

## 中国の西部大開発と民族法制の課題

—エネルギー資源開発、観光開発への国際協力が民族関係に与える影響を中心に—

小林 正 典

### はじめに

中国は20世紀最後の年に、内陸地域の活性化を目的とする西部大開発を最重要プロジェクトに掲げ、積極的な推進を行っている。960万平方キロの国土を擁する中国は、地域間の発展が不均衡という深刻な問題を抱えており、建国以来、沿海部と内陸部の経済格差の是正を重要な政策課題として位置付けてきた。改革開放政策を打ち出して以来、主に沿海部の経済開発に力を入れてきたものの、西部地区との格差は、時間の経過とともに広がり呈している。

西部地区は「地大物博（面積が広く資源が豊富）」であり、エネルギー資源や観光資源に恵まれており、初期投資や人件費等のランニングコストが安いというメリットもあることから、長期的観点からは、近隣諸国への経済波及効果も見込まれている。また、少数民族の中には、周辺国との国境に跨って居住する民族も数多く、改革開放以降は、辺境貿易が活発に推進されている。しかしながら、西部地区では基本的なインフラの整備が不十分なため、開発プロジェクトの進展しない状況が長い間続いてきた。かつては、外国企業の投資に固く門戸を閉ざし、外国人の観光に関しても、十分には開放されていなかった。

今回の西部大開発では、従来の政策を大きく転換し、外国人観光客や外国企業投資の誘致に重点が置かれている。すでに中央や沿海地域からの経済支援が活発に行われ始めているものの、国内の資金に依存しているだけでは、財政的に十分とはいえない。国外からの経済協力を得ずして、長期の巨大プロジェクトを円滑に推進することは困難である。それゆえ、西部大開発事業においては、海外からの経済支援が、その成否の重要な鍵を握っていると考えられる。

西部大開発事業の推進によって、市場経済原理が少数民族地域に浸透するのは時間の問題である。エネルギー資源の開発に伴う環境破壊の問題も、後述の

ように山積している。また、外国企業の投資が増加すれば、民族関係に重大な影響を与えることも懸念される。その点、観光事業は、文化性の高い「無煙工業」として評価されており<sup>1)</sup>、自然環境や風俗習慣の保護との調和が期待できることから、その将来性が注目されている。しかしながら、その道のりは必ずしも平坦ではなく、解決すべき課題は多い。

100年単位の長期にわたる西部大開発事業は、まだ始まったばかりであり、現時点で事業の成否を評価することはできない。しかしながら、西部大開発は沿海部の開発とは異なり、少数民族の文化および風俗習慣に対して、少なからぬ影響を与えることが予想される。中国の少数民族問題は、21世紀の東アジア政治経済体制を左右する重要な論点であり、懸念される問題点を事前に検討しておくことは、それ相当の意義があるであろう。そこで本稿においては、まず、2000年上半期の動向から西部大開発事業の全体像を明らかにした上で、国際協力機関および国外企業に対する誘致政策の動向に着目してみる。その上で、西部大開発におけるエネルギー資源開発および観光開発が民族関係に与える影響を考慮し、少数民族地域の開発と国際協力にあたっての課題を明らかにすることを狙いとしている。

## 1. 西部大開発の概要

### (1) 西部地域の特徴

中国の西部大開発とは、経済的に劣後する西部地域の活性化を目的とする、21世紀の最重点プロジェクトと理解することができよう。ここで西部地域とは、伝統的に、陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆、四川、重慶、雲南、貴州、チベット、という合計10の省、市、自治区を指すと解されてきた。これらの地域の総面積は約540万平方キロ程度（全国の陸地面積の約56%）、人口総数は2.85億（全国の総人口の23%）を占めている。西部地区は鉱物資源に恵まれており、中国全土で確認されている約140種余りの鉱物のうち、西部地区では120種余りが確認されている。また、西部地区はエネルギー資源、観光資源に恵まれていて、長江と黄河の水源地は、いずれも西部地区にあり、十大水利発電基地のうち七つが、西部地区に分布している。

とりわけ、最近では、陝西、甘肅、寧夏、青海、新疆で油田とガス田が発見され、その経済的効果が期待されている。しかしながら、西部地区の劣後した

経済状況は、長期にわたって形成されたものであり、短期間に現状を変えることは不可能といえる。また、長期にわたる西部大開発の主な目標としては、経済の繁栄、社会の進歩、政治の安定、民族の団結、自然環境の整備、経済の全方位的発展、全国平均の社会水準への接近、生態環境の整備等が挙げられている<sup>(2)</sup>。

なお、2000年の後半になると、上述の10の省、市、自治区に加えて、内蒙古および広西を含めた新しい西部概念が登場するに至っている。

## (2) 西部大開発の背景

地域経済発展の問題は、建国以来、その重要性が幾度も強調されてきた。例えば、毛沢東は50年代に「十大関係を論ずる」の中で沿海部の工業と内陸部の工業との関係を正しく処理すべきことを主張している。80年以降は、まず東部沿海地区の対外開放を速めて先に発展し、今世紀末に東部沿海地区が中西部地区の発展を支援するという「二つの大局」の戦略構想が、鄧小平によって打ち出された。これによって、本格的な西部地域の開発は、20世紀末まで先送りされることとなった。

最近になって中国が西部大開発に着手した理由については、曾培炎国家発展計画委員会主任が、次のような要因を挙げている。

第一に、ここ数年来、世界の政治・経済情勢にかなり大きな変化が見られ、国内経済の運営にも内需が不足し、中国経済の持続可能な発展を制約する新たな問題が発生してきたこと。第二に、情報ネットワーク化の流れが全世界に広がり、企業の買収・合併が盛んに行われ、経済構造と産業構造の大きな調整が世界規模で展開されていること。第三に、黄河、長江の上流地帯の生態環境が悪化し、水土流失がひどくなり、水資源開発が不適切なため水量が年々減少し、黄河の流れが途切れる現象も現れる等、全流域の生態環境に重大な脅威をもたらす恐れがあるということ。第四に、90年代に入ってから、地域格差がますます拡大する傾向が現れてきたこと<sup>(3)</sup>。

このような状況に鑑み、江沢民は、1999年6月17日に西安で開催された「西北五省区国有企業改革および発展座談会」の席上、「機会を逃すことのないよう中西部地区の発展を速めねならず、とくに西部地区大開発に関する研究に力を入れなければならない」と指摘した。これが契機となり、西部大開発が大々

的に推進されるようになった<sup>(4)</sup>。

### (3) 国務院の西部大開発に関する重要な決定

中国の国務院は、2000年1月16日付で、西部大開発の推進役となる「西部開発指導グループ」の設立を決定し、3月21日に[2000]3号文書でこれを公表した。朱鎔基総理がグループの代表となり、温家宝副総理は副代表に就任。指導グループのメンバーには国務院の17省庁の部長（大臣・長官）が含まれていることから、西部大開発に対する力の入れようが感じられる。この「西部開発指導グループ」の主要な任務は、次の通りである。①党中央、国務院の西部地区開発に関する方針、政策および指示を組織ぐるみで徹底的に実行すること、②西部地区の開発戦略、発展計画、重大問題および関連法規を審議すること、③西部地区開発の重要な政策建議を研究して審議し、西部地区経済開発および科学技術教育文化事業の全面的な発展に協調し、二つの文明建設を推進すること<sup>(5)</sup>。

国家發展画委员会主任の曾培炎氏は、事務部門のリーダーとして、西部開発指導グループ弁公室主任を兼務する。また、中国の経済特区・深圳市の李子彬市長も、国務院西部地区開発指導小組弁公室の副主任（国家發展計画委員会副主任も兼務）に就任した。改革・開放を牽引した深圳の外資誘致やハイテク産業育成の経験を、内陸の発展に生かすのが狙いとされているものの、2000年10月21日の「2000中国西部フォーラム」の記者会見の席上で、「西部大開発戦略では、再び経済特区を設ける必要はない」と彼は指摘している<sup>(6)</sup>。

弁公室の主要な任務としては、次の4点が掲げられている。①2000年末までに、西部開発の全体計画を基本的に完成させる。②西部開発を促進するための政策・措置を研究し、制定する。科学技術教育の力強い発展と人材導入のための政策を、重点的に研究する。③インフラ施設建設を加速し、西部地区において新たな十大プロジェクトの建設を開始する。基礎条件の良い5つのプロジェクトを加速させ、西部開発にとって牽引的役割が強いインフラ設備のプロジェクトを優先し、78の中型・大型プロジェクトの建設に310億元を投入する。④天然林保護プロジェクトを継続し、休耕地での造林のテストケースに取り組む<sup>(7)</sup>。

国務院の西部大開発に関する重要な決定を総括すると、次の通りになろう。

①2000年は国家の総投資の70%を中西部地区に投資。②国家が西部に投資する3つの重要な領域は、インフラ施設の建設、生態建設および優勢産業の開発と構造調整進行計画。③西部地区の国道主幹線建設の他、2010年までに総額300億元余りを投じて8路線の自動車道の開通を重点的に計画。④西部鉄道交通建設の計画。⑤西部の飛行場建設。⑥西部の林業および生態建設。⑦西部天然ガスの東部への輸送。⑧銀行貸付傾斜政策。⑨外国企業の投資誘致。⑩西部人材資源の開発計画。⑪西部経済構造調整政策<sup>10)</sup>。

国務院の西部大開発に関する重要な決定の概要については、おおよそ以上の通りであるが、中でも、新たに開始される十大プロジェクトは、中西部地区の経済開発にきわめて大きな影響を与えるものであり、その概要は次の通りである。

①西安＝南京鉄道の西安＝合肥間。全長955キロメートル。投資総額232億3千萬元。②重慶＝懷化鉄道。全長約640キロメートル。投資総額182億3千萬元。③西部自動車道路建設（国道主幹線および国家レベル貧困県道路を含む）。国家が建設を計画している全長3万5千キロメートルの国道主幹線のうち、1万7千キロメートルは西部地区に位置する。昨年既に計画された一部の国家レベル貧困県自動車道路建設の基礎を踏まえ、今年は更に貧困県から外部へと抜ける道路の建設を続け、これらの貧困県と外部とを結ぶ道路がないという問題を解決する。④西部地区空港建設。今年、西部咸陽国際空港の建設を開始し、同時に成都双流空港、昆明巫家壩空港、西安咸陽空港、蘭州中川空港、ウルムチ空港を中心とした航空ネットワークを建設する。⑤重慶市高架鉄道交通（較場口＝新山村線路第一期工事）。第一期工事の全長は13.5キロメートル。投資総額32億5800萬元。⑥柴達木盆地波北＝西寧＝蘭州を結ぶ天然ガス・パイプライン。全長953キロメートル。パイプライン輸送能力は年間20億立方メートル。⑦四川紫坪鋪および寧夏黄河沙坡頭水利ターミナル。四川紫坪鋪水利ターミナル・プロジェクトの投資総額は約62億元、ダムの貯水能力は11億立方メートル、発電所の発電能力は76万キロワット。寧夏黄河沙坡頭水利ターミナル・プロジェクトの投資総額は約13億元、ダムの貯水能力は2600万立方メートル。プロジェクト完成後、新たに増加され改善される灌漑面積は約8万ヘクタール、発電力は年間7億キロワット時。⑧中西部の休耕造林（草）および生態建設および育種プロジェクト。今年から長江上流の雲南、四川、黄河中流・上流地区の陝西、

甘肅等13の省・自治区で休耕造林（草）テスト・プロジェクトを実行。休耕面積は約34万ヘクタール。同時に荒れた山や土地で、約43万ヘクタールの人工造林を実行。水土流失が深刻な地区および生態環境破壊が進んだ地区で、生態総合管理プロジェクト関連投資を実行。⑨青海カリ肥料プロジェクト。塩湖の資源の総合利用につながり、青海地方の経済発展を促進する。⑩、西部地区の大学インフラ施設建設。2000年の国債発行で得た資金を西部地区の大学教育、実験用インフラ施設建設、大学勤務の社会化改革プロジェクトに重点的に投入し、それによって西部地区における大学人材育成条件を整える<sup>9)</sup>。

既述の通り、2000年の国債発行で得た資金および国家の財政割当金と国際市場で提供される優遇的な政府借款および国際金融機関により提供されるローンの、それぞれ7割を西部地区に投入することが決定済みである。「十大プロジェクト」は、この財源に依拠する形で、実施されることになっている<sup>10)</sup>。

#### （4）西部大開発の部長承認重要プロジェクト

2000年9月末現在、部長レベルの承認を受けたプロジェクトとしては、次の8分野がある。①水源調査（1999年12月4日、国土資源部長の周永康が承認）、特別に西北地区と南西岩溶石山地区の探水の事業を強化するために、地下水資源の総量と採取量を予測し、供給可能な大型・中型の水源を決めて、西部の水不足問題を緩和させる。②資金給付（1999年12月22日、国家開発銀行頭取の陳元が承認）、今後一定の間、国家開発銀行は西部大開発への貸付けに重点的に取り組み、陝西省に対し190億元の貸付けを行い、陝西省の国有企業の発展を重点的に支持するという合意に署名。2000年2月16日には、国家開発銀行の成都支店と四川省との間で530億元の貸付を行う合意が成立。③道路建設（2000年1月12日、交通省部長の黃鎮東が承認）、今後2010年まで、従来の計画に基づき西部地区の国道を引き続き拡大建設する一方で、8本の大道路建設プロジェクトを重点的に実施する。④鉄道建設（2000年2月17日、鉄道部部長の傅志寰が承認）鉄道部門を西部大開発のために先行させ、第10次5ヵ年計画期間における西部鉄道の基本建設への投資を1000億元とする。2005年までに鉄道の長さは1.8万キロメートルを達成し、今後5年間で約3000キロメートル増やす。⑤減税（2000年1月14日、国家税務総局局長の金人慶が承認）2000年1月1日から、西部地区の外資企業の投資を奨励するために、現行の優遇政策の期間終了

後の3年内は企業の所得率を15%とする。⑥人材派遣（2000年1月17日、人事部部長の宋徳福が承認）、人事部が制定する西部人材資源開発計画の中で、「物を見て、人を見ない」という方針を変え、東部沿海地区の科学技術方面の人材を派遣し、技術投資、経営請負等の多種の西部建設に参加する。また、「戸口不遷、身分保留、往來自由」の新しい政策を実行する。⑦航空支援（2000年1月21日、中国民航総局局長の劉劍峰が承認）、国家は西部の交通の不便な地域の支線運輸を發展させ、地方政府と共に空港の建設計画を行い、成熟したプロジェクトに対して優先的に支線空港建設、支線航空路線増加、支線航空機の配備を行い、国産飛行機を積極的に使用する。⑧造林（2000年2月15日、林業局党組織構成員の楊繼平が承認）、今後10年間に1000億を投資して西部の生態建設を行う。主な建設は内モンゴルの天然林、長江上流、黄河の中流と下流の生態管理、東北、西北、華北の防砂のための砂漠改造工事、東北とその他の省の防護林造成<sup>19</sup>。

#### （5）中国科学院の「西部地区行動計画」

中国科学院は、陳宣瑜副院長をトップとする「西部地区行動計画」指導グループを設立し、西部地区開発の重要なプロジェクトを統一的に組織するとともに、2億5千萬元を投入して科学者たちが「西部地区行動計画」に参加することを決定し、次のいくつかの分野で活動を展開している。①ハイテクの手段を運用しながら西部地区の国土資源と生態環境の現状を調査し、国家西部地区の環境資源データベースを設立し、西部地区開発戦略の科学的根拠を提供する。②西部地区の典型的な自然生態区に設立された22の野外活動ステーションを基礎として、西部地区の環境・生態監視ネットワークを整備し、いくつかの地区で、環境整備と生態農業モデル区を設立する。③青海の塩湖資源の開発、西部地区の石油・天然ガス資源の開発と総合利用を重点とし、カギとなる技術の共同開発を組織し、新エネルギーの開発と普及をめざす。④西部地区の豊富な生物資源をめぐる、生物資源と生物多様性の保護を強化し、人類の重大な疫病に対し高い治療効果を持つ薬物を探すとともに、西部地区の自然環境に向く高収量で、優良な薬物の品種を育成する。⑤西部地区の開発をめぐる、優秀な若い科学者を西部地区開発に関するさまざまな科学技術活動に参加させる。⑥西部地区開発のマクロ政策決定の面で、ベテランの科学者に諮問の役割をいちだん

と発揮させる<sup>82</sup>。

## 2. 少数民族地域におけるエネルギー資源開発および観光開発

### (1) エネルギー資源開発と環境保護

西部大開発に対する各指導者の見方は、いずれもエネルギー資源開発と環境保護の問題に着目している。国務院の西部大開発に関するいくつかの重要な決定の中でも、西部の林業および生態建設や西部天然ガスの東部輸送が掲げられ、十大プロジェクトの中でも、柴達木盆地波北＝西寧＝蘭州を結ぶ天然ガス・パイプライン建設、四川紫坪鋪および寧夏黄河沙坡頭水利ターミナル建設、中西部の休耕造林および生態建設・育種プロジェクト、青海カリ肥料プロジェクト等、資源の総合利用による経済発展の促進に重点が置かれている。

また、鉱産資源の開発・利用は西部大開発戦略を実施する上で重要な地位にあるとされ、「二種類の資源、二つの市場」という原則に基づいて外資を積極的に誘致すべく、一連の奨励政策が制定されている。

この他中国気象局は、西部地区の生態環境を保護するため、生態環境の動態観測と推定評価の強化、関係部門に向けた観測情報と科学的根拠の提供、水資源不足対策として人工降雨雪量増加プロジェクト等の具体的施策を取りまとめている<sup>83</sup>。

ただし、資源開発が成功を収めるには、輸送環境の整備が前提となる。すでに「西気東輸」戦略によって、西部の天然ガスを東部に輸送するプロジェクトがスタートしている。また、交通部の胡希捷副部長も「西部開発フォーラム」において、今後10年間で西部地区に15万キロメートルに及ぶ自動車道路の建設を計画しており、2010年までに、中国は、西部において国道の主幹線を基本的に建設し、そのうちの大部分は高速道路として建設する旨を発表した<sup>84</sup>。さらに「第9期五カ年計画」の重点プロジェクトである、青蔵自動車道路の羊八井＝拉薩区間の修復工事が4月15日に開始される等<sup>85</sup>、輸送交通環境の整備に向けた活動が徐々に動き出しつつある。

6月5日の世界環境デーの前には、朱鎔基首相がテレビに出演し、環境保護の重要性を訴える等、中国は環境問題を相当重く見ている状況にある。西部地域では、むやみな森林伐採や耕地開発によって環境が悪化し、黄河等への土砂流出や砂漠化が進んでいる。このため、西部地域では道路等のインフラ整備が



進まず、西部は発展の波に乗り遅れたともいわれ、中国当局は、砂漠化防止等環境保護に特に力を入れている<sup>97</sup>。

今後中国は、西部地区での自然保護区の建設の歩みを速め、今後10年以内に、国家と地方が西部の14省（直轄市、自治区）において270ヵ所の自然保護区を設ける予定である。これによって、総面積は現在の約6300万ヘクタールから1.28億ヘクタールへと増加し、全国土面積において占める比率は6.56%から13.33%に上昇すると見込まれている。西部地区の長江、黄河、珠江等の大河川の水源地は、多くの野生動植物が生息しており、全国の生態環境に重大な影響を及ぼす地域である。それ故、国家林業局は、2000年になって特別資金を拠出し、自然保護区の新設を予定している。なお、同局は、地方林業行政主管部門に対して、自然保護区建設を長江上流、黄河中・上流の生態保護区建設プロジェクト、天然林保護プロジェクトおよび近々実施される防砂管理プロジェクトを計画に組み入れるよう要請している<sup>98</sup>。

以上に述べたエネルギー資源開発と環境保護の問題に対処するには、相当な資金と技術力を必要とすることから、中国国内だけで解決することは困難である。それ故、国外の国際協力機関やN G O等からの人的、物的、資金的支援が、緊急の課題として要請される状況にある。しかしながら、そのような支援が、はたして少数民族地域にとって積極的な効果をもたらすのかについては、さらに踏み込んだ考察が必要であろう。

## （2）観光開発と少数民族の風俗習慣の保護

エネルギー資源開発には、巨額の資本投資が必要となり、高度な技術水準が要求される。したがって、中国の県レベル以下の行政機関や民間企業は、下請けとして開発に参加することは可能であるとしても、元請として開発事業を推進していくことは困難である。これに対して観光事業は、交通アクセスの問題がある程度解決されるという前提に立つ限りにおいて、県レベル以下の行政機関や民間企業、あるいは個人レベルでも、開発に参加できる可能性が高い。すでに、西部大開発の促進に向け、年内に西部地区の20の空港を新設または拡張し、50億元の資金を投入する計画が発表されている。

成都、昆明、ウルムチ、敦煌、瀘州、北海、且末、格尔木の各空港が改築され、四川省の広元、綿陽、攀枝花、九寨溝、重慶市の万州、貴州省の銅仁、雲

南省の思茅、臨滄、甘粛省の中川と新疆ウィグル自治区の阿勒泰、庫車には、新たに空港が新設される構想が発表されており、少数民族地域への観光客の交通アクセス改善に、大きな役割を果たすことが期待されている<sup>98</sup>。また、昨年の出入国者が延べ25万人を数え、その人数が毎年約20%ずつ増加している四川省・双流国際空港は、國務院からビザ発行所開設承認を受けており、外国人が中国への入国許可（ビザ）を持たずに四川省を訪れた場合、成都の双流国際空港に到着後、有効なパスポートを保有していれば、四川省出入境管理部門により入国ビザの発行の手続きを受けることができる等、観光客の便宜を図る動きが登場してきた<sup>99</sup>。

始皇帝陵墓や兵馬俑博物館等の世界的観光スポットで知られる西安市では、観光業が急成長を続けており、200年上半期の観光収入は54億元に達している。特に注目すべき点は、ビジネスを目的とした旅行客の増加が目立つことである<sup>100</sup>。

ちなみに、最近の少数民族地域を訪れる観光客は、都市部だけでなく全体的に年々増加傾向にある。例えば1999年の新疆地区は、海外からの観光者を延べ約22万人を受け入れており、国内の観光客も延べ700万人が同地を訪れた。年間の観光収入は、同地区の国内生産総額（GDP）の5.6%を占めたとされる<sup>101</sup>。

中国は、一部の地域で観光規制を継続する一方で、年々観光施設を整備し、西部地区でも主要な都市のほとんどは開放地区となっている。しかし、チベット自治区では未開放地区が多く、中に入る場合は、現在地の公安機関にパスポートまたは居留証を持参し、必要書類に記入して申請し、旅行（許可）証を取得しなければならない場合が多い。ちなみに、中国における外国人の旅行に関しては、1986年2月1日から施行された「中華人民共和国外国人入出境管理法」の第20条および第21条が適用される。第20条は「外国人は有効なパスポートあるいは居留証を保持して、中国政府が規定した外国人に対する開放地区へ旅行できる」とし、第21条では「外国人は、外国人に対し開放していない地区へ旅行する場合は、必ず当地あるいは居留地の公安機関を通じて旅行証を申請する必要がある」と規定しており、これらの条項に違反した場合は処罰の対象となる。

にもかかわらず、最近チベットを訪れた観光客は、国内だけでなく海外からも増加傾向を示している。西藏観光局の張万生局長が明らかにした、2005年までに国内外の旅行客140万人の誘致目標によると、海外からは延べ24万人（年

間増加率15%)、国内からは延べ116万人(同25%)、観光収入15億5千万元が見込まれており、同局長は、観光収入を地区内総生産(GDP)の10%前後まで引き上げたいなどの考えを明らかにしている<sup>83)</sup>。

しかし、観光開発は、積極的効果だけでなく、少数民族地域に対して、消極的効果をもたらす恐れがある。安易な旅行客の接待や娯楽施設の乱立がまかり通るようになると、伝統文化の拠点が性風俗産業や賭博産業の拠点になりかねず、少数民族の文化基盤に打撃を与えるとともに、深刻な社会問題を引き起こす可能性がある。観光開発に伴う人口移動も、民族関係に与える影響が大きいと考えられる。

### (3) 開発と人材の派遣・育成・移動

東部地区の発展は、国外の優秀な頭脳から得た成果によるところが大きかったとされているが、西部大開発においても、人材の養成、技術の導入が大きなカギを握っている点に変わりはない。エネルギー資源開発と環境保護、あるいは観光開発と少数民族の風俗習慣保護育成の課題を検討するに際しては、開発と人的資源の問題を検討する必要がある。

中国の人事部門は、西部開発で、現有の人材の利用と人材導入を結び付け、一連の措置を取り、西部人材資源開発計画を推進している。2000年10月に公表された西部大開発の優遇政策・措置においては、人材を誘致し、科学技術と教育を発展させる政策が打ち出されている<sup>84)</sup>。

さらに国家外国人専門家局は、西部地区へ赴任してコンサルティング活動を行う外国人専門家を招聘すると同時に、西部地区の関係専門職員を国外で教育を受けさせることによって、インフラ建設を加速させ、生態環境保護と持続可能な発展を促進させようと試みている。すでにイスラエル、日本等の国から37名の農業、林業、牧畜業等分野の経験豊富な専門家が採用され、新疆、寧夏、青海、四川省等の地域で新種の養殖技術、節水農業技術のアドバイスや、耕地を森林に戻し草を植えて牧畜を発展させること等を指導する予定になっている。

また、外国からプロジェクト管理の専門家を募集し、西部地区の交通、エネルギー、水利事業等の分野において、インフラ建設プロジェクトを管理する特別教育チームと研究討論会の開設が提示された。都市計画と建設、都市管理、区域経済発展、輸出入貿易、ハイテクゾーン管理、企業技術と管理診断、環境

と生態保護等の7つの分野において実践経験を持つ外国人専門家を選出し、西部地区の一部の省、市、県政府の特別諮問顧問を担当しながら、コンサルティングサービスを提供してもらう方針とのことである<sup>99</sup>。

党中央では、西部大開発戦略の配置を確実に実行するため、西部地区およびその他の少数民族地区における、指導者グループと幹部の強化策が打ち出された。中央組織部、中央統一戦略部、国家人民委員連合会も、「2000年から2009年に向けて西部地区とその他の少数民族地区の幹部を、中央、国家機関、経済発展地区へと派遣し、職業訓練を受けさせるための活動計画」を制定している。この「計画」では、毎年、西部地区やその他の少数民族地区の幹部の中から400ないし500人程度を中央、国家機関あるいは経済発展地域へ派遣し、半年間職業訓練を受けさせることを企画している。10年間で、西部地区やその他の少数民族地区のために、延べ4千人から5千人の党、政府の幹部、科学技術の人材、経済管理の人材を育成する構想である<sup>100</sup>。そして、第10次5ヵ年計画においても、西部大開発戦略の中で、人材の養成・起用・誘致に力を入れ、幹部の交流を進めることが盛り込まれている<sup>101</sup>。

とはいうものの、少数民族地域においては、まだまだ優秀な技術者が不足している。また、技術者だけでなく、国際協力の担当者も足りないのが現状である。例えば、現在、国際協力事業団（JICA）の専門家が派遣されているのは、北京の他、上海、天津、福州、武漢、鄭州、瀋陽、ハルビン、大連、南京、済南等の東部沿海地域を中心とした大都市部に集中していて<sup>102</sup>、西部地域においては、まだまだ専門家の派遣が進んでいない段階にある。資金面だけでなく、人的な面での協力体制が確立されない限り、西部大開発に関する国際協力活動は、効果を期待することはできない。

少数民族地域の経済開発を推進する上では、外部の優秀な人材を投入することが必要であることは疑いない。しかしながら、そのことが少数民族地域の民族関係に、大きな影響を与えることを理解しておく必要がある。人的、物的、資金的な援助が少数民族地域に入り込むことによって、民族関係がどのように変化し、問題が発生するのか。この点については、後ほど、世界銀行の中国西部地区貧困対策における青海省の人口移動をめぐる問題と関連させて、若干の考察を試みることにする。

### 3. 国際協力機関および外国企業による経済開発支援

#### (1) 中国側の西部大開発に対する支援策

既述の通り、国家発展画委员会主任の曾培炎氏は、2000年の国家総投資の70%を中西部地区に投資することを明言しており、すでに公表されている外資への3年間の法人税15%免除以外の具体的な優遇措置が、2000年10月21日に、国家発展計画委員会副主任兼国務院西部開発弁公室副主任の王春正氏によって報告されている。

この他、国家開発銀行は、236億元の貸付金を提供し、四川省のインフラ建設、基礎産業、ハイテク産業の発展を支援するとの決定がなされている。双方の合意によると、国家開発銀行が提供するローンは、四川省大竹＝重慶間と、南充＝広安間の高速道路、九寨溝観光空港および南ア河水利発電所、福堂水利発電所等の大型建設プロジェクトの建設に充てられる。また、重慶市インフラ建設に向け、今後3年間で127億7千万元の貸付を提供することも発表されている。合意によると、貸付金は、道路整備プロジェクト5件、都市建設プロジェクト4件、空港拡大プロジェクト1件と電力プロジェクト1件を含む、同市のインフラ建設プロジェクトに充てられる予定とされている<sup>99</sup>。さらに、同行蘭州支店は、今後5年間、甘粛、青海、寧夏の3つの省に対し、前年の約2倍にあたる年額50億元超の貸付を行うことを決定している<sup>100</sup>。

また、中国輸出入銀行の羊子林頭取は、中西部地区の輸出プロジェクトの優先、信用貸付の拡大、機械電子産業およびハイテク製品を輸出する大手企業と大型プロジェクトの融資支援を表明し、中西部地区に対する外国政府借款の転貸プロジェクトを優先し、同地区のインフラ、農林、環境保護、エネルギー建設を強化する予定であることを公表した<sup>101</sup>。

しかしながら、経済効率の悪い内陸部への投資原資を国内資本に依存するだけでは、長期間の開発計画を推進することができない。そこで、国際協力機関の援助と外国資本の誘致が必要となってくる。国際協力機関および外国企業に対する中国の期待は非常に大きく、これに呼応するかの如く、2000年8月8日には、「西部大開発国際協力連盟」が北京で設立されている<sup>102</sup>。

## (2) 国際協力機関および外国企業に対する中国の期待

これまで中国は、西部地域への門戸を閉ざしてきたが、西部大開発では、従来の方針を改め、国際協力機関および外国企業に対し、経済援助や投資を求めて積極的な呼びかけを行っている。外国業者の西部大開発への投資をいかに誘致し、どのような優遇措置をとるかについては、曾培炎国家発展計画委員会主任が次のような構想を打ち出している。「西部大開発を実施するため、中国は西部地区の改革・開放の度合いをいっそう高め、実行可能な政策を制定して外国業者が西部開発に参与するよう誘致する。現在、中国はすでに外国業者の対中西部地区投資を奨励する優遇政策を制定した。例えば、中西部地区に設立される国の奨励を受ける外資企業に対して、現行の税収優遇政策実施期限満了後の3年内は、15%の税率で企業所得税を徴収することになっている。中西部地区の省都にある経済技術開発区を国家クラス経費技術開発区にし、こうした開発区に投資した外資企業は、優遇政策を享受できる」<sup>39</sup>。

1999年11月24日には、北京で中日双方投資促進機構の第九回合同会議が開かれ、石広生対外経済貿易部部長が、外国投資者の対中投資が新たな発展チャンスに直面しているとしながら、日本企業を含む外国投資者が大いに力を発揮することができることを強調している<sup>40</sup>。

その後、2000年3月16日には、対外経済貿易部でWTO加入交渉首席代表を務める竜永図氏が、国際組織と外国政府の開発援助プロジェクトは西部大開発で重要な役割を果たすとの期待を表明し、中国政府が今後国際開発援助プロジェクトを導入する際、西部に重点を置くことを強調した。竜永図氏は、対外経済貿易部が主催する「西部大開発戦略オリエンテーション」で、西部大開発は、環境を犠牲にすることなく、経済と生態環境を同時に発展させるものであり、これは国際組織と外国政府の開発援助政策に合致するものであることを表明した。90年代から、中国東部沿海地区の経済の発展につれて、国際無償援助協力は中国の中西部地区に投入され始めている。

なお、中国企業連合会の陳錦華会長は、2000年4月17日国内外の企業家に向け、中国政府が打ち出した西部大開発戦略は大規模なビジネスチャンスであるとした。同氏は「世界経済フォーラム・2000年中国企業サミット」の席上、「東部・西部貿易座談会」では1千億元を超える契約が行われた旨を公表し、西部は人、土地等のコストが低い等、外資にとっては魅力的であることをアピール

ルしている<sup>89</sup>。

以上に述べた、中国側の西部大開発に対する熱い期待を背景に、外国企業の西部投資に関しては、次のような各種の優遇措置が打ち出されている。

### （３）西部地域への外国企業の投資に対する優遇措置

曾培炎氏は、外国企業が西部大開発に投資することをいかに誘致するかという「北京週報」記者からのインタビューに対して、「西部大開発を実施するため、中国は西部地区の改革・開放の度合いをいっそう高め、実行可能な政策を制定して外国業者が西部開発に参加するよう誘致する」と回答している<sup>90</sup>。

その後、対外貿易経済協力部の石広生部長は、2000年3月13日、第9期全国人民代表大会第3回会議における記者会見の席上、西部大開発戦略の実施に当たり、中国は外資系企業の中西部地区への投資推奨のため、一連の優遇政策を検討している旨を公表した。具体的な優遇措置については、以下の通りである。

①西部地区の優良な産業やプロジェクトを選択し、専門的な外資系企業投資産業指導目録を制定する。この目録に選ばれたプロジェクトは、「外資系企業投資産業指導目録」に記された、様々な奨励プロジェクトにおける優遇政策を享受することができる。②西部地区に建設される国家が推奨する外資系投資企業について、現行の徴税優遇政策の適用期間終了後3年間、15%の税率徴収企業所得税に基づき、減税が行われる。③外資系投資企業の西部地区における再投資プロジェクトについて、外資比率が25%を超える場合、外資系投資企業に相当する待遇を享受できる。④東部地区のテスト地域での開放分野やテスト・プロジェクトについては、西部地区においても同時にテストを行うことを許可する。⑤東部地区の外資系投資企業が西部地区において、外資系投資企業や国内資本企業に対する請負、経営、管理を行うことを許可する。⑥西部の各省、自治区、直轄市の省都、区都における経済技術開発地区は、許可を経て、国家レベルの経済技術開発区として昇格することができる<sup>91</sup>。

さらに、外資系企業による中西部地区投資を誘致するため、中国政府は相次いで一連の奨励政策を打ち出した。中国は外資系投資企業に向け、更に多くの投資分野を開放、外資企業が小売業種に参入できる都市は、中西部のあらゆる省、会、都市に拡大されている。また中西部地区の電信、保険市場も少しずつ外資系企業に向け開放される予定であり、同時に外国企業に対する株式権割当

額の制限も更に緩和される。中西部地区では、様々な形式を用いた外資利用分野が新たにスタートしている。外資系企業との合資、協力といった伝統的な外資利用方法以外にも、BOT、プロジェクト融資、プロジェクト経営権の譲渡や証券融資等、新たな外資利用方法も取り入れられる予定である。その他、中西部地区で国家が推奨する外資系企業投資産業、製品の技術水準が高く、国内のニーズが大きいと思われるプロジェクトに対して、その製品の輸出に対する制限が更に緩和されることになっている<sup>98</sup>。

鉱物資源開発の面では、国土資源部の樊志全・報道スポークスマンが、5月31日に行われた国务院の報道弁公室による記者会見の席上、外資系企業による西部の鉱業への投資奨励策として、以下4項目を公表した。①今後中国は、海外の非法人企業に対し、探鉱権を許可する。②海外の非法人企業は国土資源部に直接に探鉱権および地質調査許可を申請することができる。③西部地区および辺境の貧困地域における鉱産資源の探査・開発活動に向けた資金を導入するために、国土資源部は現在、「探鉱権および採鉱権の使用料減免規則」の研究、制定を積極的に進めている。④鉱産資源の探査・開発・採掘を行う外資系投資企業は、外資系投資企業および外国企業に関する国家の税収面での優遇政策を享受することができる。⑤鉱産資源の総合的利用に投資する外資系企業、あるいは国内の中・大型鉱山企業と共同で技術協力を展開する外資系投資企業は、一定の優遇政策を享受できる。⑥外資系投資企業が西部地区で鉱産資源の探査・開発・採掘に投資する場合、探鉱権使用料、採鉱権使用料が1年目は全額免除、2年目は半額免除される<sup>99</sup>。

そして、6月には、西部大開発を促進するために、税収政策の制定が進められていることが公表された。関係者によると、新たな税収政策は、西部地区のニーズを考慮し、国際慣例と合わせ、外資導入の促進にとって有利なものになるとのことである。優遇税制の制定は主に、投資の推奨、導入、人材誘致、技術イノベーションの推奨、産業構造の調整、特色ある産業の発展、環境産業等を考慮して行われることとされている<sup>100</sup>。

6月22日には、北京において、中国国家経済貿易委員会、国家発展計画委員会および対外経済貿易部が、「中西部地区の外国企業の投資に適した産業リスト」を発表した。リストに記載された255項目の産業に投資する場合、外国企業は免税等の一連の優遇政策を享受することができる。このリストには、中西



部地区の20の省、自治区、直轄市の特徴的産業が記されており、農牧業生産物の再加工、観光業の発展、植樹造林、鉱産資源の開発、交通インフラ施設の建設、新型電子部品の開発・製造等に重点が置かれ、外国企業の投資が奨励されている。また、リストに記載されたプロジェクトに関しては、「外国企業投資の指導暫定規定」による優遇政策を享受することができ、例えば、投資総額の範囲内で輸入された自社使用の設備の場合、課税が規定されている商品を除いて、関税および輸入環境増値税が免除されることが取り決められた<sup>40</sup>。

#### （４）国際協力機関および国外企業の反応

中国の少数民族地域では、これまでも国際機関による経済支援が行われた事例がある。例えば、世界銀行の中国西南部貧困救済活動・広西プロジェクトでは、行政村を基本単位とした総合貧困救済活動が展開されてきた結果、今年3月までに、校舎240棟、学習場所575ヶ所を建設、貧困学生延べ16万3千人を支援し、教師およそ8千人を育成するに至っている。しかしながら、内陸部の少数民族地域に対する国際機関の経済援助は、まだまだ発展途上の段階にある。それでは、西部大開発事業の推進活動に関して、国際協力機関および国外企業の反応はどうであろうか。いくつかの目立った動きを時系列的にまとめると、次のようになる。

まず、日本国際貿易促進会は2000年3月16日、第47回定例会議を開催し、中国の西部地区に対する開発と投資を、新年度における対中経済貿易活動の重点とすることを決定した。会議では「2000年度活動方針と計画」が採択され、「長期的な相互信頼」、「多様化およびハイレベル化」、「資金、技術、市場の結合」という3つの戦略方針が打ち出された。貿易促進会ではまた、新年度の活動の重点として、以下のプロジェクトが打ち出されている。①2000年の貿易額は700億ドルを目指し、2005年には1千億ドルを目標とし、日中貿易の発展を積極的に促進する。②対中投資、特に中国の西部開発に対する投資を促進する。③中国の国有企業改革に協力し、技術と人材の交流を更に推進する。④様々なサービスおよび情報を積極的に提供し、日中経済貿易協力を推進する。⑤中国各地との交流や協力を強化する。中国の対日投資、観光、その他の交流活動を促進する。両国間の新たな貿易分野とルートを拡大する<sup>41</sup>。

また、新任の世界銀行東アジア・太平洋地区副局長のカッサム（Kassum）

氏が3月17日に北京で発表した内容によると、今後3年以内に、世界銀行は少なくとも10億米ドルの借款を中国西部地区のインフラ建設および治水工事等のプロジェクトに提供するとのことである。同氏はまた、世界銀行が積極的に中国政府の西部大開発戦略を支持し、今後数年の戦略研究や資金の面で支持を与えていくと述べ、世界銀行が西部の各省区やその他の地区とを結び付ける交通インフラの整備、西部開発をもたらす環境汚染の減少、投資コストの削減と投資の品質を保証する措置等の戦略問題に対し、積極的な協力を行うことを希望していると表明した。紹介によると、世界銀行は中国ですでに220以上のプロジェクトを支持しており、借款の総額は300億米ドル以上で、中国は世界銀行の最大借款国となっている<sup>43)</sup>。

なお、重慶市では、西部大開発の重点プロジェクトである、上海＝成都間国家幹線道路の一部高速道路プロジェクト（梁平＝長寿）、都市給水プロジェクト、環境保護モデル都市プロジェクトについて、日本政府から346億5600万日本円（26億9200万人民元相当）の貸付金を受けることになっている<sup>44)</sup>。

さらに、国連の秘書長補佐兼UNDP管理局局長を務めるヤン・マンセン氏は、2000年11月5日の中国農業ハイテク・フォーラム開幕式の席上、西部大開発戦略を賞讃するとともに、協力関係の拡大の意向を述べている<sup>45)</sup>。一方、アジア開発銀行（ADB）も、中国の西部大開発に対する援助を拡大し、今後3年間に中国へ向けて総額35億ドルの資金を提供することを発表している。この援助資金の利息は約6%であり、政府開発援助（ODA）の有償援助等に比べると若干高いものの、返済期限は20年と長期であり、プロジェクトが完成するまでの間、返済期限を4～5年繰り延べることができる点に特長がある。また、日本が出資して設立した「貧困救済のための日本基金」（総計9000万ドル）から約2300万ドル、経済運営指導費用から1300万ドルを、2000年度の無償援助として中国に提供することが公表されている<sup>46)</sup>。

しかしながら、西部大開発に対しては、外国側の消極的な見方も多い。例えば、99年8月28日、中国訪問中の日本の河野外務大臣は、中国の唐家璇外交部長と約3時間にわたり外相会談を行った。会談の席上、唐部長より、中国政府は西部大開発について具体的な構想を検討中であり、日本側の理解と協力を得たい旨の発言があった。これに対し、河野外務大臣からは、広東国際信託投资公司（GITIC）等ノンバンクの債務処理、鉄鋼輸入規制、加工貿易新管理制度、

保険会社の認可、日本商工会の認可等の投資環境面での進展が見られず、企業は中国における投資にはリスクが大きいと感じている旨を述べ、これらの問題の解決を求めた。さらに唐部長は、債務返済については法律に則って、公開、公平、公正の原則に従い処理を進めること、債務者の利益を最大限守ることを明言し、日本の金融機関とのこれまでの良好な関係に鑑み、今後も債務者への配慮に努力したい旨を述べている<sup>89)</sup>。

西部開発には2000年だけでも387億人民元（約5000億円）の資金が投入される予定であるが、国土の57%もの面積を占める地域全体の開発には西側の資本や技術が不可欠とされる。しかし日系商社の代表の中には、「四川省の成都や雲南省の昆明等に駐在員事務所を開いているが、なかなか投資がしにくい状況だ」と注文をつけ、遅れた地域ほど利権がからみ、汚職等がはびこる傾向があり、外資にとって安心できる環境は整備されていない、といった問題点を指摘する意見もある。国家開発銀行は、「西部開発債」という長期国債を発行し、国内の商業銀行や個人投資家向けに販売する準備を進めているが、92年に故鄧小平氏が発展の加速を叫んだのを契機に発生したバブル現象の後遺症の再発も懸念される<sup>90)</sup>。

#### （５）国際協力機関および外国企業が考慮すべき点

西部地区は、インフラ整備の点で劣後しており、管理者の人的資源に乏しく、労働力の資質が比較的低いという問題点をかかえている。しかしながら、政治協商会議委員の羅康瑞氏は、①西部地域はまだ全面的に開発されておらず、市場の競争力はわりに弱く、発展の潜在力が大きい、②豊富な土地、エネルギー、鉱物・生物資源がある、③労働力が相対的に安い、④国家が西部投資への傾斜優遇政策を制定した、⑤西部地区の重慶、西安等の重点都市は優秀な科学研究陣を擁しており、科学技術の含有量と付加価値増大が可能な製品の協力開発の面で一定の潜在力を持っている、と主張している。

現在、中国は西部地区の金融、保険、電信等十投資分野の開放を推進しており、企業者がこの地区に投資し、企業を設立する条件とその持株の割合等を緩和する傾向にあることは、公有制の観点からも問題点が指摘されるところである。中国は、引き続き外国業者の西部地区への投資を奨励する政策、措置を予定しており、これらの政策・措置の実施によって、外国企業に確実な収益を与

えることが可能であると主張しており、中国西部地区の省、自治区も、かねてから国際協力を求め続け、経済発展に努めているとされる。西部大開発への投資が、収益的に魅力的であるか否かはともかくとして、西部大開発は、援助機関や投資企業に何らかの期待を与えるだけの特長は備えている。例えば、8月8日には「西部大開発国際協力連盟」が発足し、シーメンス社や丸紅等が一次会員となっている<sup>99</sup>。

もちろん、援助や投資には、必ず何らかの安定した資金的源泉が存在し、それを欠くならば、援助や投資は短期的なものに終わってしまう。また、援助や投資は、協力者側にとって、何らかのメリットをもたらすものでなければ、長期間継続するものではない。この原理に照らして西部大開発を評価するならば、長期間の援助に対応可能な国際協力機関および外国企業を除けば、西部大開発は、必ずしも魅力的事業として評価されるわけでもない。

ところで、協力体制に余裕のある国際協力機関および外国企業にとって、援助や投資のメリットとは、何であるのか。もちろんその答えは、一義的に決定するものではないであろう。しかしながら、援助や投資のメリットは、それを与える側の基準だけから評価すべきものではない。発展途上国へ企業進出に関しては、まずもって現地の人々のニーズに応えるものか、現地における経済的波及効果は大きいのか、自立的経済発展に資するか、といった現地の視点から考えられるべきであろう<sup>100</sup>。要するに、発展途上国への援助や投資は、それを受ける側の基準を重視して評価しなければならないということである。この場合、援助や投資を受ける側とは、単に人的、物的、資金的供与を得る直接の受益者だけでなく、何らかの間接的波及効果を受ける者を含めて考える必要がある。さらに、その援助や投資がなされることによる機会原価をも考慮しなければならない。もっとも、間接的波及効果の程度や援助、投資の機会原価を認識、測定することは、それほど容易なことではないが、本稿ではこの問題に深く立ち入らないこととする。

西部大開発は、経済的に劣後する西部地域の活性化を目的とする事業であり、西部地域は、劣後した立場に置かれがちな少数民族が多く居住する地域である。したがって、国際協力機関や外国企業は、まず、中国国内に55に識別された少数民族の置かれた状況を十分に理解しておく必要がある。例えば、援助や投資の形で機材を供与する場合は、使用マニュアルが現地オペレーターの使用する

言語に合致しているかどうか、事前に確認しておかねばならない。場合によっては、少数民族が使用する言語に翻訳する作業も含めて、援助や投資計画を立案する必要がある<sup>69</sup>。

また、西部地域では民族問題について十分に留意する必要がある。これまで閉鎖的であった地域に援助や投資が行われるならば、外部からの人的、物的、資金的な流れが活発になるものと考えられる。その結果、民族関係に与える影響は大きく、場合によっては、民族紛争等の消極的効果をもたらす場合もあることを想定しておく必要がある。

さらに、少数民族居住地域への強制移住の問題は、援助を行う国際協力機関および外国企業に対して、西部大開発に伴う複雑な問題を提起するものである<sup>70</sup>。とりわけ、青海省の人口移動計画に関する世界銀行プロジェクトの問題は、以下に述べるように、国際協力の難しい側面を援助側に鋭く突きつける結果となった。

#### （6）世界銀行の西部地区貧困対策と青海省の人口移動計画をめぐる問題

1999年6月24日の世界銀行理事会では、16億ドルにのぼる中国西部地区貧困対策についての採決が行われた。ところがこの貧困対策の中に、砂漠化した青海省西寧の一部住民（主に漢族と回族からなる農民）5万7750人を、西へ約300キロ余り離れた海西蒙古族藏族自治州の都蘭県へ移住させるプロジェクト4億ドルが含まれていたことから、24カ国のうち、米、独がチベット民族への人権抑圧につながるとして反対を表明し、さらに4カ国が採決を棄権するという異例の事態となった。結果的に同プロジェクトは賛成多数で承認されたが、世銀の調査小委員会が認めるまで、融資の支出はしないと附帯条件がつけられた。最終的に、同プロジェクトの資金は、中国側が独自に調達することで、本件融資の決着を見る結果となった。この青海地区プロジェクトは、16億ドルの貧困対策3プロジェクトの1つであり、事業には、10万ドルの融資が予定されているにすぎない。しかしながら、西寧がダライ・ラマの生誕の地であるため、話が政治色を帯び、米国内の非政府組織（NGO）を中心に、「チベット民族への人権弾圧に手を貸すもの」との反発が強まったとされている。中国は、同プロジェクトに反対した国に対し、二国間交渉で不利益な立場に置くとは表明した。日本は小渕恵三首相の訪中を控えて中国側に配慮し、調査小委員会を活

用する折衷案を提案したものの、米国の反発姿勢に変化はなかったとされている<sup>59</sup>。

この事例は、中国西部地区貧困対策の一部のプロジェクトをめぐる問題が、最終的には大国を巻き込んだ国際政治の問題にまで発展する結果となったことを物語っている。ちなみに、中国で民族関係の調整を目的とする制度は、他にもなく民族法制である。しかしながら、現行の民族法制は、上述の問題に対して、何ら解決策を提示することができない。西部大開発の影響による民族関係の変容とその消極的効果に対する改善策を検討するにあたっては、現行の民族法制の概要を理解した上で、その調整機能の限界性についても十分に認識しておく必要がある。

そこで、以下においては、西部大開発が民族関係に与える影響を考察し、民族関係の変容に対して民族法制が取り組むべき課題を明らかにした上で、民族区域自治法改正の問題にも触れ、少数民族地域の開発と国際協力にあたっての課題を浮き彫りにしていくこととする。

#### 4. 少数民族地域の開発と国際協力にあたっての課題

##### (1) 西部大開発が民族関係に与える影響

1999年11月15日には、中国のWTO加盟に関して、米中間での合意が取り交わされたことから、中国国内市場においてこれまで制限されていた、金融、法律、会計、医療等の分野への外国企業の進出も確実に増えてくることが予想され、日本の大手企業では、すでに日立製作所が2000年10月30日、中国政府が現在実施している西部大開発に環境、エネルギー、交通等の分野を中心に子会社を通じて本格参入することを発表している<sup>60</sup>。このような動きが活発化するにつれて、中国の政治体制のあり方や企業の製品・サービス競争力が問われるようになる。中国を取り巻く国際経済環境の変化の中で、西部大開発が開始されたことの意義は大きく、エネルギー資源の開発と環境保護の問題、さらに観光開発と少数民族の風俗習慣保護の問題を検討する上で、西部大開発が民族関係に与える影響の積極性と消極性を、早急に見極めておく必要があると思われる。なお、近時、西部大開発が民族関係に与える積極的、消極的影響を分析した論文が公表されている。西部大開発の積極性だけを取り上げる文献が多い中、民族関係上の消極的見地からも西部大開発を考察している点で興味深い論文であ

り、その内容を要約すると次のようになる。

まずこの論文は、西部大開発の民族関係に対する影響を、「西部大開発の民族関係に対する積極的影響」と「西部大開発を実施する過程において、民族関係上発現する可能性のある矛盾と問題」に大別し、各々、政治、経済、文化の角度から考察を行いながら、西部大開発に伴う諸問題に、積極かつ慎重に取り組まねばならないとしている。

前者に関しては、①西部大開発は、民族地区の現代化を実現し、民族間の経済文化等の分野における事実上の不平等問題を解消し、少数民族の政治的理解、政治的態度、政治的感情および政治的行為を安定化させる効果が評価されていること、②西部大開発の実施によって民族間の労働力人口の移動が一般的になり、民族の雑居程度が深まることによって、民族関係がより密接になるということ、③西部大開発は伝統的観念に大変革をもたらし、民族間の思想感情の交流が増大し、相互理解が深まること、が指摘されている。

これに対して、後者に関しては、次のような指摘がなされている。①政治的利益を求めて発言権や自主権の要望が高まっているが、法律制度が不備であり、民族区域自治法が不完全な現状において、民族地区の経済開発が軌道に乗らなければ、少数民族の幹部と大衆は挫折感と不平等感を覚え、党の民族地区に対する懐疑心を抱かせ、民族地区社会の主要な矛盾が激化する。②西部大開発は長期の事業であり、一定期間は東部地区と西部地区の経済文化の格差は解消されず、主体民族と少数民族の不均衡な現象が継続する。国家企業や外資企業、東部発展地域の企業および少数民族地域の企業の間で経済的分配の不平等が発生すれば、民族関係に矛盾をもたらすことになる。③民族間の文化交流が頻繁になると、各少数民族の文化に影響を与え、文化上の矛盾や衝突を引き起こし、ひいては民族や国家の利益を無視する事態すら起こりうる<sup>69</sup>。

なお、筆者は以上の見解を、中国の民族政策の特質を明確に反映したものと見ている。まず、積極的影響に関して、中国では「中華民族の一体化」が重視され、各少数民族の権益は、中華民族の団結という枠内でのみ尊重されるという点を踏まえておく必要がある。つまり、少数民族個人の権利よりも民族集団の権益が重視され、民族集団の民族の権益よりも、国家の権益が重視されるという構造になっているのである。そして、少数民族の権益という場合は、一般に集団的権利を指すものと理解されている。また、中華民族の一体化と民族の

団結を実現するために、漢族の少数民族地区への移住を積極的に推進してきた歴史がある。西部大開発の民族関係に対する積極的効果を引き出すためであれば、中国は人口移動を強力に推進する可能性がある。そうすると、現在よりも、さらに散雑居する少数民族の割合が高くなるものと思われる。

また、民族関係上発現する可能性のある矛盾と問題について、政治的利益を求めて発言権や自主権の要望が高まるならば、法整備が優先課題であるとするのが、国際協力を積極的に推進する先進諸国の一般的見解であろう。しかしながら、共産党の一党独裁体制の下で民主集中制を採用する中国では、法整備よりも党の権威維持を優先する傾向にあり、民族法制の整備は、後回しにされる可能性が高い。また、西部大開発事業の初期の段階は、東部地区と西部地区の経済文化の格差が解消されないだけでなく、西部地区内部における経済格差の問題が深刻化する恐れもある。経済的分配の平等を実現するだけの法整備も、まだ不完全な段階にあり、西部大開発が貧困地域全体の救済に資するまで、まだ相当長期間を要するであろう。さらに、少数民族の中でも経済的に劣後する集団に対して、伝統文化を継承するために必要な予算を配分する制度が十分確立されておらず、民族交流の進展が、文化上の矛盾や衝突を引き起こすまで至らなくとも、劣後する少数民族の文化的基礎を弱体化する可能性も否定できない。

したがって、エネルギー資源の開発と環境保護の問題、さらに観光開発と少数民族の風俗習慣保護の問題を考える場合、援助を受ける中国側と、援助を実施する先進国側との間では、同じ援助活動に対しても、その着眼点の次元が異なるという点に留意しておく必要がある。中国側が改革開放初期と同様に、国家利益を最優先とする政策を採るならば、環境保護の問題も少数民族の風俗習慣保護の問題も、ともに国家利益の観点から捉えられることとなり、最も弱い立場にある個人レベルの救済に関しては、重点的配慮がなされない恐れがあるということを、援助する側は十分に理解しておく必要がある。

## (2) 民族関係の変容に対する民族法制の課題

以上述べたように、西部大開発が民族関係に与える影響の大きさは、計り知れないものがある。最近では、西部大開発を円滑に推進するために、西部大開発法の立法化を要請する見解も散見される。また法整備に関しては、2000年4



月10日に成都市が、西部大開発にとって不利益であり、経済発展の妨げとなる恐れがある90の政策文書、具体的には、①経済発展促進にとって不利益な政策文書。例えば、固定資産規模と新しいプロジェクトについて、不適当な制限を規定する書類、国有企業改革と国有資産価値の維持や増加にとって不利益な書類、正常な経済秩序の維持に不利益となる書類、個人・私営経済発展にとって不利益な書類等、②財政・税収・金融面の改善に不利益な政策書類、③需要増加の刺激にとって不利益な政策文書、④更なる開放にとって不利益な書類、⑤社会事業発展や都市管理等にとって不利益な政策文書、を廃止または訂正すると発表している<sup>69</sup>。

また、中国共産党中央政治局の尉健行常務委員が、2000年7月24日、国家法官学院を訪れ、「第1期西部地区末端人民法院院長育成クラス」で講義を行い、「社会主義市場経済は法治経済である。整った法治環境がなければ、社会主義市場経済システムの建設や改善は不可能である。まず法律を完全なものとし、西部大開発の促進に役立つための法律・法規の研究と制定を急ぎ、西部大開発実施での法的根拠を保障する一方、これらの法律が厳正に執行されるよう、司法面から効果的に保障するべきである」と強調した。

さらに、既述の通り、國務院西部地区開発指導グループ弁公室は2000年10月の「2000・中国西部フォーラム」の記者会見の席上、西部大開発を重点支援するための政策措置を実施し、西部開発の加速に役立つ良好な政策環境の構築に力を入れていくことを明らかにした。王春正・国家発展計画委員会副主任兼國務院西部開発弁公室副主任の紹介によると、西部大開発を支援する優遇政策措置の骨子は次の通りである。①中央財政的建設資金の西部地区引当て率を増やす。②財政の移転支出に力を入れ、中央の西部地区に対する一般性移転支出の規模を徐々に拡大する。③金融貸付による支援を拡大する。④投資のソフト面の環境を改善する。⑤税収面の優遇政策を実施する。⑥土地および鉱物資源の優遇政策を実施する。⑦外国企業が投資できる分野を拡大する。⑧外資利用ルートを拡大する。⑨対外経済貿易の発展に力を入れる。⑩地域間協力と業種間支援を推進する。⑪西部地区の人材発掘、人材確保、人材による創業奨励に役立つ政策を制定する。⑫科学技術計画の経費面で西部地区を優遇し、科学技術資金の西部地区引当額を徐々に増大する。⑬西部地区に対する国の義務教育に力点を置き、資金投入を増やし、9年間義務教育の早期実現に努める。⑭国が計

画する地方文化施設建設補助、テレビラジオ建設投資および文物経費の面で西部地区を優遇する<sup>90</sup>。

上述の政策は、法的根拠に基づいて執行されることが予定されている。しかしながら、このような西部大開発に対する法整備の動きは、いずれも市場経済体制への転換を円滑に進めるための施策が中心である。確かに、少数民族地域では、既得権益への執着を払拭できない政策担当者が、腐敗の温床となる事態も懸念されるので、西部大開発を適正に推進するために、いわゆる西部大開発法の立法化は必要であろう。しかしながら、筆者は、西部大開発法が立法化されても、民族関係の調整効果は期待できないと考えている。なぜならば、西部大開発法は、あくまでも西部大開発の促進に役立つための法律法規であり、民族関係の調整を目指すものではないからである。民族関係の調整機能を担うのは、あくまでも民族法制の法律法規であり、西部大開発法は、民族法制の一部を構成することになるとしても、民族法制全体にとって代わるものではない。

次に民族法制に着目すると、その市場経済体制への転換に対して、まだまだ法整備が遅れている点を指摘せざるを得ない。とりわけ民族区域自治法は、2001年2月28日に改正されたものの、実効性を担保するための条項は設けられていない。また、散居、雑居する少数民族に関しても、いわゆる散居法を立法化すべきとの見解がある。そこで、最後にこの2点について、若干の検討を行うこととする。

### (3) 民族区域自治法の改正と散居法および自治条例の制定

既述の通り、西部大開発が民族関係に与える影響は、非常に大きいと考えられる。それ故、西部大開発は、民族関係の調整を目的とする民族法制と関係を有していることは明らかである。民族法制は、民族区域自治法その他、各法律における民族関係の関連条文の条項、および自治条例・単行条例、その他の行政通達等によって構成されている。しかしながら、中国ではこれまで民族法制が調整対象とする民族関係の範疇を、①国家と民族自治地方の相互関係、②国家と散雑居する少数民族間の相互関係、③各少数民族間の相互関係、④各民族内部の関係、と規定するに留まり<sup>91</sup>、外国の援助機関や外国企業との間で発生する渉外的法律問題をその範疇に含めていない。

また、立法当初から、改正前の憲法第118条、改正前の民族区域自治法第6

条、同第25条、同第26条、同第29条において、「国家計画の指導の下」でのみ民族自治地方の自主的活動が認められることが規定されており、外国の援助機関や外国企業が、中央を通さず直接的に民族自治地方と交渉しうる余地は無い。この他、同第28条1項は、「民族自治地方の自治機関は、法律の規定に従い、当地の自然資源を管理し、保護する」とし、同第62条1項が「国家は、民族自治地方で資源を開発し、建設を進める場合、民族自治地方の利益に配慮し、民族自治地方の経済建設にとって有利なように配分し、当地の少数民族の生産および生活に配慮しなければならない」と規定しながら、第28条2項では「民族自治地方の自治機関は、法律の規定および国家の統一計画に基づき、その地方で開発できる自然資源を優先的に合理的に開発し利用する」となっており、国家統一計画の範囲内でのみエネルギー資源や観光資源の開発利用が容認されるにすぎなかった。その一方で、同第45条では「民族自治地方の自治機関は、生活環境および生態系を保護、改善し、汚染およびその他の公害を防止する」と規定するに止まり、上級国家機関が環境保護のために財政的に困窮する民族自治地方を支援する、といった規定を置いていなかった。

さらに同第31条では、「民族自治地方の自治機関は、国家の計画購入・調達任務を達成したのちの工・農業産品およびその他の地方特産品の運用に自主的に取り組む」とされ、第59条2項でも「上級国家機関は、民族自治地方の工・農業産品およびその他の地方特産品の買い付け・調達計画を策定するにあたって、民族自治地方および生産者の利益に配慮し、合理的な調達基数および買い付け比率を確定しなければならない」として、計画経済の色彩を強く帯びた規定が置かれたままになっていた。

人的資源の活用と移動に関しても、同第62条が「上級国家機関に属している民族自治地方の企業・事業単位は、人員を募集し採用するとき、当地の少数民族の者から優先的に募集し採用しなければならない」と規定するだけで、上級国家機関に属していない民族自治地方の企業・事業単位については、人員を募集し採用するに際して、当地の少数民族の者を優先する義務が規定されていない。また、労働者等の人口移動に関しては、同第43条が「民族自治地方の自治機関は、法律の規定にもとづき、流動的な人口を管理するための弁法を制定する」と規定するだけで、他の地域から労働者等の大量の人口移動が行われるに際して、事前に受け入れ先の民族自治地方の意見に配慮すべき旨の規定は置か

れていないという問題も指摘される。改正後の民族区域自治法の検討は、稿を改めて分析を行うこととするが、市場経済の進展に合わせた条項が盛り込まれる一方で、西部大開発との関係においては、まだまだ多くの課題が残されている。

なお、民族郷、民族鎮および民族村は、自治機関から除外されているので、少数民族が一定地域に集居する場合であっても、民族区域自治法の適用を受けることはない。また、自治条例によって、民族自治地方の情況に合わせた規定を設けることも考えられるが、民族郷、民族鎮や民族村は自治条例を制定することができないので、観光開発に参加しようとする民族郷や民族村に関しては、いわゆる散居法を立法化する方法や、少数民族地域の観光開発に関する特別立法を制定する等によって、その保護を図る必要がある。なお、この点に関しては、2000年7月1日から施行された立法法の関連規定と合わせて検討しなければならない。さらに、環境アセスメントの実施、環境会計の導入と環境監査の義務付け、少数民族住民の開発計画策定への参加についても、法整備を進める必要があると思われる。このような施策を有効に実施するためには、政策決定に参加し、民族権利を享有する主体となる自治機関のユニットを、現在の自治区、自治州、自治県よりも細分化する必要があると思われるが、これらの点については紙面の関係上、別の機会に論ずることとしたい。

## むすびにかえて

これまでの考察結果から、西部大開発には、積極的効果と消極的効果の並存していることが明らかになった。経済発展の概念に関しても、従来型の「工業化」と環境に配慮した循環型経済を提唱する「持続可能な発展」とが混在しているように解される。ただ、2000年における西部大開発に関する中国側の誘致活動を見る限り、資金的な要請が先行し、民族関係に与える影響という観点から、西部大開発の功罪を論ずる研究は、きわめて少ないのが実情である。国際協力のドナー側も、ただ単に資金協力や人的支援をすればいいというわけではない。中国の西部地区の中には、貧困から教育を受けることができず、非識字率の高い地域もある。こういった地域で、外部からの投資が成果をあげるためには、地域に暮らす人々の労働能力を向上させるための配慮も不可欠である。

たとえエネルギー資源開発の拠点を新設したとしても、現地の労働者の技能

水準が一定程度のレベルに達していなければ、外部から労働者を募集しなければならない。仮に漢族の労働者を少数民族地域に大量に移住させる結果になれば、元から居住していた少数民族に対して、大きな打撃を与える結果となりかねない。

また、伝統文化を積極的に発展、向上させ、観光開発に活かしていく仕組みがなければ、安易な旅行客の接待や娯楽施設の乱立がまかり通るようになる。そうすれば、伝統文化の拠点が性風俗産業や賭博産業の拠点になりかねない。中国では、市場経済体制への転換に伴って、権力を手にした幹部たちが、さまざまな手段で手に入れたお金を使って接待を受けたり、性的交遊に興じたりする腐敗ぶりが、深刻な社会問題となっている<sup>69</sup>。

少数民族地域では、各地域の特色を帯びた伝統文化が継承されている。しかしながら、従来型の経済開発を優先する視点に立てば、環境保護の問題も少数民族の風俗習慣保護の問題も、ともに国家利益の観点から捉えられることとなり、最も弱い立場にある個人レベルの救済活動に関しては、重点的な配慮がなされない恐れがある。いずれにせよ、少数民族地域の開発と国際協力を実践するに当たって、援助する側は、中国の少数民族地域の現状と立法上の不備な点に関して、十分に理解を得ておく必要がある。その上で、国際協力の実施が、中国の少数民族に対してどのような影響を及ぼすのかを、事前に検討しておくかなければならない。そのような配慮を欠くならば、国際協力の本来の趣旨が活かされないばかりか、国際人権規約との抵触や、青海省の人口移動計画をめぐる問題に見受けられるような、国際的非難を浴びることにもなりかねないであろう。国際開発が、逆に少数民族地域を混乱させるといった事態を招かないためにも、援助、投資を行う側と中国側の双方が、第10次5ヵ年計画でも採用されている「持続可能な発展 (sustainable development)」へとパラダイムを転換し、環境と開発の調和を実現しうるような人間開発 (human development) に重点を置きながら、西部大開発の民族関係に与える積極的效果と消極的效果をよく見極めた上で適切な対応をする必要があろう。

## (注)

- (1) 唐崇安・李永泰編著『西部大開発－西部の資源、環境、政策と機遇－』南方出版社、2000年、302頁。
- (2) 日本語版『北京週報』2000年第22号、18頁。
- (3) 同上、17頁～18頁。
- (4) 陳耀『西部開発大戦略と新思路』中共中央党校出版社、2000年、12頁。
- (5) 同上、264頁～265頁。なお、指導グループ発足時点のメンバーは次の通り。曾培炎（国家發展画委員会主任）、盛華仁（国家經濟貿易委員会主任）、陳至立（教育部部長）、朱麗蘭（科技部部長）、劉積斌（国防科学技術工業委員会主任）、李德洙（国家民族事務委員会主任）、項懷誠（財政部部長）、田鳳山（国土資源部党組織書記）、傅志賢（鉄道部部長）、黃鎮東（交通部部長）、吳基伝（情報産業部部長）、汪恕許（水利部部長）、陳耀邦（農業部部長）、孫家正（文化部部長）、戴相竜（中国人民銀行頭取）、劉云山（中宣部常務副部長）、田聡明（国家廣播電影電視総局局長）、王志宝（国家林業局局長）、万学遠（国家外国專家局局長）。
- (6) 人民日報海外版2000年10月23日付記事。
- (7) 陳耀、前掲書、266頁。
- (8) 陳耀、前掲書、266頁～274頁。
- (9) 日本語版『北京週報』2000年第23号、24頁～26頁。
- (10) 人民日報2000年4月12日付記事。
- (11) 白光主編『西部大開発第一部総体戰略部署』中国建材工業出版社、392頁～393頁。
- (12) 日本語版『北京週報』2000年第10号、27頁～28頁。
- (13) 日本語版『北京週報』2000年第28号、16頁。
- (14) 人民日報海外版2000年5月15日付記事。
- (15) 人民日報海外版2000年4月11日付記事。
- (16) 人民日報インターネット版2000年4月18日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/04/18/newfiles/a1180.html>>。
- (17) 人民日報2000年6月5日付記事。
- (18) 人民日報2000年6月22日付記事。
- (19) 人民日報インターネット版2000年3月27日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/03/27/newfiles/a1250.html>>。
- (20) 人民日報インターネット版2000年7月24日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/07/24/newfiles/a1050.html>>。
- (21) 人民日報インターネット版2000年7月12日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/07/12/newfiles/a1180.html>>。
- (22) 人民日報インターネット版2000年3月3日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/03/03/newfiles/a1300.html>>。
- (23) 人民日本語版2001年4月3日付記事<[http://www.peopledaily.co.jp/j/2001/04/03/jp20010403\\_4241.html](http://www.peopledaily.co.jp/j/2001/04/03/jp20010403_4241.html)>。
- (24) 日本語版『北京週報』2000年第49号、21頁。
- (25) 人民日報2000年4月27日付記事。
- (26) 人民日報海外版2000年3月17日付記事。
- (27) 日本語版『北京週報』2000年第47号、18頁。
- (28) JICAホームページ<<http://www.jica.go.jp/ninkoku/ninkoku033/ninkoku033-h19.html>>を参照。
- (29) 人民日報インターネット版2000年4月6日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/04/06/newfiles/a1160.html>>。

- 30) 市場報2000年4月13日付記事。
- 31) 人民日報海外版2000年3月13日付記事。
- 32) 日本語版『北京週報』2000年第37号, 28頁～29頁。
- 33) 李栄霞, 前掲2, 20頁。
- 34) 人民日報1999年11月25日付記事。
- 35) 人民日報海外版2000年4月18日付記事。
- 36) 李栄霞, 前掲2, 20頁。
- 37) 日本語版『北京週報』2000年第17号, 22頁～23頁。
- 38) 人民日報海外版2000年5月19日付記事。
- 39) 人民日報インターネット版2000年5月31日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/05/31/newfiles/a1240.html>>。
- 40) 人民日報インターネット版2000年6月9日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/06/09/newfiles/a1260.html>>。
- 41) 日本語版『北京週報』2000年第30号, 19頁。
- 42) 人民日報海外版2000年3月17日付記事。
- 43) 人民日報インターネット版2000年3月18日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/03/18/newfiles/a1040.html>>。
- 44) 人民日報インターネット版2000年5月8日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/05/08/newfiles/a1180.html>>。
- 45) 人民日報インターネットセンター2000年11月6日付記事<[http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/11/06/jp20001106\\_43895.html](http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/11/06/jp20001106_43895.html)>。
- 46) 人民日報・華南新聞2000年6月20日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/06/20/newfiles/a1270.html>>。
- 47) 外務省ホームページ<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaidan/g\\_kono/china00/n\\_c.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kaidan/g_kono/china00/n_c.html)>。
- 48) 毎日新聞2000年3月14日付記事。
- 49) 日本語版『北京週報』2000年第37号, 28頁。
- 50) 多谷千香子『ODAと環境・人権』有斐閣, 1994年, 255頁。
- 51) 日本語マニュアルしかいないために医療機材が操作できず, 援助が失敗に終わった事例に関しては, 「クモの巣はったレントゲン—インドネシア」『国際援助ビジネス』(亜紀書房, 1990年, 61頁～86頁)を参照。
- 52) ODAがもたらす強制移住の実態を論じた文献については, 小島延夫・諏訪勝共編『これでいいのか, ODA?』(三一書房, 1996年)を参照。
- 53) 毎日新聞1999年6月25日記事。
- 54) 人民日報インターネットセンター2000年10月31日付記事。
- 55) 章海英・郭崇栄「西部大開発対民族関係の影響」『青海統一戦線』2000年第3期, 22頁～25頁。
- 56) 人民日報インターネット版2000年4月12日付記事<<http://www.peopledaily.co.jp/j/2000/04/12/newfiles/a1160.html>>。
- 57) 人民日報海外版2000年10月23日付記事。
- 58) 吳宗金主編『中国民族法学』法律出版社, 1997年, 125頁～129頁。
- 59) 日本語版『北京週報』2000年第24号, 19頁～23頁。