

第3章 行政改革—今後の課題と展望

第1節 中国地方行政改革における今後の課題

これまで見てきたとおり、中国の行政改革は、特に1998年以降、急速にかつ効果的に進展しているように見える、しかしながら、一連の改革でも不十分な点、また、未だ手つかずの部分等、依然としていくつかの課題がある。ここでは、これらの課題を具体的に整理してみたい。

1 依然として多い行政事務、人員

図表2で行政改革後も地方政府の事務として残された事務を見ると、我が国地方事務との比較で、2つの特徴が認められる。1つは、依然として特定産業、特定事業への許認可事務が多いという点である。これらの許認可事務は、より付加価値の高い産業や比較優位性を発揮できる事業を誘導するために政策的なウエイトをかけている分野及び従来の計画経済に基づく統制を維持している分野に大別される。これらいずれも、WTOに加盟し、国際的な基準が中国にも適用されるようになるにつれ、次第に不要となっていくものと思われる。2つめは、中央（もしくは上級政府）が許認可を行う事業申請等に係る審査事務である。中国の地方行政機関は、国家行政機関と位置づけられていることから、現制度上は致し方ないのであろうが、各事業体が許認可権を有するレベルの政府に直接申請すれば、受け付けた下級政府での審査は発生しなくなるのであるから、これら一連の審査事務も過重な事務量と言えるのではないかと思われる。

また、人員の面からもまだ問題は多い。我が国の制度と比較して、国家（地方）公務員の範疇が狭いことから、表面上はあまり出てこないが、行政改革の対象となるべき政府機関のかなりの部門は、一般技術職や特殊技能職、多数の臨時職など、依然として多くの余剰人員を抱えている。また、今後、特に重要な問題とされるのが、全国で130万ある事業単位に勤務する約3,000万人といわれる職員の適正な管理である。事業単位といわれる公立の学校、病院、交通機関、上下水道局、試験研究機関等に勤務する職員については、中国では制度上その身分を公務員と見なしていないが、實際上、これら公的セクターについてはその管理運営に政府が強く関与しており、また、当該職員の人件費も国が負担している。

一連の行政改革に伴い、これら事業単位は、公務員削減の緩衝体としての役割を果たしながら、非営利な事業を所管していることから、従来の計画経済の枠組みから脱しきれず、いまだに多くの過剰人員を抱えているといわれている。国有企業改革等により、社会に多くの一時帰休者等が溢れる中、これら公的セクターの非公務員の人員削減の実施は、政府の大きな負担となるとと思われる。

2 不備な法制度、不明確な権限と義務

中国においては、1993年に国家公務員暫定条例が制定されたのに伴い、1990年代半ばに、相次いで公務員関係の例規が定められた。公務員制度については、採用、昇任、給与・福利、服務、分限など、我が国の地方公務員法が規定している基本的な条文を備えており、組織についても国务院の部・委員会及び直属機関の局級までは、その職務内容と正副局長の定数が定められている。しかしながら、

実際にそれらがどのように運用されているかについては、明確な規定がなく運用者サイドの裁量に任されているのが実情のようである。

当事務所が各種のヒヤリング調査を行う場合でも、制度的な説明についてはある程度成果が得られるが、実態と制度との乖離やその原因等について、なかなか納得のいく説明が得られないことが多い。この原因として大きく2つが考えられる。1つは、その取り組みが先駆的かつ実験的なものであり、現状分析が普遍的とは言えない場合、もう1つは、制度と実態をつなぐ細則や諸手続が存せず、その取り扱いに地域実情等を背景とした必然性はあるものの法的合理性が見いだせない場合である。

公正で効率的な業務運営を図っていくためには、法令の執行に当たって、極力、執行者の恣意的な意図が反映されないための諸手続が定められるべきであり、これら関連例規の不備が、現在の行政のあり方を不透明なものにしている。

また、各部門の所管業務から派生する課題もある。中国における公務員の範疇が公的セクターに勤務する職員の一部であるように、公的セクターが所管する業務のうち、公務員、つまり政府機関が所管する業務もその一部分である。国務院及び地方政府の各部局や直属機関等の行政機関については、その所管する業務が法令によって定められているが、実際、それぞれの組織の下部機関や外郭団体、所管する事業単位が所管する業務との境界は必ずしも明確ではない。また、関係する複数の部門間の関係についても、規定上は「連絡調整を十分に行う」式のものが多く、具体的に、ある案件について、どこが主管で、他のセクションがどう関わるのか（助言、承認等）が不明確である。したがって、責任を負うべき業務の範囲やその所管部門が曖昧になりがちであり、法の執行にあたり、その権限と責任の関係がはっきりしない。結果として、各種行政指導の多発、重複、齟齬及びそれに伴う混乱といった問題が発生しており、それらにより、機構・編制や予算がなし崩し的に後追いになり、結果的に組織が肥大化するという悪循環が繰り返されている。

3 チェック機能の未整備

中国にも会計検査制度や公務員倫理検査制度等があり、公務員や共産党幹部に対する腐敗取り締まりの成果が新聞紙上に掲載されることも多い。しかしながら、行政監視システムが成熟しているとは言えず、明らかな違反や違法はともかく、微妙な案件に対する基準がなく、チェック機能自体が裁量の範囲を出ていない。

司法機関においても、最近、法曹界の急速な近代化が進み、著しく改善されているとは言え、未だ専門的法律知識を有しない大卒未満の裁判官が多数在籍しているといわれる。

また、人大は、従前のような執行部の翼賛団体的な色合いは薄れて来つつあり、特に経済発展に関する諸プロジェクトや、都市開発等においては、活発な議論が行われるようになってきている。しかしながら、具体的な予算、決算の審議、法案の審理等については、その細部まで検討がなされているとは言い難く、行政に対するチェック機能を果たしている状態にあるとは言い難い。決算に関しては、

その審議が特に形骸化しており、予算に沿った適正な執行を監視する上でも、決算の審査が重要と思われる。

さらに、住民による直接のチェックであるが、この前提となる情報の公開が十分でない。当事務所の現地調査等においても政府予算書の入手すら容易ではない状況にある。最近では、インターネットの普及により、中国政府も積極的に電子政府化を進めており、省級地方政府以上であれば、全ての政府機関がホームページを有している。そのため、新規の施策や、通達等については比較的容易に入手することができるようになった。しかしながら、事業毎の予算規模やその執行状況については依然全く把握できない状況である。

行政機関の適正な業務執行に当たって住民の監視が有効なことは、我が国を含め多くの国の経験が証明するところである。中国においても一層の情報公開が望まれる。

第2節 今後の展望

最後に、WTOに加盟し、国際社会と協調しながら経済発展を目指す中国が行政分野においてどのような改革の方向性を持ちうるのか、前節で述べた課題を踏まえながら考えてみたい。

1 急激に進展する諸制度の整備

中国の行政システムに関する法制度面の整備の遅れについては、中国政府も認知しており、国際社会で競争していくために、先進諸国と同等の水準の制度を整備していこうとしている。

公務員管理の面では、現在、採用における試験制度の導入が重点的に進められているが、今後、郷、鎮等の末端の基層政権や税務部門や鉄道部門等の中央垂直型の行政機関にまで試験採用が浸透するようなシステム作りが急務である。また、昇任に関しても、恣意的な人事にならぬようその昇任基準を制定していく必要がある。

組織、編制については、既に制定されている制度を見る限り、その内容に大きな問題は見当たらない。問題は、大規模プロジェクトの実施命令等、新規の機構・編制が避けられない通知・通達が容易に出現してしまうことにある。従って、公務員管理分野も含め、これら行政機構・編制に関する一連の制度の制定・改廃は、全て法律を持ってしか行えないようにする必要がある。

2 制度の厳格運用

せっかく法制化した諸制度も、これが適正に運用されなければ意味を成さない。行政改革についても、この運用がずさんであったため、過去、改革をしては、数年後には元の状態に戻るといった悪循環を繰り返している。

政府機関自身が採りうる対策として、我が国などと同様、制度の運用を予算で縛る方法をとる必要がある。実際に、財政部、人事部、中央機構編制委員会は、2000年6月に3者が共同し、機構・編制上の所定の定員に給与を統一的に支払うことを目的とする「政府機関財政統一支給給与暫定弁法」を公布している。中国

行政機関においては、予算外資金も相当程度あり、この法律がどの程度実際の現員増の歯止めに効果を発揮しているかについては定かではないが、基本的に予算外資金は縮小の傾向にあることから、将来的には、我が国のように、予算により法の運用を担保することができるようになるであろう。

人大については、チェック機能としてのその権限強化が強く叫ばれている。情報公開が進んでいない中国において、今のところ政府の予算・決算に関与できるのは人大だけであり、人大による適正なチェックが望まれるところである。これは中国における各級人大代表の選出方法とも連動することとなると思われるが、確実に人大の機能強化が図られていくこととなろう。また、司法機能については、前述したとおり、特に、経済関係の係争案件を通じ、関係各国から訴訟における地方保護主義の排除と裁判官の資質の向上に関する強い要求が続いたこともあり、中国法曹界は急速な若年化及び専門化が進行中である。これらの努力により、行政訴訟等において、行政側が敗訴するケースも出てきており、司法による行政のチェック機能は比較的早期に、飛躍的に高まるものと思われる。

さらに、住民による監視機能については、まず情報公開が前提となる。中国政府が今後、行政執行状況に関する情報をどの程度まで開示するかは今のところ不透明である。急速な民主化より社会的な安定を望んでいる中国政府の姿勢を踏まえると急激な情報公開は考えにくいのではないかと思われる。

最後に、共産党の舵取りの重要性について付言しておきたい。中国共産党は、憲法において、立法・行政・司法に対する指導的特権を保証されている超越的な存在である。法治社会の構築を目標に国家建設を進める共産党自身が超法規的とも言える立場にあるのである。共産党が政権を維持するために執っている具体的手段は人事権の行使である。我が国でいう本省課長補佐級以上（同級以上の地方政府職員を含む）の人事権は共産党が有しており、党による厳格な人事考査等により円滑な人事が進められるうちは良いが、人事権の行使を通じて超法規的処置が多発すると、現場に混乱を及ぼす懸念がある。また、国内の如何なる機関団体からも牽制され得ない共産党が、自己浄化作用を十分に発揮していけるのかも難しい問題である。政府高官、共産党幹部の腐敗の深刻さは、既に党中央指導部も正式に認めるところであり、もし、共産党がこのまま自らを律しきれなければ、次第に国民の支持を失っていく恐れがある。

3 改革の一層の深化と関係機関の改革

現在進行中の地方行政改革は最終段階に来ており、2002年10月には江蘇省が基層政権である郷鎮レベルまでの行政改革を終了させている。江蘇省では、全てのレベルの地方政府で政府機能と経済実体との切り離しに成功し、市級政府で809あった機構を660に削減している。この結果、市級政府以下に勤務する職員の総定数は44,900人となっている。

一方、中央は、1998年以来5年ぶりに再び大規模な機構改革に取り組もうとしている。その概要は、基本的には経済に関する管理業務を縮小しながら、経済の高度発展に対処するため国有、私有資産管理及び金融指導監視機能を強化すると

ともに、政府の政策立案能力を高めるというものである。具体的には、委員会・部レベルにおいては、国家発展計画委員会が国家発展改革委員会に、国家経済貿易委員会と対外経済合作部の商務関係機能を統合し商務部に、国家計画出産委員会を国家人口計画出産委員会にという改革が行われ、また、国務院直属機構においては国有資産監督管理委員会、中国銀行業監督管理委員会という新たな委員会が設置されることとなった。この改革を受けて、今後、さらに地方政府の該当部局の再編が進められることになる。

また、全国に約 130 万事業体あり、約 3,000 万人を雇用しているともいわれる公的セクターに対する改革も、逼迫しつつある財政事情を考えると待ったなしの状況である。中国政府は、これら事業単位の改革を、事務事業見直しによる不要セクションの廃止並びにそれに伴う該当人員の整理、また終身雇用制から契約制への雇用形態の変更という 2 つの方策により、進めたいとしている。

同時に進む国有企業・金融改革や、WTO加盟による安価な輸入農産物の流入により、今後大幅に増加するであろうと思われる社会全体の失業者の動向にもよるが、5年後を目途に、中国の公的セクターは、一応、世界的に見ても遜色のない水準まで、その姿を整えるのではないかと推察される。

〈参考資料一覽〉

1 書籍類

書籍名	著者等	発行元	発行年
中央与地方財政関係研究	寇鉄軍	東北財経大学出版社	1996
最新教科書現代中国	王曙光、王智新、朱建荣、熊達雲	柏書房株式会社	1998
中国行政改革	任曉	浙江人民出版社	1998
中国地方政府体制概論	謝慶荃 他	中国広播電視出版社	1998
国務院機構改革概覽	姬・（・は女辺に武） 他	新華出版社	1998
中国公務員	亜強 他	中国經濟出版社	1998
中国政府組織機構	国務院弁公庁秘書局 他	改革出版社	1998
共和国機構改革与変遷	任杰、梁凌	華文出版社	1999
中国地方政府体制結構	陳小京、伏寧、黄福高	中国広播電視出版社	2001
中国政府管理与改革	宋德福、他	中国法制出版社	2001
転型中的城市基層社区組織	雷潔・（・は王辺に京） 他	北京大学出版社	2001
中国統計年鑑 2001	中国国家統計局	中国統計出版社	2001
変貌する中国政治	唐亮	東京大学出版会	2001
中国年鑑	中国研究所	蒼土社	2001
中国はどこへ向かう	茅原郁生 他	蒼蒼社	2002
中国内陸部の農業農村構造	藤田泉 他	筑波書房	2002
中国情報ハンドブック 2002 版	三菱総合研究所	蒼蒼社	2002
中国情報源 2002-2003 版	三菱総合研究所	蒼蒼社	2002
中国の世紀日本の戦略	鮫島敬治 他	日本經濟新聞社	2002
中国の政治	曾憲義、小口彦太	早稲田大学出版部	2002

2 研究論文等

題名	著者	発表年
中国地方行政改革与財政改革	杜鋼建	2001
中国政府機構改革	劉旭涛	2002
中国のWTO加盟と西部大開發	周紹明	2002

3 インターネット

ホームページ名	アドレス
中国人事部	http://www.mop.gov.cn/
江蘇省人民政府	http://202.102.29.31/index.asp#
天津市人民政府	http://www.tj.gov.cn/szf/index.nsf
瀋陽市人民政府	http://www.shenyang.gov.cn/zfld.htm
人民日報	http://www.peopledaily.com.cn/
朝日新聞	http://www.asahi.com/

〈執筆者〉 北京事務所所長補佐 前田洋一