

序章

本研究会のねらい

佐々木 智弘

(日本貿易振興機構アジア経済研究所)

要旨

中国の経済政策を決定する上で、最も重要な役割を果たしていると思われる中央官庁「国家発展改革委員会」が、市場経済化が進展する中で、どのようなリソースを有して、どのように影響力を行使しているか、その権力構造を分析する。

キーワード

一党支配体制 サブレベル 政治過程

はじめに

本報告書は、日本貿易振興機構アジア経済研究所が 2012 年 4 月から 2 年間の予定で実施する「中国・国家発展改革委員会の権力構造」研究会の 1 年目の中間報告である。

中短期的な中国の政治的安定は、中国共産党の一党支配体制が安定するかどうかにかかっている。この安定を保障する最も重要な要素は経済成長にある。そのため、中国共産党にとって、経済成長を維持していくためにいかに経済運営を行うか、経済政策の策定は重要な作業である。そして、中国の経済成長が世界経済をけん引している現在では、国際社会も中国の経済政策に大きな関心を寄せている。しかし、中国において経済政策が決定される際に、誰が、どの機関が重要な役割を果たしているかということは、中国共産党による一党支配という特殊な政治体制であるが故に、他の国に比べ不透明であることは否定できない。

経済政策の策定過程をいくつかのレベルに分類するとき、例えばマクロ経済政策の場合、経済成長を加速させるか、減速させるかといった目標設定レベルにおいては、中国共産党中央や国務院（日本の行政府に相当）の指導者がその決定に重要な役割を果たす。他方、目標設定レベルでの決定にもとづく個別の政策（金融政策や財政政策）を策定する基本設計レベルでは（時に基本設計レベルでの決定が目標設定レベルに実質的に影響

を与える）、国务院の部・委員会（日本の中央官庁）が重要な役割を果たす。そして、それに関わる中央官庁は分野によって異なるが、ほぼすべての分野に関わり、しかも多くの場合最も重要な役割を果たしているのが「国家发展改革委員会」である。

本研究会では、あらゆる経済分野に関与する国家发展改革委員会について、どのようなリソースを有して、どのように影響力を行使しているかといった権力構造を、制度、人事、いくつかのケーススタディーを通じて分析し、その特徴を明らかにする。

現在の中国における経済政策の策定過程で国家发展改革委員会が最も重要な役割を果たしていると、中国国内のみならず、海外の中国関連の政策担当者、企業関係者、専門家の間でよく言われることである。しかし、それらはほとんどの場合、個別の体験にもとづく印象論の域を出るものではなく、実証的な研究は極めて少ない。そのため、権力構造の分析を通じて、現在の中国における経済政策の策定過程で国家发展改革委員会の重要性が検証される必要があると考える。

他方、国家发展改革委員会を研究することは、現状把握にとどまらず、中国の官僚制研究に対する学術的な意義を有している。限られた資源をいかに配分するかという計画経済体制下での最も重要な経済運営において、巨大な権限を有し、最も重要な役割を果たしたのが国家发展改革委員会の前身である国家計画委員会だった。しかし、市場経済への転換が始まった1990年代初めには、いくつかのマクロ経済関連官庁が新設され、台頭し、国家計画委員会はいずれ消滅してしまうだろうとの見方が大半を占めた。しかし、実際には国家計画委員会は、国家発展計画委員会、国家发展改革委員会へと名称を変え、現在まで存続している。しかも、計画経済を象徴する官僚組織が、計画経済システムから市場経済システムへの転換の過渡期における経済運営でも最も重要な役割を果たす官僚組織になっている。国家发展改革委員会が経済システムの転換という新しい状況にどのように順応していったのかを分析することで、中国の官僚制の特徴を明らかにする上での1つのケーススタディーと位置づけることができる。

本稿では、官僚機構の構造に関する先行研究と、各章の概要を紹介している。なお、先行研究と本研究の関連性については、十分な整理ができていないため、最終成果で明確に提示する。各章は2年研究会の1年目の中間報告であるが、各執筆者の作業整理であるため、構成、位置づけが章ごとにバラバラであることを最初にお断りしておく。

第1節 国家計画委員会から国家发展改革委員会へ

中国共産党全国代表大会（党大会）後の最初の全人代会議では国务院機構改革案が採択されるが、2013年3月に開催された第12期全国人民代表大会（全人代）第1回会議においても採択された。これに関連し、国家发展改革委員会（発改委）の杜鷹副

主任は次のように語った。「発改委は『小国務院』を形成することはできない」と述べ、発改委に権力が集中しているとの批判に応えた。他方、ネット上では「発改委の改革がなければ、機構改革ではない」との発改委の在り方に対する意見も見られた。

国家発展改革委員会の前身は、国家計画委員会である。国家計画委員会（国計委）は毛沢東時代の計画経済実施における中心的役割を果たしたことは周知の通りである。そのため、1978年の中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議で、改革・開放に舵が切られ、事実上の市場経済化の道を歩み始め、次第に計画経済色は薄れていった。それに伴い、国計委の存在意義も疑問視され、廃止論も見られるようになった。

1990年代の江沢民政権下では、国家計画委員会は存続に危機に見舞われた。1991年4月に朱鎔基が國務院副総理に就任してから、国有企業改革を進めたが、その中心的な機関は、国計委ではなく、新設の国家経済貿易委員会だった。

国計委は、1998年に国家発展計画委員会、2002年に国家発展改革委員会へと名称を変えた。このことは、計画経済の終焉を象徴するとともに、市場経済への適応を示すものだった。それは、市場経済システムの導入に伴い、マクロ経済コントロールの重要性が高まる中で、発改委はマクロ経済コントロールを主要任務とし、存続の危機を脱し、今では「スーパー官庁」といわれるほどに大きな権力を有する。

第2節 官僚機構に関する先行研究

中国の官僚機構に関する先行研究は多くはない。国分[2004]は、巨大な官僚機構である国家計画委員会の変遷を通して、中国の官僚制の構造と機能の動態を分析し、官僚制が中国共産党支配のための道具、「人治型官僚制」と結論づけた。また Lieberthal and Oksenberg[1988]が三峡ダム建設などのエネルギー政策を事例に官僚組織の影響を分析した。これらの先行研究は、1990年以前、すなわち市場経済化が本格化する前の官僚機構を対象としており、本研究のベースとなるものである。これらに対し、本研究は1990年代以降に市場経済化が進展する中での官僚機構に焦点をあてており、先行研究をさらに発展させたものと位置づけることができる。

官僚機構の役割については、必ずしも国家計画委員会や国家発展改革委員会に限定されないが、以下のような個別研究がある。

国分[1992a]は、権力内部において多様な意見集団があり、それらのあいだで深刻な政策対立が存在したこと、限定的ながらも官僚機構の政策過程での役割がみられたことを指摘した。劉志宏[2003]は、宝山製鉄所の技術導入の政策決定で、冶金部などの官僚組織の役割を指摘している。

国分[1992b]は、中国の上から下にいたるまでの各組織と政治家のあいだでの、ある種の利益誘導現象を明らかにした。

三峡ダム建設をめぐるエネルギー政策の決定過程について分析した Lieberthal and Oksenberg[1988]と Lieberthal and Lampton (ed.) [1992]は、指導部の権力分析に集中したこれまでの研究を批判した。そして、党、政府、軍、企業といった各組織が、相互連関の中でどのような機能を果たしているかを分析し、政治機関の相対的自立性や象徴的行為の重要性、官僚組織の役割の重要性を強調した。そして「断片化した権威主義 (Fragmented Authoritarianism)」モデルを提示し、一党支配とそれに伴う高度な集権的構造を持ちながら、他方で組織的、あるいは地域的利害の絡んだ官僚的対立を孕んでいるとする。

Hamrin and Zhao (ed.) [1995]は、個人的な独断から集団的な共通認識の醸成という政策決定の多元化を指摘する。しかし、その多元主義は、党と政府のエリート・官僚レベルにとどまっている。政策決定者レベルの「個人的な多元主義 (Individual Pluralism)」と官僚政治レベルの「組織的な多元主義 (institutional Pluralism)」を指摘した。

三宅[2007]は、政策ネットワークの枠組みを使い、経済改革の政治過程におけるメゾレベル、とりわけ省レベルの地方当局の重要性を明らかにした。

佐々木[2010]は、「限定的合理性」の概念を援用し、電気通信事業改革において、情報産業部が国务院（総理、副総理）との相互作用の中で、自らの利益を実現していくプロセスを明らかにした・

佐々木[2012]は、マクロ・コントロールの主導権をめぐる、国家発展改革委員会と中国人民銀行が争うプロセスを明らかにし、国家発展改革委員会が金融分野に強い関心をもっていることを指摘した。

第3節 各章の概要

本報告書は以下の5つの論文から構成されている。各章の概要は以下のとおりである。

第1章の渡辺論文は、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。

第 2 章の星野論文は、新疆生産建設兵団と新疆ウイグル自治区における西部大開発を事例に取り上げて、これら少数民族地域の政府機関等が、2000 年から 2008 年までの実施状況を、どのような内容として国家发展改革委員会に報告しているのかを明らかにするとともに、少数民族地域における政治的課題としての西部大開発の位置づけを、少数民族および民族政策の視点から振り返ったものである。これらの報告書を概観しただけでも、発改委が少数民族地域の振興に関わる事項がきわめて多岐にわたっていることが明らかとなった。

第 3 章の大西論文は、物流政策の制定・実施過程をケースとして国家发展改革委員会の役割や作用について分析した。物流業を選択した理由は、産業政策法規・実施体制がこれから整備される段階にあり、また、複雑な利害調整が行われるため発改委の具体的動きを検討する材料を得やすいと考えたことによる。2009 年に物流業は「十大産業」の一つに認定され、第 12 次 5 ヶ年長期計画（2011～15 年）でも、発展を図るべきサービス業に位置づけられるなど政策需要が高まっている。発改委は、物流に関連する諸官庁や業界団体で構成される「全国現代物流工作部際联席会议」を主催し、重要政策文書の起草、取りまとめなどで主導的役割を果たしているほか、累次の行革で関係官庁が変遷するなか、政策の継続性を担保する立場にもある。今後を展望すると、政策文書制定のほか各種「標準」の制定、資格の制定・認定などやるべきことが山積しており、発改委の重要性はますます高まりそうだ。

第 4 章の佐々木論文は、価格をめぐる国家发展改革委員会と企業の相互作用を取り上げた。企業は慢性的なコスト上昇により値上げをしたい。他方、当局は社会安定重視から物価を抑止したい。こうした 2010～2012 年の当局と企業の構図の中で、企業が値上げを発表した後、発改委が「約談」と称する手段を用いて、これら企業や業界団体呼びつけ、値上げをしないよう説得というよりもむしろ命令し、企業はそれを受け入れ、値上げを延期した。こうした企業の価格調整に対する発改委の介入実体を明らかにするために、食用油、インスタント麺、日用化学製品などのケースを取り上げ、そのアクターを明らかに、介入プロセスを明らかにした。

第 5 章の趙英論文は、産業政策について、一般理論の検討、目標と背景の分析を行った。また制定過程と執行過程における制度的要素を分析した。さらに政策手段の評

価、成果に対する評価などを検討した。この研究は、産業政策制定・執行過程における国家発展改革委員会の役割に関する研究につなぐための前段階と位置づけることができる。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 国分良成[1992a]「対外経済政策決定過程の構造—プラント契約中断の決定」（国分良成『中国政治と民主化—改革・開放政策の実証分析』サイマル出版社）。
- [1992b]「調整・改革下の中央・地方関係」（国分良成『中国政治と民主化—改革・開放政策の実証分析』サイマル出版社）。
- [2004]『現代中国政治と官僚制』慶應義塾大学出版会。
- 佐々木智弘[2010]「1999 年の中国電信再編案策定の政治過程—国務院指導者と信息产业部の役割を中心に—」（『アジア経済』第 51 巻第 3 号、2・24 頁）。
- [2012]「党国体制におけるマクロ経済政策決定過程の構造—2008 年を事例として」（加茂具樹・小嶋華津子・星野昌裕・武内宏樹編『党国体制』慶應義塾大学出版会）。
- 三宅康之[2007]『中国・改革開放の政治経済学』ミネルヴァ書房。
- 劉志宏[2003]「宝山製鉄所の技術導入をめぐる政策決定」（『アジア研究』Vol.49No.2）。

〈英語文献〉

- Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg [1988], *Policy Making in China Leaders, Structures, and Processes*, Princeton: Princeton University Press.
- Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton (ed.) [1992], *Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China*, Berkeley : University of California Press.
- Carol Lee Hamrin and Suisheng Zhao (ed.) [1995], *Decision-making in Deng's China : perspectives from insiders*, Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe.