

第3章 国家発展改革委員会と産業政策 -- 物流業政策をケースとして

著者	大西 康雄
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	617
雑誌名	変容する中国・国家発展改革委員会：機能と影響に関する実証分析
ページ	69-94
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011172

第3章

国家発展改革委員会と産業政策

——物流業政策をケースとして——

大西 康雄

はじめに

経済政策分野における国家発展改革委員会（以下、中国での略称に準じて「発改委」）の存在感は他の追随を許さないものがある。1993年以降繰り返されてきた中央官庁の行政改革にもかかわらず、その権限が及ぶ範囲は、5カ年計画⁽¹⁾の制定をはじめ財政政策、金融政策、個別の産業政策から外資政策までと広範であり、膨大な数の政策の起草から取りまとめまでを一貫して担う場合も多い。しかし、発改委が実際にどのような権限に基づき、どのようなプロセスを通じてこうした役割を果たしているのかについては、行政改革の説明文書（中華人民共和国国務院弁公庁秘書局・中央機構編成委員会弁公室総合司編1995、1998）や同委ホームページの説明だけでは明らかにできない。本書全体がこうした問いに答えようとする試みであるが、本章では、物流業政策の策定・実施過程をケースとして発改委の役割や作用について分析する。

物流業を選択した理由のひとつは、同業が産業として認知されてまだ日が浅く、産業政策法規も実施体制もこれから整備に向かう段階にあることだ。また、関連する中央官庁も多く、地方政府も独自の権限を有しているほか、外資を含めて多くの新規参入企業が見込まれるために、複雑な利害調整が必要な分野でもある。こうした事情から、発改委の具体的な動きを検討する材

料を得やすいと考えた。

本章では、第1節において、近年における産業政策全体と物流業政策の内容を回顧する。第2節では、政策の策定・実施過程を中心に物流各分野を主管する官庁や地方政府と発改委の関係をみる。第3節では、物流行政の実際の運用過程を官庁の権限等に基づいて整理し、各官庁間の政策的協調関係を検証する。そして第4節では、物流行政の末端を担い、政府と企業をつなぐ機能を果たしている業界団体について、発改委との関係に重点をおいて論じる。以上の分析を通じて発改委の物流業政策における機能について、多角的に明らかにしたい。

第1節 産業政策における物流業

国務院は、2009年の1～2月の間に断続的に今後重点的に発展を図るべき「十大産業」を対象とした「調整整備計画」を発表した。この過程で、自動車、鉄鋼、繊維、設備製造、造船、電子情報、軽工業、石油化学、非鉄金属、に次いで物流業が十番目の産業と認定され、主要産業としての地位を得たことは特筆される。また、同年3月には「物流業の調整と振興長期計画」（以下、「調整振興計画」）が公布された。これは、物流業発展に関する長期計画がなかなか公表されない間隙を埋めるものとみられ、適用期間は2009～2011年と記されている。

1. 重要産業として認知された物流業

中国の産業政策は、長きにわたって重厚長大の製造業を主たる対象としてきた。そこには計画経済時代からの伝統的観念の影響が認められる（大西2008, 250-251）。物流業を対象とした政策はながらく制定されなかったが、これが変わる兆しを見せたのが、2001年に公布された初の政策文書「我が国

の近代物流の発展加速に関する若干の意見」(2001年3月、以下「加速意見」)である。ついで2004年8月には「我が国の近代的物流業の発展を促進することに関する意見」(以下「促進意見」)が公表された。「促進意見」は、2003年の行政改革において国家経済貿易委員会・経済運行局を吸収し、物流業政策策定官庁となった発改委が主導して作成された点でも注目される。

上記2文書が公布された後、今後の長期発展政策を盛り込んだ「全国近代的物流業発展長期計画要綱」(以下「長期要綱」)が準備されたようである。2006年から実施される第11次5カ年長期計画⁽²⁾に盛り込むべく調整が続けられたが、間に合わず、2008年に「意見徴収稿」がまとめられて関係部門、地方政府の意見徴収が開始されたと報じられたものの、現在に至るも公布されていない。

この空白は、5カ年計画が埋めることになった。胡錦濤政権がはじめて自らの理念で制定した第11次5カ年長期計画(2006~2010年、以下11・5長期計画)では、経済目標を量(の拡大)重視から質(の向上)重視に転換し、産業構造についても製造業重視路線からの転換が示されたが、そうした転換のなかで物流業の機能についても積極的な位置づけが行われた。11・5長期計画では、歴代5カ年計画のなかで初めて「大いに力を入れて近代的物流業を発展させる」という「節」が独立して設けられ、物流業を「生産サービス業(中国語:生産性服務業)」と「消費サービス業(中国語:生活性服務業)」として発展させることが謳われた。

第12次5カ年長期計画(2011~2015年。以下、12・5長期計画)でもこの方向が維持され、発展させるべきサービス業のひとつとして「近代的物流業」が列挙されたほか、計画全体のなかで20数か所にわたり物流(業)と関連する記述がなされている(中国物流与採購聯合会編2011, 序)。こうした流れを受けて冒頭に述べた産業別「調整整備計画」が策定され、さらに「調整振興計画」が公布されたといえる。なお、ここで紹介した個別政策文書の内容については第2節で詳述する。

2. 物流業のサービス機能と産業全体における位置づけ

物流業の「生産サービス業」「消費サービス業」としての具体内容をみておこう。まず、生産サービス業とは、製造業のコストを低減する機能をもつサービス業という概念である。その意味では製造業を第1とする古い観念の影響もみられるが、物流業が生産コストを低減できるという認識が政策当局者に浸透したことの意味は大きい。具体的施策の内容は、(1)企業物流のアウトソーシング、(2)物流専門企業の育成、(3)物流標準の制定、(4)物流インフラの再編・統合、などである（大西2008, 264-265）。

つぎに消費サービス業とは、消費者に直接サービスを提供するという概念で、物流機能では「配送」が商業サービス業の一環とされている。いずれも先進国の物流業政策から見れば初歩的なものといえるが、中国の物流業の現状からすれば、その着実な育成に意を用いるという政策の方向性は間違っていない。

上述したように、物流業の発展はサービス業全体の発展のなかに位置づけられている。これは当を得ているが、実際に産業政策を実施する上で主管官庁が複数にまたがってしまうという問題も存在する。たとえば生産サービス業に属する部分は工業・情報化部（2008年行革で新設）、交通運輸部（同行革で権限拡大）所管になるし、配送などの消費サービス業に属する部分は商業活動の一部として商務部所管となる。また、近年成長の著しいネット商取引については上記官庁に加え科学技術部にも権限がある。

物流業政策に関してもう一点指摘しておくべきは、外資導入政策における位置づけである。「外資導入ガイドライン」は随時改定されてきているが、現行版（2011年改定）が「奨励業種」としている業種に近代的物流業（中国語：現代物流業）が含まれている。製造業重視の同ガイドラインにおいて、奨励業種に分類されたサービス業の筆頭は物流業であり、同分野の近代化が重視されていることがわかる。

3. 物流業の全国的配置計画

5カ年計画以外で物流業を対象としている政策文書のうち重要なのは「調整振興計画」である。注目されるのは、「主要任務」のなかで、(1)「九大物流地区」、(2)「十大物流ルート」、(3)「物流結節点（中国語：節点）都市」というカテゴリーが示され、物流業の全国的発展方針が明記されていることである。

このうち、(1)は「華北物流地区」（北京、天津を中心とする、以下同）、「東北物流地区」（瀋陽、大連）、「山東半島物流地区」（青島）、「長江デルタ物流地区」（上海、南京、寧波）、「東南沿海物流地区」（アモイ）、「珠江デルタ物流地区」（広州、深圳）、「中部物流地区」（武漢、鄭州）、「西北物流地区」（西安、蘭州、ウルムチ）、「西南物流地区」（重慶、成都、南寧）からなる。

(2)は、「東北・山海関内ルート」、「東部地区の南北ルート」、「中部地区の南北ルート」、「東部沿海・西北地区ルート」、「東部沿海・西南地区ルート」、「西北・西南地区ルート」、「西南地区の出海ルート」、「長江・大運河ルート」、「石炭物流ルート」、「輸出入物流ルート」である。

(3)では、「全国性の物流結節点都市」として北京、天津、瀋陽、大連、青島、済南、上海、南京、寧波、杭州、アモイ、広州、深圳、鄭州、武漢、重慶、成都、南寧、西安、蘭州、ウルムチの21都市が、「地区性の結節点都市」としてハルピン、長春、パオトウ、フフホト、石家荘、唐山、太原、合肥、福州、南昌、長沙、昆明、貴陽、海口、西寧、銀川、ラサの17都市が挙げられている。

該当する地方の政府にとっては、物流業発展の重点が示されたことになり、実際の政策実施にも影響を与えている。というのも「調整振興計画」の末尾で、(1)各地方政府がこれののっとり、各地独自の状況などを盛り込んだ実施方案を作成すること、(2)実施過程で発生、直面した新たな状況や問題について発展改革委員会、交通運輸部、商務部などの関係官庁に報告すること、が

明文で求められているからだ (http://www.gov.cn/zwgk/2009-03/13/content_1259194.htm)。

第2節では、以上でみた物流業政策の流れをふまえて、さらに具体的に発改委や関係官庁、地方政府の関係を分析する。

第2節 物流業政策における発改委と主管官庁、地方政府

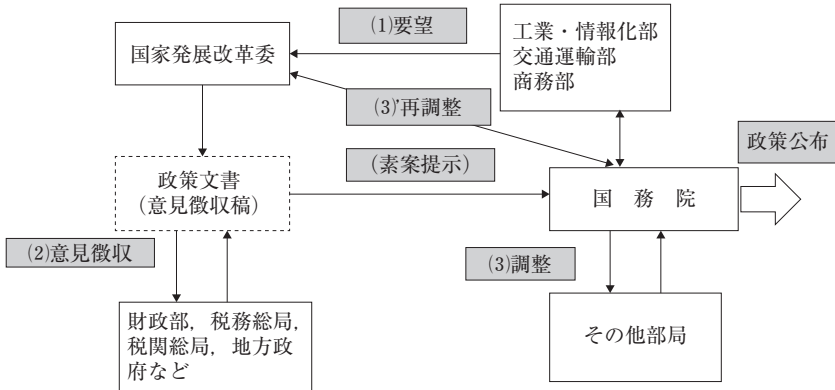
発改委と個別産業を主管する官庁との関係をみると、前者がマクロ経済運営の見地から後者の政策に修正を求めたり、複数の官庁間の利害を集約・調整役になるというパターンが一般的だが、個別にはより複雑な形態もある。そこにさらに地方政府との政策協議、調整が加わる。

1. 物流業政策文書とその制定過程

個別産業に関する政策は、(1)まず当該産業の主管官庁が発改委に策定を要求し、同委が起草、(2)財政部、税関総局、中央銀行など税金や融資政策を管轄する官庁との調整を経て、国務院に素案を提出、(3)国務院がさらに他の関連官庁との調整を行った上で公布する、というプロセスを経る(大西2008, 199-200)。

これを物流政策に当てはめて考えてみよう(図3-1)。権限関係からみて、上記(1)にかかわるのは主管官庁としては工業・情報化部、交通運輸部、商務部など、発改委では産業協調局(現行)⁽³⁾である。この段階ではたとえば「○発展規画(意見徴収稿)」が作成されて(2)に進み、関係部門や地方政府からの意見徴収が行われる。意見徴収の範囲は、当該政策文書の重要性や関連する範囲の大小により、それに要する時間も異なる。こうしたステップを踏んで(3)に進むが、物流業は比較的新しい産業であることから、従来公布された政策文書も「意見」と銘打った、ビジョン提示を目的とするレベルのものが

図3-1 物流業政策の策定、調整過程概念図



(出所) 筆者作成。

中心である。そして、地方政府は、中央の政策文書公布を受けて、独自の施策実施案を取りまとめることになる。以下ではまず、これまでに公布された政策文書の概要をみておこう（大西2005, 211-216）。

2. 物流業政策文書の概要

(1) 「我が国の近代物流の発展加速に関する若干の意見」

本格的政策文書の第1号は「我が国の近代物流の発展加速に関する若干の意見」（2001年3月、以下「加速意見」）で、国家経済貿易委員会、鉄道部、交通部、情報産業部、対外貿易経済合作部、中国民用航空総局（いずれも当時の名称）⁽⁴⁾という物流に関与する6部委が共同で公布したものである。

「加速意見」のポイントは、①物流を「第3の利潤源」⁽⁵⁾と呼び、それが経済のなかで果たす機能と重要性から説き起こすなど現場の啓蒙をめざしていること、②調達、運輸、保管などの従来型サービスと流通加工・仕上げ、配送などの新しいサービスを区分して発展させることや「第3方物流」（サード・パーティ・ロジスティックス）⁽⁶⁾の育成を呼びかけるなど、国際的な新動向を意識した発展方向を打ち出していること、③地域市場の保護主義や一部企

業の独占行為を排除し、市場メカニズムの機能＝競争を重視していること、④行政当局の支援策は、インフラ建設、情報技術や標準化技術の普及などハード面に加え、積極的外資導入により先進的ノウハウを吸収することや専門の人材育成、産業・大学・研究機構の協力促進といったソフト面を重視していること、等である。

「意見」という名称が示すように、内容的には各行政現場の執務参考としてまとめられたものであり、具体的な施策などは示されていない。実際、筆者が「加速意見」公表後に実施した各企業でのヒヤリング（2001～2002年）においては、「加速意見」が近代的物流の概念を示したにとどまり個別の政策判断を示していない点に不満の声も聞かれた。その欠を埋めるかのように、第10次5カ年計画（2001～2005年）では「製造業を対象とするサービス業の発展」の項目で、「新しい型の業態や技術を積極的に導入し、チェーン経営、物流配送、複合一貫輸送を普及させ、従来の流通業、輸送業と郵政業を改造する」ことが明記された（中国語テキスト：中華人民共和国国民经济和社会发展第10個五年計画綱要」第5章第2節）。

(2) 「我が国の近代的物流業の発展を促進することに関する意見」

2004年8月公表の「我が国の近代的物流業の発展を促進することに関する意見」（以下、「促進意見」）は、2003年行政改革において国家経済貿易委員会・経済運行局を吸収し、物流業政策策定官庁となった発改委が主導して作成された。文書案は発改委経済運行局が起草し、ほぼ1年をかけて関係官庁（商務部、公安部、鉄道部、交通部、税関総署、税務総局、民航総局、工商総局：以上、いずれも当時の名称）間で調整を繰り返してまとめられたもので、上記9部委の連名で公布されている。同文書作成を主導した発改委でのヒヤリング⁷⁾によると、作業に当たって意識された問題点は、①行政機関の干渉が多すぎること、②税制が物流業の業態に適合していないこと、③税関制度の非効率、④物流業管理制度の不備、⑤地方政府による制限、などである。

実際に「促進意見」の内容を検討すると、不十分ながらこれらの問題への

対応策が盛り込まれている。①に関しては、物流企業が企業登録する場合の事前審査を廃止すること、②に関しては、経営や財務の統一運用などの点で一企業とみなせる場合は本社での一括納税を認めること（従来は、事実上の支社でも所属地で個別に納税する必要があった）、③に関しては、通関手続きを簡略化しスピードアップすること、④に関しては、業界の対外開放を進め、一般企業がその物流部門を分離することを奨励することとし、さらに物流企業の一応の定義を示している。引用すると「必要な輸送手段と保管設備を保有、若しくは借り受けており、少なくとも輸送（或いは輸送代理）と保管の2業種以上を経営範囲としている」、「輸送、代理、保管、荷役、加工、整理、配送などの一体化したサービスを提供することができ、かつ自社の業務に合致する情報管理システムを有している」、「工商行政管理部門に登録され、独立採算、損益自己責任能力をもち、独自に民事責任を負うことのできる経済組織」である。⑤に関しては、各地方政府が徴収している通行費などの費用徴収をやめさせること、などが盛り込まれている。こうした具体的施策は「加速意見」ではみられなかったものであり、物流業政策が実施段階に入りつつあることを示している。

同「促進意見」でもうひとつ注目されるのは、政策の実施に当たり、発改委が主導する関係官庁の協調メカニズムを形成すべきだとしたことである。協調メカニズムについては、第3節で改めて取り上げる。

(3) 「全国近代的物流業発展長期計画要綱」の準備と第11次5カ年長期計画
上記2文書が公布された後、今後の長期発展政策を盛り込んだ「全国近代的物流業発展長期計画要綱」（以下「長期要綱」）が準備された。各種報道によると、「促進意見」が公表される前に検討が始まり、やはり発改委が草案を準備し、2006年から実施される11・5長期計画に盛り込むべく調整が続けられたが実現しなかった⁽⁸⁾。もともと「長期要綱」とは、5カ年計画より長期（通常は10年間）の計画を意味し、その内容も今後5～10年間の物流関連インフラの建設計画を含むものである。しかし、現実には「長期要綱」の審

議は難航し、2008年春に意見徴収稿がまとまり、関係部門の意見徴収が開始されたが、いまだ公布されていない。政策文書としては、11・5長期計画(2006~2010年)において物流業の位置づけが明確化されるにとどまった(第1節1. 参照)。

(4) 「物流業の調整と振興長期計画」

この間隙を埋める形で公布された政策文書のひとつが2009年3月の「物流業の調整と振興長期計画」(以下、「調整振興計画」)である。「規画」=長期計画と題されているが実際の適用期間は2009~2011年である。

その「主要任務」のなかで、①「九大物流地区」、②「十大物流ルート」、③「物流結節点(中国語:節点)都市」というカテゴリーが示され、全国的発展方針が明記されていることについてはすでに触れた。

もうひとつ注目されるのは、「重点プロジェクト」として、①複合一貫輸送の強化、②物流モデル園区建設、③都市内配送システム整備、④大口商品(鉱産物など数量の大きい商品)と農産品の物流改善、⑤製造業からの物流機能分離などを通じた製造業・物流業の連動した発展、⑥統一された物流標準と技術標準の普及、⑦物流情報の公共プラットフォーム建設、⑧物流分野での自主技術開発、⑨突発的事態に対応できる緊急物流システムの整備、が列記されていることである。ここからは、発改委、工業・情報化部、交通運輸部、商務部など物流関係部門が当面重視している分野が読み取れる。

(5) 第12次5カ年長期計画、「物流業の健康な発展を促進する政策措置に関する意見」

「調整振興計画」に続く重要な政策文書は第12次5カ年長期計画(以下、12・5長期計画)である。物流について言及されたおもな部分は第4篇第15章第2節、同第16章第1節、などで11・5長期計画と同様、物流業が発展を図るべきサービス業として位置づけられている。

また、2011年8月には、國務院から「物流業の健康な発展を促進する政策

措置に関する意見」が通達された。「調整振興計画」の方針のもと、①物流業発展の障害となっている制度・規制の緩和を図ること、②既存物流インフラの利用を統合・合理化すること、③物流技術の開発や物流業への投資・融資を強化すること、④農産品物流を優先的に発展させること、など個別の政策措置が掲げられている。

2. 物流業政策における地方政府

以上で、個別の政策文書の内容をやや詳しく紹介した。地方政府は、これらの内容をふまえながら実施方案を作成することになるが、中央の政策内容は「ガイドライン」的なものなので、地方の自由度はかなり大きいといえる。もともと、地方政府は省レベルであれば5カ年計画を策定・実施する権限を有していることも指摘しておくべきだろう。ここでは、上海市を例に物流業政策における中央政府との関係をみてみよう。

上海市は、発展戦略の中心に「4つのセンター」（「国際経済，国際金融，国際水運，国際貿易」センター）構想を掲げてきた。物流はそのすべてに関係するが、なかでも国際水運物流の発展に最も力が入れている。市の第12次5カ年長期計画（2011～2015年）の水運分野をみると、第1に掲げられているのは、「船舶取引，船舶管理，船舶供給，船員サービス，水運管理，水運コンサル，海事法と仲裁」など水運サービス業の産業チェーン全体を發展させ、さらにこれらを支える金融サービス（融資，保険など）を完全なものとする、水運に関する情報化を推進することである（上海市ウェブサイト http://fgw.sh.gov.cn/main?main_colid=498&top_id=398）。第2には、近代的水上運輸システム構築が掲げられる。長江水運と海運の接点である優位性を生かして両者へのトランシップメント（積み替え）を担う中枢港を構築するとされており、具体的には、河川航路建設（浚渫による水深確保など）、道路輸送や鉄道輸送とのネットワーク施設の建設が行われる。

総じて、単に物流インフラを建設するだけにとどまらず、物流サービスの

内容を国際水準に高めることがめざされている点が特徴的である。物流業の発展は、上海市の経済がサービス化していく方向性のなかに位置づけられており、計画最終年次におけるサービス業 GDP の比率は65%（2012年は60.4%）と想定されている。ちなみに2011年の同数値は57.9%、うち物流業が11.7%であった。また、国内物流ネットワークのなかでは、上海市は長江デルタ地域の中核であるとともに、長江沿いを中心とする中部・内陸地域のヘッド・クォーター機能を果たすことをめざす、としている。

つぎに中央政府の「調整振興計画」に対応した同市の「実施方案」の内容をみる。なお、政策実施の責任を負う部門は各項目の末尾に括弧書きした。

(1)「全国性の物流結節点都市」として洋山港（深水港）、外高橋港（水運機能）、浦東空港（空運機能）、西北（総合機能）という4つのタイプの異なる物流園區を建設する（市の発展改革委、商務委、経済情報化委が責任を負う）。

(2)「全国の物流地区」（「調整振興計画」のいう「九大物流地区」）と「物流ルート」建設の要求に応じて長江デルタ地区と長江流域の物流機能を一体化させる（市の商務委、合作交流弁公室が責任を負う）。

(3)生産部門に向けた高度な物流サービスである VMI 管理⁽⁹⁾や JIT 配送⁽¹⁰⁾、RFID 技術⁽¹¹⁾の普及を図る（市の経済情報化委が責任を負う）。

(4)消費者向けの物流サービスである市内配送物流（宅配便）の効率的システムを構築する（市の国土資源局、商務委が責任を負う）。

以上の通り、同市の政策意図を強く反映した内容となっている（上海市人民政府「本市貫徹〈物流調整和振興規畫〉實施方案」<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node10800/node11407/node22592/u26ai19225.html>）。

第3節 物流行政体制と協調の実態

第3節では、物流行政の現状について、組織体制の実際と各組織間の協調体制に注目して検討する。

1. 主管官庁の組織と権限

これまでも述べたとおり、物流分野における関係官庁の権限は複雑に絡まりあっている。この背景には、物流という産業が関係する範囲が広いことに加え、5年に1度、全国人民代表大会開催の都度にかなり大幅な行政改革が実施されてきたという事情がある。図3-2は、これまでの物流関係官庁の組織的変遷を整理したものである。

行革の流れは、個別産業官庁の数を減らす方向で進んできている。具体的には、行政管理部門のみを残し（場合によっては行政管理部門を発改委や新設官庁に移管し）、現業部門は「総公司」（企業）化ないし、「總會」という名の業界団体に再編する手法がとられている。物流については、2013年3月までの鉄道部を除いて権限の移行が繰り返されてきた。権限関係を明記した資料は存在しないが、各官庁のウェブサイトに加え、筆者が関係者、専門家に取材したところでは、おおむね下記のような権限関係があると思われる¹²⁾。

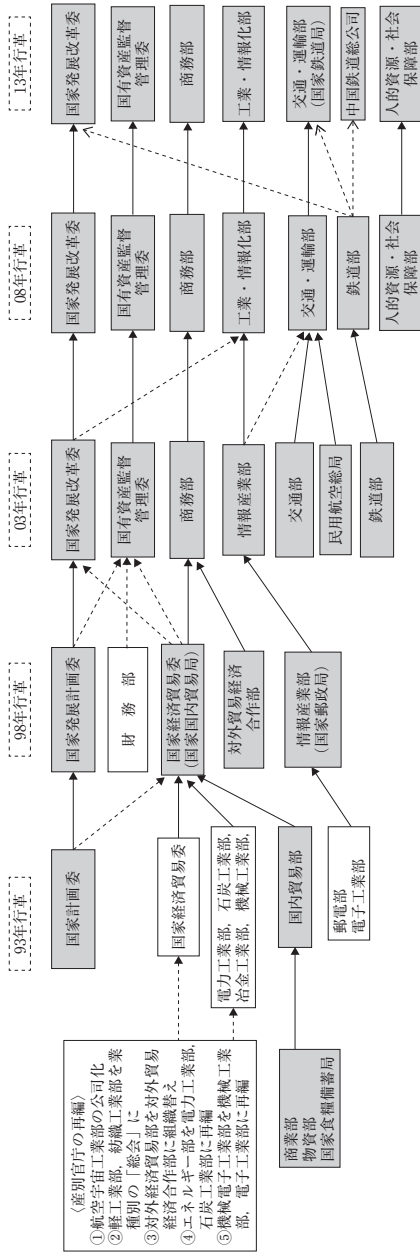
(1) 発改委

発展規画局が5カ年計画など国民経済全体にかかわる中長期計画を立案し、関係官庁・部門に諮りつつ取りまとめる。そこには物流業にかかわる政策も含まれる。物流業全体の具体的発展戦略などについては、産業協調局（旧政策局）・サービス業処が所管している。一方、輸送や関連インフラ投資などに関する計画策定は基礎産業局の所管となる。

(2) 商務部

物流業は「生産サービス業」「消費サービス業」に分類されており、前者のうち、フォワーダー業界については、サービス貿易局が所管している。国内の流通業の一部としての物流については前者と後者にまたがるが、企業の育成や標準化、体制改革の問題などを含めて流通発展局が所管している。ま

図3-2 物流に関連する中央官庁の行政改革（1993、1998、2003、2008、2013年）



（出所） 国务院升办公厅秘書局・中央機構編制委員会升公室総局編（1995）（1998），許放編（2012），各種報道より筆者作成。

（注） 灰色が関係官庁。点線は一部移管，機能移管などを示す。実線は組織移管を示す。鉄道部，交通部，民用航空総局は03年まで変化なし。

た、外国企業の投資認可を行う。

(3) 交通運輸部

道路輸送、水上輸送、民間航空輸送の発展計画、物流業の発展計画については総合規画局が所管している。2013年3月以降、旧鉄道部から鉄道発展計画・同政策立案機能を引き継ぎ、その他の行政機能を担う「国家鉄道局」をも管轄する。

(4) 鉄道部

2013年3月の第12期全国人民代表大会第1回会議の決定により解体された。具体的には、鉄道発展計画・同政策立案機能を交通運輸部に移管し、その他行政機能を担う「国家鉄道局」と事業部門である「中国鉄道総公司」に分割して前者は交通運輸部所管となり、後者は企業化された。

(5) 工業・情報化部

工業企業や情報産業と関連する物流部分については、産業政策局が政策立案を所管している。物流業務（小包業務、宅配業務など）を展開する国家郵政局を所管。国家郵政局は『快递服務“十二五”規画』（2013年、「快递」は宅配を意味する）¹³⁾を策定・実施するなど、同分野における有力な政策実施機関である。

(6) 科学技術部

近年、電子商取引の急拡大が新しい物流需要を生み出している。インターネットショッピングにともなう宅配業の急成長はその一例である。こうした分野の規制措置、育成措置などについては科学技術部が所管している。物流技術を含む技術全般の開発を所管する。

(7) 人的資源・社会保障部

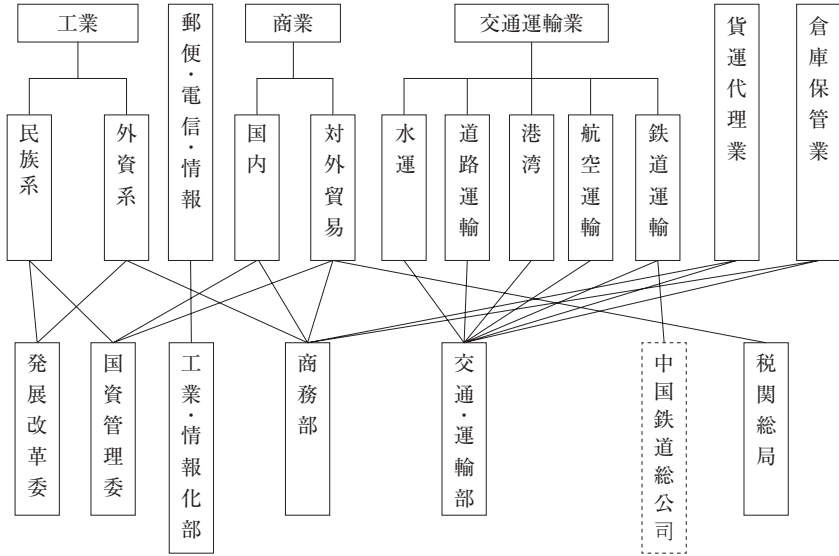
物流人材の国家資格である「物流師」資格を制定し、資格試験、認定を行っている。

2. 政策実施過程での調整

前項でみたように物流業をめぐるのは多数の官庁の権限関係が錯綜しており、かつ5年ごとの大規模な行政改革によって権限の移動も頻繁に発生している。こうした目まぐるしい変遷のなかで物流業政策全般を継続的に管轄してきた官庁はやはり発改委ということになる。政策実施過程では、関係官庁間で調整が必要な局面も多いが、そうした調整も発改委が主導してきた。近年では、調整を任務とする機構が設立されている。発改委の政策担当者によると、発改委副主任（副部長）を議長とし、関係官庁副部長、業界団体代表で形成される政策協調会議である全国現代物流工作部間合同会議（中国語：全国現代物流工作部際聯席會議）が年に1～2回開催されているという⁹⁴。会議の構成をみると、主導権をもつのは発改委（同委副主任が会議の議長を担当）である。もちろん、今後の政策展開を考えると、常設の物流専門行政機関（物流部のようなもの）が別途必要だとの考え方も存在するが、物流業はあらゆる産業とかかわるサービス業であり、産業政策の内容についても変化が激しいこと、などを鑑みると実際には実現困難と思われる。

図3-3は、物流行政（中央レベル）の管理系統を図示したものである。地方レベルにおいても基本的な官庁体制はこれに沿っており、図にある「部」が「局」などの名称になっている点異なる程度だが、地方によっていくつかの部門が併合されている場合がある。また、港湾や空港については、中央政府から地方政府に管理権が移譲され、投資・建設についても地方政府が主管している。港湾などでは、行政管理から事業部門を分離して「港務公司」化されるケースも多い。中央で始まった政企分離は地方にまで達したといえよう。

図3-3 物流行政管理体制概念図



(出所) 国家經濟貿易委員会經濟運行局・南開大学現代物流研究中心主編(2003)などから筆者作成。

物流業政策においてももうひとつ注目しておくべき点は、本節で紹介してきたような政策文書による統制のほかにさまざまな「国家標準」(中国語のローマ字表記 Guojia Biaozhun の頭文字をとってGBと略称)を制定する動きである。物流関係の国家標準制定については、2003年9月に全国物流標準化委員会が設立され(秘書処=事務局は中国物流・購買連合会に設置)、「全国物流標準2005-2010年發展長期計画」に沿いながら、發改委等関連8官庁が連名で公布してきた。同計画では37項目(分野)にわたり「標準」が制定されていくことになっており、現在、「国家物流述語標準」「物流企業分類・評価指標」「大宗商品電子取引規範」「コード倉庫応用システム規範」などが制定済みとなっている。これは、必要なサービス・技術水準の確保についてのみ行政官庁が管理し、その他は市場競争にゆだねるという点でアメリカ型の産業政策実施体制に近似してきているとの見方もできるだろう¹⁵⁾。

第4節 発改委と業界団体

前節で述べたように近年の行政改革にともない、従来は中央の産業別経済官庁が行っていた政策の企画・立案機能は発改委に吸収され、業界管理機能は業界団体に委譲されることになった。こうした新しい状況下で、各官庁と業界団体はどのような関係を構築しているのだろうか。

1. 物流関係業界団体の概観

最大の業界団体である中国物流・購買連合会をみてみよう。同会は、1998年行革で国家国内貿易局が撤廃され、同局の業界管理機能を受け継いださまざまな物流業界団体の連合組織として2001年に設立された。設立当初は国家経済貿易委の行政指導を受けていたが、同委再編後は新設の商務部の指導下にある。現在の会員企業数は7500を数える。おもな活動内容は、下記のとおりである（中国物流与採購聯合編，2002，431）。

- (1)政府の物流業政策，生産財流通に関する方針や法規の周知，徹底
- (2)業界企業の要望や要求の政府へのフィード・バック
- (3)政府の委託を受けた業界調査，業界統計の実施
- (4)政府に対する業界発展計画，産業政策，立法などの建議
- (5)物流市場の調査，分析，情報・コンサルタントの提供
- (6)同業企業の改革と産業発展の推進
- (7)各種学術討論会，報告会などの組織
- (8)商品流通や物流に関する国家標準，業界標準，技能検定，品質標準などの制定や改正への参与
- (9)物流業の専門的人材の養成
- (10)国外経済団体などとの交流
- (11)会の刊行物，年鑑，資料その他出版物の発行

(12) 政府部門から委託された業務の実施

物流に関する行政職能のほとんどが網羅されている。行政機構が看板を掛け替えただけといってもよいほどである。実際、同連合会は、第3節2. で述べた全国現代物流工作部間合同会議のメンバーでもある。つぎに、全国レベルの主要な団体に限られているが、物流関連の業界団体を表に掲げておく(表3-1)。なかには学術活動が中心の団体もあるが、ほとんどは行政色の強い団体であり、しかも、旧来の業種別の区分が残っていることがわかる(中国物流与採購聯合会編2002, 431-439)。

表3-1 物流関連団体(全国レベル)

名 称	設立年	性格	会員企業数	主務官庁	備考(発行雑誌など)
中国物流・購買連合会	2001	社団法人	7500余。全国規模の専門業種協会26, 事業単位7を所管。	商務部	中国物流研究会, 中国物資流通学会, 中国物資流通協会を合併して設立。『中国物流与採購』(中国物流学会と共管)。
中国物流学会	不明	学術団体			
中国交通運輸協会	1982	社会経済団体	地方協会52 企業・事業単位825	国家発展改革委	
中国商業連合会	1994	社団法人	500余	国有資産監督管理委	『中国商人』『商会通訊』。中国チェーン経営協会を所管。
中国倉庫貯蔵協会	1997	社団法人	約200	商務部	
中国物資貯蔵運輸協会	不明	社団法人	180		
中国電子学会	1962	社団法人		工業・情報化部, 中国科学技術協会	
中国電子商務協会	2000	社団法人		工業・情報化部	
中国国際フォワーダー協会	2000	社団法人	539	商務部	国際フォワーダー協会連合会会員
中国対外貿易経済合作企業協会	1989	社団法人		商務部	

表3-1 つづき

名 称	設立年	性格	会員企業数	主務官庁	備考(発行雑誌など)
中国包装技術協会	1980	社団法人		商務部	
中国物流技術開発協会	不明	社団法人		商務部	
中国鉄道学会	1978	社団法人		鉄道部, 中国科学技術協会	『鉄道学報』『鉄道知識』
中国道路学会	1978	社団法人	団体760 個人4.9万人		『中国公路学報』『中国公路』
中国民用航空協会	不明	社団法人	197	民用航空総局	
中国船主協会	1993	社団法人	200余	交通運輸部	
中国港湾協会	1981	社団法人	単位224 個人1.2万人	交通運輸部	国際港湾協会連絡会員
中国船舶代理業協会	2001	社団法人		交通運輸部	
中国情報経済学会	1989	学術団体		教育部, 中国人民大学	
中国機械工程学会物流工程分会	1980	学術団体	400余		
中国交通企業管理協会	1985	社団法人	1100	交通運輸部	『交通企業管理』
中国道路運輸協会	1991	社団法人	団体1000 企業30万社	交通運輸部	『中国道路運輸』
香港物流協会	不明	不明			
台湾物流協会	1996	不明			

(出所) 中国物流与採購連合会編 (2002), (2003) などより筆者作成。

2. 主管官庁, 発改委との関係

筆者がヒヤリングを実施した結果では、全国レベルの業界団体は、いずれも中央官庁との間に「掛靠^{クワカオ}」(指導, 支援を受ける, の意)という中国語で表現される強い依存関係を有していた。たとえば、中国物流・購買連合会は商務部, 中国商業連合会は国有資産監督管理委, 中国運輸協会は発改委と人的, 財政的に密接な関係を有している。各団体の指導層は官僚からの天下りが多く, 各団体は官庁から施設を貸与されたり, 費用を支給されたりしている。逆に各団体は, 各官庁の依頼を受けて各種の調査や政策提言を行っている。

こうした関係について、中国物流・購買連合会を例にみると、官庁からの委託研究や自主研究を行って各種の政策建議を行い、また、国家標準に基づく物流企業審査などを担当してきた。たとえば、設立以来10余年の間に、国の施策に応じる実験企業を推薦するなどの活動を通じて1000以上のプロジェクト資金の審査にかかわり、「A級物流企業」1000社以上を審査したほか、「物流モデル基地」「物流実験基地」などの自主的な推薦活動を行ってきた。同連合会が編纂発行する「中国物流年鑑」は、物流業界の動向を知るための基礎的資料となっている。また、毎年実施している「製造業と非製造業の購入担当者指数」PMI（Purchasing Managers' Index）調査は、すでに多くの研究機関がマクロ経済分析を行う際に依拠する代表的な指数として認められている（中国物流与採購聯合会編2011、序）。

物流業発展を支える人材育成についても、資格を制定し、試験・資格認定制度の整備を進める役割は業界団体が担ってきた。現行の「物流師」資格（国家認定資格）は、人的資源・社会保障部が中国物流・購買連合会に委託して起草させ制定したもので、2003年から実施されている。

20年に及ぶ行政改革を経て、主管官庁と各業界団体の関係は、相互補完の色彩を強めているようにみえる。実際問題として、中国の産業別官庁は累次にわたる機構改革で定員を削減され、権限範囲も縮小されており、直接的に業界管理を行うことは不可能である。管轄下の業界に政策を浸透させ、逆に業界からの要望を吸収するためには業界団体の仲介機能が欠かせなくなっている。事情は、産業別官庁から政策の企画・立案機能を吸収してきた発改委にとっても同様である。行政改革の結果として、発改委と業界団体が直接的に関係をもつ場面が増えたといえよう。

3. 発改委の物流業政策への関与と権限関係

以上の分析にもとづいて、発改委をはじめとする行政機関や団体の物流業政策への関与、権限関係を整理したものが表3-2である。表中の中国共産党、

表3-2 物流関係機関・団体の権限関係概念図

	5カ年計画		産業発展計画		産業年次計画		行政権限
	策定	執行	策定	執行	策定	執行	
※中国共産党	○	監督					監督
※全人代専門委	○	監督					監督
中央政府							
マクロ政策官庁	◎	◎	○	監督	○	監督	○
産業官庁	○	○	◎	◎	◎	◎	◎
国有企业	△	○	△	○	△	○	
業界団体			△	○	△	○	△（行政補助）
民間企業・外資企業		○		○		○	
地方政府							
マクロ政策官庁	△	○	△	○	△	○	○
産業官庁	△	○	△	○	△	○	◎
国有企业	△	○	△	○	△	○	
オピニオンリーダー	○		○		○		政策建議，世論形成

<凡例>

◎主導的立場からの関与

○行政管理上の関与

△間接的関与

（出所）筆者作成。

全国人民代表大会専門委員会は、直接の政策実施主体ではないが、関連する方針や法案を審議、制定する権限を有する。発改委は中央政府のマクロ政策官庁に属する。その関与は(1)5カ年計画、(2)産業別発展計画（ここでは物流業発展計画）、(3)産業別年次計画、に及ぶが、(2)(3)のレベルでは、個別の産業主管部門の権限が強い。発改委の関与は、行政管理ないし、計画執行上の監督など間接的なものとなる。

とはいえ、第2章が分析しているように、発改委の権限の特徴は、長期・短期を問わず各種計画の策定に関与し、政策執行段階での政策協調にも参加することなどを通じて、間接的とはいえ広範な影響力を保持していることにある。物流業は新しいサービス業であり、各産業主管部門が個別に対応しているのは、政策の実効が上がらないケースも多いだけに、発改委の役割も大きくなる。しかも、発改委に匹敵する政策立案能力を備えた官庁は見当たらない

い。今後ともこうした趨勢が継続していくことは間違いなく、発改委の存在感が薄れることはないと予想される。

おわりに

物流分野では、対外開放と市場経済化を車の両輪として企業も産業全体も発展を遂げてきた。しかし、本章でもみてきたように、産業政策の主眼は依然として物流企業育成と産業全体の発展におかれている。発改委の役割は、関係官庁や地方政府、関係団体と協調しつつ、こうした目標を果たすために望ましい政策環境を整備することが中心となっている。

まず、発改委の職能發揮プロセスを整理すると、直接的な行政権限が縮小しているだけに、関係する中央官庁、地方政府（官庁）、業界団体を媒介とした間接的な形態が中心となる。具体的には、(1)物流業発展計画の策定、物流標準策定への参与、(2)産業主管官庁による産業政策執行の督促、監督、(3)地方政府による政策執行の監督、(4)業界団体を通じた業界の実情把握、業界の指導となろう。

つぎに、産業政策の内容であるが、2014年は12・5長期計画（2011～2015年）の後半2年に当たり、同計画期間中における各官庁、各地方政府の物流業発展計画も出揃った状態にある。それらにおいて頻繁に引用、参照されているのは「物流業の調整と振興長期計画」（2009年3月）であり、当面は同計画が物流業発展の全般的方向をリードすることになる。もっとも計画の対象年次は一応2009～2011年とされており、近い将来これを継承する政策文書が制定・公布される可能性がある。

最後に、物流業政策実施を検証するうえで注目されるケースをあげておきたい。2013年3月の第12期全国人民代表大会第1回会議で、鉄道部の大幅改組がついに実現した。具体的内容は第3節1.(4)でみたとおりで、最後まで残っていた計画経済体制部門が解体された意義は大きい。現状は、わが国

でいえば旧国鉄体制が実現したにすぎない。国家鉄道局は鉄道の発展計画や投資決定の大きな権限を有したままであるし、事業部門（鉄道総公司）を分割・民営化する道筋も示されていない。鉄道総公司は旧鉄道部から210万人の職員と資本金1兆360億元を引き継いだが、残された2兆6千億元の債務については総公司からは切り離され、国家財政で処理されるとみられる。

各種報道や筆者が2013年9月に現地で関係企業、専門家にヒヤリングした結果によれば、今回の改組が最終的にどこに着地するのか明確になっているとはいえない。現場では一定の混乱状態もみられた⁽⁶⁾。今後は、事業部門たる鉄道総公司の分割・民営化が課題になると予想されるが、内容を含めてそのプロセスをどの部門が仕切ることになるのかも見通せない。2014年4月の國務院常務会議では、鉄道建設のピッチを上げて年間建設距離を前年より1000キロメートル増の6600キロメートルとする一方、資金調達のために鉄道発展基金を設立し、民間資金を導入（毎年の資金所要額は2000～3000億元で、1年目は1500億元の債券を発行）することが決定された（http://www.gov.cn/guowuyuan/2014-04/02/content_2652125.htm）。決定の前半部分は、鉄道を景気刺激策として用いる旧態依然とした措置にもみえるが、後半部分には鉄道の民営化を進めようとする意図が感じられる。中国のような大陸国家にとって鉄道部門は物流全体に及ぼす影響が大きいだけに、その今後を注視する必要がある。

〔注〕 _____

- (1) 正式呼称は「国民経済和社会发展第〇〇個五年規画」。通常、中国共産党内部での審議を経て全国人民代表大会で承認される。その起草、関係部門との調整は発改委が主管する。
- (2) 原語の「規画」は長期計画ないしビジョンといったニュアンスの言葉である。本章では「長期計画」とした。
- (3) 中国社会科学院専門家へのインタビューによる（2013年2月）。後述するように従来、同業に関する政策文書は経済運行局が起草していた。
- (4) 官庁の名称はいずれも当時のもの。その後の行政改革で国家経済貿易委員会は国家発展計画委員会を改編した国家発展改革委員会と新設の商務部に、

対外貿易経済合作部は商務部に吸収された。

- (5) 企業がコスト削減を図る場合、物流コストの削減が、原材料・エネルギー消費低減、労働生産性の向上、に次ぐ3番目の手段であることを強調した用語。
- (6) 荷主、運送業者以外の専門企業（サード・パーティ）が物流システム構築、調達、保管、受発注、在庫管理、流通加工、顧客管理、情報システムまであらゆる物流業務を統合して提供することを指す。
- (7) 国家発展改革委員会・経済運行局での筆者ヒヤリング（2004年12月）。
- (8) 「中国正在制定現代物流業發展規劃綱要」（人民網 <http://www.peopledaily.co.jp>, 2004年7月7日アクセス）。
- (9) Vendor Managed Inventory, ベンダー管理在庫方式。メーカーや卸売業者が小売業者に代わって店頭の在庫を管理するサービス。
- (10) Just In Time, 必要なときに、必要なものを、必要なだけ調達し、無駄な在庫を持たない方式
- (11) Radio Frequency Identification, 移動体が一定地点を通過した時点で、移動体と固体設備との間で、電波等によるデータ伝送が行われ、移動体の認識や移動体に対するデータの書き換えなどが自動的に行われるシステム。
- (12) 社会科学院学者、発改委シンクタンクの学者へのヒヤリング（2013年2月）。鉄道部に関しては、第18期全国人民代表大会での決定（2013年3月）。
- (13) 『快通服務“十二五”規畫』（2013年）（http://www.ce.cn/cysc/itys/zhwl/201302/19/t20130219_21427266.shtml）
- (14) 国家発展改革委・総合運輸研究所での筆者ヒヤリング（2006年7月12日）。また、中国物流与採購連合会編（2011）「序」においてもこの事実が指摘されている。
- (15) 物流を専門とする学者（北京物資学院）は、筆者との意見交換においてこうした見解を披露した（2012年11月）。
- (16) 中国物流研究会「第2回中国鉄道コンテナ輸送調査」日本海事新聞2013年11月25日付

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 今井健一・丁可編 2008.『中国——産業高度化の潮流——』 アジア経済研究所 2008。
- 大西康雄 2005.「物流政策をめぐるアクターと相互関係」佐々木智弘編『現代中国

の政治変容——構造的変化とアクターの多様化——』アジア経済研究所 2005
195-223。

- 2008. 「物流業の発展—広域化と高度化への挑戦」今井健一・丁可編 2008.
『中国——産業高度化の潮流——』アジア経済研究所, 2008 249-286。
佐々木智弘編 2005. 『現代中国の政治変容——構造的変化とアクターの多様化——』
アジア経済研究所 2005。

<中国語文献>

- 国家経済貿易委員会経済運行局・南開大学現代物流研究中心主編 2002. 『中国現代
物流発展報告2002』北京 機械工業出版社。
許放編著 2012. 『中国行政改革概論』北京 冶金工業出版社。
中国物流与採購連合会編 2002. 『中国物流年鑑2002』北京 中国物資出版社。
——2003. 『中国物流年鑑2003』北京 中国物資出版社。
——2011. 『中国物流年鑑2011』北京 中国物資出版社。
中華人民共和国国务院弁公庁秘書局・中央機構編成委員会弁公室綜合司編 1995.
『中央政府組織機構』北京 改革出版社。
——1998. 『中央政府組織機構』北京 改革出版社。