

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

黒龍江省社会科学院北東アジア研究所長、研究員 笹志剛

はじめに

中国の改革開放30年余りの発展の歴史を見ると、特定地域における全体的、持続的、協調的な発展を行うための地域発展戦略は、地域の経済成長にとって重要且つ独特な役割を果たしてきた。地域発展戦略は、計画経済の均衡発展戦略から、計画・市場併存の非均衡的発展戦略、そして市場経済の協調的発展戦略に変化してきたが、発展戦略そのものは中国の改革開放を終始貫いている。現在の中国では、東部・中部・西部・東北部の4大地域ブロックが形成され、沿海地域・沿江地域・内陸地域の協調的発展が進められており、その中で地域発展戦略は重要な役割を果たしている。地域発展戦略の策定状況を見ると、1978年に改革開放戦略を実施し、翌年の1979年に深圳・珠海経済特区戦略を打ち出してから、直近の2012年9月に、国家発展改革委員会が「黒龍江と内モンゴル自治区東部の一部地域における沿辺開放帯規画」を承認し、現時点で同戦略の最終検討段階に入ったことまで、30年余りの間で、中央政府承認の国家級または準国家級の各種地域発展戦略は30件を超え、各地域が策定した省級の地域発展戦略も含めると100件¹を超えると推測する。このように、全面的、重層的、多分野にわたる地域発展戦略の策定と施行は、中国経済の適切な空間的配置、持続的な発展と社会の調和に大きく貢献しているに違いない。

一方、地域発展戦略件数の増加、重要性の増大及び実施効果の拡大に伴い、地域発展戦略の有効性と問題点の両方が表れるようになり、特に、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。策定プロセスの改善は地域発展戦略の重要な課題となっている。現状では、国家発展改革委員会、財政部、商務部、工業・情報化部、農業部、国土資源部、環境保護部等の省庁が、国家級発展戦略の策定を担っており、その機能が強化されている。また、大学の研究者とシンクタンクの専門家による諮問的な役割も重要視されつつある。地域発展戦略の策定に関わる論証会（審議会）、聴証会（公聴会）等も行われている。

本稿は、地域発展戦略の策定の学術性、客観性を確保す

るための必要条件を検討しながら、黒龍江省における「哈大齊工業回廊建設規画」、「綏芬河総合保税區規画」、「黒龍江と内モンゴル自治区東部の一部地域における沿辺開放帯規画」に焦点を当て、その策定プロセスとメカニズムを明らかにする。また、政府、研究者、公衆のそれぞれの役割を検討し、地域発展戦略の策定の影響要因を分析する。最後に、地域発展戦略の策定に対して全体的な評価を行ったうえ、その課題と問題点を指摘する。

1. 黒龍江省の地域発展戦略の策定状況と役割

黒龍江省は、近年著しい経済成長を遂げているが、国家級と省級の地域発展戦略はそれに対して牽引的な役割を果たしている。中央政府は、2003年10月に東北振興戦略を打ち出し、2009年4月に綏芬河総合保税區を承認した。2012年7月には「黒龍江と内モンゴル自治区東部の一部地域における沿辺開放帯規画」も立案された。黒龍江省内では、8大経済区等の省級地域発展戦略が策定された。表は、近年の黒龍江省における地域発展戦略の策定状況を示している。

地域発展戦略の施行では、黒龍江省が中央政府から政策支援、資金援助、建設プロジェクト支援を獲得し、関連する投資波及効果を得ることができた。発展戦略により、黒龍江省は改革開放と経済成長を促進するための新しいチャンスを手に入れたと言えよう。地域発展戦略の施行は、貿易と投資を拡大し、産業の国際化を促した。その結果、黒龍江省は東部地域との経済格差を縮小し、地域内総生産（GRP）が拡大し、経済社会の大きな発展を遂げた。

地域発展戦略の策定と施行には、地方政府・シンクタンク・企業・マスコミ・公衆等が参加し、幅広い検討と不断の改善が行われている。地域発展戦略の科学性、目的性、実行性が向上し、策定者と施行者との関係がより公平・公開・合理的な方向に向かって進んでいる。地域発展戦略は政府の独断で行うというイメージが徐々に払拭され、政府・企業・大学・シンクタンクが協力し、共同で策定するようになりつつある。

¹ 地域発展戦略の件数については筆者の試算である。その中には、①西部開発・中部崛起・東北振興・東部率先発展等の国家戦略、②深圳特区・浦東新区・濱海新区等の経済特区、国家級開放開放新区、国家総合改革実験区、③黒龍江省8大経済区戦略・哈大齊（ハルビン市－大慶市－チチハル市、以下同じ）工業回廊等の省級地域発展戦略等が含まれている。

表 2003年から現在までの黒龍江省の国家級・省級の地域発展戦略

公表時期	発展戦略の名称	主な内容	全体評価
2003年 10月	東北地区等旧工業基地の振興戦略の実施に関する若干の意見(略称:東北振興戦略)(国家級)	東北地区における旧工業基地の改造・調整を行い、当該地域の更なる改革開放を促進し、経済全体の発展を促す。当該地域を中国経済成長の「第4極」に発展させる。	政策と措置の連続性が認められる。東北地域の経済成長率は全国平均を上回り、その効果が評価できる。黒龍江省政府は関連の省級の地域振興計画を打ち出した。
2005年	哈大齊工業回廊建設規画(省級)	15年間の間に、ハルビン市、大慶市、チチハル市を強い産業競争力を持つ黒龍江省の工業回廊地域に発展させる。	全体的には順調に施行されているが、国家級への昇格は頓挫した。
2007年 8月	東北振興規画 ² (国家級)	内モンゴル自治区東部地域を含む「東北経済区」の概念を初めて提起した。「11次5カ年規画」期間を実施重点期間としているが、重要なプロジェクトについては2020年まで継続させる。	東北地区における地域間の連動的発展を促した点において評価できる。黒龍江省政府は東北振興「11次5カ年規画」と「12次5カ年規画」を打ち出した。
2008年 10月	8大経済区と10大プロジェクト戦略(省級)	哈大齊工業回廊建設区、哈牡綏東 ³ 対ロシア貿易加工区、東北アジア経済貿易開発区等の8つの経済区、10件の民生プロジェクトを確定した。	経済規模が拡大し、経済の質も改善した。省内10大産業の形成に貢献し、域内GRPの成長と交通インフラの整備に牽引的な役割を果たした。比較的成功的な省級発展戦略と言える。
2010年 12月	大・小興安嶺林区の生態保護と経済モデル転換規画(国家級)	経済発展方式の転換、林業地域における経済モデルの転換、環境に優しい産業の育成、森林面積の拡大等。	大・小興安嶺地域の生態機能が改善した。中国最初の低炭素・環境に優しい機能区である。
2009年 4月	綏芬河総合保税區(国家級)	綏芬河を黒龍江省の海への出口とし、北東アジア輸出入商品の集積地に発展させる。ロシア、日本、韓国との国際協力のグレードアップを促す。	2010年8月に中央10省庁の認可により運営開始し、以降は順調である。綏芬河市が黒龍江省政府の直轄市に昇格した。
2012年 末(予測)	黒龍江と内モンゴル自治区東部の一部地域における沿辺開発開放帯規画(国家級)	綏芬河－満洲里間鉄道沿線地域の工業配置と物流面の優位を活かし、ロシア等の北東アジア諸国に開放する。全国の国境開放地域に占める東北地域、特に黒龍江省・内モンゴル自治区の地位を高める。	東北地域の北部における国家級の発展戦略である。北東アジア諸国とより高いレベルの地域協力が促進される。

出所：黒龍江省人民政府 (<http://www.hlj.gov.cn>, 2012年10月1日アクセス) と黒龍江省商務庁 (<http://www.hljswt.gov.cn>, 2012年10月10日アクセス) ホームページより筆者作成

2. 地域発展戦略の策定における学術性・客観性の確保

地域発展戦略の策定においては、理論的、学術的な根拠が研究者に提供され、地域発展戦略の科学性、先見性及び実行性を保障している。したがって、策定過程における理論面の検討、科学的な議論、内容の適切な構成は極めて重要である。この点については、政府が主観的に策定する発展戦略でも実態経済に求められる発展戦略でも同様である。黒龍江省では、ほぼすべての地域発展戦略の策定において理論面での研究者の貢献が含まれている。特に、基礎理論を現実に応用する研究については、地域発展戦略の質を保障するための重要な条件となっている。以下、3つの側面から発展戦略の学術性・客観性を保障する条件を検討する。

2.1 地域発展戦略の理論的根拠

行政担当者と研究者は、地域発展戦略のマクロ的目標について共通認識を持っているため、地域発展戦略の策定における理論的な支えの必要性は、行政担当者にも認められている。研究者の分析によって、理論と現実との関連性と矛盾点が明らかにされ、それが地域発展戦略の策定にとって極めて重要なことになっている。黒龍江省における「哈大齊工業回廊建設規画」、「綏芬河総合保税區規画」、「黒龍江と内モンゴル自治区東部の一部地域における沿辺開発開放帯規画」の策定は、地域経済学に関連する多くの基礎的理論を参考している。例えば、地域分業、発展の極、はしご理論、反はしご理論、産業集積、国際地域協力等の地域

² 2003年の東北振興戦略の延長にある国家級の重要な地域規画である。2003年から2011年まで、中央政府は東北振興戦略の下、十数件の国家レベルの施策を打ち出したが、東北振興規画はその中の重要な一つである。これは中央政府が東北振興の成果を拡大し、更なる改革開放を促す施策である。同規画では、東北三省及び内モンゴル自治区東部地域の経済発展の段階的な目標を設定し、実施プランと政策の重点を明確し、黒龍江省の発展に対して大きな影響を与えた。黒龍江省政府は同規画に基づいて省級振興戦略を策定した。

³ ハルビン市、牡丹江市、綏芬河市、東寧県を指す。

開発の基本的な思想が地域発展戦略に反映されている。

中国では、地域発展戦略の策定に利用されている基礎的理論として、Francois Perrouxの「発展の極」理論、ハーシュマンの経済発展の戦略の理論、Walt Whitman Rostowの経済発展の諸段階の理論、J.H.Thompsonの地域経済発展サイクルに関する理論、Johann Heinrich von Thünen と Alfred Marshallの産業立地・集積の理論等が挙げられる。中国人研究者の夏禹龍、馮之浚、何鐘秀等が地域経済発展の「はしご理論」を中国国内に適用し、東部、中部、西部地域における3大はしご地域が形成されていると主張した研究もある。また、郭凡生は反「はしご理論」を提起し、中国国内における地域間協力の重要性を指摘した⁴。これらの分析は研究者のみならず、政府担当者にも注目されている。その内容は地域発展戦略の策定・承認に関わる実務担当者の基礎的知識となっており、地域発展戦略の理論的根拠として重要視されている。

これらの理論と現実を適切に結び付けることは、研究者・研究機関の役割である。これはシンクタンクとして地域社会の発展に貢献するための最も有効な方法であろう。地域発展計画には、学術的で参考価値の高いモデル・図表が含まれることがある。発展計画の実行性と指導性を保つために、これらの内容は附属資料または補足説明として添付されている。

2.2 地域発展戦略の審議プロセス

地域発展戦略は、構想段階から承認段階まで、政策担当者がその内容を絶え間なく充実させ、研究者が重要な部分について吟味している。この他、当該分野の専門家と業界関係者が参加する審議会・公聴会も開催されている。審議会・公聴会は、発展戦略の正しい方向性を導き、その内容が現実と合致することを保障する地域発展戦略の策定にとって重要なプロセスである。「黒龍江と内モンゴル自治区東部の一部地域における沿辺開発開放帯計画」の事例を挙げてみる。同計画の策定にあたっては、黒龍江省発展改革委員会の主催により、現地調査に基づいて作成された草案に対して数回にわたる審議会・公聴会が開催された。参加者は、政府関係部署の責任者・担当者、研究機関・大学の専門家、企業担当者等である。審議会では、質疑応答、議論が繰り返される。草案には多くの修正・改善意見が取り入れられ、最終合意が形成される。この草案は再び政府の関係部署に戻され、改正の審査を受けて中央政府に承認申請を行う。黒龍江省では、一つの地域発展戦略を策定するには、少なくとも3～5回の審議会・公聴会が開催される。

研究者は、地域発展戦略の内容形成と改善に寄与している他、地域住民に広報し、社会から広く意見を吸い上げる役割も果たしている。彼らは主に地方政府直属の研究所、各級社会科学院、大学付属研究機関等に所属する研究者である。民意の代表としてしばしばメディアに登場し、国内外のマスコミと良好な関係を持っている。したがって、研究者は地域発展戦略を宣伝する意味において、一定の発言力と影響力を持っている。地方政府も研究者の広報的な役割を重視し、受託研究プロジェクトや資金協力を通じ、優秀な研究者を有する研究機関と良い関係を築こうとしている。

2.3 地域発展戦略を支える現地分析

地域発展戦略の策定に関わる地方政府の担当者は、鄧小平・江沢民・胡錦濤等の指導者及び中央省庁の責任者による地域の非均衡発展、協調的な発展に関する基本的指針を理解する必要があるが、地方のシンクタンクによる現地分析の文献も重視しなければならない。それは、地域発展戦略をめぐる地方の初期的・基礎的調査が、中央政府の意志決定に大きな影響を与えるからである。また、地方政府が地元シンクタンクの研究成果を重視・活用することは、地方における地域戦略の策定レベルの向上に寄与し、政策決定におけるシンクタンク機能強化にも繋がる。

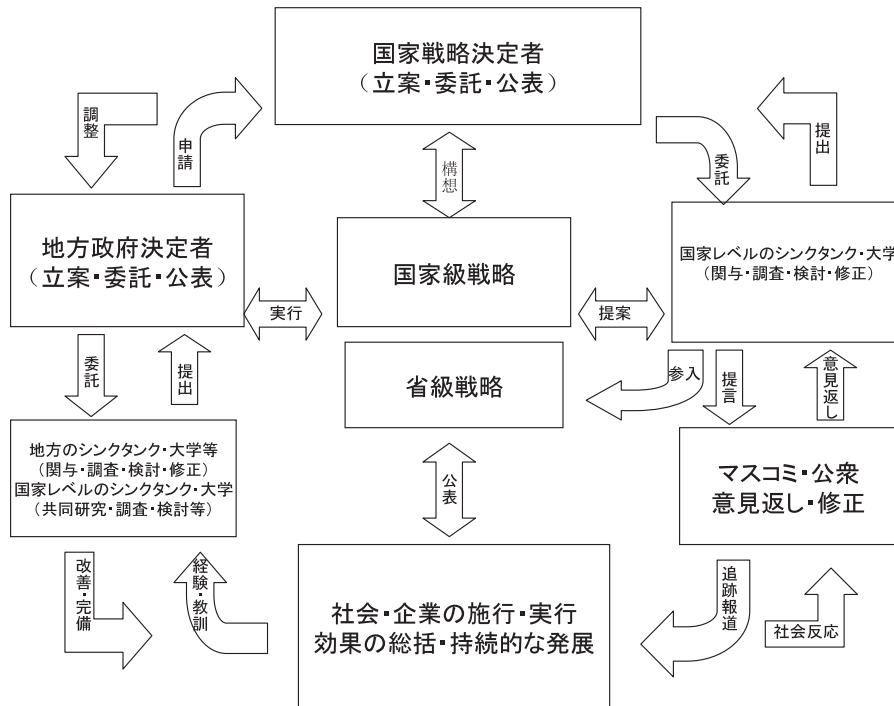
地方政府は、地方の学者の現地分析を重視し、それを地域発展戦略の策定に反映させると同時に、共同研究、特別研究、委託研究等を通じ、地方にある政府系政策諮問機関または民間シンクタンクによる積極的な政策提言を促している。黒龍江省の場合は、政府の責任者は暦年の『黒龍江省経済社会発展情勢予測』、『中国東北発展報告』、『中国東北アジア国家年鑑』等の現地分析を重視している。これらの文献は、黒龍江省の地域発展戦略の策定に対して基礎的事実と統計データを提供するとともに、青書・年鑑的な機能を持っているため、審議会・公聴会にも頻繁に使われている。地方発の学術文献と理論研究成果は、次第に政府担当者の手元に置くものとなり、政策決定に直接的または間接的な影響を与えている。

3. 黒龍江省の地域発展戦略の策定プロセスとそのパターン

黒龍江省における地域発展戦略の立案、調査、審議、修正、決定、公表等の一連のプロセスを見ると、その策定パターンは多様化している。具体的には、以下のパターンが挙げられる。まず、中央政府がある構想について国家戦略としての方向性を確定し、国家レベルのシンクタンクが調

⁴ 詳細は高新才（2008）を参照されたい。

図 地域発展戦略の策定プロセスと社会参加の仕組み



出所：筆者作成

査し、検討を経て基本的内容を形成するという中央主導の策定である。次に、中央政府が対象地方政府に委託し、地方政府が発展戦略の草案を策定して中央政府に提出し、国レベルで審議・検討するという地方・中央の共同策定である。第3に、地方政府が主導して発展戦略を提出し、中央政府の承認・支援を得るという地方主導の策定がある。また、中央・地方の研究者が、学術研究の成果として地域発展戦略の構想を提起し、政府担当者がそれを重視し、審議・検討を経て地域発展戦略を形成するという学術推進型の策定もある。東北振興戦略のように、複数の地方政府の要求を統一的に取りまとめる地域間の発展構想もある。このような地域発展戦略の策定には、多地域・多部門・多分野の協力が必要である。後ほど詳細に分析する。

地域発展戦略の策定プロセスの科学化、透明化、民主化への進展に伴い、策定に参加できる関係者の範囲は徐々に拡大している。また、マスコミによる社会監督機能が次第に強くなり、産学官の連携も強化されている。これらの変化は、戦略作りの誤りを防ぎ、国の実情に見合った地域発展戦略の策定に寄与する。中国の地域発展戦略は、より民意に近づき、高い実行性を持つものになりつつある。図は、地域発展戦略の策定プロセスと社会参加の仕組みを示している。以下、地域発展戦略の策定プロセスの代表的なパターンを検討する。

3.1 地域間の共通認識に基づく地域発展戦略の策定

東北振興戦略は、地域間の共通認識に基づく中央政府主

導の地域発展戦略である。同戦略は、東北地域の発展の歴史的な弊害を取り除き、地域間の連携を促して経済成長を促進するものである。地域政策の可能性を最大化し、東北地域の発展の方向性を明らかにしている。東北振興戦略は、省を跨る地域発展戦略として、大きな範囲の地域を対象としている。中国の地域発展が非均衡型発展戦略から均衡型発展戦略へ転換することを象徴するものである。

東北振興戦略の策定プロセスは、国家発展改革委員会が主導し、複数の地方政府が積極的に協力し、各政策に関連する諮問機関・シンクタンクの研究が幅広く参加するというものであった。各級地方政府、人民代表大会、政治協商会議等から様々な議案が提出され、研究者はそれに対して多方面から検討を加えて修正し、最終的に中央政府が確定した。中央政府は主導的な役割を果たし、各地域政府に対する調整機能を最大限に発揮した。

3.2 地方主導の地域発展戦略の国家レベルへの昇格

2009年4月21日、中国国务院は綏芬河総合保税區の設立を許可した。中国7番目の総合保税區、2番目の内陸国境保税區である。同保税區には、黒龍江省の対ロシア・日本・韓国の加工貿易、中継貿易の発展を促進し、黒龍江省企業の対外進出を促す役割がある。中国・ロシア・日本・韓国を結ぶ国際複合輸送ルートの構築に寄与し、内陸国境地域の対外開放を推し進めるものである。

綏芬河総合保税區の設立が国务院の許可を得たのは、地

方政府が積極的に働きかけ、主導的な役割を果たした結果である。黒龍江省政府、中国共産党綏芬河市委員会、綏芬河市政府は総合保税区の整備を重視し、中央の許可を得るために周到な準備を行った。綏芬河市の政策諮問機関とシンクタンクは、総合保税区の計画について検討を重ね、内容の改善に大きな役割を果たした。黒龍江省発展改革委員会と中国共産党綏芬河市委員会研究室の担当者は、現地調査を重ねながら数回にわたり検討会を開催し、計画の原稿を修正した。地方政府は中央省庁との連絡を密にした結果、同計画が最終的に国務院の許可を得た。綏芬河総合保税区の設立は、地方政府の積極的な働きによって中央政府の承認が得られた典型的な事例である。

3.3 学術研究の成果から生まれた地域発展戦略

2012年7月、黒龍江省発展改革委員会と内モンゴル自治区発展改革委員会は、「黒龍江と内モンゴル自治区東部の一部地域における沿辺開発開放帯規画」を策定しており、年内に国家レベルに昇格する可能性があることを明らかにした⁵。中央に承認されれば、全国の国境開放地域に占める東北地域、特に黒龍江省・内モンゴル自治区の地位が格段に高まる。2省は地理的にロシアと北朝鮮に近いと、その優位を活かして、中国と北東アジア諸国との地域協力を推進する橋頭堡と中継地の役割を果たす可能性がある。当該発展戦略の承認は、中国における国際地域協力の最前線が東部地域、東南地域から東北・中西部地域へ移転する可能性を意味する。

同戦略の原型は、黒龍江省と内モンゴル自治区の学者が応用経済の視点から提起した綏満⁶経済帯、中国東北北部開発開放等に関連する研究成果にある⁷。これらの成果に基づき、中国国務院参事室は2010年12月に、国家レベルの視点から黒龍江省沿辺開放帯の建設を重視する必要があると提言した。2011年、当該地域に対する現地調査が始まった。2012年1月、ハルビン市発展改革委員会と大慶市発展改革委員会は「黒龍江と内モンゴル自治区東部の一部地域における沿辺開発開放帯規画調査報告」のハルビン市と大慶市部分を完成した。これにより、綏満経済帯の中心都市と主要都市の発展の方向性が明らかにされ、同規画の早期の完成と承認申請に繋がった。地域間比較優位の補完性を重視する内容が盛り込まれ、地方シンクタンクの提言も取

り入れられている。戦略の内容は地域発展の実態に即しており、戦略作りのレベルはさらに高まったと言える。

4. 地域発展戦略の策定関係者の役割分担

黒龍江省における各地域発展戦略の策定、審議、公表、広報、実施、監督のプロセスに、政府は主導的な役割を果たしている。具体的には、政府は意欲的に地域発展戦略を策定し、社会から広く意見を求め、市場原理に基づいて発展戦略を実行している。一方、研究者、企業、公衆と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。政府が地域発展戦略を策定する際に、研究者は複数のプランを候補として提出する。政府はその中で優れたものを選んで具体的な検証を行う。その後、調査・審議・修正を重ね、最終的には地域経済の成長と企業の発展に有効な発展戦略が策定される。政府は科学的、民主的な観点から研究者との交流を密にし、企業との実務的な対話を拡大し、社会公衆による戦略策定への関与の制限を緩和している。中央政府は地方政府の熱意を尊重し、地方政府は地域のシンクタンク及び社会公衆の役割を重視している。また、策定プロセスにおける情報公開と透明化は、発展戦略の正しい方向性と有効な自己改善機能を保障している。以下、地域発展戦略の策定関係者の役割を検討する。

4.1 政府

洗練された地域発展戦略には、構想段階から実行段階までの関係者として、少なくとも政府の政策決定者、地域問題と経済の研究者、戦略の実施者等が含まれる。また、必要に応じてその他の関係者も参加する可能性がある。その中で、政府は行政管理権、政策企画権、公共リソースの使用権等を有するため、地域発展戦略の策定の主導権を持っている。大きな権限を持っている政府は、経済プロジェクトの立案許可を求める下級政府、研究資金を求める研究機関、政策補助金等を求める企業等にとって最も注目される存在である。以上をまとめると、地域発展戦略の策定及び施行において、政府は主導的な役割を果たし、研究者と公衆は戦略の策定に参加し、企業は戦略の施行段階に関与するという構図になっている。

⁵ 詳細は「黒龍江省和内蒙古東部部分地區沿辺開發開放帶規画加緊制訂」黒龍江日報、2012年7月8日を参照されたい。

⁶ 黒龍江省綏芬河市と内モンゴル自治区滿洲里市を指す。以下同じ。

⁷ 具体的な研究成果として以下の文献が挙げられる。①張玉斌「東北北部地區沿辺開發開放帶研究與建議」『ハルビン市政府發展改革委員會經濟研究所調查報告』、2010年。②許広国「綏芬河：東北亞邊貿区之眼」『瞭望』、Vol.39、2005年。③朱乃振「全力打造黒龍江省沿辺開放先導区」『西伯利亞研究』、Vol. 5、2008年。④楊志才「牡丹江打造黒龍江省沿辺開放先導区構想」『黒龍江對外經貿』Vol. 7、2010年。⑤王楠・陳才「内蒙古東部地區口岸空間結構優化機制與模式研究」『内蒙古社会科学』（中国語版）、Vol. 4、2008年。

4.2 研究者

国家級・省級の地域発展戦略の策定には、政府直属の研究所・研究室、社会科学院、大学の附属研究機関等が理論的な根拠の提供に対して中心的な役割を果たしている。また、一部の民間シンクタンク、外部研究機関の役割も増大しつつある。地域発展戦略の構想から公表まで、研究者の影響が随所に見られ、大きな影響力を持っている。

具体的には、以下の4点にまとめられる。①研究者には政府部門経験者または政府傘下の大学・研究機関に勤務経験を持つ人は少なくない。彼らは政府と幅広い人脈を持っているため、政府主導の地域発展戦略の策定に参加しやすい。②研究者は書籍出版や研究発表等を通じ、国内外の学術交流イベントに参加したり、マスコミの取材を受けて専門家としての知名度を高めたりすることができる。高い社会的地位と影響力を持っているため、政府に注目されやすい存在である。③研究者は地域発展戦略が正式に公表される前に、個人の見解としてそれを発表し、社会の反応を探ることができる。その社会の反応は政府にとって重要な参考になり得る。④研究者は国内外の研究動向を把握しているため、海外からの最新情報を政府に提供し、政府は「他山の石」として参考することができる。研究者は海外に向けて地域発展戦略を宣伝することも可能である。

4.3 公衆

中国では、社会の発展に伴い、公衆の社会意識と利益意識はますます高まっている。地域発展戦略を含む経済政策の透明性を求め、公衆の知る権利ないし政策参加権に関する要求が高まっている。政府の独断で政策決定を行うことはますます困難となっている。長期的な視点から見ると、社会の発展と公共利益にかかわる政策の決定は、社会から議論・監督・批判を受けることは当たり前のことであり、常態化する必要がある。企業が地域発展戦略の策定に参加し、業界利益や経営に対する政策支援を求めることについても、その必要性を認識し、議論のテーブルに上げるべきである。黒龍江省の地域発展戦略の策定には、政府、シンクタンク以外の企業関係者、社会の有識者等の参加を促していることも、上述の時代のニーズに対応するための改革の一環である。

5. 黒龍江省の地域発展戦略の全体評価

黒龍江省における「東北振興戦略」、「哈大齊工業回廊建設規画」、「綏芬河総合保税區規画」、「八大経済区戦略」等の策定と施行に対し、肯定的な評価が主流となっているが、問題点も指摘されている。これらの地域発展戦略は、政策

決定を的確に行い、正しい方向性を保っている。戦略の実行性が高く、社会経済の発展に牽引的な役割を果たしていると評価されている。また、発展戦略の推進の必要性は、各級政府及び社会の共通認識となっており、戦略の施行により地域住民の生活は確実に改善されている。一方、発展戦略の策定において、候補プランの準備不足、実態経済の運営に対する指導性の欠如、政策対象がはっきりしない等の問題も残っている。以下、地域発展戦略の有効性を検討したうえで、戦略策定に関わる政府、研究者、企業等の問題点を分析する。

5.1 黒龍江省の地域発展戦略の有効性

黒龍江省の各地域発展戦略の策定は、現実的・中長期的課題を解決するために、政府・シンクタンク・企業の知恵を最大限に活かし、地域発展戦略の新分野と新モデルを探求した点については評価できる。戦略の策定には、社会・企業・公衆の要求を反映し、非営利的・公益的な業務委託を拡大し、「シンクタンクが世界を変える」という意識の存在が確認できる。政府と研究機関は、高い補完性を持って人材協力を進めるようになった。また、地域発展戦略の施行は、生態保護と持続的な発展の保持に最大限の配慮を行いながら、地域経済の活性化、調和の取れた社会の構築に寄与している。

5.2 黒龍江省の地域発展戦略の問題点

5.2.1 政府

地域発展戦略の策定における政府の問題点は、以下の4点にまとめられよう。①政府は地域発展戦略を策定する意欲が高く、より多くの自主権限と支配権を獲得しようとしているが、既存の制度・体制・観念・文化面の制約を受けており、発展戦略の創造的な策定及び最適な方法の選択にマイナスの影響を受けている。②政府は、策定の困難に直面する際には研究者の力を借りるが、両者の間に長期間にわたり有効な協力メカニズムが構築されていない。研究者により考案された内容の一部は、既存の政府機能の枠に制限されながらも、机上の空論になったり、現実に対する指導性が不足したりしている。一部の発展戦略の策定は形作りに陥り、実効性が低い。戦略作りの視野が狭く、一貫性もなく、持続的な発展を図るための基本理念を持っていないものもある。したがって、政策の柔軟性と透明性の向上は依然として重要な課題である。③効率とコストの問題。政府は発展戦略を策定・施行する時に、効率とコストを考慮せず、政策目標の最大化のみを追求するケースが見られる。④行政トップは多忙のため、戦略のマクロ的な部分に

については把握しているが、詳細まで把握しきれていない場合がある。特に、行政トップの任期は比較的短く、責任者が頻繁に入れ替わるため、発展戦略の連続性に悪い影響をもたらしている。また、責任者が異動になると、新任者は前任者の下で策定された発展戦略を二度と取り挙げず、本人の任期内に新しい発展戦略を別途立ち上げるという理不尽なこともしばしばある。

5.2.2 研究者

研究者の課題は以下の4点にまとめられよう。①地域開発をめぐる新しい理念が次々に生まれる状況の中で、研究者は最新の政策動向を的確に把握し、科学的な分析を通じて正確な経済予想を行うことが重要である。②独立性の問題。研究者は、研究プロジェクトと研究資金の大半を政府に依存しているため、発展戦略における政府の役割を過大に評価し、政府の利益を中心に戦略作りを行う傾向がある。現状では、民間シンクタンク・独立系研究機関の力はまだ弱く、政府からも信頼されていないため、研究プロジェクトと資金は政府に幅広い人脈を持つ政府系研究機関に流れる傾向が強い。しかし、政府系研究機関の独立性が弱いため、発展戦略に対する批判が不足している。③基礎データの信頼性問題。政府系研究機関が使用する基礎データは、政府またはその傘下の情報機関から収集するものが多く、統計データまたは分析内容の信頼性に問題があるものもある。特に、発展戦略の策定に参考とする基礎的分析には、実績の過大評価や現実離れた内容が含まれる場合がある。④地域発展戦略の種類や内容はますます複雑化しており、学際的な分野や偏狭な分野についても把握する必要があるため、研究者はそれにしっかり対応しなければならない。しかし、現実研究機関の体制に不備があったり、専門分野が狭かったりしてうまく対処できていない。さらに、研究資金の制約や高度な人材の不足等、研究者の独立的な発想やオリジナリティの創出が妨げられている状況である。

5.2.3 企業

企業が、政府からの支援を「待ち、依存し、要求する」という既成観念は依然として強く残っている。地域発展戦略の施行により政府から得られる優遇政策やプロジェクト支援を受動的に待っている企業が多く、戦略策定への参加意欲が低い。政府にプロジェクトや補助金を期待するより、地域発展戦略における政府の市場改善の努力を促すべきであろう。また、発展戦略の策定には、政策決定者と研究者の参加が重視されているが、戦略の施行段階において重要な役割を果たす企業の参加については軽視される傾向があ

る。これは企業が市場関係者として戦略の策定に参加することを妨げている。

5.2.4 民間・独立系シンクタンク

近年、政府から独立する民間シンクタンクはますます発展している。彼らが地域発展戦略の策定に参加することは未来の趨勢であろう。なぜなら、政策策定における多様な利益の要求は、政府が民間・独立系シンクタンクを利用することを求めているからである。政府系政策詰問機関も含めて研究機関同士の競争を促すことも必要であろう。今後、研究資金や研究プロジェクトの分配がより公平になり、透明性が向上することを期待する。

6. むすびにかえて

黒龍江省における地域発展戦略の状況をみると、中国は「地域発展戦略花盛り」の時代に入り、戦略の策定と施行には様々な変化が見られる。まず、経済社会の発展に対する地域戦略の役割がますます重要視され、地域間協力が促進されている。発展戦略の策定の権限は徐々に地方に移譲され、地方政府が地域協力に参加する権限は拡大している。次に、複数の省を跨る大きな範囲の地域協力が未来の趨勢となる。地域協力戦略の策定と承認は、地域発展の正しい方向性を導き、政策支援・経済プロジェクト支援を獲得しようとする地方政府の重要な目標である。中央政府も地域間バランスを改善するために地域間協力を促している。さらに、地域発展戦略の策定は、科学的・民主的な政策決定の促進及び質・効率重視が求められており、今後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よう。独立系シンクタンクの役割も一層重要視されよう。黒龍江省は、国家級戦略の策定参加及び省級戦略の策定を通じ、未来の戦略策定に向けて有益な試みを行い、良好なヒントを得たと言える。今後も地域発展戦略の策定の変化に注目し、その方向性を見守りたい。

参考文献

- 鄧小平『鄧小平文選』第3巻、人民出版社、1993年
 馮之浚『区域經濟發展戰略研究』經濟科学出版社、2002年
 曲偉・劉爽・宣志剛『中国東北亜国家年鑑(2012)』黒龍江人民出版社、2012年
 高新才「与時俱進：中国区域發展戰略的嬗變」蘭州大学学报社科版、Vol. 5、2008年、8～22ページ
 夏禹龍「梯度理論和区域經濟」『科学学与科学技術管理』Vol. 2、1983年、7～8ページ

The Process of Formulating Regional Development Strategies in China: The case example of Heilongjiang Province

DA, Zhigang

Director and Professor, Northeast Asia Research Institute,
Heilongjiang Provincial Academy of Social Sciences

Summary

China has frequently formulated regional development strategies, yet the process of their formulation has for the most part not been clarified. In this paper, focusing on several regional development strategies within Heilongjiang Province, I examine the theoretical basis and the actual support connected with their formulation, and summarize the formulation patterns for regional development strategies. In addition, I clarify the formulation mechanism for regional development strategies, and examine the roles of government, think tanks, businesses, and the mass media and public.

For the formulation of regional development strategies in Heilongjiang Province it is possible to evaluate the points where the knowledge of government, think tanks, and businesses is put to maximum use to attempt the resolution of the actual and medium- and long-term challenges in Heilongjiang Province. Problem points, however, are also mounting up. For example, the personnel movements of top administrators in local government can have a negative impact on the stability of regional development strategies. Moreover, a great many researchers involved in the formulation of regional development strategies belong to government-affiliated think tanks, and, viewed in academic terms, lack independence. The fostering of private-sector think tanks is becoming a pressing matter. For businesses there is a tendency to place importance on the benefits from the direct subsidies via the putting into effect of regional development strategies.

[Translated by ERINA]