

第2章

国家発展改革委員会における政治的課題としての民族地域振興策への関与

星野 昌裕
(南山大学)

要約：

新疆生産建設兵団と新疆ウイグル自治区における西部大開発を事例に取り上げて、これら少数民族地域の政府機関等が、2000年から2008年までの実施状況を、どのような内容として国家発展改革委員会に報告しているのかを明らかにするとともに、少数民族地域における政治的課題としての西部大開発の位置づけを、少数民族および民族政策の視点から振り返ったものである。これらの報告書を概観しただけでも、国家発展改革委員会が少数民族地域の振興に関わる事項がきわめて多岐にわたっていることが明らかとなった。

キーワード：

国家発展改革委員会 新疆ウイグル自治区 新疆生産建設兵団 西部大開発 少数民族

はじめに

本稿は、2年間の研究プロジェクト「中国・国家発展改革委員会の権力構造」において、筆者に与えられた研究テーマ「中国・国家発展改革委員会における政治的課題としての民族地域振興策への関与」に関する中間報告である。

このテーマに掲げられている「民族地域」とは、「主に少数民族が多く住む地域」を意味しており、この点を前提として研究テーマを絞り込む場合、国家発展改革委員会に関わる民族地域振興策プロジェクトとしては、2000年にスタートした西部大開発を具体的な事例としてとりあげることができる。

西部大開発という言葉に示される「西部」とは、2000年7月までに四川省、重慶市、貴州省、雲南省、甘肅省、陝西省、青海省、寧夏回族自治区、新疆ウイグル自治区、チベット自治区の6つの省、3つの自治区、1つの直轄市に加えて、少数民族が多く居住することが重要な要因となって、広西チワン族自治区、内モンゴル自治区、湖北省恩施自治州、湖南省湘西自治州を含むことが決められ、さらにこのほかに、中国と北

朝鮮の国境に位置する延辺朝鮮族自治州も、西部大開発の恩恵を受けることになっている。このように「西部」とは、地政学的な意味での「西部」というよりも、少数民族が集中的に居住している地域のことを指す概念としてとらえた方がわかりやすい。したがって、少数民族地域における国家発展改革委員会の政治的課題を明らかにしようとするには、西部大開発を事例にとることが有用であるといえる。

本稿は、2年間にまたがる研究プロジェクトにおける中間報告との位置づけであるため、現時点では国家発展改革委員会の民族地域振興策への関与を十分に解明できていないわけではない。そこで、来年度にこの研究テーマを深めるための予備的考察として、おもに新疆ウイグル自治区を事例に取り上げながら次の二つのテーマ、すなわち（1）西部大開発について、少数民族地域の政府機関がその実施状況をどのように総括し、それをどのような内容として国家発展改革委員会に報告しているのか、（2）少数民族地域における政治的課題としての西部大開発の位置づけを少数民族および民族政策の視点から振り返ること、これらの点に焦点をあてて、本稿を執筆することにした。

とくに（1）の点について付言するなら、2000年に始まった西部大開発が、総合的にみて、現在もなお十分には所期の目的を達していないことはすでに様々なかたちで論じられているとおりである。しかし、各少数民族地域の政府機関が、西部大開発に関わる諸政策の執行状況を如何に総括し、それをどのようなかたちで国家発展改革委員会に報告したかについては、それほど詳細に明らかにされているわけではない。これを踏まえて本稿では、2008年の年末に西部大開発該当地域の各政府機関から国家発展改革委員会に対して提出された、西部大開発の進展状況と翌年以降の課題についての具体的な内容を明らかにすることにした。

筆者が入手した資料は、広西チワン族自治区、陝西省、新疆生産建設兵団、延辺朝鮮族自治州、内モンゴル自治区、寧夏回族自治区、四川省、新疆ウイグル自治区、雲南省、重慶市の各政府が、「国家発展改革委弁公庁關於請提供西部大開發政策措施落實情況和 2008 年西部大開發工作總結的通知（發展改革委員会[2008]2387 号）」（中国語原文のママ）の要求に基づいて、2008 年度の実施状況を総括するとともに、翌 2009 年（あるいは翌 2009 年以降）の政策目標を示したものであり、さらにこの資料には、地方政府機関以外にも、中国農業銀行、国家広播電影電視総局、税関、交通部、国家開発銀行、国家民族事務委員会、民生部、国家人口計画生育委員会、水利部などの報告も掲載されている点が特徴的である。

すでに述べたとおり、本稿は来年度以降の研究につなげるための参考資料を提示する意味合いを持たせることを目的としていることから、本稿ではこれらの政府機関が国家発展改革委員会に対して行った報告内容の抄訳を提示することにした。これらの多様な報告のなかから本稿でとりあげるのは、新疆生産建設兵団と新疆ウイグル自

治区から国家發展改革委員会に提出された報告書である。

新疆生産建設兵団などの政府機関が国家發展改革委員会に対して 2008 年度の報告を行う際、2000 年から 2001 年に出された西部大開発の方針に沿って 2008 年度の政策評価を行っていることから、まずは、2000 年から 2001 年の西部大開発の始動の時期に、どのような方針が明示されていたかを振り返っておくことにしたい。

第 1 節 西部大開発の基本方針

1978 年 12 月に始まった改革開放政策は、とりわけ 1990 年代に入ってから、中国経済を急成長させることに成功した。しかし、この政策によって得られた多くの富は、中国東側の沿海部に集中し、先に述べたような西部地域への波及は相対的にみれば、きわめて限定的であったといえる。西部大開発が構想されたのは、このような背景があったからである。「西部大開発に関わる基本方針」が示されたのは 1999 年 6 月のことであり、翌 2000 年に国務院に西部大開発指導小組が置かれ、同年 3 月の全国人民代表大会では、2001 年にスタートする第 10 次五か年計画以降の国家プロジェクトに位置づけた。

中国国務院は、2000 年 10 月 26 日に「西部大開発の若干の政策的措置に関する国務院の通達」を発表し、次の諸点を求めた。

- (1) 資金投入の増加：建設資金の投入を拡大し、建設プロジェクトに優先順位を付け、財政交付金を増やし、金融支援を強化する。
- (2) 投資環境改善の政策：投資のソフト環境を大幅に改善し、税優遇政策を実施し、土地・鉱物資源関連の優遇政策を実行し、価格・費用メカニズムを運用して調整する。
- (3) 対内外開放拡大の政策：海外企業の投資分野をさらに拡大し、外資利用ルートを一段と拡充し、対外経済貿易を大々的に発展させ、地域協力と担当地区への支援を推進する。
- (4) 人材確保・科学技術教育發展の政策：人材を確保して活用し、科学技術による主導的役割を發揮させ、教育への資金投入を増やし、文化・衛生整備を強化する。
- (5) 經濟發展だけを追求するのではなく、大気汚染防止や水質保全といった環境保全に力を入れる。

以上の方針に基づいて、国務院の西部開發發展弁公室は 2001 年 8 月に「西部大開発にかかわる若干の政策措置に関する実施意見」を発表し、のべ 70 条の政策と措置を提示した。その大まかな概要は次の通りである。なおそれぞれの条文については、新疆生産建設兵団の方向を説明する際に、必要に応じて付記していくこととし、ここでは詳細を記さない。

- (1) 政策措置の適用範囲 (第 1 条)

- (2) 建設資金投入の拡大 (第 2~4 条)
- (3) 建設プロジェクトの優先的配分 (第 5 条)
- (4) 財政移転支出の拡大 (第 6~11 条)
- (5) 金融信用貸付における支援の拡大 (第 12~15 条)
- (6) 投資ソフト環境の改善 (第 16~20 条)
- (7) 税金優遇政策の実施 (第 21~25 条)
- (8) 土地使用における優遇政策の実施 (第 26~28 条)
- (9) 鉱産資源における優遇政策の実施 (第 29~34 条)
- (10) 運営価格と料金徴収制度の改革 (第 35~37 条)
- (11) 外資企業の投資分野の拡大 (第 38~39 条)
- (12) 外資利用ルート of 拡大 (第 40~41 条)
- (13) 外資利用における条件の緩和 (第 42~44 条)
- (14) 対外経済貿易の開拓 (第 45~50 条)
- (15) 地域協力と対口支援の推進 (第 51~52 条)
- (16) 人材の誘致と活用の推進 (第 53~60 条)
- (17) 科学技術における主導的機能の発揮 (第 61~64 条)
- (18) 教育投入資金の増加 (第 65~68 条)
- (19) 文化衛生など社会事業建設の強化 (第 69 条)
- (20) 政策措置の解釈と実施 (第 70 条)

また 2004 年 3 月には、「西部大開発のさらなる推進に関する国務院の若干の意見」を提出し、次の諸点を求めている。

- (1) 生態整備と環境保護を着実に推進し、生態の改善と農民の収入増を実現する。
- (2) 引き続き基盤施設・重点工事の建設を推進し、発展の加速に向けた基盤を構築する。
- (3) 農業と農村の基盤施設整備をさらに強化し、農民の生産・生活条件の改善を加速する。
- (4) 産業構造を大々的に調整し、特色かつ強みのある産業を積極的に発展させる。
- (5) 重点地域の開発を積極的に推進し、地域経済の成長を加速する。
- (6) 科学技術教育や衛生・文化などの社会事業を大々的に強化し、経済と社会の調和のとれた発展を促進する。
- (7) 経済体制改革を推進し、発展に向け良好な環境を創造する。
- (8) 調達ルートを拡充し、大開発を資金面から保障する。
- (9) 人材の確保を強化し、大開発を人材面から保障する。
- (10) 法制度の整備を加速し、開発事業の組織的指導を強化する。

さらに、基本的なインフラ整備を重点としていた第 10 次五か年計画が終了したのち、

2006年に第11次五か年計画（2006～2010年）における西部大開発の計画を提出しており、次の8つの項目が西部大開発の重点課題とされていた。

- （1）社会主義新農村の建設を着実に推進する。
- （2）インフラ整備を引き続き強化する。
- （3）優位産業の発展に力を入れる。
- （4）重点地域の加速的発展を目指す。
- （5）生態系の保全と資源の節約を適切に実行する。
- （6）公共サービスを改善する。
- （7）人材の整備を強化する。
- （8）西部大開発の長期メカニズムの効率性を高める。

以下で説明する2008年度の新疆生産建設兵団と新疆ウイグル自治区による西部大開発の実施状況と今後の課題に関する報告は、以上のような西部大開発の課題を踏まえたいうえでの報告である。

第2節 西部大開発による少数民族地域の振興策と国家發展改革委員会—新疆生産建設兵団の西部大開発政策措置実施状況に関する報告（抄訳）—

西部大開発をさらに推進するため、2001年8月国務院弁公庁は国務院西部開発弁《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》（国办发〔2001〕73号）を配布した。この7年来、西部大開発の各項政策措置は、兵団經濟社会發展のために強力な政策保障を与え、經濟社会の持続、安定、健全な發展を促進した。

兵団西部開発弁公庁は、“请提供西部大开发政策措施落实情况”（发改办西部〔2008〕2387号）の要求に基づき、各関係部門の政策措置実施状況を理解、把握した上で、この資料を完成し、現在の関係する状況を以下の通り報告する。

1. 西部大開発政策措置の実施状況および存在する問題（国办发〔2001〕73号）

国办发〔2001〕73号には、合わせて70条の政策措置があり、そのうち52条は兵団で確実に実行したか、あるいは基本的な実行を行った。15条は部分的に実行し、1条は実行されず、2条は実行する必要がなかったものである。

その具体的な状況は以下の通りである。

- （1）政策措置の適用範囲：第1条はすでに実行した。
- （2）建設資金投入の拡大：第2、3、4条はすでに実行した。しかし依然としてさらに推進することが必要。

この点について存在する問題は次のとおりである。

- ①水利インフラ建設が經濟社会發展の需要を満たすことができていない。西部開發

以来、国家は兵団の基本建設に対して資金投入を絶えず増やしてきた。2000年の1.086億元から2007年の32.27億元まで増やしたが、依然として兵団の経済社会発展の需要を満足させるものではなかった。特に水利建設の面では比較的多くの困難と問題が存在している。第1に、地理的位置が大変遠く、自然環境は劣悪で、砂嵐、旱魃、塩害、水不足、洪水と旱魃の災害が交代で発生し、水利建設の難度が上がり、経済社会発展に深刻な制約となっている。第2に、水利インフラ不足で、基礎的な条件が劣っている。兵団が成立したばかりの頃は、灌漑工事建設のレベルが低く、洪水を防ぐ施設は貧弱で、長期に使用することによって機能が著しく減退し、長年にわたって水利インフラ建設に明らかに力を入れてきたけれども、依然として貧弱である。同時に、兵団が使用、管理する河流は要となる工事にコントロール性がかけていて、引水、貯水、送水のコントロール能力がひどく不足しており、今ある水利工事施設と構造は経済社会発展の要求を満たすことができていない。第3に、水利建設資金が不足しており、自弁能力が弱い。水利建設は主に国家投入などに頼っているが、兵団自身の蓄積は不足し、資金調達能力は弱く、投資のルートは1つで、水利インフラ建設が経済社会発展の需要に立ち遅れる結果を引き起こしている。

②道路の建設資金と補修資金の調達が困難である。兵団には財政収入がなく、道路は基礎的なインフラ建設であって、産み出される収益は全て間接的なもので、継続した収益の出所はなく、これらの資金を調達するのが難しくなっている。

③優先処理する建設プロジェクト:第5条は基本的に実行した。

この点について存在する問題は、生態環境を建設し保護する力が不十分なことである。兵団175農牧団場のうち、58が辺境にあり、88が二大砂漠の周縁にある。この区域の生態環境は劣悪で、強風災害、水土流失、砂漠化と塩害の被害が甚だしい。辺境団場の一部の区域では、強風の日が100日以上、新疆ウイグル自治区南部では最高130日に達することもあり、農業経済の持続的発展や労働者の生活環境の改善に大変な影響を与えている。生態環境の建設と保護は西部開発の重点領域の一つであり、数年来、“三北防护林”を進め、天然林保護、「退耕還林」、「退牧還草」などの生態プロジェクトを継続的に推進しても、生態環境の悪化を食い止めるのは難しく、生態環境建設に投入される資金は明らかに極めて不足している。2007年末、兵団の開墾地区の森林被覆率はわずか5.4%であった。

(4) 財政転移支出の拡大:第6-11条はすでに実行している。実行の程度をさらに拡大することが必要である。

この点について存在する問題は次のとおりである。

①2001年-2007年、中央財政の地方に対する転移支出は年平均12.87% (2001年6001億元、2007年15809億元) 増加した。しかし、兵団に対する財政割当金は年平均10.58% (2001年76億元、2007年170億元) 増加で、地方の補助水準より低く、

西部大開発戦略を推進するための需要を満たすことは難しい。

②中央財政の兵団教育経費に対する割当金が依然として不足している。第1に、2008年秋季、兵団が中央からの資金を得て生活費補助を提供した家庭経済困窮寄宿生は、全寄宿生のうちわずか34%で、自治区の86%の範囲を大きく下回っている。第2に、小中学校の現在ある校舎の11.7%は老朽化しており、38.9%はいまだに防備基準に達していない。

③兵団辺境及び南疆の困窮団場は退職養老年金、行政事業単位離退職年金、住民の最低生活保障金などの負担が比較的重い。第1に、辺境、南疆の困窮団場の退職養老年金の支出は(2007年を例にすると)104200万元で、そのうち中央財政補助は57206万元で54.9%を占めており、団場の負担は46994万元で45.1%を占める。2005年以来、国家はすでに4年連続企業の退職養老年金の待遇水準を調整しているが、兵団自身が依然として相当の比率の養老金支出を担っており、また兵団がこの部分の支出を解決する方法は単位の徴収任務を増やし、単位の徴収費率を上げることであり、これは辺境及び困窮団場にとって極めて大きな負担であり、辺境防衛の安定した建設に不利益となっている。第2に、兵団の行政事業単位の退職者は51619人で、2006年の増資後必要な資金は15102万元となり、中央財政補助後でも2948万元の資金不足となった。2007年の増資後の必要資金は30204万元で、中央財政補助後でも5894万元の不足となった。第3に、春の風害、夏の旱魃が農業に深刻な影響を与え、加えて国際金融危機により綿花販売が低迷し、多くの企業が苦しい状態となり、最低保証を必要とする人員が2万人余り新たに増える見込みで、2008年の差額補給154元/月の基準で計算すると、2009年は27720万元の資金が必要となる。

(5) 金融信用貸付支援の拡大：第12-15条はすでに実行している。

この点について存在する問題は中小企業の融資が難しいことである。第1に、中小企業の経営はリスクが大きく、発展の見通しがはっきりせず、融資の担保の保証が難しい。第2に、基層銀行の権限に制限があり、中小企業への貸付手続きが複雑で面倒である。国家開発銀行は兵団と中小企業への貸付の仕組みを模索し作ったが、範囲は狭く、兵団の十数企業が取り入れたが、貸付額に制限があり、担保の保証が難しいことや貸付手続きが面倒などといった問題は解決していない。

(6) 投資ソフト環境の改善：第16-20条はすでに実行された。しかし依然として更に任務を深める必要がある。

(7) 税金優遇政策の実施：第21-25条はすでに実行された。

(8) 土地使用優遇政策の実施：第26-27条はすでに実行され、第28条は基本的に実行されている。

この点について存在する問題は次のとおりである。

①開発園区建設用地の基準地価が比較的高い。国家は開発園区建設用地に対する分

類を行い、基準地価を確定した。置かれた環境と地域の状況から見ると、兵団開発区と工業園区に対して確定した基準地価はいずれも相対的に高く、例えば石河子国家級経済技術開発区の基準地価は 13.6 万元/畝で、上海の崇明開発区と同等である。これは西北国境の要塞に位置し、内地の市場から遠い石河子開発区からすると、一定程度の優勢な条件もなく、企業誘致と資金導入の難度が増してしまっている。

②建設用地の許可申請の効率をさらに一步高める必要がある。国家“第 11 期五年計画”土地利用総体規画と都市規画の中期修編工作がすでに停止しているため、兵団の土地利用総体規画と都市規画中のうち新しく増やす建設用地は国家規画に組み込まず、全ての基本農地から建設用地への転用は国家に対しての申請許可、手続きは煩雑で、時間も長くなり、いくつかのプロジェクトでは 2 年を要した。このことは企業誘致と資金導入に極めて不利となる。例えば石河子国家級経済技術開発区北工業園区の工業用地がこれにあたる。

(9) 鉱産資源優遇政策の実施：第 29—34 条は部分的に実行した。

この点について存在する問題は、兵団の鉱産資源管理工作の着手が比較的遅かったので、鉱産資源管理の行政機能はまだ一定の水準に達していないことである。所属する鉱山企業と兵団の範囲内の鉱山資源の調査と開発は、自治区人民政府弁公庁《转发自治区国土资源厅关于进一步完善和落实国土资源优惠政策促进自治区经济社会可持续发展意见的通知》(新政办发〔2004〕9 号)の第十二条に規定された優遇政策を受けているだけである。

(10) 運営価格と料金徴収制度の改革：第 35、36 条は部分的に実施され、第 37 条は実施する必要がなかった。

この点について存在する問題は、汚水、ごみ処理料金徴収の改革の進みが遅いことである。現在、自治区はまだ関連する政策を実施しておらず、兵団は汚水、ごみ処理料金を徴収していない。

(11) 外資企業の投資分野の拡大：第 38、39 条はすでに実行されている。

この点について存在する問題は、西部地区のサービス貿易分野の対外開放を拡大することに関する政策が少なく、外国企業の兵団への投資は主にインフラ建設と資源開発に集中していることである。

(12) 外資利用ルート of 拡大：第 40 条は実行されておらず、第 41 条は部分的に実行されている。

この点に関して存在する問題は、第 1 に新しい外資利用ルート政策をだしていない。第 2 に、外国政府の貸付プロジェクトに対して、財務保証が悪く、プロジェクトの審査許可に影響がある。

(13) 外資利用の条件の緩和：第 42、43 条はすでに実行し、第 44 条は部分的に実行された。

この点に関して存在する問題は、西部開発の重点的外資プロジェクトに対して、国家がまだ資金提供を支持する政策を実施していないことである。

(14) 対外経済貿易の開拓：第 45-50 条はすでに実行された。しかし、第 46、49、50 条の実行は不十分である。

この点に関して存在する問題は、有力商品輸出基地の建設をさらに進める必要があることである。近年来、国家は兵团の有力な農産、畜産品輸出基地と加工について一定の資金援助をした。しかし、インフラが弱いため、発展環境は理想には届かず、自己資金は欠乏し、融資ルートは滞り、有力商品輸出基地建設は立ち遅れ、規模は比較的小さく、集約型の生産を形成できず、外向型産業の国際市場への歩みは制約を受けている。

(15) 地域協力と対口支援の推進：第 51 条はすでに実施され、第 52 条は部分的に実施された。

この点に関して存在する問題は次のとおりである。

①農業部小額貸付によって西部貧困地区の農家に提供された貧困救済の貸付サービス工作は、2002 年兵团で実験的に開始し、2003 年に推し進めた。しかし様々な原因で、2004 年に農業部と銀行はこのプロジェクトを中止してしまった。

②“兴边富民”によって民族地区と貧困地区を重点的に支持する辺境県工作は現在のところ兵团では始まっていない。

(16) 人材誘致と活用の推進：第 53、55、56、57、58、59 条はすでに実行し、第 54 条、60 条は部分的に実行した。(※第 59 条、石河子市を除き、兵团公安機関は西部地区に来る外国籍のハイテク人材、高級管理人及び投資者に対して出入国の管理機能を持たず、以上の人員に対する居住証明書及びマルチビザはすべて所在地の公安機関が責任を持って処理している。)

この点に関連して存在する問題は次のとおりである。

①貧困・辺境地域補助金の調整レベルは十分ではない。貧困・辺境地域補助金を調整しても、兵团機関と事業単位の賃金水準はいまだに全国平均水準には達していない、あるいは越えておらず、人材を兵团工作にひきつける目的を果たせていない。

②政策傾斜への支持が欠けている。西部地区のハイレベル人材工作と生活条件改善について、例えば科学研究費、助手の手配、プロジェクト申請などの具体的な政策傾斜がない。

③幹部の交流工作がまだ一定の水準に達しておらず、選ばれた兵团・師団の幹部を内地の省(州、市)に派遣する工作がまだ実行されていない。

④戸籍管理制度の改革をさらに一步深める必要がある。2005 年農業部、公安部《关于落实农垦系统国有企业事业单位职工及家属非农业户口政策有关问题的通知》の精神に基づいて、兵团は従業員に対して非農村戸籍政策を実行し、この政策は 2002 年 12

月 31 日より前の従業員について実行を規定したものであったので、これより後に来た兵団の 11.94 万人に非農村戸籍政策は実行していない。その後、公安部と農業部に 2 度ほど報告と申請を行ったが、現在もまだ解決していない。

(17) 科学技術主導機能の発揮：第 61-64 条はすでに実施。

(18) 教育投入資金の増加：第 65、66 条はすでに実施し、第 67、68 条は部分的に実施している。

この点に関連して存在する問題は次のとおりである。

①教育についての対口支援政策の実施が、一定の水準に達していない。第 1 に、北京大学、西安交通大学の新疆での中学漢語教師研修経費補助政策は兵団でまだ実施されていない。第 2 に、新卒の師範大学生とその他の大中専卒業生を組織し、新疆に派遣し漢語教育に 2 年ほど従事させる工作において、その交通、保険などの経費を国家財政の現有の教育経費から調達するという政策がまだ実施されていない。

②兵団における“資金支援”に関連する現行の政策はいまだに実行にいたっていない。第 1 に、2003 年以来、中央は 1800 万元（2003 年は 600 万元、2004-2006 年は各 400 万元）を財政出資し、新疆の大学と教員研修に関する機構が新疆全域で少数民族のバイリンガル教育の中核となる教師研修任務を担当することを支持した。第 2 に、2002 年、現代的な遠隔教育手段を利用して教師の研修を行うために、中央財政が一時的に補助した新疆の整備、研修教材、課件などの経費は 1000 万元である。第 3 に、連続 4 年、毎年選抜して 200 名の少数民族中学教師を内地の中学学習研修 1 年に派遣することに対し、中央財政は 830 万元の補助を行った。第 4 に、2003 年新疆小中学校の中核教師 210 名を国家級研修計画に組み込むための、中央財政の一時的補助教育経費は 270 万元である。第 5 に、2004 年から、中央財政は 6 年連続、毎年 2520 万元、合計で 1.5 億元を調達し、新疆のバイリンガル中核教育研修事業プログラムの実施を支援した。

③教育の情報化建設をさらに一歩進める必要がある。中国教育科学研究ネットと中国教育ブロードバンドマルチメディアネットワークを徐々につなげる条件を備えた中等職業学校は兵団においていまだに実行されていない。

(19) 文化衛生などの社会事業建設の強化：第 69 条は基本的に実施された。

この点に関連して存在する問題は次のとおりである。

①新型農村合作医療制度に参加している農民に対しての補助が一定の水準に達していない。財政部、衛生部の《关于中央财政资助中西部地区农民参加新型农村合作医疗制度补助资金拨付有关问题的通知》(财社〔2003〕112 号)の精神は、中西部地区における市区以外の新型農村合作医療制度に参加する農民に対して一人当たり 10 元の補助をするもので、補助資金ルートがふさがっているため、現在この政策はまだ実行されていない。

②政法システム建設は更なる強化をする必要がある。第 1 に、兵団の刑務所配置は調整経費の不足分が大きく、自己資金の 30%は経費の出所がなく、解決が難しい。第 2 に、刑務所体制改革に必要な経費、特に犯罪者の生活費の不足分は毎年 8300 万元に達し、正常に仕事を行うことが難しい。第 3 に、兵団の政法機構は新疆の全域に分布し、点が多く線が長いので、運行コストが高く、現場の条件が非常に厳しい。

2. 2000 年以降に兵団が得た中央補助資金情況

西部大開発を実施して以降、国家は一連の政策を制定し、西部地区に対する支援を強めた。特に水利、交通、エネルギー、町のインフラは 8 年以上の建設を通して、一定程度の改善を達成した。この 8 年以上のあいだ、中央による兵団への基本建設の補助資金（国債資金を含む）は大体上昇傾向にあり、2000 年の 108567 万元から 2008 年の 310453 万元（2008 年のデータは 12 月 3 日までのもので、そのうち 22752 万元が新たに増えたもの）。各年度のデータは詳しくは下記の表を参照：

表 1 各年度基本建設の国家予算内の資金支援情況（国債資金を含む）

年度	基本建設国家援助資金	
	(万元)	国債資金
2000 年	108567	47910
2001 年	156908	155794
2002 年	257309	165646
2003 年	282816	163081
2004 年	267542	154334
2005 年	267787	161648
2006 年	324513	72113
2007 年	323724	74989
2008 年	310453	256

3. 西部開発重大プロジェクトの建設情況

兵団が単独で関わっている西部開発重大プロジェクトは、“塔里木河流域近期総合整備プロジェクト”と、2008 年 11 月にやっと許可された“肯斯瓦特水利主要プロジェクト”である。

(1) 塔里木河流域近期総合整備プロジェクト

塔里木下流域近期総合整備プロジェクトは5年でプロジェクト計画を実施し、総投資は17.5億元となった。主な建設内容は通常節水改造工事26項目、ハイテク節水工事11項目、防漏ルート1159.5km、ハイテク節水面積は23.22万畝の建設を計画している。

2001年に塔里木下流域整備工事が実施されてから今まで、国家が兵団に下達した塔里木流域総合整備プロジェクトの計画は合わせて44項であり、下達した投資は累計152009万元で、そのうち国債資金は145550万元、自己調達資金は6459万元である。現在まで、第1師団、第2師団、第3師団の塔河プロジェクトはすでに30項が始まり、25項は完成し、5項は建設中、14項はまだ工事が始まっていない。工事が終わったプロジェクトのうち、完成した工事を検査の上引取りが完了したものが16項ある。完成させるための投資は累計120060億元となり、計画投資の79%となる。完成した防漏ルートは累計553.52kmであり、ハイテク節水工事は累計24.82万畝で、節水は2.3億平方メートルになる。完成プロジェクトは質量監督部門の検査を受け、質量ともに合格し、試運転にすでに入り、すべて正常であり、また検査引取り前の準備をしているところである。

2008年度は12項の工事の完成検査引取り、5項の工事の完成、8項の工事の開始、1項の前期審査、許可されることとなっている。

(2) 瑪納斯河肯瓦特水利主要工事

新疆天山北部の経済ベルトの中心地区である瑪納斯河は天山北部の経済ベルト最大の河川である。流域内には石河子市があり、農八師団及び所属する14個の団場があり、農六師団南湖総場、瑪納斯県及所属する6郷、沙湾県及び5つの郷と克拉玛依県の1つの郷、これらは兵団単位を主とする灌漑区である。肯斯瓦特水利整備工事は水防、灌漑供水を主とし、発電の水利整備工事にも配慮を加える。工事はダム、堤防、右岸余水路、排水口、発電引水システムによって構成している。ダムの正常蓄水位は990メートルで、最大のダムの高さは126.8メートル、総ダム容量は1.87億平方メートル、コントロールする灌漑面積は324万畝、発電所の最大出力は100MW、年間発電量が2.76億Kw.hに設計されており、大(2)型Ⅱ等工事に属する。工事の総投資額は15.38億元である。工事実施後、流域の洪水災害を防ぐ能力と灌区農業の灌漑保証率が高めることができ、兵地融合経済を促進し、水力エネルギー資源の開発及び生態環境建設を加速させることに対して十分に重要な意義がある。

この工事プロジェクトの提案書は2008年11月10日に国务院の批准を通り、国家発展改革委員会が意見を書き加えて返答した。

4. 西部大開発を推進するための追加政策措置の提案

(1) 西部開発専門補助金を設立し、西部地区経済社会発展の扶助に当てる。

第1に、生態建設専門補助金を設立し、西部地区、特に西北の旱魃被害や生態環境が劣悪な地区の生態環境を改善する重要なプロジェクトに着手する。第2に、地質専門補助金を設立し、地質環境の回復、災害防止の立ち退き、遺跡資源保護等を推進する。第3に、科学技術専門補助金を使って、西部の重点的な実験室やプロジェクトセンターなどの科学技術インフラ条件の改善、西部科学技術の人材養成と登用、および西部中小企業の科学技術の革新を強化する。第4に、西部開放発展促進専門補助金を設立し、辺境地区の輸出基地建设を促進し、周辺国市場を開発し、さらに企業の周辺市場における商品展覧や製品宣伝を扶助し、辺境地区商品の周辺市場での占有率を拡大する。第5に、大学の教員集団、ハイレベルな人材を建設するための専門補助金を設立し、そのための経費を保証する。

(2) 西北旱魃地区の重大な水利インフラと生態環境に関する建設と保護のプロジェクトについて、国家西部開発重大建設プロジェクトの範囲に組み込み、重点的な支援を与える。例えば西北旱魃地区で模範的効果のあった兵団の節水灌漑プロジェクト、兵団の水資源に対して重要な調節作用があった霍尔果斯河中哈友谊联合引水整備プロジェクト、経済社会発展に重要な影響がある塔里木盆地周辺の防砂工事、准葛尔盆地南縁の防砂治砂工事等である。

(3) 西部地区財政移転支出と財政補助をさらに強化する。

第1に、中央の西部地区に対する財政移転支出と財政補助において総額中の比例を年々上昇させるようにする。第2に、中央の西部地区への転移支出プロジェクトに対して、地方の見返り資金比率を取り消す。第3に、西部地区、特に辺境区域の養老保険不足資金補助を強化する。第4に、辺境地区の政法システム建設をさらに力を入れ、国防衛を安定維持する能力を努力して高める。

(4) 西部地区水利インフラ建設の資金に対する支援を継続的に強化する。

第1に、霍尔果斯河中哈友谊联合の引水整備などの重要な水利工事を支援する。第2に、兵団が参加して建設する自治区重点水利工事の分担投資問題を解決する。2007年末までに、兵団が参与した自治区のすでに建設が終わっている、または建設中の重点水利工事は11項、総投資額は171.59億元で、兵団が分担投資した額は38.38億元となり、国家はすでに9.4億元を手配し、実施を待機している投資は28.98億元である。第3に、塩害地改良工事で、兵団は2015年までに600万畝の塩害地を改良する予定である。第4に、水防工事である。新疆塔里木河、叶尔羌河、伊犁河、额尔齐斯河、玛纳斯河等数本の河川がまだ国家の大河治水整備範囲に組み入れられておらず、国家水防工事建設資金を得られないでいる。これら河川は全て兵団に属する開墾区を流れており、水防任務は極めて困難で、兵団所轄の都市及び河川沿岸の開墾区や団場

を国家水防工事建設範囲に組み込み、これら区域の河道水防工事建設に対して支持を与えるよう提案する。

(5) 西部地区インフラと生態建設の「見返り資金比例」の割合を下げる或いは取り消す。

第1に、道路建設の見返り資金の比率である。特殊区域の道路建設は全額投資をし、例えば新疆南疆辺境の困窮している団場道路、口岸道路や辺境防衛道路などには道路補修資金の出所を解決する関連政策を制定する。第2に、城鎮インフラ建設の見返り資金比率を下げる。特に兵団の阿拉尔、五家渠、图木舒克の3都市は新しい都市で、インフラが弱く、資金も乏しく、都市建設の速度が緩慢である。第3に、生態環境建設プロジェクトの見返り資金比率を下げる、あるいは取り消す。環境が劣悪で生態環境建設を強力に進めていく必要がある区域（南新疆砂漠周縁、辺境線など）については見返り資金を取り消し、国家による全額投資とする。

(6) 西部地区開発（園）区建設用地の基準地価を適切に下げ、さらに建設用地の審査許可手続きの一部を省き、審査許可の効率を上げる。

(7) 良い人材を集め、人材育成、人材の西部地区への流動、対口支援などの政策をさらに改善する。第1に、西部地区の貧困な辺境地区の手当てを調整し、地区の賃金格差を縮小する。第2に、西部地区のハイテク人材工作と生活条件を改善する関連傾斜政策を制定する。第3に、博士号を取得した研究者基金資助金を西部地区に対して適切に傾斜して与える。第4に、西部地区と内地党政指導者幹部の交流制度を実施し、西部地区の指導者幹部を選抜し内地（州、市）に任官させる。第5に、戸籍管理制度改革をさらに一歩進め、兵団11.94万人の非農村戸籍政策実施問題を解決する。

(8) 教育に対する政策の支持をさらに強化する。第1に、中等職業学校校長と教師の養成に支援をし、中等職業学校教育情報化建設を展開する。第2に、大学の発展に重大なプロジェクトを兵団に対して単独で実施させる（現在全て教育部から自治区を通して兵団に再下達されている）。第3に、省と部による共建の大学をさらに発展させ、塔里木大学を省その範囲に組み入れる。第4に、西部の重点大学や重点学科などさらに強化し、人員配置について兵団の特殊性を考慮し、石河子大学、塔里木大学を国家重点などとし、学位審査や人事において兵団が単独で行えるようにする。第5に、人材養成基地、重点学科、重点実験室、ハイレベル課程及び教育成果の褒賞などのプロジェクトの配置において、兵団の大学とくに石河子大学を教育部全体の計画に取り入れ、単独で実行させる。第6に、内地と西部の大学間の対口支援の範囲を拡大し、いくつかの東部地区の重点総合大学が西部の大学、例えば兵団の塔里木大学を支援するよう検討してもらいたい。さらに対口支援のレベルを順次拡大し、西部における高専など足場造りを考慮する。

(9) 西部地区法政システム建設にさらに力を入れる。第1に、刑務所に関して配置

を調整するとともに犯罪者の生活費に対して全額割当金を与える。第 2 に、兵团政法機関の専門資金を中央政法専門資金補助に組み込み、保証を与える。

第 3 節 西部大開発による少数民族地域の振興策と国家発展改革委員会—新疆ウイグル自治区の西部大開発政策措置実施状況に関する報告（抄訳）—

西部大開発戦略が実施されて以降、中央は西部大開発を促進する一連の政策措置、計画、指導文書を発布し、新疆ウイグル自治区の経済社会発展の推進に対して重要な効果を発揮した。《国家発展改革委弁公庁関与請提供西部大開発政策措置実施状況と 2008 年西部大開発工作總結的通知》（发改西部〔2008〕2387 号）文書に基づき、現在の新疆ウイグル自治区の西部大開発政策措置の実施状況を以下のように報告する。

1. 新疆ウイグル自治区が受けた国家補助金の状況

2001 年から 2008 年までに、新疆が受けた国家補助金総投資額は（中央予算内投資、国債資金、中央特定項目基金も含む）合わせて 786.2 億元となり、その内訳は 2001 年 61.5 億元、2002 年 76.4 億元、2003 年 82.8 億元、2004 年 90 億元、2005 年 110 億元、2006 年 97 億元、2007 年 112.5 億元、2008 年における報告書作成時点までで 156 億元である。

2001 年から 2007 年までの、中央の新疆に対する財政転移支出の総額は 2296.09 億元で、各年度のデータは下記の表を参照のこと。

表 2 2001—2007 年、中央から新疆に対する財政転移支出

年度（年）	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
中央補助金収入（億元）	189.0 7	217.9 5	237.7 8	286.1	343.1	470.14	551.54
全国比率（%）	3.0 9	2.9 6	2.9 5	2.8 0	3.0 9	3.46	3.18

2004 年以降、新疆ウイグル自治区と国家開発銀行は開発面での金融協力協議に調印し、第 11 次五か年計画において 605 億元で融資を開始する計画で、そのうち 230 億元は政府の信用貸付とした。貸付金は主に重大な水利インフラ建設に投入された。

2. 西部大開発重大プロジェクト実施情況

西部大開発の開始以後、国家は新疆ウイグル自治区において次々と水利、交通、電力などの主要なプロジェクトを建設し、経済社会が発展するための環境を極めていい方向に改善させ、固定資産投資が強力に引っぱって、新疆の大開発・大発展を進めるうえで、重大で深遠な影響を与えた。2000－2007年において、重点プロジェクト累計投資は2646億元となり、新たに136の建設プロジェクトが始まり、104のプロジェクトが完成した。

【水利建設】

主要な河川工事と基幹工事を重点とする水利建設は全面的に推進されるなど、一連の重点的な水利プロジェクトが次々と完成した。現在のダム貯水量はすでに83.78億立方メートル、高効率節水灌漑面積は7111.3万畝に達している。これらプロジェクトの完成は農業生産条件をきわめて改善し、農業資源の開発と経済発展を大いに促進している。

【交通】

奎屯－北屯、トルファン－コルラなど5つの鉄道が相次いで建設を開始し、北疆鉄道の拡張工事などを進め、東西の貫通、新疆南部と北部の連結、内地との接続、アジア欧州とを結ぶ鉄道運輸幹線を建設し、2007年の鉄道営業距離は2925キロメートルに達した。

道路は14.4万キロメートルに達し、ウルムチ－奎屯高速などが完成し、東は甘肅、青海、西は中央アジア、南はチベットにわたる道路運輸ネットワークを形成している。

航空航路は13.8万キロメートルに達し、那拉提、喀納斯空港が新しく完成し、コルラ、カラマイ空港を移転させ、ウルムチ空港の第二期拡張工事とホータン空港が完成し、ウルムチ空港の第三期拡張工事とカシュガル空港の拡張工事、ハミ空港は現在建設中で、ウルムチを中心に全国46の大中都市と中央アジア、中東、ロシア、ヨーロッパなど15の国と39の都市を128路線が結んでいる。

【電力】

発電所建設と電力ネットワークの被覆率の拡張を重点とし、クチャ発電所、トルファン発電所、農村電力ネットワーク建設と改造工事が完成した。ウルムチを中心として、東はハミ市、西は伊犁市、南はカシュガル巴楚、北はアルタイ北屯の新疆主要電力ネットワークの支柱が形成された。電力ネットワークの被覆率は一步一步拡大し、新疆ウイグル自治区の経済建設と人民の生活用電力の需要を基本的に満たしており、自治区の新型工業化発展のために有利な条件を作り出している。

【パイプライン運輸】

西部大開発のシンボリックな工事は“西気東輸”の全線貫通操業であり、中国・カザフスタン石油パイプライン、ウルムチ－蘭州精製石油パイプライン、鄯善－蘭州原油パ

イプライン、カラマイーウルムチ天然ガスパイプラインはすでに完成し、操業が始まっており、新疆ウイグル自治区は内地と周辺諸国とをつなげる国家の重要なエネルギーの安全な大動脈を基本的に構築した。

【特色産業】

国家最大の高品質な綿製品の基地が完成し、2007年の綿花の総生産量は290万トンに達し、全国の綿花生産量の3分の1を占めている。カラマイ、ウルムチ、吐哈、南疆の四大石油化学基地建設を加速し、独山子では1000万トンの製油、エチレン100万トンのプロジェクト等、石油天然ガスのプロジェクトが次々に完成している。2007年の石油生産量は2604.31万トンで全国第3位、天然ガス生産量は210.33億立方メートルで全国第1位となり、新疆はすでにわが国の西部の重要な石油天然ガス生産と石油化学工業の基地となった。石炭化学工業の発展は加速し、2007年の石炭生産量は5018.64万トンとなっている。

【生態環境保護】

塔里木河流域総合プロジェクト、天然林保護、「退耕還林（耕地を森林にもどす）」、「退牧還草」など主要な生態プロジェクトを重点的に実施し、天然林保護、荒地での植草、砂漠化の改善のプロセスを推進し、塔里木河の生態を明らかに好転させた。累計すると1.1億畝の「退牧還草」、855万畝の「退耕還林」を完成させた。それによって、局所的な生態環境については一定程度の改善がみられ、生態回復能力を一步一步強めたことは、自治区の生態環境を改善し、持続可能な発展を促す面で重要な効果を発揮した。

【新農村建設と社会事業の発展】

2004年から実施された「抗震安居」プロジェクトで、151万戸の「抗震安居」住宅を新築、改造した。農村安全飲水プロジェクトは192.7万の農牧民の飲料水安全問題を解決した。新たに建設または改修した農村道路は4.9万キロメートルになる。国家の強力な支持のもと、自治区は新疆体育センターや“民漢合校（少数民族学校と漢族学校の合併）”プロジェクト、新疆全域における県レベルの病院建設などの社会事業プロジェクトの実施に力を入れ、社会事業の持続的で速い着実な発展を促進した。

3. 西部大開発政策の実施状況

(1) 財政と税収

西部大開発の政策措置をしっかりと実施するために、自治区は《新疆维吾尔自治区关于西部大开发税收优惠政策有关问题的实施意见》（新政发〔2002〕29号）を公布し、税収面における企業への優遇政策を支持した。

2001年から2007年まで、新疆ウイグル自治区は政策を受ける条件に一致する4461企業に対して、各項の地方税収44.92億元を減免した。政策規定に一致する企業の合

計数と減免定額は、それぞれ 2001 年度 314 企業、減免地方各税 0.54 億元、そのうち企業所得税は 0.43 億元;2002 年度 518 企業、減免地方各税 1.22 億元、そのうち企業所得税は 1.10 億元;2003 年度 751 企業、減免地方各税 4.63 億元、そのうち企業所得税は 4.18 億元;2004 年度 831 企業、減免地方各税 4.71 億元、そのうち企業所得税は 4.67 億元;2005 年度 786 企業、減免地方各税 6.70 億元、そのうち企業所得税は 6.30 億元;2006 年度 702 企業、減免地方各税 12.46 億元、そのうち企業所得税は 12.04 億元。2007 年度、減免企業所得税企業数 55 戸、減免企業所得税は 14.66 億元であった。

2001 年から 2006 年まで、西部大開発税収政策を執行し、減免企業数は 2001 年と 2002 年に比較的少なかったのを除けば、2003 年から 2006 年は毎年 700 から 800 企業の間で安定をしている。減免した地方税は、おもに企業所得税を主とし、減免された企業所得税が西部大開発税収政策の減免に占める割合はそれぞれ 80.59%、90.37%、90.31%、99.11%、94.10%、96.58%、96.86%となり、減免の比率は毎年上がっており、減免された企業所得税の 7 年間の累計は 43.39 億元になり、7 年間の西部大開発税収政策減免総額 44.92 億元の 96.59%となっている。西部大開発税制優遇政策の数年来の減免額は、減免数が比較的少なかった 2001 年と 2002 年を除くと、その年の自治区地方税系統の減免額の 40.47%、53.82%、2003 年から 2006 年の西部大開発税収政策減免額がその年の地方税系統全ての税収減免に占める割合はそれぞれ 78.37%、71.26%、79.30%、81.18%、82.12%と年々高くなっているということが分かる。

(2) 土地と鉱産物資源の開発

国家の西部大開発政策実施に関する規定に基づき、新疆は相次いで《新疆维吾尔自治区关于西部大开发土地使用和矿产资源优惠政策的实施意见》(新政发〔2002〕82号)等を発布し、土地や鉱産物資源のデベロッパーが相当の政策的扶助を受けている。

2005 年、国土資源部《关于支持新疆国土资源工作若干问题的复函》(国土资厅函〔2005〕461号)は、土地開発の整理、土地利用の総体計画、地質踏査、地質災害防止、基礎測量など、5つの面において強力に支持を与えた。2008 年 5 月に国土資源部は、新疆が工業プロジェクトを調整するのに、国有未利用地を最低標準価格で譲渡することに同意し、国有未利用地を利用した工業プロジェクトに対して、参考にすべき《全国工业用地出让最低标准》の最低標準価格の 50%で工業用地を譲渡し、そのうち土地利用総体計画で確定した都市建設用地の範囲外の工業プロジェクトは上述の標準価格の 30%で執行し、南疆三地州では上述の最低標準価格の 10%で執行した。

政策を確実に実行するために、新疆ウイグル自治区では、新疆土地資源開発利用計画と結びつけ、国土部門と共同で年度土地利用計画を立案、下達した。新疆の基本的な農地保護工作はさらに一歩強化し、その保護率は 85%以上に達し、耕地面積はある程度増加した。

(3) 対外経済と外資

2001年から2007年まで、中央は累計すると自治区の西部対外経済貿易発展促進資金26,120万元、合わせて113項目を下達した。2008年に国家は対外経済貿易区域協調発展促進資金6070万元、中小企業国際市場開拓資金は11313万元を下達した。

西部大開発以来、自治区は投資のソフト面の環境改善に力を入れ、外国企業の新疆への投資を奨励し、外国企業投資プロジェクトの審査許可手順を合理的簡略化した。政府と企業の分離を実行し、審査事項を減らし、事務手続きを規範化し、社会主義市場経済の発展と対外開放の要求に合わない規則、制度を整理し、廃止した。各級政府が審査する事項を明確にし、迅速なサービスを実行し、事務処理効率と透明度を高めなくてはならない。仲裁メカニズムを造りあげることには力を入れ、経済訴訟をタイムリーに処理し、投資者の合法的權益を補償した。

協調方式を有効に運用して外国投資企業の行政訴訟を処理し、外国投資企業の合法的權益を守るために、2002年4月に新疆ウイグル自治区外商投資企業投訴センターを設立した。センターは設立以来現在まで32件の企業紛争を受理し、解決に協力した。

(4) 人材開発

西部大開発以来、自治区は相次いで何度も会議を開き、一連の西部開発における中央の人材面に関する政策を検討した。特に2007年自治区党委組織部が《中共中央办公厅、国务院办公厅〈关于进一步加强西部地区人才队伍建设的意见〉重点工作责任分解》の印刷配布についての通知を配布し、自治区の実情と結びつけ、各項工作の責任と各庁局とつながりを持ち、人材の養成を確実に実行している。

2004年から2006年において、新疆ウイグル自治区は86名の幹部を「西部地区新管理人材育成訓練プロジェクト」に派遣し、2007年から2008年では318名の幹部を「東部対口支持西部地区特色優勢産業人材訓練育成」に参加させた。2007年には合わせて18名の課レベル以上の公務員が国務院西部開発弁公庁と浙江大学が共同募集したMPA公共管理修士班試験に参加し、4名の幹部がすでに採用されている。

4. 政策の実行に存在する具体的問題

(1) 税収優遇の新旧企業に対する政策執行の不統一。

一部の企業が、新設企業として税収政策を受けるため、改組、改制、合併などの手段で政策の“空子（すきま）”をくぐりぬけ、税収優遇を受けている。ひどいものに至っては、一部の新企業税収優遇が満期になると登記を取り消し、また新たに新企業の登記をしてさらに税収優遇を受けようとしている。

(2) 地方に対する見返り資金額の明らかな増加が圧力を作り出している。

中央のインフラ建設投資面における投資補助金の絶対額が増加し、同時に地方への見返り資金額も増加している。一方では鉄道、道路、空港、水利等の重大なインフラ

ストラクチャー建設は自治区の巨額の見返り資金を要し、またもう一方では農村飲料水、農村メタンガスなどの民生プロジェクトが地方の見返り資金調達を要求している。

「抗震安居」プロジェクト、カシュガル老城区改造などの建設資金の要求は大きく、自治区の財政支出にとって新たな圧力を増している。

(3) 税収政策優遇が異なる条件を持つ地域の間で過度に均等化している。

西部大開発以来、新疆ウイグル自治区の税収減免企業数 5 位までの地区のうち、4 地区が北疆にある。減免総額も 5 位までのうち 4 地区が北疆である。また南疆の自然環境は非常に悪く、インフラ整備と全体経済が立ち後れ、規模のある企業は非常に少なく、経済効果も劣っていて、税収優遇政策を受けられる企業は極めて少ない。南疆の後れている地域は税収優遇政策がもたらす恩恵を受ける方法がない。

税収政策の実施が産業発展の向上に対するコントロール能力を欠如させている。優遇政策の下、企業がさらに多くの資金を短周期で、技術の実用性が低く、リスクが小さく、利潤の高い加工業に投資し、西部地区の産業構造の不合理局面を作り出している。このような区別を設けない区域税収優遇政策は、西部地区における貴重で再生できない資源の不合理な開発と利用を激化させている。

5. 政策措置と提案

(1) 採掘業と加工業の所得税優遇の取り消し。

新たに発布された《中华人民共和国企业所得税法》の下、西部大開発の所得税優遇政策を改正、規範化し、近年の市場価格が高く、利潤水準の良い一部の業種に対して、税収優遇を行うべきではなく、地域外の投資企業の良好な発展を導き、壮大な地方財源に対し、さらに地方税源を伸ばす意義は重大である。

(2) 農業産業化企業、農産品加工企業、特色産業企業に一定の所得税優遇を与え、さらに優勢な産業の発展を促進させる。

(3) 中小企業に対する扶助をさらに拡大する。

新旧を問わず、中小企業には等しく 10% 税率を下げて企業所得税を徴収し、中小企業の発展を促進させる。南疆三地州の中小企業に対しては 20% 税率を下げて企業所得税を徴収する。

(4) 金融貸付の支持を強める。

新疆ウイグル自治区において、政府の信用貸付金の主な投入先は水利工事、農村道路建設で、貸付金の貸付期限は等しく 25 年で、さらに 6 年まで延ばすことが出来る。国家が適切に貸付利率と貸付原価を下げることを提案する。またその他の領域で条件が符合するプロジェクトは、政府の信用を通して融資を受ける。

(5) 西部の資源開発に、特殊な優遇政策を利用させる。

国家が西部に本区域内の資源に対して優先開発権と優先受益権を与えることを提案した。国有未利用地を使用して進めるプロジェクト建設に対して、更なる政策の傾斜

を与える。

(6) 新疆からの輸出物資に運輸費補助を与える。

新疆は内地から遠く、物資運輸コストは他の省区より高く、綿花など大口の農産品に対し運輸費補助を与える政策の出すよう提案する。新疆から輸出する綿糸製品の運輸価格に対しては、農産品の運輸価格を参考にして補助政策を与える。

(7) 西部の人材誘致に対し優遇政策を与える。

国内外の優秀な人材を新疆に呼び込み、彼らの起業や投資について、政策的な貸付や手形割引などの優遇政策を与える。主導的産業、重点業種、重点学科や優勢な事業を利用して、自治区の人材開発モデル地区を建設する。西部の職業教育に対してさらに力を入れる。職業教育のインフラ建設と実習訓練基地建设において、教師の素質を高くするなどの面で支持を与える。

(8) 国家に少数民族地区の小学校入学前のバイリンガル教育と高校教育を義務教育にし、増加した資金を中央財政予算にのせることを提案する。

(9) 国家は徐々に非国営貿易としての辺境輸出商品経営資質の条件を高め、非国営貿易が管理する輸出入商品を、一般貿易方式よりさらに優遇的な貿易管理政策を実行する、すなわち参入条件を緩和し、敷居を低くすることで辺境地区経済の迅速な発展を促進するよう提案する。

(10) 周辺国家の資源系製品の輸入を奨励する。

中央アジアから輸入する有色金属と非金属鉱産物などの資源系製品に対して、輸入のゼロ関税優遇政策を統一的に実行する。また周辺国家から輸入する民族特需用品に対して、輸入関税と輸入関連税を免除する特殊政策を与える。

(11) 辺境貿易輸入に対して手形割引政策を実行する。

2007年9月、財政部と商務部が《进口贴息资金管理暂行办法》を共同で発布し、一般貿易方式で輸入する奨励目録に入る製品および技術に対して、貸付と手形割引を与えた。辺境貿易方式の輸入を輸入手形割引が受けられる政策範囲に取り入れ、辺境貿易方式で周辺国家の資源系製品を輸入することを奨励するよう提案する。輸入手形政策を適用する範囲を拡大し、辺境の少額貿易方式による輸入に手形割引資金の支援を提案する。手形割引商品目録を拡大し、原油、精製由、電解銅、電解アルミニウム、亜鉛及び亜鉛塊、クロム鉱砂及びその他の精鉱、マンガン鉱砂及びその他の精鉱、酸化アルミニウムなどのエネルギー性製品の輸入について、それらを原料目録に組み入れて、輸入手形割引政策の支持を受けるようにすることを提案する。

第4節 少数民族地域における政治的課題としての西部大開発

中国政府が西部大開発の実施を提起した理由としては、主に次の4つの点が指摘さ

れている。第 1 に、「西部」地域が沿海部に比べて経済発展が遅れていることである。第 2 に、すでに論じたように「西部」には多くの少数民族地域が含まれるが、これら少数民族地域はさらに経済発展に取り残されていることである。第 3 に、「西部」地域における生態環境の悪化が深刻であることである。そして第 4 に、中国経済の内需拡大に向けて新たな市場として西部の発展が期待されていることである。

以上のような西部大開発に対する中国政府の目的をふまえながら、本節では少数民族および民族問題の視点から、政治的課題としての西部大開発が実施されるに至った経緯を考察することにした。

1. 国家統合の視点からみた少数民族地域の諸構造

少数民族地域における政治的課題としての西部大開発と、それにとまなう国家発展改革委員会の関与を論じるには、まず、少数民族を取り巻く中国の国家構造を理解しておく必要がある。この国家構造を人口、居住地域、文化的な特徴などを事例にとつて説明することにした。

(1) 人口面からみた少数民族を取り巻く構造

人口面からみた少数民族の特徴の第 1 点目は、中国においては、少数民族という場合の「少数」が必ずしも「少ない数」を意味しないという点である。

現在の中国では 56 の民族が政府に公認されており、このうち漢族以外の 55 の民族を少数民族と呼んでいる。10 年ごとに大規模に実施される人口統計によれば、2010 年の時点で少数民族の人口比率は 8.4% にすぎず、中国全体の人口比率からみれば、たしかに「少数」である。しかし少数民族人口の絶対数は 1 億 1197 万人で、これは日本の人口に匹敵する規模であり、民族別にみてもチベット族が 628 万人、ウイグル族が 1007 万人、モンゴル族が 598 万人である。隣接するモンゴル国が約 300 万人で国家を形成していることを考えれば、人口 500 万人を超えるこれらの民族は、十分に国家を形成しうる人口規模を持っているのである。中国の「少数」民族は、約 12 億人の漢族に比べて相対的に「少数」であるにすぎない。中国政府は彼らを少数民族と呼ぶものの、その民族集団の大きさから分離独立意識が高まることを警戒しており、分離独立を防いで如何に国家統合を確保するかという観点から民族政策を立案するのである。

人口面からみた 2 つめの特徴は、自治区ごとの民族人口比率に大きな差異があり、それが民族問題や民族騒乱の性質を規定していると考えられることである。たとえば、2008 年と 2009 年に民族騒乱が発生したチベットとウイグルについても、チベット自治区と新疆ウイグル自治区の民族人口比率を検討することで、それぞれの騒乱の特徴を比較的説明することが可能となる。

まずチベット自治区では、チベット族が人口総数の91%を占める一方で、中国全土のチベット族628万人のうち、チベット自治区に住んでいるのは272万人で全体の43%にすぎないという特徴がある。この数字を逆説的に言いかえれば、中国全土のチベット族のうち、その57%がチベット自治区以外の地に住んでいるということになるのである。2008年3月に発生したチベット騒乱が、チベット自治区の中心都市であるラサを発信源としながら、それが近隣の青海省、四川省、甘粛省のチベット族居住地に飛び火した理由を明らかにするには、こうした人口分布の特徴を理解しておく必要があるのである。また、こうした人口分布をめぐる数値は、インド亡命中のダライ・ラマ14世側と中国側との対話のなかで、ダライ・ラマ14世側がチベットの求める高度な自治の領域を、チベット自治区とその周辺のチベット族居住地をあわせた領域とするように要求する社会的背景につながるものである。というのも、仮にチベット自治区という限られた領域だけで高度な自治が認められたとしても、それを享受出来るのは中国全土のチベット族の43%にすぎないからである。しかし中国側は、ダライ・ラマ14世側の求めるチベットの領域は中国全土の約25%にもなるとし、この主張を批判している。

これに対して新疆ウイグル自治区では、中国全土のウイグル族の99%が同自治区に住んでおり、チベットと異なって、民族運動の際に自治区の領域拡大を求めるような動きは出にくい構図になっている。むしろウイグル族が問題にするのは、漢族が自治区に大量に流入してくることによって、新疆ウイグル自治区におけるウイグル族の人口比率が極端に減少していることである。2010年のデータによれば、自治区の総人口2182万人のうちウイグル族の比率は46%にとどまっており、これに対して漢族が40%を占めている。この人口比率の数値を歴史的に比較すると、ここでの問題点が浮き彫りとなる。すなわち、現在の自治区に相当する地域において、1949年に中華人民共和国が建国した時のウイグル族の人口比率は76%であったといわれている。この数値が今日では46%となっていることからわかるように、約60年の間に自治区の人口にウイグル族が占める割合が30%も低下しているのである。一方、漢族の人口比率は建国時の7%から40%へと33%も増加している。つまりこれらの数値が明らかにしていることは、漢族が新疆ウイグル自治区に流入したことによって、自治区におけるウイグル族の人口比率が急激に低下したということである。こうした人口比率の変化ゆえに、ウイグル族が民族運動を起こした時には、漢族を自治区の外に追い出すことを求めるようになり、漢族との激しい対立構図の中から自らの政治的経済的社会的な不満を表明するようになるのである。

ただし中心都市に目を向けるといづれのチベット自治区、新疆ウイグル自治区のいずれにおいても漢族の人口増加が際立っており、チベット自治区のラサ市中心部では2010年の時点で漢族人口が39%に上っている。また新疆ウイグル自治区のウルムチ市

では漢族人口が 75%、ウイグル族は 12%にすぎない。漢族が民族自治地方の中心都市においてプレゼンスを高めていることがわかる。

(2) 居住地域からみた少数民族を取り巻く構造

次に居住地域の構造をみてみよう。少数民族が多く住む地域は 1949 年の建国後、行政レベルに応じて自治区、自治州、自治県に再編された。自治区は内モンゴル自治区、新疆ウイグル自治区、チベット自治区など 5 つ、自治州は延辺朝鮮族自治州など 30 あり、120 あまりの自治県とあわせて、これらを民族自治地方と総称する。

居住地域をめぐる少数民族地域の 1 つめの特徴は、民族自治地方の総面積が中国全土の 63.9%にのぼることである。つまり中国の国土の 3 分の 2 は自治区、自治州、自治県で占められているのである。2 つ目の特徴は、民族自治地方が面積のうえで広大なだけでなく、それが中国の陸地国境線を独占していることである。この 2 つの特徴をあわせて中国の国家構造を考えると、陸地国境線の内側を沿うように民族自治地方がベルト状に分布していることがわかる。見方を変えると中国と周辺国の間には長大な民族自治地方が横たわっているのである。中国の周辺にはモンゴル、カザフスタン、北朝鮮など中国の少数民族と同じ民族が構成する国家や、イスラム教でつながるアフガニスタンのように政情不安な地域がある。中国との隣接国は民族ファクターを通じて様々な問題が相互に連動しあう構造をもっているのである。

さらに付け加えていうならば、こうした少数民族が持つ文化の多くは、漢族文化とはかけはなれた特徴を持つものが多い。イスラム教を信仰するウイグル族や伝統的仏教観をもつチベット族のように、少数民族は宗教、言語、文化、歴史観などの面で高い独自性を保持している。こうした民族的な多様性は、国家をまとめるうえで阻害要因として作用しやすい。それを防ぐために、毛沢東時代には社会主義イデオロギーを使って民族の求心力を確保してきた。しかし改革開放時代に入って脱社会主義化が進むと、多民族をまとめるために新しいアイデンティティが必要となる。愛国主義や中華民族論が強調されるようになった。だが愛国主義や中華民族論は、少数民族の伝統的な価値観を否定することにつながるため、かえって民族問題を深刻化させかねない。

以上のように中国は、絶対人口の大きい少数民族が、国境沿いの広大な領域で多数の漢族と雑居し、漢族と異なる独自の文化をもつ多民族国家であり、そのため中国の民族政策は、政治的優遇策を与えて少数民族を取り込もうとするよりも、対外的安全保障や国家統合を確保するために利用される傾向が強くなるのである。

2. 民族区域自治の形骸化と少数民族の不満

中国ではこうした特徴をもつ少数民族および少数民族地域を支配するために民族政策が立案されており、その法的な根拠は、1982 年に制定された中華人民共和国憲法と 1984 年に制定された民族区域自治法に求めることができ、これらの法律によって建前

上は、少数民族の自治権が保障されている。

「民族区域自治法」は、民族区域自治制度を国家の「重要な政治制度」と明確に位置づけ、少数民族が享受できる自治権や優遇策を具体的に規定した点が特徴的である。例えば、当地の状況に基づいて憲法と法律に抵触しない範囲で特殊な政策を採用できる（第 6 条）、母語や風俗習慣の尊重（第 10 条）、宗教信仰の自由（第 11 条）、人民代表大会における少数民族への議席配分の裁量権、および人民代表大会常務委員会主任あるいは副主任に区域自治を実行する民族をあてること（第 16 条）、自治区主席、自治州長、自治県長は区域自治を実行する民族から選出すること（第 17 条）、自治条例制定権（第 19 条）、上級国家機関の決議、命令、指示が当地の実情に合わない場合、上級国家機関の批准を経て変更あるいは停止できる（第 20 条）、自治機関職員の少数民族の積極採用（第 22 条）、国务院の批准を経て国家の軍事制度と当地の需要に照らして社会治安を維持する公安部隊を組織できる（第 24 条）、計画出産の弾力的運用、一人っ子政策の緩和措置（第 44 条）、資源開発時の民族自治地方の利益の擁護（第 65 条）、大学入試での優遇（第 71 条）などがあり、とくに政治的な優遇策という面では、第 16 条と第 17 条で人民代表大会と政府のリーダーシップに民族籍概念を導入した点が重要であった。

一方「民族区域自治法」は、チベット自治区、新疆ウイグル自治区などすべての民族自治地方を中華人民共和国の不可分の領土（第 2 条）であると同時に、中央に従属する地方機関（第 3 条）に位置づけ、国家の全体利益を第一とすること（第 7 条）を求めていた。つまり、少数民族に与えられた個別具体的な優遇策は、あくまでも国家統合と安全保障が確保されていることを前提としたものにすぎなかったのである。

「民族区域自治法」は序章で「各少数民族が自民族の内部事務を管理する権利を国家が十分に尊重し保障するという精神を體現化している」として、少数民族が主たる権利主体であることを明記した。そのうえで、民族自治地方の人民代表大会については常務委員会の主任あるいは副主任のなかに区域自治を実行する民族を含めること、また人民政府を代表する自治区主席、自治州州長、自治県県長については区域自治を実行する民族から選ぶことが規定されていた。しかし、実質的な政治実権を掌握する中国共産党組織のトップリーダー人事については、このような民族籍規定が盛り込まれることはなく、民族自治地方の最高実力者である中国共産党書記は漢族の占有が慣例化しており、少数民族にとっての中国共産党一党支配体制は漢族による政治権力の独占と結果的にイコールの関係となるのである。

少数民族の立場に立てば、文化大革命で進められた改革開放の雰囲気の中で、新たに民族区域自治が制定されるなど、少数民族の自治権が法的に保障されたことによって、「民族自治」に対する期待値を一気に高めることになった。しかし、期待値が高まれば高まるほど、期待したほどに民族自治が進展しないことにいら立ちを覚え始め、

かえって政治的な不満を高めることになったのである。1980年代末から1990年代初頭にかけて、チベットやウイグルで民族問題が発生しているが、こうした民族区域自治制度への不満が、民族騒乱を発生させた一つの要因である。

3. 少数民族地域の安定化へ向けた諸政策

こうした少数民族地域の問題に対して中国は、1980年代末から国家の安全保障を最優先に、きわめて強硬な民族政策を実施してきた。

まず中国政府は、少数民族の意識変化を促すべく、少数民族の祖国が中国であること、少数民族が中華民族の一員であること、少数民族の歴史が中国史の一部を構成していることなど、まさに国家、民族、文化、歴史にかかわる認識を共有させて「民族団結」を強化しようとした。さらに言語面に解いても、バイリンガル教育の名のもとに少数民族に対する漢語教育の制度化を推進した。つまり、1990年代以降の中華ナショナリズムの高まりに合わせて、中華民族と中華文化のなかに少数民族を取り込むことで国家統合を強化しようとする方針がはっきりと示されたのである。そのほかにも、宗教活動面における統制強化、刑法改正による罰則強化、基層組織の強化による監視体制の強化、民族問題を上海協力機構や国際テロへの共闘といった国際関係上の取り組みから包囲網を固めようとしてきた。

このような少数民族包囲網の一環として、経済面においては経済発展至上主義ともいえる政策が展開されてきた。

社会主義市場経済政策を採用した1992年以来、少数民族地域への投資や賃金が沿海部に比べて相対的に減少して利益格差が拡大傾向にある。また民族自治地方におけるレイオフの比率が漢族より少数民族の方が高いなどの不満があり、少数民族地域の経済発展には国家の支援が必要だという声が強いの。2005年5月に胡錦濤政権最初の中央民族工作会議が開催され、民族自治地方の経済状況について、2004年における民族自治地方の1人当たりGDPが全国平均の67.4%であることが報告され、地域の協調的な発展を通じて経済格差を縮小し、共同富裕を実現するとの目標が掲げられた。民族自治地方の内部を局地的に見れば経済発展の著しい都市も存在するが、総じて言えば民族自治地方の経済発展が遅れているのは確かである。

民族自治地方の経済発展を推進するために、中央と沿海省市からの経済支援が進められている。中央が推進する西部大開発には民族自治地方の大半が含まれており、非該当地域であっても省レベルの職権範囲で同等の優遇措置を享受することができる。また沿海省市による支援は「対口支援」と呼ばれ、自治区内の都市ごとに沿海省市が経済発展を支援している。

このような情勢の中で西部大開発が本格的にスタートしている。西部地域に該当する12の省・自治区・市のうち内モンゴル、広西、貴州、雲南、チベット、青海、寧夏、

新疆は少数民族の集居地域であり、民族自治地方（5 自治区、30 自治州、120 自治県）のうち 5 自治区、27 自治州、89 自治県が西部大開発の対象となっている。西部地域の少数民族人口は約 8000 万人で西部全体の 30%弱にすぎないが、全国の少数民族総人口に占める割合としては 70%強にあたる。このように西部大開発は少数民族とのかかわりが極めて深いプロジェクトである。

少数民族の生活をボトムアップさせる視点から西部大開発の重要性が指摘される一方で、西部地域が陸地国境線の 86%を占めていることから辺疆防衛と国家統一の視点から西部地域の経済発展が重視される議論もある。

例えば新疆ウイグル自治区党委政研室政治研究処処長の申建華は、「国境に接する西部の少数民族地域は沿海地域との経済格差が拡大しており、少数民族の生活が相当に困難である。この状況を改善しなければ、内外の敵対勢力が機会に乗じて騒乱を起こす可能性がある」と沿海地域との格差を縮小することを基本としながらも、「一貫して注意が必要なのは周辺国家に比べてより速い経済発展と生活水準の高さを保持することである。そうしてはじめて少数民族が中国共産党の指導を擁護し、国内外の敵対勢力による破壊活動に自覚的に抵抗するようになる」と主張する。また西部大開発などを通じて少数民族地域の希少資源開発と沿海地域や内陸中心都市の経済発展を結びつけ、国家全体と少数民族地域を同時に発展させることも狙っている。つまり周辺国よりも高い経済成長と生活水準を維持するとともに、沿岸地域との経済的一体性を確保することで国家統合を強固にしようとしており、必ずしも少数民族の生活を向上させるための政策とは言い切れない。2010 年 5 月に建国以来、初めての新疆工作座談会が開催されたが、その議論の中心は新疆という「地域」をどうするかにおかれていた。ウイグル族など「少数民族」の待遇改善が主に論じられなかったのも、こうした議論を象徴していよう。

民族自治地方の経済発展が進むにつれて、漢族の移民が増加する傾向もめだっており、経済活動を目的に民族自治地方へ流入する漢族は、民族教育を受けた経験がないため、コミュニケーションレベルでの民族摩擦が頻発する結果を招いている。

中央の指導者は、少数民族地域における経済の立ち後れが国家の長期的安定を脅かしているとして、少数民族地域の経済発展こそが民族問題を解決する根本的な道であると考えているようだが、経済発展は裕福さをもたらすと同時に、時として民族固有のアイデンティティを崩壊させて逆に民族意識を高めることもありうる。またチベットのように宗教信仰を大切にす民族にとっては、物質的な豊かさだけを追求するような経済発展方式に否定的な意見も存在することを知っておく必要がある。

おわりに

以上、西部大開発を事例に取り上げながら、「中国・国家発展改革委員会における政治的課題としての民族地域振興策への関与」に関する中間レポートを作成した。

本稿で取り上げた少数民族政府機関の報告書は新疆生産建設兵団（第 2 節）と新疆ウイグル自治区（第 3 節）の 2 つに絞り込んだが、この 2 つの報告書を概観しただけでも、国家発展改革委員会が少数民族地域振興に関わる比重の大きさがわかる。

とくにこれまで筆者が取り組んできた少数民族政策の関連でいえば、第 4 節で言及したような、少数民族に対する漢語教育の実施状況さえもが、これらの報告書に盛り込まれていたことは大変興味深い。西部大開発の政策範囲は、経済発展のみに限定されているわけではなく、少数民族の文化や伝統のあり方さえも大きな辺境をもたらす可能性があることが明らかとなったからである。

次年度は、他の少数民族政府機関や部局の報告書をも詳細に検討し、民族地域振興策への国家発展改革委員会の関わりを明らかにしていくことにしたい。