

中国における地方分権と地方財政

—シンポジウム「地方分権と地方財政」での報告と議論②—

政策研究大学院大学 教授 木村 俊介

一 はじめに

本誌七月号の表題のシンポジウムでの報告と議論の紹介に引き続き、本稿では、中国における地方分権の動きについて紹介していきたい。

本号では、まず、本年三月に開催されたシンポジウムでの中国汕頭大学の杜鋼建(Du Gangjian)法学院長の報告と、同院長から提出された資料に即して、中国における地方分権の現状と課題等について紹介することとする。なお、以下の記述における報告等の要約及び編集は筆者の責任において行ったものである。

二 中国における地方分権

(杜院長の報告、提出ペーパーから)

1 特区制度改革の奨励と行政改革試験区の創設

(1) 許認可改革の率先と政府機能転換への果敢な行動

一九七八年以降の改革開放の三十年間、広東省は、中国の経済社会発展のために先導的な役割を果たしただけでなく、行政改革でも率先して試行を繰り返し、先駆者であり続けた。広東省の行った行政改革の意味を取りまとめるため、この政策が実施されて以来、中国政府が行った行政改革の活動を回顧する必要がある。中国政府の行政改革をその任務と内容から考察してみると、根本的に四つの段階に分けることができる。

第一、一九七八年から九二年にかけての機構改革の段階。この段階で何回も行われた行政改革は、機構改革を主な目的とし、機構の肥大化問題及び幹部の若返りの実現等の問題を解決するのが主要な任務

であった。

第二、九三年から九八年にかけての体制改革の段階。九三年から、中国で市場経済改革が全面的に開始された後、行政改革の主な任務は体制転換に変わり、市場経済体制に適応しない行政体制問題が解決すべき主な目的となった。

第三、九八年から二〇〇二年にかけての政府機能転換の段階。この段階の行政改革の主な目的は、中国の世界貿易機関加盟の必要に適應するため、人、物、資金及びサービスが自由流通に適應するために必要なサービス型政府を設立する政府機能の転換であった。

第四、〇三年から〇八年にかけての「三合一」、三つの改革を一つに統合させることを目指した段階である。この段階の行政改革の主な内容は、機構改革、体制転換と政府機能転換の三つの改革を一体化されること、つまり「三合一」改革の実現である。この「三合一」改革において広東省は一貫して開拓的役割を果たしてきた。

〇八年以降、中国の行政体制の改革は、二回目の「三合一」改革の新時期に向かって動き出した。今回の改革の目的は、大部制改革、行政三分立制改革及び審議制の改革であり、これは、それぞれ過去から行われてきた機構改革、体制改革及び政府機能転換の深化である。改革達成の度合いと要する時間は、決定者の改革計画と実現過程及び改革が直面する機会と条件によって決まるものと考えられる。広東省は引き続き率先者と開拓者の役割を果たすものと考えられる。

過去三十年間の行政改革を回顧してみると、少なくとも以下の重要な領域において、広東省の改革探

求活動は、率先的、実験的役割を果たし、豊富な経験を累積してきたことが分かる。

第一に、特区制度改革の奨励と行政改革試験区の創設である。この三十年間の改革の過程の中で、広東省は特区で大胆に行われた試験と革新活動について、さまざまな活動を一貫して強く奨励し許可していた。特に広東省は深圳特区が持っている有利な条件を利用し、全国的な行政改革を推進するために、一連の先行的な探索活動を行った。その中には、許認可改革の率先と政府機能転換への果敢な行動が含まれるが、これは日本の規制緩和改革に相当するものである。広東省と深圳市は、行政許認可改革の面で豊かな経験を有し、その多くの経験は、直接中央政府に採択されている。全国で実施された第一回目の許認可改革の中で、広東省政府は、率先して許認可が必要とされていた項目を整理した。○一年に、全市各部門の許認可項目千三百七十七件の中から、八百三十七件について撤廃、移転統合又は下級機関への移管を行った。また、深圳市政府においては、許認可改革の一環として、九七年に同市経済体制改革辦公室が許認可状況の研究調査活動を行った。例えば一つのハイテク項目について、報告書の提出から実用化までの過程において、十三部門による許認可が必要であり、そのため十五回の報告書提出、三十項目以上の料金支払い、五十個の捺印を要し、最小六カ月の期限が費やされることが分かった。このような調査結果を踏まえ、煩瑣な手続きの整理を行うこととし、九九年に策定した方針により、四十二の部門・単位が管理する許認可事項は、従来の七百二十三項目から五七・八%削減され四百十八項目とされた。

当市による許認可制度改革の基本的な方法は下記のとおりである。

- ① 許認可必要事項のうち、約二百項目については、市場調節に任せ、企業、社会团体と個人の自主決定に任せることとした。これらの項目は、本来企業の自主的権限の範囲内に属する事項や、国家と広東省政府が行政規制の必要性を明確に規定していなかった事項である。
- ② 六項目について、公開入札募集、競売を実施することにした。例えば、第三種旅行社の判断基準、一部輸産品の数量割当、道路旅客運搬業務の経営権等である。
- ③ 四十一項目について、各区政府の関係部門への移管や市政府以外への移管を行った。都市建設、農業、文化、教育、衛生、民政の管理等に係る事項である。
- ④ 市政府部門による行政監督、管理、行政統計及び登録管理が必要な事項に対して、登録管理制度を実施し、認可を得るための事前報告を廃止した。この改革により、定価、費用徴収、投資、資格審査、資質等級の評定、割当額の配分、輸出入管理等の五十六項目について、十七の部門・単位によって行われていた許認可の重複と交叉状態が整理された。

○一年四月に、深圳市政府は、『政府許認可制度改革の更なる深化に関する計画』において、現在の許認可事項の中から、更に三〇%を削減する目標を再び提出した。これによると、許認可制度の改革作業は、市政府各部門からの自己審査報告、報告の審査に基づく方針確定、実施の三段階に分けて行われることになっていった。

制度に関する若干の規定』を制定したが、注目すべき点は、新たな許認可改革に関する『規定』が、全国で初めて公聴会の開催を定めるなど手続を厳密に規範化した点である。

また、九三年から〇三年にかけて、深圳市は、大規模で不当な費用徴収に関する取締活動を、六回ぐらい実施した。全市において、行政事業面での費用徴収の計二百四十六項目が五回に分けて廃止され、九八年から、個人と企業のために累計六十五億元の負担を軽減することができた。このように広東省と深圳市の許認可制度改革、規制緩和改革は、全国の規制緩和のために、多くの参考となる手本を提供した。

(2) 政務電子化と情報公開化への探求

政務電子化と政務公開の改革領域において、広東省は一貫して全国的に先導的な役割を果たし、中央政府からも注目されている。最も重視されたのは、広東省南海市財政局が推進を始めた政務電子化改革である。広州市が展開した政務情報公開化作業も、全国的に模範的な役割を果たしていた。○二年から、広州市政府管轄下にある各区と県レベルの政府が、政府政務の効率向上のために、政務情報公開作業を全面的に推進した。広州市の政務公開は、政府自身の公開と政府の各機能部門の公開の二つに分けられる。政府自身の公開は、公開作業の重点となり、その内容は管理権、財政権、人事権の公開を含むものである。同市市民が極めて強い関心を持っている市の社会経済発展戦略、発展計画、財政予算と執行状況、政府購入計画、幹部の選抜と活用等は、すべてさまざまな方法によって公開された。政府各職域の公開は、主要な政務の公開、即ち行政機能と範囲、

作業の進行手続と根拠等である。広州市における政務の公開改革の中で、特に政務電子化作業は全国に影響があった。

中国においては、世界貿易機構、WTOに加盟後、新たな情勢に適応するため、基層民主の拡大、社会主義の民主政治建設及び政府機関の作業作風の建設を目標とし、政務公開の実施を通じて、政府活動の透明性と政務効率性を向上させ、政府、政府機関及びスタッフの行政権行使に対する監督を強化し、法律よる行政水準を高め、政府機能を一層転換することとされている。

(3) 総合的執法(法律執行)改革への探求

地方政府の中で、総合的な法律執行への改革を最初に推進したのは、深圳市の羅湖区であった。羅湖区においては、決定権と執法権の厳格な区別と、監督権の強化が図られ、全国で初の地方政府の民意調査室を設立した。羅湖区は初めて設立した総合執法局の役割を強化し、残されていた分散的な法律執行方法を撤廃した。総合執法局の設立は、決定権と執行権の分離要求に応じて、中国における行政三権分離制への最初の改革の模索である。国際的に通用される方法に従えば、専門的な行政執行機構を設立し、執行機構は、専門的に執法監督権を行使し、政策制定、政策調整の機能を担当する必要はなく、独立的に運営されるべきであり、この考え方は、中央政府からも重視された。

また、機構改革の実験地である順徳市では、共産党と政府機関が一体化するモデルを実施し、多くの余計な管理部門と中間的段階を削減した。順徳市が展開した改革のモデルは、必ず全国の他の各地で広範に適応可能とは言えないが、しかし、改革への一

つの模索であり、社会の各方面の議論を引き起こした。

さらに、〇一年に広州市が行った機構改革は、大幅な定員削減を行い注目を集めた。各級機関の現職員数の簡素化が実現され、冗員の削減を図り、定員率は三四・四％に達し、政府機能部門の数も五十五から四十一までに削減され、削減率が二五・五％であった。

今回の機構改革が貫いた原則は、過去の「産業分類」と「部門管理」を根拠に、管理機構を設置する局面を刷新し、保留しないと決定した機構について、看板を下ろし、これを徹底的に撤廃し、過渡的な経過時期を残さず、機構改革を完成させることにした。合併後看板の継続的使用が許された機構については、確実に組織を併合させることとした。政府各部門の内部機構も改革の要求に応じ、調整と簡素化を行い、市委員会の内部機構の一〇％を削減し、市政業務部門の内部機構の約二〇％を簡素化させた。

三 大部制、三分制と審議制改革の探求と将来改革への導き

中央政府は、〇八年に大部制改革を推進した。中央政府は、深圳が大部制改革を模索し蓄積した経験を基礎にしながら考え方を形成させたが、〇八年に作成した大部制改革の方案は、現行体制枠組内での穏当な改革方案であり、改善の余地をかなり残したものであった。

今後中国が行おうとする行政改革は、次の方向に向かつて動き出すものと思われる。大部制、三分制及び審議制の三つを総合させることを通して、過去三十年間に蓄積された改革の成果を更に深化させ、

大部制改革、行政三分制改革及び審議制改革を実現することである。

大部制改革の内容は機構改革に限られることはなく、真の改革の目的を達するためには、必ず分権制、審議制がセットとなつて実施されなければならない。分権制が存在しなければ、行政権力が更に集中し、人治の色合いが更に濃度の高いものになってしまう。政治民主への向上という目的を達成しようとするのであれば、審議制が必ずセットされなければならない。行政民主から政治民主へと推進するためには、審議制が一つの肝心なポイントとなる。

審議制改革は、政府の機能転換を促進する最も重要な方法である。中国では、今後の五年間、「審議民主制」を発展する可能性が十分ある。この制度は、政府が行おうとする重大な決定に対して、専門家委員会があらかじめ検討と審議を行い、政府部門の決定権行使を監督し、新しい大きな行政権力を有する部門が誕生することを防ぐことである。

また、中国の行政体制の改革を成功させるためには、必ず政府部門の簡素化、統一性、効率性の原則に従い、決定権、執行権及び監督権の相互制約と協調を実現させ、政府機能と部門のさらなるスリム化、機構設置の規範化、政府部門職能の有機的統一を図った大部体制の実現を模索しなければならない。

さらに、〇八年に開始された中央政府の大部制改革は、文化、貿易等の領域を動かさなかったが、次なる行政改革は、大部門制の適用領域を拡大する必要がある。私は、各種条件を総合的に考慮し、中国は十八の部委を設立すべきであると考えられる。〇三年に中央政府が発表した改革方案は、「大部制」と明確に書かなかったが、実際には「大部制」に関する発

想と理論的方針が既に形成され、大部制そのものの最初の形が整っていた。最近発生した食品安全問題は、部門利益の独占的局面を打破し、大衛生管理体制の実現が非常に必要であることをより一層浮き彫りにした。現在、世界では「大衛生」の趨勢が普遍的になっているが、我が国では衛生、食品、薬品に対する監督、管理が長期にわたって分断され、この点が国際的制度と協和を取ることを妨害している。これ以外、中央政府と地方政府の改革において、大エネルギー、大環境、大交通という三大管理部門の相互融合の問題も同様に切迫した課題である。

過去三十年間にわたる広東が行った行政改革事業を回顧すると、国有企業の本管理体制改革への模索など広東省が残した多くの領域における改革への模索について、公正な歴史的評価を付与するに値する。このほかに、広東政府は、開放的管理制度の実施や政務公開の推進を始めとする制度改革に取り組み、これらは、いずれの面においても、重要な模索と貢献を残し、我々が回顧し、まとめるに値するものである。

四 中国の財政制度

杜院長は、パネルディスカッションにおいて、中国の地方財政の現状と課題について次のように言及した。

中国では正式な形での地方自治法はないが、過去三十年間、地方の財政制度に関するさまざまな発展が見られる。特にこの数年では地方政府が徴税権を持つようになり、地方の歳入の大半は、インフラ改善、教育、ビジネス等の整備のために使うことが可能である。しかし、地方政府はその権力を使って資

金の徴収はできるが、十分な法的規制がないという問題がある。例えば、最近の金融危機において、〇六年に中央政府の六省庁が集まり、外国資本は大陸中国の住宅を取得できないという規制を行った。しかし本年、広東省において、政府は地方独自の政策を策定し、香港のマカオから来た人は居住用住宅を取得できるようにした。政府はこのような形で土地の使用を改善させたいと考えている。

分権の問題は、その地方の管理、及び地方住民の問題から発生する。例えば中国の東海岸に住んでいれば、社会的厚生という意味でも地方政府から多くの便益を享受できるが、西側の住民は、退職した後には、東沿岸の住民に比べるとメリットが少ない。したがって、地方政府は法律によってそれぞれの自治権を欲しいと考えている。このため、昨年、中央政府は、租税法その他の財務に関する法改正を行った。中国では、地方政府の財源は、法的な制度、法的な規制の裏付けが必要とされている。例えば、五年前は、基礎教育については、地方政府が七〇％を負担することとされ、さらにこの七〇％の中で約八〇％は町レベル（郷鎮のレベル）で負担すべきとされていた。しかし、きちんとした教育のサービスを地方の住民に供給することは地方政府だけでは困難なので、きちんとサービス供給を行うためには、財源の地方交付の制度を変えなくてはならない。このため、現在は、中央政府が基礎教育の七〇％を担っている。つまり、分権においては、一番中国政府にとって重要なのは、地方自治法を整備することである。

また、地方政府がより多くの収入を得られるような国有企業の改革が必要とされるとともに、今後は

地方政府が中央政府と交渉するプラットフォームを作ることが課題となっている。

さらに、中央からの財源移譲システム、特に一般財源の譲渡システムを作ることが必要である。現実には既に発展した地方政府の省が中央政府に対し影響力を有しているが、財源移譲システムにより貧困地域のサポートを行っていくべきである。また、過去二十年間の一極集中によって一部問題が生じている食品安全等の公衆衛生等の問題への介入が必要である。さらに、地方政府の予算手続について監督システムを改善していかなければならない。このような策を通じて中国は、地方政府の財政制度に関して、日本、韓国その他のアジアの国々の経験から学ぶ必要があると考えている。

五 おわりに

今回の報告や討論を通じ、地方分権が求められている中国の現状について、行政の現場からの最新の情報及び問題意識を知ることができた。統一性の強い行政国家としての印象が強い同国であるが、実際には、広東省の行政改革の取組みに見られるように、行政現場の実情を踏まえた改革が大胆に進行しており、活発な行政改革の動きに新鮮な印象を受ける。今後の中国の地方自治、行政改革の発展に引き続き注目していく必要があるものと考えられる。(以上)

(注) 中国の行政区画は、省、地区、県、郷の四層制をとっている。省レベルには、省(二十三)、自治区、直轄市、特別区があり、日本の都道府県に相当する。