

第 6 章

2008 年国務院機構改革と大部門制の分析

佐々木 智弘

要約：

2007 年 11 月の第 17 回党大会において、「大部門制」を軸とする国務院機構改革が提起された。大部門制には、機能の近い官庁を統合するものだが、肥大化した組織を縮減するだけではなく、縦割り行政の弊害をかいかつするために調整メカニズムを構築する目的もあった。約半年かけて作成された改革案は、官庁数が 1 削減されただけで、大部門制にはほど遠いものであった。

本稿では、大部門制の構築に失敗した理由として、改革案の策定過程での議論と最終改革案を機能の「共通性」と「相反性」という観点で分析した。機能の「相反性」を調整するためのメカニズム構築を含意した改革を目指したが、機能の「相反性」を超えることはできず、また改革の対象官庁が既得権益を死守したことで、最終的な改革案には大部門制の理念は十分反映されなかった。

キーワード：

機構改革 大部門制 調整機能 機能の「共通性」と「相反性」

はじめに

行政組織は機能や目的別に編成される縦割りの組織である。そのため、行政組織間の摩擦は縦割り行政の弊害として解決の難しい問題である。そのため、機能・目的別の縦割り組織編成において、調整メカニズムの整備がきわめて重要となり、常に行政組織の再編の主要な課題となっている。

中国では、2007 年 10 月に開かれた中国共産党第 17 回全国代表大会（以下、第 17 回党大会党大会）の政治報告で「機構統合の度合いを大きくし、諸機能を有機的に統一させる大部門制の実行を模索し、部門間の協調・協力メカニズムを健全なものにする」として、国務院機構改革が提起された。具体的には組織と人員の簡素化、行政手続きの簡素化、機構の重複や機能の交差により政策が複数の部・委員会から出されている問題の解決が挙げられた。このことは、大部門制の意図が単なる組織や人員のス

リム化よりも、むしろ調整メカニズムの整備にあることを示唆していた。

日本では、1995 年 9 月から 1998 年 7 月までの橋本龍太郎総理のもとで行政改革案、いわゆる「橋本行革」案が策定された。その際、調整メカニズムを整備するために、22 の省庁を 1 府 12 省に統廃合した「大括り」の中央省庁再編が実施された。ここに大部門制が、橋本行革における「大括り」の中央省庁再編と似通ったものであることが分かる。

それでは、2008 年 3 月の全国人民代表大会第 1 回全体会議で採択された国務院機構改革案は、大部門制を実現したのだろうか。本稿では、調整メカニズムの整備という視点から、橋本行革との比較を通じて、2008 年の国務院機構改革を検証し、その特徴を明らかにしたい。

第 1 節 橋本行革とは何か

橋本行革とは、日本において 1995 年 9 月から 1998 年 7 月までの橋本龍太郎総理期に策定され、その後実施された行政改革のことである。この改革は、政策決定を官僚主導のボトムアップ型から総理主導のトップダウン型への転換を図るため、官邸機能を強化することを目的としたものである。その主な方法は、中央省庁再編と内閣機能の強化であった。本節では、国務院機構改革と対比させるために、中央省庁の再編に絞って、その内容と特徴を概観しておく¹。

橋本総理は 1996 年 10 月に行政改革を提起するにあたり「まず私は、省庁を大括りするということを申し上げてみたい」と述べ、中央省庁の再編に強い関心を持っていた。当時日本の中央には 1 府 21 省庁が存在していた。しかし、行政課題が日々、省庁の枠を超えて複雑化していること、現行の 1 府 21 省庁体制では省庁が細分化されすぎているため、的確な業務分担・連携が困難になりつつあることから、半分程度に再編することを提起した。

橋本総理は、中央省庁の再編を行うにあたり、21 世紀における国家機能のあり方を 4 点にまとめている。第 1 に、国家の存続である。具体的には、防衛、外交と安全保障、治安と法秩序、財政などが含まれる。第 2 に、国富の確保・拡大である。具体的には、経済と産業政策、社会資本整備、科学技術の振興などが含まれる。第 3 に、国民生活の保障である。具体的には、福祉、医療、保健衛生、労働などが含まれる。第 4 に、教育や国民文化の伝承、形成、醸成である。具体的には、教育、国民文化の伝承・醸成などが含まれる。そして、橋本総理自らが提起したこの 4 つの国家機能を踏

¹ 橋本行革については、岡田彰「省庁再編のインパクト」（日本行政学会編『橋本行革の検証』[年報行政研究 41] ぎょうせい、2006 年、20-41 頁）、今村南都雄『官僚セクショナリズム』東京大学出版会、2007 年を参考にした。

まえた中央省庁のあり方が具体的に検討された。

22 の省庁はそれぞれが、「4 大機能のどこに該当するのか」、半減ならば「分割されるのか」、あるいは「どこの省庁と統合されるのか」など、シミュレーションを行い、また 1 つの省庁であるべき「存在理由」を再確認した。こうして各省庁は、「存亡」、「(庁から省への) 昇格」、「(権限の) 侵出」を図った。特に、金融と財政の分離に反対する大蔵省の抵抗は大きかった。また郵便と通信を管轄する郵政省は情報通信・交通省の設立を強く主張し、単独の生き残りをかけて、ロビイングを展開した。

こうした各省庁の抵抗があったものの、1 府 12 省という省庁半減が実現したのは、橋本総理の強い指導力があったからである。省庁再編を具体的に審議してきた行革会議に、橋本総理は毎回出席し、意見を述べることで、行革会議全体の進行をリードした。会議の出席者は「(委員は) 総理の顔を見ながら議論を進めた。総理の表情の一つひとつが議論に影響した」と指摘している。

第 2 節 分析視点

1. 改革の位置づけ

中国では、国務院機構改革は、2007 年 10 月の第 17 回党大会で提起され、約半年後の 2008 年 3 月の全国人民代表大会第 1 回全体会議で改革案が採択された。

国務院機構改革は 1980 年以降 5 回行われたが、その重点は機構と人員の削減というスリム化に置かれてきた。第 1 回の最初の 1982 年には、部・委員会の数が 100 から 61 に、人員が 5.1 万人から 3 万人に削減された。第 2 回の 1988 年には、部・委員会数が 45 から 41 に、人員は 9700 人に削減され、第 3 回の 1993 年には、直属機構の数が 86 から 59 に、人員が 20%削減された。第 4 回の 1998 年には、部・委員会数が 40 から 29 に、人員が 50%削減された。第 5 回の 2003 年には、国内貿易部と対外貿易経済合作部が商務部に統合され、国家発展計画委員会が国家発展改革委員会に改名され、部・委員会数は 29 から 28 に削減された。2008 年の国務院機構改革では、28 の部・委員会が対象となった。今回はこの 28 の部・委員会にメスが入ることになる。

これまで国務院機構改革が行われた時期を見ると、最初を除き他の 4 回は党大会の翌年であることに気づく。これは決して偶然ではない。改革は、朱鎔基、温家宝といった当時の国務院のニューリーダーが責任者となって進められた。その理由は、最初の仕事として成果が見えやすいからだと思われる。2008 年国務院機構改革も、2008 年 3 月に常務副総理に就任すると見られた李克強中央政治局常務委員が中心になって改革案の作成が進められた。しかしこのことで 2008 年国務院機構改革が、第 17 回党大会後のルーティーンにすぎないなどと言うつもりはない。ここでは、改革の意図や構造的な問題を論じなければな

らない。

2008 年国務院機構改革の注目点は、国務院の部・委員会の「大部門制」への再編である。大部門制とは、機能の近い部・委員会を統合し規模を拡大したものである。この大部門制が前節で説明した日本の橋本行革における「大括り」の中央省庁再編と似通っている。筆者は、日本において、「大括り」の中央省庁再編が、必ずしも橋本総理が想定した通りの結果になったとは思わない。しかし、ある程度、普遍性をもった理論的な準備がされて実施されたものであると評価している。それに比べれば、国務院機構改革は大部門制を掲げたものの、成功したとはいえないと筆者は評価している。そのため、本節と次節では、橋本行革における中央省庁の再編との比較の観点から、国務院機構改革の成果を分析し、問題点を考察する。

2. 機構改革に関する議論

具体的な改革案は、第 17 回党大会以降、中央の指導者の下、関係部門の担当者や専門家らが中心になって作成された。

大部門制については、確認しているところでは、2006 年初頭に中国行政管理学会の高小平と沈栄華によって、大部制すなわち、大交通、大文化、大農業、大環境への過渡的措置として部・委員会の職能を拡大する提案が出ている²。

しかし、議論が表面化したのは、第 17 回党大会以降で、この改革への関心の高さから新聞や雑誌などにさまざまな再編案の予測が飛び交った。それらは、大部門制の意図が調整メカニズムの整備にあることを念頭においたものがほとんどであった。社科院政治学研究所副所長の房寧は、2005 年の吉林省での化学工業関連の工場爆破による松花江汚染事故に対する対処で、水利部や国家環境保護総局などの協調連携の欠如が発覚したことを例に挙げ、「密接に関連職責を大きな部門集中し、統一行使することの必要性を主張した³。

国家行政学院公共管理教研部教授の汪玉凱は、経済過熱、環境汚染、貧富格差の問題への対応で、中央のマクロ調整措置の効果がなく、部門間の利害対立も深刻なことから、「職能の近い、または関連のある部門を 1 つにする」「マクロ調整を強調し、ミクロの経済運行に対する関与を減少させる」ことを主張した⁴。汪は、「①情報産業部＋広電総局、②国家税務総局＋財政部、③国税系統＋地税系統、④農業部＋水利部＋国家林業部、⑤衛生部＋計生委＋食品薬品監管局＋国家中医薬管理局、⑥交通部＋鉄道部＋民航総局」という独自の統合案を発表した⁵。

中央党校の周天勇は、「①大エネルギー部（石油＋電力＋石炭＋原子力＋電監会）、②国

² 高小平・沈栄華「推進行政管理体制改革」（『中国行政管理』2006 年第 1 期）。

³ 新華網 2007 年 10 月 20 日。

⁴ 『新京報』2007 年 10 月 28 日。

⁵ 『半月談』2007 年第 22 期。

土建設部（区劃＋規劃＋建設＋国土資源）、③大農業部（農業＋糧食＋林業）、④大交通部（交通＋鉄道＋航空＋公路＋水運＋郵政）、⑤大文化部（文化＋広電＋新聞出版＋体育＋旅行＋文物＋社科基）」と共に、国家体制改革委員会（発改委＋国有資産監督管理委）の統合案と、予算管理を総理直結とするため総理予算管理辦公室の設置を提案した⁶。

中国人民大学行政管理系教授の毛寿龍は、「鉄路運輸と空港の建設と管理は同じ交通運輸に属するが、陸路と空中交通に有効な接続がない」「大部門制は、政府職能機構が煩わしく多く、職能が重複減少を重点的に改変し、機構の数を削減することで、各部門の協調困難を低減する」「専門的政府管理部門を減少させてきた。例えば、石炭部、石油部、機械部は廃止された。他方マクロ経済管理と市場の資源配置の必要に基づき、市場に適応した機構は増えている。例えば、審計署、薬監局、証監会、銀監会など」といった見解を示した⁷。

2007 年 12 月 19 日付の『齊魯晩報』に掲載されたものも、以下のような 4 つの「大部門」が挙げられていた。①区劃、規劃、建設、国土資源などの職能を統合した「大国土建設部」、②農業、糧食、林業などを統合した「大農業部」、③交通、鉄道、航空、公路、水運、郵政など統合した「大交通部」、④文化、広播影視、新聞出版、体育、旅游、文物などを統合した「大文化部」。

しかし、議論は必ずしも大部制賛成というものだけではなかった。例えば、大部制実行後、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することで、これらスーパー部門が監督、抑制するのを難しくし、「小政府、大社会」という最終目標に相反するという見方もあった⁸。

こうした議論と同時に、国務院が作成中の改革案そのものについての報道も見られた。これらの信憑性の可否の問題もあるが、アドバルーン的にリークされた可能性もある。

例えば、エネルギーの管理を職責とするエネルギー部の設置が伝えられた。具体的な職責として、電力、石炭、ガス、省エネ管理、エネルギー規劃、国際的エネルギー合作、エネルギー科学技術などの管理が挙げられた。同時に、エネルギー部と独立して、電力、天然ガスパイプラインなどの自然独占領域に対する公平な開放、ユニバーサルサービス、消費者權益の保護などの専門制監督管理を職責とするエネルギー監督管理機構の設置も伝えられた⁹。

2007 年 12 月 24 日付の香港紙『明報』が報道し、翌 25 日の中国新聞網に転載された。記事は、国務院が開いた「深化行政管理体制改革聯席會議」で、内設されている各小組からの報告をもとに策定された計画案の一部が紹介された。それによると、

①「運輸部」：交通部、鉄道部、民航総局、郵政総局など交通運輸関連部門を統合

⁶ 『財経』総第 199 期、2007 年 11 月 26 日。

⁷ 『財経時報』2007 年 12 月 9 日。

⁸ 『学習時報』第 422 期、2008 年 1 月 28 日。

⁹ 以上は、『大公報』2007 年 11 月 13 日。

②「エネルギー部」：国家発展改革委員会エネルギー局、国家石油備蓄中心、国家資産監督管理委員会、国家電力監督委員会の一部機能、中国石炭工業協会、中国核工業総公司、国家原子力機構などエネルギー関連部門を統合

③「環境建設部」：国家環境保護総局、建設部、国土資源部、国家発展改革委員会の区域計画部門など国土開発や環境保護の関連部門を統合

④中国人民銀行、中国銀行業監督管理委員会、中国证券監督管理委員会、中国保険監督管理委員会が金融監督管理改革案の制定作業中

3. 機能の「共通性」と「相反性」

大部門制のように既存の部門をどのように統合し、再編するかということは、調整機構の仕組みをどうするかという問題と密接につながっている。大部門制を分析する上での1つの視点として、本稿では、機能の「共通性」と「相反性」という概念を適用する。

先に紹介した2007年12月24日付の『明報』が報道した案が、実際の大部門制案の策定過程を反映していたのか、また策定過程にどれほどの影響を与えたかは定かではない。ただし、大部門制の意図が大いに反映されたものであり、また2008年3月に採択された国务院機構改革案と似通った部分が多い。そのためこれを例にとって、大部門制と、機能の「共通性」と「相反性」について考察してみる。

まず運輸部について見ておこう。交通運輸という機能の「共通性」を有している交通部、鉄道部、民航総局、郵政総局の調整は、これまで部・委員会レベル、すなわち部長や主任レベルで組織間の調整が行われてきた。しかし、交通部、鉄道部、民航総局、郵政総局が、大部門の下に統合されれば、これまでの組織間の調整を司・局レベルで行うことができるようになる。これでは、部内調整になるため、調整過程がさらに不透明になるという懸念もある。しかし細かい調整が可能になり、総合的な見地からの政策立案が期待できる。これが大部門制の長所である。

他方、環境建設部に統合されると見られる建設部や国家発展改革委員会区域計画司と国家環境保護総局の間には、そもそも機能の「共通性」はない。建設部や国家発展改革委員会区域計画司の機能が国土開発、国家環境保護総局の機能が環境保護にあるため、両者の間には機能の「相反性」が存在する。こうした「相反性」を重視するために、建設部や国家発展改革委員会区域計画司、国家環境保護総局は、これまで別々の部門として存続してきたのであり、組織間の調整も部・委員会レベルで行われてきたのである。そのため、環境建設部の創設には、機能の「相反性」という障害を越えなければならない。もし、国土開発と環境保護の相反する機能をもつ環境建設部が設立し、相反した機能をもつ組織間の調整を1つの部門内で行えるメカニズムを作ることができるのならば、大部門制は高いレベルで成功といえる。

しかし大部門体制の下ではこの組織間の調整を「司」（日本の省庁の「局」に相当）レベルで行うことができるため、調整の不透明性も懸念されるが細かい調整が可能になり総合的な見地からの政策立案が期待されている。それは交通運輸という機能の共通性を軸に設立される運輸部とは正反対の大部門である。そのため運輸部に比べ、機能の「相反性」というハードルを超えなければならない環境建設部の設立は決して容易ではないし、仮に設立しても期待されているような成果を上げることは容易ではない。

エネルギー部についても同様で、機能の「相反性」が障害となる。『財經双周刊』¹⁰によれば、エネルギー部の職能を規定することになるエネルギー法の起草過程で、当初はエネルギー部の機能としてエネルギー政策の立案・実施機能とエネルギー市場の監督管理機能を有することが明記されていた。中国の特殊な事情として中国企業の2006年の営業収入トップ3を占める中国石油化工集团公司や中国石油天然気集团公司、国家电网公司といったエネルギー関連企業が国有企業であるため、エネルギー政策といっても純粋なマクロ政策ではなく企業保護のミクロ政策も含まれる。他方エネルギー市場の監督管理は寡占状態にあるエネルギー市場の開放や消費者権益の保護を任務とする。エネルギー部がこの機能の「相反性」を内包することが、当初エネルギー法に明記されたことは画期的なことであった。しかし、その後の修正でエネルギー法の草案からエネルギー市場の監督管理機能は消えてしまい、相反する機能の併存は立ち消えになってしまった。

大部門制を実現するためには、部・委員会間の調整メカニズムをどのように整備するかが大きな課題となる。しかし、新しい部門に統合される既存の部門の間に機能の「相反性」が存在する場合、それが障害となって、大部門制は再編案の策定段階で頓挫してしまう可能性は当初から高かったのである。

第3節 国務院機構改革の分析

1. 改革による変更点

次に2008年3月に採択された国務院機構改革案に示された変更点を整理しておく（表1）。この改革で、部・委員会は1つ削減され、27になった。

第1に、マクロ調整部門の機能の合理的配置転換が提起された。具体的には、国家发展改革委員会がミクロ管理事務と具体的な許認可事項を削減され、マクロ調整に特化する。また財政部は予算と税制の管理と中央と地方の財政と事務事項の調整を行う。中国人民銀行は通貨政策を策定する。そして、国家发展改革委員会と財政部、中国人民銀行などが協調システムを創設する。

¹⁰ 「“能源部” 呼之欲出」（『財經双周刊』2007年11月12日 第198期、136-137ページ）。

図 1 2008 年国務院機構改革での変更点

(1) マクロ調整部門の機能の合理的配置 国家发展改革委員会：ミクロ管理事務と具体的な許認可事項を削減、マクロ調整への集中 財政部：予算と税制の管理、中央と地方の財政と事務事項の、 中国人民銀行：貨幣政策 国家发展改革委員会と財政部、中国人民銀行など部門が協調システムの創設、健全化
(2) エネルギー管理機構の強化：国家エネルギー委員会 国家エネルギー指導小組（廃止） 国家エネルギー委員会：ハイレベルの議事協調機構 国家エネルギー局 【機能】 ①国家发展改革委員会のエネルギー産業管理に関わる機能と機構 ②国家エネルギー指導小組の機能 ③国防科学技術工業委員会の原発管理機能 ④国家エネルギー委員会弁公室の工作 国家エネルギー委員会—国家发展改革委員会—国家エネルギー局
(3) 工業情報化部 国防科学技術工業委員会（廃止） 情報産業部（廃止） 国務院情報化工作弁公室（廃止） 【機能】 ①国家科学技術工業委員会の原発管理機能以外のすべての機能 ②情報産業部の機能 ③国務院情報化工作弁公室の機能 (新たな設置機構) 国家国防科技工業局（機能①） 国家煙草専売局 工業情報化部—本体（機能②、機能③） —国家国防科技工業局（機能①） —国家煙草専売局

(4) 交通運輸部 交通部（廃止） 中国民用航空総局（廃止） 【機能】 ①交通部の機能 ②中国民用航空総局の機能 ③建設部の都市旅客運送の指導機能 (新たな設置機構) 国家民用航空局（機能②） 国家郵政局
交通運輸部一本体（機能①、機能③） —国家民用航空局（機能②）
(5) 人力資源・社会保障部 人事部（廃止） 労働・社会保障部（廃止） 【機能】 ①人事部の機能 ②労働社会保障部の機能 (新たな設置機構) 国家公務員局（機能①）
人力資源・社会保障部一本体（機能②） —国家公務員局（機能①）
(6) 環境保護部 国家環境保護総局（廃止）
(7) 住居都市地方建設部 建設部（廃止）
(8) 国家食品薬品监督管理局を衛生部が管理

第 2 に、エネルギー管理機構の強化として、ハイレベルの議事協調を担う国家エネルギー委員会が設置され、これまでの国家エネルギー指導小組が廃止された。そして、国家発展改革委員会の一部局であるエネルギー局が、同委員会が管理する国家エネルギー局に格上げとなった。国家エネルギー局は、①国家発展改革委員会のエネルギー産業管理、②国家エネルギー指導小組、③国防科学技術工業委員会の原子量発電の管理、④国家エネルギー委員会辦公室の各機能を持つ。

第 3 に、新たに、工業情報化部、交通運輸部、人力資源社会保障部、環境保護部、住居城郷建設部が設置された。その職責は以下の通りである。

工業情報化部は、①国家発展改革委員会の工業行業管理と情報化に関する職責、②国防科学技術工業委員会の原子力発電の管理機能以外のすべての職責、③情報産業部の職責、④国务院情報化工作辦公室の職責を持つ。これに伴い、国防科学技術工業委員会、情報産業部、国务院情報化工作辦公室は廃止された。ただし、職責②を運用するための国家国防科技工業局、さらに国家煙草専売局が設置された。

交通運輸部は、①交通部、②中国民用航空総局、③建設部の都市旅客運送の指導の各職責を持つ。これに伴い、交通部と中国民用航空総局が廃止された。ただし、職責②を運用するための国家民用航空局、さらに国家郵政局が設置された。

人力資源社会保障部は、①人事部、②労働社会保障部の各職責を持つ。これに伴い、人事部と労働社会保障部が廃止された。ただし、職責①を運用するための国家公務員局が設置された。

環境保護部は、廃止された国家環境保護総局の職責を引き継いだ。また住居城郷地方建設部は、廃止された建設部の都市旅客運送の指導職責以外のすべての職責を引き継いだ。

第 4 に、国家食品薬品监督管理局が衛生部の管理下に置かれることになった。

2. 改革のポイント

今回の機構改革のポイントは 3 点ある。第 1 に、国家発展改革委員会の役割である。市場経済システムの中で許認可権限を持つことで権力をふるってきた国家発展改革委員会だが、許認可権限がなきマクロ調整は難しい。そのため、国家発展改革委員会が実際に許認可権限を手放すことは考えにくい。

第 2 に、旧部・委員会が、新たな部・委員会で融合することなく、独立して存在していることである。工業情報化部は、本体が旧情報産業部の機能を果たし、新設の国家国防科技工業局が旧国防科学技術工業委員会の機能を果たす。交通運輸部は、本体が旧交通部の機能を果たし、新設の国家民用航空局が旧中国民用航空総局の機能を果たす。人力資源社会保障部は、本体が旧労働社会保障部の機能を果たし、新設の国家公務員局が旧人事部の機能を果たす（旧人事部は人員や機能が中央組織部と重複している）。以上のように、統廃合は形式だけで、実際にははっきりと機能が分担されており、旧部・委員会の利益は守られた形になっている。

第 3 に、環境保護部を創設し、国家食品薬品监督管理局が衛生部の管理下に置かれたことで、環境保護と食品や薬品の安全といった国民の関心の高い問題への対応を強化した点である。

3. 新設部門の分析

大部門制という観点から見て、新設部門はどのような意味を持つのだろうか。

交通運輸部は、交通運輸という機能の「共通性」からいくつかの関連部門が統合された。しかし、鉄道部が入らなかったことで、機能の「共通性」による統合は中途半端なものとなった。部内に調整メカニズムを構築することができず、部外に調整する部門を設置する必要がある。

人力資源和社会保障部は、実際には調整を必要としない部門が統合されたにすぎない。

住居城郷地方建設部は、単に名称を変えたにすぎない。また環境保護部は、総局から部に昇格した（日本の官庁で、庁が省に昇格したイメージに似ている）が、職責に変更はない。国土開発と環境保護という機能の「相反性」を超えた新設部門の設置は実現しなかったのである。

工業情報化部については、筆者の関心が高いため、特に掘り下げて見ておきたい。工業情報化部には、24 という大変多くの内設機構（司局—日本の官庁の局に相当）が設置された（表 2）。

表 2 工業情報化部の内設機構

マクロ関連	工業領域関連	情報産業関連
辦公庁	原材料工業司	電子情報司
政策法規司	装備工業司	軟件服務業司
規劃司	消費品質司	通信發展司
財務司	軍民結合推進司	電信管理局
産業政策司		通信保障局
科技司		無線電管理局
運行監測協調司		情報化推進司
中小企業司		情報安全協調司
節能与綜合利用司		
安全生産司		
国際合作司		
人事教育司		

これらは大きく 3 つに分けられる。1 つは情報産業関連、もう 1 つは工業領域関連、別の言い方をすれば非情報産業関連。そして最後が部の管理と、情報産業と工業領域の双方に関わる部門である。特に前者 2 つは相互に利害調整を行う必要がない。その

ため、工業と情報化が密接に関連するために 1 つの官庁に統合したという説明を国務院はしているが、実際には工業領域関連の部門が行き場がなく、工業情報化部に集まったというだけの統合にすぎない。

このことは、人事面からも裏付けることができそう。表 3 は、工業情報化部の党グループ（中国語で「党組」）の構成メンバーの一覧である。興味深いのは副部長人事である。6 人の副部長のうち、情報産業部出身者は 2 人にとどまった。楊学山の登用は、情報産業部だけでなく、情報産業において国務院情報化工作辦公室が重要なアクターだったことを裏付けるものである。それは党グループのメンバーのなっている人事関連部局のトップに国務院情報化工作辦公室出身者が就いていることから推測される。他方、苗圩は、自動車産業界を代表しており、数多くある業界のうち自動車産業の重要性、もしくは業界の政治力の結果であると推測される。また国家国防科学技術工業局局長を兼任する陳求発は、軍の政治力の結果と言える。国家発展改革委員会副主任だった欧新黔の抜擢は、産業界への国家発展改革委員会の影響力がいまだに健在であることを示している。6 人いる副部長のそれぞれの登用背景から、よく言えばバランスを取った配置であり、悪く言えば寄せ集め配置と言える。

表 3 工業情報化部党グループのメンバー

役職	氏名	前職
部長	李毅中	中国石油化工股份有限公司董事長 ⇒国務院国有資産監督管理委員会党組書記兼副主任 ⇒国家安全生产監督管理総局局長
副部長 (兼国家国防科学技術工業局局長)	奚国華 苗圩 陳求発 娄勤儉 欧新黔 楊学山	情報産業部副部長 東風汽車総経理⇒湖北省党委常務委員・武漢市党委書記 国家国防科学技術工業委員会副主任 情報産業部副部長 国家発展改革委員会副主任 国務院情報化工作辦公室副主任
紀律検査組組長	郭炎炎	国家国防科学技術工業委員会紀律検査組組長
国家煙草専売局局長	姜成康	国家煙草専売局局長
人事教育司司長	陳小筑	国務院情報化工作辦公室電子政務組組長

こうした寄せ集め官庁である工業情報化部の将来は、決して明るいわけではない。部長の李毅中は、中国石油化工股份有限公司董事長、国務院国有資産監督管理委員会党組書記兼副主任、部長級として国家安全生产監督管理総局局長を歴任している。工業領域、情報産業の担い手が大型国有企業であることから、工業情報化部は、大型国有企業の育成とそれに伴う政府介入の縮小という「政企分離」を推進することが役割の 1 つであると考えられる。言い換えれば、この官庁は、撤廃に向けての過渡的な存在とも言える¹¹。そのような役割を有するとすれば、李毅中の部長抜擢は適材適所と言える。

以上から、国務院機構改革の成果は、部・委員会の数が 1 削減されたにすぎず、大部門制が実現したとはいえない。交通運輸部に鉄道部が統合されなかったように、機能が似通っていても、個々の部門利益が優先された。また、国土開発と環境保護という環境問題への対応の相反する機能を持った部門の統合も難しかった。どちらにしても、大部門制で期待された縦割り行政で発生する諸問題を、1 つの部・委員会の中で調整するメカニズムを構築することはできなかった。

4. 国家発展改革委員会の調整機能

結果的に、大部門制を通じて、1 つの部内で調整を行うメカニズムを構築できなかったことから、引き続き国家発展改革委員会の役割が重要になってくる。今回の改革でも、マクロ調整に特化することが提起されていることから、国家発展改革委員会の調整機能が期待されていることが分かる。しかし、国家発展改革委員会の職責と内設機構数、人員数を定めた「三定」案を見ると、職責が、必ずしも総合調整機能に限定されていないことが分かる。「三定」案によれば、「財政政策、貨幣政策、土地政策の制定に参与する」「生態建設、環境保護規劃の編制に参与する」「人口計画出産、科学技術、教育、文化、衛生、民政などの発展政策の策定に参与する」とある。このことは、現在の中国にとって重要な政策の制定過程に、国家発展改革委員会が、総合調整的な役割を果たすだけでなく、1 つの自立した利益主体として参与することを意味している。つまり、国家発展改革委員会の職責が総合調整機能と策定機能の 2 つの側面を有していることから、部外に調整メカニズムを求めなければならない現在の部門にとって、国家発展改革委員会の調整機能に頼ることができるかどうかは未知数である。調整機能の不在が、政策執行に多大な影響を与えることになる点が懸念される。

¹¹ 情報産業部について言えば、米国の連邦通信委員会のような業界の管理監督を目的とする政府の独立機関への積極的な意味での過渡的統合という見方もできる。

5. 改革が残したもの

今回の国务院機構改革は、冒頭に示したとおり、第 17 回党大会の胡錦濤報告で提起された、「機構統合の度合いを大きくし、諸機能を有機的に統一させる大部門体制の実行を模索し、部門間の協調・協力メカニズムを健全なものにする」という方針に沿って、機能の近い部・委員会を統合し規模を拡大することで、組織と人員を簡素化し、行政手続きを簡素化し、機構の重複や機能の交差により政策が複数の部・委員会から出されているといった問題を解決することがねらいであった。つまり、「大部門体制」を実施することで、組織や人員をスリム化するとともに、調整メカニズムを整備する意図があった。

第 17 回党大会以降、次期常務副総理と目された李克強・政治局常務委員を責任者とし、専門家らが中心になって具体的な計画案が作成された。そしてこの改革への関心の高さから事前に様々な再編予測が飛び交った。

しかし、実際には統廃合によって、1 削減されたにすぎなかった。交通運輸部に鉄道部が統合されなかったように、機能が似通っていても、個々の部門利益が優先された。また、発展重視と環境保護という環境問題への対応の相反する機能を持った部門の統合も難しかった。どちらにしても、1 つの部・委員会の中に、縦割り行政で発生する諸問題を調整するメカニズムを構築することはできなかった。このような状況では、国家發展改革委員会のような外付けの調整機関が引き続き重要な役割を果たすことになる。改革案の作成に携わった専門家らは、2008 年 3 月の全国人民代表大会第 1 回全体会議での改革案採択以後、「大部門体制への長期的な道のりの第一歩」と評したが、大きな成果が得られなかった言い訳にしかすぎなかった。それほどまでに旧部・委員会の抵抗が大きかった。そして李克強のリーダーとしての素質にも疑問が持たれる結果となった。

部・委員会間の摩擦の調整メカニズムを整備するために提起された大部門体制だが、環境建設部やエネルギー部に統合される部・委員会のように摩擦の本質が機能の「相反性」にある場合、機構再編の段階でその目的は頓挫してしまった。しかしそれはある程度予見可能だったはずである。それでも大部門体制に調整メカニズムを託すだけの確信があったのか。むしろ調整メカニズムの構築のためにはどのような機構改革を行えばいいのかという理論的な成熟度が低いままの見切り発車だったという方が現実に近い気がする。しかもこれまでのような表面的なスリム化という結果すら残らなかった。ニューリーダーにとっての手っ取り早い成果にすらなかったのである。

他方、中途半端だったとはいえ、機能の「共通性」を軸とする巨大権限を手にした大部門も誕生することになり、調整メカニズムの整備という課題は残されたままになった。

おわりに

2008 年国務院機構改革を総括すれば、理念なき統合といえる。行政機構の再編である国務院機構改革において、大部門制を実現できず、縦割り行政の弊害を打破するための新たな調整メカニズムを構築することはできなかった。

本稿での考察を通じて、大部門制を導入しようという今回の国務院機構改革が、成功しなかった原因を考えてみると、1 つは、統廃合の対象官庁が既得権益を死守するために強い抵抗をしたことを挙げることができる。その最たる官庁が鉄道部である。このことは、別の言い方をすれば、改革の責任者らの指導力が足りなかったことが原因である。つまり、機構改革が政治化されたイシューだったことを示しており、この点については稿を変えて論じてみたい。

また、機構改革に対する理論的な準備が不十分なまま、実施された点があげられる。改革案の作成に携わった多くの専門家らが言い訳していること自体がそのことを裏付けている。このような準備不十分なままのスタートは、往々にして政治的な理由によるものであり、このことも機構改革が政治化されたイシューだったことを物語っている。

これまでの歴史をさかのぼれば、次の国務院機構改革は 2013 年である。大部門制への道のりが長期的なものであるとするならば、2013 年までの間に機構改革の理論構築がさらに進み、調整メカニズムの構築を含めた大部門制が実現することを期待したい。