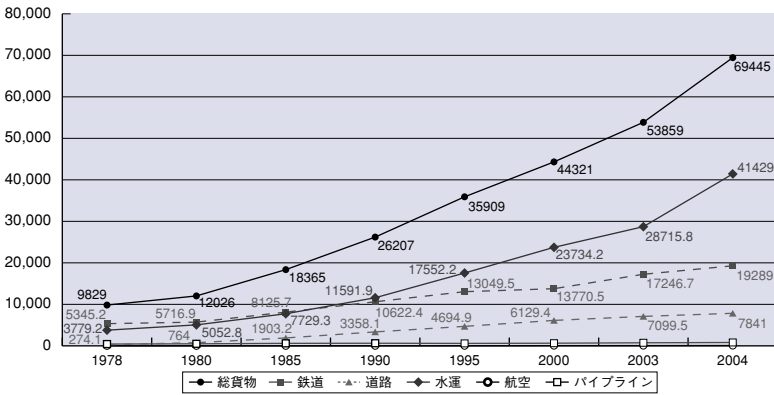


図1 のべ貨物輸送量の推移 (1978～2004年：億トン・Km)



(出所)『中国統計年鑑 2005』より著者作成。

物流政策のスタートとアクターの多様化

大西康雄

中国政治の変化を経済分野から見るととき、産業政策は興味深いテーマである。多くの発展途上国にとって産業政策の意義とは、まず、各種産業を効率的に育成することにあると思われるが、中国は社会主義計画経済

済システムによって四〇年近く工業化の努力を重ねた後に、改革・開放政策に転じた。この転換を受けて、産業政策にも産業構造政策(どの産業をどのように発展させるか)や産業組織政策(産業内で競争をどう組織するか)など資本主義国とよく似た内容が求められるようになった点特徴的である。

本特集の母体となった研究会に参加した際、筆者が物流政策を選んだ理由の一つは、物流業が他産業に比べてまだ若く、政策形成が初期段階にあると思われたことだった。初期段階ならば、政策形成プロセスでの各アクターの動きが比較的明瞭に判るのではないかと予測したのである。結論を先取りして述べれば、当該分野の政策形

成は中央官庁主導型で進んでいることが明らかとなった。しかし、注目すべき新しいアクターも登場してきている。

●急成長する物流業

中国において「物流」という言葉が使われるようになってからまだ日が浅いが、その発展ぶりは目覚ましく、物流業をめぐる環境も急速に変化している。第一に、物流市場の発展は急速である。図1に示したように、一九八〇年から二〇〇四年の間に延べ貨物輸送量は五・七七倍になり、直近五年間では平均年率一一・六七%で成長している。第二に、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。もともと印象的なのは、輸送モードの変化である。一九八〇年には四七・五%のシェアを占めた鉄道輸送は二〇〇四年には二七・八%までシェアを下げ、代わって水運が四一・八%から五九・七%へ、道路輸送が六・四%から一一・三%へとシェアを拡大した。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

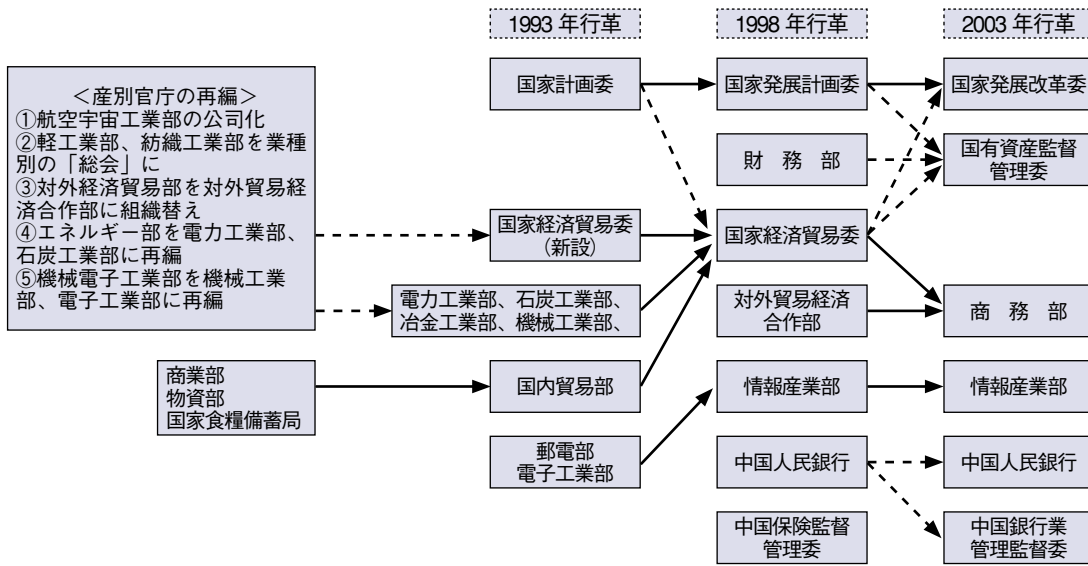
大量の民営企業が誕生したことであり、さらには外資系メーカーの進出に伴ってその物流需要にこたえるべく外資系物流企業が同分野に急速に進出したことである。

第三に、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、WTO加盟後の規制緩和で、外資系企業のプレゼンスが高まっており、彼らもたらず先進的な物流技術、経営システムによって業界は面目を一新しつつある。

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行政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。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、政策形成プロセスにおける利害調整は複雑化している。次に、こうした物流業の現状を踏まえた上で、物流政策をめぐる主要アクターを見ておこう。

●物流政策をめぐる主要アクター

図2 物流に関連する中央官庁の行政改革（1993、1998、2003年）



(出所) 国務院弁公庁秘書局・中央機構編制委員会弁公室総合司編『中央政府組織機構』（1995年、1998年）より筆者作成。
 (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、民用航空総局は変化なし。

化が発生した
 成には大幅な変
 によつてその編
 わたる行政改革
 ○三年と三次に
 一九九八年、二〇
 一九九三年、一
 局などがある。

財政部、税関総
 国家発展改革委
 合的経済官庁―
 轉）など―と総
 流通部門を管
 商務部（国内外
 国民用航空総局
 部、交通部、中
 経済官庁―鉄道
 官庁には専門的
 施に関わる中央
 政策の形成、実
 ①中央官庁。

ある。
 業代表など）で
 者・専門家、企
 業（企業）
 業集団）、⑤オ
 ピニオン・リー
 ダー（官僚、学
 政策を対象に分析を進めるが、ここで主要
 アクターとして想定されるのは、①中央官
 庁、②地方政府、③業界団体、④企業（企
 本稿では、中央政府レベルにおける物流

重要である。注目すべき新しいアクターと
 現状を考慮すると、業界団体の仲介機能は
 力の弱い「ガイドライン」的なものである
 している。後述するように、物流政策が強制
 利害を集約して官庁に仲介する機能も有し
 している。一方で各団体はメンバー企業の
 有しつつ関連官庁の行政機能を補助、代行
 に強い依存関係（財政関係、人的関係）を
 ルの業界団体は、いずれも中央官庁との間
 際に筆者がヒヤリングを実施した全国レベ
 業界管理機能が業界団体に委譲された。実
 従来は中央の専門的経済官庁が行っていた
 ③業界団体。前述した行政改革に伴い、

道路などのインフラ建設を進めている。第
 三は政策実施体制で、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
 る例が見受けられる。
 傘下の投資会社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、
 多くの地方政府は、
 第二は投資体制で、多くの地方政府は、
 市）では交通・運輸行政が一元化されてい
 体制で、いくつかの地方政府（例えば深圳
 れるのは、次の点である。第一は行政管理
 つも独自の動きをとることが多い。注目さ
 は、中央レベルの物流政策の末端を担いつ
 ②地方政府。地方レベルの物流関連官庁

いえる。
 ④企業（企業集団）。物流政策の形成や
 実施との関わりでは、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、第一に、現状では
 物流政策に影響を与えうるほどの強力な企
 業は存在しないため、個別企業として行動
 すること、第二に、物流に関する多くの施策
 は業種別に作成、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のが実情である。
 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、まだ時間がかかるであろう。
 ⑤オピニオン・リーダー。我が国では、
 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、政策
 案を検討するシステムが確立している。中
 国においても同様のシステムの萌芽が見ら
 れる。物流分野のオピニオン・リーダーの
 出身母体は、関連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。
 これら研究機関や大学などは行政系統に属
 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見られる。

●政策形成における各アクターの関係

次に、これまでに公表された代表的な物流政策文書をケースとして、各アクターがどのようにその作成プロセスに係わったかを見ていきたい。なお、以下の叙述は基本的に筆者が関係者（中央官庁、業界団体、オピニオン・リーダー）にヒヤリングした結果に基づいたものである。

①『我が国の近代物流の発展加速に関する若干の意見』（二〇〇一年三月、以下『加速意見』）。物流業全般に対する初の政策文書で、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（名称は当時）という物流に關与する六部委が共同で公布した体裁をとっている。早くから政策形成に關与してきた学者によると、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一九九九年頃で、同年に世界銀行と共同で開催された中国現代物流高層研討会（ハイレベルのシンポジウム）に参加した呉邦国副総理（当時）の要求により二〇〇〇年後半に政策作りが開始されたという。主務官庁には国家経済貿易委員会・経済運行局が指名され、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。『加速意見』に關与したアクターとして確認できるのは、上記した

六つの中央官庁とオピニオン・リーダーである。内容は政策文書としては極めて抽象的なものである。ただし、『加速意見』の登場後、物流政策の重要性に関する認識は着実に浸透している。第一〇次五カ年計画（二〇〇一〜〇五年）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た（『中華人民共和国第一〇個国民経済社会発展五カ年計画綱要』第五章第二節）。

②『我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』（二〇〇四年八月、以下『促進意見』）。二〇〇三年の行政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国家発展改革委員会（以下、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、ほぼ一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、民航総局、工商総局）間で調整を繰り返して、以上の九部委の連名で公布されている。『促進意見』は、物流行政の問題点として、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物流業管理制度が不備であること、⑤地方政府による制限が多いこと、などを意識し、不十分ながらこれらの問題

への対応策を盛り込んでいる。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見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（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』では見られなかったものであり、物流政策が実施段階に入りつつあることを示している。もう一つ注目されるのは、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によると、『促進意見』公布後、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（全国近代的物流工作部際連席會議）が年に一〜二回開催されるようになっており、その萌芽が認められる。

●物流政策の形成過程

以上の分析が示すように、物流政策の形成過程においては、発改委（部局は経済運



特集／現代中国の政治変容

行局)が主導的役割を果たすようになってくる。この背景には、前記行政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、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みではとらえきれない面を持っている。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得ないだけに、これをリードできるのは総合的経済官庁、中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五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聴取され、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、公布する。

この場合、他官庁との調整はほとんどなされていないと思われる(ただし、法令公布の主体は国務院であることが多いので、この段階で何らかのチェック、他官庁への照会などが行われていることは考えられる)。

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、整備の遅れている物流分野の統計については、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。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作業が進められている模様である(『物流企業分類・評価指標』については二〇〇五年五月に公布済み)。

●今後の展望

最後に物流政策の今後の課題を挙げておきたい。物流業は関連分野が多いだけに、既存の政策体系だけでは対応しきれなくなっている。第一に、より包括的な法の制定が望まれる。また第二に、政策実施において縦割りの行政系統間で調整を行う常設機関が必要と思われる。そして第三には、WTO加盟時の約束に沿って規制緩和が進み、外資の参入が本格化する中で、業界の再編を進めていくことである。

法については、新たに「全国近代的物流業発展長期計画要綱」(仮称)の制定作業が行われている。日本の「総合物流政策大綱」(一九九七年四月閣議決定、二〇〇一年七月に改定を閣議決定)のように、物流業全般の発展方針を定めたものが目指され

ているが、実際には関連官庁、団体間の調整が難航しているようだ。予定された第一次五カ年長期計画公表には間に合わなかった。

ちなみに、同計画のうち物流業に関連した部分では、初めてサービス業を独立した「編」(第四編「サービス業の発展加速」とし、ここに物流業を組み込んだ点が新しいが、「交通・運送業の優先的発展」(第一章第一節)に比べて「近代的物流業の強力な発展」(同第二節)の記述は簡単で、そこから発展の具体的なイメージを得ることは難しい。

調整機関については、全国近代的物流工作部際連席会議(前述)が存在するが、開催頻度が少な過ぎるので常設機関の設置が望ましいであろう。

業界再編については、今後、物流インフラ整備に加えて、市場競争を基本としつつ、本格的で統合された物流サービスを提供できる民族系企業を育成していくことが必要ではないか。さもないと再編全体が外資系企業にリードされてしまうおそれがある。いずれにせよ、物流政策の方向性は、資本主義国のそれとますます近似したものとなるであろう。

(おおにし やすお／アジア経済研究所
地域研究センター)