

行政指導をめぐる中日の比較研究 —通商産業政策における行政指導を中心に

報告者：王昕

2014年6月20日

報告の構成

- 研究背景
- 問題意識
- 先行研究
- 論文目次
- 本論文の独自性と今後の研究課題

研究背景

- 日本における行政指導研究の背景

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。

• 中国における行政指導研究の背景

① 中国の学者の多くが行政指導に好意的評価

多くの学者が中国と日本の類似点や行政指導の利便性から、日本の高度成長期で多用されていた行政指導という手段に着目し、行政指導は官民関係を調整する上で便利でソフトな行政手段として移行期の中国にも通用できるのではないかという主張を展開している。つまり、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、社会道徳規範や礼によって規律されるべきであるとされる。ここから紛争の解決手段として、一刀両断的に黒白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る。

②行政指導を提唱する中国の社会的要因

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。中国社会の底辺にあ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、様々な陳情活動を行っている。その中、政府機関などの前で、火をつけて自殺するケースや、政府機関の前で座り込むなど極端なケースが近年よく見えるようになっている。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、政府と司法の調停が益々重視されるようになった。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』(中国語は『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』である)を发表し、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。それから、今になっても中央から地方まで、行政から司法まで、対立を激化しなく、調停を重視する姿勢が崩していない(中国語では「大調解体制」とも呼ばれている)。この社会状況の下で、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を大いに賛成し、主張する学者が後を絶たない。

問題意識

- 日本で行政指導が論じられた背景と中国で行政指導が論じられた背景を把握した上で、中国と日本との社会的、政治的、法的基盤の相違を踏まえて、日本の行政指導と中国の行政指導の異なるところを明らかにし、中国で行政指導を適用する際に注意すべき問題或いは中国の行政指導の問題点を論じたい。
- 研究の対象：あらゆる分野の行政指導ではなく、新藤(1992)の分類に従い、目標と機能している領域を基準として分類した7つのカテゴリーの中の第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。

先行研究

- 分析の角度の相違によって先行研究を4つに分類する
 - ①第1の類型は行政指導についての行政法学上の研究.
 - ②第2の類型は行政制度としての行政指導の研究.
 - ③第3の類型は大山耕輔に代表される行政指導についての政治学研究.
 - ④第4の類型は日本の行政指導についての外国学者の論評.

本論文はとりわけ中国の莫于川が2005年に行った研究に着目し、その主な内容と主張を取り上げる。筆者は、日本の行政指導の経験が中国の実務にどこまで活かせるかについて、莫論文とは異なる結論に達しているので、本論文の最後の部分で莫于川の主張に反対する意見とその理由をまとめている。

第1章 開発主義国家と日中の実態

- 第1章では、開発主義国家(developmental state)の理論的枠組みの下で、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する。日本においては、高度成長期の開発主義を論述の中心とする。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て、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。日本を他の国と比べてみれば、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くる特殊性であると渡辺治氏が指摘している。

- 中国においては、1978年に改革開放政策が実施されてからの時期を中心として分析する。そこから30年間の間、中国の発展モデルに関しては、「国家資本主義」モデルや「官僚資本主義市場経済」モデルなど様々な呼び方が与えられている。特に2006年ごろを境に、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4兆元の財政出動と伴って、いわゆる「国進民退」と呼ばれる動きが現れている。これらの中国モデルをめぐる議論に基づき、具体的に中国経済を管轄する機構は建国後どのように変化してきたのか、または中国国有企業改革はいかなる路線に沿ってきたのかなどについて分析する。第1章は、本論文の通商産業政策における行政指導の中日間の比較研究の大きなコンテクストとなる。

第2章 日本の通商産業政策における行政指導

- 第2章では、日本の通商産業政策における行政指導を中心に論じる。
- まずは通商産業政策とは何か、またそれと行政指導との関係について論じる。
- 次は高度成長期を中心とし、戦後日本の通商産業政策について検討する。
- そして、具体的事案として繊維産業と電子産業を取り上げ、この2つの産業における行政指導の実態を研究する。
- 最後に、日本の行政指導が行われた原因は何かという問題意識からその国内原因と国際原因について分析を試みている。

- 分析の結果を簡単に纏めると、行政指導は国内原因と国際原因と両方の影響の下で実施されたのである。
- 国内的には、行政指導が行えるのは強力な業界団体の影響力と業界団体と政府の緊密な関係にあると考えられる。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。また、戦後、政府は幾つかの産業立法を通じて衰退した産業への保護と構造調整を行おうとしている。これらの過程において、審議会などの官民交流の場を通じて、官民関係を一層緊密させた。
- 国際的には、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。

第3章 中国の通商産業政策における行政指導

- 第3章では、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。
- まずは中国型行政指導の法と社会的背景においては、近代中国社会構造の変遷、建国前の歴史と法、建国後の法建設などについてまとめている。
- そして、建国後の通商産業政策、特に1978年以降の通商産業政策を中心としてまとめる。
- さらに、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型の行政指導の在り方を研究する。
- 最後の事例分析においては、産業政策から見る中国型行政指導の特徴とは何か、そして中国型行政指導が形成される原因は何かという問題意識から四つに分けて分析を行う。

- 分析の結果、中国型行政指導の特徴はまず、計画経済体制が深く影響していること、そして、日本と比べて、行政方式が異なることがその一番大きな特徴ではないかとの結論が得られた。
- このような中国型行政指導が形成される原因については、筆者はまず共産党による厳しい社会統制、そして、絶対的権力を持っている国務院の存在、最後に、中国社会における民間の自立性の弱さという3つの原因を特定している。
- 分析に当たり、中国経済を国家資本主義としてのみとらえると、ダイナミックに発展している中国の民間部門を見落としてしまう可能性があるので、中国型行政指導の例外として温州の例を取り上げている。
- 最後は日本の通商政策における行政指導が中国に与える示唆で、貿易分野における行政指導をめぐる中日間の相互関係を検討している。日本はかつて貿易摩擦を防ぐために、行政指導を利用して業界に輸出自主規制を要請したり、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。しかし、WTO協定の成立に伴い、輸出自主規制が明確にWTO協定違反となったので、輸出自主規制を行う余地はなくなったはずである。しかし、実際には中国と日本との間の貿易を見れば、両国間で貿易摩擦が起こった場合、中国側が限りなく輸出自主規制に近い措置をとって、問題の沈静化を図ってきたという経緯がある。

第4章 まとめと結論

- 第4章ではまとめと結論が示されている。まとめの部分では、三つに分けてまとめてみた。
- まず中国と日本の通商産業政策における行政指導の比較をまとめた。
 - 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。
 - 中国においては、古くから形成されたアップダウン型行政方式、行政機関の力強さ、民間部門の自立性の弱さ(官から独立している業界団体があまりない)という特徴から見れば、中国の産業政策における行政指導を本当の意味で非強制的な行政手段として活用されるまでは程遠いと思われる。

- まとめの2点目は法的視角から見る中国と日本の行政指導の相違点を分析している。莫氏を代表として、中国では一部の学者が日本の行政指導を平等かつ民主の実現につながるものとして、認識しているが、この部分では、日本の行政指導に対する法的規制の発展などを具体的に述べてみた。
 - 1993年に制定された『行政手続法』の第4章では行政指導について明確に規定されるようになった。これは世界初の行政指導手続法とも言われている。ほかに、日本の通商産業政策において、行政指導がさまざまな産業立法や独占禁止法によって取って代われ、その余地が段々小さくなってきた。また、今日ではほぼすべての地方自治体が行政手続条例を制定しており、情報公開条例と併せて、行政活動の透明化が図られている。つまり、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。
 - 一方、中国においては、現在の中国の法体制からみれば、行政指導という手段を中国で大幅に運用するとしたら、様々な法律上の不備によって濫用されたり、救済されなかったりする可能性が高いので、この視点からも行政指導強化の提唱には問題がある。

- 三つ目のまとめは莫于川の研究に反論しながら、行政指導についての認識と意見を改めてまとめる。

– 行政指導の普遍性について

- 莫氏：行政指導は日本だけのものではなく、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。
- 筆者：日本の行政指導の特徴は行政指導の存在それ自体にではなく、行政指導の過剰性にある。

– 行政指導の性質について

- 莫氏：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。
- 筆者：拡散的、分有的な特徴のある行政方式、封建遺制の一形態（R.M. Spaulding, Jr 1967より）

• 結論

- 結論の部分では、本論文の理論枠組に当てはめて、中国と日本の行政指導の相違から中国と日本の開発主義モデルの本質を分析することを試みている。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と思われる。稟議制の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。
- これに対し、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、「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得ない」というのが筆者の結論である。

本論文の独自性と今後の課題

- 先行研究と異なり，本論文は開発モデルの視角から中国と日本の行政指導のそれぞれの特徴と相違点を分析するものである。
- また，行政指導の中国における適用を分析する際，多くの中国学者の主張と異なり，中国の開発モデルの本質から中国の行政指導の特徴を論じている。
- 今後の課題としては，中日以外の開発主義国家の経験についても研究し，より一般的な理論的枠組みを確立したい。