

第 8 章

中国の産業政策

はじめに

中国は社会主義経済を標榜する国である。そこでは本来、産業の育成政策や構造調整等の産業政策にかかわる問題は、経済計画に基づいて処理されるのが常態であるといえよう。つまり本書で問題となる「産業政策」の概念は、原則的には「各種経済計画」のなかに組み込まれているものと捉えることができる。

ところがその社会主義経済の国中国では、近年、半ば唐突に「産業政策」という用語と概念が脚光を集めるようになった。「第7次5カ年計画」(以下、7・5計画と略す)では、初めて「産業政策」という用語が用いられ、この計画の開始年である1986年を前後して、日本をはじめ、内外の産業政策に言及した論文や論評が、次々と発表されるようになったのである [1]。87年秋の第13期党大会においても、趙紫陽前総書記はその報告のなかで「産業構造と企業組織構造の合理化達成は……正確な産業政策と企業組織政策とに依存する(主旨)」と述べ、産業政策の重要性を指摘している。産業政策研究は7・5計画期の国家重点研究として認知され、中国の経済界に一つの「ブーム」を生み出した。そして89年3月には國務院の「当面の産業政策要点に関する決定」が発表され、この概念がすでに一つの政策として定着しつつあることが明らか

かになったのである [2]。

このような現象はなぜ生じたのだろうか。本章は、中国が新たに「産業政策概念」を必要とするにいたった背景を探り、「産業政策の理念」を現在どのように吸収し発展させつつあるのか、また政策の具体化をどの程度まで進めようとしているのかという問題に対し、初歩的な接近を試みたものである。

1. 経済計画のパフォーマンス

社会主義経済では、経済計画のなかに各種産業政策に相当するものが組み込まれているのが常態であると述べた。この場合、「計画」とは長期（主として5カ年）計画と短期（年度）計画がその中心になる。これら以外にも、党・政府・各部の個別産業に関する数多くの「決定」、「通知」、「指示」、「報告」等があり、それらはすべて重要である。ただ紙面の制約があるので、それらは将来個別産業政策を論議する際に詳しく言及することとして、ここでは5カ年計画を中心に中国経済の産業化の流れがどのように推移したかをみてみよう。

結論から先に示すと、実は中国が建国以来約40年の間、計画的手段を用いて各種産業に対し、どのような政策措置をとってきたかということを体系的に理解することは、きわめて難しい問題なのである。確かに社会主義経済では、「たてまえ」としては、計画によって整合的な経済システムの確立が指向され、効率的な産業構造の形成が、科学的合理性に基づいて追求されることになっている。しかし現実の中国では、長期計画が正当な手続きを経て立案され、厳格に実施されたことは、第1次5カ年計画を例外として、ほとんどなかったのである。以下では、この間の状況を簡単にふりかえってみよう。

(1) 第1次5カ年計画（1953～57年）

第1次5カ年計画（以下、1・5計画と略す）は開始から2年を過ぎた1955年6月の第一期全人代第二次会議で承認されたもので、以下の三つの基本任務（目標）をもっていた。(イ)社会主義工業化の初期基盤の形成、(ロ)農業と手工業の社会主義改造、(ハ)資本主義工商業の社会主義改造、である [3]。

(イ)は量的な工業開発目標といった傾向が強く、ソ連援助の156項目+自国の649項目のプロジェクトによって、重工業に力点をおいた「ワンセット型の工業体系」を一挙に作り上げようとしたものである。いわばソ連からの資本・技術・ノウハウの完全導入による産業近代化政策と表現できよう。一方、(ロ)、(ハ)は質的な、社会主義国家における「産業組織」の再編政策に関するもので、1949年以後進行してきた所有制の改革をさらに一步進め、協同組合化と公私合営化の漸進的促進をはかることを意味していた。

1・5計画の成果は、全体としてはきわめて良好なものであった。工業と農業の年平均成長率は14.7%、4.3%を達成し、ソ連援助のプロジェクトは1957年までに135項目が施工段階に入り、68項目が操業を開始した。近代工業の基幹部分がしだいに整えられ、以前には存在しなかった発電設備、自動車、大型機械、精密計器、プラスチック、アルミ一貫生産等の生産能力を確保することができたのである。

しかし大きな成果とは裏腹に、この時期に、後に中国経済の病癥として残る、多くの難問が累積していったことも事実である。基本建設資金の一部として前年度予算の繰越金（工商部門への信用貸出の財源）を使用したことにより、基本建設と他の経済部門との不均衡が増大する傾向が、この時早くも現われていた。また都市労働者の急増は、自然災害の影響もあって、都市部の食糧不足をしだいに深刻なものにしていた。

残念ながら、このような問題に対する政府当局の対処は遅れぎみであった。むしろ楽観論が支配的であり、1956年1月の第3回全国計画会議では、翌年の基本建設投資を前年比71%増、計画期の国内プロジェクト数を745へ増加というような過大な修正目標が設定された。こうした傾向はしだいに強まり、計画の後期には一種の「浮かれムード」が全国に蔓延していったのである。

基本任務(ロ)、(ハ)についても、大きな弊害が現われはじめていた。1953年当時、生産協同組合に加入していた農家数は全体の0.2%にすぎなかったが、55年7月の全省党委書記長会議における毛沢東講話「農業協同化の問題について」以後、情勢は一変した [4]。漸進的進行という初期の決定は無視されて、組合化の熱狂が全国を包むことになった。組合加入農家数シェアは56年末には90.3%に達し、同時に手工業者の組合加入シェアは73.6%、私営工業従業員総数の公私合営シェアは99%に達してしまうのである。こうした政策の急転換は、総じて雑で強制的なものであり、農村では芽生えはじめていた生産責任性が一掃され、悪しき「教条主義と平均主義」が蔓延する契機をもたらした。工業部門でも修理部門が軽視されたり、企業内の党委員会による工場長指導という、非効率な「政経一致型企業管理形態」の強化を招くことになったのである。

(2) 第2次5カ年計画の崩壊、大躍進と調整期 (1958~65年)

続く第2次5カ年計画 (以下、1・2計画と略す) は1956年9月の党第8回全国代表大会の席上、周恩来によって報告されたもので、(イ)重工業を中心とする工業建設と国民経済の技術改造の推進、(ロ)社会主義改造の続行、(ハ)工業、農業、手工業の生産発展とこれに対応する運輸、商業の発展、(ニ)人材育成と科学研究強化、(ホ)防衛力増強、人民生活の向上等の基本任務が掲げられていた。

しかし結局この計画は、掛声のみで終わるのである。1958年3月の中共中央成都会議で、毛沢東が「大いに意気込み、常に高い目標を設定し、より多く、より速く、無駄なく、社会主義を建設する」という、きわめて主観的な「総路線」を打ちだし、「大躍進」が開始されたからである。同会議は国家計画委員会が提出した「58年度計画第二本帳」即ち同年2月に批准された「表向きの年度計画」とは違った「第二の年度計画」を承認した。それは工業総生産の年平均成長率を今後、20~30%になるとしたもので、現実をきわめて

第1表 各計画期の目標達成率

(%)

計 画	1・5	2・5	3・5	4・5	5・5	6・5
粗 鋼	130	…	111	60	96	120
食 糧	102	…	100	89	91	106

(出所) 各計画に関する資料および『中国統計年鑑1981, 87, 88』より作成。

軽視したものであった [5]。

6月になると15日までに、中央各部の企業体と事業体の80%を全国を七つに区分した「協業区」に下放するという決定が行なわれ、計画体制の混乱は必至となった。さらに8月28日の北戴河政治局会議では、「1959年計画と第2次5カ年計画に関する意見書」が批准されている [6]。ここでは2・5計画期に鉄鋼と他の若干の重工業部門でアメリカの水準に接近するという目標が掲げられ、工業と農業の総生産年平均成長率目標は各々53%、30%となったのである。また翌日には「人民公社を建設する問題に関する決議」が採択され、58年度目標として、前年比60~90%増の食糧生産、100%増の綿花生産、100%増の粗鋼生産等の過大目標が決定されている [7]。

1958年11月の第1回鄭州会議から59年7月の慮山政治局会議まで、数々の重要会議が続いたにもかかわらず、無謀な方針は転換されなかった。過大な目標は誇張に満ちた報告を生み、国民経済のバランスは大きく崩れた。土法生産による鉄塊が全国にあふれ、食糧生産は58年の2億トンから61年の1.4億トンへと落ち込んだ。この時、約1500万人の餓死者がでるといふ悲劇が現実のものとなったのである。またこの間に中ソ関係は悪化の一途をたどり、60年にはソ連からの建設援助契約破棄の覚書が届いている。これは前述のソ連からの資本・技術を導入しての産業近代化政策という戦略が挫折したことを意味している。

大躍進期の極度の混乱に対し、調整政策が本格的にとられるようになったのは1962年になってからである。1月の拡大中央工作会議で、毛沢東は自己批判(表面的な)を行ない、劉少奇をもとに党内が統一され、「調整政策」が

開始された。5月の中央工作会議では、中央の財政権回復、基本建設の銀行証明制度の徹底、2600万人の都市労働者の削減、人民公社基本単位の生産大隊から生産隊への移行等が決議された。これによって経済秩序はしだいに回復していった。

1964年になると、工業・交通部門でトラスト制によって産業の系列化をはかり、管理効率を高めていこうとする、新たな産業組織政策の動きが顕著になってくる。そして12月の第三期全人代第1回会議の「政府活動報告」のなかで周恩来は、近い将来において近代的な農業・工業・国防・科学技術を備えた社会主義強国となり、世界の先進水準を超過するという、四つの近代化政策の最初の言及を行なうまでに自信を回復するのである [8]。

こうした動きは1965年にも引き継がれた。4月に、党中央は新技術輸入小組の「新技術導入工作のいくつかの主要問題に関する報告」に同意を与えた [9]。この報告では外国から技術を輸入するのは一種の闘争であるという表現がとられ、教条主義的色彩は残るものの、技術輸入の必要性は認めており、重点として冶金、鉱山、自動車、工作機械、計測機器、電子工業設備と技術、国防に必要な工程機械が挙げられていた。これは一種の産業技術政策といえるだろう。5月には党・國務院は国家経済委員会の提起した「全国專業化・協作工作會議紀要」にも同意を与えている [10]。ここでは、65年から3年をかけて加工工業、特に機械工業の改組を行ない、技術水準と生産力を高めるという「個別産業育成政策」に近い方針が示されていた。

(3) 第3次5カ年計画から第5次5カ年計画まで (1966~80年)

調整政策の後には、再び経済発展を指向した計画期が続くのが本来の姿である。第3次5カ年計画 (以下、3・5計画と略す) は1966年から開始された。しかしこれは、満足のいく調査もなく作成されたもので (後に華国鋒によって明らかにされた)、基本任務が何であったのかさえ、不鮮明な計画であった。例えば、当初は従来の重工業優先政策を転換して、「農業、軽工業、重工業の順序

で経済建設を進め、国民生活の一定水準と国防建設の需要を満たす」という目標が掲げられていた。これは経済均衡を回復するという意味では、それなりに時宜にかなった方針であったといえよう。しかし、ベトナム戦争の拡大に対応するように、この方針は取り消され「工業配置の重心を内陸に移し、国防建設に力をいれる」というように、トーンが変化していくのである。3・5計画の公表された計画指標もきわめて単純なもので、工業の目標成長率は年平均9%、粗鋼生産の70年目標1600万トン、食糧生産2.0億～2.4億トンというものが示された程度である [11]。

この計画は1966年8月の11中全会で、毛沢東の劉少奇に対する奪権闘争を意図した「プロレタリア文化大革命についての決定」が採択されたことにより、最初からつまづきをみせることになる [12]。また全国工業交通会議（同年末）で討議されていた「67年度計画」も中央の承認がとられないままに宙に浮いてしまう。長期・短期計画体制はともに崩壊し、各地で武力闘争が勃発するなかで輸送はマヒ状態となり、67年末には全国の炭坑の稼働率は50～60%に落ち込むことになった。翌年も「年度計画」さえ策定できず、無政府的な経済運営が続いたのである。69年には、軍の介入もあって国内状況はしだいに収束しつつあった。しかし計画制度の回復は遅れ、68年末には軍、老幹部、大衆組織の各々の代表からなる「起草委員会」が生まれ、「69年度国民経済計画要綱草案」が作成されるという事態を招いている。この計画は毛語録3億冊を印刷することを第一目標とするような不完全なもので、効力を発揮することなく終わっている [13]。

ただ軍が各部の指導部門に進出したことによって、軍事関連産業は相対的に安定した発展を享受することができたことも事実である。各地で三線建設、即ち軍事工業の内陸建設が進み、1969年10月には国務院が、第一機械工業部軍事管理委員会の「第二自動車工場建設を加速することに関する報告」を批准している [14]。また70年10月には衛星打上げにも成功している。このようにして、機械工業関連の産業が保持されたことが、大躍進の時とは異なる点である。ただ一方で、小規模な冶金工業等のいわゆる「五小企業」が重視さ

れ、全体として分散化が進み、規模の経済を発揮できず、これは後の弊害として残ることになった。

続く第4次5カ年計画（以下、4・5計画と略す、1971～75年）も、前期と同様に不完全なものであった。確かに原案は1970年9月の二中全会で討議される予定であった。しかし権力闘争が激しく展開されるなかで、冷静な討議の場は設けることができず、単に「参考文書」として配布されたのみで終わるのである。その基本任務は、中ソ紛争を反映して「戦争に備える」ことにおかれ、工農総生産年平均成長率の目標は12.5%、75年の粗鋼生産目標は3500万～4000万トンという過大なものであった。

この計画も1971年9月に林彪事件が発生して、初年度から政治変動に見舞われる。また後半の74年になると、今度は非林非孔運動（周恩来批判）が起り、年度計画の討議すら満足に行なえないという状態が続くことになるのである。ただ4・5計画期には米中、日中関係が正常化され、対外環境は有利な方向に変化しつつあった。73年には、大型化学肥料3件、石油化学3件、大型発電所3件等の西側からのプラント輸入が行なわれ、このころから、今度は西側の資本と技術に門戸を開いた「産業近代化路線」が開始されることになった。また国務院は「電力工業の発展を加速させることに関する通知」（75年7月）、「工業発展を速めることに関する若干の問題」（同年8月）等を出し、個別産業の発展政策にもしだいに関心を払うようになっていく [15]。

しかし近代化路線が定着する前に、中国は1976年の毛沢東死去と4人組事件を経験しなければならなかった。この年は第5次5カ年計画（以下、5・5計画と略す）の初年度にも当たっているが、実はこの計画も、実態は不明の部分が多い。一応の回復を遂げた国家計画委員会は75年4月、「1976～85年国民経済発展10カ年計画」を作成していた。この計画は毛沢東による鄧小平批判等の党内闘争の影響を受けて、翌年7月までかなりの修正が加えられたという。そして修正を加えられた10カ年計画の前半を多少手直ししたものを5・5計画と命名し、現実には短期的な年度計画を実施することによって、経済運営がはかられてきたというのが実情のようである。

また複雑なのは、華国鋒政権下で新たな10カ年計画が提起されたことである。この計画は1978年2月の第五期全人代第1回会議で「政府活動報告」として打ち出されている[16]。基本任務は、(イ)全国を動員しての農業発展、(ロ)基礎工業の発展と工業の主導作用の発揮、(ハ)商工業と対外貿易の発展、(ニ)社会主義労働競争と技術革新の展開、(ホ)統一計画の強化と、中央と地方の積極性発揮、(ヘ)労働に依じての分配原則に基づく人民生活向上、というもので、総花的で文革時代の教条主義的性格を色濃く残すものであった。十分な調査もないままに大型鉄鋼基地10件、非鉄金属プラント9件、大型石炭基地8件の建設を目指すという過大な目標を並べ立てたものであり、結局は破産の憂き目にあっている。この間、前述の5・5計画がどのような変貌を遂げたのかは必ずしも明らかではなく、結局は、なしくずし的に消滅して「調整政策」に転換されているのである。

ただ5・5計画期の末期には、これまでとは違った、各種長期計画が示されるようになったことは注目すべきであろう。1978年10月には国家科学技術委員会による「1978～85年全国科学技術発展計画要綱(草案)」が示され、79年3月には西暦2000年を展望した陳雲の「調整国民経済、堅持按比例発展」講話(政治局会議)、同月の国務院「国家電子計算機工業総局の成立に関する通知」(後の82年には電子計算機・大規模集積回路指導小組が作られている)等が示されている[17]。また80年1月に国務院は経済委員会、財政部提出の「国营工業企業利潤留成試行弁法」を批准した。そこでは留保利潤を、(イ)石油、電力、外国技術導入等の企業は10%、(ロ)冶金、機械、電子、化学、軽工業、紡織、建材、森林、鉄道、等は20%、(ハ)石炭、通信、農機は30%という基準が示され、企業財務構造の変化を通じて各種産業発展の均衡をはかろうとする傾向が現われている[18]。

2. 経済計画と産業政策

これまでの経済計画のパフォーマンスを一覧すると、中国が2・5計画から5・5計画までの約22年間、厳密な意味での長期計画を実施してきたことは、ほとんどなかったという事実が明らかになる。ほとんどすべての事例において、政策目標の一貫性がなく、権力闘争が発生して計画経済体制を崩壊させ、後は「単年度計画」や「通知」の連発によって不均衡是正の賢明な努力が続くというのが共通の構図だったのである。もちろん各種の通知や報告のなかに、時折、産業政策の片鱗を思わせるものが浮かぶことはあった。しかし、いずれも国家の政策として一貫性のある系統だったものであるとは言い難く、不完全なままに終わっている。

しかし1976年の毛沢東の死去によって、この状況は一変することになった。これ以後、極左路線はひとまず一掃されて、中国は以前に比して相対的に安定した政治環境が生れることになったのである。

だが計画管理体制が回復すれば、社会主義経済システムは直ちに順調に機能しはじめると考えてよいのだろうか。1976年以後、なしくず的に消え去った5・5計画や10カ年計画からもわかるとおり、事態はそれほど単純ではないことが理解できよう。従来の計画経済方式に重大な欠陥が潜んでいることは、数々の苦い経験に照らして明らかであったのである。

1978年の三中全会を契機として、中国は新たな経済調整・体制改革路線に乗り出していく。81年からは従来の指令的性格を弱めた第6次5カ年計画(以下、6・5計画と略す)が開始され、「計画」とともに「市場メカニズム」を併存させた、新たな経済改革路線が徐々に定着していくことになった。そしてこの経済改革の開始より約8年後、第7次5カ年計画(以下、7・5計画と略す、1986～90年)が開始され、そこに初めて「産業政策」という用語が登場し、これを契機として産業政策に関する論議が活発に起こることになるのである。

(1) 計画体制の回復と産業政策への言及

この問題に迫る前に、6・5計画と7・5計画について簡単に要約しておこう。6・5計画は1981年から開始されたが、正式に承認されたのは翌年12月の第五期全人代第5回会議においてである[19]。基本任務は「調整方針を貫徹し、さまざまな未解決の問題を解決し、財政・経済を好転させ、7・5計画のためによりよい基礎を築く」ことにおかれていた。工農総生産の目標は年平均成長率4%であり、基本建設規模も相対的に縮小され、企業整頓、人材育成等、質の問題も重視されるようになっていたが、実質的には調整政策を延長させたものであったといえよう。ただ、これが単独な計画ではなく1980年から2000年までに工農総生産を4倍にするという「長期計画の一部」として位置づけられていたことが一つの特徴としてあげられる。

6・5計画は、ほとんどすべての目標を繰り上げて達成している。工農総生産の成長率は11%を達成し、責任生産性の導入によって食糧生産は年平均3.7億トンと前期計画の3.1億トンを大きく上回った。工業部門でも企業自主権が拡大し、独自の企業行動がとれる余地が広がった。対外開放政策も定着し、貿易総額は前期の約3倍の規模に達して、5年間で約1万件の技術導入が行なわれている。これらの事実は、これまで、どちらかといえば「所有制の概念」に基礎をおき、国営企業を中心に進められてきた従来の計画方式が、今後は「産業概念」を中心としたものに変化していく契機を与えるものであったといえよう。

事実この計画期には、個別産業の問題もしだいに活発に論議される傾向にあった。例えば1981年3月、國務院が機械工業委員会の「機械工業調整に関するいくつかの問題に関する報告と要綱」を批准したり、同年4月には財政部が各種産業に対する工商税、増値税の内訳を新たに定めたりしている[20]。また全人代等で広範に経済問題が論議されるようになり、政府指導者の講話のなかでも産業政策に近い考え方が述べられることが多くなった。例

としては82年3月の趙紫陽の「機械工業技術改造問題に対する指摘」、また84年12月の「沿海地区経済発展のいくつかの問題」における電子工業の発展に関する言及などがある[21]。また「中外合資経営企業法实施条例」(83年9月)では、外資導入業種として、(イ)資源開発、建材工業、化学、冶金、(ロ)機械、計測器、海上石油採掘設備製造、(ハ)電子、コンピュータ、通信設備製造、(ニ)軽工業、紡織、食品、医薬医療機器、包装、(ホ)農業、牧畜、養殖、(ヘ)旅行、サービス、を指定し、「産業」概念が強く意識されるようになっている。そして85年2月には国務院が国家計画委員会の「7・5計画における行業(産業——筆者注)技術政策と技術改造問題に関する報告」を批准したことにより、「産業技術政策」の概念がはじめて明文化されることになったのである[22]。

一方、7・5計画は、1986年3月の第6期全人代で正式に採択されている。開始年に正式採択されたものは建国以来7・5計画が唯一のものである。そこでは基本任務として、(イ)中国経済の近代化と国民生活の向上、を上げるとともに、そのための制度的基盤整備として、(ロ)経済体制改革の基本的完成、をおいていた。単なる量的目標ではなく、質的問題を正面から捉えようとしていたことに一つの特徴があった[23]。

7・5計画の全文は、緒論、(イ)主要任務と経済発展目標、(ロ)産業構造と産業政策、(ハ)地域分布と地域地経済発展政策、(ニ)科学技術の発展政策、(ホ)教育の発展政策、(ヘ)対外経済貿易と技術交流、(ト)投資構造と投資政策、(チ)経済体制改革の目標と任務、(リ)人民生活と社会保障、(ス)社会主義精神文明の建設、からなっている。前述した「産業構造と産業政策」は第二編で扱われており、そこでは農業、消費品工業、エネルギー、原材料工業、地質探査、機械電子工業、建築業および建築材料工業、運輸通信、商品流通という産業区分がとられ、各々の計画目標が示されている。

産業政策という用語が用いられる前はどのような表記を行なっていたのだろうか。6・5計画をみると7・5計画の「産業構造と産業政策」に相当するものは、その第二編の「各経済部門発展計画」である。ただ7・5計画では前期計画の林業が農業に、冶金・化学が原材料工業に、また別々になって

いた建築と建材も統合され、対外貿易は別の(一)で別個に扱われており、産業区分がより整合的なものになっている。また前期計画にはなかった「産業構造調整の基本原則」が二編の最初の章として以下のように示されている。

即ち、1. 農業の成長継続と軽・重工業の安定発展の促進および、それらの内部構造の改善、2. エネルギー、原材料工業の発展促進、一般加工業の成長制御とエネルギー・原材料・加工業の協調関係への漸進的誘導、3. 運輸・通信の優先発展、生産能力と利用効率の改善、4. 建築業を発展させ、全国民経済と社会発展を促進させる重要産業とする、5. 第三次産業の発展促進と一次、二次産業との比例関係の改善、6. 新技術の積極的運用と伝統産業の改造、知識技術集約製品の重点的開発、若干の新興産業の形成と発展促進、である。また1985年から90年にかけて工農総生産に占める農業比率を23.9から21%へ、軽工業を38から39.4%へ、重工業を38.1から39.6%へ、国民総生産に占める第三次産業の比率を21.3から25.5%へ変化させることが指摘されている。

以上の問題を整理してみると、この計画では「産業政策」という表現をとりながらも、内容は以前の「部門別発展計画」と大差なく、実態は産業構造政策の一部を示したにすぎないものであることがわかる。ただこれを否定的に捉える必要はなく、むしろ構造政策という考えを打ち出すことによって、従来の「経済計画」と「産業政策」との間の橋渡しを行ない、後の産業政策論議の積極的な展開を導くところにこの計画の意義があったといえよう。

(2) 計画・市場共存体制の台頭

さて産業政策論議の発端が1986年近辺で、それまでに経済改革路線が開始されてから、約8年のタイムラグがあったという事実は注視すべきであろう。そこには、従来の計画方式では処理できない問題が生まれ、新しいタイプの政府介入方式が必要となったことが示唆されるからである。ここで三中全会以後の「新経済体制」の意味を産業政策論の視点から見つめなおし、産業政

策が必要になる背景を整理してみたい [24]。

1978年以前の経済運営方式は、ソ連における戦時共産主義体制の模倣に他ならないものであった。それは「物量生産分配管理方式」とも言えるもので、もっとも古典的な計画体制であるといえよう。この方式には、経済発展の初期では需給バランスは明瞭であるが、経済発展が進んで財の種類と総量が増加すると、直ちに管理の限界に直面するという弱点がある。前述した「通知」の乱発もそうした事例の一つの変形に他ならない。

このような問題を解決するには、どうしても「計画手法の高度化」が必要であろう。例えば「最適計画法」を利用して、複雑化した経済財の相互依存性を解明し、資源配分の合理性を高めるという対応が考えられる。だが、それでもすべての問題の解決には不十分なのである。なぜなら一般に計画規模が増大すると誤差も増大するという傾向があり、この不確実性増大の問題に対して何らかの手だてがとられなければ計画経済体制はスムーズにワークしないからである。

またコストの問題も深刻である。規模が拡大すると、計画の立案、実施、管理等に関連する設備と人員は飛躍的に増加する。そのコストは膨大になり、計画から得られる便益以上のものになる可能性がある [25]。さらに労働インセンティブも計画化、統制化の過程で弱められる傾向があることはよく知られている。計画統制を強化すれば「経済情報」の国家による独占が進み、技術進歩は停滞し、官僚主義が蔓延して組織効率の低下を招くことになる。

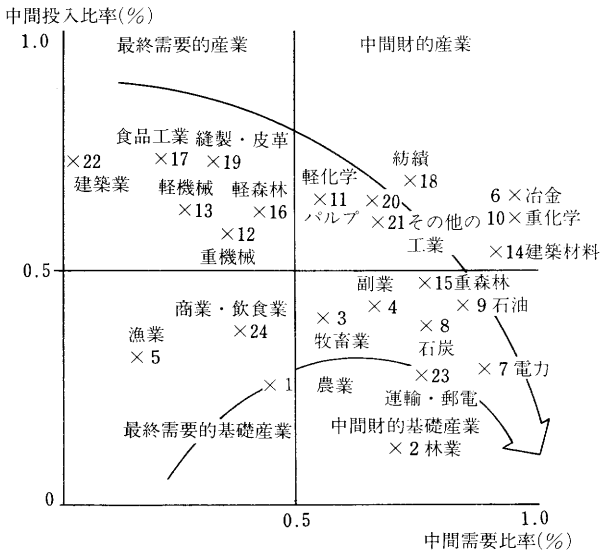
つまり現実には、低コストで信頼性の高い、ある規模の計画を採用し、計画の守備範囲以外の領域は市場メカニズムによって代替されるという方式が必要であることがわかる。市場メカニズムは、健全な競争状態が維持されるならば、ある程度まで合理的な資源要素配分を保証してくれる。また計画のミスや誤差などの「予見の変化」に対しても弾力的に対応することができ、この意味で安価で効率的な要素配分原理である。さらに市場メカニズムは、経済・技術情報を円滑に流通させて経済の活性化をもたらし、労働者の労働意欲を引き出す傾向をもっている。

このような観点から中国が現在進めつつある「経済改革」、即ち「計画手法を近代化させるとともに、計画原理と市場メカニズムの共存を通して、現在以上に合理的な資源・要素配分体系を確立しようとする試み」には、十分な理論的な合理性があるものと結論することができよう。

(3) 計画・市場共存体制における政府機能の変化

ここで注意すべきは、「計画・市場共存体制」下では、以前の「計画一辺倒体制」の時とは違った政府機能が要請されるということである。政府は、計画と市場の共存を可能にする条件創出に留意しなければならない。なぜなら、短期でみると一国の資源は有限であり、2部門がこれを奪い合えば、互いの

第1図 中国経済における市場諸力の波及過程



(出所) 国家計画委員会経済予測中心、国家統計局国民経済平衡統計司編『全国投入産出表1981(試編)』, 中国統計出版社, 1986年。

メカニズムが攪乱を受け、経済発展が阻害される可能性あるからである。

では2部門を共存させるにはどうすればよいだろうか。まず最初に考えられるのは、市場に近いダウン・ストリームにある組立・加工産業等を市場に任せ、市場から遠いアップ・ストリームにある素材、装置産業等は計画に任せるといった分担方式であろう。試みに中国の1981年産業連関表をもとに中間需要比率と中間投入比率を計測し、各産業の市場との相互関係をプロットしたものが第1図である。ベクトルは座標系に働く市場諸力の方向を比喩的に示したものである。こうした分析を基礎に、前述のコスト・パフォーマンス基準を加味しながら合理的な計画の範囲と強度を確定し、財の性質に応じて介入すべき産業には介入し、自由に任すべき産業は自由にさせるという方式が両者共存の基本であろう [26]。

ここで大事な問題は、作用する市場諸力の大きさは、各種産業によってそれぞれが異なるということである。また各々の産業の発展水準が異なることにも注意が必要である。つまり「ある産業を政府計画に委ねる」ということが決まっても、その委ね方は画一的ではないことが示唆される。全面的な指令的計画に基づくハードな形態もあれば、当該産業の自由裁量権を認め、市場による誘導を尊重した「ソフトな委ね方」もあることになる。行政的な介入もあれば、数量税を課したり補助金等を支出するという間接的な介入も有り得るわけである。つまり計画・市場共存体制下では状況に応じた「機動的な政府行動」が要請されるのであり、そうした行動のなかで、もっとも有力な政策手段の一つが「産業政策」であることは明らかであろう。

3. 産業政策の概念の定着

(1) 産業政策論議台頭の背景

次に、中国がどのような経済問題に直面して「産業政策」を必要とするに

いたったかを確認してみよう。これについては、中国の多くの論者の意見はほぼ一致しているようである。要約すると以下のようになる。

(イ)産業間の発展不均衡がなかなか是正されない。目標を超えて経済が加熱し、特に加工産業が突出して基礎産業が停滞している。例えば電力不足で、工業生産能力の30%は稼働できず、輸送力不足で、需要の70%程度しか満たすことができない。(ロ)産業構造が需要構造に適合せず、必需品の生産が停滞し、不必需品の生産が異常に増加している。(ハ)各地の産業構造が調整されておらず、重複部分が多く、全国生産力の効率的使用ができていない。(ニ)近代的投入財の使用が減少し、農業の成長持続が危ぶまれている。(ホ)国内基礎産業が遅れているために加工業の発展は輸入に依存せざるを得ず、外貨準備を増加させても基礎物資の輸入に食われる悪循環が続いている [27]。

このような不合理性を生んだ原因はなんであろうか。多くの論者が経済発展と構造変化の関係を見誤ってきたためであると指摘し、妥当な開発戦略を選択して産業構造の高度化に備えるべきであると主張している。興味深いことに重点産業を見極める基準として、(イ)所得弾力性の高さ、(ロ)生産性増加率の高さ、(ハ)技術進歩と産業高度化の方向、(ニ)他産業への連関効果、を上げている点である [28]。これらは、日本の高度成長期の重点産業基準と類似(ただし、(ハ)は異なり、日本では「雇用創出効果」という基準を設定)している。

ただ現実には所得弾力性が低く、生産性が伸びないからこそ問題であるという産業、即ち原材料、資源、エネルギー部門がある。統計的に上記の基準を当てはめると加工産業こそが重要産業であり、さらに発展育成をはかるべきだということになってしまう。このような時には、他の諸国の経済発展の経験に照らして対応するという知恵も必要であろう。その意味ではむしろ(ハ)、(ニ)の基準のほうが中国の実状に適合しているようである。試みに(ニ)を考慮し、前述の産業連関表より各産業の影響力係数と感応度係数を計測したものを第2表として示す。両者が共に1以上のものを重点産業とすれば、それは冶金、重化学、機械、紡績になる [29]。

重点産業や産業高度化政策については、これ以外にもさまざまな提言が行

第2表 各産業の影響力係数・感応度係数

	影響力係数	感応度係数		影響力係数	感応度係数
1 農 業	0.744000	1.909021	13 軽 機 械 工 業	1.167328	0.639101
2 林 業	0.575427	0.858915	14 築 材 料 工 業	0.997808	0.727710
3 牧 畜 業	0.799232	0.868029	15 重 森 林 工 業	0.930616	0.884838
4 副 業	0.967187	1.052727	16 森 林 工 業	1.072306	0.533898
5 漁 業	0.808167	0.524819	17 食 品 工 業	1.077463	0.837906
* 6 冶 金 工 業	1.165325	1.649935	* 18 紡 績 工 業	1.265276	1.990449
7 電 力 工 業	0.769682	1.108956	19 縫 製 皮 革 工 業	1.371685	0.625377
8 石 炭 工 業	0.892406	0.989282	20 パルプ・文教用品工業	1.143369	0.857654
9 石 油 工 業	0.890164	1.223268	21 その他の工業	1.061607	0.779773
* 10 重 化 学 工 業	1.083607	1.500467	22 建 築 業	1.235312	0.498309
11 化 学 工 業	1.165240	0.837592	23 運 輸 ・ 郵 電 業	0.772224	0.917536
* 12 機 械 工 業	1.150396	1.247147	24 商 業 ・ 飲 食 業 物 資 供 給 販 売	0.894170	1.017267

(出所) 国家計画委員会経済予測中心、国家統計局国民経済平衡統計司編「全国投入産出表1981(試編)」, 中国統計出版社, 1986年。

なわれている。例えば劉偉、楊雲竜氏らは、産業としての裾野が広く連関効果の高い「機械工業を中心とする重工業化」を提示している[30]。そのため
の手段として現行の総花的な無償供与方式の政府投資の方向と方法を変えて、
(イ)運輸通信等の経済基礎インフラ、(ロ)輸出産業、(ハ)エネルギー産業、(ニ)幼稚
産業、(ホ)社会インフラ、を投資の重点とすべきであると主張している。さら
に産業構造を高度化させていくために、(イ)産業銀行の創設、(ロ)地域別産業調
整区を定め、重点産業の優遇をはかる、(ハ)現行の行政組織を改め、「行業協会」
—「大型専業公司」—「多行業業際的全国性公司」関係を軸とした新たな産業
組織を形成する、といった一連の措置を提言している。

同種の提言は、枚挙に暇がなく、いずれも開発戦略を考慮しながら対応策
を主張しているところに一つの特徴がある。また、産業政策の定義に関して
は、当初は「重点産業の発展政策である」、「産業構造発展の目標を定めもの
である」、「市場メカニズムによる産業誘導が失敗した際に用いられる政策で
ある」等のさまざまな意見があったようである。しかし現在では周淑蓮氏の
「一定時期内の産業構造の変化に対し趨勢と目標を設定し、同時に各産業が
社会経済発展のなかで果たす地位と作用を規定し、さらにこれらの設定を実

現するための政策措置を提出すること」という定義が普遍性をもつにいたっているようである [31]。換言すれば、産業を直接対象とし、「市場の失敗」を補填するのみではなく、「計画の限界や失敗」をも補填するものが中国の産業政策であるということになろう [32]。

産業政策の内容については、産業構造政策、産業組織政策、投資政策、技術政策、税収政策、労働賃金政策、内外貿易政策、企業整頓政策等からなるとする意見でほぼ一致しており、この個別的な産業政策像は、借用した日本のそれとほぼ等しい。ただ相違点は、日本では産業政策の対象となる産業は、だいたいにおいて「工業」、特に「製造業」を指すのに対し、中国ではこの範囲が全経済部門に及ぶことが多いという点であろう。

政策主体の問題はどうだろうか。日本では通産省を中核とする各省の「原局」が個々の産業を監督し、全般的な責任を負い、「業法」が立案策定され、税法上の優遇措置の原案も作られた。また「原局」は内外企業に関する種々の認可権をもっており、政府金融機関からの融資に対しても決定的な発言権をもっていた。また重要な役割を「業界団体」と「審議会」が果たしており、原局と業界との調整を行ってきた [33]。

中国では、各産業に対応する「原局」と「産業政策」との関係が不明確であることがわかる。経済関係だけでも、物資、対外経貿、商業、林業、農業、水利、郵電、紡績、軽工業、化学、冶金、航空航天、機械電子、交通、鉄道、資源エネルギー、建設、地質鉱産、労働、財政の各部があり、他にも中国人民銀行、国家科学委員会、国家経済体制改革委員会、国家計画委員会等がある。ここで例えば、化学、冶金、機械電子等の各部は通産省における「局」と原理的には同じであると早計してはならない。日本の「局」の上位機関である「省」にあたる機関の存在が不鮮明で、唯一「産業政策司」を有する国家計画委員会も力不足で各部の個別産業政策を調整する機関は目下のところ、國務院以外にないのである。

しかし、各部の部長は大臣ということになるが、この地位は党政治局より低く、大臣による「閣議調整」を期待するのは望み薄である。あえて調整機

能を期待できるのは「政治局会議」ということにならうか。また中央と地方の問題も複雑で、「鞍山製鉄所のような超重点企業の党書記は中央政府の大巨級の格」であり[34]、こうした独立王国が各地に散在しているとき、整合性のある産業政策を実施することは難しい。また中国では「業界」と「原局」がいわばイコールの関係にあり、業界の利益は即原局の利益といった傾向が強く、原局間調整もなかなか難しい。国営以外の集団所有制企業や郷鎮企業の発展が近年著しいとはいえ、まだ業界団体としての機能を生み出すまでにはいたっていない。またそれら企業が成長の過程で上部政府組織に取り込まれ、業界＝地方政府の一部局という図式になってしまう傾向もある。

このようにみえてくると、産業政策の効果を高めるためには縦割行政の垣根を越える、「強い権力構造組織」と、健全な経営センスを身につけた「近代的企業郡」の登場が不可欠であることがわかる。このような問題は結局は従来の経済体制を抜本的に改革する「産業組織政策」の領域に入るものであり、解決にはかなり長期な時間がかかることが予想される。

(2) 産業構造政策の具体化

しかし当面する中国経済の課題は短期的にはむしろ、前述した「産業構造」の不均衡の是正にあり、「産業構造政策」こそが最も緊急に要請されているともいえよう。構造政策は従来の経済計画との相性もよく、現実化できる可能性が大きい。この意味で1989年3月に国務院が発表した「当面の産業政策要点に関する決定」（以下「決定」と略す）は少々遅遅きながらも一つの要請に応えるものといえよう[35]。最後にこの問題に簡単にふれみたい。

「決定」は1988年の経済加熱化現象を是正し、産業間均衡を達成する目的をもつものであった。それは生産部門を対象としたもので、原則として、(イ)産業政策を導き手としてマクロ・コントロールを強め、市場の発達を指導し、需給関係および消費構造・産業構造の矛盾を緩和する、(ロ)不必要品の生産を圧縮し、必要品、即ち食糧、綿花、石炭、電力、鉄道、軽紡製品の生産と建

設を増加させる、(イ)需給関係、産業連関、技術進歩、外貨獲得能力、経済効率等を総合的に考慮して産業発展の序列を定め、各項政策を定める、(ニ)特に短期の問題の解決を優先させる、(ホ)産業政策の制定権は国務院にあり、各地各部は国家産業政策に基づいて各々の政策の実施方法を検討し、国務院の審査と批准を受けねばならない、(ヘ)産業政策の実施にあたっては経済的、行政的、法律的、規律的手段を運用するとともに政治思想工作を強める、という6点が指摘されている。

次に産業発展の「序列」を、生産領域では、(イ)農業と農用工業、(ロ)軽工業・紡織業、(ハ)基礎設備と基礎工業、(ニ)機械電子、(ホ)ハイテク産業、(ヘ)経済効率の良い輸出産業、と定め、反対に抑制すべき産業としては、(イ)国家重点以外の自動車関連産業、低性能の機械電気産品、(ロ)電力消費の激しいエアコン、電気炊飯器等、(ハ)原材料消費の高いアルミ窓、建築装飾品、(ニ)旧式で浪費の多い、ディーゼル発電、土法有色金属精錬、(ホ)低品質の白酒などを定め、さらに生産中止の産品として437の品目を決定している。

さらに基本建設、技術改造、対外貿易の各々の領域でも同様の「重点項目」と「抑制項目」を具体的に定めた後、産業政策の手段として以下のような項目が示されている。即ち、(イ)各部門が「序列」に従って固定資産投資を調整する、(ロ)銀行の信用貸出は「序列」の優先順序を守り、抑制すべき産業からは資金を回収して重点産業に振り向ける、(ハ)税務部門は各産業に対する各種税率を調整し、財政部門は減価償却率を調整する、(ニ)物価部門は重要商品の価格管理方法を改進する、(ホ)国家計画委員会、外貨管理部門、省一級地方政府は外貨管理、外資導入を進め、不必要なものは制限し、緊急に必要な産品の生産を促進する、(ヘ)輸送部門は重点産業に傾斜した輸送方式をとる、(ト)計画委員会と関係各部は「序列」に従って企業組織構造政策と重点産品の経済規模標準を作成し、重複投資を避ける、(チ)郷鎮企業も「序列」に応じて整頓する、(リ)各地の人民政府は、各年の企業登記を励行し、産業組織の管理と違法行為の取締りを強める、(ヌ)産業政策関連の法律を整備し、各单位、責任者の責任を明確にする。

「決定」は「大調整政策」という色彩が強いものであるが、前述したように「産業概念」を中心とした政策手法がしだいに定着しつつあることは注目しに値する。ただし、その効果的実施の前に、1989年6月の第2の天安門事件が発生したことは、一つの悲劇といえよう。中国が産業政策の効果的なシステムを自らのものとするには、まだ多少の時間がかかるようである。

〈参考文献〉

- [1] 『中華人民共和國國民經濟和社会發展第七個五年計畫1986-1990』, 人民出版社, 1986年。
- [2] 「國務院關於当前產業政策要点的決定」(『人民日報』1988年3月15日)。
- [3] 第一屆全國人民代表大會第二次會議「關於發展國民經濟的第一個五年計畫的決議」, 1955年7月30日。
- [4] 中共中央省, 市, 自治區黨委書記會議通過毛澤東「關於農業合作化問題的報告」, 1955年7月30日。
- [5] 中共中央成都會議通過「1958年度計畫第二本帳的報告」, 1958年3月21日。
- [6] 中共中央批准「關於1959年計畫和關於第二個五年計畫的意見書」, 1958年8月28日。
- [7] 中共中央「關於在農村建立人民公社問題的決議」, 1958年8月29日。
- [8] 第三屆全人代第一次會議, 「政府工作報告」, 1964年12月20日。
- [9] 中共中央「關於引進新技術工作幾個主要問題的報告」, 1965年4月13日。
- [10] 中共中央, 國務院「全國專業化和協作工作會議紀要」, 1965年5月25日。
- [11] 柳隨年, 吳群敢『中國社會主義經濟略史』, 北京週報社, 1986年, 291ページ。
- [12] 中共中央「關於無產階級文化大革命的決定」, 1966年8月。
- [13] 全國計畫座談會「1969年國民經濟計畫綱要(草稿)」, 1969年2月16日。
- [14] 國務院批准一機部軍管委「關於加速第二汽車廠建設的報告」, 1969年10月28日。
- [15] 國務院「關於加速發展電力工業的通知」, 1975年7月25日; 國務院討論國家計畫委起草的「關於加速工業發展的若干問題」, 1975年8月18日。
- [16] 第五屆全人代第一次會議「1976年到1985年發展國民經濟十年計畫綱要(草案)」, 1978年2月26日。
- [17] 中共中央「關於1978—1985年全國科學技術發展計畫綱要」, 1978年10月9日。
- [18] 國務院「關於國營工業企業利潤留成試行弁法」, 1980年1月22日。
- [19] 『中華人民共和國國民經濟和社会發展第六個五年計畫1981-1985』, 人民出

- 版社，1983年。
- [20] 國務院同意併批准「關於機械工業調整的幾個問題的綱要」，1981年3月4日。
- [21] 趙紫陽總理談「關於沿海地区經濟發展的幾個問題」，1984年12月20日；『中華人民共和國經濟管理大事記』，中國經濟出版社，1978年。
- [22] 國務院「關於7・5行業技術政策和技術改造問題的報告」，1985年2月13日。
- [23] 前掲 [1] に同じ。
- [24] 拙著『中国における經濟改革の進展と經濟効率の向上に関する基礎研究』，アジア政経学会現代中国研究叢書，1989年2月。
- [25] 例えば，ソ連の管理人員は1800万人，全労働力の15%といわれている。J.K. Galbraith and S. Menshikov, *Capitalism, Communism and Coexistence*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1988, p.43.
- [26] 拙稿「經濟改革の進展と開發基礎戰略の展望」(JETRO『中国經濟』，1986年4月号)。
- [27] 「制定産業政策應注意的幾個問題—産業政策研討會紀要」(『現代企業導刊』，1987年9月9日)。
- [28] 孟慶學「我國經濟發展與産業結構合理化」(『財經問題研究』，1988年4月7日)。
- [29] 前掲 [27] に同じ。
- [30] 劉偉・楊雲龍『中国産業經濟分析』，中国國際廣播出版社，1987年，285～304ページ；張南保「論優化産業結構的基点，標志，途徑」(周叔蓮等編『産業政策問題探索』，經濟管理出版社，1987年)，132～139ページ。
- [31] 周叔蓮「談談産業政策」；周叔蓮・盛洪「産業政策的內函和研究産業政策的任務」；周叔蓮編著『産業政策問題探索』，經濟管理出版社，1987年。
- [32] この定義は宮沢健一氏の「目的＝手段がほぼ明確に規定されている財政政策や金融政策と同次元に並ぶ性格のものというよりは，むしろ現在のところ，經濟政策一般のコンテクストの中で考えられ，その中で諸産業を直接の対象とする政策領域とされているように見える……，大別するならば産業間の問題を扱う産業構造政策と産業内の問題を扱う産業組織政策がその二つの柱になる」という定義に近い。宮沢健一『産業の經濟学』，東洋經濟新報社，1989年，2～30ページ。
- [33] 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，1984年，5ページ。
- [34] 小島麗逸編著『中国の經濟改革』，勁草書房，1988年，36ページ。
- [35] 前掲 [2] に同じ。