

## 第1章

# 中国の産業政策

——清朝末期から1990年代まで——

### 第1節 市場経済と産業政策

#### 1. 「低発達の市場」における産業政策

ソ連誕生以降数多くの国々で計画経済体制が試みられたが、結局資本主義市場経済を上回る経済実績をあげることができなかった。約70年にわたる実験を経て、政府による計画的な資源配分が市場メカニズムによる資源配分よりも効率的ではないとの見方がほぼ世界的に共有されるようになってきた。結局、人類が手にしている資源配分のメカニズムのうち市場が最も効率的だと再認識されている。そのため、産業間ないし産業内の資源配分に政府が介入するものである産業政策に対しても厳しい目が向けられている。経済学者からは、産業政策は「市場の失敗」がある領域にのみ出動すべきだ（小宮 [1984]）との批判が加えられている。

しかし、工業化を図ろうとする後発国政府がもっているのは、往々にして低発達の市場メカニズム（石川 [1990]）でしかない。全国的な財市場さえ形成されていないかもしれないし、株式市場は全く存在しないだろう。家計は金やタンス預金の形で貯蓄をもっていても、それを預かる近代的な銀行は存在せず、金融機関といえば高利貸しかなく、社会の貯蓄を工業化資金に動員

できるような資本市場が存在しないかもしれない。全国統一的な労働市場は存在せず、地域や身分によって労働市場は細かく分断され、多くの国民が近代的な労働者になる道を閉ざされているため人的資本（教育）への投資にあまり積極的でないかもしれない。そもそも、後発国政府が自国を「低開発である」と認識するということは、すなわち自国における市場メカニズムの働き具合について不満をもっていることを意味するものであるから、責任感のある政府であれば「このまま市場メカニズムが国を発展させてくれるのを待つていよう」とは考えないだろう。

後発国に対して、世界銀行（World Bank [1993]）は、株式市場や金融制度を整備したり、教育制度を充実させたりといった「市場融和的」（market-friendly）な開発政策を実施し市場メカニズムの機能を高めるよう薦めている。しかし、各国の工業化の歴史を振り返ってみると、最初に高度に発達した資本市場や労働市場や教育制度があって、その後に工業化が進展するわけではなく、工業化と各種の市場や教育制度の発達は、近代化という一つの歴史的なプロセスの車の両輪として相互に促進しあいながら進展したように思われる。資本市場や労働市場を通じて生産要素を調達し、それらを活用して利益に結びつける多数の工業企業の存在がなくては、市場の制度を整えてもそれが実際に機能しないであろうし、逆に資金や労働力を調達する動機をもつ企業が存在することによって市場の発達が促されていくのであろう。

各種の市場を利用するとともにそれらを発達させる主体となる近代的な工業企業を生み出すに際しては、政府が産業政策を通じて積極的な役割を発揮する余地がある。その場合、産業政策が出動すべき領域は狭い意味での「市場の失敗」の領域に限定されないだろう。実際、日本政府も明治維新後、株式会社制度や株式取引所を整備するより以前に殖産興業というかなり政府介入色の強い産業政策を実施した（後述）。

明治初頭のように、金融機構が未整備・未発達で、しかも政府が財産権を保護する法律を制定したとしてもまだ民間がそれを十分に信頼するには至っていないとき、民間企業は工業に積極的に投資しようとはしないだろう。そ

の場合に政府が公営企業を設立し、近代産業技術を伝播したり、近代的産業が自立可能であることをデモンストレートすることによって、民間企業の投資の呼び水となりうる。そして、公営企業を最後は民間に売却することで、民間企業による工業化の口火を切ることができる。

また、民間企業家が近代産業について不十分な知識しかもっていず、将来生産費用が削減されることを知らない場合、すなわち情報の不完全性がある場合、政府が情報を民間に伝達することで新規参入を促すことができる（伊藤・清野・奥野・鈴村 [1988] p.49）。もちろんこの場合には政府が民間よりも情報において優位性を現にもち、またもっていると民間に見なされていることが前提であるが、そうした状況は国の門戸を開放した直後の時期には存在しうる。

以上、低発達の市場メカニズムしかもたない国で、工業化をスタートさせるに際しての産業政策（とくに公営企業の設立）の果たす役割をみたが、実はこれよりももっと有力で、実際に多くの発展途上国によって採用されている政策がある。それは外資の導入である。

後発国における資本市場の未発達や情報の不完全性は、外国資本にとっては問題ではない。先進国の資本市場が発達していて、後発国の投資収益とリスクを評価できるならば、外国資本は先進国の資本市場で資金を調達して後発国に投資するだろう。情報においても、一般には有力な多国籍企業の方が後発国政府より優位であろう。公営企業を設立したり資本市場を整備して自国資本の誕生を待つよりも、外国資本に門戸を開放し、投資環境を整える方がもっと手っ取り早く産業を育成できる。その場合でも、「動学的規模の経済」<sup>(1)</sup>が存在する産業では、生産規模が拡大して競争力がつくまで保護関税を実施することも意味がある。しかし、最新技術をもち、かつ外国においては部品産業や関連産業のネットワークをもっている外国資本であれば、自国資本よりも速く確実に競争力をつけるだろうから、保護の度合も小さく、保護の期間も短くてすむはずである。そのため、後発国の国民が負担する産業育成のコストは、自国資本を保護育成する場合に比べて少ない。

ところが、戦後日本や韓国、そして清朝末期や現代の中国のいずれにおいても、外国資本の直接投資には多かれ少なかれ制限が加えられてきた。外国資本中心の工業化ではなく、自国民の資本による工業化というところに力点が置かれていたのである。経済理論によって、資本の国籍が違うことで自国民の厚生水準に違いが出ることを証明することは難しい<sup>(2)</sup>ので、外国資本の参入を制限して自國資本中心の工業化を図ることに経済的根拠があるとはいえない。むしろこれは自国民の世界経済における主導権を拡大したいという「経済外的」ないしは政治的目的にもとづく政策といえる。こうした目的を実現するための政策は経済効率の最大化とは矛盾する可能性が高い。そのことは常に念頭におく必要があるが、後発国が自国民の経済的主導権を拡大したいというナショナリスティックな要求をもっていることは理解する必要があり、そうした要求にもとづく政策を無意味と決めつけることは慎みたい。

以上の議論から、産業政策はとくに市場がまだ低発達な段階において、自國資本中心の工業化を図ろうとする場合には、大きな役割を果たす可能性があると推論できる。市場メカニズムの低発達は、工業化や近代化が始まる以前の国においてみられるが、計画経済から市場経済への転換を進めていく国においてもみられる。低発達の市場という条件のもとで工業化を進めようとしている点で、改革・開放以降の中国と、清朝から民国期にかけての中国、また明治時代の日本は共通した課題に直面している。

発達した市場は政府によるよりも効率的に資源配分を行うことができるはずだ、との立場に立てば、産業政策は市場メカニズムの低発達な段階でのみ大きな役割を果たすべきもので、やがて市場が発達した暁には市場では根本的に解決できない領域にのみ限定されるべきものである。ところが、産業政策は、市場を歪めたり市場を代替したりするため、市場の発達を阻害し、自らが退場すべき時間を自ら引き延ばす可能性がある。しかも、産業政策がある種の既得権益を生み出し、退場すべき時が来ていてもなかなか退場しないこともある。改革・開放以降の中国における市場の低発達を考えると抽象的

には産業政策の意義を認められるものの、個々の具体的な産業政策の必要性については批判的にみる必要がある。

## 2. 「産業政策」の定義

後発国が産業政策を実施しようとする動機は、単に自国民の経済厚生向上のみならず、前述のように、自国民の経済的主導権の拡大や国家の安全保障といった経済外的目的もある。本書ではそうした経済外的目的にもとづくものも、産業間ないし産業内での企業間の資源配分を現状から変えるために行われる政府の介入であるかぎり、産業政策と呼ぶ。ここで「産業」とは、製造業のみならず、鉱業、農業、建設業、第三次産業など利益を生む産業はすべて含んでいる。また、計画経済はいわば局限まで政府の介入を強めた産業政策といえよう。他方、市場経済のフレームワークを作るための政策や市場経済の機能を増進させるための政策は、それが結果として産業間、産業内の資源配分に影響を与えるものであっても産業政策とは呼ばない。すなわち、株式会社制度や銀行制度の確立、商法・民法の制定、価格自由化、全面的な関税引き下げ、外資参入の自由化などは産業政策の範疇から除外する。また、最近日本で議論されている規制緩和や法人税の引き下げなども、それが産業の競争力強化を目指すものではあっても、本書では産業政策とは呼ばない<sup>(3)</sup>。ただし、特定の産業を振興することを目的として、選択的に関税引き下げや外資規制の撤廃を行う場合は、政府の介入を減らす方向性をもった政策ではあるが産業政策の範疇に加える（本書第9章）。同様に、特定産業や企業の振興を目的として行われる税の減免も産業政策の範疇に入る（本書第2章ほか）。

中国で産業政策という言葉が初めて公式の政策に登場するのは1986年に策定された第7次五カ年計画においてである。産業政策という概念は中国が市場メカニズムを経済に導入はじめ、産業の発展に対する政府の直接的コントロールが失われるなかで、市場メカニズムを圧殺することなく産業発展に

政府が介入する方途として日本から導入されたものである。そのため、中国の経済学者のなかには産業政策と計画経済とを峻別すべきだと考えている人が多い。本書第2章でも産業政策を「政府の介入と市場メカニズムを結合する」という原則により、「(政府が)介入すること」と定義している。これは中国における、あるべき産業政策の理念としては首肯しうるものであるが、これを定義とすると、面倒な問題がおきる。たとえば、1980年代の中国では「計画経済と市場調節の結合」が唱えられていたが、そうすると当時は「計画経済」という名の政府介入と、「産業政策」という名の政府介入が両方とも存在したことになる。だが、実際には両者を峻別することは困難である。本章では計画経済も産業政策の一種とみて、清朝末期以来の産業政策の連續性に着目したい。

## 第2節 清朝末期の洋務運動：日本の殖産興業との比較

中国における近代産業に関わる最初の産業政策は清朝末期の「洋務運動」である。これは1860年代から1894年まで実施されたもので、明治日本の産業政策である殖産興業と時代が重なっている。洋務運動の特徴を明らかにするために殖産興業と比較してみよう。

### 1. 目的

洋務運動は、当初は清朝の軍事力強化が目的であった。清朝末期の地方長官であった曾国藩や李鴻章は1860年代に近代的兵器の工場を設立し、ここに洋務運動がスタートした。その後、李鴻章らは強大な軍事力をもつためにはまずは軍事支出を負担できるだけの国家の財政基盤が必要だということを悟り、1870年代以降は民生部門の産業も振興するようになった。民生部門からの税収で国家財政収入の拡大を図り、欧米製品に対抗しうる近代的鉱工業を

興すこと、すなわち輸入代替工業化が目指された。また、石炭など戦略的物資の国内での供給確保という安全保障上の目的もあった（李・胡 [1985] pp. 478-481；久保 [1995] pp.119-120；杜 [1991] p. 3）。

日本の殖産興業も、国の経済力強化、軍事力強化を目的とする点は洋務運動と共通している。しかし、殖産興業政策においては、歐米資本主義の制度を導入するという明確な意識があった点は洋務運動と異なっている（馬・湯 [1988] pp.133-146）。また、日本では輸入代替よりも最初から輸出志向工業化を目指していた。たとえば、殖産興業政策によって作られた工場として官営富岡製糸場は有名であるが、これは明治維新当時から日本の主要な輸出品であった生糸の品質向上を図るために近代技術を導入しようとしたものである。

一方、洋務運動が実施されたころの中国では、茶と生糸の輸出向け生産がかなり発達していたが、こうした輸出品の競争力向上を図るという意識は希薄だった。輸出産業は外国商社とその代理商として成長した「買弁」と呼ばれる民間商業資本の活動に任せていた（杜 [1991] pp.12-13）。

## 2. 政策手段

洋務運動も殖産興業も近代的な産業を樹立するためにまず政府が国営企業を設立したという点は共通している。殖産興業政策によって設立された国営企業としては、東京砲兵工廠などの兵器工場、セメント、ガラス、煉鉄の工場、佐渡や生野などの鉱山、鉄道、電信、印刷工場、富岡製糸所や広島紡績所など繊維産業の模範工場がある。一方、洋務運動では、江南製造総局など24カ所の兵器工場を筆頭に、炭鉱、鉄道、汽船輸送業、綿紡織業、製紙業、製鉄業など民生部門の産業においても国営企業が作られた（久保 [1995]）。

このように国営企業が設立された分野や役割には日中間でかなりの共通性があるが、設立後に国営企業がたどった命運は大きく異なった。日本では、軍需工業は軍に移管され、鉄道と電信は国営とされたが、それ以外の国営企業は1880年から90年代までに民間に払い下げられた。多くの国営企業は設立

後わずか10数年間で売却されることとなった。一方、清朝政府は企業を積極的に民間に売却しようとはせず、むしろ、政府が産業をコントロールしようとする傾向が強かった。たとえば、洋務運動においては政府が民間からの資本を集めて「官督商弁」企業（政府の監督下に民間人が経営する企業）を数多く設立したが、その経営はむしろ官主導で、民間は政府の投資資金不足を補うために参加を求められたのにすぎなかった（馬・湯 [1988] pp.145-146）。綿紡績企業の上海機器織布局は「官督商弁」企業の一つであるが、清朝政府は10年間は内資、外資を問わず他の綿紡織工場の設立を禁止し、内資が上海機器織布局に資本参加することだけを認め、同社に独占的地位を与えた。このほか、国営炭鉱や汽船輸送企業に対しても独占権を与えるとともに、外国資本の投資を禁止しようとした。独占権の賦与によって、国営企業は大きな利益を挙げたが、民間資本育成の起爆剤となるという役割は果たせなくなつた（張 [1979] pp.321-338；杜 [1991] p.3）。

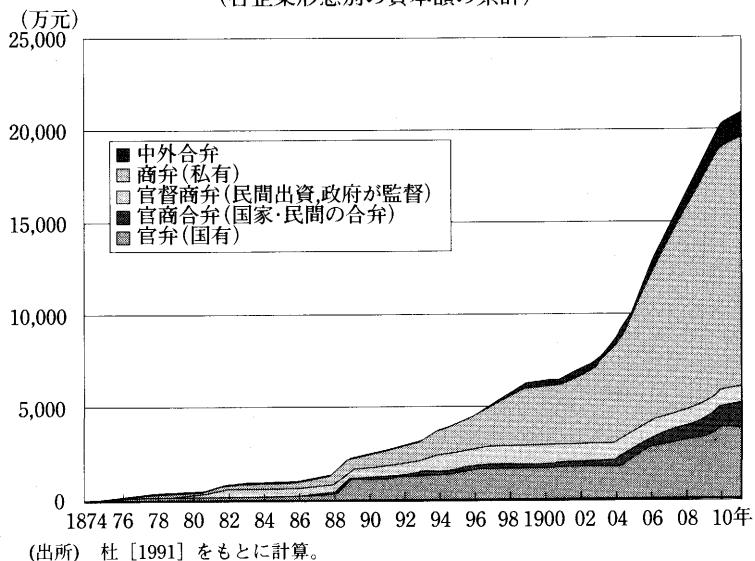
中国では19世紀後半に「買弁」などの事業によって民間商業資本がかなりの資金を蓄積しており、金融業や株式、外国商社などに盛んに投資していた。政府が経営する企業に民間から出資を募る「官督商弁」企業が成り立ちえたのも民間に資本が蓄積され、それを媒介する資本市場も存在したからである。それならば、果たして政府が国営企業を設立する必要があったのだろうか。杜恂誠は「1880年代の商業資本家はその資力においても資質においても産業に大量に投資する力量はなく」、その後誕生した紡績工場の経営者の多くが官僚出身であったとして、産業資本を誕生させるうえで政府の投資が必要だったとしている（杜 [1991] pp.28-29, 53）。仮にこうした判断が正しいとしても、問題は清朝政府が国営企業の設立によって単に工業化の促進のみならず国家財政収入の拡大をも追求はじめたことにあった。そのため、国営企業に独占権を与えて利益をあげさせるという政策がとられたが、これは民間産業資本の発展をかえって妨げることになった。しかも、国営企業の経営に政府が恣意的に介入したため、1890年代には国営企業の経営状況は悪化し、財政収入拡大という目的も実現できなくなつていった（杜 [1991] pp.87-

90)。

清朝政府は産業に積極的に介入しようとしていたが、それを支える国家財政基盤は脆弱であった。清朝の財政は「元来が宫廷費の支出を手当することを中心に組み立てられたものにすぎず」(久保 [1995] pp.113-114), 財政の経済全体に占める割合は小さかった。日本の政府収入が国民総生産に占める比率は1886年に 13.9%, 1932年に 15.1%と推計されている(大川・高松・山本 [1974]) のに対し、中国の中央政府の財政規模は1900年には国民総生産の 1 ~ 2 %程度、民国期の1932~36年に 2.0~4.0 %程度と推測されている<sup>(4)</sup>。したがって、政府の役割が仮にあったとすれば、それはむしろすでにある程度蓄積されていた民間の資金を工業発展に結びつけるところにあったといえる。

洋務運動について統計的な把握を試みよう。図1は杜恂誠がさまざまな資料からリストアップした鉱工業企業の資本金を企業形態ごとに累計したものである。断片的な情報からのデータではあるが、清朝末期における鉱工業の

図1 清朝時代の民用鉱業企業の資本構成  
(各企業形態別の資本額の累計)



(出所) 杜 [1991] をもとに計算。

資本構成について変化の方向は明らかにされている。「官弁」、「官商合弁」、「官督商弁」の3形態を国営セクターと呼ぶことにはすれば、日清戦争の頃までは国営セクターが鉱工業において3分の2以上のシェアをもっており、民間資本の発展は鈍かったことがわかる。

日本でも明治初期に国営工場や鉄道が建設された際には、政府が直接産業に関与するという姿勢が強かったが、1873年からの大限財政の時代になると、国営工場は民間資本に技術移転を行う媒体だという考え方が強まり、製糸業などの「模範工場」が建設された。さらに1881年からの松方財政の時代には、兵器・鉄道・電信を除く国営企業を積極的に民間に払い下げる方針がとられた（神山 [1994]）。明治政府は、国営企業の設立以外にも資本主義育成につながるさまざまな政策をとった。士族に対しては、農工業の開業資金が貸し付けられた。これは没落した士族の不満をかわすための社会政策という側面をもっているが、経済的にいえば一種の中小資本振興策ともいえる。国営企業の払い下げも、政府が投下した資本の3分の1から5分の1という安価で、かつ長期間無利子の分割払いという有利な支払い条件で行われた。現代中国の言葉でいえば「国有資産の流失」にあたるかもしれないが、これは近代的産業の担い手となる資本家層を形成する原始的蓄積の過程を助けたともいえる。

一方清朝政府が国営企業中心の政策を改め、民間資本の投資を奨励するようになったのは日本よりも10年以上あとで、日清戦争の終結後である。その理由は、戦争によって国家財政が危機に陥り、経営状況の悪い国営企業を支えきれなくなったこと、そして下関条約によって外国資本の進出を認めさせられ、国営企業に国内市場を独占させる政策が維持できなくなったことによる。1895年以降、民間資本の投資が奨励されるとともに、国営の兵器工場、造船所、機械工場などが民営化された。1903年以降は商法などの法律も公布された。こうして1890年代後半から1900年代にかけて民間資本が急速に成長した。

しかし、国営セクターの撤退はさほど徹底したものではなかった。図1か

らわかるように国営セクターの比率は次第に下がったとはいえ、1900年代においても国営企業の設立は続いたのである。とくに鉱業に対しては政府が絶えず強いコントロールを行っていた（杜 [1991] pp.91-103）。

洋務運動と殖産興業は実施された時期、目的、政策手段においてかなり共通性を有しているものの、その後の両国における経済発展の実績は明暗を分けた。両者の違いは、国営企業の経営そのものよりも、それを民間資本の育成に結び付けられたかどうかによって生み出されたと思われる。日本は欧米をモデルとした資本主義の形成という意図をより明確にもっていたため、国営企業を早々と民営化できた。一方、清朝政府は国営企業を財政収入源として保持しつづけたため、民間資本の発展をかえって阻害した。

現代の中国政府も清朝政府とはもちろんイデオロギーも違うが、国営企業へのこだわり、民間資本への不信という点では不思議に共通している。現在の中国政府が市場経済への移行を決定したのも、国有企業に見切りをつけないのは、社会主义イデオロギーのみのせいではなく、むしろ清朝以来の伝統的な民間資本への不信をも反映しているのかもしれない。

### 第3節 民国期の産業政策

#### 1. 外資の進出

第1節で、市場が未発達な後発国にとって外資導入は手っ取り早い産業育成の手段だと述べたが、中国では日清戦争以降、外資の進出による工業化が急速に進んだ。1895～1913年の期間をとると、外国資本の投資額は中国の民間資本による投資額にほぼ匹敵する（池田ほか [1982] p.57）。だが、外資は清朝政府が産業育成のために主体的に導入したわけではなく、帝国主義の軍事的圧力に屈して進出を認めさせられたのである。

外資導入一般については、清朝政府も民国政府も決してこれを排除すると

いう姿勢ではなく、清朝末期から鉄道、港湾建設や鉱工業のために外国銀行からの借款や外債発行が行われたし、日清戦争以前から英米資本による農産物加工や軽工業企業が上海に設立されていた。また、孫文も中国には資金や技術が不足しているので、外資を積極的に導入すべきだと主張していた（池田ほか [1982] pp.89-98）。だが、清朝政府が国営企業設立による育成を図っていた綿紡職業や製鉄業、軽工業などにおける外資導入は清朝政府にとって不本意なものであっただろう。

しかし、外資導入は結果的には中国の民間資本の発展を阻害するよりも促進した面の方が強かったようである。たとえば、キャンバス地やエナメル製品は外資によって中国で初めて生産され、そこで中国人企業家が技術を習得して自ら企業を設立する (Rawski [1989] pp.6-7) など、外資は中国の民間資本の発展に対して技術的スピルオーバーをもたらした。また、綿紡織業においては、日本資本が1900年以降活発に進出し30年代までには中国資本とほぼ拮抗するほどの生産量を記録するようになったが、1894年から1930年の間に中国資本による綿糸、綿布の生産量も約16倍になり、一部輸出も行うようになった（久保 [1995] p.16）のだから、日本資本の発展の傍らで中国資本も相当に発展したのである。

綿紡織業、製糸業、製粉業など軽工業においては中国の民間資本の発展は外資と拮抗ないし外資をしのぐものであったが、重工業と鉱業では外資が圧倒的に大きなシェアを占めた。製鉄業では1890年に中国最初の近代的製鉄所として漢陽鉄廠（のちの漢冶萍公司）が設立されたものの、1925年には経営難により製鉄業からの撤退を余儀なくされた。むしろ、日本資本による鞍山製鉄所と本溪湖煤鉄公司がめざましく拡大していった。また石炭産業においても日清戦争のうち外資が大量に進出し、1910年代以降は外資および合弁による炭鉱の生産量が総生産量の50～60%を占めるようになった（久保 [1995] pp.41-44, 66-68）。以上のように、日清戦争から中華民国成立を経て1930年代までは、軽工業においては中国資本が外資とともに大きく発展したが、重工業と鉱業は外資中心であった。

## 2. 保護関税

1930年代に入ってからは、保護関税が軽工業を中心とした輸入代替工業化を促進する役割を果たした。中国はアヘン戦争の敗北によって関税自主権を失って以来、一律5%の関税率を強制されてきたが、第一次世界大戦後のワシントン会議以降、中国政府は関税自主権回復を目指して外交活動を展開した。そして1929年の部分的な自主権回復を経て、30年には完全に関税自主権を回復し、29年から34年にかけて数度にわたって関税が引き上げられた。関税引き上げは工業製品輸入を大きく減少させ、当時勃興しつつあった中国の軽工業に対する保護関税の役割を果した。セメント、人絹織布、綿布加工、紡毛、製糖などの産業では中国資本の発展を促進する役割が認められ、紡織やタバコ製造などでは外資を含めた国内産業を保護する役割を果した（久保 [1999]）。

## 3. 国営企業

中華民国の北京政府期（1910年代）には政府の財政力が弱かったこともあって国営企業はなるべく縮小・廃止し、民間企業の発展を促すために経済関連の法制度を整備する政策がとられた。だが、国民政府期（1920～40年代）になると政府が国営企業の設立など積極的に経済に関与していく姿勢を強めていく。とくに孔祥熙（実業部長、のちに財政部長）は1920年代から鉄鋼、水力発電など国営による8大工場建設計画を提案していた（久保 [1995] pp. 121-125）。ただ、財政難によりこの提案は実現せず、結局国営企業が活発に建設されるようになったのは、日中戦争前夜に日本の進攻に備える必要性に迫られてからであった。

日本との戦争に備えるために、国民党政府は参謀本部のもとに戦時における鉱工業の動員体制を計画する組織として1932年に国防設計委員会という組

織を設けた。同委員会が1935年に資源委員会に改組されてからは、内陸部に積極的に鉱工業の建設を行うようになった。資源委員会はタングステンとアンチモニーという、中国特産の鉱産物の採掘を独占し、これをドイツやアメリカに販売した。この代金を資金源の一部として資源委員会は1936年から鉄、銅、鉛、石炭などの鉱山開発、製鉄、石油精錬、窒素、機械などの工場建設に着手した。これらの建設にはアメリカなどからの借款が導入され、技術や設備も欧米諸国に依存した（石島〔1978〕）。当時、中国の自国資本による工業は軽工業が中心で、重工業は東北地方（「満州國」）の日本資本によるものを除けば目立ったものはなかった。こうした状況下で中国が日本に対する抗戦力の基盤となる重工業を短期間に形成するためには国家が建設する以外になかった。

1937年に日本との戦争が始まり、武漢・広州が陥落したため、国民政府は重慶に移転し、同時に資源委員会傘下の国営企業や上海などの民間企業を内陸部奥地に移転はじめた。戦火が深まるにつれ、国民政府は経済への統制を拡大していく。国営企業の数と国民経済に占めるシェアが拡大する一方、民間企業は重税の圧迫や政府による買収・接収によりむしろ衰退した。鉱工業における公営企業の資本シェアは1935年の12%から42年には70%まで高まったといわれている。国営企業は鉱業・重工業のみならず紡績業など軽工業分野まで進出した。このような国営化の推進は、戦時体制を形成する必要性に迫られたものではあるが、政府内に民間資本に対する不信感があったともいわれる（石島〔1978〕p.52）。

日中戦争終結後も資源委員会は東北地方や台湾の日系企業を接收してさらに肥大化し、最終的には1000の事業所を抱えるに至った。1946年時点で、全中国の鉱工業資本の80%は国営部門が所有していたという（汪〔1994〕p.100）。国民政府下のこうした国営セクターの肥大化については、これは「四大家族」の私利を図るための「官僚資本の拡大」だというのが共産党政権下での定説である。だが、そうした裏の動機はともかく、国営部門の拡大には戦争準備、政府の財源確保（川井〔1992〕）、さらに工業化推進といった積極

的な意味も込められていたのではなかろうか。国民党政府は台湾に移ってからも国営企業を維持しつづけ、民営化に取り組んだのはかなり後のことである。共産党も政権を奪取したのち、資源委員会や中紡公司などの国営企業や国民党営の企業など2858社の鉱工業企業を接收し、さらに外資系企業を接收ないし買収して国有セクターをさらに拡大した。国営企業に関しては、共産党政権は国民党の国営化政策を継承したのである。人的にも、資源委員会の中心人物であった錢昌照、翁文灝らは大陸にとどまり、共産党政権の経済建設に参画した（田島[1998]）。

## 第4節 毛沢東時代の産業政策

次に中華人民共和国成立以後の産業政策の展開過程を分析する。まずは、1949年から78年までの毛沢東時代をとりあげよう。この時期の産業政策を特徴づけるのは、重工業優先政策と計画経済である。

### 1. 重工業優先政策の導入

中国は第1次五年計画（1953～57年）の時期に、計画経済体制を形成し、同時に重工業優先政策を採用した。これは1930年代におけるソ連の一国社会主义のモデルを踏襲するものであり、ソ連から資金や技術、計画策定に関して援助が行われた。中国が、たとえば軽工業に特化してソ連と国際分業するという発展戦略をとらずに重工業優先政策を採用したのは、中国側もソ連側もそれを積極的に望んだためである。1952年に中国は政府代表団を9カ月にわたってモスクワに派遣し、計画経済の手ほどきを受けながら第一次五年計画の骨格となるソ連援助プロジェクトの交渉にあたったが、そのときスターリンは最初から航空機、自動車、艦船などのプラントを移転するつもりだったようである<sup>(5)</sup>。第二次大戦後から1950年代前半にかけてソ連は同盟国に

対して略奪的な政策をとっていたのに、中国に対しては全面的に援助する姿勢をみせた (Ellman [1989] pp.272-274)。その理由としては 2 点考えられる。第 1 に中国の経済規模を考えた場合、ソ連としては自らに経済的に従属させるよりも、ソ連型の経済体制と産業構造を模倣させた方がより強い影響力を及ぼせると考えたのではないだろうか。第 2 に、ソ連は提供する工業設備の対価として代金のみならず、タンクステンなどの戦略的な鉱物資源の提供を中国に要求した。これらの資源を確保するためにソ連は中国の求めに応じたという可能性もある。

ソ連との交渉が妥結したのち、中国国内で工業化の方針をめぐる議論が巻き起こった。すなわち、戦争で疲弊した人民の生活を立て直すことが目下の先決課題であり、まず軽工業を振興すべきとの意見が共産党外から出た。だが、共産党中央は外貨不足と西側諸国からの経済封鎖により、生産財を輸入に頼ることはできないとして、当面の国民の生活向上を犠牲にしてでも機械設備や基礎的原材料、エネルギーや兵器を自給態勢を築く必要性を強調した<sup>(6)</sup>。こうして決定された第 1 次五ヵ年計画の中核をなすソ連援助プロジェクトの内訳をみると（表 1），たしかに重化学工業がほとんどである。

第 1 次五ヵ年計画は改革・開放政策以前に実施された 5 回の五ヵ年計画のなかでも最も成功したが、過度の重工業優先の弊害も現れた。折しもスターリンが死去し、ソ連でも重工業優先の見直しが始まっていたこともあって、中国政府でも 1955 年末頃から見直しの動きがみられた。政府の各省庁が毛沢東と劉少奇に対して直面する問題について報告を行ったが、そのなかで国家計画委員会は過度の重工業優先が消費低下などの悪影響をもたらすことを説明した。この報告は 1956 年 4 ～ 5 月に毛沢東が行った演説「十大関係を論じる」に反映され、そのなかで毛沢東は、重工業優先政策の問題を指摘し軽工業や農業をより重視すべきことや、沿海地方の既存の工業基盤の活用、軍事工業の過度の突出を抑制すべきことなどを述べている（毛 [1986] pp.721-723）。だが、こうした反省はその後いっさい現実の政策に反映されなかった。表 2 にみると、1958 年以降、重工業への傾斜はいっそう進み、基本建設

表1 第1次五カ年計画の重点プロジェクト

(a) 完成までの累計投資額		(b) プロジェクト数		(c) プロジェクトの地域分布		
	累計投資額(万元)		プロジェクト数	省	件数	投資額(万元)
鉄 鋼	566,344	石 炭	25	安 徽	1	1,486
機 械	283,588	石 油	2	雲 南	2	30,417
電 力	224,500	電 力	25	河 南	9	155,367
非 鉄	175,684	鐵 鋼	7	河 北	5	28,264
石 炭	145,804	非 鉄	13	甘 肅	7	131,299
化 学	108,323	化 学	7	吉 林	9	139,744
石 油	36,885	機 械	24	湖 南	3	8,362
輕 工 業	10,199	輕 工 業	1	湖 北	3	154,805
医 藥	9,542	医 藥	2	江 西	3	16,196
総 計	1,560,869	軍事工業	44	黑 竜 江	20	205,076
		航 空	12	山 西	7	57,231
		電 子	10	四 川	2	8,594
		兵 器	16	新 疆	1	3,275
		宇 宙	2	内 蒙 古	3	103,535
		船 舶	4	北 京	1	9,380
		合 計	150	遼 寧	21	464,472
				陝 西	7	43,366
				総 計	104	1,560,869

(注) (a)と(c)には軍事工業プロジェクトを含まない。

(出所) 国家統計局固定資産投資統計司編『中国固定資産投資統計資料1950-1985』中国統計出版社；薄一波『若干重大決策与事件の回顧』上巻, p. 297。

投資全体に占める鉱工業投資の割合も上昇している。とくに1958年には毛沢東自らが58年の粗鋼生産を57年の2倍の1070万トンに増やすという「大躍進」を提唱した（薄 [1993] pp.691-709）。結局、「十大関係を論じる」における重工業優先の見直しというのは毛沢東の本意ではなかったのだろう。

## 2. 重工業優先政策と計画経済体制

重工業優先政策にはどのような経済的意味があるのか検討してみよう。

ソ連では新経済政策（ネップ）が実施されていた1924～28年の時期に経済発展の進路をめぐる工業化論争が展開され、そのなかでプレオブラジエンス

表2 基本建設投資の業種別内訳

	1953~57年 第1次5カ 年計画期	1958~62年 第2次5カ 年計画期	1963~65年 第3次5カ 年計画期	1966~70年 第4次5カ 年計画期	1971~75年 第5次5カ 年計画期	1976~80年 第6次5カ 年計画期	1981~85年 第7次5カ 年計画期	1986~90年 第8次5カ 年計画期	1991~95年 第9次5カ 年計画期
(単位:億元、かっこ内%)									
投資総額	588.47	1,206.09	421.89	976.03	1,763.95	2,342.17	3,410.09	7,349.07	23,584.31
農業	16.04 (2.7)	40.96 (3.4)	31.95 (7.6)	36.18 (3.7)	70.45 (4.0)	90.91 (3.9)	80.12 (2.3)	110.13 (1.5)	258.93 (1.1)
鉱工業	250.26 (42.5)	728.3 (60.4)	210.18 (49.8)	541.51 (55.4)	977.97 (55.4)	1,231.71 (52.6)	1,546.98 (45.4)	3,802.1 (51.7)	10,607.98 (45.0)
重工業	212.79 (85.0)	651.71 (89.5)	193.71 (92.2)	498.89 (92.1)	874.94 (89.5)	1,075.46 (87.3)	1,312.52 (84.8)	3,252.58 (85.5)	9,192.81 (86.7)
エネルギー産業	73.01 (29.2)	205.68 (28.2)	63.79 (30.4)	155.07 (28.6)	310.89 (31.8)	489.90 (39.8)	694.03 (44.9)	2,023.35 (53.2)	5,683.44 (53.6)
軽工業	37.44 (15.0)	76.59 (10.5)	16.47 (7.8)	42.62 (7.9)	103.03 (10.5)	156.25 (12.7)	234.45 (12.7)	549.52 (14.5)	1,415.16 (13.3)
建築業	21.54 (3.7)	16.30 (1.4)	8.91 (2.1)	17.38 (1.8)	28.57 (1.6)	43.34 (1.6)	63.37 (1.9)	73.47 (1.9)	434.77 (1.8)
地質調査・水利	39.87 (6.8)	108.70 (9.0)	44.03 (10.4)	72.45 (7.4)	112.14 (6.4)	182.34 (7.8)	109.22 (7.8)	161.38 (7.8)	522.01 (7.2)
交通運輸	85.37 (14.5)	155.59 (12.9)	51.62 (12.2)	143.11 (14.7)	302.47 (17.1)	284.38 (12.1)	419.22 (12.3)	858.94 (11.7)	3,592.40 (15.2)
郵便通信	4.78 (0.8)	7.71 (0.6)	2.16 (0.5)	6.90 (0.7)	15.12 (0.9)	18.07 (0.8)	35.91 (1.1)	97.45 (1.1)	730.84 (3.1)
国家機関団体	89.94 (15.3)	50.17 (4.2)	26.08 (6.2)	92.43 (9.5)	115.51 (6.5)	178.76 (7.6)	336.73 (9.9)	304.71 (4.1)	1,381.50 (5.9)
その他	85.45 (14.5)	106.07 (8.8)	49.12 (11.6)	72.97 (7.5)	156.84 (8.9)	330.73 (14.1)	854.45 (25.1)	2,038.34 (27.7)	6,786.72 (28.8)

(注) 基本建設投資とは新しい(生産)能力を生み出すようなタイプの投資を指し、設備更新とは区別される。

重工業、軽工業、エネルギー産業の比率は重工業に対する計算したものの。

(出所) 国家統計局固定資産投資統計司『中国固定資産投資統計年鑑 1950~95』中国統計出版社、1997年。

キーが農業セクターから貯蓄を絞り出しそれを元手として重工業を優先的に発展させる不均衡成長論を唱えた (Gregory and Stuart [1986])。後にスターリンが権力を握るとこの戦略にほぼ沿った第1次五ヵ年計画 (1928~32年) が立てられた。不均衡成長論の理論的裏付けとなったのがフェリトマンの理論である。それによると、将来高い消費水準を達成するためには、開発の初期には消費を我慢して貯蓄率 (=投資率) を引き上げ、その貯蓄を重工業に高い割合で投資しなければならないというのである (Fel'dman [1964]; Ellman [1989])。

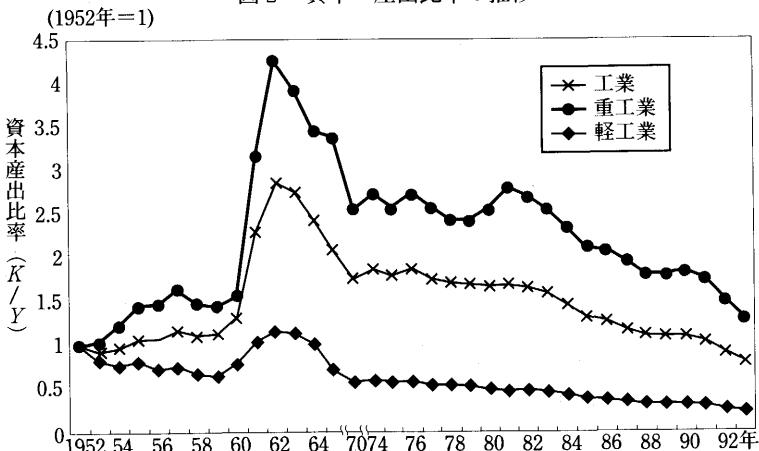
フェリトマンのモデルにはいくつかの前提がある。すなわち、資本が減耗しないこと、資本・産出高比率 ( $K/Y$ ) がたえず一定であること、建設期間は重工業、軽工業の両方とも同一であることである。また、このモデルは閉鎖経済を念頭においており、輸出志向工業化による成長の可能性は最初から排除されている。以上のような前提が成り立つとき、確かに重工業への投資比率が高いほど長期的には消費財の生産が増大する (中兼 [1999] 第2章)。だが、計画経済期の中国ではこれらの前提は成り立たなかった。重工業への浪費的な投資の結果、重工業の資本・産出高比率が増大したのである (図2)。重工業の限界資本産出比率 ( $\Delta K/\Delta Y$ ) を1952~60年、60~70年、70~80年の3期間について計算してみると、0.75, 2.94, 1.16となり、60~70年代の投資効率が50年代より悪化したことがわかる。重工業の投資効率悪化のため、鉱工業全体としてみても資本・産出高比率は1960~70年代のほうが50年代より高くなっている、限界資本産出比率も増大している。

鉱工業の資本効率が悪化した理由を、石川 [1984] や中兼 [1999] は計画経済の制度劣化や国営企業の非効率の増大に求めている。一方、林・蔡・李 [1994] は、中国の比較優位を考慮せず重工業優先政策を強行したことが経済効率悪化の根本原因だとする。彼らによれば、計画経済体制が採用されたのも、中国の比較優位に合致しない重工業優先政策を強行するために、市場メカニズムを封殺することが必要だったからである。整理すると、石川と中兼は計画経済体制に問題があるとし、ある程度の重工業優先についてはむし

ろ同情的である。表3でいえばAではなくCを選択していればより高い国民所得水準を達成できたと考えるのである。一方、林・蔡・李は重工業優先が必然的に計画経済体制の採用を要請すると考えるので、Cという選択肢はありえず、AかDかという選択になり、Dがより優れているとする。

これらの説を簡単に検討してみよう。まず石川・中兼説についていえば、確かに鉱工業全体でみると資本効率が低下しており、制度劣化が起きているようにみえるが、軽工業だけを取り出してみると、資本効率は(1960年代前半を例外とすれば)<sup>(7)</sup>上昇していることに注目する必要がある(図2)。限界資本産出比率を計算しても1960~70年代は50年代に比べて低下している。つまり、計画経済体制に問題があったとしても、その体制のもとで仮に投資配分を改めて軽工業により多く投資していれば(表3のB)，国民所得の水準を引き上げる余地があったと考えられる<sup>(8)</sup>。限界資本産出比率から単純に計算すると、重工業の投資を1元減らして軽工業に回せば1950年代で1.9元、60年代で6.2元、70年代で4.1元生産額を増やすことができた。

図2 資本・産出比率の推移



(出所) 国家統計局固定資産投資統計司『中国固定資産統計年鑑1950-1995』中国統計出版社、1997年。資本の初期ストックは国家統計局編『偉大的十年』人民出版社、1959年をもとに推計。

表3 中国の政策オプション

		重工業優先	
		する	しない
計画経済	A	< B	
	△	△	
計画+市場 市場経済	C	?	D

(出所) 筆者作成。

他方、林・蔡・李説についていえば、重工業優先政策が必然的に計画経済を要請するという認識は誤っている。表2からわかるように、1980年代後半以降の重工業への投資比率は第1次五ヵ年計画期を上回っており、改革・開放以降も中国は基本的には重工業優先政策を続けているのである。林・蔡・李 [1994] もそのことは認める (p.270) が、それでも急成長を実現できた理由については中国の比較優位性が発揮されたからだとしており (p.269)，説明が矛盾している。

改革・開放以降の中国の選択をみると、1979年から82年までは軽工業優先政策を採用し、市場メカニズムも若干導入され (表3のBないしD)，83年以降は重工業優先に回帰した (C)。つまり、改革・開放以前における鉱工業の資本効率の低下、ひいては経済の停滞をもたらしたのは計画経済体制と重工業優先政策のいずれか一方ではなくて両者であり (A)，いずれかを転換するだけで国民所得の増大をもたらしたのである。

### 3. 国防重視の工業化政策

#### (1) 内陸重視

重工業優先政策とともに1978年以前の中国の産業政策を特徴づけるのは、国防上の考慮が産業立地に大きな影響を与えたことである。中華人民共和国が成立した頃、中国の工業は沿海地域に偏っており、1952年の時点では鉱工業生産の68%が沿海地域によって占められていた。ところが、第1次五ヵ年計

表4 基本建設投資の地域分布  
(全基本建設投資に占める割合%)

	1953~57年 第1次五カ 年計画期	1958~62年 第2次五カ 年計画期	1963~65年 調整期	1966~70年 第3次五カ 年計画期	1971~75年 第4次五カ 年計画期
沿海地域	36.8	38.4	34.9	26.9	35.5
西南地域	6.8	10.4	14.2	21.9	13.1
西北地域	12.8	13.0	11.8	14.3	12.9
中南地域	9.0	12.9	10.5	13.2	13.9
東北3省	22.1	15.4	16.5	11.0	13.3
	1976~80年 第5次五カ 年計画期	1981~85年 第6次五カ 年計画期	1986~90年 第7次五カ 年計画期	1991~95年 第8次五カ 年計画期	
沿海地域	42.2	47.1	51.7	52.9	
西南地域	9.5	8.1	7.6	7.8	
西北地域	10.7	10.4	9.3	6.0	
中南地域	13.5	10.7	8.8	10.5	
東北3省	13.6	12.5	12.7	10.3	

(注) 沿海地域：遼寧、北京、河北、天津、山東、江蘇、上海、浙江、福建、廣東、廣西、海南の各省。西南地域：四川、貴州、雲南の各省。西北地域：陝西、甘肅、寧夏、青海、山西の各省。中南地域：河南、湖北、湖南の各省。東北3省：黒竜江、吉林、遼寧の各省。

(出所) 表2と同じ。

画期の投資の地域分布をみると沿海地域には37%しか配分されておらず、東北3省と西北地域が多い(表4)。重点プロジェクトも奇妙なことに戦前の工業の中心だった上海と天津に一つもない(表1の(c))。

こうした内陸重視の立地が行われた理由としては、第1に鉱物資源のある場所に素材産業を立地する方針があったこと、第2に沿海と内陸の格差を縮小したいとの配慮が働いていたこと、そして第3に国防上の考慮があげられている(薄 [1991] p.298)。第1次五カ年計画を作成していた当時、まだ朝鮮戦争が続いており、台湾の国民党も大陸への反攻を企図していた。そのため海からの攻撃にさらされやすい沿海都市への重点プロジェクトの立地が回避されたのである。

## (2) 三線建設

国防重視の産業政策がいっそう徹底して追求されたのが1964年から71年にかけての「三線建設」においてである。この政策は、当時中国が直面していたアメリカおよびソ連との関係悪化という事態のなかで、核戦争に巻きこまれても持久戦を戦えるよう内陸部に重工業・軍事工業基地を築き上げようというものであった。三線建設により、当時まだ鉄道や道路もろくに通っていない内陸部の四川省、貴州省、陝西省、甘肃省、湖北省西部などにおいて、石炭、鉄鉱石、電力など原材料・エネルギー部門から、鉄鋼業、非鉄金属など素材産業、工作機械産業、そして各種軍事産業、すなわち航空、宇宙、兵器、核兵器、船舶の製造まで、すべての産業の建設が一気に着手された（丸川 [1993]）。この膨大な計画のために必然的に投資資金の大きな部分が割かれることとなり、沿海地域や軽工業はまたもや冷遇されることとなった。

表4でいえば三線建設の対象地域は西南地域、西北地域、中南地域の西部であるが、表4から西南地域については調整期から第3次五ヵ年計画期にかけて投資比率が上昇していること、西北地域と中南地域については第3次と第4次五ヵ年計画期に投資比率が上昇していることがわかるであろう。三線建設の目的は軍事的なものであったが、軍事工業を支える素材産業やインフラから建設していったため投資額が膨らんだ。結局、三線建設への投資のうち軍事工業への投資は全体の16%程度にすぎず、残りは素材産業やインフラ建設などに注がれたのである。

三線建設は、1964年8月のトンキン湾事件をきっかけとして慌ただしく開始されたが、軍事工業からインフラに至るまでの一大工業基盤を建設する事が短期間にできるはずもない。1972年のニクソン大統領訪中によって戦争の脅威は減少することとなったが、この時点で三線建設のプロジェクトは多数が未完成で、未完成なうちに建設の必要性が薄れてしまった。しかし、三線建設のプロジェクトは整理されながらも1979年に引き締め政策によって打ち切られるまで建設が続けられた。改革・開放期に入ると、三線建設の企業のうちとくに軍事工業や機械工業は軍需減少と立地条件の悪さにより低稼働

率に悩むようになった。こうした企業を苦境から救い出すために、企業の都市部移転や生産転換への投資が必要となり、国家はさらなるコストを負担せねばならなかった（本書第8章参照）。

三線建設は国家の安全保障のために実施された産業政策であるから、その功罪は第一義的には安全が高まったかどうかで判断されるべきであろうが、経済的にみると非常に無駄の大きい政策であった。第1に、工場立地において空爆からの安全だけが一面的に強調されて経済性が無視されたため、生産活動に支障を来すケースが少なくなかった。満足に稼働できない工場が国防上有効であるはずもなかろう。第2に、三線建設の機会費用として、沿海地域での投資不足と設備の老朽化が発生した。限界資本産出比率から算出すると、三線建設の対象地域から投資を1元削減してそれ以外の地域に投資していれば1元の追加的工業生産が得られた計算になる。さらに、沿海地域の重工業企業は機械設備、人材、技術などを三線建設の際に無償で提供したので実際にはマイナスの投資が行われたに等しいのである。

三線建設に功があったとすれば、それは内陸地域のインフラ建設が進み、鉱工業基盤が形成され、沿海地域との鉱工業資本ストックの面での格差が縮小したことであろう。ただし、内陸と沿海との所得格差は三線建設が行われていた期間にむしろ拡大している。

#### 4. 1970年代の産業政策

戦争の危機が遠のいた1972年から新たな産業政策への模索が始まった。当時の問題は三線建設などにより投資が急増したため、労働者数と賃金支払い額が急増し、食料や衣服など日用品の供給不足が起きたことである。この問題に対して中国政府が打ち出した対策の第1は三線建設の整理であり、第2は43億ドルの外貨をはたいてアメリカ、日本など西側諸国から化学肥料、化学繊維、エチレンなどの石油化学プラントを輸入することであった（<当代中国的計画工作>弁公室編〔1987〕pp.319-320；彭編〔1989〕pp.208-210）。食料

や衣服の供給不足を解消するために石油化学産業を建設するという政策はわかりにくいか、農業や繊維産業を拡大するためにはその投入財である化学肥料や化学繊維、化学原料の生産拡大が必要だという発想であろう。これはまさにフェリトマン理論の発想である。

1976年から78年までの華国鋒の時代には、再び徹底した重工業優先政策が復活した。1978年2月に決定された計画では76年から85年の10年間に鉄鋼、非鉄、電力、石炭、石油・天然ガスなど120のプロジェクトを主に西側諸国からのプラント・技術導入により実施することが計画された（浜 [1995] pp. 34-36）。この計画は重工業、エネルギー産業全般に及ぶ総花的なものであったが、投資規模の巨大さゆえに、結局財政赤字と貿易赤字の拡大をもたらし、1978年末には早くも見直しが決定された。

1972年の時点では消費財の不足という形で重工業優先政策の問題が意識されたにもかかわらず、結局重工業優先は70年代末まで転換されなかった。その理由の一つは当時の政治状況に求められよう。いわゆる実務派指導者と「四人組」との抗争が續くなかで、産業政策の大転換を遂行しうるだけのリーダーシップが中央になかった。すでに政府の重工業部門や重工業企業は既得権益層と化していたと考えられ、投資配分を転換するためには、こうした勢力の抵抗をはね返すリーダーシップが必要であった。

## 第5節 改革・開放期の産業政策

### 1. 改革・開放初期：政府貯蓄の後退と軽工業優先政策

1978年末の中国共産党第11期中央委員会第3回総会は改革・開放政策の開始を画するものとして知られるが、産業政策の観点からいえばそれまでの重工業優先政策の枠組みを根本から覆したという意義がある。

まず、この会議において華国鋒政権の大規模な重化学工業化計画が大幅に

縮小された。また、食糧買い上げ価格の20%引き上げ、都市部の労働者にはボーナスの制度が導入され、1979年には賃金の引き上げも行われ、73年以来下落を続けていた実質賃金は78年から3年間は毎年6%以上伸びた。食糧買い上げ価格と労働者の賃金の引き上げは、重工業優先政策を成り立たせていたメカニズムの根本を揺るがすものであった。1950年代に形成されたこのメカニズムとは、農産物価格と賃金を強制的に抑制することで、企業に大きな利潤を上げさせ、それを財政に吸い上げることで貯蓄を政府に集中し、重工業を中心に投資する、というものであった。1978年以前はこうして形成された政府貯蓄<sup>(9)</sup>により国内の粗資本形成に必要な資金の過半（52～78年の平均で58%）が調達されてきた（表5、Gurley [1976] Chap. 6；南 [1990] 第7章）。食糧買い上げ価格と賃金の引き上げは、政府財政に吸い上げられる貯蓄を大幅に削減し、国民の可処分所得を増やした。表5から、1978～82年の期間に政府貯蓄の比率が劇的に下落したことが読みとれよう。

国民の可処分所得が増加すれば消費財への需要が増大する。そこで1979年に軽工業と繊維産業に対して原燃料、投資、外貨の計画配分において優先する政策が打ち出された（本書第12章；江 [1996] pp.68-69）。所得増大にみあつた消費財供給の増大を図ることで、農民や労働者の実質所得を確実に引き上げようというのである。また消費財産業が成長すれば、当時深刻化していた都市部の失業問題の解決にも貢献すると考えられた。このように、一連の政策は当時中国が直面していた農業生産の停滞、国民の生活水準の停滞・悪化、失業問題などに対処する方策として打ち出されたものである（Naughton [1995] Chap. 5）。重工業優先政策がもたらしたものもろの具体的問題にそれぞれ対処していった結果、重工業優先政策の枠組み全体がついに覆された。

一連の政策は、消費財生産の拡大や所得の向上において目覚しい成果をあげたが、これは二つの幸運な誤算にも助けられた。一つは、軽工業の発展に対して、計画配分における軽工業優先政策よりも、むしろ企業自主権の拡大など市場メカニズムの部分的導入が大きく貢献したことである。二つ目は、政府貯蓄を大幅に削減したにもかかわらず、国全体の投資率はそれほど下が

表5 国民総生産に対する比率

(%)

年	最終消費支出	粗資本形成	政府貯蓄 <sup>1)</sup>	年	最終消費支出	粗資本形成	政府貯蓄 <sup>1)</sup>
1952	80.5	22.6	13.3	1974	64.9	33.6	15.8
1953	78.2	24.1	13.1	1975	63.0	35.4	15.2
1954	76.1	26.4	18.4	1976	66.9	33.6	13.4
1955	79.4	24.3	16.7	1977	64.3	34.3	14.5
1956	75.2	25.1	15.7	1978	61.8	38.0	18.0
1957	76.4	26.2	16.9	1979	64.9	36.5	13.2
1958	65.2	33.1	19.8	1980	65.9	35.2	11.1
1959	57.1	43.2	24.8	1981	68.1	32.5	9.7
1960	64.0	39.5	26.2	1982	68.7	33.2	8.4
1961	81.6	22.5	14.6	1983	67.7	33.8	8.9
1962	85.8	15.5	14.5	1984	65.5	34.4	8.7
1963	82.2	21.5	14.0	1985	64.4	37.8	9.2
1964	74.2	24.1	14.5	1986	64.1	37.7	7.4
1965	67.5	26.9	15.5	1987	62.3	36.1	5.9
1966	67.0	30.5	17.6	1988	62.7	36.8	4.2
1967	71.9	24.0	12.7	1989	62.4	36.0	3.7
1968	73.7	25.1	9.8	1990	61.3	34.7	3.7
1969	70.1	25.1	15.2	1991	60.8	34.8	1.5
1970	64.8	33.1	18.2	1992	59.9	36.2	0.0
1971	64.2	33.8	18.5	1993	58.3	43.3	-0.4
1972	65.3	31.4	18.1	1994	58.2	41.2	-1.6
1973	64.4	33.2	18.0	1995	59.0	40.8	-0.8

(注) 1) 政府貯蓄=国家財政収入-政府消費と計算した。

(出所) State Statistical Bureau of the People's Republic of China, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, *The Historical National Accounts of the People's Republic of China 1952-1995*, Tokyo: Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, 1997; 『中国統計年鑑』。

らなかったことである。中国政府は1978年の時点で投資率が高すぎて消費を圧迫し国民生活の困窮を招いていると認識し、当時38%にも達していた投資率を25%まで引き下げるなどを政策目標とした(浜[1995] p.66)。国の経済発展の観点からいえば投資率は高い方がよいので、投資率の引き下げが政策目標となるというのは本来はおかしな話である。ところが、いざ国民の可処分所得が増えてみると国民は意外に高い貯蓄性向を示した。政府貯蓄の比率

は下がったが、国民が貯蓄を増やしてそれが銀行などの金融仲介機関を経て投資に転化したり、企業が利潤を留保して投資したりしたため、投資率はそれほど大きくは下がらなかった（表5）。

もし投資率が大きく下がっていれば、改革開放後の生産の伸びは鈍化しただろう。そうなれば、資金不足に陥った産業界などから再び政府が貯蓄を動員するメカニズムの復活を求める圧力が強まった可能性がある。だが、改革・開放以降、政府貯蓄の減少を国民の貯蓄性向の上昇が補って余りあったため、投資率はむしろ上昇傾向にある。政府貯蓄から民間貯蓄への転換がスムーズに行われたのである。

## 2. 1980年代の産業構造政策：一般加工工業の抑制とエネルギー・交通の重視

消費財産業の焦点は1980年頃は衣料、自転車、食品、時計にあったが、その後テレビ、冷蔵庫、洗濯機など家電製品に移り、80年代を通じて中国の経済発展をリードしつづけた。しかし、産業政策のうえで消費財産業の振興が謳われたのは1981年までで、それ以降はむしろ企業の乱立や過剰投資を抑制する政策が繰り返し打ち出された。

改革・開放後に実施された地方への権限移譲、企業自主権の拡大、市場流通の拡大などにより、早くも1981年の段階で消費財産業については市場メカニズムが部分的に作用し始めた。所得の増大と消費財の不足のなかで、消費財産業が伸びるのは必然的だったから政府が政策的にテコ入れする必要性は薄れた。軽工業において国家からの投資が大きな比重を占めたのは1979年までであり、それ以降は国家投資以外（そのなかには地方政府が国有銀行から資金を調達して行う投資、国有企業が利潤を留保して行う投資なども含まれる<sup>(10)</sup>）がほとんどとなったのである。

そうしたなかで、政策当局は消費財の供給をいかに増やすかということよりも、綿紡織、たばこ、酒、石鹼、皮革といった産業への過剰投資を懸念す

るようになった。1981年3月に国家計画委員会などから「盲目建設、重複建設の制止に関するいくつかの規定」が出された。翌1982年には投資の全体規模を抑制し、とりわけ綿紡績、毛紡績、化繊原料と化繊糸、紡織機械、紡織器材、自動車、工作機械、農業機械、内燃機、ペアリング、モーター、テレビ、冷蔵庫、扇風機、洗濯機、ミシン、自転車、腕時計、巻たばこ、酒、原塩、プラスチックとゴム加工製品、ペンキ、農薬の各産業が投資を抑制すべき産業に指定された（本書第12章）<sup>⑩</sup>。こうした産業を政策当局は「一般加工工業」と呼んだが、一般加工工業への過剰投資を抑制し、エネルギー・交通、素材産業の供給能力不足を解消することが、1980年代前半から90年代前半に至るまで産業政策の一貫した立場であった。

しかし、一般加工工業への投資は抑制されるどころかその後ますます活発化した。たとえば綿紡績について1981年に政府は新規建設を認めないと通達し、その後何度も同様の通達を出したが、81年から90年の間に全国の綿紡錘数は1893万錘から3992万錘に増えた（江 [1996]）。抑制対象となった産業のいくつかは皮肉なことにその後最も急速に発展した。たとえばテレビの1990年の生産量は82年の4.5倍、扇風機は6.3倍、冷蔵庫は46倍、腕時計は2.5倍、巻たばこは1.7倍、自動車は2.6倍、毛糸は2.6倍といった具合である。

もし政府の抑制政策が効を奏してこれらの産業が1982年のレベルにとどまっていたとしたら中国経済の高度成長はなかったであろう。一般加工工業の急成長に対して、エネルギー・交通、素材産業の供給能力が追いつかないという問題についても、もし市場メカニズムが正常に機能するならば後方連関効果を通じて解決されるはずである。一般加工工業への投資が過剰だという判断も、エネルギー・輸送能力がそれに追いつかないという判断も結果からみればいずれも正しくはなかった。投資抑制政策の効き目が弱かったことは中国の経済成長にとって幸運なことであった。

他方で、中国政府は1982年からエネルギー産業と交通インフラの建設に資金を重点的に配分する方針を決めた。問題はその財源であった。政府が直接支配できる政府貯蓄は急速に少なくなっていた。そこで導入されたのが「国

「国家エネルギー・交通重点建設付加金」である。これは地方政府、行政事業機関、国有企业、集団所有制企業から一種の税金を徴収し、これをエネルギー産業や交通運輸インフラの建設資金に当てようとするものであった。この税の課税ベースとなるのが「予算外資金」である。「予算外資金」というのは財政予算に組み込まれない政府機関や国有企业の収入を指し、付加的な税、公共住宅の家賃収入、郵便・電信、水利・気象、放送など公共的事業による収入、国有企业の場合であれば、留保した利潤、減価償却基金などを含む。「予算外資金」が一般加工工業の投資資金源だと政府は考え、そこに課税することで、一般加工工業への過剰投資を抑制し、エネルギー・交通分野への投資資金を確保するという一挙両得を狙ったのである<sup>⑫</sup>。

当初は1983～85年の3年間に、エネルギー・交通分野への投資を200億元増加させる必要があり、うち120億元を「国家エネルギー・交通重点建設付加金」の徴収によって調達し、80億元を財政からの支出や銀行融資によって賄う予定であった。実際には、3年間で361億元の付加金が徴収され、1995年までの累計では1807億元を集めた。この付加金による収入は1983～85年には同時期のエネルギー・交通運輸投資の44%に相当し、86～90年の期間には32%に相当しており、エネルギーと交通への投資資金調達に対してかなりの役割を果したとみられる。ただし、同付加金による収入は政府の基本建設投資の総枠のなかに入れられて使用されたので、そのままエネルギー・交通運輸への投資に向かったわけではない。しかも、エネルギーや交通運輸の企業からも付加金は徴収された（趙編〔1999〕第4章）。つまり、付加金のその名称や当初の目的にもかかわらず、目的税ではなくて一般的な税の性格をもっていた。

インフラ建設の資金を一般の税とは別の付加金の形で調達しようという政策はこの後多用された。例えば、鉄道輸送貨物に対して賦課された「鉄道建設付加金」、国内の航空会社から運賃収入の一定比率を徴収した「民航インフラ建設付加金」、空港利用者から徴収される「民航空港建設管理費」、自動車購入者に賦課され、道路建設に当てられる「車輛購入付加費」、自動車利

用者に賦課され、同じく道路建設に当てられる「養路費」、港湾貨物に対して賦課され、港湾建設資金に当てられる「港湾建設費」などである。さらに、地方政府が独自に費用を徴収することも認められた（趙編[1999]）。以上、さまざまな「付加金」の共通の特徴は、インフラの需要者に課税してインフラ建設資金を捻出することで需給均衡を図ろうとしていることであり、「受益者負担」の原則を体現しているともいえよう。

集められた費用が政府のどの部門の管理下におかれ、どのように分配され使用されたかは不明である。楊燦明〔1998〕によれば、これらの費用は税務部門には入らず、道路関係の付加金であれば道路管理部門の管理下に入り、使途は不透明で消費支出などにも当てられているという。各種の付加金は各部門独自の財源となるため、地方政府も含めて各部門がさまざまな名目の付加金を徴収するようになり、企業や国民に重い負担を課すこととなった。そのため1994年以降は、付加金を整理して税に変える政策が進められている。

「国家エネルギー・交通重点建設付加金」をはじめとする各種の付加金を徴収する政策が実際にエネルギー、交通運輸のボトルネック解消に役だったかどうかは、その用途の実態が明らかでない以上、評価は難しいが、とりあえず政策の結果だけ確認しておこう。表2で、エネルギー産業、交通運輸への投資比率をみると、エネルギー産業については1980年代前半以降、投資比率が顕著に上昇している。それに対して、交通運輸への投資比率は1980年代の間は横ばいである。

一般加工工業においては、最終製品価格が高く設定され、投入財の価格が低く抑えられていた（本書第12章には綿花と綿紡織の例が紹介されている）ので容易に高い利潤を上げられる一方、エネルギーや交通運輸の価格は低く抑えられているので、一般加工工業への投資が過剰、エネルギー・交通への投資が過少となる傾向がつねに存在する。にもかかわらずエネルギー・交通への投資比率が減少しなかったということは、各種の「付加金」を徴収する産業政策や、エネルギー・交通が常に各五ヵ年計画で最優先分野にあげられ、銀行融資やODAなど外国資金がこれらの分野に優先的に割り当てられた効

果が現れたとみることができる。ただ石炭生産についていえば、本書第6章にみると、市場メカニズムの部分的導入が果たした役割も非常に大きいのである。

### 3. 1980年代の産業組織政策：「重複投資」への対処

前項でみたように、1980年代以降、市場メカニズムが部分的に作用し始め、消費財を中心とする各産業への活発な参入が見られるようになった。だが、これにともなう数々の現象は政府にはしばしば「市場の失敗」と映り、政府の介入が必要だと考えられた。たとえば、企業数の急増は「盲目発展」、「重複投資」だとみなされ、企業の整理統合が必要と考えられた。また、国有企业が農村企業との競争にさらされると、「原料や市場を奪い合っている」とみなされ、両者は棲み分けるべきだと考えられた。テレビ、冷蔵庫など家電製品の生産ラインが多数輸入されれば、「重複導入」、「外貨の浪費」とみなされ、国内で技術移転すべきだと考えられた。

だが、需要の急増が見こまれる産業に多数の企業が参入するのは市場経済では当然のことであり、その結果競争が起き非効率な企業が退出を迫られれば、それはむしろ産業の効率が向上したと判断すべきだろう。こうした現象を中国の官僚たちが否定的にとらえたのは彼らがまだ計画経済的な見方に縛られていたことに起因する（江 [1996]）。ただ、中国の産業組織は国際比較するとかなり特異であり、他国では大規模な企業による寡占体制が普通であるような鉄鋼業（本書第7章）、石炭産業（本書第6章）、自動車産業（本書第10章）などでも、他国にはおよそ存在しないような小規模企業が多数存在することも事実である。そのため、改革志向の学者でも産業組織に対する政府の介入を求める意見をもつ人が多い。

「重複投資」に対処するための政策は各産業で繰り返し実施された。たとえば、カラーテレビに関しては1980年代前半に日本などから生産ラインが一挙に多数導入されたため、政府は85年後半に、電子工業部の許可がなくては

生産ラインの導入は行えないとの通達を出し、これ以降、生産ラインの導入は事実上禁止となった。電子工業部は同時にカラーテレビメーカー58社を指定して、これらのみにブラウン管を配分することによって、指定外の企業を国内市場から排除しようとした。しかし、ブラウン管の密輸や横流しによって指定外の企業も存続したし、指定メーカーはみな一定の市場シェアを保証されたので、かえって競争力のない企業を存続させる結果となった。カラーテレビ業界で集中化の傾向が顕著になったのは、指定メーカー制が廃止された1992年以降である。指定外だった企業が急成長する一方、指定メーカーの多くが競争から脱落した。指定メーカー制が廃止され、自由な競争が展開されるようになって初めて寡占的な構造が現れてきたのである（丸川 [1996]）。

冷蔵庫と洗濯機の場合も、カラーテレビとほぼ同様の経過をたどった。やはり1980年代半ばに生産ライン導入ブームが起き、管轄官庁の軽工業部は85年に冷蔵庫生産ラインの導入禁止の通達を出し、メーカーの数を絞りこむ政策が実施された。しかし、冷蔵庫と洗濯機の場合はブラウン管の配分に匹敵する統制手段がなかったため、メーカー数の増加に歯止めがかからなかった。1990年代に入って、供給過剰が顕著になってくると、競争が激化し、冷蔵庫、洗濯機ともに寡占的になってきた（江 [1999]）。

家電産業では投資額がさほど大きくないため、地方が勝手に参入するのを中央はなかなか止められない。しかし、乗用車のように投資額が非常に大きい場合には中央政府が完全に参入を統制することができた。1987年から現在に至るまで、中国の乗用車産業に中央政府の許可なく参入したケースは存在しない。だが、乗用車産業は参入への誘因が強いため、参入を求める地方などはさまざまな政治的圧力をを利用して結局中央政府に参入の間口を広げさせてしまった（本書第10章）。

以上のように「重複投資」に対処するための政策は、「重複投資」を抑えることに失敗したケースが多く、たとえ成功した場合でも、かえって競争を阻害し、競争力のある企業の出現を遅らせる結果となった。参入する企業がみな合理的に判断していると仮定すると、「重複投資」が発生するのは、有

力な既存企業が存在しない新興産業である場合か、既存企業が非効率な場合であろうから、こうした産業ではむしろ「重複投資」が起きることが効率向上のために望ましい。政府は「重複投資」の原因は企業の判断が非合理的であることに求めていたようであるが、結果が示すところではむしろ既存企業の非効率性が原因だったことも少なくなかった。

#### 4. 「目下の産業政策」(1989年) の意義：産業政策の複製

本節2と3でみた1980年代の産業政策を集大成したものが、89年3月に発表された「目下の産業政策の要点に関する決定」(以下、「目下の産業政策」)である(国家計画委員会産業政策司編[1990])。「目下の産業政策」は国家計画委員会に「産業政策司」が誕生して以来、最初に作成した政策であり、中国で初めて「産業政策」と銘打った政策でもある。この政策では直面する産業構造の問題として、以下の点をあげている。(1)加工工業の生産能力が過大で、農業、エネルギー、素材産業、交通運輸など基礎的産業の生産能力が不足していること、(2)一般的な生産能力が過大で、高レベルの加工能力が不足していること、(3)産業立地が不合理で、各地域の優位性を十分に發揮できていないこと、(4)産業組織構造が分散的で、市場の集中度が低く、生産の専門化が進んでおらず、企業間の生産の協力関係がうまく組織されていないこと。

以上の問題を解決するために、「目下の産業政策」は生産、投資、技術改造、貿易のそれぞれにおいて支援業種と制限業種を詳細にリストアップし、各政府部门や地方政府はこのリストの優先順位に従って投資配分や外資誘致を行うこと、銀行は制限業種から資金を引き上げて支援業種に融資すること、さらに税制、価格政策、外貨配分、運輸などにおいても支援業種を優遇することなどを求めている。

このリストをみると、支援業種が総花的なのに対して制限業種は非常に限定的かつ曖昧である。例えば、「厳格に生産を制限する製品」として、「指

定外のメーカーによる自動車、オートバイ」、「電力消費が大きく、中国の消費レベルでは早すぎる製品、主にエアコン、炊飯器、掃除機など」は対象が明確であるが、「低品質の白酒とビール」、「非有名ブランドの自転車、ミシン」、「小毛紡績、小綿紡績」、「土法によるコークス、焼結鉄鉱、非鉄金属精錬、農薬、製油」となると、どのような基準で「非有名ブランド」、「低品質」、「小」、「土法」と判断するのか明らかではない。

「目下の産業政策」は具体的な政府の許認可基準としては曖昧であり、実効性もなかったと思われるが、地方政府の投資行動にある程度影響を与えることができたようである。その理由は、「産業政策の複製」に求められる。すなわち、中央政府は「目下の産業政策」に歩調をあわせて地方政府や中央政府各官庁にそれぞれの管轄範囲における産業政策の実施規則を制定するよう求めた（劉・薛 [1991]）。実施規則では、それぞれの管轄範囲における支援業種、制限業種がリストアップされる。その内容はいわば中央政府の政策の精神を汲んで作られるので、完全には一致しないものの大筋は似ている。地方政府は実施規則を銀行の地方支店に示し、融資の方向を要請する（本書第4章）。こうして「目下の産業政策」は国家計画委員会→各省庁・地方政府→銀行と複製されながら伝播される。一定額以下の投資プロジェクトに許認可を与える権限は地方政府に移譲されているので、国家計画委員会は少数の大規模な投資プロジェクト以外は、直接コントロールすることはできないが、上記のような「産業政策の複製」を通じて、地方政府と銀行の投資・融資、許認可に一定の影響を与えたと思われる。こうしたメカニズムは五ヵ年計画など後の産業政策でも働いた。

「目下の産業政策」の効果を検証してみよう。前述の四つの問題のうち、まず(1)（加工工業と農業・エネルギー・交通・素材などとの不均衡）については、「目下の産業政策」公布をきっかけに加工工業への投資比率は減少に転じ、重点4業種（農業、エネルギー、素材、交通運輸通信）の投資比率は増加に向かっており（表6）、政策の効果がみられる。(2)（高レベルの加工能力の不足）は検証するのが難しい。(3)（産業立地の不合理）は課題としてあげられてい

表6 固定資本投資の分野別内訳

(固定資本投資総額に対する割合%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
農業	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.5	1.3	0.9	0.8	0.9	1.1	1.3
エネルギー産業	18.7	20.0	20.5	24.0	27.0	24.9	21.3	19.5	19.5	19.6	20.5	22.9
素材産業	15.5	17.9	19.0	17.3	16.4	16.8	15.0	14.9	15.2	16.3	14.5	11.3
加工工業	20.5	21.0	21.5	19.5	19.2	19.0	19.0	17.1	15.0	14.7	14.3	13.2
交通運輸通信	13.2	12.2	11.2	9.9	11.4	14.2	14.3	18.3	20.6	18.5	22.3	23.5
重点4業種計	48.8	51.4	52.1	52.5	56.1	57.4	51.9	53.7	56.2	55.4	58.4	59.0

(注) 「素材産業」とは、石油化学、化学、製鉄、非鉄金属、非金属鉱物の各産業の合計。「加工工業」とは製造業全体から素材産業を引いた残り。「エネルギー産業」は、石油採掘、石炭採掘、石油化学、電力、ガスの合計。

(出所) 『中国固定資本投資統計年鑑1950-1995』中国統計出版社、1997年；『中国統計年鑑』各年版。

るもの、具体的な施策が「目下の産業政策」のなかには見あたらず、政策の効果を議論する以前の問題である。(4)(市場集中度の低さ)についてはいくつかの産業で、市場集中度が上昇したかどうかを検証することができる。家電と自動車を調べてみると、テレビは「目下の産業政策」の実施期間中である1989～91年には市場集中度が最も低く、自動車産業も集中度がはっきり低下している。一方、冷蔵庫、洗濯機の場合は、90年から集中度の上昇傾向がみられる。このように集中度の動きは産業によってばらばらであり、産業政策が集中度の方向に影響を与えるということはなかったようである。

「目下の産業政策」のように、優先業種をリストアップする手法は1998年に出された「国家が目下重点的に発展を奨励する産業・品目・技術目録」にも踏襲されており、これは地方政府の行動に影響を与えることを通じてある程度の効果をあげる可能性がある。

## 5. 1990年代：主導産業の育成

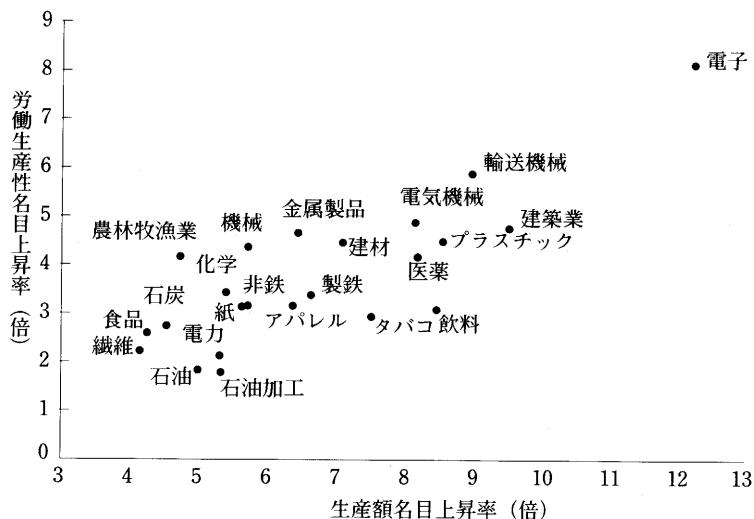
### (1) 主導産業の選択

これまでみてきた改革・開放期の産業政策に共通する特徴は、産業構造の

不均衡是正を主目的としている点であり、戦後日本の産業政策のように成長力のある産業を育成するといふいわば「積極的な産業政策」は少なかった。だが、1985年頃から中国の経済学者たちのあいだで、日本の経験に触発されて産業政策の研究が広まると（本書第2章）、「主導産業」ないし「支柱産業」を確定すべきであるとの議論が高まった（当時の議論については周・劉・楊編[1987]）。「主導産業」などの定義は学者によって異なるが、とりあえず「全産業の平均値よりも成長率が高いと見込まれる産業」と定義しておけばたいていの論者の議論と矛盾しないだろう。「目下の産業政策」に代表されるようなバランス回復型の政策は、成長率の低い産業を底上げすることを目指すのに対して、「主導産業」などの育成政策は成長率が高いと予想される産業をさらに強化するものである。

積極的な産業政策が初めて本格的に打ち出されたのは第8次五カ年計画（1991～95年）で、「電子工業を主導産業にする」、「建築業を重要な支柱産業

図3 各産業の生産額と労働生産性の名目伸び率（1980～92年）



（出所）『中国工業経済統計年鑑』。

にする」との文言がある。電子工業と建築業はいずれも1980～92年の期間に生産額と生産性の伸びが最も高かった（図3）。つまり、これらは日本の高度成長期の主導産業選択の際にいわれた「所得弾力性基準」、「生産性上昇率基準」を満たすものであった。さらに、1994年に決定された「90年代国家産業政策綱要」では、「機械・電子、石油化学、自動車製造、建築業の発展を加速し、これらを国民経済の支柱産業にする」とされ、積極的産業政策の分野がより広まった。1996年に制定された第9次五ヵ年計画（1996～2000年）においても、支柱産業として機械、電子、石油化学、自動車、建築・建材工業があげられている。ただし、第8次五ヵ年計画、「90年代国家産業政策綱要」、第9次五ヵ年計画のいずれにおいても、相変わらず「農業、インフラ、基礎産業」の強化が支柱産業の育成よりもプライオリティが高かった。

支柱産業がいったいかなる基準で選択されたのかについて系統的な説明はなされていないが、これらは複数の基準にもとづいて選ばれたはずである。まず、自動車と建築・建材工業については、都市部における将来の消費の焦点は乗用車と住宅だろうとの予想<sup>(13)</sup>にもとづいて選ばれた。電子産業については、過去の急速な成長、そして他国の例からみたその将来性、そして安全保障上の理由にもとづいている（本書第11章）。以上の各産業は将来の所得弾力性が高いと予想されたため、支柱産業に選ばれた。ただ、1981～95年の期間における成長の実績でいえば、最も成長の速かった産業は上位から順にアパレル・皮革、機械（電子、自動車も含む）、製紙・文教用品、建材・その他非金属鉱物工業、木材加工・家具製造、化学となる<sup>(14)</sup>ので、過去の実績だけをもとに支柱産業が選ばれたわけではない。

機械産業については、経済全体の成長とともに機械設備需要が増えているが、国内の供給が対応できず機械設備が大量に輸入されて貿易赤字がもたらされる恐れがある、との認識（劉・楊 [1999] p.101）から、支柱産業に選ばれたようである。それとともに、機械産業の他産業に対する後方連関効果の大きさ（表7において影響力係数が大きい）も考慮されているであろう。一方、石油化学産業は他の支柱産業と比べてやや異質である。石油化学産業は他の

表7 各産業の影響力係数と感応度係数

	影響力係数	感応度係数
その他鉱工業	1.14	1.20
金属精錬	1.13	1.31
紡 織	1.13	1.03
コークス・ガス	1.10	1.17
製紙・文教用品	1.08	1.00
化 学	1.05	1.21
計器類	1.04	1.00
石油加工	1.00	1.30
建材・非金属鉱製品	1.00	1.03
アパレル・皮革	1.18	0.55
輸送機械	1.17	0.88
建 築	1.14	0.44
電 子	1.13	0.72
電気機械	1.12	0.90
金属製品	1.11	0.99
機 械	1.11	0.82
木材・家具	1.10	0.93
機械修理	1.08	0.74
商業飲食	0.95	1.01
電力・熱水	0.94	1.35
金属鉱	0.93	1.61
石 炭	0.91	1.32
石油天然ガス	0.87	1.48
非金属鉱	0.85	1.16
運輸・郵便電信	0.78	1.02
金融保険	0.64	1.31
食 品	0.95	0.69
サービス	0.87	0.66
行政機関	0.83	0.41
農 業	0.70	0.82

(注) 1987, 90, 92, 95年の平均。

(出所) 李・薛編 [1998] pp. 54, 59.

支柱産業と異なって後方連関効果が余り大きくなく、むしろ前方連関効果が大きい（表7の「石油加工」において感応度係数が大きい）。素材産業の一角を占める産業として従来から重点産業にあげられてきたはずであり、なぜ改めて支柱産業に加えられたのかは不明である。

以上のように、支柱産業を選択した基準は不明瞭であるため、結局支柱産業が何を意味するのかが曖昧になってしまった。

## (2) 育成手段

支柱産業の育成手段について「90年代国家産業政策綱要」は次のような点をあげている。(1)個別産業の産業政策の制定、(2)投融資体制の整備、とくに企業の株式上場や社債発行における優遇、(3)政府による技術開発の支援、(4)一部の企業グループに対する海外からの融資取り入れの許可、(5)一部の製品について幼稚産業保護を行うこと、などである。

このように、支柱産業育成の第一歩は個別産業政策の制定であったはずだが、自動車産業（本章第10章）以外はこの第一歩でつまずき、ついに1990年代には産業政策を公布できなかった。また、(2)については、1996年の段階で上場している企業をみると、けっして重点産業にあがることのない商業の上場企業が57社、不動産業が27社を数えるのに対して、自動車産業はオートバイメーカーを含めても11社にすぎず、支柱産業優先の政策が現れているとは言いがたい。(3)についてはとくに支柱産業の研究開発プロジェクトが多くなったという形跡はみられない（本書第3章）。(5)については、ほぼ公約通り保護政策が続けられているが、とくに石油化学と電子（電子部品と家電製品）においては密輸により保護の効果が減殺されている。以上のように、支柱産業育成策として約束された政策の多くは実現していない。ただ、中央政府が支柱産業に指定したという情報が国内の各銀行（とその支店）の融資姿勢に影響を与えた可能性はある<sup>44)</sup>。

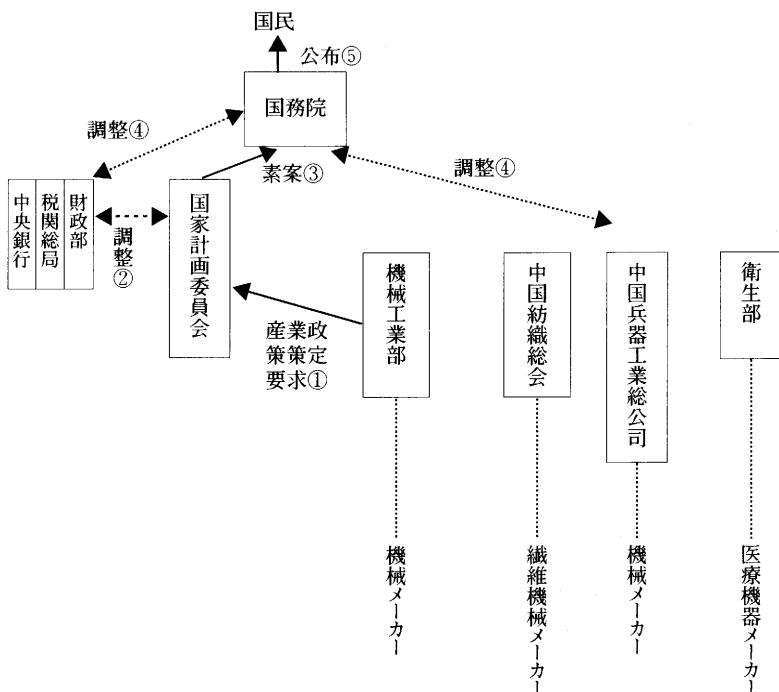
個別産業政策を制定できなかった産業でも、産業担当の官庁が色々と国務院に働きかけることによって何らかの政策支援を獲得しているケースも多い。たとえば、電子工業部（現、信息産業部）は個別の通達、中央指導者の指示などをを利用して優遇政策を獲得した。1986年から94年までは、コンピュータ、IC、電子式電話交換機、ソフトウェアに対する優遇政策があった。この政策は企業を毎年200社程度選定し、設備輸入関税の免除、產品税の免除、法

人所得税の半額免除、研究開発経費の控除比率引き上げ、毎年2億元の発展基金の提供を行うというものである。この優遇政策は皮肉なことに電子産業が支柱産業に指定された1994年にすべて廃止された。また、1990年と97年にはIC国産化プロジェクト「908計画」と「909計画」がスタートしたが、これらには中央政府が資本金の一部を出資している（本書第11章）。

### (3) 育成政策を獲得する政治プロセス

上記のような優遇政策を獲得することは一つの政治的プロセスである（図4参照）。電子産業の例でいうと、電子工業部は江沢民が部長だった1983年

図4 個別産業政策の策定プロセス(機械産業の例)



(出所) 筆者作成。

に「電子工業振興法」の制定を求めたのを皮切りに何度も同様の政策制定をもくろみ、93年以降は「産業政策」の制定を目指して国務院に原案を提出したが、これまで一度も公式の政策の公布にこぎつけていない<sup>(16)</sup>。これは政府の他の部門に反対されたためである。優遇税制に対しては、財政部や税関が税収の減少をもたらすとして反対し、優遇融資の提供に対しては中央銀行が反対する。そうした抵抗を押し切る政治的リーダーシップがないと産業政策は公布できない。

もっとも、前述のように電子産業の場合、公式の産業政策はなくとも個別の通達などによりある程度の優遇政策を獲得することに成功した。以上の経緯から窺えるように、電子工業部は一貫して電子産業に対する優遇政策を獲得するという立場から行動している。また産業内に対しては、新規参入を制限し、既存の大型企業への優遇策をこうじることによって大規模な企業を育成すること（これを電子工業部は「大公司戦略」と呼んでいる）を目指している。つまり、電子工業部は電子産業界の利益代表として、既存国有企业への保護と補助を求める役割を果たしている。こうした傾向は多かれ少なかれ他の官庁においてもみられる。3でみたような競争制限的な産業組織政策が繰り返し制定される背景には、このように、産業政策の担当官庁が既存国有企业の利益代表になっているという事情がある。

産業政策の制定におけるもう一つの問題は、機械産業の産業政策のケースに顕著に現れている。機械産業の産業政策<sup>(17)</sup>も、電子産業と同様に国家計画委員会が原案を策定して国務院に提出したが、公布されず現在に至っている。やはり財政部や中央銀行からの反対にあったが、それ以上に、傘下に機械メーカーを抱える他の官庁の反対を受けたという<sup>(18)</sup>。産業政策の策定にあたった機械工業部が管轄しているのは、地方政府の機械工業局に属するものも含めて、全国に12万社ある機械企業のうち9000社にすぎず、残りは他の官庁の系統に属する。たとえば、繊維機械は繊維産業を管轄する中国紡織総会の系統に属し、医療器械は衛生部の管轄にあり、軍事工業部門もそれぞれ機械メーカーを傘下に抱えるといった具合である（図4）。機械工業部が政策を策

定して実施にあたると、優遇政策を自分の傘下企業で一人占めして、管轄外の企業はかえって競争上不利になる恐れがあるとして、他の官庁は産業政策の制定に反対するのである。これも、実質的に産業界の利益代表となっている官庁が産業政策を策定することが孕む問題を示している。

## 6. 市場拡大的産業政策

1997年以降、中国の産業政策制定のスケジュールに変化が生じている。元々の予定では「90年代国家産業政策綱要」が出た後、自動車、電子、交通、通信などの産業政策がることになっていたが、実際には自動車が出たのみで、電子、機械、建築については国家計画委員会から国务院に案が提出されるところまで行きながら公布に至らなかった。中国のWTO加盟が決まった以上、産業への政府の保護と介入を特徴とするこれらの産業政策案は将来も公布されることはないだろう。

一方、当初は全く予定されていなかった「水利産業政策」が1997年に公布された。水不足の脅威が高まり、また毎年のように大規模な水害が発生するなかで、水利事業への投資が計画経済時代に比べてもかえって落ち込んでいる（表2）ことへの危機感から制定されることになった。従来、水利への投資は、政府が行うか、もしくは農村で農民の動員によって行われるものだったが、「水利産業政策」は、水利が営利事業として成り立つ環境を整えようという政策である。これまで水利事業の受益者に対しては、「河川工事施工維持管理費」などさまざまな名目の付加金が農民や農村などに課せられており、これらを水利投資に動員するメカニズムができれば、水利が事業化できる可能性が大きくなる（劉・楊 [1999]）。市場化されていない分野で市場メカニズムが働く制度的枠組みを整えようという「水利産業政策」はこれまでになかったタイプの産業政策である。また、「産業政策」という名前では呼ばれていないが、中国でいま進められている住宅改革も、同様に住宅の分野に市場メカニズムを導入しつつ、低所得層が確実に住宅を得られることを目

指した一種の産業政策といえる（本書第13章）。これらのように、今まで市場が機能していなかった分野に市場メカニズムを導入する枠組みを作ることで政策目的（たとえば水資源の確保や公平な住宅の提供）を実現しようとする政策を市場拡大的（market-expanding）産業政策と呼ぶことができる。

製造業については3でみたように今や政府が介入せず競争に任せた方が、かえって政策目的をよりよく達成できる。製造業での市場メカニズムの機能に対する信頼感が高まるにつれ、介入的な産業政策は退場すべきだと認識されるようになろう。実際、1998年に行われた政府機構の改革によって、機械工業部、中国紡織総会など産業別の官庁は廃止され、すべて国家経済貿易委員会傘下の局となったことで、産業政策制定を求める力も縮小した。また、WTO加盟によって競争制限的な産業政策は実施しにくくなろう。

国家計画委員会の産業政策司で10年にわたって産業政策の起草に携わってきた劉鶴は、1990年には「まだ価格メカニズムによって産業構造の合理化は自動的には達成されない」（劉〔1990〕）と産業政策の必要性を強調していたが、95年には「今まで認められてきた産業政策の根柢はいま次第に失われつつある」（劉〔1995〕）としている。劉〔1995〕は特定産業を保護・優遇する「差別的産業政策」は、WTO加盟、グローバリゼーションの進展、中国政府の政策資源（とくに財政資金）の有限性から実施することは困難になってきていると指摘し、むしろ産業政策は情報の提供、市場秩序の形成を行い、市場競争の機能を高める「機能的産業政策」に転換すべきだと主張している。

産業政策の活躍の場は今後製造業からむしろ水利、住宅、電気通信、交通などインフラ関連分野や電力、石油、石炭などのエネルギー産業に移るだろう。こうした分野では市場メカニズムがほとんど導入されていなかったか、ある程度導入されていても、市場が抑圧され歪められている。たとえば、電気通信の場合、規制官庁（郵電部、1998年以降は信息産業部）が同時に競争の当事者でもあるので、公平な競争の枠組みを作ることができなかつた（本書第9章）。電気通信業や石油・石油化学産業（本書第5章）では、官庁と企業が一体化した独占体制を打破し、市場が機能する条件を作る必要がある。た

だ、これらの産業では規模の経済性が著しいため適切な競争の枠組みを作ることは容易ではない。一方、石炭産業では市場メカニズムが導入されたものの、財産権制度が未整備ななかで導入されたため、いわば最初のボタンの掛け違いにより非効率な結果がもたらされた（本書第6章）。まずボタンの掛け違いを直接的介入により修正したのち、改めて市場化の仕切り直しが必要である。

100年あまりの中国産業政策の検討を通じて、産業政策とは市場経済が未発達でまだ十分な機能を発揮できない時代や産業において、大きな役割を果たすものであることが明らかになった。すなわち、市場がまだ資源を効率的に配分できない時期に、資源配分機能を補うことで経済発展や経済外的目標を達成する、という役割を担うのである。現在は、製造業などにおいては産業政策が退場すべきときに来ているが、これはとりもなおさず中国の市場経済がそれだけ発達したからである。改革・開放期の20年間における産業政策の失敗の事例は枚挙にいとまがないが、総じていえば産業政策は市場がまだ十分に機能を発揮できなかった時代や分野において市場を補う役割を果たし、中国の経済発展と市場化を成功に導くうえで肯定的な役割を演じてきたと評価したい。

[注]——

- (1) 一定規模以上の生産活動を行うことが将来の生産費用の低減をもたらす条件である場合、「動学的規模の経済」が存在する、という（第1章補論参照）。「動学的規模の経済」が発生する要因としては、その産業に生産活動を通じた学習効果が存在する場合や、一定規模以上の生産が行われることで部品産業などの関連産業が発達したり、技術や経験が国内に伝播するなどの外部経済が存在する場合などがある（伊藤・清野・奥野・鈴村 [1988] 第4～6章）。

(2) 伊藤・清野 [1984] は外資を制限し自国資本の育成することが意味をもつケースとして、①外資受け入れが収益の本国送金などによる長期的な貿易外収支悪化など不利な影響を及ぼすと考えられる場合、②外資が自国市場で価格支配力を行使し、独占レントの海外流出を生む場合、③外資が自国資本に比べて自国での研究開発に熱心でない場合、をあげている。しかし、①③の、自国資本と外資のいざれが国際収支を改善し、研究開発に熱心かという問題は、国内の

どの企業がその面で一番よい成績を上げるかという問題と同様、先駆的に答えを得ることはできない。実際にはコンテスト（World Bank [1993] chap.2）を行って決めるのが最も適切であろう。外資を最初からコンテストに参加させないのは自国民の利益を損ねることになる。また、②は外資規制よりも独占禁止法によって対応すべき問題であろう。

- (3) たとえば堤富雄元通産事務次官は「(日本) 政府は貿易と投資の自由化を産業政策実施の重要な手段として使うようになった」とか、「(橋本内閣) 六大改革は産業政策としての性格を強くもっている」というように「産業政策」という言葉を使っているが、これはわれわれの用語法とは合わない (Tsutsumi [1998] pp.10, 13)。
- (4) Rawski [1989] の推計。1931／32年の中央財政支出の対国内総生産比は 2.2 %、地方財政や地方政府の横領などを含めても国内総生産の 7.2 % にすぎない。
- (5) 陳 [1992] ; 薄 [1991] pp.286-288.
- (6) 薄 [1991] pp.290-293.
- (7) なお、図 2 で1960年から65年にかけて資本・産出比率が大きく上昇しているのは、58年から60年にかけての「大躍進」によって多大な投資が行われたことによるものである。図 2 ではフェリトマンモデルの仮定に従って資本は減耗せず、投資された額だけ資本ストックが増えるとしているので、資本・産出比率が大きく上がっている。しかし「大躍進」期に投資された工場・設備の多くが廃棄されたとすれば、現実の資本・産出比率はこれほど高くなかったと考えられる。
- (8) そのことは1950年代から中国政府内でも知られていた。1955年末から各省庁が毛沢東らに報告を行った際、紡織工業部と軽工業部は軽工業や繊維産業への投資が少ない額でいかに大きな収益をもたらしうるかを説得したのである (薄 [1991] pp.474-475)。
- (9) 「政府貯蓄」とは、国家財政収入マイナス政府消費と定義される。
- (10) 厳密にいえば、これらの投資も「国家投資」に含むべきである。しかし、地方政府や国有企业による投資に対しては、中央政府の産業政策当局のコントロールが効かないことが多いので、これらが「国家投資以外」に入っていることは産業政策の相対的な比重の大小をみるうえでは好都合である。
- (11) 「国務院の固定資産投資規模を厳格に抑制することに関する補充規定」(1982 年12月24日)。
- (12) 「中共中央、国務院の国家エネルギー・交通重点建設付加金を徵収することに関する通知」(1982年12月 1 日)。
- (13) 国家計画委員会長期規画和産業政策司へのインタビュー (1995年 9 月) による。

- (14) このデータは李・薛編 [1998] による。図1と結果がかなり違うが、李・薛編 [1998] は実質成長率であるのに対して、図1は名目成長率であること、また産業分類や対象とする期間の違いによって相違が生じている。
- (15) 中国建設銀行南京市分行へのインタビュー（1998年9月16日）や中国工商銀行上海市分行へのインタビュー（同9月21日）などでは、中央政府の産業政策を融資決定の際に大いに参考にするといっていた。
- (16) 以下は電子工業部OBへのインタビュー（1999年3月9日）による。
- (17) 機械工業部が作成したと思われる産業政策の素案は『経済研究参考』第54期、1995年4月に掲載されている。その主なポイントは、①機械工業の上位100社の生産集中度を18%から25%以上に引き上げ、年売上額が100億元以上の企業を5社、50亿元以上の企業を30社育成するために優遇政策を講じる、②重要な機械設備の国産化を進める、③優先分野の企業に対する株式上場、プロジェクト認可、政策融資などの提供、④国際競争力のない分野における輸入の数量規制、など保護と介入の色彩が強い。
- (18) 以下は国家機械工業局（旧、機械工業部）スタッフへのインタビュー（1999年3月8日）による。

### [参考文献]

#### <日本語文献>

- 池田誠・田尻利・山本恒人・西村成雄・奥村哲 [1982] 『中国工業化の歴史』法律文化社。
- 石島紀之 [1978] 「国民党政権の対日抗戦力——重工業建設を中心に——」（野沢豊・田中正俊編集代表『講座中国近現代史・6 抗日戦争』東京大学出版会）。
- 石川滋 [1984] 「中国経済の中長期展望—予備的探求—」（石川滋総括主査『中国経済の中長期展望』日中経済協会）。
- [1990] 『開発経済学の基本問題』岩波書店。
- 伊藤元重・清野一治 [1984] 「貿易と直接投資」（小宮隆太郎・奥野正寛・鈴木興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会）。
- 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎 [1988] 『産業政策の経済分析』東京大学出版会。
- 大川一司・高松信清・山本有造 [1974] 『国民所得』（長期経済統計1）東洋経済新報社。
- 大島清・加藤俊彦・大内力 [1974] 『殖産興業』東京大学出版会。
- 神山恒雄「官業から民業へ」 [1994] （高村直助編『近代日本の軌跡8 産業革

命』吉川弘文館)。

川井伸一 [1992] 「大戦後の中国綿紡績業と中紡公司」(『愛知大学国際問題研究所紀要』97号, 9月)。

小宮隆太郎 [1984] 「序章」(小宮隆太郎・奥野正寛・鈴村興太郎編『日本の産業政策』東京大学出版会)。

久保亨 [1995] 『中国経済100年の歩み—統計資料で見る中国近現代経済史—(第2版)』創研出版。

—— [1999] 『戦間期中国<自立への模索> 関税通貨政策と経済発展』東京大学出版会。

田島俊雄 [1998] 「中国・台湾2つの開発体制」(東京大学社会科学研究所編『20世紀システム4 開発主義』東京大学出版会)。

中兼和津次 [1999] 『中国経済発展論』有斐閣。

浜勝彦 [1995] 『中国—鄧小平の近代化戦略—』アジア経済研究所。

馬家駿・湯重南 [1988] 『日中近代化的比較』六興出版。

丸川知雄 [1993] 「中国の『三線建設』」(『アジア経済』第34巻第2号, 第3号, 2月, 3月)。

—— [1996] 「市場経済移行のプロセス—中国電子産業の事例から—」(『アジア経済』第37巻第6号, 6月)。

—— [1999] 『市場発生のダイナミクス—移行期の中国経済—』日本貿易振興会アジア経済研究所。

南亮進 [1990] 『中国の経済発展—日本との比較—』東洋経済新報社。

#### <中国語文献>

薄一波 [1991] 『若干重大決策与事件的回顧』上巻, 中共中央党校出版社。

—— [1993] 『若干重大決策与事件的回顧』下巻, 中共中央党校出版社。

陳志凌 [1992] 「中国政府代表団赴蘇商談對華経済援助問題紀事」(『中共党史資料』第43輯, 中共党史出版社)。

<当代中国的計画工作>弁公室編 [1987] 『中華人民共和国国民経済和社会発展計画大事輯要 1949-1985』紅旗出版社。

杜恂誠 [1991] 『民族資本主義与旧中国政府(1840-1937)』上海社会科学院出版社。

国家計画委員会産業政策司編 [1990] 『我国当前の産業政策問題』中国計画出版社。

江小涓 [1996] 『経済転換時期の産業政策』上海三聯書店, 上海人民出版社。

—— [1999] 『体制転換中の産業発展与産業政策: 以家用電器行業為例』(江小涓ほか『体制転換中の増長, 績効与産業組織変化』上海三聯書店, 上海人民出版社)。

- 李強・薛天棟編 [1998] 『中国经济発展部門分析』中国統計出版社。
- 李時岳・胡濱 [1985] 「論李鴻章の洋務思想」(阮芳紀・左歩青・章鳴九編『洋務運動史論文選』人民出版社)。
- 林毅夫・蔡昉・李周 [1994] 『中国的奇迹：発展戦略与経済改革』上海人民出版社。
- 劉鶴 [1990] 「我国産業結構関連過程の実証分析」(劉・楊 [1999] 所収)。
- [1995] 「走向大国開放経済条件下我国産業政策の依拠和特徴」(劉・楊 [1999] 所収)。
- 劉鶴・薛亮 [1991] 「我国第一部産業政策の研究、制定和実施情況」(劉・楊 [1999] 所収)。
- 劉鶴・楊偉民 [1999] 『中国的産業政策—理念与実践—』中国経済出版社。
- 毛沢東 [1986] 「論十大關係」『毛沢東著作選読』下冊、人民出版社。
- 彭敏編 [1989] 『当代中国的基本建設』上、中国社会科学出版社。
- 汪海波 [1994] 『新中国工業経済史（1949.10-1957）』経済管理出版社。
- 汪海波編 [1986] 『新中国工業経済史』経済管理出版社。
- 楊燦明 [1998] 「關於“費”改“税”的理論思考」(本書編写組『中国财税改革熱点問題研究』中国財政経済出版社)。
- 楊偉民 [1999] 「観察与分析産業結構の生産結構指標及驗証」(劉・楊 [1999])。
- 張国輝 [1979] 『洋務運動与中国近代企業』中国社会科学出版社。
- 趙英編 [1999] 『中国産業政策の実証研究』mimeo 北京。
- 周才裕 [1990] 「計画経済与市場調節相結合の経済管理方式」(国家計画委員会産業政策司編 [1990])。
- 周叔蓮・劉述意・楊沐編 [1987] 『産業政策問題探索』経済管理出版社。

## &lt;英語文献&gt;

- Ellman, Michael [1989], *Socialist Planning*, 2nd edition, Cambridge University Press.
- Fel'dman, G. A. [1964], "On the Theory of Growth Rates of National Income," N. Spulber, *Foundations of Soviet Strategy of Economic Growth*, Bloomington: Indiana University Press (原論文は1928年)。
- Gregory, Paul R. and Robert C. Stuart [1986], *Soviet Economic Structure and Performance*, 3rd edition, New York: Harper & Row (吉田靖彦訳『ソ連経済—構造と展望—（第3版）』教育社, 1987年)。
- Gurley, John G. [1976], *China's Economy and the Maoist Strategy*, New York: Monthly Review Press.
- Naughton, Barry [1995], *Growing Out of the Plan, Chinese Economic Reform 1973-1993*, Cambridge : Cambridge University Press.

- Rawski, Thomas G. [1989], *Economic Growth in Prewar China*, Berkeley and Los Angeles : University of California Press.
- Tsutsumi Tomio [1998], “Japanese Industrial Policy: Myth and Reality,” *Journal of Japanese Trade & Industry*, Vol.17, No.4.
- World Bank [1993], *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press.