

第5章

2008年四川大地震後の復興活動において 国家および地方の発展改革委員会の果たした役割

渡辺直土

はじめに

2008年5月の四川大地震後の復興活動において、発改委の機能はどのようなものであったか。本章では復興体制の構築、物価調整およびその他の復興活動の3点から、発改委が果たした役割を具体的に検討していく。とくに中央レベルから地方レベルに至る発改委系統がどのように機能したかについて解明していく。資料としては国家発改委のウェブサイトで公開されている通知や行政文書、報道関連資料および各種の新聞記事等を利用する。四川大地震後の復興活動をとりあげる理由としては、大災害後の復興活動であることから当然規模も大きくなり、人、モノ、金が集中的に動くため、地方レベルを含めた発改委系統の果たした役割が象徴的に浮き彫りにされるのではないかと考えるからである。

第1節 復興体制の構築

ここでは震災発生後の復興活動について、活動を進めるうえでの体制構築の面で国家発改委および地方レベルの発改委がどのような役割を果たしたの

かについてみていく。2008年5月12日の地震発生後、国務院は当日中に抗震救災総指揮部を設置し、5月18日にはその下で9つの工作组を設置することを決定した。すなわち、応急救済組、大衆生活組、地震観測組、衛生防疫組、宣伝組、生産回復組、インフラ保障および災害復興組、水利組、および社会治安組であり、国務院の各省庁はそれぞれの工作组に参加し、復興活動にあたるとされた。発改委はそのうち、インフラ保障および災害復興組において主導的単位となり、それ以外に大衆生活組、衛生防疫組、生産回復組および水利組に参加するとされた⁽¹⁾。また、14品目の物資を調達し、被災地を支援することと、インフラ整備のために緊急に3億元投資することを決定した⁽²⁾。これは四川省発改委が国家発改委に対して、インフラ整備や応急処置用の資金を要望したことによる。また、四川省発改委は国家発改委主任の張平が被災地を視察するのに同行し、その後全省の発改委系統に対して復興活動に全力を挙げるよう指示している⁽³⁾。これに応じて県レベルやその他レベルの発改委(局)でも応急部隊を結成し、復興活動にあたっている。たとえば綿陽市の発改委は北川県で救助活動に従事し、自貢市発改委は飲料水や食料を調達し徳陽に送った。崇州市や成華区の発改局は企業の生産を支援した⁽⁴⁾。四川省発改委は5月19日の会議で、当面の任務を資料収集、全体計画および個別の計画の作成であるとした⁽⁵⁾。

6月に入り、1日に国務院抗震救災総指揮部は国家汶川災害復興計画組(以下「計画組」と略)の設置を決定し、災害復興計画の策定および関連政策の研究を担当するとした。国家発改委が計画組の組長単位となり、副組長単位は四川省政府、住宅城郷建設部および国務院の関連部門とされた。計画組の第1回会議では「国家汶川災害復興計画活動案」が検討され⁽⁶⁾、6月13日に決定された。ここでは各級政府部門の復興活動の分担等について定めている⁽⁷⁾。また、復興活動の法的根拠として、6月4日に国務院常務会議で「汶川地震災害復興条例」が制定された⁽⁸⁾。6月13日には計画組の第2回会議が開催され、国家発改委および四川、甘肅、陝西の各発改委、住宅城郷建設部および国務院の関連部門が参加した。ここでは「汶川地震災害復興全体計画

大綱」が審議され、原則的に採択された。また、復興計画の範囲や政策研究の進行状況などについて協議された⁽⁹⁾。その後全体計画の策定に向けて、国家発改委副秘書長で、計画組弁公室秘書長でもある楊偉民が陝西省を視察した。陝西省発改委主任の祝作利が陝西省の被災状況を説明し、全体計画および個別計画の策定作業が進んでいることを報告した⁽¹⁰⁾。

7月に入り国家発改委副主任の穆虹が甘粛省を視察した。陝西省と同様、甘粛省発改委主任の趙春が甘粛省の被災状況と復興活動の状況を報告した。それを受けて穆虹は全体計画の策定作業を継続し、復興活動をさらに進展させるよう指示した⁽¹¹⁾。穆虹は陝西省も視察し、全体計画の策定作業の進展度合いを確認している⁽¹²⁾。7月14日には計画組の第3回会議が開催され、「国家汶川地震災害復興計画」の範囲を四川、甘粛、陝西3省で重大な被害を受けた51の県、市、区であるとし、この範囲をもとに復興計画の策定作業を進めていくことが決定された⁽¹³⁾。そして、7月19日に四川省で「四川省汶川地震災害復興全体計画」が採択され、甘粛、陝西でも同様の全体計画が採択された。ここで、インフラ整備や住宅再建、産業再建、生態再建などのプロジェクトについて、各省レベルで大まかな計画が策定された⁽¹⁴⁾。

各省で全体計画が策定されたことを受けて、国家発改委は「国家汶川地震災害復興全体計画」を策定し、広く国内外各所の意見を募集し、とくに被災地の幹部や一般民衆の要望を反映させるためとして、「公開意見募集稿」として8月14日に公開した。ここでは復興活動全体の目的については、民生の保障を基本とし、住宅再建や学校、病院など公共設備やインフラの再建、就業問題や生態環境の再建を進めていくとされた。また復興で必要とされる1兆元の資金については、中央財政、地方財政、募金などの支援金、国内銀行および国際機関からの借款など、多方面から調達するとした⁽¹⁵⁾。そして約1カ月後の9月19日に正式に「国家汶川地震災害復興全体計画」が採択された。このなかで復興活動の目標については、3年程度で主要任務を完成させ、基本的な生活条件および経済社会の発展水準は災害前のものを上回り、安定的な家庭環境をつくり、経済社会の持続的な発展のための基礎を固めるとされ

た¹⁶⁾。

その後9月28日には四川省発改委が復興活動推進のための会議を開催し、21の市(州)の発改委、被害が大きかった51の県(区、市)およびその他の県政府、発改委(局)、政府の関連部門などが参加した。会議では四川省の国土庁、財政庁、建設庁、環保局、四川省発改委計画処、投資処、項目処、成都市発改委、汶川県、北川県、青川県、什邡市政府が発言している。そして個別計画とその実施の関連について、復興の重大プロジェクトの実施の加速や、年度投資計画の編成、責任の細分化と実施主体の明確化などについて協議された¹⁷⁾。11月には国家発改委が「国務院汶川地震災害復興活動協調小組」を設立した。その任務としては、復興活動の関連政策の協調、復興計画の指導、計画実施における中期的な評価や計画終了時の総括、各被災地の指導部の連携、関連する重大事項の国務院への報告などとされ、発改委主任の張平が組長に、副組長には発改委副主任の穆虹、財政部副部長の張少春、住宅城郷建設部副部長の仇保興が就いた。国務院の33部門の責任者がメンバーとなり、協調小組の弁公室は国家発改委におかれることになった¹⁸⁾。

全体計画の策定を受けて個別計画については、2009年に入り、甘粛省ですべての個別改革の策定が完了した。これは甘粛省発改委およびその他省政府の関連部門が都市体系、農村建設、住宅建設、インフラ建設、公共サービス設備建設、産業調整、市場サービス体系、防災減災、生態回復および土地利用計画について、策定したものである¹⁹⁾。また、陝西省では3月に陝西省発改委が省政府の常務会議において、2008年の復興活動の進展状況および2009年の活動予定を報告している。この会議では2009年は学校や病院、老人施設など公共サービス設備の再建を重点的に進めることが強調された。甘粛省でも3月末までに復興活動のうち、2500項目はすでに開始され、1100項目は完成したとされた。住宅建設が必要な37万8000戸のうち、90%以上ですすでに工事が開始され、59.5%は竣工したとされた。また97%の住宅では修理が完了したとされた²⁰⁾。また四川省でも地震発生から1年が経過した5月の段階で、住宅や学校、病院の再建や就業状況などについて、復興活動の進展度合を報

告している²¹⁾。国家発改委副主任の穆虹は地震後1年に際して、強力かつ秩序を有し、有効に各種の災害復興活動を推進し、重要かつ段階的な成果を得て、復興活動の全面的勝利に向けて基礎を固めたと評価した²²⁾。

ここまでの2008年5月の地震発生から1年余りの復興体制の構築についてまとめると、5月12日の地震発生直後にまず国务院に抗震救災総指揮部が設置され、その下で6月1日に国家汶川災害復興計画組が設置され、国家発改委が組長単位として財政部や住宅城郷建設部、および各級政府と協調し、復興活動計画を策定することとなった。そして、四川、甘肅、陝西の各発改委が主導して、省レベルの復興活動計画を策定し、それを受けて国家発改委が「国家汶川地震災害復興全体計画」を策定した。国务院汶川地震災害復興活動協調小組においても国家発改委主任の張平が組長となり、弁公室も国家発改委内におくなど主導的単位となった。国家発改委は復興資金の問題では財政部と、住宅再建の問題では住宅城郷建設部といったように国务院の他部門と協調しているが、その広範な権限を生かして全体計画そのものの策定において主導的な役割を果たしているといえよう。そして、被災地各省の発改委がそれぞれの状況に対応して詳細な復興計画を策定し、実施している。すなわち、体制構築の面では中央レベルにおいて大方針を決定し、省レベルの発改委が主導して各省の復興計画を策定、それを受けて中央レベルで国家発改委が全体の計画を策定しており、その後省レベルで個別計画の策定といったように、中央と省の発改委が主導し、その相互作用を通して体制が構築されていったことがわかる。

第2節 物価調整

復興活動のなかでも、とくに発改委系統が集中的に役割を果たしたのが、物価の調整である。大規模な災害後において復興活動を進めるなかで、食料や飲料水、医療、およびインフラの再建などで当然大量の物資が必要となり、

物価上昇圧力に直面していた。発改委は平時より「価格法」第14条を根拠として価格政策を策定する権限を有しており²³、とくに復興活動においては上述のようにインフラ整備に主導的な役割を果たすこととされていたことから、価格上昇により必要物資の調達に支障をきたせば、インフラの再建および復興活動全体にも影響を及ぼすことになるため、地震発生直後から物価調整については重点的に対応している。ここではその過程を中央レベルと地方レベルの双方をみながら検討する。

地震発生後においては、5月22日に国家発改委が各部署に対して復興物資の価格監視を強化する通達を出している。そのなかで、食糧、食用油、野菜など食品や生活必需品の価格を維持し、テント、鋼材、ガラス、セメントなどの物資の価格の安定が非常に重要であるとして、四川、重慶、陝西、甘肅などの被災地の各価格主管部門に食品、薬品、医療用品、交通運輸、燃料などについて臨時価格調整を実施した上で、価格変動状況に応じて、省政府に報告、許可を得た後、テント、鋼材、ガラス、煉瓦、セメント、木材などについては臨時価格調整を実施するとした。不当な価格上昇などの違法行為については電話などでの通報を奨励し、悪質な行為については厳重に処罰するとした²⁴。これを受けて陝西省の価格主管部門は通知を出し、各区設市、とくに比較的被害の少なかった西安、宝鶏、咸陽、漢中、安康などにおいては価格監視活動を強化し、食品、薬品、建築材料、交通運賃などの価格については全面的に検査を行い、弁当、インスタントラーメン、ビスケット、ミネラルウォーターおよび交通運賃のつり上げなど違法行為を厳しく取り締まり、違法行為を発見した場合は陝西省物価局に通報するとした。また、陝西省物価局は市場価格の動向を省党委、省政府、国家発改委に1日1回報告するとした²⁵。甘肅省物価局でも同様に通知を出し、5月26日より隴南、甘南、天水、定西などの被災地の価格主管部門に対して、テント、鋼材、セメント、ガラス、煉瓦、木材などの価格を週2回報告するよう指示し、その他の地区の価格主管部門についても価格の変動を警戒するよう指示した。そして陝西省と同様に、生活必需品については臨時価格調整を行い、テント、鋼材、セ

メント、ガラス、煉瓦、木材などの価格についても適宜価格調整を行うとした。また、省内の各企業に対して、これらの物資の販売価格が5月12日の水準を上回らないよう要請した。不当なつり上げなどの違法行為についても陝西省と同様、電話による通報を奨励した²⁶⁾。5月29日の甘粛省委副書記の劉偉平は甘粛省物価局を視察し、価格監視システムを整備すること、価格を安定させる政策措置を強化すること、市場価格に対する監視を強化することを指示した²⁷⁾。四川省物価局も同じく通知を出し、省内各市の物価局が食品、薬品、医療用品、日用品、建築材料、交通運賃、燃料などに対して臨時価格調整を行うとした。また、成都、綿陽、徳陽、広元、雅安、阿坝州の価格主管部門に対し、食品価格を1日2回報告するよう要請し、また1、2県を選んで糸やセメント、煉瓦、木材などの物資の需給および価格状況を1日1回報告させるとした。違法行為については電話での通報を奨励し、省内の各企業に法令順守を要請した²⁸⁾。

被害の少なかった雲南省でも、被災地を支援するため、雲南省発改委価格監督検査局が省内の各企業に対し、薬品、鋼材、セメントなどの物資の価格を不当につり上げないように、法令遵守を求めている²⁹⁾。山東省でも通知を出し、テントや仮設住宅の生産・供給および価格監視を強化するとした。そのなかではこれらの物資やその原材料に対して山東省政府が臨時価格調整を行い、一律5月11日の水準を超えてはならないとした³⁰⁾。その他の地域でも5月末の時点で、たとえば遼寧省では省物価局が、吉林省では省発改委がそれぞれ通知を出し、仮設住宅の原材料に対して臨時価格調整を行い、震災前の水準を上回ってはならないとしている。天津市では市物価局が企業および各区県物価局にテントおよび仮設住宅の原材料の価格が震災前を上回らないよう通知を出している。上海市では市発改委が仮設住宅の原材料を生産する企業に対し、価格が震災前を上回らないよう通知を出し、一部企業に対しては検査を行っている。江蘇省および湖北省でもそれぞれ省物価局が各級物価局に対してテントや仮設住宅の価格を監督するよう通知を出している³¹⁾。このように震災発生直後から被災地である四川、甘粛、陝西のみならず、それ以

外の地域の各省価格主管部門も市、県レベルの価格主管部門に対して次々と指示を出し、復興に伴う需要急増による便乗値上げを許さない姿勢を明確にしている。なお、5月末の時点で四川省物価局は震災後数日間は米、油、野菜、肉、インスタントラーメン、ミネラルウォーター、テントやタクシー運賃などで価格上昇がみられたが、その後復興物資が届いたことで供給不足が緩和され、また各地の価格主管部門が臨時価格調整や違法行為の処罰、価格監視の強化、法令順守の徹底などを実施したことにより、物価状況は基本的に安定し、市場の価格秩序は比較的良好であるとしている。不完全な統計ながら全省で検査グループが4391組、のべ1万5782人が出動し、6万6661カ所の企業および店舗を調査し、価格違法案件を488件摘発し、経済制裁（罰金など）を157万元科したとしている³²。

6月に入り、11日には国家発改委が鋼材、セメント、ガラス、煉瓦、木材などの物資の供給を保障し、不合理な価格上昇を抑制し、復興活動に支障が出ないように、各級各部門に再度通知を出している³³。価格調整については被災地および周辺省の価格主管部門が状況に応じて、「価格法」の規定に従い、省政府の批准を得た後に価格調整を行うとしている。また、6月11日および12日の時点で、四川、重慶、甘肅、陝西の食品の価格は基本的に安定しているとした³⁴。また、6月21日には国家発改委と監察部が世界的な原油価格の上昇ともない、石油製品および電力価格の調整に伴う影響を抑制する通知を出しているが、ここでも被災地である四川、陝西、甘肅の被害の大きかった県では電力価格の調整を行わないとしている³⁵。7月10日には国家発改委が山東省煙台で「市場物価の安定および価格公共サービスと法制工作の推進会議」を開催し、各省レベルおよび計画単列市³⁶、副省レベルなどの地方発改委あるいは物価局が参加した。ここでは、世界的な物価上昇圧力に直面するなかで、復興活動に必要な物資については価格の臨時調整を続けていくことが述べられた³⁷。

8月に入り、甘肅省では省政府弁公庁が再度通知を出し、被災地の物価の安定のため、価格調整および監督を強化するとした。そのなかで、食糧、油、

卵、牛乳、液化天然ガスなどの食品や生活必需品については臨時価格調整を行い、鋼材、ガラス、セメントなどの価格については、省物価局が指定された企業に指導を行い、5月12日の水準を超えないようにとした。煉瓦、ガラス、セメント、木材などの復興に必要な建材を生産する企業に対しては、市あるいは自治州により価格調整が行われるとした。また輸送価格については省物価局と省交通庁が価格調整を行うとした。その上で違法行為については厳しく対処するとした³⁸⁾。内モンゴル自治区でも発改委が会議を開催し、各地方の発改委が参加した。そこでも世界的な物価上昇圧力に直面するなかで、石炭を確保し被災地を支援することが表明された³⁹⁾。

2008年の国慶節の前には、国家発改委が再度通知を出し、被災地の価格主管部門は生活必需品や建材などに対して、価格監視を継続することを要求した。市場価格の異常な変動を発見した場合はすぐに対処し、突発的な事態が発生した場合は当地の政府および上級の価格主管部門に報告するとした⁴⁰⁾。国慶節後の通知でも再度各級の価格主管部門に対し、復興期間における重要商品の市場価格の安定仕事を継続するよう要求した。そして、資金面でサポートすることで、大型のセメント企業が省エネ基準に適合する生産ラインを建設し、被災地でのセメントや煉瓦、ガラスの生産を保障すること、電気、ガス、運輸価格を優待し、化学肥料の生産をサポートして価格を安定させること、鋼材やガラスなどの重要物資の生産と販売部門を協調させ、価格を安定させること、各種の農業サポート政策の実施によって農業再建を促進し、農産物の価格を安定させること、水および電気の供給を保障するため、地方政府は状況に応じて被災者の電気、水道料金を補助すること、石炭生産部門に生産の拡大を促し、電力、化学肥料、セメントなどの重要部門や被災地の重点地域に石炭の供給を保障すること、復興期間中は交通運輸部門を優待し、料金を下げさせることで輸送コストを削減することなどを要求した⁴¹⁾。

12月に入り、13日には国家発改委が全国物価局長会議を開催し、そこで四川省物価局が震災後の物価調整仕事を総括し、被災地の物価状況は基本的に安定していると報告した。実施方法については、即時的に臨時価格調整を実

施し、価格上昇を抑制したこと、法執行メカニズムを刷新し、市場価格秩序を規範化したこと、価格監督を実施し、サービス価格を決定したこと、被災地の建材価格を安定させ、復興活動を支援したことなどを挙げ、また価格調整工作の実施においては公安や武装警察、商工などの各部門と協調して進めたことを述べている⁴²⁾。23日からは国家発改委が主導して全国価格監督检查工作会議を開催し、各省、直轄市、自治区、計画単列市、副省級市の発改委、物価局、価格監督検査局の関係者が参加した。そこでは、2008年1月から11月までの復興活動を含む価格監督検査活動全体の統計として、全国で価格違法案件を5万5000件摘発し、制裁金は20億元に達したとされた⁴³⁾。

このように四川省において物価は基本的に安定しているとされたが、2009年以降も、1月には国家発改委が通達を出し、復興物資の供給を保障し、価格監督を強化するとしている。ここでは、鋼材、セメント、ガラス、木材、煉瓦などについて、これまでと同様に各地方の価格主管部門が臨時価格調整を行うことを要求している⁴⁴⁾。春節の期間においても、国家発改委は各級政府の価格主管部門の価格調整工作により、市場価格の秩序が有効的に保たれているとして、うち四川省においては省物価局が被災地に建材価格検査指導組を派遣し、建材価格の監督検査を指導し、建材の市場価格を安定させたとした。また、成都市物価局は復興用の煉瓦を主とする建材の価格を重点的に検査したとした⁴⁵⁾。

では、実際に各地方の価格主管部門がどのように価格動向を調査し、調整を行なっているのだろうか。ここでは具体例として第1に、四川省綿陽市の状況のみをみていく。綿陽市では震災発生直後の5月13日以降、価格監視検査グループを5つ結成し、市内各所を回って価格動向の調査を始めている。5月末までにのべ830人余りが出動し、のべ3015軒の商店を調査し、「価格違法行為行政処罰規定」などを5200部配布し、受理した通報は2600件、うち56件を摘発し、改善通知書を550部送付し、科した罰金は16万元余りとなった⁴⁶⁾。たとえば綿陽市塩亭県では通報により県物価局が県内のガソリンスタンドを調査したところ、ガソリンおよび軽油が政府の既定の価格よりそれぞれ0.32

元、0.21元上昇しており、これを違法行為と認定して1万6000元の罰金を科したとしている。梓潼県でも物価局が長距離路線バスの運賃を値上げしていた会社に対し1000元の罰金を科し、当該のバスを営業停止処分している⁽⁴⁷⁾。また綿陽市の科学城轄区でも通報により物価局が区内のレストランを調査し、朝食価格を2倍に値上げして提供していたことを確認した上で、工商、公安部門と連合で詳細を調査し、当該レストランを営業停止処分および罰金5000元を科した⁽⁴⁸⁾。

もうひとつは甘粛省隴南市の事例である。隴南市では5月13日に物価局が「価格違法行為打撃行動实施方案」⁽⁴⁹⁾と「価格違法行為打撃行動に関する通告」⁽⁵⁰⁾を出し、政府の各部門と協力して違法な価格つり上げなどを調査し、厳しく処罰する方針を明確にしている。5月14日には隴南市成県の物価局が県内の業者がテントの価格を引き上げ、2万9800元の違法収入を得ていたとして、経営者に原価により販売するよう指示し、違法収入を没収した上で、違法収入の3倍の罰金を科すことを決定した。同様に隴南市文県でも食品、飲料などの価格が高騰したため、物価局と工商部門が調査を行い、小籠包の価格を引き上げていた店舗に対し1000元、朝食の価格を引き上げていた店舗に500元の罰金を科すことを決定した⁽⁵¹⁾。その後も隴南市物価局は精力的に物価調整の活動を続け、6月25日に市党委、政府より「5.12抗震救災先進単位」として表彰された⁽⁵²⁾。7月には上半期の物価調整活動の総括が行われ、震災後の復興活動における物価調整については、5月13日以降、全市物価部門でのべ5000人余りを動員し、市場、スーパー、商店、駅、ガソリンスタンドなどを調査し、処理した違法価格案件は35件、処罰金額は14万620元、経済制裁（罰金など）は5万9420元に上ったとした⁽⁵³⁾。

ここまで地震発生後から2009年初頭までの被災地を中心とした物価調整における国家発改委および地方レベルの発改委が果たした役割をみてきたが、その内容を以下にまとめる。上述のように復興活動において国家発改委はおもにインフラの再建を重点的に担当することになったが、被災地に食料、水、医療用品などの生活必需品や鋼材、セメント、ガラスなどの建材を確保でき

なければ、当然復興活動にも支障をきたすことになる。被災地にこれらの物資が集中的に必要とされるなかで、価格上昇圧力にさらされることになり、さらに2008年の世界的な原油高などがこの圧力に拍車をかけることになった。国家発改委は被災地への安定的な物資供給と被災者の負担を減少させるため、地震発生直後から「価格法」を根拠に何度も物価上昇を抑制するよう通知を出している。これは国家発改委がその職責として重要商品の価格決定を行う権限を有していることによるものであるが、大規模な災害後の復興活動という状況下で、その権限を重点的に活用したといえよう。そして、通知を受けた後、省政府の価格主管部門、被災地である四川省、甘肅省、陝西省においては省物価局、それ以外の地域においても省物価局あるいは省発改委の価格部門がそれぞれの地域における物価調整活動の基本的方針を決定した⁶⁴。各政府の価格主管部門は復興活動において必要な生活必需品や建材などについて市場価格を集中的に監視し、震災前の水準を超えてはならないとした。不当な価格つり上げがあった場合は、その業者に対して強制的に価格を下げさせるなどの措置をとる方針を明確化した。また価格つり上げについては一般からの電話などでの通報を奨励し、悪質な業者に対しては厳重に処罰し、メディアなどで社名を公表するなどの措置をとるとした。

そして、市、県レベルの物価局が実際に現場での活動を主導した。事例からわかるように、典型的なパターンとしては物価局を中心として調査グループを結成し、管轄地域の市場、スーパー、ガソリンスタンド、駅などを重点的に巡回し、価格動向を調査する。あるいは、市民からの通報により不当な価格つり上げを行っている店舗、業者を調査した上で、違法行為と認定し、不当に得た利益を没収した上で、罰金を科すというものである。すなわち、物価調整に関していえば中央レベルで国家発改委が省レベルの発改委（物価局）に通達を出し、それをもとに省レベル発改委（物価局）が管轄下の市、県レベルの発改委（物価局）に方針を徹底し、市、県レベルの物価局など価格主管部門が実際に地域の価格動向の監視、摘発を行うという流れが明らかになった。

上述のような事例は紹介した地域以外でも、被災地である四川省、甘粛省、陝西省では震災発生以降半年程度の間に相当な数にのぼり、枚挙にいとまがないという状況であった。各地方の物価局あるいは価格主管部門は震災以前から日常的に市場における物価動向を調査し、不当な価格操作があった場合は処罰するという活動を行ってきたが、震災後はこのような局面が集中的に現れたため、自らの権限を重点的に活用したといえよう。

第3節 その他の復興活動

震災後の復興活動において、発改委が重点をおいたのが復興に必要な物資を確保するための物価の調整であったが、ここではそれ以外の復興活動において、発改委が果たした役割を前節と同様に地方レベルまで含めて分析する。

たとえば地震後の5月下旬の段階で陝西省の物価局は国家発改委の通知に従い、省财政厅と連合で被災地の一部の行政事業性費用を減免する通知を出し、復興物資を輸送する車両の通行費を免除し、それ以外にも行政事業性費用を一部免除するとしている。具体的には都市インフラ整備における費用やその他の工事費、河川の修繕費、個人事業主の管理費や市場の管理費などが対象となり、各級政府の物価、財政部門に対して災害に乗じて徴収範囲を拡大したり、料金水準を引き上げたり、減免政策を実施しないなどといった違法行為を監視するよう要求した⁵⁵。また、直接復興活動とかわるわけではないが、四川省発改委は6月末に省政府の各部門と協議の上、政府と市場仲介組織（行業協会）を分離する工作方案を出し、省発改委が主導して分離工作を進めている。これは復興活動の実施に当たり、行政経費を削減し、その体制を整えるという目的も加味されていると思われる⁵⁶。同様に行政経費の削減という点では、重慶市発改委も部署内での経費削減を奨励し、監督を強化するとした。具体的な削減対象としては、会議経費の削減（頻度、会期、規模の抑制）、接待および旅費の支出の圧縮、公用車の支出の圧縮、日用品管

理の強化（文具などの消耗品の節約およびペーパーレス化の奨励）、庁舎内での節水節電の奨励、他地区や外国への出張の停止などである⁵⁷。

インフラ整備との関連では四川省発改委は、復興活動に伴う公共工事などの入札に関して、省監察庁と合同で通知を出し、復興資金や募金、国有企業や事業単位の資金の使用を監督し、工事の質量を確保するとした。各市（州）レベルおよび県レベル（市、区）の審査状況については省発改委および省監察庁に報告するものとし、その内容をオンラインで公開するとした⁵⁸。また、国家発改委は10月17日に交通運輸部、鉄道部、工業情報部、水利部、国家エネルギー局と合同でインフラ整備に関する個別計画を出した。そのなかでインフラ整備の範囲としては交通（高速道路、幹線道路、鉄道、航空）、通信（通信、郵政）、エネルギー（送電網、電源、石炭、石油ガス）および水利の4部門であるとし、四川、陝西、甘肅各省の被害の大きかった51県市区に、3年の期限内に合計1670億元投資するとした⁵⁹。また、陝西省は海外の緊急借款の利用に関する会議を開催し、国家発改委の利用外資境外投資司が指導を行った。会議は陝西省発改委外資処が主催し、漢中および宝鶏市の発改委と寧強、略陽、勉県、陳倉区の関連部門および省財政庁、省外貸弁が参加した。このなかで国家発改委は1億ドルの借款を表明し、被災県で16の交通、教育プロジェクトにおいて使用するとした。これは陝西省発改委外資処が責任をもち、具体的な実施については省外貸弁が責任をもつとした⁶⁰。甘肅省では「地震災害復興項目管理弁法」により復興活動のプロジェクトの管理が厳格化され、このなかで国家発改委および政府により審査されるプロジェクトについては国家に報告し批准を得ること、審査権が省内の政府にあるプロジェクトについては、総投資が1000万元以下のプロジェクトは市および州政府により審査、1000万元から2000万元までについては省の主管部門が審査、2000万元以上は省発改委が審査するとされ、また省が有するプロジェクトについては総投資1000万元以下は省の主管部門が、それ以上は省発改委が審査するとした⁶¹。

また、この地域の特徴である少数民族に関連した活動としては、国家発改委が建設部、文化部、国家文物局と合同で四川省の汶川県、北川県を訪れ、

羌族の文化遺産の保護状況について調査した。羌族は人口約30万人で、四川省阿坝チベット族羌族自治州の茂県、汶川県、理県および綿陽市の北川羌族自治県の居住しており、遺跡や文物以外にも言語や手芸、音楽などは歴史的価値が高いとされる。今回の震災で羌族の居住地も大きな被害を受けたことから現地を調査し、文化財の被害状況などを確認した上で、今後どのように保護すべきかなどの対策を検討するとした⁶²⁾。

このようにみると、体制構築や物価調整以外にも国家発改委および各級地方政府の発改委は復興支援のための行政の経費節減から、少数民族の文化財保護、インフラ整備体制の構築など、幅広い範囲で復興活動にかかわっているといえよう。そして前二者と同様に国家発改委が指示や通知を出し、省発改委を中心に各地方で実施徹底していくといった実態がみられる。内容によっては財政部系統やその他の関連部門（監察庁や建設部など）とも適宜連携しながら対応しているが、全体としては発改委系統が主導権を掌握しているのではないと思われる。

おわりに

2008年5月の四川大地震以後の復興活動において発改委は自らがもつ広範囲にわたる権限を生かし、各方面での活動を主導した。すなわち、復興体制の構築においては関連各省庁をリードしつつ国家発改委と省発改委の相互作用を通して復興計画を作成し、物価調整においても国家発改委の通知を受けて、省発改委（物価局）が徹底し、市・県発改委（物価局）が監視、摘発を行うといったように、地方レベルの発改委あるいは物価局がその権限を重点的に活用した。それ以外のさまざまな活動においても国家発改委と省発改委が主導する場面がみられた。これは発改委が日常的に中国の経済運営や行政において省庁横断的で広範な権限をもっていることによるものであり、日本の東日本大震災後の状況と比較しても、復興行政を迅速に展開していく上で

好影響をもたらしたといえよう。

また、物価調整に関していえば、とくに便乗値上げなどのように不当な価格つり上げを行なっている個々の業者や店舗に対して強制的に価格を下げさせるといった権限をもっている。第1章でも述べたように、第一次オイルショック後の日本でも類似の状況が見られたが、現在の日本で行政がこのような対応をとることは想定し難い⁶⁹。上記のような中国の現状が市場経済の発展段階によるものなのか、それとも中国固有の質によるものなのかについては、更なる検討が必要となろう。それを考察する上で、市場経済化を進めるなかで広範かつ強大な権限をもつ発改委の存在がひとつのヒントとなろう。

[注] _____

- (1) 「关于国务院抗震救灾总指挥部工作组组成的通知」 http://www.gov.cn/jrzq/2008-05/19/content_981852.htm (2014/ 4 /23確認)
- (2) 「一切为了灾区全力支援灾区—各方面紧急行动支援抗震救灾工作」 http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/zymt/200805/t20080519_211632.html (2014/ 4 /23確認)
- (3) 「认真贯彻胡锦涛总书记指示 四川省发展改革委抗震救灾工作点，线，面总体推进」 http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200805/t20080519_211676.html (2014/ 4 /23確認)
- (4) 「四川各地发展改革委积极投身抗震救灾工作」 http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200805/t20080520_212065.html (2014/ 4 /23確認)
- (5) 「四川省发展改革委安排部署灾后重建工作」 http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200805/t20080521_212404.html (2014/ 4 /23確認)
- (6) 「国家汶川地震灾后重建规划工作正式启动」 http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/dfmt/200806/t20080603_215962.html (2014/ 4 /23確認)
- (7) 「国家汶川地震灾后重建工作方案确定」 http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/200806/t20080613_217060.html (2014/ 4 /23確認)
- (8) 「汶川地震灾后恢复重建条例」 http://www.gov.cn/zwgk/2008-06/09/content_1010710.htm (2014/ 4 /23確認)
- (9) 「国家汶川地震灾后重建规划组召开第二次会议」 http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/200806/t20080616_217478.html (2014/ 4 /23確認)
- (10) 「国家发展改革委副秘书长杨伟民一行来陕西调研灾情及灾后重建规划情况」 http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200806/t20080624_219889.html (2014/ 4 /23確認)
- (11) 「国家发展改革委穆虹副主任调研指导甘肃省灾后重建规划编制工作」 <http://>

- www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200807/t20080715_224440.html (2014/4/23確認)
- (12) 「穆虹副主任带队到甘肃, 陕西调研了解灾后恢复重建规划进展情况」http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/200807/t20080715_224449.html (2014/4/23確認)
- (13) 「国家汶川地震灾后重建规划组召开第三次全体会议」http://www.ndrc.gov.cn/tpxw/200807/t20080715_224454.html (2014/4/23確認)
- (14) 「四川省通过汶川地震灾后恢复重建总体规划」<http://politics.people.com.cn/GB/14562/7538855.html> (2014/4/23確認)
「甘肃省发展改革委赴北京报送灾后重建规划」http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200807/t20080729_228001.html (2014/4/23確認)
「关于召开《汶川地震陕西省灾后恢复重建总体规划》衔接会的通知」<http://www.ndrc.gov.cn/view.jsp?ID=10437> (2014/4/23確認)
- (15) 「发改委就汶川地震灾后恢复重建总体规划答问」http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/wlmt/200808/t20080815_230997.html (2014/4/23確認)
- (16) 「国务院关于印发汶川地震灾后恢复重建总体规划的通知」http://www.gov.cn/zwggk/2008-09/23/content_1103686.htm (2014/4/23確認)
- (17) 「四川省发展改革委召开灾后恢复重建规划实施和项目推进工作会议」http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200809/t20080928_239136.html (2014/4/23確認)
- (18) 「国务院汶川地震灾后恢复重建工作协调小组成立」http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/zymt/200812/t20081202_249720.html (2014/4/23確認)
- (19) 「甘肃省汶川地震灾后恢复重建专项实施规划全部出台」http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200902/t20090201_258844.html (2014/4/23確認)
- (20) 「甘肃省灾后恢复重建工作顺利开展」http://xbkfs.ndrc.gov.cn/zhcj/200904/t20090423_274396.html (2014/4/23確認)
- (21) 「四川省“5·12”汶川特大地震灾后恢复重建情况通报」<http://news.cctv.com/china/20090507/105034.shtml> (2014/4/23確認)
- (22) 「国家发展改革委副主任穆虹同志出席国务院新闻办举行新闻发布会介绍汶川特大地震灾后恢复重建进展情况并回答中外记者提问」http://xbkfs.ndrc.gov.cn/gzdt/200905/t20090511_277762.html (2014/4/23確認)
- (23) 国家发改委的主要な任務として, 「財政, 金融方面の状況を取りまとめて分析し, 財政政策, 金融政策および土地政策の制定に参与し, 価格政策を制定, 実施する。(中略) 少数の国家管理の重要商品価格および重要料金水準を制定, 調整し, 法により価格違法行為および価格独占行為を取り締まる責任を有する」とされている。
<http://www.ndrc.gov.cn/zfwfzx/jj/> (2014/4/23確認) また, 「中華人民共和国価格法」第14条において経営者が他の業者との不当な価格取り決めやデマの散布などの不当な手段を用いて価格を操作することを禁止している。「中華人民共和国价格法」(中国政府网 http://www.gov.cn/banshi/2005-09/12/content_69757).

- htm (2014/ 4 /23確認)
- (24) 「国家发展改革委部署进一步加强抗震救灾物资价格监管工作」 http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/200805/t20080523_212924.html (2014/ 4 /23確認)
- (25) 「陕西省价格主管部门紧急行动加强抗震救灾期间价格监督检查工作」 http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/jggl/zhd/200805/t20080523_213254.html (2014/ 4 /23確認)
- 「陕西省物价局积极做好抗震救灾期间价格监管工作」 http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/wlmt/200806/t20080603_215980.html (2014/ 4 /23確認)
- (26) 「甘肃省物价局部署加强抗震救灾物资价格监管」 http://zys.ndrc.gov.cn/xwfb/200805/t20080524_213267.html (2014/ 4 /23確認)
- (27) 「甘肃省委副书记到省物价局视察指导抗震救灾期间价格监管工作」 http://xwzx.ndrc.gov.cn/xwfb/200805/t20080530_215553.html (2014/ 4 /23確認)
- (28) 「四川省物价局发出紧急通知加强抗震救灾物资价格监管」 http://xwzx.ndrc.gov.cn/xwfb/200805/t20080527_214194.html (2014/ 4 /23確認)
- (29) 「云南省召开救灾物资生产企业价格政策提醒告诫会」 http://jjs.ndrc.gov.cn/gzdt/200805/t20080527_214013.html (2014/ 4 /23確認)
- (30) 「山东省加强救灾帐篷和过渡安置房及主要原材料生产供应调度和价格监管」 http://www.ndrc.gov.cn/rdztnew/kzjzkx/200805/t20080529_214519.html (2014/ 4 /23確認)
- (31) 「辽宁, 吉林, 天津, 上海, 江苏, 湖北加强对救灾帐篷过渡安置房及主要原材料价格监管」 http://xwzx.ndrc.gov.cn/xwfb/200805/t20080531_215678.html (2014/ 4 /23確認)
- (32) 「四川省物价局抗震救灾价格监管新闻发布稿」 <http://www.scp.gov.cn/content/content.aspx?Key1=77&Id=8274> (2014/ 4 /23確認)
- (33) 「国家发展改革委发出通知要求保障地震灾后重建物资供应加强价格监管」 http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/200806/t20080611_216710.html (2014/ 4 /23確認)
- (34) 「发改委: 受灾地区主要食品价格基本稳定」 http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/wlmt/200806/t20080616_217547.html (2014/ 4 /23確認)
- (35) 「关于严格控制成品油电力价格调整连锁反应保持市场价格基本稳定的通知」 http://bgt.ndrc.gov.cn/zcfb/200806/t20080623_499034.html (2014/ 4 /23確認)
- 「国家发展改革委关于提高华中电网电价的通知」 http://bgt.ndrc.gov.cn/zcfb/200807/t20080702_499045.html (2014/ 4 /23確認)
- 「国家发展改革委关于提高西北电网电价的通知」 http://bgt.ndrc.gov.cn/zcfb/200807/t20080702_499043.html (2014/ 4 /23確認)
- (36) 計画単列市は、経済および社会発展の諸項目について省の計画から独立し、単独で全国計画に編入される。計画単列市は経済管理上、省レベルに相当す

る権限を有し、全国的な会議に省と並んで参加する。

- (37) 「国家发展改革委研究部署稳定市场物价, 推进价格公共服务和法制工作」
http://xwzx.ndrc.gov.cn/xwfb/200807/t20080714_224117.html (2014/ 4 /23確認)
「我委研究部署稳定市场物价, 推进价格公共服务和法制工作」http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/200807/t20080717_224754.html (2014/ 4 /23確認)
- (38) 「甘肃省出台加强灾区价格调控监管措施」http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/jggj/jgqk/200808/t20080806_229941.html (2014/ 4 /23確認)
- (39) 「内蒙古自治区发展改革委召开第二期改革发展研究班」http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200808/t20080812_230459.html (2014/ 4 /23確認)
- (40) 「国家发改委部署国庆节期间市场价格监管食品和灾区重建物资价格是监管重点」http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/zynt/200809/t20080924_237957.html (2014/ 4 /23確認)
- (41) 「发改委: 继续做好震后重建商品价格稳定」http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/wlmt/200811/t20081110_245230.html (2014/ 4 /23確認)
- (42) 「临危不乱 恪尽职守 奋力做好抗震救灾和稳定价格工作」http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/jggj/jgqk/200812/t20081222_252666.html (2014/ 4 /23確認)
- (43) 「强化价格监管与优化价格服务并举 促进经济平稳较快发展与社会和谐」
http://www.ndrc.gov.cn/xwzx/xwfb/200812/t20081224_253013.html (2014/ 4 /23確認)
- (44) 「发展改革委: 保障地震灾后重建物资供应加强价格监管」http://xbkfs.ndrc.gov.cn/zhcj/200901/t20090118_256878.html (2014/ 4 /23確認)
- (45) 「元旦期间各地市场价格秩序平稳」http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/jgdjyfld/scjg/200901/t20090122_257839.html (2014/ 4 /23確認)
- (46) 「加大价格执法力度为抗震救灾营造良好价格环境」<http://www.scpj.gov.cn/content/content.aspx?Key1=77&Id=8281> (2014/ 4 /23確認)
- (47) 「绵阳市物价部门严厉打击乱涨价行为」<http://www.scpj.gov.cn/content/content.aspx?Key1=77&Id=8263> (2014/ 4 /23確認)
- (48) 「绵阳科学城物价局对“蜀风圆”餐厅在抗震救灾期间哄抬物价行为进行严厉处罚」<http://www.scpj.gov.cn/content/content.aspx?Key1=77&Id=8271> (2014/ 4 /23確認)
- (49) 「陇南市物价局关于地震灾后严厉打击价格违法行为专项行动实施方案」
<http://www.gswj.gov.cn/detail.asp?LMID=1&ID=7455&Class=102&FN=News>
(2014/ 4 /23確認)
- (50) 「陇南市关于地震灾后严厉打击价格违法行为的通告」<http://www.gswj.gov.cn/detail.asp?LMID=1&ID=7456&Class=102&FN=News> (2014/ 4 /23確認)
- (51) 「陇南市物价部门严厉打击哄抬物价行为, 震后市场物价保持平稳」
<http://www.gswj.gov.cn/detail.asp?LMID=1&ID=7634&Class=102&FN=News>

(2014/4/23確認)

- (52) 「隴南市物价局荣获全市抗震救灾先进单位称号」 <http://www.gswj.gov.cn/detail.asp?LMID=1&ID=8034&Class=102&FN=News> (2014/4/23確認)
- (53) 「隴南市物价局2008年上半年全市物价工作简结」 <http://www.gswj.gov.cn/detail.asp?LMID=1&ID=8133&Class=102&FN=News> (2014/4/23確認)
- (54) 震災当初は地方政府の価格主管部門は「物価局」となっているところが多かったが、四川、甘肅、陝西のように大半の政府では2009年以降の地方レベルの「大部制」改革の中で、発改委の下に価格主管部門も統合されたものと思われる。
- (55) 「陝西省减免地震灾区部分行政事业性收费」 http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/jggl/jgqk/200805/t20080527_213896.html (2014/4/23確認)
- (56) 「四川省发展改革委推进政府与市场中介组织（行业协会）脱钩工作」 http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200806/t20080626_220168.html (2014/4/23確認)
- (57) 「重庆市发展改革委厉行节约压缩开支 以实际行动支援抗震救灾」 http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200807/t20080717_224728.html (2014/4/23確認)
- (58) 「四川省发展和改革委员会四川省监察厅关于印发灾后重建工程建设项目招标投标情况备案报表的通知」 <http://www.sccin.com.cn/WebSiteInfo/AdministrativeInfo/LV3-FFNR.aspx?lawid=0339F77D-A87B-4851-A0D6-04D506F3E12F> (2014/4/23確認) 「四川省发展改革委指导抗震救灾和灾后重建招投标有关工作」 http://www.paihang360.com/zt/ztbjj/rdsj/tanchu.jsp?record_id=130632 (2014/4/23確認)
- (59) 「《汶川地震灾后恢复重建基础设施专项规划》颁布实施」 http://xwzx.ndrc.gov.cn/mtfy/wlmt/200811/t20081124_247522.html (2014/4/23確認)
- (60) 「陕西省召开灾后重建利用国外紧急贷款启动会」 http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200811/t20081120_246671.html (2014/4/23確認)
- (61) 「甘肃省严格管理灾后重建项目」 http://www.ndrc.gov.cn/dffgwdt/200901/t20090116_256819.html (2014/4/23確認)
- (62) 「我委会同有关部门近期对四川灾区羌族文化遗产保护状况进行调研」 http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/200809/t20080908_234897.html (2014/4/23確認)
- (63) 日本における「行政指導」とは「行政機関が特定の行政目的を実現するために、直接の法的な強制力によるのではなく、個人や公私の団体に対して任意の協力を求めて働きかけること」とされる（阿部齊ほか1999）。

〔参考文献〕

<日本語文献>

阿部齊・内田満・高柳先男編 1999『現代政治学小辞典』（新版）有斐閣。

秦郁彦編 2001『日本官僚制総合事典1868-2000』東京大学出版会。

<ウェブサイト>

中国国家発展改革委員会ウェブサイト (<http://www.ndrc.gov.cn/>)。

陝西省物価局ウェブサイト (<http://www.spic.gov.cn/>)。

甘肅価格網 (<http://www.gswj.gov.cn/>)。

四川発展改革委員会 (<http://www.scdrc.gov.cn/>)。

中国政府网 (<http://www.gov.cn/>)。

復興庁 (<http://www.reconstruction.go.jp/>)。

