

第4章

中国の地方分権型産業政策

——市場補完の意義と限界——

地方政府が政策の形成と実施に果たす役割の大きさは、中国の政治体制の際立った特徴である。改革・開放期の産業政策の場合も、地方政府は無視できない役割を果たしてきた。ことに注目されるのは、地方政府は中央の産業政策を執行する媒体としての役割に加えて、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いう、二重の役割を演じてきたという事実である。

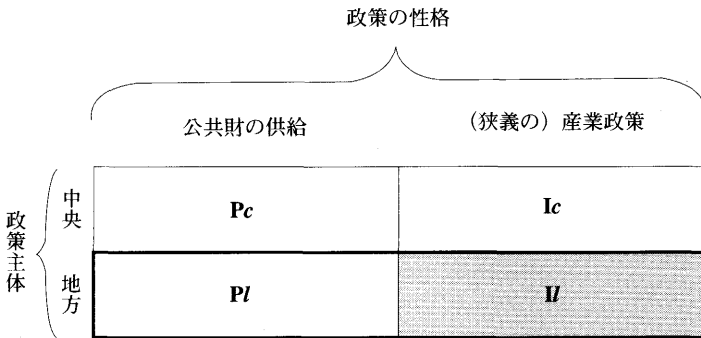
本章では、地方政府による産業政策のあり方について、とくに投資や融資への関与に焦点を当てて論じる。さらに、1990年代の新しい環境下で地方政府の産業政策が直面している問題点を分析し、今後のあり方を展望する。

第1節 地方分権型産業政策の枠組み

1. 問題提起

本書の主題は中国の産業政策が産業発展に果たす役割を評価することである。中国の産業政策を論じる場合、産業政策志向のある他の国・地域との比較で、独特の問題が存在することに注意しなければならない。つまり、中央

図1 地方産業政策の概念図



(出所) 筆者作成。

政府と地方政府の役割分担の問題である。

この点を大まかな概念図として図1にまとめた。産業政策志向の市場経済では、ミクロ的側面の経済政策は大きく二つのタイプに分けられる。第1は、標準的な意味での公共財の供給である(図中のP領域)。ここでいう「公共財」は、法制度の整備などソフト面を含む。第2は、部門間の資源配分に介入する政策——いわゆる産業政策である⁽¹⁾(図中のI領域)。二つのタイプの区別は便宜的なものにすぎず、実際には厳密に区別することはできない⁽²⁾。さらに、政策の主体によって、大きく中央政府と地方政府の政策に分けることができる(図中のc領域とl領域)。地方政府は実際には多層の行政レベルからなるが、図では簡単化のため中央と地方の区別のみに着目した。

一般的には、産業政策の分析は中央政府レベルの政策を対象とする(図中のIc)。一方、中央政府と地方政府の役割分担という問題は財政学や公共経済学分野で扱われるが、その場合はふつう、標準的な意味での公共財の供給に議論が限定される(図中のPcとPl)。地方政府レベルの産業政策というイシュー(図中のIl)は、一般にほとんど意識されることがない。これは、過去に本格的な産業政策を実施してきた国・地域がほぼ例外なく中央集権的傾向を有することと関連しているかもしれない。

本節では中国の地方分権型産業政策を論じるにあたって、関連する二つの先行研究の各組を紹介しよう。

2. 中国型連邦制の理論

中央政府と地方政府の関係は計画経済期、改革・開放期を通じてたびたび大きな変動を繰り返してきた。計画経済期には大躍進（1950年代末）や文化大革命（66～70年代前半）などの政治変動のたびに、大幅な地方分権化が実施された。しかし計画経済を前提とする「行政分権化」（administrative decentralization）にとどまったため、分権化はかえって計画の全国的な整合性を破壊し、マクロ経済のバランスを失わせる結果をもたらして再集権化を余儀なくさせた³⁾。

改革・開放期に入ると再び地方分権化が基調となるが、改革・開放期の分権化は計画経済期の分権化とは二つの側面で異なっている。第1には、市場経済化の流れのなかで分権化が進展したこと、第2には、分権化が財政面での大幅な改革をともなって進められたことである。1980年代に導入された財政請負制は、地方から中央への上納（あるいは中央から地方への補助）の伸びを数年単位で固定することで、地方の財政的独立性を高めた。

市場経済化と地方分権化を明示的に結びつけた分析として、モンティノーラ＝錢穎一＝ワインガストの「中国型連邦制」（federalism, Chinese style）があげられる（Montinola, Qian and Weingast [1995]）。モンティノーラらは、全国的な共通市場が中央政府によって保障されていること、財政移転や借入が限られており地方政府がハードな予算制約に直面していること、地方政府が所轄行政区域内の経済政策に関して第一義的な権限をもつことなどの条件を満たす体制を、「市場保全型連邦制」（market-preserving federalism）と定義し、1980年代の財政請負制導入後の中国の中央－地方体制を「市場保全型連邦制」の一類型と位置づけた。モンティノーラらは、ハードな予算制約に直面した地方政府が成長を追求して互いに競争し、制度環境・投資環境の整

備に努めたことが、中国が私有財産制の確立をとまわずに高度成長を実現できた要因であると論じた。

国土の広大さや多様性などのために中央政府が直面する情報面や物理的な執行面での制約が大きいほど、市場保全型連邦制が相対的に効率的な制度となると考えられる。この意味でモンティノーラらの議論は、改革・開放期の中国の中央—地方間関係の改革がいかに経済成長に貢献したかを、よく説明しているといえる。

3. 地方コーポラティズムの理論

モンティノーラらは、地方政府が担う政策の内容についてあまり立ち入った分析を加えていないが、市場保全型連邦制の議論でもっぱら念頭におかれているのは、標準的な意味での公共財（法制度などソフト面を含む）の供給・整備である。しかし中国の場合、地方政府の役割は公共経済学上比較的是っきり正当化される地方公共財の供給にとどまらない。むしろ、ふつう中央政府の領域とみなされる産業政策の策定・実施にまで地方政府が関与するという点こそが、中国の特徴である。前掲の図1に即していえば、産業政策志向をもつ他の国・地域でもほとんど問題にならないI領域が、中国の場合大きな比重を占めている。

モンティノーラらと同様に地方政府間の競争というメカニズムを評価しながら、とくに県政府・郷鎮政府レベルの産業政策を重視しているのは、オイの「地方コーポラティズム」論である（Oi [1992], [1995]）。オイは、県政府や郷鎮政府があたかも企業グループの本部が傘下企業をコントロールする場合のように郷鎮企業の経営に携わっている状況に注目し、これを「地方コーポラティズム」（local state corporatism）と名付けた。モンティノーラらと同様の議論にもとづいてオイは、「地方コーポラティズム」が私有化をとまわらない高度成長に貢献したと論じている⁽⁴⁾。

オイの議論は、郷鎮企業を対象とする県政府・郷鎮政府レベルの産業政策

に焦点を絞っている。その理由は、一つには郷鎮企業の驚異的な成長が改革・開放期中国の高度成長を牽引したという認識があるためだが、もう一つの重要な理由は、財政改革の結果として郷鎮レベルの財政がハードな予算制約に直面したことが、「地方コーポラティズム」が有効に機能する要件となったと考えられるためである。

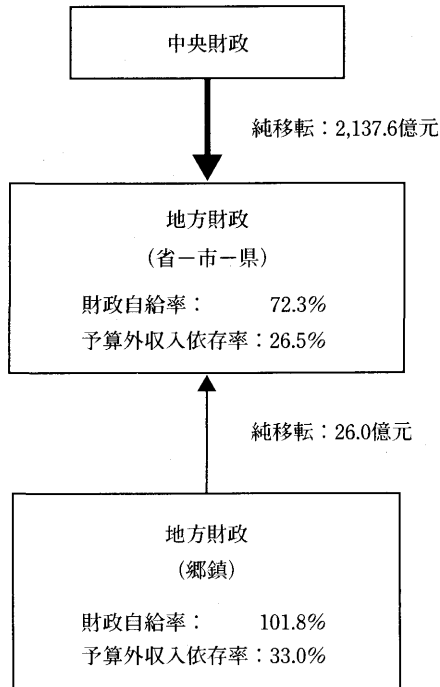
4. 地方分権型産業政策

本章ではモンティノーラらとオイの枠組みを踏まえて、中国の産業政策の特色を「地方分権型産業政策」としてとらえ、その実態の整理と資源配分上の意味の分析を試みる。投資活動への積極的な関与に注目するという点では、本章のアプローチはオイの枠組みと共通する。一方、郷鎮レベルだけでなく、省・市・県からなる都市行政を含む地方政府全体を分析の枠組みとする点では、モンティノーラらの枠組みと共通する。

本章で地方政府一般の産業政策に着目するのは、地方政府の産業政策が、いずれのレベルで行われるかにかかわらず、二つの特性を共有していると考えられるためである。第1に、地方政府の産業政策は、低発達な資本市場を代替・補完して大規模投資や新規産業への投資への資金供給を促すという役割を果たしてきた。第2に、モンティノーラらとオイが指摘しているような地域間競争による効率改善のメカニズムは、程度の差はあっても、いずれの行政レベルでもある程度働いている。

こうした共通性ととともに、郷鎮政府と省・市レベルの政府の間には、重要な違いがあることにも注意する必要がある。第1に、オイが指摘しているように、省・市レベルの政府と比較して、郷鎮政府の財政は相対的にハードな予算制約のもとにある。図2では地方財政を大きく郷鎮財政とそれ以外（省—市—県）のレベルの財政に分け、中央財政と併せて資金純移転関係を示した（1997年時点）。省—市—県レベルの財政は、支出の3割近くを中央財政からの純移転に依存している。一方、郷鎮財政の場合は全体としてはむしろ、

図2 中央・地方財政間の資金純移転



(注) (1) 本図の「財政」はいずれも予算外収支を含む。

(2) 財政自給率は財政収入／財政支出、予算外収入依存率は予算外収入／財政支出。

(出所) 中国財政年鑑編輯委員会編 [1999] 記載のデータにもとづき作成。

上級財政 (具体的には県) に対して若干ながらプラスの純移転を行っている⁽⁵⁾。さらに、市レベル以上の地方政府は、所轄の国有企業に対する財政面での依存度が高い。1990年代半ば頃までは、国有銀行の地元支店に圧力をかけて国有企業に融資させることで税収増を図るといった現象が普遍的だった。これに対して郷鎮政府の場合は、郷鎮企業などから得られる予算外収入の多寡が財政状態を大きく左右するが、郷鎮企業は国有企業と異なり、国有銀行のソフトな融資を受けることは従来から困難だった。

第2の重要な違いとして、集団所有企業経営に対する郷鎮行政の関与は一

般に、国有企業経営に対する都市行政の関与と比較して直接的である。第2節で述べるように、郷鎮の場合、行政幹部が直接企業の経営に参加することが少なくない（都市行政の場合そもそも所轄企業の数が多いため、経営への直接参加には限界がある）。こうした違いは、産業政策上のパフォーマンスの違いとなって現れると考えられる。

以下、第2節では聞き取り調査などにもとづき、各行政レベルの地方政府の産業政策の実態を整理する。第3節では、第2節の実態整理にもとづき、地方分権型産業政策のもつ意味を分析する。上に述べたような、地方政府の産業政策に共通する特性と異なる行政レベルの間の差異は、第2節の実態整理と第3節の分析のなかで立ち入って論じることになる。最後に、近年の経済環境の変化を念頭において、今後の地方分権型産業政策の行方を展望する。

第2節 地方産業政策の実態

1. 地方産業政策の構成

第1節でふれたように、地方産業政策の行われ方は行政レベルごとに異なる。とくに、財政基盤を国有企業におく省・市レベルと、郷鎮企業への依存度が高い郷村レベルの間の違いは大きい。県レベルは省・市に連なる都市行政の末端と、郷村の上に立つ農村行政の中核という二重の役割を備える⁶⁾。このためここでは、省—市—県からなる都市行政によって行われる国有企業主体の地方産業政策と、県—郷村からなる農村行政によって行われる郷鎮企業主体の産業政策の2段階に大きく分けて論じることにする。

一般に産業政策とは、部門間の資源配分や部門内の産業組織に対する行政的な介入という形をとる。ここでいう「資源配分」や「産業組織」はいずれも、一般に資本の配分にかかわっている。中国の地方産業政策の場合も、そ

の中心は企業・銀行の投資・融資活動への関与、あるいは財政資金（予算外資金などの準財政資金も含む）を利用した政府自身の投資を通じて行われる、資本配分への介入である。このため本節では、投資・融資活動への行政介入や地方政府の投資活動に焦点を絞って、実態の整理を試みる。

地方産業政策という概念は、公式の制度として存在するわけではない。産業政策の実施に関する最初の公式文書である「目下の産業政策の要点に関する国務院の決定」（1989年3月15日公布、以下「決定」）、現行の産業政策の基本方針を示す「90年代国家産業政策綱要」（94年3月24日公布、以下「綱要」）はいずれも、産業政策の制定権は国務院に属すると規定している⁽⁷⁾。

「決定」や「綱要」、および「国家が目下重点的に発展を奨励する産業・品目・技術目録」（1998年1月1日公布、以下「目録」）が定める投資構造の調整を実現するための手段として最も重要であるのは、投資プロジェクトの審査・認可制度である。しかし投資プロジェクトの審査・認可はすべて中央政府が直接実施するわけではなく、次に論じるように、一定規模以下のプロジェクトに関しては省政府以下の各レベルの地方政府に審査・認可権が与えられている。地方政府による審査・認可は、形式的には中央政府の委任により中央の産業政策を執行する行為だが、実際には「決定」、「綱要」、「目録」など中央の産業政策文書がガイドライン的規定にとどまっていることもあり、地方政府の大幅な裁量が可能である。このため、地方政府は原則として中央の産業政策の枠内ではあるが、一定の独自性のある産業政策を策定し、実施することが事実上可能である。

中央の産業政策の執行という要素は、行政レベルを下るほど希薄になる。農村行政に属する郷鎮行政は、中央の授権にもとづく投資プロジェクトの審査・認可という機能をもたない。このレベルの地方産業政策は、もっぱら地域コミュニティに属する集団所有企業の投資行動への直接の介入という形をとる。

2. 都市行政の産業政策——省・市・県

(1) 産業政策方針の策定

1989年の「決定」以降の都市行政の産業政策は、中央の産業政策と基本的に相似の関係にある。産業政策の実施の前提として、重点産業などを定めた産業政策方針が策定される。この方針にもとづいて、利用可能な手段により産業構造調整目標の実現が図られる。主な政策手段としては、(1)財政投融资、(2)地方税の減免、(3)投資・融資関連の認可や調整、(4)国有企業に対する介入、などがある。

「決定」や「綱要」では、地方政府としては省レベル政府についてのみ、国の産業政策にもとづき、地域の状況を考慮して「実施規則」・「実施細則」を制定する、と定めている。「決定」の場合、計画単列市を含むすべての省レベル政府が、各地域の産業政策実施規則を制定した(劉・楊 [1998] p.45)。「綱要」の場合も1995年時点で相当数の地域が実施細則を制定した(国家計委政策研究室編 [1996] p.5)。

これらの実施規則・細則は、建前のうえでは中央政府の産業政策上の意図を執行するための文字どおり細則にすぎない。しかし実際にはその内容は、実施規則・細則という名称が意味するところとは必ずしも一致しない。具体的には、中央の産業政策を踏まえ、各地域の政策上の重点産業を特定するというのが主な内容であり、むしろ「地方版の産業政策綱要」とみなすほうがよい。

地方レベルの産業政策実施規則・細則は、一般に公表されていない。「綱要」の場合は第9次五カ年計画作成に先立つ1994年に公布されているため、これにもとづいて策定された各地方の産業政策実施細則の基本的な内容は、94年から95年にかけて策定された各省レベルの第9次五カ年計画に反映されていると考えられる。省レベルの五カ年計画は建前のうえでは中央の計委との緊密な調整を通じて策定されるということになっているが、実態上はほ

表1 河北省の主導産業・重点業種（第9次五カ年計画期）

主導産業	重点業種
化学工業	化学原料・化学製品
医薬品	医薬品
機械・電子	自動車部品, 電子通信設備, プラント
冶金	鉄鋼, 金属製品加工
建材	非金属鉱加工
—	食品, 服装その他の繊維製品

(出所) 河北省計画委関係者に対する聞き取り (1995年10月)。

とんと言うに足る調整は行われていないようである⁽⁸⁾。このため省レベルの五カ年計画の定める重点産業は、似たり寄ったりの内容になる傾向がある(石原 [1998] pp.21-22)。

河北省の例では、第9次五カ年計画策定に先立つ1995年6月に、次の四つの基準にもとづいて省の「主導産業」と「重点業種」を指定した(表1)。(1)所得弾力性基準、(2)技術進歩率基準、(3)関連係数基準(影響度係数および感応度係数)、(4)比較優位性基準。指定された主導産業のうち医薬と冶金を除く産業はいずれも、中央の産業政策上の重点産業でもある(河北省計画委員会および河北省社会科学院関係者に対する聞き取り、1995年9月)。

「決定」や「綱要」では産業政策に対する市レベル以下の地方政府の参与について何も言及していない。しかし実際には市レベル以下でも省レベルと同様に、地域の重点産業を掲げた産業政策綱要に類する政策方針を策定する。

地方レベルでの産業政策の実施手段は大きく分けて四つある。第1は、財政(準財政を含む)資金による投融資である。第2は、地方税の減免である。第3は、投資・融資関連の許認可や調整による誘導である。第4は国有企業に対する行政介入であるが、これはふつう産業組織政策として実施されるので、本章では立ち入って論じない。

(2) 財政手段を通じた産業政策

最初に、地方財政の財政資源を動員する投融資と地方税の減免についてみ

てみよう。財政を通じて行われる産業政策の実態は、地方ごとにかなり異なっている。投融資としては原資別に(1)予算内資金、(2)予算外資金(財政回転金を含む)の2形態があり、用途別には、投融資のほかに利子補給に充てられる場合がある。1998年の地方財政の「基本建設投資」および「企業合理化改造資金支出」は合計1208億元に達し、同年の固定資産投資(不動産投資を除く)の7.8%に相当する。基本建設投資の相当部分は公共インフラ向けであるため、産業政策的性格を有する鉱工業向けの投資はこの一部にすぎず、予算内資金による投資の規模は大きくない。

予算内資金による鉱工業向け投資は、主に重点プロジェクトなどへの出資に充てられるが、用途はこれに限られない。河南省安陽市の例では、年間十数億元の財政収入のうち毎年2~3億元が投資に充てられる(市の固定資産投資の約7~10%に相当)。うち1億元程度が鉱工業向けであるが、これは重点産業向けの投資のほか、資金面で困難に陥った企業に対する救済のために投入されることもある(安陽市政府関係者に対する聞き取り、1996年3月)。

予算外資金による投資に関するデータは予算内資金の場合と比較していっそう乏しいが、少なくとも規模のうえで予算内資金を大きく上回ることは確かである⁽⁹⁾。1998年の固定資産投資のうち、15.5%は地方政府(省・市・県)の自己調達資金による投資だった。予算内資金による投資と併せた比重は、およそ20%程度に達すると推定される。自己調達資金の内訳は不明だが、1994年に中国人民銀行が実施したサンプル調査によれば、行政が何らかの形でイニシアティブをとって行われる借入や債券発行などの資金調達が高い比率を占めている(王・周 [1994])⁽¹⁰⁾。利子補給は一般に規模が小さく、産業政策上の重要性は低い。

1994年の税制改革では最大の税目である付加価値税の75%が国に帰属することになり、同時に税率の統一性が強化された。このため、地方産業政策の手段としての税減免の重要性は大幅に低下した。地方の裁量で行われている税の減免のなかで比較的重要であるのは国有企業に対する所得税の還付だが、これは産業政策というよりむしろ国有企業支援の一環として位置づけられる

べきであり、しかも規模は大きくない⁽¹⁾。

結局、直接に財政資金・準財政資金を動員する地方産業政策は、予算外資金の存在を考慮すれば無視できない比重を占めるとみられるが、そのみで資源配分を大きく左右するような規模とはいえないようである。むしろ、主にプロジェクトの資金調達の際の「呼び水」としての役割を果たしているとみられる。その意味で、次に論じる投資・融資の審査・認可や調整による誘導と密接な関係にあるといえるだろう。

(3) 投資・融資の審査・認可および調整

地方政府が地方独自の産業政策の手段として最も重視しているのは、企業・銀行の投資・融資活動に対するさまざまな形の行政介入である。具体的には、投資プロジェクトの審査・認可制度と、国有銀行の融資の「誘導」の二つが重要である。

①投資プロジェクトの審査・認可制度

投資プロジェクトの審査・認可は、プロジェクトの規模が一定基準を超え、かつ国有銀行の融資を必要とする場合に実施される。自己資金のみで実施可能なプロジェクトの場合は、一部の業種を除いて審査・認可の対象とならない。1996年に海外経済協力基金開発援助研究所と中国社会科学院経済研究所が国有企業約 800 社を対象に実施したサンプル調査（以下、OEFC=CASS 調査）によれば、対象企業が90～95年の6カ年に実施した投資プロジェクトの5割強が審査の対象となり、そのうちの5割が認可された⁽²⁾。

審査・認可のプロセスは、投資主体の所属するレベルの行政で開始する。中央所轄企業の場合は直接中央の業種所轄部門に申請するので、基本的に地方産業政策の対象とはならない。

市政府所轄の国有企業の場合を例にとって説明しよう⁽³⁾。企業が国有企業の融資を必要とするプロジェクトを計画した場合、最初に所轄の業種所轄部門にプロジェクト提案書を提出する。業種所轄部門の審査を経て、市の計画委員会または経済貿易委員会レベルでの審査が行われる。これを通過すれば

プロジェクトは当該レベルの投資計画に組み込まれたということになり、これによって初めて国有銀行に融資を申請することが可能になる。もっとも実際には、プロジェクト提案書の提出と並行して銀行との実質的な折衝が進められる場合も少なくない⁽⁴⁾。

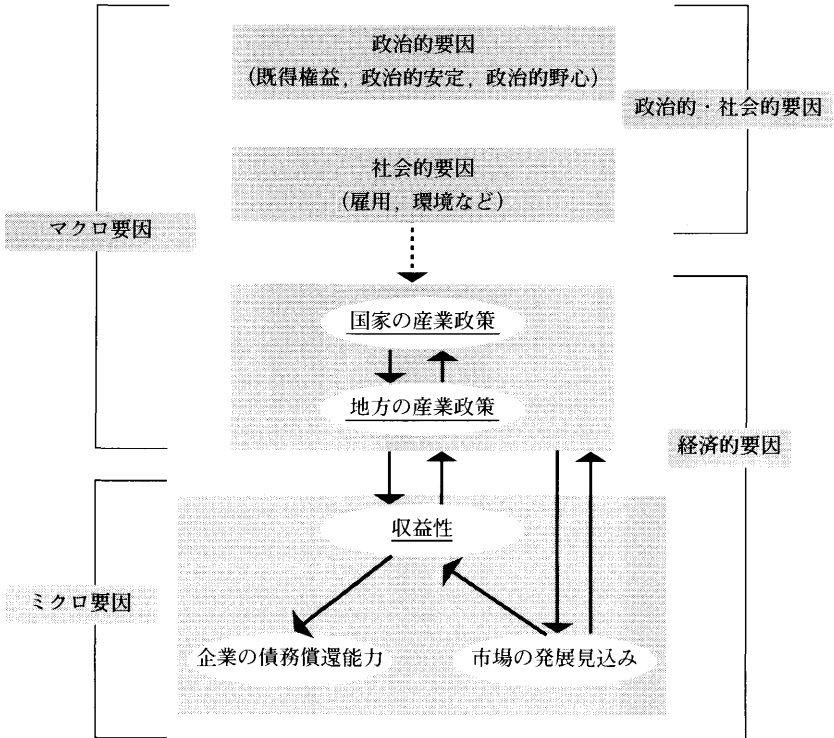
融資の申請は一般に、当該地域の国有銀行支店に対して行われる。国有銀行の側では、プロジェクトが所轄地方行政の認可を得ていることを前提として審査を行い、融資に同意した場合、企業に「資金証明」を与える。これによって、プロジェクトの資金が確保できたことになり、この段階で計画委（または経済貿易委）が中心となってフィージビリティ・スタディを実施する。フィージビリティ・スタディが認可されてようやく、プロジェクトは最終的な認可を与えられたことになる。

市レベルの行政の認可権限は、一般に投資規模3000万元を上限とする。これを超える規模のプロジェクトの場合は、省レベルの認可を経由して、中央の所轄官庁と国家計画委または国家経貿委の認可が必要となる。省レベルでの審査の際は市政府の、中央レベルでの審査の際は省政府の支持が、それぞれ重要な役割を果たす⁽⁵⁾。

このように、市レベルのみに着目すれば、投資プロジェクトの選別は2段階で行われる。第1に行政—業種所轄部門および計画委・経貿委、第2に国有銀行の支店である。

行政による審査の過程では、産業政策を所轄する計画委・経貿委による審査が最も重要である。計画委・経貿委による審査の際に考慮される要素は統一的な基準があるわけではないが、大きくみて図3に掲げたいくつかの側面にまとめて考えることができるだろう。このうち、明らかに重要であるのは産業政策要因と、プロジェクトの収益性要因の二つである。しかし、この二つの側面は実際には、市場の発展可能性という共通項を通じて相互に関連しあっている。特定プロジェクトの合理性を判断するうえで、市場の発展可能性は非常に重要な要因になる。また、産業政策策定の際にも、「所得弾力性基準」に典型的にみられるように、市場の発展可能性は決定的な要因の一つ

図3 投資の審査・認可の決定要因



(出所) 今井[1997](地方政府・企業関係者らに対する聞き取りにより作成)。

とみなされることが多い。これに加えて、特定業種が産業政策上の重点業種に指定された場合、優遇条件の供与などを通じて当該業種の発展にメリットをもたらす。

審査の際には、企業、業種所轄部門、計画委・経貿委の間で調整が行われ、プロジェクトの合理性の検討が行われるが、このプロセスに関連分野の専門家の参加を仰いだり、また融資を行う可能性のある国有銀行支店が参加することもある。計画委・経貿委や業種所轄部門の縦割りのルートで得られる政策情報・市場情報が、スクリーニングに利用される。

②銀行融資の「誘導」

投資プロジェクトの審査・認可の過程で重要な意味をもつのが、銀行が融資を承諾するか否かという点である⁹⁰。最も重要な段階であるフィージビリティ・スタディの審査は、プロジェクトに対する銀行の支持の程度によって大きく左右される。

金融部門の改革が開始された1980年代の時点では、銀行の独立な判断はほとんど存在せず、行政がプロジェクトを審査・認可する過程で融資を行う銀行が指定され、銀行側もこれに従うという形がとられていた。1993年から95年にかけて金融改革が進展し商業銀行法などの制定や国有銀行内部の本店権限強化などが実施されたことで、銀行の独立性は目立って強化された。これ以降、地方政府は国有銀行地元支店の融資決定に表だって干渉することができなくなった。

プロジェクトの規模が大きくなるほど、銀行融資の必要性は増大する。地方政府の産業政策上の意図が実現するかどうかは、銀行融資のオペラビリティに強く依存することになる。このため地方政府は多くの場合、銀行の融資を産業政策上の重点業種・重点プロジェクトに「誘導」するよう努める。地方政府にとっては、銀行融資の「誘導」は多くの場合、上に述べた投資の審査・認可と並んで、あるいはそれ以上に重要な地方産業政策の実施手段と位置づけられるのである。

具体的な方法としては、地方政府の計画委・経貿委など産業政策を所轄する部門が主催して政府内の経済行政関連部門、人民銀行支店、国有商業銀行支店などが参加する会議を開催し、計画委（経貿委）側が銀行側に重点業種または重点プロジェクトのリストを提示して融資を要請する、という形式が多いようである。この種の調整は、省レベルでは普遍的であるが（国家計委政策研究室編 [1996] p. 5）、地区級市や県級市のレベルでも行われている。

銀行融資の「誘導」は地方産業政策の策定と組み合わせて実施されることが多い。河南省の例では、中央が1994年に公布した「90年代国家産業政策綱要」に対応して、95年に河南省産業政策実施弁法（90年制定）の改定を行っ

た。省政府は新弁法にもとづく発展産業リストを銀行に提示し、融資の誘導を試みた（河南省計画委関係者に対する聞き取り、1995年9月）。

最大の問題は、具体的にどのように銀行融資を「誘導」するかという点である。すでに触れたように、銀行の融資決定の自主性は1995年の商業銀行法で法的に保証されており、地方政府がかつてのように銀行に指示して融資を行わせることは建前として認められず、実際にもしだいに困難になってきている。このような状況で地方政府は、情報提供による誘導という側面を強調する傾向がある。河南省の例では、省政府は「国内外の産業発展趨勢、最適規模、産業政策などの情報を提供することで」銀行融資を誘導する（河南省計画委関係者に対する聞き取り、1995年9月）。政府側は、産業政策上の重点プロジェクトは発展の可能性が大きいので、これに対する融資は銀行の経営上も有利であると主張する。地方政府からみれば、産業政策に関する情報面では政府は銀行に対して優位性がある¹⁰⁾。場合によっては、産業・市場の状況に関しても政府の情報上の優位性が主張されることもある。こうした面での地方政府の情報上の優位性は、銀行側でもある程度認めており、その情報を融資判断の材料として利用する傾向がある。さらに、経営者の能力や経営状況などのマイクロ情報に関しても、銀行側が地方政府側（具体的には、業種所轄部門）の情報に期待する場合がある¹⁰⁾。

3. 農村行政の産業政策——県・郷村

(1) 郷鎮企業を通じた産業政策

以上で論じた都市行政の場合と比較して、農村行政の産業政策の最大の特徴は、各地方行政が行う産業政策の個別性である。省・市レベルの産業政策は、基本的に中央政府の産業政策から派生する形で策定され、中央政府による支持が政策の実効性に大きく影響する。これに対して、農村行政が行う産業政策は基本的に中央の産業政策と直接のつながりをもたず、中央が直接の支援を与えることはほとんどありえない。農村行政（郷村）は都市行政と比

較して、財政面での独立性が高い。国有銀行の農村向け融資は量的に少ないうえ、主要な融資先である郷鎮企業に対する国有銀行の融資は、1980年代からすでに収益性を重視する傾向が強かった。このため農村行政の産業政策は、基本的にハードな予算制約を前提として行われざるをえなかった。

農村行政の産業政策のもう一つの重要な特徴は、すでにふれたとおり、行政が郷鎮営・村営企業の経営に対するコントロールを通じて経済活動に直接参与するという形式がとられているという点である。

郷鎮企業を通じた産業政策が最も典型的に行われてきたとみられるのは、郷鎮企業のいわゆる「蘇南モデル」で知られる江蘇省南部地域である。蘇南モデルにみられる経済活動への鎮・村行政の参与については、大島一二が実地調査にもとづき詳細に論じている(大島 [1993])。ここでは、本章筆者が1995年に大島らと共同で聞き取り調査を実施した江蘇省W市(仮名)の例を掲げる。W市は蘇州市に属する県級市(93年に市制実施)であり、蘇南モデルの典型地域の一つとして知られている。

蘇南地域では一般に、鎮経済・財政ともに、ほぼ全面的に郷鎮企業に依存している。鎮の経済行政組織は、事実上郷鎮企業の運営を最大の任務とする。W市の場合、各鎮に鎮行政の一部門として「農工商総公司」が設置されており、郷鎮企業——とくに鎮営企業の運営を担う。総会社の董事長(取締役会長)は鎮の党委員会書記が兼任し、鎮行政と総公司是事実上一体である。同市のある鎮の例では、総会社の傘下に21社の鎮営企業が所属している。

W市の各鎮では、工業化が本格的に開始された1970年代中盤から近年に至るまで、産業構造の大きな変化を経験してきた。農業の比重が大幅に低下したことはもちろんだが、工業内部の構造の変化も目立っている。最も工業化が進化したM鎮の例では、工業化初期には工業生産の9割近くが上海の国有企業向けの鋳物生産だったが、その後電気機械、化繊など相対的に資本集約度・技術集約度の高い産業の比重が高まり、鋳物の比重は1995年時点で2割程度まで低下した。経済環境や資源賦存の変化に対応した産業構造調整には、鎮の総会社の判断が大きな役割を果たしてきた。オイが指摘しているように、

鎮行政は事実上、鎮所属企業の投資戦略を決定し、主要な資源である所轄企業の留保利潤を戦略分野に振り向けるという、企業集団の本部に相当するような役割を果たしてきた。蘇南地域の場合、村レベルでも基本的に同様の構造がみられる。

(2) 県政府の役割

すでに述べたように、県政府は都市行政の末端と農村行政の中心という二重の役割を有する。産業政策の面でどちらの役割が重要となるかは、その県の経済基盤が都市経済と農村経済のどちらに置かれているかによるだろう。

蘇南地域の場合、経済の重心は圧倒的に郷鎮企業であり、県政府もそれに相応する政策をとっている。W市の例では、産業構造調整の主体はあくまで鎮・村レベルであり、市政府は主として郷鎮企業の経営環境整備や制度整備の役割を果たす。たとえば1995年前後に市政府は、中央の引き締め政策のもとで地元企業の資金を確保するため、上級行政から割り当てられた5000万元の枠を大幅を超える3億5000万元にのぼる社債発行を容認した。また、鎮行政と所轄企業の間に取り結ばれる請負契約は、市の担当部局（党委員会農工部と市政府郷鎮企業局）がプロトタイプを制定している（市党委員会農工部関係者に対する聞き取り、1995年2月）。

蘇南地域のように行政の積極的な関与のもとで郷鎮企業の発展に成功したケースは、中国全体でみればごく少数にすぎないとみられる。しかし、蘇南地域と同様に集団所有の郷鎮企業が発展した地域の場合、地元政府は起動資金の提供、借入の際の保証、資金融通の仲介など、何らかの形で投融资活動に関与している場合が多い。

県の都市経済の主体は従来国有企業だったが、近年県所轄の国有企業の民営化が急速に進展している。しかし民営化実施後も、県政府が違った形で産業政策に関与し続ける場合がみられる。

1990年代初めに全国に先駆けて民営化を開始した四川省Y県の例では、県所轄の国有企業66社のうち60社を民営化した。残りの6社も国有資本の出資

比率は12～13%程度にすぎない。しかし県では国有企業の売却収入を基金としてプールして国有資産投資会社を設置し、一部をインフラ整備や有望企業への投資に充てている。同様の事例は四川省の他の県でもみられる¹⁹⁾。

第3節 地方分権型産業政策の評価

1. 評価の枠組み

(1) 評価の視点

前節でみたように、中国の地方政府は都市レベルでは投資の審査・認可制や融資の誘導、農村レベルでは郷鎮企業経営への参与などさまざまな手段を通じて、地方独自の産業政策を実施してきた。こうした地方独自の産業政策が果たす資源配分上の役割をどう評価するかは、中国産業政策研究の重要な課題である。

地方政府の産業政策は実施手段、実施レベルともにきわめて多様である。しかし個別の政策に対して評価を行うには、現状では資料の制約が大きい。加えて、第1節で論じたように、地方産業政策には実施レベルを問わず共通した性格が見いだされる。このため本節では、総体としての地方政府の産業政策、あるいは大きく都市と農村に分けた場合の地方政府の産業政策が、資源配分上どのような役割を果たしてきたか、そしてその役割が近年どのように変わりつつあるかについて、暫定的な解釈を試みることにする。

(2) 資本市場代替・補完仮説

地方レベルの産業政策は、1980年代の経済改革の一環としての行政分権化の流れのなかで形成されてきた。しかし1990年代に入ると、行政分権化による地方政府の権限強化がむしろ市場経済化を阻害しているという認識が強まり、中央集権の必要性が強調されるようになった。事実、1993年から95年に

かけて実施された財政、金融、外為管理、貿易管理などの一連の制度改革によって、地方政府にとって利用可能な政策手段は著しく減少した。地方産業政策の重要な手段である投資の審査・認可制度も、1993年時点で廃止の方針が確定した⁽²⁰⁾。

環境の大きな変化にもかかわらず、地方政府は依然としてさまざまな形で産業政策に関与し続けている。金融に対する直接の行政介入が厳禁されるなかで、銀行融資の「誘導」は地方産業政策の手段として、むしろ1990年代後半に新たに重視される傾向がある。

中国社会科学院工業経済研究所が1998年に実施したアンケート調査によれば、地方政府は産業政策の策定に対して、中央政府の総合部門（国家計画委・国家経貿委・財政部など）と業種所轄部門に次ぐ影響力を有するとみなされている（表2）。また、OECD=CASS調査のうち経営者を対象とするアンケート調査によれば、銀行融資の決定にあたっては、「国家または地方の産業支援政策」が、「企業の収益」、「企業の信用度」に次いで重要な要因とみなされている（今井 [1997]）。第2節で指摘したように、国有企業の設備

表2 産業政策の策定に対する影響力
(中国社会科学院工業経済研究所アンケートによる) (%)

	影響力なし	影響力あり	比較的大きい影響力	非常に大きい影響力	負の影響力あり
中央政府総合部門	0.97	9.35	38.39	50.65	0.65
中央政府業種部門	2.90	24.52	52.90	17.74	1.94
地方政府	10.65	42.90	28.39	10.32	7.74
業界団体	32.58	52.90	10.32	2.26	1.94
大企業・企業集団	21.94	51.61	16.13	8.06	2.26

(注) アンケートは工業経済研究所発行の雑誌購読者および一部政府関連機関を対象に実施した。このためサンプルには偏りがある可能性がある。有効回答者(310名)の構成は、政府機関関係者47名(15.2%)、企業関係者106名(34.2%)、大学など高等研究機関関係者67名(21.6%)、研究機関48名(15.5%)、その他部門関係者42名(13.6%)。詳細は中国社会科学院工業経済研究所中国産業政策実証研究課題組 [1998]、および中国社会科学院工業経済研究所 [1998] を参照のこと。

(出所) 中国社会科学院工業経済研究所中国産業政策実証研究課題組 [1998] より作成。

投資のおよそ過半は、行政の審査・認可の対象となっているとみられるが、同じOECD=CASS調査によれば、審査されたプロジェクトのうちおよそ半数は認可を与えられなかった。こうした情報を総合すれば、地方政府の産業政策は近年効力を低下させてはいるが、依然として無視できない影響力をもつと考えられる。

中国の経済改革は、制度の競争と進化のプロセスとみなすことができる。分権的な改革環境のもとで制度は不断に変化し、非効率的であれば次第に淘汰されていく。淘汰の過程は急速である場合もあれば、著しく緩慢な場合もある。地方政府の産業政策が形を変えつつ存続してきたことは、それが現在なお資源配分上一定の役割を果たしているか、あるいは過去に一定の役割を果たしてきたために、慣性の作用で制度変化が緩慢であると解釈できる。本章では暫定的な解釈として、地方政府の産業政策が、低発達な市場メカニズム——とくに資本市場——の機能を補完する役割を果たしてきた、という見方をとる^④。以下ではこの見方に沿って、農村行政と都市行政のそれぞれの産業政策にもう少し立ち入った分析を加えよう。ここでは主に地方政府の産業政策の積極的側面に焦点を当てるが、さらに本節の最後では、地方政府の産業政策の限界・弊害について述べる。

2. 地方産業政策の機能

(1) 農村行政の産業政策——低発達な資本市場の代替

第2節でみたように、蘇南地域に典型的にみられる農村行政の産業政策は、集団所有制企業の経営に対する郷村行政の直接的な関与という形をとってきた。典型的には、日常の経営は企業の経営者に任されるが、一定規模以上の投資や新規分野への投資などの場合は、郷・村レベルでの決定が行われ、場合によっては郷・村の所轄企業の範囲で資金の融通が行われる。

郷村行政のこうした産業政策上の役割は、低発達な資本市場を代替するものとみなすことができる。農村の制度金融の主要な担い手である中国農業銀

行や、事実上その下部組織だった農村信用合作社は、リスクの高い投資資金供給という役割を果たしえなかった。こうした制度金融と比較して郷村行政は、借り手（企業）との間の情報非対称性の問題にも相対的にうまく対処できた。オイらが指摘するように、上級行政から郷村行政への財政移転が限られており、郷村財政の独立性が高かったことも、郷村行政が投資主体として比較的効率的に機能するための要件となったと考えられる。

(2) 都市行政の産業政策——収穫逡増産業の投資促進

都市行政の場合、政府は主に(1)産業政策の策定・提示、(2)投資の審査・認可、(3)銀行融資の「誘導」などの手段を通じて、企業の投資行動と銀行の融資行動に影響力を行使する。これらの手段に加えて、利子補給や財政投融資などの金銭的インセンティブが付加されることがあるが、規模は限られる。産業政策による重点産業の指定は、市場予測または発展予測的な側面が強い。産業政策に沿って投資することは、収益性の観点からみても（少なくとも長期的には）有利であるとみなされる。

通常の市場経済では、企業は価格その他さまざまな情報にもとづいて将来の市場を予測し、投資コストを考慮のうえで投資計画を立てる。銀行は企業の投資計画の可否を審査したうえで融資を決定する。中国の地方産業政策の場合、企業・銀行が本来独立に行うべき投資・融資決定の各段階に、行政が関与することになる。行政の関与が資源配分上積極的な意味をもつケースとして、次のいくつかが考えられる。

①企業・銀行の市場情報収集能力の補完

企業や銀行が行政からようやく独立した経済主体となり始めた1980年代の市場経済萌芽期には、市場情報収集能力の不足は普遍的な状況だったと考えられる。このような状況では、行政による投資審査の過程で、特定業種を所轄する行政部門のネットワークを通じた情報が投資決定に反映されることで、企業・銀行の市場収集能力の不足を補完する役割を果たすことができる。情報は各地方の所轄企業から地方行政を通じて中央に集約され、そこからさら

に地方にフィードバックされるという形をとって伝達されるので、本来価格チャンネルのみでは流通しにくい情報を各企業に利用可能な形で提供するという意味をもつ²²⁾。

1990年代に入って市場経済化が進展するとともに、企業・銀行の市場情報収集能力は高まり、行政チャンネルを通じた市場情報のもつ価値は低下した。しかしこの段階でも、投資財を中心とする収穫逓増産業では、市場では伝わりにくい非価格情報が投資決定上重要である場合があり、そのような場合には行政チャンネルを通じた情報媒介は依然として企業の情報収集能力の不足を補う意味をもっていたと考えられる。

②リスク低減による投資促進

地方政府は特定の業種やプロジェクトを産業政策上の重点に指定することで、その業種やプロジェクトへの投資・融資の促進を図る。これがとくに重要な意味をもつのは、銀行融資の誘導の場合である。銀行の側からみれば、融資対象が産業政策上の重点であることは、融資の安全性に関する一つのシグナルとして認識される²³⁾。銀行側が産業政策を意味あるシグナルとみなす理由の一つは、それが行政チャンネルを通じて集約された情報にもとづく市場発展の予測という性格をもつ場合があるためである。①で述べたように、これは銀行自身の情報収集能力の不足と関係している²⁴⁾。

産業政策上の重点に指定される産業は、従来国内に市場基盤のなかった新興産業である場合も多い。この場合、産業政策上の重点に指定されたという事実そのものが、産業の発展に対する信頼度を高めるという効果をもつ。セットアップ・コストを要する産業であれば、一定の規模に達しないかぎり生産費用が市場をクリアする水準まで低下しえず、産業として存立できないことがある。このような状況のもとでは重点産業への指定によっていわゆる「注目点」(focal point)が形成され、一定の投資が行われるという期待がもたれることで、銀行からみた主観的なリスクを低減して融資を促進するという効果が得られる²⁵⁾。重点産業やプロジェクトに対して、財政投融资や利子補填、税の減免など金銭的インセンティブが加わる場合、融資促進効果はさ

らに強められる。

事前に金銭的インセンティブが提供されない場合でも、産業政策上の重点や、あるいは少なくとも行政によって認可されたプロジェクトに対する投資・融資は、失敗した場合でも行政による救済を期待できるという点も、投融资促進効果をもつ。しかしこの点は同時に、企業・銀行側のモラル・ハザードを引き起こし、投資非効率の最大の原因となる。この点については本節後半で再論しよう⁹⁹⁾。

(3) 地方分権型産業政策の意味

都市行政の産業政策に関する以上の議論は、実は中央・地方を問わず投資・融資への行政の関与一般に適用される議論である。それでは、なぜこうした産業政策が、地方分権的に行われる必要があるのだろうか。言い換えれば、中国の産業政策はなぜ日本や韓国などの場合のように、中央集権的な形をとらなかったのだろうか。

直接の要因として考えられるのは、産業政策の実施に必要な情報が、地理的に分散して存在していることである。これは、生産活動そのものが地理的にきわめて分散しているうえ、情報の流通ネットワークが未発達であることに起因している。

投資の審査・認可制の場合を考えると、制度の対象となる国有企業は鉦工業部門の中型以上の企業だけで約1万5000社にのぼる(1998年末時点)。各地に分散する多数の企業が提出する投資計画に対する審査を中央で集権的に実施するためには、中央の投資審査部門を大幅に拡充することが必要になる。しかし、一般的にいて中規模以下の企業の場合、企業数の多さと地理的な分散から、中央政府は企業に関する情報を所在地の地方政府ほどにはもっておらず、情報を集めるために必要なコストは大きい。

一方、地方政府は地元の企業や経済状況に関して、中央政府との比較で一般的には情報上の優位を有する。これに加えて重要であるのは、官僚組織のインセンティブの問題である。地方政府が直面する財政制約が比較的ハード

であることを前提とすれば、地方の産業振興の成果は、地方政府の官僚にとって昇進機会への増大や待遇の改善などの形で反映される。一方、中央政府の官僚からみれば、個別の地域の産業振興と一国レベルの経済発展の結びつきは間接的でしかなく、自己の官僚としての利益に対する影響は弱い。このため中央政府の官僚は地方レベルの産業振興に対するインセンティブは小さい。こうした条件のもとでは、産業政策の直接の恩恵が主として特定地方に限られるような産業政策の実施は、分権化して当該地方に権限を与える方が、相対的に効率的な実施が期待できる。

以下で論じるように、このメカニズムの最大の欠陥は、容易に過剰な投資を招くという点にある。しかし市場化の初期の過程では、過剰なまでの生産力の拡大はむしろ、それまで存在しなかった激しい競争を作り出し、意図せざる市場化を促進する効果をもった⁷⁾。この意味で、地方分権型産業政策は、一国レベルの市場の形勢が低い水準にあった1980年代から90年代初め頃までは、経済発展に対して全体としてはプラスに貢献したと考えられる。

3. 地方分権型産業政策の限界

(1) 過剰投資の弊害

モンティノーラらは「市場保全型連邦制」が効率的に機能する条件として、地方政府がハードな予算制約に直面しているという点を重視した。事実、財政面だけをみれば、財政請負制の実施によって地方政府の直面する予算制約は相当ハード化したとみられる。

しかし投資資源としての財政資金の重要性は、1980年代以降急速に低下した。代わって主要な投資資源となったのは、第2節で指摘したように、銀行——とくに四大国有銀行による融資である。国有銀行による融資は、1990年代半ばに金融制度改革が実施される以前は、きわめてソフトな資金だった。名目金利は必ずしも低くなかったが、1980年代後半以降は高いインフレ率のために実質金利がしばしばマイナスとなった。さらに重要な点は、元利払い

の遅れや貸し倒れが常態化していたことである。これによって発生する銀行の損失は中国人民銀行（中央銀行）の資金注入により埋め合わされたため、銀行側も債権回収に努力する強いインセンティブをもたなかった（渡邊編 [1999]）。結果として、地方政府がイニシアティブをとって実施される投資プロジェクトは、きわめてソフトな予算制約に直面した⁽²⁰⁾。

中央銀行が国有銀行の損失を穴埋めすることは、結局通貨供給の増加によるインフレという形で、国民経済全体にコストを転嫁することになる。このような条件のもとでは、一種の「囚人のジレンマ」的現象が生じる。個別の地方政府の側からみれば、いずれにせよインフレというコストを負うことになるのであれば、できるだけ他の地方を上回るような拡張的な投資政策をとった方が高い利得を得られる。その結果、重複投資というミクロの非効率とマクロ経済の不安定化という弊害が深刻化する。

こうした現象は、地方分権型産業政策の投資促進機能とは、いわばコインの両面の関係にあった。地方分権化のもとでの過剰投資は1980年代から問題にされてきたが、市場経済を立ち上げることと量的拡大を実現することが最優先課題だった80年代当時は、投資拡大による市場化促進という面での社会的利得も大きかった。

しかし1990年代初め頃には、中国の市場経済は転機を迎える。1980年代の成長を牽引した都市の消費市場は段階的な飽和期に入り、80年代のような爆発的拡大が望めなくなった。この段階で、生産能力の膨張を市場が吸収する余地が著しく狭まった。同時に、過剰投資の結果として累積していた国有銀行の不良債権が、金融不安を通じて経済全体の不安定を引き起こす懸念が強まってきた。

(2) 市場化の進展と政府の役割転換

1990年代の市場経済化の進展は、政府の役割の転換を促している。1980年代の量的拡大の段階では、経済の発展の方向を予想することは相対的に容易だった。しかし市場の発展が一定段階に到達すると需要変化の方向を予想す

ることが困難になり、政府の失敗の危険性が増大する。同時に、企業・銀行の市場経済主体としての能力が向上してくる。

こうした市場化にともなう政府の役割転換が象徴的に現れているのは、集団所有の郷鎮企業と農村行政の関係の変化である。第2節で論じたように、集団所有の郷鎮企業が高度な発展を遂げた地域では、郷村政府が資本市場の低発達を補い、一種の企業集団であるかのように機能してきた。しかし企業の規模が拡大するとともに経営の専門化を進める必要が生じ、しだいに企業経営者が企業を掌握するようになり、郷村政府の経営コントロールが弱まる傾向が生じ始めた。1990年代後半になると集団所有制のもとでの行政と企業の未分離が問題にされるようになり、従業員所有化や経営者による買収などを通じて、資本面でも郷村政府の支配を脱する動きが進んでいる。

おわりに——市場化のなかでの地方産業政策

本章では中国の産業政策体制の特徴である地方分権型産業政策に焦点を当てた。地方政府による産業政策の実態を都市行政・農村行政に分けて概観したうえで、地方分権型産業政策の資源配分上の意味を分析し、暫定的な解釈として、投資・融資に対する地方政府の関与が、低発達な資本市場を代替・補完する役割を果たしてきたと論じた。

第3節後半で論じたように、地方分権型産業政策は過剰投資に代表される弊害を免れない。1980年代の市場萌芽期には過剰投資も市場化促進というプラスの役割が大きかった。しかし1990年代の本格的な市場経済化とともに、地方政府の産業政策がもっていた積極的な意味は低下し、過剰投資を主要因として国有銀行に滞積した不良債権は、金融システムの安定性を脅かしかねない規模に達している。さらに1990年代後半には民間資本が急速な発展を遂げてきており、国家資本に代わる新たな投資主体として台頭しつつある。このような状況のもとで地方政府は、いっそうの役割転換を迫られている。

[注] _____

- (1) 部門間の資源配分への介入に加え、産業組織への介入も産業政策の重要な形態である。中国でも産業組織への介入は国有企業の企業集団化など広く行われているが、本章では複雑化を避けるため、部門間の資源配分への介入に焦点を絞った。
- (2) 広い意味での市場の失敗に対処するための政策としてとらえれば、産業政策も政策あるいは制度という公共財の供給とみなすことができる。
- (3) Riskin [1987] は計画経済期の行政的分権化と再集権化のサイクルを体系的に説明している。
- (4) Che と Qian (銭穎一) は、中国の郷鎮政府による企業経営を念頭において、私的財産権が国による侵害から守られない状況のもとでは、地方政府が企業を所有し、経営に携わることが効率的であることを理論的に証明した (Che and Qian [1998])。菊池 [1998] は地方コーポラティズムとそれに関連する広範な議論を整理している。
- (5) 再分配の大きさは、予算制約がソフトであることを直接意味するわけではない。しかし実際には、比較的大きな再分配が行われているような体制のもとでは、地方財政に不足が生じた場合には再分配の追加が行われる蓋然性が高いと考えられる。このためここではソフトな予算制約の代理指標として純移転の規模の大きさを示した。
- (6) 本章でいう「県」は、県から市に昇格した「県級市」を含む。
- (7) 「決定」や「綱要」、また次に述べる「目録」など、産業政策に関する中央政府の決定については、本書第1章および第2章を参照。
- (8) 五カ年計画の策定をめぐる中央・地方間の調整については、今井 [1999a] を参照のこと。
- (9) 予算外資金を利用した投資は、政府関係部門傘下の投資会社を通じて行われる場合がある。上海市の例では政府各部門が投資会社を有しており、工業関係の投資は経済委員会傘下の投資会社が行う。資金は主として銀行融資により調達する。資金規模は60～70億元程度である (上海市政府関係者に対する聞き取り、1999年9月)。
- (10) 「自己調達資金」(原語は「自籌資金」) は中国特有の概念であり、本来は国の計画の枠外で調達された資金という意味である (日本語の「自己資金」より広く、借入も含むことに注意)。詳しくは王・周 [1994] を参照。
- (11) ただし1997年以降いわゆる「国有経済の戦略的調整」の方針のもと、国有企業に対する支援は業種選択的に行われるようになってきており、産業政策の一環という色彩を強めている。
- (12) OECF=CASS 調査については海外経済協力基金開発援助研究所 [1997] を参照。

- (13) 実際の審査・認可のプロセスはプロジェクトの規模や所在地域によって違いが大きく、ここで紹介しているのはいわば平均像にすぎない。地方政府が投資・融資に対して行う行政介入の実態とその分析は、今井 [1997] 参照。
- (14) 業績がよく銀行の評価が高い企業の場合、当局の審査と同時並行か、場合によってはそれに先だって、銀行の事実上の同意がとりつけられる傾向がある。
- (15) 上級レベルでの審査のためには申請企業は省政府や中央政府にたびたび出向かなければならないが、省レベルでの審査の際は市政府、中央レベルでの審査の際は省政府の担当者が、企業に同行して申請を支援する。
- (16) 四川省計画委関係者によれば、計画委での投資の審査の際には第1に市場の発展見込みを重視するが、これは重点産業の問題と表裏一体である。これに次いで重視されるのが、資金の調達見込みである（聞き取り、1996年5月）。
- (17) 上海市計画委関係者の評では、商業銀行（地方支店）はミクロ的な問題については判断力を有するが、全国の産業政策の動向については人民銀行支店や地方政府部門の方が情報面で優位性をもつ。上海市では市計画委が大型プロジェクトのフィージビリティ・スタディを行う場合、人民銀行支店の参加を仰ぐことがある。これは、人民銀行支店も産業政策執行機関の一つとして位置づけられているためである（聞き取り、1996年5月）。
- (18) 中国工商銀行四川省支店関係者によれば、融資の際には経営者の能力、企業の経営状況、銀行からみた信用度という三つの要素が基準となるが、第1と第2の要素については地元政府の関係部門の意見を求める（聞き取り、1996年5月）。
- (19) 1999年9月にアジア経済研究所調査チーム（丸川知雄、渡邊真理子、今井健一）が四川省で実施した調査による。
- (20) 「中共中央關於建立社會主義市場經濟體制若干問題的決定」（中国共産党第14届中央委員会第三次全体会議通過）を参照。ただし、同決定から6年を経過した1999年末時点でも投資の審査・認可制廃止が実現していないことは、注目に値する。
- (21) 市場の低発達概念は、石川 [1990] による。後発国の経済発展で国家（政府）が低発達な資本市場を補完する役割を果たすという考え方は、Gerschenkron [1962] が打ち出している。
- (22) もちろん、行政を通じた情報の集約・伝達のシステムの効率性には相当の問題があることは明らかである。情報の集約・伝達の各段階で（場合により意識的な）歪みが発生する可能性が常に存在する。情報の内容が比較的正確だとしても、集約と伝達の過程でタイム・ラグが存在する場合、市場の振幅を増幅する結果を生みやすい。
- (23) この点は本章筆者が聞き取りを行った複数の銀行関係者が指摘している。

- (24) 第2節で述べたように、融資の収益が確実な企業の場合は政府の審査・認可を飛び越えて直接に融資が実施されることがある。こうしたケースは近年増加している模様である。
- (25) 注目点の理論については伊藤・清野・奥野・鈴木 [1988] 第6章参照。
- (26) 投資の審査・認可制には、企業の機会主義的行動を抑制するという意味もある。湖南省衡陽市計画委関係者および同市の国有鋼管メーカー関係者によれば、銀行と企業が直接折衝した場合、企業側は虚偽の申請を行って融資を獲得しようとする可能性がある。このため行政が関与する必要が生じる（聞き取り、1996年4月）。これには企業の機会主義的行動に対するサンクションが弱いという前提があるが、この面では近年の債務不履行をめぐる訴訟の増大など、環境は大きく変わりつつある。
- (27) 丸川 [1996] は電子産業の事例にもとづき、供給超過による競争激化が市場経済への移行を促すプロセスを、生き生きと描き出している。
- (28) 地方分権型産業政策のもう一つの重要な弊害は、地方政府が他地域で生産された最終製品の域内流入を行政手段によって妨害するなど、市場の地域分割を助長するという点である。この問題は1980年代以降深刻化し、「諸侯経済」と称された（周ほか編 [1996] 第5章）。1990年代に入ると市場流通の発達のため財の流れを行政的に規制することが困難になり、「諸侯経済」の問題の重要度は低下している。しかし乗用車のように行政による市場規制が比較的容易であり、なおかつ産業政策的にも重要な財の場合、依然として地方政府が市場封鎖的行動をとることがある。『経済参考報』（1999年11月30日付）は、湖北省と上海市の間で生じている、乗用車をめぐる市場の相互封鎖の例を伝えている。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 石川滋 [1990] 『開発経済学の基本問題』岩波書店。
- 石原亨一 [1998] 『新たな経済発展戦略と外資政策』（石原亨一編『中国経済と外資』アジア経済研究所）。
- 伊藤元重・清野一治・奥野正寛・鈴木興太郎 [1998] 『産業政策の経済分析』東京大学出版会。
- 今井健一 [1997] 「資金配分への資金介入—投資・融資の自主権への制約—」（『開発援助研究』Vol.4, No.4）。
- [1999a] 「産業発展と五カ年計画」（丸川知雄編『中国産業研究入門—解説とデータ—』日本貿易振興会アジア経済研究所調査研究報告書）。
- [1999b] 「政府と企業—市場競争下での関係の変質—」（渡邊編 [1999]）。

- 大島一二 [1993] 『現代中国における農村工業化の展開—農村工業化と農村経済の変容—』筑波書房。
- 海外経済協力基金開発援助研究所 [1997] 『開発援助研究』Vol.4, No.4。
- 菊池道樹 [1998] 「新制度学派の中国経済論—農村工業化論(その1)—」(『経済志林』第66巻第2号, 10月)。
- 丸川知雄 [1996] 「市場経済移行のプロセス—中国電子産業の事例から—」(『アジア経済』第37巻第6号, 6月)。
- 渡邊真理子編 [1999] 『中国の不良債権問題』アジア研トピックレポート No.36, 日本貿易振興会アジア経済研究所。

<中国語文献>

- 国家計委政策研究室編 [1996] 『社会主義市場経済下的地方計劃工作』中国計劃出版社。
- 劉鶴・楊偉民 [1998] 『中国的産業政策—理念与实践—』中国経済出版社。
- 王大用・周瑞谷 [1994] 「固定資産投資中自籌資金の調査与分析(上・下篇)」(『中国工商時報』11月17, 18日)。
- 鐘成勳ほか編 [1993] 『地方政府投資行為研究』中国財政経済出版社。
- 中国財政年鑑編輯委員会編 [1995] 『中国財政年鑑(1998年版)』中国財政雜誌社。
- 中国社会科学院工業經濟研究所 [1998] 「中国産業政策実証研究」(『中国社会科学院工業經濟研究所研究報告』第3期, 7月)。
- 中国社会科学院工業經濟研究所中国産業政策実証研究課題組 [1998] 「中国産業政策実証研究調査問卷分析」(未公刊資料)。
- 周振華ほか編 [1996] 『中国経済分析1995—地区発展—』上海人民出版社。

<英語文献>

- Che, Jiahua and Yingyi Qian [1998], "Insecure Property Rights and Government Ownership of Firms," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXIII, No.453, May.
- Gerschenkron, Alexander [1962], *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Belknap Press of Harvard University Press.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast [1995], "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics*, 48 (October).
- Oi, Jean C. [1992], "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, 45 (October).
- [1995], "The Role of the Local State in China's Transitional Economy," *The China Quarterly*, No.144.

Riskin, Carl [1987], *China's Political Economy: The Quest for Development since 1949*, Oxford University Press.