



RIETI Discussion Paper Series 20-J-026

中国における行政許認可制度改革に関する一考察 ——集中許認可方式とリーンガバメント方式の比較分析

孟 健軍

経済産業研究所

潘 墨涛

清華大学



Research Institute of Economy, Trade & Industry, IAA

独立行政法人経済産業研究所

<https://www.rieti.go.jp/jp/>

中国における行政許認可制度改革に関する一考察¹ ——集中許認可方式とリーングバメント方式の比較分析

孟健軍（清華大学・経済産業研究所） 潘墨涛（清華大学）

要 旨

中国における政府の構造改革の一環として行政改革に焦点が当てられている。すなわち、中央政府の指導のもとに 2013 年からの 10 年間に政府の機能を転換させ、新しい経済社会の発展に適応する行政の改革を中核と位置づけている。

行政改革は、行政の標準化、規範化及び行政審査の撤廃などの改革を継続的に推進すると同時に、制度設計の一つとして、中央政府が地方政府に権限を委譲することを核心としている。国務院は、「奨励・懲罰」メカニズムを通じて、地方政府が地域のニーズに適した行政許認可制度改革のモデルを探索することを推奨している。我々のフィールドワーク研究調査の結果、行政許認可制度改革のモデルは凡そ、集中決裁方式とリーングバメント方式という 2 つのモデルに収斂させている。

本稿はこの 2 つのモデルを比較分析することによって、地方政府の試行錯誤の行政改革の中で、差異性の大きい中国で、いかに地方の多様性を保ちながら、行政サービスの均等化に向かう行政改革目標を実現していくのかを考察する。

キーワード：行政許認可制度改革の制度設計 中央と地方の関係 行政サービスの均等化 集中許認可方式とリーングバメント方式

JEL classification: P51 H77 H73 H11

RIETI ディスカッション・ペーパーは、専門論文の形式でまとめられた研究成果を公開し、活発な議論を喚起することを目的としています。論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、所属する組織及び（独）経済産業研究所としての見解を示すものではありません。

¹本稿は、独立行政法人経済産業研究所（RIETI）におけるプロジェクト「中国の経済社会構造変化について定量的に考察すること」の成果の一部である。また、本稿の原案に対して、フィールドワーク研究調査対象の Y 市（銀川市）と J 市（江門市）の担当者からの有意義な意見交換、ならびに経済産業研究所ディスカッション・ペーパー検討会の方々から多くの有益なコメントを頂いた。ここに記して、感謝の意を表したい。

1. はじめに

1-1. 問題意識と研究目的

習近平時代の中国における経済構造改革が新たな領域に入り始めた。2013年から2017年までの第一期における地方政府の最重要課題の一つは、中央政府の機構改革の方針に従って、地方政府自身の行政改革を推進することであった。地方政府は行政管理部門の権限と職責の変革を前提とした「簡政放権」¹という行政改革に着手した。それは地方政府の改革の自主的権限と原動力を創造的に活用し、「政務の簡素化」、「権限の委譲」、「サービスの最適化」の三者を遂行する地方行政環境システムを創ることである。

その背景として、2008年以降の中国における経済社会の発展態勢は、改革開放30年の高速発展を経て、経済の下振れ圧力の状況下での質の高い成長への転換が求められている。かつての粗放型改革の“ボーナス効果”が各経済分野で消え始めた後、より精緻化された経済構造改革が要望された。そして、政府自身の機構改革が経済社会の発展を促進するために最も有力な改革分野の一つとされている。そこで、国務院の機構改革案は2008年から今回の機構改革の中核である「政府の職能転換及び部門職責の役割関係をめぐって、機能の有機的統一の大部門体制」²の形成を模索すること」を強調した。その主な内容は、①マクロコントロール部門の機能を合理的に配置し、②エネルギー環境の管理機構を強化し、③工業と情報産業を補完させ、④交通運輸業の管理体制を整え、⑤民生領域の改善を重点とした社会統合管理と公共サービス部門の整合性を強化することである。中央政府の「大部門体制」という機構改革の指導の下に、地方政府は試行錯誤しながら行政改革案を漸進的に作成し、とりわ

¹簡政放権とは、政務の簡素化と権限を下部組織に委譲することを指す言葉である。断固たる行政改革を推進するために、李克強総理が政府の職務機能の転換に対して2008年から自ら陣頭指揮を執っている。

²大部門体制 (Large department system) は政府機能を転換する制度設計の一つであり、中国流の省庁機能の再編であり、職能の近い部署及び職務範囲を共通行政事項に統合し、一つの部署に一括管理されることである。胡锦涛前総書記は2007年の共産党第十七回全会で“大部門体制”改革の構想を打ち出し、さらに2012年の共産党第十八回全会で改めて提起した。

け、行政許認可の領域の「大部門体制」改革の検討を行ってきた。このような背景の下で、全国初の権限集中型の行政許認可局が2008年12月24日に成都市³に設立された。

本研究はこのような行政改革に焦点を当てている。つまり、中央政府の指導のもとに2013年からの10年間に政府の機能を転換させ、新しい経済社会の発展に適応する地方の行政改革は、行政の標準化、規範化及び行政許認可制度の撤廃などの改革を継続的に推進すると同時に、制度設計の一つとして、中央政府が地方政府に権限を委譲することを核心としている。国務院は、「奨励・懲罰」メカニズムを通じて、地方政府が地域のニーズに適した行政権限改革モデルを探索することを推奨している。我々のフィールドワーク研究調査の結果、行政改革のモデルは、集中許認可方式とリーングバメント方式という二つのモデルに収斂されている。

本研究はこの二つのモデルを比較分析することによって、地方政府の試行錯誤の行政改革の中で、差異性の大きい中国で、いかに地方の多様性を保ちながら、行政サービスの均等化を維持し、行政改革を実現していくのかを考察する。

1-2. 先行研究のレビュー

政府機能を転換する制度設計の目玉の一つは、大部門体制をいかに形成させることである。それに着目した研究は、「総合部門は大部門体制の元に、総合政策の企画権限や重大事項の決定権限などを掌握し、システム内の社会利益の総合的配分を担当すること、そして、執行部門は大部門の決定事項を貫徹することに責任を負いながら、政策の支配権を掌握しないことである。このような制度設計により、利益の分配と利益の実現との間に直接の利害関係が減らされた」というものである(楊、2013)。また、「行政許認可の職責に基づき行政許認可局を組織することも、大部門体制改革の行政許認可分野における重要な体现である」という機能転換と行政許認可改革を切り口とする今回の改革において、執行部門の視点か

³四川省の成都市に属する武侯区での初設立。

ら大部門体制の改革を探索することも注目されている（賈、2015）。もちろん、行政許認可局のモデルの存在と潜在的な問題点に対しても、学者たちが非常に関心を持っている。「行政許認可局による許認可効率の向上は許認可プロセスの規範と最適化に基づいていることが多い。それは行政機能の効率改善であり、行政許認可の質の向上ではない」、「政府のサービスの対象は、政府機関の改革と行政許認可権限の具体的な運営方式には関心がなく、許認可事項の多寡、難易度、利便化の状況などの実質的な内容に関心を持っている」（沈と宿、2017）。

しかし、これらの研究は、中央政府の機構改革の視点から地方政府の機能転換を大部門体制の改革や行政許認可局のモデルで説明しただけである。地方政府における行政改革の「社会コスト」、つまり行政サービスの需要側のニーズに応じる視点から改革の経路の成功事例を考察することが重要な研究課題となっている。そこで、筆者らが 2016 年から 2019 年までの過去 3 年間のフィールドワークの追跡調査を通じて、直接観察やデータ収集・分析、関係者の聞き取り調査及びアンケート調査を行った結果、地方政府の行政許認可制度改革のモデルは、集中許認可方式とリーングバメント方式という二つの改革モデルに収斂される。

2. 一般状況の説明

2-1. 李克強の機構改革の手がかり

改革開放以来の 40 年間、中国政府の機構改革には 3 つの明晰な手がかりがある。1 つ目は、5 年に一度の政府機構改革であり、主に計画経済のガバナンスの枠組みを構造的に変化することである。二つ目は、行政職能をめぐる政府自身の職責改革であり、社会経済の発展に適応し、各職責の行為を増減することである。例えば、国務院の進行中の行政許認可制度改革はその意味を持つ。3 つ目は、科学技術の進歩及び政府のガバナンス手法の開発により、行政改革の関連制度はつねに変化している。これは中央から地方への情報伝達のメカニズムや激励・懲戒のメカニズムなどを含む(図 1)。

図 1 李克強の機構改革の手がかり図

第一の手がかりとして、5 年に一度の政府機構改革は、李克強の任期内⁴に最も直接的な影響を与えたのは、2008 年、2013 年、2018 年の 3 回の機構改革である。2008 年の国務院の政府機構改革は、政府の機能転換を求める「大部門体制」の改革を推進する問題提起を打ち出した。これはその後の行政許認可制度改革において権限と責任が集中している行政許認可局モデルのロジカルな原点であった。2013 年の国務院の政府機構改革は、胡錦濤時代の「サービス型政府」の考え方を踏襲し、「大部門体制」の改革を深化させることが求められ、行政許認可制度改革の改革及び行政の簡素化と権限の委譲を強力に推進した。「大部門体制」は行政許認可制度改革に広く適用され、地方政府は行政許認可局の大規模な試行錯誤を開始した。2018 年の政府機構改革は党と政府の機構改革を同時に行い、政府機能をさらに調整し、党の指導部も強化された。これは権力と責務が実質的に集中する「大部門体制」に肯定的な結果を下したことである。

⁴李克強は 2008 年に筆頭副総理であり、2013 年と 2018 年に総理である。

第二の手がかりとしては、一定期間内に安定した組織構造を提供する機構改革と違い、経済社会の発展ニーズをめぐって、計画経済に適応した政府から市場経済の発展に適応する政府への変容、すなわち政府の機能と職能の変革の面で漸進的な改革を推進することである。大きな方向性（市場経済の発展ニーズに適応）と戦略（サービス型政府の構築）が変わらないという前提の下で、地方政府は毎年、具体的な機能変革の内容を企画している。例えば、ビジネスの関連制度改革は「行政許認可制度項目の新設を厳格に統制すること」、「投資の審査事項を減少すること」、「認可事項の取消または委譲」、「工商登記の条件緩和」などを要求した。また、地方政府の改革を指導するために、「インターネット+政務サービス」の改革に関する多数の重要文書が発表されている。さらに、「大衆創業、万衆創新」⁵のもとに、地方政府は異なる部門の機能から改革を着手し、起業者に対して政府のサービス保障を提供している。

第三の手がかりとしては、中国政府は機構改革に対して制度面において一定の安定性と持続性を保障している。例えば、情報伝達制度は年に一度の行政許認可制度改革に関する国务院のテレビ電話会議を招集している。激励・懲戒制度は国务院テレビ電話会議のみならず、年に一度の国务院の大検査制度⁶は更に有効な制度である。これらの制度は李克強の任期内に規則の時間的接点及び規範的なパターンを形成し、中国政府の制度設計の努力が見られている。

以上の手がかりのほかに、共産党の二回の全体会議⁷は政治の意志から国家ガバナンスシステムとガバナンス能力に対して近代化の発展を推進する根本的な要望を提出した。従って、政府機構改革は政治の意志に基づき、国家のガバナンスシステム及びガバナンス能力の

⁵2014年9月にソーシャルイノベーションとオープンイノベーションの重要性を認識した李克強総理が「大衆創業、万衆創新」を提唱した。

⁶李克強政府は2014年から国务院の大検査制度を導入している。

⁷これは2013年11月9日から12日までの第十八回三中全会及び2018年2月26日から28日までの第十九回四中全会を指す。

近代化の重要な責務の一つとなり、政府の機能と職責の変革は国家ガバナンス能力の近代化の重要な任務の一つとなっている。

本研究では、李克強の任期内における中国政府の機能転換という課題だけを検討し、行政許認可制度改革の特徴と重要なポイントから具体的な経路及びメカニズムまでの未来の可能な方向性を考察する。

2-2. 進行中の政府機構改革の特徴と重要なポイント

中国政府は経済社会の需要に応じて「構造→機能→構造→機能」の改革ロジックを展開している。そのうち、構造改革は中央と地方政府の機構改革であり、機能改革は職責の再調整と職能の再構築である。

構造改革と機能改革の両者の間には弁証的な関係があるため、図1のような改革の時間軸から見れば、一種の「漸進的な趨勢」が存在する。この視点から理解すれば、行政許認可制度改革はすなわち、政府の構造改革に関連し、政府の機能改革にも関連している。今回の構造改革に関わる部分は地方政府の集中許認可方式の行政許認可局を考察し、機能改革に関わる部分は他の地方政府部門のリーンガバメント方式の関連改革により解明されている。

2-3. 概念の説明

集中許認可方式

集中許認可方式とは、地方政府が組織機構を調整し、行政許認可局を設立する行政許認可制度の改革モデルである。「集中許認可」の内容は、「すべての行政許認可権限が一部門に集中する数の多寡である。もう一つは、集中許認可を実施する過程で、集中許認可部門と元の職能部門との関係を指す」⁸と定義されている。また、「集中許認可部門と元の職能部門との関係」とは、行政許認可局がある承認事項を単独で処理するか、あるいは元の部門の専門技

⁸方寧．相対集中行政許認可権試点実践[J]．中国行政管理，2018（12）：22-24．

術に基づいて部分的に独立して処理するかということである。

各地方政府は国務院が進める機構改革に応えるために、政務サービスセンター、行政許可センターなどの様々な組織機構を設立し、さらに許認可承認権が相対的に集中した行政許認可局の設立を模索している。その中で、特に集中許認可権を持つ行政許認可局の改革に大きな力を入れて、効果が顕著に表れている⁹。

しかし、集中許認可方式が一部の解決し難い問題を派生している。それは「上下関係が整合性に欠けることにより行政効率の低下を招いたこと」、「審査と批准が逸脱し、行政管理の混乱を招きやすいこと」、「審査認可の専門性に制約されて集中許認可の適用範囲が限られていること」、「審査権限が集中しすぎて許認可部門へのチェックが不十分であること」、「トップレベルの制度設計とパッケージ制度が不足すること」¹⁰などが指摘されている。要するに改革が徹底していないことから、地方政府の行政機能の境界は依然として明確になっていない。

従って、集中許認可方式の利点は明らかであるが、分散している行政許認可部門を集中させることは、広い意味で行政審査の“物理的な集中”¹¹にすぎないと考えられる。つまり、集中許認可方式は現在の行政制度改革の実践の重点であるが、未来は依然として大きな不確実性に直面している。

リーングバメント方式

リーングバメント方式とは、つまり、行政許認可局を設立する改革モデルを選択せず、企業のリーン改善の考え方と企業のリーン生産管理ツールの方法を引用し、「少と精」¹²を理念とし、行政許認可制度の細部問題まで把握し、絶えず改善していくことである。

リーングバメント方式の改革の要諦は、社会経済の広義的な「改善+革新」に基づき、簡

⁹郭曉光. 成立相对集中許認可権的行政許認可局之思考[J]. 中国行政管理, 2014 (8) : 31-32.

¹⁰沈毅, 宿玥. 行政許認可局改革的现实困境与破解思路[J]. 行政管理改革, 2017 (5) : 19-23.

¹¹魯彦平. 我国行政許認可制度改革的基本路径与系統反思[J]. 領導科学, 2016 (1 中) : 37-39.

¹²これはもっと質の高いやり方ともっと少ないコストを指す。

単で直接であり、行政手法の進化を意味する。つまり、これは行政サービス対象の社会需要の視点から行政手法の進化の基礎の上で行政効率の改善を絶えず追求し、いかなる変革の機会も見逃さず、行政許認可制度の「少と精」という目的を達成する。行政許認可制度改革のリーングバメント方式は実際に、政府の行政審査・認可の真の価値を巡り、すべての関連する「社会コスト」を低減させ、「もっとよいやり方、もっと少ないコスト」という価値供給の質を如何にして向上させるかという行政改革の道を探ることである。

ある学者はこのモデルを「一つの窓口方式」の総合受付政務センター方式と定義し、行政許認可局の設立という「選択的集中」の集中許認可方式と比較している。それによって二つのモデル¹³は改革の方向性、プロセスの重要側面、行政事項の範囲などの相違があると考えている。この比較には一定の意味があるものの、実際に行政改革の過程における問題の認識処理などに対する論理的な根本的な違いを弱体化させ、定義の含意が欠乏したことにより分析の外延が狭く、現場の事実に対する実証判断が極めて不十分である。

本研究では、われわれのフィールドワークによる典型的な事例をリーングバメント方式として抽象化し、「少と精」の理念を行政体制改革に導入している。それは集中許認可方式と比較することにより様々な有意義な見解が得られている。

2-4. フィールドワーク調査対象の基本状況比較

本研究のフィールドワーク調査対象は内陸部のY市（銀川市）と沿海部のJ市（江門市）である。Y市は中西部の未発達地区に位置し、行政許認可制度改革は市政府が直接指導している。Y市の行政許認可局は市政府の下に設置し、課長レベルの部門に属している。J市は南部の沿海発達地区に位置し、法人ワンドア式¹⁴の行政許認可制度改革は中心区の市場監

¹³丁輝，朱亜鵬．モデル競争か競争モデルか？—地方行政許認可改革の創新的比較研究[J]．公共行政評論，2017（4）：24-39．

¹⁴J市は一般的の「一つの窓口方式」の総合受付政務センター方式に区別し、自らの改革モデルを法人ワンドア式（into one door）に命名した。

督管理局に端を発し、室長レベルの部門に属している。

Y 市の行政許認可局は集中許認可を基本とした行政許認可制度改革の一環とし、2014 年末の設立時に、26 の政府部門の行政許認可制度関連の職権を剥離し、100 以上の課室での 156 項目の行政許認可制度事項の職責を帰属させ、60 名余りの公務員がその業務を担当している。人員を 90%削減したことにより「一枚の公印で許認可」という行政許認可制度改革が実現された。J 市の法人ワンドア式改革は 2015 年初めにスタートし、行政許認可制度改革の範囲は小さい事項から大きい事項まで、19 の部門の企業関連の承認事項に関する部門間の融合を段階的に実現し、行政許認可制度の効率や行政サービスの質を格段に向上させた。

3. フィールドワーク調査に基づく二つの改革モデルの比較

本研究はフィールドワーク調査により、Y市の行政許認可局とJ市の法人ワンドア式改革の二つの典型例を抽出し、これらの典型例の定性的研究を総括し、さらに比較制度分析の研究方法を取り入れ、現在進行中の行政許認可制度改革には集中許認可方式とリーンガバメント方式という二つの改革モデルが存在することを明らかにした。

比較研究の枠組みの設定は、幾つかの定性的なクラスターを作り、基本要素を分類することにより、二つの異なる典型例の比較分析を行った（表1）。

表1 二つの改革モデルの比較分析の枠組

3-1. 改革のロジック

まず、発想のロジックとして、Y市の行政許認可局の改革は行政許認可制度と行政サービスの本質問題に直接に対応するのではなく、許認可権と管理権の分離を通じて担当部門の監督管理の職責をより専門化し、集中的な行政許認可制度の試行錯誤を行うことである。このような発想のロジックは「遠回り」の改革であるが、行政の部門改革を通じて問題発生の制度的環境に影響を与えたものの、問題を直接に解決するためではない。しかし、J市の法人ワンドア式改革はリーンガバメントによる発想のロジックで行政指導を行い、行政許認可制度の各細部の問題に対して直接的な改善を行うことである。

次に、行動のロジックとして、Y市の行政許認可局の改革は中央政府の二度にわたる「政府の行政改革推進年」の契機を利用し、Y市の政府部門の体制改革を直接的かつ急進的に推進している。これに対して、J市の法人ワンドア式改革はリーン改善の改革ロジックを導入し、「政府の行政改革推進年」は契機としてではなく、問題の本質に直接対応し、細部の問題の解決を通じて改革を漸進的に推進している（表2）。

表2 二つの改革モデルの基本的ロジックの比較

3-2. 改革のプロセス

まず、改革の原動力として行政改革は変化する経済社会の発展需要に適応することから発端している。しかし、中間層や末端の政府組織の改革の原動力は上級政府の改革志向に由来している。これは官僚の階層制からみると当然の結果である。Y市の行政許認可局は中央政府の改革の追い風に乗って行政許認可制度の改革を推進し、直接の原動力は上級政府の動議と支持を仰ぎ、上級政府の「自己革命」が重要な内容となる。それ故、行政改革に対する評価は改革後の行政許認可制度の業績から業務結果を判断するしかないため、このような集中許認可方式の改革動力は依然として上級政府から来る。これに対し J 市の法人ワンドア式改革は、社会の直接需要から一つずつの行政問題に対処して改善していく。行政業務に対する一般的な理解と支持が得られやすい仕組みになっている。

次に、改革の目標として Y 市の行政許認可局の改革は、上級政府が統一した行政許認可制度改革の任務に基づいて具体的な目標設計を行い、行政許認可制度の「時間の短縮」や「段階の削減」などを主要指標として地方政府の間の行政許認可制度改革の競争を惹き起こし、「起業手続きの一日完了」、「秒の完了」などの具体的な目標を掲げている。J 市の法人一門改革はリーン生産の改善理念をベースに細部改善のための具体的な目標設計を行い、標準化、可視化、プロセス化、リーンガバメントの改善の持続化などが含まれ、現代的管理の特徴を明確に持っている。

最後に、改革の経路として Y 市の行政許認可局は行政改革を三回も経験した。第一回改革（2014 年 12 月から 2017 年 7 月まで）は審査許可権の整合を目標とし、7 ラウンドの簡素化後により 1508 件の申請書類と 291 件の表を減らし、3384 件の記入内容を省き、265 件の承認手続きを削減し、731 件の処理期限を短縮した。第二回改革（2017 年 7 月から 2018 年 7 月まで）はビジネス環境の最適化を目標とし、「参入は簡単だが、営業の許可取得が難しい」、「プロジェクトの承認が難しい」という問題に対して大きな成果を収めた。第三回改革

(2018 年 8 月現在) は現在進行中であるが、重点改革は「一体型統合今許認可サービスモデル」と「一窓式統合許認可サービス」などである。J 市の法人ワンドア式改革は 2 段階を経ている。第一段階 (2015 年 3 月から 9 月まで) は、「プロセス」と「現場」の改善を手段として、「三証合一」¹⁵を推進してきた。市場監督管理局がそれをリードして、国税と地方税の個人業務と工商個人業務を一つの窓口 に併合して受理され、証明書類を発行する。第二段階 (2015 年 9 月から 2016 年末まで) は、「企業関係の許認可サービスの一門式」の改革を行い、企業関係の許認可職責がある 18 の関連部門との統合を通じて、許認可サービスの標準化とプラットフォームの整備統合を推進し、許認可サービスとプラットフォーム開発の繰り返しの持続的発展を実現した。

3-3. 改革のツール方法

まず、改革の管理モデルとして Y 市の行政許認可局の改革の注目点は上級部門と社会の認可であり、政治学的意義の合理性を体現している。例えば、強力な政治的リーダーシップを通じて、各部門に分散した許認可権が統合された。また、行政許認可局の自己探索改革においては内部の部門職責を調整し、企業の参入許可業務を特徴に応じて二つの部門に集約した。さらに、集中型サービスの管理モデルを採用して、許認可権限部門は行政許認可局に所管される「市民ホール」に統合した。J 市の法人ワンドア式改革の注目点は社会的な合意、担当部門の公務員及び担当チームの自身の発展を認め、管理学的な合理性を体現している。例えば、J 市はいくつかの単一の公共サービスのすべての仕事に従事するために、必要なすべてのスキルを持つ問題解決チームやリーンチームを設立した。また、J 市は分散型サービスモデルを採用して、区立地の十余りの窓口サービスセンターを除き、業務対象の地域要

¹⁵ 中国政府による、中国国内で企業登記する際に必要な 3 種類の証明書を、1 つの証明書に一本化した施策のこと。三証合一は、中国の工商総局と税務総局の工商企注字 (いわゆる通知) に基づき、2015 年 10 月から開始された。中国での企業登記は、従来は営業許可証と組織機構コード証、税務登記証の 3 つの証明書をを用意する必要があったが、三証合一により営業許可証のみで企業登記の手続きが完了する。なお、営業許可証は、工商行政管理部門へ必要書類を添付し申請することで発行される。

因を考慮して異なる町に 9 つのサブセンターを新設した。各センターの 3 から 5 名の公務員は 6 部門の 415 項の業務を取り扱うことができる。さらに、長い待ち時間の問題を解決するために、ホールの設計から業務管理までのバランスを整え、「機能別」ではなく「ワンドア式」で業務を受理する。

次に、Y 市の行政許認可局改革の最も主要な技術ツールは伝統的な政府プロセスの再構築である。即ち、異なる許認可業務の担当に対して、プロセス内の「並列」統合を行い、サービスの処理期限を圧縮することを目的としている。J 市の法人ワンドア式改革は「リーンのツールボックス」を開き、問題に応じて適切なリーンツールを選んで処理している(表 3)。

表 3 二つの改革モデルのツール方法の比較

3-4. 改革のコスト

まず、改革の経済的コストとして、データの入手可能性に基づいて、プラットフォーム建設への投入やサービスエリアの投入などから比較することができる。現時点、人員コストや行政支出は部門レベルの違いと地方の経済社会の発展レベルの差異により比較できない。

例えば、エリア集中型のサービスモデルを採用し、Y 市の行政許認可局の改革では、集中オフィスを新設し、巨額の資金を投じて「市民ホール」を建設することを選択した。プラットフォームの開発においてはプロジェクトのアウトソーシング方式を採用し、一期目は 5000 万元を出資したが、効果があまりよくなく、二期目の投入が必要である。J 市の法人ワンドア式改革は各種のコスト削減に努め、分散式サービスを提供するため、既存の工商部門は市街の各地に分散し、需要に十分対応している。大規模な土木建設のコストが殆ど掛からない。プラットフォーム開発プロジェクトは政府部門の内部技術チームに依存しているため、基本的な開発・維持のコストは 500 万元を下回り、敏捷な開発方法を採用して徐々に改善していく。

次に、改革の非経済的コストとしては主に部門間のコミュニケーションコスト及び権力

の運用コストなどを含む。

Y市の行政許認可局の改革によるコミュニケーションコストは、J市の法人ワンドア式改革をはるかに下回った。J市法人の一門式改革は8ヶ月間をかけて18の関連部門と20回以上の共同協調会議を行ってから、一つのプラットフォームに漸く統合した。Y市の行政許認可局の改革は機能職責の統合を完成させた。

しかし、集中許認可方式のコミュニケーションコストと調整コストは、具体的な政務の運用に依然として存在しており、「許認可権限集中の効果は縦割り体制に制限され、特に行政許認可局の職責が同構造の上級部門に対応していないため、調整コストが高すぎる」¹⁶と考えられている。権力の運用コストからみると、Y市の改革はJ市の改革よりも低い。これは上級部門の強力な支持及び許認可権限の集中による「ボーナス」であろう。

3-5. 改革の効果

まず、改革の節約性指標からみると、Y市の行政許認可局の改革は上級機関の任務指標を重視し、全国範囲の「簡政放権」に関与し、地方政府の改革「選手権大会」に積極的に参加している。いくつかの固定指標を除き、J市の法人ワンドア式改革はコストの詳細に関わる指標をより重視し、「細かいところに利益を求める」という管理ロジックを強調している。

次に、改革の向上性指標からみると、固定指標を焦点とした細かい統計指標の欠如により、Y市の行政許認可局は「データ蓄積」の技術水準が足りないため、向上性指標の効果は「顧客の満足度」だけに注目し、インターネット、現場インタビュー、顧客訪問および評価システムなどを通じて「顧客の満足度」の総合評価を行っている。

J市の法人ワンドア式改革は「顧客の満足度」、「現場公務員の仕事満足度」¹⁷などの指標

¹⁶丁輝，朱亜鵬．モデル競争か競争モデルか？—地方行政許認可改革の創新的比較研究[J]．公共行政評論，2017（4）：24-39．

¹⁷現場公務員の仕事満足度は改革を通じて職業生涯の昇進や知識の獲得に関する福祉などから判定する。

に注目したほか、改革進捗の電子化の程度とそのデータの蓄積にもっと関心を払っている（表4）。

表4 二つの改革モデルの改革効果の比較（2018年末）

3-6. 改革の問題点

無駄を減らすことについては、集中許認可方式は多くの無駄が具体的な実践の中で依然として存在している。例えば、サービスホールの「使用度」の違いによる空間資源の無駄、本当の意味での「一窓口化サービス」に失敗した窓口の「手間の不平等化」の発生による人的資源の浪費、改革が管理性ではなく政治性を強調したため、プラットフォームの建設など莫大な投資資源の浪費になっている。サービスチームの中核となる公務員個人にとって、巨大な独立政府機関を新設したため、業務は複雑化している。中間管理層は大量のエネルギーを「会議と文案づくり」に注いでいる。

リーン改善モデルを採用したJ市の法人ワンドア式改革は、公務員と現場の従業員に焦点を合わせて手間の不平等化を減らし、残業率を引き下げているが、改革の全体の戦略性と明確な制度設計が見られない。この点から、上級部門の強力な支持を持つY市の行政許認可局の改革はJ市の法人ワンドア式改革より戦略性に富んでおり、全体のレイアウトや段階的な推進はより明確である。一方、J市の法人ワンドア式改革は上級部門の十分な支持を得ることができず、あまりに細部に配慮しすぎるために、組織文化が多かれ少なかれ「職人気質」¹⁸を持ち、チーム全体の戦略的ロジックの育成が足りなかった。

つまり、現場のフィールドワークから二つの改革モデルを比較してみると、中央政府の行政許認可制度改革の要求に応じて、各地方政府の「試行錯誤」は二つの独特な改革モデルを形成している。この二つの改革モデルの基本的なロジックおよび発展の経路は全く違っ

¹⁸ここでの職人気質はややネガティブのイメージである。要するに個人の技術や手法に対して自信を持つが、組織力や交渉力が弱い。

ている(表 5)。そのため、二つの改革モデルの異なるメカニズムを検討することは、事実関係の認識に対する理解を深めると考えられる。

表 5 二つの改革モデルの基本情況のまとめ

4. 二つの改革モデルのメカニズム形成の比較とその主観的評価

ここではさらに二つの改革モデルの異なるメカニズムの形成過程を考察し、それらに対して主観的評価を下す。行政許認可制度改革のメカニズムに関する比較制度分析は、二つの典型例の基本要素を整理した上で、その重要な意思決定の異なる地方政府の選好度を再考し、因果関係のメカニズムを検討し、二つのモデルがどこから来たのか、さらに経路選択の必然性と合理性という問題を解明する。

4-1. 初期条件の検討：地方政府のレベルと社会文化環境

国家行政制度体系全体については Y 市と J 市とも大きな違いがないが、具体的には地方政府レベルの異なり、資源の配置、情報伝達メカニズム及び社会文化の環境差異により、異なる初期条件を作り出している。

まず、末端の政府レベルに近いほど、社会の需要に対する情報獲得のコストが低い。その反面、中央政府レベルに近いほど、中央政府の意図(需要)に対する情報獲得のコストが低い。したがって、情報獲得のコストの違いにより選択される需要の主な情報の影響が異なっている。Y 市の改革は省レベルの政府から情報を得ることが多く、中央政府の意図に影響されている。J 市の中心区レベル政府の市場监督管理局は社会の需要情報に左右されやすい。

第二に、異なる発展程度の地域における人的資本は不均一であり、発展した地域における政府部門の人的資本はより充実している。技術吸収の視点から見れば、発展した地域ほど技術伝達のコストが低く、技術吸収のプロセスとスピード、及びその効果は市場環境と産業構造だけではなく、物的資本と人的資本などの要素にも影響されている。よって、発展した地域はより優位に立っているため、J 市の市場监督管理局の人的能力は Y 市の政府部門のそれより高く、先進的な管理経験や情報技術などを吸収するためにより有利である。

第三に、行政許認可制度改革の牽引部門をみると、J 市の中心区市場监督管理局は Y 市の

市委員会と市政府より一層専門化と技術化が進んでいる。牽引部門の異なる専門的背景及び組織の文化は、改革全体の経路選択を更に強化した。

最後に、経済の未発達地域では職業の選択の道が相対的に「欠乏」である。そして、家族文化の強さが地域によって違っているため、家族文化の強さ、家族資源の集積、家族の支援とリスク対策の能力が強い地域の人々は、重大な選択に直面している時により広い選択肢を持ち、意思決定や交渉に対するリスクの受容力もより強い。J市の所在地はこの面で優位性があり、改革では上位政府の支持に頼るよりも、自らの選択で政策決定を行うことが多い。

つまり、様々な初期条件の違いが、改革の経路選択で異なる選好度と意思決定を導くことを示している。これにより、Y市の地方政府は集中許認可方式の典型的な「制度的経路」を選択し、自身の構造調整により技術力不足を回避しているのに対して、J市の中心区市場監督管理局はリーンガバメント方式の典型的な「手法的経路」を選択し、自身の技術能力を発揮し、技術資源を十分に活用して改革の目的を達成していく。

4-2. 改革チームの政治発展志向と業務発展志向

中国は職業分類が未だに細分化されていない未熟社会である。欧米の行政学では政府関係の職員を「政務官」と「事務官（または業務官）」に分類しているのに対して、このような分類は中国ではまだ成熟しておらず、中国政府の職員は実質的に「政務官」と「事務官」を明確に区別していない。現実には「政務」と「事務」の職の相互の互換が多い。政府組織に初めて入る時は、いわゆる「事務」という職責を負うことが多いが、一旦抜擢されると、「政務」の職に昇進する機会がある。

とはいえ、中国の公務員には2種類の明確なグループの区分が存在する。それは「政治発展志向」の公務員と「業務発展志向」の公務員である。このような区分は、個人の主観的方向により人生の自由選択メカニズムが働いている。すなわち、すでに形成された自己の人生に対する位置づけは、公務員の関連制度によって影響されることではない。

二つのモデルの比較分析によると、Y市の集中許認可方式は政治発展志向が高い改革チームの影響を受けて行政改革の「制度的経路」を選んだのに対して、J市のリーングバメント方式は典型的な業務発展志向が高い改革チームの影響を受けて、行政改革の「技術的経路」を選択した。

「政治発展志向」か「業務発展志向」かという判断によって、二つの改革路線の中でチームの異なる選好度が決定される。「政治発展志向」のY市の集中許認可改革は政府が主導し、上級政府の意志と政策の方向性を体現している。「業務発展志向」のJ市のリーングバメント改革は市場の満足度や社会のニーズに応えることが好まれている。

4-3. 実績競争型と技術優位型という異なるインセンティブメカニズム

財政面と政策面での基本的なインセンティブメカニズムのほかに、「政治発展志向」と「業務発展志向」の差異はまた、二つの全く異なるインセンティブメカニズムを生み出した。

一つは、「政治発展志向」が持つ「業績競争」を中心としたインセンティブメカニズムである。「業績競争」は改革の努力が業績の向上に奉仕し、官僚昇進の道で「勝ち抜く」ことである。このようなインセンティブメカニズムはY市の集中許認可方式の行動の意思決定の中で解釈することができる。例えば、政治権力を通じて迅速に従来の部門間の障壁を打ち破り、多部門の資源を統合して改革を推進する。過去三人の行政許認可局局长は自分の任期内に改革の枠組みの下で全く新しい「スローガン」を掲げ、行政改革のために個人の「レッテル」を貼った。そして、改革の効果に対してコストパフォーマンスにこだわらない財政と人的資本が投入され、改革過程における基本的な経済的評価を拒んでいる。さらに独自の成果（技術手法を含む）を保有するのではなく、成果の宣伝ルートを積極的に模索し、上級政府を通じてY市の改革モデルの伝達を一生懸命に推進している。

もう一つは、「業務発展志向」が持つ「技術優位」を中心としたインセンティブメカニズムである。「技術優位」のインセンティブメカニズムは技術手法の代替不可能性を追求する

ことであり、一種の「職人精神」の価値志向である。このようなインセンティブメカニズムはJ市のリーングバメント方式の行動の意思決定の中で解釈することができる。例えば、区の中心地域の改革技術（プラットフォーム建設）は市政府の関連技術より優れているが、技術の上級政府部門への拡散が非常に難しい。これは「職人」の気質が上級政府に従う義務を抑えた結果である。自身の行政改革の手法に対する代替不可能性という「自信」、業務達成の名誉に対する執着、そして、恵まれた地域環境に行動面の意思決定リスクが低いためにコアチームの進退問題が影響されない。さらに、技術伝達と技術移転に対する「有償化」¹⁹の風潮は「技能は人なり」という結果をもたらし、改革の発展に影響を与えて、一定の後退をもたらした。

4-4. チーム交渉能力の差異と改革の進展

一方、行政改革に関連する政府自身の改革は、政治権力によって部門の利益の駆け引きを迅速に解決し、行政許認可制度の大部門を統合したため改革チームの実行交渉の相手は実際に上級政府と社会市場の需要という二つの対象だけに存在する。

経済の下振れ圧力が大きくなった現在、中央政府の改革の意思決定と社会市場の需要という最大の「コンセンサス」を求めた後、上下からの二つの圧力に直面し、「政治発展方向」改革チームの主要な利益の駆け引き場は、上級政府との交渉に焦点を合わせた。つまり、上級政府の「激励・懲戒」のメカニズムの下で、改革に必要な技術備蓄がなく、効率が悪く、部門の利益を放棄したくない部門は、トップダウンの政治力で機構改革及び行政許認可制度改革を推進するのが合理的な選択である。要するに、「政治発展方向」は政治権力に服従して改革を支持することを選択し、部門の利益を放棄して行政許認可制度コストの低減に集中し、上級政府の財政支援や改革の実績を注目点とすることを目指す。

したがって、「政治発展方向」の集中許認可改革方式は改革の進展の中で、まず、権力と

¹⁹ここは金銭の意味だけではない。

責任が統一された行政許認可局を設立させ、同時に上級政府の要求と他の地方政府の改革の競争激励に厳格に従って、個々の業績の意図を反映した改革目標を推進している。改革自体は官僚の業績の「踏み台」であるが、改革は大きな成果を収め、手法の弱点を補っている。

一方、「事業発展の方向性」は、自分達の手法の代替不可能性を様々な交渉の場において核心的な「駆け引きのカード」として利用している。改革推進に必要な技術を持っている政府は、改革の初期に部門利益という許認可権の譲渡にあまり熱心ではない。これに対して、初期に技術備蓄が必要でない政府は、部門統合という別の進路を求めて改革目標を達成する必要がある。「事業発展の方向性」は機構改革を行っていないため、行政許認可制度権を譲渡せず、部門の利益にも触れていない。どのように社会市場の需要に応じて各部門の許認可事項を「物理的統合」「化学的統合」してコストダウンするかが、制度設計のキーポイントとなっている。

制度設計の双方の焦点はリーディング部門である J 市の中心区市場监督管理局と 18 の関連部門の間である。行政許認可制度改革に対する理解や関連する具体的な電子政務技術を利用して、これらの「技術手法的優位」という「カード」及び上級政府による 18 の関連部門への改革圧力の下で、協力して合意し、審査許可権力に触れないで、協力の共通認識を得て、許認可権限に触れないで、監督管理責任の明確さにも条件を満足した。その後、改革推進が成果を上げ、「標準化」（つまり改革の成果が固まること）が交渉の焦点となった。「標準」は評価だけでなく、インセンティブであり、普及・拡散のきっかけにもなる。

多くの「政治発展志向」で推進されている「集中許認可方式」の改革の中で、「業務発展志向」がコストパフォーマンスを重視する改革モデルに違和感を持っている。コストパフォーマンスに注目する指標の拡散は、進行中の改革「後進」地区における「集中許認可」の実践を厳しく制約し、さらに手法の技術伝達コストを高めることが J 市のリーングバメント方式の現実的な問題である。

4-5. 現実的効果および主観的評価

各地で「試行錯誤」の行政許認可制度改革は、すでに4年から5年間続いている。成功例が現れているとともに、関連技術の成熟により「学習」と「拡散」の時期になっている。改革の進展からみると、制度的経路の重点は、主にゼロから始めて需要を満たす技術の形成と蓄積を完成することにある。手法的経路の重点は既存の技術を政府内に「拡散」させ、そして絶えずすり合わせることで技術の応用コストを引き下げることにある。技術の革新的な運用は一般的に「後退」することは難しく、「技術形成」の制度的経路を追求しても、「技術伝達」の手法的経路を追求しても、技術が相対的に成熟した時点で、中央政府の改革の方向に向かって「収斂(Convergence)」するという現象が現れる。

ビジネス環境の「パラメータ」や関連の「知識」は、政策立案者の行動計画に影響を及ぼす。中央政府が「論理の貫通」の改革ステップを一步踏み出すたびに、「三枚のリスト」²⁰と「放管服」²¹の改革から「ビジネス環境の最適化」²²まで、地方改革の関連部門の意思決定と行動にも決定的な影響を与えている。「ビジネス環境の最適化」は、実質的に行政許認可制度改革の目標に焦点を当てているが、行政許認可制度改革のカバー面を拡大し、政府自身の許認可・監督・サービスの機能のみに関わるものからビジネス環境に関わるすべての内外部の「パラメータ」²³の変化を政府が助力しなければならない。

進行中の行政許認可制度改革が示した二つの経路は、将来的に「収斂」する傾向を呈するものと予想され、特に政治権力や市場取引のいずれの形式を通じて関連技術が地域を越えて伝達される場合、このような「収斂」の傾向はより明確になると予測される。

²⁰即ち、制度化された政府行為は、権限リスト、責任リスト及びネガティブリストの三点セットを持つ。

²¹「放管服」は政務の簡素化と権限の下放、権限の委譲と管理の融合、及び行政サービスの最適化を目指す。

²²世銀のDoing Business ランキングの調査は、行政許認可制度改革の激励メカニズムに大きな影響を与えている。

²³評価指標は依然として行政コストの削減を反映しているが、実質的には上級政府の意図に注目し、このような意図がどれだけ実現されたかを「改革の質」と表現している。

5. おわりに

5-1. 結論として

以上の考察と分析に示すように、両地域の異なる政府部門は中央政府の要求に従って進行中の行政改革を実行した。ビジネス環境の整備の視点からみると、両地域は二つの異なる経路を選んだにもかかわらず、ともに良い結果が得られている。そして、その改革の経路選択の意思決定は一定の必然性があるものの、改革の継続的な推進により二つの経路と二つのモデルの「収斂」がますます顕著になる(図2)。それにより、中央政府の改革意図が実現され、社会と市場の需要も最大限の満足度を得ることができる。

図2 二つの改革経路とモデルのメカニズムの比較

中国政府の進行中の機構改革の重点はビジネス環境を整えるという「放管服」の改革である。もちろん、それは地方政府の行政許認可制度改革を出発点とした。この改革は近年、著しい成果を収めた。世界銀行 Doing Business の調査結果²⁴によると、ビジネス環境の世界ランキングは中国政府の国内改革により 2012 年の 91 位から 2020 年の 31 位まで上昇し、日本とは 2 ランクの僅差となっている(表6)。

表6 2012 年以降の世界における中国のビジネス環境のランキング変化

行政改革の実績の激励の下で、改革の経路は一層強化される。中央政府が重点的に注目し、推進している政府機構改革である各地の行政許認可局のモデルがこれをけん引し、経験が普及される重要な時期を迎える可能性が高い。また、地方政府のリーングバメント方式の追求は依然として広い余地があり、行政構造の問題は副次的な矛盾に後退し、行政機能の問題

²⁴中央政府はビジネス環境の最適化目標をつねに強調し、世銀のこの調査のデータをかなり注目している。そのため、このデータは各地方政府の行政許認可制度改革の行動に重要な规范化及び激励の意味を持っている。

は改革の主要な矛盾となっている。政府機構改革で技術のギャップを補った後、リーンガバメント方式の管理モデルを推進することが改革のカギを握っている。

5-2. 問題点

しかし、「放管服」の改革は執行中に顕著な問題が存在し、部門の職能が「行き過ぎ」の変化に対して、「過剰管理」から「過剰放任」に変わる可能性がある。現在、改革が監督管理問題の改善を重点的に強調している原因はここにある。中国政府の進行中の行政改革のもう一つのキーワードである「費用の削減と減税」²⁵は、「放管服」改革において「費用の削減」に重点を置いている。しかし、行政サービスの合理的な費用が改革によって極端に減額され、免除されたため、末端の行政サービスの資金源が乏しくより能力の不足を招いている。例えば、最近の COVID-19 疫病の感染爆発は、武漢における末端の疾患コントロールの機関や衛生防疫部門の弱体化を示していると言えよう。「放管服」の行政改革はさらに深めていかなければならないが、経済社会に対する政府の管轄権は依然として「頭越し」の存在となっている。例えば、今回、武漢の赤十字社は、COVID-19 の慈善寄付を受ける権限を持っているが、寄付の物資及び贈与物を配分する権限を持っていない。その配分権限は、依然として政府関連の行政機関である武漢衛生健康委員会しかもっていない。このような赤十字社等の協会と行政機関との機能分離は行政改革の喫緊の課題であるが、まだ解決されていない。しかし、このような行政改革も前途多難であろう。

5-3. 今後の課題と将来の機構改革の制度設計への影響

二つの経路を比較してみると、いずれも難問に直面している。「脳」である中央政府は、ガバナンスを通じて「両手」となる下級政府の改革実態をどのように推進するかという厳し

²⁵これは行政の事業費を減少し、税収の税率を引き下げ、経済社会の発展にコストを減らすといういみである。

い試練に直面している。

まず、二つのモデルの収斂は地方政府への推進普及の時期が到来したと言えなく、各地での行政許認可制度改革の試行錯誤というチャンスを延長すべきであろう。各地の行政許認可制度改革の試行錯誤の経路は依然として多くの試みがあるし、データの収集および経験、教訓の整理もまだ不十分である。行政許認可制度改革の経路選択の探求から見ても、既存の経験、教訓の整理から見てもこれから数年かかる。要するに、中国のような地域の差異性が大きく、かつ人口が多い大国に対して、通用できる改革案をまとめるためには必要な時間と社会の知性的コストともに非常に大きく、一期とか二期とかの機構改革により10年間で完成することはほとんど不可能であろう。

「行政許認可局の設立」改革の推進普及を適度に緩めることは合理的であり、法律と規則の修正コストを含む改革コストを再評価し、異なる改革の経路に試行錯誤の時間と空間をより多く与えることが望ましい。しかし、中央政府は任期制を控える圧力の下で、まだ改革を進む根気があるかどうか、もう少し見守る必要がある。

次に、多様化の改革の経路と単一化の改革のコア目標の設定は、異なる地域の政府や社会文化環境の特質に基づいて、選択の必然性が分析されたように、地方政府の合理的な判断による。そのため、未来のモデル普及の重点は、行政の「技術手法の拡散」と最上層部の制度設計にあり、各地の異なった改革の経路の自主性を尊重するのも合理的な考えであろう。

最後に、リーンガバメント方式の技術手法の経路の経験を学ぶことは重視すべきであろう。これは制度設計の経路以外で最も成功した改革の試みの一つであり、「ビジネス環境の最適化」に直接的な役割を果たした。従って、いかに政治的支援と市場の交流を通じて技術手法の拡散コストを減らすかが問題解決の鍵であろう。

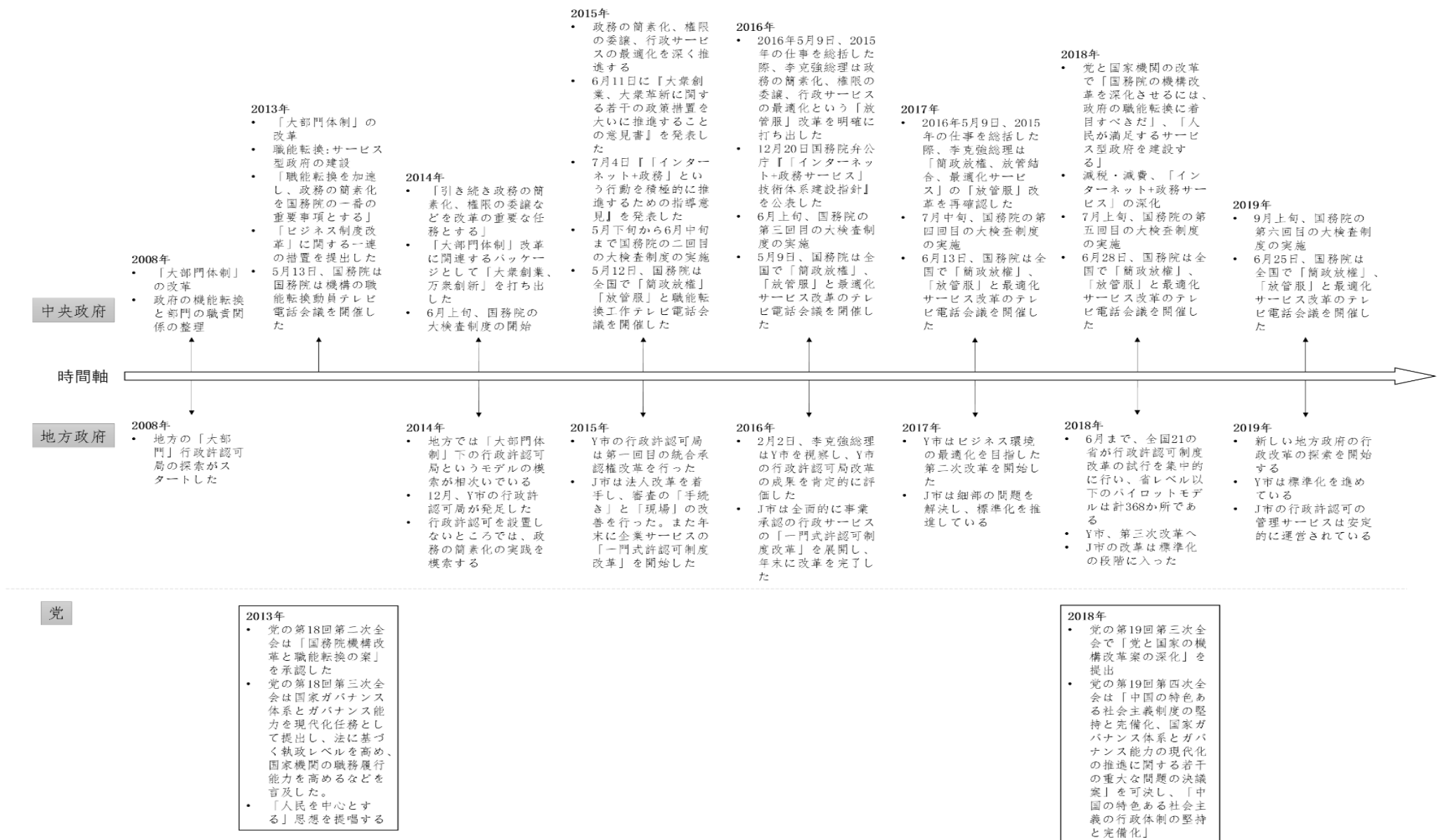


図1 李克強総理の機構改革の手がかり図

表 1 二つの改革モデルの比較分析の枠組

集中許認可方式 Vs リーングバメント方式	1. 改革のロジック	1. 発想のロジック
		2. 行動のロジック
	2. 改革のプロセス	1. 改革の原動力
		2. 改革の目標
		3. 改革の経路
	3. 改革のツール方法	1. 改革の管理モデル
		2. 改革の技術ツール
	4. 改革のコスト	1. 改革の経済的コスト
		2. 改革の非経済的コスト
	5. 改革の効果	10. 改革の節約性指標
		11. 改革の向上性指標
	6. 問題点	12. 改革の欠点及びジレンマ

出所：筆者作成

表2 二つの改革モデルの基本的ロジックの比較

改革モデル	発想のロジック	行動のロジック	特徴
集中許認可方式	問題を漸進的に解決するロジック、 問題の本質を回避した「遠回しの解決策」の思考	行政体制構築の改革をラディカルに遂行すること	急進主義の迂回的な変革
リーングバメント方式	問題を直接的に解決するロジック、 問題の本質に直面する「単刀直入の解決策」の思考	行政管理サービスの改善を漸進的に遂行すること	漸進主義の直接的な改革

出所：筆者作成

表3 二つの改革モデルのツール方法の比較

改革モデル	管理モデル	技術ツール
集中許認可方式	政治的なリーダーシップ 部門の職責調整 集中型サービス など	伝統的な政府プロセスの再構築 電子政務のプラットフォーム構築(アウトソーシング開発) など
リーンガバメント方式	問題解決のチームとリー ンチーム 分散型サービス など	リーン・ツール・ボックス(The Lean Toolbox)ーリーン・スタート・サイクル(The Lean Startup Cycle)、「影響力-困難度」行列、「プロジェクト有利条件」行列、PDCA-SDCA 改善サイクル、アジャイル開発(Agile Development)工程、など

出所：筆者作成

表4 二つの改革モデルの改革効果の比較(2018 年末まで)

Y 市の行政許認可局	節約項目 (減量)	企業の設立登記					建設プロジェクトの許認可			建設工事の検収		
		5.3 営業日から 1.5 営業日→ほぼ「1 日」で設立登記完了					109 営業日から 44 営業日に短縮			104 営業日から 16 営業日に短縮		
	向上項目 (増分)	窓口サービスの満足度評価のみ										
		改革前の 85%から改革後の 99.6%に										
J 市の法人一門式改革 (2016-2018 年末)	節約項目 (減量)	許認可書類の紙の節約	資料提出の簡素化	企業が窓口を利用する回数	業務取扱時間	並び時間	窓口の削減	人員の削減	物流手間の削減	行政文書の重複建設の投資	行政プラットフォーム開発により節約	フロント係の残業時間
		120 万枚減少=コピー代 120 万円の節約	55%削減	80%削減	累積 35.3 万営業日の短縮、52%削減	平均 35-40 分から 15-20 分に短縮	57%削減	38%削減	80%削減	94%削減	総費用約 500 万円、アウトソーシング開発の 1600 万に比べてかなりの節約	平均 1.5 時間/日→約 10 分ほど(稀に)
	向上項目 (増分)	行政基本データの蓄積		行政文書データの蓄積	統合型の項目サービスで顧客に提供する取扱い事項		顧客の満足率		新規登録の企業数(年平均成長率)		新規登録資本	
		203661 件		238321 件	787 個		100%		38131 個(13.8%)		218.75 億元	

出所：フィールドワークの調査データにより筆者作成

表 5 二つの改革モデルの基本情況のまとめ

改革モデル	改革に対する認識	核心理念	改革の経路	改革の原動力	改革のツール方法	主要な問題点
集中許認可方式	権力の利害関係の調整により行政の管理効果に影響を与えること	政治目標の優先	許認可権限を大規模に統合し、部門間の利益構造を打破すること	上級政府からの絶対的な支持を得たこと	伝統的な行政改革手法、つまり政治統合のプロセスの再構築	1. 手法が粗放型で細かいサービスの不足 2. 審査と許認可の分離で部門間の利益構造に触れること 3. 集中許認可を担当する部門の設立と現行の規定との衝突 4. 改革の経済コストが大きすぎるなど
リーングバメント方式	行政管理の細部から入ることにより利害関係の調整に触れないこと	「もっと質の高いやり方ともっと少ないコスト」	現行の部門利益の枠組みの中、許認可権限を漸進的に集約すること	現場の公務員と行政担当者からの絶対的な支持を得ていること	企業管理方法の導入、リーン管理ツールの利用	1. 上級政府からの政治的な支持が足りないこと 2. 改革の経済コストに過度に注目すること 3. チームの戦略的ビジョンの育成不足など

出所：筆者作成

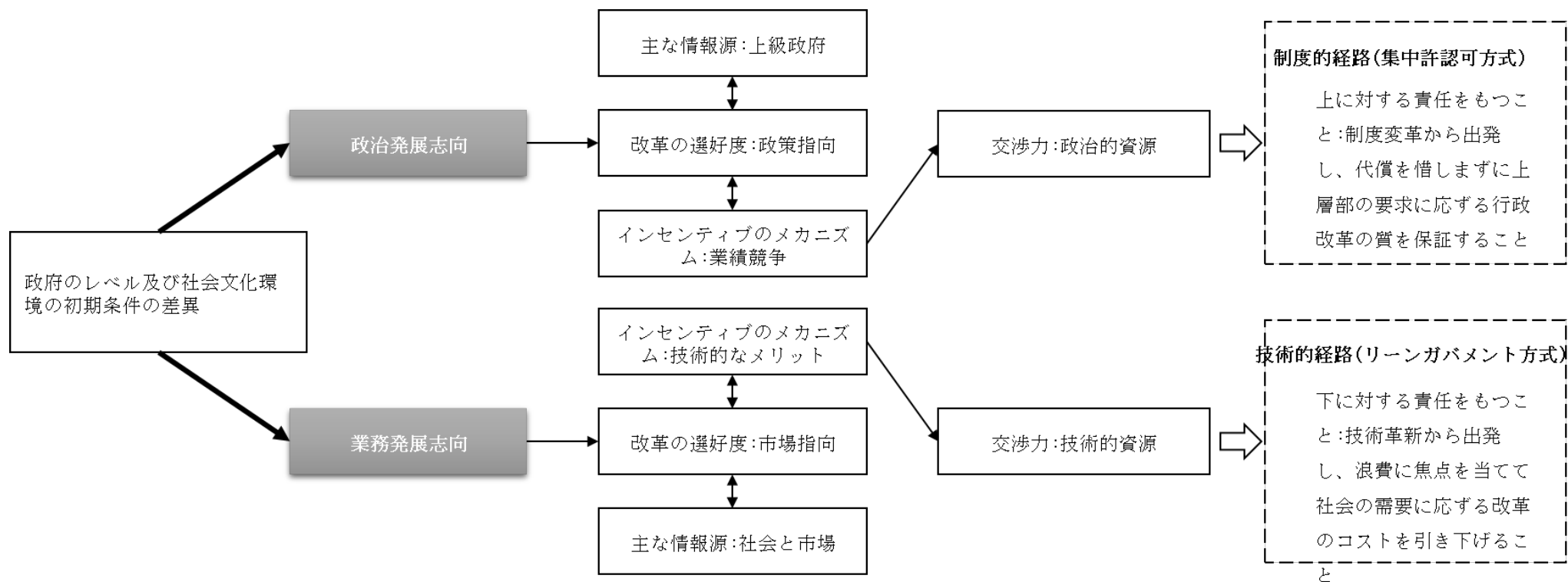
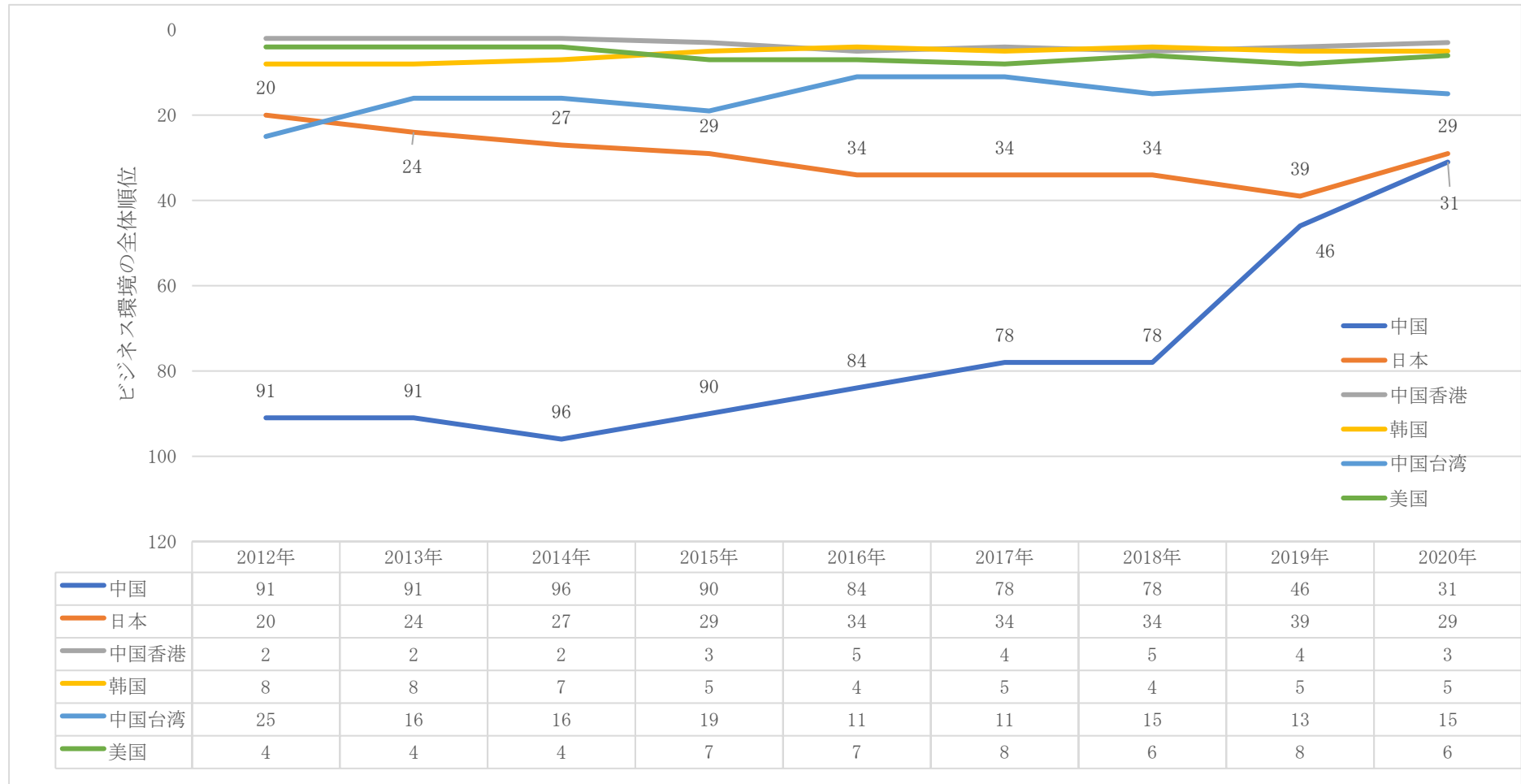


図2 二つの改革経路とモデルのメカニズムの比較

表6 2012年以降の世界における中国のビジネス環境のランキング変化



出所：WB・IFC「Ease of doing business index」、2012年以降各年版により筆者作成

参考文献

1. 国務院『国務院機構改革方案』2008年3月15日。
2. 国務院『機構改革と職能轉換方案』、2013年3月14日。
3. 李克強総理『国務院政府工作報告』、2014年から2019年まで各年版。
4. 国務院『推進大衆創業万衆創新を大いに推進する若干政策措施に関する意見』、2015年6月11日。
5. 国務院『積極推進“インターネット+”行動に関する指導意見』、2015年7月4日。
6. 国務院弁公室『“インターネット+政務サービス”技術体系建設指南』、2016年12月20日。
7. 楊宏山「大部門制改革的行動ロジックと整合機制」、『政治学研究』(10)、pp. 26-34、2013年10月。
8. 賈義猛「優勢と限度：“行政許認可局”改革模式論析」、『新視野』(5)、pp. 20-25、2015年5月。
9. 丁輝・朱亜鵬「モデル競争か競争モデルか？—地方行政許認可改革の創新的比較研究」、『公共行政評論』2017(4)、pp. 24-39、2017年4月。
10. 方寧「相对集中行政許認可權試点実践」、『中国行政管理』(12)、pp. 22-24、2018年12月。
11. 郭曉光「成立相对集中許認可權的行政許認可局之思考」、『中国行政管理』(8)、pp. 31-32、2014年8月。
12. 沈毅・宿玥「行政許認可局改革的現實困境与破解思路」『行政管理改革』(5)、pp. 19-23、2017年5月。
13. 魯彦平「我国行政許認可制度改革的基本路径与系統反思」、『領導科学』(1)、pp. 37-39、2016年1月。

統計資料

WB・IFC「Ease of doing business index」、2012年以降各年版。