

中国習近平政権による国務院改革

—重点は許認可権限の見直しと管理機能の統合—

調査部

主任研究員 佐野 淳也

要 旨

1. 習近平政権が行政改革を積極化させている。その中心である国務院機構改革の主な目的は、①経済・社会の発展促進（活性化）、②マクロ経済・社会面での管理強化、③権限及び責任の所在が不適切な状態の解消、④官僚の腐敗等への制度的対応の4つに絞り込まれる。
2. 「国務院機構改革・機構転換方案」（以下、「プラン」）は、機構改革（組織再編）と機能転換（権限の見直し）に二分されている。組織再編では総じて権限の強化を重視し、メディアに対する監督管理機能の一本化など6項目を提示した。権限の見直しとして示された措置は「小さな政府」を志向するもので、経済活動に対する政府の介入削減や地方への権限委譲といった6つに分類出来る。「プラン」の内容分析などから、国務院機構改革は後者の権限の見直しの方を重視していると判断される。
3. 「プラン」が全国人民代表大会で採択された同じ本年3月に、国務院弁公庁（内閣官房に相当）から「改革工程表」の役割を担う通知が発出され、2日後には全面公表された。中国でこうした工程表が公開されることはまれで、世論の力を借りて、権限の削減や委譲に対する中央省庁の抵抗を抑えようとする習近平政権の意向がうかがえる。
4. 「改革工程表」の特徴から、期間の前半で実績を積み重ね、改革に弾みを付けようとしていることが読みとれる。さらに、「改革工程表」に盛り込まれた全72項目が上述した4つの改革目的のどれと合致しているのかを分析すると、許認可権限の見直しと管理機能の統合の2つが今回の国務院機構改革における重点といえる。
5. 改革プランの採択から3カ月後の進捗状況を確認したところ、組織再編においては、過去の改革で見送られてきた鉄道部の解体にこぎつけ、交通に関する行政機能を交通運輸部に集約出来たことが最大の成果であろう。権限の見直しでは、生産プロジェクト等に関する許認可権の廃止・委譲の進展があげられる。
6. 地方政府による投資意欲の拡大や権限肥大化の動きを抑えつつ、権限の委譲を進めていけるかが改革の成否を左右する鍵である。習近平政権の実行力も不可欠である。こうした難題を克服すれば、健全な成長持続や発展方式の転換、経済・社会の活性化も現実味を帯びてこよう。

目次

はじめに

第1章 国務院機構改革に取り組む背景と「プラン」の内容

- (1) 過去6回の国務院機構改革の成果と残された課題
- (2) 「プラン」説明等で示された改革の目的
- (3) 「プラン」は権限の見直しを重視

第2章 「プラン」採択以降の改革の進展

- (1) 「改革工程表」を全面公表した意図
- (2) 「改革工程表」の記載内容と特徴
- (3) 国務院機構改革の中間進捗状況

第3章 改革の一層の進展と中国経済・社会へのプラス効果

- (1) 改革が最終的に成功するための3つの課題
- (2) 国務院機構改革の進展に伴う経済・社会へのプラス効果

おわりに

はじめに

2013年3月の全国人民代表大会における選出手続きを終え、習近平政権が名実ともにスタートした。同大会では、「国務院機構改革・機能転換方案」(以下、「プラン」)が審議され、賛成多数で採択された。その採択直後に、「プラン」の具体的な実施スケジュールが公表され、習近平政権は一連の改革を2017年までに完了させると明言している。「国務院機構改革・機能転換方案」は一言でいえば行政改革であり、実施スケジュールは工程表といえよう。

社会主義体制を60年以上続けるとともに、政府主導で高成長を長年追求してきたことから、中国は諸外国と比べて、政治(行政)の経済活動への介入度が高い。成長方式や産業構造を転換するためには、自ずと目標実現に適した行政システムへの再編が必要になる。また、習近平政権は幹部層における汚職・政治的腐敗の蔓延に危機感を抱いている。行政改革を通じて蔓延状態を是正していかなければ、内外の企業や投資家からの信認を失い、事業展開及び出資の縮小による経済の失速を引き起こしかねない。進行中の行政改革の内容を分析することは、中国の持続的な経済発展を展望するうえで有用と考えられる。

1980年代以降、国務院の機構改革は定期的には実施されてきた。今回の国務院機構改革は、1998年に朱鎔基首相(当時)が三大改革(国

有企業改革、金融システム改革、政府機構改革)の1つと位置付け、大規模な省庁再編及び人員削減を断行した時と比べ、今回の国務院機構改革は盛り上がりには欠ける。しかし、「プラン」の内容を詳細に分析すると、今回の改革では組織の簡素化よりも機能転換、すなわち中央政府の果たすべき役割や権限の見直しに重点を置いたものになっていることが注目される。

本稿の目的は、習近平政権が現在進めている国務院機構改革の特徴及び課題を明らかにすることである。

本稿は3つの章から構成される。1. では、「プラン」の全文及びそれに関連した発言から、今回の国務院機構改革の目的と何を実施しようとしているのかを整理する。その際、過去6回の前例との相違点に着目し、今回の改革では政府の機能転換が特に強調されていることを指摘したい。2. では、3月26日付けで出された通知から、国務院が策定した「改革工程表」の特徴を指摘する。さらに、「プラン」の採択から2013年の年央までの間に、「プラン」及び「改革工程表」の内容がどの程度実行されたのかについて確認していく。3. では、国務院機構改革の目標達成に向けての課題等を指摘する。そのうえで、今回の国務院機構改革が方針通りに進展した場合、一連の経済構造改革や経済成長にどのような影響を及ぼすかについて最後に考察したい。

第1章 国務院機構改革に取り組む背景と「プラン」の内容

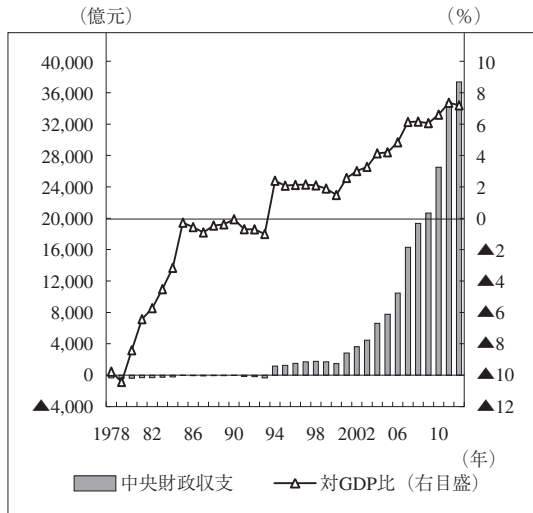
(1) 過去6回の国務院機構改革の成果と残された課題

1980年代以降、中国では国務院（中央政府）の機構改革が計6回（1982年、88年、93年、98年、2003年、08年）実施された。中央政府レベルにおける行政改革は、何のために実施されたのであろうか。そして、どのような成果をあげるとともに、何を課題として残したのか。2013年3月から改めて国務院の機構改革に着手した理由を探るため、まず過去6回の改革を概観したい。

過去の国務院機構改革、少なくとも1998年までに行われた改革の最大の目的は、組織の簡素化であった。文化大革命が1970年代後半に終結し、文革期間中に失脚した官僚の復帰等を背景に、中央政府は多くの人員を抱え込むようになり、組織の肥大化や効率低下が問題となっていた。しかも、歳入基盤の脆弱性もあって、中央政府の財政収支は1970年代後半から80年代前半にかけて大幅な赤字に直面していた（図表1）。財政再建の観点からも、人員や組織数の削減が急務となっていたのである。

そこで、82年以降、部・委員会（省庁）などの組織の数や人員の削減が繰り返し実施さ

図表1 中央財政収支



(注1) 地方への財政移転前。
 (注2) 対GDP比のマイナスは、中央財政赤字の対GDP比を示す。
 (資料) 国家統計局『中国統計摘要2013』

れた。これに対し、中央省庁は削減策に従う一方、何らかの名目を付けて、組織や人員数の再拡大を図ってきた。そして98年、当時の朱鎔基首相が部・委員会の削減及び中央政府の人員半減を公約し、大規模な行政改革に取り組んだ結果、部・委員会の数は40から29に、人員も1.67万人まで削減（改革前比47.5%減）することに成功した（図表2）（注1）。

簡素化以外の改革の目的として、市場経済化の進展や国内経済の発展などに伴う組織の再編があげられる。とりわけ、2003年以降の国務院機構改革では人員削減が目標や成果として強調されなくなる一方、機能面を考慮した省庁の統廃合や設置の動きが活発になった。例えば、2003年の改革では、国内市場で

図表2 国務院機構改革（1980年代以降）と主要成果

| 提唱時期 | 主要成果 |
|-------|--|
| 1982年 | ・部・委員会の数を52から41に削減 ・人員を5万1,000人から3万人に削減 |
| 1988年 | ・部・委員会の数を45から41に削減 ・人員を改革前の実数比で1万人余り削減 |
| 1993年 | ・人員を約20%削減 ・部・委員会の数を41から40に削減 |
| 1998年 | ・部・委員会の数を40から29に削減 ・人員を47.5%削減し、1.67万人に |
| 2003年 | ・国家経済貿易委員会及び対外貿易経済合作部を廃止して商務部を設置する一方、国家発展計画委員会が国家発展改革委員会に改称（部・委員会の数は29から28に削減） |
| 2008年 | ・人的資源社会保障部や交通運輸部の設置など、複数の部・委員会にまたがっていた関連機能を1つの省内に集約（大部門制）した結果、部・委員会の数は28から27に |

(資料) 『人民日報』（2013年3月11日付け記事）、潘榮華『中国政府改革』など

のモノの取引を管轄していた国家経済貿易委員会と対外貿易を管轄していた対外貿易経済合作部の2省庁を廃止する代わりに、商務部が設置された。これは、WTOへの加盟に伴い、国内の企業（内資、外資を問わず）は原則として海外と自由に貿易出来るようになり、「国内取引と海外貿易を分けて管理する」よりも、両方を一元的に管理する官庁を新設した方が効率的と判断したためとみられる（注2）。さらに、市場経済化の流れを受け、国家発展計画委員会は計画経済の象徴である「計画」の文字を外し、国家発展改革委員会に改称した。

2008年の改革では、「大部門制」に沿った組織の再編が実施された。「大部門制」とは、「機能が似通った行政機関を統合し、機能重

複を解消することで効率化を図る改革」と定義されている（注3）。2007年末以降、「大部門制」の推進は行政改革における主要テーマとして論じられるようになった。したがって、人的資源社会保障部や交通運輸部の新設はそれぞれ、社会保障、交通行政において複数の省庁に分散していた関連機能を1つの省庁に集約する取り組みの一環と位置付けられる。また、高成長に伴う環境汚染の悪化を背景に、国家環境保護総局が環境保護部へ格上げされた（注4）。

過去6回の改革を通じて、いずれの目的についても一定の成果をあげたといえる。しかし、2013年の政府活動報告では、「政府の機能転換がまだ不十分なうえ、腐敗現象が発生しやすい分野や多発している分野がある」（中国通信社『月刊中国情勢』2013年4月号掲載の全文日本語訳）ことを率直に認めた。中国政府は機能転換、すなわち政府の果たすべき役割や権限の見直し、汚職の蔓延防止等を行政改革で残された課題として位置付けているといえよう。

(2) 「プラン」説明等で示された改革の目的

上記の経緯も踏まえ、習近平政権はどのような目的で今回の国務院機構改革を提起したのか、関連する発言（説明）の分析から明らかにしたい。具体的には、①2013年3月10日の「国務院機構改革・機能転換プラン」（以下、

「プラン」）に関する馬凱国務委員（現、副首相）の説明、②李克強首相の就任記者会見における関連発言（3月17日）、③王峰・中央機構編制委員会弁公室副主任による「プラン」のブリーフィング（3月11日）を使って、改革の主要目的を指摘する（注5）。馬凱国務委員の説明は全国人民代表大会での法案提出理由という点、李克強首相は今般の国務院機構改革における最高責任者である点に着目した（注6）。そして、王峰副主任のブリーフィングは内外のマスコミに対し、「プラン」のポイントを解説するために行われたものであることから、分析対象に選んだ。分析の結果、習近平政権下で行政改革に着手しなければならない主要な目的は、以下の4点に絞られる（図表3）。

第1に、経済・社会の発展促進である。李克強首相は記者からの質問に対し、起業などの際、「数十の公印を押してもらいが必要があ

図表3 国務院機構改革の目的

| 改革目的 | 発言者/説明者 | | |
|-----------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|
| | 李克強 (2013/3/17) | 馬凱 (2013/3/10) | 王峰 (2013/3/11) |
| 経済・社会の発展 (活性化) | ○ | ○ | ○ |
| マクロ経済・社会 面での管理強化 | ○ | ○ | ○ |
| 権限及び責任の所在 が不適切な状態 の解消 | - | ○ | ○ |
| 官僚の腐敗等への 制度的対応 | ○ | ○ | - |

(注1) ○は、間接的なものを含め、言及あり。-は、言及なしを指す。

(注2) 敬称・肩書は省略した。

(資料) 中国政府ホームページなど

るとの不平をよく聞く」と述べた。そして、今後5年間の任期中の施政目標を尋ねられると、①経済の持続的発展、②民生の改善、③社会の公平促進を「3つの任務」として掲げ、そのためには政府が改革・開放を通じて、「経済・社会が活力に満ちあふれるようにすること」が必要と主張している。発言全体から、行政機関の膨大な許認可権限によって経済・社会の発展は阻害されており、その是正に向けて改革を実行するという意欲がうかがえる。

なお、世界銀行が2012年10月に発表した事業環境調査（Doing Business 2013）によると、中国は185の国・地域の中で第91位にとどまった（注7）。改善されつつあるものの、事業設立や建設許可取得に要する日数が依然として多く、順位を押し下げる要因となっている。

馬凱國務委員による「プラン」の説明（以下、「プラン説明」）では、機構改革の原則の1つとして、「社会の活力を引き出すこと」が強調された。王峰副主任のブリーフィングにおいては、この改革の最終目的が経済・社会の発展であり、そのためには「体制機構の弊害の除去」が必要と、断言している。王副主任の指摘した弊害とは、李首相の述べた「数十の公印」、すなわち多すぎる許認可権限によって経済の活力が損なわれている状況を意味するものと思われる。

第2に、マクロ経済・社会面での管理強化である。「プラン」の法案説明の際、馬凱国

務委員は、国务院の各部門によるマクロ管理が不十分との認識を示した。「政府は自らがしっかり管理すべきことをしっかり管理する」（李克強首相の3月17日の記者会見）という基本原則を踏まえると、大所高所の観点に立って、マクロ面（経済、社会の両面を指す）での管理を強化することは中央政府の果たすべき役割であり、その実現のために国务院機構の改革を進めなければならないと解釈出来る。王峰副主任のブリーフィングにおいて、「簡政放権」（政府の簡素化及び許認可等の権限見直し）と「管理強化」を改革の構成要素として同等に扱っていることは、そうした見方の証左といえよう。

第3に、権限及び責任の所在が不適切な状態の解消である。例えば、馬凱國務委員による「プラン」の説明では、「権限と責任が噛み合わず、権限を奪い合い、責任を転嫁する」現象や一部の分野で組織が重複している状況を指摘したうえで、それらが行政効率を低下させていると批判した。王峰副主任のブリーフィングも、省庁の統廃合などの事例紹介のなかで「職責関係の整理」や「職責の重複を減らす」、「分業関係の強化」といった表現が繰り返され、権限や責任の明確化の重要性を説いた。李克強首相の記者会見では触れられていないものの、総じていえば、権限及び責任の所在が不適切な状態を解消することが中央政府レベルでの行政改革の重要な目的の1つと判断出来る。

第4に、官僚の腐敗等への制度的対応である。李克強首相は記者会見の席上、前述した膨大な許認可権限が腐敗やレントシーキング（規制による利益の維持・確保のためのロビー活動）を生じさせ、政府のイメージを損ねているとコメントした。一方、「プラン説明」は、行政に対する監督機能の不備が「不作為や勝手な行為、私利のための権限利用、汚職・腐敗など」をもたらしたと指摘している。腐敗の引き金となる要因についての見解の相違はみられるものの、「汚職を行えず、汚職を行おうとも思わないようにする」（李首相の就任記者会見）ため、行政機構に対する監視機能の強化など、制度面での改善が必要という点で、2つの発言（説明）は共通している。汚職・腐敗に対する強い危機感も勘案すれば、国務院機構改革を通じて官僚のこうした行為を防止することは、体制維持に向けた最優先課題と考えられる。

(3) 「プラン」は権限の見直しを重視

次に、「プラン」の全文を分析し、上述した4つの目的を達成するためにどのような措置が打ち出されたのか整理しよう（注8）。「プラン」が①機構改革（組織再編）、②機能転換（権限の見直し）の2つに大別されていることから、それぞれの記載内容を確認し、どの目的に対応したものか考察したうえで、全体を通じた特徴について指摘したい（注9）。

組織再編に関して、「プラン」は、鉄道関

連の「政企分離」（行政と企業経営の機能分離）やメディアに対する監督管理機能の強化など6項目の改革目標を盛り込み、その実現のために部門の統廃合を行う方針を示した（図表4）。6項目の改革目標内容を詳細にみると、改革の性質あるいは前節で整理した4つの目的との対応関係から、鉄道関連と残り5項目に二分出来る。

鉄道関連の「政企分離」は、鉄道部が鉄道経営（現業部門）と鉄道に係る許認可権限の両方を抱え込んでいるために生じやすかった汚職・腐敗への制度的対応と解釈出来る。加

図表4 組織再編目標と具体的措置

| 目標 | 具体的措置 | 背景等 |
|--------------------|--|--|
| 鉄道関連の「政企分離」 | ・鉄道部を廃止し、現業部門は中国鉄道総公司（新設）、鉄道行政機能は交通運輸部に移管 | 腐敗の温床との指摘に加え、2011年7月の高速鉄道事故での不適切な対応が批判的に |
| 出生、医療衛生を所管する官庁の統廃合 | ・衛生部と国家人口・計画生育委員会を廃止し、2省庁の機能は新設の国家衛生・計画生育委員会に移管 | 1人っ子政策の継続を強調 |
| 食品・薬品の安全面での監督管理強化 | ・国家食品・薬品監督管理総局を新設し、複数の部門にまたがっていた食品の安全監督管理に関する機能を集約 | 食品や医薬品の安全性をめぐる事件・事故が相次ぎ、人的被害も |
| メディアに対する監督管理機能の強化 | ・国家ラジオ映画テレビ総局と国家新聞出版総局を廃止し、2部門の機能は新設の国家新聞出版広電総局に移管 | 情報統制及び宣伝機能の低下 |
| 海上における国家権益の保護強化 | ・国家海洋局を再編し、複数の省庁や部門にまたがっていた海上での法執行機能を集約 | 海洋権益の確保 |
| エネルギーに関する監督管理体制の整備 | ・国家電力監督管理委員会を廃止し、その機能を国家エネルギー局に統合 | 省エネや価格決定メカニズムの改革推進 |

（資料）中国政府「国務院機構改革・機能転換プラン」、各種報道

えて、鉄道関連の組織再編では、現業部門を分離し、新設の中国鉄道総公司（国有企業）に引き継がせただけでなく、鉄道部そのものを廃止し、鉄道行政機能は交通運輸部へ移管されることになった（注10）。権限及び責任が分散している状態を解消し、交通に関する行政機能を交通運輸部に集約した。

その他の組織再編は、いずれも管理強化に加え、権限及び責任の所在が曖昧な状態の解消という2つの目的に沿ったものである。具体的な措置でも、複数の部・委員会（省庁）や国家局（省庁の外局に相当）に分散している機能を1つの組織に統合させる手法は共通している（注11）。とりわけ、メディアに対する監督管理機能の強化は、前節で紹介した王峰副主任も認めたように、文化行政に関する権限を統合する「大文化部」構想への第一歩として注目される。

権限見直し策として、「プラン」は投資に関する審査・許認可や費用徴収等の削減など、10分野での改革を提唱したが、これは馬凱國務委員の「プラン説明」で示された機能転換における6つの面（方向性）を細分化したものである（図表5）。そこで、権限見直し策の特徴や改革の目的との関係性を一層際立たせるため、「プラン説明」における6つの方向性を用いて、「プラン」が掲げる機能転換を整理したい。

第1は、経済活動に対する政府の介入を減らすことである。具体的な措置として、①投

図表5 権限見直しの方向性と主な内容

| 方向性 | 主な内容 |
|----------------------|--|
| 1. 経済活動に対する政府の介入を減らす | ・投資案件などに対する許認可権限の縮小 ・商工業登記制度改革（手続きの簡素化） |
| 2. 社会に対する政府の関与を減らす | ・業界団体と行政機関との分離推進 ・一業界で複数の団体設立を容認、公益団体等の設立手続きの簡素化 |
| 3. 地方への権限委譲 | ・中央から地方への財政移転に際し、地方の裁量を拡大する方向で制度を改善 ・投資や生産・営業活動に関する審査・許可事務の委譲 |
| 4. 機能（権限）統合 | ・医療保険や不動産関連の登記などの所管官庁を一元化 ・統一的な信用情報プラットフォームなどの構築 |
| 5. マクロ管理の改善、強化 | ・発展計画の策定、経済動向の分析及び判断などの機能を強化 |
| 6. 制度整備、法に基づく行政の強化 | ・法制度の整備による恣意性の排除、情報公開等を通じて外部からの監視機能を強化 |

（資料）馬凱「國務院機構改革・機能転換プランに関する説明」

資案件や生産活動に対する審査・認可事項の削減、②商工業の登記条件の緩和（当該業種を主管する部門の事前審査は原則不要となり、工商部門に登記申請し、営業許可書を取得出来れば開業可能に）などが提起された。主として、経済・社会の発展（活性化）という目的を実現するためのものと判断される。許認可権限が汚職と結びつきやすいことを勘案すれば、腐敗への制度的対応の一環としても分類出来よう。

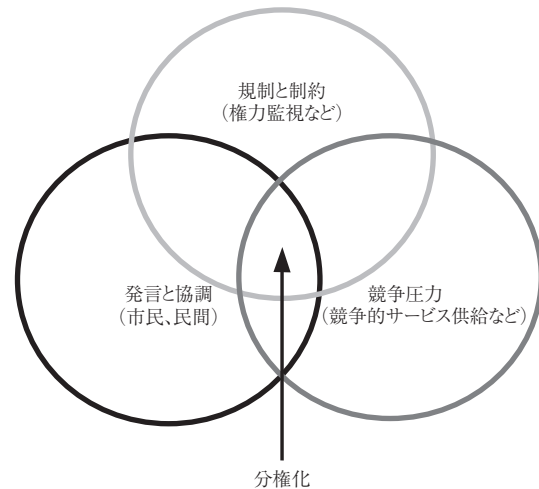
第2は、社会に対する政府の関与を減らすことである。一業界で複数の団体設立の容認、公益団体等の設立手続きの簡素化などが具体的措置としてあげられた。総じて、社会の活性化を目的とするものである。ただし、業界

団体と行政機関との分離促進については、業界団体の行政機関化が指摘されるなか、業界団体の自主性を高めるとともに、行政機関とのなれ合いを減らそうとしているとも考えられ、官僚の腐敗等に対する制度的対応という側面が強い。

第3は、地方への権限委譲である。主な措置として、①中央から地方への財政移転の際、特定移転支出（日本の国庫補助金に相当）から一般性移転支出（地方交付税交付金）への転換を推進し、地方政府の財政面における裁量権限を拡大、②投資等に関する審査・許可事務の委譲が盛り込まれた。地方に権限を移す前に、許認可制限の一部廃止を行うとの文言が含まれていることも考慮すれば、経済の活性化を目的とした方策と解釈出来る。さらに、中央政府限定ではあるが、経済に関する許認可権限の一部を手放すことにより、汚職に対する抑制効果の向上も期待されよう。

『世界開発報告1997』によると、政府の能力を向上させるためには、①有効な規制と制約（権力監視など）、②競争圧力（競争的なサービス供給など）、③発言と協調（市民、民間）の3つのメカニズムが必要と指摘している（図表6）（注12）。そのうえで、分権化は3つのメカニズムを充たす取り組みとしてあげられている。この考え方に基づけば、中央から地方に権限を委譲し、地方分権化を推進することは、取り組みの方向性として正しいと評価出来る。

図表6 政府の能力を向上させるメカニズム



(注) 資料の記述を一部抜粋、変更して作成。
(資料) 世界銀行『世界開発報告1997』P.12

第4は、機能の統合である。「プラン」に記された権限見直し措置の内、ここに分類される事項は、①所管官庁の一元化、②システムの一元化に大別出来る。前者には医療保険や不動産登記に関する業務が含まれ、後者には信用情報や公共資源取引に関する統一プラットフォームの設立が含まれている。いずれも、行政の機能と効率向上が喫緊の課題であり、権限及び責任の所在が不適切な状態を解消する必要がある。システムの一元化は、財産移転情報を把握しやすくすると考えられることから、腐敗・汚職の抑止という目的にも沿っている。

第5は、マクロ管理の改善、強化である。これは文字通り、マクロ経済・社会面の管理強化という今般の国務院機構改革の目的に対

応している。「プラン」では、発展計画の策定や経済動向の分析及び判断機能の強化などが具体策として盛り込まれた。

そして、第6は制度整備、法に基づく行政の強化である。管理強化のためと一見解釈されるが、法に基づく行政は恣意性の排除につながり、腐敗防止策の側面も有している。さらに、「プラン」には情報公開等による外部からの監視機能の強化などが掲載されており、こうした制度の整備は幹部の汚職・腐敗を防止するためともいえる。

「プラン」の機構改革（組織再編）と機能転換（権限見直し）を比較した場合、権限見直しは10の分野に及び、組織再編における具体的な措置（6つ）よりも指摘された数が多い。さらに、権限見直しの中には組織の統廃合を直接伴わない内容が多く盛り込まれた半面、組織再編の中で示された具体的な措置は簡素化のためではなく、機能面を重視した統廃合が大半であった。したがって、「プラン」は組織再編と権限見直しの二本立てになっているものの、両者は同格ではなく、権限見直しの方を重視しているとの結論を導き出せる。これに対し、過去6回の国務院機構改革プランの表題は字句の些末な違いを除けば、すべて「国務院機構改革方案(方案=プラン)」と書かれており、組織再編の一環として権限見直し（「政企分離」や現業管理官庁の廃止など）が行われてきた（注13）。今回の国務院機構改革は権限見直しの重要度において、

過去6回の改革とは大きく異なる。

さらに、李克強首相の就任記者会見を用いると、その違いは一段と顕著になる。会見において、李首相は現在1,700以上ある国務院の許認可項目を5年間で3分の1以上減らすと明言した。権限見直しに関する数値目標を設定し、それを首相自らマスコミに示すのは極めて異例である。半面、人員削減に関しては「人数を減らすことはあっても増やすことはしない」と述べただけで、曖昧な姿勢をとっている。「プラン」にも、具体的な人員削減目標は示されていない。

(注1) 国務院には、部・委員会以外にも、国務院直属機構や国務院弁事機構といった部門が存在している。ただし、今回も含めて全7回の国務院機構改革での増減推移を的確に比較出来るのは、部・委員会のみであるため、本稿では、部・委員会の数のみを評価基準とした。

(注2) 佐々木[2004]P.32。

(注3) 『日刊中国通信』2013年3月4日付け記事。

(注4) 部・委員会は、他の部門よりも格上扱い。

(注5) 馬凱国務委員による「プラン」の法案説明及び王峰副主任によるブリーフィングの全文は、中国政府ホームページ内の特集コーナー (http://www.gov.cn/2013lh/content_2364664.htm) からアクセス出来る。李克強首相の就任記者会見は、『新華網』(<http://www.xinhuanet.com/2013lh/zongli/wenzi.htm>) を参照されたい。なお、本稿執筆の際、馬凱国務委員の「プラン」説明は『日刊中国通信』2013年3月21日号、李克強首相の記者会見はラヂオプレス『旬刊中国内外動向』2013年3月31日号掲載の日本語訳も参考にした。

(注6) 中央機構編制委員会とは、政府や党組織などの機構改革の立案、改革過程における各種調整、機構改革の実施状況に対するチェック機能などを担当する部署であり、同弁公室は事務局に相当する。なお、中央機構編制委員会のトップは、李克強首相が兼務している。

(注7) 世界銀行発表のDoing Businessについては、専用ホームページ (<http://www.doingbusiness.org/>) を参照されたい。

(注8) 「プラン」の全文は、中国政府のホームページ (http://www.gov.cn/2013lh/content_2354443.htm) 参照。

(注9) 原文をそのまま日本語にすると内容が伝わりにくいため、本稿では資料名等の例外を除き、機構改革を組織再編、機能転換を権限の見直しと意識した。見直しには、

- 廃止・委譲に加え、統合や強化が含まれる。
- (注10) 厳密には、鉄道発展計画を含む政策立案機能は交通運輸部に吸収され、鉄道の安全やサービスに関する監督・管理機能は、新設の国家鉄道局が担当と規定されている。国家鉄道局は、交通運輸部の管理下にある国家局（外局）である。
- (注11) ただし、商務部が従来担当していた豚屠殺指定地点の監督管理は、国家食品・薬品監督管理総局（食品・医薬品の安全面に関する監督管理を主管する部門）ではなく農業部に移管されるなど、統合以外の手法も一部用いられている。
- (注12) 資料では国家とあるが、実質的には政府について論じている。
- (注13) 汪[1998]P.94～P.119、中国政府ホームページなど。

第2章 「プラン」採択以降の改革の進展

3月14日、全国人民代表大会は「プラン」を賛成多数で採択し、習近平政権による国務院機構改革は実施段階に入っている。採択から約半月後、国務院弁公庁（内閣官房に相当）は各省庁・部門に向けて通知を出し、「プラン」に記された目標及び具体的な措置を実現するよう要求した。そこで本節では、同通知の内容分析を通じて、「プラン」がどのような手順で実施されようとしているのかを明らかにする。加えて、中央政府が「プラン」採択以降、通知の公表をはじめ、改革に関連してどのような行動をとったのか、国務院の組織再編と権限見直しがどの程度進展したのかについて概観したい。

(1) 「改革工程表」を全面公表した意図

3月26日付けで国務院弁公庁の出した「《国務院機構改革・機能転換プラン》の実施

に伴う任務の分担に関する通知」は、①完了期限、②実施期間をいくつか分割したうえ、そこまでの中間目標も設定されていることから、「改革工程表」の役割を担っている（以下、同通知を「改革工程表」と表記）（注14）。従来の国務院機構改革においても、何らかの計画表が存在し、内部では提示されていたかもしれないが、今回のように「改革工程表」を策定した事実が外部にも報じられ、その10日後に全文が公開されることはなかった。前例にない「改革工程表」の即時全面公開を決断した最大の理由は、国務院の各部門に圧力をかけるためと考えられる。

行政改革が実施段階、各論の段階に入ると、改革の対象部門は既得権限の維持を最優先に行動し、改革の停滞が想定される。もし改革のスケジュールが外部公開されていない場合、体裁だけを整えて曖昧なまま終結に持ち込み、権限を維持することは十分可能である。他方、改革の進め方に関する情報を全面公開していれば、改革を計画通り進展しているかどうかは国民に一目瞭然である。曖昧な対応は世論からの強い批判を浴び、一部権限の喪失にとどまらず、組織全体の存続すら危うくなりかねない。このような視点で「改革工程表」を分析すると、官庁名が明記されており、実行出来なかった際の批判は政権中枢よりも当該組織に向かうようにしたと判断出来る。世論の力を借りて権限の削減や委譲に対する中央省庁の抵抗を抑え、機能転換への積極的

な取り組みを促したい習近平政権の意向がうかがえる。

(2) 「改革工程表」の記載内容と特徴

全面公開以外に「改革工程表」の特徴として注目されるのは、以下の3点である。

1点目は、改革期間の前半に完了期限を集中させていることである。「改革工程表」では、「3～5年」という完了期限を明記したうえで、この実施期間を①2013年、②14年、③15年、④17年の4期間に細分化した。そして、全72項目の完了すべき任務をこの4期間に振り分けているが、2014年末までの前半は57項目、後半（2015～17年）は15項目と、大部分の完了期限が前半に設定されている（図表7）。しかも、2013年は半分、2014年は約70%の項目を年前半に完了させることになっている。早い段階で実績を積み重ね、改革を加速させようとの思惑が強く感じられるスケジュールといえよう。

2点目は、一部の項目については、複数の期間に盛り込まれていることである。例えば、

図表7 期限設定分布

| 設定期限 | 項目数 | 特記事項 |
|-------|-----|---------------|
| 2013年 | 29 | 6月末までの期限が14項目 |
| 2014年 | 28 | 6月末までの期限が20項目 |
| 2015年 | 11 | 月単位での期限設定項目なし |
| 2017年 | 4 | 同上 |

（注）2013年の項目には、通知公表前に実施済の中国鉄道総公司の設置も含まれる。

（資料）国務院弁公庁「＜国務院機構改革・機能転換プラン＞の実施に伴う任務の分担に関する通知」

「部門間の機能重複と分散を減らす」との項目は、2013年、14年、15年と、計3回掲げられた。年中行事とすることで、1つでも多くの権限の分散もしくは重複状態を是正したいという意向が読み取れる。また、投資案件における審査及び許認可事項の廃止（取消）と委譲を前提として、2015年までに政府が審査認可する投資プロジェクト目録を改訂し、投資改革を完成させるという項目が設定された（注15）。前段の投資関連の一部の審査及び許認可事項を廃止あるいは委譲するという項目の実施期限は2013年6月末である。部分となる項目が改革期間の前半に設定され、その達成を基礎として後半期における特定の目標の達成へとつなげていくパターンは、生産活動に対する審査及び許認可事項の廃止あるいは委譲、信用情報プラットフォームの構築などでもみられ、工程管理が改革の成否を分ける鍵になると考えられていることを示唆する。

3点目は、経済・社会の発展促進（活性化）とマクロ経済・社会面の管理強化に資する具体的な措置が際立つことである。第1章で整理した4つの目的と「改革工程表」内の項目を照らし合わせた場合、マクロ経済・社会面での管理強化、権限及び責任の所在が不適切な状態の解消という目的に関連した項目は、いずれも72項目の6割強（重複あり）を占めた。ただし、権限及び責任の所在の適正化を図る項目の大半は、マクロ経済・社会面での管理強化に向けた機能の統合と一体的なもの

であり、これらはマクロ経済・社会面での管理強化に集約出来る。そして、管理強化の中には、医療保険に関する権限の統合のように国民生活の利便性向上効果が期待されるもの、統一的な不動産登記制度や技術標準システムの確立のように、経済基盤の構築に寄与する取り組みが含まれている。

残りの2つの目的、すなわち経済・社会の活性化や官僚の腐敗等への制度的対応に関連する項目は、全72項目の半分程度に過ぎない。この内、経済・社会の活性化につながる項目は、投資や生産に関する許認可権限の削減もしくは地方への委譲、組織登録規制の緩和など、具体的な措置と目的が直結している場合が多く、即効性が高い。これに対して、官僚の腐敗等への制度的対応という目的に関連した項目は、許認可権限の削減を通じて汚職の余地、誘因を減らすという取り組みであり、その効果が発現するには時間を要しよう。

「改革工程表」からは、習近平政権による国務院機構改革の重点が許認可権限の見直しと管理機能の統合の2つに置かれているといえる。

(3) 国務院機構改革の中間進捗状況

以下では、本稿の執筆時期が「改革工程表」における最初の中間チェックポイント（2013年6月末）に近いことを踏まえ、「プラン」採択から約3カ月間の中間進捗状況を概観したい。

組織再編については、「プラン」採択直後から矢継ぎ早に実行されている。採択から2日後の3月16日には、「プラン」に基づいてポストを2つ削減した部・委員会のトップ（部長、主任）25人が全国人民代表大会で選出された。

3月18日の国務院常務会議（李克強内閣下では初めて）では、新設の国家鉄道局及び国家食品・薬品監督管理総局の「三定」（機能、内部組織、人員編制の確定）規定を承認するなど、今回の組織再編の対象となった部門（部・委員会以外）の新設及び再編を決定した（図表8）。そして、6月19日の同会議は、国家新聞出版広電総局の「三定」規定を承認

図表8 国務院機構改革の進展
（「プラン」採択以降）

| 月/日 | 出来事 |
|------|---|
| 3/14 | 全国人民代表大会にて、「プラン」を賛成多数で採択 |
| 3/18 | 国務院常務会議、「プラン」の実施に伴う任務の分担を決定するとともに、国家鉄道局と国家食品・薬品監督管理総局の「三定」規定を承認 |
| 3/26 | 国務院弁公庁、各部・委員会や直属機構に「<国務院機構改革・機能転換プラン>の実施に伴う任務の分担に関する通知」を發出（28日に政府ホームページで公開） |
| 4/24 | 国務院常務会議、71項目の行政審査認可事項の廃止・委譲を決定（5月6日の同会議でも62項目の廃止・委譲を決定） |
| 5/15 | 「国務院の一部行政審査認可項目の廃止・委譲などの事項に関する決定」が中国政府ホームページで公開 |
| 5/31 | 国務院常務会議、行政法規及び12の関連法の改廃案を採択 |
| 6/19 | 国務院常務会議、32項目の行政審査認可事項の廃止・委譲を決定するとともに、今回の国務院機構改革で新設・再編された部署の「三定」作業が全て完了したと表明 |

（注）「三定」とは、権限（機能）、内部組織、定員（人員編制）の3つを確定させることである。
（資料）中国政府ホームページなど

した。この承認により、国家衛生・計画生育委員会をはじめ、今回の国務院機構改革で新設・再編された全部署の「三定」作業が完了したと宣言している。

機構改革面における最大の成果は、鉄道部の解体である。政府機構から分離された現業部門（中国鉄道総公司）の抱える膨大な債務処理が事実上先送りされたこと、人員削減の予定は当面なく、鉄道建設も継続されることから、鉄道部の廃止については、その効果を懐疑的あるいは否定的にみる論調が一般的となっている。とはいえ、現業と許認可権限の両方を内包していたために、鉄道部は「腐敗の温床」と批判されてきた。同部の解体は「長年の懸案」とされてきた（『朝日新聞』2013年3月12日付け記事）ものの、激しい抵抗を抑えられず、従来の国務院機構改革では提案すら見送られてきた（注16）。今回の国務院機構改革において、鉄道部の廃止に伴い、①他の業種ではすでに実施済みの「政企分離」を果たしたこと、②鉄道行政を交通運輸部（2008年の国務院機構改革の際に設置）に移管し、交通に関する行政機能を交通運輸部に全面統合したことは一定の評価を下すべきであろう。

ただし、機構改革前と後の部・委員会（省庁）の増減を比較すると、今回は2つ減となり、2003年及び08年の1つ減とほぼ変わらない。しかも、これはネットでの増減であり、統廃合や新設の規模という面では、今回の国

務院機構改革（3省庁を廃止、1省庁を新設）は2003年（2省庁の廃止、1省庁の新設）に次いで小幅なものであった（注17）。

権限見直しの面では、権限事項の廃止あるいは地方への委譲で具体的に進展したことが最大の成果である。4月24日の国務院常務会議では71項目、5月6日の同会議でも62項目の行政審査認可事項の廃止・委譲を決定した。一連の決定に基づき、5月15日には、「国務院の一部行政審査認可項目の廃止・委譲などの事項に関する決定」（以下、「決定」）が地方政府や国務院の各部門宛てに発出された。「決定」は同日、中央政府のホームページでも公表され、誰でも具体的にどの項目が廃止され、地方政府に許認可権限が委譲されたのかを把握出来る（注18）。

例えば、エチレン生産の改修・拡張プロジェクトや紙パルプ生産プロジェクト、出版物の全国チェーン経営に対する審査・認可が廃止された。費用徴収も含め、廃止となった項目数の全体（133項目）に占める割合は6割を超え、この「決定」は、許認可権限を可能な限り削減し、個人や企業の経済活動の活性化を図るという行政改革の目的に沿ったものと判断出来る。地方政府に移管された項目として、非主要河川での水力発電所建設、リン肥料用の鉱山開発などの審査及び認可があげられた。廃止ほどではないにせよ、地方への委譲は許認可取得に要する時間やコストの削減につながると期待される。

さらに、6月19日の国務院常務会議では、新たに32項目の行政審査認可事項の廃止・委譲を決定しており、「決定」の第2弾公表に向けた準備も進んでいる。

国務院機構改革に関連した法改正作業でも、一定の前進がみられる。5月31日の国務院常務会議では、12の関連法、行政法規の改廃案を採択した。手続きを経て、対象法令の施行が見込まれる（7月末、一部法規の改廃実施）。

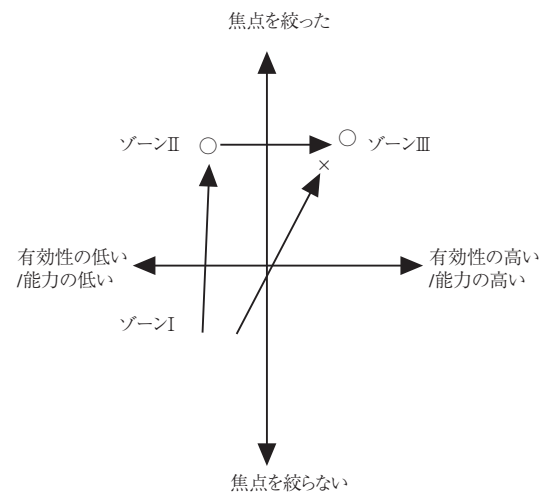
管理機能の統合では、不動産統一登記制度の確立に向け、担当省庁が積極的な姿勢をアピールするようになった。取引の安全性の確保と権利者の合法的財産権の保護に向けて、分散されている不動産（家屋、土地、草原や林）の登記権限を統一し、不動産登記条例を公布する期限は2014年6月末と設定されている。国土資源部の胡存智副部長はいち早く、住宅・都市農村建設部など、他の関係部門とともに、期限までに不動産登記条例を公布し、権限を一本化する旨の発言を行った（『日刊中国通信』2013年5月20日付け記事）。他省庁との権限争いとなる可能性はあるものの、権限の見直しに向けて関係省庁が動きはじめている証左といえる。

政府のホームページや各種報道で確認する限り、「改革工程表」に盛り込まれた72項目中、少なくとも4項目については目標を全面的に達成し、5項目は記載事項の一部を達成した。すべてが「改革工程表」のスケジュール通り

に進んでいる訳ではないが、習近平政権による国務院機構改革は最初のチェックポイント時点までに限定すれば、一定の成果をあげたといえる。

市場の機能と政府の役割をどのようにバランスさせるかは、中国のみならず、いずれの開発途上国にとっても重要な課題である。今回の国務院機構改革は開発途上国の経験の中でどのように位置付けることが出来るのだろうか。『世界開発報告1997』で紹介された「有効な政府への道のり」を用いて、今回の行政改革について、評価を試みよう。「有効な政府への道のり」とは、能力が低く、非効率な

図表9 有効な政府への道のり



(注1) 簡便性を重視し、有効性の高低及び能力の高低を同一軸で表記。

(注2) ○は移行可能、×は移行不可能を指す。

(注3) 基礎的インフラの整備や法と秩序などの集団行動を効率的に実施出来る能力があり、それを社会の利益のために使うことが有効性が高いと、世界銀行は定義。

(資料) 世界銀行『世界開発報告1997』P.4

状態（ゾーンI）にある政府は果たすべき役割の焦点が絞られていない（図表9）。そのため、インフラ整備などの実施能力が高く、それを社会の利益のために有効に使うことが出来る状態（ゾーンIII）へと直接移行することは出来ない。そこで、世界銀行は政府の果たすべき役割をまず絞り込み（ゾーンI→ゾーンII）、限定された分野の能力を高め、理想の状態へと徐々に移行する（ゾーンII→ゾーンIII）二段階戦略が必要と主張する。この考え方に基くと、習近平政権が進める国務院機構改革は目下、ゾーンII入りが増した状況、すなわち政府の果たすべき役割の絞り込みはある程度進んだと判断出来る。また、「改革工程表」については、ゾーンIからゾーンIIへの移行プロセスを示しただけでなく、ゾーンIIからゾーンIIIへ2017年までに移行を完了させるためのスケジュールも提示したと評価出来る。

(注14) 通知（「改革工程表」）の全文は、中国政府ホームページ（http://www.gov.cn/zw/gk/2013-03/28/content_2364821.htm）を参照。

(注15) 「改革工程表」は、2015年以降の全項目について月単位での期限を設定していない。

(注16) 本文で引用した『朝日新聞』の記事によると、少なくとも2008年だけでなく、90年代末期の朱鎔基首相による国務院機構改革でも、鉄道部の解体案は検討段階で頓挫した。なお、物資輸送や退役軍人の就職先確保を理由に、軍も鉄道部の廃止に反対していたとの見方は少なくない。

(注17) ただし、2003年の改革では、国務院国有資産監督管理委員会の設置や国家発展計画委員会から国家発展改革委員会への改称なども実施された。こうした措置を加えると、2013年の国務院機構改革が組織変更の規模の面で最も限定的といえる。

(注18) 中国政府ホームページ（http://www.gov.cn/zw/gk/2013-05/15/content_2403676.htm）にて、「決定」の全文及び廃止・委譲リストが公開されている。ただし、

廃止・委譲が決まった133項目中、13項目は内部事項や機密事項、16項目は全国人民代表大会常務委員会による法改正前という理由から、具体名はあげられていない。

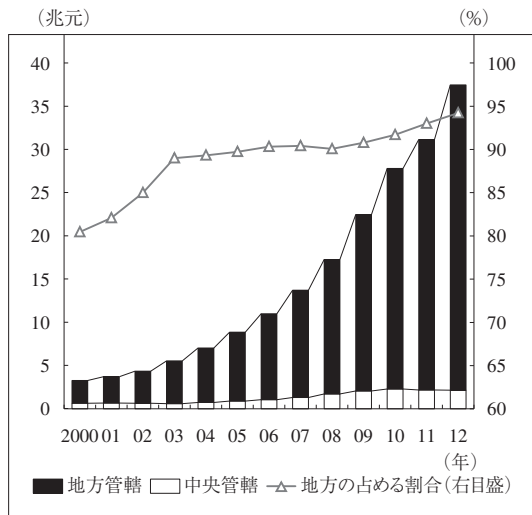
第3章 改革の一層の進展と中国経済・社会へのプラス効果

(1) 改革が最終的に成功するための3つの課題

2017年の完了期限までに、中央政府が1つでも多くの権限見直し策を実行し、経済・社会の発展など、国務院機構改革の所期の目的を達成していくためには、以下の3点の課題の克服が不可欠と考えられる。

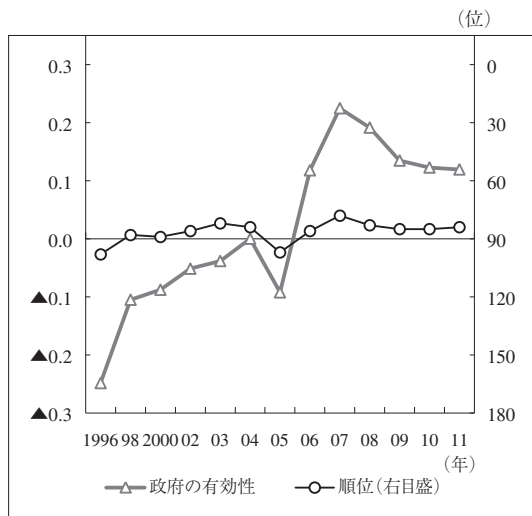
第1は、改革が地方政府の過度な投資意欲や権限肥大化を誘発するリスクをいかに回避するかである。省エネや環境面にも配慮した健全な経済発展を図る観点から、胡錦濤政権は投資の急伸にブレーキをかけようと試みた。しかしながら、地方は高成長路線を放棄せず、全社会固定資産投資（建設投資＋設備投資）の膨張が続いている（図表10）。投資全体に占める地方の割合も、上昇基調をたどっている。世界銀行が発表する「世界ガバナンス指標」(Worldwide Governance Indicators)の内、政府による政策の策定や実施への信頼度を示す「政府の有効性」における指標の低下傾向が胡錦濤政権の2期目で生じたこと

図表10 地方中心の投資構造



(注) 2011年以降、統計基準が変更。
 (資料) 国家統計局『中国統計摘要2013』

図表11 中国の「政府の有効性」指標 (1996～2011年)



(注1) 指標の最高値は+2.5、最低値は▲2.5。
 (注2) 2002年までは隔年、2003年以降は毎年。
 (資料) World Bank, Worldwide Governance Indicators

は、地方政府による投資拡大を中央政府が制御出来ていない状況を反映した結果と考えられる(図表11)(注19)。

こうした構造的問題を抱えながらも、今回の国務院機構改革では、投資案件に対する許認可権限の地方への委譲を進めた。これはあくまでも事業を行おうとする企業のコスト低減を図るためであり、効率性等を無視した設備投資や不動産開発を奨励することを目的としたものではない。しかし、地方政府は、権限委譲によって中央が投資の拡大を容認したと解釈し、乱開発を惹起する危険性がある。過剰設備や環境破壊といった問題も一段と懸念される。

これに対して、中央政府は国民経済が混乱した場合、緊急措置を講じる方針(第1章で紹介した「プラン説明」)であるが、これが委譲した権限の再回収を指すのであれば、習近平政権による権限委譲は事実上失敗したことになる。中央に残された土地使用、エネルギー消費、汚染物質排出といった面からの監督強化(5月に出された「決定」では、一部の投資プロジェクトの審査・認可事項の廃止に際して、こうした方針を留意事項として明記)を通じて、地方による闇雲な投資拡大を抑制出来るのか、行政改革のみならず、経済発展方式の転換の成否をも左右するポイントとなろう。権限委譲の趣旨をいかに地方に周知徹底させることが出来るかが重要である。

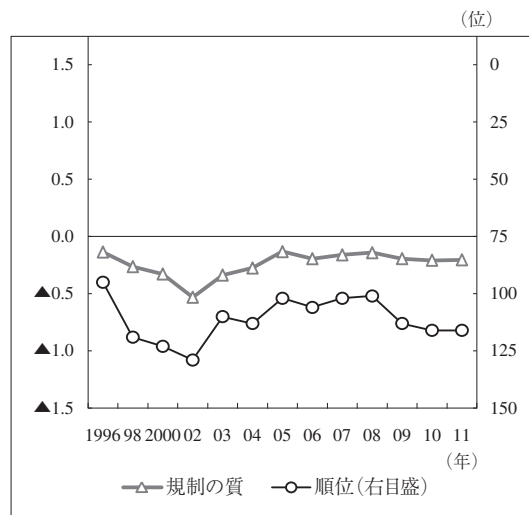
習近平政権による国務院機構改革では、中

中央政府の各部門の許認可権限の廃止や地方への委譲を重点的に取り組んでいるが、地方政府に対しても、投資案件への審査や認可を大幅に減らすよう求めている。もし、地方政府が中央から権限を委譲されるだけで、既存の許認可権限を見直さない場合、中央官僚の腐敗は是正されるかもしれないが、権限の増大した地方では腐敗・汚職が深刻化しかねない。許認可権限の縮小に積極的な地方官僚が高く評価される人事考課制度の構築など、総合的な対策が必要となろう。

第2は、改革の完遂に向けた習近平指導部の実行力である。胡錦濤前政権下でも、大型国有企業が既得権益層と化し、民間企業の新規参入を阻んでいるという指摘があった。ただし、既得権益層の強い抵抗もあってか、胡錦濤政権は問題提起にとどまり、実質的な改善はほとんどなかった。「世界ガバナンス指標」の内、民間セクターを促進するような政策や規則の実施能力を意味する「規制の質」において、2005年頃から指標の改善傾向がみられなくなるとともに、世界の中での順位も下がったことは、胡錦濤政権に対する厳しい評価の表れと考えられる（図表12）。

習近平政権は、中央省庁の機能転換策の一環として、商工業登記制度の緩和や企業活動に係る許認可権限の縮小を図り、個人や民間中小企業が事業展開しやすい環境を作ろうとしている。こうした取り組みが今後も続けば、競争相手が増えることになる中央企業（國務

図表12 中国の「規制の質」指標
(1996～2011年)



(注1) 指標の最高値は+2.5、最低値は▲2.5。
(注2) 2002年までは隔年、2003年以降は毎年。
(資料) World Bank, *Worldwide Governance Indicators*

院国有資産監督管理委員会監督下の国有企業)を中心に、国有企業からの反発は水面下で強まろう。国有企業出身の高官への働きかけや共産党中央委員会での巻き返し(複数の国有企業経営者が中央委員や候補委員になっている一方、民間企業経営者は1人も中央委員会入りしていない)を通じて、改革が骨抜きにされる可能性もある。

また、現時点において、民間の参入拡大策は打ち出されたものの、国有企業の既得権益を剥奪するような強硬措置は提示されていない。「改革工程表」でも、「各種国有資産管理制度の改善」を國務院国有資産監督管理委員会が財政部などと共同で、2014年6月末までに改善策を取りまとめると書いているだけ

で、具体策は何も示されていない。これは、強い抵抗が予想される国有企業や国務院国有资产監督管理委員会との対決を控え、出来るところから改革を進める狙いと思われるが、配慮や譲歩を続ければ、胡錦濤前政権と同じ結末を迎えかねない。

国務院機構改革の指揮をとる李克強首相が前政権と異なり、既得権益層の抵抗に屈せず、措置を着実に断行出来るか、メッセージだけでなく、年後半以降も着実に実績を積み重ねていけるかが行政改革全体の帰趨を決めるであろう。習近平国家主席をはじめとする他の最高指導部メンバーの李首相への明確な支持や「改革工程表」に対応した中間評価の公表が改革の推進力になると考えられる。

第3は、「大部門制」の推進に伴う弊害の最小化である。今回の組織再編でも、①海上での法執行やマスコミに対する監督管理部門の統合、②国家衛生・計画生育委員会発足時の際、人口政策の策定機能（旧国家人口・計画生育委員会が担当）を国家発展改革委員会へ移管など、「大部門制」に向けた動きがみられた。加えて、現在進められている権限見直し策の中では、複数の部・委員会などに分散している機能の統合が検討されており、中央省庁の新たな組織再編に発展する可能性がある。

とはいえ、佐々木[2009]が中国国内での議論を用いながら的確に指摘したように、「大部門制」には「総合的な見地からの政策立案」

を期待出来るという長所がある半面、「多くの部門に分散していた行政資源が少数の部門に集中」し、その部門に対するチェック機能を困難にする欠点もある（注20）。欠点が長所を大幅に上回れば、国務院機構改革は中央省庁全体の問題（権限が多すぎる、非効率など）を少数の部門に集めただけになりかねない。場合によっては、分散していた権限の受け皿となった部門が今回の改革の基本方針に反した行動をとることさえ想定される。『世界開発報告1997』等で論じられてきた「政府の果たすべき機能（役割）」という概念を用いると、政権中枢と権限を拡大した少数の部門の間で起こり得る対立構造は、以下のように説明出来る。

政府の果たすべき役割は、①市場の失敗への対処、②衡平性 (Equity) の改善に二分され、それぞれが最低限の機能、中間的機能、介入

図表13 政府の役割

| | 市場の失敗への対処 | | | 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 公衆保健 | | | 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 | 独占規制 | 不完全情報克服 | 社会保障供給 |
| | 基礎教育 | 公益事業規制 | 保険（健康保険、生命保険、年金） | |
| 介入的機能 | 環境保全 | 独占禁止政策 | 金融規制 消費者保護 | 再分配的年金 家族手当 失業保険 |
| | 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 |

(資料) 世界銀行『世界開発報告1997』P.41

的機能の3種類に細分化される(図表13)。習近平政権は、市場の失敗への対応の中で介入的機能に分類される「民間活動の調整」(市場の強化など)について、政府の関与を出来るだけ減らし、市場や民間に委ねようと行政改革を進めている。ところが、機能の統合を通じて、マクロ経済管理等に対する権限が拡大した省庁が「民間活動の調整」に関連した許認可権の廃止や地方への委譲を積極的に進めるとは限らない。

習近平政権には、こうした弊害を最小化するため、外部からチェックしにくい部内調整の透明性向上、中央省庁における監査部門の権限強化等が求められる。とりわけ、国家発展改革委員会は従来より、プロジェクト許認可権限や所管対象の産業を多く抱え、マクロ経済管理に関連した権限も大きい。今回の国務院機構改革によって、人口政策の策定機能を新たに獲得するなど、同委員会は中央政府の中で存在感を一段と高めた。「大部門制」を進める過程で組織が肥大化し、行政改革を妨げないようにするためには、国家発展改革委員会の有する許認可権限の廃止及び地方への委譲の先行実施、同委員会と他の中央省庁との間での政策調整機能の拡充が急務である(注21)。

(2) 国務院機構改革の進展に伴う経済・社会へのプラス効果

上記の課題を克服し、国務院機構改革が引

き続き前進した場合、中国経済・社会にはどのようなプラス効果をもたらされるのであろうか。

まず、国務院機構改革の中国経済に対する直接のプラス効果として期待されるのは、非国有企業の発展機会の増大である。「プラン」では、投資案件に対する審査や認可、届出を最大限減らすという基本原則の例外として、「国家の安全や公共の安全等にかかわる重要プロジェクト」が明記された。これは、2012年11月の第18回共産党大会で国有企業の重要な役割が強調された分野に比べて、「国民経済の命脈にかかわる重要業種」という文言が外されるなど、言及範囲が狭くなっている。この方針通りに、許認可権限の廃止をはじめとする機能転換が順調に進めば、非国有企業、とりわけ個人や民間中小企業の新規参入意欲は高まると期待される。企業活動に対する規制緩和、各種費用の見直し及び手続きの簡素化が同時並行で進めば、民主導の経済の活性化は一段と現実味を帯びてこよう。

間接的かつ長期的なプラス効果としては、健全な成長持続と経済構造改革の推進を指摘出来る。政府から民間へ投資の主体が円滑に交代していけば、投資の闇雲な拡大を通じた極端に高い成長率は期待出来なくなる半面、収益性などを考慮した合理的な投資で着実な経済成長を見込めるようになる。過剰業種への投資も長期的には収束し、ニーズがありながら、未開拓であった分野への投資も増えて

くると期待される。楽観は許されないものの、国務院機構改革の推進を通じて、政府がミクロ分野への関与を控え、民間や市場に任せる環境が整備されていけば、中国経済は持続可能かつ、投資主導から消費主導への転換という発展経路をたどるようになるだろう。

社会へのプラス効果としては、民間組織の活動拡大に伴う民生向上があげられる。馬凱国務委員の「プラン説明」が指摘したように、設立までのハードルが高すぎて、民間団体の中には未登録のまま活動しているケースが少なくない。事後管理を強化しつつ、登記条件の適度な緩和が進めば、こうした団体が合法的な存在として、社会での信用を高め、活動の拡大は容易になる（注22）。とくに、政府がカバー出来ていなかった社会福祉やコミュニティサービスの水準向上につながり、社会の活性化にも大きく貢献するであろう。

(注19) 「世界ガバナンス指標」とは、国際機関等によるアンケート調査結果を統計処理し、数値化（最高値は+2.5、最低値は-2.5）したものである。本稿では言及しなかった残りの総合指標は、①国民の声と説明責任、②政治的安定と暴力の不在、③法の支配、④汚職の抑制の4項目である。

(注20) 佐々木[2009]P.5～P.6。

(注21) ラヂオプレス『旬刊中国内外動向』2013年4月10日号は、国家発展改革委員会の権限拡大に対し、中国国内でも肥大化懸念が広がっているとの地場紙記事を紹介している。

(注22) ただし、「プラン説明」は、政治や法律、宗教関係の民間組織、海外のNGOの在中国代表事務所などの設立については、事前の審査と同意が引き続き必要とし、緩和の対象外であることを明言した。

おわりに

本稿では、習近平政権による国務院機構改

革は何を目的としているのかを意識しながら、分析を試みた。

最初に、馬凱国務委員による法案説明や李克強首相の就任記者会見、王峰・中央機構編制委員会弁公室副主任によるブリーフィングから、改革の主要目的は経済社会の発展やマクロ面の管理強化といった4つに絞り込まれることを指摘した。続いて、改革プランの内容を分析し、機構改革（組織再編）と機能転換（権限の見直し）に大別したうえで、それぞれの特徴を整理した。結果、分量に加え、機構改革における具体的な措置が機能面を重視する一方、機能転換の中には組織の改編を直接伴わない内容が含まれていたことを根拠として、今回の国務院機構改革は組織再編よりも権限の見直しを重視していることを明らかにした。

「国務院機構改革・機能転換方案」（「プラン」）の採択直後に国務院弁公庁から出された通達は、改革の完了期限や実施期間を分割し、中間目標も設定されていることから、「改革工程表」の役割を担っている。この「改革工程表」が即時全面公開されたのは、世論を改革促進圧力として活用するためと考えられる。さらに、「改革工程表」の全72項目を機構改革に盛り込まれていたのか、機能転換の項目か、冒頭で確認した4つの主要目的のどれに即したのか等の基準で分類すると、習近平政権による国務院機構改革は許認可権限の見直しと管理機能の統合が重点との結論を

導き出すことが出来た。また、「プラン」の採択から3カ月という最初のチェックポイント通過時の中間評価を試み、組織再編、権限の見直し、いずれの面でも一定の進展があったといえる。

一連の分析結果を受け、国務院機構改革が今後も続けられ、所期の目的を達成していくために克服すべき課題として、①地方政府の投資意欲や権限肥大化を誘発するリスクをいかに回避するか、②改革の完遂に向けた習近平指導部の実行力、③「大部門制」（機能の類似した行政機関の統合）の推進に伴う弊害の最小化の3点をあげた。この難題を克服すれば、改革は成長持続や経済構造転換に資すること、経済・社会の活性化につながることも指摘している。

習近平政権は、経済発展方式の転換、経済のバージョンアップなどに意欲的であり、2013年秋に開催予定の共産党中央委員会全体会議において、経済構造改革に関する包括的な方針や発展戦略が示され、それが今後の経済及び社会政策の基盤となるであろう。他方、今回の国務院機構改革では、経済活動に対する許認可権限の削減、統一的な不動産登録制度、医療保険を所管する官庁の統合等を目指している（注23）。国務院機構改革は、経済構造改革の重要な一部であると同時に、経済構造改革と共振的な構造を有するようになると考えられる。

こうした点を意識しながら、「改革工程表」のスケジュール通り実行され、目標を達成出来るのか、経済構造改革の推進に伴ってどのような変更を迫られるのか、国務院機構改革の進捗状況を引き続き注視したい。

（注23）「改革工程表」には、3つの医療保険制度に関する職責の統合が盛り込まれている。これを所管官庁の統合と解釈した。

参考文献（日本語、中国語、英語の順に掲載）

1. 佐々木智弘[2004]「中央・地方行政機関」中国総覧編集委員会編『中国総覧2004年版』ぎょうせい
2. 佐々木智弘[2009]「2008年国務院機構改革と大部門制の分析」佐々木智弘編『転換期の中国—経済成長と政策決定のダイナミクス調査研究報告書』日本貿易振興機構アジア経済研究所
3. 世界銀行著、海外経済協力基金開発問題研究会訳[1997]『世界開発報告1997—開発における国家の役割』東洋経済新報社
4. 中兼和津次[2012]『開発経済学と現代中国』名古屋大学出版会
5. 日本貿易振興会アジア経済研究所・国家行政学院[2001]『中国の行政体制改革の現状と展望』日本貿易振興会アジア経済研究所
6. 唐亮[1997]『現代中国の党政関係』慶應義塾大学出版会
7. 唐亮[2012]『現代中国の政治—「開発独裁」とそのゆくえ』岩波新書
8. 刁田丁、伏寧、潘享清、潘保軍編著[1999]『中国機構改革的理論与实践—機構改革調控機制研究』北京、法律出版社
9. 2013全国两会文件学習読本編写組編[2013]『2013全国两会文件学習読本』北京、人民出版社
10. 潘榮華[2012]『中国政府改革—重点難点問題攻坚報告』北京、中国社会科学出版社
11. 汪玉凱主編[1998]『中国行政体制改革20年』鄭州、中州古籍出版社
12. Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi [2010] *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, Policy Research Working Paper 5430, Washington, D. C., World Bank