

## 【書評】

穆克芋著

『中国の地域開発政策の変容  
—地方主体の展開と実態』

(日本評論社, 2019年3月, xii + 194ページ)

中国研究には「政策論」が欠かせない。ひとつは社会主義市場経済体制を標榜する中国にとって、計画経済から市場経済への転換過程で、市場の役割を發揮させるための政府の「政策」は必要であること、ふたつめは経済発展を目指すためには、市場経済がもっとも効率的という側面がありつつも、市場の失敗を克服するために、経済成長政策は必要不可欠と考えられているからである。したがって、「政策」の理解は中国経済をさらに理解するための手掛かりとなる。

改革開放以降、中国で経済政策と言えば、産業政策が注目されてきた（例えば、丸川編2000）。1980年代の市場経済が未発達な中、政策の焦点は、一般加工業への過剰投資抑制、エネルギー・交通、素材産業の供給能力解消であった。またカラーテレビに代表される盲目的な重複投資は是正すべきものとして産業政策が展開された。1989年に「目下の産業政策の要点に関する決定」が発表されたが、これは産業構造の不均衡是正が目的であった。その後、産業政策は1994年の「90年代国家産業政策綱要」が発表され、支柱産業（主導産業）の育成という点に焦点が移行していった。市場の失敗があり、長期的な費用削減が期待できる産業であれば、産業政策が役立つ。このような観点から考えれば、産業政策は必要であるといえるが、中国は必要以上に産業政策を強調してきた（丸川2000）。

1990年代に地域格差が重要な議題としてあがってから、産業政策の議論は下火になってきた。産業政策と同じく地域政策の最初の動機は地域発展の不均衡是正であった。2000年に西部大開発、2003年に東北振興、2006年に中部崛起が提案・実施されるにいたって、中国の地域政策は地域の協調的発展を軸に展開されてきたの

である。

その後の地域開発政策は、中央による不均衡是正というよりも、各地域の実情に沿った地域開発戦略と呼ぶにふさわしい政策に移行してきている。本書はまさにその実情を分析したものであり、とくに2008年から2015年頃までを対象とした地域開発政策が検討されている。この時期の地域開発政策は各種様々な政策が提案されており、百花繚乱の様を呈している。

近年の研究動向からみても著者の穆は国内では最も地域政策に詳しい研究者であろう。精力的に現地調査を実施し、現地研究者との交流を通じて、現在の地域政策をあきらかにしてきた。

本書の問題意識はこの多種多様な地域政策を「地方主体の地域発展戦略」と位置づけ、その実態と展開を明らかにしようとするものである。

本書は、この問題意識にそって、以下の構成で政策の実態を論じている。

- 第1章 地方主体の地域発展戦略の提起
- 第2章 策定プロセスと合理的調整メカニズム
- 第3章 中央と地方の関係－国境隣接地域を中心に
- 第4章 実施の実態－吉林省の事例
- 第5章 不動産価格－海南省の事例
- 第6章 地域発展の「気運」－河南省の事例
- 第7章 「一带一路」と地域一体化の展望
- 補章 「地域発展戦略」見て歩き

各章の概要をみてみよう。

第1章では、過去70年の歴史を振り返り、地域政策を整理し、その特徴から新しい時代区分を提起したうえで、地域政策の背景、内容、特徴と課題を分析する。

第2章では、地方主体の地域政策の策定過程を分析し、限られた市場原理、策定主体の分層構造、策定過程の未制度化という三点を明らかにした。そして筆者は地方政府の主体性が發揮できているという観点から政策の策定過程を「合理的調整メカニズム」と結論づける。

第3章からは実際の地域政策の状況を事例から明らかにする。

第3章では、国境隣接地域を取り上げ、中央と地方の関係を考察する。国境開発は中央と地

方の利害が共有されるとともに、対立したりする。その関係を明らかにすることで地方主体の動きをあぶりだそうとしている。

第4章では、吉林省を事例に、地方の実際の政策実施状況を分析する。とくに「中国図們江地域協力開発規画」をもとに、どのように政策を実施しているかが紹介される。

第5章は、やや趣が異なるが、海南省を取り上げて、地域政策の影響として不動産価格の高騰を分析する。

第6章は、内陸地域の事例として河南省を対象に、地域の実情を分析する。

第7章では、これらの分析から見てきた地方主体の地域政策を再度整理するとともに、国家が推進する「一帯一路」との連結性を明らかにした。

最後の補章は、地域政策を軸に31省の地域の実態を現地調査報告として整理している。

以上が本書の大まかな内容である。

さて、以上の内容をふまえて、評者の評価を加えたい。

まず、本書の特徴の1点目は、各地域の膨大な開発政策を整理している点である。2005年からの第11次五か年計画では、地域発展の総体的戦略として西部開発、東北振興、中部崛起、沿海率先という形で全国を4大地域に分けた形での地域政策が提案される。この11・五期間から国務院が批准する個別地域の開発戦略が大量に生み出されるようになった。

第1章の表1-2では109にもものぼる地方主体の地域発展戦略が一覧で示されている。また第7章表7-1では「一帯一路」以降の地域政策の全体像が分野ごとに42の発展戦略が整理されている。合計151にもものぼる地域発展戦略の整理は大変な作業であるが、その分、資料的価値も高いと思われる。

第3章から第6章までは、そのうちの国境地域、吉林、海南、河南の状況が詳しく紹介されるとともに実施形態についての分析が行われている。また補章の現地調査報告はこれら無機質な「発展戦略」の文字に対し、現地調査時の地域の雰囲気と一緒に、具体的に意味づけしようとしている。31省の当時の様子がわかって興味深い。

なお本書は「一帯一路」も地域政策の一つとして考察されており、その展開は同シリーズの穆・徐・岡本編(2019)でさらなる考察が加えられている。

2点目として、本書は、地域の政策決定過程を分析していることがあげられる。丸川(2000)は、個別産業が中央政府から優遇政策を獲得するための政治プロセスを機械産業の事例で説明する。個別産業の政策決定には、電子工業部などの担当官庁が所管企業の利益代弁者として国務院に提案するものの、他官庁の反対にあうため、これらを押し切る強い政治的リーダーシップが必要であることが指摘されている。

一方、地域の発展戦略の策定においては、「先行先試」という特典はあっても、具体的な中央支援がないことが多く、国務院は全国レベルの政策と祖語がない限り、認めやすいという特徴をもつ。そして本書が指摘するように、地方政府が主体的であり、省レベルでは、一つ上のレベルである中央のシンクタンクに地域政策の研究・策定を依頼するという。シンクタンクの現地調査、省政府との意見交換を通じて素案が作成され、中央政府との交渉に入るのが一般的であるようだ。

本書は、この策定過程において、シンクタンクの選定が「限られた市場原理」で行われ、策定主体が省から県レベルまで「分層構造」を形成しているとする。そして、このプロセスは法律などの根拠もないため「未制度化」されており、地方政府の意向が反映されるためシンクタンクの「独自性」が保たれにくい。しかしながら、筆者は複数の参加主体の実務的調整が行われていることから、地域に即した政策決定には「合理的調整メカニズム」が働いているという。この仮説は今後さらなる検証が必要であるが、本書の一つの到達点といえるであろう。

3点目は、政策をどう評価するかという点である。本書の目的は政策の「実態と展開」の解明であるため、評価という点では現状では明確な回答がない。

経済学では、理論、歴史、政策は3大領域である。それぞれの分野での相互効果によって経済学は発展してきた。最近の経済学では、理論的にはゲーム理論を応用して市場以外の歴史も含めた制度に着目する研究や心理学などを応用

して人間の行動を科学する行動経済学などが発展してきた（例えば、瀧澤2018）。政策に関して言えば、大きな流れとしてはランダム化比較実験に代表される開発経済学の進歩が指摘できるであろう。つまり政策論はその効果と一緒に論じられることが主流となっており、これがまたEBP（Evidence Based Policy Making）につながっている。

本書は確かに丁寧に、現地調査に基づいて地域政策を研究し、その成果を公表しているものである。同じ分野を研究するものとして、先の1、2点で述べたように資料的価値がある研究成果だ。しかし、本書を読了して感じたことは、政策の背景や内容がわかったとして、市場経済化を進める中国にとってそれはどのような意味を持つのか、そしてその政策効果はどうだったのか、という疑問がわいた。

例えば、前者については、今井（2000）は地方の産業政策を「地方分権型産業政策」と位置づけ、「投資・融資に対する地方政府の関与が、低発達な資本市場を代替・補完する役割」とであると結論づけている。後者の例として岡本（2013）があり、地域協調発展戦略の結果、曲がりなりにもキャッチアップは進んでいるが、投資主導型である、と政策を評価している。

もちろん、本書の研究対象である地域発展戦略がどのような意味をもち、どのような効果があったのかを探るにはもう少し時間が必要かもしれない。

教科書的に言えば、経済政策とは「経済の構造や過程に対する人間の主体的な働きかけ」である（田代・萩原・金澤、2011、p.4）。政府が経済構造に「課題」を発見しているからこそ、何かしらの「政策」を立案する。本書によって、地域開発戦略の背景や展開を把握することができたので、政策の位置づけや効果について、今後の著者の研究に期待したいと思う。

最後に、これまで政策を研究してきた評者自身への戒めを含めて、もう少し中国の政策研究について述べておきたい。

中国経済における政策に関する研究では、方

法論にしても実証研究にしても大きく進歩しているとはいえず、記述的な分析に陥ることが多い。とはいえ、逆説的だが、記述的な分析は必要だ。なぜなら中国は市場経済化への改革を進め、途上国からの脱皮を図ろうとしているため、中国政府の取り組み（政策）を理解することはなくして、中国経済の今後を理解することは難しいからである。

今後、中国の政策研究はどうあるべきか。まずは、移行経済・経済発展の両方を追求する中国にとって、どのように市場経済に移行するのか、どのように経済発展の課題を解決するのか、という観点から、政策を位置づけることが必要であろう。もう一点は、政策が経済に社会にそして政治にどのような効果・成果・影響があるのか（あったのか）という観点も必要であろう。この2点を意識して政策研究をさらに続ける必要があると評者は考えている。

#### <参考文献>

- 今井健一（2000）「中国の地方分権型産業政策」丸川知雄編『移行期中国の産業政策』日本貿易振興会アジア経済研究所
- 岡本信広（2013）「胡錦涛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、pp.23-32
- 瀧澤弘和（2018）『現代経済学－ゲーム理論・行動経済学・制度論』中公新書
- 田代洋一・萩原伸次郎・金澤史雄（2011）『現代の経済政策（第4版）』有斐閣
- 丸川知雄（2000）「中国の産業政策」丸川知雄編『移行期中国の産業政策』日本貿易振興会アジア経済研究所
- 丸川知雄編（2000）『移行期中国の産業政策』日本貿易振興会アジア経済研究所
- 穆堯芊・徐一睿・岡本信広編（2019）『「一带一路」経済政策論：プラットフォームとしての実像を読み解く』（ERINA 北東アジア研究叢書；10）日本評論社

岡本 信広（大東文化大学）