

第1章

国家発展改革委員会の機能分析

渡辺 直士

(近畿大学)

要約：

本論文は中国の国家発展改革委員会の持つ機能や役割について、現代中国の行政改革論の枠組みの中でとらえ、分析するものである。1970年代末の改革・開放への転換以来、市場経済のシステムを導入した改革が既定路線となる中で、計画経済体制時代の国家計画委員会(国計委)の流れをくむ国家発展改革委員会(発改委)は、現時点でも財政金融政策の策定や各産業の管理監督、公共事業の認可など経済政策全体に強い権限を有している。市場経済化を進めつつも経済運営全般に強い影響力を有する政府部門が存在するという現状を、どのようにとらえればよいのか。発改委は現代中国の行政全体においてどのような位置にあるのか。

行政改革全体の枠組みとして、改革・開放以降の中国の行政改革は4つの段階を経て、「小政府、大社会」を志向してきたといえる。その中で国計委は発改委へ改組され、経済政策においてはマクロ・コントロール重視にその機能を転換させた。そして、その機能を象徴する1つの具体的事例となった2008年5月の四川大地震後の復興活動においては、国家発改委および各地方の発改委は復興活動の体制構築や物価調整などの個別の政策など、復興活動の様々な局面において主導的役割を果たした。発改委は「社会主義市場経済」の中で要の位置にあり、その機能の改革は今後の体制変容にも重要な影響を及ぼす可能性があると考えられる。

キーワード：

発改委 行政改革 市場経済化 四川大地震 復興活動

はじめに

本論文は中国の国家発展改革委員会の持つ機能や役割について、現代中国の行政改革論の枠組みの中でとらえ、分析するものである。1970年代末の改革・開放への転換以来、中国は段階的に市場経済のシステムを導入しながら経済改革を進め、90年代以

降は「社会主義市場経済」と称し、2001年12月にはWTO加盟も実現した。このように市場経済のシステムを導入した改革が既定路線となる中で、計画経済体制時代の国家計画委員会(国計委)の流れをくむ国家発展改革委員会(発改委)は、現時点でも財政金融政策の策定や各産業の管理監督、公共事業の認可など経済政策全体に強い権限を有している。市場経済化を進めつつも経済運営全般に強い影響力を有する政府部門が存在するという現状を、どのようにとらえればよいのか。関山健 [2008] は2008年の国務院機構改革の際に、「改革の本丸は発改委解体である」として、「市場経済化に向けた改革全体の成否を左右する天王山」であると位置づけた。では、発改委は現代中国の行政全体においてどのような位置にあり、経済運営においてどのような役割を果たしているのか。本論文では行政改革全体の流れの中で、具体的事例も交えつつ、この点を分析したい。

以下では、最初に改革・開放以降の中国の行政改革全体の沿革を回顧し、次に国家計画委員会から国家発展改革委員会への機能の変遷を国務院機構改革案の分析をもとに考察する。さらに、それらをもとに事例分析として、2008年5月の四川大地震後の復興活動において、発改委がどのような役割を果たしたのかについて、国家発展改革委員会および各地方の発展改革委員会の動向を、復興活動の体制構築や物価調整などの個別の政策の実行を通して分析し、考察したい。そして、国家発展改革委員会の現代的位置を明らかにすることを目標とする。

第1節 現代中国の行政改革の沿革

筆者は改革・開放以降の中国の行政改革をその改革モデルの特徴と変容から、4つの段階に区分して分析してきた。ここではそれらの概要を紹介し、発改委の分析に接続させたい¹。

1. 第一段階(80年代前半)

70年代末から80年代中ごろまでの改革・開放初期における行政改革をめぐる一般的状況は、官僚主義的影響による事務量の増大、行政の肥大化と非効率、財政負担の増大が問題となっており、その是正が急務とされていた。その背景には、経済改革による事務量の増加に伴う機構の膨張、文革後の幹部の復帰などにより政府の財政負担が増大していたことがあげられる。また、臨時機構(非常設機構)の設置や、上級政府の指示による機構設置などが負担増大に拍車をかけた。そこで焦点となったのは、臨時

¹ 中国行政改革の沿革の詳細については、渡辺 2004 および同 2008、同 2012 を参照

機構(非常設機構)の削減や定年制度の整備による人員削減、若返り、高学歴化であった。1977年から81年までの間に国務院は部委、直属機構、弁公機構など合計100の行政機構を設置しており、行政人員も5.1万人に達した。そこで82年から国務院の機構改革が開始された。この改革で主に任務の類似した経済部門を廃止、統合することによって国務院の機構は100から61まで削減された。また定年退職制の導入や副職の減少など人員整理の面でも成果をあげた。地方レベルにおいても同様の改革が行われた。ただ、この時期の問題として、この段階の行政改革は政府機能の転換を考慮に入れずに、単純な機構や人員の削減を追求したことにあるといえる。『人民日報』1984年7月24日の社論でも改革により指導幹部数は減少したが、事務の負担は増加し、兼職が増加するという実態が紹介されている[『人民日報』1984年7月24日1面]。70年代末から80年代前半にかけての政府機構改革では行政の簡素化を実現しても政府機能の転換はなされず、その成果を十分に定着させることはできなかった。市場経済化の推進のための機構改革は80年代後半の第二段階を待たねばならなかった。

2. 第二段階(80年代後半)

80年代中ごろ以降、市場経済化を志向した経済改革が深化すると政府もそれに対応して機能転換が迫られるようになり、機構改革においても市場化に対応した改革モデル(さしあたり「市場化対応モデル」と呼ぶ)が地方レベルにおいて先行して登場する。副職の削減や幹部の若返りといった第一段階の改革内容に加え、政府の現業部門を企業化された組織に改組し(「経済実体」と呼ばれる)、政府部門から分離している。このため、それまでのように政府が生産活動に直接関与するのではなく、「経済実体」に生産活動を任せ、政府の側はマクロ・コントロールのみを行うのである。これはすなわち政府と企業の機能分離(「政企分離」)である。政府が生産に関与しないことによって経済を活性化させ、また経済部門を分離することによって政府の財政負担を軽減することがねらいであった。

党・政府の側も86年以降に地方レベルの政府機構改革に関して具体的な計画を打ち出すようになる。8月に国家経済体制改革委員会は国務院の同意を経て、16の中等都市を全国第1期機構改革実験都市に選定した[『人民日報』1986年8月29日1面]²。ここで注目すべき点として、これまでの政企関係の調整という論点に加えて、党政関係の合理的分業の確定、すなわち「党政分業」(「党政分工」)が課題とされたことである。

² 16都市とは江門、丹東、濰坊、蘇州、無錫、常州、馬鞍山、廈門、紹興、安陽、洛陽、黃石、衡陽、自貢、宝鷄、天水である。

この「党政分業」とは唐亮によれば党組織と行政組織の職権を制度的に区分することであり、後に課題となる「党政分離」（「党政分開」）とは行政事務に関する党組織の直接関与を避けることであるとされる。各級政府において党は党グループ（「党組」）と党の行政担当機構（「対口部」）を通じてそれぞれの部門に対する指導を行っており、「党政分離」を志向する場合はこれら党組織の改革（あるいは廃止）が重要な課題となる³。

87年5月の時点で16都市のうち13市で全体的な計画を制定し、8市で実施段階に入ったと発表された〔『人民日報』1987年5月29日1面〕。ここで注目すべき点として、「政治体制改革」の主要な任務は「党政分離、権力下放、機構削減、効率向上」であるとされており、「党政分業」から「党政分離」へと課題が転化していることである。87年9月にはこれら16都市の改革について国家経済体制改革委員会と労働人事部が総括を行い、党・政府に報告され、各地区各部門に改革を推進することが通達された〔『人民日報』1987年9月1日1面〕。16都市の改革の報告と87年の第13回党大会における「政治体制改革」方針の提起を受け、88年から国務院レベルの機構改革が開始されることになったが、国家経済体制改革委員会副主任の賀光輝は、地方レベルの改革の経験を国務院の改革にも生かしていくことを強調した。改革・開放期での2回目の国務院機構改革は国家計画委員会と国家経済委員会の統合、エネルギー部門をエネルギー部に統合、国家機械工業委員会と電子工業部の機械電子工業部への統合、国家公務員制度の整備などを柱に進められた。国務院の機構は72から68まで減らされた。87年の第13回党大会で市場経済化に対応した政府機構改革の必要性が強調されていることから、このときの機構改革もそれまでの改革とは違った水準で実行された点がいくつかある。すなわち単純な数の削減という枠組みではなく、政府機能の転換を核心として、マイクロ・コントロールからマクロ・コントロールに重点を移行させるべく改革が行われた。その中で中心となったのは現業経済管理部門の整理、統合とマクロ・コントロール部門の強化である。地方レベルの改革においても「党政分離」の原則の下での機構改革や、総合経済管理部門の機能強化などが強調された。

このように第二段階の政府機構改革は80年代末に「経済部門の削減、経済実体への移行→人員を経済実体へ再配置→財政負担の軽減とマクロ・コントロールの強化」+「党政分離」というモデルに帰結したが、89年6月の天安門事件により改革はいったん中止され、唐亮によればそれ以前に廃止された党グループは基本的に復活した。「対口部」

³ 唐亮によれば党グループはすべての非共産党組織の指導機関の中に設置されており、行政決定や政策原案の作成と党委員会への提出、幹部管理などの役割を果たしている。「対口部」は各級党委員会内に行政機関に対応した形で設置されており、政策指導、部局間調整、幹部管理、思想政治工作に関する指導などの役割を担う〔唐亮1997〕。

については政法、外交、軍事など重要分野の「対口部」の廃止を留保している [唐亮 1997]。

3. 第三段階(90年代以降)

90年代において地方レベルの政府機構改革が本格的に開始されるのは90年7月の全国機構編制工作会議以降である。ここでは88年から行われてきた国務院の機構改革が一段落したとみなされた。そして次の焦点として地方の機構改革を進めることがあげられ、すでに一部地域で行われていた改革の実験を継続し、さらに実験地を拡大するとともに、地方機構改革に関する研究と法案の策定を継続することが強調された [『人民日報』1990年7月5日1面]。国家機構編制委員会主任の李鵬は機能、機構、編制の「三定」を強調し、地方レベルの改革に関して十分な準備を行う必要性を強調した [『人民日報』1990年7月8日1面]。90年の時点では河北省と哈爾濱、青島、武漢、深圳の4つの計画単列市、湖南省華容県、広東省宝安县など9県であったが、91年にはさらにいくつかの省、市、県を選び改革の実験を行っていくこととされ、政府の企業に対する管理機能を転換し、「政企分離」を実現することが目標とされた [『人民日報』1990年12月24日1面]。

92年5月の全国県級総合改革経験交流会でも県レベルの機構改革の実験を進め、政府機能を転換し、条件の整った部門は「経済実体」へ改組するという形式をとり、農民に各種サービスを提供していく必要性が強調された。そして「小政府、大サービス」という県級经济管理体制を確立していくことが提示された。そして各省がそれぞれ実験県を選定し、92年9月の時点で350あまりに達した [『人民日報』1992年9月22日4面]。93年7月の全国機構改革工作会議では山東省の副省長と陝西省、福建省の各省長がそれぞれの地区における機構改革の状況を報告した(『人民日報』1993年7月24日1面)。93年から新たな国務院機構改革が実施された。この時は「機能の転換、関係の円滑化、簡素化および効率の向上」という原則の下に進められ、国家計画委員会、財政部、中国人民銀行などのマクロ・コントロール部門の強化や交通、工業、流通、資源、建設、農業等の現業経済部門の合併、削減などが進められた。また「三定」制度の実施によって国務院の機構が41にまで削減された。そして97年の段階でそれまでの機構改革が胡錦濤によって総括され、「機能の転換、関係の円滑化、簡素化および効率の向上などで成果があった」とのべ、現業经济管理部門の「経済実体」への改組、政府機能の転換、「政企分離」の推進などの方針を継続していくことを強調した [『人民日報』1997年5月8日1面]。

97年の第15回党大会を経て、98年には改革・開放期で4回目の国務院機構改革が行われた。この改革は93年同様、社会主義市場経済に対応し政府の機能を転換させるところに重点が置かれた。すなわち、電力工業部、機械工業部、国内貿易部などの現業部門が廃止され、国家経済貿易委員会内の局として編入された。また郵電部と電子工業部が合併されて情報産業部に改組された。これはIT化の進行に対応したものである。また国有企業改革に対応する形で労働社会保障部も設置された。最終的には99年までの1年間の間に国務院の機構が41から29にまで削減され、人員も半数まで削減された。2001年2月には国家経済貿易委員会内に編入された現業部門の9つの局(国家石油和化学工業局、国家国内貿易局、国家煤炭工業局、国家機械工業局、国家冶金工業局、国家軽工業局、国家紡織工業局、国家建築材料工業局、国家有色金属工業局)が廃止された⁴。地方レベルの機構改革は99年当初から再開された。5月に地方政府機構改革の目標が確定され、地方行政機構の人員は半分に削減し、省級政府の工作部門は40前後に、また経済発展の遅れた省は30前後、直轄市は45前後に削減することとされた。大、中、小都市はそれぞれ40、30、20前後に、大、中、小の県はそれぞれ22、18、14前後に削減することとされた。そして2001年末のWTO加盟と02年の第16回党大会での胡錦濤－温家宝体制の成立を経た後、03年3月から新たな国務院機構改革が開始された。今回は前出の国家経済貿易委員会が廃止された。内訳として、企業改革を所管する部門は国有資産監督整理委員会へ移行、国内流通を所管する部門は対外経済貿易合作部と統合されて商務部に、残りは国家発展計画委員会と統合されて国家発展改革委員会となった。国務院の機構数は28となった。WTO加盟により20年以上にわたり継続されてきた市場経済化へ向けた改革がもはや後戻りできない決定的な段階へと至り、国際ルールに適応するために経済部門を中心に重点的に改革が進められたといえよう。

このように見ると「小政府、大社会」を志向する第三段階の機構改革は第二段階の「市場化対応モデル」との共通点も多いが、大きな相違点として「党政分離」によって行政の効率化をはかるという論点はみられなくなったことがあげられる。80年代末に「党政分離」を実現したと紹介された地域でも90年代になると党政関係については触れられていない。つまり、80年代後半の「経済部門の削減、経済実体への移行→人員を経済実体へ再配置→財政負担の軽減とマクロ・コントロールの強化」+「党政分離」というモデルのうち、「党政分離」に関する部分を後景化させた「市場化対応モデル」の一部変形型といえよう。

⁴ 国家経済貿易委員会の改革の詳細については『経済日報』2001年2月21日参照

4. 第四段階(2008 年以降)

その後 2007 年の第 17 回党大会では、行政改革について「行政管理体制改革を加速し、服务型政府を建設する」との目標が掲げられ、政府機能の転換や合理化、政府と企業や事業単位、仲介組織との分離や行政審査の削減、大部門制の実行などが提起された。それを受けて 2008 年から「大部制(大部門制)」改革と呼ばれる新たな行政改革が開始された。國務院の機構改革では国家發展改革委員会の機能転換(マクロ・コントロールの強化)、国家能源委員会および国家能源局の設立(エネルギー管理部門の集約・強化)、工業信息化部の設立(工業・情報産業部門の集約)、交通運輸部の設立(交通・運輸部門の集約)、人力資源社会保障部の設立(人事・労働・社会保障の部門の集約)、環境保護部の設立などが実施され、機構数は 27 となった。また地方レベルでも同様の改革が進められたが、ここでは広東省佛山市順徳区の改革に注目したい。順徳区の改革は区党委書記の劉海によれば、1992 年から独自のモデルを志向した改革を試みてきたとのことだが〔『人民網』2009 年 11 月 5 日〕、それが今回の改革で「順徳モデル」として結実したといえよう。具体的には政務監察審計局(政府)と規律検査委員会(党)の統合、政府弁公室と区党委弁公室、政策諮問研究室を統合、機構編制委員会弁公室(政府)と組織部(党)の統合、文体旅遊局(政府)と宣伝部(党)の統合、司法局(政府)と政法委員会(党)の統合、民政宗教外事僑務局(政府)と社会工作部(党)の統合、その他政府の各局を 10 部門に統合した。これは政府の部門を統合して拡大するといった「大部制」改革の特徴に加え、さらに注目すべき点として、第一に政策決定、執行の効率化を図るため、区政府部門と区党委の関連した部門を統合した機構を 6 つ設置し、党政で合計 41 部門あったところを 16 部門にまで削減していることである。党と政府を一体化させるこの方法は「党政同体」あるいは「党政連動」と称している。このため、党の行政担当機構(「対口部」)は政府と統合することで不要になったため、設置しないとしている。第二段階の改革では党政分離を意図して「対口部」を廃止したが、ここではむしろ党政を一体化させることで「対口部」を廃止しているのであり、同じ「対口部」廃止でも意図は全く逆になっている。

第二に、行政の効率化のため、政策決定と執行、監督を担当する部門を区分していることである。すなわち政策決定を党委、人大、政府、政協の責任者および局級部門の責任者連席会議で行い、執行は政府各局の内設部門、鎮政府の部門が行う。監督については党の規律検査委員会と政府の政務監察審計局が統合された部門および人大、社会各方面で行うというように、決定、執行、監督の責任を各部門で分離することで権力の集中を防止することを意図している〔国家行政学院課題組 2010〕。またこれに

対応する形で鎮あるいは街道の機構数も統合、削減している [『人民網』2010年8月2日]。

このように機構を統合して大規模化するだけでなく、党と政府の機構を一体化させ、決定、執行、監督権を分離して行政全体の効率化を図るという順徳のモデルは地方レベルの「大部制」改革の中でも大きな注目を集めた。広東省指導部は2010年11月の段階で全省の中から25県を実験地として選び、順徳のモデルにならって行政改革を推進することを決定している⁵。実際に広東省の他都市でも同様の事例が散見される。順徳のモデルは「大部制」によって機構を統合、拡大するのみでなく、党と政府の関係のあり方や権力の分割といった領域にまで改革がおよび、広東省全体、さらには全国にも波及する可能性があることから、今回の「大部制」改革全体の中で重大な意義を持っているといえよう。そしてこの改革によって中国の行政改革は第四段階に入ったと考えられる。その理由として第一に、それまでの「党政企」(第二段階)あるいは「政企」(第三段階)を分離するという方法ではなく、機能が近接する部門を中心に統合し、機構を簡素化することで行政効率を向上させようとするものであり、行政のスリム化の面で手法が異なることが挙げられる。第二に、順徳の事例のように、党政関係の調整という点からみれば、「党政連動」という新たな方向性が生まれたことが挙げられる。つまり、第二段階で「党政分離」が志向され、第三段階ではそれが後景化し、現段階では「党政連動」という党政一体化の方向に向かう可能性が出てきている。この動きが広東省から中国全体に広がるのかどうかは1つの焦点となろう。

第2節 国家発展改革委員会の変遷

国家発展改革委員会(発改委)は冒頭でも述べたように、現在の中国の経済政策全般において強い権限を有しているが、それはその前身の国家計画委員会(国計委)に由来する。国分良成によれば、国計委はソ連型の計画経済発展モデルと重工業重視戦略を導入する目的でソ連のゴスプランを模倣した機関で、1953年からの第一次五カ年計画をにらんで設立された。その後56年にはソ連を模倣した国家経済委員会(国経委)が設立され、国計委が五カ年計画を含めた長期経済計画を、各年度や短期の経済計画を国経委が担当することになった。大躍進期から文革期にかけては毛沢東の権力闘争の影響を受けて低迷したが、改革・開放期以降に復活した。しかし、90年代以降、改革・開放が深化するにつれ、ミクロ経済のレベルに至るまで管理するという絶大な権限を持ってい

⁵ 「關於推廣順徳經驗在全省部分県(市、区) 深化行政管理体制改革的指導意見」
<http://xzfwzx.shunde.gov.cn/data/2011/08/19/1313738487.pdf>

た国計委は、マクロ経済管理重視へと転換することになる。国分良成はこれを国計委の「長期低落傾向」と称している [国分良成 2004]。実際に 1998 年の国務院機構改革では、国家計画委員会は国家発展計画委員会と名称変更された。この時のマクロ・コントロール部門の職責としては、経済の総量バランスを保つこと、インフレを抑制すること、経済構造を改善すること、経済の持続的健康的な発展を実現すること、マクロ・コントロールシステムを健全化し、経済・法律手段を整備し、マクロ・コントロールメカニズムを改善することとされ、国家発展計画委員会とともに国家経済貿易委員会、財政部、中国人民銀行が担当部門とされた⁶。なお、この時の改革で国家経済委員会の流れをくむ国家経済貿易委員会の権限が強化されているが、国分良成はこれを経済政策全般の責任者であった朱鎔基の影響によるものとしている [国分良成 2004]。

その後WTO加盟(2001年)と胡錦濤－温家宝体制の成立を経て、2003年の国務院機構改革では、国家発展計画委員会は国家発展改革委員会(発改委)と名称変更され、「計画」の2文字が完全に消滅した。そして、産業政策や輸出入管理など、マクロ・コントロール部門が分散化し、効率低下を招いていることから、国家経済貿易委員会が持っていた産業政策、経済運営調節、技術改革、投資管理、企業に対するマクロ指導、輸出入計画などの機能が発改委に移管された。発改委は経済社会政策を総合的に研究、策定し、総量バランスを保ち、経済体制改革全体を指導するマクロ・コントロール部門であるとされた。その職責は、国民経済および社会発展戦略、長期計画、年度計画、産業政策および価格政策を策定し、国民経済の運営を監督、調整し、総量バランスを保ち、経済構造を改善し、経済体制改革を指導するとされた。なお、国家経済貿易委員会は対外経済合作部と統合され商務部となった⁷。

このように当初計画経済体制期の国計委が発足した時点ではマクロ経済からミクロ経済に至るまで強大な権限を有していたが、市場経済化が進むにつれて、「小政府、大社会」のスローガンの下、政府は経済運営においてミクロ経済レベルへ関与することを避け、マクロ・コントロール重視へと転換するにつれ、発改委の機能も変遷してきた。その傾向は 2008 年の国務院機構改革においても継続した。この時の改革では、マクロ・コントロール部門の機能を合理的に配置するとし、発改委についてはミクロ管理事務および具体的な審査事項の削減、マクロ・コントロール部門の集中的掌握など、さらに一歩機能を転換するとした。また財政部の予算および税制管理の機能を強化し、中国人民銀行の通貨政策の健全化および金融監督部門との協調なども挙げられ、

⁶ 「国務院机构改革方案」

<http://www.people.com.cn/item/lianghui/zlhb/rd/9jie/newfiles/a1280.html>

⁷ 「国務院机构改革方案(2003年)」

http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-03/07/content_763225.htm

これら3つの部門は協調メカニズムを健全化し、マクロ・コントロール部門を形成・整備する必要があるとした⁸。そしてその職責は国民経済および社会発展計画、中長期計画、年度計画の策定および実施、マクロ経済および社会発展体制の監督、財政、通貨、土地および価格政策の策定、実施、重大建設プロジェクトの計画、経済構造の戦略的調整、などが挙げられている⁹。

すなわち、発改委は改革の深化につれてマクロ・コントロールにその機能の重点がより置かれるようになってきたのだが、では一方では国計委時代から見て相対的に「長期低落傾向」にあるとされ、他方では、にもかかわらず「最強官庁」とであるとされる発改委は、現状ではどのような役割を果たしているのだろうか。以下ではその事例研究として、2008年5月の四川大地震後の復興活動において、国家発改委および各地方の発改委がどのような役割を果たしたのかを分析することで、この問題を考察したい。

第3節 国家発展改革委員会の機能に関する事例分析－2008年四川大地震における復興活動－

2008年5月の四川大地震後の復興活動において、発改委の機能はどのようなものであったのか。ここでは復興体制の構築、物価調整およびその他の復興活動の3点から、発改委が果たした役割を具体的に検討していく。資料としては国家発改委のウェブサイトで開催されている通知や行政文書、報道関連資料および各種の新聞記事等を利用する。四川大地震後の復興活動をとりあげる理由としては、大災害後の復興活動であることから当然規模も大きくなり、人、物、金が集中的に動くため、その中で発改委の果たした役割が象徴的に浮き彫りにされるのではないかと考えるからである。

1. 復興体制の構築

2008年5月12日の地震発生後、国務院は当日中に抗震救災総指揮部を設置し、5月18日にはその下で9つの工作組を設置することを決定した。すなわち、応急救済組、大衆生活組、地震観測組、衛生防疫組、宣伝組、生産回復組、インフラ保障および災害復興組、水利組、および社会治安組であり、国務院の各省庁はそれぞれの工作組に参加し、復興活動にあたりとされた。発改委はそのうち、インフラ保障および災害復興組において主導的単位となり、それ以外に大衆生活組、衛生防疫組、生産回復組お

⁸ 「国务院机构改革方案」

http://news.xinhuanet.com/misc/2008-03/15/content_7794932.htm

⁹ 『中華人民共和国国家發展和改革委員会』ウェブサイト

<http://www.ndrc.gov.cn/jj/default.htm>

よび水利組に参加するとされた¹⁰。また、14品目の物資を調達し、被災地を支援することと、インフラ整備のために緊急に3億元投資することを決定した¹¹。これは四川省発改委が国家発改委に対して、インフラ整備や応急処置用の資金を要望したことによる。また、四川省発改委は国家発改委主任の張平が被災地を視察するのに同行し、その後全省の発改委系統に対して復興活動に全力を挙げるよう指示している¹²。これに応じて県レベルやその他レベルの発改委（局）でも応急部隊を結成し、復興活動にあたっている。例えば綿陽市の発改委は北川県で救助活動に従事し、自貢市発改委は飲料水や食料を調達し徳陽に送った。崇州市や成華区の発改局は企業の生産を支援した¹³。四川省発改委は5月19日の会議で、当面の任務を資料収集、全体計画および個別の計画の作成であるとした¹⁴。

6月に入り、1日に国务院抗震救灾总指挥部は国家汶川灾害復興計画組の設置を決定し、災害復興計画の策定および関連政策の研究を担当するとした。国家発改委が計画組の組長単位となり、副組長単位は四川省政府、住宅城郷建設部および国务院の関連部門とされた。計画組の第1回会議では「国家汶川灾害復興計画活動案」が検討され¹⁵、6月13日に決定された。ここでは各級政府部門の復興活動の分担等について定めている¹⁶。また、復興活動の法的根拠として、6月4日に国务院常务会议で「汶川地震灾害復興条例」が制定された¹⁷。6月13日には計画組の第2回会議が開催され、国家発改委および四川、甘肅、陝西の各発改委、住宅城郷建設部および国务院の関連部門が参加した。ここでは「汶川地震灾害復興全体計画大綱」が審議され、原則的に採択された。また、復興計画の範囲や政策研究の進行状況などについて協議された¹⁸。その後全体計画の策定に向けて、国家発改委副秘書長で、計画組弁公室秘書長でもある楊偉民が陝西省を視察した。陝西省発改委主任の祝作利が陝西省の被災状況を説明し、

10 「关于国务院抗震救灾总指挥部工作组组成的通知」

http://www.gov.cn/jrzq/2008-05/19/content_981852.htm

11 「一切为了灾区全力支援灾区——各方面紧急行动支援抗震救灾工作」

http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/zynt/t20080519_211632.htm

12 「认真贯彻胡锦涛总书记指示 四川省发展改革委抗震救灾工作点、线、面总体推进」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20080519_211676.htm

13 「四川各地发展改革委积极投身抗震救灾工作」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20080520_212065.htm

14 「四川省发展改革委安排部署灾后重建工作」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20080521_212404.htm

15 「国家汶川地震灾后重建规划工作正式启动」

http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080601_215700.htm

16 「国家汶川地震灾后重建工作方案确定」 http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080613_217050.htm

17 「汶川地震灾后恢复重建条例」 http://fgs.ndrc.gov.cn/flgw/ndflfggz/t20080610_216683.htm

18 「国家汶川地震灾后重建规划组召开第二次会议」

http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080616_217476.htm

全体計画および個別計画の策定作業が進んでいることを報告した¹⁹。

7月に入り国家発改委副主任の穆虹が甘肅省を視察した。陝西省と同様、甘肅省発改委主任の趙春が甘肅省の被災状況と復興活動の状況を報告した。それを受けて穆虹は全体計画の策定作業を継続し、復興活動をさらに進展させるよう指示した²⁰。穆虹は陝西省も視察し、全体計画の策定作業の進展度合いを確認している²¹。7月14日には計画組の第3回会議が開催され、「国家汶川地震災害復興計画」の範囲を四川、甘肅、陝西3省で重大な被害を受けた51の県、市、区であるとし、この範囲をもとに復興計画の策定作業を進めていくことが決定された²²。そして、7月19日に四川省で「四川省汶川地震災害復興全体計画」が採択され、甘肅、陝西でも同様の全体計画が採択された。ここで、インフラ整備や住宅再建、産業再建、生態再建などのプロジェクトについて、各省レベルで大まかな計画が策定された²³。

各省で全体計画が策定されたことを受けて、国家発改委は「国家汶川地震災害復興全体計画」を策定し、広く国内外各所の意見を募集し、特に被災地の幹部や一般民衆の要望を反映させるためとして、「公開意見募集稿」として8月14日に公開した。ここでは復興活動全体の目的については、民生の保障を基本とし、住宅再建や学校、病院など公共設備やインフラの再建、就業問題や生態環境の再建を進めていくとされた。また復興で必要とされる1兆元の資金については、中央財政、地方財政、募金などの支援金、国内銀行および国際機関からの借款など、多方面から調達するとした²⁴。そして約1カ月後の9月19日に正式に「国家汶川地震災害復興全体計画」が採択された。この中で復興活動の目標については、3年程度で主要任務を完成させ、基本的な生活条件および経済社会の発展水準は災害前のものを上回り、安定的な家庭環境を作り、経済社会の持続的な発展のための基礎を固めるとされた²⁵。

19 「国家发展改革委副秘书长杨伟民一行来陕西调研灾情及灾后重建规划情况」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20080624_219889.htm

20 「国家发展改革委穆虹副主任调研指导甘肃省灾后重建规划编制工作」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20080715_224440.htm

21 「穆虹副主任带队到甘肃、陕西调研了解灾后恢复重建规划进展情况」

http://muhong.ndrc.gov.cn/zyhd/t20080715_224441.htm

22 「国家汶川地震灾后重建规划组召开第三次全体会议」

http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080715_224450.htm

23 「四川省通过汶川地震灾后恢复重建总体规划」

<http://politics.people.com.cn/GB/14562/7538855.html>

「甘肃省发展改革委赴北京报送灾后重建规划」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20080729_228001.htm

「关于召开《汶川地震陕西省灾后恢复重建总体规划》衔接会的通知」

<http://www.sndrc.gov.cn/view.jsp?ID=10437>

24 「发改委就汶川地震灾后恢复重建总体规划答问」

http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/wlmt/t20080815_230997.htm

25 「国务院关于印发汶川地震灾后恢复重建总体规划的通知」

その後 9 月 28 日には四川省発改委が復興活動推進のための会議を開催し、21 の市(州)の発改委、被害が大きかった 51 の県(区、市)およびその他の県政府、発改委(局)、政府の関連部門などが参加した。会議では四川省の国土庁、財政庁、建設庁、環保局、四川省発改委計画処、投資処、項目処、成都市発改委、汶川県、北川県、青川県、什邡市政府が発言している。そして個別計画とその実施の関連について、復興の重大プロジェクトの実施の加速について、年度投資計画の編成について、責任の細分化と実施主体の明確化などについて協議された²⁶。11 月には国家発改委が「国务院汶川地震災害復興活動協調小組」を設立した。その任務としては、復興活動の関連政策の協調、復興計画の指導、計画実施における中期的な評価や計画終了時の総括、各被災地の指導部の連携、関連する重大事項の国务院への報告などとされ、発改委主任の張平が組長に、副組長には発改委副主任の穆虹、財政部副部長の張少春、住宅城郷建設部副部長の仇保興が就いた。国务院の 33 部門の責任者がメンバーとなり、協調小組の弁公室は国家発改委におかれることになった²⁷。

全体計画の策定を受けて個別計画については、2009 年に入り、甘肅省で全ての個別改革の策定が完了した。これは甘肅省発改委およびその他省政府の関連部門が都市体系、農村建設、住宅建設、インフラ建設、公共サービス設備建設、産業調整、市場サービス体系、防災減災、生態回復および土地利用計画について、策定したものである²⁸。また、陝西省では 3 月に陝西省発改委が省政府の常務会議において、2008 年の復興活動の進展状況および 2009 年の活動予定を報告している。この会議では 2009 年は学校や病院、老人施設など公共サービス設備の再建を重点的に進めることが強調された。甘肅省でも 3 月末までに復興活動のうち、2500 項目はすでに開始され、1100 項目は完成したとされた。住宅建設が必要な 37.8 万戸のうち、90%以上ですすでに工事が開始され、59.5%は竣工したとされた。また 97%の住宅では修理が完了したとされた²⁹。また四川省でも地震発生から 1 年が経過した 5 月の段階で、住宅や学校、病院の再建や就業状況などについて、復興活動の進展度合を報告している³⁰。国家発改委副主任の穆虹は地震後 1 年に際して、強力かつ秩序を有し、有効に各種の災害復興活動を推進し、重要かつ段階的な成果を得て、復興活動の全面的勝利に向けて基礎を固めたと

http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbqt/2008qita/t20080924_238042.htm

²⁶ 「四川省发展改革委召开灾后恢复重建规划实施和项目推进工作会议」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20080928_239136.htm

²⁷ 「国务院汶川地震灾后恢复重建工作协调小组成立」

http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/dfmt/t20081202_249718.htm

²⁸ 「甘肅省汶川地震灾后恢复重建专项实施规划全部出台」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20090201_258844.htm

²⁹ 「甘肅省灾后恢复重建工作顺利开展」http://xbkfs.ndrc.gov.cn/zhcj/t20090423_274396.htm

³⁰ 「四川省“5·12”汶川特大地震灾后恢复重建情况通报」

http://xbkfs.ndrc.gov.cn/jrxx/t20090507_277282.htm

評価した³¹。

ここまでの2008年5月の地震発生から1年余りの復興体制の構築についてまとめると、5月12日の地震発生直後にまず国務院に抗震救災総指揮部が設置され、その下で6月1日に国家汶川災害復興計画組が設置され、国家発改委が組長単位として財政部や住宅城郷建設部、および各級政府と協調し、復興活動計画を策定することとなった。そして、四川、甘肅、陝西の各発改委が主導して、省レベルの復興活動計画を策定し、それを受けて国家発改委が「国家汶川地震災害復興全体計画」を策定した。国務院汶川地震災害復興活動協調小組においても国家発改委主任の張平が組長となり、弁公室も国家発改委内に置くなど主導的単位となった。国家発改委は復興資金の問題では財政部と、住宅再建の問題では住宅城郷建設部といったように国務院の他部門と強調しているが、全体計画そのものの策定においては主導的な役割を果たしているといえよう。そして、被災地各省の発改委がそれぞれの状況に対応して詳細な復興計画を策定し、実施している。すなわち、地方レベルにおいてもそれぞれの発改委が復興活動において主導的な役割を果たしているといえよう。

2. 物価調整

復興活動の中でも、特に発改委が集中的に役割を果たしたのが、物価の調整である。大規模な災害後において復興活動を進める中で、食料や飲料水、医療、およびインフラの再建などで当然大量の物資が必要となり、物価上昇圧力に直面していた。発改委は平時より価格政策を策定する権限を有しており³²、特に復興活動においては上述のようにインフラ整備に主導的な役割を果たすこととされていたことから、価格上昇により必要物資の調達に支障をきたせば、インフラの再建および復興活動全体にも影響を及ぼすことになるため、地震発生直後から物価調整については重点的に対応している。ここではその過程を地方レベルでの対応まで含めて検討する。

地震発生後においては、5月22日に国家発改委が各部署に対して復興物資の価格監視を強化する通達を出している。その中で、食糧、食用油、野菜など生活必需品の価格を保持し、テント、鋼材、ガラス、セメントなどの物資の価格の安定が非常に重要であるとして、四川、重慶、陝西、甘肅などの被災地の各価格主管部門に食品、薬品、

³¹ 「国家发展改革委副主任穆虹同志出席国务院新闻办举行新闻发布会介绍汶川特大地震灾后恢复重建进展情况并回答中外记者提问」

http://xbkfs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20090511_277762.htm

³² 国家発改委の主要な任務として、「財政、金融方面の状況を取りまとめて分析し、財政政策、金融政策および土地政策の制定に参与し、価格政策を制定、実施する。(中略)少数の国家管理の重要商品価格および重要料金水準を制定、調整し、法により価格違法行為および価格独占行為を取り締まる責任を有する」とされている。

<http://www.ndrc.gov.cn/jj/default.htm>

医療用品、交通運輸、燃料などについて臨時価格調整を実施した上で、価格変動状況に応じて、省政府に報告、批准後、テント、鋼材、ガラス、煉瓦、セメント、木材などについては臨時価格調整を実施するとした。不当な価格上昇などの違法行為については電話などでの通報を奨励し、悪質な行為については厳重に処罰するとした³³。これを受けて陝西省の価格主管部門は通知を出し、各区設市、特に比較的被害の少なかった西安、宝鶏、咸陽、漢中、安康などにおいては価格監督活動を強化し、食品、薬品、建築材料、交通運賃などの価格については全面的に検査を行い、弁当、インスタントラーメン、ビスケット、ミネラルウォーターおよび交通運賃のつり上げなど違法行為を厳しく取り締まるとした。違法行為を発見した場合は陝西省物価局に通報するとした。また、陝西省物価局は市場価格の動向を省党委、省政府、国家発改委に1日1回報告するとした³⁴。甘肅省物価局でも同様に通知を出し、5月26日より隴南、甘南、天水、定西などの被災地の価格主管部門に対して、テント、鋼材、セメント、ガラス、煉瓦、木材などの価格を週2回報告するよう指示し、その他の地区の価格主管部門についても価格の変動を警戒するよう指示した。そして陝西省と同様に、生活必需品については臨時価格調整を行い、テント、鋼材、セメント、ガラス、煉瓦、木材などの価格についても適宜価格調整を行うとした。また、省内の各企業に対して、これらの物資の販売価格が5月12日の水準を上回らないよう要請した。不当なつり上げなどの違法行為についても陝西省と同様、電話による通報を奨励した³⁵。5月29日の甘肅省委副書記の劉偉平は甘肅省物価局を視察し、価格監督システムを整備すること、価格を安定させる政策措置を強化すること、市場価格に対する監督を強化することを指示した³⁶。四川省物価局も同じく通知を出し、省内各市の物価局が食品、薬品、医療用品、日用品、建築材料、交通運賃、燃料などに対して臨時価格調整を行うとした。また、成都、綿陽、徳陽、広元、雅安、阿坝州の価格主管部門に対し、食品価格を1日2回報告するよう要請し、また1、2県を選んで糸やセメント、煉瓦、木材などの物資の需給および価格状況を1日1回報告させるとした。違法行為については電話での通報を奨励し、省内の各企業には法令順守を要請した³⁷。

³³ 「国家发展改革委部署进一步加强抗震救灾物资价格监管工作」
http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080523_212919.htm

³⁴ 「陝西省价格主管部门紧急行动加强抗震救灾期间价格监督检查工作」
http://jjs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20080523_213252.htm

「陝西省物价局积极做好抗震救灾期间价格监管工作」
http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080528_214221.htm

³⁵ 「甘肅省物价局部署加强抗震救灾物资价格监管」
http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080524_213267.htm

³⁶ 「甘肅省委副书记到省物价局视察指导抗震救灾期间价格监管工作」
http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080530_215551.htm

³⁷ 「四川省物价局发出紧急通知加强抗震救灾物资价格监管」
http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080527_214188.htm

被害の少なかった雲南省でも、被災地を支援するため、雲南省發改委價格監督檢查局が省内の各企業に対し、薬品、鋼材、セメントなどの物資の價格を不当につり上げないように、法令遵守を求めている³⁸。山東省でも通知を出し、テントや仮設住宅の生産・供給および價格監督を強化するとした。その中ではこれらの物資やその原材料に対して山東省政府が臨時價格調整を行い、一律5月11日の水準を超えてはならないとした³⁹。その他の地域でも5月末の時点で、例えば遼寧省では省物価局が、吉林省では省發改委がそれぞれ通知を出し、仮設住宅の原材料に対して臨時價格調整を行い、震災前の水準を上回ってはならないとしている。天津市では市物価局が企業および各区県物価局にテントおよび仮設住宅の原材料の價格が震災前を上回らないよう通知を出している。上海市では市發改委が仮設住宅の原材料を生産する企業に対し、價格が震災前を上回らないよう通知を出し、一部企業に対しては検査を行っている。江蘇省および湖北省でもそれぞれ省物価局が各級物価局に対してテントや仮設住宅の價格を監督するよう通知を出している⁴⁰。

6月に入り、11日には国家發改委が鋼材、セメント、ガラス、煉瓦、木材などの物資の供給を保障し、不合理な價格上昇を抑制し、復興活動に支障が出ないように、各級各部門に再度通知を出している⁴¹。價格調整については被災地および周辺省の價格主管部門が状況に応じて、「價格法」の規定に従い、省政府の批准を得た後に價格調整を行うとしている。また、6月11日および12日の時点で、四川、重慶、甘肅、陝西の食品の價格は基本的に安定しているとした⁴²。また、6月21日には国家發改委と監察部が世界的な原油價格の上昇とにもない、石油製品および電力價格の調整に伴う影響を抑制する通知を出しているが、ここでも被災地である四川、陝西、甘肅の被害の大きかった県では電力價格の調整を行わないとしている⁴³。7月10日には国家發改委が山東省煙台で「市場物価の安定および價格公共サービスと法制工作の推進會議」を

³⁸ 「云南省召开救灾物资生产企业价格政策提醒告诫会」

http://jjs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20080527_214013.htm

³⁹ 「山东省加强救灾帐篷和过渡安置房及主要原材料生产供应调度和价格监管」

http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080529_214518.htm

⁴⁰ 「辽宁、吉林、天津、上海、江苏、湖北加强对救灾帐篷过渡安置房及主要原材料价格监管」 http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080531_215675.htm

⁴¹ 「国家发展改革委发出通知要求保障地震灾后重建物资供应加强价格监管」

http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080611_216705.htm

⁴² 「发改委：受灾地区主要食品价格基本稳定」

http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/wlmt/t20080616_217547.htm

⁴³ 「关于严格控制成品油电力价格调整连锁反应保持市场价格基本稳定的通知」

http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2008tongzhi/t20080623_219346.htm

「国家发展改革委关于提高华中电网电价的通知」

http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2008tongzhi/t20080702_222227.htm

「国家发展改革委关于提高西北电网电价的通知」

http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2008tongzhi/t20080702_222225.htm

開催し、各省レベルおよび計画単列市、副省レベルなどの地方発改委あるいは物価局が参加した。ここでは、世界的な物価上昇圧力に直面する中で、復興活動に必要な物資については価格の臨時調整を続けていくことが述べられた⁴⁴。

8月に入り、甘肅省では省政府弁公庁が再度通知を出し、被災地の市場価格の安定のため、再度価格調整および監督を強化するとした。その中で、食糧、油、卵、牛乳、液化天然ガスなどの生活必需品については臨時価格調整を行い、鋼材、ガラス、セメントなどの価格については、省物価局が指定された企業に指導を行い、5月12日水準を超えないようにするとした。煉瓦、ガラス、セメント、木材などの復興に必要な建材を生産する企業に対しては、市あるいは州により価格調整が行われるとした。また輸送価格については省物価局と省交通庁が価格調整を行うとした。その上で違法行為については厳しく対処するとした⁴⁵。内モンゴル自治区でも発改委が会議を開催し、各地方の発改委が参加した。そこでも世界的な物価上昇圧力に直面する中で、石炭を確保し被災地を支援することが表明された⁴⁶。

2008年の国慶節の前には、国家発改委が再度通知を出し、被災地の価格主管部門は生活必需品や建材などに対して、価格監督を継続することを要求した。市場価格の異常な変動を発見した場合はすぐに対処し、突発的な事態が発生した場合は当地の政府および上級の価格主管部門に報告するとした⁴⁷。国慶節後の通知でも再度各級の価格主管部門に対し、復興機関における重要商品の市場価格の安定仕事を継続するよう要求した。そして、資金面でサポートすることで、大型のセメント企業が省エネ基準に適合する生産ラインを建設し、被災地でのセメントや煉瓦、ガラスの生産を保障すること、電気、ガス、運輸価格を優待し、化学肥料の生産をサポートして価格を安定させること、鋼材やガラスなどの重要物資の生産と販売部門を協調させ、価格を安定させること、各種の農業サポート政策の実施によって農業再建を促進し、農産物の価格を安定させること、水および電気の供給を保障するため、地方政府は状況に応じて被災者の電気、水道料金を補助すること、石炭生産部門に生産の拡大を促し、電力、化学肥料、セメントなどの重要部門や被災地の重点地域に石炭の供給を保障すること、復興期間中は交通運輸部門を優待し、料金を下げさせることで輸送コストを削減する

⁴⁴ 「国家发展改革委研究部署稳定市场物价、推进价格公共服务和法制工作」

http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20080714_224116.htm

「我委研究部署稳定市场物价、推进价格公共服务和法制工作」

http://www.ndrc.gov.cn/jggl/zhd/t20080717_224750.htm

⁴⁵ 「甘肅省出台加强灾区价格调控监管措施」http://jgs.ndrc.gov.cn/jgqk/t20080806_229940.htm

⁴⁶ 「内蒙古自治区发展改革委召开第二期改革发展研究班」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20080812_230459.htm

⁴⁷ 「国家发改委部署国庆节假期期间市场价格监管食品和灾区重建物资价格是监管重点」

http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/zynt/t20080924_237957.htm

ことなどを要求した⁴⁸。

12月に入り、13日には国家発改委が全国物価局長会議を開催し、そこで四川省物価局が震災後の物価調整工作进行を総括し、被災地の物価状況は基本的に安定していると報告した。実施した方法については、即時的に臨時価格調整を実施し、価格上昇を抑制したこと、法執行メカニズムを刷新し、市場価格秩序を規範化したこと、価格監督を実施し、サービス価格を決定したこと、被災地の建材価格を安定させ、復興活動を支援したことなどを挙げ、また価格調整工作の実施においては公安や武装警察、商工などの各部門と協調して進めてことを述べている⁴⁹。

このように四川省においては物価は基本的に安定しているとされたが、2009年以降も、1月には国家発改委が再度通達を出し、復興物資の供給を保障し、価格監督を強化するとしている。ここでは、鋼材、セメント、ガラス、木材、煉瓦などについて、これまでと同様に各地方の価格調整部門が臨時価格調整を行うことを要求している⁵⁰。春節の期間においても、国家発改委は各級政府の価格主管部門の価格調整工作により、市場価格の秩序が有効的に保たれているとして、うち四川省においては省物価局が被災地に建材価格検査指導組を派遣し、建材価格の監督検査を指導し、建材の市場価格を安定させたとした。また、成都市物価局は復興用の煉瓦を主とする建材の価格を重点的に検査したとした⁵¹。

ここまで地震発生後から2009年初頭までの被災地を中心とした物価の調整における国家発改委および地方レベルの発改委が果たした役割を見てきたが、その内容を以下にまとめる。上述のように復興活動において国家発改委は主にインフラの再建を重点的に担当することになったが、被災地に食料、水、医療用品などの生活必需品や鋼材、セメント、ガラスなどの建材を確保できなければ、当然復興活動にも支障をきたすことになる。被災地にこれらの物資が集中的に必要とされる中で、価格上昇圧力にさらされることになり、さらに2008年の世界的な原油高などがこの圧力に拍車をかけることになった。国家発改委は被災地への安定的な物資供給と被災者の負担を減少させるため、地震発生直後から何度も物価上昇を抑制するよう通知を出している。これは国家発改委がその職責として重要商品の価格決定を行う権限を有していることによるものであるが、大規模な災害後の復興活動という状況下で、その権限を重点的に

48 「发改委：继续做好震后重建商品价格稳定」

http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/wlmt/t20081110_245230.htm

49 「临危不乱 恪尽职守 奋力做好抗震救灾和稳定价格工作」

http://jgs.ndrc.gov.cn/jgqk/t20081222_252665.htm

50 「发展改革委：保障地震灾后重建物资供应加强价格监管」

http://xbkfs.ndrc.gov.cn/zhcj/t20090118_256878.htm

51 「元旦期间各地市场价格秩序平稳」

http://jjs.ndrc.gov.cn/scjg/t20090122_257837.htm

活用したといえよう。そして、通知を受けた後、実際に対応するのが各級政府の価格主管部門、被災地である四川省、甘肅省、陝西省においては省物価局、それ以外の地域においても省物価局あるいは省発改委の価格部門、または市、県レベルの発改委や物価部門であった⁵²。各級政府の価格主管部門は復興活動において必要な生活必需品や建材などについて市場価格を集中的に監視し、震災前の水準を超えてはならないとした。不当な価格つり上げがあった場合は、その業者に対して強制的に価格を下げさせるなどの措置を取った。また価格つり上げについては一般からの電話などでの通報を奨励し、悪質な業者に対しては厳重に処罰し、メディアなどで社名を公表するなどの措置を取った。このように、大規模災害後の復興活動において、物価上昇圧力に直面するという困難な状況の中で、国家発改委および各地方の発改委あるいは物価局などの価格主管部門は復興活動の推進のため、その権限を活用して物価上昇の抑制に努めたといえよう。上述のように例えば四川省物価局はその工作に一定程度の成果があったとしているが、ただ国家発改委が何度も復興物資の価格上昇を抑制する通知を出していることから、復興活動において物価上昇を抑制することには相当の困難が伴ったことが推測される。

3. その他の復興活動

前節でみたように、震災後の復興活動において、発改委が重点を置いたのが復興に必要な物資を確保するための物価の調整であったが、ここではそれ以外の復興活動において、発改委が果たした役割を分析する。

例えば地震後の5月下旬の段階で陝西省の物価局は国家発改委の通知に従い、省財政庁と連合で被災地の一部の行政事業性費用を減免する通知を出し、復興物資を輸送する車両の通行費を免除し、それ以外にも行政事業性費用を一部免除するとしている。具体的には都市インフラ整備における費用やその他の工事費、河川の修繕費、個人事業主の管理費や市場の管理費などが対象となり、各級政府の物価、財政部門に対して災害に乗じて徴収範囲を拡大したり、料金水準を引き上げたり、減免政策を実施しないなどといった違法行為を監視するよう要求した⁵³。また、直接復興活動と関わるわけではないが、四川省発改委は6月末に省政府の各部門と協議の上、政府と市場仲介組織(行業協会)を分離する工作方案を出し、省発改委が主導して分離工作を進めている。これは復興活動の実施にあたり、行政経費を削減し、その体制を整えるという目的も

⁵² 震災当初は地方政府の価格主管部門は「物価局」となっているところが多かったが、四川、甘肅、陝西のように大半の政府では2009年以降の地方レベルの「大部制」改革の中で、発改委の下に価格主管部門も統合されたものと思われる。

⁵³ 「陝西省減免地震灾区部分行政事业性收费」

http://jgs.ndrc.gov.cn/jgqk/t20080527_213894.htm

加味されていると思われる⁵⁴。同様に行政経費の削減という点では、重慶市発改委も部署内での経費削減を奨励し、監督を強化するとした。具体的な削減対象としては、会議経費の削減(頻度、会期、規模の抑制)、接待および旅費の支出の圧縮、公用車の支出の圧縮、日用品管理の強化(文具などの消耗品の節約およびペーパーレス化の奨励)、庁舎内での節水節電の奨励、他地区や外国への出張の停止などである⁵⁵。

また、少数民族に関連した活動としては、国家発改委は建設部、文化部、国家文物局と合同で四川省の汶川県、北川県を訪れ、羌族の文化遺産の保護状況について調査した。羌族は人口約30万人で、四川省阿坝チベット族羌族自治州の茂県、汶川県、理県および綿陽市の北川羌族自治県の居住しており、遺跡や文物以外にも言語や手芸、音楽などは歴史的価値が高いとされる。今回の震災で羌族の居住地も大きな被害を受けたことから現地を調査し、文化財の被害状況などを確認した上で、今後どのように保護すべきかなどの対策を検討するとした⁵⁶。

インフラ整備との関連では四川省発改委は、復興活動に伴う公共工事などの入札に関して、省監察庁と合同で通知を出し、復興資金や募金、国有企業や事業単位の資金の使用を監督し、工事の質量を確保するとした。各市(州)レベルおよび県レベル(市、区)の審査状況については省発改委および省監察庁に報告するものとし、その内容をオンラインで公開するとした⁵⁷。また、国家発改委は10月17日に交通運輸部、鉄道部、工業情報部、水利部、国家エネルギー局と合同でインフラ整備に関する個別計画を出した。その中でインフラ整備の範囲としては交通(高速道路、幹線道路、鉄道、航空)、通信(通信、郵政)、エネルギー(送電網、電源、石炭、石油ガス)および水利の4部門であるとし、四川、陝西、甘肅各省の被害の大きかった51県市区に、3年の期限内に合計1670億元投資するとした⁵⁸。また、陝西省は海外の緊急借款の利用に関する会議を開催し、国家発改委の利用外資境外投資司が指導を行った。会議は陝西省発改委外資処が主催し、漢中および宝鶏市の発改委と寧強、略陽、勉県、陳倉区の関連部門および省財政庁、省外貸弁が参加した。この中で国家発改委は1億ドルの借款を表明し、被災県で16の交通、教育プロジェクトにおいて使用するとした。これは陝西省発改委

54 「四川省发展改革委推进政府与市场中介组织（行业协会）脱钩工作」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20080626_220168.htm

55 「重庆市发展改革委厉行节约压缩开支 以实际行动支援抗震救灾」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20080717_224728.htm

56 「我委会同有关部门近期对四川灾区羌族文化遗产保护状况进行调研」

http://shs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20080908_234895.htm

57 「四川省发展和改革委员会四川省监察厅关于印发灾后重建工程建设项目招投标情况备案报表的通知」 http://fgs.ndrc.gov.cn/dffz/t20081106_244970.htm

「四川省发展改革委指导抗震救灾和灾后重建招投标有关工作」

http://fgs.ndrc.gov.cn/dffz/t20081106_244972.htm

58 「《汶川地震灾后恢复重建基础设施专项规划》颁布实施」

http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/t20081107_245072.htm

外資処が責任を持ち、具体的な実施については省外貸弁が責任を持つとした⁵⁹。甘粛省では「地震災害復興項目管理弁法」により復興活動のプロジェクトの管理が厳格化され、この中で国家発改委および政府により審査されるプロジェクトについては国家に報告し批准を得ること、審査権が省内の政府にあるプロジェクトについては、総投資が1000万元以下のプロジェクトは市および州政府により審査、1000万元から2000万元までについては省の主管部門が審査、2000万元以上は省発改委が審査するとされ、また省が有するプロジェクトについては総投資1000万元以下は省の主管部門が、それ以上は省発改委が審査するとした⁶⁰。

このように見ると、物価調整以外にも国家発改委および各級地方政府の発改委は復興支援のための行政の経費節減から、少数民族の文化財保護、インフラ整備体制の構築など、幅広い範囲で復興活動に関わっているといえよう。物価調整と同様に、国家発改委が指示や通知を出すことで指導的な役割を果たし、省レベルおよび市、県レベルの発改委系統が現地の状況を考慮した上で政策を実施している。そして、内容によっては財政部系統やその他の関連部門(監察庁や建設部など)とも適宜連携しながら対応しているが、全体としては発改委系統が主導権を掌握しているのではないかと思われる。

おわりに

改革・開放以降の中国においては、従来の計画経済体制から市場経済のメカニズムを導入した改革の進展に伴い、行政システムもそれに対応すべく継続的に改革がおこなわれてきた。筆者はそれを4段階に区分し、特に第2段階以降は経済改革に対応するため、ミクロ・コントロールの領域まで関与していた従来の行政システムを、マクロ・コントロール重視に転換すべく、政府機能の転換が進められた。1989年6月の天安門事件以降も改革は継続され、第3段階以降は「小政府、大社会」をスローガンのもとで機能転換が進められた。第4段階以降は「大部制」改革を志向し、機能が近接する部門を中心に統合し、行政の効率化を目指すことで、市場経済システムに対応した行政システムを目指そうとしている。最終的には2020年までに「比較的整った中国の特色ある行政管理体制」を構築することを目標としていることから、当面はこれまでの目指してきた方向の改革を継続するものと思われる。また、行政改革は中国でいう「政治体制改革」の一環として試みられ⁶¹、実際にも第2段階では党政関係を調整す

⁵⁹ 「陝西省召开灾后重建利用国外紧急贷款启动会」

http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20081120_246671.htm

⁶⁰ 「甘粛省严格管理灾后重建项目」 http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/t20090116_256819.htm

⁶¹ 中国語でいう「政治体制」とは「人民民主專政という基本政治制度の実現形式」である

ること(「党政分離」)で行政の効率化を図るという手法がみられ、第3段階ではいったん後景化したが、第4段階では第2段階とは質が異なりつつも、「党政連動」という新たな党政関係の調整の萌芽がみられつつある。行政改革が進展する中で、現代中国の「政党国家システム」⁶²そのものにどのような影響をもたらすかが今後の焦点となろう。

経済システムおよび行政システムが大きく転換する中で、その双方の要の位置にある国家発展改革委員会の機能も同様に転換している。計画経済時代はマイクロ・コントロールの領域までも管理するほどの絶大な権限を持っていた国家計画委員会は、改革・開放以降はマクロ・コントロール重視に転換し、1998年にはその名称を国家発展計画委員会に、2003年には国家発展改革委員会に変更し、「計画」の2文字は完全に消滅した。国計委時代と比べれば、相対的に「長期低落傾向」にあるとされる国家発改委だが、マクロ・コントロール全般においては依然として大きな権限を有しており、2008年5月の四川大地震以降の復興活動においても、それは象徴的に示された。

復興活動において発改委は国務院抗震救災総指揮部の下での国家汶川災害復興計画組において組長単位となり、復興計画の策定において主導的な役割を果たした。そして被災地である四川、陝西、甘粛の各省ではそれぞれの省発改委が国家発改委の指導のもとで省レベルの復興計画の策定を主導した。また、国家発改委は主にインフラ再建を主要業務として担当したが、その際に復興物資の確保に支障が生じないように、価格水準を決定する権限を重点的に活用して、震災後何度も物価調整に関する通知を出し、各地方の価格主管部門である発改委や物価局がそれに対応して、食糧や医薬品、鋼材、セメントなどの物資の価格状況を監督し、不当なつり上げがあった場合は強制的に価格を下げさせるなどの措置を取った。また物資に輸送に際して費用を減免するなど復興活動を支援した。さらに、インフラの再建に関しては入札や認可においても権限を持ち、文化財保護などにも関与している。

このように復興活動において、国家発改委および地方レベルの発改委は全体計画の策定から個別の領域の業務に至るまで、その権限を活用して幅広く関与している。国計委時代からは相対的に「長期低落傾向」にあるが、現代中国の行政が機能を転換する中では依然として「最強官庁」であるといえよう。特に個々の企業に対して強制的に価格を下げさせるといったような権限は、任意を前提としている日本の行政指導とは異なり、現在の中国の行政および経済システムが、日本のような市場経済システムおよび行政システムとは異なる質を有していることを推測させる⁶³。これがおそらく

「人民代表大会制度、共産党の指導する多党協力および政治協商制度」を指し、「政治体制」の二大基本要素としては組織系統と運行規則が挙げられる(遅福林、田夫[1998]39-47頁)。

⁶² 「政党国家システム」の概念については[サルトーリ 1992]を参照。

⁶³ 日本における「行政指導」とは「行政機関が特定の行政目的を実現するために、直接の法的な強制力によるのではなく、個人や公私の団体に対して任意の協力を求めて働きかけること」とされる[阿部齊ほか 1999]。

「中国の特色を有する社会主義市場経済」と中国自身が称する中での「中国の特色」に関わるのではないかと考えられる。そして、中国共産党および政府がこの「中国の特色」の部分をもどのように今後構想するのかによって、中国の行政および経済システム、あるいは政治体制レベルの変容にまで影響する可能性があるといえよう。現時点においても「社会主義」をその政治体制の「正統性原理」としている中国において、政治体制レベルの変容に国家発改委がどのように影響を及ぼすのか、この点に今後注目していきたい⁶⁴。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 阿部齊ほか編 1999『現代政治学小辞典(新版)』有斐閣
- 加茂具樹ほか編 2012『党国体制の現在』慶應義塾大学出版会
- 小林弘二 2002『ポスト社会主義の中国政治－構造と変容』東信堂
- 国分良成 2004『現代中国の政治と官僚制』慶應義塾大学出版会
- 佐々木智弘 2009「2008年国務院機構改革と大部門制の分析」佐々木智弘編『転換期の中国』調査研究報告書, アジア経済研究所, 第6章
- サルトーリ・G (Satori) 1992『現代政党学』(岡沢憲英・川野秀之訳) 早稲田大学出版部
- 関山健 2008「最強官庁にメスを入れられるかー市場化のカギとなる発展改革委員会の解体」『週刊東洋経済』2008年5月3日号
- 趙宏偉 2000「中国の行政改革」日本比較政治学会編『世界の行政改革』早稲田大学出版部 pp.153-174
- 陳言、福田恵介 2005「成長を牽引する国家発展改革委員会ー中国経済を動かす人・組織の研究」『週刊東洋経済』2005年9月3日号
- 唐亮 1997『現代中国の党政関係』慶應義塾大学出版会
- 山口定 1989『現代政治学叢書3 政治体制』東京大学出版会
- 渡辺直土 2004『現代中国の行政改革－「政党国家」体制の変容と支配の正統性－』大阪外国語大学言語社会学会, 大阪外国語大学博士論文シリーズ Vol.33
- 渡辺直土 2008「現代中国の行政改革－政府機構改革・党政関係・正統性－」西村成雄, 許衛東編『現代中国の社会変容と国際関係』第6章, 汲古書院, pp.101-117
- 渡辺直土 2012a「現代中国の行政改革の新動向－『大部制』改革の現状について－」『大阪大学中国文化フォーラム・ディスカッションペーパー』, 2012年11月
(<http://www.law.osaka-u.ac.jp/~c-forum/>にて公開)

⁶⁴ 現代中国の政治体制委おける「正統性原理」とその変容については、[渡辺 2012]を参照。

渡辺直土 2012b 「現代中国政治体制における正統性原理の再構成」
『現代中国研究』第31号 2012年11月、71-86頁

〈英語文献〉

Burns, John P. (2003), “Downsizing” the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s, *The China Quarterly* 175, March 2003, pp.775-802
Brodsgaard, Kjeld Erik (2002), Institutional Reform and the Bianzhi System in China, *The China Quarterly* 170, June 2002, pp.361-386

〈中国語文献〉

遲福林・田夫主編 1998『中華人民共和國政治體制史』中共中央黨校出版社
甘峰 2002『中國加入WTO與政府改革』浙江大學出版社
桂世鏞・唐鉄漢主編 1998『鄧小平行政理論與我國政府機構改革』國家行政學院出版社
國家行政學院課題組 2010「順德政府機構改革的新思路」『行政管理改革』2010年第8期
孔昭林 2001『機構革命——地方政府機構改革的對策性研究』中國文史出版社
任進 2011「大部制視閥下的中外政府機構：比較與啓示」『行政管理改革』2011年第3期
任曉 1998『中國行政改革』浙江人民出版社
汪玉凱 2010「大部制改革的順德模式」『人民網』2010年5月27日
許耀桐 2011「順德大部制改革“石破天驚”」『人民網』2011年8月24日
葉小文 2011「深化行政體制改革」『人民網』2011年7月14日
張湛彬 2000「“第七次革命”：政府機構改革進展體制及問題」『當代中國史研究』2000年7月第7卷第4期 pp.72-80

〈ウェブサイト〉

人民日報
中國國家發展改革委員會ウェブサイト(<http://www.ndrc.gov.cn/default.htm>)
今日惠州網 (<http://www.huizhou.cn/>)
順德區行政服務中心 (<http://xzfwzx.shunde.gov.cn/>)
新華網 (<http://news.xinhuanet.com>)
人民網(<http://www.people.com.cn/>)
中國共產黨新聞 (<http://cpc.people.com.cn/>)
中國人大新聞 (<http://npc.people.com.cn/>)