

Huang Yasheng,

*Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era.*

New York: Cambridge University Press, 1996, xvi+371 pp. (日本代理店ナウカ株式会社)

おおはら もり き  
大原盛樹

I

現代中国研究において中央政府と地方政府の関係は、近年特に注目を集めている分野である。地理的の広大さと膨大な人口、そしてその歴史的、文化的多様性を構成する中国の各地方は従来からそれだけで独立した研究対象であり、またそれらを一括して統治し、経済運営にあたる中央政府と地方との統治メカニズムや力学は常に学問的興味の尽きないテーマであった。特に1970年代末から今日に至る改革・開放の進展と中央計画経済から市場経済への移行という未曾有の変化の中で、中央政府から地方政府への大幅な権限の移譲と地方の側の経済的実力の増大によって両者の関係は大きく変化しており、今後の進展は中国を巡る議論の一つの焦点となっている。また中央—地方間での政治的、経済的権限の分配のあり方は、中国のみならず経済体制の移行過程にある他の諸国や発展途上国においても、さらに深く研究されるべき重要な課題になっている。

改革期中国の中央—地方間関係を巡る見方には、識者の間でも大きな幅がある。一方には地方の遠心傾向がさらに強まることを指摘する専門家がおり、極端な論者は将来的な国家の分裂もありうると主張

する。1989年の天安門事件により中国の政治体制の安定性が疑問視されるようになったこと、そしてソビエト連邦の解体からくるアナロジーによりこのような見方が広がった。事実、各地方政府<sup>(注1)</sup>の自地域産業保護がエスカレートし「諸侯経済」とまで言われるようになった経済的地域セクショナリズム、1992年の鄧小平の南巡講話以後の投資ラッシュや外資誘致に際しての各地方の独走、拡大し続ける地域間経済格差等は、中央政府の一国経済全体のマネジメント能力を疑わせるに足るものであった。しかし一方で、1994年から本格化した分税制の実施、積極的な政府の市場介入を前提とした「産業政策」、「協調発展」を目指した地域開発戦略の提出などは、中央政府のイニシアチブがここ数年徐々に強化されているのではないかと印象を同時に抱かせる。地方政府の実力増大による分裂と中央政府の再強化という全く逆の見方の間で、多くの中国専門家が中央—地方間関係、そして中国全体の政治統治およびマクロ経済のコントロール・メカニズムを探し求めているのが現状であろう。

本書はそのような問いに対する一つの明快な解答を提供する。本書によれば、改革期を通じて地方政府は確かに財政をはじめとする経済的資源について大きな権限を委譲され、経済的実力を大幅に増加させた。しかし一方で中央の地方政治、地方官僚に対する政治的コントロール能力はかえって強化されており、それが中央政府の要求に地方政府を従わせる権威の源泉になっている。このことは地方政府の投資行動と中央の抑制政策によるコントロールを、政治と経済の両面から分析することで明らかとなり、さらに政治的変数を使用したモデルの計量テストによって実証される。

本書でも主張されているとおり、これまで経済的側面に注目するあまり地方政府の裁量増大のみが注目を集め過ぎていたきらいがあった。しかし政治的コントロール能力という視点から分析すると、依然として中央が強力にコントロールを行う中国というもう一つの像を浮かび上がらせてくれる。

## II

本書の構成は次のとおりである。

- 第1章 イントロダクション
- 第I部 地方政府行政官の経済的、政治的役割
- 第2章 経済エージェントとしての地方政府行政官
- 第3章 投資者としての地方官僚……地方政府の投資とその役割……
- 第4章 官僚ヒエラルキーの中の地方行政官
- 第II部 改革期におけるマクロ経済政策の発展
- 第5章 過剰投資需要と抑制政策
- 第III部 地方の投資行動分析
- 第6章 地方投資行動の説明
- 第7章 抑制期の戦略的投資行動
- 第8章 官僚的投資行動
- 第9章 まとめ……政治機構、インフレ管理、経済改革……

以下に全3部9章の論旨を要約しよう。

第1章では、本書の目的と分析枠組みが提示される。地方政府は改革期に大幅な自主権と経済資源を獲得し、その旺盛な投資行動は中国の急速な経済発展の原動力となった。しかしその一方で中央政府の志向する地域間格差の縮小や望ましい産業構造の達成、そしてなによりもマクロ経済の安定という目的と往々にして衝突し、時に乱し、歪めてきた。この選好の異なる中央政府と地方政府をどうコーディネートするのが最適なのか。著者はこの問題を解く鍵として、工業部門で国有セクターが相当な割合を占めその多くが地方政府に直属する中国では、投資が経済変数であると同時にきわめて官僚的な変数でもあることに注目する。地方の過大な投資インセンティブの発生の理由、インフレーションとの関係、そして中央のコントロールとその結果について、地方行政官と政治的コントロール制度に焦点を置きながら分析し、上記の問題に答えようとしている。

分析枠組みとして「制度の経済学」(Institutional Economics)のプリンシパル—エージェント・モデル

(principal-agent model)を援用する。所与の制度的制約内で、プリンシパルである中央政府に与えられる役割に対し、エージェントである地方政府は自己の政策選好を最大化させるべく戦略的に行動する。中央のモニターが不十分な場合、その意図と異なる行動を地方政府が行う(エージェント問題)。中央による投資抑制の要求に対し、地方政府はその責任を回避(shirking)し自己の選好する投資活動を行おうとするが、それをコントロールするには中央による地方のモニタリング能力と、それを可能にする情報の分配が重要になると想定する。

第1部(第2~4章)では、改革期の中央—地方間関係の観点から、地方官僚の性格と行動、およびそれを取り込む政治・行政システムを詳しく描写する。

第2章は、改革期の地方政府の経済的役割について分析する。中央計画体制の下で実質的に中央の優先機関でしかなかった地方政府は、改革期に主体的に経済的利益を追求する経営主体となった。地方政府が獲得したものは、管轄企業の生産計画・管理権限、中央計画によらず市場調達できるようになった物資、新しい資金調達手段である。さらに財政請負制の導入によって、地方は投資による利潤を自由に活用できるようになった。これらの変化が地方政府の投資に対する強力なインセンティブを生み出したことを説明する。

第3章では、投資案件の形成と決定、資金調達、認定、実施における地方政府の役割について明らかにしながら、改革期に地方政府がどのようにそれら権限を手中にしていたかを詳述する。投資管轄分野の拡大、中央の投資割り当て削減、投資審査・批准権などを地方が獲得する一方、中央政府の投資コントロールに関する権限は一定規模以上の投資案件の批准権と行政的監督権のみとなった。資金調達の面でも、中央からの配分予算に専ら頼っていた状態から、予算外資金、銀行ローン、地方債券、ノンバンク金融機関、外資などの新しい金融資源を獲得した。政策権限のさらなる拡大への欲求と「開発インベラティブ」に突き動かされた地方政府は、独自資金源獲得により一層投資を増大させるインセンティ

ブを有しているとしている。

第4章は、中国全体の政治システムと支配系統における地方行政官の位置、および中央政府が地方行政官の行政行動を監視し管理するメカニズムについて説明する。そして中央政府が地方行政官の人事と行政的モニタリングの制度的強化を通じて、改革期前より強力な政治的コントロール能力を獲得している可能性があることを示す。地方の行政、政治のトップ・レベル幹部（省長および省党委員会書記クラスなど）の任命は中央によりなされ、それに続く幹部（局長レベル）の人事に関しても中央が強い影響力を有する。中央は任命に先立ち思想的、政治的態度を重視しつつ、中央に従順だと期待できる者を各地方の中樞に据えることが可能となっている。党員、行政官監督機関の新設や国家統計局の拡充、地方政府・党の辦公室への情報収集の義務づけ等、地方行政・政治のモニタリングの制度化も進んでいる。改革期に省レベルの行政的中央主義 (administrative localism) は低下していると結論づけている。

第II部（第5章のみ）は改革期の地方政府による過剰投資需要とインフレを発生させたメカニズムを分析し、それに対する中央政府の政策的対応をクロノロジカルに紹介する。中央計画経済体制の諸国家で過剰投資が発生する根本的な原因は、制度的に自らそれを抑制させるネガティブ・インセンティブが存在しないことにある。生産資源の公有制の下では、ソフトな予算制約により投資のコストはインフレによって全体に分散される一方、産出される便益は投資を行った特定の集団に帰するという非対称性が存在する。過剰投資はインフレ圧力となり、さらに価格と利益率の歪みによって投資の産業分野の偏重を生じさせるのである。

改革期の過去4回の抑制期 (austerity period) に実施された主な手段は、地方に対し投資の抑制とボトルネック分野へのシフトを徹底させることであった。前者はマクロ経済政策、後者は産業政策である。抑制期の厳格さは、その時々中央のコミットメントの強度によって異なる。例えば1987年の趙紫陽と李鵬の間の政策的路線対立が抑制政策をソフトにさせ、地方が中央の政策に従う程度に影響していると

している。

第III部（第6～8章）では地方の投資行動を官僚的変数で説明するためのモデルを提出し、データを駆使した計量的実証分析を行う。

第6章では地方政府の投資行動を説明するための理論的枠組みとモデルを提示する。上述のプリンシパル-エージェント理論を援用し、地方の投資の責任回避行動を、中央-地方間における地方の投資行動に関する情報の配分と、投資に対する政策選好（両者がどのような投資を欲するか）のギャップという2つの変数の関数で説明するモデルを提出する。またそれらの変数がどのように投資行動に影響を与えるかに関するいくつかの仮説を検討する。

第7章と第8章ではモデルの計量的検定を行う。第7章は改革期の時系列的分析である。改革期に見られる何回かの投資増大黙認期（インフレ期）と抑制期を詳しく調べると、抑制期の中央の地方に対する投資抑制効果が時間の経過とともに向上していることが実証される。つまり中央の地方に対するコントロール能力が改革期全体を通じて上昇しているのである。それは、抑制期に地方が中央プロジェクトを実施するため、自身のプロジェクトを相対的に削減している（つまり中央に対し従順を示している）こと、さらにその成績が最近になるほど良好であることから実証できるとする。背景としてモニタリング能力が、行政機構内における制度化や官僚機構の構造、技術的洗練によって改革の進展とともに増大したからだと推定している。

さらに、地方の行動に対する中央-地方間の情報の分配が地方の投資行動を決定していることを実証する。地方は自身の投資行動に関する情報を有するが、中央はその一部しか把握できない。どのような情報がどれくらい中央に把握されているかにより、地方は自己の行動を決定するのである。これは、(1)抑制期に中央が投資削減指令を地方に下達する際、より公平だが情報収集が困難な指数コントロール・アプローチではなく、統一コントロール・アプローチが採用されている、(2)中央のモニターが比較的効いている基本建設投資の変動が、そうでない更新改造投資より大きい（モラルハザードの発生）、(3)地

方は中央の政策コミットメントがハードだと判断すると抑制策に敏感に反応するが、中央内部での路線対立などによりそれが不透明だと消極的になる、等が計量的に明らかにされることで実証されたとする。

第8章は中央による地方幹部の人事に関するデータのクロス・セッショナルな分析により、中央による政治的モニタリングが少なく、また両者間の選好ギャップが大きいほど、地方の責任回避行動が大きいことを明らかにする。

モニタリング能力と投資選好ギャップは、地方行政官の官僚機構における位置、すなわち、中央に任命される地方高級幹部の中央機構への統合度と、その地位の安定性（在任期間、およびその年に新規に任命された者の比率で代替）により異なると仮定する。キャリア形成において中央への統合度が高いほど、また在任期間が短いほど、さらに中央による任命が頻繁であるほどそれだけ中央に従順になる、というコントロール仮説がモデルとして提出される。人事がコントロール手段として採用されているのは、事前モニタリングを可能とし、少ない情報でコントロールするのに適した方法だからであるとしている。

経済変数を同時に組み入れた重回帰分析の結果、統合変数と任命変数は投資の責任回避行動に負に相関し、係数は有意であった。任期変数も5年以上の例外的長期（平均は4年）にわたると投資の責任回避行動の増大に有意に相関することが確認された。以上によって、経済変数だけではなく官僚変数を組み込むことの中国における投資分析への有用性が確認されたとする。

第9章では、本研究で得た結果によりつつ、他の移行経済期にある諸国の投資コントロールに関する政策的含意を提出する。また、今後の中国の中央—地方間関係の展望と中央政府への財政集中傾向に対する評価を示す。

市場経済への移行過程にある諸国家に対して本研究は以下のことを示唆する。第1に、経済改革を実施するには、まず抑制政策でインフレを抑え経済の安定を確保せねばならない。第2に、経済改革を政

治改革より先行させ、両者間にある程度のタイム・ラグをおいた方が合理的である、と提言する。第1の点については、中国の経験によれば大胆な経済改革プログラムは1984年、87年、93年など抑制政策期に行われたこと、第2点目に関しては、移行経済では旧体制の金融機構のディシプリンの欠如、そして企業の投資需要を抑制するメカニズムの未成熟を通常引き継いでおり、経済的な方法のみではコントロールが困難であることを理由として挙げている。経済改革と政治改革を同時並行して進めた旧ソ連、東欧が失敗し、経済改革を先に進めた中国が成功したが、地方政府に対して政治的コントロールを保持したかどうか重要な相違であったとしている。

著者は現在の中国を「事実上の連邦制国家」とみなしている。地方政府がその地方に関する財政権限を有し、中央政府は外交や軍事など国家戦略的な分野に特化しているからである。そして今後の中央—地方間関係を考えるとき、国家の巨大さと経済的コントロール装置の未発達を考慮すると、現体制を当面維持することが望ましいとしている。

一方、中央は1994年より分税制を実施し、その財政的立場の強化を図っている。著者はこれは将来的に好結果をもたらさないと主張する。現在の権威主義政治体制が近い将来に変化する見込みのない現在、地方政府の強化された財政力が中央政府の裁量に対抗する唯一の抑止力となっている。政治権力のみでなく財政まで中央に集中することになれば、中央の独走をコントロールする手段がなくなってしまうと指摘している。

### III

本研究は数々の点で、中国およびその他移行経済諸国の研究への貢献が大きいと思われる。まず、上述したように、中央政府のコントロール能力が改革・開放期に一貫して低下しているという固定観念化した見方を否定したことである。政治的に地方をコントロールすることが可能な状態が維持されているだけでなく、近年さらに強化されていることも明らかにしている。中国の統治の実態を解明する作業と

して注目すべきものである。

単に政治的なコントロールが重要だとしただけでなく、それが制度化されシステムティックに機能していることを示したのも重要である。これまでことあるごとに言われてきたのは、中央—地方間関係について（他のすべての関係についてもそうであるが）個人的な政治的関係が重要な影響力を持つという定説であった。典型的な例が、広東省長葉選平氏（1991年に中央政府によりその任を解かれる）は、葉儉英の息子であるためその政治的バーゲニング・パワーは大きく、広東省が優遇政策を享受できたのも彼の政治的影響力のおかげである、というような説明である。しかし地方政府といえども、人口数千万人という国家なみの規模を有する地域の統治の主要な部分が一部の政治家の個人的な関係に専ら帰せられると考えるのは無理があると言うべきである。その点で、本書は人事によって制度的に地方行政官が中央に政治的にコントロールされるメカニズムに関する仮説を提示し、実証したという点で、大きく賞賛されるべきであろう。

また本書は、地方政府の行動を、率直なモデルでわかりやすく説明している。地方政府の投資インセンティブの源泉については、地方官僚の財政拡大と権限拡大への欲求、そして「開発インベラティブ」だとしている。これは従来の説明から踏み込んだものだと言えよう。例えば、地方政府の外資導入熱の理由は地方産業発展のための資本、技術、経営ノウハウの導入にある、という説明が従来からされてきたが、それだけではどこか痒いところに手が届かないような、説明不十分な印象を与えてきた。本書では地方官僚のよりプリミティブな行動原理をモデルの中に組み入れたことで、現実を如実に表すのに成功している。

さらに本書の最終章で、政治の民主化が望めない現状から中央政府の地方政府に対する財政権限の増大傾向に懸念を表明しているのは重要である。中央のコントロール低下の通説とそれが中国経済の危機を生み出すという心配が、多くの論者をして分税制導入による中央の権限拡大への期待を抱かせるに至っている。経済面ばかりに専ら注目し、同時に日本

の著しい中央集権と地方自治の弱体という現実慣れに慣れた評者のような日本人研究者は、そうした見方を疑わずに受け入れる傾向にあったように思われる。しかし例えば大躍進において、政治的中央集権による地方の毛沢東への追従が、計画経済体制の下での地方から中央への抑止力の欠如と結びつき、大きな混乱をもたらしたことを経験として知っている者にとって、再び中央に権力が過度に集中することに対する懸念が沸き上がるのも不思議ではない。

本書の研究はモデル設定と仮説が明確で、結論も切れ味鋭く解りやすい。しかしその分、モデルには以下の重要な要素が欠けていると思われる。

第1に、中央と各省の政治的、行政的高級幹部とのつながりは明確だが、それ以下の地方行政官とのつながりという視点がない。例えば、中央—地方—基層という三層構造が中国に存在するとすれば、本書で分析されているのは、中央と地方の接点の部分まででしかなく、大部分の地方官僚とさらにその下の基層部分が全体としてどうつながり合い抑制し合っているのかに関する分析の視点が欠けている。

第2に、市場化の進展に関する評価が不明である。本書の枠組みでは、中央政府から地方政府へ権限が移ったことを経済全体の投資拡大とインフラ整備の理由としているが、経済発展の原動力となったもう一つの要素である非国有部門の役割が不明である。第1の点とも関連するが、経済発展のもう一方の主役である郷鎮企業に関しても政治的分析を援用することを期待したい。多くの有力な郷鎮企業は、非国有部門だとはいっても実際には地元の行政組織が重要な役割を果たしていると思われ、市場経済下での民間企業とは異なる複雑な主体である。国有企業とは違った形式での官僚と市場の接点として、研究の範囲に加え解明して欲しい。

第3に、中央政府内部の問題である。著者の論理でゆけば、インフレの最終的な原因は過剰投資を許容して貨幣供給を増加させる金融機関にあることになる。しかし中国では中央銀行が國務院の下に置かれているため、マネーサプライを増加させ、インフレを引き起こしたのも結局は中央政府ということになる。本書のモデルでは、インフレの原因は地方政

府にあり、それを抑制するのは中央政府であるという。しかし結局は、中央が自ら金融を締めるかどうかインフレの決定的な要因ではないのか。インフレの原因は、金融機関を中心とした中央政府機構内部の政治的、官僚的問題にもあるのではないか。

無論、これらのすべてを一冊の研究に望むことはできない。本書でその有用性が明らかになった著者の分析枠組みとツールをさらに未解明の分野に応用し、「複雑怪奇」と通説的に言われる中国の政治経

済の実態を一層明らかにしてくれることを期待したい。

(注1) 以後、断りのない限り、地方政府あるいは地方とは省レベルの行政区を指すこととする。同様に省と言うときには直轄市と民族自治区を含むこととする。

(アジア経済研究所海外派遣員、在北京)