

第6章

物流政策をめぐるアクターと相互関係

大西 康雄

はじめに

本章では、中国における政治過程分析のケース・スタディとして産業政策の一分野をなす物流政策の形成過程を取り上げ、これに関与する諸アクターの相互関係と行動の分析を試みる。具体的に対象としたのは中央政府レベルの物流政策である。ここでまず問題になるのは中国における産業政策の位置づけである。長らく計画経済体制をとってきた中国において、産業政策が資本主義国と似た内実を持ち始めてから日が浅く、また当該分野は複数の産業分野に跨っていることからその内容はきわめて広範である。従ってまず、第1節において中国における産業政策と物流政策の現状を整理したうえで、第2節で物流業の現状と物流政策の登場に至る経緯を概観する。第3節では物流政策にかかわる諸アクターを抽出し、それぞれの権限内容などをもとにその相互関係を整理し、第4節では最近公布された政策文書をケースとして、その形成のプロセスにおける各アクターの関与について分析を行う。しかし、結論を先取りして述べると、上記諸節における諸アクターの行動分析はきわめて不十分なものとならざるをえなかった。そこで、最後に第5節で各アクター別に今後の研究課題の整理を試みることにしたい。

第1節 産業政策の現状概観

1. 産業政策の登場

中国で産業政策が注目されるようになったのは1980年代半ば以降のことである。具体的には1986年に制定された第7次5カ年計画（1986～90年）でこの言葉が政府の公式文書に初めて登場した。背景には、ちょうど同時期に改革開放政策が都市の工業部門において本格化し始めたことがある。計画経済体制下では、各産業は国家計画委員会、国家経済委員会など総合的経済官庁が国民経済全般をコントロールする一方、冶金工業部、機械工業部など専門的経済官庁が個別産業をコントロールするという二重管理が行われていた。有力企業は各部・委員会に強く従属しながら、5カ年計画や年次計画で定められた目標に沿って生産活動を展開していた。両者の間には行政的命令が存在するだけで「政策」の入り込む余地はなかったといえる。

こうした事情は、本章が対象とする物流業も同様であったが、ここで注意すべきは中国における産業政策の含意である。産業政策の概念を産んだ資本主義諸国では、同政策は産業構造政策（どの産業をどのように発展させるか）と産業組織政策（産業内で競争をどう組織するか）からなる。政策手段は、政策目的に沿って市場を誘導すること、さらにはより直接的に政府が介入すること、である。これを狭義の産業政策と呼ぼう。しかし、多くの発展途上国では近代的産業がほとんど存在しない状態からスタートせざるをえなかったため、産業育成政策そのものも産業政策と認識されている。これを広義の産業政策と呼ぼう。計画経済体制を選択した発展途上国中国では5カ年計画が広義の産業政策の内実を有していたといえる⁽¹⁾。本章では、狭義の産業政策とその一分野としての物流政策を中心に考察することとしたい。

さて、1980年代半ば以降に実施された改革では、各企業の経営自主権の拡大が大方針となり、政府の権限はそれに反比例して縮小していった。また、

産業によってその程度に差があるものの、国有企業（当時は国営企業と呼ばれた）以外の企業が急成長し、順次実施された対外開放にともなって多くの外資系企業が参入するなど企業経営主体の多様化が進行した。こうした状況下で政府は産業に対する直接的コントロールに代わる介入方法を模索した。また、企業にしても市場だけでは解決できない利害を調整する必要に日々直面することになった。ここに「産業政策」の必要性が認識されるようになったといえる。

ただ、1980年代に実施された産業政策は、いくつかの産業で発生した重複投資や企業数激増など「市場の失敗」と考えられる現象への対応策が中心であり、政策当局者は「失敗」の是正を政策目標に掲げるなど、今から振り返ると計画経済の色彩の濃いものだった⁽²⁾。また、産業政策に関する研究もその多くは理論的なものか、日本など先進国の経験を分析、紹介するものであった。産業構造政策、産業組織政策、さらには産業技術政策、地域別産業政策が具体的に形成、実施され産業政策をめぐる議論がより深まるようになったのは、1990年代にはいつてからである⁽³⁾。実際の産業政策について実証的に分析することが可能となったのはそれ以降のことといてよいだろう。物流政策についてはこうした過程が他産業よりさらに10年前後遅れて進行している。

2. 産業政策の先行事例

1980年代の産業政策を集大成したものが1989年3月に公布された「目下の産業政策要点に関する国務院の決定」（以下、「目下の産業政策」）である。同決定は国家計画委員会産業政策司（当時の名称、司は局に相当）が初めて「産業政策」と銘打って作成したもので、政策目標として下記の問題の是正を掲げている⁽⁴⁾。

- (1)加工工業の生産能力が過大で、農業、エネルギー、素材産業、交通運輸などの基礎的産業の生産能力が不足していること、

- (2)一般的な生産能力が過大で、高レベルの加工能力が不足していること、
- (3)産業立地が不合理で、各地域の優位性を十分に発揮できていないこと、
- (4)産業組織構造が分散的で、市場の集中度が低く、生産の専門化が進んでおらず、企業間の生産の協力関係がうまく組織されていないこと。

この政策目標実現のために同決定が提示した政策手段は下記の通りである⁽⁵⁾。

- (1)生産、投資、技術改造、貿易の各分野で「支援業種」と「制限業種」を詳細にリストアップすること、
- (2)中央政府各部門と地方政府が同リストに沿って投資配分や外資誘致を行うこと、
- (3)銀行は制限業種からの資金引上げと支援業種への融資を行うこと、
- (4)税制、価格政策、外貨配分、運輸などの面で支援業種を優遇すること。

実際のところ、「目下の産業政策」は効果をあげたとはいえない。しかし、優先業種をリストアップする手法は、その後の産業政策でも踏襲されており、国民経済発展の主導産業を選定し育成する政策に発展していくことになる。

その後、第8次5カ年計画（1991～95年）では、初めて電子産業、建築業という特定産業の積極的育成を図るという政策目標が打ち出され、1994年の「90年代国家産業政策綱要」（以下、「90年代産業政策」）では、機械・電子、石油化学、自動車製造、建築業が「支柱産業」（主導産業）に指定された。これは第9次5カ年計画（1996～2000年）でも継続されている。これらの産業が選定された理由は明示されていないが、おそらくは経済発展全体に対する波及効果の大小がその根拠とされたものと推測される⁽⁶⁾。「90年代産業政策」が主導産業の育成手段としてあげているのは、

- (1)個別産業の産業政策制定、
- (2)投融资体制の整備（株式上場、社債発行などでの優遇）、
- (3)政府による技術開発支援、
- (4)海外からの融資導入の許可（一部の企業グループ）、
- (5)一部の製品に対する幼稚産業保護策の実施、

などである。ただ、その効果を評価すると、(1)については自動車産業以外は

結局産業政策を打ち出すことができず、(2)~(4)については実施されているものの、肝心の主導産業が優先されているとはいえない状況にある。(5)については石油化学と電子（電子部品と家電製品）などに対する保護策が実施されたが、密輸の横行という産業政策では対処できない要因によってその効果がかなり減殺される結果に終わっている⁽⁷⁾。

3. 産業政策の制定過程

次に先行研究に依拠しつつ、産業政策の制定過程における各アクターの行動をみておこう。ここで扱うのは中央政府レベルの個別産業に関する産業政策である。

個別産業に関する政策は、(1)まず当該産業の主管官庁が国家計画委員会（現在は国家発展改革委員会）に策定を要求し、同委が起草、(2)財政部、税関総署、中国人民銀行（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（中央政府）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うえで公布する、というプロセスを経る。上記したように個別の産業政策がほとんど日の目をみないで終わるのは、(2)(3)の調整過程で反対を受けることが大きな原因である。先行研究によると、機械産業政策は機械工業部（当時、以下同）の要求で起草されたが、調整過程で財政部や中国人民銀行以上に傘下に機械企業を抱える他の官庁（電子工業部、中国紡織総会など）の反対が強く、廃案となってしまったという⁽⁸⁾。

このケースで産業政策形成にかかわっているアクターは、(1)総合的経済官庁（国家計画委員会、財政部、税関総署、中国人民銀行）、(2)専門的経済官庁（機械工業部、電子工業部、中国紡織総会、中国兵器工業総公司、衛生部）、(3)個別企業（(2)の管轄下にある企業）である。関係するアクターの数が多く、またそれぞれの利害が複雑に絡まり合っている。(1)グループの国家計画委員会と(2)グループの機械工業部は機械産業政策制定に積極的であるが、(1)グループの財政部は財政収入の減少、税関総署は関税収入の減少、中国人民銀行は

優遇融資の提供を嫌って消極的立場に立つ。また、(2)グループの機械工業部以外の官庁は、機械工業への優遇には賛成でも機械工業部主導の優遇政策が実施されると自己の管轄下にある企業が優遇策から除外され競争上不利になることへの懸念から結局反対の立場に立ったのであった。(3)の個別企業は(2)レベルにおける利害対立の構図のなかでは独自の動きはできなかった。

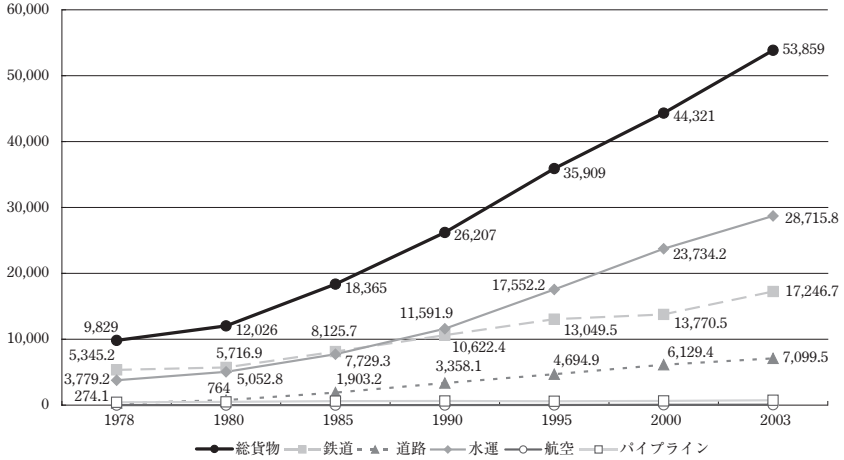
第2節 物流業の現状と物流政策

先行する産業政策と比較した物流政策の特徴はどこにあるのだろうか。まず、中国において物流業は比較的新しい産業分野である。ここには従来の産業分類における交通運輸業、倉庫業に加えて商業や対外貿易業の一部が含まれている。計画経済体制下では製品や原材料などのモノの流通は軽視されてきた。「重生産、軽流通」という言葉に象徴されるように生産計画のなかで物流（物的流通）は考慮されることが少なかった。企業レベル、産業レベルさらには地域レベルがそれぞれ自給自足的な生産体制を築き上げてきたことも物流軽視の大きな理由であろう。このため、物流業が産業政策の対象として認識されるようになったこと自体、近年のことである。

しかも、近年、物流業をめぐる環境は劇的に変化しつつある。第1に物流市場の発展は急速である。図1に示すように、1980年から2003年の間に延べ貨物輸送量は4.48倍になり、直近5年間においても年率7.2%で成長している。第2に物流業は市場経済化と対外開放の環境下でその構造を変えている。もっともはっきりしているのは輸送モードの変化である。図2に示されているように、1980年には47.5%のシェアを占めた鉄道輸送は2003年には32.0%までシェアを下げ、代わって水運が41.8%から53.3%へ、道路輸送が6.4%から13.2%へとシェアを上げた。輸送モードの変化には重大な意味がある。すなわち、道路輸送の役割がたかまるにつれ、比較的新規参入の容易な同分野で大量の民営企業が誕生したことであり、さらには外資系メーカーの進出に

図1 延べ貨物輸送量の推移 (1978~2003年)

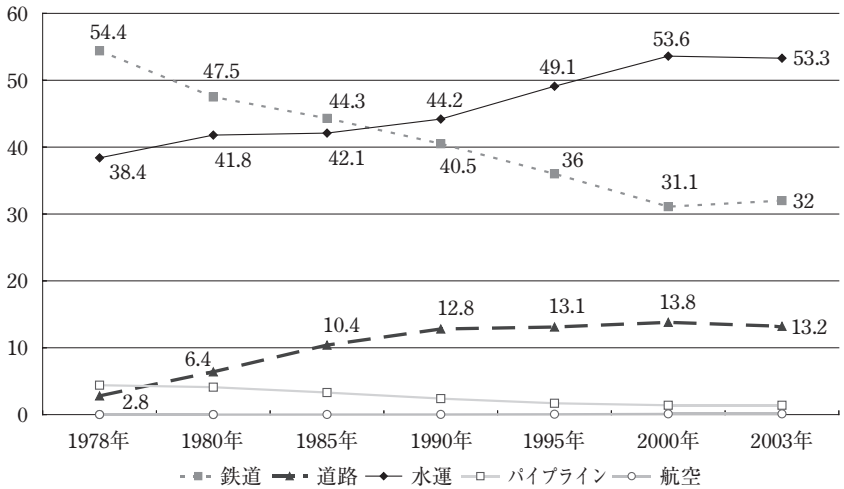
(単位: 億トン/km)



(出所) 『中国統計年鑑 2004』より筆者作成。

図2 延べ貨物輸送に占める輸送モード別シェア (1978~2003年)

(%)



(出所) 『中国統計年鑑 2004』より筆者作成。

ともなってその物流需要に応えるべく外資系物流企業が同分野に急速に進出したことである。

第3に物流に対する観念が変化している。企業間競争の激化につれて、物流の合理化、同コストの低減が有力な競争手段として脚光を浴びるようになった。また、外資系企業によってもたらされる先進的な物流技術、経営システムの普及によって業界は面目を一新しつつある⁹⁾。

物流政策の特徴は、先行産業政策に比べてその対象範囲が広範であることに加え、産業自体の変化が激しい点にあるといえよう。現実には政府の物流政策はこうした変化に追いついておらず、後述するように物流を管轄する官庁で政府機構改革が頻繁に行われたことから行政の対応も常に後手に回ってきた印象が強い。だが、こうした事情が逆に産業政策研究には格好の研究材料をもたらしているともいえる。すなわち、物流政策は政策法規も実施体制もこれから整備されようとしている段階にある。また、外資を含めて多くの新規参入企業が存在するために複雑な利害調整が必要となろう。それゆえに、政策形成にかかわる諸アクターの動きもみえやすくなる可能性がある。次に、こうした物流業の現状を踏まえて物流政策をめぐる主要アクターをみておこう。

第3節 物流政策をめぐる主要アクターの抽出、整理

本節では物流政策をめぐる主要なアクターを抽出し、その行動を分析する前提として彼らの権限関係の整理を試みる。なお、財政政策、金融政策など経済のマクロ運営政策と中国共産党、全国人民代表大会などのアクターについては、産業政策に独自の影響を与える限りにおいて分析の対象とする（第5節参照）。

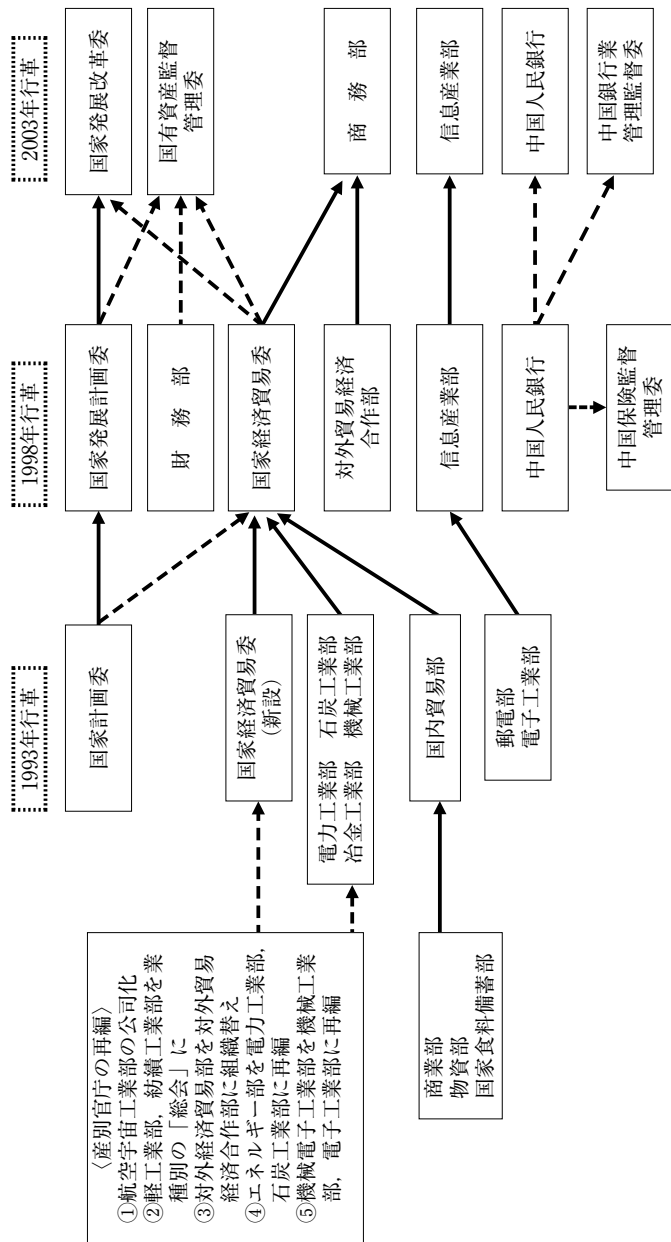
1. 中央官庁

他の産業分野と同じく、物流業でも産業政策の形成、実施にかかわる中央官庁には専門的経済官庁と総合的経済官庁があるが、1993年、1998年、2003年と3次にわたる政府機構改革によってその編成には大幅な変化が発生した(図3)。専門的経済官庁は、1993年改革以前は、交通・運輸専門部門を管轄する鉄道部(鉄道輸送を管轄)、交通部(道路輸送、国内水運を管轄)、中国民用航空総局(空運を管轄)と製品別に運輸・流通部門を併せて管轄する対外貿易経済合作部(国際貿易を管轄)、商業部(消費財を管轄)、物資部(生産財を管轄)、国家食糧備蓄局(食糧を管轄)等に細分化されていた(製造業のかかえる運輸部門はここでは捨象して考えたい)。このうち商業部、物資部、国家食糧備蓄局は1993年に国内貿易部に統合された。

総合的経済官庁は国家発展計画委員会、国家経済貿易委員会、財政部、税関総署などであったが、1998年の改革で国家経済貿易委員会は他の産業官庁と併せて上記の国内貿易部を統合し国家国内貿易局とした。その後、各産業局は解消され、行政機能は同委経済運行局などに業界管理機能は業界団体に委譲された¹⁰⁾。一連の政府機構改革で国家経済貿易委員会が目指していたのは日本の経済産業省と同様の産業政策官庁であり、ここに初めて物流政策を他の産業政策と統一的に立案できる体制ができあがった。2001年3月に公布された「わが国の近代的物流の発展加速に関する若干の意見」(以下「加速意見」)はこうした体制下で各官庁の物流政策を整合させようとする試みだったといえよう(後述)。しかし、この体制も長続きせず、2003年に国家経済貿易委員会が解体され、国家国内貿易局系統は対外経済貿易部と合併して商務部となり、その他の産業政策については国家発展計画委員会が改組された国家発展改革委員会に移管された。

整理すると、現在、中央レベルで物流政策を形成、実施しているのは鉄道部、交通部、中国民用航空総局、商務部(国内外流通部門を管轄)などの専

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



(注) 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、中国民用航空总局は変化なし。
 (出所) 國務院弁公庁秘書局・中央機構編制委員會弁公室綜合司編『中央政府組織機構』北京、改革出版社、1995年、1998年より筆者作成。

専門的経済官庁と国家発展改革委員会、財政部、税関総署などの総合的経済官庁である。物流政策の形成という視点からその権限関係を整理すると、以下のようなろう。

まず、物流業に関する長期的な政策は5カ年計画に盛り込まれている。5カ年計画の策定、執行に一義的に責任を負うのは国家発展改革委員会（以下、発改委）である。専門的経済官庁も計画策定にかかわるが、その役割は主導的なものではない。彼らが主導的に策定し執行に責任を負うのは物流業に関する年次（業務）計画である。5カ年計画と年次計画の中間的性格を帯びている産業発展計画（「加速意見」など）については、発改委が草案を作り、専門的経済官庁は具体的内容について協議、意見具申することになる。いずれの場合も、発改委はさらに政策に関連する財政・税制上の問題や融資問題などについて財政部、税関総署、中国人民銀行といった総合的経済官庁の意見を求め、調整した後に国務院において最終決定を行い、政策文書として公布される。物流政策に関係する中央官庁は以上のプロセスにおいて自己の行政権限の維持、拡大を図る傾向を有している。

2. 地方政府

地方レベルの物流行政は縦割りの中央と同様の官庁体制をとりながら（いわゆる「条々」）、多くの点で地方独自の体制（これを「条々」に対して「塊々」と称する）となっている。地方レベルの物流関連官庁は中央レベルの物流政策の末端を担いつつも独自の動きをとることが多い。実はこれは他の産業政策分野と共通した特徴であるが、物流分野で注目されるのは次の点である。

第1は行政体制についてで、いくつかの地方政府では交通・運輸行政が一元的化されている。例えば深圳市では「運輸局」が一元的に交通・運輸行政を管轄している。第2は投資体制についてで、多くの地方政府は傘下の投資公司による債券発行や民間資金・外資の導入などによって資金調達を行い、道

路などのインフラ建設を進めている。第3は政策実施体制で、地方は管轄区域内では広範な独自権限を有しているため、中央に先んじて物流分野での対外開放を実施する例が多くみられる。

ポイントは、各地方政府が自分の管轄区域に関しては中央よりも広範な権限を有していること、権限行使の目的は自己の管轄区域の発展や利益に置かれていることである。今井健一は、この点を「地方独自の産業政策にもとづいて投資活動に関与する経済主体としての役割」ととらえ、地方政府が展開する産業政策を「地方分権型産業政策」と呼んで、その意義と限界を論じている¹¹⁾。同論考が示しているように、今や地方政府は中央政府とならぶ政策決定、実施のアクターとなっているが、地方政府の政策が当該地域にとっては合理的でも、他地域や他地域企業にとっては不合理な政策として立ち現れる点に注意する必要がある。独自の課税や参入規制などの地方の保護主義的政策によって地方行政区の範囲を超えた広域物流の実現が阻まれていることなどはその好例といえる。地方政府の利害は全国的範囲で物流政策を実施する中央官庁と対立する可能性を常にはらんでいる。

3. 業界団体

業界団体が物流産業政策にかかわるアクターとして注目されるようになったのは、本節冒頭で述べたような政府機構改革の結果である。従来は中央の専門的経済官庁が行っていた業界管理機能が業界団体に委譲されることになったからである。中国物流与採購連合会は、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様々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国務院国有資産監督管理委員会の所管下にはいり、業務面では商務部の指導下にある。主な活動内容は下記のようなものである¹²⁾。

(1)政府の物流政策、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。

以上，列挙してみると，物流に関する行政機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良いほどである。次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1に掲げておく。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¹³⁾。

実際に筆者がヒヤリングを実施した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」という言葉で表現される強い依存関係を有していた。たとえば，中国物流与採購連合会と中国商業連合会は国有資産監督管理委および商務部と，中国運輸協会は発改委と人的（各団体の指導層は官僚からの天下りが多い），財政的（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）に密接な関係を有しており，逆に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。

業界団体は関連官庁の行政機能を補助，代行する存在であるが，一方で各団体はメンバー企業の利害を集約して官庁に仲介する機能も有している。後述するように，物流政策が強制力の弱い「ガイドライン」的なものである現状を考慮すると，業界団体の仲介機能には注目しておく必要がある。

表1 物流関連団体

名称	設立年	性格	会員企業数	主務官庁	備考(発行雑誌など)
中国物流与採購連合会	2001		400余。国規模の専門業種協会26, 事業単位7を所管	国有資産監督管理委	中国物流研究会, 中国物流流通学会, 中国物流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 中国交通運輸協会	1982	学術団体 社会経済団体	地方協会52 企業・事業単位825	国家發展改革委	
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 中国物資貯蔵運輸協会 中国電子学会	1997 1962	社団法人 社団法人 社団法人	約200 180	商務部 信息産業部, 中国科学技術協会	
中国電子商務協会 中国国際フォワード協会	2000 2000	社団法人 社団法人	539	信息産業部 商務部	国際フォワード協会連合会会員
中国対外貿易経済合作企業協会 中国包装技術協会 中国物流技術開発協会 中国鉄道学会	1989 1980 1978	社団法人 社団法人 社団法人		商務部 商務部 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 中国船主協会 中国港湾協会	1993 1981	社団法人 社団法人 社団法人	197 200余 単位224 個人1.2万人	民用航空総局 交通部 交通部	国際港湾協会連絡会員
中国船舶代理業協会 中国情報経済学会	2001 1989	社団法人 学術団体		交通部 教育部, 中国人民大学	
中国機械工程学会物流工程分会 中国交通企業管理協会 中国道路運輸協会	1980 1985 1991	学術団体 社団法人 社団法人	400余 1100 団体1000 企業30万社	交通部 交通部	『交通企業管理』『中国道路運輸』
香港物流協会 台湾物流協会	1998? 1996				

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

4. 企業（企業集団）

中国において物流という概念が登場し普及するようになってまだ10年ほどしか経っていない。従って物流企業といってもその定義自体まだ確立しておらず、全国の物流企業数という最も基本的な統計ですら諸説あるのが実情である。当該産業における初の年鑑である『中国物流年鑑』2002年版（中国物流与採購連合会編，北京，中国物資出版社，2002年）発刊時の記者会見では「1万社」という言及があり、『中国現代物流発展報告』（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，北京，機械工業出版社，2003年）には「3.6万社」という記述がみられる。試みに当該分野における初めての企業ダイレクトリーである『中国物流企業名録 2001-2002版』（中国物流与採購連合会・中国物資流通学会編，北京，中国物資出版社，2002年）をみると，(1)物流，速達，(2)フォワーダー（貨物運送代理業），(3)保管・輸送，複合輸送，(4)道路運輸，(5)鉄道運輸，(7)船運，(8)空運，(9)特殊輸送，(10)運輸設備，(11)倉庫，港湾，(12)積み卸し，運搬，(13)生産財交易，(14)流通，加工，(15)物流情報サービス，(15)IT設備・サービス，等に分類された企業が省市別に掲載されている（外資系企業を含む）。このうち，(10)，(13)~(15)は，商業流通に従事する企業や物流機器・関連サービスを提供する企業であり，同『名録』がカバーする範囲は広めといえる。その収録企業数は約2万4000社で「1万社」と「3.6万社」の中間数となる¹⁴⁾。

物流政策の形成や実施とのかかわりという点では各企業は業界団体経由での間接的なアクターとして行動している。その理由としては，第1に，現状では物流政策に影響を与えるほどの強力な企業は存在しないため，個別企業として行動するより集団として行動した方が有効であること，第2に，個別の物流政策は個々の業種別に作成，実施されており，このプロセスで影響力を行使するには業界団体経由が効率的であること，を挙げることができよう。一口に物流企業といってもその業態は上述したように多様であり，大多

数は中小・零細企業である。行政官庁へのアクセス・ルートも業界団体以外に存在しない。彼らが政策形成に関与する独立したアクターとなるにはまだ時間がかかるとみられる。

5. オピニオン・リーダー（官僚，学者・専門家，企業代表）

日本では、各官庁が関連する業界や学会から有識者をリクルートして「審議会」を組織し、そこで政策案を検討するというシステムが確立している。中国においても、こうしたシステムの萌芽がみられる。例えば、機械工業部の下には機械工業長期計画審議会が置かれ、同部の官僚，学者・専門家，企業代表がメンバーとなって機械産業政策の立案にあっていた¹⁵⁾。これら審議会の議論プロセスでは、上記メンバーが自らの所属する集団の利益代表として、また中立的な立場から政策案を検討し、その具体的内容を決める役割を果たしたことが推測される。こうした事情は物流業にも共通している。

『中国物流年鑑』2003年版（中国物流与採購連合会編，北京，中国社出版社2003年）には、110名余の「物流専門家」の名前がリストアップされている。彼らの出身母体は各官庁やその研究機関，業界団体，大学などであり，中央政府，地方政府の組織する審議会や研究プロジェクトに参加する形で政策形成に関与している。中国では，研究機関や大学なども行政系統に属する場合が多いので，こうした系統の研究プロジェクト等を通じて政策形成に影響を及ぼすことが可能とみられる。

このほか，物流に関連する様々なメディアも重要である。『中国物流年鑑』2002年版の第7部分では，定期刊行物，インターネット・ホームページを含む各種メディアのリストをみることができる。上記の物流専門家達はこれらメディアを通じて官庁や業界の意見を代弁し，自らの見解を表明している。その意味では，彼らは一種のオピニオン・リーダーとして政策形成のアクターを演じているといえよう。

6. 小結

以上の整理から明らかになったことは物流政策をめぐるアクターが急速に変化し多様化していることである。背景には、(1)物流業界において市場経済化と対外開放が進んでいることに加え、(2)物流業界の枠を超えて経営戦略上の要請から物流を重視する企業が増えていること、(3)政策を策定する行政側においても、以上の変化に対応すべく大幅な機構改革が継続していること、がある。

物流政策との関連においては、(1)は、業界の参入障壁が小さくなったことから大量の民営企業が生まれ物流政策の対象が増加したことを、(2)は、物流政策の範囲が狭義の物流企業以外にも拡大したことを、(3)は、もともと他産業に比べても多重指導が顕著であった物流行政に一定の混乱が発生しており、収束するにはまだ時間を要することを意味する。

物流政策形成にかかわる最重要なアクターは中央官庁であり、専門的経済官庁と総合的経済官庁がそれぞれの権限にもとづいて政策措置の内容を調整している。政策実施段階では、業界団体が政策内容の周知、徹底のほか、政策効果の実態を中央官庁にフィード・バックする上で大きな役割を果たしている。政策に影響を与えるような有力企業は存在せず、個別企業は業界団体を經由して政策にかかわる「間接的アクター」にとどまっている。地方政府は中央官庁の政策実施の末端を担いつつも独自の動きをとるアクターである。その利害はしばしば中央官庁と対立することがある。

第4節 物流政策文書の形成と各アクターの関与

本節では、具体的政策文書を材料として、その形成に前節で抽出したアクターがどのように関与したのかについて分析を試みる。

1. 「わが国の近代物流の発展加速に関する若干の意見」の登場

「わ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」）は中国で初の物流業全般に対する政策文書で、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）という物流に関与する6部委が共同で公布した体裁をとっている。

筆者が、中央政府の物流政策に早くから関与してきた学者にヒヤリングしたところでは⁶⁶、物流政策の必要性が中央政府レベルで認識され始めたのは1999年頃で、同年には世界銀行と共同で中国現代物流高層研討会（ハイレベルのシンポジウム）が開催され、これに参加した呉邦国副総理（当時）の要求によって2000年後半には政策案作りが開始されたという。主務官庁に指名されたのは国家経済貿易委員会経済運行局で、同局が「加速意見」の草稿を作り、その他の官庁との間で調整を繰り返してとりまとめられた。ヒヤリングに応じてくれた学者は、「加速意見」が作成されている段階で、物流業の今後の発展展望を試みた研究を同局に提出するなどその内容に影響を与えている。「加速意見」に関与したアクターとして確認できるのは、上記した6つの中央官庁とオピニオンリーダー（学者）であるが、その内容は政策文書としては極めて抽象的なものである。

「加速意見」は、(1)近代的物流発展の指導思想と全体目標に関して、(2)積極的に近代的物流サービス市場を育成する、(3)近代的物流発展のマクロ環境の構築に努力する、(4)物流インフラの計画、建設を継続的に強化する、(5)広く情報技術を採用し、科学技術イノベーションと標準化を加速する、(6)対外開放のテンポを速め、外国の先進的経験に学ぶ、(7)人材育成を強化し、産業・大学・研究機構の結合を促進する、(8)研究・探求を深め、近代的物流発展の需要に適應する、の8節からなる。そのポイントは、「第3の利潤源」⁶⁷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

など現場の啓蒙を目指していること、(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「第三方物流」(サード・パーティ・ロジスティクス)¹⁸⁾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。その後の経緯をみると、2003年の政府機構改革(既述)の影響もあってか「加速意見」を受け継ぐような政策文書の公表はしばらく行われず、個別官庁による個別施策の実施がなされたのみであった。

ただし、現在実施中の第10次5カ年計画(2001～2005年)には「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」ことが明記されている(『中華人民共和国第10個国民経済社会発展5カ年計画綱要』第5章第2節)。「加速意見」の登場をきっかけとして物流政策の重要性に関する認識は着実に浸透しているといえよう。

2. 「わ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」の公表

2004年8月には「わ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、物流政策は新しい段階を迎えた。「促進意見」は、2003年の政府機構改革において国家経済貿易委員会経済運行局を吸収し、物流政策策定官庁となった発改委が主導して作成された。上記学者によれば、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、中国民用航空総局、工商行政管理総局)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¹⁹⁾によると、作業にあ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おり、上記諸官庁の関与を窺わせるものとなっている。(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(関与官庁:工商行政管理総局)、(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(同:税務総局)、(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(同:税関総署)、(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、もしくは借り受けており、少なくとも輸送(あるいは輸送代理)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、配送などの一体化サービスを提供することができる、自社の業務に合致する情報管理システムを有する、工商行政管理部門に登録された、独立採算、損益自己責任能力を持ち、独自で民事責任を負うことのできる経済組織」である(同:全官庁)。(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(同:交通部)。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、物流政策が実施段階にはい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、政策の実施にあたり発改委を先頭とする関係官庁の「協調メカニズム」を形成すべきだとしていることである。発改委の政策担当者²⁰⁾によると、現在、発改委主任（部長）を議長とし関係官庁副部長で形成される政策協調会議が年に1～2回開催されるようになっており、その萌芽が認められる。ただし、今後の政策展開を考えると常設の物流専門行政機関が必要だとの考え方もあり、協調メカニズムの行方が注目される。

3. 「全国近代的物流業発展長期計画要綱」の準備

現在、上記2文書に引き続く政策文書として「全国近代的物流業発展長期計画要綱」（以下「長期要綱」）が準備されている。『人民日報』インターネット版の報道²¹⁾によると、「促進意見」が公表される前にすでに検討が始まっており、やはり発改委が草案を準備し、2006年から実施される第11次5カ年計画に盛り込むべく調整が続けられている。「長期要綱」は、通常は5カ年計画より長期（通常は10年間）の計画に対して用いられる名称であり、「意見」に比して政策文書としてのランクは明らかに上昇している。また、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になると予想される。

しかし、それだけに形成に向けたハードルは高いようだ。上記学者、官庁でのヒヤリングを総合すると、検討開始当初は2004年中に草案が出されると予想する向きもあったが、「難度は高い」との意見の方が多く、結局、本章執筆時点（2005年1月）では「長期要綱」が決定されたとの事実は報道されていない。とはいえ、上記2文書を経て、物流業発展に関するより広範で長期間にわたる政策文書が検討され、5カ年計画に盛り込まれようとしていることは、物流政策が産業政策としての地歩を固めつつあることを示しているといえよう。

4. 小結

本節の分析が示すように、中長期にわたる物流政策の形成過程においては発改委（部局は経済運行局）が主導的役割を果たすようになっている。この背景には、2003年の政府機構改革で産業政策全般の作成権限と関連部局が発改委に移行したことがある（ただし、同改革では国内流通業に関する権限、部局は商務部に移行）。また、物流業は複数の産業分野に跨っており、従来型の産業政策の枠組ではとらえきれない面をもっている。政策にかかわるアクターの数は多く、政策形成過程は複雑なものとならざるをえないだけに、これをリードできるのは総合的経済官庁、なかでも発改委しかないといえる。

その過程は、発改委と関連官庁が調整を繰り返すという意味で計画経済時代の5カ年計画作成と似た手順を踏んでいるが、実際の政策内容は、物流市場の育成、競争環境の整備、物流企業の育成、など資本主義国の産業政策と大差ないものとなっている。また、政策形成の過程では、かなり早い段階から専門家や学者の意見が徴収され、ある程度政策内容に反映されていることが確認できた。

鉄道、道路、水運、航空など物流業の個別分野にかかわる年度（業務）計画や政策文書（「〇〇法」「〇〇弁法」「〇〇意見」「〇〇条例」など）については鉄道部、交通部、民航総局などの専門的経済官庁が作成、公布（公布の主体は国務院がほとんど）する。この場合のアクターは各官庁であり、他官庁との調整はほとんどなされていないと思われる。

なお、政策形成にあたっては基礎情報の収集が重要であるが、整備の遅れている統一的物流統計については、発改委と国家統計局が物流与採購連合会に委託して組織、実施することになった²²。業界団体が重要な役割を担った一例といえるだろう。また、物流に関する様々な技術標準を定めた「全国物流標準体系表」については、国家標準化委員会が設立した全国物流標準化技術委員会と情報委員会の共同作業で制定されたと報じられている²³。

第5節 今後の研究課題

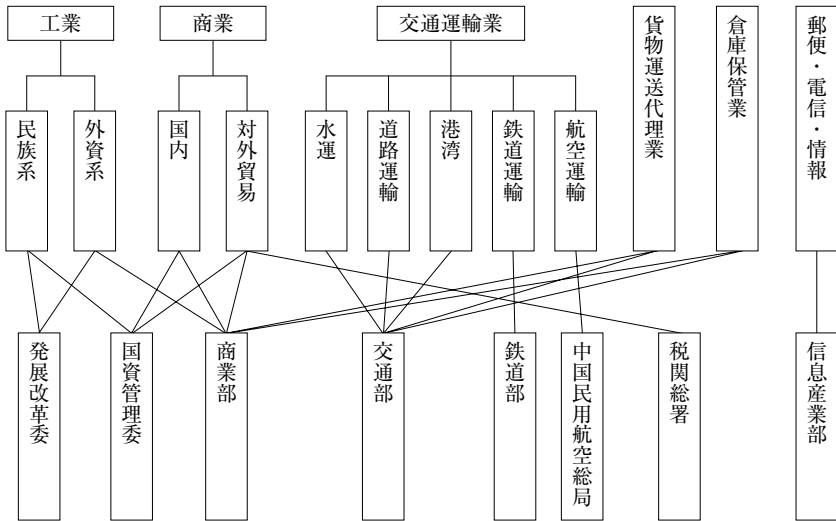
以上で、中国の物流政策をめぐるアクターの抽出とその行動に関する分析を試みた。物流政策をめぐる諸アクター間の相互関係には次第に秩序が形成され、各自の役割も明確化しつつあるかにみえる。ただし、本章で明らかにできたのは諸アクターの権限関係に限られており、政策形成過程における彼らの具体的行動については本格的分析作業に足るだけのデータをえることができなかった。

また、物流政策は現状では個別施策の集合体であり、各施策間の調整は不十分なままにとどまっている。今後は、日本の「総合物流施策大綱」²⁴⁾のように、個別施策を超えて物流業の発展方向を規定する政策文書の作成が待たれる状態にある。第4節で紹介した2文書はその先駆けとみることができるが内容的にはきわめて不十分である。現在準備されている「長期要綱」がその役割を果たすものとなるかどうか注目されよう。また、物流政策を総合的に実施する官庁ないし常設の調整機関も必要である。いずれはこれら（総合的政策文書と総合的調整機関）をいかに形作っていくかが物流政策の最大の問題となつてこよう。そこで本節では各アクターの今後の動向を中心に物流政策に関する研究課題について整理しておきたい。

1. 各行政部門の編成と権限

第1の課題は物流政策にかかわる中央官庁についてその編成と権限をより具体的に把握することである。繰り返し述べてきたとおり、物流分野では各官庁の権限が複雑に絡まり合っている。物流政策をめぐる政治過程において最大のアクターである官庁の実態分析は欠かせない。しかし、近年に大規模な政府機構改革が繰り返されてきたこともあって物流政策の形成、執行にかかわる権限関係についてははっきりしない点も多い。分析の枠組としては、

図4 物流行政管理体制概念図



(出所) 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『中国現代物流発展報告』北京、機械工業出版社、2002年より筆者作成。

第1に図4に示すような行政管理系統を念頭にこれをさらに精緻化することが必要である。

第2には、近代的物流政策を構成する様々な政策分野別の研究を行う必要がある。想定される分野は、(1)物流インフラ政策、(2)中心都市物流発展政策、(3)物流技術政策、(4)物流サービス市場育成政策、(5)企業物流技術応用推進政策、(6)伝統的物流企業の改造政策、(7)関連業種の管理政策、(8)物流市場政策などである²⁵⁾。

地方政府の物流部門については、図4でいえば一番下の段、各部・委員会の地方機構(局・庁などの名称となる)全体を統括する大きな権限を有している。近年は、物流に対する認識の深まりとともに、各地方が独自の物流発展計画を策定・公表しており、物流政策に対する影響力は拡大している。その動向を丹念に検証しておくことが必要であろう。

2. 業界団体の動向

第2の課題は業界団体の動向をフォローすることである。既に述べたように、業界団体のなかにはすでに大きな役割を担っているものがある。また、一概にはいえないが、筆者がヒヤリングした複数の団体では、今後の方針として主務官庁の行政事務を代行するだけでなく、業界関連情報の収集・普及活動や政策提言能力の強化を図ると明言していた。こうした方向性は市場経済化が進むなかで業界団体に期待される役割と一致している。業界団体は官庁がシンクタンクやオピニオン・リーダーに研究委託をする場合に受け皿となることも多い。業界の発展にともなって各団体が独自性を強めていくことは間違いないであろう。

3. 企業（企業集団）の動向

第3の課題は企業（企業集団）の動向を追うことである。第3節でみたように、個別の企業（企業集団）が独立したアクターとして政策にかかわることは現状では想定しにくい。しかし、どの業界においても企業はもともと基本的なアクターである。また、物流業は産業として未熟なだけに、「モデル企業」を選定してそのデモンストレーション効果で政策の推進を図るといった旧来型の手法がよくとられる。こうした「モデル企業」の動向に注目することで産業政策の方向性や政策官庁の意図を推測することが可能となるかもしれない。興味深いのは、運輸など物流業を主業務とする企業だけでなく、製造企業や流通企業の物流近代化が「モデル」に指定されることで、ここにも物流政策の多面性が示されているといえよう²⁶⁾。

4. シンクタンク，オピニオン・リーダーの動向

第4の課題は有力シンクタンクやオピニオン・リーダーの動向に注意することである。物流業は新しい業態であるだけに、官庁側でも専門家や学者の見解を尊重する傾向が強い。この点については第4節でもみたとおりである。中国物流与採購連合会編『中国物流年鑑』2003年版には北方交通大学など29の「物流教育機構」、国家發展改革委綜合運輸研究所など26の「物流研究機構」、北京物資学院物流研究中心など14の「物流人材養成機構」がリストアップされており（一部重複）、これら機構が公表する報告書や組織するシンポジウムなどで物流政策の動向をつかめる場合も多い。今後とも、その動向をフォローしていく必要がある。

5. その他のアクターの動向

本章では中国共産党や全国人民代表大会などについては分析しなかった。第1節で定義し、本章が対象とした「狭義の産業政策としての物流政策」の形成、実施のプロセスに両者が直接関与する場面はみられなかったためであるが、5カ年計画などの策定に両者が関与していることは自明である。また、より広範囲にわたる物流政策や法規の制定が行われる場合には、彼らが各官庁や業界の利害調整役として積極的役割を果たす可能性が大きい。たとえば、軍事輸送にかかわる条例が公布されたことがあるが、そうした場合には、直接国家軍事委員会が関与している。先行研究²⁷⁾においても、重大な政策決定プロセスに中国共産党の高級指導層が関与している事実はずとに指摘されているところである。今後ともその動向を注視しておく必要がある。

おわりに

以上、「はじめに」で示した構想に沿って分析を進めてきた。物流政策に関係するアクターの抽出と相互関係、政策形成過程における役割についての分析の枠組は示せたと考える。本書の他章におけるアクターとの比較では、電気通信分野の産業政策を扱った第5章と共通する論点が多いと思われるが、両者の状況にはおのずと相違がある。第8次5カ年計画以降、主導産業に指定されて中央政府のコントロール下で発展が図られてきた電気通信産業とは異なり、物流業においては、市場経済化も対外開放も現状追認型で進んできたし、今後もそうした傾向は変わらないと思われる。

その意味で、今後注目すべきは競争の動向である。物流業においては2007年中に外資に対する規制はほぼなくなる。自由化された市場での本格的競争が展開されることになるが、その行方はどうなるだろうか。

資金力や経営上のノウハウで強みを有する外資系企業であるが、国内ネットワークという点では地場の大型運輸企業にはかなわない。対外貿易に直結した物流サービスの分野ならともかく、国内市場での競争で優位に立つには外資系企業も地場企業との提携、ネットワーク形成が無視できない選択肢となるはずである。筆者は外資系企業と地場企業の合従連衡のなかで市場の再編成が進んでいくと予想している。こうしたプロセスが進むならば内資外資無差別での政策実施が容易となり、また合従連衡のなかから外資企業の優れた点を吸収した地場企業が成長することが考えられる。

次の段階の物流政策においては、物流インフラの整備を進めることに加えて市場競争を基本に本格的で統合された物流サービスを提供できる企業の育成を奨励することに力点が置かれるのではないか。その方向性は資本主義国の物流政策とますます近似したものとなる。今後は、第5節でも言及した、(1)物流インフラ政策、(2)中心都市物流発展政策、(3)物流技術政策、(4)物流サービス市場育成政策、(5)企業物流技術応用推進政策、(6)伝統的物流企業の改

造政策, (7)関連業種の管理政策, (8)物流市場政策, などの個別的的政策分野において関連するアクターの行動を分析していくことが研究課題となろう。

〔注〕

- (1) 丸川知雄「中国の産業政策」(丸川知雄編『移行期中国の産業政策』アジア経済研究所, 2000年, 3-52ページ) / 朽木昭文「国際比較からみた中国の産業政策」(同上書, 53-67ページ)では, 改革開放開始後の中国の産業政策と戦後の日本やアジア諸国のそれとが比較検討されている。
- (2) 丸川知雄『市場発生のダイナミクス——移行期の中国経済——』アジア経済研究所, 1999年, 第1章, 第2章参照。
- (3) 趙英「中国産業政策実証分析」(趙英編『中国産業政策実証分析』北京, 社会科学文献出版社, 1999年, 1-2ページ)参照。
- (4) 丸川「中国の産業政策」, 36ページ。以下の記述は同論文による。
- (5) 産業政策の政策手段に関するより詳細な検討は陳小洪「産業政策の制度的側面」(丸川編『移行期中国の産業政策』, 69-116ページ)参照のこと。
- (6) 丸川「中国の産業政策」, 40-41ページ。
- (7) 1998年3月に朱鎔基首相が就任したあと, 密輸取締まりを厳格に実施したことで石油化学製品, 家電製品の密輸がストップ, 製品価格が上昇して石油化学, 家電産業の収益が大幅に改善した。当時, 「密輸取締まりは最大の産業政策」との報道がなされたのは皮肉である。
- (8) 丸川「中国の産業政策」, 43-45ページ。
- (9) 中国物流産業の概観については不十分ながら, 大西康雄「中国における物流の現状と課題」(「アジア産業ネットワーク研究事業報告書」平成13年度, 日本貿易振興会アジア経済研究所, 2002年, 45-70ページ)および同「中国物流業再編加速へ——WTO加盟下の民族企業と外資——」(『日中経協ジャーナル』2003年4月号, 4-10ページ)参照。
- (10) 國務院弁公庁秘書室・中央機構編制委員会弁公室総合司編『中央政府組織機構』北京, 改革出版社, 1998年参照。
- (11) 今井健一「中国の地方分権型産業政策——市場補完の意義と限界——」(丸川編『移行期中国の産業政策』, 133-164ページ)。
- (12) 中国物流与採購連合会編『中国物流年鑑』2002年版, 北京, 中国物資出版社, 2002年, 431ページ。
- (13) 同上書, 431-439ページ。
- (14) 北京物資学院物流学部でのヒヤリング(2004年12月)によると, 『中国物流企業名録 2001-2002版』の編集方針は, 各省市・自治区の物流企業を数のバランスをとって採録するというものであり, 正確さに欠けるとの評価であっ

た。

- (15) 趙英「中国産業政策実証分析」, 24-25ページ。
- (16) 国務院発展研究中心市場経済研究所でのヒヤリング (2004年10月)。
- (17) 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。
- (18) 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。
- (19) 国家発展改革委員会経済運行局でのヒヤリング (2004年12月)。
- (20) 同上。
- (21) 「中国正在制定現代物流業發展規画綱要」(人民網 <http://www.peopledaily.co.jp>, 2004年7月7日アクセス)。
- (22) 同上。
- (23) 同上。
- (24) 最初の「総合物流政策大綱」は1997年4月に閣議決定された。(1)アジア太平洋地域で最も利便性が高く魅力的なサービス, (2)産業立地競争力の阻害要因とならない物流コスト, (3)環境負荷の軽減, を「基本的な目標」に掲げ, 省庁横断的な施策や分野別施策を列挙し, さらにその実施体制, 数値目標をともなう努力目標を盛り込んだ点など, 日本初の「大綱」としてみるべき点をもっている。内容などに対して様々な批判もあるが, その意義は大きい。その後, 2001年7月には, 大幅改訂を加えた「新総合物流施策大綱」が閣議決定されている。
- (25) 汪鳴・馮浩主編『我国物流業發展政策研究』北京, 中国計画出版社, 2002年, 150-151ページ。
- (26) 例えば国家経済貿易委は34の物流工作重点企業をリストアップしたことがあるが, そのなかには, 中国物資貯蔵運送総公司などの運輸企業だけでなく, 第一自動車集団などの製造企業, 聯華スーパー有限公司などの商業企業も含まれている (中国物流与採購連合会編『中国物流年鑑』2003年版, 北京, 中国社会科学出版社, 2003年, 557ページ)。
- (27) 国分良成『中国政治と民主化』サイマル出版会, 1992年, 第1章が, 1980~81年に発生した大型プラント導入のキャンセル事件を対象に政治過程分析を行っている。