

## 目次

はじめに.....	3
1. 研究背景.....	3
2. 問題意識.....	7
3. 研究対象.....	8
4. 主な内容と結論.....	10
先行研究.....	14
1. 行政指導についての行政法学的研究.....	14
2. 行政指導についての行政学・政治学的研究.....	23
3. 日本の行政指導について外国学者の評価.....	25
第1章 開発主義国家と日中の実態.....	33
1-1 開発主義国家理論の発端と発展.....	33
1-2 日本の高度成長期の開発主義.....	44
1-3 中国の開発主義.....	50
1-4 まとめ.....	62
第2章 日本の通商産業政策における行政指導.....	64
2-1 通商産業政策における行政指導.....	64
2-2 高度成長期の通商産業政策.....	69
2-3 事例研究①：繊維産業における行政指導.....	78
2-4 事例研究②：電子産業における行政指導.....	101
2-5 事例分析：行政指導が行われた原因.....	113
2-6 まとめ.....	121
第3章 中国の通商産業政策における行政指導.....	124
3-1 中国における行政指導についての議論.....	124
3-2 中国の行政指導の法と社会的背景.....	128
3-3 中国の通商産業政策（1978年からの約30年間を中心に）.....	140
3-4 事例研究①：繊維産業における行政指導.....	151
3-5 事例研究②：半導体産業における行政指導.....	163
3-6 事例分析.....	177
3-7 まとめ.....	197

第4章 まとめと結論.....	199
4-1 まとめ：日中の通商産業政策における行政指導の比較と示唆.....	199
4-2 結論：行政指導から見る日本モデルと中国モデルの相違.....	205
参考文献.....	210

## 図表目次

表 1：通商産業政策の分類.....	10
表 2：国家・政府の機能.....	37
表 3：日本における制度の進展.....	45
表 4：中国の時期別開発戦略.....	51
表 5：「中国モデル」を巡る論点：「左派」Vs. 「右派」を軸に.....	61
表 6：1969 年日、米、仏、独、伊の残存輸入制限品目数.....	75
表 7：日本の公正取引委員会処理事件数の推移.....	84
表 8：50 年代に結成された不況カルテル.....	86
表 9：1965 年不況期に結成された不況カルテル.....	86
表 10：日本のコンピュータ産業自由化のスケジュール.....	109
表 11：アメリカの商品貿易（1960－1979）単位：10 億ドル.....	118
表 12：援用するイデオロギーと利益：介入する程度とタイプ.....	120
表 13：競合性・技術別の日米貿易ケース分布.....	120
表 14：莫による行政指導の分類.....	125
表 15：日中の立法主体と立法類型の比較.....	127
表 16：建国後憲法の変遷.....	131
表 17：1982 年憲法の改正.....	132
表 18：第 1 次 5 カ年計画から現在までの中国の産業政策の流れ.....	144
表 19：中国貿易改革の時期と特徴.....	148
表 20：中国繊維産業集中度調査.....	156
表 21：2000 年繊維企業規模の国際比較.....	156
表 22：政府と民間の関係についての英米日独仏比較.....	203

## はじめに

### 1. 研究背景

#### 1-1 日本における行政指導についての研究背景

本論文は、日本と中国の行政指導の比較を通じて、両国の通商産業行政のあり方の相違点とその理由を探ろうとするものである。本論に入る前に、両国における行政指導研究の背景を紹介する。

日本では、非権力的な事実行為としての行政指導は明治憲法の下でも存在し、多くの行政分野で広く利用されてきた。戦後、経済を発展させるため、政府はさまざまな産業政策を実施してきた。産業政策の実施手段として、行政指導は特に高度成長期に多用され、アメリカなどに日本株式会社（Japan, Inc.）の一環として指摘されるまでになった<sup>1</sup>。経済の発展に伴い、立法と社会の現実の間の緊張関係について柔軟に対応するための便利な手段として、行政指導の多用が注目され、1970年代以降行政法学でひとつの問題として取り上げられるようになった。行政法学者の間では、行政指導に対する議論は主に行政指導の非権力的性質と行政指導の法律根拠をめぐって展開している。

後述のように、行政指導の非権力的性質は、行政法学者にほぼ共通する理解であるが、その事実上の強制性を強調すべきかどうかは学者によって主張が異なる。相手の自発的同意や協力がある場合まで行政指導の概念の構成要素に含めるべきではないという見解<sup>2</sup>がある一方で、行政指導の保証力として事実上の強制性を強調するのは行政指導についての考察の視野を狭めてしまうおそれがある<sup>3</sup>との反論もある。経済産業界を対象とした行政指導は確かに事実上の強制が重要な手段であるが、それ以前に、官僚と業界関係者は行政指導の内容や方法をめぐって、さまざまな取引を重ねているのが実態であると指摘されている<sup>4</sup>。

また、行政指導の法律根拠について、戦前の明治憲法の下では、行政指導は行政の自由裁量の対象であり、法律の根拠を必要としないとされていた。しかし、戦後の日本国

<sup>1</sup> 小野五郎『現代日本の産業政策——段階別政策決定のメカニズム——』（日本経済新聞社、1999年）31-32頁。

<sup>2</sup> 塩野宏「行政指導——その法的側面——」『行政法講座・第六卷』（有斐閣、1964年）18-19頁。

<sup>3</sup> 新藤宗幸『行政指導—官庁と業界のあいだ—』（岩波新書、1992年）37頁。

<sup>4</sup> 同上、38頁。

憲法の下では、いわゆる「法律の留保」について全部留保説が有力になり、行政権は法律から独立することを認められない。そこでは、強制性が伴う規制的行政指導は個別の法律の定めが要ることになる。この法律の授権はさらに組織法的授権と作用法的授権に分けられる。そこで、組織法上の授権さえあれば足りるのか、それとも作用法上の授権も必要であるかに関して意見が分かれている。

行政法学以外に、政治学や行政学などの視点から行政指導を分析する研究もある。日本では多くの場合、政策実施の場では、法律の適用による直接的なコントロールではなく、よりソフトでインフォーマルな説得、協議や誘導といったコントロールが多く、これらのコントロールを行政指導と総称する場合がある<sup>5</sup>。政策を形成や決定する段階で、行政指導を通じて根回しが行われ、利害関係者の全員あるいは多数の同意を得られるならば、強制的な行政手段を使わなくても容易に合意に達することができるだろう。また、行政指導には単なる行政行為ではなく、法制度としての側面も混在しており、周囲の行為を含んだひとまとまりの法的仕組みとしてとらえるべきだという主張もある。

実際問題として、日本では戦後から高度成長期にかけて、繊維産業や電子産業など幅広い分野において、生産量、価格等を制限する行政指導や、合理化カルテル・不況カルテルを組織するための行政指導などが行われていた。これらを実現するには、当時の通商産業省（通産省）が持っていた外貨割当権限や日本独特の緊密な官民関係、ボトムアップ型の行政方式などが大きな役割を果たした。自由化の進展につれて、通産省は外貨割当権限を喪失し、生産制限・価格制限の行政指導の実施は徐々に困難になっていった。他方、法制度の健全化に伴い、行政指導の不透明性などの欠点が明らかになり、1993年に公布された行政手続法においては、行政指導について明確に規定し、世界初の行政指導手続法とも呼ばれるようになった。行政指導は日本社会の独特な土壌から芽を出して発展してきたが、近代化の流れの中で、その非近代的特質が自覚されるようになり、今日の日本では不当な行政指導をいかにして法的に制限するかという課題が重要になっている。他方、「開発主義」を評価する立場からは、行政指導に一定の価値を見出す者もいるが、これは Chalmers Johnson のように「日本異質論」の根拠ともされる。

## 1-2 中国における行政指導についての研究背景

中国(中華人民共和国)は建国から現在にかけて、経済の面では計画経済から市場経済

---

<sup>5</sup> 大山耕輔『行政指導の政治経済学』（有斐閣、1996年）14頁。

へと発展し、政治の面では共産党一党独裁が貫いている。この背景の下で、行政の発展は2つの段階に分けられる。建国から1978年の改革開放政策が実施された頃までは、法律に基づいた統治というより、人による統治といったほうが適当だろう。文化大革命を境目として、法律の欠如はピークに達した。鄧小平は政治闘争の路線から経済発展路線に変更し、法治主義を強調するようになった。行政法に関して、1986年の治安管理处罰条例を経て、1989年に始めて行政訴訟法が制定され、不服審査システムや国家補償制度も徐々に発展してきた。1990年代半ばから行政立法のスピードが上がり、たくさんの行政分野の立法がされるようになっていく。

行政指導に関しては、主として2000年代に入ってから中国の学界で取り上げられるようになった。そのきっかけとしては、2002年に胡錦濤政権が登場し、「和協社会（調和の取れた社会）」や「以民為本（民と根本としてサービス指向型社会）」などの統治理念が掲げられたことが挙げられる。これらの統治理念の行政分野での体現として、中国国務院は1999年に公布した『国務院は全面的に法律に基づいて行政活動を推進することについての決定』（原文は《国务院关于全面推进依法行政的决定》、国発[1999]23号）に続いて、2004年に法律に基づく行政活動の具体的実施策である『法律に基づく行政活動を全面的に推進するための実施綱要』（原文は《全面推进依法行政实施纲要》、国発[2004]10号）を発表した。この綱要の第9条「行政方式の改革」においては、行政機関の行政活動の効率を高め、行政コストを減らすために、または、一方的、強制的な伝統的行政方式を変えるために、行政指導、行政合同などの方式が提唱されている。

この綱要の公布に伴い、中国の行政法、行政学界では行政指導の研究が盛んになった。その中では、2005年に出版された莫于川の『法治的視野の下の行政指導』という研究が代表的なものである<sup>6</sup>。莫の主な主張として、まず、行政指導の普遍性について、それは特殊日本的なものではなく、特に戦後経済活動への政府の介入に対する態度の変化につれ

---

<sup>6</sup> 莫于川は中国人民大学教授、中国人民大学憲政と行政法治研究センター主任であり、中国行政法研究所所長、中国法学会行政法研究会副会長、政府法制専門委員会副主任である。専門は中国行政法治の理論と実践問題である。行政指導の研究について、2005年にその集大成する著書『法治視野中の行政指導』（中国人民大学出版）が出版された。本書は9つの章から成り立つ。第1章は行政指導の基本理念についてである。第2章は行政指導が行う歴史的背景について、行政指導は市場経済と行政方式発展の産物であり、民主化潮流の産物でもあると述べている。第3章は行政指導の域外経験について、日本のみならず、韓国、アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、EUの行政指導についての法律規定、特徴、背景などを述べている。第4章は理論分析、つまり行政指導の法学的理論根拠を述べている。第5章行政指導の法治的基礎について、行政指導が中国での発展を述べている。第6章は行政指導の手続法上の問題を巡って述べられている。第7章は行政指導の監督救済について、第8章は行政指導の実際運用について、最後は行政指導の制度的建設についてである。

て、世界各国で行政指導の柔軟性が重要視され、普遍的に利用されるようになっていくと述べる<sup>7</sup>。また、行政指導の性質について、強制的行政手段と異なり、行政指導の非権力性が行政機関と行政相手方との関係をより公平にしていると評価する<sup>8</sup>。

莫の主張については、筆者は異なった意見を持っている。行政指導を非強制的でソフトな行政手段として認識し、そのメリットだけを強調するのは、一方的な見方だと思われる。また、日本において行政指導が多用される社会環境を十分検討せず、中国の政治情勢にあわせて行政指導の活用を提唱することについては、違和感を覚える。

しかし、中国では行政指導に対してこのような偏った見方を持っている学者は少なくない。その主な理由として、第1に、法文化の視点から見れば、中国と日本は同じく儒教文化圏に所属し、法は社会統制の第1次的な手段ではなく、社会的道徳規範や礼によって規律されるべきであるという考え方が受け入れられている点が挙げられる。儒教文化圏における紛争の解決手段として、一刀両断的に白黒を決める裁判ではなく、互いに譲り合って結論を導き出す和解や調停が好まれる。したがって、訴訟はそれほど大きな役割を果たさず、それよりも官僚指導によるコンセンサスや調停などの方法が利用され、法に対する行政の優位がうかがわれ、そのことについて学者たちが肯定的評価をしているのである。第2に、中国で行政指導について積極的評価が行われるもうひとつの要因が、現在中国の社会にあると思われる。北京「陳情村」の報道で知られるように、中国では各政府機関への陳情によるトラブルが頻発している<sup>9</sup>。中国社会の底辺に属する人々が政府や司法機関の裁判に対する不満を伝えるために、さまざまな陳情活動を行っている。その中であって、政府機関などの前で、焼身自殺するケースや、政府機関の前で座り込むなどの極端なケースが近年よく見られるようになっていく。政府側からみれば、これらの陳情活動が社会安定、特に共産党の統治に悪い影響を及ぼしているため、政府と司法による調停がますます重視されるようになっていく<sup>10</sup>。このような社会状況の下で、行政指導をソフトで便利な行政手段として利用することについて大いに賛成し、主張する学者が後を絶たないのではないかとと思われる。

<sup>7</sup> 莫于川『法治視野中的行政指導』（中国人民大学出版、2005年）13-15頁、36-42頁。

<sup>8</sup> 同上、42-45頁。

<sup>9</sup> 毛里和子・松戸庸子『陳情——中国社会の底辺から』（東方書店、2012年）。

<sup>10</sup> 2002年11月に行われた中国共産党第16回6中総会において、人民内部で日増しに先鋭化している矛盾に対して、『中国共産党中央が調和を保つ社会を創りあげるための重大決定』（原文は《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》）を發表し、調停によって内部の矛盾を初期の芽生え状態で解決すると強調している。それ以来、今に至るまで、中央から地方まで、行政から司法まで、対立を激化させず、調停を重視する姿勢が崩れていない（中国語では「大調解体制」とも呼ばれている）。

## 2. 問題意識

本研究では、開発主義国家の理論を用いて、日中両国の通商産業政策における行政指導の研究から両国の発展モデルの相違に注目したい。開発主義国家理論は、Chalmers Johnson の研究によってよく知られるようになっていく。Johnson は日本の高度成長期を研究対象として、この時期の日本は計画合理性や有効性を重視する「開発主義国家 (Developmental State)」であるとし、一方、アメリカは市場合理性や効率性を重視する「規制指向型国家 (Regulatory State)」であるとしている<sup>11</sup>。Johnson は、当時の日本の通産省は、水先案内人として日本の産業政策の策定および実施において積極的影響力を行使していたと述べている。言い換えれば、Johnson は当時の日本の行政方式を主としてトップダウン型であると考えていたのである。また、Johnson は開発主義を評価する立場から、行政指導に一定の価値を見出している。この Johnson の著書は後に世界でも有名になり、日本異質論の根拠ともされていた。Johnson が日本について研究した後、多くの学者が高い成長率を遂げた東アジアや東南アジア諸国の発展モデルに注目し、開発主義国家の理論をさらに発展している(詳細は第 1 章を参照)。

確かに、Johnson が述べたように、高度成長期に日本政府が政策制定および実施において大きな力を持っていたことは否定できない。しかし、検討の対象をより広くすれば、Johnson の論述の中に見逃されているところがあるのではなかろうか。筆者は、日本の行政指導を中国と比較することによって、日本型の開発主義国家には以下の特徴があると考えられる。まず、行政指導が多用される理由はすべてトップダウン型の行政方式に由来するわけではないと思う。その背景にあるのは日本社会に馴染んでいた下から上に回る意思決定の手順であり、あるいは開放的官僚制又は仕切られた多元主義であると考えられる。この社会環境の下にある行政指導は、官僚側だけでなく民間側にもメリットがある。つまり、官僚側にとって、強制的行政手段より、任意的な措置をとる方が摩擦や抵抗が少なく、目的が達成しやすい。民間側にとっても、受動的に指導を受け入れるというより、多くの場合、彼らは自ら小集団を結成して、本論文の第 2 章の事例研究で示すように、官僚の背後にあって、あるいは、官僚側と結託して行政指導の発動を期待し、指示していることもある。業界の大企業などが意識的に小集団化することによって、彼

---

<sup>11</sup> Johnson, C., *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975* (Stanford University Press, 1982), p. 18.

らの意見が行政指導において多く反映されることになっている。だが、こうした活動は業界によって違いがあるだろう。中小企業がたくさんある業界では、業界団体はなかなか結成されにくく、意見の統一も難しい。このような業界では、全体的に価格統制や生産量統制のために行った行政指導はほとんど効果がないだろう。このことは、第3章で自由化された後の中国の繊維産業と半導体産業における事例研究によって実証できる。

そして、中国の官民関係とは異なり、日本の官民関係は非常に緊密なものである。たとえば、戦後、繊維産業の衰退に伴い、政府はいくつかの産業立法を通じて繊維産業への保護と構造調整を試みた。この過程において、審議会などの官民交流の場を通じて官民関係が一層緊密になった。一方、中国では地域によって官民関係の緊密度が異なるが、中国で一番官民関係が緊密で、官と民のヒエラルキーが平らである事例のうちで代表的なものは温州だといえよう。中国全体としては、共産党が結社へのコントロールを維持しており、また、多くの自由化された業界において、民間が集団化するインセンティブの欠如などによって、民間はばらばらの砂のように存在している。

日本とアメリカを比較した Johnson と異なり、筆者は日本と中国の通商産業政策における行政指導の比較研究によって、両国の開発主義国家としての相違点を検討したい。両国の経済政策の実施において、欧米諸国と比べて見れば、政府側はともに強力であると思われる。しかし、日中両国において、具体的な行政方式とその背後にある社会環境が異なる。一言で言えば、筆者は、少なくとも通商産業政策の分野に限定した場合、日本はボトムアップ型の行政方式であり、中国はトップダウン型の行政方式であると考えられる。日本のボトムアップ型行政方式は日本社会にある強力な業界団体の存在、官民間の緊密な関係と稟議制のような日本の伝統的行政方式の影響に原因があると考えられる。中国のトップダウン型行政方式は中国共産党の厳しい統制、自立性に欠ける民間と対立する官民関係に原因があると思われる。

### 3. 研究対象

本論文の研究対象としては、通商産業政策における行政指導を中心とする。その理由は以下の2つである。まず、筆者は長い間経済政策に関心を抱いてきており、各国の発展モデルに非常に関心がある。また、日本と中国の行政のあり方を全体として比べようとする、さまざまな面で異なりすぎて比較が困難とも考えられるが、高度成長期の日本と1978



年以降の中国には開発主義国家という側面において類似するところがあると思われるので、比較の前提条件が揃いやすい。なぜなら、両国の経済発展の歴史から見れば、経済発展を他の目標より優先的な目標とする時期がそれぞれあり、これは開発主義の一般的な定義からすれば、両国とも当てはまるからである。だが、本論文は開発主義国家としての両国の類似点のほか、経済政策の実施手段としての行政指導を研究することによって、その相違点にも注目する。つまり、通商産業政策における行政指導への研究を通じて、日本の経済行政に数多く存在するボトムアップ型行政方式と中国の典型的なトップダウン型行政方式の特徴をそれぞれ明らかにしたい。そして、通商産業政策における行政指導の研究を通じて、日中両国における開発主義の下で、経済行政の実施の異なるところを研究し、中国で有力な行政指導についての見方について、自分の意見を述べたいと考える。

具体的な研究対象の選定について、分類する基準は新藤宗幸の研究を参照する。新藤は行政指導を目標と機能している領域を基準として分類し、以下の7種類に分けている。第1は、産業の育成・構造転換のための行政指導である。例えば、1950年代の石油化学、自動車産業の育成、60年代の重化学工業の育成、そして70年代以降の知識集約型産業の育成などがその例である；第2は、事業の監督・保護のための行政指導である；第3は、秩序の形成・維持のための行政指導；第4は、紛争調停のための行政指導；第5は、社会保障・社会福祉のための行政指導；第6は、組織管理のための行政指導；第7は、その他——表現、思想、信条の自由などに関する行政指導である<sup>12</sup>。本論文はこれらのカテゴリーのなかの第1のもの——産業の育成・構造転換のための行政指導——を対象としたい。更に具体的に言えば、下表に示すとおりとなる。この表は通商と産業政策の主体、客体及び調整のツールを分けて分類したものであり、本論文の研究対象は産業内部の指導による規制と二国間通商政策の輸出自主規制（網掛け部）である。

---

<sup>12</sup> 新藤『前掲書』（注3）55-62頁。

表 1：通商産業政策の分類

ツール 対象		規制		支援			誘導		
		法令	指導	財政	金融	税制	基盤	指針	技術
産業と外部	環境	公害規制法令	廃棄物処理等	利子補給等	防止施設費等	特別償却等	緑地帯建設等	環境基準等	防止技術開発
	消費者	製品安全法令等	消費者相談窓口等	(食管会計等)	(住宅ローン等)	(住宅ローン利子分所得控除)	(都市計画など)	モデル契約書等	安全技術・デザイン
	労働	(基準法等)	(労働行政)	(住宅供給)	(福祉施設)	(特別償却)	(住宅団地)	(労働行政)	省力機械等
産業内部	企業間	下請け保護法令等	商工会議所・商工会	高度化資金等	商工組合中央金庫等	下請け進行準備金	用地・用水(道路、港湾、空港、その他インフラ)	産業構造審議会答申・各種白書等	工業技術院・技術研究組合・日本工業規格等
	産業内	(独占禁止法体系)	生産調整	(海運利子補給等)	日本開発銀行等	合併税制等			
	産業間	エネルギー関連業法	個別指導など	中小企業近代化促進計画					
				設備近代化資金	中小企業金融公庫	近代化税制			
国際通商	二国間	<貿易・外資規制>	輸出自主規制	貿易・投資保険等	<特定機器輸入外貨割当>日本輸出入銀行等	<同左関税減免>輸入・投資促進税制	ODA：パイ	<輸出貢献企業>産業構造調整・前川レポート	日米共同開発等
	多国間	WTO/IMF等	フェアネスの遵守等				：マルチ(世界銀行等)		人間技術開発等

注：()内は通商産業省以外。<>内は過去行われていた施策。

出所：小野五郎『実践的産業政策論』(通商産業調査会、1992年)132頁。

#### 4. 主な内容と結論

以上の問題意識に基づいて、本論文は以下のように構成される。第1章では、まず、開発主義国家(Developmental State)の理論的枠組みについて、開発主義国家の概念の提起、その具体的内容、およびJohnsonとその後について開発主義国家の研究を広げてきた研究者たちの研究経緯を述べる(詳細は第1章第1節を参照)。また、日本の高度成長期の開発主義を中心とし、この高度成長期に日本政府は如何に開発主義を実行してきたのか、開発主義に辿りつく道のりの実態はどうだったか、及び開発主義から新自由主義への展開を明らかにしたい(詳細は第1章第2節を参照)。さらに、中国の開発主義について、中国の開発主義国家としての特徴とその理由及び中国の発展モデルについての

議論を具体的に述べる(詳細は第1章第3節を参照)。

第2章は、①通商産業政策における行政指導はどのように日本の高度成長期の開発主義の特徴を表していたか、②繊維産業と半導体産業を具体的事例として、それぞれの産業において行政指導の本当の姿はいかなるものなのか、③日本の高度成長期に行政指導が多用された理由は何か、という3つの問題意識から、日本の高度成長期の通商産業政策における行政指導を論じる。

まず、日本の高度成長期の行政指導の特徴として、日本の古くからの拡散的、分有的な行政方式の影が残っているといえよう。つまり、行政幹部が儀式を独占する一方で、実務が拡散し、官と民の間に分有される伝統があり、結果としてその外延がどこまでなのか非常に不明確になっている。よって、アメリカや中国のトップダウン型行政方式と比べ、日本はある程度ボトムアップ型の行政組織であると思われる。筆者は、これは日本の開発主義と中国の開発主義を比較する際に、行政方式の面において異なる点として重要であると考ええる。

また、第2章の事例研究の部分で示すように、繊維産業の過剰生産を抑制するため、当時の通産省は勧告操短などの行政指導を通じて産業合理化を図ろうとしていた。この過程に、大手メーカーは日本化学繊維協会や日本紡績協会の中心となって、需要見通しに基づいて各社の設備の増設などを承認していくという方式をとった。この官民協調によって、独占禁止法の適用を免れさせる役割を果たしていた。電子産業に関しては、繊維産業と違い、50年代半ばから自由化が決定されるまで、その育成が政府の主な任務となった。70年代自由化が始まり、自由化に対抗するための産業保護措置が重要視された。この過程に、通産省は積極的に産業活動に介入し、電振法などの産業立法によって、行政指導の法律根拠を作り出した。

国際的な視点から見れば、高度成長期に日本の輸出の増加によって他国特にアメリカとの貿易摩擦が頻繁に起こっていた。ガット時代に、ガットの形骸化に伴って、行政指導は対外的に日本と他国の貿易摩擦を収めるために、輸出自主規制などの形である程度の役割を果たしたと言われている。1986年から始まったウルグアイ・ラウンドでは、明らかにガットの条文に違反している輸出自主規制をガットの規制を受けることを明確にするために、ガット規定改正作業が行われた。最終合意文書(1993年12月)の中で、輸出自主規制或いは類似の輸出・輸入制限は実施してはならないことになった。従って、日本政府は外国から暗黙の要請があるとして輸出自主規制結成を輸出企業に指示するこ

とがガット違反になる。このように、WTO体制の下ではガットのルールが変更されているので、現代においては行政指導を通じて輸出自主規制を行う余地はWTOの規定の下では残されていない。

第2章の研究から導かれる結論は、日本の高度成長期に行政指導が役に立った理由は日本独特な行政方式、異常に緊密な官民関係、及び当時の国際社会にあったということである。日本の行政指導で重要だったのは、政府から民間へというトップダウンの意思決定過程ではなくて、民間から政府へというボトムトップの下意上達の過程であった。

第3章では、中国で行政指導はどのように議論されているか、また、中国の通商産業政策における行政指導は中国社会において如何なる問題に直面しているかという問題意識から、中国の通商産業政策における行政指導を中心に検討する。

事例研究の部分では繊維産業と半導体産業を取り上げ、この2つの産業における中国の行政指導の在り方を明らかにする。繊維産業において、日本では、通産省が外貨割当権限を保有していたとき、行政指導の実効性は保障されやすく、行政指導によって操業短縮や貿易摩擦への解消などが図られた。その割当権限の喪失に従い、行政指導の効果が保障されなくなっている。したがって、日本政府はさまざまな産業立法、独占禁止法における合理化カルテルなどの設置、審議会による官民関係の緊密化への努力などの方法を通じて行政指導の合法性や実効性を図ろうとした。一方、中国においては、計画経済体制の下で、政府はすべてをコントロールしていた。自由化の進展につれて、たくさんの産業に民間企業の進出が許され、国有企業と民間企業の対立の中、大量の民間企業の進出は以前の体制を打破しはじめ、市場という見えない手の下で自由競争が盛んになっている。

例えば、繊維産業において、政府は綿花などの要素価格と生産量を行政指導によって調整しようとしていたが、その効果は国有企業に限られて、全体的には制定された目標にむしろ逆の方向に行っている。そして、半導体産業について、その自由化の過程において、政府は産業政策を実施する手段も次第に変化してきた。908プロジェクトと909プロジェクトのとき、政府と国有企業が主導するため、政府が制定した政策目標は主として国有企業を通じて、強制的行政手段によって実施されてきた。21世紀に入って、半導体産業の自由化に伴い、18号文書で示されたように、多くの金融や税収などにおける優遇措置で政策目標を実現させている。また、注目したいのは政府側が業界団体の結成への提唱である。政府は伝統の強制的行政手段からソフトな行政手段への移行の必要性を認識し、また、行政指導のようなソフトな行政手段を利用するには、ばらばらな民間部門では無理なの

で、民間部門で業界団体などの結成によって整った業界を作り出す必要性を認識している。しかし、中国でこのような業界団体は政府の政策に従って、政府によって作り出された官製団体なので、どの程度まで民間部門の意思を反映しているかは疑問であり、また、行政指導を考えれば、このような業界団体はあまり意味がないと思われる。よって、中国の半導体産業は繊維産業と同じように、自由化の進展につれて、計画経済体制から市場経済体制へと一気に転換し、極端から極端に走るように、行政指導の実効性を保障する政府の権限も減少すれば、その実効性を保証する社会的仕組みもないため、学術上で行政指導を提唱しても、実際には運用しがたいのである。

第4章では行政指導を中国で活用すべきかどうか、実際の運用の際に注意すべき問題点は何かという問題意識から、筆者の結論を提示している。まとめの部分では、日中の通商産業政策における行政指導の比較と示唆を中心とする。結論の部分では、開発主義国家の理論的枠組みに基づいて、中国と日本のそれぞれ異なる行政指導から日中の発展モデルの相違を示した上で、中国において行政指導を推進することに関する懸念を提示する。

本論文の結論として、日本の行政指導には深い文化的歴史的由来があることを示す。稟議制に代表されるボトムアップ型の行政方式は日本の伝統であり、これは日本の行政指導が成り立つ根本的な原因であると考えられる。高度成長期の通商産業政策における行政指導には以下の2つの特徴があった。第1は、通商産業政策の遂行過程において、各業界の主要企業から政府への情報提供が重要な役割を果たしていたこと。第2は、経済の自由化前には政府が外貨割当などの権限を持って、行政指導の実効性を実現させていたこと。これに対し、中国において行政指導が議論される背景は、日本と大いに異なっている。中国にとって行政指導は日々増している官民間の対立を和らげるために一種の「舶来品」の概念として利用されている。古くからトップダウン型の行政方式を採っている中国においては、日本で成功した行政指導という方式を表面的に導入しても、それが本当の意味で非強制的、ソフトな行政手段としてうまく機能できるかどうかという点に疑問が生じる。高度成長期の日本が行政指導という手法を徐々に放棄し、むしろそれに対する法的規制を強化していったのと同じように、今日の中国にとっては、行政的権力集中の解体こそが課題であって、決してその強化が望ましい方向ではあり得ないというのが筆者の結論である。

## 先行研究

### 1. 行政指導についての行政法学的研究

#### 1-1 行政指導の定義について

今日行政指導と呼ばれる非権力的な事実行為としての表示行為は、既に明治憲法下でも存在し、多くの行政分野で広く用いられてきた。しかし、その内容や機能が多岐にわたることなどから、定義づけが曖昧なままに置かれただけでなく、かつての行政法学は、行政指導を学問的視野に取り込んでこなかった。ところが、1960年代以降、立法と社会の現実との間の緊張関係に当事者の納得を得つつ柔軟に対応するのに便利であるなどの理由から、行政指導が多用される傾向が顕著となり、世上でも注目を浴びた。このような状況を反映して、1970年代以降、行政法学もこの問題を取り上げるようになった<sup>13</sup>。

行政法学において、行政指導という概念は比較的新しいものである。行政官であった林修三が行政指導という概念を学問上の特に法律学上の用語として初めて定義付けたのは、1962年の高度成長期のことであった<sup>14</sup>。林は「まず、そういう問題点の検討に入る前に、標題に掲げた行政指導という言葉の意味について考えてみるが、この言葉は官庁用語としてよく使われるものであり、したがって、新聞その他のマスコミの上にもよく出てくるが、法令用語というわけではないので、必ずしも、その意味は、はっきりしない。しかし、一般には、行政機関が、ある行政分野に属することがらについて、法令の執行・適用として、特定の個人、法人、団体等に強権的に命令、強制したり、又は、任意的であるが、法令の根拠に基づいてそういう者に対し指導、勧告、助言などをするのではなく、法令の根拠に基づかないで、行政機関として、このようにしたい、ありたいと希望し、願望するところを相手方が自発的な協力、同意の下に実行するように働きかけることを意味するといつてよいであろう」<sup>15</sup>と法律的根拠の有無によって行政指導を定義づけた。

しかし、法律上根拠の有無に法的性格の相違があるように思えず、林はその後、次のように見解を改めた。「行政指導という言葉は法令の上に出てくる言葉ではないから、その意味は、法律上ははっきりしているわけではない。現在一般に使われている行政指導とい

<sup>13</sup> 高田敏『新版 行政法』（有斐閣、2009年）190頁。

<sup>14</sup> 林修三「いわゆる行政指導について」『行政と経営』第4号（1962年）16-22頁。

<sup>15</sup> 同上、17頁。

う言葉に含まれているところを最大限に取り入れて定義すれば、それは『行政機関が、法令の根拠に基づいて、または基づかないで、当該行政機関の任務ないし所掌事務とされている事項に含まれることがらに関し、当該行政機関として公的な立場において、こうありたい、こうしてもらいたいなどと希望するところを、相手方が自発的な同意ないし協力の下に実行するように働きかけること』というふうにいふことができるであろう<sup>16</sup>。

「行政指導」という概念が林によって初めて定義付けられてから、行政指導に関する研究は、ほぼ行政法学を中心として行われてきた。行政法学の専門家達は行政指導の定義、分類、法律上の根拠などについてそれぞれの見解を論述している。行政指導の定義について、林のあと、成田頼明<sup>17</sup>、塩野宏<sup>18</sup>、高田敏<sup>19</sup>、室井力<sup>20</sup>、田中二郎<sup>21</sup>、山内一夫<sup>22</sup>などの学者も行政指導について研究を広げ、さまざまな定義をした。これらの定義の中に共通する認識がある。それは行政指導が非権力的・任意的手段として、それ自体は法的拘束力ないし法的強制力を有するべきではないということである。

一方、その非権力的、任意性性質は、分類によって異なると指摘する学者もいる。山内は、行政指導は指導であるから、建前上服従するかどうかは相手方の任意であるが、実際上も貫徹されるかどうかは助言的行政指導、規制行政指導、調整行政指導の間に違いがあると述べる。これら3者のうち、助言的行政指導は服従するかどうかは名実ともに相手方の任意であるが、規制行政指導および調整行政指導に服従するかどうかは実際上必ずしも相手方の任意ではなく、事実上の強制を伴うものであると説明している<sup>23</sup>。塩野は任意性について、相手方の自発的同意まで、行政指導の概念の構成要素に含めるべきではないという見解を示し、事実上の強制性がある行政指導だけに限定して目を向けておかななくてはならないと主張している<sup>24</sup>。

これらの主張に対し、新藤は行政指導の保証力として事実上の強制を強調するのは行政指導についての考察の視野を狭めてしまうおそれがあると反論している。経済産業界を対

<sup>16</sup> 林修三「行政指導の問題点」『自治研修』(1974年7月)1-2頁。

<sup>17</sup> 成田頼明「行政指導」雄川一郎他編『現代の行政』(岩波書店、1966年)。

<sup>18</sup> 塩野「前掲論文」(注2)。

<sup>19</sup> 高田『前掲書』(注13)；高田敏「行政指導と法律による行政の原理」『法学教室・第二期5』(有斐閣、1974年)。

<sup>20</sup> 室井力編『新現代行政法入門(1)』(法律文化社、2005年)。

<sup>21</sup> 田中二郎『司法権の限界』(弘文堂、1976年)。

<sup>22</sup> 山内一夫『行政指導の理論と実際』(ぎょうせい、1984年)；山内一夫『行政指導の理論と実際』(ぎょうせい、1984年)。

<sup>23</sup> 山内一夫『行政指導の理論と実際』(ぎょうせい、1984年)、4-5頁。

<sup>24</sup> 塩野「前掲論文」(注2)18-19頁。

象とした行政指導は確かに「事実上の強制」が重要な手段であるが、それ以前に、官僚と業界関係者は行政指導の内容や方法をめぐって、さまざまな取引を重ねているのが実態であろう。「諸権限をちらつかせた服従要求」とか、「事実上の強制」にのみ、実効性の保証の根拠を求めるならば、石油ヤミカルテル事件から証券スキャンダルのように、「官民癒着」が問題となった経済事件を説明できないというのが新藤の主張である<sup>25</sup>。

## 1-2 法律的根拠

行政指導の法律的根拠というのは、特定の行政機関が一定の要件の下において、ある行政指導をなし得る旨を定める法律の規定を指す<sup>26</sup>。戦前にさかのぼる伝統的な学説では、行政行為に法律の根拠が必要なのは、国民の自由と財産権を制限する規制行政だけだとされていた。これによれば、行政指導はもちろん、給付行政の決定でも、行政の自由裁量の対象となる。それに対して、日本国憲法の下では、法律から独立した行政権は認められないという見地から、「法律の留保」に関し、私的経済活動と同じでない公的行政にはすべて法律の根拠が必要だとする全部留保説が有力になっている。そこでは、単なるサービスの助言を超えた勧告・要請の行政指導、つまり山内のいう「規制的行政指導」には個別法律の定めが要ることになる。ところがそのように考えると、次に述べるような組織法だけに基づく行政指導はすべて違法ということになってしまい、かえって、行政指導一般に手続法ルールを作ろうという話には繋がらないという問題がある。そうした学界での「法治主義」論争をリアルに決着付ける意味でも、行政指導の問題をよく考えていくべきだという指摘がなされていた<sup>27</sup>。

行政指導に法律の授権があるかどうかを検討する際には、組織法的授権と作用法的授権に分けて考える必要がある。組織法上の根拠とは、2つの意味がある。第1の意味は、行政指導を一定の行政機関又は行政組織の任務又は所掌事務に属させる法律の規定を言う。第2は、その達成上、行政指導をすることを必要とする任務を一定の行政機関又は行政組織に与える法律の規定をいう<sup>28</sup>。例えば、通商産業省設置法は「通商産業省の任務」を大項目で上げ、その中に「工業品の生産、流通及び消費の増進、改善及び調整」としていた（第3条2号）。次いで、同省の「所管事務」を中項目で並べ、その中には「所掌に係る物資に関する価格等の統制」や「石油」製品の生産・流通の増進・調整を含めていた（第

<sup>25</sup> 新藤『前掲書』（注3）35-38頁。

<sup>26</sup> 山内『前掲書』（注23）73頁。

<sup>27</sup> 兼子仁『行政手続法』（岩波書店、1994年）7-8頁。

<sup>28</sup> 山内一夫『行政指導』（弘文堂、1977年）132-133頁。



4条36・84号)。しかし、田中は、行政組織法は各行政機関の権限分配に関する定めであって、一般には、各行政機関の権限行使の根拠を定めたものとはいえないと指摘する<sup>29</sup>。作用法上の根拠とは、特定の行政機関が一定の要件の下において、ある行政指導をなし得る旨を定める法律の規定を指す。作用法上の根拠は、換言すれば、授權規定といってもよいが、それは行政機関の特定と要件の限定という2つの要素から成っている<sup>30</sup>。例えば、国民生活安定緊急措置法7条、石炭工業合理化臨時措置法60条・61条などが挙げられる。

新藤は、行政指導を行政作用法<sup>31</sup>との関連性から更に分類している。それは法律に直接的根拠ある行政指導と直接的根拠がない行政指導の2つに分け、前者は更に第1に、法律上、勧告、助言、指導のみを行うことができると定めているケースと第2に、行政処分的前提として勧告などを行うことができると定めているケースと分けている。後者も2つに分けることができる。第1に、行政指導を行おうとする事項について、勧告などの規定はないものの、それに関連する許可、認可、免許、承認、届出などの許認可権限を定めた法律が存在している場合である。第2に、事項に直接関連する許認可権限の規定もなく、一般的かつ総則的規定でもって、行政指導が行われている場合である<sup>32</sup>。

組織法上の授權さえあれば足りるのか、それとも作用法上の授權も必要であるかに関して、意見が分かれている。通説や判例(最判昭和60・7・16民集39巻5号989頁)から見れば、一般に、設置法上の根拠のみで行政指導を行い得ると解し、行政指導に必ず作用法上の授權を要求していない。その理論的根拠は行政指導が非権力的事実行為であって、相手方に直接的強制力を有しないから、侵害留保説<sup>33</sup>や権力行使留保説<sup>34</sup>に立脚するかぎり、作用法上の授權を必要としないのである。また現実問題としても、行政指導が立法の整備以前に臨機に行政の需要に対応し得る行政手法であることにかんがみると、原則的に作用

<sup>29</sup> 田中『前掲書』(注21)267頁。

<sup>30</sup> 山内『前掲書』(注28)132頁。

<sup>31</sup> 『日本大百科全書』(小学館)によると、行政作用法は国民と行政との法律関係に関する法の体系を言う。行政に関する法律は、行政の機関の権限、所掌事務、構造などを定める行政組織法と、行政機関が国民との関係で法律関係を形成、変更、消滅させるためのほう、すなわち行政作用法の二つに大別される。同一の法律にこの両方のほうが定められていることが少なくない。例えば、独占禁止法のうち公正取引委員会の組織権限を定めるのは行政組織法であるが、私的独占、不当な取引制限、不正な取引方法を禁止し、違反行為の排除を定める規定は行政作用法である。行政作用法の仕組みは個々の法律に定められ、あらゆる行政法規の全体に通ずる行政作用法の共通原理を定める統一的な法典はない。

<sup>32</sup> 新藤『前掲書』(注3)65-69頁。

<sup>33</sup> 侵害留保説というのは、侵害行為——国民の権利自由を一方的に制約する行為——は法律に留保されており、それをするには、法律的根拠を必要とするが、侵害行為に該当しない行為をするには、それを必要としないと主張する説である。

<sup>34</sup> 権力行使留保説とは公権力の行使として行われる行政活動には、法律の根拠が必要であるとする見解である。

法的授權を必要としないことに一応の合理性があると考えられる<sup>35</sup>。

しかし、反対意見として、田中二郎は以下のように述べる。行政組織法は、各行政機関相互間の権限の配分・帰属とか、権限行使の指揮・監督とかに関する定めであり、各省設置法等の定めはその省の所管権限の内容及び各部局間の権限の分配・帰属を明らかにしたものに過ぎない。ところが、いわゆる法治主義とか法律による行政といわれる場合の法律というのは、行政作用そのものの根拠又は基準を定めるものを指すことはいうまでもない。もし、それが行政組織法上の根拠があれば足りるというのであれば、各省設置法等の定めるところにより、そこに掲げられている所管事項のすべてについて、行政権の発動が許されることになり、法治主義とか法律による行政の原理は、完全に空洞化されざるを得ないこととなる。行政指導について、その法律上の根拠を各省設置法等の行政組織法に求める考え方は、以上の区別を理解しない誤りを犯しているものといわなければならぬというのである<sup>36</sup>。

例えば、都市計画法は「この法律の施行のため必要な限度において、……必要な勧告若しくは助言をすることができる」と規定するに過ぎない(第 80 条 1 項)。こうした規定に基づいて行政庁に裁量権が認められるとしたら、ほとんどの行政指導は要件や内容についての法律上の規定なしに、行政機関の自由に委ねられてしまう。また、当該行政組織に属する上・下の行政機関がそれぞれ自己の独自の判断に基づいて勝手に行政指導を行う結果、行政責任の所在が不明確になってしまうおそれがある。更に、行政指導による相手方の権利自由に侵害に対する救済手段が不十分であるため、行政指導の相手方が泣き寝入りせざるを得ない場合もある<sup>37</sup>。

更に、村上義弘は行政指導については相手方の主体的意思を前提としてなされるが故にそう厳密に考える必要はないという主張もあるが、国民生活の中における行政作用の活動範囲が広まれば広まるほど、従わない場合、その後行政から受けるかもしれない不利益に対する懸念は大きく、簡単に、国民の自由な主体的意思によって服従、不服従を決定できるものでないと主張する。そして、彼はアメリカのタフト大統領の言葉<sup>38</sup>を引用し、行

---

<sup>35</sup> 高田『前掲書』(注 13) 195 頁。

<sup>36</sup> 田中『前掲書』(注 21) 18 頁。

<sup>37</sup> 室井『前掲書』(注 20) 214 頁。

<sup>38</sup> Taft, W. H., *Our Chief Magistrate and His Powers* (Columbia University Press, 1916), p. 193. 「私の信ずるところでは、執行能力に関する正しい考え方は、大統領は公正な立場で合理的にある明白な権限の授与を指摘できないか若しくはその行使のために正当であり必要であると明白に認められる範囲内にはいようないかなる権限も行使することができないことである。それが大統領の目には公益に合致すると見えるが故に彼が行使できるというような不明確な残余的権限は何もない。執行的権限の授与

政指導のような非民主主義的、旧憲法的理念と慣行の残滓を認めたいうで、日本で真の民主主義理念の浸透と成熟を期待していると述べる<sup>39</sup>。

以上のような議論を踏まえ、1993年に公布された行政手続法は行政指導を定義する際、それが行政機関の「任務または所掌事務の範囲内において」(2条6号)行われるものであることを明示するとともに、「行政指導に携わる者は、いやしくも当該行政機関の任務又は所掌事務の範囲を逸脱してはならない」(32条1項)と定めている。

高田敏は行政指導の法的統制を立法、行政と司法の3つに分けて考えている。まず、行政指導の立法的統制はさらに法律の授権(組織法的授権と作用法的授権)と法の羈束(法律への適合<sup>40</sup>、憲法原則・法の一般原則による羈束<sup>41</sup>及び法律による手続統制)に分けられる。そして、最高裁もこの理をある程度認め、行政指導の正当性を判断するに際しては、①任意性の有無、②行政指導の内容が究極のところでは法令違反を構成しないか、③行政指導の直接の授権規定は不要としても、行政指導が実現しようとする政策内容の手掛かりが法律または条例に見出せないことに優越する事情があるか、といった点を総合的に判断しているものと解される(最判昭和59・2・24刑集38巻4号1287頁、最判昭和60・7・16民集39巻5号989頁、最判平成5・2・18民集47巻2号574頁)<sup>42</sup>。

次に、行政指導の行政的統制として、行政指導の実務上の利便性を保持するため、行政指導の要件や内容を実体法で詳細に規定し得ない場合が多い。そのため、行政の官僚主義的独善と便宜主義に基づく判断を根拠に行政指導が行われて、相手方の権利や自由が不当に害されたりすることの内容に、行政指導に至る意思決定過程を公開し、公正な手続を保証するためにの実効的な手続的統制が要請される<sup>43</sup>。

最後に、行政指導の司法的統制については、行政指導の法的救済手段、ここでは行政手段が抗告訴訟及び国家賠償請求訴訟の対象になり得るかを検討する。第1に、行政指導が

---

は執行部にはっきりと示された活動領域内でそれが活動するのに困難を感じさせないために通常概括的文言なされる。しかし、その権限はそれを肯定する憲法若しくは制定法規定によって正当化され、しかもその正当さは立証されなければならない。さもなければ何も存在しない……不明確な残余的権限を大統領に帰するのは危険な教義であって、それは緊急事態において私権に対して回復しがたい不正義をなす、専制的性格の結果に導くのであろう」。

<sup>39</sup> 村上義弘「行政指導と法律の根拠」大阪府立大学経済研究16巻2号(1971年)42-43頁。

<sup>40</sup> 法律への適合というのは、すべての行政活動は法律に抵触してはならないので、行政指導も当然法律に適合しなければならない。したがって、当該行政機関の組織法上の権限の範囲を超えること(行政手続法第32条1項)、作用法上の根拠を定める法律に違反すること、その他既存の法律や命令に違反することは許されない。室井『前掲書』(注20)213頁を参照。

<sup>41</sup> 行政指導は法の一般原則によって拘束される。すなわち、比例原則、平等原則、信義誠実の原則ないし禁反言の法理などに違反することは許されない。

<sup>42</sup> 高田『前掲書』(注13)194-197頁。

<sup>43</sup> 同上。

取消訴訟の対象になり得るかどうかは、行政事件訴訟法3条2項所定の「行政庁の処分」などに該当するか否かにかかっている。従来の通説と判例は、行政指導が直接の法的効果を有しないことから、行政庁の処分に該当しないとしている。しかし、行政指導に従わない者の氏名が公表されるような場合には公表の取消を求め得る可能性と並んで、先行する行政指導自体の取消訴訟も許容される余地があり得る。第2に、行政指導に対する一般的な法的救済手段としては、行政指導を直接攻撃するのではなく、違法な行政指導から生じた損害の賠償を請求する形をとることになる。この点をめぐっては、①損害賠償の根拠となる国家賠償法第1条にいう「公権力の行使」に行政指導が該当するか否か、②行政指導による損害発生を認識しつつ、それでもなお任意の判断で行政指導に従った場合にまで損害賠償が許容され得るか、など若干の問題を残している。関連する判例として、誤った法解釈に基づく行政指導に従って販売を停止した場合において、損害賠償を認めた例がある（東京地判昭和51・8・23下民集27巻5～8号498頁）<sup>44</sup>。

また、行政指導が「公権力の行使」に当たるか否かについて、室井は幾つかの説を明示している。それは「公権力」の範囲の解釈によって判断する説と、個別事案ごとに判断する説とに分かれる。前者は更に、狭義説<sup>45</sup>と広義説<sup>46</sup>に分かれる。狭義説は行政指導が相手に強制力ないし法的拘束力を持たない任意的なものであることから、行政指導による損害は自己の任意の選択の過誤に基づくものであり、対象とするには難点があるとする。広義説は非権力行政作用をも含めることから、行政指導の対象性を肯定する（判例として、京都地判昭和47・7・14判時691号57頁、東京地判昭和56・2・27判時1013号51頁がある）。なお、相手方が行政指導によって生じるであろう損害を認識しながら、自由な判断に基づいて従った場合、「同意は不法行為の成立を阻却する」の法理により、賠償請求は認められないとする説もある<sup>47</sup>。

### 1-3 行政指導の分類

#### (a) 機能（目的）による分類

---

<sup>44</sup> 同上、199-201頁。

<sup>45</sup> 公権力を国家統治権に基づく優越的意思の発動作用と解する説。

<sup>46</sup> 公権力を純然たる私経済作用と国家補償法第2条の公の営造物の設置管理の作用を除くすべての行政作用と解する説。

<sup>47</sup> 室井『前掲書』（注20）217頁。

最初に行政指導を規制的・抑制的行政指導<sup>48</sup>、調整的行政指導<sup>49</sup>と促進的・助成的行政指導<sup>50</sup>に分類したのは成田頼明である<sup>51</sup>。山内一夫はこの分類に基づいて、事実上の強制を伴うかどうかによって、この3種類を更に2つに分けている。助言的行政指導に服従するかどうかは名実ともに相手方の任意であるのに対し、規制的行政指導及び調整的行政指導に服従するかどうかは、實際上必ずしも相手方の任意ではなく、事実上の強制を伴うものであることが指摘された<sup>52</sup>。そこで、山内は助言的行政指導を除き、行政指導を規制的行政指導と調整的行政指導に分類して研究する。規制的行政指導とは「公益の維持増進を図るために、公益に反する行為を規制することを目的とする行政指導」をいう。規制的行政指導は、既存の権力的制度との関係の有無によって、独立的行政指導と付随的行政指導に分かれる。独立的行政指導とは、権力的制度とは関係なく、独立に行われる行政指導をいい、付随的行政指導とは、既存の権力的制度を背景とし、それに付随して行われる行政指導をいう。両者は、それが行われる理由においても、また、その実効性においても著しい差異があるから、区別する必要があるとされる。そして、独立的行政指導は、更に応急的行政指導と代替的行政指導の2つに、付随的行政指導は、事前勧告・是正勧告・申請者に対する勧告の3つに分けることができるものとされた<sup>53</sup>。また、調整的行政指導とは、相対立する当事者の利害を調整することを目的とする行政指導をいうものとされた<sup>54</sup>。

---

<sup>48</sup> 規制的・抑制的行政指導とは行政目的の達成上、秩序維持の障害となる行為または公益を阻害する行為を規制し、予防し、抑制するためになされる行政指導である。例えば、住居環境の維持のためになされる行政指導(東京地八王子市判昭和59・2・24判時1114号10頁)、石油料金の値上げ幅に関する行政指導(最判昭和57・3・9民集36巻3号265頁)、埋蔵文化財包蔵地での土木工事を発掘調査のために停止させる行政指導(東京高判昭和60・10・9判時1167号16頁)などである。

<sup>49</sup> 調整的行政指導とは関係団体・関係業界などの利害が対立して好ましい一定の秩序又は目的の実現達成が不可能な場合に、関係官庁が介入して、利害の調整と妥協のために働きかける形の行政指導である。

<sup>50</sup> 促進的・助成的行政指導とは中小企業の合理化・近代化のための指導、農家に対する作物・家畜などの指導、職業指導、生活指導など、相手方に対する促進的・助成的目的を持って行われるものがこれに当たるとされる。例えば、高層建築の建築確認に先立って日照妨害、風害に伴う紛争の事前防止につき周辺住民と話し合っ解決を図ることを建築主に求める行政指導(最判昭和60・7・16民集39巻5号989頁)や大規模小売店舗の新設により既存の中小小売商店との間で紛争が発生するのを未然に防ぐために行う行政指導がこれである。

<sup>51</sup> 成田「前掲論文」(注17)。成田は行政指導をその機能との関係において、以上の3種類に区分した。この分類の他、成田はまた行政指導の根拠となる法律の規定の有無によって、以下の3つのタイプに分類した。第1は、勧告・要望・助言等を行うことができる旨の法律の根拠に基づいて行われているものである。第2は、行政庁が行政指導の措置を取ろうとする法律があり、かつ、その法律によって当該事項について命令、許認可、免許、これらの取り消し・停止等の処分をする権限が与えられている場合に、このような権限を有することを背景として、勧告・勧奨・助言等を行うものである。第3は、当該事項を規律する法律が全くないか、あるいは、あっても一定の事態に迅速かつ的確に対処するには不備であるために、設置法等に定める一般的権限に基づいて行われるものである。

<sup>52</sup> 山内『前掲書』(注23)4-5頁。

<sup>53</sup> 同上、14-15頁。

<sup>54</sup> 同上、23頁。

なお、1960年代に展開した「要綱行政」は、議会の同意を要する法律や条例の形式をとらず、行政庁が一存で制定しうる指導要綱を事前に策定し、それを根拠に画一的な行政指導を行うのである。例えば、武蔵野市マンション建設指導要綱事件(東京地八王子支決昭和50・12・8判時803頁)で、既に建築確認を受けて建築中のマンションに対して、指導要綱に従わないことを理由に上下水道の使用を拒否することの当否が争われた。しかし、要綱行政は、現実には法律や条例の不備を補いつつ地域社会の急激な変化による住民生活の破綻を防止する上で不可欠な対策を含んでいるともいえる。そこで、この理を認め、「法律の欠如が行政指導の禁止を当然に意味しない」との判示(東京地判昭和54・10・8判時952号18頁、なお、最判昭和59・2・24判集38巻4号1287頁も同旨)も見られる<sup>55</sup>。

#### (b) 具体的目標による分類

前述した機能による行政指導の分類は、行政目的についての分類であるのか、それとも行政手段についての分類であるのか、明確に識別されていないと指摘されている<sup>56</sup>。また、高田敏は1つの行政指導の中には複合的な目的を持って、あるいは複合的な手段を使い、行政指導を行う場合もあると述べている。例えば、大規模小売店舗の新設に係る行政指導は、中小小売業者との紛争の回避の側面からは、調整的行政指導であるが、大規模小売店舗の経営業者に対しては規制行政指導として機能する。また、助成的行政指導も、行政指導を通じて、一定の行政的政策の実現に向けて誘導する性質を有し、規制行政指導としての機能が全くないわけではない<sup>57</sup>。

そこで、新藤は行政指導の主要な目標と機能している領域を基準として、行政指導を7つのカテゴリーに分類している<sup>58</sup>。第1は、産業の育成・構造転換のための行政指導である。例えば、1950年代の石油化学、自動車産業の育成、60年代の重化学工業の育成、そして70年代以降の知識集約型産業の育成などがその例である；第2は、事業の監督・保護のための行政指導である；第3は、秩序の形成・維持のための行政指導；第4は、紛争調停のための行政指導；第5は、社会保障・社会福祉のための行政指導；第6は、組織管理のための行政指導；第7は、その他——表現、思想、信条の自由などに関する行政指導である。本論文はこの分類の第1のもの——産業の育成・構造転換のための行政指導——を対象として分析する。

<sup>55</sup> 高田『前掲書』(注13)193頁。

<sup>56</sup> 新藤『前掲書』(注3)53-54頁。

<sup>57</sup> 高田『前掲書』(注13)192頁。

<sup>58</sup> 新藤『前掲書』(注3)55-62頁。

## 2. 行政指導についての行政学・政治学研究

前述した行政指導についての行政法学的研究に対し、別の角度から行政指導を論じる法学者も出てきた。畠山武道は行政指導についての「行為形式・行為類型」説と「法的仕組み・法的制度」説と両方を検討し、行政指導を行為形式あるいは法的仕組みのいずれかに割り切って考えることは困難というべきだと指摘している<sup>59</sup>。行政指導は行政機関の有する許認可権限、資金配分権限、サンクション発動権限などと関連つけてのみ、実際の効果を発揮しうるものであり、行政指導は単なる意見表明としてではなく、これら周囲の行為を含んだひとまとまりの法的仕組みと捉えるべきであると述べ、行政指導の中には、行為形式としての側面と法制度としての側面が混在しており、あるいは重層的に併存しているというべきであると指摘している<sup>60</sup>。

新藤は畠山の論述に基づきながら、行政指導について更に整理し、行政指導は次の性格を備えるものであると説明する。第1に、行政指導というのは、ある特定の目的の実現に向けて、法令の根拠を基本的背景としつつ特定の相手の行動を操作する、あるいは事案に直接適用する法的根拠がなくとも、何らかの関係する法的根拠を援用しつつ特定の相手の行動を操作する、官僚制の行動であるといえる。第2に、相手の行動の操作としての行政指導には、多様な手段が用いられている。従来の行政指導論が語ってきたような、操作に従わない場合の「何らかの不利益の可能性」も、そのひとつだろう。だが、操作のための重要な手段は利益の供与である。利益の供与は法令の解釈についての助言や指導、融資や補助の示唆、情報や技術の提供など、さまざまである。一方、「制裁」としては、利益供与の停止に始まり、「江戸の仇を長崎で討つ」とでも言うべき非公式の圧力を相手周辺に加え孤立させることや、相手が別の事案で許認可を求めてきたときに、それを棚ざらしにするなど、これまた多様な手段が使われる。行政指導は、この複合性に着目するならば、一つの行政指導の周辺には多数の関連する法令が存在する。第3に、したがって行政指導は多数の目的と手段に関連する法令を援用した個別的な官僚制の行動ではなく、それ自体、一つの行政制度となりつつある。行政指導が国の内外から批判され、あるいはその改革が難しいのは、行政上の仕組み・制度となっているからであり、ここにこそ日本の行政指導の特色がある。第4に、行政制度としての行政指導には、多くの場合、行動を操作

<sup>59</sup> 畠山武道「石油ヤミカルテル事件最高裁判決の検討——行政指導分析に関する従来の理論の再検討——」『経済法学会年報第6号・石油カルテル最高裁判決』(有斐閣、1985年)66-69頁。

<sup>60</sup> 同上、69頁。

し・されることを通じて、官・民の間に利害共同体とも言うべきコミュニティが作られている。自発的協力・同意が行政指導の実効性を担保する条件であるように語られるのも、こうしたコミュニティがあればこそである。こうして、行政上の仕組み・制度としての行政指導はこのコミュニティを舞台として、有力な政策実施手段として機能していると見ておこうというのが新藤の見解である<sup>61</sup>。

大山耕輔はまた視角を変えて日本の行政指導は欧米の政治学や行政学、民主主義理論の中でどう位置づけられるのであろうという問題意識から、政治学や行政学の立場から行政指導の実態を分析した<sup>62</sup>。大山は社会の諸利益が政府内で代表されて利害調整のための政策が形成され、さらにその政策が社会に向けて実施されるというふうに見るのである。こうして、政策の実施活動とは、政策の形成や決定と同じく政治過程の一部なのであり、多角的に形成・決定された政策の目的や意図に反したり、逸脱したりしないよう社会をコントロールするわけである。このとき、法律の適用による直接的なコントロールではなく、よりソフトでインフォーマルな説得、協議や誘導といったコントロールが行われることが多く、これを行政指導と呼ぶことが多い<sup>63</sup>。しかし、行政指導は単なるコントロール関係で説明できない要素がある。コントロールされる相手の不満をできるだけ減らすような工夫がなされているのが普通であろう。それは行政指導で実施しようとする政策の目的、意図や方向を形成・決定する際に、利害関係者官の実質的な利害調整や原案に対する合意形成を図ろうとする行政機関の行動に現れている。もしも政策を形成・決定する段階で、このような「根回し」が行われ、利害関係者の全員あるいは多数派の同意や合意が得られているとするならば、その政策を実施する段階では、何も行政処分のような強制的コントロール手段を使わなくても、単なる意見表明程度で相手の「服従」が容易に得られるわけである。日本では官民協調が成立しやすいと言われているが、実は、利害対立があり、事前の実質的な利害調整による関係者の不満の解消にかなりの時間と労力をかけているのが実態ではないかと思われる<sup>64</sup>。これらの調整は第三者にとって不透明な場、密室の場で、インフォーマルに行われることが多く、情報の少ない、新規参入しようと考えている者にとっては事実上の参入障壁となっている<sup>65</sup>。また、大山は、政策目的を達成しようとする行

---

<sup>61</sup> 新藤『前掲書』(注3)41-44頁。

<sup>62</sup> 大山『前掲書』(注5)14-20頁。

<sup>63</sup> 同上、14頁。

<sup>64</sup> 同上、17頁。

<sup>65</sup> 同上、18頁。



政機関の政策手段をフォーマルとインフォーマルに分け、フォーマルの中には法律（許認可権）や、補助金などの予算手段、融資、税制などが含まれるという。インフォーマルの中には行政指導や教示・回答・情報提供などが含まれる。

### 3. 日本の行政指導について外国学者の評価

外国の学者による日本の行政指導についての評価は、自由化の進展につれて変化している。この点について先鞭をつけたのは、Chalmers Johnson の有名な『通産省と日本の奇跡』である。ここでは、戦後日本の高度成長は通産省の主導による産業政策を通して達成されたと主張し、日本成功の秘密を政府の指導に帰している（この点については、開発主義の文脈で後述する）。また、Ezra F. Vogel は、日本の通商産業政策を高く評価し、アメリカにとっても将来国際市場で競争力のある産業を租税政策や財政政策、行政指導などを通じて育成し強化する必要性があると述べ、日本の行政指導に対し、法律や慣行に従って行動するよりも日本の官僚は個人の感覚や状況の特殊性に応じて臨機応変に行動すると述べて、その効率性に高く評価している<sup>66</sup>。Michael K. Young は日本の行政指導が西欧の法システムに対して、脱工業化時代における規制と紛争解決のモデルを提供していると主張する<sup>67</sup>。

一方、1980年代後半になると、日米貿易摩擦の激化につれて、日本異質論が台頭し、行政指導に対する批判が浮上してきた。例えば、Karel van Wolferen は日本の公私の境界は曖昧であり、官僚組織の規模の大きさから言えば日本は西欧諸国と比べ、とりたてて言うほどのことではないが、官僚と産業界の関係から言えば、欧米諸国と比べものにならないほど緊密であると論じる。日本の官僚は営利事業に関わる許認可権を握り、助成金や低利融資などを自由に裁量して実施できるから、異常に大きな権力を持つ。このような権力を持つ省庁は行政指導に訴えて、建前上は自発的だが、実際は何らかの形で強制力を生かし、管轄下の民間組織を従わせるのであると行政指導について批判している<sup>68</sup>。

中国での行政指導についての研究の多くは日本の学者の研究をまとめるもので、主な関心は中国で行政指導をいかに適用するかということである。行政指導がなぜ日本社会に多

<sup>66</sup> Vogel, Ezra F., *Japan as number one: lessons for America* (Harvard University Press, 1979), pp. 232-233.

<sup>67</sup> Young, M. K., 'Judicial Review of Administrative Guidance: Governmentally Encouraged Consensual Dispute Resolution in Japan,' *Columbia Law Review*, Vol. 84, No. 4, (1984) .

<sup>68</sup> カレル・ヴァン・ウォルフレン著・篠原勝訳『日本構造の謎 上』（早川書房、1990年）102-103頁。

用されるか、また、行政指導を中国に適用する際に注意すべき問題点などという問題意識から研究するものは極めて少ない。ここでは中国で行政指導についての具体的議論と主な研究を取り上げたい。

毛桂榮は日本行政指導の概念、分類、性質などをまとめた上で、行政指導の機能と問題点を取り上げた<sup>69</sup>。闫尔宝は日本の行政指導の背景、定義と性質、種類と形式、行われた原因、実効性の保障、行政指導と法治主義の視角から日本の行政指導についてまとめている<sup>70</sup>。

行政指導の日中比較に関する研究は少ないが、陳斯彬の研究が知られている。

陳斯彬(2008)<sup>71</sup>は、日中の行政指導について歴史的な視点から比較を行い、その異なる背景を指摘した。まずは文化の面から、日中は共通する国民文化心理を有し、政府に対する国民の態度は西洋文明と違い、服従的な傾向が強い。一方、日本の行政文化は伝統文化からも制度上からも支持されているのに対し、中国は伝統文化からの支持しかなく、制度上の技術権限体系が存在しないという。

第2に、社会の面から見れば、日本の行政指導は特有の官民協調体制から生まれたが、中国の場合、1978年改革開放以前は計画体制の下で、官と民と一体になり、官は至上の権力を持ち、民は官に依存して独立な法人格はなかった。当時の政府は命令などの行政手段を多用し、企業は受身の立場で、あくまで不平等な関係であった。改革開放以降、政と官の分離が始まり、政府が企業に対するコントロールが弱まった。改革開放当初、市場経済体制下の法律はまだ不健全であり、政と官の行為を規定する法も不十分である。1994年に制定された「90年代国家産業政策綱要」は日本の審議会制度を模倣し、政府、産業界、学界と消費者の意見調整の場として産業政策審議会を作り出した。

第3に、行政指導の起源について、日本の場合、統制経済と深い関係があるという。特に戦後復興期に通産省が為替割当権限を失い、多くの産業政策が行政指導という手段で行われた。中国では、1952年政府は多様な経済構成要素を単一の公有制へと誘導するため多くのデモンストレーションや誘導政策が実施された。これは中国で最初の行政指導の試行であるといわれた。その後、高度集中の計画経済体制の下で行政指導を行うきっかけがない。1978年以降、計画経済から市場経済への移行の過程で、行政指導という行政手段

---

<sup>69</sup> 毛桂榮「行政指導在日本—新近变化的研究」『东南学术』（2005年第1期）。

<sup>70</sup> 闫尔宝「日本的行政指导：理论、规范与救济」『清华法学』第5卷2号（2011年）。

<sup>71</sup> 陳斯彬「日中行政指导的历史之维」『华侨大学学报』（2008年第4期）。

が段々重視され、よく使われるようになった。陳は日本の行政指導の誕生と応用は国家権力の拡張の象徴である一方、中国の行政指導は国家権力の自己抑制の象徴であると指摘した。その原因は1950～60年代日本の市場経済法体制は比較的に発展していて、政と官の関係は法律で明確に規定されているが、中国の改革は経験したことがない試験的なものであり、政府は改革開放政策を慎重に進めざるを得ず、行政指導はその試金石の役割を果たした。

第4に、1970年代以前、日本の経済高度成長期に、官と民の経済活動の空間が比較的大きかったことから行政指導のデメリットは深刻ではなかったが、70年代以降特に90年代の金融危機を経て、そのデメリットが明らかになったと評価している。中国では行政指導の歴史はまだ短い。産業政策において、80年代から多くの企業技術改造への指導、機械電力、石油化学、自動車と建築の四大産業への傾斜的政策、1993年には「中西部地域郷鎮企業の発展を加速する決定」、1994年「貧困緩和のための国家計画」、1995年に外資を中西部の農業、交通、エネルギー発展に優先的に誘導する決定などが出された。中国の行政指導は国家と市場、政府と企業間の関係を協調させ、有効かつ良性的なものであり、日本の行政指導と比べて比較的に単純なものだと指摘している。

陳斯彬(2009)<sup>72</sup>は行政指導が機能する領域、形式、実効性などの角度から日中比較を行い、日本の行政指導はひとつの制度として存在し、中国の行政指導はひとつの行政行為として存在するという結論を得た。日中の行政指導の類似するところについて、まず、経済行政領域、特に産業政策において行政指導の運用は割と早くて多い。第2に、行政指導は日中行政の各領域に広げられ、伝統的な警察行政でも現代的な給付行政でも行政指導の影が見える。これは東アジアの法の伝統的な特質でもあり、現代行政と近代行政の分岐点でもある。行政指導は、現代行政にふさわしい行政手法であり、その相性は近代行政との相性よりもよい。日中の行政指導の相違点について、日本の行政指導の発展は実践の産物であり、行政法理論はその現実を認めざるを得なかった。行政指導が行われた理由は市場経済への移行によって、国家が経済へ介入する権力が弱くなったからである。

一方、中国の行政指導の発展は実践からではなく、1982年憲法に政府が指導する職能が明確に規定され、それに基づいて政府部門が日本の経験を学び、行政指導の実践へと繋がったのである。中国の行政指導は抽象的なものが多く、内容としてもマクロ的なものが

---

<sup>72</sup> 陳斯彬「作为行为和制度的行政指导—日中行政指导比较研究」『环球法律评论』(2009年第6期)。

多い。例えばマクロ経済に対する指導的な計画がそうである。また、日本の行政機関が行政指導を行う際、制度的保障や法的保障がなければならない、一方、法的責任を問われないうようにできる限り不明瞭な形で行政指導を済ませるのである。中国では計画体制時代から残された行政機関の権威性がありながら、憲法に政府が指導する権利が規定されているから、中国の行政機関はその苦勞を知らず、正々堂々と行政指導を行っている。更に、中国の上級行政機関がある生産目標を設定し、下級行政機関にこの生産目標を完成するようと任務付け、下級行政機関が更にその下の行政機関に任務付け、結果的に任務完成できない行政機関の長官が免職されたりするケースも少なくない。このように、指導的な措置が強制的な命令になり、行政機関の業務評価の一種の基準にもなっていて、官僚の昇進や左遷にも関係付けていると主張する。

前述のとおり、中国で行われてきた行政指導についての先行研究のうち、莫于川が2005年に発表した『法治視野の中の行政指導』という文献が中国で行政指導についての研究の扉を開いたといわれている。その基本論調として、第1に、行政指導の普遍性について、行政指導は特殊日本的なものではなく（著書の中では行政指導はただの「日本料理」ではないと述べている）、特に第2次世界大戦後、その利点が認識され、世界中に利用されるようになっていくと主張し、行政指導は現代行政の特徴を有し、現代行政の流れの中に生まれたものとしている。第2に、行政指導の性質について、多くの学者の共通認識と同じく、行政指導は非権力的、非強制的、ソフトな行政手段であると考えている。また、行政指導の過程において、行政機関と行政相手方の関係は平等的、衡平的であり、相手方の同意を得た上で、行政目的を達成する手段として、伝統的な強制的行政手段よりは民主的であると主張している。以下にその具体的内容を紹介する。

#### (a) 行政指導の概念と機能について

まず、行政指導の概念について、莫于川は多くの日本学者の研究に基づいて、行政指導の定義をこう述べる。「行政指導は行政機関がその職能、管轄範囲内において、複雑かつ多様化している経済と社会管理需要に応じて、法律精神、原則、規則或いは政府の政策などと一致し、国家強制力を具えない方法によって、ある行政目的を実現するために、行政客体の同意と協力を求める行為である」。つまり、第1に、行政機関の職能の範囲以内であれば、行政指導を実施することができる。第2に、社会発展に伴う多様化している行政管理の需要、特に経済における行政管理の需要を満たすのは行政指導を実施する目的である。行政指導の実施には正統な行政目的が必要である。第3に、行政指導の法的根拠につ

いて、一部の行政指導は行政作用法に依拠しているが、多くの行政指導は法的精神、原則、行政組織法、或いは政策に依拠している。つまり、行政指導は必ず法的根拠を持つものではない。第4に、行政指導は一般的には行政機関から実施する積極的行為であるが、行政客体の要求に応じて実施するものもある。行政指導は事実行為であり、法律関係の変化、法律効果などを直接生じるものではない。第5に、行政機関と行政客体の関係から言えば、行政機関は行政指導に当たって強制力を持たず、行政客体は行政指導を受けると受けたくない自由があり、受けない場合は法的責任を負わない。これは行政命令や行政許可などの強制力がある行政行為とは異なる。第6に、行政指導のメリットは臨機応変と多様性を持つ性格である。同時に、行政指導の社会効果を考慮すべき、費用便益の原理と一致する必要がある<sup>73</sup>。

また、行政指導の機能を以下のように論じている。第1に、補足代替機能である。つまり、社会経済生活の中の「法律空域」を補うことができる。また、強制手段が不必要或いはコストが高すぎるなどの場合、「弱行為前置」の意味で「弱行為」である行政指導を強制手段などの「強行為」を優先して採用することによって行政目標をより効果的に実施することができる。例えば、親が子供の義務教育を受ける権利を侵害する場合、政府部門が裁判所に訴訟を提起する前、親に対して勧告などを行うといった行為である。第2に、カウンセリングのような作用である。政府機関が情報などさまざまな優位性をもつため、行政指導を通じて行政機関が社会経済や技術の発展を促進することができる。第3に、意思疎通を図る機能である。行政指導は利益の多元化によって生ずる社会の利益の矛盾と衝突を調和することができる。第4に、予防と抑制作用である。ここでは企業などの反社会的傾向、経済秩序や社会公益を妨害する行為に対する予防と抑制を指している<sup>74</sup>。

#### (b) 行政指導の普遍性について

莫は、行政指導の歴史的背景として、20世紀の30～40年代の経験、特に第2次世界大戦後、経済活動への政府の介入に対する態度が完全排斥から強硬な政府介入、次いで柔軟な政府加入へと変わってきたことを挙げている。行政指導はこのような背景の下で出てきたのである。行政指導についての概念は、第2次世界大戦後に出現し、国家強制力を伴わず、直接的な法律効果のない柔軟かつ弾力性のある行政方式であるものを指すと考えられ

<sup>73</sup> 莫『前掲書』(注7) 4-12頁。

<sup>74</sup> 同上、29-31頁。

ている<sup>75</sup>。

また、莫は、行政指導は市場経済発展につれて、人々は市場と政府の機能、制限及び相互関係認識の進化によって生まれた産物であり、ただの日本的なものではないと強調している。さらに、行政指導が強制性を伴わず、行政客体の自主的合意によって実施されているため、行政客体への傷害が他の強制的行政手段より少ない。日本においては、これが戦後民主化の要求にも適合していた。伝統的な行政理論と実践の中、行政機関は一方的支配行為を行い、行政客体は受身の立場である。行政客体の意見表明などの制度が欠如する一方、行政客体も意見表明の熱意、創造性と責任感が欠如している。行政指導はこの行政客体に行政への参与のチャンネルを提供するので、行政民主化の重要なメカニズムであると評価できる<sup>76</sup>。

行政指導の域外経験について、莫は日本の旧「職業訓練法」の第21条に職業訓練に関する政府側の指導や、たばこ事業法の第40条に規定する広告に関する指導などを日本の行政指導の具体例として取り上げている。日本のみならず、欧米諸国においても行政指導と関係ある法律を取り上げている。例えば、1980年の欧州理事会は行政機構裁量権についての決議で11条の基本原則を規定し、その中第6条から第8条までが行政指導についての規定である。第6条は行政指導を適用すること、第7条は行政指導を公表すること、第8条は行政指導の執行原因を説明することを規定している<sup>77</sup>。

このように莫はアメリカやヨーロッパ諸国の法律上にも行政指導の規定を見出し、また、各国が経済に介入する際に使われた非強制的かつ指導的な計画、或いは政府介入自身を行政指導として認識し、それを理由で行政指導が日本独特なものではなく、第2次世界大戦後、現代行政の流れの中、世界中に広げて非常に重要な行政手段のひとつとなったものであると認識している。

以上が行政指導の普遍性に関する莫の主張の概要である。次の項目を紹介する前に、簡単にコメントしておきたい。筆者としては、ここに示された資料だけで行政指導が既に欧米諸国の重要な行政手段のひとつとして確立したと言い切れるかという疑問がある。確かに、莫が述べるように、行政指導に類似する手法は他の国にも存在しているが、日本の行政指導の特色は行政指導の存在それ自体ではなく、行政指導の過剰性に認められるとい

---

<sup>75</sup> 同上、36-40頁。

<sup>76</sup> 同上、40-45頁。

<sup>77</sup> 同上、第3章を参照。

うことを忘れてはならない<sup>78</sup>。

(c) 行政指導の性質について

莫は、20世紀中期以来、経済と社会において巨大な変化が発生し、民主、法治と人権などの観念がますます重視されてきたと述べる。一方、行政機関が積極的に行政権力を行使するようになり、行政権力をコントロールする近代行政法の趣旨が挑戦を受けるようになった。行政権力と公民権力との相互制約が要求され、衡平的な現代行政法は、このような時代の変化に応じて現れた。

ここで莫は、中国行政法学界で、罗豪才を代表とする衡平論という論調が近年現れてきたことに注目する<sup>79</sup>。衡平論の趣旨として、行政機関と行政相手方の中で、権利と義務において衡平であるべきと論じている。伝統的行政法においては行政機関と行政相手方の関係は命令と服従の関係である。しかし、行政権力の強制的実施は常に万能ではなく、相手方の抵抗などによって効果が低くなる可能性がある。したがって、行政機関は常に強制的手段で行政目的を実現するわけには行かなく、弱い或いは柔らかい行政手段をもって行政相手の自主的な受入を求めることも重要である。つまり、行政機関が指導意見を提供し、行政相手方が自主的に受け入れることである。行政指導こそがこの非権力的行政手段の中の重要な手段の一つであると位置づけられる<sup>80</sup>。

また、行政指導のこのような非権力的特徴は、行政相手方に疑われたり、否定されたりすることが許容され、その過程は一種の新たな民主的過程であり、この過程において、多数派でも少数派でも、強者でも弱者でも参加でき、自らの意見を述べることができ、結果的にも個人利益と公共利益と両方が実現できるようになる。行政機関と相手方の平等な位置づけは官僚主義の克服に繋がり、民主の実現にも繋がるというのが莫などの学者の主張である<sup>81</sup>。

上述のように、莫は行政指導を平等と民主を象徴する近代行政のひとつの重要な手段とみなしているが、実は行政指導は日本の伝統的行政方式と深く関わっている。封建時代の日本は、ほぼ同じレベルの教育を受けた武士階級の官僚（warrior-bureaucrats）と彼らより劣った階級の専門家——例えば、農民、職人、商人などがあり、これらの専門家は武士官僚を支えていた。帝国時代の日本は法律の訓練を受けた有能な行政官たちと彼らを支

<sup>78</sup> 大橋洋一『行政法 現代行政過程論(第2版)』(有斐閣、2004年)360頁。

<sup>79</sup> 罗豪才『現代行政法的平衡理論』(北京大学出版社、2003年)。

<sup>80</sup> 莫『前掲書』(注7)13-22頁。

<sup>81</sup> 同上、42-45頁。

援する監督官庁の外に置かれた専門家たちからなる官僚制を発展させた。この拡散的、分  
有的な特徴のある行政方式は日本の封建時代から伝わってきたものである<sup>82</sup>。このような  
性格を持つ日本の近代化過程は、Max Weber が近代西洋社会について「ヘル、官僚及び被  
支配者の諸権能や諸義務が、相互に交錯・制限しあい、それらの共同の下に一つの共同社  
会行為が成立してくる」と指摘した内容と共通している<sup>83</sup>。行政指導の性質について、筆  
者は、莫の主張と異なり、行政指導が必ずしも近代指向的な行政手段ではなく、むしろ日  
本の近代以前における独特な官僚と民間との関係から生まれたものであると考える。

---

<sup>82</sup> Spaulding, Robert M. Jr., *Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations*, (Princeton, N. J. : Princeton University Press, 1967) , pp. 163-164.

<sup>83</sup> マックス・ウェーバー著・世良晃志郎訳『支配の社会学』（創文社、1960年）346頁。



## 第1章 開発主義国家と日中の実態

### 1-1 開発主義国家理論の発端と発展

中国と日本の行政指導の比較検討に当たり、本論文では、現代の中国と高度成長期の日本はともに開発主義国家であるという前提に立つ。開発主義は市場の失敗<sup>84</sup>を想定し、市場の失敗を解決するための代替的なメカニズムとして、政府の介入に依存する。第2次世界大戦後、開発主義国家（Developmental State 或いは発展指向型国家と呼ぶ。）という言葉は、さまざまな場で用いられている。また、各国が開発イデオロギーを導入する契機も一様ではない。国民統合のためのイデオロギー、共産主義勢力への対抗のためのスローガン、更に自らの政治権力を強化するための手段とさまざまであった<sup>85</sup>。1960年代に、韓国の朴大統領は「指導資本主義」という言葉を、インドネシアのスカルノ首相は「指導された経済」という言葉を使用し、それぞれ国家の経済介入の正当化を図っていた<sup>86</sup>。1972年のアメリカの商務省報告では「日本株式会社論」を打ち出し、当時日本の高度経済成長と国際競争力の源泉は政府であり、とりわけ通産省が行政指導を通じて業界に指示を出し、生産量や価格などの面においてコントロールを果たしていると指摘されていた<sup>87</sup>。

開発主義国家について統一された定義はないが、一般に、経済発展を最優先の目標として、そのために経済発展に有利な政策をとる国家を広義の開発主義国家という。開発主義国家についての研究は、日本の高度成長期を研究対象として、Johnsonによって提起された。そして東アジアや東南アジアの急速な発展期にとられていた政策などを研究対象として、開発主義国家の研究が盛んになっていった。

Johnsonは、アメリカは市場合理性や効率性を重視する「規制指向型国家」であるとした一方で、日本は計画合理性や有効性を重視する「発展指向型国家」であるとし、日米両国を対照的に位置づけている。Johnsonがいう規制指向型国家は、経済競争の形式と規則に関わりあうが、本質的な事柄には関わらない。たとえばアメリカ政府は企業の規模に絡

---

<sup>84</sup> 市場の失敗というのは「ただ乗り」、「共有地の悲劇」などのように、外部効果や公共財の特徴が存在する場合、受益者と費用負担者を確認することは不可能となり、誤った資源の配分に導くことや、また、「道徳的陥穽」(Moral hazard)が存在する場合、資源配分は歪められることなどである。

<sup>85</sup> 末廣昭「開発主義とは何か」末廣昭ほか著『20世紀システム4 開発主義』（東京大学出版会、1998年）2頁。

<sup>86</sup> 同上、3頁。

<sup>87</sup> Kaplan, Eugene J. , Japan: *The Government-Business Relationship* (Books for Business Press, 2001), p. 67.

む独占禁止関連法規を数多く制定しているが、どの産業が存続すべきで、どの産業が必要ではないかについては関わり合いをもたない。また、産業政策を持たず、その代わりに貿易政策も含めた内外経済政策は規則と相互の譲歩を強調したものになる。一方、発展指向型国家あるいは計画合理的な国家（開発主義国家とも呼ばれる）の大きな特徴として、本質的な社会的、経済的な目標を設定している。発展志向型国家は、社会にとって広く合意された高度成長のような一連の目標が存在すれば、規制指向型国家よりも優れた成果を挙げる。しかし、コンセンサスが存在しなければ、支配的目標をめぐる混乱や争いが生じた場合には、発展指向型国家はまったくふらついたものになり、基本問題に対する把握ができなくなる。発展指向型国家の最大の強みは日常的問題を処理する上での有効性であり、規制指向型国家の最大の強みは危機的な問題を処理する上での有効性にある。意思決定権限については、発展指向型国家はエリート官僚に集中しているが、規制指向型国家は議会に集中している。このため、政策変更の過程においては、発展指向型国家は政策変更には官僚間の論争、部門間の抗争あるいは官庁間の闘争が付き物となるが、規制指向型国家は政策変更には議会における猛烈な立法論争と選挙戦が付き物となる。Johnson は当時の日本の通産省は水先案内人として発展指向という面で最も積極的影響力を行行使し、産業政策の策定かつ実施をしていたと評価している<sup>88</sup>。

Johnson(1987)は、この議論を更に一般化し、すべての民主主義政府は私的経済部門の決定に影響を及ぼすように一般的、マクロレベル的経済政策を望んでいるという。産業政策を一般の経済政策と区別するには、一つの特性がある。それはミクロレベルへの浸透である。つまり、政府は経済セクターや、産業全体、産業の中の個々の企業などに影響しようとする。多くの民主主義政府はこの意味での産業政策を実施している。例えば、アメリカは長期的に農業や防衛産業を支える政策をとっている。しかし、普通の西側諸国の理論や実践はマクロレベルでの介入でもミクロレベルでの介入でも個々の企業を対象として調整することはしなく、法の支配と非裁量的統制を通じて調整することを重んじている。東アジアの資本主義開発主義国家の教訓の一つはこの非裁量的統制への懸念は見当違いだったことである。例えば、日本の経済官僚は行政指導を通じて、テーラーメイドの政策や、口頭了解、アドホック合意などを実施するのが最も有効だということを発見した。韓国は更に明確である。政府の特定のインセンティブに期待される反応をしなかったら、そ

---

<sup>88</sup> Johnson, *op. cit.* at Note 11, pp.18-34.

の税務申告は慎重に審査されたり、その融資の申請がわざと無視されたりしている。経済の理論から見れば、無裁量的操作は市場の情報を最大限に利用できるため好まれるが、このようなシステムでは法律、弁護士、訴訟、成文化の手続きなどへの信頼を高く要求することを見落としてはならない。行政指導は乱用に繋がるが、それは法の支配より効率がいい。規制指向型国家と発展指向型国家の一つ大きな違いは、前者で弁護士が広汎な影響力を持つのに対し、後者ではその役割は最低限であることである<sup>89</sup>。

また、Johnson (1995) の中で、日本を統治するのは日本のエリート官僚であると述べる。これらのエリート官僚はすべての法律や条令、規則などを起草し、また、これだけでなく、彼らは行政指導という理論上にも実践上にも抑制されない大規模な超法規的権限 (extra-legal power) を有している。日本国憲法の 41 条は国会が国家権力の最高機関として、唯一の立法機関であると規定しているが、これは虚偽の規定であるだけでなく、日本の近代化の歴史に内在する日本の政治文化とも矛盾していると論述する<sup>90</sup>。

Johnson の研究の後、さまざまな研究者は開発主義国家について研究を展開してきた。開発主義のさまざまなモデルのなか、東アジアモデルは最も代表的であるといえよう。1993 年に世界銀行が発表した『東アジアの奇跡』 (The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy) と題する報告書において、高成長を遂げたアジアの経済として、日本、韓国、台湾、香港、シンガポール、タイ、マレーシア、インドネシアという 8 カ国が取り上げられ、それらの高成長と公共政策との関連性について論じられた。例えば、マレーシアでは、1969 年の民族問題が発端となり、主要な民族集団を代表する 3 つの大政党が国民戦線の下に連携を拡大してその他の政党を取り組んだ。この連立政権の目標は、成長を阻害することなく富をより公平に分配することであった。その実現のため、連立政権は新経済政策を策定し、民族集団のうち最も大きくかつ貧しいプミプトラの取り分を改善しようと試みた<sup>91</sup>。

また、台湾では、本土中国の失敗の経験を生かし、国民党は成長の共有の原則を台湾統治方式として採り入れた。台湾当局とは異なり、第 2 次世界大戦後の韓国の指導者は、成

---

<sup>89</sup>Johnson, C., "Political Institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, South Korea, and Taiwan," in Frederic C. Deyo (ed), *The Political Economy of the New Asian Industrialism* (Cornell University Press, 1987).

<sup>90</sup>Johnson, C., *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State* (New York: W. W. Norton Press, 1995), p. 13.

<sup>91</sup>世界銀行著・海外経済協力基金開発問題研究会訳『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割』(東洋経済新報社、1994 年)148 頁。

長と分配に関する一致した考え方を有していなかった。それでも韓国は実施した諸政策および朝鮮戦争の結果もたらされた所得格差の是正により、結果的に平等な成長を効率的に実現した<sup>92</sup>。

この報告書は政府の経済政策を基礎的条件の整備に関する政策と選択的介入に関する政策の2つに区分した。同書は1950-60年代の経済計画を破綻させる原因となったレント・シーキングや政府の失敗が東アジアで生じなかった理由について、政府と企業間の情報交換(日本の場合は審議会制度が言及されている。)、コンテストの創造、輸出基準の採用という3つの事柄を提示している。

しかし、『東アジアの奇跡』の主張と異なり、Michael E. Porterと竹内弘高らは日本の産業政策が成功した例と失敗した例を取り上げ、日本の産業政策は、政府が競争を管理した場合に成功したのではなく、政府が自由な競争を許した場合に成功してきたことをいくつかの事例を通して実証して見せた<sup>93</sup>。また、Johnsonの主張に対し、Porterらは通産省が経済発展に果たした役割を強調するあまり、日本経済において他の諸機関が果たした役割を著しく低く評価したと述べ、通産省を含め、大蔵省や自民党、産業団体、経済団体等の間に形成されたネットワークは高度に発展し制度化された利害調整の仕組みとして機能したと論述する<sup>94</sup>。

更に、橘川武郎は『東アジアの奇跡』の中の日本についての論述に反駁し、戦後日本の官民関係は東アジア全体の中で相対化してきたと指摘した<sup>95</sup>。つまり、第1に、日本の産業政策の遂行過程においては、各業界のリーディング・カンパニーから政府への情報の提供が決定的な重要性を持った。第2に、戦後の日本の多くの産業ではコンテスト・ベースの競争が展開されたが、その競争は政府によって意図的に創造されたものではなく、政府の予測を上回る各企業の活発な投資活動の帰結として発見したものであった。第3に、1970年代以降日本の貿易収支の黒字幅は大幅に拡大したが、これも産業政策の成果と言うよりは、厳しい国内市場での競争で鍛えられた日本企業が輸出競争力を高めたことによるものであったと戦後日本の高度な経済成長は日本企業の支えによるものであり、その成

---

<sup>92</sup> 世界銀行著・海外経済協力基金開発問題研究会訳『東アジアの奇跡——経済成長と政府の役割』(東洋経済新報社、1994年)148-149頁。

<sup>93</sup> マイケル・E・ポーター・竹内弘高著『日本の競争戦略』(ダイヤモンド社、2000年)第2章、および158頁を参照。

<sup>94</sup> 同上、38-39頁。

<sup>95</sup> 橘川武郎「経済開発政策と企業—戦後日本の経験」末廣昭ら著『20世紀システム4 開発主義』(東京大学出版会、1998年)290頁。

功は企業に帰すべきであると指摘する<sup>96</sup>。

また、野口悠紀男も日本の高度成長の原因について通産省を中心に行われた産業政策によるとする考えに反対し、1950年代前半まで、通産省が外貨割当権限によって企業に強い影響力を与えていたが、それ以降の期間においては、経済成長を牽引したのは民間企業であると論述している<sup>97</sup>。野口は日本の高度成長が産業政策によって実現したことを否定したが、政府が経済活動に無関係だったことを意味するものではないと指摘し、政府の役割が前向きの成長促進的なものではなく、業界団体などを通じて行政指導を行い、また、農業や小規模流通業などの低生産性部門に対して産業規制や価格規制などの競争制限的な施策を実施し、後ろ向きの摩擦調性的なものであると述べる<sup>98</sup>。

1997年、東アジア発の国際金融危機を受けて『東アジアの奇跡』を修正する目的で、世界銀行は『開発における国家の役割』と題して政府の機能について下表のように詳しく分析を行った。

表 2：国家・政府の機能

	市場の失敗への対応			衡平性の改善
最低限の機能	純粋公共財の供給： 防衛・法と秩序・財産保護・マクロ経済管理・公衆保険			貧困層保護： 対貧困プログラム・災害援助
中間的機能	外部性への対処： 基礎教育・環境保全	独占規制： 公益事業規制・独占禁止政策	不完全情報克服： 保険・金融規制・消費者保護	社会保障供給： 再分配的年金・家族手当・失業保険
介入的機能	民間活動の調整： 市場の強化・集団形成のイニシアティブ			再分配： 資産再分配

出所：World Bank(1997) *The State in a Changing World* 海外経済協力基金開発問題研究会訳『開発における国家の役割』（東洋経済新報社、1997年）41頁。

同報告書は、国家の機能をその介入する程度によって、最低限の機能、中間的機能、介入的機能という3つのレベルに分類している。また、国家・政府の機能が作用する分野によって、市場の失敗への対応と衡平性の改善という2種類に区分している。同報告書によって、国家や政府が市場の失敗へと対応する際に、最低限の機能は防衛や財産保護などのような純粋公共財の供給である。そして、それより深い介入、つまり政府の中間的機能は環境保全などの外部性への対処、独占禁止政策などのような独占規制、そして保険や金融規制などの不完全情報への克服である。更に、市場の失敗への対応において最も介入的機

<sup>96</sup> 同上。

<sup>97</sup> 野口悠紀雄『1940年体制——さらば戦時経済』（東洋経済新報社、1995年）106頁。

<sup>98</sup> 同上、118頁。

能は市場の強化や集団形成のイニシアティブなどのような民間活動の調整である。衡平性の改善において、政府の最低限の機能は貧困層への保護であり、中間的機能は年金や失業保険などの社会保障の提供であり、介入的機能は資産再分配などの再分配政策であるといわれている。

東アジアが高速な成長を遂げたことをめぐって、世界銀行のような国際機構だけでなく、学者の間にもさまざまな議論を呼び起こしている。Johnsonの研究をはじめ、経済発展の目的を維持するため、中央集権的な政府が優越した立場で民間部門と関係するというような類型は、東アジアの工業化の成功についての開発主義国家理論と呼ばれている。Robert WadeはJohnsonが示した制度が指導的というより「疑似自由市場の政策」と一致し、「勧誘された市場」の理論を提示した。WadeはJohnsonが描いた開発主義国家像を政治体制を比較する目的で政治学の分野の諸概念に合うように改作している。つまり「民主主義対権威主義<sup>99</sup>」また「多元主義対コーポラティズム<sup>100</sup>」の概念である。Wadeは東アジアをコーポラティズムと権威主義の政治体制として見ることで、このような政治体制が市場を誘導することを可能にしてきたと述べる<sup>101</sup>。

Oliver Williamsonは、経済的かつ社会的なトランザクションは3種類の政府のモードに基づいていると論述する。つまり、市場、ヒエラルキーとハイブリッド型である。市場型とヒエラルキー型のトレードオフには適応性、インセンティブの強度、および官僚制という要素が伴う。市場型は自主的適応の面では優れ、ハイパワーなインセンティブが伴い、官僚制の歪みを受けにくい。ヒエラルキー型は双方向的、多角的適応性が優れ、ローパワーなインセンティブが伴い、異時点間の官僚制の歪みに悩まされる。ハイブリッド型は両者の間に位置する<sup>102</sup>。多くの学者は開発主義国家をハイブリッド型だと認識している。

Peter Evansは、東アジア開発主義国家の政府と社会、政治エリート、業界エリート間のリンケージや、東アジア開発主義国家で指導権を握る与党の官僚と資本の間の連携を

---

<sup>99</sup> 民主主義体制では、支配者の選択過程は国民の間の人気によって大きく影響される。一方、権威主義体制では支配者は国民感情の表現からほとんど影響を受けないような手続きによって選ばれる。

<sup>100</sup> 利益集団と国家の関係に関するものであり、多元主義体制では利益集団は自由に組織され、それぞれが持つ政治的経済的資源に応じて国家の政策に影響を与える。コーポラティズム体制では国家は少数の利益集団を公認するか創設し、これらの集団はそれぞれの職業的な利益を代表する役割を独占することを許される代わりに、互いに矛盾する要求を表明しないよう国家からの監視を受ける。

<sup>101</sup> Wade, Robert., *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government In East Asian Industrialization* (Princeton University Press, 1990), pp. 26-29.

<sup>102</sup> Williamson, Oliver E., *The Mechanisms of Governance* (New York: Oxford University Press, 1996), p. 151.

「埋め込まれた自律性 (embedded autonomy)」として理解している<sup>103</sup>。

Meredith Woo-Cumings は、東アジアとラテンアメリカと比較しながら開発主義国家について論じている。東アジアとラテンアメリカにとって、経済政策立案者が直面する歴史的課題は世界経済の中核諸国が支配する世界の周辺に維持する厳しい状況を克服することで、双方は共通している。しかしこの目的を実現するため、東アジアとラテンアメリカは異なる発展パターンをたどっている。その原因として、Woo-Cumings は国家の構造、国家の構造と世界や国内社会との関係、開発をもたらすために編み出された手法、文化とイデオロギーの問題などを挙げている。国家の構造において、東アジアの「強い国家」と対照的にラテンアメリカは「弱い国家」であり、国家が急速な工業化プログラムにおいては指導的役割を果たしなかったのである。また、世界秩序が国内への影響において、Woo-Cumings は今まで東アジアの発展指向型国家に関する分析の中、国内の政治家や官僚などの国内要素の役割を強調し、対外的考慮が無視されていることを指摘している。世界政治、超大国の戦略目的、多国籍企業の活動、外国援助なども東アジアの発展に重要な役割を果たしている。文化とイデオロギーに関して、Woo-Cumings は他の学者に強調された儒教文化と東アジアの発展の関係とは違い、東アジアの発展は文化によって決定されたわけではなく、後発地域という特定の文脈、北東アジアという特定の場所、および冷戦という特定の時間から生まれたものであると主張している。Woo-Cumings は東アジアの開発主義国家は歴史的な工芸品であり、複製することができないものとしている。しかしながら、東アジアの経験は他の経済にとって役立つ教訓がある。それは、国家は集团的目標を設定できなければならないということであり、その目標は競争的な文脈の中にあることが望ましい。また、台湾と韓国の国家は強いものとして誕生してその強さを維持し、その経済政策の目標は集合的な国民にとって納得できると思わせるものであり、国民の追従と犠牲を得るのに成功したのであるともいえると述べている<sup>104</sup>。

Linda Low は、日本は研究と開発に投資するよりも既存の技術を修正するという試みが国家主導でなされた点で他のアジア諸国と異なると述べる。学習者という姿勢に、ユニークな社会と文化構造を加え、これらは日本の急速な発展とキャッチアップに役立ったとい

---

<sup>103</sup> Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton University Press, 1995).

<sup>104</sup> Woo-Cumings, Meredith, "The Political Economy of Growth in East Asia: A Perspective on the State, Market, and Ideology," in Masahiko Aoki and Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara (eds), *The Role of Government in East Asian Economic Development* (Clarendon Press, 1998), pp. 323-341.

う。韓国は日本の旧植民地として日本に大きな影響を受けていたが、韓国経済の発展は日本と異なった国際環境に置かれ、また、韓国国内制度はもっと権威的であり、包括的な開発主義国家であるといわれている。台湾と同じく韓国は技術と労働の面において日本と異なる側面があるとの指摘をしている<sup>105</sup>。

Kyun Kim と Innwon Park は韓国の開発主義国家としての特徴を研究し、1997年のアジア金融危機を契機に韓国の開発主義について提言をしている。韓国は1960年代から1990年代にかけて政府主導の経済から市場主導の経済へと移行していた。この移行の過程においては、2種類の利益団体が生じている。ひとつは市場環境に素早く適応し、もうひとつは市場経済への移行によく適応できなく、市場競争の中で失敗していた。1997年のアジア金融危機の経験を生かし、政府は市場介入という計画者の役から中立的な立場に立つべきで、市場友好的な環境を提供すべきであると主張する。市場友好的な環境を提供するには韓国政府はまず政府介入の客体を経済開発から社会発展へ移すべきだという。そして、政府の役目を変更すべきだという。つまり政府は情報の管制塔から情報の収集や提供などの中心になるべきである。さらに、昔の強い開発主義国家時代に成功した競争に基づいた資源の配分方法 (contest-based resource allocation) はすでに無効になっていた。グローバル資本主義への移行を支えるために、ルールに基づいた資源の配分方法 (rule-based resource allocation) は確立すべきである。最後に、短期的な経済効果のための政策制定より、研究と開発および教育への投資によって技術革新を励ますべきであり、持続可能な発展を図るべきであるという<sup>106</sup>。

これらの外国学者による開発主義国家に関する研究のほか、日本国内でも、1980年代から開発主義国家への研究が盛んになっている。日本の一部の学者は、独裁政権と経済成長の平行な関係、或いは、「経済成長のためには政治的安定が不可欠であるとして、政治体制への参加を著しく制限する体制<sup>107</sup>」を開発独裁と定義した。だが、1990年代半ばに至ると、「開発独裁」という用語の持つ曖昧性、つまり開発と独裁の相互関係が必ずしも明確にされていないという点が末廣昭によって指摘された<sup>108</sup>。それで、「開発主義」や

---

<sup>105</sup> Linda Low(ed), *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* (Nova Science Publishers, Inc., 2004), p. 16.

<sup>106</sup> Kyun Kim and Innwon Park, "East Asian Financial Crisis and Reformation of the Korean State", Linda Low(ed), *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* (Nova Science Publishers, Inc., 2004), pp. 130-131.

<sup>107</sup> 高橋進「開発独裁と政治体系危機—スペイン、イラン、韓国の場合—」『世界』1980年2月号。

<sup>108</sup> 末廣昭「アジア開発独裁論」中兼和津次編『講座：現代アジア・2』（東京大学出版会、1994年）。



「開発主義国家」などの言葉が多用されてきた。また、開発主義についての定義も研究者によってさまざまあるが、基本的には以下のような定義が下されている。開発主義とは「工業化の推進を軸に、個人や家族や地域社会ではなく、国家や民族などの利害を最優先させ、そのために物的人的資源の集中的動員と管理を図ろうとするイデオロギー」<sup>109</sup>というものである。

さらに、新自由主義を研究する学者が、新自由主義と対極をなすものとして開発主義を論じる場合もある。David Harvey は新自由主義を論じる際に、開発主義国家を「先進国へのキャッチアップのために政府の主導で経済発展を積極的に推進する国家のことであり、20 世紀後半の東アジア地域の経済発展を支えた政治的枠組みを指す言葉」<sup>110</sup>として解釈している。その政策的特色としては、市場メカニズムの重視、官民協調による国内産業保護、海外技術の積極的導入、政治的民主化に対する経済成長の優先などが挙げられる。渡辺治は Harvey がいう「サッチャーのイギリス、レーガンのアメリカの新自由主義化と並んで、もう一つの大きな固まりとして中国のような旧社会主義国やチリ、アルゼンチン、メキシコなどの途上国の権威主義体制や開発主義国家」の中の「開発主義国家」と区別しながら、新自由主義化における英米との相違点を提示し、日本の開発主義の特徴を以下のように述べる。「先進国の新自由主義が福祉国家による階級妥協態勢がもたらした資本蓄積の危機の打破と階級権力の再確立を目指して始まったのに対比して、途上国のそれは概して開発主義国家の危機とその打開として展開されたとしているのである……日本は一方でイギリス・アメリカに追随した先進国新自由主義の第 2 列に位置すると同時に、実は開発主義国家体制の新自由主義化という側面も有している……日本の新自由主義が福祉国家を経てその再編の中で生まれたものではなく、開発主義国家を経て、その再編によって生まれたものであるという点から来る特殊性である。開発主義国家の社会保障や所得再分配は福祉国家のそれに比べてはるかに脆弱であり、分立的であり非制度的なものでもあった」<sup>111</sup>と指摘している。

もちろん、経済過程への国家介入は開発途上国に限られた現象ではない。1944 年に開かれたブレトンウッズ会議において、戦勝国が戦後の通商経済政策の国際的枠組みを議論

---

<sup>109</sup> 末廣昭「前掲論文」(注 85)2 頁。

<sup>110</sup> デヴィッド・ハーヴェイ著、渡辺治監訳『新自由主義—その歴史的展開と現在—』(作品社、2007 年) 348 頁。

<sup>111</sup> 渡辺治「日本の新自由主義——ハーヴェイ『新自由主義』に寄せて」デヴィッド・ハーヴェイ著・渡辺治監訳『新自由主義—その歴史的展開と現在—』(作品社、2007 年)。また、後藤道夫「日本型社会保障の構造」渡辺治編『日本の時代史 27 高度成長と企業社会』(吉川弘文館、2004 年)を参照。

し、そこで決められたガイドラインの基本理念は、「景気変動は必ずしも自己調節機能を持たない」とするケインズの考え方に依拠していた<sup>112</sup>。古典経済学派は需給法則に基づいて自動的に完全雇用が産み出すという考えを示したが、ケインズはその誤りを指摘した。景気が低迷するとき、人々は投資を抑え、貯蓄を増やそうとする。そのため資金が循環せず、十分な雇用が生まれにくい。そのため、1930年代のような不景気のとき、国家が市場に介入すべきであるというのがケインズの主張である。ケインズは失業圧力とインフレ圧力が拮抗し、景気が下向いたときには家計に資金を回すために歳出を増やし、景気が上向いたときには家計から資金を取るために増税するのが政府の役目だと考えた<sup>113</sup>。

1960年代、ケインズの考えが欧米各国で実践されていたが、1970年代に入って、石油価格の高騰によって世界的な不況に陥り、ケインズモデルで解決できない問題が相次いで出てきた。そこで、ミルトン・フリードマンが率いる「マネタリスト経済学」がケインズ学派の欠点を暴いた。政府が公共投資によって経済の挺入れをしたとしても、その雇用効果は一時的なものに過ぎず、結果的にインフレを進行させてしまうというのである<sup>114</sup>。フリードマンの主張として、市場メカニズムを利用することなく需要を増やせばインフレが進行するだけであり、経済の自然法則にしたがって需給バランスをとることが効率的である。このように、1960年代のケインズ流に対するマネタリスト学派の理論的対応が1970年代に政治運動へと広がり、政治上の保守主義が次第に復興した。1970年代末、アメリカのレーガンとイギリスのサッチャーが選挙で勝利し、公共政策においては保守思想によって下支えされるようになったが、これにより、自由市場と民主的多元主義に基づく「西洋ブランド」が確立することになる<sup>115</sup>。いわゆるワシントン・コンセンサスもこのような背景の下で形成された。

しかし、欧米のこのような国家介入は、開発途上国における国家の役割とは質的な性格の相違点がある。木下はこの点について、資本主義経済は常に国民経済として存在するのであり、国民経済はその機能する舞台となる社会の文化的特徴や歴史的過程の相違によって、国ごとに個性を持つことになると指摘し、これが資本主義の「種差性」に繋がると述

---

<sup>112</sup> Backhouse, Roger, *A History of Economics* (New York: Penguin, 2002), p. 302.

<sup>113</sup> Dillard, Dudley, *The Economics of John Maynard Keynes: The Theory of a Monetary Economy* (Whitefish, MT: Kessinger Publishing, 2005), pp. 310-312.

<sup>114</sup> Friedman, Milton, 'Government Revenue from Inflation', *Journal of Political Economy*, Vol. 79, No. 4 (1971).

<sup>115</sup> ステファン・ハルパー著、園田茂人・加茂具樹訳『北京コンセンサス—中国流が世界を動かす?』(岩波書店、2011年)52頁。

べている<sup>116</sup>。東アジアをみれば、「集団主義」や「徳治主義」といった儒教的社会原理の伝統が「指導される資本主義」としての国家介入を容易に受け入れる風土を作り出していた。これは「個人主義」や「法の支配」を基本とする欧米の社会原理とは極めて異質であると指摘される<sup>117</sup>。

末廣は開発途上国に見られるこういう「開発主義」の共通する特徴を以下の3つにまとめた。第1には、開発の単位と目標が、個人・家族・企業・地域社会ではなく、あくまで国家や民族におかれていることである。従って個人の自由や幸福ではなく国の威信の向上が、そして種族間や階層間の所得の分配・再分配ではなく、国の経済力、競争力の拡大強化がより重視されていることである。第2には、国家がつまり行政機能を担当する政府だけでなく、治安や国防を担当する軍も含めての国家が、広範に経済や社会の運営に介入していることである。そこでは、政府は単に市場の失敗や市場の不完全性を補うために経済に介入する補完的機関だけでなく、国家や民族の目標を遂行する主体というより積極的な意味づけがなされているのである。第3には、途上国における開発主義の普及と持続には、経済成長イデオロギーの浸透と定着が密接に関連していることである。もちろん、民族の統一、国家や民族の威信の拡大という目標も重要である。しかし、途上国に開発イデオロギーが普及して行く大きな理由はこうした非経済的目標が、経済成長という経済目標と分ち難く結びついていた点にあった<sup>118</sup>。

上述のポーターや橘川のように市場友好的な立場に立つ論者は、このような開発主義国家のモデルを否定する。市場友好的見方は経済のコーディネーションの多くが市場メカニズムを通じて達せされうることを期待するとともに、それが市場だけで不十分な場合には、企業内コーディネーションに代表される他の民間部門の組織によって十分なされるという見込みを抱いている<sup>119</sup>。開発主義国家的見方と市場友好的見方の決定的な相違は、市場の不完全性を解決するためのメカニズムにある。開発主義国家的見方は政府の介入を解決策とし、市場友好的見方は市場によって解決されることを期待する。

これに対し、青木昌彦は「市場拡張的見解」(market-enhancing view)を提示した。市場拡張的見解というのは、政府と市場を単なる代替物ないし相互に排除しあう代替物とし

<sup>116</sup> 木下悦二「市場経済の多様性」、本山美彦編『グローバリズムの衝撃』(東洋経済新報社、2011年)。

<sup>117</sup> 坂田幹男『開発経済論の検証』(国際書院出版、2011年)78頁。

<sup>118</sup> 末廣昭「前掲論文」(注85)2-3頁。

<sup>119</sup> 青木昌彦ほか編『東アジアの経済発展と政府の役割』(日本経済新聞社、1997年)11頁。

て捉える代わりに、民間部門によるコーディネーションを促進し補完するという政府の政策が果たす役割について吟味する見方である。開発途上経済においては、民間部門の能力が乏しいため、市場拡張的見解はコーディネーション問題を解決したり、市場の不完全性を克服したりするという民間部門の能力を改善するために、政府の政策が発動されるメカニズムに力点を置くと述べる<sup>120</sup>。

Johnson らの開発主義国家的見解からは、日本の高度成長期の通産省の役割を強調するのであるが、日本の政府と民間部門の間の協力が果たした中心的役割を見落としていると思われる。日本で政府の役人と民間部門の代表が参加する審議会のような政府と民間部門の間のさまざまな仲介機関が情報交換を促すことによって、市場の失敗をある程度解決し、重要な役割を果たしているというのが青木の見方である。

本論文は、青木によって修正された開発主義国家モデルを前提とし、日中両国の通商産業政策における行政指導についての相違点に注目するものである。前述のように、Johnson は当時の日本とアメリカを比較し、高度成長期の日本は計画合理性や有効性を重視する「開発主義国家」として認識し、一方、アメリカは市場合理性や効率性を重視する「規制指向型国家」として認識している。主として日本の高度成長と国際競争力の源泉は政府であり、とりわけ当時の通産省が行政指導を通じてトップダウン型の経済行政を実施していたと評価されている。また、Johnson は開発主義を評価する立場から、行政指導に一定の価値を見出している。

確かに、Johnson が述べたように、高度成長期に日本政府が政策制定および実施において大きな力を持っていたことは否定できない。しかし、実際の政策決定過程はより複雑なものであった。次の節では、日本の高度成長期を中心に、日本型開発主義に辿りつく道のりや、日本政府はいかに開発主義を実行してきたか、さらに日本型開発主義の現状について検討する。

## 1-2 日本の高度成長期の開発主義

1950年代半ばから約30年の間、戦後日本の歴史の中において、経済の面では高度な成長を遂げ、戦争の廃墟から先進国の行列に仲間入りした。政治の面では、自民党一党の保守政権が続いて、先進諸国の中では極めて珍しいケースであったと言われている。この時

---

<sup>120</sup> 同上、12頁。

期の日本の政治や社会の特徴について、渡辺は以下のように指摘した<sup>121</sup>。第1に、政権交代もなく自民党一党政権が長く続いてきたということである。第2に、その裏返しであるが、労働組合運動やそれをバックにした労働者政党の政治的影響力が非常に小さいことである。第3に、財政の構造から見ると、アメリカの「軍事」と西ヨーロッパの福祉国家の「福祉」と比べて、経済成長のための社会資本投資、とりわけ公共事業に振り向けてきた経済成長優先の特徴である。第4に、外交と安保政策において「小国主義」とでもいえるべき極めて独特の特徴を持っている。また、社会において、日本経済成長の原動力となったのは企業社会であると指摘し、正社員、終身雇用、年功序列、サービス残業、過労死など、こうした労使関係の特徴は「日本的経営」と総称された。教育の面では、小学校から大学までの競争教育もこの時期で形ができていた。青木は戦時中から戦後にかけて日本における組織進化と政府による制度設計の具体像を下表のように表している。

表 3：日本における制度の進展

制度の移行	中央集権的支配を意図した戦時デザイン	戦後民主改革	水平的ヒエラルキーを伴う補完的関係の進化
株主構造	財閥株主の権利に対する制度	財閥解体と株式民主化	乗っ取りからの隔絶手段として経営者が作り出した株式相互持合
銀行及びガバナンス構造	指定銀行制度	不良財務問題の一掃における銀行の関与	メインバンク・システム状態依存型ガバナンス
業界団体	産業統制会	業界団体	官僚制多元主義
中小企業	技術援助のための大企業への割当	関係の維持	系列
労働者組織	産業報国会	工場管理運動	企業別組合

出所：青木昌彦「意図せざる適合——日本における組織進化と政府による制度設計」青木昌彦等編『東アジアの経済発展と政府の役割』（日本経済新聞社、1997年）。

この戦後日本の歴史において、ひとつの転換点として言われるのは1960年の安保闘争<sup>122</sup>である。安保闘争を経て、自民党内には3つの潮流が現れた。1つ目は岸信介の秘蔵っ子であった福田赳夫に代表される権威派であり、彼らは岸信介の国家構想を受け継いで、安保闘争で自民党政治が脅かされた原因は革新勢力の組織的な力のせいだと捉えていた。2つ目は労相として三池争議の收拾に当たった石田博英、三木武夫らに代表される福祉国

<sup>121</sup> 渡辺治「高度成長と企業社会」渡辺治編『日本の時代史 27 高度成長と企業社会』（吉川弘文館、2004年）8-14頁。

<sup>122</sup> 日本では1960年と1970年の2度にわたり、安保闘争があった。安保というのは1952年にサンフランシスコ講和条約と同時に締結された、米軍の極東戦略の拠点として使用していた日本の基地を占領終了後も引き続き維持することを目的とする旧日米安全保障条約のことである。日本にとって不平等なこの条約に対し、日本の大国としての復権を図る岸信介政権はその改定を目指した。しかし、戦後民主主義を破壊する危機感を持つ日本国民がそれを反対し、総評労働組合運動と社会党、共産党などの政党、知識人などを連携し安保闘争運動を呼び起こしていた。だが、60年の安保闘争の高揚は保守政治を交替させる力まで持たず、保守政治に自己転換の余裕を与えた。70年の安保闘争は10年間の期限を迎えた日米安全条約が自動延長するに当たり、これを阻止するために起きた運動である。

家派である。彼らは党の路線を転換して福祉国家路線を採用することにより労働運動に組織されている労働者を保守勢力が獲得することを主張していた。3つ目は池田勇人のブレーンであった宮沢喜一や大平正芳らからなる経済成長優先派である。この中、60年代以降の保守政治を導いたのは第3グループの経済成長派であった。その理由について、渡辺は2つにまとめている。第1に、企業支配の形成の下で、本来福祉国家政策の採用を求める最大の勢力としての労働組合勢力は、福祉よりも経済成長を志向し要求した。第2に、企業社会の形成と企業の社会的権力の増大を背景とした財界の確立が、保守政治に経済成長路線の採択を強く要請したという点があげられる。その後誕生した池田政権は所得倍増計画を政策の中心に据え、開発主義政策を保守政治の中心としていた<sup>123</sup>。

企業社会の形成を社会的基盤として、自民党政治は安定期に入った。それを象徴したのが、4年3ヶ月に及んだ池田政権、それに続き7年半に及んだ佐藤政権の存続であった。この時代に、池田政権で始まった戦後政治の転換は一層推進され、現代日本の保守政治の特徴をなす構造が形成された。佐藤政権の下で一層注目されるのは、自民党がその安定のための制度作りに取り組んだことであった。こうした取り組みの中でこの時代に、派閥、政務調査会、族議員などの自民党政治の枠組みが形成された。自民党政治が安定し国会議員の陳情処理活動が拡大するにつれて、議員の地元や後援会に利益を持ち込むため、それまで官僚に任されてきた政策の決定や調整に対しても党や議員の介入が始まり、かつそのための調整措置が発達した。それは党の政務調査会であった。こうした成長の発展の中から、次第に各省庁の政策に対応し、官僚との密接な関係を持つ中堅議員が育てられてきた。それが「族議員」と呼ばれる集団であった。族議員が注目され、「党高政低」や「党高官低」などが叫ばれた1980年代を頂点として、当時の自民党の利益誘導政治は個々の政治家を単位としてのものが中心であり、そのメカニズムは「ボトムアップ」型であった<sup>124</sup>。官僚機構と政治との関係を見ると、1950年代には政策形成の主体はもっぱら官僚機構に委ねられていたが、60年代に入ると、次第に自民党の介入が強まり、政調の部会などを舞台にして、官僚と自民党の連携が確立するようになった。また、官僚から政治家への転身も盛んになったが、次第にその転身は若い段階で行われるようになった。他方、財界と官僚の関係にも変化が現れた。50年代まで経済成長の枠組み作りは官僚が独占的に行い、

<sup>123</sup> 渡辺治「前掲論文」(注121)38-46頁。

<sup>124</sup> 岩井奉信「政権交代と利益誘導政治——民主党政権における利益誘導をめぐる党内ガバナンス——」秋山和宏・岩崎正洋編『国家をめぐるガバナンス論の現在』(勁草書房、2012年)。

その規制権を駆使して業界を指導していたが、60年代に入り、企業社会が確立する時代になると、次第に枠組みの形成自体が財界との協議を通じて行われるようになった<sup>125</sup>。

池田、佐藤政権と続く自民党政治はまれに見る安定を作り出した。しかし、運動や自民党政治に対する抗議はこの時代にもなくならなかったばかりか、かえって、1960年代後半から70年代前半には、さまざまな形で顕在化し、自民党政権を揺るがせたのである。それは革新自治体の登場と拡大、大学紛争や学生運動の高揚、公害反対運動の全国的拡大、そして自民党の経済成長路線に対する批判の噴出である。その煽りを受けて、佐藤政権の後、田中角栄政権、三木武夫政権、福田赳夫政権、大平正芳政権と佐藤政権とは打って変わって短命政権が続くことになった。こういった周辺の反乱に対し、自民党は利益誘導政治<sup>126</sup>の展開によって、自民党から離れつつあった農村部や都市部の自営業者や零細企業などの周辺層の再組織化をはかり、70年代後半になって、派閥一族議員一利益政治という自民党利益政治網が形成された。

ここで重要なことは、政権主体の勢力が交代する政権交代では、単に政党などの政治勢力が代表する社会的利益が政策として実現するか否かという問題と同時に、政党などの政権主体のあり方によっては、利益誘導政治のメカニズム全体に、その根幹に関わる転換をもたらす可能性が否定できない点である。例えば、西欧先進諸国のように政権交代がある程度頻繁に行われる政治体制においては、利益誘導政治のメカニズムそれ自体が政権交代を織り込むため、それがメカニズムそのものに与える影響は極めて限定的だと考えることができる。これに対し、日本の場合、自民党による一党優位体制が長年にわたり継続したことで、これまで利益誘導政治の主体が自民党に限定され、そのメカニズムは政官財の「鉄のトライアングル」と言われてきたように、極めて強固に制度化されたものとして捉えられてきた。例えば、経済界からの政治献金は、そのほとんどすべてが政権政党であった自民党に提供されてきたが、政権交代の可能性が以前に比べて高まって以降、日本経団連は政党に対する政策評価に基づき、政治献金を行うとした。しかし、実際には、その95%が依然として自民党に対して続けられたことは、それを如実に表すものと言えよう<sup>127</sup>。自民党政権下における利益誘導政治は、一党優位体制の下で、政党組織の制度化と軌を一に

<sup>125</sup> 渡辺治「前掲論文」(注121)82-87頁。

<sup>126</sup> 利益誘導政治とは選挙での得票の最大化を目指す政党や政治家と自己の利益実現或いは拡大を目指す有権者や利益集団との間に成立する相互良化のための「政治的交換関係」を指す。河野武司「利益誘導政治のメカニズム」河野武司・岩崎正洋編『利益誘導政治』(芦書房2004年)12頁を参照。

<sup>127</sup> 岩井奉信「日本経団連政治献金関与再開の経緯と論理」『政経研究』42巻3号(2006年)457-503頁。

する形で進化してきた。そのメカニズムを明らかにするためのキーワードは、「政治家主導」と「内化」である<sup>128</sup>。自民党による利益誘導政治の特質は官僚制との「相互依存」関係を前提としている。一般に日本の政治経済体制は「官僚主導」と言われるが、実際には官僚制と自民党との関係は、一定の役割分担と相互依存によるイコール・パートナー的な側面もあった<sup>129</sup>。こうした政治家と官僚との間の関係は、2009年から2012年までの民主党政権の下で大きく変わることが予想されたが、結局自民党が政権に復帰したため、現状においても大きく変わっていない。

1980年代の中曽根政権が「戦後政治の総決算」を言い出し、特に第二臨調の行政改革から日本で新自由主義改革が始まったといわれている。アメリカとイギリスと比べてみれば、日本の新自由主義改革は遅れている。その原因について、渡辺治は上記の開発主義国家の下で、安定した資本蓄積と小さな階級妥協によるものであると述べている。日本の資本が開発主義体制に守られて、輸出主導型成長を遂げた結果、日本資本のグローバリゼーションが遅れたのである。この体制は企業支配＋企業主義的労働組合運動＋下請け制＋自民党による企業優位の税財政体系を柱として、日本経済の無類の競争力を誇っていた。しかし、80年代後半に入り、円高や経済貿易摩擦の結果、日本資本のグローバリゼーションが本格化すると、こうした競争力の優位は減殺され、冷戦終焉による経済グローバル競争に巻き込まれるに及んで、その競争力は喪失し始めた<sup>130</sup>。

青木昌彦は、日本の特別な官民関係は日本の高度成長期の経済成長が達成できたひとつ重要な制度上の要因であると分析している。青木は、三権分立の程度と行政府を構成する各部局の管轄分野がどの程度細分化され、しかも互いに独立しているかという2つの基準に照らして、政府の形態を以下の3つのタイプに分類している。第1、権威主義型政府である。権威主義型政府は三権および行政府の各部局が最高権力に支配されている強力な政府形態である。民間企業は、最高権力に直接影響力を行使することで自らの利益を実現しようとする。本論文では、このような形態を「トップダウン型」と呼んでおり、中国はこのような政府形態である。第2、関係依存型政府である。この種の政府は三権分立の程度は低く、特に立法と行政の統合度が高い一方、司法プロセスの有効性は低い。行政府の各部局の管轄は縄張りによって厳密に区分され、各部局と管轄区の民間企業や事業者団体

<sup>128</sup> 猪口孝『現代日本政治経済の構図』（東洋経済新報社、1983年）第4章を参照。佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』（中央公論社、1981年）第5章を参照。

<sup>129</sup> 岩井奉信『立法過程』（東京大学出版社、1988年）第7章を参照。

<sup>130</sup> 渡辺「前掲論文」（注111）297-299頁。



間で長期的関係が形成されている。この縄張り同士のチェック・アンド・バランス機能によって、独占的な政治支配が排除されている。日本はこのような政府形態であり、本論文ではこれを「ボトムアップ型」と呼ぶ。第3は、ルール依存型政府である。この種の政府は三権分立の程度が高く、行政の各部局は中央集権的に組織されている。三権分立の結果、立法府による立法は裁量の余地が少なく、司法の独立性も高い。しかも、行政の各部局の管轄が厳密に区分されていないため部局間の競争も激しく、民間は行政に対して相対的に大きな交渉力を持っている。行政より立法の果たす役割が高いので、民間は立法府における政治活動を重視する。アメリカの政府形態はこの型であり、Johnson のいう「規制志向国家」という概念とほぼ重複する<sup>131</sup>。

Johnson のような開発主義国家論者は日本の官僚組織が戦後日本の急速な経済成長に大きく貢献したと主張し、つまり、戦後日本の高度成長は将来の見通しに優れた官僚が市場経済に積極的かつ強制的に介入する政策をとった結果、初めて実現したと考える。しかし、このような見方は必ずしも正しいと思えない。たとえば、1963年に通産省は企業の投資決定に直接的に介入しようとして特定産業振興臨時措置法を国会に提出し、後には金融機関など直接的な利害を持つ民間勢力の強力な反対によって廃案となったことがある<sup>132</sup>。

日本では民間と政府の間の結託関係が強く、政策の制定と実施には民間部門の声が日本の官僚組織の特徴によって反映されている。青木は日本の官僚組織の特徴を日本の財政改革を分析するに当たって、「仕切られた多元主義 (Bureau pluralism)」として表現している<sup>133</sup>。仕切られた多元主義というのは業界という仕切りに分かれて、業界、業界団体、管轄官庁の原局、族議員といった多元的なレベルでそれぞれの仕切りの利益最大化や既得権益の保護を図っていくという政治経済的特質である。具体的には、業界ごとに、それぞれの業界の要望を業界団体によって吸い上げ、これらの要望に基づき、所轄官庁の原局に働きかけ、業界の利益を最大化させるよう行動を取る。自分が属する業界を所管する原局は民間企業にとって官僚組織への唯一の窓口であり、自らの声が政府に届ける唯一のパイプでもある。原局は行政指導などの手段を通じて業界へのコントロールを図り、これらが両者の間の長期的関係を作り出している。企業側は原局が自分に不利な取り扱いをするかも

<sup>131</sup> 青木昌彦・奥野正寛編『経済システムの比較制度分析』（東京大学出版会、1997年）258頁。

<sup>132</sup> 同上、262頁。

<sup>133</sup> 青木昌彦・鶴光太郎編『日本の財政改革——「国のかたち」をどう変えるか』（東洋経済新報社、2006年）8-13頁。

しれないという恐れによって行政指導に従わざるを得ない。一方、原局はむやみに公益を無視し行政活動をすると、その原局に対する評判や信頼が失われ、今後の政治的資源の獲得が困難になる恐れがあり、原局の行動がこれによって律される<sup>134</sup>。また、原局も業界への天下りの機会などから業界と利益を共有し、原局から所轄官庁へ、所轄官庁から大蔵省に働きかけ、予算や権限配分の獲得を目指す。さらに、各段階での利害調整、働きかけのプロセスにおいて、族議員が介入してくる。利害関係が一致する業界、業界団体、原局、族議員の間で結託が発生し、こうした結託が崩れないように天下りや選挙区への配慮などの「貸し借り関係」で強化させる仕組みとなっている。しかし、自由化および国際競争の激化に伴い、農業のような後進産業はますますこのような保護体制に依存し、国際競争にさらされた機械産業などは保護体制から徐々に離れている<sup>135</sup>。本論文では、このような日本政府の官僚組織をボトムアップ型と呼び、中国の権威主義的トップダウン型と対照して研究する。

### 1-3 中国の開発主義

中国を第1節の開発主義国家の定義（広義）に照らしてみれば、もちろん開発主義国家だと言わざるを得ない。毛沢東時代は、「大躍進」などのようなさまざまな性急な開発政策を実施していたが、その後継ぎである華国鋒や鄧小平のどちらも、国民経済の高速発展を目標とする点で、毛沢東の開発主義者としての側面を受け継いでいたのである<sup>136</sup>（下表：中国の時期別開発戦略を参照）。

---

<sup>134</sup> 青木・奥野『前掲書』（注131）262-263頁。

<sup>135</sup> 鶴光太郎『「仕切られた多元主義」再考』（Economics Review No. 3, 2002年1月30日）。  
<http://www.rieti.go.jp/users/economics-review/003.html>

<sup>136</sup> 高原明生・前田広子『開発主義の時代へ 1972-2014 シリーズ中国近現代史⑤』（岩波書店、2014年8月）27-28頁。

表 4：中国の時期別開発戦略

	スターリン型	毛沢東型	鄧小平型
時期	1952-56	1956-78	1978-
開発目的	富国強兵	国家防衛	経済発展
政策手段			
マクロ政策	重工業化	自力更生 三線建設	対外開放
制度政策			
意思決定制度	中央集権	地方分権	企業分権
企業制度	「一長制」	党委員会指導	株式会社制度
所有制度	国有化	公有化	多重所有制
農業制度	農業集団化	人民公社化	個人農化
市場制度	価格統制	市場閉鎖	市場化
計画制度	集権的計画	非制度的計画化	計画制度の廃止
分配制度	格差容認	平等分配	不平等容認（先富論）
開発哲学	統制と支配	政治優先 大衆動員	経済優先
国際関係	ソ連一辺倒	中ソ対立 国際孤立	WTO加盟とグローバル化

注：その時期に強調されたか、その時期を典型的に象徴する政策だけを取り上げている。

出所：中兼和津次『開発経済学と現代中国』（名古屋大学出版会、2012年）。

Phil Deans は中国の開発主義国家としての特徴について論述している。まず、中国の開発主義を論じる前に、他の国と違い、中国には2つの文脈がある。ひとつは中国が移行国であるということであり、もうひとつは中国がポスト社会主義国であるということである。中国は、建国から約20年の間、旧ソ連の重工業モデルに従い、かつ毛沢東の時折の不安定な実験を伴って発展を模索した。この時期の中国は社会主義開発主義国家といわれている。1978年の改革開放政策の実施によって、中国は社会主義開発主義国家から社会主義と資本主義が混在し、ハイブリッドのシステムになっている。Deans はこれをポスト社会主義開発主義国家と呼んでいる。中国はWeiss が論じた開発主義国家の3つの制度的基準、つまり、変革の目標、相対的に隔離された政府指導機関、制度化された官民関係に満たしている。中国の産業システムを例として、このシステムには国有企業（State Owned Enterprises）を主とする政府部門、郷鎮企業（Township and Village Enterprises）を主とする集合的部門、民間企業（Individually Owned Enterprises）を主とする私的部門、と外国資本など他の所有制（Other Ownership Enterprises）が主とする部門からなる。市場経済への移行につれて、中国政府は国有企業改革に直面し、その過程に生じている失業や社会福祉問題に挑戦されつつある。また、移行期に適応するため政府は数多くの機構改革を行っている。中国共産党は開発主義国家戦略の変異をあらわしている。Deans は、中国は日本や韓国、台湾と異なり、ポスト社会主義国家であるにもかかわらず、開発

主義国家としての核心的制度を保っているから開発主義国家のカテゴリーに含まれるべきだという。開発主義国家モデルは中国のリーダーシップに理解され、1980年代からの幾多の改革のひらめきにもなっている。しかし、ポスト社会主義開発主義国家として、中国はいくつのチャレンジに面している。ひとつは、中国政府は今までの改革で利益を得ていた新興社会階級の切望と改革で利益を失っていた古い産業および農村部の人々の不満と両方によって試されている。いまひとつは、国際市場への統合につれ、国際基準への適応に挑戦されつつあるというのである<sup>137</sup>。

津上俊哉は文化大革命以降の中国を4つの段階に分けて分析している。まず、1976年から1984年までは、階級闘争から経済建設への時期である。文革後共産党内には毛沢東の階級闘争路線を狂信的に信奉する「極左派」も依然として大勢いたが、改革派は「実践は真理を検証する唯一の基準である」論文を掲げ、「思想の開放」と「实事求是」（事実の実証に基づいて物事の真理を追究する）を強調して党内の風向きを変えることに成功、1978年12月、第11期中央委員会第3回全体会議（三中総会）事前準備会合で華国鋒を自己批判に追い込んで鄧小平が実権を掌握した。三中総会は鄧小平の下で、階級路線を斥け、「社会主義現代化建設」に重点を移すことを宣言し、ここでようやく「1つの中心、2つの基本点<sup>138</sup>」が共産党の方針として確立した。そして、1980年代後半から1999年にかけて、中国経済は計画経済から市場経済へと転換する時期である。計画経済から市場経済への移行期に入って、国有企業の衰退が表面化し、また、インフレや腐敗の顕在化などの問題が共産党内の保守派によって改革開放がもたらした弊害として指摘されていた。加えて、国内での政治改革を求める学生運動が1989年の天安門事件につながり、国外でも旧ソ連の解体が共産党に甚大な衝撃を与えた。鄧小平は1992年に「南巡講話」を発表し、改革逆行の流れに強く反撃した。この反撃で改革開放がかろうじて頓挫を免れ、国有企業改革も再び加速された。さらに、2005年から2012年までの間は改革開放政策の退行の時期である。改革開放を主導してきた政府や学界では成長の歪みの問題顕在化に対して、歪みの多くは実際には社会的なコストが発生しているのに、社会制度の欠陥や政策バイアスのせいで、これを内部化することができずに外部不経済を撒き散らした結果であるという

---

<sup>137</sup> Phil Deans, “The People’s Republic of China: The Post-Socialist Developmental State”, Linda Low(ed), *Developmental States:Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* (Nova Science Publishers, Inc., 2004), pp.133-144.

<sup>138</sup> 「1つの中心、2つの基本点」とは「経済建設」を中心とし、「基本原則」（社会主義、プロレタリアート独裁、共産党の指導、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想）および改革開放の2つを堅持することである。

考え方が主流となった。このような考え方は共産党でも受け容れられ、農村に対する中央の財政の移転の大幅拡充、輸出振興策の削減、外資優遇税制の廃止などといった制度欠陥や政策バイアスを是正するための数々の措置がとられるようになった。最後、2013年の第18次三中総会で60分野336項目といった膨大かつ大胆な改革内容を含む「決定」が行われた。現時点ではこの改革に関しては楽観的な見方と悲観的な見方が交錯し、いまだ確たる見通しが無いというのが津上の見解である<sup>139</sup>。

以下では具体的に中国の開発主義の社会背景を述べたい。

中国共産党の指導の下で、中国の開発主義の社会背景は日本のそれとは非常に異なる。8年間にわたる国民党との間の内戦が1949年共産党の勝利により終結した。中華人民共和国が建国されてまもなく、農民への約束を果たすため、土地改革が全国で行われた。1950年6月28日、中央人民政府委員会第8次会議で『中華人民共和国土地改革法』（1987年に失効した）が通過し、30日に公布された。この法律は、土地改革の目的として、地主階級がすべての土地を所有する封建的土地所有制を廃止し、土地所有権をすべての農民に配分し、また、工業化のために農村の生産力を解放させ、発展させることを規定している。この法律によって地主の土地が没収され、建国前に農民間にあった階級を全部取り壊し、すべての農民に土地を平等的に分配することとなった。その後、中国共産党中央が1951年12月に「農業生産互助合作に関する決議」を公布し、53年12月に「農業生産合作社を発展させることに関する決議」を施した。55年11月には全人代常務委員会の決定によって「農業生産合作社示範章程草案」、56年6月には全人代の決定によって「高級農業生産合作社示範章程」、58年8月には中央政府の決定によって「農村に人民公社を設立することに関する決議」がそれぞれ公布され、同時に実行に移った。つまり、中国共産党は「互助組」<sup>140</sup>の設立から、「初級合作社」<sup>141</sup>、「高級合作社」<sup>142</sup>、さらに「人民公社」<sup>143</sup>の設立など一連の政策制定を経て、土地改革法で決められたすべてが農民に分配する土地を、徐々に集団が所有するものへと変化させたのである。

---

<sup>139</sup> 津上俊哉「改革か保守か——改革開放後の中国の経済政策とその変遷」『国際問題』2014年5月号。

<sup>140</sup> 互助組とは土地の所有権及び使用権が戸に帰属されたままの状態ですべての戸が自主的に労働力を出し合って交互に農作業を手伝う組織である。

<sup>141</sup> 初級合作社とは土地の所有権は戸に属するが、使用権は集団に属するという形の組織である。

<sup>142</sup> 高級合作社とは土地の所有権も使用権もともに集団に渡して、自らも集団労働に参加するという組織である。

<sup>143</sup> 人民公社とは高級合作社が大規模化したものであり、しかも国家の行政組織と集団の経済組織とが合体した、いわゆる「政社合一」の組織である。

1970年代末から実施された改革開放政策によって、人民公社が解体された。農業生産の請負責任制が実施され、集団所有の土地は農民が借りて耕作することとなった。今になっても中国で公有制は人民所有(所謂国家所有)と集団所有の2種類がある。公有制は社会主義国家の基礎として、憲法上で主導な地位にあることに変化がないが、改革開放政策が執行されてから1982年に制定された現行の憲法が4回に渡る改正を経て、そのなか、所有制についての規定の文言が次々と変わり、公有制以外の所有制つまり非公有制への重視の程度が段々上がっている。農村部においても、1990年12月に中国農業部から出された「農民の株式合作企業についての暫定規定」では、農民株式合作企業<sup>144</sup>の成立も承認し、積極的に導入する姿勢を示した。これらの政策から分かるように、計画経済から市場経済への移行の過程において、政策も従来の組織的利益指向型から個人的利益指向型に転換せざるを得なくなっている。

都市部は前述した農村部と同じようなコースを経てきた。改革開放政策が実施される前に、政府が私営業を対象とする「社会主義的改造」は、ほぼ農村部の人民公社化と同じ時期に完成した。その代表は大量の国有企業の成立である。後に改革開放政策の実施によって、生産責任制が導入され、国有企業における不効率性などの問題が重視され、国有企業改革が日程に上がってきた。

中国は建国した当初、1954年憲法第5条にも記載されているとおり、生産手段の所有制としては、国家所有制、集団所有制、単独経営勤労者所有制と資本家所有制という4つが存在していた。しかし1955年から「社会主義改造」といわれる所有制の単一化運動が行われていた。農村部においては土地改革を通じて土地の個人所有制が集団所有制に変更され、都市部においては個人経営者や資本家が所有するものに対し、国家が代価を払ってそれらの生産手段を国有化することによって、全国範囲において生産手段が国家所有と集団所有へと作り直された。

このような高度集権的計画経済体制の下では、企業がすべての生産と経営活動に関して政府の計画命令などによって動かし、企業が必要とする資金や物資もすべて政府が統一的に配分するようになっていた。企業は何の自主権も持たず、唯一の任務は政府の計画どおりに生産目標を実現することであった。国家所有制の客体たる生産手段は、伝統的な中央

---

<sup>144</sup> 法に基づいた批准によって設立された経済組織で、3戸以上の農民の協議により、資金、実物、技術、労働などを株に換算し、自主的に組織されて生産経営活動を行い、国家の計画指導を受け、民主的管理を行い、労働に応じた分配を主な形式とし、一定比率の配当が行われ、公益金が蓄積され、独自で民事責任を負うような経済体は農民株式合作企業と規定している。

集権型計画経済体制の下では主として国有企業そのもの、また国有企業内部にある施設などという形で現れ、国有資産の主要な部分を占めていた。現在では国有資産は3つの種類に分けられる。第1は、経営性国有資産である。すなわち、企業に投下された国有資本のことである(物権法第55条)。第2は、行政事業性国有資産である。すなわち、学校や病院などのような国家機関や国家が成立した事業組織が直接支配できる不動産及び動産である(物権法第53条、54条)。第3は、資源性国有資産である。すなわち、都市部及び法律の規定により国家に属するとされる農村と都市郊外部の土地、鉱物、河川、森林、山、草原などの自然資源などを指す(物権法第46条以下)。

計画経済体制は、1978年中国共産党の第11次3中総会において変更された。この会議において、1978年12月から1985年までの7年間、国有企業に対して「放権譲利」、つまり企業の経営自主権の拡大、経済責任制の実施及び「利改税」を内容とする国有企業改革が行われてきた<sup>145</sup>。その改革の第一歩として、経営権と所有権の分離という理論に基づいて国有企業の改革が初めて行われた。その具体策として、以前は企業がすべての利益を政府に納めなければならなかったが、今後は企業の経営者や従業員の生産意欲を引き出し、生産効率を高めるために、一部の利益を企業に留保することができるようになった。これがいわゆる「放権譲利」である。1979年7月に国務院は「国営工業企業の経営管理自主権の拡大に関する若干の規定」、「国営企業の利益留保の実施に関する規定」などが公布され、国有企業への「放権譲利」のための政策的・法的根拠が与えられることになった<sup>146</sup>。また、経済責任制は1981年から82年の間、経営自主権の拡大に伴い、始められた。1981年11月国務院は「工業生産経済責任制の実施の若干問題に関する暫定規定」を公布し、企業が一定の利潤を納めた後、残った利潤を獲得することができることと規定した。1983年から85年の間、国務院が公布した「国有企業での利改税に関する実施方法」の実施によって、国有企業改革の中心は「利改税」<sup>147</sup>であった。

---

<sup>145</sup> 刘国光・周桂英『中国改革全書——工業企業体制改革巻』(大連出版社、1992年)3-25頁。

<sup>146</sup> 周劍龍「中国会社法における法人財産権の概念をめぐって」小口彦太編『中国の経済発展と法』(早稲田大学比較法研究所、1998年)。その具体的な内容について、まず経営自主権の拡大においては、企業は必ず国家の計画を実現するという前提の下で、燃料、原料、材料などの条件を考慮し、生産建設及び市場のニーズに照らして、補足計画を作成することをできる。企業がその補足計画に基づいて生産した製品は、商業、対外貿易及び物質の部門がそれを購入しない場合、企業が国家の規定する価格政策に従い、それを自ら販売し、また商業、対外貿易及び物質の部門に委託販売することができる。利益留保に関して、独立採算制を実行する全ての企業は経営の利益が出た場合、国家の定めた割合に応じて、利潤の一部を内部留保し、またそれを生産発展の基金、従業員福祉基金及び従業員奨励基金に組み入れることができる。

<sup>147</sup> 利改税とは国有企業の全利潤上納方式を納税方式に切り替えることであり、2段階に分けて実施された。第1段階では、全ての中大型国有企業が55%の所得税を納め、納税後の企業利潤は一定の比率

こういった改革の実施によって、国有企業の経営者にインセンティブを与え、企業の活力を引き出すことができたが、中大型国有企業の最大限の活力を活かすことに限界が感じられた。国有企業の経営者は経営権がいつかまた行政機関に回収される懸念を有しながら、依然として行政機関の付属物に過ぎない状態に置かれていた。そこで、経営権と所有権の分離という概念が浮上した。正式的文書の中、最初に所有権と経営権の分離を言及したのは1984年に開催された共産党第12期中央委員会第3回総会で採択された「経済体制改革に関する決定」の中であった。「マルクス主義の理論及び社会主義の実践に基づき、所有権と経営権を適当に分離することは可能である」と述べた。その後、1986年の民法通則や1988年の「全人民所有制工業企業法」の中でも経営権と所有権の分離を表す条項がある<sup>148</sup>。

所有権と経営権の分離は最初経営請負責任制とリース経営によって実施された。経営請負制の中、一番多いのは企業が政府に上納する額は毎年5%程度で増やす形である。その理想像として、企業は契約に従って利潤を上納し、計画で定められた設備投資を実施し、賃金総額を国が規定した範囲におさめることである。しかし、天安門事件の影響で景気が悪化する中、国有企業から政府への利潤上納額も1988年の366億元から90年には47億元に減少し、請負制の契約を守ることができなかった。政府は労働者の不満が高まって再び政治的運動に繋がることを恐れ、国有企業に対して利潤上納契約を破ることを認めた。請負制は企業の利潤が増えている間はうまくいくが、利潤が減少すると企業が資産を減らしてまで無理に配当し、政府の利益はかえって損なわれるという欠点がある<sup>149</sup>。

また、小型国有企業に関して、80年代から90年代にかけて、民営化が進んでいる。最初に小型国有企業に向けて実施したのはリース経営であった。リース経営とは1988年公布した「全人民所有制小型工業企業賃借経営暫定条例」に由来し、その具体的な内容は同条例の第3条に規定されている。つまり、国の行政部門が賃貸人であり、一定の機関において企業経営の権限を賃借側である小型国有企業に引渡し、賃借側は料金を支払い、契約

---

で国に上納する。第2段階では、完全な法人税制度への移行を目指し、第1段階での上納利潤も税収の形に変更した。

<sup>148</sup> 「民法通則」の第48条は「全人民所有制企業は国家によりその経営管理を授権された財産を持って民事責任を負担する」と規定し、第82条は「全人民所有制企業は国家により経営管理を授権された財産に対し法に基づいて経営権を有し、それは法によって保護される」と規定する。「全人民所有制工業企業法」の第2条2項は「企業の財産は全人民所有に属する。国家は所有権と経営権との分離の原則に基づき、経営管理を企業に委ねる。企業は国家よりその経営管理を授権された財産に対して、占有、使用及び法による処分の権利を有する」と規定する。

<sup>149</sup> 丸川知雄『現代中国経済』（有斐閣、2013年）198-202頁。



の規定に従って自主的な経営を行う方式である。90年代に入って、小型国有企業の経営が苦しくなり、もともと地方政府の収入源になると期待されていた地方国有企業が逆に地方政府の負担になったのである。これをうけ、1995年に共産党が「大をつかんで小を放つ（いわゆる「抓大放小」）という方針を決め、大型国有企業に対する国家の支配は緩めないが、中小国有企業に対しては自由化を進め、民営化させていった。

1992年7月に公布された「全人民所有制工業企業の経営メカニズム転換条例」のなか、生産経営決定権、製品価格決定権、製品販売権、原材料購入権、輸出入権、投資決定権、留保利潤支配権など合計14項目の自主権を国有企業に与えた。更に、1993年11月の共産党第14期3中全会において採択された「中共中央の社会主義市場経済体制の若干問題に関する決定」では、企業財産権を重要な課題として明確に打ち出し、現代企業制度の確立を国有企業改革の方向として位置づけられた。現代会社の株式制度の導入を法的に根拠付けたのは、1993年12月に成立した会社法である。会社法の下では、国家と株式会社または有限責任会社に転換された国有企業との関り方が従来とは質的に変化し、すなわち国家は会社の出資者たる株主として株式制度が導入された国有企業と関わることとなった<sup>150</sup>。

1999年、共産党中央委員会の会議で「国有企業の改革と発展に関する若干の重要問題の決定」が採択され、そこでは「国家の経済力を高め、国防力と民族の凝集力を高めるには国有企業の発展を促進する必要がある。……国有企業が支配的地位を保つべきなのは国家の安全に関する産業、自然独占の産業、重要な公共財や公共サービスを提供する産業、及び支柱産業とハイテク産業の基幹企業であり、これ以外の分野については民間企業などの発展も奨励すべきだ」として、国有企業を持つ理由が提示されている<sup>151</sup>。政策の上ではこのような国有企業を重視し、優遇する政策が多いが、政府の願望と矛盾し、非国有企業よりも一貫して利潤率が低く、かえって発展を鈍化させる結果になろうと多くの学者に指摘されている。

中国の国有企業は常に中国政府の通商産業政策において、政府の政策を実施する先頭を切る部隊であり、中国の開発主義の一番大きな特徴であると思われる。これらの国有企業の中では、政府は主導的役割を果たし、主として政治上の便益を得るために市場を活用し

---

<sup>150</sup> 周劍龍「中国的国家所有制の実現モデルの変容—企業国有資産法を素材として—」北川秀樹ら編『現代中国法の発展と変容』（成文堂、2013年）38頁。

<sup>151</sup> 丸川『前掲書』（注149）218頁。

ている。また、国有企業の仕組みにおいて、党と政府の官僚が既得権益を維持するため、強固なコネを作り出し、腐敗や墮落の不祥事が相次いで発生している。

中国の開発主義の大きな特徴である国有企業の発展は、加藤弘之によって大きく 3 つの時期に分けられている。第 1 は、1980 年代の農村改革が発展の原動力となった時期である。この時期は国有企業の自主性を増加させ、国有企業の経営者に利益追求のインセンティブを与え始めた<sup>152</sup>。この時期には国家が規定した割当量を超える製品を市場価格で売ることを許し、その利益は企業利益として保有することができるようになって、国家の割当と国有企業の市場に基づく行動が併存し、「Dual-Track」アプローチと呼ばれている<sup>153</sup>。第 2 は、1990 年代に改革の中心が都市部に移り、国有企業改革が本格化した時期である。1992 年の鄧小平「南巡講話」をはじめとして、1992 年 10 月に中国共産党の第 14 回三中総会において社会主義市場経済システムの建設が決定された。この決定によって、国有企業に明確な財産権、権限と責任の明確化、政府からの分離、科学的な経営という現代企業が持つ特徴が求められている<sup>154</sup>。第 3 は、2000 年代に入って市場化の動きが停滞し、国有経済が増長して民有経済が縮小する所謂「国進民退」<sup>155</sup>が出現した時期である。この時期の国有企業改革の中心は財産権改革と大規模な国有企業のコーポレート・ガバナンスに置かれている。2003 年国務院の機構改革によって国有資産監督管理委員会（State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council : SASAC）が設立された。SASAC は分権と集権という二つの特徴があるといわれている<sup>156</sup>。中央と地方それぞれにおける国有企業は、原則的には各レベルの政府によって管理機構を設立しているが、一方重要な中央国有企業は SASAC によって管理されている。2003 年には 196 の中央国有企業が SASAC によって監督されていたが、2013 年にはその数が 114 に減少している（その中で、規模が小さい国有企業が大きい国有企業に合併されたケースが少なくない）。

---

<sup>152</sup> Du, Ming, 'China's State Capitalism and World Trade Law', *Social Science Research Network* (January 11, 2014). <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2377797](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2377797)>

<sup>153</sup> Deng, Y.H. et al., 'Monetary and Fiscal Stimuli, Ownership Structure, and China's Housing Market,' (NBER Working Paper 16871, 2011). <<http://www.nber.org/papers/w16871>>.

<sup>154</sup> 人民网「1993 年：中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定」2009 年 9 月 6 日。  
<http://finance.ifeng.com/opinion/jjsh/20090906/1199906.shtml>.

<sup>155</sup> 「国進民退」とは国有企業が拡大して民間企業を押しよけることである。しかし、検証からみれば、中国の鉱工業、建設業、卸売業など、大分の産業においては「国進民退」の現象は起きていない。具体的な検証データは加藤弘之・渡邊真理子・大橋英夫『21 世紀の中国 経済編—国家資本主義の光と影』（朝日新聞出版、2013 年）を参照。

<sup>156</sup> Yao, Yang, 'The End of the Beijing Consensus—Can China's Model of Authoritarian Growth Survive?' *Foreign Affairs* (February 2, 2010) .

数的には減っているが、規模と重要度の点において、これらの国有企業は他の国有企業より遥かに大きな存在である。このため、SASACは世界で最も大きな支配株主であるといわれている。また、国家目標は国有企業の意味決定を支配しているといえよう。中央国有企業のトップは次官級のランクに属するから、昇進することは経済的補償などよりも彼らにとって魅力的である。例えば、2008年の経済危機の際、世界燃料価格が急騰し、国有企業である中国石油化工グループ会社(Sinopec Corp)は中央政府の意見に従い、ガソリンの低価格を維持することによって大きな損失を被っていた。

現在中国には3つのタイプの市場が存在すると言われる。第1は、政府の規制により民営企業の参入が認められず、国有企業が独占、寡占市場を形成しているタイプである。第2は、国有企業と民営企業が併存している競争市場である。例えば、自動車、鉄鋼、建築、石炭などの市場である。第3は国有企業が存在せず民営企業のみが競争する市場である。この3つのうち、最も多いのが第2の国有と民営とが併存する競争市場である<sup>157</sup>。

中国は開発主義国家であるという認識に対して、異なる主張を持っている学者も存在する。関志雄は「中国的特色」と「普遍的価値」を軸として中国モデルに関する主張を左派、中間派と右派に分けて分析している<sup>158</sup>。左派は中国政府が代表として、「中国的特色」、「中国的特色のある社会主義論」を堅持すべきだと主張している。中国政府は「中国モデル」という表現を避けながらも、「改革開放以来、われわれがすべての成果を挙げ、進歩を取めた根本的原因は総じて言えば、中国的特色のある社会主義の道<sup>159</sup>を切り開き、中国的特色のある社会主義の理論体系を形成したからである」と強調している。政府のこういう公式見解に沿って中央編訳局副局長である俞可平は中国モデルが伝統的社會主義モデルや西側の社会発展モデルと異なり、中国の国情に合わせた特殊性を持つものであると解説している<sup>160</sup>。

---

<sup>157</sup> 加藤弘之「中国は『中国モデル』から決別できるか」大橋英夫編『ステート・キャピタリズムとしての中国—市場か政府か』(勁草書房、2013)。

<sup>158</sup> 関志雄『『中国モデル』を巡る論争』RIETI 経済産業研究所、2010年12月28日。  
<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/101228kaikaku.htm#ref4> を参照。

<sup>159</sup> 中国的特色のある社会主義の道とは、中国共産党の指導のもと、基本的国情に立脚し、経済建設を中心として、四つの基本原則つまり社会主義、人民民主独裁、共産党の指導、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想を堅持し、改革開放を堅持した上で、社会生産力を解放し、発展させ、社会主義制度を強固なものにし、充実させ、社会主義市場経済、社会主義の民主政治、社会主義の先進的文化、社会主義の調和社会を築き上げ、富強の、民主化、文明化した、調和した社会主義国の近代国家を築き上げることである。

<sup>160</sup> 「俞可平が『中国モデルと普遍的価値』について語る」『上海党史与党建』2008年11月号。具体的には、まず所有制において、中国は私有化を全面的には実施せず、公有制経済を主導とする混合所有制を実行する。公有制経済は依然として国の基幹産業を握り、土地や森林、鉱山などの資源の私有化も行われていない。そして、資源配分において、市場の果たす役割は大きくなっているとはいえ、政府の介

右派はまた権威主義体制論、体制移行論、中国モデル否定論に分けられている。まず、権威主義体制論は1980年代から90年代にかけて、東アジアにおいて韓国、台湾、インドネシアなどが採っていた権威主義の下での開発主義との類似性を強調する。彼らは中国式の権威主義体制の下では政府は国民の政治参加を厳しく制限して政治的安定を実現し、経済発展に有利な環境を作り出したが、一方、政府の権力と企業の資本の暴走を防ぐ仕組みが欠如しているため、所得格差の拡大、労資及び官と民の対立が招かれていると主張する。その中で、Andrew Nathanは中国の権威主義体制が「強靱」であると述べている<sup>161</sup>。そして、体制移行論者は主として歴史学者を中心とし、「中国モデル」を全体主義から民主体制への移行期の体制と捉えた上で、腐敗や格差の拡大など、その影の部分克服するために、政治の分野を含む改革の深化が必要であると訴えている。その代表者は蕭功秦<sup>162</sup>や秦暉<sup>163</sup>などである。更に、中国モデル否定論者は一部の経済学者を中心とし、中国には中国モデルが存在しないと主張する<sup>164</sup>。

---

入はまだ強い。更に、政治において、中国は多党制と議会政治を行わず、立法、行政、司法の三権分立も行っていない。イデオロギーにおいて、多様な思想が許されるようになったとはいえ、いまだマルクス主義の主導的地位が維持されている。

<sup>161</sup> Nathan, Andrew J, 'Is Communist Party Rule Sustainable in China?' *Reframing China Policy: The Carnegie Debates* (Carnegie Foundation, Library of Congress, Washington, DC, October 5, 2006). 彼はその強靱である理由は以下のようにまとめた。第1に、国民は経済成長に伴って生活が改善され、このような恩恵を受けている間は、共産党政権を支持し続けるだろう。第2に、共産党政権は北京オリンピックや、幾つかの問題における日米との対立、台湾独立の阻止などを通じて国民に自信を持たせている。第3に、共産党の「信訪制度」は不十分でありながらも国民の政府に対する不満を受け付けるチャンネルとして機能している。第4に、共産党は飴と鞭を使い分けながら反対派の形成を阻止している。第5に、共産党はマスメディアをコントロールし、一部の言論の自由を認めながらも敏感な問題に関する議論を厳しく制限している。第6に、共産党はエリートを取り込んでいる。第7に、中央政府に限らず地方政府も優秀なテクノクラートに支えられ、政策決定と実施能力が高い。第8に、指導者層が団結し、最高指導者の定年制、集団指導体制、定年した指導者による関与の排除が定着し、党の分裂を防ぐのに役割を果たしている。

<sup>162</sup> 蕭功秦は上海師範大学の教授で、現在の中国体制は「強い政府、弱い社会」であり、その強みは革命党の強い権力基盤を受け継いだ共産党政権が市場経済においても社会をコントロールできたことにある。デメリットとして、政府への監督能力不足による腐敗の蔓延、政府と官僚が社会から資源を搾り取ること、国有企業への依存問題、イノベーション能力の欠如などが挙げられている。「中国モデル：優位性の背後に隠れた五つの難題」『人民論壇』、2010年11月(上)、第307号を参照。

<sup>163</sup> 秦暉は清華大学の教授で、中国モデルは「低人権」を前提していると批判する。「中国の台頭と中国モデルの台頭」財経網、2010年9月25、26日を参照。

<sup>164</sup> この論調の代表者は北京大学の姚洋教授とイェール大学の陈志武教授などである。姚によると、金利の自由化を除けば、中国の政策は概ねワシントン・コンセンサスに沿っていると述べる。Yao, Yang, 'The End of the Beijing Consensus—Can China's Model of Authoritarian Growth Survive?' *Foreign Affairs* (February 2, 2010) を参照。また、陳は中国の改革開放の成果は「自由こそ発展を促す」と言う理論を証明したものであり、中国の発展の経験は例外的なものではなく、中国モデルは存在しないと主張する。『没有中国模式這回事』八旗文化出版社、2010年を参照。

表 5：「中国モデル」を巡る論点：「左派」 Vs. 「右派」を軸に

	左派	中間派	右派		
中国モデルへの認識	中国の特色の有る社会主義論	北京コンセンサス論	権威主義体制論	体制移行論	中国モデル否定論
代表的論者	中国政府	ジョンシュア・ラモ	海外学者：アンドリュー・ネイサン、ジェームス・マン	歴史学者：秦暉、蕭功秦	経済学者（新自由主義者）：姚洋、陈志武
理想とする行動の指針	開発主義	開発主義	普遍的価値（自由・民主・法治・人権）		
理想とする体制	中国の特色の有る社会主義（一党独裁＋社会主義市場経済）	明示せず	資本主義（民主主義＋市場経済）		
現状への評価	現体制を擁護	イノベーション、成長の持続性と公平性、米国からの自主性を評価	一党独裁を堅持する現体制を批判	改革の影の部分に注目し現体制を批判	市場経済改革を評価
中国モデルはワシントン・コンセンサスへの挑戦に当たったか	No	Yes	Yes	No	No

出所：関志雄『「中国モデル」を巡る論争』経済産業研究所、2010年12月28日。  
<http://www.rieti.go.jp/users/china-tr/jp/101228kaikaku.htm#ref4> を参照。

中国は現在、経済においては計画経済体制から市場経済体制へ、政治においては権威主義体制から民主主義体制へと発展する移行期にあると思われる。国内経済領域及び WTO 上の義務実施を含む涉外経済法領域の両面にわたって、中国は国有企業改革を推し進め、政府の役割をマクロ・コントロールへ縮減し、(外資企業を含む)私営企業の更なる発展を促進し、市場経済化をより徹底できるかという大きな課題に直面している。しかし、当該課題の解決は、短期的には容易ではなく、中国は「社会主義市場経済国」としての特殊性を今しばらく持ち続けることとなろう<sup>165</sup>。

中国政府としては、経済の自由化を先行させ、政治の自由化を恐れている。1978年の改革開放政策が実施されてから、経済の自由化が進んできたが、現在において、依然として多くの課題が残されているため、改革を深化するしかないと思われる。2013年11月に行われた中国共産党の第18次三中総会に提出された中国共産党の報告書の中では「改革」という言葉が59回も言われ、これまで各回の中一番頻りに言及されている。改革の要旨

<sup>165</sup> 川島富士雄「中国における改革開放と経済法の発展——競争法及び WTO 加盟に伴う法整備を中心に」、日本国際経済法学会編『国際経済法講座 I——通商・投資・競争』（2012年）486頁。

として、まず、基本的経済制度に関して、財産権を保護する制度をさらに整え、国有企業の現代企業制度改革を促進し、非公有経済の健全な発展を支持し、混合的所有制を積極的に発展させる。そして、市場による価格決定の体制を更に整備し、市場の決定的作用が強調された。更に、行政体制改革に関して、切実に政府の役目を変え、行政体制改革を進化し、新しい行政管理方式を作り出し、政府の信用と執行力を強化し、法治的政府と給付型政府を創りあげる等を記載している。具体的な施行措置はまだ不明瞭であるが、これから中国の社会経済において、改革は依然として重要な課題であると思われる。

2008年に顕在化した世界金融経済危機以降、急速に自由至上主義への懐疑論が広がり、その自信喪失を反映するかのよう、「北京コンセンサス」や「中国モデル」という標語の下、自由至上主義に挑戦する考え方が新興国を中心に急速に蔓延しつつあるのではないかと懸念が表立って提起されることとなる。川島富士雄は、これらの現象は、移行による経済体制の「収斂」が幻想に過ぎず、異なる経済体制の共存がしばらくの間継続する事実が再認識されつつあり、それに対応して、国際経済法にも新たな課題が発生しつつあることを示唆している<sup>166</sup>。

#### 1-4 まとめ

本章では、開発主義国家の理論枠組みを用い、中国と日本における開発主義国家の実態をそれぞれ分析した。日本においては、高度成長期の開発主義を論述の中心としている。高度成長期において、経済の面では、日本は高度な成長率を遂げ、戦争の廃墟から先進国の行列に仲間入りを果たした。政治の面では、自民党一党の保守政権が続いて、先進諸国では極めて珍しいケースであったといわれている。日本は一方でイギリス・アメリカに追随した先進国型の自由主義経済の第2列に位置すると同時に、実は開発主義国家体制が先行してそれが後に新自由主義化したという側面も有している。日本の新自由主義は、福祉国家を経てその再編の中で生まれたものではなく、開発主義国家を経て、その再編によって生まれたものであるという点からくる特殊性があると指摘されているが、いずれにせよ高度成長期の日本が開発主義を志向していたことについては疑いの余地はない。そしてこの時期に多用された行政手法が行政指導であったことに注目しておきたい。

中国においては、毛沢東時代から大躍進などのようなさまざまな性急な開発主義的政策

---

<sup>166</sup> 川島富士雄「中国における市場と政府を巡る国際経済法上の法現象と課題——自由市場国と国家資本主義国の対立？」『日本国際経済法学会年報』第21号（2012年）。

が実施され、その後継者である鄧小平は発展の路線を変更し、改革開放政策を実施し、繊維などの産業に自由化を導入してきたが、国有企業は依然として大きな力を持ち、政府は個人や家族、地域社会などではなく、国家や民族などの利害を最優先させ、そのため物的・人的資源の集中的動員を図ろうとしている。特に 2006 年頃を境に、通商の面でも国内産業政策の面でも、改革の逆転現象が現れている。2008 年の世界金融危機後の 4 兆元の財政出動に伴って、いわゆる「国進民退」と呼ばれる動きが現れている。

これらの議論に基づいて、中国の開発主義の特徴を以下のように整理することができる。中国は開発主義の定義に当てはまると同時に、他の開発主義国家と異なる点がある。それはまず、計画経済や旧社会主義国の面影がいまだに薄くても残っている。経済の自由化はかなり進んでいる現在でも、政治上の一党専制は社会の自由度、法治主義、業界団体などの団体の結合に支障をきたしている。そして、政府が国有企業を通じて経済に主導的な役割を果たし、主として政治上の便益を得るために市場を活用するという特徴が 2006 年以降の中国で明確になり、自由化の流れに対抗する勢力となっている。さらに、党や政府の官僚による介入や支配が強固なコネ社会の下で、腐敗した官僚の主導下で官僚資本主義経済が中央から地方まで蔓延している。最後に、このような社会状態における官民関係から見れば、「上に政策あれば、下に対策あり」という古くからの言葉のように、官と民はよく対立し、日本のような官民協調が実現する可能性は低い。既得権益を得た民の中の一部は官を擁護するようになり、改革はますます行いがたくなってきた。日本と中国、それぞれの開発主義の特徴を理解した上で、筆者はそれぞれの背景に生まれてきた行政指導を行政手段というよりは社会現象とみなしている。第 2 章と第 3 章の事例研究によって、日本と中国のそれぞれの通商産業政策における行政指導がそれぞれの開発主義国家としての特徴をよく体現していることを実証する。本章における概念整理は、本論文の通商産業政策における行政指導の日中間の比較研究の大きな文脈をなすものである。

## 第2章 日本の通商産業政策における行政指導

### 2-1 通商産業政策における行政指導

戦後、日本は経済復興期を経て、1950年代後半から1970年代初めにかけて高度な経済成長率を誇っていた。アメリカ政府は、このような高度成長を達成できたことを日本政府特に当時の通産省の計画合理的な通商産業政策の制定と実施に起因するものだとし、「日本株式会社論」を打ち出した。行政指導も、日本株式会社論の中で指摘された日本の異質性のひとつとして挙げられている<sup>167</sup>。

行政指導は、産業政策の遂行手段のひとつである。行政指導のほか、産業政策の遂行手段は数多く存在する。たとえば、能力と資格のあるものに公的な資格を与える許認可はそのひとつである。行政指導は許認可権の行使のために、あるいはそれを手がかりに助言活動や指示を実施したりする行政手段である。許認可等が公的な行政責任を伴う行政処分であって柔軟性がないため、行政指導はその代わりに柔軟性があり特に高度成長期に多用されてきた<sup>168</sup>。行政指導は通産省の産業政策の遂行手段として日本の高度成長に大きな貢献をしたとしばしば言われてきた。

産業政策の遂行手段としての行政指導の目的から見れば、先行研究について紹介したように、行政指導の具体的目標によって行政指導を産業育成のための行政指導や事業監督・保護のための行政指導、紛争調停のための行政指導などに分類することができる。この中の産業育成のための行政指導は本論文で論じる産業政策における行政指導である。また、通商の面でも各国は自国の産業育成に有利な通商政策を利用しようとする。日本はその高度成長期には行政指導という手段を利用して、業界の輸出自主規制などを実施させようとし、アメリカなどとの貿易摩擦を解決していた。これらは本章で論じる通商産業政策における行政指導の主な対象である。

本章の研究対象を明らかにした上で、まずは政策と行政指導の関係について論じたい。政策には森田の分類によって、その要素として、目的とそれを達成するための手段<sup>169</sup>が含

<sup>167</sup> Kaplan, *op. cit.* at Note 87, p. 7.

<sup>168</sup> 村松岐夫『行政学教科書（第2版）』（有斐閣、2001年）233-234頁。

<sup>169</sup> 手段とは、目的を達成するために、誰がどのように活動を、どのような方法で行うべきか、また用いてはならない方法は何か、という執行活動の内容に関する要素である。政策には目的と手段が含まれているが、目的、手段の区別は本来相対的なものであって、ある手段にとっての目的はより上位の目的にとっての手段である。つまり、究極的な目的から最下位の具体的な活動に至るまで目的と手段とは何層



まれている。具体的に、政府活動の要素は政策の目的、執行活動の直接の対象、政策執行のための活動体制<sup>170</sup>、行政手段<sup>171</sup>と行政手続<sup>172</sup>からなる<sup>173</sup>。政府機関は政策の目的を実現するために、さまざまな手段を利用して行政相手方を従わせる。基本的には、権威(Authority)<sup>174</sup>、交換(Exchange)<sup>175</sup>、説得(Persuasion)<sup>176</sup>の3種類に分けられる。

行政指導は政策目的の実現のためのひとつの行政手段である。その一番大きな特徴としては、相手方の任意の協力・同意の下に一定の行為(作為・不作為)をなすように求める。法律上に非強制的というのは行政指導の代名詞となっているが、実際には、非強制的な行政指導の実効性を保つのに、なんらかの強制性が伴っていると考えられる。通商産業政策における行政指導は日本の高度成長に役に立ったといえるのもその水面下に伴っていた強制性があるからこそである。

行政指導の実効性を保てる理由に関して、第1に、行政相手方が服従しなければ何らかの不利益を課すことを示唆して服従を促す方法がある。すなわち、服従しない場合に実際に強制手段を用いることを相手に伝えることによって服従を促すのである。第2に、補助金やサービスの給付と打ち切ることや資格や権利の請求の拒絶を示唆して服従を促す場合も同様に考えることができる。要するに、相手方にとって現実に不利益が課せられる可能性のみならず、付与されるべき給付が付与されない可能性も服従への誘引となりうるのである。特に、相手方がその給付に大きく依存している場合には、その給付を停止することの示唆は、有効なコントロールの方法である。いずれにせよ、この方法は現実の強制を伴わない点でそれほどコストを必要とせず、行政機関が相手方に対してなんらかの不利益を課す機会を有している限り、相手方の行動全般にわたってコントロールすることができる<sup>177</sup>。

---

もの階層を成しており、これらの目的・手段連鎖の一階層に相当する個々の政策も目的・手段連鎖に対応して何層もの重層構造を持った体系を形成している。

<sup>170</sup> これは執行活動の担い手たる行政機関及びその他の組織の組織構造、権限、活動資源などに関する要素である。

<sup>171</sup> 社会システムの在り方を変更するために、その一部分に働きかける「作用子」である。

<sup>172</sup> 執行活動の担い手たる機関が、政策の執行に当たって、定められた手段を、いかなる条件の下で、どのような順序を行使するかという執行活動の手続である。

<sup>173</sup> 森田朗『許認可行政と官僚制』(岩波書店、1988年)26頁。

<sup>174</sup> 権威とは行政相手方に行政機関側の権威を承認させ、それに基づいて指示・命令する方法であり、強制力が最も強い。

<sup>175</sup> 交換とは、行政機関側が行政相手方の欲する物を提供し、その見返りとして行政相手側に期待どおりの行動を行わせる方法である。

<sup>176</sup> 説得とは行政相手側の心理に働きかけ、相手方が入手する情報や認識のシステムを操作することによって相手方の行動を操作する方法である。3種類の中で強制的性格が弱い。

<sup>177</sup> この方法が用いられるのは顧客が行政機関にある程度意識的な抵抗がある場合であるが、顧客が常にそのような抵抗を試みるわけではない。顧客の心理状態には、顧客自身自らの行動指針を見出すことが

日本の通商産業政策を実施するために、高度成長期の通産省はこのように行政指導を多用していたと言われている。Johnson は日本の行政指導の力が生じる原因として、1930 年代以来確立された政府と民間の関係、官僚に対する敬意、各省が行使するさまざまな非公式の圧力、および行政指導は国益のためであるという正当性などと主張している<sup>178</sup>。つまり、Johnson は日本の行政指導が成り立つ基本的な原因を日本政府の強さとトップダウン型の行政方式であるとしている。

しかし、さらに長いスパンで見れば、日本の行政指導は高度成長期に特有の現象ではなく、本章の事例研究でも述べるように、日本の行政指導は古くからあるものなのである。日本の行政指導はトップダウン型の行政方式の特徴だけを表しているものではなく、古くから伝わってきた拡散的かつ分有的な日本の行政方式からも影響を受けていると思われる。

西欧諸国の場合、仮に近代化の原動力としての官僚制というものがあつたとすれば、それは自己完結性を持っている。これに対し、日本の場合には、儀式と実務の間に分裂があり、これとの関連で、官僚制の自己完結性が著しく弱められていたと伊藤大一が指摘している。すなわち、ここでは、行政幹部が儀式を独占する半面で、実務が拡散し、官僚と民間人によって分有されることの結果として、官僚制の外延が著しく不明確になっている。言い換えれば、官僚の世界と民間人の世界との間に、大規模な相互浸透作用が起こっているのである。そのため、日本では、官僚制が行政という相対的に閉鎖的な活動体系の組織化ではなく、むしろ、民間人まで含む、その意味で底が抜けた、開放的な組織としての性格を強く持つことになった<sup>179</sup>。

日本の組織は一般官僚（或いはノンキャリアと称す。）の持つ地位と役割に敏感に適合して作られていると言われている。その意味で一見キャリア組に大きく与えられているかのように見える命令権も、事実上は行政実施の仕組みの中で狭められているのである<sup>180</sup>。日本を他の西欧諸国と比較して見れば、日本の行政の特徴はいつそう明らかである。例えば、青木はアメリカのトップダウンアプローチと比較しながら、日本の行政におけるボトムア

---

できない場合や無条件に行政機関の権威を認めている場合、更には服従する方が利益になると判断している場合などもある。このような場合には、行政機関は、顧客に行動基準を示し、それに従うことを要望するだけで十分に服従を確保することができる。このようなコントロール方法を「指導」と呼ぶならば、指導は所謂「給付行政」におけるさまざまな助言や指導などが最も典型的な例であろう。森田『前掲書』（注 173）61 頁を参照

<sup>178</sup> Johnson, *op. cit.* at Note 11, p. 266.

<sup>179</sup> 伊藤大一『現代日本官僚制の分析』（東京大学出版会、1980 年）26 頁。

<sup>180</sup> 村松岐夫『日本の行政』（中央公論新社、1994 年）55 頁。

ップアプローチの特徴を述べる。アメリカでは労働者の専門家と職務の区分を重視するため、下位者の業務内容が特定化されており、それに伴って下位者が業務上取り扱う情報が限定されている。職務の分類ははっきりしており、トップが決定し、その仕事を分割し部下に割り当てる。つまりアメリカはトップダウン型組織である。これに対して日本では、専門化の程度が低く、職務の分類も単純でフレキシブルである。情報が下位レベルに広く分散されており、上位者に上げられる情報がむしろ限定的であるといわれる。日本の行政では多くの決定は課長補佐レベルで起案され、それが次第に上位者にまわって決裁を受けるのである。主要な政策は結局日本でもトップの判断であるが、できるだけ下層から情報やエネルギーを動員しようとする。省庁組織の中堅が大いに力を出しているところに特徴がある。このボトムアップ型行政組織のメリットとして、外部からの攻撃から自らを守ることができるという点が挙げられる。もしトップダウンでやれるのなら、外部の有力層が行政のトップを取り込むのは容易であると指摘する<sup>181</sup>。

また、Samuels はエネルギー産業を事例として取り上げ、日本は西欧諸国と異なり、自ら産業を独占して経営するのでもなく、また自らひとつの独占的な公企業を作って民間と競争するのでもない独特な存在であると述べる<sup>182</sup>。日本政府は保証人として、必要なときには資金やネットワークを提供し、民間が最大限の力を発揮できるように仕組みを与えている。日本の行政は業界間や業界内部の意思疎通を図る便利な仕組みを作り、業界団体の組織化を図る媒介的な役割を果たすのである<sup>183</sup>。

エネルギー産業だけではなく、戦後の高度成長期に通産省は輸出による経済の量的拡大とその拡大を基礎とした技術革新・合理化等による経済体質の改善を指導し、企業基盤の強化による国際競争力と GNP の向上とをその行政の第一の目標にしてきた。このため国内では通産官僚は、日本の産業、ひいては日本経済をまるで自分たちだけが守り育てているかのような高姿勢で民間にものを言い、体制的危機意識や国家的使命感を基調とする産業ナショナリズム—政府主導—競争力強化の壮大な政策ロマンを展開し<sup>184</sup>、これをもとに行政指導を行っていた。

この行政指導は当時の通商産業省においては、しばしば過当競争の防止と過剰設備投資

---

<sup>181</sup> 青木昌彦著、永易浩一訳『日本経済の制度分析：情報・インセンティブ・交渉ゲーム』（筑摩書房、1992年）第2章を参照。

<sup>182</sup> Samuels, Richard J., *The business of the Japanese state: energy markets in comparative and historical perspective* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p. 257.

<sup>183</sup> *Ibid.*, pp. 258-263.

<sup>184</sup> 鈴木幸夫『経済官僚』（日本経済新聞社、1969年）46頁。

の調整という形をとり、急激な拡大を抑制する役割を果たそうとしていた。このような行政指導のメリットを主張する側は民間のダイナミズムを時には刺激し、これを誘導する点で、基本的に業界の利益を守り、推進する機能を果たしたという評価がある。特に政府部内で大蔵省などに見る消極的な態度に対立しながら、強力な産業の保護、育成政策を推進する政治勢力となってきた。また、対外的にも一方で外国資本による国内産業の支配を警戒して自由化を遅らせ、他方でアジア、アフリカ、アメリカ等に対する攻撃的なまでの経済進出を奨励した<sup>185</sup>。

一方、行政指導を通じた産業政策そのものの実効性を疑問視する見解もある。例えば、三輪芳明は機械工業における産業政策及び産業立法を研究し、政府の能力を議論する際に、政府は万能ではないし、打ち出の小槌を持っているわけでもないと述べ、企業を含むあらゆる組織や個人と同じく、政府も物事を実現するためにはコストがかかると指摘する<sup>186</sup>。これは市場の失敗に対し、レント・シーキング<sup>187</sup>、私的な目標の挿入<sup>188</sup>、過剰供給あるいは予算の極大化<sup>189</sup>、X非効率<sup>190</sup>、政治的景気循環<sup>191</sup>、決定のタイムラグ<sup>192</sup>などという政府の失敗を強調する見方である<sup>193</sup>。

先行研究でも紹介したように、日本の高度成長期の行政指導については、肯定的評価と否定的評価が併存している。この賛否両論の中で、本論文は日中比較の前提として、日本

---

<sup>185</sup> 大嶽秀夫『現代日本の政治権力経済権力』（三一書房、1979年）83頁。

<sup>186</sup> 三輪芳明『政府の能力』（有斐閣、1998年）まえがきを参照。

<sup>187</sup> レントとは主に規制によって生じる追加的な利得のことを指し、それを得ようとする陳情活動をレント・シーキング活動という。

<sup>188</sup> 民間企業は私的利益を追求し、政府は公共の目的を追求するものとされる。しかし、政治家は選挙で有権者の支持を得、選挙で勝つために採算などを度外視して、私的な目標を達成するために必要のないインフラなどを作ることによって経済的に不利益を引き起こす現象である。「我田引鉄」とも呼ばれる。

<sup>189</sup> William Niskanen が提唱するのは、官僚は自分の属する行政機関の予算を可能な限り最大化させようとし、それに成功すると考える予算極大化（Budget-maximizing）モデルである。民間企業の経営者たちが利潤を極大化しようとするのと同様に、官僚たちが自分の属する行政機関の予算を極大化しようとするのである。

<sup>190</sup> X非効率でいうXとは、追加的な（extra）のXであり、「見えない」というニュアンスもある。公私を問わず、組織運営の効率性が悪い、あるいは職員のモラルが低いなどの理由で、経済適正化が低下している事態をX非効率が高いという。X非効率の発生メカニズムは官僚制の逆機能そのものである。

<sup>191</sup> 政治的景気循環（political business cycle）とは、政府が財政政策や金融政策を選挙のタイミングにあわせて操作することによって意図的に作る景気循環のことを言う。グッタイ的には、選挙前に政府支出を増大させたり減税を行ったり、あるいは公定歩合を引き下げたりするなどして、景気刺激を行い、失業率を低下させる、そしてそのために生じたインフレの兆候は、選挙後の引き締め政策と失業の増大によって収拾するというものである。

<sup>192</sup> まず、政府が政策の実行を必要とする情勢の変化を認識するまでにラグがある（認知ラグ）。次に、政府が政策発動の必要を認知してから実際に政策を決定・実施するまでのラグがある（決定ラグ）。最後に、政策が実施されてから効果が発生するまでのラグがある（効果ラグ）。

<sup>193</sup> B. S. フライ著、関谷登・川野辺裕幸・横山彰・原田博夫訳、加藤寛監訳『新しい経済政策—「公共選択」と政策決定』（ダイヤモンド社、1985年）163-168頁。

の行政指導に関して、その是非について評価するのではなく、なぜこのような行政指導が日本特有の現象の一つとして日本で根を下ろし、芽を出したのか、つまり行政指導が日本の高度成長期の通商産業政策において、多用された理由を中心として分析することとする。また、通商産業政策における行政指導の具体的方法として、操業短縮や減産などの生産制限と価格制限があげられる<sup>194</sup>。それゆえ、本論文の事例研究の部分では1950年代日本の繊維産業における操業短縮と電子産業における価格監視を具体案として分析に当たる。事例研究に入る前に、行政指導の背景として、高度成長期の日本の通商産業政策の経緯を述べる必要がある。

## 2-2 高度成長期の通商産業政策

### 2-2-1 高度成長期に入る前の通商産業政策

第2次世界大戦後、ドイツでは中央政府の徹底的な解体が行われたのと異なり、日本の場合、占領軍が直接統治ではなく、日本政府を介して間接統治方式をとった。これは戦後日本の官僚機構がほぼ無傷で生き残ったひとつの理由であるといわれる<sup>195</sup>。1947年8月に、戦後日本における厳しい封鎖体制がはじめて緩和され、制限つきながら自由な民間貿易が許可された。この前の時期には、日本の貿易は全面的に占領軍に管理され、関税の自主権は奪われ、一切の貿易は占領軍の指令に基づき、政府機関たる貿易庁の手によって行われていた<sup>196</sup>。

占領軍のもとで、日本は民主化に向かって改革し始めた。戦後占領軍による経済民主化改革において、「財閥解体」、「農地改革」、「労働民主化」といわれる三大改革が行われ、それが後の日本経済と社会の発展に大きな影響を及ぼした。財閥解体によって、戦前日本経済を独占した大きな財閥の所有者が追放され、所有と経営の分離が促進され、戦後企業間の競争環境を作り出した。また、1947年4月14日に公布された「独占禁止法」により、財閥関係の復活阻止の法的措置がとられた。農地改革によって、地主から土地を借りていた小作農は土地所有権を持ち始め、農民の能動性が発揮し、農業の生産性が向上するようになった。労働民主化によって、戦後日本の民主的な労使関係の制度的枠組みが確立され、労働者が自ら利益を守るために労働組合に加入するようになり、賃金や労働条件の改善に

<sup>194</sup> 山内『前掲書』（注28）172頁。

<sup>195</sup> 野口『前掲書』（注97）78頁。

<sup>196</sup> 岡茂男『貿易自由化と関税政策』（日本関税協会、1992年）28頁。

有利な制度をつくりあげた。

一方、世界の状況から見れば、1947年3月12日、当時のアメリカ大統領トルーマンは一般教書演説でイギリスに代わってギリシアとトルコの防衛を引き受けることを宣言し、冷戦が全面的に始まった。西側のココム（対共産圏輸出統制委員会）、チンコム（対中共輸出統制委員会）とバトル法（相互防衛援助統制法）の実施に対し、東欧諸国はマーシャル・プランへの不参加、IMF脱退、またコメコン（経済相互援助会議）を設立して対立し続けた。これを背景に、アメリカの対日政策も変換し、1946年に制定された対日本処罰の一番厳しいポーレー案から1948年3月のストライク案を経て、さらにドレーパー案が制定され、対日態度は大きく変わってきた。冷戦のもとで、対日本の民主化要求より日本を東洋の基地にし、東アジアで反共の前線として活用するというアメリカの思惑は明らかであった。1948年1月6日のロイヤル陸軍長官の演説から見れば、日本を早く回復させるために独占資本の経済的自立が優先されていた。日本をアジアの反共防波堤とするため、アメリカは大量の援助を日本に投入した<sup>197</sup>。

このような世界状況において、アメリカの黙認のもとで、日本は「傾斜生産方式」という産業政策を採用した。当時「四重点産業」と呼ばれる鉄鋼、電力、海運、石炭という基礎産業の回復を目的として、希少であった政府資金や輸入原材料や外国為替などは政府の厳格な管理下に置かれ、経済再建のために鉄鋼業などの重要戦略産業に優先的に配分されていた。次いで石油化学、合成繊維、機械工業といった幼稚産業ないし新興産業が重視されるようになり、1950年代後半になると「国際収支の改善に寄与する産業の育成、合理化」という目的に従って輸出産業が開銀の融資対象として取り上げられた<sup>198</sup>。

通商政策においては、占領政策の転換に伴い、貿易に対する制限も次第に撤廃されていた。ドッジラインに基づいて単一為替レートの設定、つまり1ドル=360円の固定的単一為替レート(1949年4月)は貿易正常化を推し進める重要な布石であった。また、通商産業政策を立案する行政官庁として、1949年に通商産業省が設立され、輸出促進の政策が採られる基盤を形成した。1949年、通産省は合理化推進政策に関する政府・企業・労働者間の合意形成のための諮問機関——「産業合理化審議会<sup>199</sup>」を設立した。この機関は実際政府と民間との間の意見交換のパイプの役割を果たしていた。

---

<sup>197</sup> 同上、52-53頁。

<sup>198</sup> 日本開発銀行『日本開発銀行十年史』（日本開発銀行、1963年）128-129頁。

<sup>199</sup> 審議会については以下を参照。小野『前掲書』（注1）39頁、村松岐夫『戦後日本の官僚制』（東洋経済新報社、1981年）124-128頁。

1949年から1950年にかけて、産業合理化審議会は鉄鋼と石炭業界における調整政策の失敗を中心に検討を行っていた。鉄鋼と石炭業界の企業代表がこの審議会に参加した。鉄鋼原局は鉄鋼業界の意見を吸い上げ、合理化目的を達成するにはコークスに使うコストは2800円以下でなければならないという結論を得た。同時に、石炭原局は石炭業界に対して石炭価格を下げる可能性を検討し、結果はコークスのコストが3700円以上でなければならない。この矛盾は原局の上の調整局にリポートされ、調整局の調査によって、効率性のいい機械と石油を使えばコークスのコストは3200円から3300円の間を設定すべきだとし、また、石炭生産は効率のいい鉱山で行われ、復興金融銀行からの融資の金利を下げさせることとなった。この結論がさらに1950年8月に通産省大臣に報告された。このように、日本の産業政策は業界から原局と調整局を通じて情報が収集され、政策が局レベルで形成し、最後に一番上の通産省大臣に報告されるのである<sup>200</sup>。この産業合理化審議会が鉄鋼業に関する政策形成の流れは日本のボトムアップ型行政の特徴をよくあらわしている。

1949年に「外国為替及び外国貿易管理法」（以下「外為法」という）、続く1950年には「外資に関する法律」（以下「外資法」という）がそれぞれ制定され、これらによって国内生産力の保護育成のための強力な貿易為替制限と外資規制が行われた。外為法は国際収支均衡や通貨安定というマクロ的目的のための手段であるだけでなく、外貨資金の有効な配分というミクロ的目的のための手段としての性格もあわせ持っていた<sup>201</sup>。外資法の目的は技術輸入であった。外資法の適用を受ければ、外国投資家は技術援助契約や証券や貸付金債権の取得において、収益と元本の償還金を外為法の許可なく海外送金することができるからである<sup>202</sup>。

当時の輸入物資は自動承認制物資（Automatic Approval）と外貨割当制物資（Foreign Exchange Allocation）に区分され、それぞれに異なった外貨予算が配分された。外貨割当制物資に関しては、外貨予算の決定は事実上、その期に特定の財を輸入しうる上限額を設定することを意味した。さらに外貨割当物資を輸入する場合、各企業は事前に通商大臣

---

<sup>200</sup> Ichiro Araki, 'Industrial Policy in Japan: An Insider's View,' Linda Low (ed), *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* (Nova Science Publishers, Inc., 2004), pp. 104-105.

<sup>201</sup> Okazaki, Tetsuji and Takafumi, Korenaga, 'The Foreign Exchange Allocation Policy in Postwar Japan: Its Institutional Framework and Function,' in Takatoshi Ito and Anne O. Krueger (eds.), *Changes in Exchange Rates in Rapidly Developing Countries: Theory, Practice and Policy Issues* (The University of Chicago, 1999).

<sup>202</sup> *Ibid.*, p. 59.

に申請して外貨割当証明書の交付を受ける必要があった<sup>203</sup>。

さらに、1951年12月に制定された「輸出振興外貨資金制度」は、輸出業者、製造業者に、輸出によって獲得した外貨資金の一部を優先的に使用することを許可する制度であった。重点産業の原料輸入や技術導入に優先的に外貨を振り分けたほか、重要産業を保護育成する立場から、国産化を目指す製品の輸入を制限・遮断する手段としても外為法は活用された<sup>204</sup>といわれている。

国際的にこの時期において、日本の通商政策において大きな出来事は関税及び貿易に関する一般協定（ガット）への加盟である。1951年のサンフランシスコ会議で対日平和条約が調印され、翌年7月18日、平和条約の発効とほぼ同時に、日本はガットへの加盟を申請した。当時アメリカは東西冷戦という世界情勢の下で、日本を西側同盟につなぎとめておくという思惑を持っていた。日本のガット加盟においてもアメリカは主な後援者であった。一方、イギリスを代表とする西欧諸国は日本のガット加盟への反対の最大の理由は日本との経済競争に対する恐れであった。当時の日本は低い人件費と比較的高い技術をあわせて持っており、繊維などの労働集約型産業の国際競争力が著しく高かったからである。

日本国内から見れば、ガットへの早期加盟を強く政府に求めていたのは繊維業界であった。1951年4月の第10回参議院本会議では、日本繊維協議会が提出したガット加入促進を求める決議案が満場一致で可決され、吉田内閣に提出された。日本繊維協議会が日本のガット加入の必要性を痛感するにいたった直接的契機は南アフリカが日本からの繊維製品の輸入に最高税率及び特別関税を適用し、毛製品は従価15%から50%へと大幅な関税引き上げを実施したため、同国向けの輸出がほとんど途絶してしまったことであった<sup>205</sup>。

このような国内外の情勢の下で、1951年日本はガットへオブザーバーを派遣し、1953年に仮加入が認められ、1955年17カ国との関税交渉を行った結果、同年9月10日に正式加盟することになった。しかし、戦前に見られたような日本商品による市場攪乱（market disruption）の再現を恐れたため、日本の加盟に対してイギリスをはじめとする14カ国はガット35条（相互不適用条項）を援用して、日本とガット関係に入ることをあくまでも拒否した。

<sup>203</sup> 通商産業省・通商産業調査会編『通商産業政策史』第6巻（通商産業調査会、1990年）122-124頁。

<sup>204</sup> 萩原伸次郎『通商産業政策』（日本経済評論社、2003年）58頁。

<sup>205</sup> 大蔵省関税局編『税関百年史 下』（日本関税協会、1972年）第2章を参照。



## 2-2-2 高度成長期の通商産業政策

1955年から、日本政府は公式に初めて「経済自立5ヵ年計画」を策定し、新産業振興政策として「合成繊維育成5ヵ年計画」（1953年）、「石油化学工業育成対策」（1955年）、「電子工業振興臨時措置法」（1957年）、「機械工業振興臨時措置法」（1957年）など長期的経済計画の策定と同時に各産業に革新的技術の導入、設備投資の促進を図るため、関税、租税の優遇措置を具体的にとる政策展開となった<sup>206</sup>。

一方、日本で自由化が本格的に議論され始めたのは1959年秋、9月のIMF総会と10月から11月にかけてのガット東京総会以来のことで、当時ようやく「ドル危機」が顕現化し始めたアメリカを中心とする先進国の強い要請が契機になっている。同年11月4日、経団連が表明した決意の中にも「IMF及びガット総会を通じて示された世界各国の為替・貿易自由化に対する強い要請に接して、改めてわれわれは、わが国の為替及び貿易制限の撤廃を可能な限り、極力早期に推進すべき必要を痛感する」と明言されていた<sup>207</sup>。

これらの内外の要求に従って、1960年政府によって「貿易為替自由化計画大綱」が作成された。それに沿って、1960年4月まで41%であった自由化率は1960年10月に44%、1961年4月に62%、1962年4月に73%、1964年10月まで93%までに進行し、1965年10月完成乗用車の輸入も自由化することとなった。

1964年日本はIMF14条国からIMF8条国へ、ガット12条国からガット11条国へと移行し、日本は自由化義務免除された国から自由化義務つけられた国へと変わった。具体的にいうと、まず、貿易サービスなどの経常的な国際取引では支払い制限ができないことになり、日本の高度成長にとってとりわけ強力な武器であった外貨予算制度は、このために撤廃されることとなった。第2に、二カ国間の貿易収支尻の決済について、特定の通貨を指定した協定を結んだり、相手国や取引の種類によって異なる為替レートを適用したりすることができなくなる。第3に、他のガット加盟国が保有している自国通貨に対して、いつでも金または相手国通貨との交換に応じなければならなくなる<sup>208</sup>。

1964年4月27日、日本はOECD加盟決議によって貿易自由化から資本取引自由化への新局面に進展した。その過程として、1965年5月、BIAC（OECDの産業経済諮問委員会）が直接投資を中心とした資本取引の自由化を要請したのを皮切りに、7月第4回日米貿易

<sup>206</sup> 同上。

<sup>207</sup> 宮崎義一『日本経済の構造と行動 上』（筑摩書房、1985年）91頁。

<sup>208</sup> 同上、97-98頁。

経済合同委員会<sup>209</sup>、10月の日米財界人会議及び OECD 調査団による資本取引の実情調査、12月のビジネス・インターナショナルと日本財界との懇談会など、着々と日本に対する資本取引自由化の要請が強まってきた。

日本政府は、ついに1966年7月京都で開催された第5回日米経済合同委員会で、日本の資本自由化のスケジュールを公表する意向を示さざるを得なくなった<sup>210</sup>。1967年6月に出た外資審議会の答申に即して開始された日本の資本自由化は、67年に第1次、69年に第2次、70年に第3次と進み、71年7月の外資審議会は第4次資本自由化を発表し、自動車も資本自由化の波にもまれることになった。この4回に渡る資本自由化政策によって、1967年から71年までの4年間で、日本の資本自由化率は6.7%から92.5%へと急激に上昇した。その結果、非自由化業種、つまり個別審査業種は国際的に認められている運輸、通信、公益事業のほか、農林水産業、石油精製、電子計算機、情報処理、11店舗を超える小売業、皮革製品、不動産業の7業種となった<sup>211</sup>。原則100%の自由化は、73年5月まで延期され、コンピュータ産業、情報処理産業の資本自由化は更に先送りされることになった<sup>212</sup>。コンピュータ製造に関しては75年12月、情報処理業については76年4月、いずれも100%の資本自由化の措置がとられた。

これまでの日本の貿易自由化の流れを一見すれば、自由化を推進する力は主としてアメリカの強い要請と国内の利益団体や業界団体などの要求であるが、自由化を阻止する力は主として日本政府が実施してきたさまざまな通商産業政策であった。同じ時期のほかの先進諸国と比べれば日本の自由化の進展はかなり遅れていたといえよう。

たとえば、日本の IMF8 条国への移行(1964年)と比較して、西ドイツのほうがかなり早い。1957年に西ドイツは IMF から 8 条国移行勧告(国際収支上の理由によって為替制限を行ない得ない状況になった旨の勧告)を受け、それに基づいてガット 11 条による輸入数量制限の原則的廃止の規定を適用された。そして、西ドイツに次いで、イタリア、フランス、英国なども IMF8 条国に移行していった。貿易自由化率からみれば、西ドイツは 1952年 70%、1959年 96%であるのに対し、日本は 1960年 44%で、1965年 93%である。また、残存輸入制限品目数から見れば、下表が示すように、1969年の時点で日本は他の先

<sup>209</sup> 日米貿易経済合同委員会は 1960 年改定の安保条約(第 2 条:経済的強力)と深い関係を持って成立した。委員会はケネディ時代、ジョンソン時代、ニクソン時代にわたって合わせて 9 回開催された。

<sup>210</sup> 宮崎義一『前掲書』(注 207) 102-103 頁。

<sup>211</sup> 山本繁紳『日本型政策の誤算—経済摩擦解消のために—』(同文館出版株式会社、1993 年) 48 頁。

<sup>212</sup> 萩原伸次郎『前掲書』(注 204) 113 頁。

進諸国と比べて残存輸入制限品目数がかなり多かった。

表 6 : 1969 年日、米、仏、独、伊の残存輸入制限品目数

	鉱工業品	農産物	合計
日本	39	54	118
米国	4	1	5
フランス	35	39	74
ドイツ	20	19	39
イタリア	8	12	20

出所：稲葉秀三・生田豊朗著：『日米繊維交渉』（金融財政事情研究会、1970）72 頁。

1960 年代前半、日本寡占企業は膨大な設備投資から生じた減価償却費ならびに金融費用の増大によって費用構造上、固定費用が増大していた<sup>213</sup>。このため、企業間の激しい競争によって、1965 年戦後最大の不況を経験することとなった。この不況に直面して、政府は一連の金融緩和措置及び減税、公共事業支出の増加などの政策を出し、また、行政指導により官民協調方式による大型合併も本格的に展開してきた。鉄鋼業においては、1968 年八幡製鉄、富士製鉄が合併を申請、1970 年に新日本製鉄が誕生し、造船業においては、1964 年の三菱重工業、1969 年の住友重機械工業の誕生などによる大手 8 社体制が成立した。自動車産業では、1966 年、日産自動車とプリンス自動車の合併などでトヨタと日産の上位 2 社の寡占体制が形成され、合成繊維メーカーにおいては、1966 年の東洋紡績による呉羽紡績の合併、さらに 1969 年にはニチボーと日本レーヨンの合併によるユニチカの誕生があった<sup>214</sup>。

自由化問題に対処するため、1963 年に通産省の佐橋滋企業局長は「特定産業振興臨時措置法案」（以下「特振法」という）を立案した。この法案をめぐる議論は戦後の復興期の日本経済における主要な問題のすべてを凝縮したといわれている。この法案が 1960 年代後半に、法案に盛り込まれていた事項を非公式に行政指導という形で実行する道を開いたのであり、占領初期以来、もっとも重要な経済の統制に関する提案であった。この法案が作り出され、熱心に議論が進められ、そして最後に挫折するという過程は日本の産業政策を作り上げていたすべての問題、つまり自由化政策、通産省と大蔵省の権限論争、独占禁止法、そして通産省内の次官ポストをめぐる争いといったものすべてを巻き込んでいた<sup>215</sup>。特振法は流産したものの、その中に盛り込まれた「協調方式」の考えは協調懇談会や審議会な

<sup>213</sup> 同上、108 頁。

<sup>214</sup> 同上、108-109 頁。

<sup>215</sup> Johnson, *op. cit.* at Note 11, p. 255.

どの方式を通じて行政指導によって実行された<sup>216</sup>。

1970年代に入って、60年代の重化学工業の競争力を向上させる方針と一変し、日本の通商産業政策は71年に発表された産業構造審議会<sup>217</sup>中間答申に明確化され、知識集約産業の発展、具体的にはIC（Integrated circuit：集積回路）関連、コンピュータなどを基軸に日本の通商産業政策を形成することが述べられた。アメリカの独占的な地位に対抗するため、富士通、日立、日本電気、東芝、三菱電機、沖電気が通産省の強力な行政指導によって、1971年、富士通・日立、三菱電機・沖電気、日本電気・東芝という3つのグループに再編成させることに成功した。コンピュータの共同開発を目的とし、「電子計算機等開発促進費補助金制度」が創設され、1972年から1976年までの5年間で総額721億円の巨費が投じられることになった<sup>218</sup>。

戦後復興期に日本の産業政策はもっとも華々しく展開され、通産省と産業界は二人三脚で日本経済の発展に努力してきたが、その後、重化学工業から知識集約型産業へと産業政策の比重が移行し、政府の支援も次第に間接的なものを中心となった。通産省が積極的に「官僚主導」で産業政策を展開できたのは高度成長期までで、産業界が自力をつけてくると、通産省自身も政策スタンスを市場メカニズム重視の産業政策に転換しなければならなかった<sup>219</sup>。小池は、このような日本の産業政策はマクロな政策共同体とミクロの政策共同体とが二元的な構成になっており、それぞれが異なるネットワークを形成していると論じている。マクロな経済政策なり産業政策については、産業界の上部組織と通産省の間に緩やかな利益共同体が作られている。それに対し、個別領域のレベルでは、業界と通産の原局と族議員がギブ・アンド・テイクの共同体を形成しているケースが多々見られる<sup>220</sup>。

1970年代後半から90年代にかけては日米間に二国間の貿易摩擦が多発した。この時期に日本は、外国政府との二国間交渉に携わらざるを得ない状況におかれ、しばしば輸出自主規制など、国内産業にとっては必ずしも喜べない政策的対応を迫られた。

1980年から2000年にかけて通商産業政策をめぐる社会経済環境に国内マクロ経済状況の変化、世界的規模の経済の国際化、市場の重視と財政再建、そして地球環境の維持保全

---

<sup>216</sup> *Ibid.*, p266.

<sup>217</sup> 産業構造審議会は、産業構造調査会の期限終了に伴い1964年に設置された。産業構造審議会は総合部会と各部会にわかれ、日本の産業政策立案の全般に大きな役割を果たすことになる。

<sup>218</sup> 萩原伸次郎『通商産業政策』（日本経済評論社、2003年）113頁。

<sup>219</sup> 小池治「産業政策—通産行政の変容—」『政策研究フロンティア（Ⅱ）日本の公共政策—その基準と実際—』（行政管理研究センター、1989年）22頁。

<sup>220</sup> 同上、23頁。

という4つの変化が訪れ、日本の通産政策にも反映された。まずは石油危機を克服して安定成長が定着したと思ったのも束の間、プラザ合意に始まる急速な円高とバブル不況とが到来した。政府の数次の景気対策は財政の更なる悪化を招き、産業政策目的のために補助金や租税特別措置を利用する自由度は迫った。政策決定メカニズムにも変化が現れた。橋本行政改革によって樹立された原則は内閣機能を強化し、省庁を大きくくりにし（22省庁を12省庁に減少させる）、そして管掌によらず、すなわち縦割り行政をやめて任務を中心に仕事をするの3点に要約された。さらに各省庁は組織のフラット化を導入し、通産省では総務課を削り法令審査委員会を廃止して政策調整官会議で代替するなど、情報伝達と決断の迅速化を図った<sup>221</sup>。

産業政策の内容についても1990年代には変化の兆候が明らかに見られる。まず、1980年代以前に隆盛を見た業種に着目し、業界団体の機能を活用しつつ実施される原局行政に代わって、情報化や省エネルギーの推進、環境政策など、必ずしも業種にこだわらない施策が比重を増やしていった。同時に、従来の市場介入型産業政策に代わって、規制改革など市場の機能を尊重しかつそれを促進するタイプの政策が選択されるようになった。1999年中小企業基本法の改正で旧法（1963年制定）の中核的法思想だった「不利の補正」の概念が消え、産業政策としての中小企業政策の性格根本的な変化が訪れた。第2に、新しいタイプの政策、すなわち外部不経済の内部化によって市場の失敗を防ぐとか、民間部門では十分に負えないリスクを肩代わりして市場の営みを背後から支えるなど、従来とは異なる新型の介入政策が模索されるようになった。第3に、新技術の開発と研究者交流の促進、特許申請プロセスの簡便化ならびに審査官の増強、企業立地条件の改善措置などは、産業空洞化を防ぎ、比較優位のある製造工業を国内に繋ぎとめようという文脈の中で生まれた。第4に、流通業の「近代化」や消費者保護行政の強調などが華々しく登場し、1998年の「大規模小売店舗立地法」（大店立地法）はその顕著な一例である。第5に、経済環境の変化を反映して、政策のスタイルにも変化がもたらされた。例えば、産業政策ツールとしても行政指導よりは法令制定を用いる傾向が目につくようになった。こうして法令に根拠のない行政手続や行政指導は実施が困難になった。また、問題が起きる前に規制する、つまり事前規制より問題の所在がわかってから規制する、つまり事後規制への転換があった。第6に、通産政策の取り上げる課題が、省庁間の縦割り行政のしきたりにこだわること

---

<sup>221</sup> 岡崎哲二『通商産業政策史3 産業政策』（経済産業調査会、2012年）序を参照。

となく、課題の要請に応じて縦横自在に設定される傾向が見られるようになった<sup>222</sup>。

このように国内外情勢の変化によって、日本の高度成長期に官僚主導型の行政は徐々に市場メカニズム重視の政策スタンスに転換してきた。通商産業政策の実施手段としての行政指導は官民協調によって、業界団体の機能を活用していたが、経済環境の変化と行政の改革に伴い、行政指導の代わりに法令制定などが主な傾向となっている。行政指導は完全にとって代わられたわけではなく、各種の産業立法によって行政指導の法律的根拠ができ、これらの産業立法は産業政策の実施における広範な行政指導を生み出す原因ともなっている。

## 2-3 事例研究①：繊維産業における行政指導

### 2-3-1 日本の繊維産業の歴史的沿革

繊維の種類には大きく分けて、天然繊維<sup>223</sup>と人造繊維<sup>224</sup>がある。一般的には化合繊維メーカーも紡績メーカーも繊維産業と解釈される場合が多いが、石油からナフサをとり、繊維を作り出しているのが化合繊維メーカーで、一般には化学工業に分類される。一方、紡績メーカーは繊維工業に所属し、その他、捻糸工業、織物業、染色・加工業もここに所属する。その他、繊維産業の分類に入っているものに、繊維製造業（アパレルを初めとした二次製品製造業）がある。また、生産と流通を分けると、繊維産業は生産過程だけでも何段階もあり、複雑なものに加えて、総合商社、専門商社、服地卸、集散地卸などさまざまな繊維卸業があり、卸業でありながら同時に生産業の役割を兼ね備えた卸業が多く、それらが複雑に絡み合っている。江戸時代末期には、すでに産業化の基礎が築かれていたが、第2次大戦前までは商社・問屋が一貫して流通の主導権を持っていた。戦後に入って力を失った商社にかわって、化合繊維の隆盛を背景に、東レを初めとした化合繊維メーカーが流通のリーダーシップを取ってきた。そして、1970年代末から1980年代に入ると、小売店を持つアパレル業者が次第に主導権を得てきている<sup>225</sup>。

<sup>222</sup> こうした変化の6点については、岡崎『前掲書』に詳しく説明されている。

<sup>223</sup> 天然繊維には植物性のもの（綿、麻など）動物性のもの（絹、羊毛など）、鉱物性のもの（石綿）がある。

<sup>224</sup> 人造繊維は人工的に分子を連結させたものである。化学的には金属繊維とガラス繊維、炭素繊維を除いては、高分子化合物である。一方、人造繊維は有機質と無機質（炭素繊維、金属繊維など）に分類される。有機質のものはレーヨンなど、パルプを原料とした再生人造繊維とポリミックス、アセテートなどの半合成繊維、ナイロン、ポリエステル、アクリルなどの合成繊維に分類される。形状的には長繊維（フィラメント）と短繊維（ステープル）に分けられる。

<sup>225</sup> 境野美津子『繊維業界』（教育社、1987年）16-23頁。

1938年アメリカのデュポン社がナイロンを発表し、戦争中には飛躍的な発展を遂げた一方、生糸需要は激減した。そのため、戦後の復興にあたり、生糸、綿中心に政府の再建構想は大きく転換し、合成繊維育成政策を打ち出した。ビニロンを倉敷レーヨン(クラレ)、ナイロンを東洋レーヨン(東レ)で企業化、工業生産させることを決定した。倉敷レーヨンは戦前から手掛けてきたビニロンの工業生産を開始したのが1945年であった。同時に、大日本紡績(ユニチカ)が工業化試験に成功したことで、二社体制でスタートした。一方、ナイロンは東洋レーヨンが独自技術で開発を行っていたが、デュポン社との特許上のトラブルを回避して技術導入の形式で1946年より工業生産に入り、独自体制でスタートして、合成繊維時代が始まった。1955年日本レーヨンがナイロン事業に参入したが、1957年にデュポンの基本特許が期限切れたから、鐘紡がスニア社(伊)、帝人がアライド社(米)、呉羽紡(今の東洋紡)がチンマー(東独)、旭化成がチンマー(西独)と提携し、ナイロン生産に参入した<sup>226</sup>。

1970年代に入って、1971年のニクソン・ショックによる円の大幅な切り上げ、対米輸出規制といったダブルパンチを受け、輸出の低迷、国内経済不振による内需低迷、原燃料の高騰によるコストアップで需給バランスは急激に悪化し、加えて、活発する公害運動への対応などで、繊維業界は構造不況業種に認定されるまでに転落した<sup>227</sup>。

繊維産業は戦前・戦後を通じて日本のリーディング・インダストリーであり、特に戦後の復興期から高度成長期には輸出産業の花形であった。また、その過程において日米貿易摩擦を引き起こし、後には逆に途上国の追い上げを受けて構造調整ないし衰退、或いは事業転換を経験してきた<sup>228</sup>。日本の繊維産業における構造調整は市場メカニズムや競争的産業組織によって促進されている部分もあるものの、大企業を中心とする組織的調整の部分により大きな比重を占めている。組織による調整や政策支援は、前進的スムーズな転換を促進するという点で優れた側面を持つと考えられるが、他方で市場メカニズムにさらされていないために、過剰人員の抱え込みや過剰投資、限界企業の温存を誘発しやすいという点で非効率な側面もある<sup>229</sup>。いずれにしても、日本の繊維産業の構造調整には市場と非市場の微妙なバランスの上に成り立つという特徴があるといわれている。

### 2-3-2 戦前から戦後にかけて日本の繊維産業における行政指導

<sup>226</sup> 同上、29-31頁。

<sup>227</sup> 同上、31頁。

<sup>228</sup> 小野『前掲書』(注1)225頁。

<sup>229</sup> 渡辺純子『産業発展・衰退の経済史—「10大紡」の形成と産業調整』(有斐閣、2010年)4-13頁。

### 2-3-2-1 戦前日本の繊維産業における行政指導

明治時代から戦前にかけて日本の繊維産業において行政指導を利用して操業短縮を果たし、コントロールの歴史が長かった。戦前には総計 11 回の紡績操業短縮が実行されていた。

第 1 次操短は明治 23 年（1890）の恐慌に、糸価は低落し、在庫は増大したときに行われた。明治 15 年に紡績連合会が設立されていて、紡績業者の殆どが加盟し、しかもその殆どが初発から株式会社であり全体で数十社に限られていたためカルテル化が容易であったことによる。紡連は明治 23 年 6 月 15 日より向こう 3 ヶ月間、1 ヶ月 8 昼夜休日を設けることを決議しその監督は各府県知事に委嘱している。しかしながら、市況が速やかに回復したため、7 月 9 日を持って操短決議は解除された。第 2、3、4 次操短は日清戦争後、明治 32 年 1 月、明治 33 年 5 月からの 10 ヶ月間、明治 35 年 7 月から半年間となる。この時期にいたって漸く優勢な資本と弱小資本が利害関係を対立させ、次第に大資本が紡連のヘゲモニーを握っていくはしりとなった。また、この時期には銀行業における集中化が進んでその関係から紡績業の合併が著しかった。操短が生産の集積と資本の集中の条件となる原因はまず、操短が実施されると各企業は操短の意図とは一見矛盾して生産拡大を目指して設備拡大を図ることにより集積が起こる。他方、恐慌期にあつて経営不振となった弱小資本の合併や合同によって大資本の集中がますます進むからである。このように操短期間中に増産を行えたのは、不況期にあつての物価の低落が設備投資を容易にしたことと、操短によるカルテル価格の維持によって相対的に高い利潤率が投資を誘発しえたことによるものであろう。第 7、6 次操短は日露戦争後、明治 39 年（1906）鉄道国有化、満鉄創立などに伴って、日清紡などが新設されたが、1907 年アメリカに端を發した世界恐慌は日本資本主義をも巻き込んで、この後第一次大戦勃発まで慢性不況から抜け出すことができずに終わった時期に行われた。第 7、8、9 次操短は第一次大戦の勃発で、1915 年から 1918 年までの間、実に 14 億円の輸出超過とそれに 14 億円の貿易外収支を加え手 28 億円の黒字であった一方、1914 年（大正 3 年）に株の暴落などによって経済界が攪乱させられて、紡績業界については中国市場への輸出不振などに依って資本設備の過剰状態の下で 3 回の操短が行われた。1927 年 3 月 14 日、東京渡辺銀行の破綻に端を發する金融恐慌によって、当時紡績業で決定的な地位を占める五大紡即ち大日本紡、東洋紡、鐘紡、富士紡、日清紡の決議の下で第 10 次操短が決められた。第 11 次操短は 1929 年アメリカで發した恐慌が世界を席卷し、日本の紡績業においても輸出は停滞し、在庫は増す一方で糸



価は大暴落した背景の下で行われた<sup>230</sup>。

操短がカルテルの形成に有利な条件を与え、政府と大企業間の協調によって、競争を排除し、独占利潤獲得の途を見出している。戦前の日本繊維産業において、恐慌に対抗するため、政府の保護政策を受け、大企業は紡績連合会の創設などによって生産カルテルを形成し、そして大企業の利益を代表する業界団体は自らの利益を保護するため、政府と協調し、操短などの行政指導によって業界秩序を維持している。

#### 2-3-2-2 戦後綿紡績業の第一次勧告操短

##### (a) 勧告操短とは何か

勧告操短は行政指導による生産調整として最も知られているのである。勧告操短というのは行政機関が、商品供給量を制限して市況を安定させることを目的に、法律の明確な根拠なしに、企業に対してある商品の生産を短縮するようになされる行政指導であると定義されている。勧告操短は主として高度成長期前半に実施されている<sup>231</sup>。

操短の約束を破るアウトサイダー企業に対し、指示を守らせるために通産省と業界主要企業とが共同で監視機関を設置したり、違反企業に不利益を課すと示唆したりしている。例えば、スフ綿生産調整実施会や綿紡績操短実施委員会などはこのような監視機関である。勧告操短の抑制的な措置として、例えば指示に従わない企業に対し、輸入原材料割当の削減、違反の公表、次期操短率の強化など不利益を課すと示唆する。

勧告操短の生産調整効果について、松井がスフ綿、人絹糸などの合計9業種の勧告操短の実態を調べ、次の結論を出した。第1、指示と実績の差はおよそ一割前後であり、両者が大きく離れることが少なくないのがわかる。統計に表れないヤミ生産があるにしても、一定の生産調整効果は否定できない。第2、後の期間になる生産超過傾向が見られるものが多い。第3、繊維における比較から、企業数が少ないほど生産調整効果が高い、すなわち産業組織の影響があることが推測できる<sup>232</sup>。

また、アウトサイダーの違いによって勧告操短の効果も変わってくる。アウトサイダーは中小企業の場合、中小企業はフリーライダーとして生産減少の成果を享受し、増産する行動をとることが可能である。この場合、通産省の主な役割は監視機関や抑制的措置を採って、これらのフリーライダーの行動を抑制することと公正取引委員会との折衝すること

<sup>230</sup> 岡本清「日本紡績操業短縮史論——綿業独占資本の創成過程」『秋田経済法科大学経済学部紀要』28(1998年9月)。

<sup>231</sup> 松井隆幸『戦後日本産業政策の政策過程』(九州大学出版会、1997年)60頁。

<sup>232</sup> 同上、63-64頁。

である。また、アウトサイダーは大企業である場合、例えば、住金事件がその一例である。1965年、大手の中で下位にあって急速にシェアを伸ばしつつあった住友金属はシェア固定的な生産調整に反発し、これを抑えようとしたのが、シェアの伸び悩む老舗の大手企業と通産省であった。通産省は住金事件において原料炭輸入の外貨割当を削減する可能性を明言した。さらに、明確なアウトサイダーが存在しない、上位企業のシェアが小さい業界の場合、意思決定の核事態が流動的にならざるを得ないため、業界の要請を受けて通産省が行政指導によって調整に乗り出すことになるが、立法措置により強力で固定的な介入が併用されることが多くなる。つまり、行政指導の効果は意思決定の核の安定度、アウトサイダーの相対的大きさ、抑制的措置(奨励的措置)の強さによって決められるのである<sup>233</sup>。

#### (b) 勧告操短の歴史的背景

戦後から1949年まで日本の繊維生産設備はGHQの方針によって限度が設定されていた。朝鮮戦争を契機として、こうした生産設備制限が撤廃されたが、綿紡績業にしても羊毛紡績業にしても原料輸入産業であって、原料輸入に関して外為法による外貨割当があった。紡績業者が原料外貨割当を求める設備が通産省の定めた要件を満たしたことを証明した上で、通商繊維局が確認して設備を確定するという設備確認制度が採られた。朝鮮戦争が終わって、1951年下期には海外需要も減少し、国内では不況を強めた。1951年6月から1952年3月までに260社ほどの中小繊維商社の倒産が発生した<sup>234</sup>。価格の低下と綿糸布在庫の急増という悪条件を解決するために、1952年から需給調整を求める声が高まった。さまざまな対策を検討した上、通産省は各社別の勧告操短という方法を採用した。これが独禁法に違反することを避け、全紡績会社に一斉に操業短縮を行わせる唯一の方法と考えられた<sup>235</sup>。

具体的な方法として、通産省はこの設備過剰に対する対策を通じて業界の指導を行い、特に中小企業に対しては1960年代の中頃から、①過剰設備の処分②設備の近代化③企業規模の適正化を三つの柱とする政策を立案、施行し、紡機の一括廃棄などを含む構造改革を行ってきた。他方、大手のメーカーの場合には、供給過剰による慢性不況を回避するため、日本化学繊維協会とか日本紡績協会といった業種団体が中心となって、需要見通しに基づいて、各社の製造設備の増設を承認していくという方式をとった。通産省はこの業界

<sup>233</sup> 同上、68-70頁。

<sup>234</sup> 日本銀行「最近における繊維商社等の倒産に就いて」『日本金融史資料 昭和続編15巻』(1984年)。

<sup>235</sup> 通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第6巻』(平成2年)642-644頁。

の自主調整に積極的に介入し、官民協調の形を整えることによって、独占禁止法の適用を免れさせる役割を果たしてきた<sup>236</sup>。

(c) 1952年スフ綿業に対する勧告操短の政策過程

1952年不況時の背景の下で、通産省はスフ綿業の12社に対する勧告操短を行った。1952年2月から3月にかけて、通産省化学繊維局長は関西業界の意向を打診した後、日本化学繊維協会理事と協議を行った。局長は操短額は1600-1700万ポンドが適当と考え、理事に業界のとりまとめを依頼した。

1952年2月25日付けの通商繊維局長名の「紡績設備の適正稼働について」は「国民衣料の豊富低廉なる供給を確保しつつ市場の安定を図るため、当面3、4、5各月の適正稼働率としては他繊維の混用を含めて現有確認設備能力の6割程度が妥当と考えられる」<sup>237</sup>として、この稼働率を守ることを求めた。この「紡績設備の適正稼働について」は行政指導であって、強制力がなかったが、「適正稼働を確保するため今後の綿花輸入ドル資金の割当に際し適当な措置をとる予定である」としていた。つまり、外貨割当制度の運用によって操業短縮の実効有らしめようとしたわけである<sup>238</sup>。この規制の具体的な内容は1952年3月5日付けの「綿紡績適正稼働実施要領」という通商繊維局長の通牒で示された。3月10日、理事が1700万ポンドを目安に企業生産量を決め、通産省の勧告として、協会スフ部会で各社に指示した。一部に反対があったものの減産体制へと一致した。4月8日、スフ部会に通産省繊維局長が出席し、融資斡旋に差別を設けることをほのめかして生産調整への協力を求めた。これに対し、公正取引委員会はこの一斉操短の内に事業者の共同行為があったことが確認できたので、独占禁止法違反として審決を下し、共同行為の中止を命じた（東洋レーヨン(株)他スフ製造業者11名及び日本化学繊維協会に対する件、昭和28年8月6日審決）。

2-3-2-3 行政指導と独占禁止法

(a) 行政指導の独占禁止法における問題

日本経済のカルテル体質とは、仲間内でのカルテルと外部からの参入を排除する共同行為であり、数多くの産業において独占禁止法適用除外や、政府規制、行政指導などによって競争制限制度が存在することによるものである<sup>239</sup>。1947年に制定された独占禁止法は

<sup>236</sup> 高橋文利・大野誠治『繊維戦争』（八雲井書院、1969年）第4章を参照。

<sup>237</sup> 通商産業省『商工政策史 第16巻 繊維工業（下）』（昭和47年）294頁。

<sup>238</sup> 通商産業省『前掲書』（注235）644頁。

<sup>239</sup> 滝川敏明『貿易摩擦と独禁法』（有斐閣、1994年）49頁。

書面上カルテルを厳しく規制していた。例えば、不当な取引制限を禁止し(第3条)、その予防措置として事業者が共同して対価、生産などを決定するような特定の共同行為について、その影響が軽微な場合以外はすべて禁止する(第4条)とともに、私的統制団体などの設立も禁止していた<sup>240</sup>。しかし、朝鮮戦争後の不況期になって、戦前の統制とカルテルに慣れた産業界は生産数量の削減や設備の調整を図るために、カルテルの形成を好むようになった。また、公正取引委員会は独占禁止法を独立に施行することができるが、その予算と委員人事は内閣と議会が決まる。さらに、独占禁止法の改正権限も内閣と議会にあり、自民党長期政権の下で、当然その権限は自民党の権限にもなる。高度成長期に、日本の経済行政制度において、産業政策は独占禁止政策よりはるかに重要視され、独禁法機能は弱体化していた。

独占禁止法による処置と行政指導による処置を比較してみれば、下表のように、行政指導による処置(警告・注意)の方が多かったことが分かる。

表 7：日本の公正取引委員会処理事件数の推移

年度	1988	1989	1990	1991	1992
審決	5	10	17	27	37
警告・注意	82	143	145	112	94

出所：平成5年版公正取引委員会年次報告、17頁。

繊維産業に関して、通産省が1952年に生産量を抑えるため勧告操短をはじめた。勧告操短は行政面、法運用面でカルテルの実質的な容認に途を開いた。法制面においても、独占禁止政策の範囲を超えて合法的カルテルを認めるための適用除外法の制定が開始された。

例えば、スフ綿業に対する勧告操短をめぐって、独占禁止法上2つの問題が指摘された<sup>241</sup>。第1に、この操短は通商産業省の勧告に基づくものであり、また、違反者には米綿輸入割当外貨の削減という制裁措置もあって、紡績各社は同勧告を事実上遵守せざるを得なかった。この勧告は、事業者の自主的協定に基く共同行為を禁止している独占禁止法違反を直ちに構成するものではないが、操短は自主的協定による共同操短と同様の事態を生ぜしめており、このような行政措置に基づく事実上の共同操短がしばしば行われることになれば、独占禁止法の特定期共同行為禁止の規定は空文化されることになる。第2に、勧告操短の実施により、綿糸価格はまもなく持ち直し、5月初旬には採算点をはるかに上回るに

<sup>240</sup> 公正取引委員会事務局『独占禁止政策三十年史』(昭和52年)95頁。

<sup>241</sup> 同上、96頁。

いたったが、それとともに種々の弊害が現れることとなった。すなわち、一部の紡績会社は操短による品薄を利して、売惜しみ、売り止め、抱合せ販売更には事実上の押売等を行ったため、一部商社の営業に種々の支障が生じ、また、中小企業からなる織布専門者は操短による原糸高と有効需要に制約された製品安のため赤字生産を余儀なくされた。それで、公正取引委員会はこのような綿紡績業における勧告操短に関して、1952年6月28日に通産省に対して「綿紡績勧告操短に関する件」という申し入れを行い、同時に審査手続きを始めた。公正取引委員会の申し入れに対し、通産省は29日に、独占禁止法違反ではなく、規定どおり実施する旨を発表したが、8月以降は生産限度を15万梱から16万梱に増加させ、制限を緩和した。

#### (b) 行政指導の独占禁止法への統合

公正取引委員会は行政指導による勧告操短などの手段は独占禁止法政策上に好ましくないという態度を堅持し、通産省にそれを不況カルテルに移行させるよう申し入れた。通産省などの官僚官庁も公正取引委員会の意見を容れ、不況のため生産調整が必要とする場合は、原則として独占禁止法の不況に対処するための共同行為の認可を得て実施するよう指導した<sup>242</sup>。

1953年独占禁止法が改正され、その結果として、第24条の3においていわゆる不況カルテル制度が創設された。その立法趣旨として、「自由競争経済においては市場メカニズムを通じて需給が調整され、その結果非能率な限界企業が撤退していくものである。しかし、不況が特に深刻化した場合には、その需給の自動調節作用のおもむくままに任せておくと企業の共倒れ現象が生じ、当該産業に容易に回復し難い打撃を与えるだけでなく、関連産業にも重大な損害を及ぼす等国民経済全体に悪影響をもたらす恐れがある。このような場合には、カルテルによって需給の不均衡を人為的に調節することもやむをえないと考えられるが、不況期に安易にカルテルを認めることは、過剰設備や非能率な限界企業をいわずらに維持温存させて当該産業の効率化を防げるばかりでなく、需要者や一般消費者の利益を侵害することにもなるため、法律で厳格な認可要件を定め、一時的例外的にカルテルを許容しようというものである」<sup>243</sup>と記載されている。下表は1950年代に結成された不況カルテルと1965年の不況期に結成された不況カルテルを表している。この二つの表からも独占禁止法による産業政策の実施が徐々に行政指導を取って代わって広がって

<sup>242</sup> 同上、226頁。

<sup>243</sup> 同上、141頁。

きたことが理解できる。

表 8：50年代に結成された不況カルテル

品目	実施時期	制限内容
麻糸	1956.4-1961.9	販売数量
圧さく酵母	1958.6-1960.12	生産数量
塩化ビニル樹脂	1958.11-1959.3	生産・販売数量、価格(1958.12-1959.3)
セルロイド生地	1958.12-1959.11	生産・販売数量、価格(1949.4-1959.11)
塩化ビニル管	1959.3-1960.5	生産・販売数量、価格(1959.12-1960.5)

出所：公正取引委員会事務局『独占禁止政策三十年史』(昭和52年)141頁。

表 9：1965年不況期に結成された不況カルテル

品目	実施時期	制限内容
PCP 除草剤	1964.11-1966.7	販売数量
構造用合金鋼	1965.1-1966.8	生産数量、価格(1965.3-66.8)
自動車タイヤ	1965.6-1965.12	生産数量
カメラ	1965.6-1966.3	同上
砂糖	1965.7-1966.5	設備、販売数量(1966.9-1967.2)
厚中板	1965.8-1966.6	販売数量
塩化ビニル管	1965.9-1966.6	生産数量
白板紙	1965.9-1966.8	設備
綿糸・スフ糸	1965.10-1967.3	設備、販売数量(1967.1-1967.3)
ドリル	1965.10-1966.9	生産数量
塩化ビニル波板	1965.10-1966.6	同上
外装用ライナー	1965.11-1967.6	設備
中芯原紙	1965.11-1966.7	同上
マッシュポテト	1965.11-1966.3	生産数量
ハードボード	1965.11-1966.2	同上
フェロアロイ	1965.11-1966.9	生産数量、販売数量
ステンレス鋼	1965.12-1966.9	生産数量
軸受鋼	1966.1-1966.6	同上

出所：公正取引委員会事務局『独占禁止政策三十年史』(昭和52年)226頁。

行政指導への批判が高まる中、それによる勧告操短の対処は次第に廃止される傾向にあり、独占禁止法による対処が徐々に中心になってきた。しかし、この流れの変化は順調ではなかった。1965年7月通産省は鉄鋼市況の低迷と一部鉄鋼企業の倒産及び関連企業への影響等の事態に対処するため、粗鋼の生産調整を行政指導によって実施する方針を決

め、公正取引に対してあらかじめこれについて意見を求めてきた。公正取引委員会は独占禁止法に基づく不況カルテルとして行うべきであり、行政指導によってこれに対処することは好ましくないとの見解を述べたが、通産省は粗鋼の生産調整を不況カルテルによって行うことは、同業界の内部事情から非常に困難であること、及び今回の措置は鉄鋼業の日本経済における比重と影響力から景気振興の梃子として早急に実施する必要性があることを理由として、1965年度第2四半期からこれを実施に移し、1964年度下期平均生産量の10%減を基準として各社別に生産限度量を指示した<sup>244</sup>。

行政指導による勧告操短は批判が多かったが、不況カルテルと比べていくつかのメリットもあった。不況カルテルは、第1に、認可されるための要件(価格の生産費割れ、相当数の企業における損失など)が極めて厳格であった。第2に、手続きが繁雑で認可まで時間がかかり、しかも原価計算書など公表したくない資料を提出せねばならない。第3に、不況カルテルの下では合法的に意思疎通や相互監視が行える反面、アウトサイダー的行動を採る企業を抑える決め手がないことである。第4に、勧告操短が広汎な関連製品で一括して行われていたのに対し、不況カルテルでは不況要件を個別市場ごとに厳密に審査するため、連産品や競合品の一括調整は困難であった。連産品を調整できないと、不況品種の生産を削った分を他の品種に振り向け、減産が尻抜けになる可能性が高いとされた。更に、企業ごとの多角化の違いによって利害が対立し、競合品を放置して減産すれば、シェアを奪われるだけに終わる可能性があるとも考えられた<sup>245</sup>。

しかし、貿易自由化の進展に伴って、通産省が持っていた勧告操短における強力な抑制的措置であった外貨割当権が次第になくなってきた。それにより、行政指導による勧告操短は1966年の粗鋼を最後として打ち切られることとなった。それ以降は過去に勧告操短を実施していた業種は不況カルテルを選ぶようになった。

1970年代にガイドライン方式の産業政策が多く登場してきた。1970年代にガイドライン方式が16業種に実施し、そのなかの12業種は不況カルテルを経験した。不況カルテルの期限切れに、その代わりとして、需要見通しにシェアを乗じて生産量を決めるガイドライン方式が導入された。ガイドライン方式が実施されるのは、通産省は業界全体の短期(通常は四半期)の需要見通し、又は生産見通しを提示する必要があると考えるからである。それをもとにした各企業の自主的な生産量決定が企業に任される。個々の生産計画の

<sup>244</sup> 同上、234頁。

<sup>245</sup> メリットに関しては、松井『前掲書』(注231)79-95頁を参照。

変化が見通しと大きく食い違う場合、通産省は「助言」する。このようなガイドライン方式は勧告操短と較べると、生産量が自主的に決定され、監視機関も持たないという点から見れば、勧告操短よりソフトで間接的な行政指導であると考えられる<sup>246</sup>。

#### 2-3-2-4 行政指導と繊維をめぐる産業立法

先述のように、綿糸の需給調整は行政指導である勧告操短によって進められた。その一番大きな理由として、綿糸の原料は輸入品であるため、通産省は外貨割当による規制がその行政指導の実効性を保っていたからである。一方、織物業では、その原料は輸入品ではないため、外貨割当が無効であるから、通産省は綿紡績業と同じように行政指導を通じて生産を調整することはできなくなる。織物業の設備投資額は小さく、生産技術も複雑ではなく、容易に参入できるため、需給の不均衡は著しかった。これを受け、1952年、織物業界は生産調整を可能とする立法措置を実現することを目的とする運動を展開した。繊維議員連盟は繊維産業全体を独占禁止法の枠外に置き、生産調整に根拠を与える繊維産業安定法案を取りまとめた<sup>247</sup>。

1952年8月1日、繊維産業安定法案に代わり、「特定中小企業の安定に関する臨時措置法案」（以下「中小企業安定法」と略称する。）が公布された。中小企業安定法の骨子として、まず対象業種の特定を行う。特定業種とする要件は、中小企業の占める比率の高い中小企業業種であること、その製品の需給が著しく不均衡なこと、その状態が国民経済上好ましからざる影響を与えることである。こうした要件を満たして指定された業種では①供給条件を調整するための組合の設立を認める、②通商産業大臣の監督下で、調整組合は自主的に生産量、生産設備の調整を行うことができる、③自主的調整が困難な場合、一定の要件を満たして、調整組合の申請があれば、通産大臣は生産制限などに関する勧告、命令を当該業種の全事業者に発動することができる、というものであった。最後のカルテルを強制する勧告、命令の規定は第29条に定められた<sup>248</sup>。

さらに、法律の名を借りて繊維産業における独占資本のカルテル行為を、立法措置を通じて行わせるのは1956年の繊維工業設備臨時措置法である。1955年8月に通産省に繊維産業総合審議会が設置され、「繊維産業における現状と問題点」が発表され、後に審議会で部会の検討結果が報告された。その主な内容として、第1に、綿紡については新增設の法

<sup>246</sup> 同上、70頁。

<sup>247</sup> 通商産業省『前掲書』（注235）646頁。

<sup>248</sup> 同上。



的制限、封緘、任意又は強制の設備買上げ、転換等の措置を講ずる必要があるものとされ、第2に、綿紡からスフ紡への転換は転換の時期的、数量的調整、転換の際の企業の適正化を考慮することとされ、第3に、スフ紡、梳毛紡、絹紡、特織紡についても設備の登録制を施くとともに、第4に、法律施行直前の駆け込み増設を抑制するための適切な措置を採ることとされた<sup>249</sup>。

こうした部会報告を踏まえて、繊維産業総合対策審議会で「過剰設備の処理に関する答申要旨について」という中間答申<sup>250</sup>を決定した。繊維産業総合対策に関する答申を受けて立法作業を進める上で、3つの問題点が生じた。第1に、未登録繊維工業設備の使用を禁止し登録設備の数を制限することは、憲法第22条第1項に規定された国民の職業選択の自由に反するのではないかということである。第2に、「繊維産業総合対策に関する答申」では「もしも過剰設備処理の共同行為に参加しない事業者が続出して過剰設備の処理が進行しない場合に備えて、政府がなんらか強制的な措置をこれらの事業者に対して講じうるようにする必要がある」という指摘に受け継がれた過剰設備処理の強制措置についてであった。これに対しては強制措置を採用せず、政府の援助で設備の買上げ価格を引き上げるというインセンティブを与える方法がとられた。第3に、勧告操短に「法的基礎」を与える点、つまり生産制限のための共同行為を実施しうることとし、その共同行為を独禁法の適用除外とするとした点であった。この問題をめぐる調整に時間をかけることは駆け込み増設などの弊害を大きくすると判断されたため、独禁法の例外規定は採用されないこととなった<sup>251</sup>。

こうして、1956年2月20日に繊維工業設備臨時措置法案が取りまとめられた。そして第24回国会に提出され、国会で社会党は反対の立場をとった。国会における審議を経て、修正された繊維工業設備臨時措置法は1956年5月29日に成立し、6月4日に公布、10月1日に施行された。修正可決した点を条文の順に述べると、第1に、第25条の第2項「前条第3項の共同行為の内容は、一般消費者及び関連事業者の利益を不当に害する恐れがなく、かつ、不当に差別的でないものでなければならない」とあったのに対し、「当該共

<sup>249</sup> 通商産業省『前掲書』（注237）358-359頁。

<sup>250</sup> その骨子として、①過剰設備が存在するか、それが予見される業種では設備の登録制を実施し、他業種への転換、新增設を許可制とすることである。②過剰設備の処理である。③勧告操短に法的基礎を与え、共同行為のみでは生産調整が不十分にしか行えない場合「生産制限命令をしうることとする」。つまり行政権限を持って共同行為の協定を遵守させる。④上記の措置のマイナス効果を相殺する措置であり、「不当な価格高騰が生じた場合」には「必要により指定繊維製品の生産業者又は販売業者に対し、価格の引き下げ勧告をしうることとする」。

<sup>251</sup> 通商産業省『前掲書』（注237）356-368頁。

同行為の指示を受けたものに係る事業の従業員の地位を不当に害するものでないこと」という雇用についての規定が付け加えられた。第2に、第26条は共同行為の指示の変更、取消しの規定であるが、ここでは第2、3項が付け加えられた。第2項は「通商産業大臣は、過剰設備の処理が行われたことにより、糸または織物若しくはこれらを原料とする繊維製品の輸出貿易を著しく阻害し、または一般消費者若しくは関連事業者の利益を著しく害する恐れがあると認めるときは、当該糸又は織物の製造業者又は販売業者に対し、当該糸又は織物の販売価格を引き下げべきことを勧告することができる」というものであった。共同行為の弊害が大きくなった場合、その指示を取り消すにとどまらず価格引下げの勧告ができるという規定であり、第3項でこの勧告は「告示により行う」とされた。第3に、第31条として「織機の過剰設備の処理命令」が加えられた。「通商産業大臣は、調整組合又は調整組合連合会が設備処理規定をもって織機の処理を実施した場合において、当該指示に係る織機を織物の製造の用に供しているもので当該設備処理規程の適用を受けないものの事業活動が第1条の目的を達するのに著しく障害となっており、かつ、次各号に該当すると認めるときは、繊維工業設備審議会の意見を聞いて、当該指示に係る織機を織物の製造のように供しているもののすべてに対し、当該調整組合または調整組合連合会の設備処理規程の全部又は一部を指定し、其の定に従うべきことを通商産業省令を持って命じることができる」。第4に、第33条（法律案では第32条）で記載されている審議会の権限については更に第2、3項が加えられた。第2項は「審議会は、この法律の実施に伴い繊維機械工業その他の関連事業が受ける影響に対処するための措置について、通商産業大臣に建議することができる」。第3項では「通商産業大臣は、前項の建議があったときは、これを尊重し、繊維工業設備の更新の措置にかかわる建議については、当該建議に基づき設備の更新に関し必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とされた<sup>252</sup>。

1960年代初頭、いわゆる転換期ごろから労働力需給が逼迫化し、賃金は徐々に高騰していった。労働力不足に伴い、賃金は急速に上昇し、賃金コストも増大し、国際競争の面からだけでなく、企業経営の面からも重大な問題を引き起こすようになった。また、貿易自由化だけでなく、資本自由化も進展していったため、単に商品の価格や品質のみならず、技術開発力、資金調達力、市場開拓力、経営管理能力など、企業活動全般にわたる競争が行われるようになっていた。日本の産業は欧米諸国と比較して企業規模が小さく、

---

<sup>252</sup> 同上。

そのため企業力の強化が求められていった。すなわち、企業規模、設備規模の拡大を図って規模の利益を追求し、そしてまた生産品種の調整や企画の統一、共同生産を図って専門化、分業化の利益を享受し、企業体質を強化していくことが期待された<sup>253</sup>。

繊維不況に貿易自由化という課題も目前に迫りつつある中、1959年2月、政府は「繊維工業設備臨時措置法の一部改正する法案」を第31回国会に提出した。また繊維業界では合成繊維は天然繊維より急成長を達し、繊維旧法は設備過剰に対し、設備規制、登録区分による糸の紡出制限、そして長期・短期の格納などによって需給調整を行うことを骨子としていたが、合成繊維用紡機が野放しでは紡績設備の過剰問題は解決できないとして、4月に第3次改正が行われ、新たに合成繊維紡機をも対象に加え、繊維全体の総合的な設備規制を行うようになった<sup>254</sup>。

成長が期待される合成繊維に設備規制を課すことに対して合繊業界から強硬な反対意見が出されたため、合成繊維の設備規制は業界の自主調整に委ねられることになり、これに基づいて行政上の裏付け措置が講じられることになった。すなわち、業界の自主調整の場として繊維別分科会が設置され、各分科会において需要の見通しをもとに、増設を規模する企業の話し合いが行われることになった。業界の最終的結論は設備特別委員会において決定され、その結果は通産省に答申された。その後、繊維工業設備審議会の承認が得られると、この決定に基づき通産省は仮登録を認めることとなった<sup>255</sup>。

合成繊維産業の育成において、通産省は先発独占企業と一体となって他の企業の参入を阻止する政策を採ったと批判された。つまり、先発企業は先に技術導入契約を結んだ企業の実質参入を阻止するために、通産省に対してこれら企業の技術導入の認可を遅らせるように要求し、通産省はこれを受けて外資法によってナイロン、ポリエステル<sup>256</sup>の技術導入認可を昭和37年中頃まで遅らせた。導入認可後も先発企業の阻止行動は続き、設備審議会ナイロン部会に参加した後発企業は、昭和37年7月から1年間について後発4社合計で55トンの枠しか認められなかった<sup>256</sup>。

繊維産業の国際競争力を強化するために、通産省の企業局を中心に「国際競争力確保に関する臨時措置法案」、「国際競争力強化臨時措置法案」などが準備されていた。その主な施策として、官民協調方式は通産省にも繊維業界にも好まれ、薦められてきた。1963年

<sup>253</sup> 通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第10巻』（平成2年）394頁。

<sup>254</sup> 同上、390頁。

<sup>255</sup> 同上、397-398頁。

<sup>256</sup> 植草益、南部鶴彦「合成繊維」『日本の産業組織Ⅱ』（中央公論社、昭和48年）173-214頁。

にこの構想は特定産業振興臨時措置法案として具体化され、第 43 回国会に提出された。結果として特振法の流産と伴って、1964 年 6 月 16 日に繊維工業設備等臨時措置法（いわゆる繊維新法）が公布され、同年 10 月 1 日に施行されることとなり、化合繊維設備の新增設は野放しにされることになった。これに対し、化合繊維業界は法律の裏づけを伴った官民合同の協調懇談会方式ではなく、行政手段による協調懇談会方式の実現に向けて検討を急いだ<sup>257</sup>。その結果、1964 年 9 月業界の自主的発意に基づいて化繊協から通産省に対して協調懇談会の設置についての申し入れを行い、これに対して通産省からの同意の回答を待って協調懇談会は設置されることが確認された<sup>258</sup>。1964 年 10 月 26 日に化学繊維工業協調懇談会が発足した。

繊維新法が議論される間、繊維工業をめぐる内外の環境は一層厳しくなっていた。国内的に、1962 年以來の繊維産業の不況は循環的なものではなく、構造的なものであるとの認識が強まった。労働力不足による賃金上昇は紡績産業に深刻な打撃を与えていた。国外的には、開発途上国における繊維産業の発展は先進諸国を追いかけ、労働力豊富の開発途上国では繊維の発展は優位を占めている。このような状況でイギリスもアメリカも過剰設備の廃棄や設備の近代化が推し進められた。

1965 年 7 月、日本紡績協会は応急対策特別委員会を設置し、不況カルテル結成に向けての検討作業に入った。9 月 20 日、関係業界協調の下に不況カルテルを公正取引委員会に申請し、28 日に申請は認可された。これと並行して恒久対策特別委員会も設置され、紡績業の構造的な不況要因を除去するための対策を検討した。政府も繊維新法後の構造改善対策の必要性を認め、12 月に通産大臣は繊維工業審議会に対して「繊維工業の構造改善対策は如何にあるべきか」との諮問を行った。これをうけ、繊維工業審議会は「繊維工業の構造改善対策について」と題する答申案が作成され、現状と問題点、施策の方向に言及し、具体的に 8 つの構造改善策を提起した。通産省はこの答申に沿って構造改善に必要な予算措置を講ずるとともに、特定繊維工業設備臨時措置法を作成し、1967 年 3 月 30 日に繊維工業審議会及び産業構造審議会の合同会議に提出し、5 月 16 日に国会に上程した。同法は 7 月 25 日に成立した<sup>259</sup>。

繊維産業の衰退につれて、国内の独占企業にコントロールされている繊維業界は政府と

<sup>257</sup> 通商産業省『前掲書』（注 253）404 頁。

<sup>258</sup> 同上。

<sup>259</sup> 同上、414 頁。

の官民協調によって、独占的利潤を獲得するようになった。前述した繊維産業をめぐる立法過程は、このような繊維業界と政府との間の協調的關係をよく表している。通産省が外貨割当権限を持っている業界に対しては、この権限を利用し行政指導を実施し、生産への調整を果たしていた。しかし、貿易の自由化につれ、通産省が持っていた勧告操短における強力な抑制的措置であった外貨割当権が次第になくなってきた。本章の行政指導の独占禁止法への統合<sup>260</sup>の中、1960年代後半に入って、行政指導による勧告操短が徐々に少なくなり、過去に勧告操短を実施していた業種はその後不況カルテルを選ぶようになった。他方、通産省が外貨割当権限でコントロールしかねる業界に対しては、産業立法を通じて生産への調整を果たそうとしていた。例えば、本章の行政指導と繊維をめぐる産業立法<sup>261</sup>では、織物業において、1952年、織物業界は生産調整を可能とする立法措置を実現することを目的とする運動を展開した。繊維議員連盟は繊維産業全体を独占禁止法の枠外に置き、生産調整に根拠を与える繊維産業安定法案を取りまとめた。また、1956年の繊維工業設備臨時措置法も法律の名を借り、繊維産業における独占資本のカルテル行為を、立法措置を通じて行わせていた。

### 2-3-3 戦後日本の繊維産業における通商政策と行政指導

戦後、日本の繊維産業において、アメリカとの繊維貿易摩擦は日米貿易摩擦の幕を切って落としたともいえる。繊維摩擦の解決に輸出自主規制措置が利用され、その後、日米鉄鋼摩擦や自動車摩擦など様々な貿易摩擦の場で多用されるようになった。国内繊維産業における生産制限の行政指導がなければ、輸出自主規制措置の実施も困難だったであろう。一方、繊維摩擦をきっかけとして、操業短縮を進める行政指導の国際的な原因を追究することもできる。以下では戦後の繊維産業における通商政策を中心に、通商政策の実施において、行政指導が発揮した力とその背後の力関係を探りたい。

#### (a) 戦後繊維問題の発端

前述のとおり、1955年に日本はガットに正式加盟したが、ヨーロッパやイギリス連邦諸国は日本の綿製品の安値輸出などの理由で、日本の加盟に対し、ガット第35条を援用して対日貿易差別政策を採った。ガット第35条援用撤回を求めていた日本政府は1956年4月輸出貿易管理令に基づきヨーロッパ向け綿製品輸出の数量規制を行った<sup>262</sup>。この結果、

<sup>260</sup> 本論文第2章2-3-2-3の(b)を参照。

<sup>261</sup> 第2章2-3-2-4を参照。

<sup>262</sup> 詳しくは赤根谷達雄『日本のガット加入問題——「レジーム理論」の分析視角による事例研究』（東京大学出版会、1992年）93-104頁を参照。

日本の綿製品はアメリカへの輸出が急増した。こうして日米繊維摩擦が始まった。

1955年に米国で日本から輸入される1ドル以下のブラウスが問題となり、米国内の綿業界と関係議員によって市場攪乱に対する防衛を要請する声が現れた。これが「ワンダラー・ブラウス」問題であった。それから、別珍、ギンガム、プリント生地、枕カバーなどの安値も問題となって米国議会で綿製品に対する輸入制限立法が提案された。

これに対して、日本側は1956年に1億5000万平方ヤードの自主調整を行った。1956年7月、米国政府から綿製品輸出の自主規制に関する政府協定の締結が提案され、1957年1月に締結された。これは戦後自主規制協定の始まりであった。1957年1億3000万平方ヤードの自主規制枠が制定され、日本の対米繊維輸出が徐々に減少していた。最初は数品目についての規制であり、1957年からは綿製品のすべて、いわゆる「包括的」な自主規制が実施された。1962年の「綿製品の国際貿易に関する長期取極」（いわゆるLTA）の発足以降はそれに基づいた二国間協定として1970年末に期限満了した。

しかし、日本に対する輸出自主規制措置はアメリカ国内の繊維輸入制限運動に対してはあまり大きな抑制効果を発揮しなかった。なぜかという、日本からの輸出停滞に反し、香港、インド、フランス、スペインなどからの輸入が急増して、結果的には日本のマーケットシェアを減少させただけにとどまったからである。

#### (b) 綿製品の国際貿易に関する取極

1960年米大統領選挙の前、ケネディ候補は南北カロライナなど南部諸州の支持票を獲得するために「大統領に当選した時には、農事調整法、互惠通商法などの現行法令を活用して国内産業を保護し、さらに必要とあれば新立法の制定を要請してもよい」<sup>263</sup>と約束した。選挙に勝った後、1961年、政府部内で繊維対策委員会を設置し、繊維産業への援助計画7項目を施行した<sup>264</sup>。第1に、商務省は繊維の新製品、新市場について研究調査を行う。第2に、財務省は、繊維機械に対する減価償却を再検討し、繊維産業の近代化を図る。第3に、中小企業局は、設備の近代化に必要な融資を行う。第4に、農務省は、米綿の割高による国内紡績工場のコスト高を埋め合わせる措置を検討する。第5に、繊維産業が輸入の急増により重大な打撃を受けるかまたは受ける恐れのある場合には、政府に救済を求める途を開く立法措置をとる。これはのちに通商拡大法のエスケープ・クローズ及び産業調

<sup>263</sup> 稲葉秀三、生田豊朗『日米繊維交渉』（金融財政事情研究会、1970年）21頁。ケネディは南カロライナ州のホリングス知事や衣服製造業労働組合連合会（ACW）のボドウスキー会長に書簡を送った内容の一部。

<sup>264</sup> 同上、22頁。

整援助措置となって具体化された。第 6 に、国務省は、繊維貿易の面で現存繊維産業に不当な打撃を与えないようにするため、主要輸出国よりなる国際会議を開くよう準備する。これはのちの国際協定に発展した。第 7 に、互惠通商法（のちに通商拡大法に再編された）のエスケープ・クローズや国防条項に基づく産業界の調査申請は慎重に検討する。

同年、国務省のボール次官が 6 項を実践するため、イギリス、カナダなどの関係諸国を歴訪し、ガット事務局長ウインダム・ホワイトとも面談を行った。1961 年 6 月 16 日、ガットの理事会において、「低開発国及びその属領ならびに日本からの輸出の機会を増大し、同時に輸入市場における攪乱を避けるために、綿製品貿易秩序ある発展のための取極を締結することを目的として」、7 月下旬に国際会議を開くことが決定された<sup>265</sup>。

1961 年 7 月 17 日から 21 日までジュネーブでガット理事会の決定にかかる国際会議が開かれた。この会議で決定された「綿製品の国際貿易に関する取極」、いわゆる一年間（1961 年 10 月から）の「短期取極」である。この取極で 4 つのことが約束された。第 1、取極の期間は 1961 年 10 月から 1 年間である。第 2、現在、綿製品について輸入制限を行っている欧州諸国は、それを大幅に緩和する。第 3、米国、カナダなど現在輸入制限を行っていない国は、今後とも秩序ある輸入を維持することとし、市場攪乱を避けるという目的のために、必要に応じて輸出国に輸出自主規制を要求し、輸出国がそれに応じない時は輸入制限をすることができる。第 4、短期取極の期間終了後の長期的対策については、ガットに「暫定綿製品委員会」を設けて検討する。

「短期取極」が決定されてまもなく、1961 年 11 月、米国内の繊維業界が互惠通商法の国防条項による輸入制限を行うための調査を申請したのを手始めとし、ケネディ大統領が農業調整法に基づいて、米国産綿花の輸出補助金に見合う額の輸入課徴金を綿製品の輸入に付加することについて調査を関税委員会に命じたのである。

1962 年 3 月に開催された第 2 回会合では「綿製品の国際貿易に関する長期取極」（いわゆる LTA、1962 年 10 月から 5 年、1967 年 10 月から 3 年間延長、1970 年 10 月から 3 年間延長、合計 11 年間）が出来上がった<sup>266</sup>。

### (c) 日米繊維交渉

LTA によっていったんは落ち着いたかに見えた日米繊維摩擦であったが、1960 年代後半に問題は再燃する。この交渉は次の 4 つの段階を経て進められた。

<sup>265</sup> 同上、23 頁。

<sup>266</sup> LTA については、GATT L/1813, Jul. 16, 1962 を参照。

**第1段階**：1969年5月にスタンズ商務長官が日本にやってきてから、同年11月の第1回佐藤・ニクソン会談、沖縄返還交渉におけるトップ会談に至るまでの期間である。

1968年アメリカ大統領選挙におけるリチャード・ニクソン共和党候補が繊維問題について公約したことに端を発し、繊維問題に再び火がついた。ニクソンは大統領就任後、69年2月6日の記者会見で、立法によることなく、輸出国側の自主的な判断で繊維問題を解決するため関係国と協議したいと発表した。3月4日の記者会見で、モーリス・スタンズ商務長官の西ヨーロッパ歴訪が発表された。これは歴史を繰り返すようであったが、ボール次官のときは綿製品、スタンズの場合は毛織物と化合繊維製品が対象である<sup>267</sup>。しかし、スタンズの要請に欧州諸国は耳を貸さなかった。5月9日から18日間、スタンズは日本、韓国、台湾などの極東諸国にも同じような申し入れを行った。日本の繊維業界は反対の態度を表明し、国会においてもスタンズが来る前に繊維対策特別委員会、衆議院商工委員会、参議院商工委員会がそれぞれの反対決議を行い、さらに、衆議院本会議において、満場一致の決議が行われた<sup>268</sup>。

1969年10月2日に、アメリカ政府は文書を持って繊維自主規制協定の締結を正式に提案してきた。その内容は毛・化合繊維製品のすべてを対照とする期間五年の包括的な輸出自主規制である。この包括規制方式は毛及び化合繊維のそれぞれについての全体の規制枠のほか、衣料品及び衣料品以外のものに分類したグループグループ枠があり、さらにその中に特定品目別の個別枠を設けるという3段階の方式になっており、当時の日米綿製品協定と同じく極めて非弾力的なものである<sup>269</sup>。

これに対し、日本側は4つの原則を提示した。①包括規制を必要とするような経済的正統性はないので、規制を行うとしてもそれは輸入の増大による被害が立証される特定の品目についてのものでなくてはならない（セレクトティブ原則）；②日本だけが毛・化合繊維野対米輸出国ではないのだから、規制をすることもそれは他の主要輸出国と一緒に行うのでなくてはならない（マルチ原則）；③これらの対策はあくまでもガットのルールによって、ガットの枠内で行われるものでなくてはならない（ガット原則）；本筋の解決策把握までのガット19条であるべきだから、これらの規制を行うとしても、それは米国がガット19条を援用しうるような状態になるまでの「つなぎ」措置でなければならない（つな

<sup>267</sup> 信夫隆司『若泉敬と日米密約——沖縄返還と繊維交渉をめぐる密使外交』（株式会社日本評論社、2012年）12頁。

<sup>268</sup> 稲葉・生田『前掲書』（注263）120頁。

<sup>269</sup> 同上、142頁。



ぎ原則)<sup>270</sup>。

**第2段階**：1969年11月の第1回佐藤・ニクソン会談から始まって、1970年6月の宮沢・スタンズ会談、愛知外相も加わったワシントンにおける交渉までの間である。

沖縄返還交渉と並行して、11月17日から21日まで、ジュネーブにおいて、日本側中山駐ジュネーブ大使、米国側グリーンワルド駐OECD大使をそれぞれ首席代表として第1回予備会談が開かれた。この会談では主に将来米国の繊維産業に輸入増大による被害が出る不安が現実化したときの対策をめぐって討論した。日本が提案した1件ごとに作業部会で審査する「手動式」と、大使・米国側は品目ごとにトリガー・ポイントを設定し、もしその年の輸入がこのトリガー・ポイントを超えたならば、輸出国は自動的に輸出をストップして米国と協議に入るという「全自動式」である。これで両国は物別れになった。

1969年12月19日米国が10月2日の「正式提案」とアウトラインにおいて同じものの「第1次提案」を提出した。また、米国内で議会上院のコットン議員が突如として繊維品と靴の輸入制限を行う権限を大統領に与える法案（いわゆるコットン法案）を提案し、上下両院協議会で否決された。このような情勢にあつて日本側は国会、政府、業界一致して反対の態度を堅持した。

1970年1月2日、米国は「第2次提案」を提出してきた。内容として、第一次提案の全体枠の中の衣料品、その他などのグループ枠が廃止され、28品目についての個別枠だけになっているが、規制対象が依然として全品目であり、個別枠の作られている28品目以外の品目には、トリガー方式が適用されることになっている。これは第一案よりも弾力性に乏しく、むしろ改悪である。これに対し、日本の繊維業界は1月19日に日本繊維産業連盟を結成し、反対の意を政府に伝わった。これによって日本繊維業界の政治力が一層強化された。

外交チャンネルを通じた日米繊維交渉は4月半ばごろには、完全に行き詰まりの状態になった。この時期、米政権は繊維問題で非常に難しい立場に立たされていた。全米繊維製造業者協会（ATMI）は3月18日からサンフランシスコで大会を開き、日本とその他の輸出国との自主規制交渉を打ち切る、また議会に対し包括的輸入制限法案の立法化を要求するという決議を採択した<sup>271</sup>。上院繊維議員として有名なストロム・サーモンドは3月20日に繊維輸入制限法案（いわゆるサーモンド法案）を提出した。下院歳入委員長ミルズが

---

<sup>270</sup> 同上、146-147頁。

<sup>271</sup> 同上、167頁。

4月13日、繊維と靴を対象に、割当による輸入制限を行う、いわゆる「ミルズ法案」を下院に提出した。しかし、いずれの法案も可決されなかった。1970年4月から6月まで、米国側はまた2回提案し、日本側も自らの提案を提出した。1970年6月、宮沢とスタンズが3回にわたり会談を行ったが、いずれも決裂した。決裂の最大要因は69年11月の佐藤・ニクソン会談において、繊維に関する密約が交わされたか否かをめぐり、宮沢とスタンズが激しくやりあったことがあげられる。スタンズは期間五年の包括規制を主張し、宮沢はそれを受け入れることができなかった。<sup>272</sup>

**第3段階：**日米ワシントン交渉の決裂以降、1970年10日日米首脳会談を経て、1971年3月の日本業界の一方的自主規制宣言にいたる時期である。

日米ワシントン交渉の決裂以降、次の交渉のきっかけは1970年10月の第二回佐藤・ニクソン会談であった。1970年11月3日、米中間選挙が行われた。10月24日の佐藤・ニクソン会談で、この中間選挙の日までなんらかの対応をとると佐藤はニクソンに約束していた。選挙結果は微妙なもので、上下両院で引き続き民主党が過半数を確保したものの、上院では共和党が議席を伸ばし、下院では共和党が12議席を失った。第二回首脳会談以降、日本側は何の音沙汰もなくなった。11月9日から12月13日まで牛場大使は佐藤首相の指示に沿って、フラニガン11回の会談を行い、両方とも納得するような妥協点が見つからないまま打ち切った。

**第4段階：**1971年3月日本業界の一方的自主規制宣言から田中覚書が取り交わされたまでの間である。

1971年3月8日、日本繊維産業連盟役員総会で「対米繊維輸出自主規制に関する宣言」が決議された。これは業界による一方的な自主規制である。内容として、1970年度を基準に、枠の伸び率は初年度5%、次年度以降6%である。自主規制期間は71年7月から3年間である。しかし、3日後ニクソンはこれに強く反発する声明を出す。日本の一方的な自主規制宣言は、米側が要請してきた包括規制という条件を満足させるものではないとして、受諾を拒否した。そして、日本政府が業界の宣言を支持し、政府間交渉の打ち切りを公式に表明したことを強く批判した<sup>273</sup>。

1971年7月から8月にかけて、2つのニクソン・ショックが日本を襲った。1つは7月15日、世界中を驚かせたニクソン訪中の発表である。もうひとつは8月15日、ニクソン

<sup>272</sup> 信夫『前掲書』（注267）252頁。

<sup>273</sup> 同上、358頁。

は新経済政策を発表した。その中に、10%の輸入課徴金の賦課と変動相場制への移行が入っていた。これは米国への輸出に大きく依存している日本にとって、輸入課徴金、それに、円切り上げという二重の大打撃を意味した<sup>274</sup>。

ニクソン声明以降の1971年10月まで、毛化合繊維製品の対米輸出規制のための政府間取極に関する了解覚書仮調印、いわゆる田中覚書というものが取り交わされ、これで一応事実上の終結を迎えた。1972年1月4日にこの了解覚書に基づいて政府間取極が決定される。

この日米繊維協定は日本の繊維産業の斜陽化の進みによって時代の要請から完全に取残された。日本の繊維産業は米国以上に途上国製品の影響を受けていた。その結果、75年までには、この協定にあったカテゴリー別規制枠はほとんど撤廃され、トリガー条項は削除、残る総枠規制のみとなる。その総枠規制でさえ、日本の輸出は枠の半分ほどにしか達しないという有様であった。日米繊維紛争の嵐は完全に過ぎ去った<sup>275</sup>。

日米繊維交渉でアメリカはできるだけエスケープ・クローズ（ガット第19条）援用を避けたく、輸出自主規制で決着したいと考えていた。その理由として、まず、ガット第19条を援用すれば、それによって損害を受ける輸出国に対して代償を支払わなければならないが、その代償は普通が他の輸入品（繊維品以外でもよい）の関税を引き下げることによって支払われるのであるが、通商拡大法において当初大統領に授權されていた関税引き下げ権限は1967年に期限切れになっており、1969年には関税の引き下げはいちいち議会の承認を得なければならない仕組みになっている。そして、米国の場合は、日本のような議員内閣制の国とは異なり、行政府と立法府との間の連帯性が薄いので、行政府が希望してもそのとおりの関税引き下げが議会で承認されることは容易ではなく、したがって行政府は関係輸出国との代償交渉に責任を持つことができない。第2に、仮に手続き的に関税引き下げが可能になったとしても、ガット第19条は特定の国だけを対象とするのではなく無差別に行われるべきもの（ガット第13条の規定による）であるから、10億ドルにも及ぶ米国の毛・化合繊維製品の輸入を対象として、その輸入制限分に相当する代償を支払うことは不可能である。第3に、ガット第19条は、輸入国において輸入制限をすることを認めているのであるが、その場合は行政面でコスト増加（たとえば関係官庁の人員増かなど）が発生する。しかし、輸出自主規制を行わせれば、それは輸出国側の負担になり、米国とし

---

<sup>274</sup> 同上、358-359頁。

<sup>275</sup> 同上、362頁。

ては「安価な」輸入制限効果を享受することができる<sup>276</sup>。

(d) 多角的繊維協定 (MFA) と WTO の繊維及び繊維製品に関する協定 (ATC)

日米間の繊維問題が日本の繊維製品の比較優位が失われたにつれて幕を閉じたが、途上国では低賃金を背景として先進国への繊維の輸出が急増してきた。アメリカやヨーロッパ諸国では国内の繊維産業を脅かす存在とされた。1961年にガットが綿製品の国際貿易に関する短期取極 (STA) を発効し、1962年の STA 終了を受け、綿製品の国際貿易に関する長期取極 (LTA) を発効し、1973年まで続いた。1973年までに 82カ国が LTA に加盟し、輸出国は LTA に基づいて綿製品の輸出を制限されたが、その対象が綿製品だけで、輸出国が相次いで化学繊維製品の輸出を拡大した。これに対し、米国産業界は、LTA が化学繊維製品や毛製品にも拡大すべきと主張し、アメリカは化学繊維製品の輸出を拡大していた日本に対して圧力をかけた。1969年から 1971年の日米繊維交渉は難航したものの、最終的には日本側が譲歩し、化学繊維製品と毛製品に関する二国間協定に同意することとなった。その後、アメリカは韓国、台湾、香港とも同じような協定を結んだ。一方、ヨーロッパはアメリカがアジア諸国との二国間協定の締結によって、アジアからの繊維製品輸出が大幅に増加し、産業界の反発を招いた。

こうして、1973年に約 50カ国が多角的繊維協定 (Multi Fiber Arrangement : MFA) を結んだ。MFA は 1974年正式に発効した。MFA は LTA に引き続いて、二国間協定により国際繊維貿易を管理することを目的とした。また、MFA を監視する機関として Textiles Surveillance Body (TSB) を設置した。輸入割当量は年間 6%までの伸び率が認められ、輸入割当量は分類ごとの移転、翌年度分からの借り入れ、未使用分の繰越などが認められた。

1974年から 6度にわたる更新を経て、いくつかの厳しい条件が設けられた。欧米の国内繊維産業の衰退に伴い、更新する際は輸出国の繊維産業に関する補助金に対する相殺関税の導入とか、原産地規則による輸入制限とか MFA 対象品目の追加とかがある。

これに対し、繊維輸出側は結合して国際繊維輸出機構 (International Textile and Clothing Bureau: ITCB) を設立したが、輸出国の中でも MFA のクォータは過去の輸出実績に基づいているので、先発国と後発国の間に大きな差が出ている。自国の自得利益を守るため、ITCB 中での調整も難航していた。

---

<sup>276</sup> 稲葉・生田『前掲書』(注 263) 121-123 頁。

1995年、WTOの成立に伴い、MFAを段階的にガットの規律に統合することにより繊維貿易の自由化を促すために、繊維及び繊維製品に関する協定(ATC)が発効された。統合は1995年から10年間の経過期間とし、3つの段階に分けて統合することになっていた。2005年1月1日をもって輸入数量制限は撤廃された。

以上繊維産業をめぐる戦後日本の通商政策を概観した。ここでも産業政策の実施と同じように、業界団体は政府と外国との交渉に大きな影響力を及ぼしたと思われる。貿易相手国の輸出自主規制の要求に対し、日本政府はその意を業界に伝え、業界の代弁者として外国との交渉を行ってきた。政府と業界の間の官民協調による行政指導の実施によって、輸出自主規制がうまく実行でき、貿易摩擦の解決にも役立っていたと言えよう。対米繊維交渉の4段階において、繊維業界は集団を結成することによって、力を発揮し、政治に圧力を加えている。繊維産業における通商政策の実施は繊維の業界団体の力を大いに借り、また、整った業界と政府側の協調によって、輸出自主規制の措置は行政指導によって業界内で実施され、貿易摩擦による損失を最小限に抑えようとしていた。こうして、繊維産業における通商政策の歴史を顧みることによっても、日本の通商行政の基底にあるボトムアップ型の行政特徴が見えてきた。官と民の間には緊密な関係が結ばれ、このような関係があるからこそ、日本の高度成長期の通商産業政策における行政指導は通産省の力が衰退してもうまく機能でき、産業構造の調整と貿易摩擦の解決につながっていたと思われる。

## 2-4 事例研究②：電子産業における行政指導

### 2-4-1 高度成長期の日本の電子産業政策と行政指導

日本の電子産業育成策は大きく3つの段階に分けられる。第1段階は、1950年代半ばから60年代までであり、電子産業育成の初期である。この時期の代表的な出来事は第1次電子工業振興臨時措置法の施行とIBM基本特許契約の締結である。第2段階は、1960年代から1971年自由化が決定されるまでであり、米国のIBMを競争相手とし、育成政策の強化の段階である。この段階では、日本電子計算機(JECC)が設立され、これは最も効果の大きい育成策であるといわれている。第3段階は、1970年代、自由化に対抗するための産業保護措置を中心とする段階である。この時期、特定電子工業及び特定機械工業振興臨時措置法(機電法)が施行され、電子工業政策は「情報産業政策」と「電子機械工業政策」

の二面展開に拡充されたわけである<sup>277</sup>。また、1971年から、「聖域」であったコンピュータ産業に対し、海外から自由化の要求が強くなり、日本政府はついにコンピュータ産業の一部自由化を決定した。

(a) 産業育成の初期

戦後日本の電子工業に関して、1951年連合国工業所有権戦後措置が実施され、戦時期の外国の発明についての国内特許が確定し、これらの特許<sup>278</sup>を保有する外国企業と技術提携することなしには製品の国産化することは不可能であった。これらの外国技術に特許料やロイヤリティなどの対外支払を伴うから、1949年12月の「外国為替及び外国貿易管理法」と1950年6月「外資に関する法律」で規制され、電子工業の技術導入に優先順位が与えられた<sup>279</sup>。

電子産業の中心であるコンピュータ産業は当初アメリカと比べて10年の遅れがあると言われていた。コンピュータの中核である半導体を例として、アメリカの半導体産業は軍需を中心に、日本は民需を中心に発展してきた。ICは軍事目的（ミサイル、人工衛星など）の必要性から開発されたものであるから、1960年代前半のICの米国需要先はほぼ100%軍需用であった。70、80年代になり、コンピュータを中心とする産業用の比率が高くなっても、軍需用の比率は一定して高かった。これに対し、日本では、トランジスタ<sup>280</sup>の最大の需要先はラジオであり、後にはテレビであった。1955年度における部品を除いた電子工業の総生産額619億2900万円のうち、ラジオ・テレビが312億5600万円、50.5%を占めていたのである<sup>281</sup>。軍需用はきわめて小さかった。また、1970年代初期の電電公社（現在NTT）の電気通信研究所（電通研）は米国からの技術情報の収集に熱心であり、多くの人材が民間企業に流れてゆき、民間企業の技術力を高めた。日本では半導体産業の初期において影響力を持ち、人材を輩出したのはこの電通研と国の研究機関の電気試験所であった<sup>282</sup>。

<sup>277</sup> 日本電子工業振興会『電子工業振興30年の歩み』（1988年）114頁。

<sup>278</sup> テレビジョン・セットに関しては、アメリカのRCA社の保有する偏向回路、水平同期回路、検波器、リアクタンス負荷回路、電圧波同期化、ブラウン管偏向機等の一連の基本特許、イギリスのEMI社の保有する同期信号発生、直流分再導入回路等の特許、そして、オランダのフィリップス社のインターキャリア等の特許を避けることはできなかった。

<sup>279</sup> 日本電子工業振興会『前掲書』（注277）114頁。

<sup>280</sup> トランジスタは1948年にベル研究所のショックレーを中心とする研究グループが発明したのであるが、当初の点接触トランジスタは生産工程上に問題があり、工業化は無理と見られた。ショックレーは次いで接合型トランジスタを開発したが、それでもトランジスタの用途は軍事用、産業用に限られるとみられていた。この常識を覆したのが、東京通信工業（現ソニー）がトランジスタ・ラジオの商品化に成功したことであった。

<sup>281</sup> 通商産業省『電子工業の現状について』（昭和32年）。

<sup>282</sup> 逓信省管轄の電気試験所は1948年8月に商工省（のち、通産省）管轄の電気試験所（のち、電子技

電電公社は製品の大量購入者としての立場から、メーカーを指導・調整して新製品を開拓し、これを購入してきたから、日本の IC 技術向上に大きな役割を果たした。一方、日本の産業育成を職掌としている通産省の役割も大きかった。通産省は産業育成という視点から産業育成の青写真を作り、これの実行のため各メーカー間の調整や財政的援助をし、このため、通産省は各メーカーと情報交換を絶えずに行い、半導体産業育成の措置をとっていた<sup>283</sup>。

産業構造の高度化を目指す「機械工業振興臨時措置法（機振法）1956 年」や、「電子工業振興臨時措置法（電振法）1957 年」等の臨時措置法が制定された。その基本的手段は国家資金（財政・財政投融资資金）による関連インフラの整備など、傾斜減税（租税特別措置法による特別償却、価格変動準備金の損金繰り入れ）など、傾斜金融（政府系金融機関による重化学工業への優先融資）などであった<sup>284</sup>。

1956 年に機械工業振興臨時措置法によって設置された機械工業審議会に電子工業振興特別部会が設けられ、電子工業振興策が検討審議され、その審議結果が 1956 年 12 月に機械工業審議会で「電子工業振興策についての中間報告」に取りまとめられた。これを受け、通産省は電子工業振興政策の具体的策定作業に入った。1957 年 4 月にまとめられた電子工業振興臨時措置法案が国会に提出され、5 月 18 日に成立した。

同法の立法目的は、電子工業を振興することにより、産業の設備及び技術の近代化その他国民経済の健全な発展に寄与することである（第 1 条）。同法は 25 の条文と 4 つの付則から成り立っており、その主旨として、以下の 5 つの内容が挙げられる<sup>285</sup>。第 1 に、第 3 条から 5 条にかけては、振興基本計画、及び同実施計画の策定についてである。第 2 に、資金の確保に関して、政府は合理化のための資金の確保に努めなければならない（第 6 条）、このことは生産の合理化のための設備に資金の使用が限定されることを意味している。第 3 に、共同行為の実施について、通産大臣の指示に基づいて、特定の合理化のための共同行為を実施する場合には、生産調整、研究開発活動、原料の購入などにおけるカルテル行為が独占禁止法の適用除外として認められることが述べられている（第 7-12 条）。第 4 に、

---

術総合研究所）と、通信省（のち、電気通信省—電電公社—NTT）管轄の電気通信研究所（電通研）に分割された。電通研は電気試験所の電子部門、弱電部面を引き継ぎ電気通信に関する実用化研究を目的とし、電気試験所は電気通信関係を除いた電気・電子工学の研究を目的とした。

<sup>283</sup> 谷光太郎『半導体産業の軌跡—日米攻防の半世紀—』（日刊工業新聞社、1994 年）145 頁。

<sup>284</sup> 同上、151-152 頁。

<sup>285</sup> 東野裕人「電子・半導体産業に関連する産業政策(中)」『国際研究論叢』（大阪国際大学紀要、2000 年 3 月）第 13 巻 4 号。

検査設備についての基準が公表され(第 13 条)、第 5 に、電子工業審議会のことが述べられている(第 14 条～21 条)。

同法の第 3 条の電子工業振興基本計画は事業分野の発展段階による相違によって基本的に 3 種類の目標を提示した。まず、日本において「製造技術が確立されていないか又はその水準が外国に比して著しく低い電子機器のうち、その製造技術に関する試験研究を特に促進する必要があるもの」に対して試験研究の内容及びその完成の目標年度を提示する(1 号機種)。1 号機種に指定された機器は 33 機種ある。例えば、電子計算機が該当し、その性能の目標を定めて演算措置、制御措置などの各ユニットを試作研究する。1 号機種に対して、重要技術研究開発費補助金が適用された。第 1 次電振法期間中では 4.63 億円、第 2 次電振法期間中では 12.12 億円を交付し、合計 16.75 億円を交付した<sup>286</sup>。

そして、日本において「工業生産が行われていないか又は生産数量が著しく少ない電子機器のうち、工業生産の開始又は生産数量の増加を特に促進する必要があるもの」に関して工業生産の開始の目標年度又は目標年度における生産数量を定める(2 号機種)。例えば、トランジスタの生産数量の目標とそのために必要な生産設備の種類、数量、資金額を定める。2 号機種に対して日本開発銀行からの特別融資が適用された。集積回路について、第 2 次電振法期間中 22.9 億円の日本開発銀行の融資を受けた。電子計算機については、第 1 次電振法期間中に 4.7 億円、第 2 次電振法期間中に 18.3 億円、合計 23 億円の日本開発銀行の融資を受けた<sup>287</sup>。

更に、「性能または品質の改善、生産費の低下その他生産の合理化を特に促進する必要がある電子機器等」について、目標年度における性能または品質、生産費その他生産の合理化の目標を定める。目標年度は電子機器ごとに定められ、目標に従って設置すべき設備の種類と数量を定め、それに必要な資金も予定される(3 号機種)。3 号機種に対して、日本開発銀行からの特別融資と企業合理化促進法、すなわち租税特別措置法に基づく特別償却制度が適用された。これらの政令によって指定される機種は電子工業審議会の意見を聞いて定めることにした。

独占禁止法の適用除外に関して、電振法の第 7 条 1 項は「通商産業大臣は 3 号機種などに関して、基本計画に定める合理化の目標を達成するため特に必要があると認めるときは、その電子機器等を製造する電子工業を営む者に対し、次の事項に係る共同行為を実施

<sup>286</sup> 通商産業省『前掲書』(注 253) 263 頁。

<sup>287</sup> 同上、263-265 頁。



すべきことを指示することができる。ただし、2号機種については1号機種に係る共同行為を実施することが著しく困難であると認められる場合に限る」と述べる。共同行為の範囲は「1、品種の制限、2、品種別の生産数量の制限、3、技術の制限、4、部品又は原材料の購入方法」と定められた。

そして、第2項は「通商産業大臣は、1号機種に係る共同行為をもってしては、3号機種などのうち特定のものの規格の制限をすることが困難である場合において、特に必要があると認めるときは、その電子機器等を部品又は材料として使用する電子工業(3号機種の電子機器等を製造するものを除く)を営む者に対し、その使用する電子機器等の規格の制限に係る共同行為を実施すべきことを指示することができる。ただし、その電子機器等を部品又は材料として使用する電子工業の合理化に資すると認められないときにはこの限りでない。第3項は、前2項の規定による指示は、共同行為をすべき期間及び共同行為の内容を定めて、告示により行うと規定する。

第8条は共同行為の内容について、まず、基本計画に定める合理化の目標を達成するため必要な程度を超えないこと、そして、一般消費者及び関連事業者の利益を不当に害する恐れがないこと、最後、不当に差別的でないことを規定する。第9条は共同行為の指示の変更などについて、通産大臣は前規定による指示に係る共同行為の内容が前条各号に適合する物でなくなったと認めるときはその指示を変更又は取消さなければならない。第10条は共同行為の届出について、指示を受けた者は、その指示に従い共同行為をしたときは、遅滞なく通商産業省令で定める事項を通商産業大臣にと届け出なければならないと規定する。

このような電振法は、共同行為を独禁法の適用除外事由とする規定をおいているが、その狙いは、共同研究開発を行うための業界における共同行為を許容することであった。通産省等による産業行政の根拠となり、またこれを制約するはずの法律群は産業行政における広範な行政指導を産み出す原因となっている。産業法は国家すなわち行政権が経済過程、とりわけ産業活動に介入するときの手段となるものである。行政権の産業活動への介入は言うまでもなく産業政策によって行われるから、産業法は産業政策の手段となり、議会と法律は官僚機構と政策の侍女に過ぎない<sup>288</sup>と本間重紀は指摘する。

1958年3月の第3回電子工業審議会と7月の第4回審議会で電子工業振興5ヵ年計画

<sup>288</sup> 本間重紀「産業法と産業行政——通産行政の手段、その1」全商工労組通商行政研究会編『問われる通産省』(大月書店、1983年)172-174頁。

案を審議し、承認した。そして同月末、通産省はこの5ヵ年計画を省議決定したのである<sup>289</sup>。これは1956年の「電子工業振興策についての中間報告」とほぼ同じ内容であったが、計画の目標値は具体的に定めた。1958年4月、通産省の指導の下で、電子工業の振興を目的とし、日本電子工業振興協会が設置された。日立製作所、東芝、日本電気などの国産メーカーを中心に、官民一体の育成支援体制が確立されたのである。この協会における各種の委員会の活動が当時のコンピュータ国産化において主動的役割を果たし、実質的にはコンピュータ事業の育成がその中心となっていた<sup>290</sup>。

そして、この時期にもう一つ最大の難関があった。それはIBMとの特許交渉である。なぜなら、IBMの100件を超える基本特許を避けて日本メーカーがコンピュータを製造することは不可能であり、特許の一つ一つを手がけていたのではマイナスが大きいからである。このような状況の下で、日本政府は1959年からIBMとの特許交渉が始まった。当時、日本IBMは外為法で禁止されている外貨送金のために外資法による技術契約によって外貨を送金しようとしたが、日本IBMは外資法で認められていない外国資本100%の子会社であったため、政府はIBMの技術契約を認可しなかった<sup>291</sup>。日本政府は外資法に特例措置を作ったまでIBMの特許使用を求め、1960年12月、通産省とIBMとの間でIBM「基本特許」と日本IBMの国内生産、送金問題についての交渉は決着がつき、契約が結ばれた。

この契約交渉について、当時通産省重工業局長であった佐橋滋は「交渉はもの別れのままIBMは外資法によらない円ベースIBM100%の会社を設立した。勿論僕は合法的に設立されたとはいえ、生産用機器の輸入を認めるつもりはいささかもなく、電子計算機の輸入も厳重な制限を加える方針を持ってのぞんだ。日本IBMが動こうにも動きようのない状態に追い込んだ。……われわれの条件をのまない限り、どんな手段を講じてもIBMの進出を阻止する<sup>292</sup>」と述べている。こうして、IBMとの技術提携に成功した日本の国内メーカー——日立製作所、東芝、日本電気、富士通、沖電気、三菱電機——はIBM特許を利用し

<sup>289</sup> 通商産業省編『電子工業年鑑』（昭和34年）521-535頁。

<sup>290</sup> 南沢宣郎『日本コンピュータ発達史』（日本経済新聞社、1978年）94-95頁。

<sup>291</sup> 伊丹敬之『日本のコンピュータ産業——なぜ伸び悩んでいるのか』（NTT出版株式会社、1996年）188-191頁。日本IBMは戦前1937年6月17日にIBMの100%子会社として日本国内に設立されていた。だから、外資規制を受けず存続することができたにもかかわらず、外資法、外為法を梃子とする「行政指導」により、技術援助契約、輸入制限、工場建設その他製造施設の拡張などについては、政府の規制に服さざるを得なかった。また、輸入制限に関しては、通産省は外為法の下で外国コンピュータの輸入及び外国コンピュータ・メーカーによる国内生産を制限する権限を与えられ、外国コンピュータを輸入しようとするとき、通産省のヒアリングを受けなければならない、このヒアリングを回避するため、外国製コンピュータから国産コンピュータへと移行した。

<sup>292</sup> 佐藤滋『異色官僚』（徳間文庫、1987年）231-232頁。

て本格的にコンピュータの製造販売に着手した。この段階においては、通産省が電子産業の育成において主役として大きな影響を与えていた。

(b) 育成政策の強化

1960年時点では、IBMはアメリカ市場7割のシェアを占め、その売上高は日本の富士通、日本電気、日立製作所三社の売上高合計の更に2.5倍であった<sup>293</sup>。強いIBMに対し、日本政府はコンピュータ産業を聖域とし、60年代半ばから相次ぐ自由化決定の流れの中で、コンピュータ産業を保護する政策を採り続けた。IBMは独自の市場政策としてレンタル制を採用し、IBMの圧倒的な市場支配力ゆえに電子計算機は売るのではなく、一定の賃貸料をとって貸すレンタル制が一般化していた。この方式は巨額の資金を必要とするため、1961年8月に、政府の指導によって、通産省は「電子計算機国策会社」の設立という構想を立てた。その後、民間会社案に変更し、日本電子計算機株式会社（JECC）には日本国内メーカーの7社で共同出資し、出資会社の製品を一手に買い取って、一元的にレンタルを実施する期間となった<sup>294</sup>。JECCが設立された1961年に、開銀が4億円の融資を提供し、全資本金11億円の1/3強を占めた。しかも、この割合が年々増加し、63年以降や約1/2までになっている。また、61年に日本政府はコンピュータに関して租税特別措置法による免税措置も決定した。

通産省は行政指導を通じて、事実上、日本IBMの参入を阻止しながら、7社に独占権を与えていると考えられる。その結果、国産メーカーの7社と日本IBMが技術開発や販売などで激しい寡占的競争を展開し、産業の発展はもたらされたが、価格競争は抑制され、公然と価格カルテルが認められ、競争は質的な面（技術開発）に誘導された<sup>295</sup>。

大型電子計算機の開発は多額の資金を必要とするが、当時の補助金制度では1社に対して高額な補助金を交付することはできなかった。そこで、1961年5月20日に施行された鉱工業技術研究組合法による電子計算機研究組合の設立が考え出された。参加したのは日本電気、富士通、沖電気の3社で、各社がそれぞれ得意とする分野を担当し、1964年11月に超大型電算機システムFONTACが完成した。4年間に交付された補助金は約3億5000万円で、参加した3社には、開発の成果がその後の主力機種の開発に結びつくなど

<sup>293</sup> 伊丹敬之『前掲書』（注291）192頁。

<sup>294</sup> 通商産業省『前掲書』（注253）259頁。

<sup>295</sup> 仙波恒徳「コンピュータ産業政策と“行政指導”の役割（その1）」『九州産業大学商経論叢』第35巻第1号（1995年）26頁。

大きな効果があった<sup>296</sup>。

1964年1月、ICの基本特許をもつTI社が通産省に対して100%出資の子会社を日本に設立したいと認可を申請したが、4年に渡る交渉を経て、1968年4月ソニーとの合併会社の設立をTI社が受け入れることで決着がついた。1971年12月100%出資会社への移行は通産省に認められた。

1964年時限を迎えた電子工業振興臨時措置法の必要性は貿易・資本自由化の環境の下でより大きく認識された。また、1964年IBMがシステム360を発表した。IBM360の登場は電振法が制定された当初に通産省が抱いた国産メーカーの自立への期待を吹き飛ばした。通産省は同法の延長する法案を2月に国会に提出し、5月に国会を通過し1971年3月31日まで延長された。

この時期の電子産業育成政策の特徴は前の時期と同様に、保護と育成政策の抱き合わせである。保護政策として、外国為替及び外国貿易管理法と外資に関する法律を駆使し、輸入と対内直接投資を制限した。一方、育成政策としては補助金の交付、日本開発銀行の特別融資、租税特別措置法に基づく特別償却制度等を適用したのである<sup>297</sup>。日本政府はIBMに対抗するため、行政指導を通じて国産コンピュータ・メーカーの価格カルテルの形成を認めている。また、産業立法によって行政指導に根拠を与え、国内コンピュータ産業の育成のため、国内有力企業によって構成されたカルテル体制を作り上げた。

#### (c) 自由化に向かって

1965年を境目として、日本の国産機の生産額が輸入額を超え、国内産業に定着することができた。その動向として、第1に外国機の輸入が大幅に行われていた時期に、これと並行して国産機が生産が急速に伸びていったことであり、第2に外国機が主として中型及び大型に重点を置いていたのに対し、国産機が中型及び小型に重点を置いたため、市場分野が重複せず、しかも日本の中小企業が国産の中型及び小型のコンピュータの潜在市場としてマーケットを大きく創出したことが挙げられている<sup>298</sup>。

1967年の『コンピュータ白書』にも日本のコンピュータ産業が昭和40年代を迎え、その基盤を整えたと記している。1966年の日本のコンピュータ産業の動向として注目されるのは、産業としての基盤が一応形成されるに至ったことである。先進国において国産機

<sup>296</sup> 通商産業省『前掲書』（注253）260頁。

<sup>297</sup> 東野裕人「前掲論文」（注285）。

<sup>298</sup> 太田文平「コンピュータ産業の国際比較—日本コンピュータ産業の進路—」『産業経営研究』第2号（1981年）25頁。

の生産額が輸入額を超えているのはアメリカ、イギリスを除いて日本である。日本のコンピュータ産業が漸く揺籃期を脱し、成長産業としての将来性が予想されるようになったと見られていた<sup>299</sup>。

このように、産業の基盤が整ってきたに加え、海外からの自由化要求は強くなる一方であった。1971年に、日本政府は条件付けでコンピュータ産業の自由化を決定した。日本のコンピュータ産業は下表の順に沿って1975年までに完全に自由化を達成した。

**表 10：日本のコンピュータ産業自由化のスケジュール**

決定時期	開始時期
1971年7月	1972年2月：周辺措置(記憶、端末機を除く)100%輸入自由化
	1974年8月：コンピュータの製造、販売、リース業50%資本自由化
1973年4月	1973年4月：高級電卓、同会計機、IC(200素子未満)100%輸入
	1974年12月：情報処理産業50%資本自由化；IC産業50～100%資本自由化；IC(200素子以上)100%輸入自由化
	1975年4月：情報処理産業100%資本自由化
	1975年12月：コンピュータ製造、販売、リース業100%資本自由化；本体、記憶、端末機、部品100%輸入自由化

出所：伊丹敬之『日本のコンピュータ産業——なぜ伸び悩んでいるのか』（NTT出版株式会社、1996年）197頁。

この自由化に備え、日本政府は1971年業界側の体制整備を促進するため、強力な自由化対策を立てた。その骨子は第1に、電子計算機新機種開発促進費補助金を交付する。第2に、JECCなどに対する開銀融資が大幅に拡充される。第3に、情報処理振興事業協会などに対する助成を拡充する。第4に、技術開発の促進である。第5に、情報処理振興税制の拡充などである<sup>300</sup>。また、1965年以降、日本のコンピュータ業界は富士通、日立、日本電気、東芝、三菱電機、沖電気という6社体制が成立していたが、通産省はこの6社体制を更に、日立製作所と富士通、日本電気と東芝、三菱電機と沖電気の三つのグループに化し、業界再編成を強く働きかけた。

更に、日本政府は1976年に国産メーカー五社を日本電気と東芝、富士通と日立製作所と三菱電機の二つのグループに分けて、超LSI研究組合の発足として、半導体の研究体制を再編した。これに、通産省電子技術総合研究所と電電公社の電気通信件研究所が協力し、官民一体の「5社2系列」と呼ばれる開発体制が整える。この超LSI組合の狙いは次世代電子計算機用の超LSIを実用化するための基礎技術と製造技術の研究開発にあり、高性能電子ビーム描画装置の開発や1000件を超す特許の取得などの大きな成果を挙げるこ

<sup>299</sup> IBM『情報処理産業年表』（昭和63年）319-320頁。

<sup>300</sup> 日本電子工業振興会『前掲書』（注277）136-137頁。

にある<sup>301</sup>。

この時期にもう一つ質的な変革は電子工業を母体に生まれた「情報産業」の誕生と電子工業と機械工業の一体化である。この背景の下、1969年12月、1955年から機械工業振興政策の柱となっていた機振法と電振法の期限が同時に到来する前にして、通産省産業構造審議会に今後の機械工業政策のあり方について諮問を行い、以降同会重工業部会において審議が進められて、1970年7月、「今後の機械工業政策に関する答申——1970年代の機械産業の進むべき道」が発表された<sup>302</sup>。1971年4月、機械工業と電子工業の一体化が実現されている背景の下で、「特定電子工業及び特定機械工業振興臨時措置法」が7年間の時限法として施行された。機電法は通産省に対して、第1に、コンピュータ・メーカーが共同研究、開発プロジェクトへ参加することを指示する権限、第2に、製品の種類及び技術の制限、部品や原材料の調達、生産施設の利用などに関して共同研究を行うことを指示する権限、第3に、上記の目的を達成するためにコンピュータ・メーカーに資金援助を行う権限、をそれぞれ与えるために制定された法律である<sup>303</sup>といわれている。機電法もまた通産省に広範な行政指導を実施する根拠を提供していた。

#### 2-4-2 高度成長期の日本の電子産業における通商政策と行政指導

国際貿易の場で、日本の国内構造問題に最初に注目を払ったのは1977年成立したアメリカ半導体産業協会 SIA (Semiconductor Industry Association:半導体産業協会)であった。当時日本の半導体産業はアメリカに追い付き、輸出の量は大きく拡大し、アメリカの半導体産業の世界一の地位を揺らいだ。SIAは日本産半導体の過剰な安値輸出、日本政府による補助金と輸入障壁など多岐に渡る貿易問題を指摘し、アメリカ政府の対応を求めた。そこから、長年に及ぶこととなる日米半導体摩擦の幕は開き始めた。

1981年1月、アメリカではレーガン政権が誕生し、半年後の7月8日になって「合衆国の貿易政策に関する声明」が発表され、その中に「自由かつ公正な貿易」が目標に据えていた。当時 SIA は日本の半導体政策を「ターゲティング政策」と名称付け、その典型として超 LSI 技術研究組合のプロジェクトを挙げ、通産省が貿易自由化の「対抗措置」としてこれを計画、行政指導による集中的支援を展開したと論じていた。こうして、1982年4月両国政府は日米先端技術作業部会を設置し、半導体関税の相互撤廃、データ収集の継続、

<sup>301</sup> 同上、156頁。

<sup>302</sup> 通商産業省『前掲書』(注253)267頁。

<sup>303</sup> 高石義一「わが国におけるコンピュータ産業の発展と産業政策」『産業学会研究年報』第3号(1987年)28頁。

投資障壁の削減、相手国からの投資の「勧奨」などをめぐって政府間協議を行い始めた。

こうして、半導体問題がしばらくの間日米間で落ち着きを見せたが、1985年に入って、アメリカの貿易赤字の悪化によって、多くの産業団体と連邦議会、さらには政府関係者が対外貿易を見直し始めた。SIAもこの背景の下で、かつて6社しかなかった組織を57社まで拡大し、ほとんどの主要企業を傘下におさめていた。1985年6月14日に、SIAは通商法301条に基づいて日本政府を提訴した。提訴事由として、日本の半導体市場は1975年に自由化されたものの、外国製半導体のシェアは、市場を閉鎖していた時期と全く変わらない。日本政府の自由化対抗措置として、非関税障壁や、半導体事業への参入規制、研究開発支援の提供などが指摘された。日本企業は、これらのもとで、国際競争力を獲得するまで保護され、大手の電子企業のみが半導体事業に参入し、設備投資に勤しんだ。また、日本企業は製品の特化や研究開発、販売などで相互に協調した。これをもって、SIAは2つの主な矯正的行動を日本側に求めた。ひとつは市場シェアにおいて、1986年までアメリカ製品の日本市場におけるシェアは日本製品のアメリカ市場におけるシェアを同等にすることであった。もうひとつはダンピング監視体制の整備であった<sup>304</sup>。さまざまな公式的、非公式的協議のすえ、1986年7月に日米政府間はようやく合意に達した。

1986年9月2日、日米間半導体に関する日米半導体協定が締結された。この協定では、日本の半導体市場への外国企業のアクセスを確保し、日本半導体のダンピングを防止するため、日本は第三国モニタリング措置を採り、輸出価格を監視した。これに対し、1986年10月8日、ヨーロッパ経済共同体（EEC）はガット第22条1項に基づく協議を日米両国に要請し、協議が不調に終わったため、EECは1987年2月19日にパネルの設置を要請した。

EECの主張としては、まず、日本の輸出価格監視は、一定価格以下の輸出を制限するものでガット第11条1項に違反する。そして、日本市場へのアクセス確保は米国産品のみを優遇し、ガット第1条に違反するというものであった。これに対する日本側の主張としては、第1に、輸出価格監視は、非強制的措置である行政指導を利用しているため、一定価格以下の輸出の制限を強制するものでなく第11条1項の政府の措置に該当しない。一定価格以下の輸出がなくなったのは、企業の自主的な判断に基づく。第2に、市場アクセスは米国産品だけでなく、すべての産品に認められているというものであった<sup>305</sup>。

<sup>304</sup> 大矢根聡『日米韓半導体摩擦——通商交渉の政治経済学』（有信堂高文社、2002年）117-118頁。

<sup>305</sup> GATT L/6309, Mar. 24, 1988. 間宮勇「日本の半導体に対する第三国モニタリング措置」『ケースブ

パネルの判断として、まず、第 11 条 1 項は法令に限定せず、広く「その他の措置」と規定している。日本政府はその行政指導は非強制的措置だと主張したが、協定の締結によって、日本企業は、日本政府が原価以下の価格での輸出防止を米国に約束したこと、企業別の価格を確認できることを十分認識しており、その措置が実施されるのに十分な誘因又は抑制があると信じる合理的根拠がある。また日本政府による措置は、輸出価格の報告、企業別製品別価格監視、需給予測などにあわせて通産省による直接の要請を通して実施された。こうした複合的措置は、正式な輸出規制の実質を有しており、輸出価格に関する法的義務の欠如は形式的なものではない<sup>306</sup>。また、パネルは、ガット第 6 条は輸入国が既定された条件にしたがってダンピング防止税を課す権利を規定しているが、輸出国の行為について何も述べていないから、第 6 条による正当化はできないとした。最後に、EEC による市場アクセスは米国製品が優先するという主張は根拠としての事実の提示を伴わないのでガット第 1 条に違反していないと判断した<sup>307</sup>。

アメリカ国内では、日本の半導体輸出自主規制によって半導体価格の高騰が発生した。これを調整するため、1990 年 6 月から SIA はキャプティブ企業、巨大システム企業の 11 社が新たな産業団体として設立した CSPP (Computer System Policy Project) と一緒に意見の調整に着手し、1986 年の日米合意の期限満了に向け、修正案を提起した。まずはファスト・トラックの導入によって価格 VER の緩和を求めた。また、「数値目標」的 VIE の期限を 1992 年末に延期した。

1991 年 2 月 24 日から 6 月 4 日まで日米間であわせて 7 回の政府間協議が開かれた。価格 VER の緩和、つまりファスト・トラックの導入は大筋で合意を見た。「数値目標」について、両国はシェア 20%を指標とし、それを公式の政府間協定に盛り込む点とその数値の達成を保証せず、したがって制裁発動の根拠としないよう、協定に明記する点で基本的に合意したのである。シェア 20%達成後「漸進的かつ着実」な進展の概念を持ち出し、これまでと同様の改善傾向が各年度中を通して、ひいては協定期間を通じて持続するよう、アメリカ側が求めた。しかしシェアの計算方法について両国は合意できなかったが、結局二つの計算方式が併用されることになった。また、協定の期限はアメリカ案の 5 年にし、協定の法位置について、双方は 301 条に基づく協定としないものの、ダンピング調査の権

---

ック：ガット・WTO 法』(有斐閣、2000 年) 193-194 頁。

<sup>306</sup> 同上。

<sup>307</sup> 同上。



利はアメリカ側が完全に維持するものとした。こうして、6月11日正式に協定に調印した。

一方、産業間の協力も着実に進んでいった。三菱電機とAT&Tエレクトロニクス、日立製作所とテキサス・インスツルメンツ、日本電気とAT&Tエレクトロニクスなどが相次いで提携に踏み切った。

日米間が半導体産業において貿易摩擦を約10年間続けてきた。日本側がアメリカの圧力の下で、数値目標的VIEとVER措置を利用して貿易摩擦を収めようとしていた。これらの措置は他分野にも波紋を起こした。例えば、日米間の自動車と自動車部品やガラスなども「数値目標」的VIEが両国産業間の措置として実現した。日欧や米韓などの間も同じ措置が採用される。アメリカがもともと訴えたのは日本国内行政指導の問題であるが、結局その解決方法は法律ではなくやはり行政指導により、数値目標の設定などを通じて片付けようとしていた。

## 2-5 事例分析：行政指導が行われた原因

### 2-5-1 国内的原因

#### (a) 官僚側にとってのメリット

フォーマルな行政手段と比べて、行政指導は官僚にとっての利点はその柔軟性である。小野は行政指導を法律と並んで車の両輪を形成すると見て、その重要性を強調している。つまり、法律がカバーする分野は極めて限られたものであり、行政指導のソフト性と時限性という性格が産業政策の遂行を担保してきた<sup>308</sup>。具体的にいえば、行政そのものが有する「立法府からの委任」という性格から、必然的に法理論上も認められることになる「行政裁量」が有するあいまいさからしても、不可避に存在することになる。そうした曖昧さは、産業政策のような「臨機応変」が期待される場では、単に欠点というだけではなく、それなりに意義を認めざるを得ない。行政指導は成文法の限界を補完するもの、世論の支持があることと個別効果よりも総合的效果が期待されるものであると認識されている<sup>309</sup>。

また、官僚にとって、行政指導による行政の迅速性や、日常的な行政裁量による行政の妙味、不作為への批判の回避、損害賠償請求の回避、対象集団の確保と行政の安定な

<sup>308</sup> 小野『前掲書』(注1) 29頁。

<sup>309</sup> 同上、31-32頁。

どという便利性が挙げられている<sup>310</sup>。

1960年代、通産省が全力で取り組んだ特振法の挫折の後になって、官民協調やコンセンサス方式の必要性および有効性が再認識されるようになった。その結果、行政指導の役割が増大し、世間ないし海外からも「最も通商産業省らしい政策ツール」あるいは「極めて日本的な政策手段」と見なされるようになり、また、それはかつてのように先の見通せない成長経済下では、それなりの効果を発揮し、「日本株式会社」の強みの原因とも言われてきた<sup>311</sup>。

#### (b) 業界団体の機能

行政指導は官僚側だけにメリットがあるわけではない。行政の相手方にとって、例えば、共同行為のカモフラージュとして業界は官僚制の蓑の中に隠れることによって、共同行為が可能となるのである<sup>312</sup>。通商産業政策における行政指導は日本で多用される原因は日本には強い業界団体が存在することにもあると思われる。業界団体の機能から言えば、業界団体は多くの場合、多数の事業者を統合し、事業者の意見を集約し、利益を代表する機関が必要であることに基づいて組織されたものであり、業界の利益のためにさまざまな活動を行っている。行政機関と末端事業者を仲介する情報伝達といった監督活動をいわば事務的に代行する活動があるが、もちろんそれだけではなく、業界団体自身によるより主体的な活動も含まれている。行政機関の指示・命令に基づいて行われることが多いといえようが、行政機関の介入に先立って自主的に行われることもある。行政機関は業界団体に個々の事業者をコントロールさせ、自らは業界団体をコントロールするといった2段階のコントロールによって末端事業者にコントロールを及ぼしているのである<sup>313</sup>。

このように、業界団体を通して間接的に事業者をコントロールすることは効率的であり、いくつかの利点があるといわれている。第1に、このような業界団体によるコントロール、特に自主規制が行われる場合には、事業者の実情に最も通じたもの、すなわち外在者である行政官で知りえないような業界の慣習や専門知識に精通した同業者の代表がコントロールを行うことから、よりの確なコントロールが行われることになる。第2に、同業者によって行われるコントロールは、行政機関が直接行うコントロールよりも、公権力の行使という印象を与えることが少なく、事業者の抵抗感を醸成しにくい。特に、一般の

<sup>310</sup> 新藤『前掲書』(注3)79-89頁。

<sup>311</sup> 小野『前掲書』(注1)31-32頁。

<sup>312</sup> 新藤『前掲書』(注3)93頁。

<sup>313</sup> 森田『前掲書』(注173)122-124頁。

事業者とコントロールを行う業界団体の幹部の間に一体感が存在している場合には、いわば自治意識が芽生え、自発的服従がより得やすくなるといえよう。第3、具体的な問題の処理においても、間接的なコントロールのほうが優れている場合がある。例えば、新しく発生した問題を行政機関が直接処理する場合には、煩瑣な手続を経なければならず、処理が遅れ、対応に柔軟性を欠くことが多いといえようが、業界団体が処理する場合には、問題や解決方法について最も精通した者が煩瑣な手続にとらわれることなく、迅速かつ柔軟に処理できるのである<sup>314</sup>。

繊維産業に当てはめると、戦前から戦後の日本繊維産業発展の歴史から見れば、業界団体の役割は非常に目立つのである。理由として、まず、戦前の11回にわたって行われてきた操業短縮において政府からの行政指導はきわめて強力ではなかった。代わりに、日本紡績連合と言う業界団体が重要な役目を果たした。戦前日本の紡績業操業短縮の歴史を見て、それは独占化の歴史でもあるともいえるだろう。その中で紡績業連合はカルテル形成において重要な役割を果たし、政府と業界のパイプ役でもあった。第一次大戦後、5大紡績すなわち大日本紡、東洋紡、鐘紡、富士紡、日清紡がカルテルの主導権を握って、自己に有利な形で操短を推し進め、中小資本の主張はまったく無視されてしまった。しかし、これらの中小資本は利潤最大化を追求するためにしばしばカルテル破りの行動を行っていた。そこで、監督と罰則が次第に強化され、例えば第1次操短では監督は各府県知事に委嘱していた。第3次の操短から紡連内に専任の監督員を置いて各社を視察させ、また第3次の第2回操短決議では付帯決議を行って制裁方法まで定めるようになった<sup>315</sup>。

また戦後になって、政府が繊維産業における勧告操短を指導したが、繊維業界もその中できわめて重要な役割を果たした。1882年10月に創設された紡績業連合は幾多の変遷を経て、戦後1948年(昭和23年)4月に日本紡績協会として再組織された。2011年5月までに16社<sup>316</sup>の会員を抱えている。日本紡績協会の理念として、会員相互の親睦を図るとともに、紡績業共通の課題についての政府その他関係機関との連絡・折衝、統計報告の募集・発表、内外紡績事情等の調査、紡織加工技術に関する情報交換、労働・社会保障問題に関する連絡・折衝、内外に対する宣伝等の事業を行い、日本紡績業界の健全な発展を図

<sup>314</sup> 同上。

<sup>315</sup> 岡本清「前掲論文」(注230)。

<sup>316</sup> ユニチカ、東洋紡績、シキボウ、ダイワボウホールディングス、倉敷紡績、富士紡ホールディングス、日清紡ホールディングス、日東紡績、龍田紡績、オーミケンシ、長谷虎紡績、旭紡績、綾部紡績、ユウホウという16の株式会社からなる。

ることを目的として活動している<sup>317</sup>。

1968年頃に米国の繊維品輸入規制の動きが高まる中で、政・官、財界及び国民に対して、繊維業界が一丸となって総合的な対応を講ずる必要との判断により、1970年1月に日本繊維産業連盟（繊維産連）が設立された。設立の目的として、第1に、政府、国会などに対し具体的な支援の要請、第2に、各種懇談会、業界連絡会議の開催による実情把握と意見交換、第3に、各種資料・情報の蒐集と加盟団体との連絡・連携、第4に、海外の繊維関係団体との交流、第5にその他必要な事項が掲げられており、総じて業界の諸団体が協力し、繊維産業に関する重要問題に対して対策を強力に進めることを目的としている。具体的な活動として、政治に対する働きかけなどを行うとともに、政府に対して、中小企業活性化策、高コスト構造是正策、通商政策・輸出振興策等、さまざまな提言を行っている。経済産業省との官民合同会議における討議等を通じて、具体的政策に結びつけ、また、繊維産業自身としても、生産構造・流通の改革、繊維産業IT化の推進などの構造改革を推進している。なお、日本の繊維産連に対応する中国紡織工業連合会や韓国繊維産業联合会と日中韓繊維産業協力会議を開催し、情報と認識の共有化と相互の発展・協力策を推進するなど、グローバル化に対応した活動を行っている<sup>318</sup>。会員は主要日本紡績協会を含め、繊維関係26団体及び主要繊維産地20支部、賛助会員50社から構成されている。

Johnsonは、日本の高度成長期に通産省が通商産業政策の制定と実施において大きな役割を果たしたことを重視し、日本の奇跡の一番重要な原因と考えている。しかし、本章の事例研究によって、日本の高度成長期に、日本経済はすべて政府のトップダウン型行政に置かれていたわけではなく、業界団体は政府と末端事業者の間に存在し、下意上達のパイプとして非常に大きな役目を果たしていたことが示された。

## 2-5-2 国際的原因

### 2-5-2-1 米国の輸出自主規制への強要

日本の行政指導はよく「日本的な」とラベルを付けられているが、行政指導が行われた背景には国際的な要因もあった。戦後日本の経済回復または高度成長とともに、1950年代の日米繊維摩擦を初めとして、日米間では数多くの貿易摩擦が起きていた。これらの貿易摩擦は大体的な場合において日本が輸出自主規制という措置をとって解決に結びついたのである。市場経済の日本では、国内業界で生産制限などの行政指導が行われなかったら

<sup>317</sup> <http://www.jsa-jp.org/> 日本紡績協会ホームページを参照。

<sup>318</sup> <http://www.jtf-net.com/index.htm> 日本繊維産業連盟ホームページを参照。

輸出自主規制もうまくいかなかったであろうと思われる。一方、生産制限の行政指導が行われたのは国内要因だけではなく、当時国際社会からの圧力もあったのではなかろうか。既に日米繊維交渉の歴史において概観したように、国際社会からの圧力では、アメリカの影響が一番大きかった。

アメリカの通商法の変遷と通商政策の流れを見ると、そこには一方的自由貿易主義（あるいは無条件自由貿易主義）と互惠貿易主義（あるいは公正貿易主義）と言う2つの流れがあることがわかる。1960年代は、ケネディ・ラウンドに見られるように一方的自由貿易が主流であった。しかしその後、301条を新設した1974年通商改革法を分岐点として、一方的自由貿易主義は互惠主義に主流を譲る。それはスーパー301条でピークに達した。互惠貿易主義は公正貿易を唱え、この潮流は1980年代には不公正貿易法の「濫用」を生んだ。その結果生じる貿易摩擦の政治的決着は、しばしば「輸出自主規制」や「輸入自主拡大」などの管理貿易として一応の解決を見た<sup>319</sup>。以下に見るように、この変化の背景には、いくつかの理由が挙げられる。

#### (a) アメリカの「衰弱」

アメリカの「衰弱」は比較的なものである。1960年にはアメリカの競争相手国であるフランスやドイツ、日本、イギリスの一人当たり所得はアメリカの30%から68%までの程度であったが、1979年にはこれらの諸国の一人当たり所得はアメリカの64%から86%までに上った。

日本を例とすれば、1960年日本の一人当たり所得はアメリカの30%であり、1979年には71%に上昇した。1960年から1970年の間、日本のGNP実質上昇率は11%で、商品貿易の輸出増加率は1960年代で毎年17.2%で、1970年から1982年の間年間平均8.5%で増加していた<sup>320</sup>。高度成長期の日本が政府主導の開発主義国家といわれ、普通の資本主義国家とは別に見られ、アメリカからは日本異質論などが浮き上がってきた。日本に従って、アジアの韓国、台湾、香港、シンガポールなどの国と地域も輸出主導型の発展パターンに辿り着いたのである。

貿易の面から言えば、1960年から1970年までアメリカの貿易収支は50億の黒字から減少し、1970年を境として、それ以降は赤字に陥りつつあった。

<sup>319</sup> 中本悟『現代アメリカの通商政策：戦後における通商法の変遷と多国籍企業』（有斐閣、1999年）52頁。

<sup>320</sup> Destler, I. M., *American Trade Politics* (Kirby Lithographic Company, Inc., 2005), p. 51.

表 11：アメリカの商品貿易（1960—1979）単位：10 億ドル

年次	輸出	輸入	貿易収支
1960 年	19.7	14.8	4.9
1961 年	20.1	14.5	5.6
1962 年	20.8	16.3	4.5
1963 年	22.3	17.0	5.2
1964 年	25.5	18.7	6.8
1965 年	26.5	21.5	5.0
1966 年	29.3	25.5	3.8
1967 年	30.7	26.9	3.8
1968 年	33.6	33.0	0.6
1969 年	36.4	35.8	0.6
1970 年	42.5	39.9	2.6
1971 年	43.3	45.6	-2.3
1972 年	49.4	55.8	-6.4
1973 年	71.4	70.5	0.9
1974 年	98.3	103.8	-5.5
1975 年	107.1	98.2	8.9
1976 年	114.7	124.2	-9.5
1977 年	120.8	151.9	-31.1
1978 年	142.1	176.0	-33.9
1979 年	184.4	212.0	-27.6

出所：I. M. Destler, *American Trade Politics* (Kirby Lithographic Company, Inc., 2005), p. 46.

1970 年頃の貿易収支の赤字への転換はアメリカ政治にいくつかの影響を与えた。まず、世界貿易システムを維持するためにアメリカは自らコストを補う余裕はもうなくなっているという認識が、アメリカ国内で広がった。そして、貿易赤字はアメリカの企業と労働者を不公平な待遇に直面させているという感受を政治の場で反映するようになっていく。また、アメリカの貿易交渉者にも、外国に対し強硬な姿勢をとらないからアメリカの生産者が不利な立場に陥ったのであると圧力がかけられた<sup>321</sup>。それで、日本との貿易においては、アメリカは従来の姿勢を変え、日本側に圧力をかけて、結局、日米の貿易摩擦は行政指導に基づいた輸出自主規制を通じて解決していた。

(b) 公正概念の揺らめき

公正概念は 1960 年代のアメリカで大きく揺らめいた。公正貿易 (fair trade) という論理は、そもそも 1960 年代ベトナム戦争を経て、伝統的価値体系が混乱している中のアメリカ社会から生まれたものである。アメリカ社会の中の黒人や女性などの弱い立場にある

<sup>321</sup> *Ibid.*, p. 50.

人々に対する差別の解消のための試みとしてとられたアファーマティブ・アクションの考え方に基づくものである。これはアメリカ憲法上の平等原則に対する大きな変容を意味する。伝統的には、機会の平等を担保することこそが、そこでいう平等の意味とされた。だが、それでは現実の不平等はなかなかなくなる。そこで、思い切って結果の平等を直接的に保障しよう、という考えが生まれた。立法によってそれを担保し、被差別者への優先的な数量割り当てなどを義務づける、というのがアファーマティブ・アクションの実態である<sup>322</sup>。

日米通商関係においてアメリカは、自国内での屈折に満ちた社会的実験たるにとどまるアファーマティブ・アクションを、普遍的原理であるかのごとく日本に対して押し付けてきているとの指摘がある<sup>323</sup>。その表れのひとつは、貿易摩擦の解決において、事例研究の部分で述べたように、アメリカが日本へ輸出自主規制を要求したことである。

#### (c) アメリカの行政介入の分類

アメリカ政府が市場に介入する動機は、自由貿易や公正貿易のイデオロギーによるだけではなく、国家全体の集合的利益と大統領の特別な地方性のある個人的利益によっても左右される。国家の集合的利益は、議会の授権によって国の経済を管理することによって支持され、個人的利益は選挙に勝つための利益団体の要求に応えることによって支持される。製造業のタイプをハイテク部門と非ハイテク部門に分けた場合、ハイテク部門はよく国家の利益と繋がっているのでその産業の利益は国家の集合的利益とみなされ、ノンハイテク部門は国家利益よりも利益団体の圧力によるものが多いので、その利益は政治的利益とみなされることが多い。競争力の有無から競合的産業(米国産業に競争力がある分野)と非競合的産業(米国産業に競争力のない分野)に分けた場合、競合的産業に対する政府の介入は正統的であるのに対し、非競合的産業に対する介入は正統性を欠く。そこで下表のように4つの政府介入タイプが生まれてくる<sup>324</sup>。

<sup>322</sup> 石黒一憲「通商問題の法的・制度的分析——国際貿易秩序再構築のための法学からの提言」伊藤元重・奥野正寛『通商問題の政治経済学』(日本経済新聞出版社、1991年)。

<sup>323</sup> 同上。

<sup>324</sup> Krauss, Ellis S. and Simon Reich, 'Ideology, Interests, and the American Executive: Toward a Theory of Foreign Competition', *International Organization*, Vol. 46, No. 4(1992), pp. 857-897.

表 12：援用するイデオロギーと利益：介入する程度とタイプ

		製造業のタイプ	
		ハイテク部門 利益：国家	非ハイテク部門 利益：政治的
競争力	競合的産業 イデオロギー： 正統的介入	A 介入程度：一番強い 介入タイプ：公正貿易（外国 の市場を開放させる）	B 介入程度：中等度 介入タイプ：管理貿易（一時 的な救済を提供する）
	非競合的産業 イデオロギー： 非正統的介入	D 介入程度：最も弱い 介入タイプ：自由放任（市場 に任せる）	C 介入程度：弱い 介入タイプ：構造的保護（労 働者をなだめる・票を守るた め）

出所：Krauss, Ellis S. and Simon Reich, 'Ideology, Interests, and the American Executive: Toward a Theory of Foreign Competition', *International Organization*, Vol. 46, No. 4(1992), pp. 857-897.

日米貿易において、Ellis S. Krauss and Simon Reich の分析によると、下表の中で9つの産業を4つの類型に分けられている。すべての貿易分野には及んでいないが、ここには主な日米間貿易が含まれている。その中、繊維はアメリカにとって非ハイテク・非競合的産業に分類され、上表に参照すると、アメリカ政府は主として産業の利益団体からの圧力に応えるため、つまり選挙で勝ち抜くために構造的な介入を行っていることになる。

表 13：競合性・技術別の日米貿易ケース分布

		製造業のタイプ	
		ハイテク部門	非ハイテク部門
競争力	競合的産業	A (1) 公共事業 (2) FSX 戦闘機 (3) スーパーコンピュータ/ 衛星	B (4) 自動車 (5) 工作機械
	非競合的産業	D (8) HDTV (9) 光ファイバー	C (6) 鉄鋼 (7) 繊維

出所：Krauss, Ellis S. and Simon Reich, 'Ideology, Interests, and the American Executive: Toward a Theory of Foreign Competition', *International Organization*, Vol. 46, No. 4(1992), pp. 857-897.

#### 2-5-2-2 ガットの形骸化

ガットは第2次世界大戦の教訓から生まれてきた戦後世界自由貿易のひとつの象徴であった。戦後から最初の20年間でガットは貿易の自由化交渉と輸入制限における能率よ



く機能してきたが、それ以降は形骸化し始めた。

その理由もいくつかある<sup>325</sup>。まず、新興国の発展が挙げられる。従来アメリカと欧州のリーダーシップの下で発展してきたガットは、これらの新興国にとっては所詮先進国の集まりに過ぎず、自らが属すべき組織とは考えられないというアイデンティティの欠如の問題があった。

また、ガットはこれまで関税削減の分野でよく作用してきたが、1960年代後半になると、関税はほぼ低い水準になった。しかし、関税以外のほかの分野で、例えば補助金、ダмпピング、政府調達などでは東京ラウンドでいくつかのコードを定めたが、すべての国はそのコードに遵守するわけではなかった。これに加え、紛争処理の非効率性も目立つようになってきた。

最後に、ガットの最も重要な理念としての無差別原則が侵食された。まずは地域自由貿易圏の発展が無差別原則に影響を与えた。EC (European Community) のように、加盟国の間でより有利な市場アクセスなどの存在はガットの一つの例外であるとされていた。1988年アメリカとカナダのFTAの締結や、5年後の北米自由貿易協定 (NAFTA) の成立もその一つである。また、ガット第19条のエスケープ・クローズの下で、加盟国は一時的な輸入制限を実施することを許される。現実の世界貿易では、第19条は輸出自主規制などの形で回避されてきたのであるが、輸出自主規制は、繊維の分野で主流になり、その後も分野を鉄鋼、自動車などの分野に広げていった<sup>326</sup>。こうした事情も、日本の行政当局（とりわけ通産省）が通商政策において行政指導を多用する原因となった。

## 2-6 まとめ

第2章は、日本の高度成長期において、通商産業政策における行政指導はどのように第1章で述べた日本の開発主義の特徴を表していたか、繊維産業と半導体産業を具体的な事例として、それぞれの産業において行政指導の本当の姿はいかなるものなのか、日本の高度成長期に行政指導が多用された理由は何か、という3つの問いに答えるため、日本の高度成長期の通商産業政策における行政指導について分析した。

<sup>325</sup> Destler, I. M., *op. cit.* at Note 320, pp. 53-54.

<sup>326</sup> 輸出自主規制と19条の関係に関しては柳赫秀『ガット19条と国際通商法の機能』（東京大学出版会、1994年）第3章を参照。輸出自主規制がガットの規制を受けることを明確にするためのガット規定改正作業がウルグアイ・ラウンドで行われ、最終合意文書（1993年12月）に組み入れられた。これに関しては本論文の第3章3-6-4-2を参照。

まず、第1章において日本の行政指導の特徴として、日本古来の拡散的、分有的な行政方式の影が残っていることを明らかにしたことを想起されたい。つまり、行政幹部が儀式を独占する一方で、実務が拡散し、官と民の間に分有される伝統があり、結果としてその外延がどこまでなのか非常に不明確になっている。このように、アメリカや中国のトップダウン型行政方式と比べ、日本の行政はある程度ボトムアップ型の行政組織が担っている。この特徴は、繊維及び半導体についての貿易摩擦回避のための行政指導の発動に当たっても観察することができた。

具体的には、繊維産業の過剰な産出を抑制するため、当時の通産省は勧告操短などの行政指導を通じて産業合理化を図ろうとした。この過程に、大手メーカーは日本化学繊維協会や日本紡績協会の中心となって、需要見通しに基づいて各社の設備の増設などを承認していくという方式をとった。この官民協調によって、独占禁止法の適用を免れさせる役割を果たしていた。電子産業に関しては、繊維産業と違い、1950年代半ばから自由化が決定されるまで、その育成が政府の主な任務となった。1970年代自由化が始まり、自由化に対抗するための産業保護措置が重要視された。この過程に、通産省は積極的に産業活動に介入し、電振法などの産業立法によって、行政指導の法律根拠を作り出した。これは一見トップダウン型の行政指導のように見えるが、その実は、業界との密接な交流の下で政策が立案されていたことは上に見たとおりである。

国際的な視点から見れば、高度成長期に日本の輸出の増加によって他国、特にアメリカとの貿易摩擦が頻繁に起こっていた。ガット時代に、ガットの形骸化に伴って、行政指導は対外的に日本と他国の貿易摩擦を収めるために、輸出自主規制などの形である程度の役割を果たした。1986年から始まったウルグアイ・ラウンドでは、明らかにガットの条文に違反している輸出自主規制をガットの規制を受けることを明確にするために、ガット規定改正作業が行われた。最終合意文書(1993年12月)の中で、輸出自主規制或いは類似の輸出・輸入制限は実施してはならないことになった。従って、日本政府は外国から暗黙の要請があるとして輸出自主規制結成を輸出企業に指示することがガット違反になる。このように、WTO体制の下ではガットのルールが変更されているので、現代においては行政指導を通じて輸出自主規制を行う余地はWTOの規定上には残されていないといえよう。

以上をまとめると、日本の高度成長期に行政指導が役に立った理由は、日本独特の行政方式、緊密な官民関係、及び当時の国際社会からの影響によるものと考えられる。行政指

導が日本で行われたのは政府から民間へと言うトップダウンの意思決定過程においてではなくて、民間から政府へと言うボトムアップの下意上達の過程である。行政指導の実効性に関して、通産省が外貨割当権限を持っていた時期に、行政指導はその権限によって実効性が保たれていた。が、その権限の喪失に伴い、行政指導の実効性が政府の権限によって保障できなくなっていくた。政府は行政指導の法律的根拠として、幾つかの産業立法をし、また独占禁止法の不況カルテルなどを通じて産業への保護と構造調整を行おうとした。各産業の自由化の進展につれ、行政指導の実効性が次第に失われていったが、官民協調の形成および業界団体の力強さによって、行政指導は事実行為として通商産業政策に影響を及ぼした。

### 第3章 中国の通商産業政策における行政指導

#### 3-1 中国における行政指導についての議論

前述のとおり、中国は建国から現在にかけて、経済の面では計画経済から市場経済へと発展し、政治の面では共産党一党独裁が続いている(1-2 参照)。この背景の下で、行政指導に関しては主として2000年代に入ってから本格的に議論されるようになった。先に紹介した『全面的に法律に基づく行政活動推進するための実施綱要』の内容を精査してみよう。この綱要では、行政の基本的原則をまとめている。第1には、行政の合法性である。つまり、行政機関は行政活動を行う際に、法律や法規などによって実行しなければならない。第2には、行政の合理性である。この中では公正と公平の原則を強調している。第3には、プロセスの適正性である。第4には、行政の効率性である。第5には、行政の信用性である。第6には、権限と責任の統一である。

これらの原則に基づいて、綱要の第9条「行政方式の改革」においては、行政機関の行政活動の効率を高め、行政コストを減らすために、または、一方的、強制的な伝統的行政方式を変えるために、行政指導、行政合同などの方式が提唱されている。

この綱要の公布に伴い、中国の行政法、行政学学界において、行政指導への研究が盛んになってきたことは上述のとおりである。その中で前述した2005年に出版された莫于川の研究は代表的である。莫は行政指導を下表のように分類している。この中の狭義の行政指導は、個別調整に利用される直接法的効果が発生しない、非権力的非強制的行政手段を指す。広義の行政指導は個別調整だけではなく、より広範囲に一般的に利用される直接法的効果が発生しない、非権力的非強制的行政手段を指す。最も広義の行政指導はその施行を政府の職責として、全ての非強制的手段、或いは一種の行政制度ともいえるものを指す。

表 14：莫による行政指導の分類

類型	性質	行為の主体	適用対象	方式	法的効果	説明
狭義の行政指導	個別的、非強制的	行政機関	特定の行政相手方	指導、勧告、提示、調停、説得など	直接的な効果はない	広い範囲で大量に利用される
広義の行政指導	個別的と一般的調整手段、非強制的	行政機関	特定あるいは非特定相手方	上記以外に、指導的行政計画、産業政策なども含まれる	直接的な効果はない	個別手段を除いて、一般的な調整手段も使われる
最も広義の行政指導	一種の行政体制として	行政機関	特定あるいは非特定相手方	上記のものを全部含め、全ての非強制的調整手段	直接的な効果はない	行政の実務はこのような状態になりはじめている

出所：莫(2005)11-12頁。

莫は行政指導を行政命令、行政立法、行政許可、行政処罰などの権力的行政手段と比較し、行政指導が行政相手方の同意に基づいたうえでの行為であり、その非権力、非強制的性質を強調している。しかし、莫は政府が行政指導の実効性を保つ条件と仕組みを考慮していなかった。

莫は中国における行政指導の運用に関し、以下の3つの面の事例を挙げている。第1には、産業政策における行政指導である。第2には、企業を管理する工商部門が行政指導によって、企業へ情報提供するなどの事例が取り上げられている。第3には、教育と就職における行政指導である。例えば、大学卒業生を西部の貧困地域に働かせるために様々な奨励政策がとられている。本論文の関心は通商産業政策における行政指導を中心とするので、莫が中国の産業政策における行政指導をどのように理解しているかをまず検討する。産業政策における行政指導について、莫は以下のように述べる。

産業政策における行政指導は抽象的であり、この措置の実施側は中央政府であり、これらの指導策は全国範囲に及んでいる。具体的な例として、第1に、1994年2月19日に国家計画委員会が国務院の同意を経て、『自動車工業産業政策』を公布した。第2に、1994年3月25日に国務院の第16回常務委員会で通過した『90年代国家産業政策綱要』である。第3に、1997年9月4日に国務院が制定した『水利産業政策』である。そして、『1999年綿花購入政府指導価格』や『外資投資産業指導目録』などが挙げられている。

莫は中国で行政指導の活用を提唱する理由として、以下のような事情を挙げている。ま

ず、中国は「管理行政」から「サービス行政」へという行政方式の改革を実施しようとしている。行政指導は「サービス行政」の理念になじむものであり、行政指導の定義からみれば、その非強制的な性格はこの行政改革の方向性と合致している。第2に、行政指導は伝統的な官民関係を改善することに有利であり、官民協力を役立つことができる。第3に、小野などの日本人研究者が述べたものと同様に、行政指導は法律がカバーできない部分、あるいは法律で解決できない部分に素早く対応できる。第4に、官僚側にとっての利便性である。山内の研究と同じように、行政指導は応急性、簡便性、温情性、穏便性と隠密性という特徴がある<sup>327</sup>。

この莫の意見の中には、本末転倒の部分があると思われる。行政指導はソフトで非強制的な行政手段として、彼が述べるような利点があることは否定できないが、その特徴を活かせるのかどうかは行政指導が行われる社会風土次第であると思われる。つまり、日本で行政指導が成功したのは、日本社会の独特な官民関係に理由があるのである。この行政指導はどここの国でも通用するわけではない。中国で行政指導を提唱する前にこれらの特徴を把握し、行政指導の社会環境を十分理解しなければならない。それで、中国で行政指導を提唱するに当たっては、それが多用され、成功されていたといわれる日本の経験を全面的に研究し、行政指導が日本で生まれた社会的背景を理解する必要がある。また、日本では行政指導の不透明性などの欠点が強く認識されるようになり、それに対する法的規制を強化する傾向が強まっている。高度成長期以降、行政指導という手段が徐々に放棄され、それが法律に基づく行政へと統合されていった過程も理解する必要があると思われる。

また、本論文の議論の対象である通商産業政策における行政指導について、中国では莫が取り上げた『90年代国家産業政策綱要』や『1999年綿花購入政府指導価格』などのガイドライン方式型の行政指導が多い。例えば、『1999年綿花購入政府指導価格』は1998年国務院が公布した行政法規である『国務院が綿花流通体制改革を深化するための決定』に基づいて、国家計画委員会によって公布された部門的規章である。下表に照らしてみれば、日本の府令・省令・庁令に当たるものである。しかし、この法令自体を行政指導として認識するのは誤りであると思われる。これは行政指導そのものではなく、その法的根拠なのである。行政指導の法的根拠については先行研究で紹介したように、学者によって意見が分かれている。中国の場合、組織法と作用法に基づく行政指導は数多くあるが、行政指導

---

<sup>327</sup> 詳しくは山内『前掲書』（注23）を参照。

への手続法規制はまだない。また、法的根拠より更に重要な問題は、中国では国民生活の中における行政作用の活動範囲がかなり広く、それに従わない場合、その後行政から受けるかもしれない不利益に対する懸念が大きく、簡単に、国民の自由な主体的意思によって服従、不服従を決定できるものでないという事情があり、この点が日本と大きく異なっていると考えられる<sup>328</sup>。

表 15：日中の立法主体と立法類型の比較

日本		中国	
法令	制定主体	法規	制定主体
憲法	国会	憲法	全人代
法律	国会	基本法律	全人代
		一般法律	全人代常委会
政令	内閣	行政法規	國務院
府令・省令・庁令	内閣に属する府・省・庁	部門的規章	國務院の各部、委員会、中国人民銀行、審計署及び行政管理職責を有する直屬機構
条例	地方公共団体議会	地方的法規	省・自治区・直轄市・比較的大きな市の人代またはその常委会
規則	地方公共団体の首長や行政委員会	地方的規章	省・自治区・直轄市・比較的大きな市の人民政府
		規章以下の規制的書類	比較的大きな市以下の地方政府及びその行政機関
訓令・通達	上級行政機関	行政内部的規制的書類	上級行政機関
なし		自治条例・単行条例	民族自治地域の人代
議院規則	衆議院・参議院	議事規則(法律)	全人代及びその常委会
最高裁判所規則	最高裁判所	司法機関の内部的規則	最高人民法院・最高人民檢察院

出所：江利紅『現代中国の統治機構と法治主義』（中央経済社、2012年）138頁。

中国で行政指導を論じる文脈は、日本で論じられる行政指導の文脈と比べてみれば、以下のような相違点があると思われる。日本の行政指導が最も利用されていた高度成長期に、その実効性を保っていたのは当時通産省が自由化前に持っていた外貨割当権限であった。自由化の進展につれて、この権限が喪失し、行政指導は徐々にガイドライン方式や産業立法によって補強されているが、その効果が薄まっていった。ただ、その後も行政指導によって自主規制などが実現できたのは、日本の官民協調という独特な官民関係に理由があると思われる。中国においては、行政指導はもともと中国社会から生まれてきたものと

<sup>328</sup> 村上「前掲論文」（注39）42-43頁。

してではなく、緊張関係にある官民関係を和らげるための「舶来品」としてその導入が提唱されてきた。行政指導の非強制性が協調されるが、実際には中国では行政の力が日本の高度成長期よりもはるかに大きい。官民関係においても、政府は常に上位にあり、民間は下位にあるのである。このような社会環境において、官民関係を改善する意図で、行政指導に好意的な態度を示す莫らの学者の考えは理解できないわけではない。しかし、そもそも行政指導は決して平等な官民関係に繋がる民主的な行政手段ではないと思われる。逆に、村上が日本の行政指導を研究する際に述べたように、「行政指導のような非民主主義的、旧憲法的理念と慣行の残滓を認めたくらんで、日本で真の民主主義理念の浸透と成熟を期待している」<sup>329</sup>と同様に、中国でも行政への強い権力集中構造の解体こそが問題であって、決してその強化が今日の課題ではないと思われる。このことに関し、次の節では中国の行政指導の法と社会的背景に即して具体的に述べる。

### 3-2 中国の行政指導の法と社会的背景

#### 3-2-1 法に対する認識

中国においては、中央集権的政府の伝統が長いため、中国でいう「法」というのは常に最高統治者を除いて適用されるもの、或いはその下位にあるものと考えられてきた。中国の歴史の中、確かに「法治」という言葉が「徳治」と対照的に使われ、「法家」という学派もあるが、そのさまざまな思想は上記の枠を逸することはなかった。「法治」を提唱するのは春秋時代の「法家」である。その代表的なのは法家の始祖である管仲、秦の孝公に仕えた商鞅、韓の王族韓非などである。管仲は「以法治国（法を以って国を治める）」という思想を提唱し、つまり、国家の勢力を維持するために君主の能力ではなく、安定性のある法制度によって国を統治することである。商鞅は「商鞅変法」でよく知られるようになった。商鞅変法を通じ、中央集権体制を代表とした郡県制が王権の強化に役立った。韓非は性悪説に基づいて、法、術、勢の結合から国を治めることを主張した<sup>330</sup>。このような法家の思想は儒家の「徳治」とは異なり、為政者の恣意を抑制し、厳格な法というあらかじめ定められた基準によって国家を治めるべきという立場に立ち、法を国家や社会秩序を維持する規範として、「法治主義」を提唱した。

<sup>329</sup> 同上。

<sup>330</sup> ここでいう法というのは主に刑法を指し、韓非は重刑を強調する。術というのは臣下をコントロール術である。勢というのは自然の移り変わりではなく人為的に形成される権勢のことを指す。



しかし、古代中国の「法治主義」は国家権力を握る皇帝及びその配下の官僚たちが法律を超え、法律の拘束を受けないことを前提として、法を手段や道具として国民を統治することを意味していた<sup>331</sup>。また、儒家の代表である孔子は国家統治を論じる際、法で人々を規制し、法に重点を置いて国家を統治する場合、人々はその法が要求する最小限のことにしか応えず、人間としての名誉などを考慮せず行動する可能性が高い。美徳の実践、および理を介して人々を制御するならば、彼らは自然に個人の名誉を重んじて行動するだろうと述べた<sup>332</sup>。

滋賀秀三は西欧の法文化と比較しながら中国の法文化の特徴を以下のように指摘した。ヨーロッパにおいて常に私法が法の基底・根幹をなしてきたと見てよいのに対して、中国は古くから発達した長い文明の歴史を持ちながら、ついに自己の伝統のうちからは私法体系を生み出すことがなかった。中国法は「法の支配」という理念の最も遠くにある。中国において法といえば、一方には刑法であり、他方には官僚制的統治機構の組織法及び行政的執務準則並びにその違反に対する罰則などであった。しかもそれらが古い時代から高度の発達を遂げていた点において、おそらく世界史上他に類を見ないと思われる。その反面、そこには私法理念が欠落していたと言わざるを得ない。中国では法は専ら国家権力による成文制定法として現れてくる。ヨーロッパに見られるように、学説及び判例という、国家権力自体からは大なり小なり離れた独立的地位にある法のエリート達の知性的な営みから産み出されるものが、法を作り出しかつ法を支えているという現象——このヨーロッパ法文化にとって中核的な要素とも言うべきもの——が、中国には探してもほとんど見当たらない。ヨーロッパにおける法の歴史の半面は法学の歴史であったと見てよいのに対して、中国「法学」史を論じることは難しいという<sup>333</sup>。

### 3-2-2 建国後の法建設

#### (a) 建国後中国憲法の変遷

毛沢東は中国建国直前の時期に、「帝国主義の侵略は、西側に学ぼうとする中国人の迷夢を打ち破った。不思議なことだ。どうして、先生はいつも生徒を侵略するのだろうか。中国人は西側から多くのものを学んだが、それらは通用しなかったし、理想はいつも実現

<sup>331</sup> 江利紅『現代中国の統治機構と法治主義』（中央経済社、2012年）49頁。

<sup>332</sup> これを「法の支配」と関連づけて論じた文献もある。Ju-Ao Mei, 'China and the Rule of Law, *Pacific Affairs* Vol. 5, No. 1 (1932), p. 864.

<sup>333</sup> 滋賀秀三「中国法文化の考察—訴訟のあり方を通じて—」日本法哲学会編『東西法文化』（有斐閣、1986年）。

できなかった。……西側のブルジョア階級的文明、ブルジョア階級的民主主義、ブルジョア階級共和国の構想は、中国人民の心の中で一斉に破産してしまった」<sup>334</sup>と述べ、西側諸国と異なる道を歩むことを示した。また、1949年2月に中国共産党は「国民党の六法全書を廃棄し解放区の司法原則を確定することに関する指示」を發布し、中華民国の憲法体制との断絶を明言していた。中国の憲法遵守義務は国家権力だけではなく、個々の公民にも課されているし、価値の相対性・多元性は憲法上各所で否定されている。中国の憲法史が西欧的な近代立憲主義を全否定するところからスタートしたのである<sup>335</sup>。

1949年の建国当初、「中国人民政治協商会議協同綱領」が臨時憲法として使われ、1954年9月に最初の正式憲法が公布された。そこから、中国の憲法は下表のように、75年憲法、78年憲法、そして現行の82年憲法の四つの憲法、及び現行憲法の四回の修正を経ている。その間、1956年の反右派闘争、1958年からの大躍進運動、人民公社化運動、1966年から10年も渡るプロレタリア文化大革命を経て、法律の制定がほぼ停滞し、法律が破壊されていた。

憲法が制定される一方、中国では建国してから改革開放政策が実施されるまで、「新人治論」が盛んになっていた。「人治」というのは封建社会において君主がすべての権限を掌握し、国家を支配するという国家統治の方式であると認識される。毛沢東はこれを批判するが、大衆路線と大衆運動を重視し、人民大衆を基礎とする新しい人治論を提唱した。例えば、1958年8月、北戴河で開催された中国共産党中央政治局拡大会議において毛沢東は、「犯罪に対して法律ではなく多数の大衆に依拠しなければならない……民法、刑法ではなく、会議、決議によって社会秩序を維持する」と発言した<sup>336</sup>。このような新人治論は文化大革命で頂点に達し、同時に法律が破壊や軽視されることも頂点に至った。

これを受け、1978年12月18日に開かれた中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議では、文化大革命の誤りが是正され、政治闘争から経済発展を中心とする路線変更が行われた。第11期中総会の中、鄧小平は「人民の民主権利を保障するためには、社会主義法制を強化し、民主の制度化と法制化を進めなければならない」と指摘している。

---

<sup>334</sup> 「論人民民主專政(1949年6月30日)」『毛沢東選集』第4巻(人民出版社、1991年)1470-1471頁。

<sup>335</sup> 石塚迅「中国憲法の改正、解釈、変遷」北川秀樹ら編『現代中国法の発展と変容』(成文堂、2013年)164頁。

<sup>336</sup> 江『前掲書』(注331)39頁。

表 16 : 建国後憲法の変遷

		1949 年「共同綱領」	1954 年憲法	1975 年憲法	1978 年憲法	1982 年憲法
時代背景		建国前に作られた臨時憲法	建国後、最初の普通選挙で選ばれた第 1 期全人代が作られた憲法	文化大革命時代に徹底的に簡素化して作られた憲法	文化大革命の終結から改革開放までの過渡期に作られた憲法	改革開放開始と市場経済の下で作られた憲法
内容	国家の性質	新民主主義（第 1 条） （注 1）	労働者階級が指導し、労働者と農民を基礎とする人民民主主義国家（第 1 条）	労働者階級が指導し、労働農民同盟を基礎とするプロレタリアート階級独裁の社会主義国家（第 1 条）	労働者階級が指導し、労働農民同盟を基礎とするプロレタリアート階級独裁の社会主義国家（第 1 条）	労働者階級が指導し、労働農民同盟を基礎とするプロレタリアート階級独裁の社会主義国家（第 1 条）
	政治体制	人民代表大会制度（第 12 条）	人民代表大会制度、民主集中制（第 2 条）	共産党の指導（第 2 条）、人民代表大会（第 3 条）	共産党の指導（第 2 条）、人民代表大会（第 3 条）	人民代表大会（第 2 条）、民主集中制（第 3 条）
	経済体制	労働者、農民、小ブルジョワジー、民族ブルジョワジーの経済利益及びその私有財産を保護する（第 3 条）	国家所有制、集団所有制、単独経営労働者所有制、資本家所有制（第 5 条）	社会主義の全人民的所有制と社会主義の勤労大衆集団的所有制二種類ある（第 5 条）	社会主義の全人民的所有制と社会主義の勤労大衆集団的所有制二種類ある（第 5 条）	社会主義の全人民的所有制と社会主義の勤労大衆集団的所有制二種類ある（第 6 条）
	法制度	国民党政府の法をすべて廃止し、人民を保護する法律、法令を制定、人民司法制度を確立する（第 17 条）	すべての国家機関や公務員が憲法と法律に従ってことを処理しなければならない（第 18 条）	規定なし	国家機関の公務員は憲法と法律を遵守しなければならない（第 16 条）	すべての国家機関などの組織は法律を遵守し、憲法と法律を超越する特権を持ってはならない（第 5 条）

注 1 : 新民主主義、すなわち人民民主主義の国家であり、労働者階級が指導し、労働者農民同盟を基礎とする。

出所 : 江利紅『現代中国の統治機構と法治主義』（中央経済社、2012 年）15-30 頁 ; 木間正道・鈴木賢・高見澤磨・宇田川幸則『現代中国法入門』第五版（有斐閣、2009 年）第 2 章、第 3 章を参照。

表 17：1982 年憲法の改正

改正	改正日	改正主体	内容
第一回改正	1988年4月12日	第7期全人代第1回会議	「土地使用権の譲渡」と「私営経済の存在と発展」を認め、「計画経済」の建前を維持しながら、「商品経済」と「市場の役割」を重視するに方向転換
第二回改正	1993年3月29日	第8期全人代第1回会議	社会主義初級段階の理論、中国的特色のある社会主義建設の理論、社会主義市場経済の採用、改革開放の堅持など
第三回改正	1999年3月15日	第9期全人代第2回会議	中国の社会主義初級段階が今後長期間続くこと、鄧小平理論を指導思想とすること、「社会主義法治国家」を建設することなど
第四回改正	2004年3月14日	第10期全人代第2回会議	土地使用権、社会保障、私有財産の保護、人権の保護及び「三つの代表」という重要思想

出所：江利紅『現代中国の統治機構と法治主義』（中央経済社、2012年）30頁。

中国憲法は建国してから現在まで、数多くの改正を経験してきたが、その序文においては4つの基本原則<sup>337</sup>を憲法の指導思想として示し、それを堅持することが中国各民族人民の法的義務であるとしている。また、第1条第2項では「社会主義制度は中華人民共和国の根本制度である。いかなる組織または個人による社会主義の破壊も、これを禁止する」と規定している。これは立憲主義論者の主張とは相容れない。長谷部恭男は、立憲主義を「この世には、人の生き方や世界の意味について、根底的に異なる価値観を抱いている人々がいることを認め、そして、それにもかかわらず、社会生活の便宜とコストを公平に分ち合う基本的な枠組みを構築することで、個人の自由な生き方と、社会全体の利益に向けた理性的な審議と決定のプロセスとを実現することを目指す立場」として理解し、個々人の価値の相対性、公と私の分離を立憲主義実現の手立てとして強く要請しているが、このような考え方は中国では受け入れられない<sup>338</sup>。

また、1975年憲法第2条、1978年憲法第2条、1982年憲法序文に見られるように、共産党の指導と人民代表大会制度が共に存在している。「党政不分」の体制の下で共産党の一元化指導体制が続いている。鄧小平は、「一部の法律範囲に属する問題を党が処理するのはよくない。党があまり多くのことに干渉すると、全人民の中での法制観念の樹立を防げることになる。党は党内の紀律の問題を処理すべきであり、法律範囲内の問題は国家と

<sup>337</sup> 4つの基本原則とは社会主義の道、人民民主主義独裁、共産党の指導、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想・鄧小平理論・「3つの代表」重要思想を指す。

<sup>338</sup> 長谷部恭男『憲法とは何か』（岩波新書、2006年）はしがき3頁、8-12頁、54頁。

政府が処理すべきである」<sup>339</sup>と述べている。しかし、現実において共産党が依然として最高権力を有している。中国では「党委員会は芝居を決める役、政府は芝居を演じる役、人民代表大会は芝居を評価する役、政治協商会議（決定権を持たない国家諮問機関）はお茶を飲みながら芝居を見る役」<sup>340</sup>といわれている。

更に、立法権限に関して、立法主体が多様化している。立法権主体の多様化により、多くの行政機関が立法権を持つようになり、また行政にかかわる法律や法規、規則が数多く制定されるようになってきている<sup>341</sup>。具体的に、中国の法体系は憲法を頂点として、「一元二級多重」の立法体制になっている<sup>342</sup>。「一元」とは立法権全体が国に統一されている、すなわち国家全体の統一的な法が用意されていることである。中国憲法では「民主集中制」を導入し、全人代に「最高国家権力機関」という地位を認めている（第57条）。そして、中央と地方の国家機構の職権区分について、中央集権制の下で、地方が中央の統一的指導に服従しなければならない（憲法第3条4項）。「二級」とは立法が中央立法と地方立法の二つのレベルに分けられることを指す。具体的には、中央レベルの立法には憲法（全人代）、法律（全人代及びその常務委員会により立法）、行政法規（国務院による立法）、部門的規章（国務院の各部・委員会による立法）があるが、地方レベルの立法は地方的法規（地方人代及びその常務委員会による立法）、自治条例・単行条例（民族自治地方の人代による立法）、地方的規章（地方人民政府による立法）がある。民主集中制及び中央集権制に基づき、全人代は地方立法に対して、法規の登録、法規の審査、法規の変更・取消、法律執行の検査などの方式で監督することができる。「多重」とは立法主体の段階性及び法の効力の順位性のことである。つまり、憲法→法律→行政法規→自治条例・単行条例→地方的法規→部門規章・地方的規章という順に上位と下位の関係がある。

#### (b) 行政の法制化

中国の行政法は1949年から現在までの間、1978年の改革開放政策の実施を境目として大きく2つの段階に分けられる。改革開放政策が実施される以前、前述した歴史的背景に基づいて、国務院が制定する行政法規の数の推移から見れば、1949年から1952年にかけて、100件あまりの行政法規が公布され、1953年から1956年までは700件にのぼり、1958年には147件までに減少し、1960年には50件、1966年は8件、1966年から1976年文化

<sup>339</sup> 鄧小平『建設有中国特色的社会主义』（人民出版社、1987年）135頁。

<sup>340</sup> 施九青ほか『当代中国政治運行機制』（山東人民出版社、1993年）285頁。

<sup>341</sup> 应松年『当代中国行政法（上）』（中国方正出版社、2005年）7頁。

<sup>342</sup> 江『前掲書』（注331）134-137頁。

大革命の10年間、行政法規の公布は僅か10件しかなかった<sup>343</sup>。改革開放政策が採られる前の中国行政においては法律に基づいた統治というより、人による統治といったほうが適当であろう。しかも、この法の欠如状態は文化大革命によって頂点に押し上げられた。

1978年、鄧小平を中心とした中国共産党は統治の路線を政治闘争から経済発展に変え、改革開放政策の実施に連れてさまざまな分野で大きな変化が起こった。行政分野もその一つである。改革開放政策が実施された当初、中国社会においてはまだ計画経済体制を維持し、所謂「政企不分」、「政事不分」、「政社不分」<sup>344</sup>の体制が長い間続いていた。80年代は文化大革命の教訓を生かし、「社会主義民主を広げ、社会主義法制を健全化させ」というスローガンが掲げられている。この段階では、「法制」と「法治」<sup>345</sup>の区別についての認識はまだ明確ではなかった。「行政法制」はよく言及されていたが、「行政法治」はあまり言及されていなかった。当時の行政法の主な内容として、行政相手方の行為を規制するのが一般的であり、行政機関や公務員を規制する法が非常に少ない。行政法の主な役目は政府の政策、指示、命令などをうまく実施するために設けられたのである。当時は行政法を制定する契機は文化大革命への反省であり、その制定する過程も上から押しかける形で中央政府の決定によってなされることである。

1982年3月8日、全国人民代表大会常務委員会第22回会議で『中華人民共和國民事訴訟法（試行）』が公布された。当時、行政訴訟法はまだ制定されていなかったため、この法律の第3条2項には「人民法院（裁判所）が審理した行政事件がこの法律に適用される」と規定された。1989年になってはじめての『行政訴訟法』が公布された。行政訴訟法が制定される前に、1986年に公布された『治安管理処罰条例』は、行政訴訟制度の発展において重要な役割を果たした。同条例が制定される前に、中国では治安に関する行政事件も経済などの分野に関する行政事件は全部民事訴訟法を適用していた。治安事件の増加につれて、治安に関する行政事件と他の行政事件との相違点が気づかれるようになり、同じく民事訴訟法を適用する不適切なところが多く指摘されていた。それで、中国の最高裁判所は治安管理に関する行政事件に対して、司法解釈を公布するようになり、司法解釈を適用して審判するようになった。更に最高裁判所の下位にある裁判所に対して、行政事件を

<sup>343</sup> 張庆福編『行政法中的問題及对策』（中国人民公安大学出版社、1996年）5-7頁。

<sup>344</sup> 「政企不分」の中、「政」は政府、「企」は企業を指す。「政企不分」と言うのは政府が企業の経営に関与し、企業の人事など各方面をコントロールすることである。「政事不分」の中の「事」は中国語で「事業単位」を指す。「政社不分」の中の「社」は「人民公社」を指す。現在人民公社は既に廃止したから、「政社不分」は言わなくなった。

<sup>345</sup> 中国語の中で「法制」と「法治」の発音は同じである。

審判する際には民事事件と別とする専門法廷を設立して審判することを命じた。こうして、1986年に治安管理处罰条例が制定され、1989年に行政訴訟法が制定されるようになった。

行政訴訟制度の発展につれて、不服審査システムと国家補償制度も徐々に発展してきた。行政機関が遵守しなければならない実体法も増えてきた。例えば、1994年5月に公布された『中華人民共和国国家補償法』の中では、行政機関が行政権限の行使に当たり、人格権及び財産権を侵害する場合について幾つかの規定を定めた。法制の面だけではなく、行政手段について、昔からよく使われている行政命令、行政処罰など強制的行政手段のほか、行政指導、行政合同など柔軟な行政手段も段々注目されるようになっている。

1990年代半ばから行政立法のスピードが上がってきた。行政機関に対する法的制限も多くなっている。1996年10月1日から施行された『行政処罰法』は行政の透明性と市民の参加を増やすため、欧米諸国のヒアリングシステムを最初に中国に取り入れた。1997年に通過された『行政監察法』は監察機関<sup>346</sup>の責任、権限、手続きなどを規定している。1999年の『行政再議法』（中国語では行政復議法）、2000年の『立法法』、2001年の『行政法規制定手続条例』、2003年の『行政許可法』など、行政機関の行為を制限する法律が続々と制定されてきた<sup>347</sup>。

行政参加の面で1980年代半ばから、中国政府は政策決定の「民主化」と「科学化」と言う立場から、「専門家諮問制度」や「公聴会制度」などの整備を主張し始めた。胡錦濤政権は「秩序ある政治参加の拡大」を提唱し、「人民の知る権利、参画権、主張する権利、監督権を保障すべきである」と主張している。「國務院工作規則」2008年版は「國務院及び行政機構は民衆の利益と密接なかかわりを持つ法律や行政法規を制定する際に、原則として草案を公表し、社会から意見を徴集すべきである」と述べている<sup>348</sup>。

改革開放政策が実施される以前、「政府文書は法律より優れ、政府内特定範囲の文書は普通の文書より優れ、リーダーの口頭指示は特定文書より優れている<sup>349</sup>」と言う言い方が中国で広がっていた。改革開放政策が実施されて以来、中国の行政は人による統治から

<sup>346</sup> 監察機関というのは政府が監察の職能を行使するために設立された機関である（行政監察法第2条）。例えば、銀行業を監察する「銀監会」、証券業界を監察する「証監会」がある。

<sup>347</sup> 行政立法の歴史は信春鷹編『WTO与中国行政法制改革』（社会科学文献出版社、2005年）第3章を参照。

<sup>348</sup> 唐亮『現代中国の政治—「開発独裁」とそのゆくえ』（岩波書店、2012年）72-73頁。

<sup>349</sup> 國務院法制局担当が第二次全国政府法制工作會議のスピーチ。李培傳編『行政執法監督』、中国法制出版社、1994年、34頁より。中国語の表示は「黒頭（法律）不如紅頭（文件）、紅頭不如白頭（特定范围的傳閱件）、白頭不如口頭（領導口頭指示）」である。

徐々に法律に基づくようになり、この意味では行政も法治主義に向かって発展していると言えよう。

### (c) 行政改革

中国では中央から地方まで、一般的には国務院、省、市、県、郷という5つのレベルがある。中央の政府部門は主として行政機構、事業部門と国有企業の3種類からなる。行政機構は国家の行政権力を行使する公的部門であり、事業部門は政府の付属機関、外郭団体であり、行政機構の委託を受ける場合以外に通常は行政権力を持たない。国有企業は独立の採算制度を導入し、営利を目的とするが、事業部門は営利と言うより、公益を目的とし、その運営費などが財政予算に組み込まれる<sup>350</sup>。

国務院は現在の時点（2013年6月）では25の部門<sup>351</sup>から成り、また、直属機構<sup>352</sup>、特設直属機構<sup>353</sup>、直属事業単位<sup>354</sup>、弁公機構<sup>355</sup>、弁事機構<sup>356</sup>、議事協調機構<sup>357</sup>、部委員会管理国家局<sup>358</sup>も国務院の構成員である。省レベル、市レベル、県レベルは国務院の機構構成と類似する部門を設立している。郷レベルは郷政府しかない。又、全国人民代表大会と国務院との関係に類似し、地方でも地方人民代表大会と地方政府が存在する。

近年事業部門の膨張に対し、中国政府は経営自立可能な事業部門を独立採算制の導入や企業法人への転換を進めさせている。従来事業部門とされていた弁護士事務所や会計事務所などは1999年の15回四中総会で「社会仲介機構」と称され、政府部門から独立し、民営化が進められている。病院や学校などの民営化の進展が遅いが、2010年まで私立病院は7000を超え、全体の30%を占めている。2011年に打ち出された方針は、2015年に事業部門の分類を完了し、2020年に企業法人への転換を完成する予定である<sup>359</sup>。

<sup>350</sup> 唐『前掲書』（注348）68頁。

<sup>351</sup> 国務院の25部門は以下となる。外交部、国防部、発展改革委員会、教育部、技術部、工業と情報化部、公安部、国家安全部、国家民族事務委、監察部、民政部、司法部、財政部、人力資源と社会保障部、国土資源部、環境保護部、住宅と城郷建設部、交通運輸部、水利部、農業部、商務部、文化部、衛生と計画生育委員会、中国人民銀行、会計検査署である。2013年3月に公布された国務院機構と職能転化案に基づいて、機構改革が行われ、鉄道部が交通運輸部の下に国家鉄路局として配置され、また、国家鉄路総会社が新たに設立された。以前の衛生部と人口と計画生育委が合併して衛生と計画生育委員会が設立された。

<sup>352</sup> 直属機構は海關総署、税務総局、工商行政管理総局、国家知的財産権局などの16からなる。

<sup>353</sup> 特設直属機構は国家資産管理委員会である。

<sup>354</sup> 直属事業単位は証券監督委員会、銀行監督委員会、保険監督委員会などの16からなる。

<sup>355</sup> 弁公機構は国務院弁公庁である。

<sup>356</sup> 弁事機構は国務院法制弁公室、国務院香港澳門事務弁公室などの四つからなる。

<sup>357</sup> 議事協調機構は学位委員会、抗震救災指揮部などの31からなる。

<sup>358</sup> 部委員会管理国家局は糧食局（発展改革委員会の下）、能源局（発展改革委員会の下）などの16から成る。

<sup>359</sup> 唐『前掲書』（注348）68-70頁。



計画経済体制の下で、各経済行政機構の主な役割は2つある。ひとつは担当分野の中長期と毎年度の経済発展計画や産業政策を制定し、重点プロジェクトを企画することである。その上で、国家計画委員会、国务院などの批准を得て、これらを実施する。2つ目はあらゆる面で国有企業と現業部門を管理することである。1980年代以降、中国政府は六回に渡って行政改革を行ってきた。その主な目的は次のようなものである。第1に、機構の統廃合、人員の簡素化を行い、行政効率を高める。第2に、規制緩和を行い、経済の活性化を図る。とりわけ、政府と企業の分離を進めることで、企業の経営活動に対する政府の介入を制限し、企業の経営自主権を拡大し確立する。第3に、市場経済の秩序を整え、マクロ経済運営の能力を強化する。第4に、公務員制度の導入や行政制度の改善を図る<sup>360</sup>。

しかし、中国では、長い封建歴史の影響の下で、「官」に対する礼拝、「官」への憧れが未だに社会の隅々まで浸透している。したがって、政府が社会をコントロールするのが当たり前のことであるという考えが社会の幅広い範囲に存在している。それによって、官民関係が常に不平等な状態であるといっても過言ではない。計画経済体制の下では、政府は何もかもコントロールする全能的政府といわれ、また政府機構の設置や人事などが公開されない不透明な政府でもある。改革開放政策が実施されてから、特にWTOへの加盟によって中国政府の職能の転換がさまざまなチャレンジに直面している。

### 3-2-3 建国後経済行政を統制する政府機構の変遷

ソ連をはじめとして多くの社会主義国家の計画経済を管轄する中核機関は、国家計画委員会（ソ連ではゴスプラン）であった。中国では1952年11月に国家計画委員会<sup>361</sup>が設立された。1949年の建国から1952年までの間に経済計画を担当していたのは中央人民政府政務院財政経済委員会<sup>362</sup>（財経委と省略する）であり、1954年9月まで存続した。1952年1月、財経委はソ連の計画方式を模倣し、第1次5ヵ年計画への初ステップとして「国民経済計画編成暫行方法」を作り上げた。具体的には上級機関が下級機関に対して生産目標を示し、下級機関は計画草案を作り、上級機関へ報告し、最後に上級機関が批准すると

<sup>360</sup> 同上、59-63頁。

<sup>361</sup> 国家計画委員会、国家発展計画委員会、国家発展と改革委員会の歴史については国文良成『現代中国の政治と官僚制』（慶応義塾大学出版会、2004年）を参照。

<sup>362</sup> 財経委は中和人民共和国の組織法によって、政務院下の経済関係の中央官庁（例えば、財政部、貿易部、重工業部、紡績工業部などがある）の活動を管轄することになった。財経委と他の各部との関係は上下関係であるが、各部長は全員財経委のメンバーでもあり、ある意味で財経委は一種の代議機関であり、各分野の意見調整機関である。

いうプロセスである。1952年11月、第1次5ヵ年計画の開始を控えて国家計画委員会が誕生した。その後財経委の活動と役割の多くが国家計画委員会に引き継がれた。国家計画委員会は社会主義の計画経済を確立、維持、発展させるための中核機関であり、ほとんどの構成員は共産党員であった。

国家計画委員会は総合的な計画局と専門業務的な計画局に分かれ、基本的にはすべて上から下へと流れるタテ割りの中央集権的な方式で行われた。その下で、1953年から1957年まで実施された第1次5ヵ年計画は重工業を中心として、集団化政策に基づいて中央集権的な計画経済政策であった。その後、大躍進運動の発達と3年間続いた自然災害と相まって、経済的大損害のみならず、2千万人から3千万人に及ぶ餓死者が出た。1959年夏の廬山会議において国防部長の彭徳懐は「意見書」を出し、大躍進と人民公社による災難の深刻さを毛沢東に訴えた<sup>363</sup>。

この時期、劉少奇と鄧小平を代表とする自由化の要素を含んだ経済調整路線と毛沢東を代表とする社会主義社会の階級闘争としての「継続革命論」という路線との対立が明確になった。毛沢東のカリスマ的な影響力の下で、大躍進に続き、文化大革命まで中国が導かれてしまった。大躍進から文化大革命までの間、官僚機構全体が被害を受け、国家計画委員会も毛沢東の圧倒的指導と地方の暴走の前に無策であり、無力であった。

1978年12月、共産党第11回三中総会で鄧小平が「一部の地域、企業、労働者が自らの努力を通じて先に豊かになることを許す」と、つまり「先富論」を提出した。それから改革開放の幕が開かれた。1982年9月、共産党第12回代表大会では「計画経済を主とし、市場経済を補助とする」意向が表明され、一部の商品を計画から外すことにした。1987年10月、共産党第13回代表大会で、第1に、計画と市場は二種類の経済調整手段であり、両方ともうまく利用することが大事である；第2に、指令的な計画手段が経済発展に相応しくない、国家と企業、企業と企業の間は市場原理で動くべきである。国家は直接的な管理から間接的な管理へと変容すべきである。第3に、新たな経済運行体制は「国家が市場を規制し、企業が市場に従って動く」べきであることが表明された。

1992年、鄧小平が武昌、深圳、珠海、上海などを視察した時、「計画と市場は社会主義と資本主義の本質的な区別ではなく、計画経済イコール社会主義、市場経済イコール資本主義ではないのである。社会主義の本質は生産力を解放させ、発展させ、格差を消滅させ、

---

<sup>363</sup> 日本国際問題研究所現代中国研究部会編『中国大躍進政策の展開 資料と解説』下（日本国際問題研究所、1974年）357-361頁。

ともに豊かになるのである」という「南巡講話」を発表し、そこから、民間経済の発展が加速してきた。1992年10月、共産党第14回代表大会では非公有制経済が社会主義経済の重要な一部であると表明した。2002年11月、共産党第16回代表大会では「非公有制経済が経済を促進、雇用を増加するなどの役割を十分に果たし、民間資本への規制を緩め、公有制経済との平等な競争環境を築く。私有財産権保護の法制度を健全化させる」と示唆した。

1980年代に入ってから、文化大革命の後遺症から脱して、国家計画委員会の活動範囲も広がったが、1982年経済体制改革の下で、農村の請負責任制が導入され、84年から都市の国営企業にも生産責任制が導入された。また、1983年以来機構改革が五年毎に行われ、毎回は前年に開催された党大会を踏まえて行われてきた。行政機構改革に合わせて、国家公務員制度が1993年8月に本格的に導入された。1998年の機構改革は国有企業改革と金融改革と共に、当時の朱鎔基総理の強力な指導力の下で展開された。この機構改革で国家計画委員会が国家発展計画委員会に変更され、その機能もかつての計画経済体制でマクロ経済とミクロ経済を全面的に掌握するのに対し、ミクロ経済への監督権限が失い、マクロ経済における調整機能のみを担当することとなった。更に2003年3月の第10期全人代第1回会議において、国家発展計画委員会は国家発展及び改革委員会へと改称され、「計画」の文字が完全に消えた。また、国家経済貿易委員会と対外貿易経済合作部が撤廃され、その機能を商務部が引き継ぐこととなった<sup>364</sup>。

このような歴史背景の下で、累次述べてきたとおり、中国の行政指導に対する研究が2000年代に入って大いに議論されるようになってきている。まとめてみれば、中国の行政指導の社会的背景に以下のようなものがあげられる。第1に、中国の行政指導は法治主義に向かつて発展する過程の中に存在する。文化大革命の経験を生かし、法治の重要性が認識され、各分野での法の健全化が図られている。第2に、中国の行政指導は官民間の矛盾を調和するために利用される行政手段である。強制的行政手段が多用される計画経済体制から柔軟な行政手段が求められる市場経済体制への転換の過程において、行政指導は政府側にとって便利な手段として提唱されている。しかし、このような背景に提唱された行政指導が中国社会に馴染んで、うまく機能できるかどうかは疑問である。次の節からは中国の通商産業政策分野における行政指導の実態を明かし、その中から中国の経済行政分野の行

---

<sup>364</sup> 「国务院機構改革方案」新華網 [http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-03/07/content\\_763225.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-03/07/content_763225.htm) を参照。

政指導の特徴および問題点をまとめたい。

### 3-3 中国の通商産業政策（1978年からの約30年間を中心に）

#### 3-3-1 建国後の産業政策の特徴

中国は1953年から経済の5ヵ年計画を実施してきた。第1次5ヵ年計画は重工業の発展を重要目標とし、ソ連の力を借りて建設された156のプロジェクトを中心とした。1958年に重工業の発展を中心とする第2次5ヵ年計画が制定されたが、「大躍進」、「反右派」運動の影響で財政赤字が連続して現れるなか、5ヵ年計画の実施が調整された。第2次5ヵ年計画は初めて科学技術を発展するための経済政策を作成し、実施した。その内容は、核兵器、ジェット推進技術、無線技術、コンピュータ技術、自動車技術、半導体技術などを含め、当時の最新技術の発展を目指すものであった<sup>365</sup>。第3次5ヵ年計画期では、中ソ関係の悪化やベトナム戦争など厳しい国際環境に囲まれる最中、毛沢東が西側諸国からの侵略戦争を想定し、内陸部において「三線建設」を始めた。農業や重工業の発展を中心とする経済計画から国防建設を中心とする経済計画に路線を変更した。また、文化大革命の勃発によって、約10年にわたり中国の経済活動はが停止した。

1978年に改革開放政策が決定され、その精神に沿い、1981年から85年までの第6次5ヵ年計画が実施された。物不足の解消と産業構造調整を目的とし、重工業から軽工業への転換が目指された。具体的には、軽工業・紡績業などが重点産業に指定され、エネルギー、原材料、資金などが優先的に投入された<sup>366</sup>。その手段として、まずは直接的に生産量と物価におけるコントロールを実施し、製品の配給切符を実施するようになった。そして、資金と外貨の割当、技術改造なども行われていた。更に、1980年の第5回全国人民代表大会常務委員会において、深圳、珠海、汕頭、厦門という4つの特区が批准され、設立された。これらの特区において外資と外国の先進技術を導入するために、関税の免除などの優遇措置が設けられている。その後、1981年に国务院が沿海部で経済技術開発区を設立することを承認し、1984年正式に大連、秦皇島、天津、煙台、南通、上海、寧波、温州、福州、広州、北海などの14の都市に17の経済開発区<sup>367</sup>が建設された。これらの特区と経済

<sup>365</sup> 孙小礼編『科学技術与世紀之交的中国』（人民出版社、1997年）66頁。

<sup>366</sup> 堀口正『中国経済論』（世界思想社、2010年）134頁。

<sup>367</sup> 経済開発区における優遇条件は特区よりは少ないが、その主な役割は技術と資金の導入、輸出の拡大、人材の育成などであり、特区とは大差はない。2011年まで、国家レベルの経済開発区の数 は131に上った。それ以外、地方レベルの開発区も多く存在している。

開発区を先頭として、輸出指向型経済発展の糸口が切られたのである。

1986年から90年にかけて、第7次5カ年計画は市場経済化と統一市場の形成を目的として、各産業の基盤が整備された。重点産業として、家電などの耐久消費財、石炭、石油、交通、鉄鋼が指定された。1988年に産業政策を主管する計画委員会の管轄の下で、産業政策司が設置された。1989年3月15日付で「当面の産業政策の要点に関する国務院の決定」（以下、「決定」と略称する。）が本格的に打ち出された。これは過熱した経済の沈静化を図るために、1988年9月に決定された「経済環境の整備、経済秩序の整頓政策」の一環として位置づけられた。

当時は社会的総需要が供給より大きい状況にあり、価格体系の歪みから収益率の高い一般的な加工業のみが突出して増加し、農業、エネルギー、交通、原材料などといった基礎産業部門は相対的に立ち遅れていた。それとともに地域間の分業が合理的とは言えず、各地の優位性は十分発揮できないでいた。さらに、企業組織の構造が分散し、生産の集中度に差があり、専門化の程度は低く、企業間の生産上の関連、相互補完をなす強力も良好に組織されないといったことが問題とされた。これらは資源の合理的な利用と配置に悪影響を及ぼし、経済の安定した発展とマクロ的な効率を高めるのを妨げてきたのであった<sup>368</sup>。

これらの要因を抱え、「決定」では以下のように産業政策の原則が定められた。第1に、「経済環境の整備、経済秩序の整頓政策」の方針を貫き、総供給と総需要の矛盾、消費構成と産業構成の矛盾を解消するためにマクロ的調整を強める。第2に、総供給が総需要を上回る製品の生産と投資を圧縮し、総需要が総供給を上回る製品の生産と投資を拡大する。特に、食料、綿花、石炭、電力など不足している商品の生産を急ぐ。第3に、重点産業と一般産業を明確に定め、それらの関係を調整する。市場需要、産業関連、技術進歩、外貨獲得、経済効率などの要素を考慮し、産業発展の順番を定めて関連の政策を制定する。第4に、長期と短期目標を合わせ、短期を主とする原則に基づいて目下の産業政策を制定する。第5に、産業政策を制定する権限を国務院とする。国家の産業政策の実施を確保するため、国務院の各部門、地方政府などは国家の産業政策の枠の下で、それぞれの特徴と状況に基づいて、適切な実施方法を制定する。その実施方法を国務院に報告し、記録に載せる。もし国家の産業政策について一部の補充規定を設ける場合は、国務院に報告し、審査批准を受けるべきである。第6に、産業政策の実施において、経済的、行政的、法的、

---

<sup>368</sup> 古澤賢治「中国の産業政策をめぐる状況変化」藤本昭編『ポスト鄧小平体制の中国』（日本貿易振興会、1995年）114頁。

紀律的手段を用いて、財政、金融、税務、物価、貿易などのセクターは必ず目標を一致させ、協力して産業政策を実施する。例えば、各銀行は「決定」で決めた優先順位に沿い、制限された産業から資金を取り戻し、優先に発展させる産業に投入することが要求された。又、「決定」によって、国家計画委員会と外貨管理部門は外貨割当に関与する権限が与えられ、外国投資が優先順位を持つ産業へと流れるように導いた<sup>369</sup>。

1994年3月25日、新たな産業政策として「90年代の国家産業政策要綱」（以下、「要綱」と略称する。）が国務院常務委員会で採択された<sup>370</sup>。「要綱」は6つの部分に分かれている。つまり、農民と農村経済の発展、インフラ設備と基礎工業の発展、機械電子・石油化学工業・自動車産業・建築業を「支柱産業」とし、対外貿易の発展、産業組織・産業技術・産業配置の問題、産業政策の制定アプローチとその実施である<sup>371</sup>。

同「要綱」の実施について、まず、1989年の「決定」と同じく、産業政策の決定権限は国務院にあることが記された。産業政策は国家計画委員会<sup>372</sup>によって制定され、国家計画委員会を始め、各産業の管轄部門によって実施する。第2に国家産業政策審議制度を打ち立てる。各産業の管轄部門が提出した産業政策草案が国家計委、産業界、学界、消費者団体の審議を経て国務院の批准を得てから執行される。第3に産業政策の実施保障制度を確立する。財政、銀行、税務、貿易などの部門は産業政策を貫徹し、産業の発展に影響する重大な政策を制定するには国家計委との強調が要求される。第4は産業政策の監督、検査、評価制度をつくりあげる。国家計委は各部門の産業政策の実施を監督する権限を持つ。そして第5に、地方政府は本要綱に沿い、各地域の実情に合わせて具体的な実施細則を制

<sup>369</sup> 『人民日報』1989年3月18日。「当面の産業政策の要点に関する国務院の決定」を参照。

<sup>370</sup> 『人民日報』1994年6月23日。

<sup>371</sup> 支柱産業の育成手段として、第1に、個別産業の産業政策の制定、法律・法規などの形成、第2に、投融資体制の整備、第3に、政府による技術開発への財力などの支援、第4に、一部の企業グループに対する海外からの融資取入の許可、第5に、幼稚産業への適度かつ時限的な保護、第6に、鍵となる技術と設備を取り入れるため、条件付で一部の国内市場の開放を認める。産業組織政策においては、第1に、自然独占的な産業に対し、逐次市場メカニズムを導入し、合理的な競争を奨励する。第2に、規模の経済が明らかな産業について、順次最低経済規模の規準を制定する。第3に、地域や部門間の分割状態をぶち壊し、経済規模規準に合わないプロジェクトの建設を制限或いは禁止し、規模の経済を促進する。第4に、企業が平等な競争と合併、株の相互所有などの方法を通じて、自主的に組織改組を行わせる。第5に、市場競争に関する法律の整備である。産業技術政策において、第1に、技術研究開発がGNPに占める比重を逐次に引き上げる。第2に、重要な技術の開発研究計画を制定し実施する。第3に、ハイテク産業への企画強化、国家が批准したハイテク開発区の建設を強化する。第4に、標準化と系列化の推進。第5に、企業と科学研究部門や大学との連携を奨励し、商品化を促進する。第6に、定期的に淘汰すべき生産工芸や設備を法規の形で公布する。

<sup>372</sup> 国家計画委員会の前身は1952年に設立された国家計画委員会であり、1988年に国家経済貿易委員会と合併し、ミクロレベルの管理活動と業界管理機能が無くし、マクロレベルの管理機能だけが留保された。1998年の機構改革で、国家発展計画委員会と改名され、国家経済貿易委員会、財政部と中央銀行と並んでマクロ経済の調整部門となった。2003年3月更に国家発展と改革委員会と改名され、産業政策の制定を主な機能としている。

定し、国家計委へ報告することである。

「要綱」は対外貿易についても言及した。国内生産技術が成熟化している家電やその他の電気製品、ハイテク製品などの輸出は奨励し、新技術とそれに関連する設備などの輸入も奨励されている。具体的に、中国輸出入銀行の機能を發揮し、企業の輸出増加を支持し、一部の数量制限がある製品に関して、公正に割当入札、競売或いは規則化によって配分している。条件が備わっている企業には対外貿易経営権を与え、大型企業の海外での直接販売も奨励される。

1995年、中国共産党第14回五中総会で『国民経済と社会発展の九五計画と2010年の長期計画意見』が通過した。『意見』は経済体制の伝統的計画経済体制から社会主義市場経済体制への転換と経済発展方式を粗放型から集約型への転換を図ることが目標であることを発表した。この5カ年計画から現在の12次5カ年計画にかけて、下表が示すとおり、経済政策の目標は単なる国民総生産の増加から社会の発展、環境保護、集約的発展方式への模索が重要視されるようになってきている。

表 18：第 1 次 5 次年計画から現在までの中国の産業政策の流れ

	時期	目的	経済構造	特徴
第 1 次 5 次年 計画	1953-57	社会主義工業化 の実現、生産手 段所有権の社会 主義改造	重工業中心(特に鉄鋼)	直接コントロール(生産活動から日常 生活まで)
第 2 次 5 次年 計画	1958-62 大躍進	同上	同上	同上、高指標、高集積、生産を過大 評価、高徴用率
第 3 次 5 次年 計画	1966-70 文化大革 命	同上	同上	同上、文化大革命によって動揺され た
第 4 次 5 次年 計画	1970-75	同上	同上	同上
第 5 次 5 次年 計画	1976-80	同上	同上	同上、1976 年「四人組」が倒れ、 1978 年までは経済復興の時期、1978 年共産党 11 回三中全会から経済構造 調整が始まり、計画経済体制下最後 の五次年計画
第 6 次 5 次年 計画	1981-85	供給不足の解 消、産業構造調 整	重工業から軽工業へ (繊維を重点産業)	直接コントロール、製品の配給切 符、資金・外貨割当、技術改造、14 の開放都市の指定、外資投資区域指 定
第 7 次 5 次年 計画	1986-90	市場経済化、統 一市場の形成	基礎産業の整備(家 電、石炭、石油、交 通、鉄鋼)	外資導入、企業の合併・再編
第 8 次 5 次年 計画	1991-95	国際競争重視、 産業構造合理化	産業構造調整(支柱産 業：自動車、機械、電 子、石油化学)	国有企業改革、現代企業制度の導 入、銀行改革、分税制改革、外資の 重点部門の公開
第 9 次 5 次年 計画	1996- 2000	経済成長を粗放 型から集約型へ	インフラと基礎工業を 続いて強化、支柱産 業を重点とし、繊維産 業の構造調整、第三次産 業を積極的に発展	中西部への優遇政策、現代企業制 度、市場システムの強化、政府機能 の転換、投資体制の改革、経済立法 を加速
第 10 次 5 次年 計画	2001-05	今までは経済を 中心としてきた が、十五計画は 社会の発展も強 調した	産業構造調整、情報 化、企業構造調整	産業技術改造、重点企業改造、過剰 産能の圧縮、大企業と中小企業の協 調
第 11 次 5 次年 計画	2006-10	持続可能な発展	『可再生資源法』に基 づき、再生可能エネ ルギー産業重視	盲目投資と低水準重複建設などの問 題、政府介入の制度的原因、政治改 革の遅れなどさまざまな問題が指摘 されたが、十一五計画では資源と環 境問題を中心に、以上の問題に言及 しなかった
第 12 次 5 次年 計画	2011-15	経済構造調整、 科学技術の進 歩、資源環境に 優しい経済、国 内需要の拡大、 更なる改革開放	重点産業の構造調整、 新興産業育成、エネ ルギー利用方式の転換、 総合的交通運輸シス テムの構築、情報化社 会、海洋経済、サービ ス産業発展を加速	国有企業改革、行政体制改革、財政 体制改革、金融体制改革を深化させ る

出所：各 5 次年計画の政府文書、人民日報と新華網記事を参照。筆者作成。

産業政策という言葉が中国政府の公式文献に初めて現れたのは、1986 年に発表された『わが国国民経済と社会発展の第 7 次 5 次年計画』の中であったが、産業政策という表現



を使わなくてもその目的と内容を実質的に表した政策の実施は早くも 70 年代末期から始まっていた。80 年代初期、計画経済体制の理念がまだ政策制定者の頭の中に根強く存在していた。その具体的な表れは当時の政策文献の中に、「比例をなす各部門の均衡発展を守る」という意識が散見される。また、供給過剰の製品(長線製品)の生産と投資を抑制し、供給不足の製品の生産と投資を支援するような政策が採られていた。

このような産業政策は関志雄によって、「行政指導型産業政策」と呼ばれている。80 年代から 90 年代にかけて、中国の産業政策は「行政指導型産業政策」から「市場誘導型産業政策」へと移行している<sup>373</sup>。1994 年の「90 年代国家産業政策綱要」を代表として、80 年代の産業政策と比べてみれば、幾つかの変化が見られる。関は 90 年代の産業政策の特徴を以下の 3 つにまとめた。第 1 に、政策援助を重点的な対象とする業種の範囲が 80 年代よりある程度縮小されたことである。「綱要」が明示した 90 年代の重点業種は農業、インフラ・基礎産業、若干支柱産業と輸出産業に限定されている。第 2 に、「短線製品」の生産と投資の促進と「長線製品」の抑制を唯一の狙いとして 80 年代の産業政策と異なって、「綱要」がこれを唯一の目的とせず、「国家のマクロ的コントロールの下での資源配分における市場の基本的役割の発揮」をより重視する政策理念を前面に押し出し、この時期の産業政策における「市場の失敗」への補足というような意図をより明確に示している。第 3 に、インフラと支柱産業など政策援助対象の資金調達手段について、従来の財政投融资や銀行の政策融資に加えて、「綱要」が社会各方面からの資金投入、株式と債券の発行及び外資導入などを奨励するような方法を提唱することである<sup>374</sup>。

### 3-3-2 1978 年以降中国の通商政策

#### (a) 貿易の自由化

改革開放政策が実施される前の中国における貿易体制の特徴としては、第 1 に、貿易は指令型の計画的な管理下に置かれていたこと、第 2 に、貿易は対外貿易部に所属する専門輸出入総公司によって集中的に管理されていたこと、第 3 に、貿易における損益は統一的に国家によって負担されていたことが指摘される。このように中国の貿易管理体制は長年にわたり、国家が集中的に統制していた。その具体的な業務は国務院に属する対外貿易部(1982 年 3 月の国務院行政改革においては対外経済貿易部と改称)と同部所管下の中央専門輸出入総公司、または上海、天津市などの中核的な貿易都市に設置された分公司

<sup>373</sup> 関志雄『最新中国経済入門』(東洋経済新報社、1998 年) 91-94 頁。

<sup>374</sup> 同上、93-94 頁。

を軸として実行されてきた。すなわち、対外貿易部が年間の輸出入計画を作成し、それに基づいて專業輸出入総公司・分公司を通じて各地の工場から輸出向け製品の買い上げや輸入品の分配を行ってきた。というのは、内陸の各地方と中央の國務院に属する他の部署（例えば、工業部）などには輸出入の権限はなく、地方にある專業輸出入総公司の子会社はこのように中央によって垂直的に管理されていた。

1978年12月に開催された中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議において、改革開放政策に関する方針が決められた。これを契機として、中国経済体制は計画経済から市場経済へと、国際関係においては内的から外的へと転換しはじめた。堀口正は改革後中国経済における主な特徴を以下のように挙げている<sup>375</sup>。第1は、農村における「農家生産請責任制」の導入である。第2は、企業自主権の拡大である。自主権拡大は1978年10月に初めて四川省の6つの企業から実験を行い、その後、1979年7月に政府は本格的に企業自主権の拡大を導入するようになった。第3は、金融、財政、流通などの分野での市場化の促進である。第4は、経済特区の設置、貿易の対外開放の促進である。

これらの政策に関連し、1979年に『中華人民共和国中外合資經營企業法』（以下は企業法と略す）が公布された。それを受けて外資企業の直接投資の受け入れ先として、深圳、珠海、汕頭、厦門などの地域が最初に選ばれた。また、企業法によって外国からの政府借款も可能になり、これらの資金を受け、「三来一補」（来料加工、来様加工、来件加工、補償貿易を指す）という貿易方式が導入された。その後、1984年には上海市や天津市などの東部沿岸地域の14都市に対して、「経済技術開発区」の設置が許可され、1985年には上海市周辺の長江デルタや広東省周辺の珠江デルタなどの広域地域にも拡大された。経済技術開発区の特徴は、進出企業に対して、輸入関税や法人税の減免（最初の2年間は法人税を免除し、その後の3年間は半減）を行うことである。1990年には上海浦東地区でも経済技術開発区が設置された。

1996年以降、政府はこれまでのように「開発区の設置」に力を入れるのではなく、どのような業種・企業を誘致するかという「優先産業の差別化」に重点を置くようになった。具体策として1995年に公布された「外国企業投資方向の指導に関する暫定規定」では、外資導入を「奨励」、「許可」、「制限」、「禁止」の四つの種類に分けた。「奨励」とは、投資額が大きく、先端技術の獲得が見込める案であるか、或いは中西部地域に投資を行う案

---

<sup>375</sup> 堀口正『前掲書』（注366）10-13頁。

などを指す。「制限」とは主として加工・組み立て型の製造業などへの投資案を指す。「禁止」とは主に環境汚染をもたらす可能性が高い投資案を指す。その背景には沿岸地域と内陸地域の発展の格差が顕著になってきたことや、WTO への加盟を控え、より国際競争力のある企業を育てたいという思惑があった。そして、WTO 加盟前後、外資企業に関する三つの法律（外資企業法、中外合資経営企業法、中外合作経営企業法）及び「外国企業投資方向の指導に関する暫定規定」などが制定され、若しくは修正され、税制面における優遇措置や投資受け入れ地域の変更などに関する情報が明記されるようになった。

1992 年 1 月から 2 月にかけて、鄧小平は深圳等の中国南部を視察し、その後中国の歴史において大きく響いた「南巡講話」を発表した。これを受け、同年 10 月 12 日の第 14 回共産党大会で、江沢民は鄧小平の声明を追認し、計画と市場システムを結合させる「社会主義市場経済体制」の確立に賛同した。1993 年 11 月 14 日の第 14 回三中総会においては「社会主義市場経済体制確立の若干の問題に関する決定」が採択された。具体的には、3 つの改革を行うと決定した<sup>376</sup>。第 1 には国有企業の改革である。現代的企業制度の構築と国有企業の経営メカニズムの転換が行われる。第 2 には財政制度改革である。1994 年、18 の税種が中央税、地方税、中央地方共有税の 3 種類に分けられ、いわゆる「分税制」が施行された。第 3 には為替制度の改革である。毛沢東時代に輸入代替型の内向き貿易政策の下で、輸入し易くするために為替レートが人為的に非常に高く設定された。鄧小平時代になり、輸出主導型の外向き貿易政策に基づいて、輸出促進のために為替レートがまた人為的に安く設定された。また、中国が二重レート制を採用し、貿易外取引における公定レートと貿易取引における実勢レートが併存する時期が長い間存在した。その後、WTO へ加盟するため、二重レート制の廃止が国際社会に求められ、1993 年に一本化され、人民元の公定レートをドルにペッグして政府が管理する為替制度を導入した。2005 年 7 月 21 日までは実質上、ドル・ペッグ政策が採られた。一方、1996 年に中国は国際通貨基金 (IMF) 協定第 8 条の義務を受け入れる形で、貿易をはじめとする経常取引にかかる人民元の取引を自由化した。IMF8 条国に移行することによって、政府は経常為替取引の制限を撤廃し、複数為替レートや 2 国間の支払い協定などによる差別的通貨措置を撤廃し、そして経常的な為替取引で非居住者の取得した通貨の交換性を保障する体制を築き上げたのである。

---

<sup>376</sup> 同上、14-15 頁。

更に、WTO 加盟にあたり、国内市場における価格内外無差別化や法制化等の面でも力を入れた。1993 年までは中国国内のサービス料金が外国人価格と自国民価格の 2 本立てになっていた。これが WTO の内外無差別原則に違反し、政府が開放直後から続いてきたこの政策を WTO 加盟のために廃止することにした<sup>377</sup>。1994 年『対外経済貿易法』が公布され、それに続いて『輸出商品管理条例』、『輸入商品管理条例』なども制定されてきた。行政手段において 1994 年から貿易分野すべての行政指令型計画を指導型計画に転換した。

表 19：中国貿易改革の時期と特徴

時期	改革の特徴	主たる内容
I .1978 年 末 - 1984 年 上 期	・貿易体制の初歩的 改革 ・管理経営の分散化 /多元化	1. 貿易指導管理機構の改編：対外経済貿易部の設置、つまり貿易、外資・技術指導、経済・技術協力などの統一化 2. 貿易経営権限の委譲：輸出入業務等の経営管理主体の拡大と多様化 3. 貿易経営企業の多様化：輸出入業務等の実施企業形態の多様化 4. 貿易専門総会社の海外進出
II .1984 年 下 期 ~ 1987 年 末	・貿易体制の本格的 改革 ・経営請責任制の 試行	1. 行政・企業の職責分離：行政管理手段・経済調整手段による貿易企業の指導管理、つまり行政による経営への干渉を排除 2. 企業の経営自主権拡大：自主的業務遂行、経営権委譲、競争導入、域外調達 3. 輸出入業務代理性の実施：中央政府貿易専門総会社の統一的経営から移行
III .1988 年 初 ~ 1990 年 末	・経営請責任制の 全面実施 ・損益自己負担制の 試行	1. 貿易総会社の地方分権化 2. 輸出外貨獲得、外貨上納、経済効果の経営請負 3. 留保外貨の自由処分と輸出補助金廃止 4. 輸出入経営の規制緩和 5. 外貨管理体制の改革 6. 経営請責任制の実施による「国家統一収支制」の問題の一部解決
IV .1991 年 初 ~ 1993 年 末	・損益自己負担制の 全面実施 ・輸出欠損商品への 補助廃止	1. 輸出額、外貨獲得額、外貨上能楽の請負 2. 外貨保留制度の改善 3. 外貨調整市場における自由取引の認定 4. 輸出入商品の分類管理法改善の継続 5. 貿易企業の整理整頓の実施
V .1994 年 以 降	・「対外貿易法」施行 ・外国為替制度改革	1. 貿易のマクロ管理の強化 2. 単一相場制への移行 3. 貿易企業の経営メカニズムの転換加速 4. 貿易経営の強調・サービスシステム強化 5. 貿易政策の統一性の確保と透明性の向上

注：高橋宏「対外開放の深化と貿易体制改革の新展開」藤本昭編『ポスト鄧小平体制の中国』（日本貿易振興会、1995 年）。

(b) 貿易権限に関して

改革開放政策を実施する以前の中国では、貿易の権限は国しか持たなかった。改革開放政策の実施によって企業自主権の拡大と対外貿易の地方分権化が一部の地方で試されて

<sup>377</sup> 中兼和津次『開発経済学と現代中国』（名古屋大学出版会、2012 年）113-116 頁。

いた。まず、国務院の関係主管部門に産業別の輸出入会社が設置され、また生産企業と貿易企業が連合して貿易業務を行うケースも現れた。これらの会社は一定の枠内で自主的な輸出入業務を遂行することもできるようになった<sup>378</sup>。しかし、この試験的な改革の中、地方と企業の経験不足や中央財政の悪化などの原因によって、再び中央集権の再強化へと戻ったりしていた。中央の行政権限が削減されることによって、中央と地方の間にさまざまな軋轢が生じた。中央と地方ばかりではなく、中央各部署の系列会社の間、または支社の間、貿易上の対立と矛盾が発生していた。これは、地方が積極的に優位性を発揮しようとしたけれども、その優位性の発揮を保障する制度がまだ形成されておらず、換言すれば、中央がまだすべての権限を手放したくないからであった。分権化によって、中央財政の悪化や、外貨管理制度の乱れ、重複輸入、重複投資、過当競争などの問題が次第に顕在化している。この状況に基づいて、中央政府は輸出入許可を強化し、貿易に関する商品の取引を中央と地方に分類している。または輸出関税を徴収したり、国務院の対外経済貿易部の出張事務所を地方に設置したりすることによって、貿易権限において再び中央への集権の傾向が見られていた。

1980年代前半はこのような分権化と集権化の繰り返しの中、中央政府と国有企業から地方政府と民間企業への貿易自主権の拡大が試みられていたが、実際には貿易計画と経営管理の権限は依然として中央にあった。80年代後半に入って、前半と一変して対外経済貿易部が大胆に改革を行うようになった。その主な特徴は上野の分析で三つにまとめられた<sup>379</sup>。第1に、「政企分離」、つまり行政と企業の職責の分離である。対外経済貿易部及び省・市・自治区の対外経済貿易庁は日常の貿易業務の許認可を含めて対外貿易の一元的に管理・運営する従来の制度を完全に改め、各種の貿易会社の行政指導・管理を専門に行うことになった。貿易会社は行政部門から独立して輸出入業務を営むことになった。第2に、「工貿結合・技貿結合」である。中国のこれまでの貿易体制というのは生産と貿易との連繋が有効に機能できなかった。この「工貿結合」によって、対外貿易会社と工業部門、生産企業が双方の行政上の従属関係、買付け制、財務関係を変えず、双方が業務、生産、商談、海外販売促進を協同して行い、また貿易の輸出価格を工業部門に、工業の生産原価を貿易部門にそれぞれ公開することになった<sup>380</sup>。「工貿結合」には、合資経営、合作経営、

<sup>378</sup> 上野秀夫「中国の貿易組織の変化について」『現代中国』第57号（現代中国学会、1983年6月）36-40頁。

<sup>379</sup> 上野秀夫『中国と世界経済—対外開放体制の発展戦略』（中央経済社、1990年）第6章。

<sup>380</sup> 何尊彬「工貿結合是我国外贸体制改革的一项重要内容——我国一批生产企业获得外贸经营权」『中国

生産販売協商、補償貿易、委託加工などの形態があり、それら企業は沿海地区に集中していること、紡績、軽工、工芸、特産品など労働集約型産業であること、外貿公司与中小型企業とりわけ郷鎮企業に多いことなどが特徴である<sup>381</sup>。「技貿結合」とは技術移転と製品輸入のリンク制であり、すなわち中国側が外国企業から製品・部品を輸入する際に外国企業が製造技術が無償ないし低価で提供することを条件とする方式である。第3に、輸出入業務代理制である。それは貿易会社が委託を受け、コミッションを受け取って輸出入業務の代理を行い、損益の責任は委託者が負うという制度である。

1987年10月共産党の第17回代表大会で、「対外貿易の自己負担、自主経営、工貿結合、代理制の推進という原則に基づいて対外貿易体制改革を進める」という方針が決められた。その後、中国対外経済貿易部元副部長の李嵐清が記者会見で中国の貿易改革について以下のような措置と政策を具体的に述べた<sup>382</sup>。第1は、国際競争力強化のための輸出商品に対する払い戻し税の実施である。第2は、軽工業品、工芸品、紡織品産業の対外貿易企業はすべて自己負担の現代企業経営方式を試行し、他の業種では請負経営責任制の整備を図る。第3は、加工製品の輸出を奨励するため、外貨留保方式を改善し、業種別に加工の程度に応じて外貨留保率を設定し、加工製品の留保比率は1次産品より高く設定する。第4は、工業と貿易の結合を強め、同一製品における重複的な輸入を防ぐため、輸入代理制を更に推進する。第5は、請負経営責任制の整備と対外貿易企業の活性化を図る。第6は、行政の簡素化と権限の委譲を推進し、対外貿易企業の自主権を拡大し、輸出入許可証と輸出割当の管理制度を改善して強化する。そして、1988年から中国の農村改革で使われた請負責任制の経験を貿易制度の改革に生かして貿易企業の請負経営責任制が導入された。

1989年1月に対外経済貿易部の機構改革が実施され、従来の23司から20司に整理され、対台湾経済貿易関係司が新しく設立された。「特派員弁事処」が従来の5つ(大連、天津、上海、広州、深圳)から更に9つの都市(海口、南寧、南京、武漢、青島、鄭州、福州、西安、成都)に増設された。

1990年12月9日、WTOへの加盟のため、国務院は『対外貿易体制における更なる改善と改革に関する決定』(《关于进一步改革和完善对外贸易体制若干问题的决定》)国発〔1990〕

---

对外贸易』(1986年第10期)。

<sup>381</sup> 郑严「工贸联营：外贸体制改革的重要形式之一」『国际贸易』(1988年第七期)。沈觉人「实行以地方为主的外贸承包经营责任制」『国际贸易』(1988年9月)。

<sup>382</sup> 「采取多种政策措施推进外贸体制改革——对外经济贸易部副部长李岚清答记者问」『人民日报』(1987年10月16日)。

70号)を公布し、1988年の改革に基づいて更なる改革措置を実施することとなった。まず、1991年1月1日から、対外貿易の平等な競争環境と自主的な経営を図るために、政府が対外貿易への補助金を取り消した。そして、対外貿易企業の外貨留保率を高めるために為替レートを利用して価格を調整する制限をも緩めた。また、1993年に実施された『輸出品管理暫行弁法』を通じて、政府は以前許認可制度の下で管理された商品を138品目までに減少し、従来から52%も減らされた。こうして、1980年代から90年代にかけて中国政府は改革開放体制の下で、WTOへの加盟を図るために、国内外の圧力によって貿易自由化を進めてきた。

かつての日本と同じように、自由化の進展につれ、政府が経済をコントロールする権限が次第に減少している。日本では通産省が行政指導の実効性を保障する主な権限、例えば、外貨割当権限などの喪失に対して、産業立法や合理化カルテルなどの措置によって行政指導の実効性を補強していた。中国では、自由化が進むことによって市場は両分されている。一部の市場は開放されておらず、政府のコントロールがまだ効いているが、もう一部の市場は開放され、民間部門の参入が盛んであり、すでに市場経済になっている。本章は繊維産業と半導体産業を例として、この2つの産業が計画経済から市場経済へ移行する過程を研究し、この過程において政府の行政手段の変化、行政指導が直面する問題およびその理由を中心として分析したい。

### 3-4 事例研究①：繊維産業における行政指導

#### 3-4-1 繊維産業を管轄する政府機関の変遷と綿紡織製品の配給制度の撤廃

中国の繊維産業における最初の所轄官庁は1949年に設立された繊維工業部である。その後、繊維工業部が第一軽工業部と第二軽工業部と合併され、軽工業部の一部となったが、その後また独立して国務院の一部門となった。1993年に繊維工業部は取り消され、国務院に直接管理される「事業単位」<sup>383</sup>として中国紡績総会が設立された。1998年、中国紡績総会が中国紡績工業局に改組され、国家経済貿易委員会によって管理されていた。2001年、中国紡績工業局が中国紡績工業協会に替えられた。紡績工業協会が法人資格を持つ繊維協

---

<sup>383</sup> 事業単位(Institutional Organization)というのは国家は社会公益のために、国家機関若しくは他の組織が国有資産を使って、教育、技術、文化、衛生などの分野でサービスを提供することに携わる機関である(『事業単位登記管理暫行条例』)。中国の事業単位は党の組織、行政機関、新聞出版組織、体育関連組織、都市建設組織など多種多様な組織を含め、その設立、取消、定員などは政府によって決められる。また事業単位は営利するための投資会社として機能する場合もある。

会、繊維企業からなり、非営利かつ自主的仲介組織である。繊維業界のルール作成、国内外の繊維産業の発展について調査を行い、政府に対して産業政策などの提言をする一方、企業に対して情報提供とコンサルティング活動などをする。紡績工業協会が国家発展と改革委員会、国有資産委員会、商務部によって管理されている。国家発展と改革委員会は繊維産業政策の作成と実施に働き、国有資産委員会は繊維産業において国有資産にあたる部分に対し管理する権限を有し、商務部は外資、貿易と関連する業務にかかわる。紡績工業協会は業界団体を名乗っているが、実は民間企業が組織する集団ではなく、官製団体である<sup>384</sup>。

1970年代末から80年代初頭にかけて、長期的に重工業を重視する政策を採ってきたため、軽工業における供給不足が深刻化していた。これを解消するため、政府は軽工業・紡織工業の発展を促すべく、「6つの優先」と言う振興政策を採った<sup>385</sup>。この方針に沿い、当時の国営企業の経営自主権が初めて拡大されるようになった。1979年1月に国務院は「国営工業企業の利潤留保に関する施行弁法」を実施し、続いて同年9月には「国営工業企業の経営管理自主権を拡大することについての諸規定」を通達、企業は利潤獲得の動機と能力を備えるにいたった。それと同時に、民間の綿紡績企業は雨後の竹の子のように次々と現れてきた。1981年、国家計画委員会・国家基本建設委員会・財務部は「むやみな建設、重複建設の規制に関するいくつかの規定」を公布し、既存大企業の操業を優先する方向に明らかに転じたが、中小綿紡織企業の参入はかなりの程度で自由であった。紡織工業部によれば、1980年の段階で紡織工業系統において企業自主権の拡大と利潤留保を実施している企業は、系統内国営企業の60%に達した。

1979年から1981年にかけて、この時期に政府は綿紡織製品の配給制度（布票による購入）を正式には撤廃していなかったが、製品は滞貨となり、商業部門も買いきれない状況の下、多くの綿紡織メーカーは「布票を受け取らない」方法で販売促進に走るしかなかった。この種の現象は80年に表面化し、その後段々と深刻になってきた。これによって、1983年11月、商業部は「全国で臨時的に布票、棉票の徴収を免じ、綿布及ぶ綿の流通を解禁する通告」を発し、54年以来30年に渡って実施されてきた綿紡織製品の配給制度は

<sup>384</sup> <http://www.ctei.cn/>中国紡績経済情報ホームページを参照。

<sup>385</sup> 6つの優先：エネルギー・原材料等の優先供給、新規固定資本投資枠の優先配分、技術改造枠の優先配分、輸入用外貨の優先保障、輸出に不可欠な輸入枠の優先配分、物流面での優先輸送となる。具体的には江小涓『经济转轨时期的产业政策：对中国情况的实证分析与前景展望』（上海三联书店、1996年）第3、4章を参照。



正式に撤廃された<sup>386</sup>。綿紡績製品の配給制度の撤廃は中国の繊維産業が計画経済から市場経済への移行を象徴している。この過程に、政府はまだ国営企業を通じて市場をコントロールしているが、その統制を緩めたため、民間部門は次第に拡大している。

### 3-4-2 綿花の価格管理における行政指導

1985年以前には綿花に対し計画価格が適用されるとともに、持続的に買付価格が引き上げられていた。1985-86年に、綿花の買付・販売制度と奨励政策に大幅な修正が加えられた。予約買付の価格が引き下げられ、市場も相対的に開放された。しかし、綿花生産量が天候の影響で大幅に低下したことから、政府は87年より「現状では綿花市場を開放する条件に欠ける」と判断し、綿花の流通は再び計画の下に置かれるようになった。これ以降、綿花の流通は政府の厳しい統制の下に置かれ、主要な工業原材料としては例外的に、1980年代後半から1990年代半ばにいたっても、「経営を開放せず」、「市場を開放せず」、「価格を開放しない」状況が続いた<sup>387</sup>。

しかし、既に多元化されていた綿花の流通ルートはこれらの政府規定によって消滅することはなかった。まず、供銷合作社系統の外で形成された綿花の流通企業及び個人商人、引き続き多様な形で綿花の買付と販売に関わった。次に、綿花が過剰な時期に大挙設立された県もしくは郷鎮レベルの紡績企業の多くは、綿花生産地に立地することから、計画外綿花の買付に強かった。更に供銷合作社自身のビヘイビアも大きく変化した。地域に設けられた同系統の綿麻会社が企業化されるに伴い、各地・各レベルの供銷合作社の間で競争関係が生じた。政府による綿花独占の末端組織である県レベルの綿麻会社は、地元の県財政と不可分の関係にあり、上級会社のコントロールから離れがちであった。かかる背景の下、独占経営はしばしば「独占ブローカー」に姿を変え、この結果、綿花流通に関連した価格加算により、計画供給価格は4分の1も上乗せされる状況にあった<sup>388</sup>。

1995年下半年から、綿花の供給と需要が大きく変わり、以前の需要が供給をこえる状況から需要が供給より下回る状況となり続けている。1998年11月、国務院は『綿花流通体制改革を深化するための決定』（1998年42号）を公布し、市場誘導型の調整体制を綿

<sup>386</sup> 江小涓著、田島俊雄訳「綿紡織業——移行過程における低効率競争——」田島俊雄・江小涓・丸川知雄著『中国の体制転換と産業発展』（東京大学社会科学研究所調査研究シリーズNo. 6、2003年）109頁。

<sup>387</sup> 徐息和「论90年代纺织工业的战略选择」纺织工业部政策法规司、1991。中国农业科学院农业自然资源和农业区划研究所『中国棉花产需平衡研究』（中国纺织出版社、1996年）。

<sup>388</sup> 王琳・韩文秀・臧跃茹・赵江平「当前纺织工业的价格形势及其对策」（纺织工业部政策法规司、1991年）。

花産業に導入し始めた。その主な内容として、第1に、政府の行政指導の下で、綿花価格を主として市場によって形成させる。1999年から政府は統一な綿花買付価格を制定せず、これで長年の政府による綿花価格制定制度が緩まった。第2に、綿花に関する経営の権限を拡大した。第3に、綿花経営の権限を拡大したものの、政府は公的機関である「供銷合作社」の買付資金源を確保する。第4に、綿花取引の市場を養成する。第5に、綿花の輸出入は国家によって管理され、輸出入企業は国家の批准を得なければならない。第6に、綿花の供給は需要より上回っているため、綿花の生産面積を減少するように指導する。1999年、国务院の国家計画委員会は1998年の決定に基づいて、『1999年綿花購入政府指導価格』を制定した。ここでは、標準グレードの綿花価格は50キログラム当たり500人民元と規定している。この指導価格は行政指導の根拠となっており、違反する場合の罰則は設けていないので、国有の綿花企業と民間の綿花企業の間でこの指導価格の効果は相反するものとなった。

#### 3-4-3 紡績製品の生産量管理における行政指導

生産量について、工業部の統計によって、生産能力の主要指標である綿紡錘から見れば、1978年末の段階で全国には1562万錘があり、49年以来、毎年平均39万錘増加した。1981年末は1893万錘、1989年末には3566万錘、年平均209万錘の規模で拡大した。

1980年代後半、紡織工業部はほとんど毎年のように地方政府・企業による中小綿紡織企業の新設・拡張に対し規制方針を打ち出している。年間制限の生産量を規定するアウトラインを制定し、それによって行政指導を行おうとしていたが、自由化によって民間企業の無秩序な拡大のゆえ、結果として行政指導は働かず綿紡錘の数が持続的に増大した。

この状況によって、1994年、中華全国供銷合作社が再建され、その目的は綿花に対する独占経営体制を強化することとされた。政府が綿花独占に踏み切った意図は、買付ルートを規制し大型企業に対する綿花供給を確保することにあった。しかし、実際の効果からいうと、政府が鋭意保護しようとした対象にとって、こうした保護はむしろ自らの手足を縛るものと受け止められた。その理由は以下の2つにあると思われる。第1に、大型企業にとって計画内綿花の供給は、価格が高いばかりでなく必要な量に満たない<sup>389</sup>。第2に、都市の大型綿紡績企業が供銷合作社の独占系統を通じて綿花を購入する場合、その価格は綿花産地の綿紡績企業が手にする綿花に比べ相当割高になっていた。94年の段階で大都

<sup>389</sup> 钱有清「效益随想录：六家纺织企业经济效益对比报道」『经济日报』（1991年3月20日）。

市における綿花価格はトン当たり 2 万元程度であったが、綿花産地では 1.3 万元程度であった<sup>390</sup>。このような市場の動きによって、政府の独占経営体制への強化の目的は達成できなくなった。

1990 年代に入り、綿紡織産業の発展は以下の 4 つの特徴が見られた<sup>391</sup>。第 1 に、収益状況は傾向的に悪化したものの、生産能力は持続的に拡大した。1991 年末綿紡錘の数は 3822 万錘であったが、95 年末には 4191 万錘に増加している。しかし、1991 年から 97 年までのうち 6 年間は綿紡織産業全体で赤字であった。第 2 に、紡錘の削減・改造がこの段階における政府主管部門の重点政策となった。国務院は 1991 年に紡織工業部より出された紡錘廃棄・技術改造に関わる専案事項を承認し、翌年より同プロジェクトの専項貸付に基づき、500 万錘が削減されることになった。更に 1994 年には 98 年までの目標として、各行政区においてもそれぞれ自己責任で資金調達して 500 万錘を廃棄し、計 1000 万紡錘を圧縮する計画が打ち出された<sup>392</sup>。しかし、この計画は予定どおりには進まなかった。95 年末の段階で、全国の綿紡錘数は圧縮計画前の 3822 万錘から 4191 万錘へと、かえって増加した。第 3 に、中レベル以下の加工能力が中西部にシフトした。第 4 に、国産綿花の価格が国際価格を上回り始めた。95 年下半期以降、中国は綿花・綿糸の純輸入国となった。

地理的分布から見れば、中国の繊維産業は沿岸部に集中している。2005 年の中国紡績服装業行業報告によって、2004 年の繊維産業資産総額のデータから見れば、浙江省は 23%、江蘇省は 20%、山東省は 14%、広東省は 9%を占めている。また、企業の集中度から見れば、トッパー割企業の総売り上げが全体の 6.91%、資産所有額が 6.74%、利潤が 11.72%しかない。下表の調査データからもわかるように、中国の繊維産業の集中度は非常に低く、繊維産業における過度な競争が起きている。

<sup>390</sup> 谷学斌「纺织业压锭改造为什么这样难？」『经济日报』（1995 年 7 月 23 日）。

<sup>391</sup> 江小涓著・田島俊雄訳「前掲論文」（注 386）112 頁。

<sup>392</sup> 紡錘廃棄・技術改造専案事項の主な内容は次のとおりである。すなわち、1 万錘の圧縮ごとに中央政府から 1600 万元、地方政府から 600 万元、計 2200 万元の半額利子補填の貸付枠が与えられる。92・93 年と工商银行が扱い、94 年以降は国家開発銀行に移管された。

表 20：中国繊維産業集中度調査

名称	産業規模と集中度					
	大規模（億 元）	集中度		小規模 （億元）	集中度	
		C8	H・I		C8	H・I
綿紡業	269.2	6.4	8.7			
綿績業	124.9	9.3	19.7			
印染業	143.3	17.4	122			
毛紡業	75.7	11.8	55.7			
毛績業				7.6	21.1	295
製糸業				14.4	11.1	25.5
服装業	139.1	4.4	5.4			

出所：紡績工業協会編『中国紡績工業統計年鑑』（北京中国紡績出版社、2000年）147頁。

注：C8は産業の集中度（Concentration Ratio）を表す指数の1つである。ある業界で規模一番大きい八つの企業の市場シェアの総額が全産業に占める割合である。C8が40%以下であると集中度が非常に低い、競争型産業だと認識できる。H・IはHirschman-Herfindahl Indexの略である。H・I指数も産業集中度を表す指数である。H・Iが大きければ大きいほど集中度が高い。1000以下は低度集中市場であり、1000から1800までは中度集中市場であり、1800以上は高度集中市場である。

また、中国工業経済年鑑2000年の統計によっても同じようなことがいえる。1995年から1999年にかけて、繊維産業の企業数は18846社から年々増え、1999年には24760社に上った。一方、赤字になる企業が1996年の3296社から1999年には5106社になった。赤字額が1996年の4.6億元から1999年の13億元まで上った。下表の繊維産業企業規模の国際比較からも中国繊維産業の集中度の低さがわかる。日本や韓国と比べて、中国に10万錠以上規模の繊維企業の割合が極めて低い。

表 21：2000年繊維企業規模の国際比較

国	3万錠以下	3-5万錠	5-10万錠	10万錠以上	総錠数（万）
中国	20.5	19.8	30.3	20.7	2399
日本	20.9	6.5	12.7	60.2	1148
韓国	0.9	5.5	32.2	61.5	325

資料：紡績工業協会編『中国紡績工業統計年鑑』（北京中国紡績出版社、2000年）345頁。

なぜ全国で既に設備が過剰であるのに綿花産地で更に綿紡織企業が新設されたのか。それは製品価格が開放される一方で綿花価格が開放されず、企業類型により競争条件が異なることから制度環境の歪みが生じ、これに対し地方及び企業の側が合理的に反応した結果である。つまり、政府が綿花価格に関して制定した指導価格が市価よりも高価なので、政府の行政指導を受けるのは国有企業だけであり、民間企業がアウトサイダーとして行政指導を受け入れず、市場価格に基づいて行動し、続々と綿花産地で綿紡績企業を新設していたのである。次第に、綿花の生産量についても政府が指導していた減産の行政指導がきか

ず、年々増えている。

中国の製造業において改革のテンポは一般に非同期的であり、製品市場が先に開放され、要素市場はこれに著しく遅れた。とりわけ一部の資源性投入材の価格は長期にわたり開放されなかった。つまり、自らに帰属する資源利用型の企業を設立することは、自らコントロール可能な資源を就業と所得に転化するという意味で、地方政府にとっては理性的な選択である。つまり外部の不合理な制度体系に対する理性的な反応と見なすことができる。このような発想で、中国における郷鎮企業の目覚ましい発展を説明することができる。Naughton は指摘している<sup>393</sup>。

以上の綿花価格と紡績製品の生産量における行政指導はもともとの指導価格や指導生産量に反する結果になっている。綿花価格は指導価格より低い価格で取引され、紡績製品の生産量は指導生産量を大幅に超えていることが事例研究によって明らかである。これによって、中国の繊維産業における行政指導は失敗したといえよう。日本の高度成長期と比較してみれば、その一番大きな原因は行政方式の相違であると考えられる。つまり、前述したように、日本で行政指導が高度成長期に産業の構造調整や育成に大きな役割を果たしたのは日本のボトムアップ型行政方式に帰すると考えられる。通産省が外貨割当などの権限を失っていても、業界団体の要請および政府と民間の協調関係によって、行政指導が機能することができた。一方、中国ではトップダウン型行政方式が伝統的で、一般的である。業界団体の不在かつ官民協調型官民関係が形成されていないため、政府側が持っている権限に頼って行政指導を働かせようとしても、その権限の喪失に伴い、行政指導の実効性が保障できなくなり、政府側の一方的希望表明にとどまるようになった。中国で古くからいわれた「上に政策あれば下に対策あり」というのも非常によく中国のトップダウン型行政、及び中国の官民関係の現状を表し、繊維産業の産業政策における行政指導の失敗はこの中国的社会環境の特徴を十分示すものだと思われる。

#### 3-4-4 繊維産業における通商政策から見る中国の行政指導

1949年、中華人民共和国成立後、中国の繊維生産は主に国内需要を満たすためにあり、輸出はまだ低いレベルにとどまっていた。1978年、改革開放政策が実施されて以来、繊維産業の産業構造が調整され始め、輸出が奨励され、中国の繊維製品の輸出増加率ははじめて高くなっていった。

---

<sup>393</sup> Naughton, B., 'Chinese Institutional Innovation and Privatization from Below', *American Economic Review*, Vol. 84, No. 2 (1994).

1983年10月6日、中国はガットの下での多国間繊維協定 (Multi Fiber Agreement : MFA) への参加を申し入れた。多国間繊維協定というのは、上述の短期・長期の繊維取極を引き継ぐ形で、国内生産者を保護するために、先進国が途上国からの繊維製品の急激かつ大量の輸入に対し、輸出割当を課すことを認めるために設けた協定である。これは自由貿易を原則とするガットの下で、明らかに自由貿易の原則に反している<sup>394</sup>。

当時の中国はアメリカと欧州共同体 (EC、後の EU) との間に繊維貿易を巡って深刻な経済摩擦を起こしていた。1983年の夏、中米間の繊維交渉が行き詰まり、米国が一方的に繊維製品の輸入制限を実施した。一方、中国政府もまた綿、大豆、化繊の輸入を差し止めると脅迫し、米國小麦の対中輸出も大きな打撃を受けた。この状況の下、中国は多国間繊維協定に加盟することによって応分の輸出割当を確保し、無協定状態であれば実施されかねない中国製品に対する一方的輸入制限を回避することができた<sup>395</sup>。

1984年1月、中国は正式に多角的繊維協定 (MFA) に加入し、ガットの繊維委員会の一員になった。また、上述のとおり、1986年7月11日に中国は「ガット締約国としての地位の回復<sup>396</sup>」を申請し、これに基づいて中国にガット締約国としての地位を認めるための条件を定める交渉が開始された<sup>397</sup>。それから15年を経て、2001年11月10日のドーハ閣僚会議において中国がWTOへの加盟が承認された。そして、2001年12月11日中国は正式にWTOの加盟国となった。

繊維について、中国のWTO加入に関する作業部会報告書において第241、242段落で中国の承諾が以下のように記入されている。作業部会構成国のうち若干のものは、中国を原産とする繊維製品及び衣料品の輸入に関し、WTO加盟国が維持している数量制限であって中国の加入の日の前日に効力を有しているものは、WTOの『繊維及び繊維製品（衣料を含む）に関する協定』（ATC）第2条及び第3条の適用に際しての基礎水準として繊維監視機関（TMB）へ通報されるべきことを提案し、中国代表はこれを受け入れた。

また、中国代表は、次の規程を2008年12月31日までの間、繊維及び繊維製品（衣料

<sup>394</sup> MFAについて、詳しくは柳『前掲書』（注326）第4章を参照。

<sup>395</sup> 中達啓示『中国WTO加盟の政治経済学——米中時代の幕開け——』（早稲田大学出版部、2011年）29頁。

<sup>396</sup> 中華民国は旧ガットの原締約国であった。1950年、当時の中華民国政府がガットからの脱退を通告したため、中国は長い間ガット体制の枠組みの外に置かれていた。旧ガットは実務主義（プラグマティズム）を信条とする柔軟な組織であったから、交渉の名称いかにかわらず、実質的には新規にガットに加入する場合と同様の手続き、すなわち作業部会（Working Party）を設けて、そこで中国の加入条件を審査することとされた。

<sup>397</sup> 荒木一郎・西忠雄『全訳 中国WTO加盟文書』（蒼蒼社、2003年）16頁。

を含む) の貿易に適用し、これを中国の加入の条件の一部とすることに合意した。(a) WTO 加盟国が、WTO 協定の効力発生の日に ATC の対象とされていた繊維製品及び衣料品であって中国原産のものの輸入が、市場攪乱を通じこれらの製品の貿易の秩序ある発展を阻害する恐れがあると判断する場合、当該加盟国は、当該市場攪乱を軽減し又は回避することを目的として中国に対し協議を要請することができる。(c) 中国は、協議の要請を受けた後直ちに、協議の対象となっている分類に属する繊維又は繊維製品の要請加盟国への出荷を、協議の要請が行われた月に先立つ直近 14 ヶ月のうち最初の 12 ヶ月中に搬入された数量の 7% (羊毛製品にあつては 6%) を越えない水準に維持することに合意した<sup>398</sup>。

さらに、中国の WTO 加入に関する議定書の第 16 条——「産品別経過的セーフガード制度」を WTO の「セーフガードに関する協定」を比べて見ると、いくつかの相違点がわかる。第 1 に、前者は中国製品だけを対象とし、後者はすべての加盟国の製品を対象とする。第 2 に、前者の 8 項に、「WTO 加盟国が第 2 項、第 3 項及び第 7 項に基づいてとられた措置が自国市場への重大な貿易転換をもたらし、又はもたらすおそれがあると認めるときは、中国又は関係 WTO 加盟国との協議を要請することができる……」と記しているが、後者は「貿易転換」についての規定がない。第 3 に、前者は 2013 年まで、つまり 12 年間適用できるが、後者は 4 年を越えるものであってはならない。第 4 に、後者の第 8 条には「譲許その他の義務の水準」で「セーフガード措置により影響を受ける輸出加盟国は、当該措置がとられた後九十日以内に、かつ、物品の貿易に関する理事会が書面による停止の通報を受領した日から三十日の期間が経過したときに、当該措置をとっている加盟国の貿易について、千九百九十四年のガットに基づく実質的に等価値の譲許その他の義務であつてどう理事会が否認しないものの適用を停止することができる……」という条文が入っているのに対し、前者にはこのような条文は含まれていない。

これを受け、2001 年 12 月 11 日韓国は『中国の特別セーフガード制度の運用に関する規定』を法律として成立させ、2002 年 2 月 22 日にアメリカは『グローバル及び二国間セーフガード、市場攪乱、貿易転換と救済措置審査に関する調査の暫定規定』を法律として公布し、日本は 2002 年 4 月 5 日に『対中国経過的セーフガード措置の運用についてのガイドライン』を発表した。その後、インド、カナダ、EU、トルコなども同じような法律を成立した。繊維において、2003 年 11 月アメリカは中国の織物、ローブ、ブラジャーに経

---

<sup>398</sup> 同上、1007-1008 頁。

過的セーフガードを申請し、2004年10月、アメリカの国家繊維組織協議会(NCTO:National Council of Textile Organization)などは中国からの10種類の繊維輸入品に対して経過的セーフガードを申請した。

1995年にWTOが設立されるとともに、ATCが発効した。ATCは、1995年から10年間を経過期間とし、3つの段階に分けて統合することになっている<sup>399</sup>。2005年1月1日をもって輸入数量制限は撤廃された<sup>400</sup>。2005年、繊維製品の輸入数量制限の撤廃に伴って、世界各国の繊維業界は政府に緊急制限措置を要求し、EU衣料及び繊維連合(EURATEX:The European Apparel and Textile Confederation)は中国の12種類の繊維製品に対する割当制限をEU委員会に申出、中国からの繊維輸入品の激増を抑止しようとした。先進国だけではなく、2003年の中国製品に対するアンチダンピング調査案の49件のなか、5割は発展途上国からの訴えである。2004年から、トルコは中国の42種類繊維製品にセーフガード措置を実施し、アルゼンチンも中国からの繊維輸入品への制限法令を公布し、ペルーも中国の繊維製品に対してアンチダンピング調査を開始した。また、繊維貿易における非関税障壁、特に、技術的障壁や労働標準(例えば:SA8000)などが繊維貿易においてより高い標準を求めている。

貿易摩擦において、その代表的な例は中米両国の繊維製品における貿易摩擦である。1979年7月、中米両国は正常な経済貿易関係を築き始め、『中米貿易関係協定』を締結した。同年、アメリカは中国の7種類の繊維製品に対してクォータ制を一方的に導入した。1983年、中米繊維貿易交渉においてアメリカは中国からの輸入割当数量の増加率を下げることを中国側に要求したが、交渉は破綻し、その後アメリカは一方的新しい輸入割当額を実施した。中国はアメリカの綿花、大豆、化学繊維の輸入を減らす又は中止することを発表し、1983年9月両国は新たな中米繊維貿易協定を結んだ。それからさまざまな摩擦を経ている。

2005年に入り、ATCが失効したのに伴い、2005年の第1四半期において、中国の繊維製品総輸出は312億ドルに上り、対米輸出は70%も増加した。これを受け、5月13日、アメリカの商務部長Carlos Miguel Gutierrezは市場攪乱を理由として、中国からのコ

---

<sup>399</sup> 第一段階:1995-1997、開始時に繊維貿易量の16%に相当する品目をガットに統合する。第二段階:1998-2001、開始時に繊維貿易量の17%に相当する品目をガットに統合する。第三段階:2000-2004、開始時に繊維貿易量の18%に相当する品目をガットに統合する。上記以外の49%はATC発効後10年以内に漸進的に統合することになっている。

<sup>400</sup> JETRO、「多角的繊維協定撤廃による南西アジア繊維産業への影響に関する調査」(2004年3月)。



コットンパンツ、コットンシャツ、下着の3種類の繊維製品に対し、改めてクォータで制限し、2005年の増加率は7.5%以下におさめた。18日、合成繊維パンツなどの4種類にも制限を加えた。中国国務院関税委員会は6月から81項目の繊維製品に対し、輸出関税<sup>401</sup>を撤廃すると決定した。それから、中米は綱引きのような交渉に入った。7回もの交渉を経た後、2005年11月8日、中米は『繊維及び衣料品に関する覚書』を結んだ。この覚書によって、2006年中国から米国への繊維輸出の増加率は10-15%で、2007年は12.5-16%で、2008年は15-17%であることに一致し、中国側は2006年から2008年にかけて21種類の繊維製品に関して数量制限を実施することに同意した。また、中国のWTO加入に関する作業部会報告書第242段落に基づき、米側は2002年以前に一体化された製品、及び今回の覚書に含まれた製品に関して、第242段落の規定の適用を放棄し、それ以外の製品に関しては適用を控えると約束した<sup>402</sup>。

アメリカだけではなく、2005年初めから、欧州繊維工業協会(Euratex)は5、6種類の中国繊維製品に対し特別セーフカードの実施を求めた。4月6日、欧州委員会は「EUへの中国繊維輸出にセーフガード措置を採るための行動ガイド」を公布し、中国からの繊維製品の輸入増加率を前もって設定し、これらを超すと取調が始められることになった。4月29日、EUは9類の繊維製品に特別セーフガードの調査を開始し、5月19日にその中の2種に緊急特別セーフガード措置をとった。中国側は5月30日に輸出関税を撤廃し、EUの措置に対抗していた。6月11日に、両国は上海で『繊維及び衣料品に関する覚書』を締結した。この覚書により、2005年6月11日から2007年末まで、中国の綿布、Tシャツなど合計10種類の繊維製品に対し、合理的な基数に基づいて、年に8-12.5%増加率を定められた。しかし、協定が実行するまでの間、中国輸出業者はそれを利用し、覚書で規定された数量を大幅に上回る繊維製品をEUに輸出し、多くの製品が港で足止めとなった<sup>403</sup>。これは中国でブラジャー戦争とも呼ばれている。

中国の繊維産業における通商政策から見れば、改革開放政策が実施されてから、繊維の輸出が奨励され、1980年代後半から中央政府と国有企業から地方政府と民間企業への貿易自主権の拡大が試みられ、また、WTOへの加盟を図るため、貿易の権限が以前と比べて

<sup>401</sup> 中国政府は繊維製品に2回の輸出関税を課したことがある。1回目は2005年1月1日、8位納税番号の148種に対して輸出関税を課した。2回目は10位納税番号の74種に輸出関税を課した。

<sup>402</sup> 2005年12月1日、中新网。商務部貿易課担当者が中米繊維製品問題を巡って記者質問に答える内容に関する記事。

<sup>403</sup> <http://www.mofcom.gov.cn/>中国商務部ウェブサイトを参照。「后配额时代元年纺织品出口大盘点」、「压港危机解决方案解析」の新聞記事を参照。

大きく民間へ拡大している。前述したように、国内繊維産業の過当競争につれて、繊維製品の過剰が国内だけでなく、国際貿易の場でも問題を起こしている。中国がこれらの繊維摩擦の解決に利用する措置として、WTOなどの国際機関や対抗措置などを通じて解決しようとするのが多いのである。日本が行政指導を利用して、業界への自主規制を要請し、貿易摩擦を解決するのと違い、中国ではこの手段は繊維の貿易摩擦を解決する場では日本ほど頼っていないと見られる。その理由として、1つ目は、経済の自由化に伴って、貿易の権限は以前の国によって管理される状態から民間が一部の貿易権限を持つようになり、政府の権限が弱まっていて、トップダウン型の行政方式の下で、行政指導を通じて貿易摩擦を解決しようともその効果はあまりないからである。2つ目は、中国国内の官民関係は日本のような協調型の官民関係ではなく、繊維産業の民間部門において企業数が多く、自由競争が行われており、日本の業界団体のように組織された業界利益を代弁する団体が存在しないため、政府は行政指導で業界へのコントロールを効かすことができないからである。

繊維産業の通商と産業政策への事例研究によって、以下の結論をまとめたい。日本では、通産省が外貨割当権限を保有していたとき、行政指導の実効性は保障されやすく、行政指導によって操業短縮や貿易摩擦への解消などが図られた。その割当権限の喪失に従い、行政指導の効果が保障されなくなっている。したがって、日本政府はさまざまな産業立法、独占禁止法における合理化カルテルなどの設置、審議会による官民関係の緊密化への努力などの方法を通じて行政指導の合法性や実効性を図ろうとしている。一方、中国においては、計画経済体制の下で、政府はすべてをコントロールしていた。自由化の進展につれて、繊維産業に民間企業の進出が許され、政府はまだ国有の繊維企業を管理しているが、大量の民間企業の進出は以前の体制を打破しはじめ、市場という見えない手の下で自由競争が盛んになっている。この過程において、政府は綿花などの要素価格と生産量を行政指導によって調整しようとしていたが、その効果は国有企業に限られて、全体的には制定された目標にむしろ逆の方向に行っている。行政においてすべてがトップダウン型によって行使されている中国においては、民間部門が集団を結成することが政府によって規制され、また、民間部門は小集団を結成することによって自らの利益を守るインセンティブと意識が欠如している。中国社会に馴染んだトップダウン型の行政方式及びその背後にある中国社会の実情は繊維産業における行政指導がうまく機能できない原因であると考えられる。

### 3-5 事例研究②：半導体産業における行政指導

#### 3-5-1 中国の半導体産業の沿革

中国の半導体産業は1950年代初期に勃発した朝鮮戦争をきっかけとして誕生した。戦争に使用するレーダーなどの軍用電子製品の需要は中国の半導体産業の誕生を促した。第2次5ヵ年計画において、初めて科学技術を発展させるために経済政策が作成された。半導体技術は重要な発展項目に入ったものの、その後、限られたトランジスタ製品は殆ど軍事需要に使われ、政策目標も航空工業と核工業を優先的に発展させることとなった。

中国における集積回路(IC: Integrated Circuit)の本格的な登場は改革開放政策が実施されてからのことであり、それまでは電子管(50年代)とトランジスタ(60~70年代)を中心にしてきた。トランジスタ技術は1953年にソ連から中国に移転され、純国産トランジスタの開発は58年に初めて成功した。IC技術は1960年代前半に欧米から導入されたが、その成長はかなり遅かった。更に、文化大革命の中、鉄鋼産業を優先して発展させるべきか、それとも電子産業を優先すべきかについて論争が行われ、鉄鋼優先派が勝利を収め、電子産業の発展がそのまま低調期に入った<sup>404</sup>。中国で「原子爆弾の父」と呼ばれる銭学森は中国の電子技術の発展を振り返る時、「1960年代、われわれは『兩彈一星』<sup>405</sup>に専念したことは一つの得だったが、1970年代に電子技術に専念しなかったことは一つの損だった」と述べた<sup>406</sup>。

1978年、改革開放政策が実施され、中国は政治闘争から経済発展へと方針を転換した。電子産業もこれを受け、軍事需要から民生用分野が重視されるようになった。中国政府は江南無線電器材厂(華晶電子集団公司の前身)を選定し、国家の資金で中国の半導体産業にとって初めての量産ラインであるテレビ用IC生産ラインを東芝から導入した<sup>407</sup>。1978年の全国科学技術大会で、中国最高指導者の座に復帰した鄧小平は「現代科学は生産技術の進歩に新しい道を開いてくれた上、その発展の方向を決めている。科学技術の力により、社会生産力が大きく発展し、労働生産力の大幅な向上が実現される」<sup>408</sup>と述べ、科学技術

<sup>404</sup> 苑志佳「半導体産業——政府主導の産業育成——」丸川知雄『移行期中国の産業政策』(日本貿易振興会アジア経済研究所、2000年)410-411頁。

<sup>405</sup> 『兩彈一星』計画とは原子爆弾、水素爆弾の製造と人工衛星の打ち上げのことである。

<sup>406</sup> 戴育毅「中国大陸半導体産業発展政策分析」『共党問題研究』(台湾)第27巻第3号(2001年3月)49頁。

<sup>407</sup> 本田英夫編『中国のコンピュータ産業』(晃洋書房、2001年)194頁。

<sup>408</sup> 鄧小平『鄧小平文選』第2巻「在全国科学大会閉幕式上的講話」(人民出版社、1983年)87頁。

の役割を強調した。

中国の科学技術に関連する政策は 1985 年を境目に変わり始めた。それ以前の科学技術政策は政府主導の下で、国家としての威信に係る宇宙開発やスーパーコンピュータの開発などを中心として、技術の開発と運用は軍事領域にとどまり、民間への移転は少なかった。産業技術に関する研究と開発は国務院の産業別各部門が抱える研究開発機構の任務であり、その研究開発の成果を国有企業に設計図やサンプルという形態で伝達する関係にあった<sup>409</sup>。政府の補助金を受けて技術開発を進めるという形であり、企業間の競争が少なく、技術開発への熱心さもなかった。この状況を変えるため、1985 年 3 月 3 日、共産党は「中共中央の科学技術体制改革に関する決定」を公布した。その主な内容として、科学技術分野への政府補助金制度の改革、政府の行政手段が科学技術分野への過度な関与を改革し、市場メカニズムを活用するように体制改革を行う。組織面において、研究機構と企業の分離、軍事技術と民用技術の分離、部門間・地域間の分離といった状況を改善し、企業の技術開発能力を高め、研究機関と大学、企業との間の連携を促進する。人事の面においては、科学技術に従事する人員への過度な制限を取消し、知的労働への尊重などを強調した。

1987 年 1 月に、国務院は「科学研究設計機構が大中型工業企業への編入を促進する規定」（中国語では「国務院關於推進科研設計單位進入大中型工業企業的規定」1987 年 1 月 20 日国発〔1987〕8 号）を公布し、以下のようなことを定めた。第 1 に、大中型企業と企業グループは必ず技術開発機構を持ち、現に存在する独立の研究院や研究所を吸収することである。第 2 に、企業に編入した研究機構は独立性を保ち、一定の自主権限を持って独立した会計制度を実施することができる。国家の指令性計画と企業の技術開発の任務を完成することを前提にし、他の技術開発や設計などの仕事を引受けることができる。第 3 に、政府は研究機関が海外研修、学術交流、海外の専門家を招聘することを支持する。第 4 に、研究開発への優遇税制を続け、技術所得に関する所得税を免除する。第 5 に、企業または企業グループは銀行に申し込んだ技術開発専門融資について、技術開発で実現した利潤を持って税引き前に分割で元本と利息を返済することができる。第 6 に、企業と企業グループは毎年利潤から技術開発資金を増やさなければならず、逐次に研究開発の経費を負担するようにする。第 7 に、企業に編入する前に政府から研究経費をもらっている研究プロジェクトについては続いて政府から研究経費をもらい、企業が転用することが禁止されてい

---

<sup>409</sup> 丸川知雄『移行期中国の産業政策』（日本貿易振興会アジア経済研究所、2000 年）118 頁。

る。また、企業はプロジェクトが期限内に完成することを保障しなければならない。第8に、編入される研究機構人員の賃金待遇について、企業の待遇水準と事業単位の待遇水準のどちらに適用してもいいが、原則として高いほうに従うべきである。第9に、編入した後の人事は企業に任せる。

1991年から実施された第8次5ヵ年計画において、中国政府は半導体産業を発展するための明確な政策を打ち出した。その目標として、まず、資金と人材が不足している状況の下で、迅速な発展を求めるために、限られている資金と人材を五つの中堅会社(華晶電子、華越微電子、江陰長江電子、硅峰微電子、南通晶体管厂)に集めた。次に、比較的進んだ半導体技術を導入し、国営企業と外国企業と合併して半導体製造会社を設立することを推奨する。そして、「908 プロジェクト」を実施し、中国の半導体産業の技術能力を高め、産業を囲む環境を改善することによって、産業の将来性を広げるというものであった<sup>410</sup>。

90年代に入って、特に1992年に始まった外資半導体メーカーの対中進出ラッシュにより、IC生産規模は前より大幅に拡大してきた。1988年に初めて1億個の大台に乗ったが、その後6年間ほど殆ど増えなかった。外資導入によって、94年に2億4500万個、95年は5億1500万個、96年は7億900万個、97年は10億個まで増えてきた<sup>411</sup>。しかし、90年代中国の半導体産業は量的にも、質的(世界最先端技術レベルに比べ、2-3世代遅れている)にも先進国と大きな格差があった。外資半導体企業の中、オランダのフィリップス社、ベルギーのベル社、アメリカのモトローラ社などが先行していたが、1992年以降は日本企業も集中豪雨のように中国に進出し始めた。日本電気は1994年に首鋼総会社と合同出資による合併企業を設立すると共に、99年2月には操業を開始した上海華虹 NEC 電子有限公司にも資本参加し、64MDRAMの全工程生産技術を導入している<sup>412</sup>。

第9次5ヵ年計画においては、半導体産業を優先的に発展させる中国政府の意欲が明確であった。半導体産業は国の総合実力に直接に影響するだけでなく、国家安全にも関る重要な産業だと政府の上層は意識し始めた<sup>413</sup>。更に、半導体産業育成のため、政府が100億人民元を投入し、「909 プロジェクト」を発表した。また、国務院は科学技術

<sup>410</sup> 呉菲・谷光太郎「中国半導体産業の政策について——中国国務院国発[2000]18号文書を中心に——」『大阪成蹊大学現代経営情報学部研究紀要』第3巻第1号(2006年)。

<sup>411</sup> 『中国(機械)電子工業年鑑』各年版を参照。

<sup>412</sup> 苑「前掲論文」(注404)415頁。

<sup>413</sup> 戴「前掲論文」(注406)50頁。

体制改革の深化に関する決定を公布し、基礎研究機関である科学院と軍事関係の研究機構を除き、一般産業の研究開発と企業との連携が深まった。改革開放政策が実施されてから、科学技術関係の振興計画がたくさん出てきた。1986年からスタートした「863計画」<sup>414</sup>、「星火計画」<sup>415</sup>、1988年からスタートした「火炬計画」<sup>416</sup>、1997年からスタートした「973計画」<sup>417</sup>などが相次いで実施され、中国のハイテク産業の発展にとって政府の資金支援や政策支援は欠かせない存在であった。

2000年、国務院がIT産業に関係する各部門と各地方人民政府に向けて『ソフトウェア産業と半導体産業の発展を奨励するための政策』という行政文書を出した。この文書は通称「18号文書」である。「18号文書」は13の章に区分して53か条からなり、内容は投資政策、税収政策、産業技術政策、輸出政策、収入配分政策、人材の導入及び育成政策、政府による納入政策、知的財産権保護政策、業界団体の活動奨励など10項目の政策が含まれている<sup>418</sup>。その政策目標として、第1に、この政策を通じて、資金、人材などの資源がソフトウェア産業とIC産業へ投入することを奨励し、中国のIT産業の発展を目的とする。2010年までに中国のIT産業の研究開発と生産能力を世界最高水準に到達または接近させるだけでなく、中国の半導体産業を世界の主要な開発、生産基地の一つへと発展させる。第2に、国内企業が海外と国内の二つの資源を十分に利用することを奨励し、両市場の開拓に努める。5～10年後には、国産ソフトウェアが国内市場の需要の大部分を満たし、かつ一定の数量の製品を輸出し、同時に先進国との開発・生産技術における格差を縮めるとしている。

2001年から、政府の第10次5ヵ年計画において、IT産業が国民経済発展のリーディング産業として位置づけられ、「情報化による工業化の促進」という基本方針が打ち出された。半導体産業に関して、第10次5ヵ年計画の中は次のように示した。良好な産業環境を整備し、政策によるサポートを強化し、産業構造の再構築を早急に進める。各地で産業パークを建設し、設計開発能力とICチップ製造能力の向上に努める。ICチップの設計を突破口に、チップ設計業に力を入れる。ICチップの製造を重点に、パッケージング業の

---

<sup>414</sup> 「863計画」は政府主導のハイテク開発計画であり、開始してからはバイオ、宇宙技術、レーザー、自動化、エネルギー、新素材などの7分野を中心としている。

<sup>415</sup> 「星火計画」は初めてハイテク技術を農村部の経済発展に導く計画である。

<sup>416</sup> 「火炬計画」はハイテク産業の立地環境の改善、ハイテクベンチャービジネスへの支援、マイクロコンピュータ、レーザー、新素材、CAD、CAMなどのハイテク研究促進と商品化を目的としている。

<sup>417</sup> 「973計画」は国家戦略に係る重要な基礎研究を中心とする技術研究を促進するための計画である。

<sup>418</sup> <http://www.scoba.org/links/doc18.htm> 中国半導体産業に関する18号文書。

規模を更に拡大し、国内外の資金を積極的に引き寄せることによって、半導体製造業の発展を推進する。原材料と設備産業に関しては、需要が大きくてかつある程度の実力を持っている製品を選択して、供給不足と技術面の突破を図る。最終的には第10次5ヵ年計画を実施することによって、研究開発能力を高め、半導体産業のレベルを世界水準に近づけることを目指す。産業全体の地域分布に関しては、北京・天津地域、上海・江蘇・浙江地域、広東・福建地域の総合的優位性を更に発揮させ、その半導体産業発展重点地域としての研究開発力、イノベーション力を強化し、新製品の開発に力を合わせ、ICチップの加工・生産とパッケージング・テスト業の規模拡大と技術のレベルアップを目指す。同時に専用原材料と設備機器の生産を強化する。政府の中西部開発の発展戦略により、条件がそろった地域の半導体製品の設計・開発を奨励し、市場の需要に併せ、パッケージング業の発展を支持する<sup>419</sup>。

このように、50年代から70年代にかけて、軍事用半導体が産業政策の中心となっていたが、1978年以降、中国政府は半導体産業を育成するため、さまざまな政策を実施してきた。次の節では90年代の半導体産業における産業政策を中心として、「908プロジェクト」、「909プロジェクト」及び18号文章をそれぞれ具体的に述べ、政府がこれらの産業政策の実施手段の変化に注目し、行政指導が直面する問題点を明らかにしたい。

### 3-5-2 90年代の半導体産業政策における行政指導

中国政府の半導体産業への支援政策について、最も注目されているのが90年代である。その中で中国の半導体産業育成政策において重要な位置を占めているのが、第8次5ヵ年計画における「908プロジェクト」と第9次5ヵ年計画における「909プロジェクト」であった。政府は明確な産業育成政策を制定したが、これらの産業育成政策の実施においては、また繊維産業と同じような現象が起こっている。半導体産業が自由化される前に、政府は計画経済体制下で多用される命令などの強制的な行政手段によって政策の目的を実現していたが、自由化の進展に伴い、政府が市場へのコントロールの権限が縮小しつつ、また、半導体市場において大量の海外企業の進出によって、強制的な行政手段は国有企業にはまだ利用しかねないが、全体的には利用しがたくなっている。この背景の下で、政府は行政指導というソフトな行政手段に移りだそうとしている。しかし、自由化された市場において、その実効性の確保が難しい。以下は90年代の半導体産業における主な産業政

---

<sup>419</sup> 中国情報部『情報産業「十・五」計画綱要』（2001年）、呉菲・谷光太郎（2006）を参照。

策とその実施の実態をめぐって分析している。

(a) 「908 プロジェクト」

1991年に実施された第8次5カ年計画は電子産業の発展を推進することを目標としていた。半導体産業を発展させるために、資金と人材の不足している状況の下で、限られた資金と人材を中堅工場に集めた。また、国営企業と外国企業を合併して半導体企業を設立することを奨励する。第8次五カ年計画の中、電子産業の発展目標として、まず、電子産業を国家の「リーディング・インダストリー」として育成することを掲げた。そして、産業構造を調整し、通信コンピュータ産業を重点とする。第3に、集積回路産業を優先的に発展させる。第4に、大型半導体企業を集中的に育成する。この目標の下で、1990年10月、国家計画委員会と機電部は北京で関連業者と専門家などを招いて座談会を開催した。この座談会において、集積回路産業の重要性が議論された。後に議論の内容が共産党中央に報告され、間もなく半導体産業を振興するための「908 プロジェクト」の実施が決定された。

「908 プロジェクト」は政府によって20億人民元が投入され、毎月1.2万個の6インチICチップを生産できる生産ラインを建設することを目標としていた。このプロジェクトを担当したのが華晶電子集団公司<sup>420</sup>であった。電子工業部はICチップ生産ラインを華晶電子集団公司に設置することを決めた後、電子工業部は全国の専門家や技術者たちを招いてフィージビリティ・スタディを作り上げ、海外からの技術導入も積極的に推進した。工程に必要な微細加工技術はAT&T社から0.9ミクロンの物を導入し、プロジェクトに必要な輸入設備は関税の免除優遇を受けた。華晶電子集団公司の固定資産は1993年に4億1900万元だったのに対して、1994年に入ると12億3200万元へと急増し、更に1995年には14億7600万元へと増えた<sup>421</sup>。このような固定資産投資の急増は政府の資金投入を抜いてはあり得ないことである。

しかし、厩大な資金が投入されたが、当時は計画経済の影がまだ残っていた。通常1年間で完成できるプロジェクトはさまざまな審査によって、立案から生産開始まで7年余りの時間がかかった。北京大学微電子研究所の副所長である張興は、当時の状況をこう語っている。「当時華晶が一台のリソグラフィーを買う場合、日本産にするかオランダ産に

<sup>420</sup> 華晶電子集団公司とは当時中国最大の民族半導体企業であり、1989年8月に江南無線電器材厂（元電子工業部に直属する）をベースにして成立された「国家1級企業」である。

<sup>421</sup> 中国電子工業部編『中国(機械)電子工業年鑑』（電子工業出版社、1995年・1996年版）。



するか、これさえ国务院の電子部に報告しなければいけない」<sup>422</sup>。審査期間の長引きに、海外の技術封鎖などの原因もあって、1997 年生産ラインが稼動し始めた頃、華晶の技術は既に国際の主流技術に 4~5 世代も遅れていた。生産開始当初、華晶は既に 2.4 億人民元の赤字を出していた。

1999 年、台湾の半導体業者陳正宇が毎年 50 万元で華晶の生産ラインを借用し、その傘下の上華公司与連携して合資会社を作った。華晶にとって、設備と生産ラインを上華に借用するだけで、日常マネジメントなどにも関与せず、事実上委託生産の工場となり、908 プロジェクトが計画された当初の政府の意図から程遠く離れたと言われている。

908 プロジェクトの時期では、中国の半導体産業の発展は始まったばかりで、政府はトップダウン型の行政方式によって主導している。政府と国有企業である華晶電子集団公司が連携して中国の半導体産業を発展させようとしていたが、計画経済体制下のやり方で何でも政府の管理部門に報告しなければならず、硬直性が明らかであり、効率が非常に悪かった。908 プロジェクトのとき、半導体産業において中国では民間企業はほぼ存在しなかった。政府は半導体産業の重要性を認識し、国有企業を支えながら半導体産業を管理していた。この時期に政府が利用した行政手段は主として強制的な手段であり、北京大学微電子研究所の副所長の話からもわかるように、政府が半導体産業へのコントロールは厳格であった。

#### (b) 「909 プロジェクト」

1996 年からスタートした第 9 次 5 カ年計画の中、電子産業の発展目標について、2000 年までに、電子産業を国民経済の基盤産業として完成させ、全国最大の産業にすることであった。また、世界の電子情報産業大国を目指して、電子産業の成長率を 20%以上達成することであった。具体的に、2000 年までの生産額を 7000 億元にし、全国工業総生産の 8%前後を占め、輸出額は 350 億ドルを目指し、世界の上位 5 位に入るという目標であった。その他、産業構造の革新や、自主技術力を高め、現代の企業制度の導入なども目標としている。1997 年 11 月に、中国経済貿易委員会は『95 国家重点技術開発ガイド』を発表し、電子産業に関連する 17 項目の重要技術を開発の目標と指定した。半導体産業に関して、第 9 次 5 カ年計画は集積回路産業を「重点のなかの重点」と位置づけて、0.8~1 ミクロンの生産技術を確立し、0.3 ミクロンの R&D 技術を達成し、複数の高水準の集積回

---

<sup>422</sup> 张文豪「中国芯路」『財經』（2002 年第 2 期）。

路設計センターを育成することなどを具体的政策内容として制定された。更に、半導体産業を発展するために、政府が100億元を投入し、「909プロジェクト」を打ち出した。

「909プロジェクト」は「華虹プロジェクト」とも呼ばれている。なぜならば、国有企業の上海華虹微電子公司<sup>423</sup>はこのプロジェクトの主体であるからであった。1996年1月、「909プロジェクト」の8インチ0.5ミクロンの集積回路ICチップの生産ラインについて、当時の李鵬総理、副総理、電子部などの関連部署が上海で研究会議を行った。同会議において、以下のことが決定された<sup>424</sup>。第1に、上海の浦東地域で、生産ラインプロジェクトを担当する華虹微電子有限公司を設立し、会社の代表取締役は電子工業部から派遣し、社長は上海市から出す。第2に、華虹の登録資本50億元の中、国家が41%を出し、上海市は39%を出し、その他は国内及び海外の投資を歓迎する。第3に、登録資金以外に生産ラインに必要な資金の融資は国家が外貨の貸付を手配する。第4に、国務院は原則的に生産ラインのプロジェクトを立てることを認める。第5に、生産ラインが建設される時、必要な設備や材料の輸入関税と増値税の徴収は免除される。第6に、生産ラインが生産を始める前、現存企業の拡大以外に、国家は外資による8インチ0.5ミクロンの生産ライン建設を許可しない。この決定によって、政府は明らかに国有の半導体企業に有利な条件を提供し、外資企業の参入を排除しようとしている。

「909プロジェクト」では政府が半導体産業を発展させるため、さまざまな支援策を提供している。中央政府の税金政策において、ソフトウェア産業に対して、17%の増値税を6%に下げ、ハイテク製品輸出の場合、増値税を免除した。金融政策において、企業への貸付の金額の上限を上げ、重点プロジェクトとハイテクプロジェクトに信用貸付と利子補助の優遇を与え、創業投資市場システムとセカンドボードを設立した。各地方でも企業を誘致するため、さまざまな優遇策を出した。上海では、企業所得税に「五免五半減」<sup>425</sup>政策が実施され、また地価をゼロにしていた。政府が投資総額の15%を負担する。科学技術大学の新卒者に上海の年戸籍を与える。設備輸入の関税の免除、製品の輸出比率の制限の廃止、経常帳簿の資金は外貨への換金を自由にする、などの優遇策も実施した<sup>426</sup>。

<sup>423</sup> 華虹会社の全称は上海華虹微電子公司である。1996年、電子工業部傘下の中国電子工業総会社が52.5%、地元上海の国有企業—上海久喜と上海儀電—2社がそれぞれ25%と22.5%を出資して上海華虹微電子公司を設立した。

<sup>424</sup> 胡启立『芯路歷程——909 超大規模集積電路工程記実——』（電子工業出版社、2006年）251頁。

<sup>425</sup> 「五免五半減」とは利潤が出るその年より、最初の五年間の所得税を全部免除し、次の五年間の所得税を半分免除する。

<sup>426</sup> 吳非・谷光太郎「前掲論文」（注410）。

「909 プロジェクト」は「908 プロジェクト」の教訓を活かし、1997年7月31日にスタートして1999年2月に完成した。また、このプロジェクトはIC生産企業その他、ICを設計する企業も数社<sup>427</sup>を設立した。2000年、世界IC産業の好景気に恵まれ、華虹NECも17.73億元の販売高と3.44億元の利益を誇った。しかし、2001年に状況が一変し、前半だけで7億元の損失を生じた。この巨額の損失について、華虹側は世界IC産業の不況と新しい会計システムの導入に起因したと説明したが、「909 プロジェクト」の生まれつき弱点にも原因があると主張する人もいる。華虹は毎月2万個くらいのICチップを生産することができるが、その設計を提供する会社は殆ど0.35~0.5ミクロンの設計能力を持たず、国内の集積回路設計会社だけでは生産任務を満たすことができなかつた<sup>428</sup>。

1997年、上海華虹微電子会社が71.4%の出資で、日本NECが28.6%の出資で、上海華虹NEC電子有限公司を設立した<sup>429</sup>。合弁の条件として、華虹がDRAMを製造し、NEC側が買い取り販売をする。北京大学微電子研究所副所長の張興は華虹とNECの合弁について、こう評価した。「NECはICチップを全部買取して、マレーシアにてパッケージする。またマレーシアで作った別種類のICチップを中国に持ち込んでパッケージする。これは核心技术の漏れを防ぐためである」<sup>430</sup>と述べる。しかし、当時ICチップの設計技術が遅れている中国にとって、このような合弁は他にも沢山あった。

909プロジェクトはある程度908プロジェクトの経験を生かしたが、依然として政府はプロジェクトの主役である。政府は半導体産業を発展させるため、さまざまな有利な融資や税収などの条件を餌として、資本や労働力などの資源を半導体産業に傾斜するように指導している。価格や生産量をコントロールする伝統的な行政指導とは異なるが、このような傾斜生産を図る行政指導も政府の意図によって実施されている。このようなトップダウン型の政策実施は硬直性を持ち、ICチップの生産と設計、およびパッケージに大きな齟齬をきたした。

(c) 『ソフトウェア産業と半導体産業の発展を奨励するための政策』（国発[2000]18号文書）

2000年に公布された『ソフトウェア産業と半導体産業の発展を奨励するための政策』

<sup>427</sup> 深圳先科集積回路設計会社、華為技術有限会社、航天科技国際集団公司、熊貓電子集団公司集積回路設計会社の四社が国家計画委員会の批准を受けて設立された。

<sup>428</sup> 張「前掲論文」（注422）。

<sup>429</sup> 苑「前掲論文」（注404）425-429頁。

<sup>430</sup> 張「前掲論文」（注422）。

(国発[2000]18号)は中国で初めて特定産業に対する産業政策として制定され、注目を集めた。

2000年6月24日、中国国務院がIT産業に関係する各部門と地方政府に向けて、「国発[2000]18号」を公布した。この文書はソフトウェア産業と半導体産業を中心とし、中国のIT産業が世界レベルへのキャッチアップを促進するため、初めて特定の産業に対して優遇措置と政策が設けられたといわれる。

18号文書<sup>431</sup>は投融資政策、税収政策、産業技術政策、輸出政策、再分配政策、人材育成政策、政府調達政策、ソフトウェア企業の認定制度、知的所有権の保護、業界組織とその管理、及び集積回路産業政策などの方面からソフトウェア産業と半導体産業への育成政策を具体的に述べている。本論文ではその税収政策、輸出政策、業界組織とその管理、及び集積回路産業政策を中心に論じる。

まず、税収政策に関して、第1に、政府は中国でソフトウェアを開発することを奨励する。2010年までこれらの企業が17%の増値税を支払う場合、実際の税負担率が3%を超えると、超過分を即還付する(第5条)。第2に、中国でソフトウェア企業を設立する場合、企業所得税において「二免三減」(利潤が出た最初の2年間は免税で、その後の3年間の企業所得税は半減となる)の優遇政策が設けられる(第6条)。第3に、ソフトウェア企業が設備や技術を輸入する場合、『外商投資項目予免税的輸入商品項目』と『国内投資項目予免税的輸入商品項目』に登録される商品以外にはすべて関税と輸入増値税を免除する(第8条)。

そして、輸出政策において、第1に、ソフトウェアの輸出は中国輸出入銀行の業務範囲に納まり、貸付の際、優遇的な金利と国家輸出信用保険を享受することができる(第12条)。第2に、年間100万ドル以上のソフトウェアを輸出できる企業には「自営輸出権」<sup>432</sup>を与える(第13条)。その他、ソフトウェア貿易に適する外貨管理方法を採用するなどの政策が作られた。

業界組織とその管理について、まず、中央政府から地方政府まで、各レベルの情報産業管理部門はソフトウェア産業を管理する(第35条)。第2に、情報産業管理部門はソフトウェア産業業界が市場調査、情報交流、コンサルティング、知的財産保護、資質認定、政

<sup>431</sup> <http://www.scoba.org/links/doc18.htm> 中国半導体産業に関する18号文書。

<sup>432</sup> 「自営輸出権」とは国務院が生産型企業に自らの製品を輸出する権利を与えることである。この権利を得るには企業側の申告が必要である。

策研究などの分野での役割を十分に活かすべきである(第36条)。第3に、業界が活動する経費は主に業界の構成員が負担するが、管理行政部門などの申請によって財政からの支援を得ることも可能である(第37条)。

集積回路産業政策において、第1に、国内外の企業が中国で合資或いは独資の集積回路生産企業を設立することを奨励する(第40条)。第2に、2010年まで17%の増値税率で納税した集積回路企業に対して、実際の税負担率が6%を超える部分は即還付する(第41条)。第3に、投資額が80億元を超える企業、或いは0.25ミクロンの集積回路を生産する企業に対して、エネルギー産業と交通インフラ産業に投資する外資企業がもらえる優遇的税收政策を同じく適用する(第42条)。第4に、為替リスクを回避するため、第42条を満たす企業が国内で再投資を行う税引き後の利潤について、外貨管理部門の監督の下で外貨専用口座に入金することができる(第45条)。第5に、集積回路企業が設備などを輸入する際、『外商投資産業指導目録』と『目下国家重点奨励する産業、製品と技術目録』の規定によって、輸入関税と輸入増値税を免除する(第47条)。第6に、国内の集積回路設計企業が設計した集積回路が国内で生産できない場合、主管部門の認定を経て、国外で生産して輸入する際、優遇的な関税率で徴収する(第48条)。

18号文書は中国の半導体産業の発展を大きく促進したといわれている。2000年までの約30年間の間、中国政府が半導体産業への投資は累計30億ドルであった。2000年、18号文書の公布によって中国で半導体産業への投資ブームが巻き起こし、2003年6月までの3年間に投資総額は150億ドルにも達し、そのうち投資完成分は60億ドル以上にも上った<sup>433</sup>。また、半導体産業の規模から見れば、2000年頃中国の半導体産業には概ね6つの主要製造企業、10程度のパッケージング企業、20程度のデザイン企業しかなかったが、2003年6月には、10程度の製造企業、50以上のパッケージング企業、389のデザイン企業のレベルにまで成長してきた。そして、技術面から見れば、最新の生産技術は0.25～0.18ミクロンのレベルに達していた。18号文書が実施されてから僅か3年間に2世代も進化し、世界先進レベルとの距離が急速に縮小している<sup>434</sup>。中国信息产业部IT製品管理担当の幹部、徐小田は「18号文書の貢献は、中国の半導体産業の発展のために良好な投資環境を創出し、資金不足の半導体業界に大量の外国投資と業界外投資を呼び寄せ、半導

<sup>433</sup> 樊哲高・梁红兵・曾铭「18号文件扬鞭IC设计业」『中国電子報』(2003年6月23日)。

<sup>434</sup> 同上。

体産業の発展に大きく促進したことにある」<sup>435</sup>と述べ、18号文書の役割を評価した。

18号文書の役割を賞賛する声がある一方、台湾の丁徳応は中国政府の半導体政策に矛盾する箇所を指摘している<sup>436</sup>。第1に、生産型企業が製品を輸出する際、17%の増値税を還付してもらえるが、国内市場に販売する場合、実際の税負担率が3%を超える部分だけが還付してもらえる。こうして、中国で販売するよりも輸出した方が高い利潤を得られる。そして、税還付政策を受けられる企業が生産企業であり、半導体産業の中で重要なパッケージング企業とテスト企業がこの優遇政策を受けられていない。第2に、半導体の原材料と完成品の輸入関税がこの政策によって異なり、原材料の輸入は平均10%前後の関税を払わなければならない。これは中国での半導体の生産コストを増加させ、生産者が半製品を海外に流す一因となっていた。第3に、外貨政策において、中国政府は外貨収支のバランスを保つため、輸出する側が外貨をもらえる政策となっている。こうすると、半導体製品を国内市場で販売する場合、人民元で決算しなければならない。しかし、これらの半導体生産企業は生産するのに大量の原材料などを輸入しなければならず、大量の外貨を支払う必要がある。これは中国国内の半導体市場の育成には不利なことである。第4に、18号文書は0.25ミクロン以下の集積回路を生産する企業が生産用の原材料などを輸入する場合、関税と増値税の優遇政策を与えたが、中国国内から原材料などを購入する場合は17%の増値税を払わなければならない。これによって、国内半導体の原材料市場の発展が阻まれてしまっている。

18号文書は前述した908プロジェクトや909プロジェクトと異なるところがある。それは18号文書の第35条から第37条までは、半導体産業における業界団体の結成を提唱している。その理由について、自由化の進展につれ、政府が半導体産業が繊維産業のようにはばばらになり、政府の行政指導が実効性を失うことを考慮したからである。国内の民間企業と海外企業の半導体産業への進出によって、政府の行政指導の効果が徐々に薄まっている。カルテルを形成することによって政府のコントロールはしやすくなり、過剰競争にも陥りがたくなるだろう。それで、18号文書の中で、政府は明確に業界団体の結成を要求している。これは中国の産業政策の中ではきわめて珍しいことである。しかし、この規定はあくまで政府の一時的な願望であり、結成された業界団体も官製団体であるに過ぎ

<sup>435</sup> 「美向中国芯片退税计划施压扬言提起WTO仲裁」『21世紀經濟報道』（2004年2月11日）。

<http://tech.sina.com.cn/it/2004-02-11/0756290561.shtml> を参照。

<sup>436</sup> 丁徳応「中国大陸半導体産業優惠政策法律分析」『簡訊專文』（2004年7月）。

ないため、半導体産業においては政府の影響力が低下し、市場が代わりに主役となっている。

(d) 18号文書以降の半導体産業政策

21世紀に入って、中国の半導体産業の成長率は経済成長率の3倍のスピードで伸びている。かつて世界的にはマイナー市場だった中国のIC市場のシェアは2004年には世界17%を占めるに至っている。しかし、国内での生産規模は市場規模を大幅に下回っており、ICの自給率(国内生産額/国内需要)は2001年の11.7%から2006年によく18.2%まで上昇したに過ぎない<sup>437</sup>。中国のIC需要を牽引してきたのは急成長する電子とIT市場に進出した日米欧及び台湾の情報通信機器、家電メーカーの工場及び地元の電子・ITメーカーである。統計によっても、2005年中国のIC市場シェアにおいてトップ10にランクインするIC企業はインテル、サムスン、東芝などの日米欧及び台湾の企業ばかりであり、中国国内のIC企業は未だに見当たらない<sup>438</sup>。

IC産業の構成にも21世紀に入ってから変化があった。1990年代中国は自国のIDM(Integrated Device Manufacturer)、つまり日本式の設計・前工程・組立を統合した垂直統合型の生産方式を追求してきたが、2000年に台湾のファウンドリーメーカーの中芯国際集積回路製造(中国)有限公司(SMIC)が上海に設立され、それ以来、中国のIC企業は設計・前工程・組立を垂直分裂した台湾型の産業構造に変化し続けた。また、2002年以降、かつての国家重点企業が凋落し、新興企業が躍進してきた。改革開放期以来、中央政府の「908プロジェクト」及び「909プロジェクト」によって重点的に育成されてきた華晶電子集団は完全に解体し、香港資本(上華半導体)や中国系香港資本(華潤集団)に事業を譲った。これに対し、台湾系の中芯国際や上海宏力及び民間系の杭州友旺等の新興企業が急成長し、ICの生産技術と能力を徐々に高めてきた<sup>439</sup>。

半導体産業政策において、2001年に中国がWTOに加盟するのをきっかけに、日米をはじめとする先進国が18号文書で制定された国内特定産業だけに税還付施策を適用することがWTOの内国民待遇原則に違反し、外国製半導体製品に不公平な待遇をしているとWTOに提訴した。2004年7月に、中米代表がジュネーブで『中米が中国集積回路増値税問題に関する覚書』を結んだ。この覚書によって、中国は同年11月1日以前に関連する規定を

<sup>437</sup> 丸川知雄編『中国産業ハンドブック 2007-2008年版』(蒼蒼社、2007年)197頁。

<sup>438</sup> 同上、198-199頁。

<sup>439</sup> 同上、199-203頁。

改正し、国産集積回路製品への増値税還付政策を調整し、2005年4月1日から実施することを約束した。また、中国側は2004年9月1日前に国内で設計、国外で加工して輸入する集積回路製品への増値税還付政策を取消し、10月1日から正式実施することも約束した。中国ではWTO加盟とともに18号文書の歴史的使命は終わったと評価されている。

(e) WTO加盟が半導体産業に及ぼす影響

半導体産業に関して、ITA(Information Technology Agreement)がWTOの中の重要な協定である。ITA協定は1996年12月13日にシンガポールで行われたWTO初回の閣僚会議において、29の参加国によって調印された。この協定は1997年7月1日から2000年1月1日にかけて、IT製品の関税を4つの段階に分けてゼロに削減することを目標としている。ITA協定の中、関税削減の対象となるIT製品は300余りもあり、コンピュータ、通信機器、半導体、並びにそれらの製品に使われる部品や製造設備、ソフトウェアなどが含まれている。2000年にITAに加盟する先進国の関税は既にゼロになっていた。

中国はWTOに加盟する時、加盟議定書において、2002年1月1日からは251の情報技術製品の関税率をITA関税率にするとコミットした。2002年は大、中、小型コンピュータ、ファクシミリ機、集積回路などの122の税目のIT製品をゼロ関税にした。2003年4月24日、中国は第58加盟国として、ITA協定に加盟した。ITA加盟まで、中国は既にIT製品総税目の85%前後を占める213税目のIT製品をゼロ関税にし、2005年までは全部ゼロ関税にした<sup>440</sup>。しかし、関税障壁の削減に伴って、技術障壁が盛んになっている。IT産業に関して、数多くの産業規準、重複的評定、登録や品質検査などがIT貿易の最大の障壁となり、これはITAの関税削減がもたらした利益と相殺し、IT市場の開放をも阻んでいると言われている<sup>441</sup>。

ITA協定への加入によって、より多くの外資とより高い技術を導入することができ、中国はより魅力的な投資先となっている。外資企業の進出は現在中国の半導体市場の発展に大きな役割を果たしている。同時に中国本土の半導体企業にも大きなプレッシャーをかけている。2001年に138億ドルだった中国のIC販売は2006年に593億ドルと5年間で4倍強に拡大し、2005年には既にアメリカと日本の市場規模を上回ったと見られる。IC産業への投資規模が拡大するとともに、投資主体が政府から民間企業や海外華人及び外国企業へと急速に多様化している。

<sup>440</sup> 麻桂梅「『情報技術協定』対我国情報技術産業的影響及対策」、『情報雑誌』(2003年第10期)。

<sup>441</sup> 南江「WTO/ITA 削除関税障壁成果被誰吞没了?」『世界標準情報』(2006年3月)。



このような背景の下で、中国の半導体産業は政府と国有企業が独占する産業から民間および外国企業が主導するようになってきている。半導体の自由化の過程において、政府は産業政策を実施する手段も次第に変化してきた。908 プロジェクトと 909 プロジェクトのとき、政府と国有企業が主導するため、政府が制定した政策目標は主として国有企業を通じて、強制的行政手段によって実施されてきた。21 世紀に入って、半導体産業の自由化に伴い、18 号文書で示されたように、多くの金融や税収などにおける優遇措置で政策目標を実現させている。この中、政府がまだ持っている外貨割当などの権限も利用されている。また、注目したいのは政府側から業界団体の結成への提唱である。政府は伝統の強制的行政手段からソフトな行政手段への移行の必要性を認識し、また、行政指導のようなソフトな行政手段を利用するには、ばらばらな民間部門では無理なので、民間部門で業界団体などの結成により整った業界を作り出す必要性を認識している。しかし、中国でこのような業界団体は政府の政策に従って、政府によって作り出された官製団体なので、どの程度まで民間部門の意思を反映しているかは疑問であり、また、行政指導を考えれば、このような業界団体はあまり意味がないと思われる。よって、中国の半導体産業は繊維産業と同じように、自由化の進展につれて、計画経済体制から市場経済体制へと一気に転換し、極端から極端に走るように、行政指導の実効性を保障する政府の権限も減少すれば、その実効性を保証する社会的仕組みもないため、学術上で行政指導を提唱しても、実際には運用しがたいのである。

### 3-6 事例分析

#### 3-6-1 中国の通商産業政策における行政指導の特徴

莫は『90 年代国家産業政策綱要』や『1999 年綿花購入政府指導価格』などを抽象的行政指導と呼んでいるが、実際、これらの政府文書自体が行政指導ではなく、行政指導という行政手段が実施されるための法的根拠である。これらの中央政府の文書の中に、価格制限や生産量制限などの制限が明確に記されているが、これらの制限を破った時の罰則は明確に規定していない。政府はこれらの規定に基づいて、民間部門に対して行政指導を通じて政策目標を実現しようとしている。計画経済体制の下では、民間企業は殆ど存在せず、政府がすべてをコントロールしていた。この時期には、行政指導という言葉は中国社会には存在しなかった。市場経済への移行にしたがって、経済の自由度が高まり、民間企業は

現在中国社会に数多く存在している。いまだに中国も移行期にあると思われるが、計画経済体制の影響が完全に消滅したとはいえない。このような移行期において、経済行政分野の行政指導を論じる際、中国の特徴を十分考慮する必要があると思われる。

本章で取り上げた繊維産業や半導体産業などのような自由化が進んでいる産業においては、中央や地方政府レベルの公的企業がまだ存在するが、その数は多いとはいえない。これらの産業においては、民間企業が主体となっている。このような産業において、政府が公的文書に基づいて行政指導という手段でコントロールできたのは数少ない公的企業だけである。民間と政府の間の協調関係が欠如している中、行政指導という非強制的な行政手段で民間企業を政府の言う通りにするのは現状では難しい。言い方を変えれば、中国においては常に官僚が制定する政策と民間の対策が共存しているといえよう。1990年代の繊維産業において、指導価格の制定や生産量のコントロールなどの失敗、または半導体においても、前述したいくつかの育成政策の失敗もこの証拠である。一方、国の戦略的産業と名づけた通信や電力、石油、金融など、未だに政府がコントロールしている産業においては官一色なので、行政指導の利用余地がないと思われる。

本論文の事例研究から分かるように、中国の産業政策における行政指導には、日本と対照的に以下の2つの特徴があると思われる。ひとつは中国の産業政策における行政指導は深く計画経済体制の烙印があることである。繊維産業を例にとると、政府は1980年代から90年代にかけて、国有企業を発展させるため、綿花価格を管理する政策を採っていた。90年代に入って綿紡績企業の産能過剰を抑えるために減産によって生産量をコントロールしようと行政指導を利用してきたが、結果として、それは予定どおりに進まなかった。なぜなら、一度開放された市場は計画経済を行った頃のように政府の指導どおりになるのが難しいからである。1978年改革開放政策が実施され、かつての計画経済路線が捨てられ、段々市場経済路線に転換してきた。この中、戦略的敏感度が低く、かつ創業コストが低い繊維産業は真先に自由化され、民間の中小企業がどんどん参入してきた。政府が直轄する国有企業はまだ政府の価格や生産量を管理するための行政指導に従うが、民間企業にとっては市場で利益を得ることが一番優先されるべきことであり、政府の減産指令などに民間の中小企業は従おうとしない。

いまひとつは社会及び政治システムの相違から生じる行政方式の相違にある。王が明らかに示したように、日本はボトムアップ型の行政方式であり、つまり、行政指導が日本で行われたのは政府から民間へというトップダウンの意思決定過程においてではなく、民間

から政府へというボトムアップの下意上達の過程においてである<sup>442</sup>。中国は日本と正反対であり、行政方式はトップダウン型である。日本のように強い業界や企業間の連携体制が中国ではまだ成熟しておらず、政府が産業政策を制定、或いは実施する際に、基本的には政府内部の人間で完結させており、業界の声が上に届かない、若しくは届けるためのチャンネルがないという現状であると言えよう。このような社会及び政治システムの相違によって、行政指導においてもそれぞれ独特な特徴を現し、決して同様に扱うことはできないと思われる。半導体産業を例にとると、18号文書で示されたように、業界団体の重要性が認められている。政府は伝統の強制的行政手段からソフトな行政手段への移行の必要性を認識し、行政指導のようなソフトな行政手段を利用するには、ばらばらな民間部門では無理なので、民間部門で業界団体などの結成により整った業界を作り出す必要性を認識している。しかし、中国でこのような業界団体は政府の政策に従って、政府によって作り出された官製団体なので、どの程度まで民間部門の意思を反映しているかは疑問である。行政指導の効率性を考えれば、このような業界団体はあまり意味がないと思われる。これも中国の産業政策における行政指導の難航のひとつ大きな原因であると考えられる。

### 3-6-2 中国で行政指導が難航する原因

#### (a) 共産党による社会統制

以上、中国の繊維産業と半導体産業分野における行政指導について検討してきたが、ここでは、より一般的な要因分析を試みる。一般に中国型行政指導がうまく機能しない最大の原因は、共産党による社会隅々までの統制だと思われる。まず、中国共産党は中央から地方まで党の委員会を作って、政権を握っている。中国では専制政治の歴史が長い、1949年に建国する前は中央が県以下の基層社会に対し権力組織を作ることが無かった。共産党の統治の下では、農村地域の郷鎮・村、都市部の街道・社区に対し行政組織や党組織を基層政権として設けている。共産党員の数の推移からも党組織の拡張振りを理解できる。1949年に党員数は1000人にも至らなかったが、2010年には8000万人を超えている<sup>443</sup>。

また、中国共産党は社会団体の結成に厳しい規制を設けている。1950年代初め、中国政府は大規模な反革命分子鎮圧運動を展開し、処刑、監禁や監視で国民党政府のスパイと

<sup>442</sup> 王昕「日本の行政指導—繊維産業を事例として—」『横浜国際社会科学研究所』第18巻第3号（2013年）。

<sup>443</sup> 唐『前掲書』（注348）14-17頁を参照。

される人物、匪賊、会道門と称される宗教団体のリーダー、「反動団体」のリーダーを厳罰に処し、民間結社に対し徹底した取締りを行った。その結果、組織的に政権に挑戦する力は殆ど封じ込められた。1990年代後半にNGOやNPOが出現するが、その設立や活動に対する規制は未だに厳しい<sup>444</sup>。

さらに、共産党は職場を通じて社会を統制している。1950年代以降、企業の国有化と集団所有化、農村の人民公社化が行われたほか、学校、研究機関、メディア、病院、演劇団体、スポーツ団体等は例外なく政府の附属機関となった。こうした公的職場はある種の自己完結型組織として、生産、経営や管理を行うほか、行政の末端機能、年金・医療を含む社会保障機能、地域コミュニティの機能を持ち合わせていた。中国語では、職場は「単位」と言うので、研究者たちはしばしば毛沢東時代の政治社会を「単位社会」と表現している。1980年代以降中国は市場経済化を推進し、民間部門の規模が急速に拡大し、職業選択の幅が広がるようになった。それによって、国家に対する人々の経済的自立性は徐々に向上し、職場が持つ社会統制の機能も低下してきた<sup>445</sup>。

人民代表大会、政治協商会議、政府や裁判所などの国家機関、全国総工会（全国労働組合）などの社会団体は、いずれも形の上では共産党の組織とは別のものである。しかし、共産党はこうした非共産党組織の中に党組と名乗る共産党の執行部を作り、重要問題の決定権や人事任免権を握っている。

最後に、共産党は市場に対してもコントロールを図っている。中兼(2012)は中国と国民党時代の台湾と比較し、それぞれが市場に対する態度の相違点を指摘している。中兼によって、中国と台湾の最大の違いは、イデオロギーの差（共産主義か三民主義か）とか、或いは国有企業の支配力の差とか、重工業優先発展政策といった産業政策の性格の違いにあるのではなく、社会の隅々まで党権力を張り巡らし、国家、社会、党を一体化させ、政治統制を完璧なものに仕立て上げているかどうかにあると述べる。中国では共産党が鉄鋼業や自動車工業のような戦略的に重要な部門について国有大企業を使って押さえており、近年では「国進民退」と言われるように、民間部門を国家＝国有企業が吸収し拡大する傾向さえ一部では見られるが、国民党時代の台湾では経済の主軸は民間中小企業であって、当時の台湾国有企業は到底現代の中国の国有企業に大刀打ちできないと指摘する<sup>446</sup>。

---

<sup>444</sup> 同上。

<sup>445</sup> 同上。

<sup>446</sup> 中兼『前掲書』（注377）第10章を参照。

中国共産党が行う社会への統制は権力に頼ってトップダウン型で一方的なものである。また、この統制は封建時代の中国中央政府の統制とは異なり、基層の社会まで届いている。これによって共産党は中国社会を管理し、いわゆる安定を図っている。しかし、その下では中国社会はバラバラになって団結力がないと言われている。この一党専制のトップダウン型の行政では、民間側が自主的に自らの利益のため集団化することは考えにくい。したがって、民間の声が政府に届けなくなり、政府不信が生じる。民間側は利己的に行動し、市場では私利私欲を貪るようになる一方である。この状況の下で、政府が行政指導を通じて市場へのコントロールを図ろうとしても、民間側はそれに従うインセンティブがほぼないため、非権力的な行政指導の実効性を保つことが困難になるのである。

#### (b) 中国型官民関係

中国型行政指導がうまく機能しないもう一つ重要な原因は、中国社会における官民関係にあると思われる。まず、「官」の視角から見れば、中国の官僚体制は王(2013)が述べた日本のような開放型ではなく、どちらかといえば西欧の自己完結型に似ている。中国では、長い封建歴史の影響の下で、「官」に対する礼拝、「官」への憧れが未だに社会の隅々まで浸透している。したがって、政府が社会をコントロールするのが当たり前のことであるという考えは幅広い範囲に存在している。行政の分野においても、行政機関とその職員は行政相手方の権利を軽視し、サービス意識がほぼ存在しない。官僚と民間の関係は命令と服従に近い関係である。行政手段も強制的手段に頼りがちである。改革開放政策が実施されてから、特に WTO への加盟、および官民関係の悪化によって中国政府の職能の転換がさまざまなチャレンジに直面している。

また、「民」の視角から見れば、日本の多くの研究者は日本の経済行政における行政指導について、「民」が主導的な役割を果たしていると主張する。民間側が行政指導を利用して、自らある望ましい状態を作り出す作用であるという一面が備わっていると認識される。行政指導はその相手方にとって以下のようなメリットがある。第1に、規制の内容の弾力性であり、つまり権力的規制にあっては、行政機関が法律に基づき一方的に規制の内容を決定するのに対し、行政指導にあっては、行政機関が相手方との話し合いによって規制の内容を決定しうる余地が大きい。第2に、奨励的措置その他の利益の供与である。権力的規制にあっては、不服従の場合に刑事責任を追及されることがあるのに対し、行政

指導にあつては、それがない<sup>447</sup>。また、行政指導は任意的手段として、その他の強制措置よりも摩擦や抵抗が少なく、目的が達成しやすい。相手方にとって、強制措置を持って臨まれるよりも、行政指導を受けて協力するほうが名誉、信用その他の点で有利である<sup>448</sup>。さらに、行政機関は補助金、融資、官需の発注を餌に行政指導の実効性を図るが、これらの契機は実は実務官僚自身の発意に基づいて指導するというより、むしろ彼らの背後にあつて、あるいは彼らと結託してその発動を期待し、支持する民間人の明示的ないし黙示的要請に基づいて指導するものである<sup>449</sup>。

日本の民間企業は主動的に行動を行い、業界や財界の力を借りて、政策に影響を及ぼすのに反して、中国の民間企業は政府に対して受身的な立場に立っているとされる。その原因について、前述した一党専制の下でのトップダウン型行政方式のほか、中国の民間人の権利意識の欠如にもあると思われる。中国人の権利意識に関する研究を見れば、以下のような特徴があると考えられる。第1に、中国人の権利意識は儒教の影響を受けている。儒教は漢から中国文化を主導している。西側の「天人対立」と異なり、儒教は「天人合一」の理念を主張し、人の主体意識を抑える。また、儒教は義務と権利を対立的にとらえ、権利より義務を強調している。さらに、儒教によって人は平等ではなく、社会システムにおいてさまざまな地位には尊と卑の区別がある。例えば、家の中では父親と子供の間で、子供は父親の話を尊重し、聞かなければならない。これは儒教が提唱する孝の現れである。儒教は無訴訟の社会も求めている。古代中国では訴訟を提起するのは恥であり、不吉のことともみなされている<sup>450</sup>。

第2に、社会の発展につれ、現在の中国社会では民間人の権利意識が強まってきたが、それも発展レベルの違いや教育レベルの違いによって格差があると思われる。例えば、高鴻均の調査によれば、農民は都市住民と比べて、権利意識と平等の意識が欠け、訴訟を通して救済を求める願望が弱い<sup>451</sup>。また、中国人は政治権利に対して、財産権利をより意欲的に求める傾向がある。さらに、集団的権利意識が弱い。この点に関して、Mancur Olsonがその名作である『集団行為論』<sup>452</sup>の中で強調したように、大規模な集団や潜在的な集団

<sup>447</sup> 山内『前掲書』（注28）113頁。

<sup>448</sup> 成田「前掲論文」（注17）138頁。

<sup>449</sup> 伊藤『前掲書』（注179）23頁。

<sup>450</sup> 高鴻均「中国公民権利意識的演進」『走向權利的時代——中国公民權利發展研究』（社会科学文献出版社、2007年）。

<sup>451</sup> 同上。

<sup>452</sup> Olson, Mancur, *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, (Harvard University Press, 1971) .

より、組織された小規模の集団の方がより効率よく行動することができ、生命力が強いとされている。しかし、中国では共通の利益を持つ人々が集団行動をとり、互いに協力し合ってその利益を主張する観念が欠けているといわれている<sup>453</sup>。

そして、中国における公と私の間関係は決して日本や西欧とは同じものではない。この相違点からも中国型行政指導が日本型行政指導との相違の原因を探ることができる。西欧におけるパブリックは独立した個と個との自主的な参加によって形成される共同ルールの空間である。パブリックは各成員が同意の下で参加することにより成り立つので、その中の成員は互いに権利と義務とを持ち合わせる事となる。しかし、中国の公の場合、権威によってあらかじめ与えられたルールの空間に居合わせる事によって成り立つので、各成員は互いに権利は主張しあうが、義務は権威に対して負う事となる<sup>454</sup>。

一方、日本の伝統的な「オオヤケ」は日本的入れ子型の社会関係において包摂する側、すなわち権威を指し、包摂される側は「ワタクシ」となる。日本の権威の場合、それは必ずしも血縁理論と結びつくとは限らないため、権威者と服従者との間には最初から双務関係が成り立つ<sup>455</sup>。

それに対し伝統中国における公は権威を指し、公平・平分を指し、そして絶対的な権威の中における共同を指す。中国の権威の場合、宗教や儒教の影響の下で血縁理論と結びついているので、服従者との間は原初的に或いは建前上は片務関係にあるがために、権威への忠誠(孝を基調とした忠孝)が心の救済に繋がるものでも、見返りとして現世利益が約束されるものでもないからこそ、権威への忠誠に怠慢が生じる。従って権威としての公は結局、その正当化の一環として服従者に公平・平分を提供しなければならない<sup>456</sup>。

更に、世俗的絶対的権力が存続する限り、中国は西洋のような空間への実質的な転換は不可能であり、しかも、このような権力は今日の中国において一種の社会統合の役割を果たしていると李明伍が述べている。これは中国社会の自立性が未だに弱いことを物語っている。民間部門の自立性の弱さも中国型行政指導の実効性が保障されず、難航する一つの要因であると思われる。

---

<sup>453</sup> 高鴻均「前掲論文」(注450)。

<sup>454</sup> 李明伍『現代中国の支配と官僚制——体制変容の文化的ダイナミクス』(有信堂、2001年)72-74頁。公と私については、李のほか、さまざまな研究で詳しく論じられている。例えば、ハーバマス、J(1973)の『公共性の構造転換』、R. Sennett(1976)の『公共性の喪失』、有賀喜左衛門(1974)の『公と私——義理と人情』、安永寿延(1976)の『日本における「公」と「私」』などがあげられる。

<sup>455</sup> 同上、72-73頁。

<sup>456</sup> 同上、73頁。

### 3-6-3 中国型行政指導の例外——温州の事例

前述したように、中国で行政指導が難航する原因は中国共産党による厳しい社会統制と中国の特別な官民関係にあると思われる。このような官民関係に基づいて、行政の方式は常にトップダウン型であるが、その中に例外的なケースもある。温州はその一例であると思われる。当然、温州における行政の方式はトップダウン型から完全に抜け出したとはいえないが、中国の中では比較的弱いトップダウン型であり、官と民の関係も他の地方と比べたらかなり緊密な関係を保っており、日本と似ている部分があるといえよう。

#### (a) 温州モデルの発端

改革開放の初期、農村で生産請負制度の拡大につれ、農村部の余剰労働が製造業や商業などに移転し始めた。この背景の下で、改革開放以降、農村家庭工業を初めとする温州モデルが生まれた。農村での私営経済が発展する一方、改革開放当初、私営経済はまだ合法性が欠けていた<sup>457</sup>。温州農村部で数多くの家庭工場は村、郷、鎮、或いは区が所有する公有制性質の会社の名を借りて、所謂「挂戸经营」であった<sup>458</sup>。これらの公有制企業がある程度の管理費用を納め、所属するすべての私営企業に管理サービス（権利の維持、合同纠纷処理への手伝い、融資の代理、品質検査、市場情報の提供、トレーニングコースの設けなど）を提供する。このような経営方式は当時では実際に法律違反であったが、温州政府がさまざまな調査を行い、このような経営形式を禁じることになったら、余儀なく経済の発展に悪い影響が及ぼすため、政策的に禁止ではなく、逆に保護すべきであると認識していた。1985年7月、温州政府が『挂戸经营の税收管理暫定弁法』を制定し、1987年『温州市挂戸经营管理暫定規定』を公布した。これらの法規が「挂戸经营」と言う当時の中国社会にとって斬新な経営方式を規制しながら保護していた。

経営が拡大するにつれ、個々の家内企業が規模を拡大するため、連携して共同経営を初めた。1987年11月から、温州市政府はこのような共同経営企業に対して一連のサポート政策を実施するようになった。政府と企業の協調によって、小さな家内企業は大きくなり、次第に温州市のGDPも上がってきた。1978年温州市総生産が13.22億元しかなかった。

<sup>457</sup> 『中華人民共和國憲法』から見れば、1982年憲法第11条が「法律規定の範囲の下、農村労働者、個体経済が社会主義公有制経済の補充である。国家はその合法的権利と利益を保護する」と規定した。1988年第一回憲法修正では、11条に「国家が私営経済の存在と発展を許可する」と加えた。1999年第三回憲法修正では、「個体経済や私営経済など非公有制経済が社会主義市場経済の重要な一部である」と非公有制経済と公有制経済の平等な地位を示した。2004年第四回憲法修正では、11条に「国家は非公有制経済の発展を奨励、支持、引導し、また法律によって非公有制経済を監督と管理する」と加え、13条に「公民の私有財産権と継承権を保護する」と規定している。

<sup>458</sup> 項光盈編『世紀之交看温州：解读温州模式与温州现象』（華夏出版社，1998年）5-6頁。



1994年までには、共同経営の形をとった会社の総数は37845まで上り、工業総生産が329億元に上昇した。

温州の家内企業の拡大に従い、銀行融資だけでは民営経済の発展を維持できない状況になっていた。各種の民間融資がこの時期から盛んになり、民間の資金市場が形成している。この動きに対応するため、温州市蒼南県金山鎮信用社<sup>459</sup>が1980年10月、最初に変動金利を実施し、預金金利を国家规定の年利4厘6毛<sup>460</sup>から1分に上げ、ローン金利を1分5厘に設定した。これにより、当年度は141.5万元の預金を吸収し、130万元を貸し出し、26年間続いてきた赤字経営を変え、民営経済の発展に応じて改革を実施することによって民営経済にも貢献した<sup>461</sup>。1982年にこの利率改革が蒼南県のすべての銀行に普及され、1984年温州市全体でも普及された。1985年、中央政府はこの改革の必要性を認識し、肯定的な評価を与えた。

この行動は当時全国で最初の試みであり、さまざまな議論を呼び起こした。特に温州の家内経済のような民営企業の性質は資本主義なのか社会主義なのかについてたくさんの意見が湧いてきた。改革開放政策の実施につれて、特に鄧小平は民営経済の性質が資本主義か社会主義かという論争に対して、「黒猫であれ白猫であれ、鼠を捕まえる猫はいい猫だ」という「黒猫白猫論」を発表してから、経済の性質への関心が減りつつあった。それから、全国の民間経済が昔の計画経済体制の束縛から自由を得て、雨後の竹の子のように次々と発展してきた。

#### (b) 温州商会

温州商会は温州の発展、また温州モデルの形成に大きな役割を果たしている。温州商会の歴史を遡ってみると、1906年(光緒32年)清朝政府によってはじめて設立されたと言われている<sup>462</sup>。1876年(光緒2年)の『中英煙台条約』によって、温州は対外貿易港として税関が設けられ、経済が盛んになり始めた。最初に商会を組織しようとしたのは永嘉県の銭

<sup>459</sup> 中国では信用社は銀行と同じ性質の金融機構である。銀行は主として都市の市民に対してさまざまな金融商品を提供するが、信用社は主として農村部の農民を対象として金融商品を提供する。信用社は中国人民銀行の批准によって成立され、銀監会と国務院によって指導される。信用社の主な役割は農村にある余分のお金を集め、農業と農村の発展のために金融サービスを提供することである。都市の銀行と比べて、その金融サービスの種類は限られている。

<sup>460</sup> 「厘」は利率の単位である。年利1厘は元金の100分の1を意味し、月利1厘は元金の千分の1を意味する。「分」も利率の単位である。年利1分は元金の10%を意味し、月利1分は元金の1%を意味する。

<sup>461</sup> 項光盈編『前掲書』(注458)7頁。

<sup>462</sup> 温州商会設立の時間について意見の不一致がある。1928年温州商会の常務委員を務めていた邱百川の回顧録『温州市商会之創立与沿革』によると、温州商会は1901年に設立されたと記するが、歴史学者胡珠生の著作『温州近代史』によって、温州商会は1906年設立されたと主張している。

荘（今の銀行業）、質屋、布業、薬屋、木材業などの業界である。商会の旨は「商業の保護、情報の流通」のためであった<sup>463</sup>。

1949年に中華人民共和国が成立し、工業と商業の代表が第1回の中国人民政治協商会議<sup>464</sup>に参加し、1952年周恩来の提言により、工商業連合会が成立された。温州の場合、1949年以前の旧商会に98の同業公会と4743の工業や商業の世帯が残った。1949年12月、温州市政府の同意の上、工業と商業代表が会議を開き、工商業連合会準備委員会を成立させた。1955年1月、工商業連合会が正式に成立され、『温州市工商業連合会組織規定』によって、温州市のすべての工業や商業団体が連合会に所属し、市政府の監督とリーダーシップを受け入れ、社会主義社会の建設に努めると規定された。

1957年からの反右派運動と「整風運動」を経て、連合会の会員が無くなり、またその後の文化大革命で全国が混乱な状態に陥り、温州工商業連合会もすべての活動を停止していた。1978年改革開放政策が実施され、工商業連合会の活動が再起され、以前の会員を再び登録させ、新たな会員も受け入れ始めた。1988年、連合会第6回会員大会で元の規定が修正され、国有企業や郷鎮企業、私営企業など所有制に関係なくすべての企業が参加できるようになった。1992年までは社会主義と資本主義についての討論がまだ盛んであり、企業の所有制が敏感な話題でもあった。この間、商会の活動が少し制限されていた<sup>465</sup>。

1992年から、商会が郷、鎮、市の各レベルで次々と現れてきた。1997年、国家経済貿易委員会が上海、広州、アモイ、温州という四つの地域で商会の試験的場所として商会活動の展開を試みた。1999年温州市政府は『温州市業界協会管理弁法』を公布し、商会への管理が徐々に軌道に乗り始めた。また、温州人が温州以外の地域での創業によって、異郷での温州商会も次々と現れている。これらの商会が企業と政府の間の架け橋として、企業には情報の提供、会員の教育訓練、紛争処理などの役割を果たし、掛替えの無い存在となっている。これらの商会がまた政府とも密接な関係を築き、企業管理の仲介機関として政府にとっても大切な存在となっている。

この時期、政府は温州商会に幾つかの管理権限を移った<sup>466</sup>。まずは業界の自主規制に関

<sup>463</sup> 郁建兴・黄红华・方立明等著『在政府与企业之间——以温州商会为研究对象』（浙江人民出版社，2004年）53頁。温州商会の詳しい歴史についてはこの文献を参照。

<sup>464</sup> 政治協商会議は新中国が建国する前、1945年から1946年にかけて、中国共産党、国民党、及び他の民主党派が重慶で戦争が終わった後の国内事情に関して討論を行った会議である。1949年以降、政治協商会議は依然として存在するが、それは共産党の指導の下になっている。

<sup>465</sup> 郁建兴・黄红华・方立明等『前掲書』（注463）57-60頁。

<sup>466</sup> 同上、76-77頁。

してである。商会在業界の特徴にあわせて業界規約などを制定し、自ら管理のルールを設けることである。そして、商会会員の正当な権利を守り、イノベーションを促進するため、さまざまな公約を制定している。例えば、温州の家具商会在27条の業界規約を規定し、業界の不法行為を規制し、会員の正当な権利を保護している。また、政府の工商管理部門と力を合わせて、品質管理などに関与する。例えば、服装商会在温州産服装の品質向上のため、定期的に全国の専門家を招き、品質調査を行っている。政府の同意を得た上で、『温州市服装設計、服装工芸専門技術とプロフェッショナルタイトルの評価実施細則』を実施し、商会在職階名の評定などを実施している。これは全国で最初の例だった。さらに、同業者間の悪質な価格競争をおさめるため、商会在指導と監督の機能をしている。例えば、温州市塗料商会在ある企業の価格設定が高すぎる或いは低すぎると気づいたら、企業側と相談し、不合理な価格を調整させ、または企業間の価格を巡る紛争に対する仲裁を行う。その他、商会在業界データの統計や融資などの面で欠かせない機能を発揮している。温州商会在市場経済、または多様な所有制の発展に多大な意味を持っていると中国の経済学者である吳敬琏も評価している<sup>467</sup>。

(c) 温州煙具商会在例として

温州のライター産業は1980年代中期以降から盛んになり、民営の中小企業が徐々に集められて産業クラスターを形成し始めた。ライター産業への参入が容易であるため、1988年から1991年にかけて、1千軒あまりのライターを生産する家内工場が温州で増殖された。これらの企業は規模が小さく、製品開発やイノベーションをする能力が足りなかった。他の企業の製品を模倣し、仕事の手を抜き材料を誤魔化し、価格を低く抑えるのが主な戦略であった。これに対し、温州市政府が1990年にライター産業整頓オフィスを成立し、これらの違法行為を禁止した。短い間は効果があったものの、1992年になって違法経営や無秩序な競争が再び現れた。

政府はこの状況に対応しきれず、温州煙具商会在に分権化を進めた。温州煙具商会在は1991年に成立し、民間企業が自発的に組織した草の根の業界組織である。煙具商会在は1名の会長、2名の副会長と26名の理事から成り、すべての人事が会員選挙で選ばれている。商会在の経費は政府補助金に頼らず、会員の会費、企業の寄付、有償サービスなどから集められている。煙具商会在は新入企業の承認、製品の品質管理、最低価格の確定と特許保護など

---

<sup>467</sup> 吳敬琏「建設民間商会在」『中国商会在発展報告 No. 1』(国務院発展研究中心、2004年)。

の面において大きな力を発揮している。

煙具商会は企業間で盛んになっていた模倣行為を減らし、革新意識を強めるため、1993年12月に『煙具業界維権公約』（企業の正当な権利を保護するための公約）を制定した。この公約では「業界特許」の設立を規定し、国内市場において新商品を製造できる企業に対して、申請によって商会はその正当な権利を保護することができるかと規定している。このため、商会が専門の品質検査ステーションを設立し、企業の申請に対応している。商会の審査を経て合格した商品については、雑誌や新聞などに「維権公表」を載せ、6ヶ月の特許期間が得られるようになっている。この期間内で模倣された場合、模倣品を製造する企業の製造器具を商会がすべて没収したり、政府の工商管理部門に通告して事業免許が取り消されたりする場合もある<sup>468</sup>。この公約によって、企業間の模倣が大きく減少し、新しい技術への開発が徐々に注目され、温州が間もなく世界のライター生産地となった。

温州が生産したライターの80%程度が輸出に向けられている。その手順として、まずは少量のサンプルを輸出し、そして輸出先のフィードバックを得て、注文をもらってから大量生産に入るのである。サンプルの輸出から大量生産に移るまでは大体3ヶ月くらいがかかる。しかし、2001年に中央政府はライターの規格証明書が3ヶ月の有効期間しかないと規定し、しかも新たな証明書を得るには3000元の検査費用はすべて企業が負担しなければならないものとした。温州のライター生産者にとって不利なこの政策を受け、煙具商会が企業を代表して、政府に『ライター点検要件の緩和』という文書にまとめた企業側の意見を提出した。商会は政府との交渉を繰り返して、ようやくその意見が受け入れられた。2003年3月国家品質検査検疫総局はライター規格証明書の有効期限を3ヶ月から12ヶ月に変更し、また再検査の費用負担について、品目にかかわらず全額徴収から品目別に徴収すると変更した。また、ライターの生産基地の大半が温州に集中しているのに検査機構が天津に設置された。煙具商会がこの状況を国家品質検査検疫総局に反映し、温州での検査センターの設立を要求し、ようやく2004年3月に温州市ライター検査センターが設立された<sup>469</sup>。

このように、温州は「中国資本主義の砦」とみなされている。丸川は温州モデルが中国の大衆資本主義のひとつの典型的な例であると評価する。温州モデルは温州人たちの極め

<sup>468</sup> 胡敏・徐明华・朱康对「企业集群的竞争力提升与技术创新、知识产权保护——基于对温州打火机企业集群发展的研究」『软科学』（2007年第一期）。

<sup>469</sup> 徐建牛・孙沛东「行业协会：集群企业集体行动的组织基础——基于对温州烟具协会的案例分析」『浙江学刊』（2009年第一期）。

て強い企業家精神の産物であるが、中国の民間企業発展の典型的なパターンを示している。すなわち、企業家たちは創業のときに極めて限られた資金と人的資本しかもっておらず、身近な人の成功に倣おうとして自分で事業を始める<sup>470</sup>。このような強い企業家精神のほか、業界団体である「商会」も企業発展のため、大きな役割を果たしている。上の政策に従うだけではなく、業界団体等の組織の力を借りて自らの需要を政府に要求することこそ、温州モデルの独特なところであると思われる。これも温州で政府の行政指導が比較的うまく実現できた理由であると思われる。

この中国民間経済の代表と呼ばれている温州は、2008年の経済危機を経て、勢いを失いつつある。民間企業の倒産、民間企業主が多大な借金（その中の多くは高利貸し）を背負って逃げ出し、あるいは自殺するなどのケースが温州で相次いで発生している。2011年10月3日に温家宝総理（当時）がこの深刻化している事態を解決するため、温州を訪問し、地元の民間企業主と会談を行った。会談に反映された主な問題は以下のようなことである。第1に、民間企業と民間資本の間に架け橋が欠けている。温州の民間資本は長い間の蓄積で非常に豊富である。しかし、中小企業は銀行から借入することがあまりにも難しく、利子率が高いため、この豊富な民間資本はインフォーマルな民間貸付を通じて知合いの企業主に貸し出されている。第2に、温州では民間企業の相互担保が頻繁に行われている。民間企業の相互担保によって、一つの企業が倒産したら、その企業を担保する企業にまで影響を及ぼしてしまう。第3に、民間資本の金融産業への参入が難しい。2005年に公布された「非公有経済36条」と2010年に公布された「民間投資の発展への奨励と指導に関する意見」は、明確に民間資本の金融産業への参入を許可すると規定しているが、実際には実施の段階で難航している。第4に、人民元の値上げにつれ、伝統産業あるいは夕日産業と呼ばれている産業の利潤は低下しつつある。他方、原材料の値段が急速に上がり、伝統産業の中小企業は生き延びるのに苦しんでいる。第5に、不動産の大幅な値上がりによって、多くの実業者はその実業を放棄し、不動産投資や株投資などに資金を投入し、結果として不動産価格が高騰しつつ、バブル経済を呼び起こしている。

2011年7月から浙江省地域開発促進委員会と浙江省公共政策研究院が提携して中小企業の事業環境を巡って調査を行い、『中小企業生存状況調査報告』をまとめた。同報告は中小企業が直面している5つの難関を指摘している。第1に、実業への投資意欲が低下し

---

<sup>470</sup> 丸川知雄「大衆資本主義—もう一つの『中国モデル』—」、大橋英夫編『ステート・キャピタリズムとしての中国—市場か政府か』（勁草書房、2013年）。

つつ、企業の持続可能な発展が挑戦されつつある。第2に、資本市場において利子率が高騰し、中小企業の融資チャネルが狭くなり、融資の代価が大きい。第3に、中小企業の税金負担が重過ぎる。第4に、政策の制定と実行において、公平性が欠け、中小企業の発展スペースが絞られている。第5に、政府が中小企業の発展を確保する立法はいまだに不完全であり、中小企業の正当な利益は法律によって保護されていない。

以上のような状況の下で、温州は現在さまざまな挑戦に直面している。史晋川は人情に基づく温州モデルが産業空洞化の加速によって、25年から30年後にはなくなるのではないかと予測しているが、一方、温州モデルを高く評価する人もいる。温州モデルには強い生命力があり、この危機を乗り越え、産業構造の高度化を実現すれば、温州は新たな発展を遂げられると温州中小企業発展促進委員会の会長周徳文は述べている<sup>471</sup>。視角を変えれば、以上のように温州の民間経済が近年において挫折したことは、中国における「国進民退」の状況をよく示しているといえよう。90年代に経済の自由化が進展する勢いと比べてみれば、近年その傾向が鈍化してきて、改革がさまざまな既得利益集団の妨害によって難航している。温州の中小企業が面する課題は中国全土の中小企業が面する課題でもある。

### 3-6-4 日本の通商政策における行政指導から中国への示唆

#### 3-6-4-1 通商政策から見る日本の行政指導

通商政策を論じた部分において前述したように、日本はよく貿易摩擦を収めるために国内外の圧力の下で行政指導を利用して国内業界に輸出自主規制を行わせることがあった。このような日本の行政指導が海外で議論や批判を起こしたのは主として以下の3つの場である。それは第1に、日米半導体摩擦の時である。第2に、日米構造協議である。第3に、日本フィルム事件である。日米半導体摩擦は第2章の事例研究の部分で既に論述したため、ここでは日米構造協議と日本フィルム事件における行政指導についての議論を中心とする。

##### (a) 日米構造協議 (SII: Structure Impediments Initiative)

日米構造協議は日米間貿易不均衡を是正するために、1989年から1990年までの間に日米間で合計5回行われた二国間協議のことである。その中日本の官民関係及び行政指導についてアメリカ側が「政策実行計画提案」の中で以下のように指摘した。日本政府は、

<sup>471</sup> 「温州再交鋒：民間金融和实体经济能否得到救赎」『浙商』（2011年11月刊上）。

日本企業の排他的な慣行に対して責任を負っている。過去数十年にわたる日本市場の特徴には日本政府がとった行動、または奨励してきた行動が含まれている。その中には公式の貿易障壁、行政規制、行政指導、分野的目標設定、未来構想（ビジョン）、勉強会、カルテルの容認や奨励、その他国内市場を守り、国内企業のみによる競争を命じることを目的としたさまざまな措置が含まれる。こうした行動が排他的な環境や日本企業間の共謀的取引を生み出し、外国企業の参入を阻害してきた。

これを改善するため、特に行政指導に関して行政改革審議会の公的規制緩和委員会による報告でも提案されているとおり、行政指導の透明性を高めるべきであるとアメリカ側が指摘した。このための立法には次の諸点を規定すべきであるとされた<sup>472</sup>。第1に、日本政府が行政指導を行う場合には、市場を狭めたり、競争を制限したり、外国企業を排除したりすることを目指し、あるいはそうした結果を招いたりしないように、市場の開放を目指すべきである。第2に、行政指導が偏狭な影響を目指さないよう広く公衆の意見を求めてから行うべきである。第3に、行政指導は公式記録事項として報道され、また正当な要求があれば閲覧できるものとする。第4に、行政指導が行われた場合には、個人や会社が行政的にも法的にも迅速にその内容を検討できる手段を講ずる。これらの議論は後の行政手続法の制定において行政指導についての規定に大きな影響を与えた。

#### (b) 日本フィルム事件

1990年代半ばに日米の間で消費者用写真フィルムを巡ってWTOで争われた。アメリカ側の主張として、まず、日本の通産省は輸入製品の競争力を恐れたため、排他的な流通システム<sup>473</sup>を構築した。そして、輸入製品が比較的参入しやすい大規模小売店について、通産省が1967年から規制をはじめ、1973年には大店法（大規模小売店舗における小売業の事業活動の調整に関する法律）を制定し、大型小売店舗の拡張と輸入製品の参入を阻害した。最後、アメリカは景表法<sup>474</sup>や独禁法に基づくさまざまな規制を通じ、外国企業の販

<sup>472</sup> 『朝日ジャーナル』（1990年5月4・11日号）101-102頁。

<sup>473</sup> Japan-Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper, Report of the Panel (WT/DS44/R) パネル報告書によれば、日本は排他的な流通システムを構築するために、3つの方法を取った。第1、単一の製造業者の製品を扱う流通業者に有利になるような取引条件の採用を奨励する。第2、写真原材料業界に対して倉庫や販売ルートの共同利用など、共通の施設と運営体制の導入を補助金などで奨励する。第3、製造業者と流通業者との関係を強化するために、共通のデータベース・受発注システムなどの使用を奨励する。

<sup>474</sup> 「景品表示法」（昭和37年法律134号）、正式には、不当景品類及び不当表示防止法という。景表法は商品やサービスの品質、内容、価格等を偽って表示を行うことを厳しく規制するとともに、過大な景品類の提供を防ぐために景品類の最高額を制限することにより、消費者の皆さんがよりいい商品やサービスを自主的かつ合理的に選べる環境を守る。消費者庁ホームページより。

売促進活動を制限したと主張した<sup>475</sup>。

本件を審理したパネルは、アメリカが主張した3つの措置は全部立証不足のため、ガットの紛争解決手続にいう「無効化又は侵害」に相当するとは判断しなかったが、行政指導について述べた部分がある。パネルによれば、WTO協定の規定の対象は加盟国の政府であり、民間企業による制限行為は対象外である。本フィルム事件でも日本政府の行政指導が「措置」に当たるかどうか、また、企業行為を政府が「許容あるいは放置」していたことを政府の措置と構成できるかが争点の一つであった。まず、行政指導について、過去のパネルが法的拘束力を有しないものでも「措置」に当たると解している。本パネルは、政府「措置」の解釈について広く解し、当事者が事実上の拘束力を認識し、政府行為と民間企業行為に関連があれば「措置」にあたるとし、また、措置自体が廃止又は期限切れであっても、行政指導による継続可能性を考慮し、その継続効果も「措置」として認めた<sup>476</sup>。次に、政府による民間の慣行の「許容あるいは放置」について本パネルは直接に言及しなかった。WTOが政府による民間慣行の「許容あるいは放置」を規制するとした場合、どのような企業行為を禁止すべきかについて加盟各国間で了解される必要があるが、現在、そのような了解は存在しない。したがって、現時点では企業の競争制限行為を政府が規制する責任を有するとの結論を申し立てられた条項から引き出すことは困難である<sup>477</sup>とパネルが判断した。ただし、本件パネル報告書採択の際に日本代表団が懸念を表明したように、「措置」の内容をこのように広く解すると、将来的に各国の行政指導がWTOで争われ、協定違反ないし無効化・侵害の認定を受ける可能性は否定できない<sup>478</sup>。

### 3-6-4-2 輸出自主規制（VER）と通商政策における行政指導

行政指導は一見日本国内の独特な行政手段であり、国際的な要因とは無関係ではないかと思われやすいが、戦後日本の通商史を研究する過程で、なぜ他の国ではあまり使われない輸出自主規制措置が日米通商摩擦の歴史の中で常に姿を現したのかという疑問が浮かんでくる。輸出自主規制は、輸出国国内の業界で自主的な数量制限を通じてはじめて成立するのである。日本でこの自主的な数量制限の実施は行政指導とは不可分な関係があると

<sup>475</sup> 田村次朗「日本のフィルム」『ケースブック：ガット・WTO法』（有斐閣、2000年）276頁。

<sup>476</sup> 同上、282頁。Japan-Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper, Report of the Panel (WT/DS44/R) para. 10.49.

<sup>477</sup> 同上。DSB Minutes, 22 April 1998, (WT/DSB/M45).

<sup>478</sup> フィルム事件に関して、WTOのパネル報告書、田村(2000)、Ichiro Araki, 'Industrial Policy in Japan: An Insider's View,' Linda Low(ed), *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* (Nova Science Publishers, Inc., 2004), pp. 111-114を参照。



いうことは第2章の分析から理解できよう。ここでは輸出自主規制措置をめぐって、行政指導が日本の通商分野で発揮した役割を顧みたい。

輸出自主規制はさまざまな形で行われるが、一般的には特定の二国間（の政府）の交渉に基づいて輸出国がある財の輸出量をおある水準に制限するものである<sup>479</sup>。経済学から見れば、輸出自主規制は関税と輸入割当より輸入国にとって経済的な厚生（生産者余剰+消費者余剰）の損失は大きい。輸出自主規制の場合、レントは輸出側が獲得するが、関税と輸入割当の場合、その所得は輸入国側が獲得する。輸出自主規制を要求された輸出国にとって、輸入割当より輸出自主規制の方が輸出クォータを得られる。また、輸入割当は輸入側から決められるから、いったん決めたら変えることが難しいであろう。一方、輸出自主規制はその名のとおり、輸出側の「自主」規制なので、輸出側に一定の調整をする権利を与えている。経済学の分析からみると、輸出自主規制はそれを要求する輸入国にとって経済的な利益はほぼないが、要求された輸出国にとっては経済的な利益が輸入割当より大きいといえる。

それでは、なぜ輸入国は関税と輸入割当よりも輸出自主規制を選好するのであろう。まず、関税の場合、関税引き下げの世界的流れの下で関税を引き上げることは困難である。もし需要量が増加すれば、関税が一定である場合、輸入量は増加する。数量制限は需要量などと関係なく、一旦一定の数量制限を設けると輸入はそれ以上増加しない。この意味では数量制限は関税より輸入を抑える面では効果が高い。次に、輸入制限より輸出自主制限を選好するのは国際経済法の面から説明できる。輸入制限はガットによって明確に批判されているのに対し、輸出自主規制は国際経済法のグレー・エリアと言われていた。

輸出規制はその主体によって、2つの種類に分けられる。ひとつは非政府間取極であり、もうひとつは政府間取極である。非政府間取極というのは産業界の間で明示的或いは暗黙的に実施されるものである。ガットは締約国の政府の行動を規制するだけで、ダンピングやカルテルのような私的な活動は規制しないために、原則として産業界間取極はガットの規律対象にならない。例えば、1960年にガット締約国団は、制限的な商慣行に関する多数国間協定の締結は、そのために必要な締約国間における合意が存在しないため非現実的であるという趣旨の専門家グループの報告書を採択している<sup>480</sup>。政府間取極は政府間の交渉によって輸出を制限する約束である。政府間取極は法的拘束力のある公式的な取極と法的

<sup>479</sup> 小田正雄「GATTと輸出自主規制」、『貿易と関税』38(3)(1990年3月)。

<sup>480</sup> 柳『前掲書』(注326)151頁。

拘束力のない非公式的な取極もある。アメリカなどの国の法律では、この公式的な取極は「市場秩序維持協定 Orderly Marketing Arrangements (OMAs)」といわれているが、政府・産業間取極を輸出自主規制とよんでいる<sup>481</sup>。

輸出自主規制がガットの規制を受けることを明確にするためのガット規定改正作業がウルグアイ・ラウンドで行われ、最終合意文書（1993年12月）に組み入れられた。この最終合意文書により、輸出自主規制あるいは類似の輸入・輸出制限を加盟国は要求・採用してはならないことになった。現存輸出自主規制は原則として、ウルグアイ・ラウンド合意協定（WTO 設立協定）発効の日から4年以内に廃止すること、例外輸出自主規制についても遅くとも1999年末までに廃止すべきことも定められた。この輸出自主規制禁止規定は輸入国に対してだけでなく輸出国にも適用されていることが重要である。したがって、日本政府が外国から暗黙の要請があるとして輸出自主規制結成を輸出企業に指示することは、ガット違反になる<sup>482</sup>。

ただし、最終合意文書により、輸出自主規制規制強化と見返りの形でセーフガードの発動要件が緩められた<sup>483</sup>。第1に、ガットが定める条件に従ったセーフガードについては、3年間は、輸出国は保障措置を輸入国に要求できないこととされた。第2に、特定国からの輸入の伸びが飛び抜けている場合には、無差別原則の例外として、特定国向けの輸入制限措置が認められうる。したがって、特定輸出国だけに向けた輸入数量制限をガット上合法的なセーフガードとして行いうることになる。

このように、WTO体制の下ではガットのルールが変更されているので、現代においては行政指導を通じて輸出自主規制を行う余地は残されていない。特に上記の最終合意文書の内容を盛り込んだセーフガード協定第11条において、あらゆる形態の輸出自主規制が禁止されていることに注目すべきである。

日本が以前、行政指導を利用して貿易摩擦を防ぐために、ひそかに業界に輸出自主規制を行わせたり、或いは業界にその必要性を認識させたりして、業界の自主規制を実現していた。WTOパネルは行政指導について明白にWTO違反とは判断しなかったが、行政指導の目的である輸出自主規制は前述したように国際経済法上において禁止されることとなった。しかし、それによって実際に輸出自主規制が通商の現場で利用されなくなったとは言

---

<sup>481</sup> 同上。

<sup>482</sup> 滝川『前掲書』（注239）156-158頁。

<sup>483</sup> 同上。

えない。中国と日本の間の貿易を見れば、両国間で通商摩擦が起こった場合、中国側はおおむね輸出自主規制を行い、問題の沈静化を図ってきた。叶東亜の日中間の農産物貿易についての研究によると、対日輸出の輸出自主規制は日中農産物貿易における一つの特徴であると言われている。その研究が行った 2002 年の時点までは、中国側は爆竹、タケノコ、小豆、コーリャン、ゴマ、そばなど十数品種に輸出自主規制を行ってきた。また、1995 年、中国は日本の繊維産業の構造調整に生じた困難を十分に理解しているとして（『人民日報』1995 年 11 月 14 日）、当時の通産省の要求に応じて繊維製品の輸出自主規制を実施し、1996 年には農水省の要求に応じてニンニクとショウガの輸出自主規制を行った<sup>484</sup>。

また、2000 年に、日本の国内農業団体などの利益集団の要請のプレッシャーの下で、大蔵大臣、通商大臣、農林大臣がネギなどの三品目の農産物についてセーフガードの発動に向けた政府調査を開始することに合意し、12 月 23 日から調査が実施された。2001 年 3 月 19 日、日中双方がこれについて 3 回目の協議を行った。この協議で日本側はセーフガードの暫定発動を判断する時期に来ていると述べ、中国の輸出量削減に向けた「具体的な対策」、つまり輸出自主規制を求めた。特にネギの輸出量に関して、4400 トン以下に抑えるよう提案した。この提案を受け、中国側は 2001 年 6 月に報復措置の決定に踏み切り、同月 21 日中国国務院関税税則委員会は日本産の輸入自動車、携帯電話、エアコンに対して 100%の特別関税を賦課すると発表した<sup>485</sup>。

解決策として、日中は農産物の貿易における情報交換などを実現するために民間ベースの農業産品貿易委員会を設立することに合意した。日本政府はこの委員会が WTO 違反の輸出自主規制であることを回避するために、この委員会が協議と情報交換のための民間フォーラムであると位置づけたが、中川は、それはいくつかの原因によって説得力がないと説明している<sup>486</sup>。まず、合議と情報交換はインフォーマルな措置であるが、WTO セーフガード協定の 11.1 (b) の注 4 に示されている価格の監視制度や貿易への監視などの要素が含まれるため、WTO 違反となる。日本の外務省は 2001 年 12 月 21 日の記者会見で、協議や情報交換は終わりではなく、それは秩序ある貿易を実現するための手段であると述べる。この点から日中の農業製品貿易委員会は実際上貿易を監視するフォーラムであるとい

<sup>484</sup> 叶東亜「中国の WTO 加盟と日中間の農産物セーフガード問題の対応」『農村と都市をむすぶ』（2002 年 3 月）24 頁。

<sup>485</sup> 日中農産物セーフガード問題の経緯は兪敏浩「中国の対外経済政策決定過程に関する一考察—日中農産物セーフガード問題を事例として—」『法学政治学論究』第 75 号（2007 年）を参照。

<sup>486</sup> Nakagawa, Junji, 'Lessons from the Japan-China "Welsh Onion War"', *Journal of World Trade*, Vol. 36, No. 6 (2002), p. 1033.

えよう。

そして、この委員会は純粋な民間フォーラムではなかった。民間生産者、輸出業者と輸入業者に加え、両国の政府関係者がオブザーバーとして参加した。政府関係者は協議が円滑かつ実効的に行われることを確保するため、情報提供と提言をしている。以上の二つの原因をもって、日中間の農業製品貿易委員会は事実上、輸出自主規制であり、セーフガード協定の 11.1 (b) に違反していると中川は述べる。

日中の農産品セーフガード事件と時期が重なり、中国は WTO への加盟が最終の段階に辿りついた。2001 年 12 月 11 日に加盟した中国の加盟議定書の第 16 条には、対中国経過的セーフガード規定が置かれている。これはガット第 19 条及びセーフガード協定に基づく通常のセーフガード措置発動の場合（一般セーフガードともいう）と比べ、大幅に発動要件を緩和したものと一般に考えられている<sup>487</sup>。しかも、対中セーフガード規定は一般セーフガードの無差別原則の例外として、中国産品のみを対象としている。WTO 加盟国が対中セーフガードの発動要件を満たすと考える場合、中国との協議を要請することができ、この二国間協議において、「中国原産の輸入がそうした影響をもたらしており、かつ措置が必要であるとの合意が得られた場合には、中国は当該市場攪乱を防止しまたは救済するための措置をとる」ことが認められる（対中セーフガード第 2 項第 1 文）。この二国間合意に基づく中国による市場攪乱防止・救済措置とは、セーフガード協定第 11 条 1 (b) によって明確に禁止されている「輸出自主規制、市場の秩序を維持するための取決めその他輸出または輸入の面における同様の措置」に他ならない<sup>488</sup>。これは、ウルグアイ・ラウンドにより成立したセーフガード協定が明確に禁止した輸出自主規制などを WTO 法の世界において復活せしめるものであり、その点が対中セーフガード規定の大きな特徴となっている<sup>489</sup>。

これらの点だけをとらえると、中国においてもかつて日本が行ったのと同じような形で行政指導を通じた通商政策が実施されているという結論になるが、既に述べたように輸出自主規制は WTO 協定によって禁止されており、対中経過的セーフガードも加盟後 12 年間の時限的措置であったので現在では失効しているから、今後中国が貿易摩擦回避のために

---

<sup>487</sup> 川島富士雄「対中国経過的セーフガード規定——一般セーフガードとの比較において」、荒木一郎・川瀬剛志編著『WTO 体制下のセーフガード——実効性ある制度の構築に向けて』（東洋経済新報社、2004 年）213 頁。

<sup>488</sup> 同上、216 頁。

<sup>489</sup> 同上。

行政指導を多用することはあり得ず、その実効性について議論する意義は大きくないと考  
える。

### 3-7 まとめ

第3章では、中国で行政指導はどのように議論されているか、行政指導は中国社会にお  
いて如何なる問題に直面するか、中国型行政指導はどのような特徴を持つか、その特徴が  
生じた原因は何かという問題意識から、中国の通商産業政策における行政指導を中心に検  
討してきた。

事例研究の部分では繊維産業と半導体産業を取り上げ、この2つの産業における中国  
の行政指導の在り方を検討した。一中国においては、計画経済体制の下で、政府はすべて  
をコントロールしていた。自由化の進展につれて、繊維産業に民間企業の進出が許され、  
政府はまだ国有の繊維企業を管理しているが、大量の民間企業の進出は以前の体制を打破  
しはじめ、市場という見えない手の下で自由競争が盛んになっている。この過程において、  
政府は綿花などの要素価格や生産量などを行政指導によって調整しようとしていたが、そ  
の効果は国有企業に限られて、全体的には制定された目標にむしろ逆の方向に行ってい  
る。

そして、半導体産業について、その自由化の過程において、政府は産業政策を実施する  
手段も次第に変化してきた。908プロジェクトと909プロジェクトのとき、政府と国有企  
業が主導するため、政府が制定した政策目標は主として国有企業を通じて、強制的行政手  
段によって実施されてきた。21世紀に入って、半導体産業の自由化に伴い、18号文書で  
示されたように、多くの金融や税収などにおける優遇措置で政策目標を実現させている。  
また、注目したいのは18号文書で政府側が業界団体の結成を提唱したことである。政府  
は伝統の強制的行政手段からソフトな行政手段への移行の必要性を認識し、また、行政指  
導のようなソフトな行政手段を利用するには、ばらばらな民間部門では無理なので、民間  
部門で業界団体などの結成により整った業界を作り出す必要性を認識している。しかし、  
中国でこのような業界団体は政府の政策に従って、政府によって作り出された官製団体な  
ので、どの程度まで民間部門の意思を反映しているかは疑問であり、また、行政指導を考  
えれば、このような業界団体はあまり意味がないと思われる。よって、中国の半導体産業  
は繊維産業と同じように、自由化の進展につれて、計画経済体制から市場経済体制へと一

気に転換し、極端から極端に走るように、行政指導の実効性を保障する政府の権限も減少すれば、その実効性を保証する社会的仕組みもないため、学術上で行政指導を提唱しても、実際には運用しがたいのである。

## 第4章 まとめと結論

### 4-1 まとめ：日中の通商産業政策における行政指導の比較と示唆

#### 4-1-1 日中の通商産業政策における行政指導の比較

まずは通商政策に関して、行政指導が論じられたのは主として日本の高度成長期に経済の発展につれて、輸出の増加によって他国、特にアメリカとの貿易摩擦が頻繁に起こった時期のことである。ガット時代に、ガットの形骸化に伴って行政指導は対外的に日本と他国の貿易摩擦を収めるために、輸出自主規制などの形である程度の役割を果たしたと言われている。1986年から始まったウルグアイ・ラウンドでは、明らかにガットの条文に違反している輸出自主規制をガットの規制を受けることを明確にするために、ガット規定改正作業が行われた。最終合意文書(1993年12月)の中で、輸出自主規制或いは類似の輸出・輸入制限は実施してはならないことになった。従って、日本政府は外国から暗黙の要請があるとして輸出自主規制結成を輸出企業に指示することがガット違反になる<sup>490</sup>。このように、WTO体制の下ではガットのルールが変更されているので、現代においては行政指導を通じて輸出自主規制を行う余地は残されていない。しかし、実際には、第3章で述べたように、国際貿易の現場では、行政指導を利用して輸出自主規制措置で貿易摩擦を解決しようとしている現象はまだ存在している。

そして、産業政策に関して、本論文は行政指導の視角から日本の政府と民間企業の間での力関係を探ってきた。具体的には、日本の繊維産業と半導体産業の主要な産業政策における行政指導の運用を事例として研究を行った。研究の結果、日本の産業政策における行政指導が上手く機能できた背景として、2つ重要な要素が欠かせないと思われる。簡単に言えば、ひとつは業界団体の重要な役割、もうひとつは自由化される前に政府が持っていた外貨割当などの権限である。経済の自由化が進展する前に、政府は外貨割当などの権限を利用して民間の輸出自主制限や構造調整などを要求してきた。しかし、経済自由化が進めるにつれて、政府は業界をコントロールするこれらの便利な手段を次第に失い、民間への指導は図れなくなっていた。また、前述したように、日本の特殊な官民関係は緊密たるものであり、その中に、業界団体は重要な役割を果たした。筆者は以上の研究を通じて、日

<sup>490</sup> 滝川『前掲書』(注239)156-158頁。

本の高度成長期において、資本蓄積の主役は民間企業であり、政府の役割はそれほど大きいものではないと考えるに至った。そして、日本の行政指導はボトムアップ型の行政伝統から生まれ、行政指導が日本で多用される理由もここにあると思われる。

また、中国型行政指導の特徴として、まず、中国の産業政策における行政指導は深く計画経済体制の烙印がある。そして、行政指導を実施する方式が異なる。日本はボトムアップ型の行政方式であり、中国は日本と正反対であり、行政方式はトップダウン型である。日本のように強い業界や企業間の連携体制が中国ではまだ成熟しておらず、政府が産業政策を制定、或いは実施する際に、基本的には政府内部の人間で完結させており、業界の声の上に届かない、若しくは届けるためのチャンネルがないという現状であると言えよう。このような社会及び政治システムの相違によって、行政指導においてもそれぞれ独特な特徴を現し、決して同様に扱うことはできないと思われる。このような中国型行政指導の形成原因について、筆者は共産党の社会統制、中国型官民関係と中国の民間部門の自立性の弱さに起因するものと考えている。

#### 4-1-2 行政指導に対する認識

##### 4-1-2-1 行政指導は普遍的なのか日本的なのか

既に見てきたように、莫于川は、行政指導が日本独特なものではなく、第2次世界大戦後、現代行政の流れの中、世界中に広げて非常に重要な行政手段のひとつとなったものであると認識している。莫はアメリカやヨーロッパ諸国の法律上に行政指導の規定を取り上げ、また、各国が経済に介入する際に使われた非強制的かつ指導的な計画、或いは政府介入自身を行政指導として認識し、それを理由として行政指導の世界への広がりを実証しようとしている。しかし、それだけでは行政指導が既に欧米諸国の重要な行政手段のひとつとして確立したと言い切れるかという疑問がある。確かに、莫が述べるように、行政指導に類似する手法は他の国にも存在しているが、以上の議論から明らかなおろ、日本で問題とされてきたのは行政指導の存在それ自体ではなく、行政指導の過剰性に認められるということを忘れてはならない<sup>491</sup>。

行政指導といっても、社会現象としての行政指導と、法的評価としての行政指導という2つの次元がある。社会現象としての行政指導は行政スタイルの問題や行政制度の問題などにかかわる。法的評価としての行政指導は行政法上の位置づけという法律論レベルの間

---

<sup>491</sup> 大橋『前掲書』(注78) 360頁。



題にかかわる。以下は社会現象を中心に行政指導の普遍性について論じる。本論文は政府と個人との間の行政指導ではなく、政府と企業との間の行政指導を中心としているため、政府と企業との関係という視点から、日本と欧米（主に米、英、仏、独）の相違点と類似点を検討したい<sup>492</sup>。

第1に、政府の市場介入は消極的か、積極的かによって大きく分類すれば、米国と英国は消極的であり、日本、フランスとドイツはわりと積極的であると言えよう。政府の市場介入は消極的というのは、政府による市場への参入や退出の管理はあまりなく、競争が積極的に促進されることを指す。政府の市場介入は積極的というのは政府による市場への参入や退出の管理の下に、競争が選別的に促進されることを指す。

この点において、日本、ドイツとフランスは類似しているが、相違点として、フランスは国家主導の開発戦略や銀行制度を通じて信用を割り当てる権限を利用し、国有化に大きく依存している。ドイツは連邦構造なので、連邦政府内の権力は比較的分散化され、実質的な責任は州レベルに委譲されていたが、産業部門に対するさまざまな政策の調整能力は他の国以上に大きかった。

イギリスとアメリカは政府が市場での参入や退出を管理せず、基本的には競争を積極的に促進している。が、新興産業や戦略産業への育成と斜陽産業への保護政策が実施されている<sup>493</sup>。例えば、カーター大統領は1980年9月30日に、新たに「米国鉄鋼産業再生策」を発表し、アメリカの国家安全保障に最も重要な鉄鋼業を救済することはアメリカにとって急務であると表明した。その要旨は、第1に、輸入急増防止対策を盛り込んだ新トリガー価格制度、第2に、工場近代化投資の促進、第3に、既存の法修正による環境規制の緩和、第4に、失業手当支給期間を13週間延ばし、再訓練補助に13億ドル支出し、経済開発資金を10億ドル増額するという政府、業界、労働代表からなる提言を踏まえて全面的な再建政策を出した。又、貿易調整援助プログラムにおいて、輸入被害が国際貿易委員会（ITC）で認められた特定産業への救済措置が実施された。1969年から75年まで、靴、繊維などの38業種110グループの35000人の労働者に対して技術援助、免税、財政援助のかたちで、4500万ドルの補助金が交付された。アメリカの鉄鋼業保護はその後も継続しており、2002年にブッシュ大統領が特定の鉄鋼製品についてエスケープ・クローズ（セ

<sup>492</sup> 日、米、英、仏、独五カ国の比較については以下を参照。スティーブ・ヴォーゲル(Steven K. Vogel)著、岡部曜子訳『規制大国日本のジレンマ』（東洋経済新報社、1997年）。

<sup>493</sup> 例は小尾敏夫『株式会社アメリカ：政府と産業界の協調構造』（サイマル出版会、1981年）41-44頁を参照。

ーフガード措置)を発動し、日本、中国を含む WTO 加盟国との間で紛争になったことは記憶に新しいところである。

第2に、中央官庁が規制機能を保持するか否かという論点がある。英米は保持していないのに対して、日仏独は保持している。英米では規制機能を持つ機関は中央官庁の下ではなく、新しく独立の規制機関が設置される。一方、日仏独は中央官庁が規制機能を保持している。日本やフランスの特色である政府権限の集権化のかわりに、ドイツでは非公式な協調体制が作り上げられている<sup>494</sup>。

第3に、官僚の裁量権についてである。官僚の裁量権が法律上どこまで認められているかという問題である。英米は官僚の裁量に対する規制が成文化され、法律化されている。一方、日仏独はある程度の官僚裁量権が保持されている。日本では一般的な枠組みとして法律を策定し、詳細な実施に際しての事項は官僚たちの自由裁量に委ねていることが多い。行政指導はその典型的な例である。北村喜宣によれば、日本の規制執行はインフォーマル志向であり、行政命令や告発に至る事案は極めて限定され、多くのケースが行政指導で処理されている<sup>495</sup>。

フランスははるかに広範囲かつ形式的な規制に依拠しているが、これらの厄介な規制に対して選択的に課税控除を認めることにより、業界への影響力を増大させている。ドイツは日本やフランスよりも細分化された政治構造を持っているから、政府は政策変更を調整するために、非公式なネットワークに頼らざるを得ない場合が多く、そのことによって民間部門への依存を強めることになっている。特に銀行への公的責任の委譲は最も広範囲に行われている。

第4に、規制改革について、英米の改革は一進一退を繰り返しながら、対立関係を生じつつあるなか実施されている。しかし、英米の間にも相違点はある。アメリカの規制緩和運動が1970年代半ばに始まる以前から自由で、法律にしたがって行われていたから、その改革はイギリスほど劇的ではない。イギリスの規制スタイルは、極めて非公式で合意形式的なものであったが、1980年代の規制改革で明らかに、中立的基準、固定的手続、形式的討議、堂々たる異議申立てなどに基づくアメリカ的アプローチへと移行してきた。アメリカはイギリスと類似しているが、規制緩和の程度と種類の差に特色がある。つまり、ア

---

<sup>494</sup> スティーブ・ヴォーゲル(Steven K. Vogel)著・岡部曜子訳『規制大国日本のジレンマ』(東洋経済新報社、1997年)第4-7章を参照。

<sup>495</sup> 北村喜宣『行政執行過程と自治体』(日本評論社、1997年)244頁。

アメリカの民間部門はイギリスや他の国の業者よりも、積極的に市場のイノベーションと政治的活動を通じて、ルールに対して異議申し立てをしてきた。それはまた、高度に文書化された合法的な規制機関が存在したが故に可能であった。日本のような自由裁量的システムの下では、民間業者は規則の文言ではなく精神に従うべきことや、当局の意向に逆らえば制裁を受ける危険性もあることを了解しているため、規制機関の裏をかくようなことはあまり行わない。しかしアメリカでは、民間も政府も規則の解釈にめぐり異議申し立てすることは規制の利害対立システムの一部に組み込まれていると理解している。フランスは強力な中央集権、エリート官僚制、産官の親密な関係を特色としているが、統制経済政策においては日本と違うのは、フランス政府は国有化に大きく依存し、国営現行を通じて企業融資を行い、所有権を通じて直接に産業をコントロールしていた。その改革について、フランスの官僚は幾つかの分野における規制権限の低減を別の分野で新しい主導権をとることによって補ってきた。自由化プロセスへのコントロール自体を企業に対する新しい影響力として利用する日本のやり方ではなく、民営化される企業への規制力を保持するために民営化を操作し、自分たちの好む代表者を任命してきたのであった。また銀行に対してはフランスがドイツのモデルに見習って、これまで以上に公的役割を果たすように督励した。ドイツの規制改革は他国よりも遅れていた。ドイツの官庁は日本と同じく自己の支配領域内ではかなりの自治権を持ち、比較的独立した政策ネットワークが作り出されている。そして現状に利害関係を持つ省庁と民間の関係者が、改革プロセスに対する大きなコントロール力を持ち、この構造が規制改革を遅らせている。ドイツ政府は改革に当たって報償や処罰の強力な手段はとっていない、政治取引を構築したり強制したりできるような制度的能力も持ち合わせていないのである。

表 22：政府と民間の関係についての英米日独仏比較

	リベラルなシステム		管理的なシステム		
	イギリス	アメリカ	日本	フランス	ドイツ
①政府の市場介入	消極的	消極的	積極的	積極的	積極的
②中央官庁の規制機能	保持しない	保持しない	保持する	保持する	保持する
③官僚の裁量権	保持しない	保持しない	保持する	保持する	保持する
④規制緩和改革	一進一退	一進一退	円滑・一貫性	円滑・一貫性	円滑・一貫性
⑤政府と民間の協力関係	緊密ではない	緊密ではない	緊密	緊密	緊密

出所：スティーブ・ヴォーゲル(Steven K. Vogel)著、岡部曜子訳『規制大国日本のジレンマ』(東洋経済新報社、1997年)より筆者作成。

行政指導の特徴から見れば、政府と民間の関係に近いほど行政指導が行われやすいと思われるから、リベラルなシステムよりは管理的なシステムの方は行政指導を行う土壌が肥えている。北村は、行政手段のインフォーマル指向を国際比較の観点から以下のようにまとめた。アメリカの連邦が最もフォーマル志向が強く、命令や罰則を直ちに用いる傾向が強い。次いでアメリカの州、イギリス、日本の順でインフォーマル志向に向かうと言う。ただし、日本の中でも被規制者との距離によって差がある。地元経済への配慮と言った点からは、国の出先機関の方が自治体よりも配慮の必要性が少なく、したがって割り切った対応を行いやすい<sup>496</sup>。

#### 4-1-2-2 行政指導は近代的なのか封建的なのか

上述のとおり、莫于川は、行政指導を平等と民主を象徴する近代行政のひとつの重要な手段とみなしている。これまでの分析において示したとおり、筆者は行政指導が必ずしも近代指向的な行政手段ではなく、むしろ日本の近代以前における独特な官僚と民間との関係から生まれたものであると考えている。行政指導において、官僚側から言えば、権力的規制と比べ、権力的規制はその作用法上の根拠がない場合には、立法措置を講じてそれを設ける必要があるが、行政指導は立法措置を講ずることなく、即座にそれを行うことができる。また、権力的規制はそれに不服の相手方が取消訴訟や国家賠償請求訴訟を提起しいわゆる法廷闘争に持ち込む可能性があるが、行政指導は服従の任意性が建前であるから、行政機関が法廷闘争に巻き込まれるおそれが少ない。さらに、行政指導は行政機関への官僚的であるとの非難を回避できる<sup>497</sup>。行政機関にとって、任意的手段である行政指導はたくさんあるが、一歩誤ると、法律による行政が行政指導による行政にすりかえられる危険性をはらんでいるし、相手方とのなれあいに墮する危険性もはらんでいるから、その運用を慎重にしなければならないと指摘されている<sup>498</sup>。

民間からいえば、民間人が行政の単なる客体にとどまらず、ある程度、主体としての地位を占めつつある事実は、逆に言えば、それだけ行政機能が実務官僚の手を離れて拡散し、民間人によって分有されているといえよう<sup>499</sup>。高度成長期の日本では、行政指導に依存して数多くの対民間誘導政策が有効に機能していた。これらの政策は業界の自主調整なのか、政府計画なのか判然としないところにその成功の1つの秘密があることは明らかだ

<sup>496</sup> 同上、280-282頁。

<sup>497</sup> 山内『前掲書』（注28）111頁。

<sup>498</sup> 成田「前掲論文」（注17）139頁。

<sup>499</sup> 伊藤『前掲書』（注179）23頁。

といわれている<sup>500</sup>。

以上の論述に示されるように、日本の行政指導は日本固有の稟議制といったボトムアップ型の制度に基づいて、官僚制が西欧の自己完結型ではなく、開放的な制度的側面と官民の間の緊密な関係から誕生してきた日本に独特な行政手段であると思われる。

莫于川の主張に対して、筆者は以下の2点を指摘しておきたい。まず、行政指導は日本的なものであり、それが日本独特の政治文化と緊密たる官民関係から生まれたものである。他国が日本の行政指導の経験を手本としようとしても、この点に注意する必要がある、自国の現実に合わせて行政指導のメリットとデメリットをよく検討した上で参考にしたほうがよいと思われる。第2に、中国の現実から見れば、先進諸国特に日本と比較して明らかかなように、行政権が立法権と司法権の拘束から部分的に逃げ出して、さまざまな社会問題を引き起こしている。このような中国法の背景の下で、行政指導を論じるには、更なる注意が必要ではなかろうか。かつて鶴飼信成が日本法と米国法を比較した際、「彼の国（米国）では、本来自由放任主義を基本とした司法的国家の形態によっては、その後に発生した社会経済的諸問題を解決し難くなったために、行政的国家の形態への転換が問題となっているのに反し、わが国（日本）では、もともと官僚的行政国家として、統制権力の過剰に悩んでいた。……わが国では、行政的権力の解体こそ問題であって、決してその強化が、今日の課題ではありえない。……わが国においては、問題が全く反対であることに、何よりも注意する必要がある」<sup>501</sup>と述べている。この点において、中国は当時の日本と同様に、若しくは当時の日本よりも一層行政の統制権力が過剰であるから、行政指導を普及させることよりも過剰の行政権を制限することこそが現在の課題であると思われる。

#### 4-2 結論：行政指導から見る日本モデルと中国モデルの相違

日本で行政指導が最も議論されるのは、先行研究が示すように、日本の高度成長期に当たる時期であるが、日本の行政指導には深い歴史的、官僚制的由来がある。稟議制のボトムアップ型の行政方式、または高度成長期に、業界、業界団体、原局などによって形成された仕切りされた多元主義的官僚組織は日本の行政指導が成り立つ根本的な原因であると考えられる。

このように行政指導が実施されることができたのは、その大きな背景として当時日本独

<sup>500</sup> 西尾勝「行政と計画」日本行政学界編『行政計画の理論と実際』（勁草書房、1972年）37頁。

<sup>501</sup> 鶴飼信成『行政法の歴史的展開』（有斐閣、1952年）264-265頁。

特の開発主義に帰することができる。その開発主義の特徴及び日本モデルが成功した原因について、Johnson は以下の4つの要素にまとめている<sup>502</sup>。まずは日本のエリート官僚が公共政策の形成と実施におけるジェネラリストであり、彼らは日本の通商産業政策の制定と実施に大きな役割を果たした。そして、日本の政治体制の下で、政府の立法と司法部門は安全弁として官僚が行き過ぎた場合に介入して抑制でき、または社会に数多く存在する利益団体を寄せ付けない機能を持っている。これによって、官僚は効果的な統治を行うことができたのである。Johnson は日本の政治体制をアルゼンチン、ブラジル、チリ、ウルグアイの官僚主義、権威主義的政権と区別して考えている。これらの国では、支配的地位にあるエリートはテクノクラートの政治的操作を通じて経済グループを権力から締め出し、多国籍企業との協力関係を作り出すことによって産業化を進展させようとしている。この過程において強制に大きく依存している。日本の高度成長期では、経済成長は単なるエリートの指示によるものではなく、有権者との間にコンセンサスが形成し、官民一体感があった。さらに、日本は市場調和方法を使って経済に介入している。この市場調和方法の最も重要な方法は法律ではなく、行政指導である。日本の行政指導を行う官僚は産業政策の実施に当たって複雑な状況进行处理でき、詳細に作られた法律より行政指導の柔軟性は日本の産業政策の大きな力のひとつだと評価している。最後に、通産省は水先案内人として機能したことである。日本の高度成長期から得られる教訓として、国家は市場を必要とし、民間企業は国家を必要とし、双方がこのことを認め合ってから、協調が可能となり、高度成長を実現したのである<sup>503</sup>。青木は Johnson の開発主義的見解とは異なる枠組みから同様の結論に達している。すなわち市場拡散的見解から日本の高度成長期の特徴を仕切られた多元主義と述べ、政府と業界の相互関係依存性を論述した<sup>504</sup>。

日本の新自由主義的改革路線がそのスローガンの中で破壊対象としてあげるもの(最近の言葉で言えば、「アベノミクス」の第3の矢としての「岩盤規制破壊」である)、例えば、「膨大な官僚規制」、「官僚の強い裁量権限」、「官庁の縦割り行政」、「政・官・財癒着」、「自民党の利益誘導政治」、「護送船団方式」、「業界横並び体制」、「巨額の財政投融资による民間金融の圧迫」、「官僚天下りのための特殊法人」、「地方の公共事業依存、補助金依存体質」等々、これらが指し示す対象こそ日本独特の開発主義であるといわれている<sup>505</sup>。

<sup>502</sup> Johnson, *op. cit.* at Note 11, pp. 315-324.

<sup>503</sup> *Ibid.*, p. 318.

<sup>504</sup> 青木・奥野『前掲書』(注131)262-263頁、青木『前掲書』(注119)11-12頁を参照。

<sup>505</sup> 後藤道夫「開発主義国家」『ポリテイク』(第5号、2002年)。

1993年に制定された行政手続法に行政指導について1章をもって規定を設けた。行政指導への法的規制は、鵜飼がいうもともと官僚的な行政国家として、統制権力の過剰に悩んでいた日本にとっては非常に意義があると考えられる。日本の行政指導はこのような日本の開発主義、或いは日本の開発モデルの本質と特徴をよく現し、新自由主義路線の進行及び法制の健全化によって徐々に制限される傾向にある。

同じく開発主義国家に分類される中国においては、行政指導が議論される背景は前述したように、日本とは大いに異なっている。中国にとって行政指導は日々増している官民間の対立を和らげるために一種の「舶来品」として利用されている。古くからトップダウン型の行政方式を採っている中国では、行政指導が本当の意味で非強制的、ソフトな行政手段としてうまく機能できるかどうかというところに疑問がある。また、高度成長期の日本と同じように、今日の中国にとっては、かつて鵜飼が日本について述べたのと同様、「行政的権力の解体こそ問題であって、決してその強化が、今日の課題ではありえない」と思われる。

第3章で述べた通商産業政策における中国型行政指導の難航は中国の開発主義の特徴に影響されている。開発主義国家は主として、改革の目標、案内役を勤める政府機構、制度化された政府-企業の提携関係という3つの要素からなる。前2者の要素が欠ける場合、国家が独立のシンクタンクを欠如するため、利益団体に利用されやすい。一方、3番目の制度化された政府-企業の提携関係が欠ける場合、有効な政策設定と実施能力が不足し、情報閉塞や政策失敗が引き起こされやすい<sup>506</sup>。中国の開発主義国家としての特徴は強い政府と弱い民間である。つまり、この3つの要素の一番最後の制度化された政府-企業間の提携関係が欠けている。中国では立法、行政、司法の3権が分立するのではなく、極めて強力に統合されているため、政府の権限が大きい上に裁判費用は高く、民間企業の政府に対す交渉力はきわめて小さい。また、中国では官庁間の管轄権限が細分化されていないため、政府主導によって特定産業に集中的に国内資源を配分するといったマクロレベルのコーディネーションを容易に行うことができる<sup>507</sup>。これによって、中国で目覚ましい経済成長ができたのは、この権威主義型政府形態によるところが大きいと考えられる。

游仲勳によれば、中国は官僚資本主義市場経済であり、強力な権限を持っている官僚の

<sup>506</sup> Linda Low(ed), *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* (Nova Science Publishers, Inc., 2004), p. 5.

<sup>507</sup> 青木・奥野『前掲書』(注131)260-261頁。

主導の下での市場経済であると述べる。しかも中国は強力なコネ社会であり、官僚とのコネが経済活動でも重要な要素となっている。社会主義市場経済と言うが、資本主義が優勢となっているため、正しくは強力な官僚主導下のコネ社会での資本主義市場経済、更には社会官僚資本主義市場経済と言うべきだろうと指摘する<sup>508</sup>。また、アメリカの政治学者 Ian Bremmer は中国を国家資本主義とし、政府が経済に主導的な役割を果たし、主として政治上の便益を得るために市場を活用する仕組みであると述べる<sup>509</sup>。このような国家と国有企業が主導する開発主義の下で、中国の経済分野の行政指導は日本ほどうまく実施されていない。

WTO 加盟後の義務・約束の国内実施状況を見る限り、中央政府、特に商務部及び法制・司法部門を中心として、WTO 約束に従った物品・サービスの貿易の自由化と積極的な法整備が進められてきており、それらの努力は諸外国からも高く評価されている。他方、中央政府内でも商務部以外の、国家発展改革委員会等産業政策部門やサービス担当部門において、市場開放の進展に対応する形で、特に 2006 年頃を境に、代替的な保護手段を導入する、輸入代替などの産業政策的措置を導入するなどの動きが見られ、WTO 紛争の対象となっている<sup>510</sup>。2008 年の世界金融危機後の 4 兆元の財政出動にともなう、いわゆる「国進民退」とも表される改革の逆転現象を経て、現在中国は改革を放棄するのか、促進するのかという重大な岐路に立っているように見える<sup>511</sup>。

章立凡によれば、清末以来の中国歴史の中、「国進民退」といわれる時期は 3 つある<sup>512</sup>。1 つ目は、清の末期である。1895 年日清戦争の結果結ばれた下関条約によって、外国人が中国で投資できるようになり、民間投資の制限が解消されていった。それから 1913 年まで、官僚資本は年間 9.2% の増加率で増加していたが、民間資本は年間 17.5% の増加率で増加していた。この「民進」に対し 1911 年、清政府が多くの民間資本で建設された鉄道の国有化を公布し、民間の反対運動を招き、中国歴史で重要な辛亥革命を引き起こした。2 つ目は、国民党時代に、1930 年代の世界経済危機の影響及び 1931 年の奉天事件によって、国民党は戦時体制に転じ、1934 年に資源委員会を設立し、国営経済の発展に中心的に関

<sup>508</sup> 游仲勳「中国の社会主義・共産主義計画経済・市場経済」(2)『東邦学誌』(第 35 巻第 2 号、2006 年)。

<sup>509</sup> イアン・ブレマー『自由市場の終焉—国家資本主義とどう闘うか』(日本経済新聞出版社、2011 年)59 頁。

<sup>510</sup> 川島富士雄「WTO 加盟後 10 年を経た中国における法制度および事業環境——グローバル・スタンダードと中国的特色のある制度の衝突?」『組織科学』(第 45 巻 2 号)。

<sup>511</sup> 川島「前掲論文」(注 165)。

<sup>512</sup> 章立凡「清末以来中国三次『国進民退』的歴史教訓」『文史参考』第 3 期、2010 年。



わるようになった。3つ目は1949年中華人民共和国が成立してから文化大革命まで実施されていた社会主義改造の時期である。これらの国進民退は民間経済の発展を圧迫し、結局中国の発展を遅らせたと章は指摘する。

「国家資本主義」は現在中国のひとつの代名詞となっているが、歴史の中で、中国の民間と政府の間では発言権は常に政府側にある。政府側の強制力の強さと民間側の自立性や自主性の弱さはこの独特の中国モデルの特徴である。したがって、このような中国モデルの下で行政指導を議論する際、行政指導の定義にある非強制的という特徴を本当の意味でどのように実現するか、そして法制上においてどのように行政指導を規制するかが重要な課題となる。

## 参考文献

日本語文献：

- 青木昌彦著、永易浩一訳『日本経済の制度分析：情報・インセンティブ・交渉ゲーム』筑摩書房、1992年。
- 青木昌彦等編『東アジアの経済発展と政府の役割』日本経済新聞社、1997年。
- 青木昌彦・奥野正寛編『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会、1997年。
- 青木昌彦・鶴光太郎編『日本の財政改革——「国のかたち」をどう変えるか』東洋経済新報社、2006年。
- 荒木一郎・西忠雄『全訳 中国 WTO 加盟文書』蒼蒼社、2003年。
- 有田圓二『続戦後紡績史』日本紡績協会、昭和54年。
- 有田圓二ら『紡績業における構造改善対策の展開』日本紡績協会、昭和44年。
- イアン・ブレマー『自由市場の終焉—国家資本主義とどう闘うか』日本経済新聞出版社、2011年。
- 伊従寛「独占禁止法と行政指導」『ジュリスト』342、1966年。
- 石黒一憲「通商問題の法的・制度的分析——国際貿易秩序再構築のための法学からの提言」伊藤元重・奥野正寛『通商問題の政治経済学』日本経済新聞出版社、1991年。
- 石塚迅「中国憲法の改正、解釈、変遷」北川秀樹ら編『現代中国法の発展と変容』成文堂、2013年。
- 伊丹敬之『日本のコンピュータ産業——なぜ伸び悩んでいるのか』NTT出版株式会社、1996年。
- 伊藤元重・奥野正寛・清野一治・鈴木興太郎『産業政策の経済分析』東京大学出版会、1988年。
- 伊藤大一「自治体行政と通達」『地方自治職員研修』公務職員研修協会、1980年。
- 伊藤大一「行政指導の評価」行政管理庁『行政指導に関する研究報告書』、1981年。
- 伊藤大一『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会、1980年。
- 猪口孝『現代日本政治経済の構図』東洋経済新報社、1983年。
- 岩井奉信「政権交代と利益誘導政治——民主党政権における利益誘導をめぐる党内ガバナンス——」秋山和宏・岩崎正洋編『国家をめぐるガバナンス論の現在』勁草書房、2012年。

岩井奉信『立法過程』東京大学出版社、1988年。

岩崎稜「特別立法によるカルテル適用除外と独占禁止政策」今村成和他『独占禁止法講座』Ⅳ「カルテル」（下）、商事法務研究会、1982年。

稲葉秀三・生田豊朗『日米繊維交渉』金融財政事情研究会、1970年。

上野秀夫「中国の貿易組織の変化について」『現代中国』現代中国学会第57号、1983年6月。

上野秀夫『中国と世界経済——対外開放体制の発展戦略』中央経済社、1990年。

植草益・南部鶴彦「合成繊維」『日本の産業組織Ⅱ』中央公論社、昭和48年。

上拂耕生「中国の行政訴訟制度に関する考察——個人の権利保護を視座として——」『国際協力論集』6巻2号、1998年。

宇賀克也『アメリカ行政法』弘文堂、1988年。

鶴飼信成『行政法の歴史的展開』有斐閣、1952年。

苑志佳「半導体産業——政府主導の産業育成——」丸川知雄『移行期中国の産業政策』日本貿易振興会アジア経済研究所、2000年。

王昕「日本の行政指導—繊維産業を事例として—」『横浜国際社会科学研究所』第18巻第3号、2013年。

大蔵省関税局編『税関百年史 下』日本関税協会、1972年。

太田文平「コンピュータ産業の国際比較—日本コンピュータ産業の進路—」『産業経営研究』第2号、1981年。

大嶽秀夫『現代日本の政治権力経済権力』三一書房、1979年。

大橋洋一『行政法 現代行政過程論(第2版)』有斐閣、2004年。

大森彌「日本官僚制の事案決定手続き」日本政治学界編『年報政治学 1985・現代日本の政治手続き』岩波書店、1986年。

大山耕輔『行政指導の政治経済学』有斐閣、1996年。

大矢根聡『日米韓半導体摩擦——通商交渉の政治経済学』有信堂高文社、2002年。

岡崎哲二・奥野正寛『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社、1993年。

岡崎哲二『通商産業政策史 3 産業政策』経済産業調査会、2012年。

岡崎哲二「戦後市場経済移行期の政府・企業間関係——産業合理化政策と企業」、伊藤秀史編『日本の企業システム』東京大学出版会、1996年。

- 岡本清「日本紡績操業短縮史論——綿業独占資本の創成過程」『秋田経済法科大学経済学部紀要』(28)、1998年9月。
- 岡茂男『貿易自由化と関税政策』日本関税協会、1992年。
- 萩原伸次郎『通商産業政策』日本経済評論社、2003年。
- 小田正雄「GATTと輸出自主規制」『貿易と関税』、1990年。
- 小野五郎『現代日本の産業政策——段階別政策決定のメカニズム——』日本経済新聞社、1999年。
- 小尾敏夫『株式会社アメリカ：政府と産業界の協調構造』サイマル出版会、1981年。
- 加藤弘之・渡邊真理子・大橋英夫『21世紀の中国 経済編——国家資本主義の光と影』朝日新聞出版、2013年。
- カレル・ヴァン・ウォルフレン著・篠原勝訳『日本構造の謎 上』早川書房、1990年。
- 金子勝『「高度成長」と国民生活』、『講座 日本歴史 12 現代 2』東京大学出版会、1985年。
- 兼子仁『行政手続法』岩波書店、1994年。
- 川島富士雄「WTO加盟後10年を経た中国における法制度及び事業環境——グローバル・スタンダードと中国的特色のある制度の衝突?」『組織科学』45巻第2号。
- 川島富士雄「中国における改革解放と経済法の発展」日本国際経済法学会編『国際経済法講座 I——通商・投資・競争』、2012年。
- 川島富士雄「対中国経過的セーフガード規定——一般セーフガードとの比較において」、荒木一郎・川瀬剛志編著『WTO体制下のセーフガード——実効性ある制度の構築に向けて』、東洋経済新報社、2004年。
- 河野武司「利益誘導政治のメカニズム」河野武司・岩崎正洋編『利益誘導政治』芦書房、2004年。
- 関志雄『最新中国経済入門』東洋経済新報社、1998年。
- 関志雄「『中国モデル』を巡る論争」RIETI 経済産業研究所、2010年12月28日。
- 来生新『産業経済法』ぎょうせい、1996年。
- 北村喜宣『行政執行過程と自治体』日本評論社、1997年。
- 橘川武郎「経済開発政策と企業一戦後日本の経験」末廣昭ら著『20世紀システム4 開発主義』東京大学出版会、1998年。

木下悦二「市場経済の多様性」、本山美彦編『グローバリズムの衝撃』東洋経済新報社、2011年。

木間正道・鈴木賢・高見澤磨・宇田川幸則『現代中国法入門』有斐閣、2009年。

君塚芳郎編『コンピュータ業界』教育社新書、1979年。

小池治「産業政策—通産行政の変容—」『政策研究フロンティア（Ⅱ）日本の公共政策—その基準と実際—』行政管理研究センター、1989年。

後藤道夫「開発主義国家」『ポリテイク』第5号、2002年。

呉菲・谷光太郎「中国半導体産業の政策について—中国国務院国発[2000]18号文書を中心に—」『大阪成蹊大学現代経営情報学部研究紀要』第3巻第1号、2006年。

公正取引委員会『公正取引委員会審決集』、昭和27年（判）2号。

公正取引委員会『独占禁止法政策二十年史』、1968年。

公正取引委員会事務局『独占禁止政策三十年史』、昭和52年。

江小涓著、田島俊雄訳「綿紡織業——移行過程における低効率競争——」田島俊雄・江小涓・丸川知雄著『中国の体制転換と産業発展』東京大学社会科学研究所調査研究シリーズNo.6、2003年。

江利紅『現代中国の統治機構と法治主義』中央経済社、2012年。

国文良成『現代中国の政治と官僚制』慶応義塾大学出版会、2004年。

小島昭「日本の財務行政」『行政学講座』第二巻、東京大学出版会、1976年。

後藤道夫「開発主義国家体制」『ポリテイク』5、2002年。

後藤道夫「日本型社会保障の構造」渡辺治編『日本の時代史27 高度成長と企業社会』吉川弘文館、2004年。

最判昭和60年7月16日民集39巻5号。

最判平成5年2月18日民集47巻2号。

坂田幹男『開発経済論の検証』国際書院出版、2011年。

佐藤滋『異色官僚』徳間文庫、1987年。

佐藤誠三郎・松崎哲久『自民党政権』中央公論社、1981年。

境野美津子『繊維業界』教育社、1987年。

佐々木隆雄『アメリカの通商政策』岩波書店、1997年。

塩野宏「行政指導——その法的側面——」『行政法講座・第六巻』有斐閣、1964年。

滋賀秀三「中国法文化の考察—訴訟のあり方を通じて—」日本法哲学会編『東西法文化』有斐閣、1986年。

周劍龍「中国会社法における法人財産権の概念をめぐって」小口彦太編『中国の経済発展と法』早稲田大学比較法研究所、1998年。

周劍龍「中国的国家所有制の実現モデルの変容—企業国有資産法を素材として—」北川秀樹ら編『現代中国法の発展と変容』成文堂、2013年。

新藤宗幸『行政指導—官庁と業界のあいだ—』岩波新書、1992年。

末廣昭「アジア開発独裁論」中兼和津次編『講座：現代アジア・2』東京大学出版会、1994年。

末廣昭「開発主義とは何か」末廣昭ら著『20世紀システム4 開発主義』東京大学出版会、1998年。

鈴木幸夫『経済官僚』日本経済新聞社、1969年。

スティーブ・ヴォーゲル(Steven K. Vogel)著、岡部曜子訳『規制大国日本のジレンマ』東洋経済新報社、1997年。

ステファン・ハルパー著、園田茂人・加茂具樹訳『北京コンセンサス—中国流が世界を動かす?』岩波書店、2011年。

政策時報社編『日本の官庁・経済官庁編』政策時報社、1970年。

仙波恒徳「コンピュータ産業政策と“行政指導”の役割(その1)」『九州産業大学商経論叢』第35巻第1号、1995年。

高石義一「わが国におけるコンピュータ産業の発展と産業政策」『産業学会研究年報』No. 3、1987年。

高島忠「コンピュータ」熊谷尚夫編『日本の産業組織Ⅲ』中央公論社、1976年。

高田敏「行政指導と法律による行政の原理」『法学教室・第二期5』有斐閣、1974年。

高田敏『新版 行政法』有斐閣、2009年。

高橋宏「対外開放の深化と貿易体制改革の新展開」藤本昭編(1995)『ポスト鄧小平体制の中国』日本貿易振興会。

高橋進「開発独裁と政治体系危機—スペイン、イラン、韓国の場合—」『世界』1980年2月号。

高橋文利・大野誠治『繊維戦争』八雲井書院、1969年。

高原明生・前田広子『開発主義の時代へ 1972-2014 シリーズ中国近現代史⑤』岩波書店、2014年8月。

滝川敏明『貿易摩擦と独禁法』有斐閣、1994年。

田島俊雄・江小涓・丸川知雄著『中国の体制転換と産業発展』、東京大学社会科学研究所調査研究シリーズ No. 6、2003年。

田中二郎「経済統制法の法源に関する一考察」『法律による行政の原理』酒井書店、1954年。

田中二郎「法律による行政と通達による行政」『自治研究』32巻7号、1956年。

田中二郎『司法権の限界』弘文堂、1976年。

谷光太郎『半導体産業の軌跡——日米攻防の半世紀——』日刊工業新聞社、1994年。

谷口将紀『日本の対米貿易交渉』東京大学出版会、1997年。

田村次朗「日本のフィルム」『ケースブック：ガット・WTO法』有斐閣、2000年。

チャーマーズ・ジョンソン著、矢野俊比古監訳『通産省と日本の奇跡』ティビーエス・ブリタニカ、1982年。

中国 WTO 加盟に関する日本交渉チーム著『中国の WTO 加盟：交渉経緯と加盟文書の解説』蒼蒼社、2002年。

趙宏偉『中国の重層集権体制と経済発展』東京大学出版会、1998年。

通商産業省「産業構造転換円滑化法案関係説明資料（特定地域対策関連部分）」『通商産業政策史編纂資料集（3）』、1987年。

通商産業省「新法と産構法の関係について」（法制局提出）『通商産業政策史編纂資料集（3）』1987年1月29日。

通商産業省『商工政策史 第16巻 繊維工業（下）』、昭和47年。

通商産業省『電子工業の現状について』、昭和32年。

通商産業省重工業局『電子工業振興臨時措置法逐条解説』、昭和39年2月15日。

通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第10巻』、平成2年。

通商産業省・通商産業政策史編纂委員会『通商産業政策史 第6巻』、平成2年。

通商産業省産業政策局『通商産業政策史編纂資料集（3）』、1983年。

通商産業省産業政策局産業構造課「構造変化適応円滑化臨時措置法（仮称）の概要（案）」1994年10月『通商産業政策史編纂資料集（3）』。

通商産業省産業政策局編『21世紀産業社会の基本構想』、1986年。

通商産業省産業政策局編『構造不況法の解説—特定不況産業安定臨時措置法』通商産業調査会、1978年。

通商産業省産業政策局編『産構法の解説—新たな産業調整へ向けて—』通商産業調査会、1983年。

通商産業省大臣官房総務課『通商産業政策史編纂資料集(3)』、1978年。

通商産業省編『わかりやすい産業活力再生特別措置法』ぎょうせい、2000年。

通商産業省編『電子工業年鑑』昭和34年。

通商産業調査会『80年代の通産政策ビジョン』、1980年。

津上俊哉「改革か保守か——改革開放後の中国の経済政策とその変遷」『国際問題』2014年5月号。

辻清明「官僚機構の温存と強化」岡義武編『戦後日本の政治過程』岩波書店、1958年。

辻清明『新版 日本官僚制の研究』東京大学出版会、1969年。

デヴィッド・ハーヴェイ著、渡辺治監訳『新自由主義—その歴史的展開と現在—』作品社、2007年。

東京高判昭和55年9月26日判時983号。

杜進「中国の分権化と国家資本主義の行方」大橋英夫編『ステート・キャピタリズムとしての中国——市場か政府か』勁草書房、2013年。

唐亮『現代中国の政治——「開発独裁」とそのゆくえ』岩波書店、2012年。

中達啓示『中国WTO加盟の政治経済学——米中時代の幕開け——』早稲田大学出版部、2011年。

中兼和津次『開発経済学と現代中国』名古屋大学出版会、2012年。

中川丈久『行政手続と行政指導』有斐閣、2000年。

中本悟『現代アメリカの通商政策：戦後における通商法の変遷と多国籍企業』有斐閣、1999年。

成田頼明「行政指導」雄川一郎他編『現代の行政』岩波書店、1966年。

西尾勝「行政と計画」日本行政学界編『行政計画の理論と実際』勁草書房、1972年。

西田稔「不況カルテルの諸問題について」『研究と資料』33、1973年。

日本銀行「最近における繊維商社等の倒産に就いて」『日本金融史資料 昭和続編15巻』、1984年。



日本 IBM 株式会社『日本アイ・ビー・エム 50 年史』、1988 年。

日本国際問題研究所現代中国研究部会編『中国大躍進政策の展開 資料と解説』下、日本国際問題研究所、1974 年。

日本電子工業振興会『電子工業振興 30 年の歩み』、1988 年。

野口悠紀雄『1940 年体制』東洋経済新報社、1995 年。

信夫隆司『若泉敬と日米密約—沖繩返還と繊維交渉をめぐる密使外交』株式会社日本評論社、2012 年。

長谷部恭男『憲法とは何か』岩波新書、2006 年。

畠山武道「石油ヤミカルテル事件最高裁判決の検討——行政指導分析に関する従来の理論の再検討——」『経済法学会年報第六号・石油カルテル最高裁刑事判決』有斐閣、1985 年。

林修三「いわゆる行政指導について」『行政と経営』、1962 年 4 号。

林修三「行政指導の問題点」『自治研修』昭和 49 年 7 月号。

東野裕人「電子・半導体産業に関連する産業政策(中)」『国際研究論叢』大阪国際大学紀要、第 13 巻 4 号、2000 年 3 月。

菱田雅晴「ガット加盟の政治経済学—中国にとっての『外圧』」、毛里和子編『市場経済化の中の中国』、日本国際問題研究所、1995 年。

平松守彦「日本電子計算機株式会社について」『電子工業振興協会会報』No. 15。

古澤賢治「中国の産業政策をめぐる状況変化」藤本昭編『ポスト鄧小平体制の中国』日本貿易振興会、1995 年。

藤本昭編『ポスト鄧小平体制の中国』日本貿易振興会、1995 年。

堀口正『中国経済論』世界思想社、2010 年。

本田英夫編『中国のコンピュータ産業』晃洋書房、2001 年。

本間重紀「産業法と産業行政—通産行政の手段、その 1」全商工労組通商行政研究会編『問われる通産省』大月書店、1983 年。

マイケル・E・ポーター・竹内弘高著『日本の競争戦略』ダイヤモンド社、2000 年。

毛里和子・松戸庸子『陳情——中国社会の底辺から』東方書店、2012 年。

真淵勝『行政学』有斐閣、2009 年。

間宮勇「日本の半導体に対する第三国モニタリング措置」『ケースブック：ガット・WTO 法』、有斐閣、2000 年。

- 丸川知雄『現代中国経済』有斐閣、2013年。
- 丸川知雄「大衆資本主義—もう一つの『中国モデル』—」大橋英夫編『ステート・キャピタリズムとしての中国——市場か政府か』勁草書房、2013年。
- 丸川知雄『移行期中国の産業政策』日本貿易振興会アジア経済研究所、2000年。
- 丸川知雄編『中国産業ハンドブック 2007-2008年版』蒼蒼社、2007年。
- 松井隆幸『戦後日本産業政策の政策過程』九州大学出版会、1997年。
- マックス・ウェーバー著・世良晃志郎訳『支配の社会学』創文社、1960年。
- 南沢宣郎『日本コンピュータ発達史』日本経済新聞社、1978年。
- 南博方「中国の行政訴訟法」『紛争の行政解決手法』有斐閣、1993年。
- 宮崎義一『戦後日本の経済機構』新評社、1966年。
- 宮崎義一『日本経済の構造と行動 上』筑摩書房、1985年。
- 三輪芳朗『政府の能力』有斐閣、1998年。
- 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社、1981年。
- 村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『戦後日本の圧力団体』東洋経済、1986年。
- 村松岐夫『日本の行政』中央公論新社、1994年。
- 村松岐夫『行政学教科書（第2版）』有斐閣、2001年。
- 村上義弘「行政指導と法律の根拠」大阪府立大学経済研究 16巻2号、1971年。
- 村上政博『アメリカ経済法：独占禁止法・通商法・知的財産権法の展開』弘文堂、1993年。
- 室井力『新現代行政法入門(1)』法律文化社、2005年。
- 持ち株会社整理委員会編『日本財閥とその解体（1）』原書房、1973年。
- 森下寛「嵐の中の電子計算機」『エコノミスト』42(42)毎日新聞社、1964年。
- 森田朗『許認可行政と官僚制』岩波書店、1988年。
- 毛里和子・松戸庸子『陳情——中国社会の底辺から』東方書店、2012年。
- 山本繁綽『日本型政策の誤算——経済摩擦解消のために——』同文館出版株式会社、1993年。
- 山内一夫『行政指導の理論と実際』ぎょうせい、1984年。
- 山内一夫『行政指導』弘文堂、1977年。
- 柳赫秀『ガット 19条と国際通商法の機能』東京大学出版社、1994年。
- 兪敏浩「中国の対外経済政策決定過程に関する一考察—日中農産物セーフガード問題を事例として—」、『法学政治学論究』第75号、2007年。

- 游仲勳「中国の社会官僚資本主義市場経済」『世界経済評論』第50巻第9号、2006年。
- 游仲勳「中国の社会主義・共産主義計画経済・市場経済」(2)『東邦学誌』第35巻第2号、2006年。
- 李石「産業政策：構造の調整と高度化を目指す産業政策」関志雄編著『最新中国経済入門』東洋経済新報社、1998年。
- 李明伍『現代中国の支配と官僚制——体制変容の文化的ダイナミックス』有信堂、2001年。
- 歴史学研究会編『日本同時代史 4』青木書店、1990年。
- 渡邊頼純『国際貿易の政治的構造—GATT・WTO体制と日本』北樹出版、2011年。
- 渡辺治「高度成長と企業社会」渡辺治編『日本の時代史 27 高度成長と企業社会』吉川弘文館、2004年。
- 渡辺純子『産業発展・衰退の経済史—「10大紡」の形成と産業調整』有斐閣、2010年。
- B. S. フライ著、関谷登・川野辺裕幸・横山彰・原田博夫訳、加藤寛監訳『新しい経済政策—「公共選択」と政策決定』ダイヤモンド社、1985年。
- E. ゲルホーン/R. レヴィン著、大浜啓吉・常岡孝好訳『現代アメリカ行政法』木鐸社、1996年。
- JETRO「多角的繊維協定撤廃による南西アジア繊維産業への影響に関する調査」、2004年3月。

中国語文献：

- 陈翰笙『解放前的地主与农民』中国社会科学出版社、1984年。
- 陈志武『没有中国模式這回事』八旗文化出版社、2010年。
- 陈斯彬「作为行为和制度的行政指导——日中行政指导比较研究」『环球法律评论』、2009年第6期。
- 陈斯彬「日中行政指导的历史之维」『华侨大学学报』、2008年第4期。
- 「采取多种政策措施推进外贸体制改革——对外经济贸易部副部长李岚清答记者问」『人民日报』1987年10月16日。
- 戴育毅「中国大陆半導体産業發展政策分析」『共党問題研究』(台湾)第27巻第3号、2001年3月。
- 丁德応「中国大陆半導体産業優惠政策法律分析」『簡訊專文』、2004年7月。

- 邓小平『建设有中国特色的社会主义』人民出版社、1987年。
- 邓小平『邓小平文选』第2卷人民出版社、1983年。
- 「废除劳働矯正制度是中国人權進步的必然要求」『經濟觀察報』2013年1月18日。
- 紡績工業協會編『中国紡績工業統計年鑑』北京中国紡績出版社、2000年。
- 樊哲高·梁红兵·曾铭「18号文件扬鞭IC设计业」『中国電子報』、2003年6月23日。
- 馮曉琦·万軍「從產業政策到競爭政策：東亜地区政府干預方式的轉型及對中国的啓示」『南開經濟研究』2005年第5期。
- 高鴻均「中国公民權利意識的演進」『走向權利的時代——中国公民權利發展研究』社会科学文献出版社、2007年。
- 谷学斌「纺织业压锭改造为什么这样难？」『经济日报』、1995年7月23日。
- 顾长浩等「上海市依法行政二十年调研报告」『政府法治研究』、2001年第三期。
- 何尊彬「工贸结合是我国外贸体制改革的一项重要内容——我国一批生产企业获得外贸经营权」『中国对外贸易』、1986年第10期。
- 胡珠生『温州近代史』遼寧出版社、2000年。
- 胡敏·徐明华·朱康对「企业集群的竞争力提升与技术创新、知识产权保护——基于对温州打火机企业集群发展的研究」『软科学』、2007年第一期。
- 胡启立『芯路歷程——909超大规模集積電路工程記實——』電子工業出版社、2006年。
- 江小涓『经济转轨时期的产业政策：对中国情况的实证分析与前景展望』上海三联书店、1996年。
- 「論人民民主專政(1949年6月30日)」『毛澤東選集』第4卷、人民出版社、1991年。
- 李克平「对我国现行产业政策的几点不同看法」『改革』1993年4期。
- 刘桂清「論競爭政策相对于產業政策的一般優先地位」『經濟問題探索』2010年第6期。
- 刘国光·周桂英『中国改革全書——工業企業体制改革卷』大連出版社、1992年。
- 刘慷·王彩霞「從產業政策到競爭政策——由日本学者对產業政策的質疑說起」『黑龍江对外經濟』2008年11期。
- 林毅夫「產業政策的応用將更為広闊」『今日中国論壇』2011年Z1期。
- 罗豪才『现代行政法的平衡理论』（一、二）北京大学出版社、2003年。
- 「美向中国芯片退税计划施压扬言提起WTO仲裁」『21世紀經濟報道』2004年2月11日。

麻桂梅「『信息技術協議』对我国信息技術產業的影響及对策」『情報雜誌』、2003年第10期。

莫于川『法治視野中的行政指導』中国人民大学出版、2005年。

毛桂荣「行政指导在日本一新近变化的研究」『东南学术』、2005第1期。

马怀德·吴华「对我国行政诉讼类型的反思与重构」『政法论坛』、2001年第五期。

南江「WTO/ITA 消除關稅障壁成果被誰吞沒了？」『世界標準信息』、2006(3)。

秦暉「中国の台頭と中国モデルの台頭」財経網、2010年9月25、26日。

蕭功秦「中国モデル：優位性の背後に隠れた五つの難題」『人民論壇』、2010年11月(上)、第307号。

邱百川『温州市商会之创立与沿革』中国人民政治協商會議浙江省温州市委员会文史資料研究委员会編、浙江人民出版社、1987年。

钱有清「效益随想录：六家纺织企业经济效益对比报道」『经济日报』、1991年3月20日。

施九青ほか『当代中国政治運行機制』山東人民出版社、1993年。

石俊華「日本產業政策与競争政策の關係及其对中国的啓示」『華東經濟管理』、2008年第10期。

孙小礼編『科学技術与世紀之交的中国』人民出版社、1997年。

沈觉人「实行以地方为主的外贸承包经营责任制」『国际贸易』、1988年9月。

王世如等『中国行政法治与WTO規則的整合』上海财经大学出版社、2005年。

王琳·韩文秀·臧跃茹·赵江平「当前纺织工业的价格形势及其对策」纺织工业部政策法规司、1991年。

吴敬琏「中国改革進入深水区」『綠叶』、2010年Z1期。

吴敬琏『当代中国經濟改革教程』上海世紀出版股份有限公司遠東出版社、2010年。

吴敬琏「建設民間商会」『中国商会發展報告 No. 1』國務院發展研究中心、2004年。

徐建牛·孙沛东「行业协会：集群企业集体行动的组织基础—基于对温州烟具协会的案例分析」『浙江学刊』、2009年第一期。

徐息和「论90年代纺织工业的战略选择」纺织工业部政策法规司、1991年。

信春鷹編『WTO与中国行政法制改革』社会科学文献出版社、2005年。

项光盈編『世紀之交看温州：解读温州模式与温州现象』華夏出版社、1998年。

「俞可平が『中国モデルと普遍的価値』について語る」『上海党史与党建』、2008年11月号。

郁建兴・黄红华・方立明等著『在政府与企业之间——以温州商会为研究对象』浙江人民出版社、2004年。

应松年『外国行政程序法汇编』北京:中国法制出版社、1998年。

应松年『当代中国行政法(上)』中国方正出版社、2005年。

杨金土・罗宏述編『部分国家和地区职业技术教育法规选编』北京:法律出版社、1990年。

闫尔宝「日本の行政指導:理論、規範と救済」『清华法学』第5卷第2号、2011年。

『中国のIT産業地図2006-2007』社会科学文献出版社、2006年。

周黎安「中国地方官員の晋昇錦標賽模式研究」『經濟研究』、2007年第7期。

中国信息部『信息産業「十・五」計画綱要』、2001年。

中国电子工业部編『中国(机械)电子工業年鑑』各年版、电子工业出版社。

中国档案学会对外連絡部・档案学通訊編集部編『外国档案法規選編』北京:档案出版社、1983年。

中国农业科学院农业自然资源和农业区划研究所『中国棉花产需平衡研究』中国纺织出版社、1996年。

中国农业科学院农业自然资源和农业区划研究所『中国棉花产需平衡研究』中国纺织出版社、1996年。

张文豪「中国芯路」『財経』、2002年第2期。

张庆福編『行政执法中的问题及对策』中国人民公安大学出版社、1996年。

郑严「工贸联营:外贸体制改革的重要形式之一」『国际貿易』、1988年第七期。

#### 英語文献:

Aoki, Masahiko., Kim, Hyung-Ki., and Okuno-Fujiwara, Masahiro., (eds), *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Clarendon Press (1998).

Amsden, Alice, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York and Oxford: Oxford University Press (1989).

Araki Ichiro, 'Industrial Policy in Japan: An Insider's View,' Linda Low (ed), *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?*, Nova Science Publishers, Inc (2004).

- Backhouse, Roger, *A History of Economics*, New York: Penguin (2002).
- Bardach, Eugene, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, The MIT Press (1977).
- Bernstein, Mervin H, *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton University Press (1955).
- Boston Consulting Group, *SASAC: China's Megashareholder* (2007).
- Dahl, R.A. and Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Chicago: University of Chicago Press (1953).
- Deng, Y. H. et al., 'Monetary and Fiscal Stimuli, Ownership Structure, and China's Housing Market', NBER Working Paper 16871 (2011).
- Destler, I.M., *American Trade Politics*, Kirby Lithographic Company, Inc. (2005).
- Dillard, Dudley, *The Economics of John Maynard Keynes: The Theory of a Monetary Economy*, Whitefish, MT: Kessinger Publishing (2005).
- Du, Ming, 'China's State Capitalism and World Trade Law', Social Science Research Network (January 11, 2014).
- Dunsire, Andrew, *The Execution Process: Implementation in a Bureaucracy*, Volume 1, Martin Robertson (1978).
- Dunsire, Andrew, *Control in a Bureaucracy*, Palgrave Macmillan (1979).
- Ehlerman, C.D. 'The Contribution of EC Competition Policy to the Single Market', *Common Market Law Review*, Vol. 29, No. 2 (1992).
- Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press (1995).
- Friedman, Milton, 'Government Revenue from Inflation', *Journal of Political Economy*, Vol. 79, no. 4 (1971).
- Ginsburg, Tom, 'Dismantling the "Developmental State"? Administrative Procedure Reform in Japan and Korea', *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 49, No. 4 (2001).
- Groves, T., Y. Hong, J. McMillan and B. Naughton, 'Autonomy and Incentives in Chinese State Enterprises', *The Quarterly Journal of Economics* (1994) 109 (1): 183-209.
- Haley, John O., 'The Oil Cartel Cases: The end of An Era', *Law in Japan*, Vol. 15

- (1982).
- Hayek, Friedrich A., 'The Use of Knowledge in Society,' *American Economic Review*, (September 1945).
- Herring, E. Pendleton, *Administration of National Economic Control*, McGraw-Hill (1936).
- Hood, Christopher C., *Administrative Analysis: An Introduction to Rules, Enforcement and Organizations*, Wheatsheaf Books (1986).
- Hood, Christopher C., *The Limits of Administration*, John Wiley & Sons (1976) .
- Huang Yasheng, *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*, Cambridge: Cambridge University Press (2014).
- Jackson, John, H. 'Consistency of Export-restraint Arrangements with the GATT' , 11 *World Economy* (1988).
- Johnson, C., *Miti and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975*, Stanford University Press (1982).
- Johnson, C., *Industrial Policy Debate*, San Francisco, Calif.: ICS Press (1984).
- Johnson, C., 'Political Institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, South Korea, and Taiwan' , Frederic C. Deyo (ed), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Cornell University Press (1987).
- Johnson, C., *Japan: Who Governs? The Rise of the Developmental State*, New York: W.W. Norton Press (1995).
- Kaplan, Eugene J., *Japan: The Government-Business Relationship*, Books for Business Press (2001).
- Kim Kyun and Innwon Park, "East Asian Financial Crisis and Reformation of the Korean State" , Linda Low (ed), *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?* (Nova Science Publishers, Inc (2004).
- Kiyota, Kozo and Tetsuji Okazaki, "Industrial Policy Cuts Two Ways: Evidence from Cotton Spinning Firms in Japan, 1956-1964," *Journal of Law and Economics*, Vol. 53, No. 3 (2010).
- Kostecki, Michel, 'Export-restraint Arrangements and Trade Liberalization' , *World*



- Economy*, Vol. 10, Issue 4(1987).
- Krauss, Ellis S. and Simon Reich, 'Ideology, Interests, and the American Executive: Toward a Theory of Foreign Competition', *International Organization*, Vol. 46, No. 4(1992).
- Krugman, Paul, *The Age of Diminishing Expectations: U.S. Economic Policy in the 1990s*, Cambridge: MIT Press (1994).
- Knight, John, 'China as a Developmental State,' (CSAE Working Paper WPS/2012-13).
- Leiserson, Avery, *Administrative Regulation: A Study in Representation of Interest*, The University of Chicago Press (1942).
- Low, Linda(ed), *Developmental States: Relevancy, Redundancy or Reconfiguration?*, Nova Science Publishers, Inc. (2004).
- Mangabeira, Roberto Unger, *Law in Modern Society: Toward a Criticism of Social Theory*, New York: The Free Press (1976).
- Mattlin, M, 'Chinere Strategic State-Owned Enterprises and Ownership Control', (2010)4(6) BICCS Asia Paper 8.
- Mazmanian, Daniel A and Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Scott, Forman and Company (1983).
- Moore, B. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Beacon Press, 1966.
- Morstein-Marx, Fritz, 'The Higher Civil Service as an Action Group in Western Political Development', in Joseph LaPalombara(eds.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton University Press (1971).
- Nakagawa, Junji , 'Lessons from the Japan-China "Welsh Onion War" ', *Journal of World Trade*, Vol. 36, No. 6(2002).
- Nakamura, Robert and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, St.Martin' s Press (1980).
- Nathan, Andrew J, 'Is Communist Party Rule Sustainable in China?' Reframing China Policy: The Carnegie Debates, Carnegie Foundation, Library of Congress, Washington, DC (October 5, 2006).
- Naughton, B, 'China's distinctive system: Can it be a model for others?', in S.Philip

- Hsu, Yu-Shan Wu and Suisheng Zhao(eds), *In Search of China's Development Model: Beyond the Beijing Consensus* (Routledge Contemporary China Series, 2011).
- Naughton, B, 'Chinese Institutional Innovation and privatization from Below', *American Economic Review*, Vol. 84, No. 2(1994).
- Oi, Jean C, 'Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in Chian', *World Politics*, No. 45(1992).
- Okazaki, Tetsuji and Takafumi, Korenaga, 'The Foreign Exchange Allocation Policy in Postwar Japan: Its Institutional Framework and Function,' in Takatoshi Ito and Anne O. Krueger eds., *Changes in Exchange Rates in Rapidly Developing Countries: Theory, Practice and Policy Issues*, Chicago, The University of Chicago Press (1999) .
- Olson, Mancur, *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*, Harvard University Press (1971).
- Petersmann, Ernst-Ulrich, 'Gray Area Trade Policy and the Rule of Law', *Journal of World Trade*(1988).
- Pressman Jeffrey L. and Aaron Wildavsky, *Implementation*, The University of California Press (1973).
- Redford, Emmette S., *Administration of National Economic Control*, Macmillan (1952).
- Samuels, Richard J., *The business of the Japanese state: energy markets in comparative and historical perspective*, Ithaca: Cornell University Press (1987).
- Spaulding, Robert M. Jr., *Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations*, Princeton, N.J.: Princeton University Press (1967).
- Stockwin, J. A. A. *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*, London : Weidenfeld and Nicolson Press (1982).
- Taft, William H., *Our Chief Magistrate and His Powers*, Columbia University Press (1916).
- Tirole, J. *The Theory of Industry Organization*, Cambridge, Mass.: IT Press (1988).
- Van Horn, Carl E., *Policy implementation in the Federal System*, Lexington Book (1979).
- Vogel, David, *National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States*, Cornell University Press (1986).

- Vogel, Ezra F., *Japan as number one: lessons for America* (Harvard University Press, (1979).
- Wade, Robert, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press (1990).
- Williamson, Oliver E., *The Mechanisms of Governance*, New York: Oxford University Press (1996).
- Woo-Cumings, Meredith, *The Developmental State*, Cornell University Press (1999).
- Woo-Cumings, Meredith, 'The Political Economy of Growth in East Asia: A Perspective on the State, Market, and Ideology,' in Masahiko Aoki and Hyung-Ki Kim and Masahiro Okuno-Fujiwara (eds), *The Role of Government in East Asian Economic Development*, Clarendon Press (1998).
- World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, World Bank Policy Research Reports, Oxford University Press (1993).
- World Bank, *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, World Bank (1997).
- Yao, Yang, 'The End of the Beijing Consensus—Can China's Model of Authoritarian Growth Survive?' *Foreign Affairs* (February 2, 2010).
- Young, Michael K., 'Judicial Review of Administrative Guidance: Governmentally Encouraged Consensual Dispute Resolution in Japan,' *Columbia Law Review*, Vol. 84, No. 4 (1984).

ウェブサイトと新聞：

- <http://www.mofcom.gov.cn/>中国商務部ウェブサイト。
- <http://www.scoba.org/links/doc18.htm> 中国半導体産業に関する 18 号文書。
- <http://www.jsa-jp.org/>日本紡績協会ホームページ。
- <http://www.jtf-net.com/index.htm> 日本繊維産業連盟ホームページ。
- <http://www.ctei.cn/>中国紡績経済情報ホームページ
- <http://www.xinhuanet.com/> 新華網。
- 『人民日報』1987年10月16日。
- 『人民日報』1989年3月18日。

『人民日報』1994年6月23日。

『人民日報』1995年11月14日。