

現代中国の行政改革の新動向

——「大部制」改革の現状について——

わた なべ なお と
渡 辺 直 土

《要 約》

本論文では現代中国で展開されている行政改革のうち、その柱となる政府機構改革について、1980年代から30年あまりの推移を政治体制論の視点から包括的に分析することを目的とする。改革開放以降の1980年代前半期を定年制度の整備や臨時機構の削減などを中心とする第一段階、「党一政一企」同時分離を目指した80年代後半を第二段階、「政一企」分離、「党一政」不分離であった90年代から2000年代前半期を第三段階としたうえで、2000年代後半以降の「大部制（大部門制）」改革と呼ばれる改革を第四段階とし、その特徴を分析する。特に広東省の佛山市順徳区や深圳市を中心とした地方レベルでは「党政連動」や「政策の決定権、執行権、監督権の相互制約および相互協調」といった方針の下で、新たなモデルが創出されており、これらの改革がもつ意味を検討する。また、改革開放以降の行政改革が地方レベルで先行して開始され、中央レベルでの改革に接続したことを明らかにしたうえで、現在の地方レベルの改革が(1)党政関係の調整、(2)「正統性原理」へのある種の「権力分立」の編入という、政治体制変容の2つの「入口」に地方レベルにおいて到達したと結論づける。かつ、将来的な政治体制変容の萌芽となりうる可能性について考察する。

はじめに

- I 先行研究と理論的分析枠組み
 - II 第三段階までの改革の概要
 - III 「大部制」改革の現状
 - IV 「大部制」改革の特色
- おわりに

はじめに

本稿では現代中国で推進されている行政改革のうち、その柱となる政府機構改革について、最新の動向を把握し、分析することを目的とする。これまでの全般的な状況として、日本の現

代中国政治研究の領域において、現代中国の行政改革に対する研究関心は概して高いものとはいえなかった。その理由として、日本の現代中国政治研究においては、その焦点は党の指導のあり方や民主化の可否など、おもに政治体制の変容にあてられてきており、省庁の再編や増減といった行政改革の問題は、それらの焦点とリンクされてこなかったことが考えられる。しかし、後述するように現代中国の行政改革は中国のいうところの「政治体制改革」^(注1)の一環として推進されてきており、行政改革を突破口と

して政治体制レベルでの変容につながる可能性をもつものである。また、特に2008年以降中央レベル、地方レベルで大々的に「大部制（大部門制）」と呼ばれる省庁再編を柱とした新たな段階の行政改革が試みられてきたが、これに関しても一部を除いてまだ体系的に分析される段階にはいたっていない。そこで、本稿では現代中国の行政改革の現状を概観したうえで、おもに2008年から2012年頃までに集中的に展開された「大部制」改革について、中央レベル、あるいは地方レベルの事例を紹介し、分析を試みる。そして中国の行政改革の現段階がもつ意味と、政治体制レベルでの影響の可能性について考察を加えたい。

I 先行研究と理論的分析枠組み

ここでは現代中国の行政改革をめぐる先行研究について、その成果と課題を概括し、本稿で依拠する理論的分析枠組みを提示する。第1に、いかに効率的な行政システムを構築するかという行政改革論からみた研究として、中央—地方関係と党政関係という視点から建国以降の中国の一連の行政改革を概観した趙宏偉 [趙 2000]、行政改革の理論的背景を分析し、建国以降の行政改革を時代背景から政策、法制、組織再編、政府機能、行政区分など幅広く体系的に分析した仁曉 [仁 1998]、地方レベルの政府機構改革過程を詳細に分析した孔昭林 [孔 2001]、中国の「編制」^(注2) システムに焦点をあて、1998年以降の行政改革について分析したブレズゴー [Brodsgaaed 2002]、中共のもつ人事権に注目しながら90年代の地方レベルの機構改革を分析したバーンズ [Burns 2003] などがある。

これらの研究により、行政改革の実態が相当程度明らかにされてきたが、全体的な傾向として、5年に1度開催される党大会を起点として、それぞれ翌年の1983年、88年、93年、98年、2003年と行政改革を5年ごとのひとつのまとまりとして分析している点がある。党大会での政策に注目するのは当然としても、この分析視点では行政改革の政策的起点に関心が集中し、そこにいたる蓄積過程については軽視される傾向にある。しかし、後述するように改革はまず地方で試験的に導入されたうえで、中央レベルでの改革に反映されることが多いため、地方レベルと中央レベルの改革がどのように連動するのかという視点からみれば、5年サイクル的分析では十分に分析できない。また、党政関係の調整という視点からみた場合、行政改革が「政治体制改革」の一環として党政関係の調整も含む形で試みられてきたことから、その実態を解明し、政治体制レベルの変容に接続する可能性を探る必要があるだろう。

その政治体制レベルという視点からの研究としては、国家機関における党グループ（党組）、党の行政担当機構（対口部）、中共の人事における指導権など、その支配の構造を明らかにした唐亮 [唐 1997]、現代中国の政治体制の構造を「党—政—企—一体化の構造」とみなし、「脱社会主義体制」という視点からその変容過程を分析した小林弘二 [小林 2002] などがある。これらの研究により「党—政—企」それぞれの関係の構造的特徴と変容が明らかにされつつあるが、他方で行政改革の系統的分析という視点からみれば、その改革過程を解明する必要がある。

さらに、2008年以降の「大部制」改革に関しては、佐々木智弘の研究 [佐々木 2009] があ

る。それによると2008年の国务院の機構改革は省庁数をひとつ削減したのみで、例えば、機能の「共通性」もつ交通運輸部と鉄道部については、後者の抵抗により統合に失敗し、環境保護と建設のように機能の「相反性」をもつ部門についても、それを越える調整機能をもった部門への統合に失敗した。結果として縦割り行政の弊害を打破できない理念なき統合であり、「大部制」改革は十分な成果をあげていないとする^(注3)。また、広東省の「大部制」改革および四川省の「公推直選」^(注4)といった、地方レベルの「政治体制改革」を分析したツァイおよびディーンは、地方レベルの改革の成否は省の党委書記の改革に対する考え方や経済条件、中央指導者と考え方を共有できるような派閥的つながりを有しているかによって決定されるとした[Tsai and Dean 2014]。これとの対比で、中国においても政策提言的な観点から「大部制」改革についてはさまざまに論じられ、例えば傅小随は「大部制」は単に機能が近接した部門を合併して大規模な総合部門を作るだけでなく、政策決定と執行の分離が主要なメカニズムのうちのひとつであるとしている。すなわち、科学性や総合性を追求する政策決定と、専門性や効率を追求する執行は異質なものであるとして、イギリスやアメリカ、シンガポール、香港などの例を挙げ、政策決定と執行部門を分離させる必要があることを指摘している[傅 2013]。張忠および趙聞生も同様に「大部制」は単に機構の簡素化や合併を行い、形式的に大部門を作るのではなく、政府部門の簡素化、機能の転換、運用の効率化という基礎の上に、政策決定権、執行権、監督権が相互に制約され、相互に協調的な政府の権力運用メカニズムを実現する

ことであるとし、「これが大部制のもっとも核心的な要求である」としている[張・趙 2012]。李章沢も大部制改革は政府機能の転換を核心とし、簡素化、統一、効果の原則と政策決定権、執行権、監督権の相互制約および相互協調の要求の下に権限と責任の一致、分業の合理化、決定の科学化、機構の設置の優良化などを行うとしている。ここでも単なる機構の合併ではなく、政府の機能を転換し、それに対応して機構を設置することと、政策決定権、執行権、監督権の相互制約および相互協調という点が強調されている[李 2011]。他にも中国における「大部制」改革の研究では同様の観点から分析されているものが多数みられ、ここから機構の統合による効率化という行政改革として一般的に理解されている側面のみならず、政策決定権、執行権、監督権の相互制約および相互協調という観点から機構を統合することで、行政権のあり方そのものを転換するという改革の新たな側面がみえてくる。

ここまで中国の行政改革に関する先行研究について、行政改革論の視点、政治体制論の視点、「大部制」改革の分析の3つに分類して概観してきたが、本稿ではこれまでの行政改革の経過をたどりつつ、政治体制論および政治体制変容という視点から、「大部制」改革の問題を考察したい。ここで政治体制の概念をどのように定義するかという問題が生じるが、これについては山口定によれば、政治体制の構成要素は(1)体制を支える「正統性原理」、(2)通常、政治的展開のイニシアティブをとる「政治エリート」(なかでもその中核をなす「統治エリート」の構成とリクルートのシステム)、(3)国民(「政治的共同体」)の政治意思の表出と政策の形成(「シ

システム論」的にいえば、そのインプットの側面) に関わる制度・機構(選挙制度、政党制と利益団体の配置構造、議会制度)、(4) 軍隊・警察などの物理的強制力の役割と構造、(5) 「政治システム」(もしくは「国家」)による「社会」の編成化のしくみ(「システム論」的にいえばアウトプットにあたるもののうちの官僚制に代表される制度化された要素と基本的公共政策、とりわけ国民の権利保障、中央・地方関係、貿易政策、産業政策、労働政策、教育政策)の5つであるとされる[山口1989]。

ただし、前述のように中国において行政改革は「政治体制改革」の一環としてこれまで展開されてきたが、中国語でいう「政治体制」の概念については日本語と意味が異なっている。遅福林および田夫によると、「政治体制」とは「人民民主專政という基本政治制度の実現形式」である「人民代表大会制度、共産党の指導する多党協力および政治協商制度」を指し、「政治体制」の二大基本要素としては組織系統と運用規則が挙げられる。組織系統としては政党の組織系統と国家組織系統に分けられ、また本来は政治組織に属さない社会大衆団体や企業、事業単位も「政治体制」に含まれる。なぜならこれらの団体は早い時期に政治化、国家化、行政化され、党組織および国家機関の附属物になっており、またこれらの団体の管理体制および管理方式も、組織内部の管理体制、管理方式と党および国家による管理体制、管理方式の二重性を有しているからである。したがって、「企業下放、政企分離」などは経済体制改革でもあり、「政治体制改革」でもあるということになる。またここでいう運用規則とは、各種の社会政治組織系統間およびその内部間における職能、

権限の区分および相互の関係と構造を規定し、処理し、正常に運用させるための諸々の規則や具体的な制度であるとされ、それらには憲法、法律および法規などの法律規範、各種の条例、規定、決定、決議および指示、命令、また成文化されていない慣習的な規則も含まれる。[遅・田1998]。ここでは「基本政治制度」とされるものが日本語でいう政治体制の概念に近く、それを支える部分を中国語では「政治体制」と呼んでおり、むしろ日本語の政治制度の意味に近い。本稿においては日本語の意味で用いるときは政治体制とし、中国語の意味の場合は「政治体制」とする。政治体制改革と「政治体制改革」についても同様の扱いとする。

では、現代中国において政治体制変容とは何を指すのだろうか。現代中国の政治体制は、社会主義という「正統性原理」にもとづき、サルトーリのいう党(共産党)と国家(政府)が融合した「政党国家システム」としての特徴をもち^(注5)、その核心部分は党政関係にある。すなわち中央、地方レベルを問わず、部分的にせよ党政関係という領域に改革が及ぶなら、それは政治体制変容につながるものであるといえよう。つまり、党政関係の改革は中国の政治体制変容のいわば「入口」といえる。また、一般的に中国の政治体制変容とは現状の中国共産党の統治する体制から多元化の方向へ向かうことを指すと考えられるが、本論文ではそのような立場はとらない。政治体制変容とは必ずしも現体制の多元化を指すものではなく、現在の「政党国家システム」から何らかの異なる方向性が生じることを指すとする。次節で述べるように、政府機構の削減、統合といった行政改革は「政治体制改革」としてはじめられたが、時期によって

は党政関係にまで改革が波及したこともかつてあった。それでは、2008年以降の「大部制」改革にはそのような可能性は認められるのであろうか。

さらにもう1点、政治体制レベルの変容と関連していうならば、「大部制」改革にかかわるもうひとつの注目すべき論点として、政策決定権、執行権、監督権の相互制約および相互協調という、ある種の「権力分立」を意図しているかのような試みがなされていることである。従来中国共産党は欧米諸国を中心に構築されてきた自由主義という「正統性原理」にもとづく権力分立、すなわち三権分立^(注6)を「西側の民主主義」であり、中国の「国情」に合わないとして否定してきた。他方で行政改革の中で展開されている新たな試みは、政治体制変容とのかかわりでどのような意味をもつのか。それゆえ、本稿では行政改革を系統的に分析するという視点を維持しつつ、かつ政治体制論として現代中国の行政改革をとらえ直すという視点から分析したい。では、各地方の多様な改革の事例において、この新たな側面はどのように形成されてきたのだろうか。

II 第三段階までの改革の概要

改革開放以降の中国の行政改革は、基本的には計画経済体制から市場経済化という経済改革の進展と、経済社会の変容に行政の側がどのように対応していくかという「大目標」の下に、その改革手法の違いから2000年代前半頃までを3つの段階に区分できる。ここではそれらの概要を紹介し、その論点を「大部制」改革の分析に接続させたい^(注7)。

1. 第一段階（80年代前半）

1970年代末から80年代中頃までの改革・開放初期における行政改革をめぐる一般的状況は、官僚主義的影響による事務量の増大、行政の肥大化と非効率、財政負担の増大が問題となっており、その是正が急務とされていた。その背景には、経済改革による事務量の増加にともなう機構の膨張、文革後の幹部の復帰などにより政府の財政負担が増大していたことがあげられる。また、臨時機構（非常設機構）の設置や、上級政府の指示による機構設置などが負担増大に拍車をかけた。そこで焦点となったのは、臨時機構（非常設機構）の削減や定年制度の整備による人員削減、若返り、高学歴化であった。ただ、この時期の問題として、この段階の行政改革は政府機能の転換を考慮に入れずに、単純な機構や人員の削減を追求したことにあるといえる。改革により指導幹部数は減少したが、事務の負担は増加し、兼職が増加するという実態が紹介されている〔『人民日報』1984年7月24日〕。70年代末から80年代前半にかけての政府機構改革では、行政機構の簡素化を実現しても政府機能の転換にまでは改革は及ばず、その成果を定着させることはできなかった。市場経済化の推進のための機構改革とその機能転換は、80年代後半の第二段階を待たねばならなかった。

2. 第二段階（80年代後半）

1980年代中頃以降、市場経済化が深化すると政府もそれに対応して機能転換が迫られるようになり、機構改革においても市場化に対応した改革モデル（さしあたり「市場化対応モデル」と呼ぶ）が登場する。副職の削減や幹部の若返りといった第一段階の改革内容に加え、政府の

現業部門を企業化された組織に改組し（「経済実体」と呼ばれる）、政府部門から分離している。これにより、それまでのように政府が生産活動に直接関与するのではなく、「経済実体」に生産活動を任せ、政府の側はマクロ・コントロールのみを行うこととなった。これは政府と企業の機能分離（「政企分離」）である。政府が生産に関与しないことによって経済を活性化させ、また経済部門を分離することによって政府の財政負担を軽減することがねらいであった。

党・政府の側も、1986年以降に地方レベルの政府機構改革に関して具体的な計画を打ち出すようになる。8月に国家経済体制改革委員会は国务院の同意を経て、16の中等都市を全国第1期機構改革実験都市に選定した〔『人民日報』1986年8月29日〕^(注8)。ここで注目すべき点として、これまでの政企関係の調整という論点に加えて、党政関係の合理的分業の確定、すなわち「党政分業」（「党政分工」）が課題とされたことである。この「党政分業」とは、唐亮によれば党組織と行政組織の職権を制度的に区分することであり、後に課題となる「党政分離」（「党政分開」）とは、行政事務に関する党組織の直接関与を避けることであるとされる。各級政府において党は党グループ（「党組」）と党の行政担当機構（「対口部」）を通じてそれぞれの部門に対する指導（「領導」）を行っており、「党政分離」を志向する場合はこれら党組織の改革（あるいは廃止）が重要な課題となる^(注9)。

1987年5月の時点で16都市のうち13市で全体的な計画を策定し、8市で実施段階に入ったと発表された〔『人民日報』1987年5月29日〕。ここで注目すべき点として、「政治体制改革」の主要な任務は「党政分離、権力下放、機構削

減、効率向上」にあるとされ、「党政分業」から「党政分離」へと課題が転換していることである。87年9月にはこれら16都市の改革について国家経済体制改革委員会と労働人事部が総括を行い、党・政府に報告され、各地区各部門に改革を推進することが通達された〔『人民日報』1987年9月1日〕。16都市の改革の報告と87年の第13回党大会における「政治体制改革」方針の提起を受け、88年から国务院レベルの機構改革が開始されることになったが、国家経済体制改革委員会副主任の賀光輝は、地方レベルの改革の経験を国务院の改革にも生かしていくことを強調した。地方に関しても、「党政分離」の原則の下での機構改革や、総合经济管理部門の機能強化などが強調された。実際に中央、あるいは様々な地方の改革で党グループや「対口部」の廃止が進められ、「党政分離」が実行された。

このように第二段階の政府機構改革は、80年代末に「経済部門の削減、経済実体への移行→人員を経済実体へ再配置→財政負担の軽減とマクロ・コントロールの強化」+「党政分離」というモデルに帰結したが、89年6月の天安門事件により改革はいったん中止され、唐亮によればそれ以前に廃止された党グループは基本的に復活した。「対口部」については政法、外交、軍事など重要分野の「対口部」の廃止を留保している。

3. 第三段階（90年代～2000年代前半）

1990年代において地方レベルの政府機構改革が本格的に開始されるのは、90年7月の「全国機構編制工作会議」以降である。ここでは、88年から行われてきた国务院の機構改革が一

段落したとみなされた。そして次の焦点として地方の機構改革を進めることがあげられ、すでに一部地域で行われていた改革の実験を継続し、さらに実験地を拡大するとともに、地方機構改革に関する研究と法案の策定を継続することが強調された〔『人民日報』1990年7月5日〕。国家機構編制委員会主任の李鵬は機能、機構、編制の3つを定める「三定」を強調し、地方レベルの改革に関して十分な準備を行う必要性を強調した〔『人民日報』1990年7月8日〕。その実験地域は、90年の時点では河北省と哈爾濱、青島、武漢、深圳の4つの「計画単列市」^(注10)、湖南省華容県、広東省宝安県など9県であった。さらに91年にはいくつかの省、市、県を選び改革の実験を行っていくこととされ、政府の企業に対する管理機能を転換し、「政企分離」を実現することが目標とされた〔『人民日報』1990年12月24日〕。

1992年5月の「全国県級総合改革経験交流会」でも県レベルでの機構改革の試行を進め、政府機能を転換し、条件の整った部門は「経済実体」へ改組するという形式をとった。同時に農民に各種サービスを提供していく必要性が強調され、「小政府、大服務（サービス）」という県級経済管理体制を確立していくことが提示された。その後、各省がそれぞれ実験県を選定することになり、92年9月の時点で350県あまりに達した〔『人民日報』1992年9月22日〕。93年7月の「全国機構改革工作会議」では山東省の副省長と陝西省、福建省の各省長がそれぞれの地域における機構改革の状況を報告した〔『人民日報』1993年7月24日〕。そして97年の段階でそれまでの機構改革が党政治局常務委員（当時）の胡錦濤によって総括され、「機能の転換、

関係の円滑化、簡素化および効率の向上などで成果があった」と述べ、現業経済管理部門の「経済実体」への改組、政府機能の転換、「政企分離」の推進などの方針を継続していくことが強調された〔『人民日報』1997年5月8日〕。

1997年の第15回党大会と98年の国务院機構改革を経て、地方レベルの機構改革は99年当初から再開された。5月に地方政府機構改革の目標が確定され、地方行政機構の人員は半分に削減し、省級政府の部門は40前後に、また経済発展の遅れた省は30前後、直轄市は45前後に削減することとされた。大、中、小都市はそれぞれ40、30、20前後に、大、中、小の県はそれぞれ22、18、14前後に削減する数値目標が明確化された。

このようにみると、第三段階の機構改革は「政企分離」を主要課題とした「小政府、大社会」を基本方針とし、第二段階の「市場化対応モデル」との共通点も多いが、大きな相違点として「党政分離」によって行政の効率化をはかるといふ論点がみられなくなったことがあげられる。1980年代末に「党政分離」を実現したと紹介された地域でも、90年代になると党政関係については触れられていない。つまり、80年代後半の「経済部門の削減、経済実体への移行→人員を経済実体へ再配置→財政負担の軽減とマクロ・コントロールの強化」+「党政分離」というモデルのうち、「党政分離」に関する部分を後景化させた「市場化対応モデル」の一部変形型といえよう。

ここまでの改革の経緯を政治体制および「政治体制」という視点からみた場合、当初第一段階の行政改革は機構、人員の削減や人事制度の整備など「政治体制改革」の一環として開始さ

れた。第二段階以降の「政企分離」も「政治体制改革」に含まれるが、注目すべき点として第二段階の途中から「党政分業」「党政分離」といった党政関係の調整という焦点が浮上したことである。すなわち、これは政治体制としての「政党国家システム」の根幹部分である党政関係という領域にまで改革が及んだことを意味するものであり、政治体制レベルの変容の「入口」に到達したといえる。それゆえ、第13回党大会での「政治体制改革」案は国内外で注目を集め、以後中国の民主化をめぐる議論が活発に展開され、1989年の民主化運動へと接続していった。中国共産党はその重大性を認識したからこそ、天安門事件以降の第三段階の改革においては党政関係が改革の焦点として浮上することがなくなり、「政企分離」という「政治体制」レベルでの改革に再び回帰したといえる。

もうひとつ注目すべき論点として、1980年代から2000年代前半期までの行政改革のプロセスをみると、地方レベルで先行して試験的に改革が蓄積され、そのモデルが中央レベルおよび全国的展開の改革に反映されてきたことがわかる。すなわち、党大会を起点とした党中央レベルや政府レベルにおける5年サイクル分析のみではとらえきれない改革の潮流が内在しているといえよう。それでは、2008年以降本格的に展開された「大部制」改革についても、このような傾向はみられるのだろうか。

Ⅲ 「大部制」改革の現状

1. 「大部制」改革前史

2008年以降の「大部制」改革についても、その前段階として各地方で様々な試みがなされ

てきた。例えば上海の浦東新区では、党中央・国務院が浦東の開放を宣言した1990年から2002年にかけて、上海市指導部の支持の下、「大部制」として各部門を統合し、そのうえでイギリスや香港をモデルに政策決定、執行、仲裁、監督の4つの機能に相対的に分離した。すなわち、政策決定部門として経済発展局、城郷建設管理局、教育科技文化衛生局、労働社会服務局を設置し、その下に執行部門として経済執法局、城郷建設執法局、教科文衛執法局、労働社会服務執法局を置き、これらの政策決定部門と執行部門は相対的に独立するとされた。また、政策決定と執行の双方の機能をもつ部門として財政税務局と公安局^(注11)、総合執行部門として政務服務局、仲裁機構として糾紛調解裁決中心、監督機構として監察審計局を設置した〔国家行政学院研究室2002〕。後述するように、機能の近接する部門を統合したうえで政策決定と執行等の部門の役割を分離するという方式は、2008年以降の「大部制」改革の方向性との関連を考慮すると、先駆的な事例といえるだろう。

また、比較的早い段階で「大部制」改革を実行していた注目すべき事例として、浙江省富陽市がある。ここでは従来の県レベルの行政は機構が細分化され、政策決定や執行面で問題があったとし、2007年に「5+15」運用メカニズムといわれるモデルが構築された。「5」は「四套班子」（党委員会、政府、人民代表大会、政治協商会議）が参加するものとして、工業化戰略推進指導小組、城市化戰略推進指導小組、作風建設指導小組、決策諮詢委員会、監督管理委員会の5つの機構で、前者3つは議事機構とされ^(注12)、決策諮詢委員会は重大事項の決定諮問機構であり、人大、政協および専門家からなる。

監督管理委員会は、全市の各種の監督機能を統合した機構とされる。「15」は「専門委員会（专委会）」と呼ばれるもので、体制改革委員会、社会保障委員会、工業経済委員会、環境保護委員会、重大工程建設委員会など15の委員会が設置された。この「专委会」は政府の協調執行機構とされ、有形の大部門ではなく、各部門の中で近接する機能を統合して構成される。すなわち、政府の機構や人員の調整や増減ではなく、複数の部門の機能を束ねる役割を果たすとされた。また、各「专委会」は政策決定、執行、監督の3つに分けられ、相互協調を図るとされた。この富陽市のモデルは機構を削減、統合するのではなく、既存の機構を維持したうえで機能を統合する部門を設置するという一方で、従来の「加減法」ではなく、「乗除法」と呼ばれる『中国改革報』2010年10月29日]。

2. 「大部制」改革の提起と国務院機構改革

地方における近接する部門の統合および政策決定権、執行権、監督権の相互制約および相互協調という改革の成果は、その後2007年の第17回党大会にも引き継がれた。ここでは行政改革について「行政管理体制改革を加速し、服务型政府を建設する」との目標が掲げられ、政府機能の転換や合理化、政府と企業や事業単位、仲介組織との分離や行政審査の削減、大部門制の実行などが提起された。それを受けて、2008年から「大部制（大部門制）」改革と呼ばれる新たな政府機構改革が開始された。その起点は、2008年2月の17期2中全会で採択された「行政管理体制改革の深化に関する意見」であった^(注13)。その中で中国の抱える行政管理体制の問題として、政府機能の転換が不十分であるこ

と、マイクロ経済運営に対する干渉が多すぎること、社会管理と公共サービスが脆弱であること、部門間の職責が重複し、非効率であること、政府機構の設置が合理的でなく行政運営が健全でないこと、行政権力に対する監督メカニズムが不十分であることなどが挙げられた。そして、2020年までに比較的整った中国の特色ある社会主義行政管理体制を構築するとして、今後5年以内に政府機能の転換の加速、政府機構改革の深化、法による行政および制度建設の強化などを進めるとした。政府機構改革については機能の簡素化統一の原則および決定権、執行権、監督権の相互制約または相互協調という要求にもとづき、機能の転換と職責関係の整理を進め、政府の組織構造を改善し、機構の設置を規範化し、機能が有機的に統一された大部門体制を目指すこととされ、国務院および地方政府の機構改革を進めることが示された。

これを受けて2008年3月の全人大で「国務院機構改革方案」が決定された^(注14)。おもな内容は以下（表1）の通りである。

このようにみると、2008年以降展開された「大部制」改革は、第二および第三段階までのように、政府の現業部門を「経済実体」として企業化された組織に改組し、分離する（「政企分離」）という方法ではなく、政府の各部門のうち機能が近接しているものを中心に統合し、かつ各領域の意思決定を迅速化させることを意図したものであるといえよう。

3. 広東省佛山市順徳区のモデル

その後、地方レベルにおいても「大部制」として行政改革が開始されたが、その中でも政策決定権、執行権、監督権の相互制約および相互

表1 2008年の国务院機構改革

- ・ 国家發展改革委員会の機能転換（マクロコントロールの強化）
- ・ 国家能源委員会および国家能源局の設立（エネルギー管理部門の集約・強化）
- ・ 工業信息化部の設立（工業・情報産業部門の集約）
- ・ 交通運輸部の設立（交通・運輸部門の集約）
- ・ 人力資源社会保障部の設立（人事・労働・社会保障の部門の集約）
- ・ 環境保護部の設立
- ・ 住房城郷建設部の設立
- ・ 国家食品藥品監督管理局を衛生部の管理に移行

（出所）筆者作成。

協調という点で、さらに踏み込んだ改革事例として、広東省佛山市順徳区（県レベル）をとりあげる。

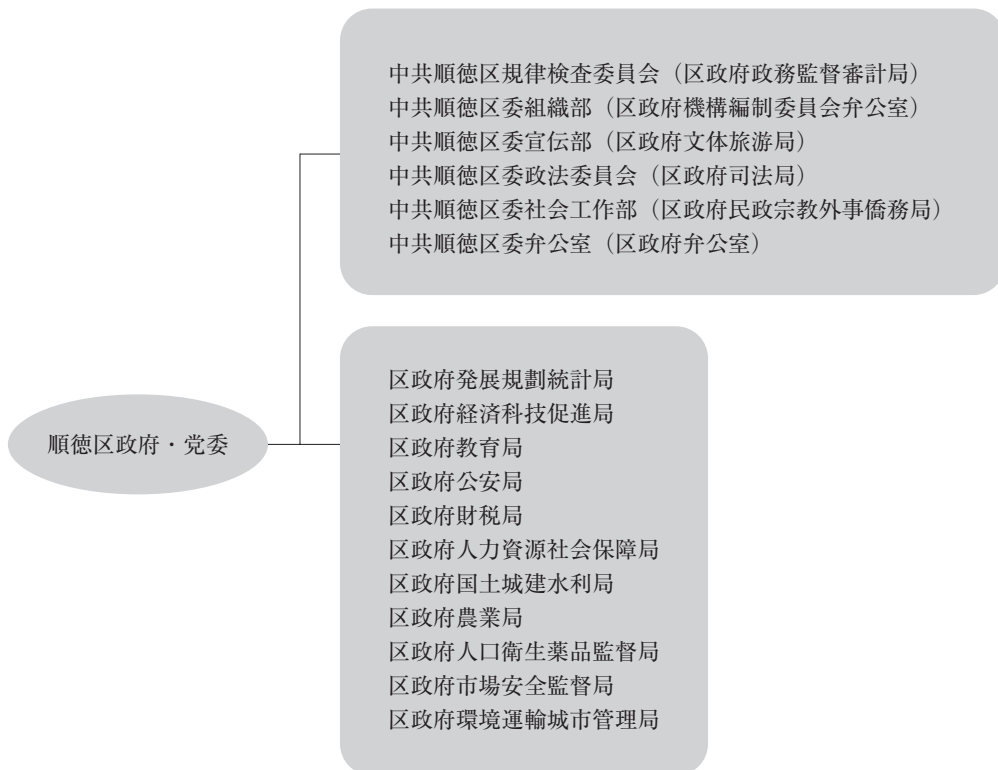
順徳区の改革は区党委書記の劉海によれば、1992年からこのようなモデルを志向した改革を試みてきたとのことだが[『南方日報』2009年11月5日]、それが今回の改革で「順徳モデル」（「順徳模式」）として結実したといえよう。政府の部門を統合して拡大するといった「大部制」改革の特徴に加え、さらに注目すべき点として、第1に政策決定、執行の効率化を図るため、区政府部門と区党委の関連した部門を統合した機構を6つ設置し、党政で合計41部門あったところを16部門にまで削減していることである。党と政府を一体化させるこの方法は「党政同体」あるいは「党政連動」と称している。このため、党の行政担当機構（「対口部」）は政府と統合することで不要になったため、設置しないとしている。第二段階の改革では党政分離を意図して「対口部」を廃止したが、ここではむしろ党政を一体化させることで「対口部」を廃止しているのであり、同じ「対口部」廃止でも意図はまったく逆になっている。

第2に、政策決定権、執行権、監督権の相互制約および相互協調という観点からも特徴的な

改革を実施している。すなわち政策決定を党委、人大、政府、政協の責任者および局級部門の責任者連席会議で行い、執行は政府各局の内部機構、鎮政府の部門が行う。監督については党の規律検査委員会と政府の政務監察審計局が統合された部門および人大、社会各方面で行うというように、決定、執行、監督の責任を各部門で分離することで権力の集中を防止することを意図している[国家行政学院課題組2010]。また、これに対応する形で鎮あるいは街道の機構数も統合、削減している[『南方日報』2010年8月2日]。

党と政府の機構を41から16にまで削減し、かつ「党政連動」のもとに政策決定、執行、監督権を分離するという順徳の方法は、他地域のモデルと比較してもドラスティックであるといえるが、これは順徳が先行してこのモデルで改革を進めたというのみならず、広東省指導部も同意を与えている。すなわち、2009年9月に正式に「『大部制』改革」として実行するにあたり、広東省党委書記（当時）の汪洋が順徳区の改革案に同意し、指示を与えている[『中国改革報』2010年10月29日]。また、2011年7月にも、順徳の改革の成果を受けて、汪洋は「これまで我々は『下』に向けて権限を下放するこ

図1 順徳区党政機構図



(出所)「順徳区委組織部」ウェブサイト、「佛山市順徳区党政機構改革方案」^(注15)および各種新聞資料より筆者作成。

(注) 2016年現在。上から6つは党部門と政府部門が合併した部門である。なお、2014年4月に区政府農業局が区政府經濟科技促進局から分離したため、現在の機構数は17となっている。

とを強調してきたが、現在は社会に向けて、すなわち『面』に向けて権限を委譲しなければならない』として、順徳モデルからさらに社会全体へ向けた改革を推進していくことを強調している【『人民網』2012年8月25日】。

また、改革の結果、各部門が統合されたことにより意思決定が円滑化したというような好影響もあるが、ドラスティックな改革であったがゆえに、弊害も生じている。上級政府との関係についていうならば、順徳区は「省管県」の実験地点であり、市級政府と同じ権限をもっているため、上級政府は広東省政府になるが、順徳

区で部門が統合された一方で、広東省政府には統合されない部門が残っているため、混乱が生じている。例えば、知的財産権を侵害している違法商品の取り締まりなどは順徳区では市場安全监管局が担当するが、省政府においては工商局、質監局、版權局が担当する。このため、省政府の3つの部門が別々に会議を開催した場合、順徳区の担当者はそれぞれの会議に参加する必要がある。市場安全监管局の省政府の対応部門は8つの庁局となるため、報告書等も8部作成する必要がある。順徳区党委の社会工作部と区政府の民政宗教外事僑務局が統合された区委社

会工作部も同様で、省政府の対応部門が14庁局となり、農村工作科だけでも省農業庁、省農弁、省財政庁の3つの部門が担当となる。そのため、省の幹部の視察の案内や、会議への参加、文書の提出など、業務量が膨大になる。これらの問題に対処するため、省政府の側も各部門に対して合同での会議の開催や、文書の発行等の対応を要求している[『人民網』2011年1月17日]^(注16)。

この他にも、例えば順徳区の信訪局は改革前は区委弁公室の内部機構だったが、改革後は規律検査委員会の内部機構となった。これは規律検査委員会が信訪局を通して民意を吸収し、問題の解決につなげることを意図したものであった。しかし、信訪局の扱う問題は多くは民生問題であり関連部門との調整が必要になることと、佛山市の信訪局は市党委の弁公室管理であり順徳区の各街道、鎮の信訪もおもに民政部門が担当していることから、上下間での調整が難しくなったことが指摘されている[『人民網』2011年1月17日]。急激な改革により上・下級政府の部門と、あるいは区内部の部門間での調整といった課題は残されているといえよう。

粗削りではあったものの大胆な党政機構の統合を断行した順徳区は、これを「物理変化」とし、次に「化学変化」として2011年以降新たな改革の方向性を提起した。第1に、行政審査制度の改革である。これについては「小政府、大社会」の方針の下で、中央レベルにおいても2001年のWTO加盟以降段階的に進められてきたが、順徳区においても2011年8月の時点で審査項目数が1579にのぼり、以前より600項目あまり増加していたことが判明した。そこで、そのうちの548項目を削減することを提起

した。これは行政の社会に対する関与を減らすことで、社会が自由に活動できる範囲を増やすことを意図している。そして第2に、行政の領域を減らした分の活動を担うアクターとして、社会団体の登録を簡素化した。これは従来NGOなどの社会団体が政府に登録する際、政府の民政部門に登録すると同時に、「業務主管部門」への登録も必要とする「二重管理」を行っていたが、これにより登録手続きが煩雑化し、「業務主管部門」への登録が難航して、団体として登録できずに活動に支障が生じていた。例えば「寵愛有家」という動物愛護団体（非営利団体）は民政部門には登録したが、「業務主管部門」への登録ができず、合法的な活動が認められてこなかったという事例が報告されている。そこで順徳区では、団体登録を民政部門への登録に一本化し、「業務主管部門」への登録は不要とした。この結果登録手続きが円滑化し、社会団体の登録数は2011年10月の629から、2012年5月には704と12パーセント増となった。つまり、行政の関与を減らし、その領域の活動をNGOなどの社会団体に担わせるというもので、「小政府、大社会」のひとつの表れであるといえる[『人民網』2012年8月25日；『香港文匯報』2012年9月7日]。

このように機構を統合して「大部門」化するだけでなく、党と政府の機構を一体化させ、決定、執行、監督権を分離して行政全体の効率化を図るといふ、順徳のモデルは地方レベルの「大部制」改革の中でも大きな注目を集めた。国家行政学院の許耀桐は順徳の改革を国家の基礎を固める改革であり、「政治体制改革」の突破口であるとしている[許2011]。同じく国家行政学院の汪玉凱も、順徳のモデルを「党と政

府を真に分離するのが難しい中で、順徳モデルはもっとも経済的で有効な県レベルの党政管理運営モデル」であるとし、「全国 2000 あまりの県、県レベル市、区でこのモデルを広めれば、我が国の基層の党政管理方式を根本的に変えることができ、その意義は計り知れない」としている【『人民網』2010年5月27日】。

広東省指導部もこのモデルに注目し、2010年11月の段階で全省の中から25県を実験地として選び、順徳のモデルにならって行政改革を推進することを決定している^(註17)。実際に広東省の珠海市【『人民網』2009年11月5日】^(註18)や江門市蓬江区【『新華網』2011年5月29日】でも同様の事例が散見される。順徳のモデルは「大部制」によって機構を統合、拡大するのみでなく、党と政府の関係のあり方や「権力分立」といった領域にまで改革がおよび、広東省全体、さらには全国にも波及する可能性があることから、今回の「大部制」改革全体の中で画期的な意義をもっているといえよう。

4. 広東省深圳市のモデル

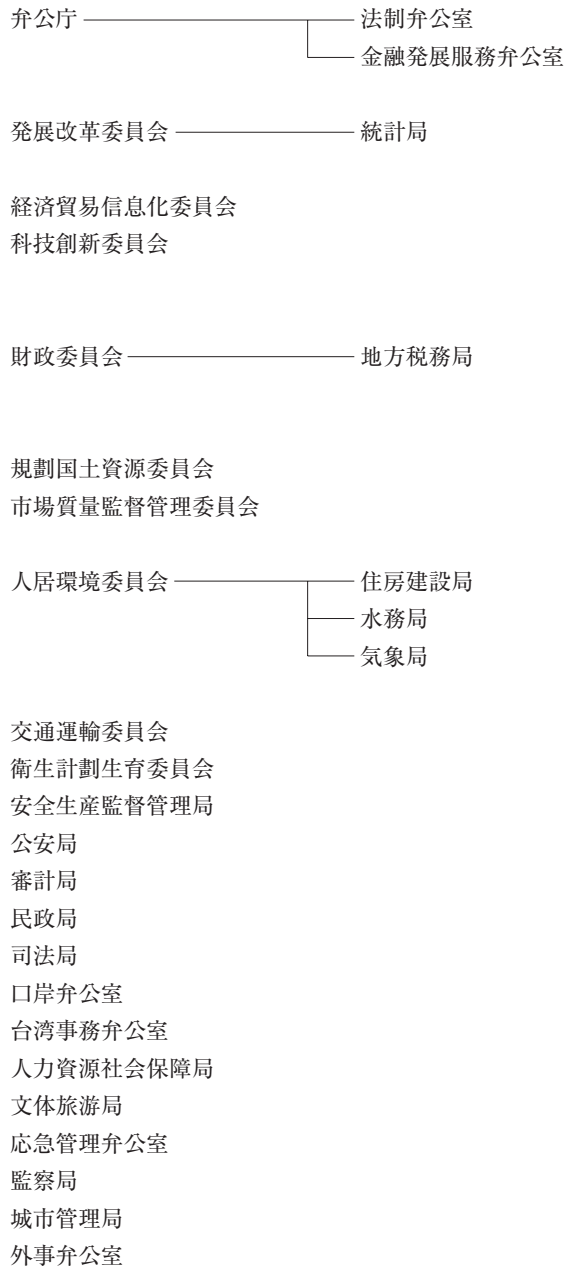
もうひとつ政策決定権、執行権、監督権の相互制約および相互協調いう点で興味深い改革として、広東省深圳市の例が挙げられる。ここでは2009年8月に科学技術と工業、環境、衛生と人口計画、都市建設、都市管理、交通運輸などの10大領域で大部制を実施し、機構数を15削減し、31とした。決定、執行、監督権の分離については、新たに設置された機構のうち、「委員会」(commission)と称する部門についてはおもに政策、計画、基準などの策定し、執行を監督する部門とした。例えば、人居环境委員会は住居や環境政策、計画など重大問題を調整

し、環境や生態の保護などの監督に責任をもつとした。また、おもに監督と執行の機能をもつ機構を「局」(bureau)とし、おもに市長の専門事項の処理を支援し、独立した行政管理機能をもたない機構を「弁(弁公室)」(office)とした。

委員会と局は市政府に対して責任を負い、委員会は局の重要事項に対して調整を行い、執行状況を監督、指導するとした。また局は委員会に対して政策提案を行うとした。一部のおもに執行および監督機能を有する局については、政策、計画、基準などの策定の機能を請け負う委員会によって統括的に管理され、一部の弁公室については市政府の弁公庁により統括的に管理される。行政部門間で権限を分割するこのような手法は「行政権三分」と呼ばれ、国家行政学院の汪玉凱も部門間の関係を強化し、政策決定および執行の効率向上につながるとして、高く評価している。また、広東省党委書記の汪洋も「今回の深圳の大部制改革は中国の地方行政体制改革において代表的な意義をもつだろう」と述べており、順徳と同様、広東省トップの支持があったことがわかる【『人民日報』2009年8月1日；『香港文匯報』2009年8月6日】。

この改革の結果として、例えば道路行政においては、改革前は幹線道路は交通部門が担当し市道は都市管理部門の担当といったように管理が分散化しており、また道路管理と設備管理もばらばらであった。そのため、道路の街灯や緑化などは都市管理部門の担当となり、信号や交通標識、ガードレールなど設備管理は交通部門の担当といったように、ちぐはぐな管理により非効率な行政がもたらされていた。改革後は新設の交通運輸管理委員会が特区内外の交通計画、

図2 深圳市機構図



(出所)「深圳市機構編制委員会弁公室」ウェブサイト、「深圳市人民政府機構改革方案」^(註19)および各種新聞報道より筆者作成。

(注) 2016年現在。右列に記載されている局、弁公室については、左列に記載されている委員会などにより統括的に管理される。

建設、管理、法執行、運輸管理などを統括して担当することになった。また、食品の安全管理においても、改革前は生産分野は品質管理部門、流通は工商部門と分散していたが、改革後は市場監管局が新設され、工商局、質監局、知識産権局などの部門の機能、および衛生局の食品安全管理の機能を統括して担当することになった。これにより、改革前は農業、品質管理、工商、衛生、食品薬品など5つの部門で担当していたが、改革後は衛生、農業、市場監管の3部門に統合された〔『中国青年報』2012年4月23日〕^(注20)。

さらに機構改革と連動して公務員制度改革も進められた。これは人事制度の活性化を意図したもので、これまで一律で管理されていた公務員を総合管理類、行政執法類、専門技術類に3分類し、後者2つについては昇進や給与体系などを柔軟にするものである。行政執法類は「執法単位」に所属し、おもに監督管理、処罰、査察等の法執行の職責を担う。専門技術類は、例えば気象予報や情報ネットワークなど専門的な技術をともなう業務を担う。それぞれに職級と待遇の見直しなどの措置もとられた。全体の公務員のうち、この2つに約7割が分類されたという。また、外部に人材を公開募集する任命制も導入された〔『人民網』2010年2月4日〕^(注21)。

ただ、順徳と同様に深圳でも急激な改革により弊害が生じている。改革から約1年が経過した2010年7月の段階で、市政府の科工贸情報委員会にて、「1正20副」（責任者1人に副責任者クラス20人）といわれる状態が明らかになり、問題となった。この科工贸情報委員会は貿易工業局、科技情報局、保税区管理局、情報化指導小組弁公室など多くの部門が統合されたことで、

その内部に合計55あった処レベルの部門も29に統合された結果、それぞれの部門の責任者の配置転換が困難となり、副職クラスの幹部が増加したという。また、局レベルの幹部については、削減対象98人のうち配置転換ができたのは52人のみであったという。深圳市政府の関係者は副職が増加するのは改革にともなう過渡的な現象であり、いずれ正常化するであろうとしているが、行政のスリム化を志向する以上はこのような人員の配置転換の問題は避けて通れないであろう〔『南方日報』2010年7月14日；『深圳特区報』2010年7月21日；『香港文匯報』2010年7月14日〕。

このように、順徳および深圳においては大胆な改革が試みられたことにより成果と同時に課題も生じているが、2012年1月の段階で広東省はこれらの経験を総括し、2010年以来「順徳モデル」を実施した25県の実験で十分に成果があったとした。そのうえで、深圳、順徳の経験をもとに各市がひとつの県（市、区）を実験地点として選出し、全省の各県、市、区に実験地点を段階的に拡大していくことを決定した。また、深圳の公務員管理制度の経験を成功であったと総括し、全省に拡大する法案を制定するとした^(注22)。順徳、深圳という個別の実験から省全体での改革という段階に入ったといえる。さらに国内でも全体として高い評価を受けている。例えば、李章沢は「深圳、順徳などは地方政府機構改革において大部門制の模索を重要な刷新の試みとし、模範となりうる貴重な経験を獲得した」と述べている〔李2011〕。靳永龍も同様に、「広東省が深圳や順徳などにおいて大部門体制を模索したことは、意義は大きく成果は明らかである」としている〔靳2011〕。改革

表2 中国の行政改革の特徴

	主要目的	人員整理の程度	政企関係	党政関係
第一段階	行政肥大化の是正	大	なし	なし
第二段階	政府のマクロ・コントロール重視への機能転換	大	政企分離	党政分業・党政分離
第三段階	政府のマクロ・コントロール重視への機能転換	大	政企分離	なし
第四段階	近接する機構の統合による効率化	小	なし	一部で党政連動

(出所) 筆者作成。

によりもたらされた課題についても、汪玉凱は「広東の経済社会発展は全国の前列を進んでおり、改革においていくつかの深いレベルの問題が広東で先んじて現れていることは、必然的な結果である。その問題の解決は中国のほかの地方にとって、前例がない中で一種の方向性を示す役割をもつ。このような時間差は他の地方が類似の問題を解決するにあたり総括し模索する役割をもつ」としたうえで、現在の広東と全国の実践からみて、政府、市場と社会の関係において解決すべき3つの問題として、政府の権力を適度に縮小すること、最大限に市場メカニズムを発揮させる資源配置能力をもつこと、仲介組織および社会組織の発展を奨励し、政府のサービス性機能を社会に移管することを挙げている【『人民網』2012年5月29日】。順徳区党委書記（2012年）の梁維東も、「経済社会の発展を制約する長期的、構造的、体制的矛盾はまだ根本的に解決されていない。失敗すれば『中所得国の罫』に陥り、停滞や後退が生じ、さらにはすでに獲得した発展の成果も棒に振るだろう」とし、広東が新たな発展段階にあることによりもたらされた問題を解決すべきことを強調して

いる【『人民網』2012年7月22日】^(注23)。換言すれば、順徳や深圳など広東省での試みは、成果、課題の両面とも後発の他地域に提供しうる新たなモデルとして認識されているといえよう^(注24)。

IV 「大部制」改革の特色

前節で分析した2008年以降の「大部制」改革に関して、ここではその特色をまとめておきたい。これまでの各段階の大まかな特徴を表2にまとめる。

第1に、今回の改革によって中国の行政改革は第四段階に入ったと考えられる。その理由としては、これまでの「党政企」（第二段階）あるいは「政企」（第三段階）を分離するという方法ではなく、機能が近接する部門を中心に統合し、機構を簡素化することで行政効率を向上させようとするものであり、行政のスリム化の面での手法が異なることが挙げられる。また、順徳の事例のように、党政関係の調整という点からみれば、「党政連動」という新たな方向性が生まれたことが挙げられる。つまり、第二段階で「党政分離」を通して党の行政に対する関

与を減らすことで行政の効率化を図ったが、結果的に1989年の民主化運動に接続し、その改革は頓挫した。第三段階では党政関係の調整は行わず、現段階では地方レベルではあるが「党政連動」という党政一体化の試みによって機構を削減するという、新たなアプローチでの行政の効率化を志向している。すなわち、党と政府の関係を分離するか一体化するかという方向性はまったく逆であるが、市場経済化へ対応するために行政の効率化を行うという目的は共有されているといえよう。

第2に、2008年2月の17期2中全会以降、「政策決定権、執行権、監督権の相互制約および相互協調」が改革の方向性として示され、順徳や深圳など地方レベルではそれを実践した改革が試みられてきたことである。すなわち順徳では、政策決定を党委、人大、政府、政協の責任者および局級部門の責任者連席会議、執行は政府各局の内部機構および鎮政府の部門、監督については党の規律検査委員会と政府の政務監察審計局が統合された部門および人大が担当といったように、行政機構だけでなく党、人大、政協も含めた形で一種の「権力分立」が試みられている。深圳では政策、計画、基準などを策定し、執行を監督する「委員会」、おもに監督と執行の機能をもつ機構を「局」、おもに市長の専門事項の処理を支援し、独立した行政管理機能を持たない機構を「弁」といった形で機構を分類した。委員会と局は市政府に対して責任を負い、委員会は局の重要事項に対して調整を行い、執行状況を監督、指導し、局は委員会に対して政策提案するという「行政権三分」というモデルが提起された。

第3に、この「大部制」改革をどのようにと

らえるかという点について、第四段階の行政改革は、機能の近接した機構を統合するという点で、例えば日本の橋本政権下で進められた行政改革との類似点もあり、佐々木智弘〔佐々木2009〕も同様の指摘をしている。また、国家行政学院の任進〔任2011〕もイギリス、フランス、アメリカ、日本の行政改革を概観したうえで、中国の改革への示唆として、(1) 中央政府の政策決定や諮問メカニズムの強化、(2) 機能が有機的に統一された大部制の実行、(3) 政策決定、執行、監督の適度な分離と相互協調、(4) 中央政府の派出機構の設置、(5) 行政管理型事業単位の改革、(6) 「國務院組織法」の内容充実といった点を挙げている。同様に、諸外国の機構数や大部門の機能などを分析し、中国と比較する議論はこの時期に中国国内でも多くみられる。

また、順徳や深圳のモデルにおいては、関係者が香港やシンガポールの行政改革を参考にしたことを明らかにしている。具体的にみると、例えば香港の行政機構は行政長官の下に政策決定権をもつ12の局と、61の執行部門により構成されている。例えば食物衛生局の下には漁農自然護理署、衛生署、食物環境衛生署、政府化驗所があり、勞工福利局の下には老工処、社会福利署があるといった形である。これは深圳のように決定部門と執行部門を分離する形と類似している^(注25)。シンガポールについていえば、1府15省の下に文化行事やスポーツ行事など、地域住民を支援する活動を行う人民協会、就職あっせんや社会扶助など社会福祉事業で地域住民を支援する社会開発協議会、公団住宅の管理や運営、住民のレクリエーション活動などを行うタウンカウンスルといった地域行政機関を設置している^(注26)。これは、順徳が政府の規模を

縮小しつつ鎮政府や社会団体の役割を拡大しつつあることと類似している。さらに時代をさかのぼれば、第二段階からみられるようになった「政企分離」は第三段階以降「小政府、大社会」というスローガンの下で本格化し、2001年のWTO加盟でその流れはゆるぎないものとなった。これは、例えば国営企業の民営化を積極的に進めたイギリスのサッチャー政権や、国鉄や公社の民営化を進めた日本の中曽根政権など、アメリカのレーガン政権を含めた「新自由主義」を志向した行政改革の手法との類似性も指摘でき、第四段階の「大部制」改革も上述のように日本や香港、シンガポールや欧米の事例を参考にしたものであるといえる。もちろん中国共産党が経済政策の決定に強い権限を有しているということから、これらの市場経済国と中国の状況は異なっている。しかし、市場経済化にともない行政の関与を減少させていくという方向性は共有されているという意味で、中国の行政改革は、「新自由主義」を背景とした世界的な行政改革の大きな潮流の一部を構成していると解釈することも可能だろう。

ここで近代以降の中国の政治史に目を向けると、金子肇は中華民国初期の政治体制において、「臨時約法」下の「議会専制」や袁世凱の「大總統親裁」、その後の議院内閣制といったように、立法権と行政権の権力分立をめぐる様々な統治形態が模索されてきたことを指摘している〔金子2009〕。その後、南京国民政府において党と政府が融合した「政党国家システム」が構築され、さらに中華人民共和国においてはそれがより徹底、強化された。現行の社会主義のシステムにおいて中国共産党は、三権分立を「西側の民主主義」として否定し、「議行合一

制」の下で強大な権限をもつ人民代表大会をコントロールすることを通して、「党の主張」を「国家の意志」に変換させ、自らの統治を担保してきた。このように、近代以降強大な国家権力をいかに配分するかをめぐる模索したものの「最適解」を見いだせず、「政党国家システム」が結果的に長期間にわたり機能してきた中国で地方レベルではあるものの、行政権を中心としたある種の「権力分立」の試みが進められていることは、今後の政治体制レベルの変容を視野に入れた場合、どのような意味をもつだろうか。

すでに述べたように、1980年代の第一段階においては「政治体制改革」として開始された中国の行政改革は、第二段階において「政党国家システム」の根幹部分である党政関係を調整するという領域にまで波及したことから、政治体制レベルでの変容の「入口」に到達した。その後、第三段階では党政関係には踏み込まず、「政治体制」レベルでの改革に回帰した。第四段階においては、順徳において再び党政関係の調整に踏み込み、「党政連動」という党と政府の組織の融合を通じた効率化を追求し、再び政治体制レベルの変容の「入口」に到達した。改革開放開始以降、「大部制」改革開始以前の30年あまりの経緯の中で、党政関係の調整が試みられたのは第二段階の80年代後半のみであり、再びその領域に到達した意味は大きい。

他方で、深圳の改革においては党政関係の調整は行われていないことから、一見して「政治体制」レベルでの改革と判断されうるが、ただ重要な点として、「行政権三分」という形で行政権の分離が試みられていることに注目したい。すなわち、従来中国共産党は労働者および農民、

あるいは広範な人民の利益を代表していることから、権力分立により相互に監督する必要性そのものを否定してきた。つまり、政治体制の構成要素である「正統性原理」の規範的構成要素としての権力分立はこれまで否定されてきたのであるが、深圳を中心とした今回の行政改革では行政権を中心に権力を分離するという、欧米型の自由主義的「三権分立」ではない、中国独特の「権力分立」が規範的構成要素として組み込まれる可能性を示唆するものといえる。すなわち、深圳では「政策決定権、執行権、監督権の相互制約および相互協調」という改革方針を「行政権三分」という形で実体化し、さらに順徳においては行政権を中心に党、政府、人大、政協を含めた形で実行された。これは政治体制の根底に存在する（「権力分立」を含まない）社会主義という「正統性原理」に「権力分立」を組み込むという、構造ではない原理の部分のある種の変容につながるものであり、第三段階までにみられた機構の廃止、統合による効率化といった改革とは質的に異なるものであろう^(注27)。すなわち、(1) 党政関係の調整、(2) 「正統性原理」へのある種の「権力分立」の編入という、政治体制変容の2つの「入口」に地方レベルにおいて到達したのが今回の改革であると総括できよう。

おわりに

1980年代以降進められてきた中国の行政改革は、計画経済から市場経済への移行への対応という「大目標」の下に、必ずしも長期的な視野や戦略にもとづいたものではなかったが、その時期ごとの課題に対応する形で進められてき

た。その手法から4段階に分けることができる。第一段階ではおもに臨時機構の廃止や定年制度の整備に重点が置かれていたが、第二段階から第三段階までの改革ではおもに「政企分離」を通して、政府の機能をマクロ・コントロール重視に方向に転換していった。第四段階においては機能の近接する機構を統合して「大部門」とし、政策決定や執行の更なる効率化を目指した。では、今後の行政改革はどのような展開をみせていくのだろうか。2012年11月に習近平政権が発足した後の2013年の全人大において、「國務院機構改革および職能転換方案」が採択された^(注28)。この時は鉄道部の廃止、統合が注目を集めたが、より重要な点として「職能転換方案」とあるように、投資や生産経営、資格認定などの審査権限を削減するといった行政審査制度の改革が重点課題として挙げられたことがある。行政審査制度（「審批制度」）改革は2001年のWTO加盟以降段階的に進められてきたものであり、上述のように順徳の改革においても先行して行政審査制度の改革が進められてきたが、これ以降地方レベルも含めて本格的に進められることとなった。また、社会団体の登録についても業務主管部門への登録が不要とされ、民政部門への登録のみで認められることとなったが、これも順徳において先行して実施されていたものである。このように、広東省での成果が一部ではあるが2013年以降の改革に反映されつつあるといえよう。そして、これらの改革が「第五段階」として判断されるかどうかについてはさらに時間が必要ではあるが、機構や人員数の減少、統合による効率化から、業務そのものの削減に重心が移行しつつあるとみなすことは可能であるかもしれない。

また政治体制および「政治体制」という視点からみれば、これらの行政審査制度改革や社会団体の登録簡素化といった改革は「政治体制改革」の領域のものであり、順徳の「党政連動」や深圳の「行政権三分」といった政治体制レベルに関わるものではない。その意味で、政治体制レベルの変容（あるいはその兆候）は広東省内部にとどまっており、中央レベルに波及しているという状況ではない。上述のように、改革開放以降から「大部制」改革以前の30年あまりの歴史において、政治体制レベルの変容の「入口」に到達したのは1980年代後半の一度のみであり、かつその際は中央レベルに波及して89年の民主化運動という、中国共産党にとって深刻な「正統性危機」を招いた。さらに、「党政連動」が実行された順徳区は県レベルであり、「行政権三分」が実行された深圳市は地区レベルであることから、これらがより規模の大きい省、あるいは中央レベルと同様に実行できるのかという点からみても依然として課題は多い。すなわち、地方レベルから中央レベルにまで政治体制レベルの変容が波及するには非常に高い壁が存在しているといえる。では、広東省という一地方における政治体制レベルの変容から、中央レベルにつながる可能性は想定できるのだろうか。ここで重要な点として、本論文で紹介した「大部制」改革に関する中国の論考がおもに『中国行政改革』や『中国機構改革与管理』といった雑誌で発表されており、それぞれの発行元は国家行政学院と中央機構編制委員会弁公室であるということである^(注29)。上述のように国家行政学院は順徳の事例を「政治体制改革」の突破口であるとみなし、全国的な展開を視野に入れている。また、行政改革について

も「行政体制改革は政治体制改革の重要な構成部分であるが、そのすべてではない。行政体制改革が順調に展開できるかが、政治体制改革のその他の部分とさらに緊密に、直接的に組み合わせられるかどうかに影響する。その他の部分の改革と協調できず、行政体制改革を単独で行えば重大な制約を受け、成果を得ることは難しいだろう」としている〔国家行政学院課題組2013〕。中央社会主義学院第一副院長で中国行政体制改革研究会顧問^(注30)の葉小文も「行政体制改革は政治体制改革の他の構成分野と比べて、リスクコントロールが可能で、コストが低く、効果が大きく、全局に影響を与え、全局を先導するものであり、政治体制改革を積極的かつ穏当に推し進める上での突破口にして主要分野である」としている〔『人民網』2011年7月14日〕。このように、政策立案や決定に影響力をもつこれらの機関や団体で改革モデルとして高い評価を受けていることから、広東での試みがまったく同じ形で採用されることは難しいとしても、将来的に改革を進めるうえで何らかの示唆を与え、選択肢として一部採用されるということは十分想定できるだろう。

さらに、すでに述べたように、これまでの中国の行政改革の各段階において、地方レベルで先行して改革が試みられ、中央レベルでの改革へと接続してきた。國務院総理の李克強も地方レベルの「大部制」改革について、「これらの方面の改革は各地で大胆に模索し、経験を総括したうえで広めなければならない。中央の各部門は地方の機構設置や編制の調整にいかなる形式においても関与してはならない」と述べており〔李2013〕、地方レベルの改革をさらに蓄積し、次の段階への改革へと接続させていくこと

を示唆している。前述の通りツァイおよびディーンは中央指導者と地方指導者が改革方針を共有できた際に地方レベルでの大胆な改革が進む傾向にあることを指摘している [Tsai and Dean 2014]。國務院総理である李克強が地方レベルでの改革の試みに肯定的な姿勢を示しているという意味でも、「大部制」改革から政治体制レベルへの変容への接続の可能性という論点に、今後も注目しておきたい。

(注1) 中国語および日本語の「政治体制」の概念の相違については、次節参照。

(注2) 中国語で「編制」とは定員のことを意味する。

(注3) なお、鉄道部については2013年の國務院機構改革で、行政、経営機能の分離が行われ、行政部門は交通運輸部に移管され、経営部門は中国鉄路総公司として再編された。

(注4) 基層レベルの共産党幹部の選出にあたり、党員による予備投票を実施し、候補者を選定したうえで本選挙を行うシステムのことをいう。

(注5) 「政党国家システム」の概念についてはサルトーリ [1992] 参照。

(注6) 山口定によれば、自由主義とは権力が個人生活を規制できる範囲の限定と、権力の恣意に対する防御の保障を指すとされ、それを体現する政治体制の規範的構成要素として中心をなすのは「立憲主義」(「法治主義」)と「権力分立」であるとされる [山口 1989, 38-45]。

(注7) 以下、第三段階までの改革の詳細な分析については渡辺 [2004], 渡辺 [2008] および渡辺 [2015] を参照。

(注8) 16都市とは江門、丹東、濰坊、蘇州、無錫、常州、馬鞍山、廈門、紹興、安陽、洛陽、黄石、衡陽、自貢、宝鶏、天水である。

(注9) 唐亮によれば、党グループはすべての非共産党組織の指導機関の中に設置されており、

行政決定や政策原案の作成と党委員会への提出、幹部管理などの役割を果たしている。「対口部」は各級党委員会内に行政機関に対応した形で設置されており、政策指導、部局間調整、幹部管理、思想政治工作に関する指導などの役割を担う [唐 1997]。

(注10) 計画単列市は、経済および社会発展の諸項目について省の計画から独立し、単独で全国計画に編入される。計画単列市は経済管理上、省レベルに相当する権限を有し、全国的な会議に省と並んで参加する。

(注11) この2つの部門については、おもに中央および上海市により政策決定がなされるため、おもに執行に責任を負うとされた。

(注12) 政策決定は市委常委および常務委拡大会議、あるいは四套班子連席会議で行われる。

(注13) 『中国共産党新聞網』「關於深化行政管理体制改革的意見」

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/106155/116856/6958568.html>

(注14) 『人大新聞網』「國務院機構改革方案」
<http://npc.people.com.cn/GB/28320/116286/116588/7004059.html>

(注15) 『順徳区委組織部』<http://zzb.shunde.gov.cn/sdqwzzb/page.php?tId=6&sId=110295>
『佛山市順徳区党政機構改革方案』

(注16) 元記事は『新京報』に掲載されている。

(注17) 「關於推広順徳經驗在全省部分県(市、区)深化行政管理体制改革的指導意見」

<http://xzfwzx.shunde.gov.cn/data/2011/08/19/1313738487.pdf>

なお、25の実験地点は以下の通り。広州市(増城市)、汕頭市(濠江区)、佛山市(禅城区、南海区、高明区、三水区)、韶関市(乳源瑶族自治县)、河源市(源城区)、梅州市(蕉岭県)、惠州市(博羅県)、汕尾市(海豊県)、江門市(蓬江区、江海区)、陽江市(江城区、陽春市、陽東県、陽西県)、湛江市(徐聞県)、茂名市(茂港区)、肇慶市(高要市)、清遠市(清城区)、潮州市(湘橋区)、揭陽市(榕城区)、雲浮市(雲城区、

雲安県)。

(注18) 元記事は『広州日報』に掲載されている。

(注19) 『深圳市機構編制委員会弁公室』
<http://www.szsb.gov.cn/qsjg/szf/> ,

「深圳市人民政府機構改革方案」<http://wenku.baidu.com/view/4181e5fd700abb68a982fb80.html>

(注20) なお、市場監管局は2014年5月に食品薬品監督管理局および市場稽查局と統合され、市場質量監督管理委員会となった[『南方都市报』2014年5月15日]。

(注21) 元記事は『広州日報』に掲載されている。

(注22) 「广东政府瘦身全省试点“大部制”」
<http://city.sina.com.cn/focus/t/2012-01-06/101226282.html>

(注23) 元記事は『広州日報』に掲載されている。

(注24) 本節の分析内容は渡辺 [2015, 19-21] での記述を大幅に加筆修正したものである。

(注25) 香港特別行政区政府ウェブサイト
<http://www.gov.hk/tc/about/govdirectory/govstructure.htm>

香港特別行政区組織図 <http://www.gov.hk/tc/about/govdirectory/govchart/>

(注26) 「シンガポールの政策 (2013年改訂版) 概要 (行政・公務員制度)」自治体国際化協会 <http://www.clair.or.jp/j/forum/pub/series/pdf/j44.pdf>

(注27) 山口定によれば、20世紀末の欧米の自由民主主義体制諸国において、「自由主義」「民主主義」という政治体制の「正統性原理」が危機にさらされた結果、「自由」「民主」という理念の再構成をめぐる動きが起こり、「政党制の再編成」という政治体制レベルでの変容につながったとされる [山口 1989]。

(注28) 「受权发布：国务院机构改革和职能转变方案」http://www.gov.cn/2013lh/content_2354443.htm

(注29) 国家行政学院は国务院直属の事業部門で中級以上の公務員の研修や管理職、政策研究を担う人材の育成、党中央の政策立案へのコンサルティング、公共行政などの領域の理論研究といった機能を担う(「国家行政学院」ウェブサイト <http://www.nsa.gov.cn/web/a/xygk/>)。中央機構編制委員会弁公室は中央機構編制委員会の常設事務機構であり、党中央および国务院の双方の管轄機構である。おもに行政管理体制および機構改革、編制管理に関する政策法規の研究立案や、党中央および国务院各部門の機構改革案を審査し、地方の改革の調整などを行う(『中国機構編制網』<http://www.scoprs.gov.cn/zybzzjg/>)。

(注30) 中央社会主義学院は共産党、民主党派および非党人士の連合党校で、民主党派幹部や非党人士が党の理論や政策、統一戦線理論の学習研究を行う(「中央社会主義学院」ウェブサイト http://www.zsyz.org.cn/portal/xygk/jgsz/A070101index_1.htm)。中国行政体制改革研究会は国家行政学院を主管部門とする学術団体で、行政体制改革や政府管理の理論や実践問題を研究し、政府に理論的なサポートやコンサルティングサービスを提供する(「中国行政体制改革研究会」ウェブサイト <http://www.csoar.org.cn/aboutus.html>)。

文献リスト

<日本語文献>

- 金子肇 2009. 「権力の均衡と角逐——民国前期における体制の模索——」深町英夫編『中国政治体制100年 何が求められてきたのか』中央大学出版部。
- 小林弘二 2002. 『ポスト社会主義の中国政治——構造と変容——』東信堂。
- 佐々木智弘 2009. 「2008年国务院機構改革と部門制の分析」佐々木智弘編『転換期の中国』調査研究報告書 アジア経済研究所 第6章。
- サルトリ・G. (Satori) 1992. 『現代政党学』(岡沢

- 憲美・川野秀之(訳)早稲田大学出版部。
趙宏偉 2000. 「中国の行政改革」日本比較政治学会編『世界の行政改革』早稲田大学出版。
唐亮 1997. 『現代中国の党政関係』慶應義塾大学出版会。
山口定 1989. 『現代政治学叢書3 政治体制』東京大学出版会。
渡辺直土 2004. 『現代中国の行政改革——「政党国家」体制の変容と支配の正統性——』大阪外国語大学言語社会学会 大阪外国語大学博士論文シリーズ Vol.33
—— 2008. 「現代中国の行政改革——政府機構改革・党政関係・正統性——」西村成雄, 許衛東編『現代中国の社会変容と国際関係』第6章 汲古書院。
—— 2015. 「国家発展改革委員会の機能とその変遷」佐々木智弘編『変容する中国・国家発展改革委員会』第1章 アジア経済研究所。
- <英語文献>
Brodsgaaed, Kjeld Erik 2002. “Institutional Reform and the Bianzhi System in China.” *The China Quarterly* 170 (June): 361-386.
—— 2012. “Politics and Business Group Formation in China: The Party in Control?” *The China Quarterly* 211 (September) : 624-648.
Burns, John P. 2003. ““Downsizing” the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s.” *The China Quarterly* 175 (March): 775-802.
Tsai, Wen-Hsuan and Nicola Dean 2014. “Experimentation under Hierarchy in Local Conditions: Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan, China.” *The China Quarterly* 218 (June): 339-357.
- <中国語文献>
遲福林・田夫主編 1998. 『中華人民共和國政治体制史』中共中央党校出版社。
傅小隨 2013. 「大部門制内決策与執行分開的機構設置形式選取研究」『中国機構改革与管理』(4): 23-25.
甘峰 2002. 『中国加入 WTO 与政府改革』浙江大学出版社。
桂世鏞・唐鉄漢主編 1998. 『鄧小平行政理論与我国政府機構改革』国家行政学院出版社。
国家行政学院課題組 2010. 「順德政府機構改革的新思路」『行政管理改革』(8)
—— 2013. 「以職能轉變为核心推进行政体制改革」『行政管理改革』(5)
国家行政学院研究室, 上海浦東新区人民政府編 2002. 『轉型中的政府——上海浦東新区政府体制創新報告——』国家行政学院出版社。
靳永龍 2011. 「新時期深化地方行政管理体制改革的成功实践」『中国機構改革与管理』(1)
孔昭林 2001. 『機構革命——地方政府機構改革的对策性研究——』中国文史出版社。
李克強 2013. 「在地方政府職能轉變和機構改革工作電視電話會議上的講話」『中国機構改革与管理』(12): 6-9.
李章沢 2011. 「關於堅定推進大部門制改革的若干思考」『中国機構改革与管理』(2)
任進 2011. 「大部制視閥下的中外政府機構：比較与啓示」『行政管理改革』(3)
任曉 1998. 『中国行政改革』浙江人民出版社。
張湛彬 2000. 「“第七次革命”：政府機構改革進展体制及問題」『当代中国史研究』7月第7卷(4): 72-80。
張忠・趙聞生 2012. 「關於大部門制下權力運行機制的幾点思考」『中国機構改革与管理』(2)
- <中国語新聞記事>
『南方都市報』
2014年5月15日
http://epaper.oeeee.com/epaper/A/html/2014-05/15/content_3253970.htm?div=-1
『南方日報』
「我先干，三年后见分晓」2009年11月5日
<http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/>

- 2009-11/05/content_6793583.htm
 「“一正 20 副” 还不代表大部制改革的失败」
 2010 年 7 月 14 日
http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2010-07/14/content_6860803.htm
- 「顺德 9 镇街新机构挂牌」2010 年 8 月 2 日
http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2010-08/02/content_6866147.htm
- 『人民日报』
 1984 年 7 月 24 日
 1986 年 8 月 29 日(第 1 面)
 1987 年 5 月 29 日(第 1 面)
 1987 年 9 月 1 日(第 1 面)
 1990 年 7 月 5 日(第 1 面)
 1990 年 7 月 8 日(第 1 面)
 1990 年 12 月 24 日(第 1 面)
 1992 年 9 月 22 日(第 4 面)
 1993 年 7 月 24 日(第 1 面)
 1997 年 5 月 8 日(第 1 面)
- 「深圳深入推进政府机构改革(人民观察)」
 2009 年 8 月 1 日
http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2009-08/01/content_309698.htm
- 『人民網』
 「珠海政府改革精简幅度超八成 一般不设专职书记」
 2009 年 11 月 5 日
<http://politics.people.com.cn/GB/14562/10321479.html>
- 「深圳近 7 成公务员将实行聘任制 不再是铁饭碗」
 2010 年 2 月 4 日
<http://politics.people.com.cn/GB/14562/10924476.html>
- 汪玉凱「大部制改革的顺德模式」
 2010 年 5 月 27 日
 2011 年 1 月 17 日
- 葉小文「深化行政体制改革」2011 年 7 月 14 日
 許耀桐「順德大部制改革“石破天惊”」
 2011 年 8 月 24 日
- 「国家行政学院专家：广东改革可为全国探路」
 2012 年 5 月 29 日
<http://politics.people.com.cn/GB/18007863.html>
- 「国家行政学院专家：广东改革可为全国探路」
 2012 年 7 月 22 日
<http://politics.people.com.cn/GB/18007863.html>
- 「广东顺德：政府向社会放权 大部制小政府大社会」
 2012 年 8 月 25 日
<http://politics.people.com.cn/n/2012/0825/c1001-18831414.html>
- 『深圳特区報』
 「98 名精简的“局座”已分流 52 人」
 2010 年 7 月 21 日
http://sztqb.sznews.com/html/2010-07/21/content_1163257.htm
- 『香港文匯報』
 2009 年 8 月 6 日
- 「大部制改革一年 深政府機構仍『臃腫』」
 2010 年 7 月 14 日
<http://paper.wenweipo.com/2010/07/14/CH1007140009.htm>
- 「簡政放權 順德走『大部制』」2012 年 9 月 7 日
<http://paper.wenweipo.com/2012/09/07/CB1209070005.htm>
- 『新華網』
 「广东蓬江：党政部门 6 月底前将“瘦身”至 22 个」
 2011 年 5 月 29 日
http://www.gd.xinhuanet.com/newscenter/2011-05/29/content_22884850.htm
- 『中国改革報』
 「县级大部制改革的富阳与顺德模式」
 2010 年 10 月 29 日
http://www.crd.net.cn/2010-10/29/content_5146056.htm
- 『中国青年報』
 「深圳大部制改革再动刀」2012 年 4 月 23 日
http://zqb.cyol.com/html/2012-04/23/nw.D110000zgqnb_20120423_1-07.htm
- (熊本大学大学院社会文化科学研究科准教授, 2014 年 12 月 10 日受領, 2016 年 9 月 16 日レフェリーの審査を経て掲載決定)

Abstract

New Administrative Reform in Contemporary China: Analysis of the “Big Sector System”

Naoto Watanabe

This article provides a comprehensive analysis of administrative reforms in contemporary China, particularly reforms in organizations since the 1980s. The aims of reform were (1) to reduce the number of provisional organizations and introduce mandatory retirement during the first stage in the first half of the 1980s; (2) to separate the Chinese Communist Party organizations and government and state enterprises during the second stage in the latter half of the 1980s; and (3) to separate the government and state enterprises while maintaining non-separation of the party organizations and government during the third stage from the 1990s to the first half of the 2000s. A fourth stage began during the second half of the 2000s. What is the significance of this new “Big Sector System” reform? New models have been created, particularly in local governments, such as the governments of Shunde District in Foshan City and Shenzhen City (both in Guangdong province). Those governments have created new reformatory models, the so-called “party-government integration” and “mutual cooperation and limitation of the commission of policy making, execution and supervision.” What are the meanings of these new models? After the shift toward reform and opening-up, local governments started their own administrative reforms, which led to central government reforms. In the new phase, local government reforms have created two “entrances” for transformation of the political regime: adjustment of the relation between party and government, and incorporation of the notion of “division of power” into the principle of legitimacy. These entry points raise the possibility of political transformation in the future.