

# 中国における国と地方の新たな関係

——シンポジウム「地方分権の時代における  
国と地方の新たな関係」での報告と議論②——

前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、本年二月に開催されたシンポジウムでの北京大学政府管理学院の万鵬飛(Dr. Pengfei WAN) 副教授の報告と、同副教授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 (万副教授の報告、提出ペーパーから)

### 一 現行の地方政府法における地方政府の定義

今日は、中国の地方公共団体制度の考察についてお話をしたい。北京大学の政府管理学院において、私達が専攻しているのは、特に地方公共団体を対象とした比較法学である。今回日本に来る前に日中国における地方政府の改革について、日本における地方分権化、地方自治の改革の成果を学びたいと思ひ、色々勉強し、最近、日本の地方自治法等を中国語に翻訳し刊行している。

中国ではこれまで地方政府の法制度に関する研究がほとんどないが、法制度はすべての基礎になると考えている。まず、地方政府を「統治制度機関であつて準国家的なものであり、一定区域において権限を持つもの」と解するとすれば、もちろん中国にも地方政府は存在する。しかし、地方各級人民政府組織法等を見てみると、中国の法律では明確な定義がされていない。省級、地区級、県級、郷級のそれぞれの人民代表大会と人民政府という書き方がされている。

## 現在の地方政府法の下における 中国の地方政府の定義

・表1 中国の地方政府の組織

省級単位	地区級単位	県級単位	基層単位
		856 Municipal Districts; 368 County-Level Cities;	10 District Offices; 19249 Towns; 13928 Townships; 98 Mongol Sumus; 1093 Nationality Township;
4 Municipalities; 23 Provinces;	283 Prefecture-Level Cities; 17 Regions;	1463 Counties; 117 Autonomous Counties;	1 Nationality Mongol Sumu; 6434 Subdistricts
5 Autonomous Regions; 2 Special Administrative Regions	30 Autonomous Prefectures; 3 Mongol Leagues (Meng)	49 Mongol Banners (Qi); 3 Autonomous Mongol Banners; 2 Special Districts; 1 Forest District	
<b>Total: 34</b>	<b>333</b>	<b>2859</b>	<b>40813</b>

・出典: Handbook of Administrative Regions of People's Republic of China 2008, pp 1.

## 二 中国の地方公共団体の性格

次に中国の地方公共団体の性格について整理してみた。第一に中国の地方公共団体は地方の国家行政機関として捉えられている。日本では地方自治体と呼ばれているが、中国の場合は地方における国の行政機関として位置付けられ、各級の人民代表大会もあくまでも国家の機関の一部として捉えられている。なお、中国では、学会でも民主主義、法治主義が提唱されているが、「地方自治」という言葉を一切使わない。なぜならば、中国政府においては、独立と地方自治を等しく捉えていることから、非常にデリケートな問題である。

第二に中国の地方行政においては共産党が非常に重要な役割を果たしている。共産党を見なければ地方の行政機構、地方政府の在り方を理解できない。地方では、最も権限を有しているのは省の知事ではなく、実はその地方の共産党の書記である。例えば、地方行政機関の長などが汚職等にかかると、「ナンバー2のスキヤンダル」というような言い方をする。一番偉いのはあくまでも党の総書記である。したがって、地方の問題の意思決定においては、やはり共産党の組織が非常に重要な役割を担っている。政策形成においても、共産党の書記が指導をしている。このため共産党と地方公共団体の機構とは切り離せない関係にある。これは人事政策も同様である。

第三に非常に厳格なヒエラルキーの関係がある。地方政府は、国家の行政機関として捉えられ、省級から郷級まで、ヒエラルキーが非常に明確である。これは先進国と一線を画するところである。法律によると、中国では一応象徴として人民代表大会がある。これは中央レベル、省級、地級、県級、郷級に、それぞれの人民代表大会及び人民代表会議が置かれている。ただし地方の人民代表会議が持つ力は国レベルに比べるとやはり弱い。

第四に地方の選挙についてである。「地方政府」といった場合、やはり一番の象徴となるのは地方選挙であるが、地方の人民によって選ばれる指導者は、選挙で選ばれるよりも上から任命されるということが多い。地方政府の要職については人々は、任期を完全に修了するのはなかなか難しく、ほかの職に移っていくことが多い。したがって、地方の人民代表会議も地方政府の色々な要職の任命に当たって、実はそれほど権限を持っていない。これも日本を始めたとする先進国との大きな違いである。地方議会というのは先進国では地方の人々によって選挙で選ばれるという形を取っているが、中国の場合はこれ

と異なる。

第五に、中国の地方政府の中で県級は、人口五十万人〜十万人規模の団体が多く、ほかの先進国の地方公共団体と比べると、かなり大規模な点が特徴である。

次に問題・課題に触れることとする。地方組織法には四回修正が施されているが、大躍進及び文化大革命を例外として、基本的な制度は大きく変わったことはあまりない。一九五四年に制定された憲法と地方組織法はそれほど大きくは変わっていない。

現在の地方行政法においては、まず、「地方政府」の明確な定義が欠如していることが問題である。ま

### 現在の地方政府法における 中国の地方政府の定義

表3 県級単位の人口(県級市を除く)(2004)

人口	県級行政区域の数
675,044,256	1642
1,000,000 以上	97
800,000 - 1,000,000	98
300,000 - 800,000	274
300,000 - 500,000	467
100,000 - 300,000	497
100,000 以下	209
411,111	県級単位の平均人口

出典: Ministry of Public Security, 2005.

た、中国は大きな国であるが、地方政府に対する法律があまりにも単純である。具体的な規定を見てもよくすると、あまり詳細は書かれていない。地方の立法機関あるいは行政機関の業務についても詳しくは書かれていない。そして統一的なルール・規則もない。地方の立法機関や行政機関について標準的な立法の状況と比べると程遠いと言わざるを得ない。さて、地方政府の財政についてであるが、地方の人民に根差した考え方としては、地方財政については自ら決めていきたいと考えている。しかし、中国の場合には、地方財政についても非常に簡単な規則しかなく、いわゆる地方財政法に相当するものがない。このため、中国の地方財政の在り方はあまり透明性が高いとは言えない。それがやはり深刻な問題を生んでいる。

マジソンが合衆国憲法を策定したときに「どのレベルの政府が一番腐敗しやすいのか。中央政府なのか、それとも地方政府なのか。」と問題提起を行ったが、同じ問題提起を中国でも行うべきかもしれない。どのレベルの政府が一番腐敗しやすいのか。ここではやはり色々なリスクの問題が出てくる。なぜ彼らはあれほど容易に汚職に手を染めてしまうのか。やはり地方財政法のようなきちんとした仕組みがないからだと言えるのかもしれない。一応、規定というのはあるが、運用に当たってはあまり透明性があるものではなく、それぞれの行政官に運用が任されてしまっている点の問題となっている。また、監督に関する規定もあまり詳細には書かれていない。

さらに、各機関の間の協力関係であるが、憲法の下でも協力ということがうたわれているが、あまり詳細については書かれていない。まず始めに、地方政府は非常に類似した機能を持っている。現在、学生に対する講義において一つの級だけを教えれば足りると言われるように、各級における機能は全く

同じである。また、地方人民政府の支配力はとても弱く、中央が支配しているのが現状である。

それではこの先の展望であるが、中国は、この三十年間改革開放以降、大変な経済的、社会的な変動を経験しており、これまでなかったような課題が地方人民政府で起こっている。

まず第一に長期開発戦略である。あくまでも社会よりも経済重視の方針が取られていたので、現在は深刻な社会問題が地方で起こっている。例えば教育、住宅、医療、社会福祉、環境保全などが含まれる。住宅、教育、医療の三分野が大変難しい課題であると言われている。

またさまざまな利害の対立があり、人民政府はなかなか利害の調整ができない。

次に一般の人民が自らの力を認識しつつあり、従来の地方人民政府による管理では行き届かなくなっている。また地域、広域での経済統合と発展も課題である。

さらに、グローバル化が中国の地方行政にも大きな影響を及ぼしている。WTOに加入して国際社会とのつながりが強くなってきたために、地方人民政府は国際的に受け入れられた原則を採用しなければならなくなっている。法の支配、開放、公平性という意味で、国際化が求められている。

以上の分析に基づき、今日の中国の地方行政法を見る場合に、新しい視点が必要だと考える。いかにして地方の統治制度をこれから確立していくかという問題であり、中国の今の経済・社会の発展段階に合わせた制度の再構築が必要だと考えている。

まず、国際比較の観点からも今こそ組織法の改定を考える段階なのだと思う。中央と地方の権限の分配をしつかり考える必要がある。中国は巨大な国なので、仮に制度が一つであったとしても地域の違いを隠すわけにはいかない。とりわけ三十年間の改革

開放以降、格差が生まれているので、それを見ないふりをするわけにはいかない。

次に説明責任を地方で評価するメカニズムが必要である。合理的に中央と地方で分業をした上で、説明責任を地方にも課すメカニズムが必要である。北京大学の講義で「中国あるいは西洋で、地方の権限はどちらが強いのですか」と聴かれることがあるが、確かに中国政府のほうがヒエラルキーが強く、中央が支配しているかもしれないが、四つの級があるので、地方でも一定の裁量権があるのが現状だと思う。したがって、地方が説明責任を有するメカニズムをこれから構築する必要がある。

公共については政府も社会も共に支配をするという概念が必要かと思う。すべて政府のみが統治を行うという考え方はもはや時代遅れではないかと思う。中国に関して、地方行政システムでは、分業を考え、地域、そして国レベルでの経済統合を考えた統治システムが必要だと考えている。

将来の理想を考えてみると、例えば、地方の公共行政を考えた場合に、地域限定のもの、公益に関するもの、国に関するものの三つに分けることができる。それに対応する地域レベル、広域レベル、国レベルの統治制度を考えることが方向として適していると思う。

### 三 質疑

(会場からの質問) 中国にとっての一番の問題は、歳入調整の問題だと思う。歳入を最高級のレベルで分けてから、上から下に流していくと、郷級にはわずかな歳入しか分配されず、常に必要な資金が足りない状態にある。このような問題は国内で認識されているのか。

(答) 地方人民政府には三つの問題がある。まず

中央政府と地方との問題、下級の地方政府間の問題、政府と社会間の問題である。ご指摘のとおり、郷級が最も低い行政単位で大変な任務を負っているが、資金が不足している。中国では中央政府が歳入の大部分を動かしているが、実施しなければいけない事務は地方のほうが多いので、日本と同じ課題があると思う。例えば教育行政に象徴されるように、中央政府が多くの決定をしているが、命令するだけで資金が伴っていない。地方にとってまずは資金集めが必要となっている点が深刻な問題である。また各級の間では財源の分配に絡む複雑な関係がある。中央と地方、それから地方同士の財源の奪い合い、競合という問題があり、それは各国でも同じ課題ではないかと思う。

### 四 パネルディスカッション

#### ○国の組織と地方の組織との関係

私の意見は、まず中央集権化や地方分権化は、真空中に存在しているものではなく、背景にとっても複雑な文脈がある。したがって、総合的な見方をしないと分権化、中央集権化は理解できない。もし正しく理解したいのであれば、政治と行政のバランスに注目をする必要がある。振り返ると、歴史的にも政治と公共行政は分立してきた。あまりにもさまざまな活動が政治問題化した場合、利己的な理由のためだけに政治問題化させて主張する場合はあまり問題解決には役に立たないのではないかと思う。米国のトクヴィルの言葉に、「二つの共通の原則が政治科学には存在している。大衆が地方のことばかりを考えているのであれば、自己決定ができる。大衆が管轄を超えて存在しているのであれば、建設的な考え方をパートナーと共に考える必要がある。」というものがある。地域政府が、市民組織、NGOと課題に

ついで検討を行い、継続的な回答を見出す必要があると思う。

次のバランスが、政治的な伝統と政治の近代化である。例えば、中国は、昨年末に、北京にある地方団体の事務所の廃止を決めた。中央政府からの投資資金をある特定の地域に誘導するための腐敗の温床となつていくということと廃止を決定したのであるが、形態だけを変えたとしても実質的に中身の解決にはならないという意見もある。

もう一つの課題は、昨年、一部の省で、階層を減らそうという試みがあった。中国では四つの級があるが、一部の省では、その下の級については省が直接管轄をするか、あるいは中央が省を経由して管轄をするかという議論になつていく。

政治改革は複雑なもので、場合によってはそれなりのプロセスを経由する必要がある。もともと私の専門は都市(住宅)コミュニティの研究、中国の協議委員会等の研究であるが、協議委員会の人から、我々は自治というものには馴染みがないと言われたことがある。上級の政府から何か権限移譲があったとしても何をどうしたらいいのか分からないと言われた。そのような意味で、政治伝統のことも考えたバランスのとれた動きが必要だと思う。中国を近代化、分権化しようと言っても、政治の歴史も考えなければならぬ。

第三に、民主主義とほかの制度の間のバランスも必要だと思ふ。民主主義は効率的ではないかもしれない。例えば、北京で多くの構想・計画があるが、市民参加、民主主義というと効率が落ちる可能性があり、逆に北京の早急な開発はできなかつたかもしれない。もし全部民主主義で、市民参加だと言つていたら、今のように北京は発展していなかつたかもしれないという意味でのバランス、それから効率性と民主主義的な手続も留意する必要があると思ふ。

第四に協力の問題がある。中国の三国志に、「長く共に生きるのであれば、逆に独立する必要があり、独立するのではあれば、共に長生きをすることが出来るかもしれない。」というよく知られた文があり、しかし協力も必要であるというような文章がある。グローバル化の時代に人と人との関係、国と国との関係、行政単位同士の関係を考える際に、バランスの取れた協力関係、また役割分担が必要になつてくる。

第五のバランスは、経済発展と社会的な進展である。中国はこの三十年間、改革開放で経済ばかりを重視してきたが、逆に言えば、社会的な進展は優先順位が低かつたのが現状である。そこで今となって、中国政府は中央も地方でも、もつと社会的な発展に注目するようにと言つていく。まとめると、分権化あるいは集権化を考える際に、このようなことをすべてを考える必要があると思ふ。

#### ○中央と地方の協議

中央と地方という場合に、通常は中央と省級になる。省級が地方の中でも一番上の級で、それ以下の級については省が監督しているからである。中国では、中央政府が強く、特に財政あるいは歳入の分配についても中央が強いのが現状である。意見の調整を中央と地方でするということになる。西洋では二つのルートがある。一つは国会・議会、もう一つは地方のレベルでの地方の代表者がいる。中国では公式のチャンネルはまず取り決めがあり、これは法律に基づいたものではなく、運用上の手続である。例えば、すべての省政府が言わば大使館のような出先機関が北京にある。その重要な任務は国の担当部署に影響力を行使して、自らの省に金を持つてくることである。例えば、大型プロジェクトを自らの省に誘致をして、投資を誘致する。そうすると、省のG

DPが大きく成長できるように出先機関は頑張る。また省としてGDPが上がるか否かで将来の昇級、昇任も決まる。中国では公式のメカニズムもあるが、例えば、中央と省との間で財源の調整があるが、それ以外に多くのインフォーマルな協議の場はある。昨年末、中央政府は北京にある一部の県級の出先機関の廃止をしようとしたが、省の出先機関はまだ残すということにしている。省の出先機関を存続させることによって、省は不満があつた場合に北京に申し立てをしたいかもしれないが、省の出先機関の人たちを地方に戻して説得をしたり、安定化をさせるといった動きがある。統一的な国家ではこのようなメカニズムは不要と思う。日本では大都市が東京に出先機関を置いて影響力を行使しようということはないのかもしれないが、中国では中央と省の間関係は未だ制度化が定着していない関係がある。

#### ○終わりに

我々はグローバル化が進展し、お互いに相互依存度が増大している世界の中において、更にお互いの交流を頻繁に行わなければならない。中国と日本は隣国であるが、地方行政については専門家においても互いの国の状況をあまり分かつていない。中国政府の部局も、日本を含む先進国からもつと意欲をもつて学びたいと思つており、定期的にこのような交流が進められればと願っている。中国は未だ開発途上の国であり、より強くなるうとするならば、GDP、物質的な側面だけではなく、制度構築、いわゆるソフトパワーの強化を図らなければならないと考えている。それが鍵を握ると思つていく。

(注) 中国の行政区画は、省、地区、県、郷の階層制をとつていく。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。