

# 国務院改革に関する李克強講話（１）

田中 修

## はじめに

李克強総理は 5 月 13 日、「国務院機構・機能の転換・動員テレビ会議」を開催し、重要講話を行った。会議には張高麗・劉延東・汪洋・馬凱各副総理、楊晶・常万全・郭声琨・王勇国務委員が出席した。

李克強総理の重要講話はかなり大部なものであるが、彼の国務院改革の姿勢をよく示すものであるので、経済部分を中心に概要を紹介する。

## 冒頭部分

政府機能の転換加速、行政体制改革の深化は、党中央・国務院が行った重大政策決定である。今日、我々はこの会議を召集したのは、即ち、党の 18 期 2 中全会精神を全面的に貫徹し、国務院第 1 回全体会議の要求を実施し、これまでの国務院機構・機能転換を総括し、今後の政策に向けて再動員・再手配を進め、各任務を実施しなければならないということである。この事は広範に及ぶため、各方面の共同努力・協同作業が必要であり、したがって範囲が比較的大きい会議を開催することとしたのである。

今回の国務院機構改革・機能転換は、改革開放以降数次の機構改革・政府簡素化・権限開放の基礎の上に進められるものである。その特徴は、改革案が機構改革と機能転換を有機的に結びつけており、機能転換を核心とし、行政審査・許認可制度の改革を突破口・掘み所としていることであり、これは我々の思考法の更なるイノベーションである<sup>1</sup>。

政府機能の転換とは、即ち、

- ①政府と市場、政府と社会の関係の問題をしっかりと解決し、政府の簡素化・権限の開放を通じて、資源配分における市場の基礎的役割を更に発揮させ、市場主体の創造活力を奮い立たせ、経済発展の内生的動力を増強することである。
- ②政府活動の重点を、良好な発展環境の創造、質の優れた公共サービスの提供、社会の公平・正義の擁護に転じることである。
- ③開放すべき権限は十分に開放しなければならないだけでなく、管理すべき事務はしっかりと管理しなければならないということである。

これは、現在の情勢下、安定成長・インフレ抑制・リスク防止のために切迫した需要であり、経済の長期にわたる持続的で健全な発展を維持するための重大措置であり、わが国経済社会の発展がこの段階に達したことによる客観的要求である。

---

<sup>1</sup> ゴチックは筆者。

今回の国務院機構の調整の程度は小さくなく、十数の部門に及び、4つの正部級機構を廃止した。多くの部門の職権・人員は全て配置転換しなければならず、作業は比較的大きく、関連部門の「定員・機構・権限確定」案は現在続々と打ち出されている。

機構改革は容易でなく、機能転換は更に難しい。今回の機能転換は、国務院の指導的同志の指導・推進、各部門の高度な重視と共同努力の下、国務院常務会議の2回の審議を経て、これまでの2回で133項目の行政審査・許認可事項の取消・委譲を決定した。その重点は、経済分野の投資・生産経営活動の項目であり、これには企業の投資プロジェクトの審査・許認可、企業の生産経営活動の許可、及び企業・社会組織・個人の資質・資格の認定等が含まれる。

この短時間にこれだけの進展を得るのは、容易ではなかった。一の矢を放つ間もなく更に引き続き推進しなければならず、今後の任務は更に非常に困難となる。ここで、私は3点意見を述べる。

## 1. 開放すべき権限は断固として十分開放し、市場主体の創造活力を奮い立たせ、経済発展の内生的動力を増強する

我々は既に公の場で、今期政府の任期内に国務院部門が実施している行政審査・許認可事項を3分の1以上減少させることを承諾している。今年はある程度ブレイクスルーがあり、好いスタートを切った。この方面の施策をしっかりと行えば、市場・社会の創造活力を更に奮い立たせ、経済社会の発展の内生的動力を増強することになり、当面有利になるだけでなく長期に恩恵をもたらし、改革ボーナスを配当して、中国経済のグレードアップ版を作り上げる重要な一手となる。

(1) 政府を簡素化し、権限を開放することにより、経済の安定成長を促進しなければならない。

今年に入り、わが国の経済社会の発展のスタートは平穏であり、各方面の政策は新たな進展をみている。しかし、現在、経済発展情勢は錯綜し複雑であり、下振れ圧力はかなり大きく、一部業種の生産能力過剰の矛盾が再び際立っており、財政・金融分野にはなお多様なリスク・隠れた憂いが存在する。

4月の鉄道貨物輸送量等経済運営指標は決して楽観できず、製造業PMIは前月比で0.3ポイント下降した。財政収入の伸びは緩慢であり、中央財政は引き続きマイナスの伸びであり、マネーストックがかなり大きい情況下、M2の伸びがかなり高い。

今年の発展の予期目標を実現するには、刺激政策・政府の直接投資に頼っても、その余地は既に小さくなく、やはり市場メカニズムに依拠しなければならない。實際上、市場メカニズムそのものは、経済運営に対し自動調節作用を備えており、一般的な経済の波動を調整することができる。もし政府主導・政策牽引に過度に依存して成長を刺激するならば、

それは継続し難いばかりか、はなはだしきは新たな矛盾・リスクを生み出すことになる。

市場主体は、社会の富の創造者であり、経済発展の内生的動力の源泉である。現在、民間投資はなお大きな潜在力を有している。しかし、「ガラスの門」「バネ仕掛けの門」の問題があるため、民間投資にはなお、金があっても投資先がなく、進もうと思っても進めないという現象が存在する。ここ数日、私は調査資料を見たが、企業が1つのプロジェクトを立ち上げるとき、27部門の50余りのプロセスを経なければならず、期間は6-10ヵ月の長きに及ぶ。これは明らかに企業の投資・創業の積極性に影響を与えている。

決意のもと、政府機能の転換というこの大きな門を更にこじ開け、開放すべき権限を十分に開放し、各種市場主体の発展の活力・創造力を奮い立たせなければならない。これは、経済の安定成長を促進することにとって、疑いもなく金を費やさずにうまくでき、少しの金を費やして多くの事ができる「良い方策」なのである。

現在、国務院各部門はなお大量の行政・許認可事項を有している。審査・許認可事項の中には、一部の都市の軌道交通施設に対する社会投資の審査・許認可、一部の漁船の船名への審査・許認可のように、分かりにくいものがある。これは企業に責任を負わせる政策決定であり、手続に手間がかかるだけでなく、発展の要求に適合せず、政府のイメージにマイナスの影響をもたらすものである。

今回の改革は市場化改革の方向を堅持するものである。生産経営活動と製品・物品に対する許可を最大限度減らし、投資プロジェクトの審査・許認可・届出の範囲を最大限度縮小し、各種機関及びその活動の認定を可能な限り最大に減らし、行政許可法の規定に符合しない資質・資格の許可を原則取り消す。今後政府は、行政審査・許認可事項を一般には新設せず、確かに新設が必要なものは厳格に行政許可法を遵守しなければならない。行政審査・許認可事項が、一方で減り他方で増え、表では減り裏で増えるようなことを確実に防止する。

(2) 政府を簡素化し権限を開放することにより、経済の転換を推進しなければならない。

経済政策は現在に立脚するのみならず、長期に着眼しなければならない。現在の安定と持続力の増強を結びつけなければならない。持続力の増強には、経済の転換・グレードアップ推進を加速しなければならない。

まず、産業構造を調整し、工業構造を最適化し、現代農業の発展を推進すると同時に、サービス業を大いに発展させなければならない。サービス業の大きな発展がなければ、転換・グレードアップは実現し難く、消費も牽引できない。今年最初数ヵ月の社会消費品小売総額の伸び率は数年来の同期と比べ低く、1-3月期のサービス業の付加価値は8.3%増えただけである。4月のサービス業PMIは51.1に反落した。これらは、いずれもわが国サービス業の発展が依然として相対的に緩慢であることを反映しており、構造調整の任務はなお相当困難である。

しかも、サービス業の発展を制約している最大の障害は、体制メカニズムの問題であり、金融・通信・物流のみならず、養老・医療産業・非義務教育にしても、すべて行政独占と審査・許認可が過剰であるという問題が存在しており、市場参入のハードルが比較的高い、ないしは高い。しかも、これらの産業はまさに中等所得段階での発展潜在力が巨大な産業である。

これに比べて、情報消費分野は市場化プロセスの程度がかなり高いため、ここ数年急速に発展し、2012年のわが国のネットユーザーの総数は既に5.6億人に達しており、電子商取引の規模は8兆元を超え、今年1-3月期は2.4兆元に達し、前年同期比45%増である。この方面で述べることはまだある。

経済の転換・グレードアップには、体制メカニズムを刷新しなければならない。市場メカニズムは優勝劣敗の効能を備えている。企業は積極的に市場競争に参加しさえすれば、尽きることのない動力により技術進歩と製品のイノベーションを実現できるし、競争において不敗の地に立つことができる。

我々は市場メカニズムのパワーを信じ、機能を転換し、権限を下放しなければならない。決意のもと、企業の生産経営活動に対する政府の直接関与を減らし、市場の分割・独占を打破し、転換・発展を制約する体制メカニズムの障害を除去することにより、競争の中で企業・産業を最適化・グレードアップさせ、経済転換のために「源流水」を提供しなければならない。

現在、わが国は工業化・都市化推進を加速する重要な段階にあり、経済発展の余地は十分広大であり、成長の潜在力と企業の活力が有機的に一体に受け合いさえすれば、経済の持続的で健全な発展を促進する強大な動力を形成できるのである。

**(3) 政府を簡素化し権限を開放することにより、就業・創業・イノベーションの活力を解放しなければならない。**

我々が成長を安定させ、発展を促進するのは、根本的に言えば雇用拡大のためである。今年初めの数ヶ月、経済成長が鈍化する情況下、雇用情勢は安定を維持した。しかし、雇用圧力は依然存在し、とりわけ大学生の就職難の問題が際立っている。今年の大学等卒業生は699万人に達し、歴史上最多の1年となる。彼らの就職問題をしっかり解決することは、重要な任務である。

しかし、雇用拡大を大企業・国有単位にのみ頼るのは限界があり、中小・零細企業、多様な所有制経済の発展に力を入れなければならない。現在、中小・零細企業の雇用は都市就業の80%以上を占めており、わが国の雇用吸収の主体となっている。しかし、現在中小・零細企業の創業にはなお少なからぬ規制があり、発展に影響を及ぼすのみならず雇用に不利となっている。少し前、私は一連のデータを見た。今年1-3月期、全国新たに登記した企業は前年同期比で6.7%減少しているが、率先して工商登記の改革を試行し、事前審査・

許認可を取り消した地方では、新たに登記した企業は 40—50%増加しており、その多数は中小・零細企業であった。今度の 2 回にわたる 133 項目の行政審査・許認可の取消・委譲は、その多くが中小・零細企業の発展促進に資するものである。企業の工商登記等の制度改革を更に加速し、人民大衆のために更に広範な雇用の門戸・更に多くの雇用機会を増やし、社会の創造力を奮い立たせなければならない。

**就業・創業難も、政府部門の資質・資格の要求が多く、認定が多く、試験が多く、証明書類が多いことと相当大きな関係がある。**統計によれば、現在国务院部門が許可する個人資格は 110 項目あり、各レベルの政府部門が発行する資質・資格証明書は 229 種類ある。名目が極めて多い資質・資格認定は、事実上就業のハードルを上げており、1 枚の証明書のただらとした認定プロセスは、少なからぬ人々の就業・創業の道を塞いでいる。

わが国の人的資源は十分豊富であり、人材の創業・イノベーションは、新たな人口ボーナスを秘めているが、手数料が過大で時間が長すぎる行政審査・許認可は、我々のこの最大の優位性の発揮を制約している。機能の転換と審査・許認可段階を減らすことを通じて、不必要な資質・資格の許可・認定を引き続き整理しなければならない。業種協会の役割・責任の発揮・実施に注意を払い、資質・資格水準を低下させない前提の下、就業・創業のハードルを引き下げ、就業・創業の公平な環境を作り上げ、イノベーション・創造の積極性を動員しなければならない。

**(4) 政府を簡素化し権限を開放することにより、地方の役割を更に好く発揮させなければならない。**

わが国は地域が広大であり、地域間の経済社会の発展がアンバランスである。中央と地方の 2 つの積極性をいずれも好く発揮させなければならず、**地方に委譲すべきものは断固として委譲しなければならない。**

四川蘆山地震が発生した当日、我々は被災地域の現場で災害の状況を視察し、協調・手配を進めた後、次のことを明確にした。中央政府と地方政府は地震対策・災害救助にそれぞれ責任を負い、地方を主とし、中央各部門と関係方面が一体となって省に対し救援・救済を行う応急メカニズムを形成し、地方党委員会と政府の役割を十分に発揮させるというものである。大量の具体的な災害救助活動は、地方と第一線の同志が分担し、力を入れ秩序立てて地震対策・災救助を促進した。

このような大事・緊急事態は、手配の後は地方を主として事務処理・管理させることができるのである。我々は地方も事務処理・管理その他多くの事をよくこなすことができると信じるべきである。逆に言えば、国务院の部門は管理が過剰で細かすぎ、うまく管理することができないのである。**各レベルの政府は、各自の権限、とりわけ民生の改善に関わる具体的事項をレベルごとに管理し、できるだけ現場に近いところで管理し、何でも北京に伺いを立ててはならない。**

我々は、末端に密着しているという地方政府の優位性を十分にうまく発揮させなければならない。地方政府が更に好く職務を履行できるようにという要求から出発し、審査・許認可は確かに必要だが地方が実施した方が便利で有効な投資審査・許認可事項、及び大量・広範な生産経営活動の審査・許認可事項を、断固として地方に委譲しなければならない。たとえば、都市の快速軌道交通・飛行場の拡張・建設等の投資プロジェクトの審査・許認可権限は地方に委譲する。

権限の調整は必然的に財政権限に波及し、**財政移転支出制度の改革推進を加速させなければならない**。最近我々がある省の農業総合関連改革テストを検討して分かったことは、中央部門から省にわたる農業関連資金だけで約100の補助金があり、多数の部門が管理し、薄くバラマキになっており、各種の不正行為により食い荒らされ、弊害が多い。

我々は決意のもと、かなり大幅に中央から地方に対する特定移転支出項目（補助金）を減らし、「補助金を合併し、一般性移転支出を拡大する」。地方の管理に適した特定移転支出の審査・許認可と資金配分は地方に委譲し、地方政府が更に好く機能を履行できるよう財政力保障を提供する。同時に、権限には必然的に責任が伴う。地方政府は資金使用を統一的に企画する責任を確実に負担し、金を中央が要求する方向に使い、科学的発展に用いなければならない。

(5月23日記)