

中国における地域発展戦略の策定プロセス ー日本との比較を念頭に

穆堯芋（環日本海経済研究所調査研究部研究員）

新井洋史（環日本海経済研究所調査研究部主任研究員）

キーワード：中国、地域発展戦略、策定プロセス、経済政策、比較研究

1. 問題の所在

中国政府は、2000 年代後半から頻繁に地域発展戦略を打ち出している。既存の中央政府主導の西部大開発や東北振興等と比べて、これらの発展戦略は主に地方政府が主導して策定し、施行していることが特徴的である。その背景の一つに、中国は 30 年あまりの改革開放策及び経済成長を経て、地域によって異なる経済的な特徴が顕著に現れるようになり、それに適合する発展戦略を地方政府の主導の下で進める必要があると挙げられよう。例えば、海南省は恵まれた観光資源を生かして観光産業の発展に取り組んでいるが、広西チワン族自治区はベトナムと国境を接しているから ASEAN 諸国との経済交流に力を入れている。それぞれ異なる地域発展戦略が必要である。2008 年 1 月から 2013 年 9 月現在まで、中国政府は 27 件の省レベル（直轄市、自治区を含む、以下同じ）の地域発展戦略を打ち出した。地方政府は次々に地域発展戦略を作り、中央政府の承認を得るために競い合っている状況であると言えよう。これらの地域発展戦略の策定と施行は、中国の経済成長及び地域経済の構造変化に極めて大きな影響を与えているに違いない。

しかし、これらの地域発展戦略はどのように作られているかについて、ほとんど研究されていない状況である。中国では体制上の理由もあり、経済政策の策定プロセスに関して公開される情報は

限られている。それでも地域発展戦略の策定プロセスを研究することは、以下の 3 点において重要である。まず、地域発展戦略は中国の地域政策の中心的な存在であり、その策定プロセスを解明しない限り、地域政策への理解は不十分だと言わざるを得ない。次に、策定プロセスの分析は、地域開発をめぐる中央と地方の関係の解明に極めて重要な役割を果たしている。後述するように、2000 年代後半以降の地域発展戦略は主に地方政府が主導して策定するが、中央政府の承認が必要である。地域開発をめぐり、中央と地方は協力しながらも対立・妥協している面もある。第 3 に、策定プロセスの特徴を明らかにしてその実態と課題を指摘することにより、施行に移った後に表れる問題に対する理解を深めることができる。地域発展戦略の施行上の問題点について、これまでも多くの研究で指摘されているが、その根源を遡って探求すると、策定プロセスに辿り着く場合も多い。

中国の地域発展戦略の策定プロセスを分析するには、日本の状況に鑑み、比較研究を念頭に入れて考察するのが有益である。例えば、策定プロセスの制度化問題、中央と地方の関係、シンクタンクの独立性等において日中には大きな違いがあると推察される。勿論、中国と日本は体制も国土面積も違うため、完全に比較することは難しいが、策定プロセスに焦点を当てて検討すれば、中国の地域政策の方向性に対する理解が豊かになるに違

いない。しかし、本稿は日中比較を重点的に行うものではなく、あくまでも中国の地域発展戦略の策定プロセスの解明に注力するものである。

2. 先行研究の整理

大西靖（2005）は景気過熱問題や人民元問題等の具体例を通じて、中国における経済政策のメカニズムを検討した。中国共産党、国務院、全国人民代表大会の役割を分析し、政策の策定にかかわるシンクタンクや有力な学者の重要性を強調した。「国務院では、総理責任制のもとで基本的にトップダウンで意思決定が行われる。巨大な総理官邸ともいえる国務院のもとに置かれた各経済官庁のなかでは、国家発展改革委員会が飛び抜けた力を有し、周小川が行長就任以降の人民銀行も急速に力をつけ発言を活発化している」と明らかにした（大西、2005、p. iii）。

田中（2007）は中国の統治構造を考察した上で、江沢民指導部から胡錦濤指導部へ移行する過程に発生する中国経済の課題を整理し、それに対応する指導部の指導思想の変化と原因を検討した。経済政策の決定をめぐる中央省庁間の調整問題を提起し、「2002 年以降景気が上昇過程に入ったと批判した財政部は、2002 年 5 月と 2004 年 5 月に積極的な財政政策の転換を提起したが、いずれも国家発展改革委員会の反対にあい、政策を転換することができなかった」と紹介した（田中、2007、p. 466）。

唐（2011）は、中国におけるマクロ経済政策の決定と策定プロセスの解明を試みた。結論の一つとして、「マクロ経済に関する最も重要な決定は中央経済工作会议が行っており、その政策決定はすでに制度化されている」と指摘した。また、「草案策定の過程においては、地方や研究機関、大学等から有識者も関与していることが大きな特徴と言える」¹と述べた。以上 3 件の研究は、経済政策の策定プロセスを理解するうえで重要な論点を提起

しているが、マクロ政策の策定を中心に研究しており、地域発展戦略について詳しく分析を行わなかった。また、中央省庁の策定・調整機能を検討したが、地方政府の役割を詳しく考察しなかった。

沙（2012）では、国家発展改革委員会地区経済局の範恒山局長はインタビューに答え、地域発展戦略の策定には国家の意志と地方の経済発展の実態の両方を重視しなければならないと指摘した。地域により異なる内容の発展戦略があり、「1 地域 1 戦略」を目指すべきだと強調した。

汪（2012）は、地域発展戦略と当該地域の土地利用計画や環境保護計画との間に内容上の不整合があり、施行に移った時に問題を生じることもしばしばあると明らかにした。また、地域発展戦略の策定及び承認に関する明確なルールはなく、地方政府の責任者の判断に依拠している側面があると言及した。

笄（2013）は地域発展戦略の件数の増加、重要性の増大及び実施効果の拡大に伴い、策定プロセスの公開、透明性の確保及び科学的・民主的・効率的な政策決定が求められていることを指摘した。政府のほか、発展戦略の策定に参加する研究者・企業・市民・マスコミの役割はますます重要となり、専門性も向上している。今後、民間・独立系シンクタンクの役割を強化する必要がある。以上 3 件の研究は、地域発展戦略に特化して分析し、貴重な議論を行った。しかし、策定プロセスに関する詳細な検討は不足しており、その特徴や課題についてより深く掘り下げる余地が残されていると考えられる。また、これらの研究は、地方と中央の関係の分析に至っていないという課題もある。

3. 予備的な考察

策定プロセスの分析に入る前に、いくつか予備的な考察を行う必要がある。具体的には、中国における地域発展戦略の政策体系、策定状況、内容の構成、地方政府にとってのメリット等が挙げら

れる。これらの検討は、本稿の基本的な概念や分析対象などをより明確にし、策定プロセスの分析に寄与する。

（１）地域発展戦略の政策体系

地域発展戦略とは、中央政府または地方政府が策定した当該地域の発展を促進するための総合的な政策ビジョンである（穆、2012b、p. 76）。中国における地域発展戦略は数が多く、対象地域、策定・施行の主体、策定の目的や機能等も相違している。呉・馬（2013）は地域発展戦略の機能に着目し、これらを５種類に分類した。すなわち、①国家戦略型地域発展計画（国全体の戦略的な目標及び具体的な支援政策が含まれる地域発展計画、例えば「西部大開発第12次5カ年計画」等）、②重点・代表的地域の総合開発計画（社会及び経済の発展への貢献度から見ればより大きな役割を果たす重点地域の発展戦略、例えば「広西北部湾経済区発展計画」等）、③国家級「新特区」改革発展計画（政策試験を通じて改革の経験を蓄積する地域発展戦略、例えば「上海浦東新区総合改革試験区」等）、④特定機能地域特定分野の開発計画（例えば「甘粛省循環経済発展総体計画」等）、⑤各レベルの地方政府が策定する地域発展計画（中央政府の承認を得ていない地方政府の独自の地域発展戦略、例えば「哈大齊（ハルビン市－大慶市－チチハル市）工業走廊産業配置計画」等）である。この分類方法は地域発展戦略の性格を理解するために有益である。本稿は策定プロセスを課題としているため、地域発展戦略の機能を重視しながら、策定・施行の主体を勘案し、対象地域の広さも視野に入れて考察する。

本稿の分析対象を「省レベルの地域発展戦略」とする。「省レベルの地域発展戦略」は以下３つの要件を満たすものである。①中央政府の承認を得ている（全国から見て重要かつ特性のある地域発展戦略であること）、②主に省レベルの地方政府が

策定・施行している（西部大開発のような中央政府主導の地域発展戦略と区別すること）、③対象地域には省内または省をまたがる複数の都市が含まれている（特定の都市の発展戦略ではなく、より広い範囲を対象とすること）。呉・馬（2013）の分類で言えば、重点・代表的地域の総合開発計画、特定機能地域特定分野の開発計画、国家級「新特区」改革発展計画と重なる部分があるが、結合ではない。環境保護を目的とするものや特定都市の一部地域を対象とするものは含まれない²。

（２）省レベルの地域発展戦略の策定状況

省レベルの地域発展戦略は、2000年代後半から頻繁に打ち出され、地域発展戦略の策定・施行における中央から地方への権限移譲の象徴的な存在である。中国の地域発展戦略は、中華人民共和国建国直後の内陸建設戦略から始め、三線建設、沿海地域開発戦略を経て、西部大開発・東北振興等まで主に中央政府の主導で行われてきた³。しかし、2000年後半以降、地方政府は独自に地域発展戦略を策定し、中央政府のオーソライズの下で施行するという新しい方式が生まれている。その中心的な存在は省レベルの地域発展戦略である。そこには地方発の新しい試みや発想が生まれ、地方政府主導による地域経済の特性を生かした発展戦略の施行が可能となった。表１で示すように、2013年9月現在、中央政府は27件の省レベルの地域発展戦略を承認した。チベット自治区、北京、天津以外のすべての省が含まれ、北京、天津も策定中である⁴。これらの地域発展戦略の多くは省単位で策定され、省内の複数の都市を対象範囲としている。一部複数の省をまたがる地域発展戦略もあるが、その中では1つの省が中心的な役割を果たす場合が多い。

表 1 近年中央政府が承認した省レベルの地域発展戦略

No.	承認時期	発展戦略名	対象期間	実施省政府
1	2008年1月	広西北部湾経済区発展規画	2006年－2020年	広西チワン族自治区
2	2008年12月	長株潭都市群地域規画	2008年－2020年	湖南省
3	2008年12月	珠江デルタ地区改革発展規画要綱	2008年－2020年	広東省
4	2009年6月	江蘇沿海地区発展規画	2009年－2020年	江蘇省
5	2009年6月	関中－天水経済区発展規画	2009年－2020年	陝西省・甘肅省
6	2009年7月	遼寧沿海経済帯発展規画	2009年－2020年	遼寧省
7	2009年11月	中国図們江地域協力開発規画要綱	2009年－2020年	吉林省
8	2009年12月	黄河デルタ高効生態経済区発展規画	2009年－2020年	山東省
9	2009年12月	甘肅省循環経済総体発展規画	2009年－2015年	甘肅省
10	2009年12月	鄱陽湖生態経済区規画	2009年－2020年	江西省
11	2010年1月	皖江都市帯産業受入移転模範区規画	2010年－2020年	安徽省
12	2010年3月	青海ツァイダム循環経済実験区総体規画	2010年－2020年	青海省
13	2010年5月	長江デルタ地域規画	2009年－2020年	上海市・江蘇省・浙江省
14	2010年6月	海南島国際観光島規画要綱	2010年－2020年	海南省
15	2011年1月	山東半島藍色経済区発展規画	2011年－2020年	山東省
16	2011年3月	浙江海洋経済発展モデル地域規画	2011年－2020年	浙江省
17	2011年3月	海峡西岸経済区発展規画	2011年－2020年	福建省・浙江省・広東省・江西省
18	2011年5月	成渝経済区地域規画	2011年－2020年	重慶市・四川省
19	2011年7月	広東海洋経済総合試験区発展規画	2011年－2020年	広東省
20	2011年11月	河北沿海地区発展規画	2011年－2020年	河北省
21	2012年8月	中国東北地区の北東アジア地域に向けて開放する規画要綱	2012年－2020年	遼寧省・吉林省・黒龍江省・内モンゴル自治区
22	2012年8月	黔中経済区発展規画	2012年－2020年	貴州省
23	2012年9月	寧夏内陸開放型経済実験区規画	2012年－2020年	寧夏回族自治区
24	2012年10月	雲南省を西南方面への開放に向けた重要な橋頭堡として建設することを加速する総体規画	2012年－2020年	雲南省
25	2012年11月	中原経済区規画	2012年－2020年	河南省・河北省・山西省・安徽省・山東省
26	2012年11月	天山北坡経済帯発展規画	2012年－2020年	新疆ウイグル自治区
27	2012年11月	呼包銀榆経済区発展規画	2012年－2020年	内モンゴル自治区・寧夏回族自治区・陝西省

出所：中国政府の公文書、各種新聞報道より筆者作成。

（３）地域発展戦略の内容

地域発展戦略の内容は、当該地域の状況や経済的な特徴により相違しているが、基本的な構成が一致している。以下５つの部分に分けて考察する。

①「はじめに」には、同地域発展戦略の策定の目的、対象地域、対象期間等を規定している。対象期間はすべて策定の時点から２０２０年までである。

②「意義」には、当該地域をめぐる国内外の情勢の変化、同発展戦略の重大な意義と地域が直面する課題等を明らかにしている。

③「全体要求」には、指導的な思想、当該地域の位置づけ、発展戦略の目標等が述べられている。その中の「位置づけ」は全国における同地域の経済的特性や戦略的な重要性を規定しており、マスメディアに注目される内容である。

④本文では、地域発展戦略の内容を本格的に検討している。具体的には、都市・産業の空間的機能の確定、サービス業・工業・農業などの産業の発展、技術革新の推進、インフラ整備、環境保全、体制の改革、国内地域間協力、国際経済協力（貿易、投資、国際物流、国際金融等）の推進等が挙げられ、包括的な内容となっている。前述の「位置づけ」に従って当該地域の特性とそれに適合する政策は重点的に述べられている。特に強調したい分野を前の部分に置き、多くの文字数を使用している。一般論だけではなく、大型国有企業による具体的な建設プロジェクトの整備を明記する場合もある。

⑤「施行」には、省政府における施行責任を明記するほか、施行プランの策定、施行組織の形成と強化、具体的なプロジェクトの実行等を求めている。中央省庁に対して土地使用、行政許可、インフラ整備、財政・金融面の優遇等の支援を呼び掛けている。発展戦略の施行に対する監督・評価の強化も言及している。上記の内容は基本的な構成パターンであるが、これとは別の構成を採用するものも一部ある。いずれにしても、全体の構成は極めてはっきりしており、一目瞭然である。文章の表現は読みやすく工

夫されている。

（４）地方政府にとってのメリット

地方政府はなぜ競い合って地域発展戦略を策定し、中央政府の承認を得ようとしているのか？張（２０１２）は、地域発展戦略が中央に承認されてから、地方政府には「有名無実」（期待した中央政府の支援策が得られず）の失望感が生じていることを明らかにした（張、２０１２、p. 8）。呉・馬（２０１３）も、國務院の承認は、地方政府が規画通りの改革や開発を実行して良いと認めたことに過ぎず、中央が必ず関連政策を打ち出して当該地域の開発を支援する意味ではないと指摘した（呉・馬、２０１３、p. 15）。それでも地方政府は熱心に中央政府の承認を得ようとする理由はどこにあるのか？以下の５点を指摘したい。

①地域発展戦略は地方政府の発展の方針や政策ビジョンを示すものであり、地域住民に夢を与えて、幅広い支持を獲得する狙いがある。

②地域発展戦略に対する中央政府の承認は、全国における当該地域の経済的特性と戦略的重要性が認められたことを意味し、当該地域の知名度の向上に大きく貢献する。これは地方政府の担当者の政治的業績になる。

③中央政府が承認しても大型投資や財政移転が行われる保証はないが、中央省庁の支援を獲得しやすくなり、インフラ整備の進展が早くなる可能性がある。特に、大型建設プロジェクトの認可を得やすくなる。

④全国から当該地域の発展に対する関心が集まり、民間資本や外国資本の誘致を行いやすくなる。

⑤地方発の新しい政策的試みを行う場合、既存の国の制度や慣習等と矛盾しても、中央省庁と交渉して例外的に認めてもらう可能性が出てくる。以上、地域発展戦略の政策体系、策定状況、構成と地方政府にとってのメリット等を検討した。これから策定プロセスの考察に入る。

4. 地域発展戦略の策定プロセスとその特徴

(1) 策定プロセス

中国における経済政策の策定と同様に、地域発展戦略の策定プロセスも謎に包まれる部分が多い。実務的に最も詳しいのは政策立案部門である発展改革委員会だが、特定の発展戦略についてどのように作られたかを明らかにすることはほとんどない。なぜなら政策決定過程には様々な要素が絡み合って複雑に動いているため、すべてを明らかにすることはできないからであろう。一部の新聞報道では、中央政府に承認された地域発展戦略の宣伝としてその誕生過程を記したものがあるが、表面的な紹介にとどまっている。筆者も特定の事例を挙げて検討することを避けるが、これまでの現地調査で様々な地域発展戦略を分析した結果、策定プロセスの基本パターンをまとめることができた。

詳細は以下の通りである。①地方政府は地域発展戦略を作る際に、一般に北京にある国レベルの政府系シンクタンクや有名な大学（以下シンクタンクと略す）に作成の業務を委託する。省レベルの地域発展戦略は当該省の長期的な政策指針となるため、省政府は数百万円から数千万元の予算を付けて、信頼できるシンクタンクに依頼することが一般的である。②シンクタンクは担当責任者を決め、所属の研究員を集めてプロジェクトチームを作る。地域発展戦略は包括的な内容から構成されているため、プロジェクトチームの構成員も空間経済、産業、物流、エネルギー環境、地域間協力、国際経済等各分野の専門家をそろえる必要がある。プロジェクトチームは十数人に上ることもしばしばある。③プロジェクトチームは現地調査に入り、現地政府の関係部署や有力企業の責任者を呼んで聞き取りを行う。現地調査は現地政府の強い支持の下で行われるため、極めてスムーズに行く。意見聴取のほか、資料収集や実地調査もある。地元の人々の意見や地域の経済的特性等はこ

の段階で整理される。④現地調査が終わったら、各専門分野の担当者は聞き取り調査の結果や収集した資料等に基づき、担当セッションの内容の執筆に入る。シンクタンクのやり方により内容の執筆は現地のホテルで行うケースもある。各担当者は数ページから十数ページの資料を取りまとめるが、地域発展戦略の本文に入れるのは最後の結論（政策）のみである。⑤プロジェクトチームは北京に戻り、数回にわたり合同検討会議を開き、各担当者は大学のゼミのように順番に担当内容を発表して議論する。検討会議では、全体の構成から各分野の政策まで、さらに個別の表現も含めて徹底的に議論される。必要に応じて複数回の現地調査を行う。このように修正を繰り返し、地域発展戦略の原案が作られる。⑥原案は地方政府に提出され、さらに地方政府の意見を聴取し、修正を行うことになる。現地政府は自身で判断するほか、専門家による評価チームを組織して原案の審査を行う。ここでは、地方政府の責任者の意見は原案の内容に大きな影響を与える。修正を繰り返した後、審査に合格した原案は地方政府に納品され、代金はシンクタンクに支払われる。⑦地方政府は地域発展戦略の原案を中央政府に提出し、承認の申請を行う。中央政府は全国の視点から同発展戦略の原案を審査し、地方政府に修正を求めることがある。最終的に合格したら承認し、中央政府認可の地域発展戦略が誕生する。

これは基本的な策定プロセスだが、すべての地域発展戦略の策定にあてはまるものではない。例えば、地方政府は一つのシンクタンクではなく、複数の機関に協力させて共同で作成する場合もある。また、北京のシンクタンクは受注した業務の一部を地方のシンクタンクに再委託する場合もある。

このプロセスから見えるのは、いうまでもなく地域発展戦略の策定における地方政府の主導的な役割である。まず、地方政府の策定予算、依頼先

選定、調査発注、現地調査協力、修正、評価などがなければ、地域発展戦略の策定は難しい。次に、地方政府はシンクタンクに指示し、自由に地域発展戦略の内容を決めることができる。中央政府は全国的な視点から、発展戦略の方向性に対して修正を求めることができるが、地方政府の最もやりたいことを発展戦略の原案から削除することは難しい。特に、発展戦略の施行段階では、地方政府が政策の重点分野を決められるため、やはり地方政府の意向は重要である。また、地域発展戦略に書かれる中央政府の支援策は指針的なものであり、税の免除や道路建設のような具体的な優遇策ではない。中央の支援策を具体化するために、地方政府は再び個別に中央省庁と交渉する必要がある。どこまで支援してもらえるかは、地方政府の交渉力に大きく依存している。

（２）策定プロセスの特徴

１）受注競争における「限られた市場原理」

「市場原理」とは、シンクタンクの中に質の高い地域発展戦略の原案が作成でき、地方政府の良い評判を得ているものが出てきていることである。優秀な研究員を数多く有し、研究体制もしっかりしている。真剣で責任のある姿勢で現地調査に臨み、実効性の高い政策提言を行っている。このようなシンクタンクは多くの地域発展戦略の作成を受注している。また、地方政府は複数のシンクタンクに競争させることができる環境にある。数多くの中央省庁傘下のシンクタンクのほか、著名な大学も多数存在している。最後に、シンクタンクは報酬の少ないプロジェクトについて受注しないこともできる。例えば、省や省都を除く地級市レベル以下の都市は、財政力が比較的に弱いいため、国レベルのシンクタンクに依頼することは難しい。

「限られた市場原理」とは、受注競争には市場原理以外の要素が多く入っており、すべて市場の

力で動いているわけではないことである。まず、地域発展戦略を中央政府に承認してもらうためには、中央省庁傘下のシンクタンクに作ってもらうほうが得策であると地方政府が考える。中央省庁傘下のシンクタンクは中央政府に様々なネットワークがあるからである。次に、地方政府の責任者の意向は依頼先の決定に大きな影響を与えるため、なかには人的ネットワークや利権関係等の非市場的な要素の存在も考えられる。また、地方政府は地域発展戦略を宣伝するために、有名な機関や学者に依頼する傾向があり、地域発展戦略の内容より作成メンバーの顔ぶれに説得力があると思われる。しかし、有名な機関や学者は多忙のため、特定の地域発展戦略の作成のために費やすことができる人員や時間が少ない。緻密に調査せず、ほかの発展戦略の内容を適当に組み合わせて作る場合もある。

２）策定主体の「分層構造」

前項の結果として、地域発展戦略の作成に「分層構造」が形成されている。まず、省・省都レベル（一級行政単位）の発展戦略は、主に国レベルのシンクタンクが作成する。策定メンバーには全国に有名な学者の名前が並び、受託金額は数百万元から数千万元に上る。このような受注が取れるシンクタンクは特権階級のような存在であると言えよう。次に、地級市レベル（二級行政単位）の発展戦略は、主に省レベルのシンクタンクが作成する。策定メンバーは省レベルの社会科学院や省内の大学の先生から構成され、受託金額は数十万元から百万元前後までである。最後に、県レベル（三級行政単位）の発展戦略は、主に地級市レベルのシンクタンクが作成する。市レベルの社会科学院等が担当し、受託金額は数万元から数十万元までである。県レベルの地方政府も、予算が多ければ、省レベルや国レベルのシンクタンクに作成してもらうこと可能である。

このような分層構造が形成された理由として、前述の「限られた市場原理」でも言及したが、下級地方政府の財政規模の制約、策定機関（例えば国レベルのシンクタンク）と承認機関（例えば中央政府）とのネットワークの存在が挙げられる。このほか、一部の分野において、発展戦略の策定が許されるのは、承認権限を持つ政府機関傘下のシンクタンクのみというケースもある。近年、このような状況が徐々に改善されている。

「分層構造」の形成は、地方シンクタンクの成長にマイナスの影響を与えるに違いない。例えば、省レベルのシンクタンクは当該省の経済状況をよく把握しているにもかかわらず、省政府が地域発展戦略の策定業務を国レベルのシンクタンクに委託しているため、その下請けとして調査を行わざるを得ない。下請けの仕事さえもらえない場合もある。地域発展戦略の策定の受注をめぐるシンクタンクの競争はますます激しくなっている。

3) 策定プロセスの未制度化

地域発展戦略の策定プロセスは制度化されたものではなく、地方政府の責任者による人的判断に依存している。まず、地域発展戦略は中央政府の承認を申請する必要があるかどうかという基本問題について、地方政府の判断に任せている状況である。中央政府が承認すると様々なメリットがあるが、必ずそれを受けなければならないという決まりはない。現実には中央の承認を申請せず、省政府独自の地域発展戦略として策定・施行されるものも多くある。呉・馬（2013）が指摘した「各レベルの地方政府が策定する地域発展規画」はそれに当たる。また、地域発展戦略は、上級の政府機関ではなく、地方の立法機関である地方人民代表大会が承認すべきだと主張する学者もいる。地域発展戦略の策定をめぐる法整備は遅れている。次に、策定機関に関する資格認定の基準は存在しない。地方政府の受注さえ取れば、大学やシンク

タンクも含めてどの機関でも策定できる。収益を獲得するために、本来の研究方針や研究業務と全く関係のないプロジェクトも受託するシンクタンクがある。地域発展戦略の策定機関は人員の規模、業務の質、専門分野の研究蓄積等において大きな格差が生じている。最後に、地方政府には策定業務の発注プロセス、調査方法、資金管理、評価方法等について決められたルールはなく、担当部署は役人の意向を受けて臨機応変的に対応しているのが実態である。シンクタンクによって全く違う方法で原案が作られる。地域発展戦略の客観性を保つには、策定プロセスの制度化を図ることは重要である。

4) シンクタンクの独立性の問題

一部のシンクタンクは質の高い調査を行っているが、全体から見れば、シンクタンクの独立性には大きな疑問が残っている。まず、地域発展戦略の策定の受注は、シンクタンクにとって大きな経済的刺激であるため、短期間で多くの発展戦略を作ることが望まれる。専門性の低いシンクタンクには発展戦略の客観性を重視せず、金儲けに走るものも少なくない。このようなシンクタンクには、十分な人員や時間をかけて緻密な調査を行い、実効性の高い政策提言ができるとは考えられない。そもそも一回か二回ぐらいの現地調査で当該地域の経済的特性を把握できるかという批判もある。次に、地域発展戦略は地方政府の役人の意向を強く反映しており、シンクタンクとしてそれに反する意見を提示するのは難しい。地方政府はお客様であり、研究員の意見より官僚の意向が重要である。特に、地方政府の責任者が交代し、後任者は前任者とまったく違う意見を持った場合は、シンクタンクの独立性はさらに保ちにくい。また、中央政府の承認を得るために、地域発展戦略の策定には地域の特色を強調しなければならない。しかし、その特色は本当に地域経済の実態を反映して

いるか、特色の部分に対して政策を打っても地域経済は大きく発展しない場合はどうするかについて、しっかり考える余裕がない。いずれにしても、シンクタンクは金銭に対する過度の依存、地方の役人の意向と中央政府の目線から脱出しない限り、真の意味で客観性の高い地域発展戦略が作れない懸念がある。

以上4つの特徴は、互いに無関係に存在しているものではない。限られた市場原理だからこそ、分層構造ができており、策定プロセスの未制度化もシンクタンクの独立性の問題に深く関わっている。一言でまとめると、中国における地域発展戦略の策定は、一部市場原理が働いているものの、分層構造で見られるような特権階級が存在し、ソフトインフラとしてのルール作りや法整備が進まず、シンクタンクの独立性も疑問視されるという状況である。

6. 日本の地域開発計画⁵の策定プロセス

(1) 21世紀初頭までの地域開発政策の体系と計画策定プロセス

第二次世界大戦後から21世紀初頭位までの日本の地域開発政策は、全域を対象とした開発計画と特定地域を対象とした開発計画（制度・事業等）の二本立てで構成されていた（表2）。このうち、本稿において分析の対象としている中国における地域発展戦略との対比を行う上で、適当と考えられるのは、モデル的地域を選択して地域振興を図る制度である。その理由は、これらが基礎自治体（市町村）より広く、広域自治体（都道府県）よりも狭い範囲を、選択的に対象としているためである。

これらの日本におけるモデル的地域振興計画の特徴として、以下の点が挙げられる。①開発コンセプトを国（中央）が決定している。（重化学）工場立地、ハイテク産業立地、リゾート開発等、その時代の要請等に応じて、国が開発コンセプトを

決定した上で、その展開に適した地域を全国から選定する形態である。②法整備を伴っている。例えば、新産業都市であれば新産業都市建設促進法（1962年）、総合保養地域であれば総合保養地域整備法（1987年）、頭脳立地地域であれば頭脳立地法⁶（1988年）等、制度ごとに個別立法が行われている。③国が地域指定（承認、同意等）を行っている。初期の新産業都市や工業整備特別地域等は、国が一方的に指定を行うものであったが、テクノポリス以降は地方自治体が計画や構想を策定し、これを国が審査した上で承認あるいは同意する形が一般的となった。④指定地域が一つの広域自治体（都道府県）を超える場合がある。多くの場合では、個別の都道府県内の複数の市町村にまたがる地域を指定対象としているが、一部では、複数の都道府県にまたがって地域指定がなされているケースがある。

以上のうち、①及び②は本稿の分析の主対象である中国の地域発展戦略とは異なる点である。これに対し、③については、地方から申請を行うという点で類似性が認められる。ただし、日本の場合、形式的には地方の発意によるものであるが、実質的には全国各地からの同種の提案・申請の中から、国が画一的な尺度の下で特定の地域を選択して「指定」を行う制度であると言える。④については、日中に共通している。これらの日中比較から見えてくるのは、日本のこの時期の地域開発・振興政策体系が高度に制度化されたものであるという特徴である。

(2) 特区制度を中心とした地域振興政策と計画策定プロセス

日本における地方分権の進展は緩慢なものではあるが、それでも2000年に成立したいわゆる地方分権一括法は一つの画期をなすものだと言える。こうした流れの中で、今世紀に入って、計画的手法をもって地域開発を進めようとする政策にも変

化が起きた。全国スケールでは、全国総合開発計画に代わって国土形成計画が策定されるようになった。開発中心主義からの転換である。また、特定地域の振興のうちモデル的地域振興の分野では、従来以上に地方の発意を重視する特区制度を活用する流れとなっている。これに対し、条件不利地域の振興に関わる制度設計の大枠には大きな変化は見られない。

表3は、特区制度の概要をまとめたものである。最初に展開された構造改革特区は、規制緩和のみで地域の活性化を図ろうとするものであったが、その後はより実効性を高めるため、税制(減免等)、財政(補助金等)及び金融(利子補給等)を組み合わせる形に変化した。これらの制度は、地方がそれぞれの地域の実情に応じて独自の提案を行い、これを国(中央)が審査して認定を行うという点で、現在の中国における地域発展戦略の枠組みに近い。大きな違いは、その規模及び提案者の範囲である。制度によっては、市町村のほか民間企業やNPOが提案することが可能であり、対象範囲も市町村のうちの一部地区に設定することも可能である。

また、注目すべき点は、新たな制度として始まりつつある国家戦略特区では、地域の発意よりも国の主体性を強調していることである。前述のとおり20世紀後半には国が発展コンセプトを設定していたが、再び国の主体性が強調されている点を考え合わせると、中国と比べて、日本の地域開発・地域振興の制度設計には中央集権的発想が強いと言える。

(3) 計画策定の実務プロセス

ここでは、計画(提案)の策定主体(主に地方自治体)が実際に策定作業を行う実務プロセスを取り上げてみたい。実は、こうしたプロセスを明らかにするような資料は、上述したような地域開発・振興政策にかかる計画の提案、国による審査、

認定等のスキームという面での策定プロセスに関する資料に比べて格段に少ない。そこで筆者の行政実務の現場での経験をもとに論じることとした。

計画策定の実務プロセスに関与する主体は、大きく3分類される。すなわち、①策定主体の職員、②外部有識者、利害関係者、及び③民間の外部コンサルタントである。このうち、③の外部コンサルタントは、計画策定に必要な知識・技術を持つこと等から重宝される傾向にあった。特に、条件不利地域の振興制度や特区以前のモデル地域振興制度にあつては、全国一律の基準で審査されるに当たり、コンサルタントが持つ前例の蓄積は大きな意味があつた。他方、いずれの計画も似たような内容となり、「金太郎あめ」との批判も受けた。特区型の地域振興政策体系へのシフトに伴い、自治体職員が果たす役割が増加しつつあるように思われる。外部コンサルタントの多くが首都圏等に立地し、必ずしも地域の実情を踏まえた適切な検討ができるとは限らないという点が考慮されているものと思われる。また、自治体職員の計画策定能力が向上していること、財政事情から外部への委託事業を減らす傾向にあること等も背景として指摘できる。なお、第2のグループの外部有識者及び利害関係者は、主として「審議会」、「検討委員会」等といった検討の場で計画素案に対して意見を述べる形で計画策定プロセスに参画する。こうした参画形態からして、計画の大枠に影響を及ぼすことは少ないが、計画中の特定の項目に対して、自らの意見や利害を反映させることが可能である。また、最近ではこれらに加え、パブリックコメント等を通じて住民等からの意見を反映させることも一般的である。

中国と比較した場合、営利事業として計画策定(支援)を行うコンサルタントの存在の有無が最も大きな違いである。

表2 日本における主な地域開発計画等

	全国	地域限定
全域型	全国総合開発計画 (1～5次)	【大都市圏ブロック計画】 ・首都圏整備計画、近畿圏整備計画、中部圏整備開発計画 【地方圏ブロック計画】 ・北海道総合開発計画、東北開発促進計画、北陸開発促進計画、中国開発促進計画、四国開発促進計画、九州開発促進計画、沖縄振興開発計画
特定地域型	—	【モデル的地域振興】 ・新産業都市、工業整備特別地域、「テクノポリス」、総合保養地域、頭脳立地地域、輸入促進（FAZ）地域 等 【条件不利地域振興】 ・過疎地域振興、離島振興、半島振興、山村振興、豪雪地帯対策、産炭地域振興、奄美諸島振興、小笠原諸島振興 等

出所：大西隆（2004）、日本まちづくり協会（2001）等を参考に筆者作成。

表3 日本における主な特区制度

制度名	始期	趣旨・目的等	認定件数/区域数
構造改革特区	2002年	地域発の創意工夫に基づき規制の特例措置を講じることにより、経済社会の構造改革を進めるとともに地域の活性化を図る。	1,207件 (第31回認定分まで)
地域再生計画	2003年	地域が行う自主的・自立的な取組を財政・金融等の面から支援し、地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出等地域の活力の再生を図る。	1,640件 (第25回認定分まで)
総合特区（国際戦略総合特区、地域活性化総合特区）	2011年	産業の国際競争力の強化（国際戦略総合特区）及び地域の活性化（地域活性化総合特区）。地域の包括的・戦略的なチャレンジを、オーダーメイドで総合的（規制・制度の特例、税制・財政・金融措置）に支援する。	国際戦略総合特区： 7地域 地域活性化総合特区： 37地域
復興特区	2011年	東日本大震災の被災地において、地方公共団体が地域の状況や特性を踏まえて自ら作成したオーダーメイドのメニューに基づき、地域限定で思い切った特例措置を実現し、復興を加速する。	復興推進計画：74件 復興整備計画：28市町村、計504地区
国家戦略特区	2013年	地域の発意に基づく従来の特区制度とは異なり、国が主体的にコミットをし、国・地方自治体・民間が三者一体となって、国の経済成長に大きなインパクトを与えるプロジェクトに取り組む。	(提案募集中)

出所：内閣官房地域活性化統合事務局資料等を元に筆者作成。

7、本稿のまとめ

本稿は、中国における地域発展戦略の策定プロセスに焦点を当てて、その特徴と課題を検討した。中国政府は次々に地域発展戦略を打ち出し、それが地域政策の中心となっている現状において、地域発展戦略の策定プロセスの研究は極めて重要である。

本稿の結論は以下のとおりである。地域発展戦略の策定において、地方政府は中心的な役割を果たしている。大学やシンクタンク等は地方政府から策定業務の委託を受けている。地域発展戦略は、調査プロジェクトチームの形成、現地調査、原案作成、地方政府との検討・修正、中央政府への提出・承認等の段階を経て生まれる。地域発展戦略の方向性について、地方政府の意向は最も重要である。策定プロセスの特徴として、限られた市場原理の働き、策定主体の分層構造の形成、策定プロセスの未制度化とシンクタンクの独立性の不足等の特徴が見られた。これらの課題は、日本の地域開発計画の策定プロセスと比較した場合になお顕著に表れる。

中国の地域発展戦略の策定は今後どのような方向に進むのか？地方政府はこれらの課題を真摯に受け止め、積極的に改善策を模索しているようには見えない。中央政府として、市場原理に基づくルール作りや法整備を行い、独立した民間シンクタンクの育成等が求められよう。しかし、地方政府の担当者は地域発展戦略の策定を中央に昇進するための業績として取り組んでいることや中央省庁の出先機関に対する地方政府の影響力が極めて強い現状において、中国における地域発展戦略の策定は、短期的には日本のような道に沿って進むとは思えない。

本稿に残された課題として、事例分析の不足である。具体的な事例を検討すれば、策定プロセスの実態と課題をより明確にすることができる。しかし、今後もこの研究を続けるために、具体的な

事例分析を避けなければならないというジレンマがある。また、日本のみならず、欧米諸国の策定プロセスとの比較検討も必要である。今後の研究に託したい。

参考文献

日本語

書籍

大西隆ほか、2004 年、『都市を構想する』、鹿島出版会。

大西靖、2005 年、『中国における経済政策決定メカニズムー景気過熱、金融改革、人民元はどうなるのか』、社団法人金融財政事情研究会。

田中修、2007 年、『検証 現代中国の経済政策決定』、日本経済新聞出版社。

日本まちづくり協会、2001 年、『地域計画（第 2 版）』、森北出版。

論文

呉昊・馬琳、2013 年、「中国が大量の地域発展計画を策定する要因と実施上の問題点」、『Erina report』、No. 109、pp. 15-22。

笈志剛、2013 年、「中国における地域発展戦略の策定プロセス：黒龍江省の事例」、『Erina report』、No. 109、pp. 33-40。

張可雲、2012 年、「中国が頻繁に地域発展計画を策定する背景、意図及び展望」、『Erina report』、No. 103、pp. 5-9。

唐成、2011 年、「中国におけるマクロ経済政策の決定メカニズムに関する研究」、『中国「調和社会」構築の現段階』、アジ研選書、佐々木智弘編、No. 24。

穆堯芋、2012 年 a、「中国における地域発展戦略の実態と課題：『中国図們江地域協力開発規画要綱』の事例」、『Erina report』、No. 103、pp. 38-51。

穆堯芋、2012 年 b、「中国における不動産バブルの発生要因：地域発展戦略の視点から」、『北東アジア地域研究』、No. 18、pp. 73-86。

中国語

論文

沙磊、2012 年、「制定区域政策要立足各地實際—訪国家發改委地区經濟司司長範恒山」、『經濟』、No. 11、pp. 18-20。

汪陽紅、2012 年、「優化国土空間開發格局的体制機制研究」、『經濟研究參考』、No. 49、pp. 21-34。

¹ アジア経済研究所ウェブサイトより、
http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/2008_01_01.html（2013 年 8 月 28 日確認）。

² 例えば「大小興安嶺林区生態保護と經濟轉換規画」、「重慶兩江新区総体規画」などは含まれない。

³ 詳細は穆(2012a)、pp. 39-40 をご参照されたい。

⁴ 詳細は「京津冀都市圏規画有望三月底報送國務院」、『國際商報』、(2007 年 3 月 1 日) 及び「中原經濟区獲批在即」、『21 世紀經濟報道』、(2011 年 8 月 10 日) を参照されたい。

⁵ 中国では「發展戰略」や「開發規画」と称する場合が多いが、日本では「開發計画」を使うのは一般的である。本稿では、日本の状況を検討することに限って「開發計画」を使う。なお、中国では「計画」と「規画」とは厳格に区分されている。詳細は張(2012)、p. 6 を参照されたい。

⁶ 正式名称は「地域産業の高度化に寄与する特定事業の集積促進に関する法律」である。