

変容する中国・国家発展改革委員会

序 章

本研究のねらいと成果の概要

佐々木 智弘

第1節 問題の所在

1. 現状把握

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

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

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

中国共産党全国代表大会（党大会）後の最初の全国人民代表大会（全人代）会議では國務院機構改革案が採択されるが、2013年3月に開催された第12期全人代第1回会議においても採択された。これに関連し、国家発展改革委員会の杜鷹副主任は次のように語った。「国家発展改革委員会は『小國務院』を形成することはできない」と述べ、国家発展改革委員会に権力が集中しているとの批判に応えた。他方、ネット上では「国家発展改革委員会の改革がなければ、機構改革ではない」との国家発展改革委員会の在り方に対する意見もみられた。このことは、国家発展改革委員会の現在の影響力がいかに大きいかを表すエピソードである。

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

本書では、あらゆる経済分野に関与する国家発展改革委員会が政策過程において、どのように影響力を行使しているか。制度の分析、ケーススタディを通じて明らかにする。

2. 学術的意義

他方、国家発展改革委員会を研究することは、現状把握にとどまらず、中国の官僚制研究に対する学術的な意義を有している。

限られた資源をいかに配分するかという毛沢東時代の計画経済体制下での最も重要な経済運営において、巨大な権限を有し、最も重要な役割を果たし

たのが国家発展改革委員会の前身である国家計画委員会だった。

しかし、1978年の中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議で、改革・開放に舵が切れ、事実上の市場経済化の道を歩み始め、次第に計画経済色は薄れていった。1990年代には、国家経済貿易委員会のようなマクロ経済関連官庁が新設され、台頭し、国家計画委員会の存在意義も疑問視され、廃止論もみられるようになった。

しかし、実際には国家計画委員会は、国家発展計画委員会、国家発展改革委員会へと名称を変え、現在まで存続している。この変遷の詳細は第1章、第2章に譲るが、計画経済を象徴するこの官僚組織が、計画経済システムから社会主義市場経済システムへの転換の過渡期における経済運営でも最も重要な役割を果たす官僚組織になっている。このことは、計画経済の終焉を象徴するとともに、市場経済への適応を示すものだった。それは、市場経済システムの導入に伴い、マクロ経済コントロールの重要性が高まるなかで、国家発展改革委員会はマクロ経済コントロールを主要任務とし、存続の危機を脱し、今では「スーパー官庁」といわれるほどに大きな権力を有する。

国家発展改革委員会が経済システムの転換という新しい状況にどのように順応していったのかを分析することは、中国の官僚制の特徴を明らかにする上でのひとつのケーススタディーと位置づけることができる。

国家発展改革委員会、中国の官僚機構に関する先行研究は多くはない。国分（2004）は、巨大な官僚機構である国家計画委員会の変遷を通して、中国の官僚制の構造と機能の動態を分析し、官僚制を中国共産党支配のための道具、「人治型官僚制」と結論づけた。Lieberthal and Oksenberg（1988）とLieberthal and Lampton, ed.（1992）は、中国の政策決定過程を分析し「分断化した権威主義」（Fragmented structure of authority）モデルを提示し、一党支配の下で中央から末端へと集権的な組織形態になっていない、中央と地方、官庁、企業などのあいだが分断されているとして、協調の重要性を指摘した。そのなかで前者は、国家計画委員会が投資を決定する上で、工業と農業のバランス、省庁間や地方間のバランス、投資と個人消費のバランス、国内流通

と対外貿易のバランスに重点をおいてきたことを指摘する (Lieberthal and Oksenberg. 1988, 65)。また後者は、国家計画委員会が地方間や省庁と地方のあいだの対立を最終的に解決する機能があるとした (Lieberthal and Lampton, ed. 1992, 73)。

これらの先行研究は、1990年以前、すなわち社会主義市場経済化が本格化する前の国家計画委員会を対象としており、本研究のベースとなるものである。これらに対し、本研究は1990年代以降に市場経済化が進展するなかでの国家発展計画員会、国家発展改革委員会に焦点をあてており、先行研究をさらに発展させたものと位置づけることができる。

佐々木 (2012) は、2008年のリーマンショック前後の金融政策の主導権をめぐって、国家発展改革委員会と中国人民銀行が争うプロセスを明らかにし、国家発展改革委員会が金融分野に強い関心をもっていることを指摘した。本研究を行うきっかけとなった研究である。

第2節 各章の位置づけと概要

本書は、以下の5つの論文から構成されている。

第1章では、中国の国家発展改革委員会のもつ機能や役割について、現代中国の行政改革論の枠組みのなかで、現在に至るまでの変遷を分析した。計画経済体制時代の国家計画委員会はマクロ・コントロールからミクロ・コントロールに至るまでの強大な権限を有していた。しかし、1970年代末の改革・開放への転換、市場経済のシステムを導入した改革が既定路線となり、ミクロ・コントロールの権限は全体として縮小し、1990年代にはマクロ・コントロール部門が分散化し、さらに国家経済貿易委員会の台頭で国家発展計画委員会のマクロ・コントロール権限は大きく縮小した。

しかし、2000年代に入りマクロ・コントロールの分散化の弊害がみられるようになり、2003年に国家経済貿易委員会の廃止によりその権限の多くが国

家発展改革委員会に移管されたこと、2008年に財政部と中国人民銀行との協調メカニズムの健全化により国家発展改革委員会が財政と金融分野への関与を高めることに成功したこと、さらには2013年にはエネルギー分野での権限も強化されたことで、経済運営全般に強い権限が付与されたと結論づけた。

第2章以下がケーススタディーである。

第2章では、重厚長大の製造業を想定する伝統的な産業領域における国家発展改革委員会の役割の変容を明らかにする。

産業政策の制定と実施という国家計画委員会期からの重要な機能が国家発展改革委員会になってどのように変わったか。詳細な分析が行われている。著者は、中国で長年産業政策の制定に携わってきており、論文ではその経験が随所に生かされている。

その変化は投資コントロールの分野で顕著であるとする。計画経済システムでは国家計画委員会は財政資源の直接配分の権限を有していたが、社会主義市場経済システムでは政府財政の投入の余地が小さくなった。しかし、国家発展改革委員会は財政資源配分権限に変わり新たにプロジェクトの審査・承認権限を獲得することで、産業政策の制定と実施の主導権を維持することに成功していることを明らかにした。

他方、その国家発展改革委員会の主導権は相対的に低下しているとも指摘する。計画を通じた資源配分の余地が小さくなったことで、産業政策の制定、実施の主導権を握ることは経済全体のマクロ・コントロールにおける主導権を握ることを意味するようになり、他の経済管轄官庁や地方政府の関与の余地が大きくなり、投資も審査・承認制から審査承認と確認・許可の併用制へと移行しており、国家発展改革委員会とその他のアクターの共同管理へと変化していることを明らかにしている。そして「新エネルギー自動車」という新しいエネルギー技術の導入についての事例研究でそのことを証明した。

第3章では、産業政策、法規、実施体制の整備が始まったばかりの新しい産業領域における国家発展改革委員会の役割を明らかにする。

そのために、新たに認知された産業である物流業を事例とし、政策の制

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国家発展改革委員会の関係を分析し、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した。さらに、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、国家発展改革委員会との関係に重点をおいて論じることで、国家発展改革委員会の物流政策における機能について、多角的に分析した。

その結果、多数の官庁の権限関係が錯綜し、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なかで、物流政策全般を継続的に管轄してきた官庁が国家発展改革委員会であることを明らかにした。それゆえ、政策実施過程で関係官庁間の調整を任務とする機構が設立されても、その構成は国家発展改革委員会を中心としており、国家発展改革委員会が調整を主導していることも明らかにした。さらに、行政改革によって、従来個別官庁が行っていた政策の企画・立案機能を国家発展改革委員会が吸収し、業界管理機能が業界団体に委譲されたことで、国家発展改革委員会は業界との仲介機関としての業界団体と直接的関係をもつようになったことを明らかにした。そして、国家発展改革委員会が間接的とはいえ、広範な影響力を保持していると結論づけた。

第4章では、政治的課題の解決策に対する国家発展改革委員会の関与を明らかにする。

そのために、対外的安全保障や国家統合の確保という政治的な課題の解決策としての民族地域振興策について、国家発展改革委員会の関与があるのかないのか。あるとすれば、それはどの程度までの関与であるのか。これらに焦点を当て、西部大開発の実施状況についての国家民族事務委員会の報告書、新疆ウイグル自治区および新疆生産建設兵団、延辺朝鮮族自治州、雲南省、内モンゴル自治区の報告書の内容分析を行い、新疆ウイグル自治区発展改革委員会の職責や活動を手がかりにして、民族地域に展開する発展改革委員会の職責や活動のなかに、民族地域に由来するような際立った特徴があるのかどうかを検討し、そこから発展改革委員会全体に視野を広げて民族地域振興

策における政治的課題への関与がどの程度であることを明らかにした。

その結果、国家民族事務委員会の報告からは、国家発展改革委員会が関与したプロジェクトは少数民族の人材育成に関するもののみだった。新疆ウイグル自治区と新疆生産建設兵団の報告からは国家発展改革委員会の直接的な関与を確認できなかった。さらに、延辺朝鮮族自治州、雲南省、内モンゴル自治区の各報告からも国家発展改革委員会の関与を確認できなかった。地方の発展改革委員会についても、その職責や幹部の分業状況は、国家発展改革委員会のそれと相似しており、民族地域振興策における政治的課題に対応する役割は明示されていないことを明らかにした。以上より、民族地域振興策の政治的課題に対する国家発展改革委員会および地方の発展改革委員会の関与はきわめて限定的であると結論づけた。

第5章では、災害など突発的な出来事が発生した際、早期の復興を果たす上で、国家発展改革委員会や地方（省レベル、県レベル）の発展改革委員会がどのような役割を果たすのか。また重要な役割を果たしているのならば、その条件は何かを明らかにする。

そのために、国家発展改革委員会から地方（省レベル、県レベル）の発展改革委員会に至る発展改革委員会の縦割り系統に着目し、2008年5月の四川大地震後の四川省、陝西省、甘肅省、雲南省での復興活動における復興体制の構築、物価調整およびその他の復興活動の3点から国家発展改革委員会と地方の発展改革委員会の役割を検討した。

復興体制の構築では、中央レベルで大方針が決定された後、省レベルの発展改革委員会が各省の復興計画を策定し、国家発展改革委員会がそれらをまとめて国全体の計画を策定し、それを受け省レベルで個別計画が策定されるというプロセスを経る。そこでは国家発展改革委員会と省レベルの発展改革委員会が主導し、その相互作用がみられること、発展改革委員会が有する広範な権限を生かして主導権を発揮していることを明らかにした。また物価調整についても、国家発展改革委員会が「価格法」で規定されている重要商品の価格決定権限を重点的に活用し、地方の発展改革委員会に適切な指示を行

ったことにより、災害時の突発的な価格上昇を抑えることに成功したことを明らかにした。さらに行政経費の削減、少数民族の文化財保護、インフラ整備といった幅広い範囲の復興活動に発展改革委員会系列がかかわっていることを明らかにした。そして突発的な出来事の発生において、発展改革委員会系列が自ら有する広範囲にわたる権限を重点的に生かすことで、各方面での復興活動を主導したと結論づけた。

第3節 本研究から示唆されること

本研究では、計画経済から社会主義市場経済へと経済システムが移行したにもかかわらず、計画経済システムを支えてきた国家計画委員会を引き継いだ国家発展改革委員会が現在も影響力を有している。その原因を探ることを試みた。

1990年代に入り、本格的に社会主義市場経済化が進むなかで、個々の企業や産業に対する管理、すなわちマイクロ・コントロールが縮小し、マクロ・コントロールに重点が移るなかで、その権限も国家計画委員会からマクロ・コントロールを担う個別の官庁（国家経済貿易委員会や財政部、中国人民銀行など）に分散された。しかし、分散の弊害が露呈するようになり、2000年代に入り権限の集中化が再び求められるなかで、その受け皿となったのが、国家発展改革委員会だった。すなわち、計画経済システム同様に、社会主義市場経済システムにおいても権限の集中が、国家発展改革委員会の影響力を高めた原因のひとつといえる。

その際、伝統的な産業だけでなく、ハイテク産業、物流業、エネルギー、そして金融など新たな領域における権限を獲得するとともに、そうした新たな領域の発展のネックとなっている複数の所轄官庁にまたがる利害の調整に中心的役割を果たすことになった。これも国家発展改革委員会が影響力を高めた原因のひとつである。

そうした利害調整機能は、計画経済システムの下でも国家計画委員会は有していた。しかし、1998年以降、5年ごとの行政改革が定例化したことで、権限が頻繁に移動していることで、利害調整は計画経済システムの下でのそれに比べ複雑さを増している。そのような状況下では、結果的に機能は変化しても組織としては安定した官庁である国家発展改革委員会の役割がむしろ高まるという行政改革として皮肉な結果がもたらされたといえるだろう。そのため複雑化する利害を調整するために新しい機構が設立されても、国家発展改革委員会がその主導権をとらざるを得なかった。

また、突発的な出来事により、復旧や対応が急がれるような事態に陥ったとき、国家発展改革委員会や地方の発展改革委員会が積極的な役割を果たしている理由も、ひとつには権限集中にあり、その権限を集中的に発揮できるのは発展改革委員会の縦割り系列が機能している結果である。また発展改革委員会以外にそうした対応ができる官庁がないともいえる。しかし、これらは社会主義市場経済化の進展によって、新たに備わった特徴では決してない。計画経済システムにおいても同様の特徴がみられた。

他方で、国家発展改革委員会の産業政策の制定と実施における主導権は相対的に低下している。その根拠は、社会主義市場経済化が進み、産業政策の手段や形式の種類が増えていること、産業内の技術が専門化していることで、あらゆる権限が国家発展改革委員会の手にあるとはいえないからだとする見方もある。

こうした異なる見方のどちらが国家発展改革委員会の影響力を正しく評価しているのか。その判断は難しい。マクロ・コントロールという文字通り中国の政治過程をマクロに見ようとすれば、おそらく国家発展改革委員会への権限集中、その調整能力を高く評価することになる。しかし個別のケースでは、個別の管轄官庁の影響力も軽視できず、国家発展改革委員会の役割に限界があるととらえられることもある。本研究では異なる見方があることを呈示することにとどめ、さらなるケーススタディーの積み重ねで精度を高めることが今後の課題となる。

また、政治的な課題を内包した政策に対しては、それが経済政策だったとしても、国家発展改革委員会も地方の発展改革委員会も主導権を握ってはいないという暫定的な結論も導かれた。その点で国家発展改革委員会は万能ではない。こうした特殊なケースもあるため、国家発展改革委員会の影響力に対する評価には、さらなるケーススタディーの積み重ねが必要である。

〔参考文献〕

<日本語文献>

国分良成 2004. 『現代中国政治と官僚制』 慶應義塾大学出版会。

佐々木智弘 2012. 「党国体制とマクロ経済運営——2008年金融危機前後を事例として——」 加茂具樹・小嶋華津子・星野昌裕・武内宏樹編 『党国体制の現在——変容する社会と中国共産党の適応——』 慶應義塾大学出版会

<英語文献>

Lieberthal, Kenneth, and Michel Oksenberg. 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton: Princeton University Press.

Lieberthal, Kenneth G. and David M. Lampton, ed. 1992. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley : University of California Press.