

1986年における中国政府の投資環境整備
—外資導入による既得権益構造の変容—

下野 寿子

広島大学大学院国際協力研究科

**Establishment of Investment-Related Laws by the Chinese
Government in 1986: Transformation of Vested Interests by
Foreign Direct Investment**

Hisako SHIMONO

Graduate School for International Development and
Cooperation, Hiroshima University

SUMMARY

Although foreign direct investment (FDI) was definitely against the principle of command economy, the Chinese government established progressive laws to promote FDI in 1986. These laws resulted in an erosion of vested interests composed of the State Planning Commission (SPC), the Ministry of Finance, managerial ministries of heavy industries, and large-scale state-owned enterprises. Focusing on socialist orthodox in the Chinese economy, this paper reviews the establishment of laws in 1986, which were enacted to promote FDI. Firstly, the paper examines preceding studies, and employs a political economy approach as a method for analysis. Secondly, the

paper discusses the structure of vested interests formed under socialism, composed of the above four actors. The core of these vested interests was a state-owned enterprise. Thirdly, the paper explains progressive laws related to FDI. At that time, because the Chinese government was forced to resolve a great imbalance of international payments, it tried to take advantage of a steep appreciation of the yen for its economic development, namely, the facilitation of FDI. However, this attempt resulted in a threat to vested interests. State-owned enterprises, lacking international competitiveness, were threatened to lose domestic market when foreign affiliated capital was allowed to enter into the Chinese market. Finally, the paper discusses why the socialist supporters did not strongly resist the enactment of the FDI-related laws. The reasons were nationalism, specialization of the FDI policy, disintegration of SPC, and factory manager responsibility system, which changed vested interests from inside. The paper concludes that the policy change to the promotion of FDI was not caused by pragmatic leaders, but rather by the change of vested interests.

はじめに

対外開放政策を採用して以来、中国政府は積極的な外国資本の導入を行ってきた。当初、四経済特区を除き直接投資よりも借款中心の外資導入が行われた背景には、外国企業の対中進出に付随する資本主義的要素の混入に対して国内に根強い警戒感が存在していたことがあった。外国企業も社会主義国への進出に対しては大きな不安を抱いており、両者は互いに敬遠する傾向にあった。しかし他方で、地理的に限定されてはいたが、経済特区においては国内のイデオロギー的抵抗を回避しながら徐々に直接投資も導入されていたのである。そして、度々繰り返される特区批判の政治的キャンペーンにもかかわらず、経済特区は鄧小平から成功のお墨付きを得て、やがて対外開放地域は急速に拡大されていった。それは決して計画的な拡大とはいえ、まさに実験主義的なものであった。

対外開放の時代に入ると、外国資本の導入という大枠の方針については中国政府内で既に合意をみており、むしろ争点は導入方法に移っていった。特に直接投資は資本主義に対するイデオロギー的警戒感をもってみられたため、中央指導部レベルでは、三資企業設立が認められていた経済特区、中でも香港に隣接した深圳特区がことある毎に批判の対象となった。

ところが、1980年代半ばになると、それまで中央指導部内の政争の余波を直接受けてきた直接投資導入政策に変化が見られる。特に1985年に輸入が急増し、国際収支が過去最高の赤字を記録して以後、中国の直接投資政策は一挙に積極的誘致策へと転換した。例えば同年に策定された第七次五カ年計画（1986—1990年）には、総額300億米ドルの外国資本導入（その内70—80億米ドルは直接投資としている）案が組み込まれた¹⁾。翌1986年には中国政府は合弁優遇措置を拡大し、外資企業法と外国投資奨励規定を制定して、途上国及び社会主義圏では稀な包括的外資法の整備に努めたのであった。

しかしながら、これまで常に論争を引き起こしてきた直接投資導入が、なぜ1986年には比較的順調に進展したのであろうか。対外開放以来、中央指導部では、直接投資導入に積極的な人々は常に社会主義計画経済に執着する人々との衝突を繰り返してきた（本稿では、イデオロギー的対立を明示するため、計画経済の枠にとらわ

れず経済発展に資するならば市場経済の導入も辞さないグループを市場経済導入派（市場経済派）と称し、他方、社会主義計画経済を信奉し、統制経済を強く支持する人々を社会主義正統派（正統派）と称する。彼らは先行研究やジャーナリズムにおいてしばしば「保守派」と称されているが、この呼称自体が改革派よりの視点を前提にしたものといえよう。なぜ社会主義正統派は直接投資導入の拡大を阻むことが出来なかったのでしょうか。一連の政策が打ち出された経緯を振り返れば、正統派と市場経済派との間にはある種の合意と妥協が存在したといえる。この合意と妥協とはそれぞれ何を指すのか、なぜそれらが可能になったのか。本稿は、これまであまり顧みられることのなかった社会主義正統派の視点から外国直接投資の導入を再検討しようとするものである。

1. 理論的枠組み

1979年に始まる改革開放以後の中国を研究するにあたり、毛里和子の指摘する如く、我々は中国の社会主義、発展途上国、伝統中国という三つの側面に留意すべきであろう²⁾。これら三つの側面を踏まえて、本章では地域政治学者、対外開放後の経済成長に注目する経済学者、移行体制論、開発経済学、政治経済学の五つの立場からの主張を簡単に紹介し、本稿の問題提起に最も適切な視点を得ようと試みる。

(1) 地域政治研究者と経済学者の乖離

改革開放後の中国研究の主流は、地域政治研究者と経済学者である。しかし、同時代の同じ国家を対象としながらも、各々の研究成果に基づく現代中国観が大きくかけ離れている現状を我々は認めざるを得ない。地域政治研究者は言語・文化・歴史・民族性など様々な観点から中国に密着し、歴史的に形成された国家あるいは民族としての独自性に重点を置いた研究を進めてきた。多くの先行研究は現代中国を毛沢東時代と鄧小平時代とに二分化する。これは改革開放の多大な影響を考慮すれば当然のことであろうが、地域政治研究者による業績には、改革により最大の変化を経験した経済に関する視点が抜け落ちていることを指摘せざるを得ない。政治社会の変化を指摘しても経済的变化に着目しない地域政治研究者は発展途上国の側面

を見逃し、社会主義国あるいは伝統中国という枠組みから今一步抜け出せないでいる。そのため、例えばある者は中国脅威論に傾くなどして、対外開放後の著しい経済発展と国際経済社会への参加により生じた「普通の国」の側面を捉え切れていない。

一方、経済学者は対外開放後の飛躍的な経済発展を分析してきたが、その対象は市場経済導入派が推進してきた経済政策の内容とその達成の度合いである。経済学者の分析範囲は国内の経済改革に止まらず、貿易・投資を中心に対外経済政策にも及ぶ。しかしながら、そこには勿論経済政策をめぐる政治過程への着眼がない。従って、中国の歴史と独自性を強調して政治・安全保障の側面に傾きがちな地域政治研究者と、改革後の急速な経済成長の成果を求める経済学者とは、各々異なる側面を強調し過ぎて政治と経済の関係をうまく結びつけることが出来ないでいる。このように現代の中国研究は大きく二分化しており、社会主義・伝統中国と対外開放後の中国を結びつける接点を欠いている。しかしながら、この二側面の接点こそ、対外開放後の時代にも依然として根強く存在する社会主義正統派の存在ではなからうか。対外開放時代は市場経済導入派のみの時代では決していないのである。

(2) 移行体制論

冷戦構造が崩壊し、旧ソ連・東欧諸国が市場経済の導入を始めて以来、移行体制経済が大きく脚光を浴びることになった。本論では、大野健一による『市場移行戦略』³⁾を取り上げることにより、社会主義中国の側面に注目してみたい。後に取り上げる開発経済学は開発途上国を分析対象とするが、移行体制論は、旧社会主義国あるいは社会主義体制を存続させながらも市場経済の導入を試みる中国やベトナムのような国家を分析の対象とする。大野が指摘するように、外から市場経済を導入する場合、開発途上国と(旧)社会主義国との間には違いよりもむしろ共通の問題点が目立つ。大野はこれをハードな国家と開発ナショナリズムという二つのキーワードで説明する。ハードな国家とは、各利益団体の利害を超越する国家レベルのイデオロギー及びそれを体現する指導者、指導者の構想を実践しうる少数のエリート集団(官僚機構)から成り、比較的権力が集中しているという⁴⁾。また、開発ナショナリズムとは、宗教・言語・価値体系などに共通性を見出せない多民族国家に

において、開発という経済目標そのものを社会の統合原理とすることを指す。その場合、開発の遂行とその成功が国家の正統性に関わってくるのである⁵⁾。しかしながら、中国について述べた箇所を見ると、大野は高度経済成長における鄧小平のプラグマティズムを強調しており、「鄧小平の現実主義（略）…彼にとっての第一原理は中国の生産力を高めることにある。共産党が一党独裁を堅持していること以外に、現在の中国に社会主義らしいところはなにもない。鄧小平にしてみれば、共産主義というイデオロギーでさえも権威主義開発体制を維持するための政治の方便にすぎない」（括弧内、著者）と述べている⁶⁾。大野が具体的にどの時期を指しているのか明白ではないし、また鄧小平のプラグマティズムもある程度真実であろう。しかしながら、雇用全体に占める国営企業の割合に見られるように、社会主義統制経済は中国の政治経済体制として依然存続しており、また1980年代半ばには現在よりも更にその傾向が強かったといえよう。改革開放の成果を肯定的に評価すれば大野のような見解が導き出されるのであろうが、これは社会主義の側面をあまりに軽視していると言わざるを得ない。

(3) 開発経済学

一方、発展途上国の側面に着目した開発経済学から見ると、如何なる構図を描くことが出来るであろうか。ここでは日本の代表的な開発経済学者である渡辺利夫の主張をとりあげたい⁷⁾。渡辺によると、経済開発を成功に導くにはその障害となる既得権益の排除が必要であり、それを実行出来る強い政府が必要であるという。彼はこの既得権益排除のメカニズムを政府の転換能力と称している⁸⁾。市場メカニズムの有効性を強調する新古典派経済学者と比較すると、開発経済学者が早くから政府の役割を積極的に評価してきたことは注目し得る。渡辺は韓国・台湾など東アジア NIEs の経験から導き出したこのような見解を対外開放後の中国にも適用しようとしており、これは大胆かつ斬新な試みとして評価されるべきである⁹⁾。

しかしながら、渡辺の鄧小平に対する見方も大野同様、そのリーダーシップとプラグマティックな性格を強調し過ぎている。中国の計画経済は共産党政権樹立以来、積年の内に築きあげられてきたものであり、毛沢東ほどのカリスマ性を持たない鄧小平に大きな変革の完遂を期待することは果たして適切であろうか。鄧小平＝

プラグマティズムという説明は甚だ曖昧なものでしかない。むしろ渡辺の提示した「既得権」の構造に注目すべきであり、これは優れて政治的な設問といえるのである。

(4) 政治経済学的視点の必要性

以上、中国の三つの特徴に各々注目した従来の中国研究を簡単に振り返り、その長所短所を指摘した。最後に、本稿で取り上げるべき理論的枠組みとして政治経済学について検討する。既に述べたように、開発経済学や移行体制論のように経済開発における政府の役割を高く評価する経済学者もいる。しかしながら、彼らが欠いているのは既得権益構造の詳細な分析であり、また経済的な成果が導き出されるまでの政治過程である。もとより、中国は公開資料の不足という理由でこれまでも研究者泣かせの国家であり、経済政策といえども詳細な政治過程を知ることは容易ではない。しかしながら、開発経済学者が漠然と主張する既得権益とは何か、そこにはどのような変化が生じ、一連の経済的成果に結びついたのかをより明瞭に描き出す試みはある程度可能であるように思われる。中国の場合、最大の既得権益は国営企業と中央政府との間に生じているが、これは明らかに共産党政権樹立以来の長い歳月をかけて構造化したものである。そして外資導入とは市場メカニズムの導入であり、この既得権益構造に変革を迫るものであった。このように外資導入政策をめぐっては政治と経済が不可分に結びついているため、各々別途に論じることは適切ではない。政治経済学はそれ自身が比較的未開拓の分野であり、その枠組みも未だ確立しているとは言い難いが、各分化した学問的括りに従ってでは対象の一側面しか映し出すことが出来ず、全体像を捉えるには甚だ物足りないものがある。一方、制約された資料の中で現状分析を行うには、詳細な時系列的叙述を行うことは困難であり、むしろ理論的な視点を応用しながら考察することが求められよう。以上の理由に基づき、本稿では政治経済学・直接投資導入・社会主義正統派という三つの視点から議論を展開したい。

2. 既得権益の構造 — 社会主義正統派と国営企業 —

中国における既得権益の根幹は国営企業にある。国営企業は、その大規模さゆえに中国社会を支える基盤であるとともに、統制経済体制下で中央政府と緊密な関係を保持しており、最大の既得権益構造を成す存在でもある。本章では、まず最初に社会主義正統派と位置づけられるグループの構成アクターを紹介し、次に既得権益構造の実体として国営企業と中央政府との関係を描写する。

(1) 社会主義正統派の構成組織

社会主義正統派は、国家計画委員会、財政部、重工業関連の中央主管部門、そして国営企業という四つの主要な組織から成る。国家計画委員会は1952年に設立されて以来、国全体の計画経済を統括してきた。文革時代には一時的に影響力が後退したものの、1976年には再び権限・組織の強化が図られ、今日に至るまで、中央政府で最も影響力をもつ組織である¹⁰⁾。同委員会がいかに関与する部署であるかは、国家統一分配物資及び一類商品（鋼材、木材、自動車、石油、食糧等）を直接管理している事実にも裏付けられていた¹¹⁾。このように国家計画委員会は統制経済の元締め的な存在であったが、対外開放後は変化が見られる。例えば冒頭で述べたように、1985年に策定された第七次五カ年計画には300億米ドルの外資利用が組み入れられ、政府はその内の70-80億米ドルを直接投資によるものとした。これは市場原理に沿って動く国際資本を一国の計画経済に取り込もうと試みるものであり、社会主義経済の理念と大きく矛盾するものであった。

次に、均衡財政主義を堅持する財政部である。財政部は五カ年計画及び年次経済計画の予算上の実行可能性について国家計画委員会に提言する任務を担う。中国の外資導入窓口は分散しており、財政部自身は世界銀行からの融資受け入れを担当しているが、外資導入の大半を占める円借款や直接投資に関しては直接的な権限をもたない。二国間援助及び直接投資導入においては、中国銀行及び対外経済貿易部が権限を握っていた。従って、対外開放後の経済調整において財政部の意向は尊重されてきたが、効果的な均衡財政政策の貫徹には至らなかったといえよう。

第三に、機械工業部、化学工業部など国務院における重工業関連主管部門が挙げ

られる。これら中央主管部門は経済計画を通じて国営企業と直結している。共産党政権樹立以来、中国経済は重工業に投資を偏重させ、農業部門を搾取し、軽工業や貿易を軽視する経済政策をとってきたため、重工業関連部門は政府の産業政策を後ろ盾にして伝統的に強い影響力を保持してきた。これら基幹産業の多くは国防と密接に関わっているため、米中対立あるいは中ソ対立時代にはその地位が脅かされることはなかった。しかしながら、対外開放時代の中国は、独立自主外交の達成のためにも経済発展の必要性に迫られており、プラント輸入での過去の失敗を教訓に輸入代替から輸出振興へと経済戦略の転換を遂げつつあった。軽工業製品の輸出による外貨獲得のため、国家の産業政策の重点が重工業から軽工業へと変遷するにつれて、軽工業部及び紡織工業部などが勢力を伸ばしてきており、重工業関連主管部門の影響力は相対化せざるを得ない趨勢にあった。

以上の社会主義正統派を代表する中央政府内の諸組織は、統制経済体制において重工業関連を中心とする国営企業と不可分の関係にあった。基幹産業はほぼ国営企業に指定されていたこと及び毛沢東時代の三線建設という歴史的要因により、重工業関連の国営企業は中国東北部の他、内陸部に偏在している。毛沢東政権下で重要視された国営企業は、1965年には工業総生産額の内90% (1,262.78億元) を占め、良好な経済パフォーマンスが強調されたが、実態は労働者のインセンティブに欠け、技術的停滞の中にあった。また国営企業の内部には党委員会と工場長という二つの権限が存在し、中国共産党に直属する党委員会の方が伝統的に大きな権限をもっていた。しかも企業に自主権が認められていなかったため、国営企業は利潤追求の経営理念をもたず、資本主義社会における経済論理が通用しない生産工場と化していた。

しかしながら、対外開放はこの仕組みにも変化をもたらしつつある。開放後、企業の所有形態は多様化し、郷鎮企業・個人経営・外資系企業が発展するに連れて相対的に国営企業の効率の悪さが顕著になっていた。また、1984年より実験的に導入された工場長責任制や企業の自主権拡大により、国営企業内部で工場長の権限が党委員会のそれに優越するようになった¹³⁾。このため、利潤追求を目的として外部から雇われる工場長が出現し、国営企業内部からも変化が起りつつあった。しかしながら、中国経済において圧倒的な規模を誇る国営企業の改革はきわめて困難なこ

とであり、また中央政府内の主要委員会・部との密接な関わりを背景に絶大な権限を得ていたため、これら四つの社会主義正統派内で既得権益が構造化していったのである。

(2) 構造化した既得権益

既得権益構造は各基幹産業部門に及ぶ広範なものであり、それに関与するアクターも多岐にわたると推測されるが、紙幅に限りがあるため、ここでは既得権益構造の一般的な議論にとどめる。

社会主義中国における最大の既得権益構造とは、国営企業と國務院内の社会主義正統派との関係である。統制経済下においては、国営企業は「企業ではなく工場である」と言われるほどに意思決定権を持たなかった。生産や販売など全ての計画策定及び意思決定は國務院で行われるが、中でも最大の決定権を持つ機関は国家計画委員会である。同委員会は五カ年計画及び年次毎の経済計画を策定し、資金や原材料の配分を行う。その際、計画の資金面からの実行可能性を財政部が検討し、国家計画委員会に提言を行う。国家計画委員会が策定した全体計画に基づいて各中央主管部門が生産計画を立案し、各々担当の国営企業に対して投資及び原材料の配分を行う。国営企業は資金・原材料の配分を受ける代償として五カ年計画の間必要な物資の生産を引き受ける。国営企業にとってこの制度の利点は、投資及び原材料の低コスト調達が保証されていることにあり、更に五カ年計画枠外で市場に流通させる製品については高価格での販売が許可されているため、市場へのアクセスと高い収益が保証されることである。

一方、国営企業内部では中国共産党の指導という権威を伴った党委員会の権限は絶大であった。一般に工場長の任命権は国家にあったため、国営企業は完全に共産党及び国家の庇護と監視の下にあった。しかし、長年続いてきたこのシステムも、1984年の工場長責任制の導入により変化が訪れた。工場長責任制とは、それまで国家が任命してきた工場長に代わり、一般から公募した工場長に任期、賃金、企業利潤など各種の経営目標を課し、その達成具合によって工場長の報酬が変動する画期的な制度であった。当初、この制度は実験的なものに留まっていたが、やがてその成果が認められ始めると徐々に国内全般に浸透していった。

しかし、国家の産業政策の重点が重工業から軽工業へと移行し、また工場長責任制の導入によって国営企業の内部から党委員会の権限が弱まる現象が起りつつあるとしても、中国において重工業関連の国営企業の存在は依然圧倒的である。国営企業の絶大な権力は、その規模の大きさと長年にわたる中央政府との関係に起因する。国営企業が相対的に影響力を低下させながらも未だ圧倒的地位を保持している状況は、具体的な指標によっても裏付けられている。例えば、工業総生産額に占める国営企業の割合に注目すると、包括的外資法が整備された1986年には6,971.12億元で62%であった。これは初めて7割を切った1984年（5,262.7億元、69%）に引き続き低下傾向にあると言えるが、なお約三分の二近い工業生産を行っていたという事実には驚かされる¹⁴⁾。工業総生産額に占める国営企業の比率が低下した背景には、国営企業の低生産性に加えて、郷鎮企業・三資企業（合弁・合作・100%外資企業）・個人企業などの相対的に高い生産性がある。これら各種所有形態の企業に共通する点は、市場メカニズムの利用とそれに伴う経済合理的な経営である。それは国営企業存続の原理に真っ向から対立し、また工場長責任制など国営企業改革に拍車をかけた原因ともなった。

次に雇用における国営企業の割合を見る。社会労働者総数に占める国営企業の従業員数は常に18%前後を占めており、中国の総人口急増の過程を振り返ると、雇用の絶対数は決して無視できない数字である。例えば、改革前年の1978年には7,451万人（雇用総数40,152万人）であったが、1984年8,637万人（同48,197万人）、1985年8,990万人（同49,873万人）、1986年9,333万人（同51,282万人）と年々大幅に増加していた¹⁵⁾。工業生産額に占める国営企業のシェアが相対的に低下している事実と照らし合わせてみても雇用に占める割合はほとんど変化がなく、国営企業は年を追って一層非効率的な組織と化していったといえる。更に、中国の国営企業は生産主体であるのみならず、病院・学校をはじめとする福利厚生施設をも丸抱えしており、個々の企業自体が一つの巨大な共同体を形成している。従って、従業員のみならずその家族も国営企業の存在に深く依存しており、国営企業の存続に生活を左右される人々の数は上記の従業員数を遥かに上回っていたのである。

最後に国家財政歳入に占める国営企業からの税収の割合をみると、改革前年の1978年には973.65億元で87%（財政総収入1,121.1億元）であったが、1985年には

1,343.8億元で72%（同1,866.4億元）、1986年には1,683.29億元で74%（同2,260.3億元）であった¹⁶⁾。これらの数字より、財政部と国営企業とが互いに切り離すことの出来ない関係にあることは明らかである。外資系企業や郷鎮企業の経済パフォーマンスがいかにも良好であってもそれらの大半は軽工業部門であり、重工業部門に特化した国営企業は財政部にとって欠かせない収入源となっていた。

明らかに、国営企業は中国の政治経済体制の基盤を形作っていた。経済発展のためには最も改革が求められた分野であるにもかかわらず、急激な企業改革あるいは国営企業の崩壊は社会主義体制の基盤を突き崩すものであり、ひいては国家の崩壊を招きかねないものといえた。その意味で、国営企業は社会主義体制最大の聖域となっており、中央政府との構造的な関係の保持を許されていた。同時に、その大規模さゆえに国家体制の維持というナショナリズムとも結びついて、構造化した既得権益が更に深く根付くという悪循環に陥っていたのである。

3. 既得権益構造への挑戦 — 対外経済貿易部と直接投資導入 —

(1) 投資環境整備の背景的要因

中国においては依然統制経済の及ぶ範囲が圧倒的に大きく、しかもこれを支える中央政府と国営企業の緊密な関係は構造化していた。対外開放の影響により徐々に変化の兆しが見られるものの、中国経済に占めるその影響力は当時依然突出していたといえよう。しかしながら、既存の体制から多大な恩恵を受けている広範なグループが存在する一方、1980年代半ばには直接投資導入、即ち市場メカニズムの導入を積極的に行おうとする動きが中央の官僚レベルで強まっていた。彼らは対外開放政策がもたらした、正統派に対する挑戦勢力と位置づけられる。

これら挑戦勢力により支持される政策が1985年以降加速した背景には、国際収支の大幅な赤字とプラザ合意の影響があった。例えば、中国の貿易赤字は1984年に40億元であったが、1985年には一挙に448.9億元へ膨張した¹⁷⁾。国際収支赤字の主要原因は、消費財を中心とする輸入の急増とプラザ合意による円高にあった。この時期、輸出の停滞にもかかわらず、輸入は消費財を中心に急増したため、外貨準備高は1984年の82.2億ドル（国家保有分）から翌年には26.44億ドルへと急減した¹⁸⁾。

一方で、政府は1984年より日本政府からの総額4,700億円に上る第二次円借款を受け取り始めており、1986年度分は806億円とされていた¹⁹⁾。1985年9月のプラザ合意に伴う急激な円高は、ドル換算した場合の円借款金利を膨張させる恐れがあったのである²⁰⁾。周知の通り、中国政府は1970年代に西側資本主義国より大量のプラントを買い付けようとしたが、あまりに急進的な経済発展計画が共産党内部の権力争いに利用されて洋躍進を招き、華国峰政権を終焉に導いた経験がある。この過去の教訓及び1982年のラテンアメリカ諸国における債務危機の事例は、輸入急増とそれに伴う外貨準備高の急減に関して政府に異常なまでの危機感を抱かせることになった²¹⁾。

国際的な観点から見ると、プラザ合意後の円高は中国政府に債務危機を強く認識させた一方、日本企業の海外進出を促進する役割を担った。特にこれまで進出先の中心を占めていた東アジアNIEsから、より低コスト生産の期待できるASEAN・中国が企業の注目を集めるようになった。対外開放以来、中国政府が輸出の役割を見直し積極的な輸出振興策へ傾倒しつつあったことは、まさに時宜を得ていた。しかしながら、外国企業誘致に関しては近隣にASEAN諸国が競争相手として存在したため、より優れた投資環境整備を行い、外国資本を引きつけることが政府の当面の目標とされた²²⁾。経済特区の建設以来、香港を拠点とする華僑が対中投資の大半を担ってきたが、一般に彼らの投資は小規模かつ短期的でサービス部門に偏重していた。これに対し、1980年代半ばに中国政府が望んだのはむしろ製造業への大規模投資であり、政府は商業資本から産業資本への切替を目指す方針を明らかにしていた。それは華人の地縁・血縁に頼った投資を越え、先進諸国に経営拠点を持つ非華人系産業資本を求めるものであった。そのため政府は法による保証や明文化を通じて中国経済社会を法治国家に転換させる必要があった。

外資流入の拡大と共に輸出を促進し、国際収支の赤字解消を図るため、政府は輸出製品製造型企業及び先進技術譲渡型企業に限ってこれまで以上に踏み込んだ投資優遇措置を与え、外資企業の利害と経済的な国益とを一致させる方法を選択した。外資自体が資本主義的な存在であるにもかかわらず、国益の名の下に市場経済導入派は彼らの推進する政策を正当化しようと努めたのである。1986年の投資環境整備は、外貨バランスの緩和など合弁企業優遇策に始まり、投資保証規定（外資企業

法)を経てより内容の充実した外国投資奨励規定の制定へといたった。以下では、一連の投資環境整備について時系列的に振り返り、外資導入が既得権益構造を脅かすものであったにもかかわらず、正統派が市場経済導入派の政策に敢えて強い反対を示さなかった理由について検討したい。

(2) 合併優遇策と投資保証協定

中国政府が最初に行ったのは、輸出製品製造及び先進技術譲渡型の合併企業を対象とした優遇策である。1986年1月、政府は合併期間の延長を認めるとともに外貨バランスの緩和を図った。前者は通常10-30年の合併期間を最長50年まで認めたもので、外国企業が大規模投資を行う際の条件改善に結びつくものであったが、後者は見るべき成果もなく終わった。従来、合併企業が原材料など生産に必要な物資を輸入する際の外貨はその企業自身が輸出を通じて調達するものと定められていたが、外貨バランスの厳しい規制を緩和することにより、合併企業は国内市場に製品の一部を流通させることが可能となり、輸出に依らない外貨調達が合法的に認められることになった。これまで中国政府は外貨収支に関して非常に過敏な姿勢を取ってきたため、この政策は政府の柔軟な姿勢を外資企業に示す大きな機会と考えられた。しかしながら、実際には合併企業が製品を国内流通経路に乗せることは非常に困難であったため、この政策を打ち出した後も外資の契約額は改善しなかったのである²³⁾。

外貨バランスの緩和政策が失敗に終わった背景には、国営企業の存在がみられる。政府の開発戦略が輸入代替から輸出振興へ移行して以来、中国の経済主体にとって市場規模は国内市場から国際市場へと拡大した。対外開放政策は西側先進国を拠点とする外国企業の参入を伴ったため、それは単純なパイの拡大ではなかった。国際競争力の面で大きく劣る中国の国営企業にとって、国際市場への参入は事実上困難であり、これまで保証されていた国内市場でさえ外国企業に奪われる脅威にさらされることを意味していた。強い国際競争力を持つ外国企業に中国国内市場への参入を許せば、瞬く間に国営企業が駆逐されてしまうであろうことは一目瞭然であった。

一方、市場経済導入派にとっても国営企業を崩壊させて国家全体を混乱に陥れる

ことは避ける必要があった。この点については、1979年に鄧小平が四つの基本原則として、社会主義、プロレタリア独裁、共産党の指導、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想を掲げており、政治的には共産党一党独裁を堅持しながら経済発展を目指すことが中央指導部内の合意として確立していた。即ち共産党一党独裁を脅かすような国内の経済的・社会的混乱は避けられねばならなかった。外資の国内市場への参入は国营企業存続の基盤に関わっていたため、先進諸国からの大規模製造業投資を望んでいたにもかかわらず、市場経済導入派としても外貨バランスの緩和策を積極的に推進することは困難であった。外貨バランス緩和策は、事実上外資が国内流通経路から閉め出されていたという事実及び政府側の積極的な支援を受けられなかったために、合併企業優遇という当初の目的においては失敗したのである。

1986年4月、国务院は輸出製品製造型企業及び先進技術譲渡型企業を対象として外資企業法を制定した²⁴⁾。これは将来にわたる外資企業の非国有化を明文化した投資保証規定であった。また、同法では100%外資に対して進出地域に制限が課されていなかったため、これ以後100%外資企業は実質的に経済特区から沿海開放都市へと進出地域を拡大していった。

ここで留意すべきは、1986年5月、正統派の中でも最大の権力を持つ国家計画委員会の内部で官僚主義批判が起こったことである²⁵⁾。当時官僚主義と批判された原因の一つは、文書処理の過程において必要とされた署名が多過ぎて非効率的であるということであった。国家計画委員会機械電気局の周連科ら6名の党員が1985年に審査した13件の大中型項目設計任務書の処理状況について述べた書簡によると、最も文書処理期間に時間を費やした遼寧省軸承工業会社の件をはじめ、平均で121日間の文書処理時間を要していた。また指導部の署名があまりに多過ぎることも告発されており、洛陽第一トラクター工場の件では39名の署名が刻印されていたという。更に文書を他部署へ回す過程で紛失してしまったものもあったという。このような実態に直面して周ら6名は内部から国家計画委員会の責務を厳しく追及し、その結果、同委員会は一枚岩としてまとまるが出来なくなった。

この内部批判は組織としての国家計画委員会の勢いを相対的に弱めることになったと考えられるが、この時期は市場経済導入派にとってもあまり芳しい時期ではなかった。4月の投資保証規定にもかかわらず、対中直接投資は伸び悩み続けてい

た。同年上半期における対中直接投資契約額は12億4,000万ドルであったが、これは前年同期比で20%の減少に相当していた²⁶⁾。一方、プラザ合意後円高は進み、中国政府にとってはインフラ整備のために不可欠である円借款の返済が重い課題となりつつあった。事態を打開するためには投資保証規定以外により具体的な外資優遇措置の実施が求められていたのである。

(3) 外国投資奨励規定の制定

1986年7月15日、国務院は合弁と100%外資企業に対する優遇措置として、国営企業なみの労賃・土地使用料を認めた²⁷⁾。従来、外資企業は現地労働者に対し、福利厚生費の保証がないことを理由に国営企業の約1.5倍の賃金の支払いを命じられ、また福利厚生費に関しては別途政府に納めることが義務づけられていた。このため、外資企業は現地労働者一人当たり国営企業の約3倍の人件費を負担してきたといわれる。また、土地使用料については明確な基準がなく、進出交渉ごとに評価額が決められてきたが、今回の措置により、国営企業に準ずる価格体系が適用される運びとなった。これらの改善以外にも、張勁夫国務委員は諸管理経費の引き下げや職業訓練などによる経営効率の改善について言及した。また、対外経済貿易部は国務院が合弁・合作の税制見直し及び収益回収困難な場合の契約期間の延長も認めることを明らかにしている²⁸⁾。

更に同年8月、政府は外国投資領導小組を設置した。領導小組は中国共産党による政策支持のお墨付きを示す存在であり、外資領導小組組長には谷牧国務委員が就任した。谷牧は対外開放の当初より、貿易及び外国投資関連の小組を率いて外資導入を果敢に拡大しようと試みてきた市場経済導入派の官僚である。市場経済導入派の政策と中国共産党の支持が結びついたことは、外資導入が党の方針として公認されたことを意味した。しかしながら、これは間接的に党が国営企業の利権に対する挑戦を容認したということであり、社会主義正統派、特に国営企業にとっては大きな脅威であった。実際、5月に統制経済の中心的組織である国家計画委員会で内部批判が噴出して以来、同委員会及び中央指導部内の正統派から直接投資導入を妨害する類の公の政治的キャンペーンは起こらなかった。その理由としては、中国における共産党の絶対的権威の他、谷牧ら市場経済導入派が効率的な経済運営及び外資

誘致を妨げる要因として繰り返し官僚主義批判を展開したことが正統派の巻き返しを牽制する役割を担ったと考えられよう。

この外国投資領導小組を中心に10月に公布されたのが、外国投資奨励規定であった。これに先立って、9月に鄧小平は米国人記者と会見し、対中投資に関する外国人投資家の不満、例えば、煩雑な税制、高い労賃、収賄、官僚主義等について、外国投資家の意見を取り入れ投資環境改善をめざすと表明した²⁹⁾。また10月8日の新華社電によれば、鄧小平は外資の一層の導入を表明しており、直接投資導入の拡大方針について中国共産党や鄧小平らが支持を与えていたことは明らかである³⁰⁾。こうした政治的条件の下で制定された外国投資奨励規定には、①外資系企業に対し優先的に生産関連施設やインフラなどを提供する、②輸出製品製造に必要な資材・設備の輸入審査・許可を免除する、③外国企業が雇用の裁量権を確保する、④税制優遇措置の適用、⑤外資の申請認可の審査を3ヶ月以内に終了させることなどが定められた³¹⁾。申請認可審査を期限付きにした背景には、同年5月に噴出した国家計画委員会の官僚主義批判に対する強い認識があり、市場経済導入派はこの官僚主義批判を利用して正統派の勢力を弱めることに成功したのである。

中国政府は一連の投資環境整備により、当初の目的であった輸出製品製造型企業の誘致に成功し、結果としてこの後、非華人系資本を含む大規模な製造業投資の誘致が可能となった。しかしながら外国直接投資を国内に取り入れ、一方で輸出を振興する政策をとったことは、政府に深刻な課題を突きつけることになった。まず、外資の導入は計画経済の範囲、即ち国家の管理・統制の範囲を狭めたが、これは明らかに統制経済システムに依拠する国家計画委員会や財政部を脅かすものであった。国営企業にとっては、これまで保証されてきた国内市場での地位が脅かされる危機に直面したが、国営企業の存在の大ききゆえに市場経済導入派にとっても看過できない問題として認識された。こうして両派の間で国内市場保護という一種のナショナリズムが共有されることになった。また、輸出振興政策は市場の規模が国内市場から国際市場へと拡大したために、国際競争力の確保という新しい課題を国営企業に突きつけることになったのである。

4. 正統派はなぜ抵抗しなかったのか

当初、直接投資導入は資本主義的要素を国内に流布させるとして正統派からイデオロギー的に強く警戒され、危険なものと考えられたにもかかわらず、経済的必要性に迫られ結果として推進されることになった。本章では正統派と市場経済導入派の直接投資に対する認識の違いにも関わらず、なぜ一貫した外資誘致政策をとることが出来たのかについて検討する。

既述のように、1980年代半ばの中国は、国際収支の大幅な赤字という深刻な経済危機を克服しなければならない状況にあった。社会主義時代には輸出は輸入代金を賄う程度の位置づけしか与えられていなかったが、今や輸出は重要な外貨獲得手段として位置づけられ、大規模な赤字解消のために不可欠な存在となっていた。1985年8月に煙台で開催された国際金融学会において国務院社会経済発展研究中心の季崇威が述べているように、外貨バランスは財政・貸付・物資の各バランスと共に国民経済にとって最も重要な均衡の一つと考えられていた³²⁾。従って、健全な経済運営を実施する上で、外貨不足の問題は国家計画委員会をはじめ中央政府にとって対立の余地のない緊急の課題であったといえる。更にその解決手段としては、既に輸入代替戦略の限界が認識されていたために、東アジア諸国の経済発展に貢献した輸出の重要性と技術革新の獲得が選択された。正統派からの批判を受けがちな外国直接投資も、輸出と技術革新に集約させることにより、実質的な成果を享受したのみならず政治的な批判をかわすことが可能となった。事実、第七次五カ年計画でも明らかのように、既に外資は中国経済に不可欠な要素となっていた。しかも過剰債務を回避するためには、金利や返済を伴う借款から返済義務のない直接投資に切り替える方が望ましいといえた。

次に、正統派と市場経済導入派が国営企業存続の危機を巡ってナショナリズムを共有していたことが挙げられる。直接投資導入は中国の政治経済体制の根幹を成す国営企業の利害に抵触する可能性の高い問題であり、正統派の強い警戒感を引き起こした。一方で、市場経済導入派が望んでいたのは合理的な経済発展であるが、国家の経済基盤が崩壊すれば経済発展を行うどころか開発の意味を失ってしまうことは明らかである。鄧小平の主張に見られるように、市場経済を支持することは必ず

しも共産党による一党独裁の放棄を意味しない。国営企業の擁護は国内市場への外国企業の参入阻止にもつながった。また正統派が妥協に歩み寄った背景には、やはり政治的なナショナリズムとして、台湾の存在が考えられる。台湾との統一を常に意識する中国政府としては、社会主義の優位性を主張するためにも急速な経済発展が不可欠であった。従って、社会主義イデオロギーよりも実質的な経済発展を第一に成し遂げるために、直接投資導入も辞さないとする覚悟が必要とされたのである。更に付言するならば、優遇対象企業のカテゴリーに先進技術譲渡型企業を含め、対外開放本来の目的である製品国産化に資する技術移転を図ったことも中央指導部内の合意を得やすくしたと想像される。以上のように、国際収支の赤字解消の課題と国家経済基盤の崩壊を防ぐという点で生じたナショナリズムが正統派と市場経済導入派との間に合意を成立させたといえよう。

しかしながら正統派が敢えて市場経済導入派の進める政策に強く抵抗しなかった理由は、ナショナリズムだけでは説明できない。1986年の外資導入政策を振り返って、政策の後退もなく包括的外資法へと進んだ背景には、第一世代をはじめとする中央指導部内の正統派が詳細な経済政策の議論に介入できなくなっていたことがある³³⁾。本来、中央指導部は対外開放政策の方針を定め、官僚組織はその枠内で個別の政策を策定してきた。しかし外資導入政策がより専門化して具体的な項目を盛り込むようになると、官僚レベルに集まる政策関連情報の量は日増しに増大していった。一方、主要な政治家は常に経済政策に専念することは不可能であるため、相対的に情報量も少なくなりがちであった。こうした傾向は政策立案・策定過程において政治家の発言力を徐々に弱める一方、官僚レベルでの技術的な議論を促進した。また、政策立案段階から官僚が参加する機会も増加した。世界銀行は『東アジアの奇跡』の中で東アジアの経済発展の理由の一つとして「政治から遮断された有能な官僚の存在」をあげている³⁴⁾。中国においても、官僚が政策決定において政治家の影響力から一定の自律性を確保するようになったことは、政治から遮断された官僚が部分的に存在したことを示唆している。これは投資環境整備の過程において政治的キャンペーンが行われなかった原因の一つといえる。

正統派の抵抗が弱かった今一つの理由は、国営企業を取り巻く既得権益構造の基盤が弱体化しつつあったことである。本稿でも触れたように、国営企業は市場メカ

ニズムの導入により、徐々に内外からの変化にさらされていた。内部からは工場長責任制の導入により市場メカニズムを取り入れる動きが生じた。外からは集団所有制企業や外国企業の強い競争力に圧倒され、輸出振興を掲げる国家の経済戦略の中で取り残された存在となっていた。正統派の依って立つ基盤そのものが弱体化すれば、これまで堅く結びついていた互いの利害も多様化する。本稿で述べたように、国家計画委員会も四つの現代化を実現するために外資導入を五カ年計画に組み込むことでソ連型統制経済から市場メカニズムへと歩み寄りを見せた。また、1986年前半の国家計画委員会内の官僚主義批判は、谷牧ら市場経済導入派によって繰り返された国内の官僚主義批判と重なり、正統派の元締めである国家計画委員会の発言力を弱めた。更に外国投資領導小組の設置により、党が市場経済導入派の政策を支持していることが明白となっていくた。正統派が積極的な外資誘致政策に同意せざるを得なかった背景には、このように市場経済容認派とナショナリズムに基づく合意点を見出したことだけでなく、自ら積極的に行動できなくなっていた事情があったのである。

おわりに

国家計画委員会など社会主義統制経済を擁護する正統派が投資環境整備の推進に歯止めをかけることが出来なかった背景には、国際収支の大幅な赤字解消という緊急に解決を要する問題があった。国家の経済発展を遂行するためには豊富な外資が不可欠であることが明白な情勢下で、政府は借款から直接投資への切替を図るためにも、法的な投資環境整備に着手し大規模かつ輸出向きの製造業関連投資を呼び込む以外に取るべき手段はなかった。しかしながら、急激な改革は中国の政治経済体制の基盤である国営企業を崩壊させ社会的混乱を招く危険があると判断されたため、市場経済導入派による法整備も段階的に展開された。外資導入は長期的には正統派の権力基盤を覆す恐れがあった。それにもかかわらず、四大均衡の一つを成す外貨収支の悪化を放置することは財政部の堅持する均衡財政主義にも反するため、正統派が市場経済導入派に歩み寄ることが可能となった。また正統派内の内部批判や工場長責任制の導入などにより、正統派が集団として共通の利益を追求すること

が次第に困難になりつつあったことも間接的要因としてあげられよう。

開発経済学者や移行体制論者が経済開発における政府の役割を重視した点は、新古典派経済学者の市場原理至上主義に比べて、遙かに実態に近づいたものといえる。しかし、開発経済学者の言及する既得権益とは中国の政治経済体制の中に深く根付いたものであり、それに関わるいかなる変革も鄧小平のプラグマティズムだけでは十分に説明できない。中国政府に政策転換能力があったと考えるならば、それは一指導者の力量如何よりも既得権益構造とその変容に注目しなければならない。国営企業と中央政府とのかつての太いパイプは、今や対外開放と外資導入によってもたらされた様々な影響により、徐々にその基盤を崩されつつある。本稿で論じたように、直接投資の導入はこれまで国内市場を事実上独占してきた国営企業の地位と収益を脅かすことになった。更に党公認の外資導入促進は、民族資本に国際市場への進出と国際競争力の確保という新しい課題を突きつけ、社会主義体制の根幹をなす国営企業に挑戦状を叩きつけることとなったのである。

註

- 1) Margaret. M. Pearson, *Joint Ventures in the People's Republic of China*, Princeton University Press, Princeton, 1991, p. 112.
- 2) 毛里和子氏はこれらを中国の三つの内実と称している。毛里和子『現代中国政治』名古屋大学出版会, 1993年, pp. 2-7.
- 3) 大野健一『市場移行戦略』有斐閣, 1996年参照。
- 4) 大野, 前掲書, pp. 276-9.
- 5) 大野, 前掲書, pp. 272-5, 283-6.
- 6) 大野, 前掲書, p. 143.
- 7) 渡辺利夫『開発経済学』日本評論社, 1986年, 同『アジア新潮流』中公新書, 1990年, 同『新世紀アジアの構想』ちくま新書, 1995年を参照。
- 8) 渡辺『開発経済学』pp. 197-8.
- 9) 渡辺『新世紀アジアの構想』pp. 72-80, 『アジア新潮流』pp. 96-102.
- 10) 中国政府には部と委員会があり, 部がより専門的な性格を帯びるのに対して, 委員会は各部・各政策間の調整を行う。
- 11) 中兼和津次『中国の経済体制改革』, 野々村一雄編『テキストブック社会主義経済論』有斐閣, 1986年, pp. 97-99.
- 12) 国家統計局編『中国統計年鑑1995』中国統計出版社, p. 377.

- 13) 工場長と党委員会の関係については、Derong Chen, *Chinese Firms between Hierarchy and Market*, St. Martin's Press, New York, 1995 を参照。
- 14) なお、工業総生産額に占める比率の低下傾向は現在に至るまで続いており、1992年には17,824.15億元で48.09%、更に1995年には30,400億元で30.9%となっている（日本貿易振興会『海外調査シリーズ No.338中国データ・ファイル第10版』日本貿易振興会、1997年、pp. 43-44）。
- 15) 『中国統計年鑑1995』pp. 84-85。なお、1990年代に入ってから1992年10,889万人（雇用総数59,432万人）、1994年11,214万人（同61,470万人）となっており雇用に占める割合に大きな変化はない。
- 16) 『中国統計年鑑1995』「国家財政収支総額及指数」及び「国家財政分経済類型収入」より算出。
- 17) 『中国統計年鑑1995』, p. 537参照。なお、輸入額は1984年に620.5億元（輸出580.5億元）であったが、1985年には1,257.8億元（輸出808.9億元）へ膨張した。
- 18) 日本貿易振興会、前掲書、p. 135。陳文鴻博士「中国外匯管理問題」同『中国外匯問題』廣角鏡出版社有限公司（香港）1989年など。
- 19) 「日本今年向我国貸款806億日元」『人民日報』1986年5月29日。
- 20) 円高による円借款負担の試算例として、1989年度の香港経済日報の報道がある。それによると、1980年1月より1987年12月までの中国の対外債務の58%が円建てであった。1985年2月の1ドル=263円から1988年6月の1ドル125円の変化により、1987年末までの円建て債務240億ドルが330億ドルへ膨張したという。（張紀壽「円借款に中国は何を期待するか」『エコノミスト』1990年9月18日参照）。
- 21) 例えば、季崇威「統結經驗，在改革中加強管理搞活經營，力爭國際收支平衡」中国国際金融学会・中国銀行国際金融研究所編『外匯体制改革討論文集』中国金融出版社、1986年。
- 22) 「投資環境を改善」『北京周報』1986年12月16日。
- 23) 稲垣清「外貨不足で合併企業のトラブル続出」『世界週報』1986年7月8日 pp. 14-16。
- 24) 「中華人民共和国外資企業法」『人民日報』1986年4月18日、『北京周報』1986年5月6日 pp. 16-17, 22-23。
- 25) 「六名黨員批評国家計委辦文拖拉」『人民日報』1986年5月28日。
- 26) 「中国の対外借款が増加」『北京周報』1986年8月12日。
- 27) 『日本経済新聞』1986年7月16日。
- 28) 『日本経済新聞』1986年7月22日。
- 29) 鄧小平『鄧小平文選』「答美国記者迈克・華萊士問（1986年9月2日）」。
- 30) 「鄧小平主張多吸收外資」『人民日報』1986年10月9日。
- 31) 「國務院外資工作領導小組辦公室負責人就關於鼓勵外商投資規定答記者問」『人民日報』1986年10月13日、「外資の投資環境を改善」『北京周報』1986年10月21日。
- 32) 季崇威、前掲論文、p. 25。
- 33) 党指導部と官僚との関係については、Susan L. Shirk, “The Chinese Political System”, in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton (eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision*

Making in Post-Mao China, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, and Oxford, 1992, pp. 62-63.

34) 世界銀行『東アジアの奇跡』東洋経済新報社，1994年参照。