

中国の地域発展戦略の策定状況—その特徴と課題¹

ERINA 調査研究部研究員 穆堯芋
駒澤大学非常勤講師 天野祐子

はじめに

本稿は、2000年代後半から頻繁に打ち出されている中国の地域規画²、すなわち地域発展戦略の全体像を可能な限り整理し、その特徴と課題を明らかにするものである。近年、中国政府は東部と中部・西部との地域格差を是正して協調的な地域発展を図りつつも、多様な地域発展モデルの形成に力を入れている。そのため、中央政府は各地方の発展戦略を積極的に承認し、地方政府の主導的な役割のもとで地域の経済的特性を生かした政策を実施させている。中国の地域政策は、2000年代後半から、地域格差是正から地域発展モデルの形成促進へと大きく方向転換しているといえる。

こうした状況のなかで、中央政府が承認した地域発展戦略の数が急増し、対象地域・分野がばらばらで、地域政策の全体像がみえにくくなっている。中央政府が具体的に何件の地域規画を承認したかについて、詳細に整理した研究は管見の限りなされていない。地域発展戦略の対象地域や目的も多様化している。例えば「長江デルタ地域規画」のような複数の省（上海市・浙江省・江蘇省）にまたがる広域の規画もあれば、「川渝協力示範区（広安地区）建設全体方案」のような1つの省の1都市（四川省広安市）を対象にした狭域のものもある。また、総合改革を促す「天津濱海新区総合配套改革試験全体方案」もあれば、越境国際協力を促進するための「中国図們江区域（琿春）国際協力示範区建設を支持することに関する若干の意見」（吉林省延辺朝鮮族自治州琿春市）もある。いずれにしても、中央政府承認の地域発展戦略は複雑化しており、分類・整理が急務である。また、地域発展戦略の策定状況の分析は地域経済の変化を把握するためにも重要である。

本稿は中央・地方政府ウェブサイト、政府系新聞社サイト等の公開資料ソースに基づき、国务院や国家発展改革委員会が承認した108件の地域発展戦略の目的、対象分野、承認時期を分類・整理する。同時に、その策定状況を分析して特徴を把握し、実態を可能な限り明らかにする。

1. 先行研究

張（2012）は地域規画の対象範囲と戦略的な意味を重視し、2006年から打ち出された地域発展規画を以下の3種類に分けた。①戦略的地域規画（国家戦略的な意味を持つ地域を対象に策定された規画、例えば「西部大開発第11次5カ年規画期（2006–2010年）基本規画」等）、②地域規画（行政区を跨ぐ発展規画で、上記の戦略的地域規画は含まれない。例えば「広西北部湾経済区発展規画」、「長株潭都市群地域規画」等）、③単独行政区発展規画（対象地域が1つの行政区を超えない規画、例えば「横琴全体開発規画」、「甘肅省循環経済全体発展規画」等）である。

これに対して呉・馬（2013）は批判を行い、「行政区」の範囲が省・市・県どのレベルかについて明確に示されていないほか、各レベルの地方政府が策定した発展規画を網羅していないと指摘した。呉・馬（2013）は地域規画の機能に着目し、それらを5つに分類した。①国家戦略型地域発展規画（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規画、例えば「西部大開発第12次5カ年規画」等）、②重点・代表的地域の総合開発規画（社会及び経済の発展への貢献度から見て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規画」等）、③国家級「新特区」改革発展規画（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「上海浦東新区総合配套³改革試験区」等）、④特定機能地域・特定分野の開発規画（例えば「甘肅省循環経済全体発展規画」等）、⑤各レベルの地方政府が策定する地域発展規画（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）工業走廊産業配置規画」等）である。しかし、この分類方法では、①の国家戦略型地域発展規画として認められる条件について詳細に議論していないほか、②の重点・代表的地域の総合開発規画と④の特定機能地域・特定分野の開発規画が必ずしも明確に区別されていない課題が残っている。

劉等（2013）は「国家戦略性」を持つ地域発展戦略を検討した。「国家戦略性」の地域発展戦略とは、国务院が承

¹ 本稿はJSPS科研費25871224、24530268の助成を受けたものである。

² 「規画」は日本語で「計画」の意味だが、張（2012）で指摘されたように、中国では「規画」と「計画」の意味が異なるため、それに従い、原文そのままに「規画」を使用する。違いについては、張（2012）を参照されたい。なお、本稿では「地域規画」を地域発展戦略としている。

³ 「配套」はセットの意。詳細は後述する。

認し、経済的な特徴を持つ特定の地域（全国ではなく）に対して策定されたもので、既存の5カ年計画・都市計画・国土計画は含まれない。呉・馬（2013）の分類に従えば、⑤の各レベルの地方政府が策定する地域発展計画を除外したものに相当すると思われる。この「国家戦略性」の地域発展戦略について劉等（2013）は以下の4つに分類した。

①国家新区（例えば上海浦東新区等）、②地域計画（環境保護計画、貧困扶助計画、内陸国境開発開放計画、発展示範区/試験区、建設方案等）、③国務院の指導意見（例えば「河南省中原経済区建設を加速させることを支持することに関する指導意見」等）、④総合改革区（総合配套改革試験区と総合改革試験区）である。しかし、この分類方法の基準は必ずしも明確ではない。例えば③の国務院の指導意見は、承認方法（指導意見、文書による承認返答、国務院常務会議での承認等が挙げられる）を基準にして分類していることに対して、④の総合改革区は発展戦略の内容を基準にして分類している。

中央政府が承認した地域発展戦略の数について、張（2012）は明確な数字を示さず、「数多くの地域発展計画を打ち出した」とどまった。呉・馬（2013）は「正確に集計をした研究者または研究機関はない」としたうえで、範恒山国家発展改革委員会地区経済局長の発言を引用し、「過去の6年間（2006-2011年）、国は71件に及ぶ地域発展に関する政策文書と地域計画を打ち出した」と紹介した。劉等（2013）は前述の「国家戦略性」の地域発展戦略に対して、2005年6月21日承認の「上海浦東新区総合配套改革試験区」から2012年9月6日承認の「広州南沙新区発展計画」まで計78件の地域発展戦略があったとした。大地域（東北、西部、中部）の発展戦略及び単独省に対する指導意見⁴を除けば53件があると主張した。同一地域に対する重複する発展計画を除外している。

本稿の分析対象は、劉等（2013）の「国家戦略性」の地域発展戦略に相当するが、完全に一致するものではない。劉等（2013）は「国務院承認」を条件の1つとしているが、筆者は国家発展改革委員会の承認も含める。なぜなら国家発展改革委員会は発展計画を担当する中央省庁であり、国家発展改革委員会の承認は中央政府の承認とみなして問題はない⁵。また、「国家戦略性」の言葉についても疑問がある。何を以て「国家戦略」なのか。国務院が承認したからといって「国家戦略」としてよいのか。前述のように、

地域発展戦略の実施には、地方政府が主導的な役割を果たしている。穆（2012a）が指摘したように、地域発展戦略は国家的な意味もあるが、その実施は主に地方政府の施策に依存しているため⁶、その検討が必要である。

本稿は中央政府（国務院、国家発展改革委員会）が承認した、経済的な特徴を持つ特定地域に対して策定された発展戦略を検討する。全国対象の発展戦略や既存の5カ年計画・都市計画・国土計画を含めない。「国家戦略」という表現を使用せず、「中央政府承認の地域発展戦略」とする。以下、その策定状況について個別にみていきたい。

2. 地域発展戦略の策定状況

表は近年中央政府が承認した地域発展戦略の一覧で、計108件ある。地域発展戦略が果たす機能を基準にして、地域経済発展、構造改革推進、「問題地域」⁷対策、特定地域・分野施策の4分野に分類した。対象期間は2005年6月21日承認の「上海浦東新区総合配套改革試験区」から2013年9月18日承認の「中国（上海）自由貿易試験区全体方案」までである（ただし、最初の新区として1992年10月11日国務院の「上海市浦東新区設立に関する返答」も特別に含めた。また、「皖江都市帯産業受入移転示範区計画」（安徽省）は省レベルの発展計画であると同時に、産業移転促進の最初の示範区であるため、同じものだがそれぞれの分野に入れている）。以下詳細に検討する。

2.1 地域経済発展分野

2.1.1 省レベルの発展計画

地域経済発展を対象とする地域発展戦略を、行政区によりさらに省レベル、市レベル、県レベルに分けた。省レベルの発展計画は表の1から30番まで、計30件がある。地域別で見ると、複数省にまたがる「長江デルタ地域計画」（上海市・浙江省・江蘇省）、「中国東北地区が北東アジア地域に向けて開放する計画要綱」（遼寧省・吉林省・黒龍江省・内モンゴル自治区）もあれば、1つの省に限って策定された「珠江デルタ地区改革発展計画要綱」（広東省）、「中国図們江地域協力開発計画要綱」（吉林省）もある。2013年9月現在、ほぼすべての省に中央政府承認の地域発展戦略がある。

地域発展戦略の内容は多様化である。「雲南省を西南開

⁴ 例えば、「国務院の広西経済社会のさらなる発展の促進に関する若干の意見」（国発〔2009〕42号、2009年12月7日）などが挙げられる。

⁵ 劉等（2013）は「国務院承認」としたが、「国家発展改革委員会承認」は対象外だと明言していない。

⁶ 「国家戦略」の意味合い及び実施上の問題について、張（2012）、呉・馬（2013）も指摘している。

⁷ 中央政府の地域管理機関は、定められた基準とプロセスに基づいて指定した支援対象地域であり、地域問題を抱えて中央政府の支援なしには自力で問題解決できない地域を指す。詳細は張（2005）、13ページを参照されたい。

放の重要な橋頭堡として建設を加速させることを支持することにに関する意見」は越境国際協力を促進しているが、「関中-天水経済区発展計画」は科学技術の向上と産業への実用化に力を入れている。「長株潭都市群地域計画」は都市化の促進、「成渝経済区地域計画」は農村と都市の一体化改革を推進している。「甘粛省循環経済全体発展計画」は循環型で環境に配慮した経済発展の模索を行っている。いずれも地域の経済的特徴を生かし、地方の自由な発想を重視するものである⁸。対象地域には省内の主要経済都市が含まれており、地域計画の主な目的は地域経済発展にある。

承認時期を見ると、省レベルの地域発展戦略で最初に認

められたのは「広西北部湾経済区発展計画」であった（国務院、2008年1月）。対象地域の広西チワン族自治区は中国とASEANとの経済協力の拠点地域となっている。年度別では2008年3件、2009年8件、2010年5件、2011年5件、2012年6件、2013年3件となっており、2009年が最も多い。米国発世界金融危機への対応策の一つとして、中央政府は地域発展戦略を特に多く承認したと考えられる。2012年の6件は貴州省・寧夏回族自治区・新疆ウイグル自治区・内モンゴル自治区等の経済後進地域に集中している。中央政府は地域のバランスを考慮して、中西部地域の発展戦略を積極的に承認したと考えられる。

表 近年中央政府承認の地域計画一覧

分野	分類	番号	名称	承認機関	承認方式	承認文書番号	承認・公表年月
地域 経済 発展 計画	省 レ ベ ル の 発 展 規 画	1	広西北部湾経済区発展計画	国務院	批准	-	2008年1月
		2	長株潭都市群地域計画	国務院	批准	国函〔2008〕123号	2008年12月
		3	珠江デルタ地区改革発展計画要綱	国務院	批准	国函〔2008〕129号	2008年12月
		4	江蘇沿海地区発展計画	国務院	批准	国函〔2009〕83号	2009年6月
		5	関中-天水経済区発展計画	国務院	批准	-	2009年6月
		6	遼寧沿海経済帯発展計画	国務院	批准	国函〔2009〕104号	2009年7月
		7	中国図們江地域協力開発計画要綱	国務院	批准	国函〔2009〕106号	2009年8月
		8	黄河デルタ高効率生態経済区発展計画	国務院	批准	国函〔2009〕138号	2009年11月
		9	鄱陽湖生態経済区計画	国務院	批准	国函〔2009〕145号	2009年12月
		10	甘粛省循環経済全体発展計画	国務院	批准	国函〔2009〕150号	2009年12月
		11	海南国際観光島建設・発展の推進についての若干の意見	国務院	意見	国発〔2009〕44号	2009年12月
		12	皖江都市帯産業受入移転示範区計画	国務院	批准	国函〔2010〕5号	2010年1月
		13	青海ツァイダム循環経済試験区全体計画	国務院	批准	国函〔2010〕26号	2010年3月
		14	長江デルタ地域計画	国務院	批准	国函〔2010〕38号	2010年5月
		15	大小興安嶺森林区生態保護と経済モデル転換計画	国務院	批准	-	2010年11月
		16	東北地区における農業発展方式の転換加速と現代農業建設推進に関する指導意見	国務院	批准	国発〔2010〕59号	2010年11月
		17	海峽西岸経済区発展計画	国務院	批准	国函〔2011〕23号	2011年3月
		18	成渝経済区地域計画	国務院	批准	国函〔2011〕48号	2011年4月
		19	雲南省を西南開放の重要な橋頭堡として建設を加速させることを支持することに関する意見	国務院	意見	国発〔2011〕11号	2011年5月
		20	河南省中原経済区建設を加速させることを支持することに関する指導意見	国務院	意見	国発〔2011〕32号	2011年9月
		21	河北沿海地区発展計画	国務院	批准	国函〔2011〕133号	2011年10月
		22	中国東北地区が北東アジア地域に向けて開放する計画要綱	国務院	批准	国函〔2012〕95号	2012年7月
		23	黔中経済区発展計画	国家発展改革委	批准	发改西部〔2012〕2446号	2012年8月
		24	寧夏内陸開放型経済試験区計画	国務院	批准	国函〔2012〕130号	2012年9月
		25	丹江口庫区および上流地区経済社会発展計画	国務院	批准	国函〔2012〕150号	2012年9月
		26	呼包銀榆経済区発展計画	国務院	批准	-	2012年10月
		27	天山-北坡経済帯発展計画	国務院	批准	-	2012年11月
		28	蘇南現代化建設示範区計画	国務院	批准	-	2013年4月
		29	黒龍江省“二大平原”現代農業総合配套改革試験全体方案	国務院	批准	国函〔2013〕70号	2013年6月
		30	黒龍江と内モンゴル東北部地域国境地域開発開放計画	国務院	批准	国函〔2013〕81号	2013年8月

⁸ 各地域の経済的特徴の詳細は穆（2012a）を参照されたい。

地域 経済 発展	市・県レベルの 発展計画	31	曹妃甸循環経済示範区産業発展全体計画	国務院	批准	-	2008年1月
		32	黒瞎子島保護・開放開発問題に関する返答	国務院	批准	国函〔2009〕62号	2009年5月
		33	横琴全体発展計画	国務院	批准	国函〔2009〕95号	2009年8月
		34	前海深港現代サービス業協力区全体発展計画	国務院	批准	国函〔2010〕86号	2010年8月
		35	浙江省義烏市国際貿易総合改革試験区全体方案	国務院	批准	国函〔2011〕22号	2011年3月
		36	国家東中西区域協力示範区建設全体方案	国務院	批准	国函〔2011〕61号	2011年5月
		37	カシュガル・コルガス経済開発区建設の支持に関する若干の意見	国務院	意見	国発〔2011〕33号	2011年9月
		38	平潭総合実験区全体発展計画	国務院	批准	国函〔2011〕142号	2011年11月
		39	中国閩門江区域（琿春）国際協力示範区建設を支持することに関する若干の意見	国務院	意見	国弁発〔2012〕19号	2012年4月
		40	川渝協力示範区（広安地区）建設全体方案	国家発展改革委	批准	发改地区〔2012〕3558号	2012年11月
		41	博鳌楽城国際医療観光先行区	国務院	批准	-	2013年2月
		42	鄭州航空港経済総合実験区発展計画	国務院	批准	国函〔2013〕481号	2013年3月
新 区	43	上海市浦東新区設立に関する返答	国務院	批准	国函〔1992〕146号	1992年10月	
	44	天津濱海新区開発・開放の推進問題に関する意見	国務院	意見	国発〔2006〕20号	2006年5月	
	45	重慶両江新区設立への同意に関する返答	国務院	批准	国函〔2010〕36号	2010年5月	
	46	浙江舟山群島新区設立の発展計画への同意に関する返答	国務院	批准	国函〔2011〕77号	2011年6月	
	47	蘭州新区設立への同意に関する返答	国務院	批准	国函〔2012〕104号	2012年8月	
	48	広州南沙新区発展計画に関する返答	国務院	批准	国函〔2012〕128号	2012年9月	
構 造 改 革 推 進	総合 配套 改革 試験 区	49	上海浦東新区総合配套改革試験区	国務院	批准	-	2005年6月
		50	天津濱海新区総合配套改革試験全体方案	国務院	批准	国函〔2008〕26号	2008年3月
		51	武漢都市圏資源節約型・環境友好型社会建設総合配套改革試験全体方案	国務院	批准	国函〔2008〕84号	2008年9月
		52	長株潭都市群資源節約型・環境友好型社会建設総合配套改革試験全体方案	国務院	批准	国函〔2008〕123号	2008年12月
		53	重慶市都市・農村統一計画総合配套改革試験全体方案	国務院	批准	国弁函〔2009〕47号	2009年4月
		54	成都市都市・農村統一計画総合配套改革試験全体方案	国務院	批准	国函〔2009〕55号	2009年4月
		55	深圳市総合配套改革全体方案	国務院	批准	国函〔2009〕56号	2009年5月
		56	瀋陽経済区新型工業化総合配套改革試験全体方案	国務院	批准	国函〔2011〕102号	2011年9月
	57	廈門市深化兩岸交流協力総合配套改革試験全体方案	国務院	批准	国函〔2011〕157号	2011年12月	
	58	山西省国家資源型経済転換配套改革試験全体方案	国務院	批准	国函〔2012〕98号	2012年8月	
海洋 経済 の 推 進	主体 機能 区	59	全国主体機能区計画の印刷・配布に関する通知	国務院	通知	国発〔2010〕46号	2010年12月
	海洋 経済 の 推 進	60	山東半島藍色経済区発展計画	国務院	批准	国函〔2011〕1号	2011年1月
		61	浙江海洋経済発展示範区計画	国務院	批准	国函〔2011〕19号	2011年2月
		62	広東海洋経済総合試験区発展計画	国務院	批准	国函〔2011〕81号	2011年7月
		63	福建海峡海洋経済試験区発展計画	国務院	批准	-	2012年9月
		64	天津海洋経済科学発展示範区計画	国務院	批准	-	2013年9月
		65	天津市海洋機能区画	国務院	批准	国函〔2012〕159号	2012年10月
		66	河北省海洋機能区画	国務院	批准	国函〔2012〕160号	2012年10月
		67	遼寧省海洋機能区画	国務院	批准	国函〔2012〕161号	2012年10月
		68	江蘇省海洋機能区画	国務院	批准	国函〔2012〕162号	2012年10月
		69	浙江省海洋機能区画	国務院	批准	国函〔2012〕163号	2012年10月
		70	福建省海洋機能区画	国務院	批准	国函〔2012〕164号	2012年10月
		71	山東省海洋機能区画	国務院	批准	国函〔2012〕165号	2012年10月
		72	広西チワン族自治区海洋機能区画	国務院	批准	国函〔2012〕166号	2012年10月
		73	海南省海洋機能区画	国務院	批准	国函〔2012〕181号	2012年11月
		74	広東省海洋機能区画	国務院	批准	国函〔2012〕182号	2012年11月
		75	上海市海洋機能区画	国務院	批准	国函〔2012〕183号	2012年11月

構造改革推進	産業移転の促進	12	皖江都市帯産業受入移転示範区規画	国務院	批准	国函〔2010〕5号	2010年1月
		76	広西桂東産業受入移転示範区規画方案	国家發展改革委	批准	-	2010年10月
		77	重慶沿江受入移転示範区実施方案	国家發展改革委	批准	發改西部〔2011〕19号	2011年1月
		78	湖南省湘南産業受入移転示範区	国家發展改革委	批准	發改地区〔2011〕2188号	2011年11月
		79	湖北省荊州産業受入移転示範区	国家發展改革委	批准	發改地区〔2011〕2997号	2011年12月
		80	晋陝豫黄河金三角産業受入移転示範区	国家發展改革委	批准	發改地区〔2012〕1341号	2012年5月
		81	甘肅蘭白經濟区産業受入移転示範区実施方案	国家發展改革委	批准	發改西部〔2013〕488号	2013年3月
		82	四川広安産業受入移転示範区実施方案	国家發展改革委	批准	發改西部〔2013〕660号	2013年3月
	自由貿易区	83	中国（上海）自由貿易試験区全体方案	国務院	批准	-	2013年9月
問題地域対策	環境保護地域	84	青臧高原区域生態建設と環境保護規画（2011-2030年）	国務院	批准	国發〔2011〕10号	2011年5月
	資源型都市	85	資源型都市の持続可能な發展の促進に関する若干の意見	国務院	意見	国發〔2007〕38号	2007年12月
	旧工業基地	86	全国旧工業基地調整改造規画（2013-2022年）	国務院	批准	国函〔2013〕46号	2013年3月
	貧困地域	87	武陵山特別貧困集中区の地域發展と貧困扶助規画	国務院	批准	国函〔2011〕125号	2011年10月
		88	烏蒙山特別貧困集中区の地域發展と貧困扶助規画	国務院	批准	国函〔2012〕10号	2012年2月
		89	秦巴山特別貧困集中区の地域發展と貧困扶助規画	国務院	批准	国函〔2012〕35号	2012年5月
		90	滇桂黔砂漠化特別貧困集中区の地域發展と貧困扶助規画	国務院	批准	国函〔2012〕57号	2012年6月
		91	六盤山特別貧困集中区の地域發展と貧困扶助規画	国務院	批准	国函〔2012〕94号	2012年8月
		92	滇西辺境特別貧困集中区の地域發展と貧困扶助規画	国務院	批准	国函〔2012〕125号	2012年12月
		93	大興安嶺南麓特別貧困集中区の地域發展と貧困扶助規画	国務院	批准	国函〔2012〕178号	2012年10月
		94	燕山-太行特別貧困集中区の地域發展と貧困扶助規画	国務院	批准	国函〔2012〕179号	2012年10月
		95	呂梁山特別貧困集中区の地域發展と貧困扶助規画	国務院	批准	国函〔2012〕214号	2012年12月
	旧革命地域	96	大別山特別貧困集中区の地域發展と貧困扶助規画	国務院	批准	国函〔2012〕215号	2012年12月
		97	羅霄山特別貧困集中区の地域發展と貧困扶助規画	国務院	批准	国函〔2012〕216号	2012年12月
98		陝甘寧旧革命根拠地振興規画	国務院	批准	国函〔2012〕16号	2012年3月	
99		贛南等旧中央ソヴィエト区域の振興發展の支持に関する若干の意見	国務院	意見	国發〔2012〕21号	2012年6月	
特定地域・分野の施策	観光振興	100	雲南国家観光綜合改革試験区	国家發展改革委	批准	發改経体〔2009〕1056号	2009年4月
		101	海南国際観光島建設發展規画綱要	国家發展改革委	批准	發改社会〔2010〕1249号	2010年6月
		102	桂林国家観光綜合改革試験区	国家發展改革委	批准	發改社会〔2012〕3437号	2012年11月
	科学技術	103	中関村国家自主イノベーション示範区發展規画綱要	国務院	批准	国函〔2011〕12号	2012年1月
		104	東湖国家自主イノベーション示範区發展規画綱要	国務院	批准	国函〔2012〕21号	2012年3月
		105	上海張江国家自主イノベーション示範区發展規画綱要	国務院	批准	-	2013年6月
	金融改革	106	浙江省温州市金融綜合改革試験区全体方案	国務院	批准	-	2012年3月
		107	福建省泉州市金融による実体經濟支援の綜合改革試験区全体方案	国務院	批准	-	2012年12月
108		広東省建設珠江デルタ金融改革イノベーション綜合試験区全体方案	国務院	批准	-	2013年7月	

注：①この表はインターネットで掲載されている公開資料を使用して作成した。情報ソースは中国政府の公文書、中央・地方政府ウェブサイトの記事、政府系新聞社サイト（主に新華ネット、人民ネット）の3つである。一部のみ、杜鷹『中国地域經濟發展年鑑』、中国財政經濟出版社、2010-2012各年版から引用した。

②51番の「環境友好」は環境に優しい意。以下同じ。

③-は不明。

④承認・公表年月については、承認文書に記載されている期日を使用するものがほとんどであるが、それが見つからない場合は、承認を公表した期日を使用している。

2.1.2 市・県レベルの発展計画

市・県⁹レベルの発展計画は表31から42番まで、計12件である。対象地域は省内の一般都市・県で狭域的なものであるが、特色が際立つ地域である。例えば「中国図們江区域（琿春）国際協力示範区建設を支持することに関する若干の意見」は吉林省延辺朝鮮族自治州琿春市という都市（人口22.6万人、2011年度¹⁰）を対象としているが、同市はロシア・北朝鮮と接しているという有利な地理的条件を生かして北東アジア地域協力の窓口として発展している。また、重要なのは、琿春市の発展計画は独立しているものではなく、吉林省長春市・吉林市・延辺朝鮮族自治州を主な対象地域としている「中国図們江地域協力開発規画要綱」を支えるものであり、その具現化でもある。市・県レベルの発展計画は、当該省の発展計画の一環として認められており、その延長線にある。例えば、「横琴全体発展規画」の横琴も広東省珠海市にある小さな島（常住人口4,203人¹¹）であるが、中国大陆とマカオを繋ぐ唯一の陸橋を有し、香港とマカオとの交流拠点を目指している。香港・マカオとの交流推進は「珠江デルタ地区改革発展規画要綱」（広東省）の重要な内容である。

2.1.3 新区

新区は表43から48番まで、計6件である。最初に認められた新区は上海浦東新区（1992年10月11日）で、その後、天津濱海新区、重慶两江新区、浙江舟山群島新区、蘭州新区、広州南沙新区が承認された。都市人口と産業規模の拡大に伴い、既存の開発区や郊外地を合併させて新区を設立し、都市キャパシティの拡大を図るものである。特定産業の発展や特定分野の改革等の役割もあるが、都市の新たな成長地点として地域経済を牽引する役割が期待されている。新区が承認されると、新たな行政組織が作られ、各種公文書には新区としての公印が使用できる。また、新区内の建設プロジェクトが認可されやすくなり、地域経済の発展につながるため、各地は中央に承認されるよう新区の申

請を競い合っている。

以上をまとめると、地域経済発展を中心とする発展戦略は、省レベル、市・県レベルと新区から構成され、地域の特色を生かしながらも、地域の発展に重点を置いている。したがって、こうした規画の主な担当部署は地域経済発展を促す国家発展改革委員会地区経済局、西部開発局と東北振興局である¹²。最近、湖北省・湖南省・江西省・安徽省を対象とした長江中流地域都市群規画も検討されており¹³、今後もこのような地域発展戦略が作られていくであろう。

2.2 構造改革推進分野

2.2.1 総合配套改革試験区

総合配套改革試験区は表49から58番まで、計10件がある。そのうち、すべての分野で総合改革試験を行うのは上海浦東、天津濱海と深圳の3か所¹⁴で、ほかは個別分野での改革である。具体的には、武漢都市圏（湖北省）と長株潭都市群（長沙市・株洲市・湘潭市、湖南省）は資源節約型・環境友好型社会の建設、重慶市と成都市（四川省）は都市と農村の協調的発展の実現、瀋陽市（遼寧省）は先端工業の発展の試み、厦門市（福建省）は台湾との交流・協力の強化、山西省は資源型経済の構造転換を図るものである。

前述の新区と同様に都市を対象としているものが多いが、性格は異にしている。新区が主に都市キャパシティの拡大と経済成長の牽引的な役割を果たしているのに、総合配套改革試験区は政策試験に重点を置いている。上海市、天津市と深圳市は中国の改革の先進地域として発展してきたほか、武漢市、長株潭、重慶市、成都市、瀋陽市、厦門市はいずれも明確なテーマを持って改革を行っている。都市の経済基盤もあり、各種改革の試験地として適している。他方、「山西省国家資源型経済転換配套改革試験全体方案」は都市ではなく、省全体を対象地域としている。中国の石炭基地ではあるが、付加価値の向上や新産業の創出、環境保護等の課題があり、経済構造の転換が求められている。こうした総合配套改革試験区の担当部署は国家発展改革委

⁹ 中国の県は省、市に次ぐ三級行政単位である。日本の県は中国の省に相当する。

¹⁰ 延辺州統計局「2012延辺統計年鑑」、中国国際図書出版社、2012年8月より。

¹¹ 横琴新区のウェブサイトより（<http://www.hengqin.gov.cn>、2011年11月11日確認）。

¹² 主要担当部署を示す公式資料はないため、筆者の考えで推定したものである。判断の基準は以下のとおりである。まず、国务院の承認文書を開係地域・中央省庁に転送し、実施を求める部署が担当部署であろうと判断した。例えば、国务院承認の「長江デルタ地域規画」に関して、国家発展改革委員会は2010年6月7日に上海市・浙江省・江蘇省人民政府・国务院各部署と直轄機関に対し、文書番号を「發改地区〔2010〕1243号」とする「国家発展改革委員会の長江デルタ地域規画の印刷・配布に関する通知」を出しているため、国家発展改革委員会地域経済局が主に担当していることが分かる。次に、当該規画の調査、策定、公表、監督等に関わる部署が主要担当部署であろうと判断した。例えば、「中国図們江区域（琿春）国際協力示範区建設を支持することに関する若干の意見」が公表された時に、国家発展改革委員会地域経済局の担当者が記者会見に参加して「意見」の内容について説明を行ったことから、同規画は国家発展改革委員会地域経済局が担当していることがわかる。また、国家発展改革委員会ウェブサイト公表している各部署の職務分担も資料として参考している（<http://www.sdpc.gov.cn/znbm/default.htm>、2013年10月15日確認）。以上から、環境に関連する地域規画は国家発展改革委員会資源節約・環境保護局が担当しており、観光分野の地域規画は社会局が担当していると考えられる。

¹³ 国家発展改革委員会ウェブサイトより（http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/t20130930_561007.htm、2013年11月18日確認）。

員会地区経済局ではなく、経済改革を専門的に取り扱う経済体制総合改革局であることが注目される。総合配套改革試験区は地域経済の発展に貢献しつつも、全国に先駆けて当該分野の総合改革を行い、その経験と教訓をほかの地域に提供する役割が期待されているからである。

総合配套改革試験区の「配套」について、日本語では「セット」と訳されるが、その意味は必ずしも明確ではない。王・季（2008）は、分散された個別分野の改革ではなく、各方面の関係をうまく調整し、立体的で体系的な改革だと主張した。許（2011）は既存の経済特区（深圳、珠海、汕頭、厦門）のような重点突破、特定方面の改革と違って、総合配套改革試験区は「生産、流通、分配、消費及び経済、社会、都市・農村、政治、文化、生態環境等の多方面・多分野における改革を行い、相互補完、相互リンクの管理体制及び運営メカニズムを形成し、活力と効率のある持続可能な社会を構築する」ものだと指摘した。また、経済特区が特殊な優遇政策や外資系企業の投資などの外部要因に依存していることに対し、総合配套改革試験区は体制改革や内発的発展などの内部要因に依存していると指摘する。総合配套改革試験区がこのようなハイレベルの改革を行っているかどうか判断しにくい、単一分野ではなく、それに関連するほかの分野も視野に入れた総合的な改革を行うことであろう。

2.2.2 主体機能区

中国最初の国土計画と言われている「全国主体機能区規画」は、全国土を最適開発・重点開発・制限開発・禁止開発の4つの地域に分けた。全国を対象としているが、本稿では4つの地域に分けて異なる対策を行っている点に注目し、地域規画とみなして表に入れた。主体機能区という表現は「第11次5カ年規画」（2006年）にすでにみられていたが、地方政府の反発に遭い、規画として公表されたのは2010年末であった。その後、各省において4つの地域の具体的な区分が行われ、省レベルの主体機能区規画を策定・公表している。2013年10月現在で公表されているのは河北省、吉林省、黒龍江省、福建省、江西省、山東省、湖北省、湖南省、広東省、四川省、貴州省、陝西省、甘肅省、北京市、天津市、上海市、広西チワン族自治区、新疆ウイグル自治区の18省・市・自治区（以下省とする）である。国土開発は地方政府の独断で行うのではなく、全国計画に基づいて秩序のある開発を行うことが狙いである。「全国主体機能区規画」は国土開発の構造改革であり、国家発展改革委員会規画局が担当している。

2.2.3 海洋経済の推進

海洋経済に関連する地域規画は表60から75番まで、計16件である。2008年2月、国務院は「国家海洋事業発展規画綱要」（国函〔2008〕9号）を承認し、海洋に関連する経済分野の成長を推進する戦略を打ち出した。中国はこれまで陸地において外資誘致を行い、工場建設・インフラ整備・不動産開発などで成長してきたが、沿海部における土地供給の不足とコストの上昇により、陸地での発展は次第に限界に近づいている。海洋という新しい空間を有効に利用することで発展の可能性を拡大する狙いである。また、造船、海洋エネルギー開発、海洋養殖、海洋観光など海洋に関連する産業を発展させることは中国全体の産業構造の改善につながる。

国務院に認められた海洋経済関連の試験地域は山東省、浙江省、広東省、福建省と天津市の5か所である。経済発展促進の性格が強いため、主に国家発展改革委員会地区経済局が担当している。また、「全国海洋機能区画」（国函〔2012〕13号、2012年3月）のもとで、海を有する省は省レベルの海洋機能区画を作成し、国務院の承認を得ている。これは海洋関連施設の配置や海洋環境保護などを規定するもので、国家海洋局が担当している。中央政府には国家海洋委員会が設置されており、その実務機関として国家海洋局と中国海警局が置かれている。中国は国を挙げて海洋経済の推進に取り組んでいるといえる。

2.2.4 産業移転の促進

産業移転に関連する地域規画は表76から82番まで、さらに12番の「皖江都市帯産業受入移転示範区規画」を入れて計8件である。国務院は2010年10月に「中西部地区の産業受入移転に関する指導意見」を承認し、沿海部から内陸部への産業移転を促している。沿海地域における人件費の高騰、土地供給の不足、エネルギー供給の緊迫に伴って、労働集約産業の競争力が低下し、より安価な生産地に移転する傾向にある。内陸地域は、沿海部からの投資を誘致することが地域経済の成長に寄与するため、産業の受け入れ移転に積極的である。

「皖江都市帯産業受入移転示範区規画」は国務院に承認された最初の産業移転関連規画である。安徽省は長江を介した上海市、浙江省、江蘇省へのアクセスの利便性を生かし、長江デルタ地域から積極的に産業誘致を行っている。同規画は地域経済発展分野の省レベルの発展規画であるが、産業移転の試験地域としても捉えられているため、この項目にも入れた。安徽省の後に、広西桂東、重慶沿江、湖南湘南、湖北荊州、晋陝豫（山西省・陝西省・河南省）

黄河金三角、甘肅蘭白、四川広安の7か所が承認されている。承認機関は国務院ではなく、国家發展改革委員会である。産業移転関連規画の主要な担当部署は国家發展改革委員会の地区経済局と西部開発局であると考えられる。

沿海部の労働集約産業は本当に中西部に移転するのか。徐（2011）は生産要素のコストに注目し、住宅用地価格は沿海部は内陸部より高いが、工場用地価格はさほど変わらないと主張した。穆（2010）は各地の産業構造に着目し、沿海部では技術・資本集約産業の国際競争力が強く、内陸では労働集約産業の国際競争力が強いという構造は存在せず、産業移転の内在的条件が満たされていないと指摘した。現状では、産業移転企業は政府の影響を受けやすい国有企業を中心であることに留意する必要がある。

2.2.5 自由貿易区

自由貿易区関連地域規画は表83番「中国（上海）自由貿易試験区全体方案」（2013年9月国務院承認）である。現段階では上海1件のみであるが、各地で申請を競い合っているため、今後増える可能性がある。名称は自由貿易試験区であるが、金融分野の改革を中心として行われている。承認されたばかりなので具体的な施策はこれからだが、上海市政府は主導的な役割を果たすことだけは明確である¹⁴。

以上をまとめると、構造改革推進分野は総合配套改革試験区、主体機能区、海洋経済推進、産業移転促進と自由貿易区関連の地域規画から構成される。国内の経済体制改革、国土利用の改善、新産業の創出、労働集約産業の移転、金融改革を中心とした自由貿易区建設など中国経済の構造変化に伴う改革が実施されている。前述の地域経済発展分野と違って、構造改革推進分野の地域規画は全国の改革を視野に入れて、持続可能な発展を実現するための構造調整を行っている。

2.3 問題地域対策分野

2.3.1 環境保護地域・資源型地域・旧工業基地

環境保護規画として表84番の「青臧高原区域生態建設と環境保護規画（2011-2030年）」がある。地域経済発展分野の「鄱陽湖生態経済区規画」や「黄河デルタ高効率生態経済区發展規画」（ともに国家發展改革委員会地区経済局担当）と違って、同規画は経済發展というより生態環境保護に中心を置いており、経済發展を強調していない。担当

部署も環境保護部である。青臧高原は長江、黄河等の上流地域にあるため、青臧高原の生態系の維持と保全は沿海地域にとっても重要である。

資源型地域については、表85番の「資源型都市の持続可能な發展の促進に関する若干の意見」（国発〔2007〕38号、2007年12月承認）がある。鉱物・森林等の資源が集中している地域は中国の経済成長に大きく貢献してきたが、資源は次第に枯渇しており、経済構造の転換が迫られている。国家發展改革委員会、国土資源部、財政部はこれまで3回にわたり計69か所の資源枯渇都市を指定し、のべ303億円の財政支援を行った¹⁵。大小興安嶺森林区の9つの県も同様の政策を適用させている。資源型地域は東北部に集中しているため、国家發展改革委員会東北振興局が担当している。

旧工業基地については表86番の「全国旧工業基地調整改造規画（2013-2022年）」（国函〔2013〕46号、2013年3月承認）がある。東北部のみならず、全国27省の120都市が旧工業基地として指定され、産業構造の改善や産業付加価値の向上に取り組んでいる。中央政府は投資、財政、融資、土地利用等の面から支援を行っている。これも、国家發展改革委員会東北振興局が担当していると考えられる。

2.3.2 貧困地域・旧革命地域

中国政府は2011年12月に「中国農村貧困扶助開發綱要（2011-2020年）」を公表し、「中国農村貧困扶助開發綱要（2001-2010）」に引き続いて農村地域の貧困撲滅と地域發展に取り組んでいる。同綱要では、武陵山、烏蒙山、秦巴山、滇桂黔（雲南省・広西チワン族自治区・貴州省）砂漠化地域、六盤山、滇西辺境（雲南省西部国境地域）、大興安嶺南麓、燕山・太行山、呂梁山、大別山、羅霄山等の山地・辺境地を貧困扶助の重点地域として指定し、居住地移転、インフラ整備、産業育成、雇用促進等の施策を行っている。地域別の貧困扶助規画は表87から97番までの11件である。担当部署は国務院貧困扶助開發指導グループ弁公室である。

貧困扶助規画は単なる福祉的なものにとどまらず、当該地域のインフラ整備、人材育成、産業促進などを通じて自立的な發展を目指している総合規画である。貧困問題は中国にとって極めて重要なテーマであるため、国務院貧困扶助開發指導グループ弁公室という常設組織が作られ、具体的な援助プロジェクトを実施している。

¹⁴ 例えば、上海自由貿易試験区の金融国際化の具体的な措置をめぐる、経済担当省庁の商務部は2013年10月7日の記者会見で「具体的なことは上海市に聞いてほしい。上海貿易試験区の承認は国務院だが、試験の主体は上海市だ」と発言している。詳細は商務部のウェブサイト参照されたい。（http://images.12312.gov.cn/zhibo/zhibo_403.html、2013年10月18日確認）

¹⁵ 国家發展改革委員会のウェブサイトより（http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/t20111115_444539.htm、2013年11月18日確認）。

旧革命地域については中国共産党旧革命根拠地の地域振興を図る規画があり、表98番の「陝甘寧（陝西省・甘肅省・寧夏回族自治区）旧革命根拠地振興規画」と99番の「贛（江西省）南等旧中央ソヴィエト区域の振興発展の支持に関する若干の意見」の2件である。旧革命根拠地は歴史的に中国共産党に対して多大な貢献をしていたにもかかわらず、自然条件が厳しくて経済発展に取り残されており、地域振興が求められている。「左右江旧革命根拠地振興規画」や「大別山旧革命根拠地振興規画」も検討されている。国家発展改革委員会の地区経済局や西部開発局が担当している。

以上をまとめると、問題地域対策分野は前述の地域経済発展分野や構造改革推進分野と違って、社会・経済発展に取り残された地域に対して行われる規画であり、資源型地域、旧工業基地、貧困地域、旧革命地域が挙げられる。持続的な発展を実現するための環境保全も政策の対象である。

2.4 特定地域・分野の施策

2.4.1 観光振興

これまで国家発展改革委員会に承認された観光振興の地域規画は3件、表100から102番である。対象地域の雲南省、海南省、広西チワン族自治区桂林市は全国的に有名な観光地であり、観光産業の振興に力を入れている。近年、経済の発展に伴って観光客数が急増し、キャパシティの拡大やサービスの質の向上が課題となっている。観光総合改革試験区は、これらの課題を解決するための方策を模索している。「海南国際観光島建設発展規画綱要」は国務院承認の「海南国際観光島建設・発展の推進についての若干の意見」を受けて国家発展改革委員会が承認した地域規画であり、観光振興の試験地としても捉えられている。担当部署は国家発展改革委員会社会局である。

2.4.2 科学技術

科学技術を振興して自主的なイノベーションを促す地域規画は表103から105番までの3件で、北京中関村、武漢東湖、上海張江に認められた国家自主イノベーション示範区である。3か所はハイテク技術の蓄積があり、北京中関村はIT企業の集積地として国内外に知られている。近年、技術力の向上・実用化、ブランド力の強化と有力企業の育成などの課題が浮き彫りとなり、産業集積地としてどの方向に向けて発展すべきかについて議論されている。国家自主イノベーション示範区の承認は国務院であるが、担当部署は国家発展改革委員会ハイテク技術産業局である。

2.4.3 金融改革

2010年のヨーロッパ金融不安は浙江省温州市にも大きな打撃を与え、民間金融システムの弱点を露呈した。国務院は2012年3月に「浙江省温州市金融総合改革試験区全体方案」を承認し、中央省庁では人民銀行が中心となって温州金融体系の改革に乗り出している。その後、金融関係の総合改革試験方案は福建省泉州市、広東省の2か所が追加された。金融改革に関連する地域規画は表106から108番までの3件である。

以上をまとめると、特定地域・分野の施策は長期的な展望を持って取り組んでいるというより、特殊な事案に対して個別に対応している印象がある。対象地域は明確な経済的特徴を持っているが、諸般の事情により急速に変化している経済情勢に追いつかず、さらなる発展を図るためには抜本的な改革を必要としている地域である。このような特別対応と抜本改革は、地域規画の柔軟性と有効性を保持するうえで重要である。

3. 地域発展戦略の策定の特徴と課題

3.1 地域発展戦略の時代的な特徴

中国の地域発展戦略は、基本建設投資の中西部への重点的配置（1950年代）、三線建設（1960-1970年代）、沿海地域開発（1980-1990年代）、西部大開発・東北振興等（2000年代）、多様な地域モデルの形成（現在）に移り変わってきており、時代の特徴を反映して作られている。中国経済は30年以上の改革開放を経て、複雑で多様な地域問題が発生するようになり、全国統一的な政策は通用しなくなっている。地域の特色を生かして、地域問題は地方主導で解決する流れになっている。

地域規画も時代の特徴を反映して多様化している。省・市・県レベルの中心都市を樞にして地域経済発展を促す地域規画もあれば、特定分野の総合改革を推進する総合配套改革試験区もある。新産業の育成に関連する海洋経済規画もあれば、低付加価値産業の移転を推進する産業受入移転示範区もある。資源型都市・旧工業基地の発展や貧困扶助・旧革命地域の振興等があり、個別地域・分野の施策もある。地域経済発展・構造改革・問題地域対策・特定地域・分野の施策は、地域発展戦略の4つの柱で中国の地域政策を支えているといってよい。この4つの柱のもとで、海洋経済、産業移転、改革試験区のような新しいテーマが次々に生み出され、時代のニーズに対応しながらうまく回転している。2013年9月に上海自由貿易試験区が認められ、新たな金融国際化の波がほかの地域にも波及するのであろう。

しかし、テーマの設定が良くても、実現可能かは別問題

である。後述するように、地域発展戦略の実施は諸般の事情により制度的に保障されておらず、最初だけ花々しく宣伝されるだけのケースもある。時代のニーズに的確に対応するには、策定のみならず、実施に力を入れなければならない。そのために組織上、財政上、制度上の様々な障壁があるとみられるが、改善が期待される。

3.2 地域発展戦略は国家戦略なのか

中国国内では、国务院や国家発展改革委員会の承認があれば国家戦略であると議論されている。これに対して張（2012）は、地域規画と地域政策は戦略の手段にすぎず、戦略そのものに昇格できないと論じている。地域規画は地域発展の方向性を決定するが、具体的な建設プロジェクトの配置や資金の移転を意味するものではない。地域政策こそ実利を伴う「権限」と「資金」の移転である。地域規画は中央政府に承認されても国家戦略に昇格できず、「権限」と「資金」が伴うものではないと指摘している。しかし、実際には地域規画には具体的な建設プロジェクトを取り入れる事例が数多くあり、地方政府は地域規画について中央省庁と交渉できるようになっている。

張（2012）は西部大開発、東北振興、中部振興に関連する地域規画を「戦略的地域規画」として指定している。おそらく「国家レベル」の戦略的地域規画を指しているであろう。呉・馬（2013）は「国家戦略型地域発展規画として位置づけられるのは、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規画のみである」とした上で、西部大開発、東北振興、中部振興に加えて主体機能区規画も国家戦略型地域発展規画であると指摘した。劉等（2013）は国务院の承認があればすべて国家戦略であるとし、2005年の「上海浦東新区総合配套改革試験区」から2012年の「広州南沙新区発展規画」まで、計78件の国家戦略があると主張した。本稿でも108件の中央政府承認の地域規画を取りまとめたが、対象分野は省レベルの発展規画、市・県レベルの地域規画、新区、総合配套改革試験区、主体機能区、海洋経済の推進、産業移転の促進、自由貿易区、環境保護推進、資源型都市の持続可能な発展、旧工業基地発展、貧困扶助、旧革命地域振興、観光振興、科学技術振興、金融改革に多岐にわたっている。これらはすべて国家戦略だろうか。

国家戦略の条件を以下のように提示したい。①地域規画の内容は全国的に意味があり、中央政府に承認されていること。②戦略の実施は完全に地方政府に委ねられるのではなく、中央政府にはそのための専門的な常設執行組織が設置されていること。③中央政府は戦略実施のための制度化

された予算を持っていること。このような条件で考えると、国家戦略といえるのは既存の西部大開発、東北振興、中部振興のほか、海洋経済と貧困扶助に関連する規画のみである（「国家海洋事業発展規画綱要」と「中国農村貧困扶助開発綱要（2011-2020年）」の2件）。西部大開発と東北振興については、国家発展改革委員会に西部開発局と東北振興局が設置されており、中部振興については地区経済局に中部地区発展課と中部地域政策体制課が設置されている。海洋経済では国家海洋委員会があり、実務機関として国家海洋局と中国海警局が設置されている。省レベルでは海洋・漁業庁もある。貧困扶助では国务院貧困扶助開発指導グループ弁公室という常設組織がある。それぞれ具体的な予算を持ってプロジェクトを実施している。ほかの分野については、所見の限り専門の常設執行組織が設置されていない。したがって、本稿で提示した108件の地域規画には、国家戦略といえるものはなく、海洋経済と貧困扶助関連の地域規画に関しても「国家海洋事業発展規画綱要」と「中国農村貧困扶助開発綱要（2011-2020年）」を支えるための特定地域規画にすぎず、あくまで「全国的に意味のある地域発展戦略」のみである。

3.3 地域発展戦略の制度化

地域発展戦略の策定、実施、評価については、制度的な保障よりも、過去の事例から作られる慣行や個別事例に対する政治家の判断に依存している側面がある。まず、地域発展戦略を国务院が承認するか国家発展改革委員会が承認するかについて、明確な基準は見当たらない。1級行政単位で省レベルの「黔中経済区発展規画」（貴州省）は国家発展改革委員会が承認したが、3級行政単位で県レベルの「中国図們江区域（琿春）国際協力示範区建設を支持することに関する若干の意見」（吉林省延辺朝鮮族自治州琿春市）は国务院が承認した事例がある。次に、地域発展戦略の策定プロセスとして、地方政府の積極的な働きかけ・中央政府責任者の地方視察→当該地域発展に関する国务院の意見→地域規画（全体方案も含む）の策定と承認→地方政府による実施プランの作成→地域発展戦略の実施→中央・地方政府の共同評価という流れが一般的であるが、これは慣行的なもので、制度的に保障されたプロセスではない。有力な政治家が地域発展戦略の策定に重要な影響を与えている。例えば、貧困扶助関連の地域規画は2012年に10件も承認されたが、当時の国务院担当副総理の熱心な取り組みによって達成されたものとみられる。地域発展戦略の実施は地方政府の施策に依存しており、地域によってその効果は大きく相違している。地方政府責任者の人事異動も地域

発展戦略の実施に大きな影響を与えている。地方議会に相当する地方人民代表大会によって条例が作られ、地域計画の実施を保証する事例もある¹⁶。孫（2009）によれば、地域発展戦略の策定・実施には公聴会を開いて地域住民の意見を反映させ、公開・透明なプロセスによって策定されることが望ましい。

日本では、ある政策理念を持って地域発展戦略を策定する場合、まず法律によってその理念、目的、モデル地域の選定方法、実施方法、税制や財政的な支援、評価方法などについて詳細に規定する。法律は議会に承認されれば実施に移される。2011年の「総合特別区域法」はその典型的な事例である。他方中国では、地域発展戦略をめぐる法整備が遅れており、制度化されたルールによって運営されておらず、地方政府による「国务院承認の獲得レース」が発生している。こうしたプロセスは透明性を欠くが、即座に実行に移せる柔軟性もあり、地方政府の積極性を十分に引き出すには、現在の地域発展戦略の策定メカニズムは一定の合理性がある。中国の地域特性は極めて多様化しており、各地は模索しながら発展戦略を策定・実施している現状では、包括的な法整備を行い、明確で統一されたルールによって運営されるのに無理な面がある。地方政府のイニシアチブのもとで、地域にとって最も望ましい発展戦略を実施することが有効であろう。日本のように制度化された策定・実施プロセスが望ましいが、実現するには長い時間がかかる。

3.4 中央省庁間の関係

地域発展戦略の策定には、中央省庁間の緊密な協力関係が見られる。前述の「資源型都市の持続可能な発展の促進に関する若干の意見」を実施するために、国家发展改革委員会は国土資源部、財政部と共同で69か所の資源枯渇都市を確定し、支援を行っている。「寧夏内陸開放型経済試験区計画」（寧夏回族自治区）の実施を支援するために、国家发展改革委員会は国务院の許可を得て39の中央省庁を招集し、共同で支援策を検討している。また、「浙江省温州市金融综合改革試験区全体方案」については、人民銀行は国家发展改革委員会、財政部、商務部、中国銀行業監督管理委員会、国家外貨管理局等8つの中央省庁と協力して改革試験の指導を行っている。

一方、地域計画の策定において、それぞれの役割分担は必ずしも明確ではないという課題も残っている。例えば、国家发展改革委員会は「大別山旧革命根拠地振興計画」の

策定を検討しているが¹⁷、既存の国务院貧困扶助開発指導グループ弁公室担当の「大別山特別貧困集中区の地域発展と貧困扶助計画」との関係と相違を詳細に説明することが求められよう。両者の対象地域はともに湖北省、河南省、安徽省である。また、呉・馬（2013）が指摘したように、一部の地域発展計画と「全国主体機能区計画」には明確な矛盾が存在し、「全国主体機能区計画」における地域分類は多くの地域発展計画に徹底して守られていない。これらの地域計画を全国統一的に策定・管理されることが期待される。

3.5 中央と地方の関係

日本では、地域発展戦略の実施における中央と地方の役割分担は法律によって決められる。中国の場合は、戦略の実施は地方政府に委ねられているため、必要な政策支援を中央省庁と交渉する必要がある。例えば、地域発展戦略における「先行先試」（先に行って先に試みる）は地方政府に与えられる優遇策とされているが、具体的に何を試みるかについては地方政府が発案して関係の中央省庁と交渉する必要がある。戦略の実施における中央と地方の役割分担は交渉の結果に依存する側面があるといえよう。また、「山西省国家資源型経済転換配套改革試験全体方案」で見られるように、山西省は石炭依存の経済構造から脱却し、新産業の育成や技術力の向上を通じて資源型経済の転換を図っているが、このテーマは全国的な課題であり、他の資源国にとっても難題である。この問題を解決するために、環境規制の強化や投融资改革など全国的な制度改革を行う必要があり、決して1つの省で解決できる問題ではない。中央政府は、このような全国的な課題の解決に対して国家レベルで組織的に対応する必要があるだろう。2013年11月の共産党第18期中央委員会第3回全体会議は「改革の全面的深化のための指導グループ」を設立することを掲げたが、同指導グループの今後の動きに注目したい。

むすびにかえて

本稿は、公開資料ソースから108件の中央承認の地域発展戦略を取りまとめ、地域経済発展、構造改革推進、問題地域対策と特定地域・分野の施策の4つの側面から整理した。中国の地域発展戦略の機能、対象地域、承認機関と担当部署は複雑化しているなか、本稿の整理は地域発展戦略の策定状況や実態を解明するための基礎作業のひとつである。

¹⁶ 例えば、湖南省人民大会常務委員会は「湖南省長株潭都市群地域計画条例」という法律を作って、同計画は継続的に実施されるよう保証している。

¹⁷ 国家发展改革委員会のウェブサイトより（http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/t20130930_561003.htm、2013年11月6日確認）。

本稿の結論は以下のとおりである。地域発展戦略は時代の特徴を反映して策定されており、時代のニーズに応えるための特定地域に対する発展計画である。本稿で整理した108件の地域発展戦略は、全国的に意味があって中央政府に承認されたが、中央政府においてその実施を担当する専門的な常設執行組織や制度化された予算がないため、「国家戦略」ではなく、「全国的に意味のある地域発展戦略」にすぎない。また、地域発展戦略の策定・実施・評価の制度化が遅れており、過去の事例から作られる慣行や個別事例に対する政治家の判断に依存している側面がある。地域発展戦略の策定において中央省庁間は緊密な協力関係が求められるが、それぞれの役割分担は必ずしも明確ではない。戦略の実施に関しては中央と地方の関係をより明確にする必要がある。

地域発展戦略は今後も増えていくと予想される。地域発展戦略によって各地で斬新な試みが行われ、多様な地域発展モデルが形成される可能性がある。そういう意味で地域発展戦略に関する研究は、激動する中国地域経済を理解するのに不可欠なものである。筆者は今後、時代の特徴を的確に反映する政策理念に基づき、法整備を行い、明確なルールにしたがって発展戦略を策定し、制度的に保障された実施主体、財源、政策、評価方法によって運営される方向性に向かっていくことが望ましいと考える。ただし、これを実現するには、制度上の複雑な改革・改善を必要とし、長い年月がかかる。中国の地域発展戦略の今後の展開を注目したい。

参考文献

日本語文献

岡本信広 (2013) 「胡錦濤政権における地域協調発展戦略は成功したのか?」、『Erina report』 No.108、2013年1月、23-32ページ
 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.108、2013年1月、15-22ページ
 徐一睿 (2011) 「中国地方政府の『都市経営』から見る土地と財政」、日本地方財政学会研究叢書18『地方財政の理論的進展と地方消費税』、2011年5月、174-195ページ
 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、2012年1月、

5-9ページ

穆堯芋 (2010) 「中国における産業国際競争力の変化について: 雁行形態中国国内版議論の批判的検討」、『北東アジア地域研究』、No.16、2010年10月、33-45ページ
 穆堯芋 (2012a) 「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計画要綱』の事例」、『Erina report』、2012年1月、No.103、38-51ページ
 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、2012年10月、73-86ページ

中国語文献

杜鷹 『中国地域経済発展年鑑』、中国財政経済出版社、2010-2012各年版
 劉雲中・候永志・蘭宗敏 (2013a) 「我国『戦略性』区域計画の主要特点」、中国経済時報、2013年1月17日
 劉雲中・候永志・蘭宗敏 (2013b) 「我国『戦略性』区域計画の実施効果、存在問題と改進建議」、『重慶理工大学学報』(社会科学)、2013年6月、Vol.27 No. 6、1-5ページ
 孫雯 (2009) 「論發展計画の法律規制」、『南京財経大学学報』、2009年、Vol.106、58-61ページ
 肖金成 (2010) 「区域計画: 国家推進区域經濟發展新举措」、中国企業報、2010年3月15日
 許経勇 (2011) 「総合配套改革試験区与經濟特区有何異同」、人民日報、2011年9月16日
 楊龍・胡慧旋 (2012) 「中国区域發展戰略的調整及対府際關係の影響」、『南開学報』(哲学社会科学版)、2012年、Vol. 2、35-47ページ
 葉飛文 (2010) 「中国総合改革試験区与総合配套改革試験区比較研究」、『綜合競爭力』、2010年、Vol. 5、17-21ページ
 王家庭・季凱文 (2008) 「国家総合改革試験区与区域的經濟發展」、『河南科技大学学報』(社会科学版)、2008年2月、Vol.26 No. 2、69-72ページ
 王向東・劉衛東 (2012) 「中国空間計画体系: 現状、問題与重構」、『經濟地理』、Vol.32 No. 5、2102年5月、7-15ページ
 張京祥 (2013) 「国家-区域治理の尺度重構: 基於『国家戰略区域計画』視角的剖析」、『城市發展研究』2013年5月、Vol.20 Vol. 5、45-50ページ
 張可雲 (2005) 『区域經濟政策』、商務印書館、2005年3月