

中国における環境配慮型都市政策の 形成過程の分析

金 振¹・馬場 健司²・田頭 直人³

¹協力研究員 (財)電力中央研究所 (〒100-8126 東京都千代田区大手町1-6-1)

E-mail: ko_jinz@cripi.denken.or.jp

²上席研究員 (財)電力中央研究所 (〒100-8126 東京都千代田区大手町1-6-1)

E-mail: baba@cripi.denken.or.jp

³上席研究員 (財)電力中央研究所 (〒100-8126 東京都千代田区大手町1-6-1)

E-mail: tagasira@cripi.denken.or.jp

『新成長戦略』では、都市インフラや省エネ産業の輸出を「アジア経済戦略」の重要政策の1つとして挙げている。アジアの環境問題への貢献も求められている日本にとって、中国の環境配慮型都市政策がどのように形成されるかを把握することは、効果的な施策展開を図る上で有用である。

本稿では、行政法学的視点に基づき、(1)国务院(内閣に相当)が推進する国家目標再分配制度、(2)中央機関(省庁に相当)が推進する都市環境評価制度、(3)地方政府が推進する環境配慮型都市開発制度、の3つの制度に着目し、中国の環境配慮型都市政策の形成過程における中央と地方政府(主に省級政府)の關係に着目し、その特徴を明らかにした。

Key Words : Tian Jin ecocity , energy saving and emission reduction , one-vote negation system

1. はじめに——研究の目的、調査方法

2010年6月、日本政府は、新成長戦略にて、急成長を遂げているアジア市場を狙った都市インフラや省エネ産業の輸出を「アジア経済戦略」の重要政策の1つとして挙げ、その具体策として「環境未来都市」構想¹⁾を提起し、50兆円超の環境関連新市場と140万人の新規雇用を創出する目標を掲げている。とくに注目されているのが、急激な都市化率の上昇を背景に、国レベルでの「環境配慮型都市」づくり政策を進めている中国の動向である。日本の海外進出戦略の構築および「環境未来都市」構想の具体化にあたって、国家体制の異なる中国の「環境配慮型都市」政策についての理解を深めることは、重要な戦略的意義がある。

環境配慮型都市政策の定義について、中国国内においても定まった定義はないが、本政策の基本原則として、国家発展計画において掲げた「資源節約型社会、環境友好型社会づくり」国家目標が挙げられる。5年単位で計画が策定されるゆえに「5カ年計画」とも呼ばれている国家発展計画は、行政のマクロ経済への関与、経済市場に対する管理・監督等にかかる責務履行の重要根拠とさ

れており、強い規範性と拘束力を有する総合国家発展計画である。この国家発展計画において掲げている「資源節約型、環境友好型社会づくり」とは、今までの資源浪費型、環境破壊型の経済成長モデルへの反省に基づく環境に配慮した新たな成長戦略を指す政策用語であり、循環型経済の構築、自然環境の保護・修復、環境汚染の防止、水資源や農地といった国土資源の管理の強化など、様々な制度が含まれている。中国における環境配慮型都市政策は、環境保護や地球温暖化対策に特化した環境政策ではなく、国づくりを目指すための総合政策であるといえることができる。

このような点に着目し、本稿は推進主体(中央政府、地方政府)の異なる3つの制度、(1)国务院(内閣に相当)が推進する国家目標再分配制度、(2)中央機関(省庁に相当)が推進する都市環境評価制度、(3)地方政府が推進する環境配慮型都市開発制度、の政策仕組み、実効性確保措置等について検討し、その特徴を明らかにすることによって、日本への示唆を得ることを目的とする。

調査方法は、政策関連の法令、通達、計画や学術論文、中央政府および地方政府公式ホームページ上公開資料等の文献調査を中心とする。

2. 国家目標再分配制度についての分析

(1) 制度の仕組み

本制度は、日本の閣議決定にあたる29号國務院決定³⁾によって確立されたものであり、法的拘束力のある国家5カ年計画において強制力のある9つの具体的な国家目標を定め、それを受けた中央政府の各政策担当部署がその目標をすべての省級政府レベル(23省、5自治区、4直轄市、以下、省級政府)の目標に細分し、通達にて再分配し、それを受けた各地方政府がさらに下位の地方政府目標に再分配する責務を負う政策体系を指す。図-1はこのような流れを表すものである。諸目標のうち、中央政府が特に力を入れているのが、②エネルギー消費量の削減、④耕地保持、⑤主要汚染物総排出量制限の3つの指標であり、とりわけ②および⑤に関しては、地方政府の責任者の人事評価制度とリンクしているだけではなく、目標が達成できない場合の「事実上の不利益措置」まで用意されている。以下では、②および⑤制度(以下、節能減排制度)の執行過程について、検討を行う。

(2) 節能減排制度の実効性確保措置

本制度の実効性確保措置として、以下のような点が挙げられる。

a) まず、削減目標の細分化および義務化がある。国家目標の設定に関する前記の國務院29号決定を受け、中央政策所管部署が省級地方政府ごとの削減目標計画を策定し、それが國務院の承認を得た時点で各地方政府の削減目標値として確定される。エネルギー消費量20%削減制度、主要汚染物総排出量10%削減制度に関する算定基準に関しては、参考文献2)、3)を参照されたい。

図-1にみるように、GDP比エネルギー消費量の地方政府ごとの削減目標は一律ではなく、例えば、削減目標の一番低い地方政府と一番高い地方政府の間には、2.5倍以上の差があることがわかる。これらの目標値は、地方政府の自己申告に基づく目標値と、中央政策担当部署の算出による目標値に大きく分けることができる。地方政府の提出した宣言目標が全国平均値を上回る場合は、そのまま地方目標として認め、全国平均値を下回る場合やそもそも宣言目標が提出されていない場合には、各地域における発展水準、産業構造、エネルギー消費総量、1人当たりのエネルギー消費量、エネルギー自給水準等に基づき国家發展委員会が國務院の承認を経て決められる。

b) 次に、省級政府の政策推進体制づくりの責任の明確化がある。29号、15号國務院決定では、①節能減排制度の一義的な責任主体は、「省級政府」とであると定め、②省級政府に、国によって確定された目標をさらに細分化し、

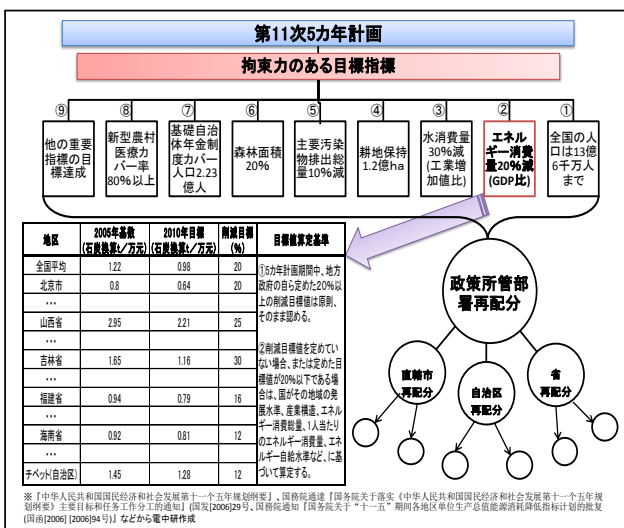


図-1 国家目標の再分配過程

下位の地方政府および所管行政区画内の大口エネルギー消費企業(以下、重点企业)に再分配する責務、所管区域における削減実施状況に関する統計制度、公報(情報公開)制度を確立すべきとする責務、中央政府に対する定期的な報告義務、を課している。

c) また、目標達成程度と人事評価制度とをリンクさせる制度としての「問責制度」および「一票否決」制度が挙げられる。「問責制度」は、目標達成できなかった場合の政府主要責任者の政治的責任を問う制度であり、場合によっては免職措置が取られる場合がある。「一票否決」制度とは、政府および所管部署の責任者の他の評価総合点が高くても節能減排の項目成績が不合格であれば、人事評価(昇進)の前提となる年末表彰や名誉・称号認定(個人および団体)を受ける資格が剥奪される制度をいう(政府企業の責任者にも適用される)³⁾。

d) そのほかにも、成績の悪い地域においては、所管区域内に立地する投資事業の事業計画確認申請や環境評価申請(環境評価法16条)の受付・認可も止められる措置(中央政府が許認可権者となる申請に限る)や、国による地方インフラ支援の制限措置も挙げられる⁴⁾。

国家目標再分配制度の実現の理由は、中国における中央政府の省級政府に対して有する指揮監督権限の強さ、国家5カ年計画の執行権限の強さに求めることができる。詳細は、付録を参照。

3. 都市環境評価制度について

(1) 制度の仕組み

都市環境評価制度は、一定の評価指標に基づき、都市の経済、社会、環境等を体系的に評価しようとするもの

表-1 都市環境評価政策

推進主体	導入時期	政策	環境指標関連項目
環境部	1997年～	国家環境保護模範都市	空気質、水質、騒音、ゴミ収集・処理、緑化率など。
	1996年～	生態建設モデル都市(生態工業区も含む)	空気質、水質、騒音、ゴミ収集・処理、緑化など。
建設部	1992年～	国家生態園林都市	空気質、水質、騒音、ゴミ処理、緑化など。
	1992年～	国家園林都市	空気質、水質、緑化、ゴミ処理
		国家節水都市	水質(工業廃水等の処理、リサイクルなど)
	2000年～	中国人居環境賞(2006年基準改定)	空気質、水質、緑化、ゴミ処理、
発展委員会 環境部 科学技術部 財政部 商務部 国家統計局	2005年～	循環経済试点	空気質、廃棄物処理
衛生部	2005年～	全国衛生都市	空気質、水質、ゴミ収集・処理、緑化率など。

であり、1990年代初期からすでに存在していた。1992年よりスタートした建設部(日本の国交省に相当)推進制度「国家園林都市・評比達標表彰活動」が、本制度のルーツともいえる。ほかにも、「環境模範都市」、「生態都市」、「低炭素都市」、といった多種多様な都市環境関連の「評比達標表彰活動」が中国において展開されており、中には15年以上にわたって実施された長寿制度も珍しくない。「評比達標表彰活動」とは、「評価・選抜活動」、「目標達成評価活動」、「表彰活動」の意味が含まれており、直訳すると「表彰制度」の用語に近い。

中央政府機関が進めている都市環境評価制度についてまとめたのが表-1である。これらの諸制度の仕組みの主な特徴として以下の5つの点が挙げられる。第1に、中央政府機関が進める制度ではあるが、制度の適用は地方政府の任意に委ねていること、第2に、制度にかかる行政機関の規範性根拠規定が存在すること、第3に、認定に関する明確な評価指標(目標)、基準、手続規定が存在し、第4に、継続的な制度として確立していること、第5に、制度評価に基づく不利益措置(例えば、認定の撤回)または政治的、金銭的インセンティブが設けられていること、が挙げられる。以下では、都市関連許可権限を有しない環境部が推進している「生態都市」制度に焦点を当て、政策形成過程を明らかにする。

(2) 「生態都市」制度の実効性確保措置

「生態都市」制度は、1996年からスタートして、今日まで継続されている長寿制度である。本制度は、従来の資源大量消費型・環境破壊型発展モデルへの反省に基づき、地方政府の、環境保護および環境資源の有効利用と経済発展とのバランスのとれた地域づくりへの取り組みを促すことを目的としてスタートしたものである⁵⁾。詳細な認定基準は表-2を参照。制度執行の主な担い手は、下級地方政府における環境部署ではあるが、責任主体は

地方政府責任者となっている。認定は、原則として各レベル地方政府の自己申告に基づく書類審査となり、環境部署が受付、推薦機関となる。下級政府の環境部署の上級環境部署に対する推薦を経て、最終的に環境部(中央政府機関)が決定する。本制度の詳細に関しては、参考文献6)を参照されたい。

a) 本制度の実効性確保措置として、まず、認定手続、認定要件の厳格化がある。制度運用の適正化を図り、2006年から認定手続に関する専門規定が設けられた。また、申請内容の誠実性を確保するため、書類審査のほか、口頭報告の聴取、現場調査、市民アンケート調査(ウェブアンケート調査も含む)等の調査手法を総合的に取り入れている。また、審査に合格したとしても、10日の公示期間、つまり、評価結果に対する異議申出期間が設けられている。さらに、制度の継続の実効性を確保すべく、毎年、再調査を実施し、不合格の場合の認定取消措置も導入している。

b) 次に、認定要件の厳格化がある。環境部は、省級政

表-2 生態都市県・市評価指標

指標	項目(生態県評価項目)	生態県	生態市
経済発展	1 農民の平均年収	市: ≥ 8000 (元/人) 県: ≥ 6000 (元/人)	市: ≥ 8000 (元/人) 県: ≥ 6000 (元/人)
	2 第三産業の占めるGDP率		$\geq 40\%$
	3 原単位GDPエネルギー消費量	≤ 0.9 (TCE/万元)	≤ 0.9 (TCE/万元)
	4 工業生産増加あたりの水使用量(節水)	≤ 20 (m ³ /万元)	≤ 20 (m ³ /万元)
	5 農業用水有効利用係数	≥ 0.55 (m ³ /m ²)	≥ 0.55 (m ³ /m ²)
	6 製造企業の汚染物質排出規模基準適合率		100%
	7 主要品目有機栽培、無農薬栽培、無公害品栽培の占める面積の割合	$\geq 60\%$	
	8 緑化率・森林面積		
	9 山岳地帯	$\geq 75\%$	$\geq 70\%$
	10 丘陵区	$\geq 45\%$	$\geq 40\%$
生態環境保護	11 平原地区	$\geq 18\%$	$\geq 15\%$
	12 寒冷地区、草原区	$\geq 90\%$	$\geq 85\%$
	13 環境保護・指定区画面積		$\geq 17\%$
	14 山岳地帯、丘陵区	$\geq 20\%$	
	15 平原地区	$\geq 15\%$	
	16 空気質	『環境空気質基準(GB3094)』等	『環境空気質基準(GB3094)』等
	17 水環境・水質: 所管河川、海域の水質	『地表水環境基準(GB3838—2002)』等	『地表水環境基準(GB3838—2003)』等
	18 騒音レベル	『都市区域環境騒音基準(GB3096—93)』	『都市区域環境騒音基準(GB3096—94)』
	19 主要汚染物質の排出状況	国家汚染物排出総量削減目標の達成と当該に	
	20 COD	< 3.5 (kg/万元)	< 4.0 (kg/万元)
社会進歩	21 SO ₂	< 4.5 (kg/万元)	< 5.0 (kg/万元)
	22 都市汚水集中処理率	$\geq 80\%$	$\geq 85\%$
	23 工業用水リサイクル率	$\geq 80\%$	$\geq 80\%$
	24 都市部生活ごみ無害化処理率(危険廃棄物は含まない)	$\geq 90\%$	$\geq 90\%$
	25 固体産業廃棄物の処理率(危険廃棄物は含まない)	$\geq 90\%$	$\geq 90\%$
	26 公共緑地面積	≥ 12 m ² /人	≥ 11 m ² /人
	27 農村部家庭消費クリーンエネルギー利用率	$\geq 50\%$	
	28 農業副産物(わら等)の総合利用率	$\geq 95\%$	
	29 定規模養殖場における家畜の総合利用率	$\geq 95\%$	
	30 科学肥料使用率	< 250 (kg/ha)	
社会進歩	31 水道水質、取用水(分散型水源)の衛生適合率	100%	100%(水道水のみ)
	32 農村部の衛生トイレ普及率	95%	
	33 GDPあたりの環境保護投資の割合	$\geq 3.5\%$	$\geq 3.5\%$
	34 人口増加率	国家政策への適合	
	35 市民の環境満足度	$\geq 95\%$	$\geq 90\%$
社会進歩	36 都市化レベル		$\geq 55\%$
	37 集中型供給の普及率		$\geq 65\%$

※ 評価項目のうち、6、7、16、19、21、24、25、26は、参考指標である。

※ 本表は、環境部編『全国生態県、生態市、生態省建設指標(修訂稿)』(2007年12月26日、環发[2007]195号)に基づき、作成したものである。

府に対し、認定にかかる基本条件(2003年基準)として、以下の4つを提示した。第1に、省級政府による「生態都市総合計画」が策定されていること、である。この基本条件によれば、「生態都市」制度の推進に関する総合計画は、省級政府と環境部が共同で策定し、また、省級人民大会(地方議会)の審議および実施に関する公布を得る必要があった。環境部は、下位地方政府の「生態都市総合計画」に対して有する総合計画の法的効力に、制度の実効性確保の効果を期待していたことがわかる。第2に、所管行政区域内におけるすべての県・市において、党委および政府主要責任者の環境保護取り組み状況を評価する仕組みが確立されており、またその仕組みが人事評価制度とリンクしていること、である。これにより、省級政府は、下級政府にかかる人事評価制度の構築の有無につき、監督、指導をせざるを得ないこととなる。一部の地域では、市の各部署間、市と下級政府間の連携体制づくりため、「目標責任書」制度(上級機関に対する連名誓約書の提出)を導入している事例もみられる。第3に、なによりも特徴的な基本原則として、所管行政区域内の80%以上の県・市が生態都市認定を受けているとする「認定率80%」基準が挙げられる。もっとも、県、市の認定の場合も、下級政府(鎮、郷)認定率80%への到達が基本条件となるため、結果的に省級政府と県・市政府および鎮・郷政府の間には事実上の「連帯責任」が生じる仕組みとなっている。第4に、2007年以降は、「国」、「上級政府」により分配された節減目標の達成が基本条件として設けられた。表彰制度ではあるが、第2章において取り上げた「節減目標」制度と連動関係にあることがわかる。

c) また、インセンティブ政策も挙げられる。本制度の認定を受けた場合の賞金等はわずかなものではあるが、本認定結果は、地方政府および地方環境局責任者の人事評価や環境部の補助金申請許可の際の判断素材となる。また、都市間競争の激しい中国では、このような国家認定は都市ブランド力の証とされ、国内外に対するアピールポイントとしての役割も果たしている。

本制度は、任意適用の制度とはいえ、2010年1月まで、計6回の認定が行われ、合計389の県・市(全国3858の県・市の13.6%)が認定を受けており、14の省級地域が「生態省」認定を目指して取り組んでいる状況である。中央政府機関としての環境部は、地方政府は無論、地方環境局責任者に対しても懲戒権のような直接的な指揮監督権限は有しないが、認定手続、基準の厳格化、本制度と人事制度、補助金制度とを連携させるなど、制度運用の強化を通じて、制度の実効性を図っている。

4. 地方政府の環境配慮型都市開発事業について

(1) 制度の仕組み

近年、地方5カ年計画や都市計画のなかで、「生態都市」(エコシティ)建設の目標を掲げている地方政府が急増しており、背景には、胡錦濤主席が国家5カ年計画で掲げた「資源節約型、環境友好型社会づくり」の国家目標を「生態文明建設」と表現し、提唱した経緯がある。これらの開発事業の中で、中国およびシンガポール両国間条約に基づく二国間共同開発事業である「天津中新生態城」国家プロジェクトが特に注目されている。本開発事業の特徴は、両国間による3段階の管理体制にある。協定および補足協定に基づき、まず、事業推進における最高レベルの意思決定機関として、両国の副総理が筆頭する協調理事会を設け、その下に、両国における建設部部長レベル(日本の国交省大臣)の推進委員会を設けている。その下に、中国およびシンガポールの企業連合の共同出資によって設立された合弁会社があり、具体的な開発事業推進(不動産開発、公共インフラ建設・管理、外資誘致等)を担う。

(2) 制度の実効性確保措置

全国に波及させるモデル事業として採択された本事業の実効性確保措置として以下のようなものが挙げられる。

a) まず、制度目標の指標化・具体化がある。いままでは単なる政策スローガンに等しかった「生態都市」政策について、初めて体系化された建設指標をもって明確にし、それを拘束力のある都市づくり指標として位置づけた(表-3)。本指標は、事業区域内における都市計画は無論、経済発展計画、環境保護計画などを拘束する基本計画としての性質を有する。また、本指標は、「三能原則」(環境配慮型都市づくりにかかる成功経験をシステム化し、かつそれを、模倣可能、実現可能、普及可能なものとする、という原則)に適した都市づくりを中央政府に宣言する地方政府の「誓約書」(当然、人事評価にもつながる)として、或いは様々な国の政策的支援策を求める「交渉カード」としての役割をも果たしている。

b) 次に、政策提言による開発権益の確保が挙げられる。事業候補地都市計画上、開発が認められた土地(宅地、工業用地など)は全体の0.998km²(予定地の2.92%)に止まっていたが、天津市は、未利用地転用(12.98km²)を総量規制対象外とする内容を総合実験区政策改革案に盛り込み、國務院の同意を得ることによって、事業予定地の4割を占める開発用地の取得を可能にした^{7) 8) 9)}。

c) また、共同開発事業の推進体制に適した専管委員会の設立が挙げられる。天津市政府は、効率的な行政サービスを提供するため、「天津中新生態城」専管委員会を設立し、都市計画(計画策定権)、建築、環境、交通、不

動産、商工業、公安、福祉、教育等含む包括的な管理監督権限の移譲を行い⁹⁾、また、開発事業にかかるすべての申請受付業務を1カ所の窓口に集約した上、標準事務処理期間(3日)を設けることによって、申請手続の簡素化、迅速化を図った(11条、18条)。

このように、天津市政府(省級政府)は、拘束力のある建築指標の明確化、中央政府に対する積極的な政策提言や包括的な権限移譲による組織改革等を通じ政策の実効性を確保している。

表-3 天津中新生態城建設指標

項目		目標値	目標達成年度
(1)自然環境	1 空気質	国家2級達成日数 ≥ 310 日/年	即日開始
		SO ₂ &NO _x 国家1級達成日数 ≥ 155 日/年	即日開始
		『環境空気質基準 (GB3095-1996)』	2013年
	2 区内地表水環境基準	『地表水環境基準 (GB3838-2002)』現行基準IV類	2020年
	3 飲料水質	100%	即日開始
	4 騒音レベル	100%	即日開始
(2)人工環境	5 GDP比CO ₂ 排出量	150(TCE/\$1MM)	即日開始
	6 湿地保護率	100%	即日開始
	7 グリーンハウスの比率	100%	即日開始
	8 ご当地固有植種の比率	0.7 $\geq$	即日開始
(3)生活環境	9 公共緑地面積 ※	$\geq 12(\text{m}^2/\text{人})$	2013年
	10 1人当たりの水消費量 ※	$\leq 120(\text{L}/\text{人}\cdot\text{日})$	2013年
	11 1人当たりのごみ排出量	$\leq 0.8(\text{KG}/\text{人}\cdot\text{日})$	2013年
(4)基礎インフラ	12 公共交通利用者、自転車利用者、徒歩によるお出かけ人口の割合	$\geq 30\%$	2013年まで
		$\geq 90\%$	2020年
	13 ゴミ回収率	$\geq 60\%$	2013年
	14 徒歩圏500m以内において無料の文化・スポーツ施設が整備されている居住区の比率	100%	2013年
	15 産業廃棄物、一般廃棄物の無害化処理率	100%	即日開始
(5)都市管理体制	16 公共施設におけるバリアフリー施設の割合	100%	即日開始
	17 通信、ガス、水道等基礎インフラ普及率	100%	2013年
	18 福祉住宅(低価額、低賃料物件)の割合	$\geq 20\%$	2013年
(6)持続的経済発展	19 再生可能エネルギー利用率	$\geq 20\%$	2020年
	20 比伝統水資源(海水、雨水)利用率	$\geq 50\%$	2020年
(7)科学技術の水準	21 1万人当たりの科学者、技術者の割合	$\geq 50(\text{人})$	2020年
(8)雇用	22 居住者の現地就職率	$\geq 50\%$	2013年

※項目8、9は、「国家園林都市」認定制度基準を適用
参考文献:『天津中新生態城総体規劃』

5. 結論

以上、3つの制度について検討した。明確な政策目標、指標を掲げ、責任主体を明確にすると同時に、目標達成、取組状況と政府責任者、制度責任者の人事評価制度とをリンクさせることによって、政策実効性を確保する政策体系は、いずれの制度にいても導入されている。また、中央政府・機関は、政策の展開において、省級政府の政策形成・執行力に大いに頼っており、省級政府の政策提言権も大いに認めている(付録・6頁左・「第3に～」以

下も合わせて参照)。

以上の点に鑑みると、日本の中国進出戦略は、省級政府の主要責任者をアクセスポイントとする必要があり、その戦略は、もっとも日本の総合力を必要としている地域政策課題に対応した内容である必要がある。つまり、日本の総合力を必要としている地域における省級政府の主要責任者の目線に立ち、地域における政策課題に適した進出戦略を構築する必要がある。そして、「環境未来都市」構想の具体化にあたっては、単発的な補助金事業ではなく、明確な海外進出戦略のビジョンのもと、継続性のある制度として構築する必要がある。つまり、政策形成・推進の責任主体の明確化、明確な評価基準とそれに対する科学的な評価システムの確立に基づく、一貫性、継続性、柔軟性のある制度として構築する必要がある。

付録：国家目標再分配制度の制度的背景についての分析

a) 省級政府に対する中央政府の指揮監督権限

中国における中央と地方の関係は、日本における国と地方関係それとは本質的に異なる。日本における国と地方の関係は、地方自治法に基づき、事務配分(自治事務および法定受託事務)を前提に、「関与の法定主義」(245条の3、4)をとっており、「法律又はこれに基づく政令」の根拠がない限り、地方自治体は国の関与に応ずる義務は生じない。これに対し、中国は地方自治制度をもたず、中央政府と地方政府の事務配分や国の関与のあり方に関する一般的な法制度は存在しない。しかも、独立な法人格を付与されている日本の地方自治体とは異なり、中国の憲法および中華人民共和国地方各級人大(人民代表大会)および地方人民政府組織法(55条)上、地方政府は、国务院の統一的な「領導(指揮・監督)」に服従する国家行政機関として位置づけられており、中央政府と地方政府との間には明確な指揮・監督関係が存在している。

国务院の指揮・監督権限に関する具体例として、第1に、地方政府の制定した行政命令(行政法規)に対する国务院の解釈権、取消権が挙げられる。立法法上、省級政府は、地方規章(以下、地方行政命令)を制定することができる。地方行政命令には、部門規章(日本の省令に相当)と同等の効力が認められ、また、法令解釈権は裁判所が「独占」している日本と異なり、中国では、それが制定機関にあるとされ、地方行政命令の場合、省級政府が法令解釈権者となる(立法法73条、83条、規章制定条例[国务院令]33条)ため、省級政府には日本の地方自治体に比べ広範な地方行政命令制定権限が与えられている。しかし、国务院は、違法、越権、不適切、立法手続違反など(立法法87条)の地方行政命令を変更・無効(立法法88

条3項)とする権限を有する。

第2に、国务院の有する権限分配決定権限も指揮・監督権限の一例として挙げられる。国务院は省級政府に対する職権分配決定権に基づき(憲法89条4項)、国务院通達を通じ、所管許認可権を調整する権限を有する。つまり、許認可権限を法定事項される日本とは異なり、中国における地方政府の許認可権限は、国务院の弾力的な権限移譲政策に左右される不安定な権限であるということが出来る。最近の例として、政府の企業経営への過剰な干渉の抑制、企業自主決定権の確保政策に関する国务院決定において¹⁰⁾、投資審査にかかる地方政府の許認可権限の再調整(集中、廃止)が行われた。いままで、国务院は、省級政府の下位地方政府への職権分配決定における裁量を認めるのが一般的であったのに対し、近年、下位政府への権限移譲禁止等のルールも設けるようになった。

第3に、地方版「5カ年計画」に対する中央政府の「事前許可」制度も、地方政府の法的地位を理解する上でのよい事例である。地方政府組織法および国务院通達によれば、省級政府および県・市政府には地方版「5カ年計画」(以下、地方発展計画)を策定する限が認められている。地方発展計画は、地方政府の所管区域内における諸行政活動の重要根拠となることはいくつかない。各級地方計画は、同級地方人民代表大会の承認を経て初めて発効するとされているが(組織法8条2項)、実際には、省級地方計画に対する国务院事前許可、県・市地方計画に対する省級政府の事前許可を追認するに止まっている状況である。しかし、地方発展計画は、地方政府と中央政府との間での事前相談、政策提言等のプロセスを経て策定されるのが一般的である。中央政府はこのようなプロセスを積極的に推進しており、地方政府のよい提言・計画に関しては、それを国家重点支援対象として指定し、モデルケースとして全国に普及させることも多い。

このように、中央政府は、地方政府の地方行政命令の策定過程、行政権限の執行過程、地方発展計画(行政計画)の策定過程においても大きな影響力を有している。

しかし、地方版「5カ年計画」の策定過程にみるように、中央政府が地方政府の提案を積極的に採用する連携体制もある。

b) 国家5カ年計画の執行権限

憲法89条5項によれば、国务院は、国家5カ年計画の(I)策定権限(日本の国会にあたる全国人民代表大会の承認を経る必要がある)および(II)執行権限を有すると定めており、(II)に関しては、さらに国务院令(日本の政令に相当)、国务院決定および国务院命令の制定権が認められている(憲法89条1項、立法法56条2項)。また、地方政府組織法59条5項は、国家5カ年計画の実施を地方政府の「職責」とされており、職務命令を執行拒否した地方政府の主要責任者に対し上級政府は、懲戒処分(行政機関公務員処分条例[国务院令]19条、34条～36条:厳重注意、戒告、降格、停職、免職)を行うことができる。

参考文献

- 1) 閣議決定:新成長戦略～「元気な日本」復活のシナリオ～, 2010.
- 2) 国务院通達:国函 94 号・「附件:(发改規劃 1816 号)」, 2006.
- 3) 国务院通達:国発 36 号, 2007.
- 4) 国务院通達:国発 15 号, 2007.
- 5) 環境部通達:環然 444 号, 1995.
- 6) 金振, 馬場健司, 田頭直人:中国における環境配慮型都市政策-政策形成・執行過程における中央政府と地方政府との関係を中心に-, 電力中央研究所報告(Y10038), 2011.
- 7) 陈杰:中新生态城在资源约束条件下建设“未来之城”, 2009. <http://www.022net.com/channel/zxtjstc/>
- 8) 天津市政府:天津生态城总体规划, 2009.
- 9) 天津市政府:天津滨海新区综合配套改革试验总体方案三年实施计划(2008-2010年), 2008.
- 10) 国务院決定:国発 20・号附件:政府核准的投资目录(2004年本), 2004.

(2011.8. 8 受付)

ANALYSIS OF FORMULATION PROCESS ON ECOCITY POLICIES IN CHINA

Zhen JIN, Kenshi BABA and Naoto TAGASHIRA

Japanese government announced an export of urban infrastructure package to Asia in its “New Growth Strategy.” Therefore it is significant to obtain a perspective on the EcoCity policies in China which are implemented to cope with rapid urbanization. This paper clarifies the characteristics of EcoCity policies by the relationship between local and central governments. Results of literature surveys on two types of the policies demonstrate the followings; 1) the policy led by the State Council; the Council set goals for each local government and combine status of the achievement with personnel evaluation to ensure effectiveness. It is realized by powerful legal binding force of “the eleventh five years’ development plan.” 2) the policy led by each ministries and agencies; for example the prize-giving scheme of the Ministry of Environment, the effectiveness is ensured by the above mentioned personnel evaluation and assigning collective responsibility to provincial governments and municipalities.