

中国における地域発展戦略の策定プロセス

—日本との比較を念頭に—¹

穆 堯 芋 (環日本海経済研究所)

新 井 洋 史 (環日本海経済研究所)

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。2008年1月から2013年9月現在まで、中国政府は28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、中央政府の承認を取得して積極的に地域開発を推し進めている。

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。こうした状況の下、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として地域経済の構造変化にきわめて大きな影響を持つものであり、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、中央と地方は立場や考え方の違いを抱えながらも妥協点を見出して、協力している。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。

中国では、一般に経済政策の策定プロセスに関して広く公開される情報は限られている。現地調査で担当者へのインタビューを行っても、実態を詳らかに聞くことはできず、基本的に公知の内容²について説明を受けることになる。こうした中、本稿ではこうした公開（公知）情報などをベースにして、地域で現実に起きている事象などを組み合わせ、間接的に実態にせまるという手法をとった。

中国の地域発展戦略の策定プロセスを、一定の客観性を担保しながら分析するには、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。後述するように、本稿では、策定プロセスの制度化問題、中央と地方の関係、シンクタンクの独自性等における日中の異同を整理した。

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

勿論、中国と日本は体制も国土面積も違うため、比較することの意義に疑問もあるかもしれないが、策定プロセスに焦点を当てて検討すれば、中国における地域開発政策の特徴を浮き彫りにできるものと考えられる。

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、全国人民代表会議の役割を分析し、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議が行っており、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」³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。

筈（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

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と本稿の分析対象

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つのカテゴリーに分類した。すなわち、国家戦略型地域発展計画、重点・代表的地域の総合開発計画、国家級「新特区」改革発展計画、特定機能地域特定分野の開発計画、各レベルの地方政府が策定する地域発展計画である。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したい。

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、これらをすべて包含するものではない。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⁴。

(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まり、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⁵。しかし、2000年代後半以降、地方政府が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28件の省レベルの地域発展戦略を承認した。これらの地域発展戦略の施行に対して責任を持っているのは省政府である。一部、複数の省に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。例えば、「関中－天水経済区発展計画」では陝西省、「中原経済区計画」では河南省が中心的な役割を果たしている。複数省をまたがる地域発展戦略は、各省の行政担当者等が定期・不定期の会合を通じて共同推進作業を行っている。

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
28	2013年8月	黒龍江と内モンゴル東北部地域沿辺開発開放規画	2013年-2020年	黒龍江省・内モンゴル自治区

出所：中国政府の公文書、各種新聞報道より筆者作成。(2013年9月時点)

各省政府が主導的に地域発展戦略を作成する背後には、中国では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生じてきたという事情がある。それと同時に、都市の膨張、資源の枯渇、環境の悪化、技術進歩や新産業の創出の遅れ、内陸国境の開発不足等で見られるように、地域問題は極めて多様化しており、深刻さを増している。そこで、地方政府は地域問題の解決に主導的な役割を果たすことが求められている。また、近年、地方政府における財政力が強まったことで、地方独自の発展戦略を作り、それを実行していく力を持つようになったことも誘因だと考えられる。

以上をまとめると、財政的に力を持つようになった地方政府は、独自の考えに基づいて地域問題の解決に取り組み、地域の経済的特性を重視した発展戦略を作成・施行しているといえよう。

(3) 地域発展戦略の構成

地域発展戦略の内容は当該地域の状況や経済的特徴により相違しているが、構成はおおむね以下のとおりで共通している。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。既存の28の戦略の対象期間は一つを除いて策定の時点から2020年までである。②「意義」では、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。④本文では、地域発展戦略の内容を本格的に展開している。具体的には、都市・産業の空間的配置・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「全体要求」の中でなされた「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に置き、多くの文字数を割いている。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。地域内の資金・技術・市場を有効に活用して内生的な発展を促しているほか、中央政府の財政支援や外資系企業の投資誘致など、外部資源の獲得により地域発展を促進する内容も含まれている。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。

やや主観的な評価となるが、全体の構成は極めてはっきりしており、一目瞭然である。文章の表現も読みやすく工夫されている。こうした政策文書には政策意図やその内容を明確にして、政策の透明性を高める機能が期待されているが、地域発展戦略の多くは体裁面でその要件を満たしていると考えられる。

(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た後、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ことを意味するわけではないと指摘した(呉・馬, 2013, p.15)。

それでも地方政府が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、少なくとも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は高まる。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。

一言でいえば、地方政府は、中央からの資金や支援が保証されることまでは期待していないものの、少なくともその可能性が開かれる、もしくは可能性が高まることを期待しているのである。

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

冒頭述べたとおり、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についても広く公開されている情報は少ない。政策決定過程には様々な要素が絡み合っており、これが明らかになることにより、政策の実効性の担保が困難になるような場面も十分想定されうる。

とはいえ、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。また、現地調査でも、それぞれの地域に関する発展戦略に関し、同様の情報を得ることができた。こうして得られた知見を整理することにより、以下の通り策定プロセスの基本パターンをまとめることができた⁶。

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政策研究機関や有名な大学（以下、シンクタンクと総称）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、省政府は多額な予算を付けて、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、所属の研究者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。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に対して聞き取りを行う。現地調査は現地政府の強い支持の下で行われるため、概ねスムーズに行く。意見聴取のほか、資料収集や実地踏査も行う。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現地調査が終わると、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、担当部分の内容の執筆に入る。各担当者は背景分析や課題の整理など多くの資料を取りまとめるが、最終的に地域発展戦略の本文に入るのは結論ともいべき政策のみである。⑤プロジェクトチームは合同検討会議を開き、各担当者がそれぞれの担当内容を発表して議論を行う。こうした会議は数回繰り返される。会議では、全体の構成から各分野の政策まで徹底的に議論される。さらに、必要に応じて上述③の現地調査を複数回行うこともある。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、専門家による第三者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が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、中央政府承認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、地方政府が一つのシンクタンクではなく、複数の機関に協力させて作成する場合もある。また、北京のシンクタンクが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ありえない。

次に、地方政府はシンクタンクに指示し、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。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、仮にそれを削除したとしても、あまり意味がなくなってしまう。他方、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、税の減免や道路建設のような具体的な措置・事業ではない。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。この部分に、中央と地方の意見の違いと妥協のプロセスが集約される。

地方政府と地域社会との関係をみてみよう。笹(2013)は地域発展戦略の策定における地方政府、研究者、企業、マスコミの役割を詳しく検討した。より多様な参加者が関与し、制度的に保障されたプロセスにより民主的に進められ、独立系シンクタンクの役割も一層重要視されると指摘した。

筆者が注目しているのは、議会に相当する地方人民代表大会の役割である。例えば都市計画に関して「中華人民共和国城郷規画法」⁷があり、地方の都市計画は地方人民代表大会の承認を得る必要があると規定しているが、地域発展戦略に関してはそのような法律は存在しておらず、地方人民代表大会の承認がなくても施行可能になっている。地域発展戦略は、都市計画と異なり私権制限を伴う拘束性を持つものではなく、地方政府の施政方針の一部として理解されているのであろう。しかし、発展戦略の施行には莫大な資金を所要としており、その合理性や透明性を保証するために地方人民代表大会の承認は必要であろう。

また、長期戦略であるため、地方政府の責任者が交代しても持続的・効果的に施行されるように、地方人民代表大会が承認した法律という形で定めておく必要があると思われる。後述するように、地域発展戦略に関連する法整備は遅れており、人民代表大会の役割を強化する必要があると考える。

(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」

筆者は、策定業務の委託先の選定にあたり「限られた市場原理」が機能していると考えている。ここで「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、良い評判を得ているものが出てきて、競争が行われていることを指している。優秀な研究員を数多く有している、研究体制がしっかりしている、真剣で責任のある姿勢で現地調査に臨んでいる、実効性の高い政策提言を行っている、といった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」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を指している。まず、地方政府は、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方が得策だと考えがちだ。中央省庁傘下のシンクタンクは中央政府に様々な人的ネットワークを持つからである。次に、地方政府の責任者の意向が委託先の決定に大きな影響を与えるため、個人的な人間関係や利権等の非市場的な要素が介在することも考えられる。また、地方政府は地域発展戦略を宣伝するために、地域発展戦略の内容より作成メンバーの顔ぶれに価値を見出し、有名な機関や学者に依頼する傾向がある。しかし、有名な機関や学者は多忙で、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。日本で「金太郎あめ」と揶揄される計画が多数策定されたのと同様に、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るケースも十分想定される。

2) 策定主体の「分層構造」

地域発展戦略の作成には「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、受託金額は多額である。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教官から構成され、受託金額は前者より少ない。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、受託金額は低い。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が可能である。

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）との人的ネットワークへの期待が挙げられる。

「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、国レベルのシンクタンクよりも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、その下請けに甘んじざるを得ない。下請けの仕事さえもらえない場合もある。経験の蓄積や人的ネットワーク形成が阻害されることで、分層構造は固定化する。地域発展戦略の策定の受注をめぐる地方シンクタンクの立場はますます厳しくなっている。

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、いくつかの重要な点で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自体を、地方政府の判断に任せている。中央政府が承認すると様々なメリットを得る可能性が広がるが、必ず承認を得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計画」はそれに当たる。

次に、前述のように、地域発展戦略は、地方の立法機関である地方人民代表大会の承認が必要かどうか定められていない。地域発展戦略の策定をめぐる法整備は遅れている。

また、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、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明文化されたルールはなく、担当部署は幹部の意向を受けて臨機応変に対応している。また、策定手法も標準化されておらず、シンクタンクによって違う方法で原案が作られる。

4) シンクタンクの学術上の独自性

地方政府が戦略策定業務を外部に委託するのは、高い専門性を期待してのことである。その意味で、シンクタンクは、特に学術⁸上の独自性において比較優位を持つと言える。ところが現実には、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、シンクタンクの学術上の独自性の発揮という点には大きな疑問が残る。

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ろうとの誘因が働く。専門性の低いシンクタンクには発展戦略の客観的妥当性を重視せず、数多く受注することを目指してい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1～2回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責任者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。地方政府の責任者が交代し、後任者が前任者とまったく違う意見を持つ場合は、シンクタンクの独自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、その特色が本当に地域経済の実態を反映しているか、特色を生かすための政策を実施しても地域経済があまり発展しない場合はどうするかについて、しっかり考える必要がある。

いずれにしても、シンクタンクは金銭に対する過度の執着、地方政府責任者の意向と中央政府の目線から脱出し、真の意味で客観性と実行性の高い地域発展戦略を作成する努力が必要である。また、策定支援の技能集団としてのコンサルタント業の発展を促すことも求められよう。

5) まとめ

以上4つの特徴は、互いに無関係ではない。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自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、策定主体において分層構造が形成されている。ソフトインフラとしてのルール作りや法整備が進まず、シンクタンクの独自性が疑問視されるという状況である。

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り、地域発展戦略の予見性、効率性と政策実効性の向上にも寄与する。

しかし、地方政府の役割を最大限に生かすことができる点において、現段階の中国地域経済の実態に即している面もあると考える。中国の改革開放の原動力は地方にあり、地方政府の大胆な試みと果敢な施策は中国全体の政策転換に強い影響を及ぼしている。また、各地方の経済事情は大きく相違しており、中央政府は画一的な政策施行は困難であるため、地方政府の役割を強化しなければならない側面もある。無論、地方政府の暴走を食い止めなければならない。

6. 日本の地域開発計画⁹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、（全体一律ではなく）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¹⁰（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。

日本のこの時期の地域開発・振興政策体系と比較すると中国の現在の政策体系は、地方の自由度が大きく柔軟性が高いという特徴を持つ。反面、制度化が進んでいないという点も指摘できる。

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。(2013年9月時点)

(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、特定地域振興政策の中でも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（税の減免等）、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性格が強く表れていると言える。

(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い。

計画策定の実務プロセスに関与する主体は、大きく4分類される。すなわち、①策定主体の職員、②地方議会、③外部有識者、利害関係者、及び④民間の外部コンサルタントである。このうち、④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っては、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った。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。これに対して、近年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。

第3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。

地方議会の関与は小さい。国の提案募集に応募する計画について、議会の議決承認を要件をしているケースは聞かない。当然のことながら、議会での議論の内容が計画に反映されることはあるが、手続き的には執行部を通じて間接に関与する形である。

全体の構造として中国と比較した場合、外形的には営利事業として計画策定(支援)を行うコンサルタントという業態の存在の有無が最も大きな違いである。他方で、前述のとおり中国では同様の機能をシンクタンク(政府系研究機関や大学など)が果たしている。その意味では、本質的な部分では大きな構造は類似していると言える。

ここで、学術上の独自性について、論じてみよう。発注者側に政策意図があり、その上で発注者—受託者の関係が構築される以上、必然的に受託者の裁量の余地は発注者側の政策意図の範囲内に限定される。こうした構図においては、受託者側が政策ツールや事業手法の取捨選択や応用といった実務面での方法論の検討を優先する限りでは、あまり問題はないが、政策の方向性等に関して独自性を発揮しようとする発注者側との政策意図との間に矛盾が生じる可能性がある。こうした観点から、コンサルタント、シンクタンク及び大学(学術研究者)を比較した場合、コンサルタントは技能者集団としての性格が強く、後者になるに従いその性格は弱まる。言い換えれば、後者になるほど発注者との間に矛盾を生じる(多くの場合、その矛盾は受注者側が抱えることになる)可能性が大きいということが指摘できる。

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、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。シンクタンク（政府系研究機関や大学）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、中央政府への原案提出・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自性の不足等の課題が見られた。

これらの課題は、地域発展戦略の策定分野に特有の問題ではなく、中国全体の発展段階を反映しているものとしてほかの分野でも見られている。独自性の問題は、日本にも共通する面がある。また、例えば制度化のあり方など、必ずしも全て法制化すればよいとも限らない。日本でも、地方議会の関与は間接的である。いずれにせよ、上述の諸課題は、今後、社会のニーズ及び経済構造の変化により徐々に克服されるものであろうが、まず問題の所在をはっきり認識する必要がある。

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？短期的には、日本のような高度に制度化された中央集権的な方向に進むとは思えない。現実問題として、地方政府の責任者が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側面があ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強いことの影響は大きい。しかも、地域発展戦略の策定は、地方政府の役割を最大限に生かすことができる点において、中国の地域経済の実態に即している面もある。その上で、中央政府には、実効性と効率性を兼ね備えた戦略策定を可能とする法制度整備、市場原理に基づく透明性の高いルールづくり、独立した職能集団としての民間コンサルタントの育成などが求められよう。

本稿に残された課題として、事例分析の不足を

認めておかなければならない。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、このテーマにおいては、個別の具体的な事例を記述することには諸般の障害も予想される。個別の事例から一般化した議論を展開するため、より一層の工夫が必要と考える。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。

-
- 1 本稿は北東アジア学会第19回学術研究大会（2013年9月22日、浜田市）で発表した内容に加筆・修正したものである。コメンテーターの松野周治先生及び座長の小川雄平先生に感謝を申し上げたい。本稿はJSPS科研費25871224、24530268の助成を受けたものである。
 - 2 現地では公知であっても他地域や国外では必ずしもそうではない内容も含む。
 - 3 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）。
 - 4 例えば「大小興安嶺林区生態保護と経済転換規画」、「重慶两江新区総体規画」などは含まれない。
 - 5 詳細は穆（2012a）、pp.39-40をご参照されたい。
 - 6 策定プロセスに関連する現地調査は以下のとおりである。2011年4月：北京市、吉林省。2011年8月：北京市、吉林省、遼寧省。2012年4月：海南省、広西チワン族自治区、広東省。2012年6月：上海市、湖北省、陝西省、寧夏回族自治区、黒龍江省。2012年12月：北京市、山東省、安徽省、湖南省、新疆ウイグル自治区。2013年4月：天津市、河南省、重慶市、四川省。2013年6月：青海省、甘肅省、山西省、内モンゴル自治区。
 - 7 2007年10月28日第10回全国人民代表大会常務委員会第30次会議承認。
 - 8 ここでは、「学術」という用語を、真理を探究する研究活動としてではなく、最先端の研究成果を含む学問的基礎に基づく政策検討活動として用いる。
 - 9 中国では「発展戦略」や「開発規画」と称する場合が多いが、日本では「開発計画」を使うのが一般的である。本稿では、日本の状況を検討することに限って「開発計画」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。
 - 10 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。

参考文献

日本語

書籍

- 大西隆ほか、2004、『都市を構想する』、鹿島出版会。
- 大西靖、2005、『中国における経済政策決定メカニズム－景気過熱、金融改革、人民元はどうか』、社団法人金融財政事情研究会。
- 田中修、2007、『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、『地域計画（第2版）』、森北出版。

論文

- 呉昊・馬琳、2013、「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。
- 笹志剛、2013、「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、「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、「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』、アジア研選書、佐々木智弘編、No.24。
- 穆堯芋、2012a、「中国における地域発展戦略の実態と課題：『中国閩門江地域協力開発計画要綱』の事例」、『Erina report』、No.103、pp.38-51。
- 穆堯芋、2012b、「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、「制定区域政策要立足各地實際－訪国家发改委地区經濟司司長範恒山」、『經濟』、No.11、pp.18-20。
- 汪陽紅、2012、「優化国土空間開發格局的体制機制研究」、『經濟研究参考』、No.49、pp.21-34。

The Process of Formulating Regional Development Strategies in China: With an Eye on Comparison with Japan

MU Yaoqian (ERINA)

ARAI Hirofumi (ERINA)

This paper, focusing on the formulation process of regional development strategies in China, while carrying out a comparative examination with Japan, elucidated the characteristic features and challenges thereof. Regional development strategies come into being via stages including think tanks taking on commissions for the formulation work from local governments, the formation of project investigative teams, field survey work, preparation of draft plans, examination and amendment with

local governments, and proposal to and approval of draft plans with central government. For the formulation of regional development strategies, local governments' intentions are the most important. As characteristic features of the formulation process, such challenges as the limited workings of market principles, the formation of a layered structure to the formulated entities, the non-systemization of the formulation process and the lack of independence of think tanks were seen.

