



RIETI Discussion Paper Series 22-J-012

中国における「ビジネス環境の最適化」と「中央地方関係」の 再構築に関する考察

孟 健軍

経済産業研究所

潘 墨涛

武汉大学政治と公共管理学院



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「ビジネス環境の最適化」と「中央地方関係」の再構築に関する考察*

孟 健軍（経済産業研究所）

潘 墨涛（武漢大学政治と公共管理学院）

要 旨

中央政府は、2015年に世界銀行が発表した「ビジネス環境の最適化」の理念に沿った国内におけるビジネス環境の改革を推進してきた。一方、地方政府は、それらの政策実践の試行錯誤を通じて、より幅広い行政改革に着手した。これにより、最も根本的な制度環境である伝統的な「中央地方関係」は、地方のそれぞれの特質と制度の革新を融合し、「中央⇄省⇄都市」の間に多様化した制度関係を構築している。

本稿では、ゲーム理論を用いて中央政府と省レベル政府の間の政策決定関係を分析すると同時に、事例分析の比較を通じて都市政府が推進する制度改革を考察する。われわれの分析結果によると、中国における「ビジネス環境の最適化」に関連する政策の拡散、学習、および革新の過程で、中央政府は、地方政府の独自の制度的革新に対して全体的に黙認し、支援している。また、各々の地方で、経済力、具体的な改革分野および行政文化などの要素が違うことを考慮し、「中央⇄省⇄都市」政府の3つの間に多様性のある均衡関係を示し、自発性と適応性の両立を目指して地方政府が柔軟な制度設計を行っている。

キーワード：ビジネス環境の最適化、中央地方関係、経済の地方分権体制、政府ガバナンスの仕組み

JEL classification: L50 H11 P29 H70

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。

* 本稿は、（独）経済産業研究所における「中国におけるビジネス環境の最適化に関する比較実証研究」の成果の一部である。

中国における「ビジネス環境の最適化」と「中央地方関係」の再構築に関する考察

目 次

1. はじめに

1-1. 問題提起と研究目的

1-2. 幾つかの観点からの先行研究のレビュー

1-3. 研究方法の説明

2. 「ビジネス環境の最適化」の政策協力を巡る「中央地方関係」の全体像

2-1. 中国経済の国際化に伴う「ビジネス環境の最適化」の政策意義

2-2. ガバナンス仕組みの構築：中央政府の「舵取り」役と地方政府の「オール漕ぎ」役

2-3. 国内における「ビジネス環境の最適化」に関する研究の進展

3. 「ビジネス環境の最適化」に関する「中央地方関係」のゲーム分析

3-1. 仮説とモデルの説明

3-2. フェーズⅠのゲーム分析：中央政府の「ビジネス環境」という語彙を採用するか否かの選択と地方政府の対応策

3-3. フェーズⅡのゲーム分析：中央政府の「圧力の変化なし」または「圧力強化」の選択と地方政府の対応策

3-4. ゲーム分析の結果から考えられる幾つかの基本命題

4. 都市政府の役割と戦略の選択：青島市と深圳市の事例分析の比較

4-1. 「ビジネス環境の最適化」における都市政府の役割

4-2. 「ビジネス環境の最適化」に関連する政策協力の比較

4-3. 「中央地方関係」に関わる都市政府の多様な存在

5. おわりに

5-1. 研究結果の要約

5-2. 問題点と課題

5-3. 今後の研究方向

参考文献

図表及び付録

1. はじめに

1-1. 問題提起と研究目的

改革開放以来、計画経済時代に権力と政府の上に付着したさまざまな“国家事業”が社会主義市場経済への所有制改革の下で徐々に「剥離」されている。とりわけ、国有企業の改革、公共部門の「企業への転換」と「第三セクターへの転換」の改革、および行政事業体の自ら改革などは歴代総理¹の努力によって成果を上げている。現在、中国の市場化改革は依然として完成していないものの、中国政府の「市場化」に対する認識と行動は改革のなかで絶えず調整され、合理化されつつある。

2013年以降、中国政府は所有制改革が市場環境の体系づくりと相互に組み合わせなければならない課題をますます意識している。その反面、市場環境の体系づくりは政府自身のさらなる改革を必要としている。従って、政府はそれらの市場化改革に応じるために自らを“現代サービス型政府”と定義し、政府改革を目的とする「ビジネス環境の最適化」は、次第に中国における各レベル政府の中核的課題となっている。これにより、最も根本的な制度環境である伝統的な「中央地方関係」は、地方のそれぞれの特質と制度の革新を融合し、「中央⇄省⇄都市」の間に多様化した制度関係を構築している。

本稿では、ゲーム理論を用いて中央政府と省レベル政府の間の政策決定関係を分析すると同時に、事例分析の比較を通じて都市政府が推進する制度改革を考察する。以下、第一節には幾つかの観点からの先行研究のレビューおよび研究方法の説明を行い、第二節には「ビジネス環境の最適化」の政策協力を巡る「中央地方関係」の全体像を討論する。第三節には「ビジネス環境の最適化」に関する「中央地方関係」のゲームツリーを分析し、第四節では都市政府の役割と策略の選択：青島市と深圳市の事例分析の比較を考察する。最後の第五節には研究結果の要約し、問題点と課題および今後の研究方向を指摘する。

1-2. 幾つかの観点からの先行研究のレビュー

第一に、市場化改革の過渡期の観点から、「ビジネス環境の最適化」に向けた関連改革は行政許認可制度改革の延長線上にあり、これらは行政改革を全面的に深化させた結果であり、行政改革のロジックが次第に明確になる必然的な選択結果でもある。現在でも行政許認可改革の進捗状況から見れば、行政許認可制度が改革される必要がある限り、市場化の道程はまだ途上にある。

市場化改革は法治化の改革であり、政府職能の根本的な変革にかかわる。法治化は「ビジネス環境の最適化」の核心であり、ビジネス環境の関連改革の核心的な責務でもある。世界銀行『Doing Business』のランキング上位国をハイレベル市場化国とみなすならば、2020年度評価ランキングの31位の中国は市場化改革、法治化建設において依然として長い道りを歩まなければならない。“許認可制度の改革がなければ、法治社会はあり得ない”²。法治化改革の深化において、政府職能の変革は中核である。例えば、「ビジネス環境の最適化」は政府の監督管理の最適化に関連し、これは市場化改革の内在的な要求である。

政府の役割を検討するには、政府が市場にあるべき自由をどう与えるかを考慮するとと

¹ 1992年以降、国内における経済改革や行政改革は歴代総理任期内の最重要な責務の一つであり、とりわけ、李克強総理の時代は行政改革を大いに推進している。

² 張維迎『市場与政府』、西北大学出版社、西安、2014年10月、216頁。

もに、「政府が強力な介入行為をしなければどうなるか」³も考えなければならない。したがって、「ビジネス環境の最適化」は市場化改革のもう一つの過渡期であり、この長期的な移行期間においてすべての改革はより市場化の方向に向かって努力しなければならない。つまり、すべての改革の方向は「有効な市場」と「有為な政府」を達成することである。

政府職能の変革は、各レベル政府の利益再編と交渉能力に係わる。「新しい制度の誕生は、いくつかの移行段階を経なければならない」⁴。この移行段階では各レベル政府の激しい駆け引きが行われている。「ビジネス環境の最適化」は、実質的に政府と市場関係を徐々に変える変革であり、政府と市場の職責境界線の調整と利益構造の再構築に関連する。そのため、各レベル政府の権限と責任の関係にかかわる改革にはかならず抵抗がある。

本稿の重要な議題は、このような抵抗の表象及び内部の交渉能力、つまりゲームツリーを討論すると同時に、行政改革の推進中である「中央地方関係」の中の自立性、および適応性を分析する。

第二に、中国政府の自己改革プロセスの観点から、1992年1月の鄧小平南方談話⁵以降、世界銀行は中国の市場化転換のプロセスが漸進的であることに注目し、「経済活動を調整する面での政府の直接的な役割は徐々に削減された一方、より分散化された機構の役割は徐々に強化された」と認識した⁶。政府は次第に強化された市場化ルールの中で自分の位置づけを再調整し、自己改革を推進する必要がある。

市場化改革は「中央地方関係」の漸進的な変化を決定した。市場化の究極の目的から言えば、改革は「市場主体の自主的な意思決定権を認め、尊重し、行政手段の経済への介入を減らし、また地方が法に基づいてその地域の経済発展を促進する権限があることを認めなければならない」と述べた⁷。

つまり、中国政府は権限を「収奪すると死に、放すと乱れる」という問題に常に直面している。但し、全般的に見れば、中国の市場化のプロセスは地方経済発展の自主性の向上に終始伴い、これは市場化改革の問題の中で、「中央地方関係」の問題を内包している。理論上では「中央地方関係」は漸進的な変化の特質を示している。古典的な「委託-代理」理論では、「委託側と代理側の間には情報の非対称性と目的が異なるため、組織設計の鍵はインセンティブの導入にあり、代理側の利益が委託側の目的に一致させ、組織目標と一致する行動をとる」と考えている⁸。

したがって、中央政府の地方政府に対する激励とコントロールは理論討論の核心問題である。さらに、周雪光氏は西側の「委託-代理」モデルを発展させ、中国流の委託側-管理側-代理側の“三階層の組織モデル”⁹を提示し、中央政府と末端政府の間に存在する「中

³ [米] ジョセフ・ユージン・スティグリッツ『東亜奇跡的反思』、中国人民大学出版社、北京、2013年1月、416頁。

⁴ [米] オーウェン・ラティモア『中国的亞洲内陸边疆』、江蘇人民出版社、南京、2014年5月、275頁。

⁵ 鄧小平氏は1992年1月18日から2月21日まで武漢、深圳、珠海と上海の経済状況を視察し、停滞した国内の政治経済改革を促す南方談話を発表した。中国政府はその直後に、「社会主義市場経済」を目指す国家指針を前面に打ち出した。この談話の発表から2022年1月に30年経った。

⁶ [日] 青木昌彦、ケヴィン・マードック、奥野(藤原)正寛「東亜経済発展中政府作用の新詮釈：市場増進論」、青木昌彦等『政府在東亜経済発展中的作用』、中国经济出版社、北京、1998年2月、27頁。

⁷ 李曉西「中国市場化改革の推進与随思録」、吳敬璉等『中国经济50人看三十年——回顧与分析』、中国经济出版社、北京、2008年10月、224頁。

⁸ Gibbons, Robert. Incentives in Organizations [J]. Journal of Economic Perspectives, 1998, 12(4): 115-132.

⁹ 周雪光『中国国家治理的制度邏輯：一個組織学研究』、三聯書店、上海、2017年3月、90頁。

間レベル」組織を検討し、具体例を挙げて「中央地方関係」を分析した。古典的な「委託-代理」理論に加えて、鄭永年氏は中国の「中央地方関係」の非制度性を指摘し、「中央と各省レベル政府の間の権力と責任は明確に規定されておらず、法律的な意味で制度化されていない」と述べた¹⁰。

本稿では、「中央政府と省レベル政府と都市レベル政府」という三階層の組織モデルと「中央政府と地方政府」の間の現実に現れた多元的關係を受け入れる。そして「中央政府-省レベル政府-都市レベル政府」の三階層の組織モデルから出発し、「ビジネス環境の最適化」における「中央地方関係」の変化について討論した。

「中央地方関係」には、中央政府の集権化と地方政府内部の多様性が同時に現れている。権限を「収奪すると死に、放すと乱れる」という「中央地方関係」の「罨」に直面するに当たって、中央政府の適度な集権及び権限の委譲が必要であり、それによって統一性なかの多様性を維持することが重要である。

中央政府の具体的な問題へのガバナンスに適度な集権が必要である一方、問題の複雑性は中央政府に適度な権限委譲を求められ、地方で多様なガバナンスの経路を形成していかなければならない。もう一方、地方政府の分権は地方ガバナンスの違いが拡大し、政府全体の公平性が低下することを避けるために、ある程度抑制すべきである。

カナダの学者ジェーン・ヤコブス氏は、「なぜ政府が資本を分配する際に革新ではなく模倣を選んだのか分からない。その理由は、世界の政府活動に従事するすべての人が、どこにでもある解決策、つまり、一度導入すれば大規模に応用できる方法を見つけようとする傾向があるからかもしれない」¹¹と疑問を提示した。

客観的に言えば、「ビジネス環境の最適化」に関する改革は、中国政府が財政分税制¹²を導入した後、都市レベル政府の職能をさらに転換し、地方政府の施政方針を「都市の経営」に重点を置く重要な政策決定である。中央政府が市場化改革の方向性を厳しく統制した集権の下に、各地方と各都市が政策の採用と協力を通じてガバナンスの多様性が形成されている。さらに形成された「中央地方関係」は、権限を「収奪すると死に、放すと乱れる」という問題に対して比較的有効な対応策である。

第三に、「中央地方関係」の構築の視点から、スティグリッツ氏は、「東アジアの奇跡を反省し、地域の次の優先的発展を考慮する領域では、規制のメカニズム、権力の分配と実行が最も注目すべき領域の一つになるだろう」¹³と確信している。近年の中国政府の重点改革領域として、「ビジネス環境の最適化」に関する政策協力の議論は、「中央地方関係」の運営メカニズムと漸進的な変遷に重点を置いている。

「中央地方関係」は、ビジネス環境の政策協力の最も根本的な制度的環境である。市場化改革の進展は「中央地方関係」の変化を促進し、制度的環境もビジネス環境に有利な政策が拡散している¹⁴。「制度発展のコストは、制度づくりの最終的な形式に明らかな影響

¹⁰ 鄭永年『中国的「行為連邦制」：中央-地方關係の變革と動力』、東方出版社、北京、2013年4月、300頁。

¹¹ [カナダ] ジェーン・ジェイコブズ『城市經濟』、中信出版社、北京、2018年7月、233頁。

¹² 孟健軍『中国における財政制度改革に関する研究—中央と地方の關係の再構築に向けて』、2017年4月、17-J-030。 <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/17j030.pdf>。

¹³ [米] ジョセフ・ユージン・スティグリッツ『東亞奇跡の反思』、中国人民大学出版社、北京、2013年1月、25頁。

¹⁴ 孟健軍・潘墨濤『中国における「ビジネス環境の最適化」の制度設計に関する考察——政策實踐の學習と擴散の試行錯誤プロセスからみたガバナンス体制と仕組み』、2021年3月、21-j-019。

<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/21j019.pdf>。

を与えることができる」¹⁵。一方で、中央政府が地方政府の「求心力」を維持する方法と措置は、伝統的な大一統思想の影響及び集権体制により、関連政策の協力に決定的な影響を及ぼしている。もう一方、「簡政放権」という一連の改革の布石を通じて、中央政府は政治集権により改革コストを最大限抑え、地方政府は行政許認可制度、市場監督管理などの面での権限を絶えず強化し、ビジネス環境に関する改革における制度革新能力を高めている。

「中央地方関係」と「ビジネス環境の最適化」に関する政策の協力は相互に構築する。

「中央地方関係」を処理する中国政府の基本原則は、一貫して中央と地方の双方の積極性を十分に発揮させることである。中央政府はビジネス環境を最適化する政策協力の性質を決定し、中央の政策の協力コストを引下げて地方の試行錯誤の収益を高めるために、“「舵取り」中央と「オール漕ぎ」地方”というガバナンス仕組みに収斂させている。同時に、都市が「ビジネス環境の最適化」のなかで中心的な地位にあるため、都市政府に対する激励も新しい「中央地方関係」の発展を促進している。「いかなる経済体の経済革新活動が成功した本質的な原因は、ある要素が効果を発揮すれば、抽象的な理論的に「正しい」からではなく、その時間、その場所、当時持っていた資源とチャンスにとって、実際の効果を発揮できるからだ」¹⁶。これは地方政府の政策革新の原動力をより断固として高め、特に都市政府に権限を与え、都市政府が地方のビジネス環境の全体的な最適化を「けん引」し、都市政府の「中央地方関係」に対する適応性を高め、さらに制度の変化を促進している。

1-3. 研究方法の説明

本稿は以上の観点に基づいて展開するが、特に指摘したのは、「中央地方関係」の研究に当って、中央政府が明確な概念であるのに対し、「地方政府」は二つのレベル政府の研究対象とし、すなわち、省レベル政府と都市レベル政府を含む。省レベル政府は中央政府の政策決定に応える地方の核心として、「中央地方関係」のゲーム理論の分析の意味合いを持っている。そして都市レベル政府はビジネス環境に関する改革の「実際の行動体」として、直接観察と比較研究の意義がある。そこで、本稿では「中央地方関係」を研究し、ゲーム理論を用いて中央政府と地方政府の間の政策決定関係を分析し、同時に都市政府が推進した「ビジネス環境の最適化」改革に対して比較分析を行う。

¹⁵ [米] ジャック・ナイト『制度与社会衝突』、上海人民出版社、上海、2017年8月、44頁。

¹⁶ [カナダ] ジェイン・ジェイコブズ『城市与国家財富: 経済生活的基本原則』、中信出版社、北京、2018年7月、146頁。

2. 「ビジネス環境の最適化」の政策協力を巡る「中央地方関係」の全体像

2-1. 中国経済の国際化に伴う「ビジネス環境の最適化」の政策意義

2013年、習近平主席は「一帯一路」構想を提出することにより、中国経済の国際化の目標が次第に明確となり、一連の経済発展に関する国際的なコンセンサスが形成された。世界銀行は中国に、「付帯政策の改革こそ、各国が一帯一路の提案の収益を実現させる根本的な条件だ」。「貿易利便性の障害を減らすことで、貿易コストを削減し、一体化を促進することができる。同様に民間部門の参加を促進するために…ビジネス環境を構築することで、財政リスクを軽減し、プロジェクトの長期的持続可能性を確保することができる」等と注文した¹⁷。これらは「一帯一路」構想を実践し、対外貿易交流を拡大する需要から、「ビジネス環境の最適化」に対する中国の国家政策の意味の「発見」と「引用」を直接引き出している。

2014年、「ビジネス環境」の語彙が出現した国務院の政策文書が明らかに増加し、この影響を受けて、2015年から地方政府の関連政策設計が「ビジネス環境の最適化」の語彙に注目し始めた。2016年から、「ビジネス環境の最適化」改革の中央政府の圧力と「可能な」業績の評価点に励まされ、地方政府はより強い政策的反応を示した。

2018年の中米貿易摩擦の背景の下で、中央政府は『国務院の港湾ビジネス環境の最適化に関する越境貿易の便利化促進活動案に関する通知』、と『国務院弁公庁の企業の関心に焦点を当て、「ビジネス環境の最適化」政策の実施を一層推進することに関する通知』という二つの重要な政策文書を発表した。その後、地方政府は大規模なビジネス環境政策の制定と対応を開始した。

2-2. ガバナンス仕組みの構築：中央政府の「舵取り」役と地方政府の「オール漕ぎ」役

「ルールを決める主体が一つしかない場合、どんなミスもシステマチックな影響を与えかねない」¹⁸。リスクと制度変遷期の意思決定環境の不確実性を回避するため、「ビジネス環境の最適化」に関する中央政府の改革は次第に、地方政府が中央政府の規制の枠組みの中で試行錯誤することを奨励している。過ちは避けられないが、問題は一定の範囲内に制限することができ、地方政府は改革に対する自立性を持ちながら、中央政府の政策への適応性、および学習と拡散もより迅速的である。

図1と図2に示されたいように、各省レベル政府の政策文書は2018年3月5日の李克強総理の政府工作報告を境にフェーズⅠとフェーズⅡに分けることができる。

フェーズⅠの初期、とりわけ2005年から2013年の間において「ビジネス環境」という語彙を導入する政策文書は広東で41件、山東は18件の政策が発表されていた。同期間に全国で「ビジネス環境」の語彙が引用された政策文書の66.3%を占めた。つまり、広東が最初に香港の経験を学習し「ビジネス環境」という政策語彙を導入したのと同時に、山東も小範囲の試行錯誤の中であった。二省レベル政府の先導的な政策の試行錯誤は直接中央政府の改革の関心を引き起こし、他の省レベル政府のビジネス環境関連改革の展開にも経験を蓄積した。その後、広東に隣接する福建は2014年から「ビジネス環境」の語彙を取り入れた政策文書を多く打ち出し、沿海の商業文化が同様に盛んな「福建・広東」地区でも改革の面において歩調が一致していることが明らかであった。

¹⁷ 国際復興開発銀行、世界銀行「一帯一路経済学：交通走廊の機遇とリスク」、2019年、Ⅱ。

¹⁸ 国際復興開発銀行、世界銀行「一帯一路経済学：交通走廊の機遇とリスク」、2019年、67頁。

図1 フェーズⅠ——各省レベル政府の政策文書（単位：件数）

図2 フェーズⅡ——各省レベル政府の政策文書（単位：件数）

2018年3月5日以降のフェーズⅡでは、北京と上海は世界銀行『doing business』報告書の「ビジネス環境の最適化」の中国の採点参考都市として、2015年から中央政府の改革圧力の下で膨大な「ビジネス環境の最適化」に関する政策パッケージを設計・制定し、中国のビジネス環境ランキングの急速な向上に大きな促進効果を果たした。これに対して浙江、天津、寧夏などの今回の地方行政許認可改革の成果が著しい地域では、自ら改革の経路依存性と既存の成果がまだ「消化」されていない理由から、「ビジネス環境」という語彙の政策設計を大規模に導入せず、依然として行政許認可改革、「放管服」改革¹⁹などの政策語彙を多く運用している。そして遼寧や広西などでは、「放管服」改革の前段階の改革ではっきりした注目点が形成されていないため、自らのビジネス環境問題が日増しに際立っているため、この機会をつかんで「ビジネス環境」という政策言語の下で大規模な政策設計を行うことを意図している。

広東はフェーズⅡにおいて中央政府の「ビジネス環境の最適化」の関連政策に対する応答がそれほど高くない。その原因は、最も早い時期に導入した「ビジネス環境の最適化」に向けた改革はすでに、ビジネス環境が国内を「リード」する位置にあるからである。「広州が我が国で最も早くビジネス環境に対してシステムティックの研究及び実践応用を行った都市として、構築した「ビジネス環境評価指標体系」は、ビジネス環境の評価において重要な役割を果たした」²⁰。

世界にビジネス環境の理論と実践経験を学び、国内各地で絶えず試行錯誤の中で政策知識を形成し、自国の経験を徐々に形成して世界に拡散することは、中国のビジネス環境を最適化する動的発展の特徴である。

「政府間関係の視点から見ると、比較的よく見られる四つの拡散メカニズムは、強制、模倣、競争、学習である」。国際から国内への拡散過程は、主に政策学習メカニズムの重要性を示しているが、国内におけるビジネス環境に関する政策の協力は、すべての4つのメカニズムを十分に示している。各地の政府と各レベル政府の間の政策学習に加えて、中央政府は絶えず「各地の経験」の情報拡散を凝縮し、「ロールモデルの役割」と「模倣の役割」を形成している。「中国の漸進的成長戦略の特徴の一つは、一方で政策調整を行う際に慎重かつ制御可能な漸進主義を採用し、他方で政策や改革案が決定・採択された後に迅速かつ効果的に実施することである」²¹。2015年以降、とりわけ2018年から現在まで、中国政府は「ビジネス環境の最適化」に関する政策を断行として加速させ、成熟した政策設計が急速に広まっている。

2018年11月、國務院常務會議では「国際比較可能、世界銀行の標準、中国の特色」の原則に基づき、国内のビジネス環境の評価を展開することを決定した。2020年9月、国家發展改革委員会は「中国ビジネス環境報告2020」を出版、発表し、中国の特色あるビジ

¹⁹ 孟健軍・潘墨涛『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グバメント方式の比較分析』、2020年4月、20-j-026。
<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/20j026.pdf>。

²⁰ 丁鼎、高強、李憲翔, 2020, 「我国城市營商環境建設歷程及評価——以36個省会城市、直轄市及計單列市為例」『宏觀經濟管理』(1):55-56。

²¹ [米] マイケル・スペンス「中国改革開放の成功経験と新挑戦」、吳敬璉等『中国經濟50人看三十年——回顧与分析』、中國經濟出版社、北京、2008年10月、47頁。

ネス環境評価制度の確立過程を記述し、年度評価結果を公開した。同報告書によると、国内のビジネス環境の自己評価システムは世界銀行の12の指標に基づき、「入札」、「用水用・ガスの獲得」、「知的財産権の創造・保護・運用」、「市場監督管理」、「政務サービス」、「イノベーションへの包容」の6つの指標を新たに加えた。これと同時に、中央政府は地方政府に対して、地域の特質を体現するビジネス環境評価システムの形成を検討し、各地の経験を吸収し、指標評価を絶えず改善し、多様性の経験を形成するよう求めている。

2-3. 「ビジネス環境の最適化」に関する国内研究の進展

非公式のビジネス環境の研究も政府改革の実践と共に相互に促進されている。北京大学の研究グループは、2020年12月末、世界銀行のビジネス環境指標体系を参考に「中国の省レベルのビジネス環境研究報告2020」を発表し、また、「第13次5カ年計画（2016-2020）要綱のビジネス環境建設に関する4つの方面—市場環境、政務環境、法律政策環境、人文環境を、省レベルのビジネス環境評価指標体系の第一級指標として確定し、それぞれ公平競争、高効率廉潔、公正透明、開放包容を効果目標とする」²²を持って、全国の省・直轄市・自治区に対してビジネス環境の評価を行っている。「省・直轄市・自治区の間の相互学習メカニズムの形成を促進することによって、地方間の発展の差異をバランスさせ、質の高い発展と『第13次5カ年計画（2021-2025）』の良好なスタートを実現するために基礎を築く」と説明した²³。

²² 張三保、張志学『中国省份営商環境研究報告2020』、北京大学光華管理学院、2020年12月26日、2頁。

²³ 張三保、張志学『中国省份営商環境研究報告2020』、北京大学光華管理学院、2020年12月26日、21頁。

3. 「ビジネス環境の最適化」に関する「中央地方関係」のゲーム分析

3-1. 仮説とモデルの説明

「制度とは、ゲームがどのように行われるかに関する共有の信念を持つ自己維持システムである」²⁴。本稿は、政策協力のゲームプロセスの中でこのような「中央政府と地方政府」の「共有の信念」を探り、実際の事実から「逆押し（逆算）」する推論方法によって有効な命題を形成する。ここでは中央政府が推進する政策協力、すなわち「正式な協力」のみ分析する。中央政府が積極的に政策の協力を推進していない状況下では、地方政府が域外の「ビジネス環境の最適化」の経験を自ら学習し、地方政府の間の政策学習と拡散などの「非正式協力」については議論を展開しない。

「ビジネス環境の最適化」においては、各レベルの政府間の情報は基本的に対称であるため、完璧な情報に基づく政策協力の「中央と地方」政府の「ゲームツリー」を仮定することができる（図1）。この「ゲームツリー」は簡略化のために、「地方政府」を全体のゲーム側として議論し、ゲームの異なる戦略を利用して地方政府自身の差異性を表す。戦略選択の最終的な効果は「政策の協力」（ゲーム執行）または「政策の不協力」（ゲームオーバー）のゲーム結果を説明し、この2つのゲームの結果が出ない段階で記述しない。このゲームプロセスは2つのフェーズに分けられ、完璧な情報に基づく二回の完全なゲームとなっている。

図3：「ビジネス環境の最適化」に関する「中央地方関係」のゲームツリー

3-2. フェーズⅠのゲーム分析：中央政府の「ビジネス環境」という語彙を採用するか否かの選択と地方政府の対応策

「監督当局が市場を効率化するという視点ではなく、ある政策を推進するという観点で自身の役割を見る場合、これらの政策は持続可能ではない場合がある」²⁵。「ツール」が「目的」になることを避けるために、中央政府は政策の協力を進める意思決定には常に慎重である。

このため、2013年から2017年までのフェーズⅠでは、2015年8月26日に国務院が発表した『国内貿易流通の現代化建設の法治化したビジネス環境の推進に関する意見』²⁶を境に、中央政府は、前期の政策文献で「放管服」改革という語彙を持って政府改革の大局を統括すること（S2:語彙を採用しない）、後期の政策文献で「ビジネス環境の最適化」という語彙を次第に導入している（S1:語彙を採用する）。

図1に示すように、2015年に中央政府の政策設計がまだ「ビジネス環境」という語彙を導入していない前に、広東、上海、福建及び山東を除いて他の省レベル政府はほとんど政策設計の中で「ビジネス環境」の語彙を引用していない。これは個別の地方政府が中央政府のS2戦略に対応する時、「s2:戦略的に協力」という選択及び先駆けの試行錯誤を存在することを証明している。2015年から2017年末にかけて、中央政府が「ビジネス環境」の語彙を導入することを選択したため、それに対して地方政府に答えのばらつきが生じ始めた。そして、ごく一部の地方政府は依然として無視する答えを反応し、これは地方政府

²⁴ [日] 青木昌彦『比較制度分析』、上海遠東出版社、上海、2016年8月、28頁。

²⁵ [米] ヴィット・タンツィ『政府と市場：変革中的政府職能』、北京商務印書館、2014年6月、293頁。

²⁶ 中央政府は「ビジネス環境」という語彙で打ち出した最初の政策文書であった。

が中央政府の S1 戦略に直面する際に「s3:協力を拒否」という戦略を選択したことが証明された。指摘しなければならないことは、このような「s3: 協力を拒否」という意思決定は改革抵抗への「摩擦力」ではなく、地方政府自身の収益分析に基づいて改革のタイミングを図る「適切」な行為であると考えられる。

そして、フェーズ I に中央政府は地方政府に「ビジネス環境」政策の語彙を明確に押ししていないため、各地の政府は比較的強い自立性、つまり自己裁量権を持っている。それによってゲームは「中央と地方」の政府の間に「激しい」ものではなく、地方政府が「ビジネス環境」の語彙を引用し政策設計を行う予想収益が不足しているため、より明らかな選択の多様化が存在する。

中央政府が S1 を選択する時、政治の属性は集権的であるため、地方政府は s1 を選択する収益性がプラスである。「ビジネス環境」の語彙を導入する場合には役人自身の業績の収益性が不明確であるため、同時に試行錯誤のコストという要因を避けることができ、s2 を選択する収益性もプラスである。中央政府が S2 を選択した時、政策協力のインセンティブはほとんどゼロに近い。市場化や国際化の度合いが高い広東は、s1 を選択して積極的な試行錯誤を行い、中央政府に経験を紹介し、量的な実績を作り出すように努力するが、中央政府に無視された試行錯誤のコストを負担する。しかし、広東は試行錯誤コストを避けるために s2 を選択すると、収益性が低いため、政策協力のインセンティブ不足の特徴を持つ。

3-3. フェーズ II のゲーム分析：中央政府の「圧力の変化なし」または「圧力強化」の選択と地方政府の対応策

2018 年 3 月 5 日の『政府活動報告』が 4 回にわたって「ビジネス環境」を言及したことはフェーズ II の開始だと考えられる。中央政府は戦略を調整し、地方政府の改革対策に応え始めた。実際には、地方政府の「非協力的」な行為に対して、中央政府は「S3:圧力強化」と「S4:圧力の変化なし」という 2 つの戦略の選択を持っている。S4 戦略の選択は“共に負”の局面を形成するため、政府内部の組織コントロールは S3 の戦略を選択してフェーズ II で強化され始める。中央政府は自らのコントロール規則と様々なテクニカル手法を利用して地方政府の応答の選択を促すことによってほぼ省レベル政府に「ビジネス環境の最適化」政策協力を強制的に行うことに近い。これらの制御方法には、ビジネス環境関連の改革に対する「国務院大監督制度」を強化し、ビジネス環境指標の中国化を加速させ、地方にビジネス環境関連改革の革新を明確に要求し、典型的な事例の紹介、国務院のテレビ電話会議などの情報伝達の効率を高めることなどが含まれている。中央政府が政策協力圧力を強化する鍵となる指標は、各レベル政府に立法を通じて改革の成果の定着化を実現するよう要求することである。

2019 年 6 月 25 日、全国「放管服」改革の深化、及び「ビジネス環境の最適化」のテレビ電話会議で、李克強首相は「『ビジネス環境の最適化条例』の制定を急いで検討し、法治化の方法で改革の成果を定着させる。地方でも地方性の法規制定を通じて、実践が有効であることが証明され、人民大衆が満足し、市場主体が支持する改革措置を定着させ、より多くの不可逆的な改革の成果を形成することを考慮することができる」と明確に要求した²⁷。2019 年 7 月 14 日に中央政府は『ビジネス環境の最適化条例』（以下『条例』と略称する）を公布し、各地で本地方政府の「条例」の設計・制定作業を開始し、中央政府の

²⁷ 中華人民共和中央人民政府網「李克強在全国深化『放管服』改革優化營商環境電視電話會議上的講話」、http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5419197.htm、2019 年 6 月 25 日。

政策決定に応じている。その後、中国政府は世界銀行の「Doing Business」指標体系を参考にした上で、「ビジネス環境の最適化」の「現地化の評価体系」を制度設計した。中国政府の評価体系は、世界銀行の評価方法と異なり、国内のモデル都市のビジネス環境を評価するだけでなく、省レベル政府の関連の改革に対する評価を行っている。このような「評価により改革を促す」という方法は、明らかに政策の省レベル地方政府への拡散を促進する上で良好な実効効果を得ている。

情報伝達メカニズムの効率化と情報内容の強化、及び相応しい官僚制度の「激励・懲戒」メカニズムの調整に伴い、中央政府が「ビジネス環境の最適化」の政策協力の圧力を極めて強化した後、地方政府がs3 戦略を選択し続けることは極めて賢明ではなく、深刻な「ダブル負け」を招くことになるだろう。しかし、「s1:積極的に協力」という戦略は地方政府の必然的な選択となっているが、実施の多様性は依然として存在する。

表 1 を例にとると、東北 3 省の政府は中央政府より先にビジネス環境を最適化する法規整備を行っており、政治的な動機がより明らかになっている。特に遼寧は 2019 年 6 月 25 日に中央政府が関連法規の制定を明確に要求した後、同省がすでに公布した「条例」を素早く改正した。官僚体制における「組織への忠誠」と「個人への忠誠」が果たす役割を明らかにし、政治的収益性への期待が地方政府の戦略選択に重要な役割を果たしている。しかし、福建や浙江などの典型的な重商主義の文化が浸透している沿海地区では、業績の評価点の選択がより多く、ビジネス環境がより良い状況、まして改革の状況がより複雑で、地域内の都市がより多元的であるなどの要素のため、中央政府の S3 戦略に対する応えは相対的に消極的である。特に、最も早くビジネス環境の政策語彙を導入した広東では、すでに改革の先行収益を得ているため、より強い交渉能力を持っている。

表 1: 各省レベル政府および主要都市政府の「ビジネス環境の最適化」条例の可決公表²⁸
(2021 年 7 月末まで)

3-4. ゲーム分析の結果から考えられる幾つかの基本命題

命題 1: 中央政府が「S1:語彙を採用」の戦略を選択した場合、「s1:積極的に協力」戦略の選択の可能性収益が最も高く、リスクコントロールが可能であり、地方政府の最善の対応策である。

ただし、「フェーズ I」では地方政府が「s2:戦略的に協力」という次善の戦略をより多く選択するが、「フェーズ II」では地方政府が「s1:積極的に協力」を選択する他の選択肢はほとんどない。

命題 2: 中央政府が「S2:語彙を採用しない」戦略を選択した状況下で、「s2:戦略的に協力」という戦略選択の可能性収益が高く、かつリスクが低く地方政府の最善の対応策である。

中央政府が「ビジネス環境の最適化」に対して「裏書」を行っていないため、地方政府の「s1:積極的に協力」戦略はリスクが高い。それによって「ビジネス環境」に対して有

²⁸ 地方法規としての「条例」及び「条例」と役割と内容の性質が完全に一致する政府規定などは含まれる。湖北省、安徽省、雲南省は、地方法規としての「条例」を出さなかったが、性質が完全に一致する政府の特定規定を出したため、統計に含まれた。浙江、湖南、福建、海南、内モンゴ、雲南、新疆、寧夏、甘肅、貴州、青海、チベットなどの省レベル政府及び中核都市政府は、まだ「ビジネス環境の最適化」の条例が制定されていない。

効な関心を持ちながら、「s2: 戦略的に協力」を採用し、改革のリスクと業績の汚点を避けることは、地方政府の最善の対応策である。「自分の目標を達成するために、独創的で革新的な行動をとる官僚は、単に生存と現状維持を追求する官僚よりも、挫折と失敗に遭遇しやすい」²⁹。「多いことをやるよりは少ないことをやるほうが安心である」という施政の「惰性」が存在するため、一部の省レベル政府は「協力を拒否」という態度を取ることによって、リスクを回避したが、収益性はゼロである。

命題 3: 情報が徐々に明らかになり、次のゲームに対する予想がある場合、地方政府が「s3:協力を拒否」を選択する可能性は極めて低い。

完璧な情報の場合、中央政府が「S3:圧力強化」を選択した場合の「収益性」が最も高かったため、地方政府は中央政府が「S3:圧力強化」を予想する前に、「s1:積極的に協力」または「s2:戦略的に協力」を選択する割合が極めて高い。忠実に服従する姿勢は実際の改革の試行錯誤よりも地方政府の収益性に直結しているため、「協力を拒否」はさらに大きな損失をもたらすだろう。

命題 4: 中央政府が交渉の優位な地位にあり、地方政府がゲームから脱退するコストが高すぎてほとんど起こり得ない。

中央政府は伝統的な統制管理メカニズムを通じて政府体系の「求心力」を強化することができ、政治集権的な根本制度を強調して地方政府の忠実な服従の義務を強調することができ、また地方官僚個人に対する「激励-懲戒」メカニズムを調整して地方政府の執行力を強化することができる。例えば、官僚の業績評価の項目と重みを調整することによって、地方官僚のビジネス環境を最適化する面での行政の精力の配分と注意力の集中度を効果的に影響することができる。

命題 5: 政治の中心から遠く離れた地方政府ほど、ゲームの実行を戦略的に遅らせる可能性が高い。沿海地域の地方政府は内陸地域の地方政府よりもゲームの実行を戦略的に遅らせる傾向がある。

表 1 からこの法則を直視的に発見することができる。すなわち、ビジネス環境関連政策協力の大きな趨勢は、政治集権が省レベル政府の行政政策決定に及ぼす影響の高さを十分に現しており、距離と文化的要素が無視できない。

²⁹ [米] アンソニー・ダウンズ『官僚制内幕』、中国人民大学出版社、北京、2017年5月、218頁。

4. 都市政府の役割と策略の選択: 深圳市と青島市の事例分析の比較

「Doing Business」のコアロジックは、ビジネスの「都市中心論」、や漠然とした「脱国家化」の価値観にあらう。都市は企業を除いて、常に「ビジネス環境の最適化」を議論する中心的な存在である。ひいては、中国における「ビジネス環境の最適化」は、都市経済を中心とする地方経済分権の意味合いを持っていると考えられる。そのため、都市政府は省レベル政府とのゲームの中で「政府と市場」の実際の境界問題に直面し、上級政府の集権の「力」と市場化の分権の「力」の間で難しい意思決定を行う。本節は青島と深圳の二つの都市を選んで比較し、「中央地方関係」における都市政府の役割及び位置づけを検討する。

4-1. 「ビジネス環境の最適化」における都市政府の役割

まずは、世界銀行『Doing Business』の改革動機を見てみよう。

2001年に中国がWTOに加盟した後、海外における資本投資の流動性が大幅に増強されている。新興の発展途上国の制度的な投資コストを低減させ、投資効率を高めるためには、関連諸国の政府規制モデルを改革しなければならない。そのため、世界銀行は「Doing Business」を発表し、長期にわたって関連政策指標の遊説を行い、各国の政府改革を促す。ビジネス環境に影響を及ぼす政府関連の規制権限は都市政府に完全に集中しているわけではないが、投資を最適化し、行政の乱発を抑制する目的が都市政府の重要性をますます浮き彫りにしている。フランスの研究者は「広範な経済的要素の中で、都市がますます重要になっている。……都市は一連の制度と技能を実践することができる。現在、国際市場で競争に参入しているのは国ではなく、都市と企業だ」と強調した³⁰。

次は、中国政府の改革過程から見てみよう。

第一に、中央政府の前期の「放管服」改革が市場を様々にコントロールする権限を大幅に削減し委譲した後、都市政府はビジネスのフルサイクル及び投資環境に対する影響力を大幅に向上させ、都市政府の改革はビジネス環境を最適化する重点となっている。同時に都市政府は、ビジネス環境に関する改革の面において上級政府との交渉能力もそれに対応して強化された。第二に、経済全体が「新常态」に入る条件の下で、都市政府の「業績点」の選択は明らかに減少した。そして、「ビジネス環境」に関わる指標集の複雑性、および指標体系の絶えない革新は、都市政府の「業績の評価点」の選択を増加させている。これも都市政府の改革役割がより積極的になった重要な要素となっている。第三に、省レベル政府は、中央政府の改革意志を基本的に明確に理解した後、政策学習の策略が政策革新の試行錯誤より優れるため、政策革新の圧力は更に都市政府に加えることにした。ビジネス環境の特性と関連政策の拡散状況に大きな違いがあるため、都市政府の戦略選択は明らかに異なる。また、中央政府に与えられた改革の役割に大きな違いがあるため、都市政府と省レベル政府、中央政府との関係は明らかに多様化している。政策プラットフォームとする都市はそれぞれの経済と社会の発展の差異性により、ほかの都市にも準ずるという有効な政策を見つけることができない。そのため、ここではビジネス環境政策協力における異なる都市の行動戦略を比較することによって一定の法則を総括することができると考えられる。

³⁰ [仏] フランソワ・ジブルー『亜洲的地中海:13-21世紀中国、日本、東南亜商埠与貿易圏』新世紀出版社、広州、2014年1月、20頁。

4-2. 「ビジネス環境の最適化」に関連する政策協力の比較

広東省の深圳市と山東省の青島市は、いずれも財政権限と事務権限において省レベル政府の経済権限を享受し、重要な政治経済改革の役割を担う「計画単列市」³¹として審査・許認可、監督管理などの面で省レベル政府と同等の権限を有している。また、所在省ではともに経済が一番強い都市であり、港湾都市でもある。2018年、第三次産業の就業者数が就業者総数に占める割合は深圳46%、青島48%であったが、ビジネス環境に関連する政策協力の中で表現は大きく異なっている。経済社会の基本状況が異なるため、青島と深圳のビジネス環境は全く異なる特質を持っており、ビジネス環境に関連する政策協力に対する態度と行動の差異性にもつながっている。

図4 広東省と山東省の都市部における私営企業と個人事業主の割合(2007-2019)

まず、両省に置かれている経済状況を見ると、図4に示されたように2013年を除いて、ここ10年余りの山東省の都市部の私営企業と個人企業の就業人数の割合は一貫して広東省に10ポイント以上低く、市場経済の性質が異なることを証明している。「ビジネス環境の最適化」の核心は、政府の市場主体に対する差別のないサービスであり、政府主導の計画性から市場主導の制度化の方向に転換し、私営企業と個人企業は改革理論上の受益者である。そのため、両省が直面している改革の役目と圧力も極めて異なる。

図5 青島市と深圳市の契約ベースの外国投資額(単位:万ドル)(2008-2019)

両省最大の商業都市である青島と深圳でも同様の差が図5に示されている。統計データによると、両市の契約ベースの外国投資額の差は極めて大きい。2016年を除いて、深圳の「単位契約外資額」は青島をはるかに下回っており、深圳のビジネス投資コストや市場参入のハードルが青島より低く、世界銀行のDoing Business指標でのパフォーマンスもよりよいことを証明している。

改革の「最大公約数」となる「ビジネス環境最適化条例」の状況を見ると、公布時期は、青島市の「条例」は省レベルの条例が公布した後であるのに対し、深圳市は省レベルの条例が公布した前である。章立てから詳細まで、青島市の『条例』は上級政府の『条例』の精神に対する学習をさらに際立たせ、「上位法」に背かない前提の下で具体的な改革措置の上で適度な革新を行い、典型的な政策協力を体現した。広東省はまだ「条例」を成立させていないため、省レベルの「上位法」がない状況の下で、深圳市の「条例」は制度設計の空間がより大きく、政策の革新が強調されている。これは深圳市の「先行モデル区」としての地位と密接に関連している。

表2 政策文書類似度数値(小数点以下3桁まで)

ここではキーワードの単語を抽出し文書テキストの類似度³²を計算すると(表2)、山東省と中央政府の「条例」の文書テキスト類似度数値は0.816(3桁の小数を保留する)に

³¹ 計画単列市とは省レベル政府に近い権限を持つ5つの都市を指し、それは廈門(福建)、深圳(広東)、大連(遼寧)、青島(山東)、寧波(浙江)を含む。

³² 付録に参考する。

達することが分かった。青島市は中央政府との「条例」の文書テキストの類似度数値が 0.575 で、山東省との「条例」の文書テキストの類似度数値が 0.592 である。深圳市は中央政府との「条例」の文書テキストの類似度数値は 0.527 である。そのため、深圳市の「条例」は中央政府と省レベル政府の枠組みの制約の下で、より大きな革新の空間を持っている。それに対して青島市の「条例」は山東省の「条例」に従って「中央→省→都市」の政策協力の伝達チェーン上の機械学習がより多い。

4-3. 「中央地方関係」に関わる都市政府の多様な存在

伝統的な「中央地方関係」の討論の中で、省レベルの政府は高度な多様性を呈し、「一方で、中央政府は地方政府に権限を与え、中央の政策を柔軟に実施する。もう一方で、地方政府は自ら管轄区域に対して熟知し、独自の政策を制定してそれらの管轄区域を管理する」³³。都市政府を中心とした改革では、都市はより多様性の役割の位置づけを示している。

以上の分析から見ると、経済社会の様々な違いは、都市が上級政府と交渉する際に異なる地位にあると同時に、長期にわたって形成された「政治→行政」文化も地域的な違いを示している。第一に、国家の経済発展戦略は異なる都市政府に異なる役目を与え、改革の役割が重要な都市政府であればあるほど、ビジネス環境を最適化する「中央と地方」のゲームにおいて優位性があり、中央政府との関係もより緊密になっている。第二に、長期にわたって形成された産業構造、所有制の割合、投資政策のハードルは都市政府の役割に影響を及ぼしている。第三次産業全体はより高く、私有制企業の就業人数がより多く、投資コストがより低い都市ではビジネス環境関連の改革はより革新の意識に富んでいる。それ故、都市政府はビジネスの需要をより十分に考慮し、より強力な影響を上級政府に与えなければならない。第三に、都市政府は中央政府と省レベル政府の圧力に直面し、交渉の相手あるいは盟友の策略が異なるため、政治資本や業績のメカニズムなどの具体的な状況に根拠として選択し、省レベル政府と同盟を結んで地方利益を最大化するか、中央政府と同盟を結んでより大きな都市発展の自由度を得るかを選択し、異なる都市政府の選択には明らかな違いがある。

³³ 鄭永年『中国的「行為連邦制」：中央-地方関係の變革与動力』、東方出版社、北京、2013年4月、299頁。

5. おわりに

5-1. 研究結果の要約

本稿の分析結果からみると、政府機構に対する近年の改革進展は、権限を「収奪すると死に、放すと乱れる」という従来の「中央地方関係」の「罫」への対応として、「政治の集権、経済の分権」という策略を取り入れていると言えよう。政治は統一性を、経済は多様性を強調する。よって、「ビジネス環境の最適化」に関する改革に対して市場化改革の方向は、低い政治的属性と高い経済的属性を決定した。本稿の研究を通じて、われわれは以下の3つの結論に至った。

第一、ビジネス環境を最適化する政策協力の中で、中央政府は統一的な改革の枠組みに基づいて地方政府の独自の革新に対する容認或いは支持が明確的であり、中央政府のこれまでの「行政の簡素化と権限委譲」の基本的な考え方に一致している。しかし、地方内の異なるレベル政府の関係には明らかな多様性がある。異なる地方の省レベル政府と都市政府は、「ビジネス環境の最適化」の面で示された権限責任関係と境界線の差異が大きく、これは「中央地方関係」の再構築が制度設計の柔軟性を現している。

第二、全国的に見ると、省レベル政府は、政策語彙の採用と都市政府の革新的な試行錯誤に対する一致性が高いものの、改革成果を地方法規に固定化する積極性は地方の特殊性と自立性をより多く考慮している。さらに市場化、国際化、および法治化が進んでいる沿海地区では、中央政府に対する省レベル政府の政策提案は一種の「反統制」を示している。すなわち、政策語彙の採用と現地の試行錯誤の推進の面では中央政府の要求を満たすが、地方立法の面では慎重に慎重を期し、都市政府自身の多様性の選択を最大限に維持する。市場化、国際化、および法治化が相対的に遅れている内陸地区では、都市政府に対する省レベル政府の統制力がより強く、中央政府の影響力が限られているため、政策語彙の採用、都市政府の試行錯誤、法規制定の促進、などの面でより積極的である。

第三、地方から見れば、異なる改革分野では、各級政府の「存在感」が異なる。それゆえ、ビジネス環境を最適化する関連改革では、都市政府は革新の中核であり、省レベル政府の「存在感」が低いことは明らかである。それ以外に、地方政府全体の「行政スタイル」が“政治”かそれとも“経済”かに偏向することにより、即ち、行政文化の面での要素も省レベル政府と都市政府の関係に影響を与えている。「中央⇄省⇄都市」の標準的な権力関係の連鎖によって決定された政策協力を除いて、直接国家により重要な改革の役割と役目を与えられた都市政府は、政府の様々な改革においてより強い交渉力を持ち、省レベル政府を越えて中央政府と実質的な「同盟」関係を形成する可能性が高い。それにより、省レベル政府は、改革の中でもっと権限を委譲して、行政責任から抜け出す策略を更に進めるだろう。そのため、中央政府の簡素化と権限委譲に伴って、より多くの改革権限の責任を直接獲得する都市政府は、より多くの政策革新の創造力を備え、所在する地方の省レベル政府が負担する改革の圧力もより低い。中央政府のさらなる政治集権化に伴って、政治集権的指導に服従する地方の省レベル政府であればあるほど、都市政府に対する指導力と統制力が強くなり、都市政府の政策採用と拡散が積極的になる。客観的に言えば、強い省レベル政府は中心都市に資源を集中する傾向があり、「省が都市をけん引する」改革を推進することがより一層明瞭である。一方、強い都市政府は省内の他の部分の発展を促すためにより自由な発展空間が必要になり、「都市が省をけん引する」改革の推進がより一層明らかになっている。

5-2. 問題点と課題

中国における「ビジネス環境の最適化」に関連した改革は、「中央⇄省⇄都市」のような「中央地方関係」の三者主体という多様性の均衡関係を現し、制度の柔軟性を示している。しかし、別の視点から言えば、制度設計がまだ十分に成熟していない問題点もある。これによって、中央政府、省レベル政府と都市政府の間には、具体的な経済社会事項改革の中で長期にわたる激しいゲームが存在する。これらのゲームは一過性のものではなく、単一の領域のものでもなく、各領域を跨いで長い期間にわたる妥協と協力が存在し、「中央地方関係」の制度化に強い影響を与えている。それゆえ、厳密に制度化された「中央地方関係」を形成していない前提の下で、ビジネス環境を最適化する将来の関連政策の革新も期待しにくい面があり、政府の公共サービス提供、および地域間均等化の発展にも不利になるという課題を残っている。

5-3. 今後の研究方向

本稿は、中国における「ビジネス環境の最適化」に関する政策の各レベル政府における関係の再構築を討論することを通じて、「中央政府、省レベル政府と都市政府の間の問題を引き出し、具体的な事実に基づいて一定の規則性のある結論を形成した。今後とも、さらなる研究が引き続き、「ビジネス環境の最適化」の関連改革に対する政策採用、革新と協力の状況などに基づき、各主体のゲームの下で絶えず改革が変遷する「中央地方関係」をさらに研究し、新しく制度化される「中央地方関係」の構築の将来像を明らかにしたい。

参考文献：

1. [米] ジェラルド・ロラン『私有化:成功与失敗』、中国人民大学出版社、北京、2013年1月、197頁。
2. 張維迎『市場与政府』、西北大学出版社、西安、2014年10月、216頁。
3. [米] ジョセフ・ユージン・スティグリッツ『東亜奇跡の反思』、中国人民大学出版社、北京、2013年1月、416頁。
4. [米] オーウェン・ラティモア『中国的亜洲内陸辺疆』、江蘇人民出版社、南京、2014年5月、275頁。
5. [日] 青木昌彦、ケヴィン・マードック、奥野(藤原)正寛「東亜經濟發展中政府作用的新詮釋：市場增進論」、青木昌彦等『政府在東亜經濟發展中的作用』、中国經濟出版社、北京、1998年2月、27頁。
6. 李曉西「中国市場化改革的推進与随思錄」、吳敬璉等『中国經濟 50 人看三十年——回顧与分析』、中国經濟出版社、北京、2008年10月、224頁。
7. Gibbons, Robert (1998). Incentives in Organizations. *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 115-132.
8. 周雪光『中国国家治理的制度邏輯：一個組織学研究』、三聯書店、上海、2017年3月、90頁。
9. 鄭永年『中国的「行為連邦制」：中央-地方關係的變革与動力』、東方出版社、北京、2013年4月、300頁。
10. [カナダ] ジェイン・ジェイコブズ『城市經濟』、中信出版社、北京、2018年7月、233頁。
11. [米] ジョセフ・ユージン・スティグリッツ『東亜奇跡的反思』、中国人民大学出版社、北京、2013年1月、25頁。
12. [米] ジャック・ナイト『制度与社会衝突』、上海人民出版社、上海、2017年8月、44頁。
13. [カナダ] ジェイン・ジェイコブズ『城市与国家財富:經濟生活的基本原則』、中信出版社、北京、2018年7月、146頁。
14. [米] マーク・ペニンントン、エリノア・オストロム「公共池塘資源和古典自由主義傳統」、[米] エリノア・オストロム『公共資源的未来：超越市場失靈和政府官制』、中国人民大学出版社、北京、2015年4月、9頁。
15. 國際復興開發銀行、世界銀行「一帶一路經濟学:交通走廊的機遇与風險」、2019年。
16. 國際復興開發銀行、世界銀行「一帶一路經濟学:交通走廊的機遇与風險」、2019年、67頁。
17. 丁鼎、高強、李憲翔, 2020, 「我国城市營商環境建設歷程及評估——以 36 個省会城市、直轄市及計划單列市為例」『宏觀經濟管理』(1):55-56.
18. Simmons, B. A. & Elkins, Z. (2004). The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Economy. *The American Political Science Review*, 98(1), 171-89.
19. [米] マイケル・スペンス「中国改革開放的成功經驗与新挑戰」、吳敬璉等『中国經濟 50 人看三十年——回顧与分析』、中国經濟出版社、北京、2008年10月、47頁。
20. 張三保、張志学「中国省份營商環境研究報告 2020」、北京大学光華管理学院、2020年12月26日、2頁。

21. 張三保、張志学「中国省份営商環境研究報告 2020」、北京大学光華管理学院、2020 年 12 月 26 日、21 頁。
22. 〔日〕青木昌彦『比較制度分析』、上海遠東出版社、上海、2016 年 8 月、28 頁。
23. 〔米〕ヴィト・タンツィ『政府与市場:変革中的政府職能』、商務印書館、北京、2014 年 6 月、293 頁。
24. 中華人民共和中央人民政府網「李克強在全国深化『放管服』改革優化営商環境電視電話會議上的講話」、http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5419197.htm、2019 年 6 月 25 日。
25. 〔米〕アンソニー・ダウズ『官僚制内幕』、中国人民大学出版社、北京、2017 年 5 月、218 頁。
26. 〔仏〕フランソワ・ジブルー『亜洲的地中海:13-21 世紀中国、日本、東南亜商埠与貿易圈』新世紀出版社、広州、2014 年 1 月、20 頁。
27. 鄭永年『中国的「行為連邦制」:中央-地方關係の変革与動力』、東方出版社、北京、2013 年 4 月、299 頁。
28. 孟健軍・潘墨涛『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グバメント方式の比較分析』、経済産業研究所、2020 年 4 月、20-J-026。
<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/20j026.pdf>。
29. 孟健軍・潘墨涛『中国における「ビジネス環境の最適化」の制度設計に関する考察——政策実践の採用と拡散の試行錯誤プロセスからみたガバナンス体制と仕組み』、経済産業研究所、2021 年 3 月、21-J-019。
<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/21j019.pdf>。
30. 孟健軍『中国における財政制度改革に関する研究—中央と地方の關係の再構築に向けて』、経済産業研究所、2017 年 4 月、17-J-030。
<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/17j030.pdf>。

中国における「ビジネス環境の最適化」と「中央地方関係」の再構築に関する考察
(図表)

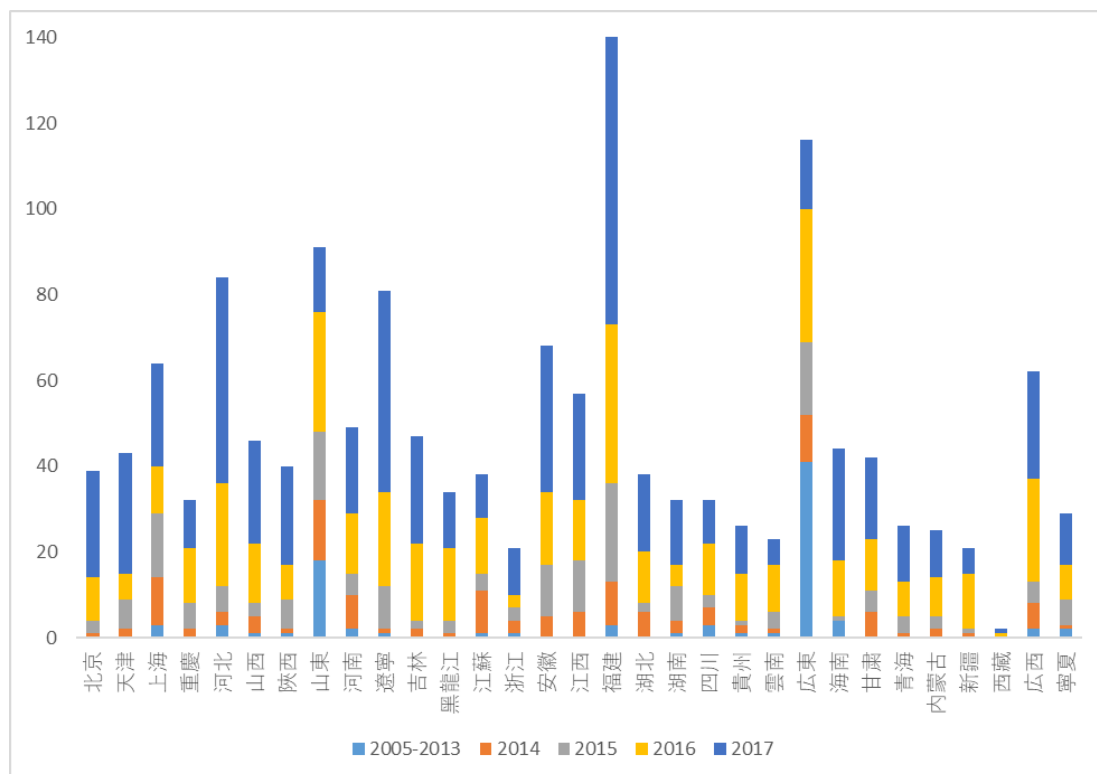


図1 フェーズI—各省レベル政府の政策文書件数（2005—2017年）

出所：筆者作成

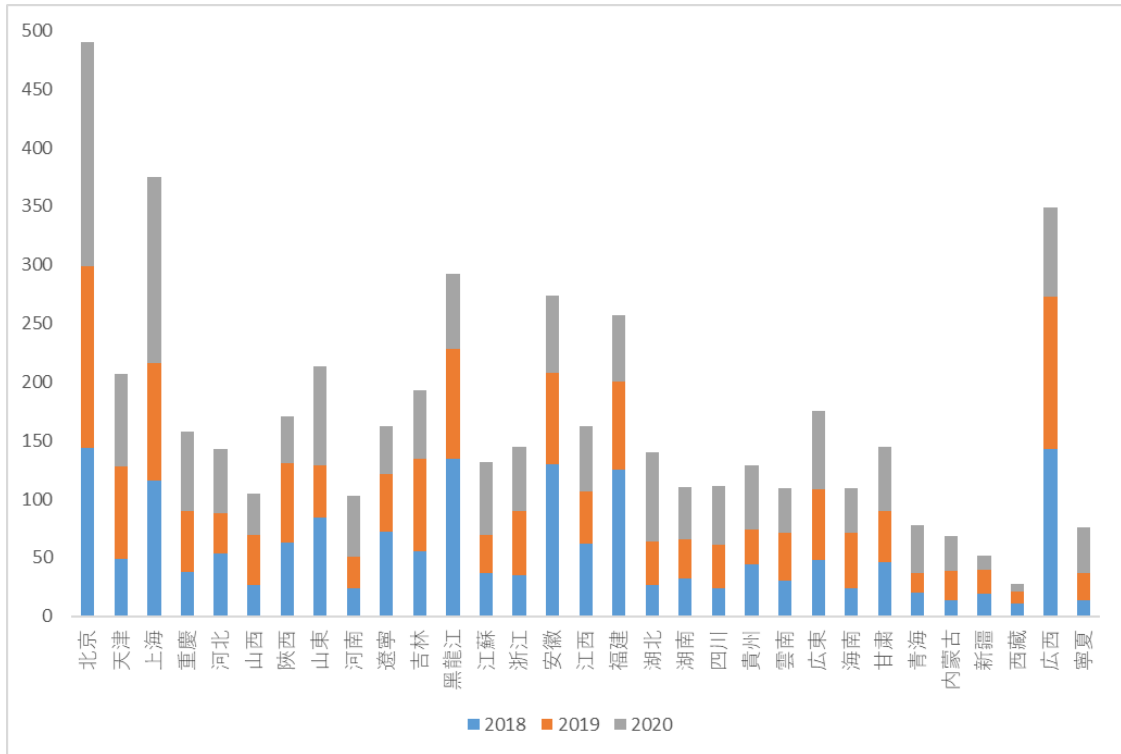


図2 フェーズⅡ—各省レベル政府の政策文書件数(2018年3月5日政府工作報告以降)

出所：筆者作成

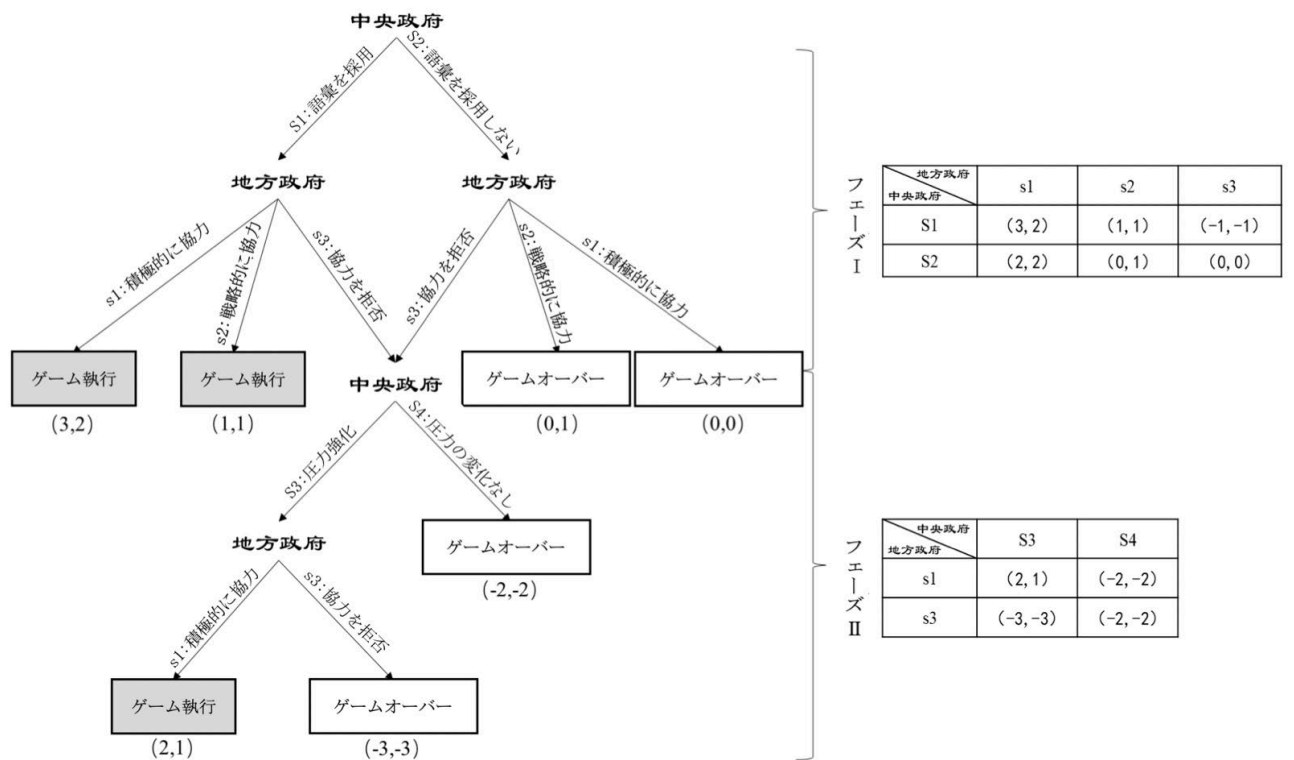


図3 「ビジネス環境の最適化」に関する「中央と地方関係」のゲームツリー

出所：筆者作成

表 1: 各省レベル政府および主要都市政府の「ビジネス環境の最適化」条例の可決公表¹
(2021年7月末まで)

省レベル政府	「ビジネス環境の最適化」条例の可決日	廃止された「ビジネス環境の最適化」条例の可決日	主要都市	「ビジネス環境の最適化」の可決日
河北	2017年12月1日	—	石家荘	—
黒龍江	2019年1月18日	—	ハルビン	—
吉林	2019年5月30日	—	長春	—
遼寧	2019年7月30日	2016年12月7日	瀋陽	—
			大連	—
天津	2019年7月31日	—	—	—
国務院	2019年10月8日	—	—	—
安徽	2019年12月27日	—	合肥	—
山西	2020年1月18日	—	太原	—
北京	2020年3月27日	—	—	—
上海	2020年4月10日	—	—	—
広西	2020年5月19日	—	南寧	—
湖北	2020年8月17日	—	武漢	—
山東	2020年9月25日	—	済南	—
			青島	2021年1月28日
江西	2020年11月25日	—	南昌	—
陝西	2020年11月26日	—	西安	—
江蘇	2020年11月27日	—	南京	—
河南	2020年11月28日	—	鄭州	—
四川	2021年3月26日	—	成都	—
重慶	2021年3月31日	—	—	—
広東	—	—	広州	2020年11月27日
			深圳	2020年10月29日

出所：筆者作成

¹ 地方法規としての「条例」及び「条例」と役割と内容の性質が完全に一致する政府規定などは含まれる。湖北と安徽は、地方法規としての「条例」を出さなかったが、性質が完全に一致する政府の特定規定を出したため、統計に含まれた。浙江、湖南、福建、海南、内モンゴ、雲南、新疆、寧夏、甘肅、貴州、青海、チベットなどの省レベル政府及び中核都市政府は「ビジネス環境の最適化」条例が2021年7月末までの時点で制定されていない。

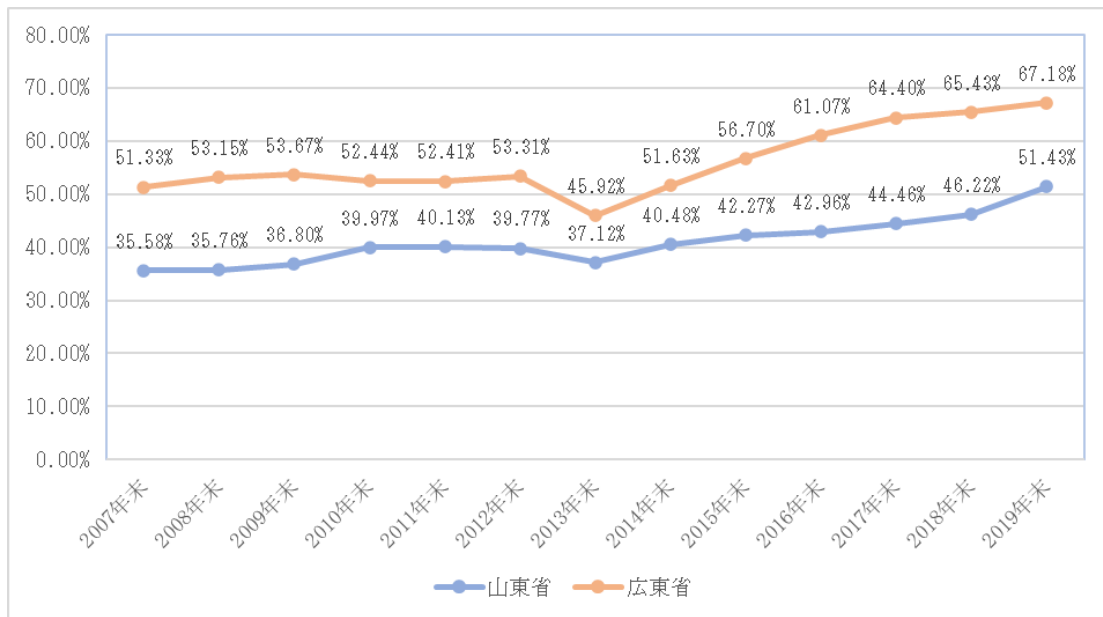


図4 山東省と広東省の都市部における私営企業と個人事業主の割合(2007-2019)

出所：山東省と広東省の統計局により筆者作成

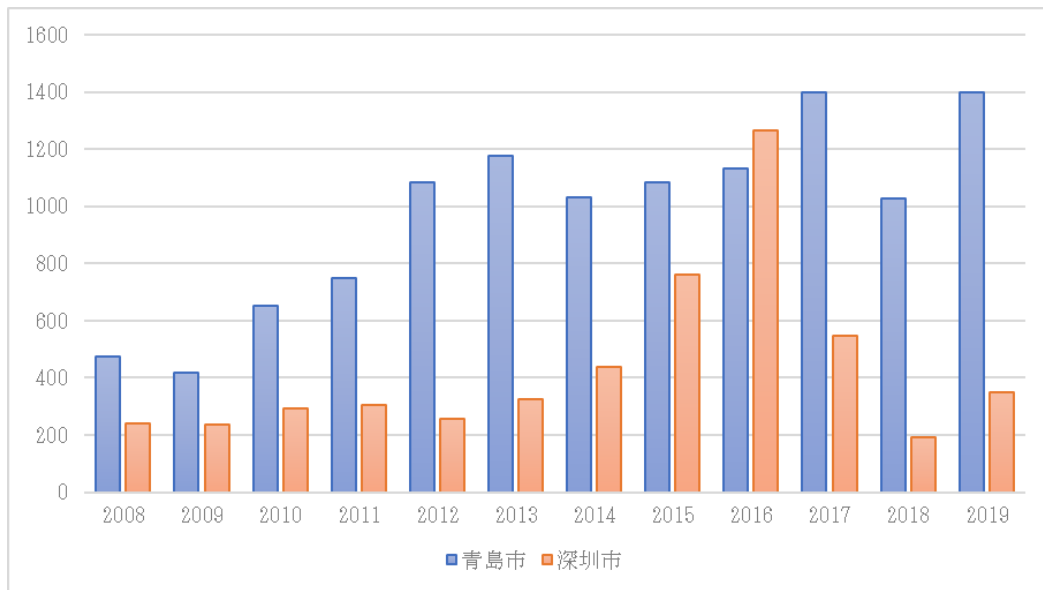


図5 青島市と深圳市の契約ベースの外国投資額(単位:万ドル)(2008-2019)
 出所: 青島市と深圳市の統計局により筆者作成

表2 政策文書類似度数値(小数点以下3桁まで)

	全国	山東	青島	深圳
全国	1	0.816	0.575	0.527
山東	0.816	1	0.592	0.613
青島	0.575	0.592	1	0.485
深圳	0.527	0.613	0.485	1

出所：筆者作成

付録：

政策文書類似度の計算方法

第一に、キーワードを抽出する。青島、山東、深圳、全国の4「条例」から324のキーワードを抽出し、単語リストを作成する。

第二に、単語頻度（TF, Term Frequency）を計算する。

テキスト集合Dを $D=\{d_1, d_2, d_3, d_4\}$ と定める。ここで、 d_1 は「青島市ビジネス環境最適化条例」を表し、 d_2 は「山東省ビジネス環境最適化条例」を表し、 d_3 は「深圳経済特区ビジネス環境最適化条例」を表し、 d_4 は「国务院ビジネス環境最適化条例」を表す。

そして、 n_{ij} をテキスト d_i における第j番目のキーワードの出現回数と定め、 a_{ij} をテキスト d_i における第j番目のキーワードの出現頻度と定めると、 $a_{ij} = \frac{n_{ij}}{n_{i1} + n_{i2} + \dots + n_{ij}}$ ($i=1,2,3,4; j=1,2,3,\dots,324$)。

第三に、単語頻度ベクトルを書き出し、行列Aがなされている。

$$A = \begin{pmatrix} a_{11} & a_{12} & a_{13} & \dots & a_{1324} \\ a_{21} & a_{22} & a_{23} & \dots & a_{2324} \\ a_{31} & a_{32} & a_{33} & \dots & a_{3324} \\ a_{41} & a_{42} & a_{43} & \dots & a_{4324} \end{pmatrix}$$

第四に、2つの単語頻度ベクトル間のコサイン距離を計算し、テキストの類似度を得る（最初の2つの単語頻度ベクトルを例とする）。

$$\cos(a_{1j}, a_{2j}) = \frac{\sum_{j=1}^{324} a_{1j} a_{2j}}{\sqrt{\sum_{j=1}^{324} a_{1j}^2} \sqrt{\sum_{j=1}^{324} a_{2j}^2}}$$