をもたらすような結果、たとえば地方の人文および生態の破壊、誤った資源配置および膨大な財政負担が生じるのを回避すべきである。

2 政権成立以来の西部開発の経験

中国が政権成立以来、二度にわたって国力を大規模に投入し、西部地区を開発した経験がある。一度は政権発足後間もないときの「一五計画」（一九五三—一九五七年の第一回五

ヶ年計画)、もう一度は一九六〇年代の「三線建設」(一九六四—一九七一年)である。ここでこの二度の歴史的経験について回顧と反省したい。

「一五計画」は主として当時のソ連が援助した一五六の建設項目を主とし、「新中国」の計画経済における投資生産の基礎を定めた。「古い基地を強固にし、新しい基地を建設する」考え方に基づき、この一五六の重点項目を主体とした一項目の投資額が千万人民元以上の六九四工業項目のうち、少数は東北および上海の旧工業基地で実施しているほか、六八%は内地で実施された。「一五六項目の重点工程は西北区が二二%を占めて三三項目、西南区は七・三%を占めて一一項目、そのうち四川、陝西両省に割りふられたのは二一項目で、西部地区工業地区の基礎を初步的に定めた。」(注3)

「一五」時期の西部の主なインフラ建設は鉄道の敷設であり、たとえば蘭新鉄道、湘黔鉄道、川黔鉄道、武漢長江大橋など、および京漢、隴海、石太鉄道の改設などにより、内地鉄道輸送の骨組みを樹立したのみでなく、内地と沿海の連結もこれにより大幅に便利となった。「一五」時期の国家建設が内地に傾斜していたことは、各地区の工業成長の速度面の相違から立証できる。研究によると、この時期の全国工業成長速度は一八%であるが、沿海地区は一七・二%、内地工業の成長速度は二〇・四%である。内地のうち西部地区は二一・九%で、内地工業が全国の工業成長をリードする現象が生じ

ていたのである。この時期の努力を経て内地工業の総生産高が全国に占める比率は一九五三年の三一・五%から、一九五七年の三四・八%に上昇した(注4)。

改革開放前、第二次インフラ建設の重心が大規模に西部に傾斜したのは、一九六〇年代中期の「三線建設」である。一九六〇年の初めごろに中国とソ連の関係が悪化したのが、中国は米ソ両強との両面作戦に直面し、指導部は戦略的要因の考慮に基づき、多数の工業、特に国防、機械・電力、エネルギーなどを戦略の後方である四川、貴州、陝西、甘肅、青海、寧夏など十省つまり「三線」といわれる地区に移した。「三線」地区のなかでも特に雲南、貴州、四川の三省が強調された。

統計によると、「三五時期」(一九六六—一九七〇年)の約五年の間に「三線」地区のインフラ建設に合計四兆八、二四三億人民元が投資されたが、これは全国インフラ建設投資総額の五二・七%を占める。うち雲南、貴州、四川三省のインフラ建設投資額は二一一・九二億人民元に達し、全国の二一・七%を占めた。これはこの時期の中国で工業重鎮といわれる東北地区の約二倍に相当するインフラ建設投資額であり、その全国投資総額に占める比率は中共政權成立後の最高である(注5)。この時期の西部地区における主要なインフラ建設は川黔、成昆、貴昆、襄渝、湘黔など鉄道の修築、甘肅省劉家峽の建設、四川省夾江など発電所の建設および四川省の天然ガス資源の開発などである(注6)。

改革開放前の二度にわたる西部開発と比較すると、今回の西部大開発が類似している点は、中央政府が国家の資源を大量に投入して地域発展の均衡化を図ったことである。ただ以前の二回は社会主義計画経済のピーク期に発生したのに対し、今回の西部大開発は改革開放以後市場化が進行した背景の下に行われたのであり、理論的には政府が経済効果の少ない建設に大規模な資源投入を行うことにより深刻な浪費をもたらすのを回避できるはずだが、実際の場合はどうかであったかはなおこれからインフラ建設の執行と使用開始後の状況を検討しなければならない。

三 西部大開発のインフラ建設

一九九九年三月に江沢民・中共総書記は「两会」（全国人民代表大会と人民政治協商会議）で西部大開発戦略を提出し、同年十月に中共務院が正式に西部開発指導小組を成立し朱鎔基が組長、温家宝が副組長をそれぞれ担当して以来、中国は二〇〇〇年に西部地区で「十大工程」と称される寧西鉄道、渝懷鉄道、西部道路建設、西部空港建設、重慶輕便レール、河北—西寧—蘭州パイプライン、青海三〇万トンカリ肥料工程、西部の耕地を植林や草植えに戻す工程、西部高校基礎施設の建設、四川紫坪鋪の水利要衝の建設などを推進した（注7）。続いて二〇〇一年五月に国家計画委員会兼國務院西部開発弁事室の副主任の李子彬は更に総投資額約三〇〇〇億人

民元に達する「十二大工程」推進計画を提出した。この計画に含まれるインフラ建設プロジェクトは青蔵鉄道、西部のガスを東部に輸送する新疆から長江デルタに至るメイン・パイプライン工程、西部の電力を東部に送電する工程（広西龍灘水力発電所）、広西百色水利要衝、内モンゴル・ニルキ水利要衝、電解アルミなど有色金属基地の建設、運輸七、二〇〇A航空機の産業化、西部の耕地を植林や植草に戻す工程、西部地区放送放映電線埋設工程および教育工程、雲南小灣水力発電所、タリム河の総合治理、黒河の総合治理、西北と西南を往来する鉄道、新疆チャブチ海水利の要衝、石炭の直接液化、とうもろこしからアルコールを製造する工程などである（注8）。

二〇〇一年八月に国家計画委員会はさらに「西部開発の重点的専門計画」を公布し、今後五年間にすべての力を集中して西部開発全体と関わるいくつかの重点工程を推進すると明確に表明した。重点工程は青蔵鉄道、西部の電力を東部に輸送、西部のガスを東部に輸送、南北五本東西七本の国道主要路線の西部区段、自然林の保護、耕地を植林や植草に戻す、大河川上流の水利制御要衝、タリム河流域の治水、黒河流域の治水、環京津地区風沙源の管理、自然草原の回復と建設、西部地区の基礎教育、職業教育と高等教育、特色のある新しいハイテクの産業化、特色をもつ農業基地の育成、優勢な競争力をもつ鉱産資源基地の建設、西部中心都市のインフラ建

設、特色ある観光旅行業のインフラ施設、西部の南北一本、東西三本のブロードバンドインターネット建設などである（注9）。同年十月二六日に朱鎔基は主宰した國務院西部地区開発指導小組の第二次会議でも、二〇〇二年末までにかなりの道路、送電線のネット、放送放映のネット、生態建設項目を完成し、また石油が県まで、電力が郷まで、放送放映が村まで、そして耕地に植林するのは各戸まで行き渡たるよう努力を呼び掛けた。

以上の報道を総合すると、西部大開発のインフラ建設の重点が主として交通運輸、電気通信ネット、大中型都市のインフラ建設、水利施設、生態保護と教育建設の六つに分かれる。通信産業、都市建設、生態保育および教育建設についてはすでに多数の論著が討論しており、ここでは交通輸送および電力、エネルギー開発のいくつかの重大工程の開発に重点をおいて論じたい。たとえば青藏鉄道、西部のガスを東部に輸送する、西部の電力を東部に輸送する工程はすべて中共当局が少数民族に対する制御および周辺国家に深い影響を及ぼす重大建設とみられており、しかもその建設に必要な国家の財政支出は三峡ダムの建設費に匹敵するとみられる。これらの工程は一方では中央政府の辺境へき地に対する浸透力を強化するとともに、他方では国家の資源調整能力に対し重大な試験を提供し、中国の国力の変化を考察するうえで重要な指標を提供するケースとなる。まず西部大開発で比較的注目されて

いるいくつかの重大工程の歴史的背景、戦略意義および進行情況について検討する。以下で西部大開発のインフラ建設の全体について総合的に中国の国力変化に対する意義を分析したい。

1 西部ガスの東部輸送工程

西部ガスの東部輸送工程とは、新疆から天然ガスパイプラインを上海まで敷設する工程で、パイプラインは西のタリムから南へ向い、クルラ、ハミ、柳園、武威、鄭州、南京を経て上海に至る全長四、二〇〇キロに達し、その第一期工程に一、二〇〇億人民元から一、五〇〇億人民元を投入する必要があるとみられており、中国政權成立以来単一項目では三峡ダムに次ぐ最大の工程である（注11）。

中国は改革開放以来経済が急速に発展しているため、エネルギー需要量は近年倍数の増加を示しているが、当面は一次エネルギーの生産と消費のうち石炭が七〇%の高い比率を占めていることが重大な環境問題となっており、石油、天然ガスや水資源の開発および原子力発電の代替エネルギー利用が必然の趨勢となっている（注12）。他方ではエネルギー源需要の増加により中国は一九九三年から石油輸入国に転じ、かつ国内石油備蓄量の減少、石油開発コストの増加に伴ない、輸入エネルギーに対する依存度が大幅に引き上げられた（注13）。中国当局は環境と戦略的配慮に基づき、近年エネルギー政

策の調整に心血を注いできた。中国の主要な水資源、石油および天然ガスはいずれも中西部地区に集中しており、しかもエネルギー消費は主として経済が発達した東部地区に集中しているため、西部のエネルギー源を開発して東部の商業上の利用に供することが西部大開発の非常に重要な一環となった。中国当局は国家財政の大量投入によって西部天然資源を開発し、東部の使用に供することを西部が東部の経済発展の分け前にあずかるコースであると同時に、東部が輸入エネルギーに過度依存する不利な戦略的地位から離脱する道とみている。西部のガスを東部に輸送することは、このような政策を背景とした、最も指標性をもつ工程だといえる。

この工程に使用する経費が莫大な額にのぼり、関連利益も広範囲にわたるが、これは政権成立以来まれなことである。そのため一九九六年から研究を始め、一九九八年に正式に実行可能性の評価を進め、二〇〇一年に着工したが、この間この工程について論争が絶えなかったものの、問題の焦点は依然主としてこの工程が経済効果と合致するかどうかという点にあった。この工程の主要な責任を担当する中国天然ガス集団会社の地質調査結果によれば、タリム盆地のすでに確認された天然ガス埋蔵量は四一九〇億立方メートルで、毎年一二〇億立方メートル供給すると、三〇年間の必要量七二〇〇億立方メートルの五八％を安定供給することができると、中国天然ガス本社は、同社の専門家の判断によると前述の数

値はすでに開発の基準に達している(注14)。しかし西側の見積によると、中国大陸を横断する天然ガスパイプラインを敷設するには、中国大陸の東部に連続四十年間天然ガスを供給してはじめて元手がとれるうえに、東部にはたしてそれだけ大きな需要があるか、またパイプラインを破壊から防備する問題などは詳細な評価を経ておらず、もしパイプライン敷設後にこれらの問題を解決するならコストはさらに大幅にふくれ上ると思われる。二〇〇一年末に多国籍石油会社の投資を誘致して合併を計画したが、各公司ともためらって決定しかね、最後にSHELLが主となってロシアや香港の天然ガス企業が外資集団を形成し、四五％の株を取得して合併がようやく成立された(注15)。

事実上、中国の学者の大半は経済効果をこの工程の主要な考慮要因と見ておらず、中国当局が毅然とこの工程に着手したのも主として政治的配慮によるものであった。つまり東部と西部の地域発展の均衡化を図るという内政上の要因のほか、西部のガスを東部に輸送するのは、二一世紀における中国の国際エネルギーの戦略的配置と関係するのである。ソ連の解体に伴ない中央アジアの石油や天然ガスの埋蔵が広く注意されるようになり、米国や日本など世界の主要国が相次いで同地域に進出した。そこで中国も一九九四年に上海五カ国フォーラムが成立したあと、積極的に中央アジア各国と協力し、現地の石油や天然ガス地質調査に参加してきた。また日本の三

菱グループと米国のエクソングループが中央アジア、シベリアと東アジアを結ぶ「パンアジア大陸橋」を建設し、中央アジアとシベリアの石油や天然ガスを東アジアに輸送する計画を立てている。中国はすでにハザコスタンの二番目に大きい油田を単独で開発する権利を取得したほか、ハザコスタンから新疆に至る長さ三、〇〇〇キロのパイプラインの建設を承諾しており、新疆から上海に至る西部ガスの東部への輸送に必要な国内パイプラインの建設はどうしても着工するとみられる(注16)。

2 西部電力の東部輸送工程

西部電力の東部輸送工程とは貴州、雲南、広西、四川、内モンゴル、山西、陝西など西部各省および区の電力資源を開発し、その電力を電力不足の広東、上海、江蘇、浙江、北京、天津など東部の省市に輸送するための工程である(注17)。この工程は西部ガスの東部輸送工程と同様に、中国の国家指導者が二一世紀の中国エネルギー政策を調整し、石炭や石油以外の代替エネルギーを開発してエネルギー自給率を引き上げ、環境汚染をなくすための重要工程である。西部大開発各項目のうちこの二項目の工程は指標としての意義を有するとみられている。すなわちこの二項目の工程はいずれも中央政府が大量の資源を投入し、西部地区に協力して資源輸出の方式により東部の経済発展の成果を分けあい、東西部地域発展均衡

化の成果を上げようというのである。この二項目はまた中国が計画している第十次五カ年計画の重要プロジェクトであり、国営電力会社は勢に乗じて全国電力網を設立し、地方電力会社を合併吸収することとなった。

西部電力の東部輸送政策は一九八八年に始まった。当時中共中央、国務院は西部電力の東部輸送を利用して「西部の資源面の優勢を経済面の優勢に変え、東部の経済が資源面の後続支援が得られるようにする」ため、南から北へ西部電力の東部輸送に次の三本のルートを建設することを決めた。第一のルートは貴州の烏江、雲南の瀾滄江と広西、雲南と貴州の三省区の境界にある南盤江、北盤江と紅水河の水力発電資源、および貴州、雲南両省の坑口火力発電所の電力を開発して広東に輸送し、これを送電力三〇〇万キロワットの南部ルートとする。第二に、三峡と金沙江およびその支流の水力発電の電力を華東地区に輸送し、送電力一二〇万キロワットの中部ルートとする。第三に、黄河上流の水力発電による電力と山西、内モンゴル坑口発電による電力を北京・天津・唐山地区に輸送し、送電力二五〇万キロワットの北部ルートとする(注18)。ただしこれには莫大な資金を要し、広範な利益に影響を及ぼすため、進展は緩慢である。一九九一年に中国南方電力聯営会社が成立し、一九九三年に西部電力の東部輸送南部ルート建設工程を完成したあとしばらく停顿していたが、一九九〇年代末に中国が西部大開発を国家発展の戦略目標に

引き上げたあと、西部電力の東部輸送は再び発展する歴史的機会を得た。中央当局は第十次五カ年計画期間に重点的に西部電力の東部輸送工程の南部ルートに必要な電源と送電線の建設を早く実施し、全国電力ネットワーク構築計画に基づき二〇一〇年には中国に北部、中部と南部の地域を跨ぐ相互に連結する電力網が形成され、二〇一〇年から二〇二〇年までに基本的に全国統一の共同電力網が形成される予定である(注19)。

二〇〇一年に西部電力の東部輸送工程が西部大開発十二大工程の一つに指定され、三〇余年遅れて貴州と広西の境界にある龍灘水力発電所が同年七月一日に正式着工した。この長江に次ぐ中国第二の大型水利工程は中国西南地区の貴州と広西の辺境に高さ四〇〇メートルのダムの堤防を建築し、水力発電を下流の経済が発達している広東地区に供給する。工程の主要投資者は中央の電力会社と広東、広西両政府であり、電力の生産は主として広西で行われるが消費は広東が主であるが、水没区の一〇万人を上回る農村移転工程は貴州で発生しているので、堤防は何メートルが適当か、開発利益はどう分配するかなどについては目下なお調整中である。

3 青海・チベット鉄道工程

もう一つの西部大開発の指標となる工程は青海・西康・チベット高原を横切る青海・チベット鉄道で、東は西寧から西はラサに至る全長一九五六キロ、うち西寧から格尔木までの

八四キロは改革開放の前の社会主義計画経済時期に建設したもので、一九七九年に完成、一九八四年に開通し、その後十五年来中央政府が物資や人員を青海・西康・チベット高原に輸送する重要なルートとなった。その後西部大開発が再び青海・チベット鉄道を重点工程に指定し、二〇〇一年六月二十九日に朱鎔基、吳邦国、王忠禹ら国の重要指導者ら出席の下で盛大かつ厳かに着工式が行われ、引き続き格尔木からラサまでの全長一、一四二キロの鉄道建設に着工した。六年以内に完成する予定である。完成後の青海・チベット鉄道は世界で最も海拔が高く、路線が最も長い高原鉄道になる(注21)。

青海・チベット鉄道の完成は現在チベットと中国の他の省との交通はわずか四川・チベット、青海・チベット、新疆・チベット、雲南・チベットの四本の道路しか通じないのが改善され、チベットと中国との経済整合および北京政府のチベットに対する支配の強化にもつながる。

四 国力の拡大

西部大開発のインフラ建設のうち、これら画期的な重大工程に鉄道・道路建設、電力開発、電線網の敷設、放送・テレビおよびブロードバンド通信網の架設は中国の国力拡大に役立ち、二一世紀中国の中央政府が国境や僻地に対する支配を強化し、かつ地域に対する中央の権力強化に重要な基礎を固めて来た。

1 地方に対する中央の権威増強

西部大開発の重大なインフラ建設は大部分が複数の省や区域を跨ぐものであり、なかには全国的な工程もあるが、そのため各省と省の間、地域と地域の間の利益の衝突は不可避免であり、どうしても中央政府が表に立って協調しなければならず、したがってその結果中央政府の指導的権威が強化される。たとえば、西部電力の東部輸送工程のうち龍灘水力発電所の建設については、投資面からみると、国家電力会社が三三%、広西電力会社が三二%、広西投資会社が三〇%、貴州省が五%を占める。水没する地域からみると、主として広西と貴州の二省にあり、とくに貴州地区内に多い。また電力の消費市場からみると、五〇%から七〇%の電力は広東市場に輸送される。また、堤防の高さを決定するとき、各省で利益の衝突という問題が発生した。報道によると、一般専門家の見積りによるとダムの堤防は高さ四四〇メートルに達しなければ十分な発電量は期待できず、この規模の経済に到達したとき、広東に安い電力を提供できる。ただし四四〇メートルのダムを建設するとき、水没する地域がかなり広く、貴州省がこの案に強く反対している。貴州省はダムの高さを三七五メートルとして、水没により村を移転する規模を縮小したい考えがある。このため四〇〇メートルの折衷案が提出されているが、まだ協調中で最終決定に至っていない。今後はこの主として広東、広西の二省に利益を与える工程は、貴州にかなりの補

償を提供して始めて東西両方の発展のバランスをとるという政策目標に合致することになるだろう。次に、龍灘水力発電所は中国史上では長江三峡ダムに続く全国で二番目に大きい水利工程であり、莫大な資源を消費し、長い歳月をかけているが、主要投資者である広西省は水力発電所建設完成後主たる消費市場である広東の電力購入量が広西の投資を回収するに足るといかに確信するか、広東は今後かなりの期間の電力需要について事前承諾を行うにはかない強大な市場以外の誘因がなければならぬ。これは中央政府が介入せざるを得ないもう一つの問題である。中央政府は一方では広東に誘因を提供して現行の用電構造を改め、広西の水力発電に対する需要を形成しなければならぬが、他方では広西が供給する電力の価格や安くかつ安定することを保証（必要ときには補助）して広東は始めて以上の長期的承諾を行う意志と願望が生じる。この例からみて西部大開発のインフラ建設は大部分が省区を跨ぐ工程であるため、中央政府の協力者としての役割の発揮を求める需要が増加し、その結果中央政府の権威強化につながる。

2 僻地に対する国の社会的制御力強化

国家と社会関係に関する文献は早くからインフラ建設の増加は、社会に対する国の浸透力を高めるという点で見解が一致していることを示している。たとえば道路一本の建設は、

国がさらに一歩進んで僻地の自然村に下部政権を設け、人口の一斉調査、税の徴収、民族教育、軍の駐屯などに役立ち、また放送テレビネットワークの普及は国の政令を宣伝し、国の意志を貫徹するのにも役立つ。西部大開発のインフラ建設の主な内容は全国的鉄道網、道路網、電力輸送網、ブロードバンドの建設であり、これら工程の完成は社会に対する国の制御力を大幅に増強し、「石油輸送ラインを県まで、電力を郷まで、放送テレビを村まで、耕地を植林地に戻すを各所帯に戻す工作に努力し、よい成果をあげるようにする」などの政令宣伝スローガンは、西部大開発のインフラ建設は国力が積極的に基層に根を下ろす動態をいきいきと表現している。

3 少数民族に対する制御力の増強

中国の大西部地区は広大な少数民族が集落をつくる地方であり、これら少数民族は現代国家の概念が現われる前に、つまり中国史上比較的強くて盛んな時期に当時の中国「王朝」である中央政府と不平等な従属関係を樹立したが、チベットなど多くの地区で中共政権が成立したあと中国政府が初めてこれらの地区に進入し、地方政府を樹立した。今日でも比較的辺鄙な地区で地方政府を樹立したものの、交通の不便、資源の不足などにより外部との結び付きはかなり限られたものであり、少数民族は依然伝統的生活形態を維持してきた。西部大開発のインフラ建設はこれら地区の対外交通を大幅に改

善し、外部との連繫機会を増加させるのである。これは中央政府の視点からみると少数民族の漢族化である。他方では大型鉄道、道路工程の完成は、中国人民解放軍が必要ときに大規模な移動を行う速度を速めることができるため、近年勢を増している少数民族の暴行抗議運動に対しかなりの抑制効果をもつとみられる。例えば現在のところチベットの対外交通は主として四川―チベット、青海―チベット、新疆―チベット、雲南―チベットの四本の道路に依存しているが、青海チベット鉄道の建設が完成したあと、人員物資の運送は速度と規模のうえで大幅に改善されるとみられる。

4 周辺国に対する影響力の増加

西部大開発のインフラ建設が完成すれば、国内僻地の少数民族に対する国の支配を強化し、また周辺国に対する影響力も強まる。たとえば前述したように、西部ガスの東部輸送工程は内政面で西部と東部の地域発展をバランスのとれたものとし、中国のエネルギー供給構造を改善するなどを考慮したほか、このパイプラインは中央アジアの豊富な石油、天然ガスを東部に輸送して太平洋のパイプラインとつながる潜在性を有する。その経済価値は終始論争されてきたが、中国にとって二一世紀において列強と中央アジアの豊富なエネルギー源を争うときの戦略価値は明らかである。次に、西部の鉄道と道路の建設については、西北各省に通じる路線は「ヨーロッパ

パとアジアの大陸橋」と連結し、中国と中央アジア各国との経済貿易往来およびその他の協力関係の確立に役立つのである。このほか、中国西南地域の鉄道、道路の建設は、たとえば南寧がベトナムに通じ、昆明がタイに通じるなど国道の建設、各水路の管理は中国の西南から東南アジア各国に通じるのに役立ち、双方向の貿易および人の交流を増やし、東南アジア各国に対する中国の影響力強化にも役立つと思われる。

五 国力の制限

上述のように、これら工程が完成したあと各方面での国力拡大効果をもたらしてくるが、かなり莫大な経費および資源を使用しなければならぬので、実施過程で必然的に国力の制限も反映することになる。これらの工程は着工したばかりであるため、いまは完成後の使用効果について評価することができず、ただこれらインフラ建設が目下直面する困難、および近年行われているその他の重大インフラ建設の状況について国力が制限を受ける可能性、たとえば中央と各級および各地政府の協調能力、人的資源および資金調達面などで制限を受ける可能性について分析する。

1 中央と地方政府の間の政策協調メカニズムの欠如

上記の理論的回顧部分の分析に基づき、当面のグローバル化の激しい競争の時代において国力の強弱はもはや国がどれ

だけのことができるかで決まるのではなく、どれだけよくできるかによって決定されるのである。言い換えると、二世紀では国力の強弱は、国が限りある資源を利用して社会の真の需要を効果的に満足させることができるかが決定要因である。中国は現在も上から下への政策決定モデルの政治体制であり、西部大開発のインフラ建設工程についても政策決定は上から下へ命令を下達するパターンで行われ、双方向の意思疎通に欠け、多くの項目は中央政府の主観的願望を投射して確定したか、または中央の有力な部門や系統（たとえば電力系統）の強力な遊説の結果であり、地方社会の真の需要は根本的に反映されていない。このような政策決定パターンはマインナスの結果をもたらす可能性があり、少くとも供給と需要が呼応することができず、現地では完全に不必要な工程を建造して資源の浪費することになる。また悪ければ現地の人文生態に補うことができない壊滅的破壊を与える。

長江三峡ダムの経験がその最もよい例である。二四五億ドルを使用したこの世界最大の着工中の工程は、目下二〇〇三年に運転を開始したあと電力が売れないという問題に直面している。前長江三峡計画開発公司副総経理袁國麟は二〇〇三年三月に中国全国政治協商会議で、「三峡工程の一つの潜在的問題は、計画のなかで三峡電力を使用すべき一〇省市と地方政府はいずれも自らの発電所を建設しており、三峡ダムの建設が完成したときその電力が売れない可能性が高い」と指摘

した。もし売れなければ資源の浪費となるばかりでなく、巨額の借入金償還できないため長江三峡計画開発会社が破産し、国立銀行の不良債権を累積するか、もしくは政府が債務を引き受けたため財政が悪化するなどの問題が生じる(注23)。もう一つの例は四川の二灘水力発電所である。これは三〇億ドルをかけて建設した新発電所であるが、その電力販売は地方発電所の競争によって排斥され、販売先がないという難題に直面する。ただこれと同時に、四川当局はなお急いで別の発電所を建設中であり、二〇〇六年に完成の予定である。もし中央の政策決定と地方の需要の意志疎通のメカニズムを早急に確立しなければ、四川における建設中の発電所が完成したときは新たな浪費投資となる(注24)。以上の例は西部大開発工程にとっては戒めとする鑑である。ただこれまでのところ同じ政策決定パターンがすべての西部大開発インフラ建設工程に発生しており、西部電力の東部輸送の龍灘水力発電所は長江三峡ダムと同様の問題と直面する可能性がある。

供給と需要が配合しないほか、中央と地方政府の間に政策協調メカニズムが欠如している問題はさらに中央がかたくなに自らのやり方を通す状態を引きおこし、社会が政府の政策をサポートする力があるかどうか、および一般市民が生活の上でどれだけの代価を支払うかなどの問題が重視され、その結果地方の人文生態が深刻な破壊を被ることになる。この情況はすでに長江三峡ダムの水没する村落の移転過程で発生し

ているが、同じような情況は西部電力の東部輸送工程の龍灘水力発電所にも発生した。龍灘水力発電所は貴州の十余万住民が生活する少数民族の集落を水没させるため、村民は分散して落ち着く先を決められ、他の省に移転させられる者も出てくる可能性があるが、住民たちの生活はこれによって改善するかどうかはまだ確かなことはいえないが、しかし現地に数百年の歴史をもつ少数民族の伝統文化はこれによって消失する。とすれば現地住民からみて西部大開発はかれらにとつてどのような意義があるだろうか(注25)。

2 中央の監察制御能力が厳しい試練に直面

この種の上から下への簡略な政策決定管理パターンが直面したもう一つの問題は、計画の執行過程で監察制御コストが高すぎるという点である。監察制御ができなければ当然汚職腐敗の温床となる。三峡ダムの経験がそのよい証明である。現在までに明らかにになった情報によると、三峡ダムの予算執行過程は浪費と超過支出が多かった。たとえば一九九九年に米国カリフォルニア州バークレーの「国際河流ネットワーク」と呼ぶNGOが摘発したところによると、長江三峡計画の予算執行過程は汚職腐敗現象が多くみられ、朱鎔基総理は二〇〇〇余人を現地に派遣して調査した結果、一九九九年一月だけで合計一〇五人が汚職容疑で逮捕されており、問題の深刻さを浮彫りにしている(注26)。西部大開発のインフラ建設は、

西部ガスの東部への輸送、西部電力の東部への輸送、青海・チベット鉄道などいずれも長江三峡ダムに匹敵する大工程で、所需経費が巨額にのぼることや関連する地域の広大などは共に歴史上から見れば、きわめて稀なことである。これら大型工程の計画執行中の予算監察制御問題をいかに克服するかが二一世紀中国国力にとって大きな試練となる。

3 政府財政に対する重大な挑戦

二〇〇〇年に中央政府は政府財政のうちから西部地区の建設資金に使用する比率を大幅に引き上げ、約三分の二前後のインフラ建設資金を西部に使用することに決めた。そのうちには中央政府が直接管理する国債資金、政府支給金と国際組織の特別融資を西部に投入したほか、全国の政府系銀行や一般商業銀行に貸付は西部大開発関連項目を優先するよう通達している(注27)。中央の政策による有力な主導の下に、二〇〇〇年の中部地区と西部地区の投資額はそれぞれ五、四三二億人民元と三、九四三億人民元で、前年比一三・八%と一四・四%伸びた。一方、東部地区の同期間の投資額は一、四〇一五億人民元で、前年比伸び率は八・三%にとどまった(注28)。

翌二〇〇一年に中央政府は引き続き積極財政政策を執行し、建設国債として一、〇〇〇億人民元を発行して前期のインフラ建設でなお建設中の項目の後続資金の不足を補うのに使用するほか、特種国債五〇〇億人民元を発行して西部大開発を

支援するが、これは主として西部ガスの東部への輸送、西部電力の東部への輸送、青海・チベット鉄道および生態建設など一連の重大工程に使用される(注29)。国債資金の投入は西部への投資増加をもたらし、二〇〇一年一〜七月期の西部地区投資は二六・八%増加したが、これは全国平均増加率八・四%を大幅に上回る(注30)。

このような莫大な資金投入により、西部地区の投資増加率が全国平均を上回るようになり、表面上は区域発展の均衡化に役立っているように見えるが、西部住民の生活水準がはたしてこれによって引き上げられたかどうかはまだ結論を下すことはできない。たとえば西部ガスの東部輸送、西部電力の東部輸送、青海・チベット鉄道など大型工程は、三峡ダムと同じように工程が始まると国家は莫大な資金を投入し、直ちに現地の経済成長率を引き上げるが、工程に要する時間が非常に長く、将来の経済効果はまだ不確定である。工程の進行過程中、地方の小規模な経済活動に対し大きな破壊力をもたらすことがあり、しかも工程自身の他の産業に対する波及効果はまだはっきりしていない。最近二年間に中国は国の投資規模を大幅に拡大して来たが、民間投資は終始それに伴って投資を増やそうとしていない。これは政府の投資が内需市場を刺激する効果が発生していないことを示す。中国の経済学者のなかには現在の積極財政政策をケインズ主義経済政策とたとえる者がいるが、これまでのところその効果はまだ衆

観できない(注31)。

表1は一九九〇年以來の財政赤字の变化情况である。一九九七年からデフレ現象が発生し、かつ輸出と外国からの直接投資が東南アジアの金融危機により相次いで下落したが、中国は終始国債を大量発行し、政府の赤字予算を増やす方法で経済成長率を引き上げてきたため、政府の財政赤字はこの数年間に二ケタの急増を示してきた。中国財政部はGDP三%の財政赤字とGDP一五%以下の財政赤字累積残額はEUが定めた最高三%と六%以内と樂觀的に指摘するが、中国でわずかGDPの一五%に相当する歳入でも欧州各国のGDP五%前後よりもはるかに低いことに注目すべきである。しかもこの数字は中国の政策性銀行が一九九〇年代中ごろ以来発行した債券、および銀行の不良債権を解消するため資産管理会社が発行した債券は含まれていない。

これらの債券を合計すると、中国政府の財政赤字累積残額がGDPの四〇%までに増加した。しかも、これには一体どれだけの赤字となっているかだれも正確なことがわからないし、養老基金およびまだ増加が続いている銀行の不良債権が含まれていない(注32)。中国は目下毎年政府予算の半分が国債の利息として支払われており、現在の債務増加状況からみて利息負担額はさらに増える見通しであり、もし西部大開発のこれら重大工程の建設が将来予想どおりの運営効果を上げられなければ国の財政にとり重大な負担となる(注33)。

表1 1990年における中国政府の財政赤字増加情況

	暦年の財政赤字		財政赤字累積残額		
	億人民元	GDPに占める比率(%)	億人民元	GDPに占める比率(%)	年間増加率(%)
1990	146.5	0.8	859.7	4.6	20.5
1991	237.1	1.1	1096.8	5.1	27.8
1992	258.8	1.0	1355.6	5.1	23.6
1993	293.3	0.8	1648.9	4.8	21.6
1994	574.5	1.2	2223.4	4.8	34.8
1995	581.5	1.0	2804.9	4.8	26.2
1996	529.6	0.8	3334.5	4.9	18.9
1997	582.4	0.8	3916.9	5.3	17.5
1998	922.2	1.2	4839.1	6.2	23.5
1999	1743.6	2.1	6582.7	8.0	36.0
2000	2499.4	2.8	9082.1	10.2	38.0

資料出所「中国統計年鑑：2001」北京、中国統計出版社、2001、269ページ。

六 結 論

西部大開発のインフラ工程はいずれも現在建設中であり、完成後の効果をまだ評価できる段階ではない。本文ではこれらの工程の建設中の状況及びこれまでのその他の大型工程を建設（たとえば長江三峡ダム）した経験に基づき、これらの工程の国力に対する影響の分析を試みた。筆者は、西部大開発のインフラ建設が完成すれば、中央政府の地方政府に対する権威が増加し、辺鄙な地区に対する国の社会的制御力が増強し、少数民族に対する国の支配力が強化され、さらに周辺諸国に対する中国の影響力が強まると指摘した。しかし他方では、これらインフラ建設の建設過程においては次の三つの面で中国の国力がテストされる。まず第一に、中央と地方政府の政策協調能力が検証される。第二に、地方の政策執行に対する中央の監察制御能力である。そして第三に、中国の財政能力である。もし中国政府が今後何年かの間にこの三つの問題をよく処理できなければ、西部開発のインフラ建設は逆に国力の発展にとり負担と障害になりかねない。

〈注 釈〉

- ① Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol, eds., *Bringing The State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985), and Michael Mann, *States, War*

and Capitalism, *Studies in Political Sociology* (New York: Oxford University Press, 1988)。ほかの観点から中国の国力について検討した代表的著作については王紹光、胡鞍鋼『中国国家能力報告』（香港）牛津大学出版社、一九九四年。

- ② World Bank, *World Development Report 1997* (Washington DC: World Bank, 1997)

- ③ 周興維「戦略重心的西移」（北京）民族出版社、二〇〇一年、八六頁。

- ④ 李京文「走向二一世紀的中国区域経貿」（広西）広西人民出版社、一九九九年、二一〇頁。

- ⑤ 注④に同じ、二一四～二五頁。

- ⑥ 注④に同じ、八七頁。

- ⑦ 『大公報』（香港）二〇〇一年三月四日。

- ⑧ 『人民日報』（北京）二〇〇一年五月十一日。

- ⑨ 『人民日報』（北京）二〇〇一年八月八日。

- ⑩ 『経済日報』（北京）二〇〇一年十月二十九日。

- ⑪ 張開宇「西気東輸有充足的資源保証・中国石油規劃設計總院院長苗承武一席談」『石油企業管理』二〇〇〇年四月、九～一〇頁。

- ⑫ 李万龍「横貫東西的能源大動脈——西気東輸」工程『中学地理学参考』二〇〇一年一月、二五～二六頁。

- ⑬ 王鳴鳴「石油資源：充裕表象与短缺前景」王逸舟主編『全球化時代的國際安全』（上海）上海人民出版社、一九九五年、二四四頁。一般に現在の成長速度からみて中国の輸入石油に対する依存度は二〇一〇年前後には五〇％を上回る。

- ⑭ 注⑫に同じ、二五頁。

- ⑮ Mattew Jones, "Shell may share \$15bn China gas deal with Exxon", *Financial Times* (London), January 11, 2002 年)
- ⑯ 関係各国と中国の中央アジアの石油・天然ガスに対する案配については王鳴鳴、注⑬に同じ、二二三～二四八頁を参照。
- ⑰ 『人民日報』(北京)二〇〇一年八月十日。
- ⑱ 注⑰に同じ。
- ⑲ 注⑰に同じ。
- ⑳ 『財經時報』(北京)二〇〇一年九月二五日。
- ㉑ 『安徽日報』(安徽)二〇〇一年七月十七日。『經濟日報』(北京)二〇〇一年五月九日。
- ㉒ 『財經時報』(北京)二〇〇一年九月二五日。
- ㉓ "Doubts raised over China's Three Gorges Power Plant", *Financial Times* (London), March 9, 2000.
- ㉔ 連傳偉「行樂壟断加上保護主義、西部大開発不如想像中順利」『工商日報』二〇〇〇年十二月十六日、第十一面。
- ㉕ 『財經時報』(北京)二〇〇一年九月二五日。
- ㉖ "Dangerous Waters", *Far Eastern Economic Review*, April 1, 1999.
- ㉗ 謝進城、張東主編『二〇〇一中國投資發展報告』(北京)經濟科學出版社、二〇〇一年、一九七頁。
- ㉘ 注㉗に同じ、三頁。
- ㉙ 『財經時報』(北京)二〇〇一年九月十日。
- ㉚ 『中國証券報』(北京)二〇〇一年十月八日。
- ㉛ 民間投資不振に関する数字と分析については應望江、揚大楷、儲敏伝、潘洪宣『二〇〇一年中國投資發展報告——推進成長中的風險投資』(上海)上海財經大學出版社、二〇〇一年、第一章。
- ㉜ Nicholas R. Lady, "China's Worsening Debts", *Financial Times* (London), June 22, 2001.
- ㉝ かなり長期にわたる評価と論証を経た長江三峡ダムの将来の経済効果ですら疑問視され始めたが、経済効果の評価過程がもっと短時間でおざなりであった西部大開発インフラ整備工程の先行き見通しは憂慮すべきものといえる。