

財団法人
国際民商事法センター

I C C L C

第14号

2001年10月

目 次

第14号 2001年10月

<巻頭挨拶>	事務局長 金子 浩之	1
--------	------------------	---

<第6回中日民商事法セミナー>

主催者開会挨拶

国務院経済体制改革弁公室副主任	宋 宝 瑞	3
-----------------	-------------	---

(財)国際民商事法センター会長	伊藤 正	5
-----------------	------------	---

<u>挨拶</u>	法務総合研究所長 坂井 一郎	7
-----------	----------------------	---

<u>プログラム</u>		9
--------------	-------	---

<u>講師略歴書</u>		11
--------------	-------	----

講演録

日本側講演

(1)企業活動の自由と規制 —法的観点から見た日本の民間企業と政府との関係及び規制緩和の動向—	東京大学法学部教授 神田 秀樹	19
--	-----------------------	----

(2)公的企業の役割 —日本の公的企業(公団、公社、特殊法人等)の歴史的状況及び問題点—	東京大学名誉教授 塩野 宏	31
---	---------------------	----

(3)公的企業の民営化をめぐる諸問題 —日本国有鉄道の民営化の経緯と関係法令—	東日本旅客鉄道㈱元副社長 吉田 耕三	43
--	--------------------------	----

中国側講演

(1)法に基づく政府と国有企業の関係の確定

国家経済貿易委員会経済法規司副司長	于 吉		57
-------------------	-----	-------	----

(2)政府機構改革、部門職責権限並びに部門組織法

国务院経済体制改革弁公室綜合調研司正局級巡視員	許 驊		67
-------------------------	-----	-------	----

(3)中国中央政府組織機構の設置

中央機構編制委員会弁公室司長	吳 知 倫		75
----------------	-------	-------	----

(4)社会主義市場経済と政府行為の転換

国土資源部政策法規司司長	甘 藏 春		80
--------------	-------	-------	----

<u>質疑討論（概要）</u>		86
-----------------	-------	----

<u>セミナー総括</u>	神戸大学名誉教授	河本 一郎		97
---------------	----------	-------	-------	----

<中日民商事法セミナー講師及び講演一覧表>		99
-----------------------	-------	----

巻 頭 換 拶

(財)国際民商事法センター
事務局長 金子 浩之

機関誌第14号をお届けします。

本号は去る9月5日及び6日両日にわたり北京において開催しました第6回中日民商事法セミナーを特集しております。

今回は北京での3回目の開催となり、中国側主催者である国務院経済体制改革弁公室の対応も手慣れ、セミナー運営が極めてスムーズに行われるとともに、国務院各機関の他、法制工作委员会、国家経済貿易委員会、大学、国有企業、報道関係等広い範囲から約80人の参加を得て、充実したセミナーとなりました。

今回のセミナーの基調テーマは中国側の要望により「政府と企業の分離及び関係法律」ということになりましたが、国有企業の分離とこれにかかわる政府機構組織、権限等の改革は正に中国にとり直近の重要マターとして提起されて来たものと考えます。

この様な国の基盤にかかわるテーマであるため、当財団としては中国の体制そのものに直接関与する立場は避け、日本側の実状や経験を主体に講演テーマを構成し、中国側の検討の参考に資するものとした。

この観点より、当財団伊藤正会長の開会挨拶の中で紹介されておりますとおり日本側講演は、日本の民間企業と政府の関係及び規制緩和の動向について神田秀樹東京大学法学部教授に、日本の公的企業の歴史的状況や最近の問題点について塩野宏東京大学名誉教授に、日本国有鉄道の民営化の具体的経緯、問題点について吉田耕三東日本旅客鉄道株式会社元副社長にお引き受けいただき、更にセミナー全体の総括を当財団評議員の河本一郎神戸大学名誉教授にお願いしました。

日本側の講演内容に対する中国参加者の関心は高く、活発な質疑討論が行われました。又、中国側の4人の講師からも市場経済の推進と国有企業民営化にかかわる政府機構や権限等について基本的考え方や問題点の指摘が行われ、新しい中国の動向として注目すべきものがありました。

本セミナーは法務省法務総合研究所の後援をいただいておりますが、今回は法総研坂井一郎所長のご参加を得まして、法務省の法整備支援国際活動についてスピーチをいただきました。WTO加盟を控えた中国も国際取引を円滑に進めるため、各国と法的基盤について相互に理解を深める必要があり、坂井所長のお話が大変参考になったものと思います。

尚、セミナー前日には当財団伊藤正会長を代表とする日本側メンバーは、中国国際貿易促進委員会万季飛副会長、全国人民代表大会常務委員会法制工作委员会下耀武副主任、日本大使館阿南惟茂大使を表敬訪問し、又、経済体制改革弁公室潘岳副主任他体制改革関係者による歓迎のもてなしを受けました。

当財団と中国との関係は、1996年に体改弁の前身である国务院国家経済体制改革委員会の李鉄映委員長（國務委員）と伊藤正会長との友好関係をベースにスタートしており、李鉄映國務委員はその後中国社会科学院の院長も兼務されております。今回李鉄映閣下には海外ご出張のためお会いできませんでしたが、当財団は今後とも体改弁、社会科学院を初め中国関係機関と一層友好関係を深め、民商事法分野で両国にとりプラスとなる事業を企画、推進することとしており、関係各位の一層のご理解と御支援をお願いする次第です。



第6回中日民商事法研究会日本側代表团
セミナー会場北京市首都大酒店
左から二人目から右へ
体改弁許驊司長、伊藤財団会長、河本神戸大名誉教授、
塩野東大名誉教授、吉田元J R東海副社長、
神田東大教授、坂井法総研所長

第6回中日民商事法セミナーでの挨拶

国务院体制改革弁公室
副主任 宋 宝 瑞

ご在席の皆様方

本日国务院経済体制改革弁公室外事司と日本の財団法人国際民商事法センターは、
《中国の市場経済の発展に適した政府機能の転換に関する国際セミナー》を共同
開催する運びとなりました。私は国务院経済体制改革弁公室を代表し、一衣帯水の
隣国である日本政府の関係者や財団法人国際民商事法センターの役員、専門家と学
者各位のご来訪に心より歓迎の意を表します。また、国务院関係部門の責任者、中
国の専門家と学者及びセミナーにご出席の皆様衷心より感謝を申し上げます。

今年は中国の国家建設、社会発展の第10次5カ年計画の初年度です。第9次5カ
年計画期間中、中国は経済体制改革を全面的に推し進め、大きな成果をあげました。
社会主義市場経済体制は初步段階が終わり、対外的な開放は不断に進み、全方位対
外開放の枠組みが基本的に形成されました。そして、国民の生活レベルは絶えず向
上し、總体的に小康（中ぐらゐの生活水準）水準に達しました。科学、技術、教育
も発展を速め、社会事業は全面的に進歩してきました。

今年7月1日に、江沢民総書記が《中国共産党設立80周年を祝う大会での講話》
において新しい世紀には近代化建設を引き続き推進し、祖国の統一事業を完成させ、
世界平和を維持し共同発展を促進することはわれわれが背負う大きな歴史的任務で
あると指摘されています。江沢民総書記の「重要講話精神」と第9期全国人民代表
大会第4回会議で承認された“第10次5カ年計画綱要”及びわが国が近々WTO
に加盟することを考えますと、われわれが直面する任務は極めて大きく難しいと思
われます。その任務は：

- 第一：努力して速度と効率との統一を実現させます。総合的に各要素を考慮し、第
10次5カ年計画期においてのGDP年平均成長率を7%とすることは比較
的に実情に合う数字です。
- 第二：構造調整を中心として、産業構造、地域構造、都市部と農村部の構造の全
面的調整を進めます。発展の中において構造を調整し、構造を調整する中にお
いて発展を求めます。
- 第三：改革の深化と科学技術の進歩を推進力とし、生産力の発展に影響を及ぼすシ
ステムにおいての障害を突破し、教育・科学技術を経済と密接に結合させ、
高度な新技術産業の発展を加速するようにします。
- 第四：国民の生活水準を向上させることを出発点とし、雇用の拡大、国民の所得増、
社会保障システムの整備、配分関係の合理的調整において国民の生活を徐々
に更なる豊かな中ぐらゐの生活水準に到達させるようにします。
- 第五：さらに民主法制の整備を強化し、全面的に各分野での社会事業を発展させま
す。

現在、中国の経済体制改革はいわゆる強敵を攻撃している段階にあり、数多くの至
急に解決すべき問題が山積しています。

主な問題点は以下のとおりです。

国民所得の配分は合理的ではありません。

産業構造を調整しなければなりませんし、地方・地域の経済発展にはばらつきが

あります。

国民経済全体のレベルは高くありません。科学技術と教育は比較的遅れています。社会保障システムの整備は完全ではありません。社会的雇用や資源、環境保護への圧力が大きくなっています。

システム面において生産力の発展を阻害する要素がいまだに顕著な状況です。

以上のすべての問題は改革を深化する過程で解決しなければなりません。

引き続き政府機構の改革を推し進め、政府と企業との分離を実現し、さらに政府の機能を転換させ、反腐敗闘争を展開させ、清廉潔白な政治を行うことはわれわれが直面する大事な仕事です。われわれははっきりとこの面において任務は重く、道は遠いと認識しています。改革開放後、われわれは政治体制の改革や政府の機能転換においてたくさんの仕事をしてきましたが、まだ、多くの問題が山積しています。例えば、政府機構の設置、職責権限制限の法制化、さらに政府と企業との分離を推し進め、行政許認可制度の改革、政府機関の人事制度改革の深化、役所と業界の不正糾弾の継続に大いに力を入れて、政府が清廉潔白な政治を行い、反腐敗闘争を強める等々の仕事があります。

今回のセミナーの議題はまさに“政府機構の改革、政府と企業との分離及び政府の機能転換”となっています。私は今回の中日民商事法セミナーの開催は必ずや中国の社会主義市場経済の整備、政府機構の改革、政府の機能転換、厳しい政治姿勢、法に基づく行政という面において大変役に立つに違いないと信じています。

最後になりますが、私は國務院経済体制改革弁公室を代表して今回の中日民商事法セミナーの開催の成功をお祈りします。

ご静聴ありがとうございました。

第6回中日民商事法セミナー主催者挨拶

(財)国際民商事法センター
会 長 伊藤 正

尊敬する宋宝瑞副主任閣下並びにご在席の皆様方、本日北京において第6回中日民商事法セミナーを開催する運びとなりましたことは、誠に慶しく、私ども日本からの一行は、これに参加できましたこと心から光栄に思っております。

まず最初に、このセミナー開催にあたり、大変ご尽力いただきました宋宝瑞副主任を初めとする経済体制改革弁公室の方々、並びに関係者の皆様に日本からのミッションを代表しまして心から感謝の意を表したいと思います。

私ども財団法人国際民商事法センターは、1996年4月に設立以来、市場経済化を進めているアジアの国々の法制度整備を支援すると共に、民商事法分野で相互に理解を深めるためのシンポジウムや専門家による研究会などの事業を推進して来ております。

中国とのこのセミナーは、体改弁の前身であります国家経済体制改革委員会の全面的なご協力のもとに財団設立第1年度からスタートし、今回で6回目を迎えることになりました。

東京と北京を年々交互に開催地とし、日本での開催に際しては中国の法制度整備、改革の状況をメインテーマとして中国から講師を派遣いただいております。又、中国での開催に際しては、その時々中国側のご関心の強いテーマに応じて中国、日本双方の専門家による講演をお願いし、意見交換を行っております。

さて、第6回目を迎えました今回のセミナーの総合テーマは中国側のご要望に基づき「政府と企業の分離及び関係法律」となりましたが、このテーマを取り上げた背景は、ただ今の宋宝瑞副主任から詳しくご説明がありました。

中国が社会主義市場経済体制を枠組みとする諸改革を取り進められている中で、これにかかわる法制度の整備に関連したテーマはこれ迄も多方面にわたりこのセミナーで取り上げてまいりましたが、今回は政府と企業の分離に関する諸問題ということで、素直に申し上げて私ども民間をベースとする財団の立場では、いささか荷の重い分野であります。

しかしながら、民間企業と政府の関係及び公的企業の役割等について、規制緩和の動向を含む日本の歴史的状況やその抱きかかえている問題は中国の方々にも十分に参考になるものと考えまして、今回日本側講師として、学術的専門家の立場及びこの分野で政府の審議会等の活動にも深く関係されております立場から、行政法の第一人者であります塩野宏東京大学名誉教授及び商法学者として国際的にも活躍されている神田秀樹東京大学法学部教授に来ていただいております。

又、日本国有鉄道の民営化は1980年代から90年代の約20年間にわたり、日本社会の中で断行された一大改革でありました。明日講演いただきます吉田耕三講師は、この改革推進の当事者として深く関与され、国鉄分社後の東日本旅客鉄道株式会社の副社長を勤められた方であり、国鉄民営化の具体的な経験や、問

題点について忌憚のないお話がお聞きできるものと思います。

又、中国の講師並びに関係者の皆様が今回のテーマに関し十全の準備をされ、このセミナーを実質的に実りの多いものにすべく配慮していただいております、私自身としましても、一日半にわたるセミナーに参加し、両国講師のお話をお聞きするのを本当に楽しみにし、且つ期待しております。

私も日本側関係者は、この様な法制度面での相互理解を深めることが、両国の友好関係増進に役立つものと確信しており、今後とも両国にとりまして、有意義なプロジェクトを企画してゆきたいと考えており、中国側関係の皆様からも種々アイデアを出していただきたいと思います。

最後に21世紀に入りまして、中国・日本の関係が一層緊密化、拡大発展することを願い、又本日ご出席の皆様のご健勝を祈願しまして、私のご挨拶を終わらせていただきます。



2001年9月4日 中国国際貿易促進委員会訪問
伊藤財団会長 万季飛国貿促副会長

あ い さ つ

法務総合研究所
所長 坂井 一郎

中華人民共和国政府の皆様並びに御列席の皆様。
ただいま御紹介をいただきました日本国法務省法務総合研究所長の坂井一郎でございます。本日、このセミナーの場において、ごあいさつ申し上げる機会をいただきまして、たいへん光栄に存じております。

本セミナーは、中華人民共和国の国務院経済体制改革弁公室外事司と財団法人国際民商事法センターの共催により、1996年から、東京と北京との間で隔年ごとに場所を移しながら、毎年開催されておりますが、法務総合研究所は、第1回からそのお手伝いさせていただいております。その後、着実に回を重ね、本年度既に第6回を数えることとなりました。この内容をみましても、回を追うごとに相互の理解が深まって、議論が一層具体的なものとなっており、このセミナーが両国間の民商事法分野における相互理解に大きく寄与していることを確信しております。

改めまして、このセミナーの発展に御尽力いただきました皆様方に深甚なる敬意と謝意を表したいと思っております。

さて、簡単に過去5回のセミナーのテーマを振り返ってみますと、第1回は「中国における民商事法制度の現状と紛争解決方法」、第2回は「日本法制度紹介」、第3回は「中国の経済体制改革と法制度の最近の動向」、第4回は「中国新証券法・日本証券取引法の概要及び最近の改正」など、第5回は「中国の立法に関する進展状況」などについて、それぞれ両国のトップクラスの先生方から貴重なお話をいただきました。いずれも、その折々において実に当を得たテーマが選択され、私どもにとりまして、誠に有意義なものであったと考えております。貴国においても同様の高い評価がなされているものと信じております。

そして、本年は「政府と企業との分離及び関係法律」をテーマとしておりますが、これもまた、誠に時宜を得たものであり、第1日の本日より、これらの問題について豊かな知識と深い洞察を有する方々の講演を興味深く拝聴させていただきました。セミナーは明日の第2日へと続くわけですが、明日のプログラムにつきましても、大いに楽しみにしているところでございます。

両国間の交流がますます発展する中で、このような民商事法分野における共同の研究・討議は、両国の交流の共通の基盤を築いていく上で極めて重要なものであると認識しております。その意味におきまして、このセミナーは、今後の両国関係の一層の発展に大きな役割を果たすことができると存じます。

ところで、この機会に、法務総合研究所の国際関係事業について簡単に紹介し、皆様のご参考に供したいと思っております。当所では、1962年から、東京・府中に国連アジア極東犯罪防止研修所を設置して運営し、アジア・太平洋地域を中心とした諸国の法律実務家などを対象に、検察、裁判、矯正、保護等の刑事司法に関する研修やセミナーを実施しております。

この研修所では、創立から40年近くの間合計118回の国際研修・セミナーを開催しており、総参加者は外国の方が約1,810名、参加国の数は約100カ国に上っております。そして、その中での貴国からの参加者は、合計37名を数えます。

また、これに加え、貴国との間では、1996年から、国際協力事業団(JICA)の協力を得まして、刑事司法高官コースを実施しており、来年3月に第7回を開催する予定です。このコースは、アジア極東犯罪防止研究所における最初の二国間研修として始まったものであり、両国の刑事司法制度が、法秩序維持と国民の権利保護のためにどのように機能しているかについて相互に理解を深め、両国が直面する問題に対する効果的な方策を検討することを目的としております。

一方、民商事法分野における私どもの活動はいまだ歴史が浅く、ようやく1994年から、アジア諸国の民商事法を中心とする法整備を支援する事業に組み始めたところであります。アジア地域の急速な経済発展によって、各国の民商事法とこれを運用・執行する制度の整備は、ますます重要な課題となっており、支援の要請も次々と寄せられるに至っております。

このような状況にかんがみ、法務総合研究所では、本年4月、法整備支援を専門に行う部局として、国際協力部を新設して、体制を強化いたしました。これまでの経験を生かし、法整備支援事業を今後ますます充実させていきたいと考えております。

以上、当所の活動の一端を紹介しましたが、皆様の一層の御理解と御協力をお願い申し上げます。

終わりに、本セミナーの開催に御尽力いただき、私どもの北京訪問を熱烈に歓迎してくださいました国務院経済体制改革弁公室宋宝瑞副主任を始めとする皆様及び財団法人国際民商事法センターの皆様にご改めて深く感謝申し上げます、私のあいさつとさせていただきます。ありがとうございました。

第六回中日民商法セミナープログラム

9月5日(水)

- | | | |
|-------|--|----------------|
| 9:00 | 開会式、講師・来賓紹介
司会者 国務院体改弁司長
(財)国際民商事法センター事務局長 | 王 東 江
金子 浩之 |
| 9:10 | 開会挨拶 国務院体改弁副主任
(財)国際民商事法センター会長 | 宋 宝 瑞
伊藤 正 |
| 9:30 | 日本側講演(1)
演題: 企業活動の自由と規制 | 神田 秀樹 |
| 10:30 | 休 憩 | |
| 10:55 | 日本側講演(2)
演題: 公的企業の役割 | 塩野 宏 |
| 11:55 | 質疑討論 | |
| 12:10 | 昼 食 | |
| | 司会者 国務院体改弁司長 | 範 恒 山 |
| 13:30 | 中国側講演(1)
演題: 法に基づく政府と国有企業の関係の確定 | 于 吉 |
| 14:30 | 中国側講演(2)
演題: 政府機構改革、部門職責権限並びに部門組織法 | 許 驊 |
| 15:30 | 休 憩 | |
| 15:45 | 中国側講演(3)
演題: 中国中央政府組織機構の設置 | 吳 知 倫 |
| 16:45 | 質疑討論 | |
| 17:15 | 日本法務省法務総合研究所長挨拶 | 坂井 一郎 |
| 17:40 | 宴 会 | |

6月6日(木)

- | | | |
|-------|-----------------------------------|--------------|
| | 司会者 国務院体改弁司長
(財)国際民商事法センター事務局長 | 許 驊
金子 浩之 |
| 9:00 | 日本側講演(3)
演題: 公的企業の民営化をめぐる諸問題 | 吉田 耕三 |
| 10:00 | 中国側講演(4)
演題: 社会主義市場経済と政府行為の転換 | 甘 蔵 春 |
| 11:00 | 休 憩 | |
| 11:15 | 質疑討論 | |
| 11:45 | 総 括 (財)国際民商事法センター評議員 | 河本 一郎 |
| 12:05 | 閉会の挨拶 国務院体改弁司長 | 王 東 江 |
| 12:15 | 閉 会 | |
| 12:20 | 昼 食 | |

略 歴 書

氏 名： 神田 秀樹

生年月日： 1953年2月27日

学 歴： 1977年 東京大学法学部卒業

主な職歴： 1989年 シカゴ大学ロースクール客員教授

1991年 ”

1993年 ”

1993年 東京大学法学部教授（～現在）

1996年 ハーバードロースクール客員教授

政府関係委員（現在）

総合規制改革会議委員

政府税制調査会特別委員

法制審議会臨時委員

企業会計審議会委員

金融審議会委員

略 歴 書

氏 名： 塩野 宏

生年月日： 1931年6月13日

学 歴： 1956年 東京大学法学部卒業

主な職歴： 1963年 東京大学法学部助教授
1973年 東京大学法学部教授
1986年 東京大学法学部長
1992年 成蹊大学法学部教授
1992年 日本公法学会理事長（平成10年まで）
現 職 東亜大学通信制大学院教授
東京大学名誉教授
学士院会員

行政改革審議会関係

1991年～1992年 臨時行政改革推進審議会専門委員
（公正・透明な行政手続部会）
1995年～1996年 行政改革専門委員（行政情報公開部会）
1999年～2000年 行政改革推進本部特殊法人
情報公開検討委員会委員長

略 歴 書

氏 名： 吉田 耕三

生年月日： 1934年4月3日

学 歴： 1960年 東京大学法学部卒業

主な職歴： 1961年 運輸省入省
1981年 鉄道監督局国有鉄道部財政課長
1983年 総理府日本国有鉄道再建監理委員会事務局参事官
1986年 同事務局次長
1987年 運輸省国際運輸・観光局観光部長
1988年 大臣官房国有鉄道改革推進部長
1990年 貨物流通局長
1991年 新東京国際空港公団理事
1993年 東日本旅客鉄道株式会社
常務取締役総合企画本部長
1995年 代表取締役副社長
2000年 株式会社日本レストランクラブ*取締役会長

略 歴 書

氏名：于 吉 (XU J I E)

学歴：1982年 北京大学経済学部卒業
1986年～87年 野村證券株式会社研修生
1995年～97年 中央党校大学院経営管理専攻
(在職院生)

職歴：1982年～88年 国家経済委員会調研室副処長
1988年～98年 国家体改委弁公室法規司処長副司長
1998年～99年 国家体改委弁公室綜合司副司長
1999年～現在 国家經貿委經濟法規司副司長(正司級)
中国法律学会会員
中国商学法研究会常務理事
首都經貿大学法学研究所特別研究員
国家の中、高級幹部の法律学習班の高級講師
など

略 歴 書

氏名：許 驊 (XU HUA)

学歴：1964年 中国政法大学卒業
1964年～83年 北京で教鞭をとった
1983年～86年 國務院(中央政府)經濟法規センター
工交(工業・運輸)組組長

職歴：1986年～92年 國務院法制局工交労働司副司長
1992年～96年 国家タバコ専売局政策法規司司長
1996年～98年 国家經濟体制改革委員会政策法規司司長
1998年～現在 國務院經濟体制改革弁公室局長クラス巡視員
中国共産党中央宣伝部、司法部の特命高級講師
(法律知識伝授、普及)
高級經濟師
中国企業管理協會理事
中国法学会会員

略 歴 書

氏名：甘 蔵 春 (GAN ZANG CHUN)

学歴：1982年 中南財経大学法学部卒業
1982年～84年 北京大学法学部大学院修了

職歴：1984年～89年 北京大学で教鞭をとった
1989年～94年 国家体改委副処長処長
1994年～95年 湖北省宜昌市市長助役
1995年～98年 国家土地管理局政策法規及び監察司副司長司長
1998年～現在 国土資源部政策法規司司長

略 歴 書

氏 名： 坂井 一郎

生年月日： 1942年5月3日

学 歴： 1966年 京都大学法学部卒業

主な職歴： 1968年 福岡地方検察庁検事
1969年 鹿児島地方検察庁検事
1972年 横浜地方検察庁検事
1974年 前橋地方検察庁検事
1977年 東京地方検察庁検事
1978年 法務大臣官房司法法制調査部付
1980年 福岡地方検察庁検事
1982年 東京地方検察庁検事
1985年 仙台地方検察庁刑事部長
1987年 東京地方検察庁検事
1990年 法務省矯正局総務課長
1992年 東京高等検察庁検事
1992年 東京地方検察庁公安部長
1993年 東京地方検察庁公判部長
1994年 東京高等検察庁公安部長
1994年 東京高等検察庁刑事部長
1995年 最高検察庁検事
1996年 那覇地方検察庁検事正
1997年 福岡高等検察庁次席検事
1997年 法務省矯正局長
1999年 横浜地方検察庁検事正
2001年 法務総合研究所長

略 歴 書

氏 名： 河本 一郎

生年月日： 1923年2月27日

学 歴： 1951年 京都大学法学部卒業

主な職歴： 1951年 神戸大学法学部助教授
1964年 神戸大学法学部教授
1980年 神戸大学法学部長
1986年 神戸大学名誉教授
1986年 神戸学院大学法学部教授
1986年 大阪弁護士会に弁護士登録
1995年 神戸学院大学名誉教授
1995年 学士院会員

政府関係委員

1974年～1994年 法務省法制審議会商法部会委員
1981年～1991年 大蔵省証券取引審議会委員
1982年～1993年 大阪証券取引所公益代表理事
1993年～1997年 大阪証券取引所規律委員会委員長

企業活動の自由と規制

－法的観点から見た日本の民間企業と政府との関係及び規制緩和の動向－

東京大学法学部教授

神田 秀樹

I. はじめに

本稿では、①法的観点から見た日本の民間企業と政府との関係と②民間企業に関する規制緩和の動向について、概説する。とくに、第2次世界大戦後の日本の高度経済成長を支えた法制と政府（国）の役割、そして高度成長期が終わった後に主として始まった規制緩和の動向について概観することにしたい。

II. 日本経済の高度成長を支えた法制度などの特徴点

1. 日本の経済システムの特徴

第2次世界大戦後の高度経済成長期における日本の経済システムには、2つの特徴があった。それは、①雇用の安定の確保と②銀行中心の金融制度である。

①雇用の安定の確保 伝統的な日本の制度は安定性、とりわけ、雇用の安定性を強調してきた。終身雇用という慣行や、企業別組合制度という慣行は、失業率をきわめて低く抑え、日本の高度成長を支えた重要な要因であると考えられる。

②銀行中心の金融制度 高度成長期は、資金不足の時期であった。その際、必要な事業分野に資金を重点的に供給するために、日本は、銀行中心の金融制度を採用してきた。たとえば長期信用銀行制度は、金融債を発行することによって資金を集め、それを基幹産業分野に重点的に貸し出すなどのことをしてきた。すなわち、銀行貸出は、日本が高度経済成長を達成し、経済大国となることに大きく寄与し、戦後の金融分野において主要な地位を占めてきた。

なお、今日では、これら2つの特徴に変化が起きつつある。

2. 法制度および規制の特徴

高度経済成長期における日本の法制度および規制には、3つの特徴があった。それは、①強固な基本法、②強い官僚制、③小さな司法である。

①強固な基本法 明治期に、日本は西欧から基本法典を輸入した。これにより、19世紀末までに民法、商法、民事訴訟法等の強固な（しっかりした）基本法典群を持つことができた。さらに、日本は裁判制度を含む西欧型の司法制度をも整備することに成功した。これらの法制度の輸入プロセスは比較的スムーズであり、日本が西欧の法制度の基本的な部分をうまく自らの法制度へと移植したことは注目に値する。

②強い官僚制 強い官僚制は、戦後の高度経済成長期に大きな役割を果たした。

金融分野を含む日本経済は、政府によって管理・保護・育成された。一流の大学は優秀な卒業生を中央政府へ官僚として送り込んだ。官僚によって作られ、彼らのイニシアチブによって整備・発展した法制・ルールが日本の企業と金融分野を規律し、日本経済の高度成長に大きく貢献した。

③小さな司法 日本は裁判所制度を始めとして強固な司法制度を構築したが、経済分野では司法部門の実際の役割は小さなものにとどまってきた。金融分野を含む経済分野では、多くの日本的商慣習が形成され、経済活動はこれらの商慣習に従って行われてきた。また、紛争が生じた場合であっても、訴訟になることはまれであって、当事者間の話し合いで解決される場合が多かった。官僚主導で作られた法制・ルールは、経済界で広く受け入れられ、それが裁判で争われることはほとんどなかった。その結果、国家予算の司法への配分はきわめて小さな額にとどまり、裁判官や弁護士の数も、とくに他の先進諸外国と比較した場合、わずかなものにとどまってきた。

なお、今日では、これら3つの特徴に変化が起きつつある。

3. 基本法と企業の経済活動

明治期には、基本法について急いで立法を整備したため、民法はフランス法の影響を強く受け、商法は主としてドイツ法の影響を受けた。商法の分野では、第2次世界大戦後は、アメリカ法の影響を受け、また実務の発展等を反映して、会社法の部分の改正が相次いだ。その結果、会社法の一部は、主としてドイツ法を基礎として作られた1899年商法にアメリカ法の制度を接ぎ木した形となり、今日に至っている。なお、手形法・小切手法は、ジュネーブ条約を国内法化し、1932年と1933年にそれぞれ独立の法律として制定された（内容は、ドイツやフランスの手形法・小切手法とほぼ同じである）。

もっとも、1899年の日本商法の成立当初から、日独間で差がある点も多い（たとえば、ドイツでは合名会社や合資会社に法人格はないが日本ではあるとか、商行為概念がドイツと異なるなど）。そして、その後のドイツ法の変遷は、日本には輸入されなかった。会社法の分野でのドイツでの重要な法制として、1937年株式法と1965年株式法がある。ドイツは、会社について、①いわゆる2層制の経営制度（two-tier boardシステム）（監査役会〔日本の監査役制度とは大きく異なる〕と取締役という2層制度で、株主が監査役会メンバーを選任し、監査役会が業務執行者である取締役を選任するという制度）、②労使共同決定制度（監査役会メンバーを半数ずつ株主と従業員とが選出する制度）、③結合企業規制（Konzernrecht）を法制化したが、いずれも日本には輸入されていない。

したがって、会社法は、ドイツ法とアメリカ法をベースにしてはいるものの、その後の度重なる法改正の結果、日本独自の規定がきわめて多く、戦後の高度経済成長期の日本の会社法は、日本独自の規定がかなりの部分を占めている。また、判例法の役割も重要であった（たとえば、法人格否認の法理、取締役の監視義務と第三者に対する責任に関する商法266条の3に関する判例理論など）。

4. 日本の企業および企業活動の特徴

以上に述べたほか、日本の企業および企業活動の特徴として、次の点をあげることができる。①日本の企業は、株式会社形態をとるものがきわめて多い（2000年11月現在で株式会社数は、121万4,000社。なお、証券取引所への上場会社は2,500社）。②高度成長期、不況期を通じて、決済制度（銀行を通じて資金の支払を確保する制度）が安定していた。③企業取引において、約束手形が幅広く利用された。④国営企業の民営化は、原則として、高度成長期には行われず、高度成長期の終わりまたは終了後に行われた。

5. まとめ

第1に、日本の経済発展と商法または広義の商事法制との関係をまとめると、次のような特色があった。

- 株式会社制度が頻繁に利用された。
- 資金供給（金融）は銀行を中心とする体制であった（いわゆる1940年体制）。
- 決済制度が安定していた。
- 約束手形制度の利用がさかんであった。
- 商取引は慣習（業界の慣行）中心であった（商法の規定は任意規定がほとんど）。
- 多くの分野で業法的規制が導入され、高度成長期は各種の規制が強かった。
- 国営企業の民営化は経済成長期には行われなかった。

第2に、企業と政府との関係をまとめると、次のような特色があった。

- 国は、基本法制と司法制度を整備した。
- 国による経済分野・金融分野の強い管理・規制・育成があった（いわゆる1940年体制）。
- 高度成長期には、国は雇用の安定を重視した。
- 高度成長期が終わってから、漸進的な規制緩和を実施した。

Ⅲ. 日本の規制緩和の動向

1. 概要

日本の規制緩和の歴史は古く、1967年の許認可等の一括整理法が最初と言われている。しかし、計画的かつ総合的な規制緩和が行われたのは、1990年代に入ってからである。すなわち、1990年代の景気低迷の長期化等の内外の経済諸情勢を踏まえて、経済の活性化と内需の振興を図る観点から、日本は、規制緩和を国の重要な課題であると位置づけ、経済政策の主要な柱の1つとした。

具体的には、政府は1994年に規制緩和推進のための閣議決定をし（日本では閣議決定にはきわめて重要な意味があり、閣議決定された事項で実現されなかった例はほとんどない）、1994年12月には行政改革委員会が設置され（3年間の委員会として設置され1997年12月に解散）、1995年3月に政府は「規制緩和推進計画」を策定し、閣議決定した。その後、この計画は、行政改革委員会の意見

を取り入れて、1996年3月、1997年3月に改定された。1996年3月改定後の計画では、新規569事項を含めて11分野1、797事項の個別の規制緩和事項が盛り込まれ、さらに1997年3月の改定後の計画では、新たに教育分野が追加され、12分野2、823事項が盛り込まれた。

これを引き継いで、1998年3月には新しく「規制緩和推進3か年計画」が策定され、閣議決定された。行政改革委員会のいわば後身として1998年1月に規制緩和委員会が設置され、3か年計画の監視と新しい規制緩和事項の追加の提言などを行うことになった。この委員会は、1999年4月からは規制改革委員会と改称した（2001年3月に解散）が、政府の規制緩和推進3か年計画は、1999年3月、2000年3月にそれぞれ改定され、着実な規制緩和ないし規制改革が実施されてきた。以上の動向を受けて、政府はさらに2001年3月に、新しい「規制改革推進3か年計画」を策定し、閣議決定した。そして、2001年4月には新しく総合規制改革会議を設置し、規制改革推進3か年計画の実施状況の監視と新しい規制改革の実現に向けた積極的な取り組みをしている。

以下では、規制改革委員会の活動、2000年3月の規制緩和推進3か年計画の再改定、2001年3月の規制改革推進3か年計画の概要を紹介する。

2. 規制改革委員会の活動

（1）規制改革（緩和）委員会の活動

（i）規制緩和委員会の活動

1998年1月、内閣総理大臣を本部長とし全閣僚を構成員とする行政改革推進本部の下に、規制緩和委員会が設置された。ここでいう「規制緩和」とは、「規制緩和の推進に関する意見（行政改革委員会第1次意見（1995年12月））」によれば、「我が国の政治・経済・社会のシステム」について、まず、経済構造改革の観点から「規制の緩和・撤廃と市場における内外無差別で公正有効な競争条件が整備されるならば、新規ビジネスへの参入や新サービス開拓による競争が促進され、生産の効率化、価格低下、内外価格差の縮小、消費者の選択肢の拡大といった国民にとっての利便性が向上し、それに伴い市場や雇用の拡大が図られること」を期待し、こうした「経済構造改革を進め、さらにそれが経営、雇用、教育、医療、福祉、行政、地域といった広範な社会的構造改革につながっていくことを期待」するというものであった。実際、規制緩和は、当初、各種法規制を緩和・撤廃し、許認可等の許可基準の緩和や資格・検査・検定制度の緩和・見直しを行うことにより、企業活動の機会を増大させ、経済の活性化を図るとの色彩が強く、その対象も金融、情報通信、住宅・土地、運輸、エネルギー、流通等産業活動に直接関係が深い規制分野に重点が置かれていた。

規制緩和委員会は、こうした従来の規制緩和をさらに推進するとともに、その概念を広げ、①行政の情報化の推進、店頭登録市場の活性化方策、PFI構想の具体化等新たな制度・ルールを導入、②大学教授の任期制等社会を活性化すると考えられる規制緩和、③法曹人口の大幅増員、消費者契約法の動向の注視等、規制緩和が成果をもたらす前提となる条件整備等も検討の対象とした。また、産業活動に直接

関係が深い規制分野に加えて、医療・福祉、雇用・労働、教育といった分野にも従来以上に注力した。

(ii) 規制改革委員会の活動

規制緩和委員会は、1999年4月6日、行政改革推進本部長（内閣総理大臣）決定により規制改革委員会と改称された。これに伴い、この委員会は、狭義の規制緩和・撤廃のみならず事前規制型行政から事後チェック型行政に転換していくことに伴う新たなルールの創設、規制緩和の推進に併せた競争政策の積極的展開等につき調査審議することとされた。また、一般に規制と観念されないものであっても、規制改革の推進に密接に関連するものとして検討が必要と判断される事項（たとえば補助金、税等に係るもの）がある場合には、関係機関に対し、所要の問題提起等を行っていくものとされた。

規制改革委員会の「規制改革についての第2次見解」（1999年12月14日）においては、規制改革とは、「現在我が国が直面する構造的な環境変化を的確に把握し、又は先取りし、適切な処方箋に基づき規制の全体を再構築していく作業」と位置づけ、「多くの場合それはまず既存の規制の緩和・撤廃を求める作業であるが、見直しの結果必要な場合には、例えば競争政策や消費者政策の観点等から新たなルールを確立し、新たな責任を求める作業ともなる」と、その内容を明らかにした。そして、「こうした作業により経済社会を活性化し、そこから生じる富を福祉、環境対策、教育等必要な分野に投資することにより、豊かな国民生活を実現することが、規制改革の究極の目的」と、その目的を明らかにした。

(iii) 2000年度の取組みと視点

第1に、規制改革委員会は、従来、各種要望を基にその年の検討テーマを選定してきたが、2000年度は、社会・経済の変革に戦略的に取り組むとの観点から、内部にIT、環境の2つのタスクフォースを設置し、必要な問題点のリストアップを行った。これは、この2つのテーマが「現在我が国が直面する構造的な環境変化」のうち、特に緊急性を有する大きな問題であることともに、今後の規制改革を進める上での、典型的な2つのパターンであると考えたことによる。

すなわち、情報機器やインターネットの普及等のIT化の進展は、そうした情報機器の存在あるいは情報産業の巨大化を予定していない既存の規制制度の大幅な変更を要請する。この分野の規制改革は、既存規制のIT化に対応した緩和・撤廃あるいは競争促進的な市場構築を求める。「書面主義の見直し」や「NTTの在り方」の問題はこの例である。

また、環境問題の深刻化は、有限な資源の下で、地球全体の環境保全を図りながら、持続可能な発展を実現する新たな社会・経済システムの構築を要請しているが、日本の環境関係の規制は未整備あるいは不十分な点も多い。したがって、この分野の規制改革は、ルールづくりといった側面が強くなる。「市街地の土壌汚染の処理に関する法制化の検討」の問題はこの例である。

第2に、2000年7月に発足したIT戦略会議において、「電子商取引の促進のための規制改革等諸制度の総点検」を行うこととされ、内閣官房を中心として、規制改革委員会と連携し、関係省庁による総点検作業が行われた。こうした流れを

踏まえ、この総点検を整理するとともに、規制改革委員会としてITをめぐる課題に取り組む基本的な考え方を中間的に取りまとめた「ITに関する規制改革について―『電子商取引の促進のための規制改革等諸制度の総点検』を中心として―」を2000年9月20日に公表した。政府はこの総点検を基に「書面の交付等に関する情報通信の技術の利用のための関係法律の整備に関する法律案」を秋の国会に提出し、11月17日に同法律が成立した。

(2) 規制改革（緩和）の効果

(i) これまでの規制改革（緩和）

ア 行政手続法

1993年11月、行政手続法が公布され、1994年10月に施行された。行政手続法は、申請に対する処分、不利益処分、行政指導および届出の手続について行政機関と国民との間の共通ルールを定めたものであるが、規制改革とも大きな関係を有する。具体的には、①審査基準が原則として公表されることにより、許可・不許可の予見可能性が高まるとともに、行政の恣意的な取り扱いが防止される、②標準処理期間が設けられることにより、申請者に処理期間の目安が明らかになるとともに、行政の処理の迅速化が促進される、③申請の受取の拒否、あるいは行政指導を行うことによる審査開始の遅延などが抑制される、④不許可や不利益処分等について、その理由が明らかにされるので、行政運営の透明性が向上する、⑤行政指導について、相手方の求めに応じて書面を交付し、趣旨、内容、責任者を明確にする等により、その明確性、透明性が向上する等の効果がもたらされる。

また、規制改革により、たとえば許可制が届出制に変更されたような場合、その趣旨が貫徹されるためには、形式上の要件を満たした届出を行ったにもかかわらず、その受取を拒否されたり、行政指導があくまでも相手方の任意の協力によってのみ実現されるというルールから逸脱するようなことがあったりしてはならず、これらのことが担保されなくてはならない。このように、行政手続法は、公正・透明な行政の実現を確保するという意味で規制改革を支える重要な制度である。

イ パブリック・コメント手続

「規制緩和についての第1次見解」（1998年12月15日）を受けて、政府は1999年3月、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続（いわゆるパブリック・コメント手続）」を閣議決定した。これは、規制の設定又は改廃に伴い政令、省令等を策定する過程において、国の行政機関等が政令、省令等の案を公表し、この案に対して国民、事業者等から提出された意見・情報を考慮して、意思決定をする手続である。これにより、規制の設定又は改廃に関し、①行政の意思決定過程の公正が確保され、透明性の向上が図られる、②国民、事業者等の多様な意見・情報を考慮して、行政機関の意思決定がなされることとなった。

ウ 情報公開法

1999年5月、情報公開法が成立し、2001年4月から全面施行された。規制改革委員会は、第2次見解において、「可能な限り市場原理を活用し行政の関与を必要最小限にとどめるとの観点から、規制制度の見直しを推進するとともに、情報公開を推進し規制の効果と負担について国民への説明責任を果たすなどの行政責任

の遂行と透明性の確保が重要」との考え方を明らかにした。

エ 個別の規制改革（緩和）措置

これまでの主な個別分野の規制改革（緩和）について振り返ってみると、①情報通信分野では、携帯・自動車電話端末の売切り制導入、移動通信料金の事前届出制への移行等により、料金の低廉化が進むとともに、携帯・自動車電話の普及率が爆発的に高まるなど規制緩和の効果は国民の生活に深く浸透してきている、②運輸分野では、需給調整規制の段階的廃止等により、新規参入が促進されるとともに、運賃設定の多様化が進み、利用者の選択の幅が広がってきている、③エネルギー分野では、戦後電力・ガス会社の地域独占であったこの分野に「小売の自由化」を取り入れ、本格競争の活性化を目指している、④金融分野では、日本版ビッグバンを目指したいわゆる金融システム改革法等により、資産運用手段の多様化、資産流動化の促進、株式売買委託手数料の自由化等が進み、金融機関が魅力あるサービスを提供できるとともに、利用者も資金の調達・運用における選択の多様化が図られてきている、⑤住宅・土地、公共工事分野では、土地利用規制の合理化が図られ、土地の有効利用が促進するとともに、住宅の品質確保の促進等に関する法律の制定による住宅性能表示制度の導入、建築基準法の性能規定化、いわゆるPFI法の制定による公共施設等の整備等への民間の資金・ノウハウの活用等が図られている、⑥福祉分野では、介護保険制度の導入により、在宅や通所サービスへの民間参入が促進され、民間活力の活用が図られている、⑦労働分野では、有料職業紹介事業、労働者派遣事業の対象業務のネガティブリスト化等を通じて、経済社会情勢の変化に対応した効果的な労働力需給調整機能が強化されてきている等、規制改革（緩和）は、累次の閣議決定等に沿って、着実に推進されている。また、生産性の向上、価格低下、多様で豊かな国民生活の実現、経済の活性化、各国との相互の整合性の実現、国民負担の軽減等、規制改革（緩和）の効果が国民に広く認識され、その重要性はますます高まっている。

（ii）規制改革（緩和）の効果

規制改革（緩和）に伴う需要拡大効果、生産性向上効果、物価引き下げ効果等の経済効果について、経済企画庁が、1999年3月に「近年の規制緩和による経済効果の改訂試算」を、2000年1月に「近年の規制改革の経済効果—利用者メリットの分析」を、5月に「90年代の雇用政策が失業率に与えた影響について」、9月には「規制改革分野における雇用再配置の動向」を取りまとめ、公表した。また、総務庁も、2000年度に規制改革の効果分析を行った。「近年の規制緩和による経済効果の改訂試算（1999年3月）」によれば、情報通信、大規模小売店舗法、定期借地権付住宅、車検等の分野について規制緩和により消費や投資が拡大した効果（需要効果）が1991年度から1998年度の年平均で8.2兆円、価格低下で利用者が支出を節約できた効果（利用者メリット効果）は同期間で6.6兆円と試算された。

「近年の規制改革の経済効果—利用者メリットの分析（2000年1月）」では、国内電気通信、国際電気通信、国内航空、電力等8分野について規制改革による料金・価格の低下による利用者のメリット（消費者余剰）の増加が1998年までの

累計で8.6兆円程度と試算された。「90年代の雇用政策が失業率に与えた効果について(2000年5月)」では、90年代に行われた①雇用調整助成金など短期・一時的な雇用維持政策、②労働者派遣事業や有料職業紹介事業の規制緩和等労働市場のマッチング機能強化策の効果を分析し、前者は90年代半ばに平均0.2ポイント程度の失業率押し下げ、後者については90年代を通じて0.2ポイント程度の押し下げ効果があり、1998年度には規制改革の進展などにより0.3ポイント程度と効果を強めたと試算された。「規制改革分野における雇用再配置の動向(2000年9月)」では、運輸・通信業、卸売・小売業、飲食店等の分野について1992年～1994年、1998年～1999年の期間合計で、110万人程度の入職者の押し上げ、140万人程度の離職者の押し上げ効果があったと試算された。ただし、離職者については、その試算の前提となる廃業率が景気循環に左右される程度が強いため、景気循環の影響を除いて試算すると、合計で90万人程度となる。

2000年度に総務庁で行われた「規制改革の経済効果分析」は、効果分析の対象を従来の調査より広く取って、その効果を定量的に試算できるものは試算し、データの制約等で定量的分析が困難な場合には定性的な分析を試みたものである。したがって、効果を総額で表す性格のものではないが、①定量的に把握できるものについては、成長分野である電気通信分野、大規模店舗立地や電力、石油といった市場規模の大きな分野を中心にすでに大きな効果が試算された。また、②規制改革(緩和)が90年代半ば以降進展したため、現時点では未だその恩恵を受ける実例が乏しく、数字としては大きな効果とならないものの、今後、次第にその効果が増大していくことが確実なものが多いこと、③資料の制約などから数字では計算できないが、消費者の選択肢の拡大等の利便性やコスト削減に確実に効果を挙げているものも多いこと等が明らかにされた。

このように、規制改革の取組みの効果は、着実に結実しつつあり、すでに大きな成果を収めているものも多く、今後さらに累積的に効果が増大することが期待される。また、規制改革の効果は、景気停滞期より、景気回復期に力強く現れることは米国経済の例を見るまでもなく明らかである。したがって今後日本経済が自律的な回復基調となったとき、すなわち消費や投資が拡大する局面で、規制改革によって、より幅広い機会や自由が保証されていることの効果が、さらに大きく現れるものと期待されている。

3. 2000年3月の政府の規制緩和推進3か年計画(再改定)

ここでは、「我が国経済社会の抜本的な構造改革を図り、国際的に開かれ、自己責任原則と市場原理に立つ自由で公正な経済社会としていくとともに、行政の在り方について、いわゆる事前規制型の行政から事後チェック型の行政に転換していくことを基本とする」としている。このため、「①地経済的規制は原則自由、社会的規制は必要最小限との原則の下、規制の撤廃又はより緩やかな規制への移行、②検査の民間移行等規制方法の合理化、③規制内容の明確化、簡素化、④規制の国際的整合化、⑤規制関連手続の迅速化、⑥規制制定手続の透明化を重視し、1998年度から2000年度までの3か年にわたり規制緩和等を計画的に推進する」としている。

そして、「その際、規制緩和の推進に併せて、市場機能をより発揮するための競争政策の積極的展開、事前規制型の行政から事後チェック型の行政に転換していくことに伴う新たなルールの創設や、自己責任原則の確立に資する情報公開及び消費者のための必要なシステムづくりなどの改革に、規制の緩和や撤廃と一体として取り組んでいく」としている。

4. 2001年3月の政府の規制改革推進3か年計画

ここでは、(1)基本目的として、①経済活性化による持続的な経済成長の達成、②透明性が高く公正で信頼できる経済社会の実現、③多様な選択肢の確保された国民生活の実現、④国際的に開かれた経済社会の実現がかかげられ、(2)基本的性格として、次の2つがあげられている。①規制改革委員会の見解、「経済構造の变革と創造のための行動計画」、「e-Japan重点計画」、内外からの意見・要望等により明らかにされた規制改革関連事項を当面の改革事項として確定し、着実に実施。②社会・経済の構造改革の観点から、個々の規制のみならず、関連する制度も含めた見直しを行うために、中長期的な改革課題と改革の基本的な方向を示す。

(3)改革の重点として、①創造性や個性を発揮でき、創意や努力が報われる社会の実現、②医療・福祉、雇用・労働、教育など社会システムの活性化、③新産業・雇用の創出、高コスト構造是正による国際競争力向上、④循環型社会、IT革命に対応した社会の構築、⑤行政の在り方についても事前規制からの転換等があげられ、(4)改革方針として、①経済的規制は原則自由、社会的規制は必要最小限との原則、②より緩やかな規制への移行、③民間移行等規制方法の合理化、④国際的整合化、⑤手続の簡素化、迅速化、透明化、⑥社会的な公正の確保等があげられている。

以上の他に、①規制の見直しに当たって、セーフティネットの確保、公的分野の合理化・効率化、企業における自己責任・情報公開、規制の実効性の確保等に留意し、②市場機能をより発揮するための競争政策の積極的展開等への取組、新たなルール創設・法体系の抜本的見直し、国民が規制改革に主体的に貢献する観点からの情報提供等規制改革と関連する各分野の改革との連携を図ることとしている。

なお、法制度の面では、①民事・刑事の基本法制の整備と②事後チェックを重視したシステムへの移行と司法改革の推進があげられていることが注目に値する。

5. 2001年4月以降の動向

現内閣は経済・社会の「構造改革」の推進を重要な目標に掲げ、郵政3事業の民営化や特殊法人改革などの大掛かりな改革を推進している。また、総合規制改革会議は、7月末に「重点6分野に関する中間とりまとめ」を公表し、秋以降さらに規制改革の推進に取り組む予定である。

6. 規制緩和の具体例――金融分野の規制緩和

(1) 概要

「金融ビッグバン」とは、日本の金融分野に関する規制を広範囲にわたって根底

から見直す計画である。この計画は、当時の橋本総理大臣のイニシアチブによって1996年11月に開始し、その改革の理念として、3つの原則（free, fair, global）が掲げられた。改革は、2001年までにほぼ達成した。

日本経済は、1990年代、株式市場と不動産市場におけるバブルの崩壊を原因とする不況にあえいだ。そして、その結果生じた金融危機に対処するため国は膨大な時間と費用を費やさなければならなかった（現時点でも費やしている）。その結果、規制緩和と世界の金融市場における急速な環境変化への適切な対応が遅れた。ビッグバン計画は、この遅れを取り戻すことを目的としており、2つの注目すべき特徴を持っている。すなわち、改革の対象範囲が広範であり、かつ、改革の日程が明確で迅速であることである。

ビッグバン計画は、日本の資本市場の抜本的な改革を奨励し、銀行中心の金融システムから資本市場重視のシステムへの移行を目指すものである。

（2）具体的な規制緩和項目の例

○純粋持株会社の解禁（1997年12月（非金融会社）、1998年3月（金融会社）施行） 「純粋持株会社」を禁止していた私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律（独禁法）が1997年に改正され、これに対応する形で金融部門に関する関連法令が改正された。純粋持株会社とは、資産の半分超が他の会社の株式である会社をいう。この結果、持株会社の統一的な管理の下に銀行、保険および証券の業務を子会社を通じて行うという、持株会社形態をとる金融グループが出現しつつある。

○外国為替規制の撤廃（1998年4月1日施行） 外国為替及び外国貿易（管理）法（外為法）は、大幅に改正された。たとえば、誰でも許可なしに国外に預金口座を開くことが可能になった。

○新たな監督当局の設置（1998年7月22日と2001年1月6日施行）

1998年7月に金融監督庁が設置され、銀行、証券会社、保険会社の監督権限が大蔵省から移された。2001年1月からは金融庁が、規制の企画立案を含めて金融分野の専属省庁となった。なお、この新しい監督官庁の構築は、日本の金融規制のあり方が、コンセンサス（合意）を基本とするものからルールを基本とするものへと変化することを示唆している。

○証券業者による取引仲介手数料の自由化（1998年4月一部施行、1999年10月1日完全施行） この自由化により、必然的に証券業界における競争が促進される。

○証券業界への参入が免許制から登録制へ変更（1998年12月1日施行）

証券業界への参入基準の引き下げが行われた。同時に、証券会社が他の事業を兼営することを禁止する規定が撤廃された。たとえば、事業会社が、元の事業を営みつつ、証券業に参入することが許されるようになった。証券会社の数が大幅に増加することが予想される。

○銀行による投資信託販売の解禁（1997年12月一部施行、1998年12月1日完全施行） これまで、総額1、400兆円といわれる日本の個人金融資産のうち投資信託に流れるのは、わずか4パーセントであった。銀行預金と郵便貯

金が65パーセントを占めていた。銀行による投資信託販売が行われるようになり、この状況は変わると予想されている。なお、アメリカでは通常であるが日本では認められていなかった会社型ファンドの販売も可能になった(1998年12月施行)。同じく、私募ファンド(限られた数の投資家のみに販売されるファンド)も解禁された(1998年12月1日)。投資信託法は、さらに2000年に大幅に改正された。

○会計基準の改善(1999年度から施行) 連結決算制度、金融資産の時価会計などが義務づけられた。これらの新しい会計基準は国際会計基準と整合的なものとなっている。

○銀行業、証券業および保険業の分断規制の緩和 これは、業態間の垣根を撤廃する自由化である。自由化の中には、これら3業種が子会社を通じてまたは持株会社形態で相互参入することや業態間のファイアーウォールを取り払うことが含まれている。施行日は自由化の内容によって様々であるが、1999年10月以降順次実施されている。

○貸出債権、売掛債権、不動産などの証券化 金融資産の証券化(securitization)を支援するための特別法が1998年6月に成立した(1998年9月1日施行)。この特別法により金融資産を低コストで証券化する方法が許されることとなり、資本市場における資金調達により魅力的なものとなった。この法律(資産の流動化に関する法律)は、2000年に規制緩和の方向で大幅に改正された。

IV. むすびに代えて：日本の経験が示唆するもの

以上に概観したところから、企業活動と政府(国)の役割について、日本での経験が他国に示唆すると考えられる点をいくつかあげると、次のとおりである。

○民法(とくに財産権の承認と契約法の整備)、商法などの基本法制の整備が重要である。

○会社法は、大企業と中小企業との双方についての法整備が重要である。より一般に、近年では、法制度を含めてコーポレート・ガバナンスの重要性が強調されている。

○決済関連法制の整備が重要である。モノが移転したらカネが払われることが市場経済の根本である。大前提として通貨制度と中央銀行制度が重要である。

○日本の場合には、約束手形が企業取引を支えた(手形法のほか、手形交換制度、銀行取引停止処分制度等が重要であった)。

○金融法制(銀行制度、資本市場制度)の整備が重要である。

○規制緩和(規制改革)の計画的な実施が重要である。

参考文献

- 市場経済の基本となる私法ルールについて、
Richard Epstein, Simple Rules for a Complex World (Harvard University Press, 1995)
- 会社法立法のあり方について、
Barnard Black and Reinier Kraakman, A Self-Enforcing Model of Corporate Law,
109 Harvard Law Review 1911 (1996)
- 日本の戦後の経済発展を支えた体制の起源（1940年体制）等について、
岡崎哲二＝奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』（日本経済新聞社、1993年）
- 日本の公務員制度の成功の他国への応用可能性について、
Hyung-Ki Kim, Michio Muramatsu, TJ Pempel and Kozo Yamamura, The Japanese Civil Service
and Economic Development: Catalysts of Change (Clarendon Press, 1995)
- アジア諸国の経済発展と法制度との関係について、
World Bank, The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy
(A World Bank Policy Research Project, 1993)
Katharina Pistor and Philip A. Wellons, The Role of Law and Legal Institutions in Asian
Economic Development 1960-1995 (Asian Development Bank and Oxford University Press,
1998)
- 筆者の著作として、
Hideki Kanda, Japan's Financial Big Bang: Its Impact on the Legal System and Corporate
Governance, in: Takeo Hoshi and Hugh Patrick (eds.), Crisis and Change in the
Japanese Financial System 277 (Kluwer Academic Publishers, 2000)
Hideki Kanda, Legal and Regulatory Reforms for Effective Corporate Governance
(paper submitted to ADB Training Workshop, 1999)
Hideki Kanda, Regulatory Differences in Bank and Capital Market Regulations
(paper submitted to ADBI/Wharton Seminar, 2001)
- 規制緩和関係の資料として、
規制緩和白書2000年版（総務庁、2000年12月）
規制改革委員会『規制改革についての見解』（2000年12月）
規制改革推進3か年計画（2001年3月閣議決定）
総合規制改革会議『重点6分野に関する中間とりまとめ』（2001年7月）
- 現内閣による経済・社会の構造改革の基本方針として、
経済財政諮問会議『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』
（2001年6月）

日本における公的企業体の役割

—日本の公的企業体(特殊法人、独立行政法人等)の歴史的状況及び問題点—

東京大学名誉教授

塩野 宏

I 公的業務に関する国と私企業の役割分担の原則

日本国憲法は、鉄道、電気、通信などの公的業務の提供主体について、特別の規定を置いていない。日本国憲法は、営業の自由、財産権を保障しているので、自由主義経済体制をとっていると解されるが、自由主義経済体制であるからといって、公的業務を私企業だけが提供すべきであるということにはならない。そこには、政策的判断の余地が広く残されている。しかし、憲法が自由主義経済体制を採用していることからすると、公共の利益に関する業務であっても、民間企業が提供するのが原則であって、彼らでは適切に業務が提供できないときに、国は民間の活動を規制し、場合によっては自ら業務を行うという意味における国と私企業の役割分担原則が妥当しているといえることができる。これを政府の業務の補完性の原則といえることができる。

II 公的企業体の種類

国が業務の提供主体となるといっても、いろいろな方法がある。国が直接業務を提供する、つまり、政府直営の公的企業がある。日本でも例えば、郵政事業、国有林野事業、造幣事業、印刷事業は現在でも、国の行政組織の一部をなす行政機関が担当している。

そうではなく、国とは法人格が別の特別の法人を設立し、これによって、公的役務を提供させることもある。これは、自由主義体制をとる国で共通して採用されている方法であるが、その法人の組織形態はそれぞれの国の法制度によってかなり違いがある。この報告では、国の通常の行政組織体ではなく、国から独立した法人格を有して、国の業務の一部を担当する企業を公的企業体という名前と呼ぶこととする。私自身は、これを特別行政主体という言葉で呼んでいるが、日本ではまだあまり一般に用いられている言葉ではないので、ここでは、もう少し分かりやすい「公的企業体」という言葉を用いる。

日本では、公的企業体として、特殊法人、認可法人、指定法人の三つの種類がある。この区別は、極めて法技術的なものである。次のように定義されている。

まず、特殊法人は、総務省設置法第4条第13号に規定される「法律により直接設置される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立される法人」であって、この場合、「特別の設立行為」とは、「政府が任命する設立委員が行う設立に関する行為」をいうのである。代表例として、日本道路公団、日本放送協会(NHK)がある。

認可法人は、特別の法律に基づいて、数を限定して設立される法人であり、「特別の設立行為」によって設立されるのではなく、民間の関係者が発起人となって自主的に設立されるものであるが、その設立などにつき主務大臣の認可が必要となるものである。代表例として、預金保険機構、日本障害者雇用促進協会がある。

指定法人は、民間の法人であるが、法令に基づき、特定の業務を行うものとして行政機関により指定された法人をさす。代表例として、指定証明機関（無線設備の技術基準適合証明に関するもの）、放送番組センターがある。

このうち、日本で最も重要な役割を果たしてきたのが、特殊法人であるので、以下、特殊法人を中心として報告をする。2001年6月現在の特殊法人の全体は別表一参照。

Ⅲ 特殊法人の種類

特殊法人の定義が、形式的なものであるため、特殊法人の種類は極めて多様である。まず、名前も公団、事業団、金庫、機構などいろいろである。その業務の内容からしても、道路、鉄道の整備のような国土の基盤整備に関するものから、金融業務、国際交流、競馬や競輪などの公営競技の開催をするものなどいろいろである。資金的にも、全額政府出資のものもあれば、一部に民間または地方公共団体の出資があるものもある。經常の資金を政府からの交付金で賄っているものもあれば、日本放送協会のように、業務の利用者からの収益（受信料）によっているものもある。さらに、旅客輸送を業務とするJR各社は、特殊法人ではあるけれども、組織的には、株式会社であって、日本ではこのような、株式会社形態をとっている特殊法人を特殊会社と呼んでいる。

このように、内容的にも、組織的にもいろいろな特殊法人が雑然として存在しているのは、特殊法人に関する共通の法律や一貫した政府の方針があって作られたのではなく、そのときどきの要請により、特殊法人が個別の設立されたことによる。

Ⅳ 特殊法人の展開

日本では以前から、政府が株式を保有している特殊会社という公的企業体があったし、営団という名称をもったものもあったが、特殊法人という概念自体は、日本国憲法になってから作られたものである。別表二に示されているように、日本の経済成長とともに非常に数多く作られた。

特殊法人のそれぞれの設立の直接の理由は異なっているが、日本の国土基盤、交通網の整備や、産業振興のための金融の充実など国家の担当する分野が広く存在していたことが、特殊法人を数多く生み出した基本的理由である。これらの目的を達成するには、民間資本では不十分であるとされたのである。さらに、国の行政組織から分離して、独立の法人格をもった特殊法人にこれらの業務を担当させることによって、業務管理、財務管理、人事管理などに民間の手法を採り入れることができ、より、効率的な業務運営ができるということも、設立の理由とされた。

現在、日本において特殊法人は厳しい批判の対象となっている。しかし、その際でも、特殊法人方式による公的業務の提供が完全に失敗であったというのではなく、特殊法人がこれまで日本の国土基盤等の整備に果たしてきた役割は、認められているのである。

Ⅴ 特殊法人の法的位置づけ

報告者が専門としている行政法の立場からすると、特殊法人の法的位置づけ、とりわけ、国との関係が最も問題となる。なお、この場合、国自体も法人格を有

し、その活動のために、各種の行政機関を備えた組織体であるという理解を前提とする。

その際、大きく二つの問題がある。一つは、特殊法人といっても極めて様々なものがあるので、国との関係でも異なった種類があるのではないかという点である。すなわち、特殊法人の多くは、国の業務を担当するもので、したがって、それは独立の法人格をもつけれども、実質的には、国の一分枝であるとされてきた。したがって、この報告でいう公的企業体そのものである。これに対して、近年では、特殊法人のなかにも、法的には国の一分枝とは認められないものがあることが主張されるようになった。たとえば、各旅客鉄道会社のような特殊会社や、日本放送協会などである。これらの法人の設立については確かに特別の手続が取られているけれども、これらの法人は政府の一部ではなく、その業務の遂行に国が特別の関心を持っているので特殊法人設立の手続がとられるようになったものであると説明される。たとえば、各旅客鉄道会社は商法上の会社であって、国の一部ではないというのである。しかし、この学説によっても、日本道路公団や水資源開発公団など特殊法人の大部分は、法人格は国とは別であっても、政府の一分枝である、したがって、日本の行政法上の概念である行政主体に属すると説明されている。認可法人、指定法人もそのすべてが公的企業体ではないことが指摘されている。

いま一つの問題は、特殊法人と国との法的関係である。特殊法人を設立する趣旨は、一方において、これらの法人が自主的、効率的に業務を遂行することを確認しようとするにある。他方、これらの法人を完全に民営化しないで、特殊法人にしておくのは、業務の公的性格が強いので、国が業務の遂行に特別の監督をすることを可能にしようという考慮に基づく。そこで、特殊法人については、その設立法で、監督についての特別の規定を置いている。これによって、今述べた二つの相反する要請に答えようとしているのである。さらに、法技術的には、国と特殊法人の間に紛争が生じたときにそれは法律上の争訟として、裁判上の問題となるのか、国家の内部的な争いとなるにとどまるのか、という問題がある。この点についての最高裁判所の判例は、争いの種類によっては、とりわけ、金銭上の問題で争いが国と特殊法人の間に生じているようなときには、法律上の争訟性を認めている。

なお、特殊法人に勤務する者は、国家公務員ではなく、当該法人と通常の雇用関係に立ち、その関係は労働法の摘要をうける。ただし、特殊法人の職員は、設立法のなかで、刑法上の公務員と規定されている。つまり、特殊法人の職員は、収賄罪の適用を受ける。

Ⅶ 行政改革の対象としての特殊法人

特殊法人は国土の基盤整備、産業振興のための金融などを目的として、数多く設立されてきた。しかし、特殊法人の増大は同時に国家機能の増大、国家支出の拡大を招くことになる。そこで、日本で高度経済成長が一段落し、社会資本が一定程度充実し、民間資本の力が増してくると、特殊法人の存在意義が問われるようになった。そして、国の行財政の簡素合理化が重要な政治的課題になると、行政改革の一環として、特殊法人改革が主張されるようになった。すでに、1980年初頭の第2次臨時行政調査会（日本では第2臨調、あるいは土光臨調とも呼ばれる）答申では、国有鉄道の分割・民営化を始めとする特殊法人の整理・合理

化が強調された。さらに、近年では橋本総理大臣（当時）が議長となった行政改革会議報告でも、行政の減量、効率化という項目のなかで、特殊法人の徹底した見直しが指摘されている。

これらの報告等に通じる特殊法人に対する批判の根本には、特殊法人のなかにその使命を果たし終えたか、役割が低下しているもの、民間業者に委ねても、適正な役務の提供が可能なのがあるにもかかわらず、従来のままに存続しているものが多いということがある。すなわち、組織は一度作られると、その組織に利害関係を持つものが多く存在しているので、その改変は甚だ困難であるということがここ示されているのである。

さらに、日本で特殊法人に対しては、人事、経営のあり方に対する批判も多い。例えば、特殊法人の役員には、高級官僚であった人が就任する、いわゆる天下りの例が多く見られ、これらの人のなかには、幾つかの特殊法人、認可法人の役員を勤めていく、いわゆる渡り鳥の現象もある。これらは国民の目から見ると、役人に対する不当な優遇措置であるということになる。

経営のあり方についても、国の監督が強いために自律性・自主性が欠如している、事業運営が非効率である、経営内容が不透明である、経営責任体制が不明確であるなどの批判が加えられてきた。

このような事情を背景にして、政府は特殊法人改革を行政改革の主要な柱の一つとしている。すなわち、2000年12月1日に閣議決定された行政改革大綱で、新たな時代にふさわしい行政組織・制度への転換を目指す観点から、特殊法人の改革がとりあげられた。これに対応して、国会は本年6月に特殊法人等改革基本法を制定した。この法律は、特殊法人等改革推進本部の設置、当該推進本部による特殊法人等整理合理化計画の策定を定めるとともに、集中改革期間（2001年～2006年）内での法制上の措置その他の必要な措置をとることを政府の義務としているものである。

Ⅶ 特殊法人の整理と独立行政法人の設立

以上に、日本における特殊法人の発生、展開、整理の過程を簡単にみたが、これによって、日本では、国の直営企業以外はすべて、民間の企業により公的業務が提供されることになるというような誤解がなされてはならない。確かに、理念的には、特殊法人を含む公的主体による業務の提供は民間活動の補完にとどまるべしという考え方が現在非常に強くなっているし、それが完全になされれば、特殊法人は消滅することになる。しかし、補完性の原理がもっとも進んでいるアメリカ合衆国においても、政府の設立による公的企業は決して少なくない。ヨーロッパ諸国では公的企業体の業務範囲は広範に渡っている。

日本においても、一方で特殊法人の整理が主張されているのと並行して、新たな種類の公的企業体、すなわち、独立行政法人の設立が進められているのである。

独立行政法人は、先に指摘した行政改革会議報告で提案されたもので、同報告は特殊法人の整理・合理化を提案すると同時に、国民の需要に即応した効率的な業務運営の必要性を認めている。同報告は、その必要性を充たすために、政策の企画立案機能と実施機能を分離して、実施部門については、独立の法人格を有する「独立行政法人」を設立することを提案している。この構想にもう一つ特徴的なことは、個別の独立行政法人の設立は個別の設立法によることとするが、これら独立行政法人の共通する法律を作ることを提案していることである。報告書は、

従来の特殊法人に存在するいろいろの欠陥の大きな原因として、特殊法人に関する共通の制度的枠組みがないことがあるとして、独立行政法人に関する共通の原則の制度化を提言している。

この構想に基づき、日本では1999年に独立行政法人通則法が制定されるとともに、個別の独立行政法人に関する設立法が逐次制定されている。独立行政法人通則法においては、独立行政法人は、① 国民生活・社会経済上の見地から確実に実施されることが必要な事務・事業で、② 国が自ら主体となって直接に実施する必要はないもののうち、③ 民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの、又は④ 一つの主体に独占して独占して行わせることが必要であるものと、定義されている。これは、私の報告の冒頭にのべた補完性の原則を具体化したものといえる。通則法の特徴としては、特殊法人にみられるような主務大臣による一般的監督規定が設けられていないこと、独立行政法人評価委員会が専門的立場から評価し意見を述べることとなっていること、独立行政法人の活動について主務大臣が中期目標を定めるが、この範囲内で独立行政法人自ら中期計画を作成し自主的に業務を遂行できることとするとともに、業績悪化の場合には、主務大臣による役員の解任権を定めていることなど、特殊法人の弊害を除去しようとしていることである。

独立行政法人は行政の減量化という国家目標のもとに構想され、その際の行政というのは、政府が直接行う業務のことを指しているので、独立行政法人通則法が適用される個別の独立行政法人は従来、各省・庁の中に置かれていたいろいろの研究施設、教育関連施設、文化施設を対象としている。たとえば、通信総合研究所、土木研究所、国立女性教育会館、国立少年自然の家、国立美術館、国立博物館などである。なお、国立大学は、文部科学省が所管する国の施設であるが、これも、独立行政法人化するというのが政府の考えである。しかし、国立大学には憲法上、大学の自治が保障されているので、独立行政法人通則法そのままでは適切でないことがあるところから、現在、関係者の間で意見の調整中である。他に独立行政法人化が予定されているものとして、国立病院がある。

これまでの特殊法人は独立行政法人ではなく、独立行政法人通則法の適用を受けない。しかし、特殊法人のなかには、独立行政法人通則法の適用をしたほうが合理的なものもある。そこで、現在の特殊法人改革においては、特殊法人から独立行政法人への移行も検討の対象とされている。

Ⅶ まとめ

日本のこれまでの公的企業体の変遷は、次のことを示している。

第一に、日本では、特殊法人の整理合理化が緊急の課題となっているが、それは、国以外の特別の法人によって、公的業務を遂行する必要性が全くなかったことを意味するのではない。そのことは、世界各国に共通している。ただ、その必要性の度合いは、それぞれの国の社会資本充実の程度や民間企業の力の強弱によって異なってくる。

第二に、特殊法人の展開過程が示しているように、組織は一度作られると、その使命が完了し、あるいはその必要性が少なくなっているときでも、その改廃をすることはなかなか困難で、そのためには、強い政治力を必要とする。また、組織体は、必ずしも必要でない分野にまで業務を拡大して組織の存続を図る傾向がある。

第三に、公的企業体の人事管理が通常の行政組織と一体化することは、それなりの利益があるが、ともすると、それは、いわゆる天下りの温床になりやすい。

第四に、公的企業体の運営は一方において通常の行政組織では賄えない弾力性を可能ならしめる。他方、これに対する監督も必要であって、この間の調和を図ることが必要であるが、日本のこれまでの経験は、これが極めて困難なものであることを示している。

第五に、これらの問題に対処するための重要な方策として、公的企業体の業務運営の公開性、透明性を実現すること、常にその業績の評価をしていくことが挙げられる。日本でも、ようやく、行政機関に対する情報公開法が制定されたが、独立行政法人、特殊法人等を対象とする情報公開制度を整備するための法律案が作られ、現在、国会で審議中である。この法律案の原案は、政府に置かれた特殊法人情報公開検討委員会で作成したものであるが、私はその検討委員会の委員長として、案の作成に参加した経験がある。

さらに、独立行政法人通則法で、独立行政法人評価委員会を各省に設置して、当該省が所管する独立行政法人の業務の実績評価をすることとしている。

これらの制度は発足したばかりのもの、あるいは、現在国会で審議中のものであるので、期待通りの成果をあげるかどうかは今後にまたなければならない。しかし、私は、これらの制度は公的企業体の国民に対する説明責任を果たさせるために必要不可欠なものであると考えている。



2001年9月4日
全国人民代表大会常務委員会法制工作委员会訪問
人民大会堂にて記念撮影
中央左 中央右
伊藤財団会長 下耀武副主任

別表一特殊法人

名称	根拠法
奄美群島振興開発基金	奄美群島振興開発特別措置法（昭和二十九年法律第百八十九号）
宇宙開発事業団	宇宙開発事業団法（昭和四十四年法律第五十号）
運輸施設整備事業団	運輸施設整備事業団法（平成九年法律第八十三号）
沖縄振興開発金融公庫	沖縄振興開発金融公庫法（昭和四十七年法律第三十一号）
科学技術振興事業団	科学技術振興事業団法（平成八年法律第二十七号）
核燃料サイクル開発機構	核燃料サイクル開発機構法（昭和四十二年法律第七十三号）
簡易保険福祉事業団	簡易保険福祉事業団法（昭和三十七年法律第六十四号）
環境事業団	環境事業団法（昭和四十年法律第九十五号）

関西国際空港株式会社	関西国際空港株式会社法（昭和五十九年法律第五十三号）
九州旅客鉄道株式会社	旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律 （昭和六十一年法律第八十八号）
金属鉱業事業団	金属鉱業事業団法（昭和三十八年法律第七十八号）
勤労者退職金共済機構	中小企業退職金共済法（昭和三十四年法律第六十号）
公営企業金融公庫	公営企業金融公庫法（昭和三十二年法律第八十三号）
公害健康被害補償予防協会	公害健康被害の補償等に関する法律（昭和四十八年法律 第百一十一号）
国際観光振興会	国際観光振興会法（昭和三十四年法律第三十九号）
国際協力銀行	国際協力銀行法（平成十一年法律第三十五号）
国際協力事業団	国際協力事業団法（昭和四十九年法律第六十二号）
国際交流基金	国際交流基金法（昭和四十七年法律第四十八号）
国民生活金融公庫	国民生活金融公庫法（昭和二十四年法律第四十九号）
国民生活センター	国民生活センター法（昭和四十五年法律第九十四号）
雇用・能力開発機構	雇用・能力開発機構法（平成十一年法律第二十号）
四国旅客鉄道株式会社	旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律

社会福祉・医療事業団	社会福祉・医療事業団法（昭和五十九年法律第七十五号）
社会保険診療報酬支払基金	社会保険診療報酬支払基金法（昭和二十三年法律第二百二十九号）
住宅金融公庫	住宅金融公庫法（昭和二十五年法律第五十六号）
首都高速道路公団	首都高速道路公団法（昭和三十四年法律第三百三十三号）
商工組合中央金庫	商工組合中央金庫法（昭和十一年法律第十四号）
新エネルギー・産業技術総合 開発機構	石油代替エネルギーの開発及び導入の促進に関する法律 （昭和五十五年法律第七十一号）
心身障害者福祉協会	心身障害者福祉協会法（昭和四十五年法律第四十四号）
新東京国際空港公団	新東京国際空港公団法（昭和四十年法律第一百五号）
石油公団	石油公団法（昭和四十二年法律第九十九号）
地域振興整備公団	地域振興整備公団法（昭和三十七年法律第九十五号）
地方競馬全国協会	競馬法（昭和二十三年法律第五十八号）
中小企業金融公庫	中小企業金融公庫法（昭和二十八年法律第三百三十八号）
中小企業総合事業団	中小企業総合事業団法（平成十一年法律第十九号）
帝都高速度交通営団	帝都高速度交通営団法（昭和十六年法律第五十一号）

電源開発株式会社	電源開発促進法（昭和二十七年法律第二百八十三号）
東海旅客鉄道株式会社	旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律
都市基盤整備公団	都市基盤整備公団法（平成十一年法律第七十六号）
西日本電信電話株式会社	日本電信電話株式会社等に関する法律（昭和五十九年法律第八十五号）
西日本旅客鉄道株式会社	旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律
日本育英会	日本育英会法（昭和五十九年法律第六十四号）
日本學術振興会	日本學術振興会（昭和四十二年法律第二百二十三号）
日本貨物鉄道株式会社	旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律
日本勤労者住宅協会	日本勤労者住宅協会法（昭和四十一年法律第三百三十三号）
日本芸術文化振興会	日本芸術文化振興会法（昭和四十一年法律第八十八号）
日本原子力研究所	日本原子力研究所法（昭和三十一年法律第九十二号）
日本小型自動車振興会	小型自動車競争法（昭和二十五年法律第二百八号）
日本自転車振興会	自転車競技法（昭和二十三年法律第二百九号）
日本私立学校振興・共済事業団	日本私立学校振興・共済事業団法（平成九年法律第四十八号）
日本政策投資銀行	日本政策投資銀行法（平成十一年法律第七十三号）

日本船舶振興会	モーターボート競走法（昭和二十六年法律第二百四十二号）
日本体育・学校健康センター	日本体育・学校健康センター法（昭和六十年法律第九十二号）
日本たばこ産業株式会社	日本たばこ産業株式会社法（昭和五十九年法律第六十九号）
日本中央競馬会	日本中央競馬会法（昭和二十九年法律第二百五号）
日本鉄道建設公団	日本鉄道建設公団法（昭和三十九年法律第三号）
日本電信電話株式会社	日本電信電話株式会社等に関する法律
日本道路公団	日本道路公団法（昭和三十一年法律第六号）
日本貿易振興会	日本貿易振興会法（昭和三十三年法律第九十五号）
日本放送協会	放送法（昭和二十五年法律第百三十二号）
日本労働研究機構	日本労働研究機構法（昭和三十三年法律第百三十二号）
年金資金運用基金	年金資金運用基金法（平成十二年法律第十九号）
農業者年金基金	農業者年金基金法（昭和四十五年法律第七十八号）
農畜産業振興事業団	農畜産業振興事業団法（平成八年法律第五十三号）
農林漁業金融公庫	農林漁業金融公庫法（昭和二十七年法律第三百五十五号）
農林漁業団体職員共済組合	農林漁業団体職員共済組合法（昭和三十三年法律第九十九号）
阪神高速道路公団	阪神高速道路公団法（昭和三十七年法律第四十三号）

東日本電信電話株式会社	日本電信電話株式会社等に関する法律
東日本旅客鉄道株式会社	旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律
放送大学学園	放送大学学園法（昭和五十六年法律第八十号）
北海道旅客鉄道株式会社	旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律
北方領土問題対策協会	北方領土問題対策協会法（昭和四十四年法律第三十四号）
本州四国連絡橋公団	本州四国連絡橋公団法（昭和四十五年法律第八十一号）
水資源開発公団	水資源開発公団法（昭和三十六年法律第二百十八号）
緑資源公団	緑資源公団法（昭和三十一年法律第八十五号）
理化学研究所	理化学研究所法（昭和三十二年法律第八十号）
労働福祉事業団	労働福祉事業団法（昭和三十二年法律第二百二十六号）

(目 次)

公的企業の民営化をめぐる諸問題

－ 日本国有鉄道の民営化の経緯と関係法令 －

東日本旅客鉄道株式会社

元副社長 吉 田 耕 三

一．日本国有鉄道の経営の破綻とその原因

二．国鉄改革の概要

三．国鉄改革に伴う諸問題

1．分割に伴う利益調整

2．完全民営化

3．余剰人員対策

4．長期債務の処理

四．国鉄改革の成果

公的企業の民営化をめぐる諸問題

- 日本国有鉄道の民営化の経緯と関係法令 -

一、日本国有鉄道の経営の破綻とその原因

1. 日本国有鉄道の経営の破綻

(1) 日本国有鉄道は、第2次大戦後の1949年にそれまで国の直営であった鉄道事業を引き継いで生まれた公社である。

公社は、国の全額出資形態をとる特殊法人であり、独立採算制をとっていた。

(2) 長い歴史をもつ国鉄は、第2次大戦後の混乱期に一時的に赤字を計上したことを除けば、交通市場における独占的地位を背景として一貫して黒字基調で推移して来た。

しかし、1964年に至ってはじめて300億円の赤字を出し、その後は坂から転げ落ちるように急速に経営が悪化し、20年後の1985年には赤字額は約80倍の2兆4,500億円にも達し、借入金の残高も24兆円にのぼっていた。民間会社なら、すでに破産した状態であった。

国鉄損益状況の推移

(単位：億円)

	1963年度	1964年度	1968年度	1981年度	1985年度	1986年度
収 入	5,687	6,002	9,111	28,302	33,106	34,158
経 費	5,113	6,302	10,509	46,495	57,585	53,447
損 益	574	△300	△1,398	△18,193	△24,479	△19,279
国家助成	—	—	54	7,334	8,001	5,669
借 入 金	6,890	8,313	19,306	161,515	235,610	250,652

(3) 国鉄経営の赤字が増大して行く中で、国鉄の現場の荒廃も進んでいた。ヤミ手当の支給や突発休の頻発、現場協議の荒廃など職場規律の乱れが連日新聞に報道され、世論の批判も高まるにつれ、国鉄改革に反対する政治勢力も徐々に変質して行った。

2. 臨時行政調査会及び日本国有鉄道再建監理委員会の答申

このように国鉄経営の危機的状況が進む中で、総理府に設置された臨時行政調査会は、1982年に出した行政改革全般にわたる答申の中で、国鉄についても抜本的な改革

方策として分割・民営化の基本的方向を打ち出し、その詳細な具体策の確立を総理府に設置された日本国有鉄道再建監理委員会の検討に委ねた。

国鉄の内外にも抜本的な改革に対する反対勢力が強かったが、改革への流れを決定づけたのは、当時改革に消極的だといわれた国鉄総裁の総理大臣による更迭であった。これにより改革案の具体的な詰めも一気に進んだ。そして、1985年7月に監理委員会の答申が出され、この内容に沿って国鉄の分割・民営化が断行された。

3. 経営破綻の原因

国鉄の経営が破綻した基本的な背景としては、日本の高度成長期を通じ、自動車や航空機が急速に発達し、交通市場における国鉄の独占性が失われたにもかかわらず、国鉄がこのような時代の変化に的確に対応できなかったことが挙げられる。

交通機関に占める国鉄のシェア				
		1980年度		1986年度
旅 客	:	51%	→	23%
貨 物	:	40%	→	5%

そして、このような変化に対応できなかった根本的な原因は、公社という制度の下で、かつ全国一元の巨大組織という経営形態そのものに内在しているとされた。

(1) 公社制度の問題点

- ① 公社制度は、そもそも予算、人事など経営上の重要事項について国の厳しい監督規制を受けており、国の関与の度合いが大きいので、経営の自主性が失われがちであり、経営責任が不明確になる。たとえば、赤字ローカル線の建設など経営を無視した政治の介入などの外部からの干渉を招きやすい。
- ② 国有鉄道で倒産がありえないという意識が労使双方に親方日の丸意識を生み、労使関係が不正常なものとなり、生産性は低下する。
- ③ 国鉄は公共の福祉を増進することを目的とした企業体であり、鉄道以外の関連事業を拡大してゆくことにはおのずから限界がある。

(2) 全国一元的組織の問題点

- ① 鉄道は労働集約的産業であり多数の職員を抱える巨大組織では、末端の現業機関に至るまでの適切な経営管理が行われ難い。
- ② 全国一元的組織では、画一的な業務運用になりがちで、各地域の交通市場の実態に即し難い。
- ③ 各地域の相互間や旅客と貨物の事業相互間で不合理な依存関係が生じやすく、経営の効率化を阻害している。

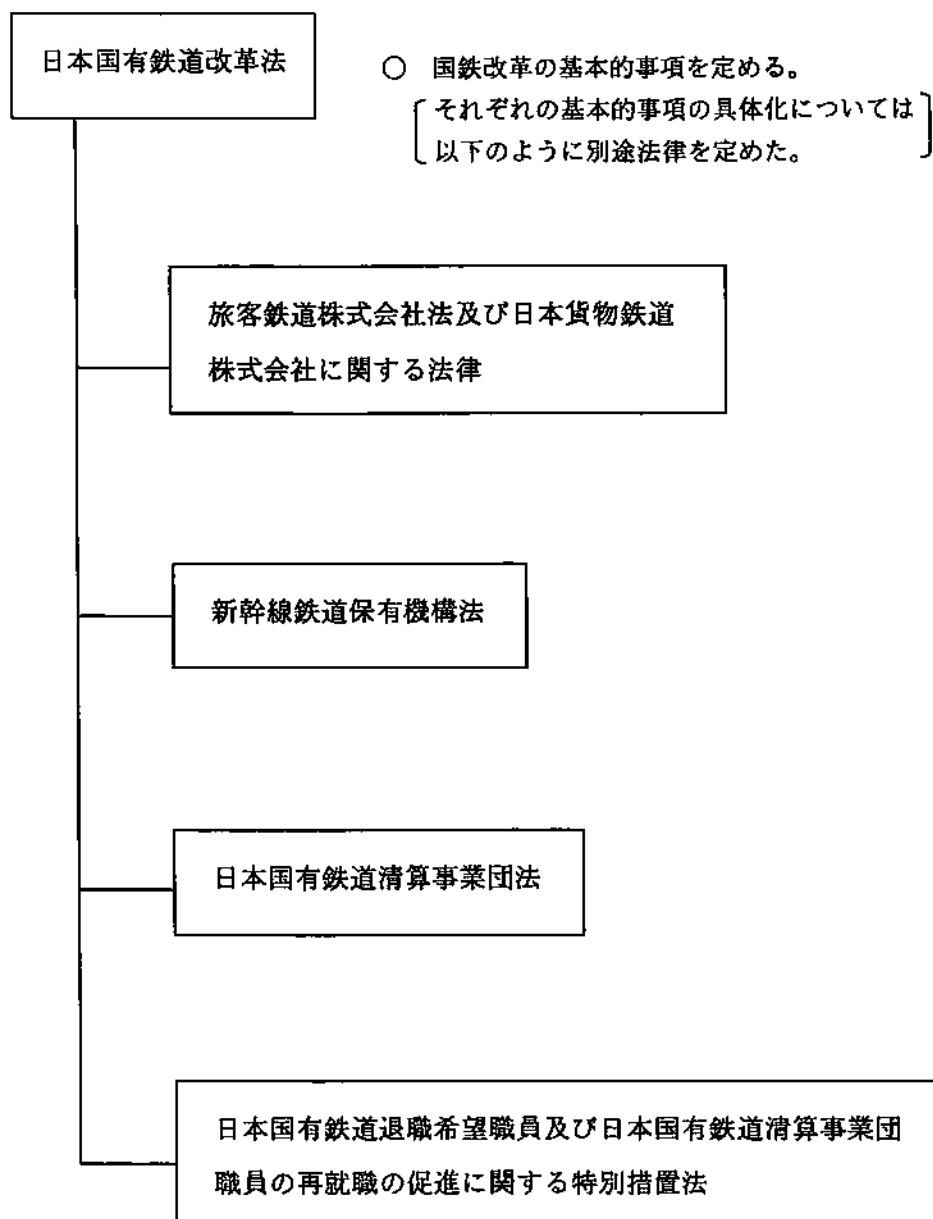
二. 国鉄改革の概要

このように国鉄事業破綻の原因が公社制度に内在する構造的なものであるので、効率的な経営体制を確立するため経営形態を抜本的に改革することとなった。

1. まず、経営規模の適正化のため、旅客鉄道事業については全国を6地域に分割し、貨物鉄道事業については、長距離のコンテナ輸送が太宗を占めているという鉄道貨物の流動実態から全国1社とし、旅客鉄道事業とは分離する。
2. 経営責任の明確化と経営の自主性の確保のため、その経営組織を民営化（株式会社化）する。
3. また、国鉄自身はその法人格の連続性を保ちつつ日本国有鉄道清算事業団に移行する。
いわゆる3公社の改革のうち日本電信電話公社及び日本専売公社の民営化の場合には、従来から黒字経営であったので一切の権利及び義務は包括的にそれぞれの新会社に承継されたが、国鉄改革の場合は、新会社の事業の遂行上過重な負担となる長期債務の処理や適正要員を超える余剰人員の再就職の促進を図る必要があるので、これらの業務を清算事業団に行わせることとした。

図-2

国鉄改革関連法の体系（当初）



三. 国鉄改革に伴う諸問題

1. 分割に伴う利益調整

旅客鉄道事業の分割にあたっては、旅客流動への障害をできるだけ小さくするため、地域的な人の流れがある程度まとまっているように分割する。このような観点からまず3島を分離する。次いで本州については、そのような観点のほか、新幹線の輸送量が大きいのので各新幹線を軸に3分割した。

このように分割は、適正規模を考案しつつ、できるだけ旅客流動のまとまりに配慮して行ったので、その結果として、採算性の点では大きなアンバランスが生じた。

新会社は赤字スタートではヤル気を失うので、各社とも収支トントンの姿（収入の1%程度の経常利益）で公平にスタートできるように以下のような利益調整措置を講じた。

(1) 3島会社への経営安定基金の設置

3島会社の経営環境は大変厳しいので、①長期債務は承継しない（借金ゼロ）、②それでも生じる損失を補填するため、公的助成を毎年行うのでは自立性を阻害するので、会社発足時に一括助成することとし、各3島会社にそれぞれ経営安定基金を設け（北海道6,800億円、四国2,100億円、九州3,900億円、計12,800億円。運用利率7.3%（長期国債の利子率の過去10年間の平均））その運用益で営業赤字を埋めて利益ができるようにした。なお、この12,800億円は国鉄が負担し、国鉄の長期債務の一部として本州3社が実質的に負担している。

(2) 新幹線鉄道保有機構による一括保有

本州3社についても大きな収支の不均衡があった。その主要な要因が既設の4新幹線の建設時期の違いなどによる資本費の大きな格差や現状の輸送量の大きな格差に基づくものであり、また輸送量の将来の伸び率にも各新幹線毎に格差があり、かつ、先行き不透明であった。

このような事情を背景として会社間の経営基盤の均衡化を弾力的に図って行くため、新幹線を一括保有する新幹線保有機構を設立し、保有機構が各会社对新幹線を貸付け、各新幹線の輸送量等に応じて算定される貸付料を徴収し、新幹線全体の資本費（保有機構が負う債務の償還）に充てることとし、かつ、その貸付料は輸送量の変化に応じ2年毎に見直すこととした。

その後、本州3社の好調な経営状況を背景に株式の上場問題が具体化して来た。株式市場関係者からは、上場に際しては新幹線の巨額の資産の帰属や債務額の確定の必要性が指摘された。国鉄改革後5年を経過し、事情も変化し、各線の輸送量の推移も安定し、その収益力を見通すことも可能となったので、1991年、各線毎の長期的な収益力の見通しを基礎として各線の譲渡価格を算定し、各新幹線をそれぞれの本州3会社に譲渡した（新幹線鉄道に係る鉄道施設の譲渡等に関する法律）。

これにより新幹線鉄道保有機構は解散した。

2. 完全民営化

(1) 特殊会社

民営化は、株式会社ではあるが広義の特殊法人である特殊会社とされた。それは一つには、鉄道事業の停滞は一刻たりとも許されないので強制設立する必要があること、二つには、効率的な経営体制を確立し、健全経営を確立するという政策目的を実現するため、ある程度の国の監督が必要とされたためである。

しかし、できるだけ私鉄並みの経営ができるよう国の規制の程度は最小限にとどめるべきとされた。実際、例えば取締役の大臣認可について、他の特殊会社法と異なり、代表権のある取締役に限定されるなど、かなりゆるやかな規制となっている。

(2) 完全民営化

国鉄再建監理委員会の答申でも「経営基盤の確立等諸条件が整い次第、逐次株式を処分し、できる限り早期に純民間会社に移行する」ことが求められていた。

改革後、新会社の経営は総じて順調に推移しているが、特に本州3社については、会社発足後4年目から1割配当を実施し、さらに株式の上場についても、東日本会社では発足後7年目の1993年に、西日本会社では1996年に、東海会社では1997年に、それぞれ株式の上場を果たした。このような状況から、本州3社については純民間会社とするための条件が整ったとされ、本年6月、本州3社については特殊会社法の適用を除外するための法律改正が行われ、6月以内に施行されることとなっている（旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律の一部を改正する法律）。これにより一層の自主的で責任のある経営体制が確立されることとなった。

なお、株式は3社合計で824万株のうち622万株（75%）を売却しており、その売却額は2兆7,000億円に達している。未だ残りの25%を国が保有しているが、いずれ近いうちに完全売却されることとなる。

ただ、今回の法律改正においては、その附則で、国土交通大臣は、国鉄改革の経緯を踏まえ、当分の間、次の3点についての指針を定めることとしており、適用除外後の本州3社はこれを守守するよう要請している。

①新会社（7社）間の連繋及び協力（貨物会社に対する低廉な線路賃付料の維持等）、②赤字ローカル線の廃止問題に対する慎重な対処等、③中小企業への配慮（改正前の会社法第10条）の3点である。

(3) 3島会社及び貨物会社の株式の上場

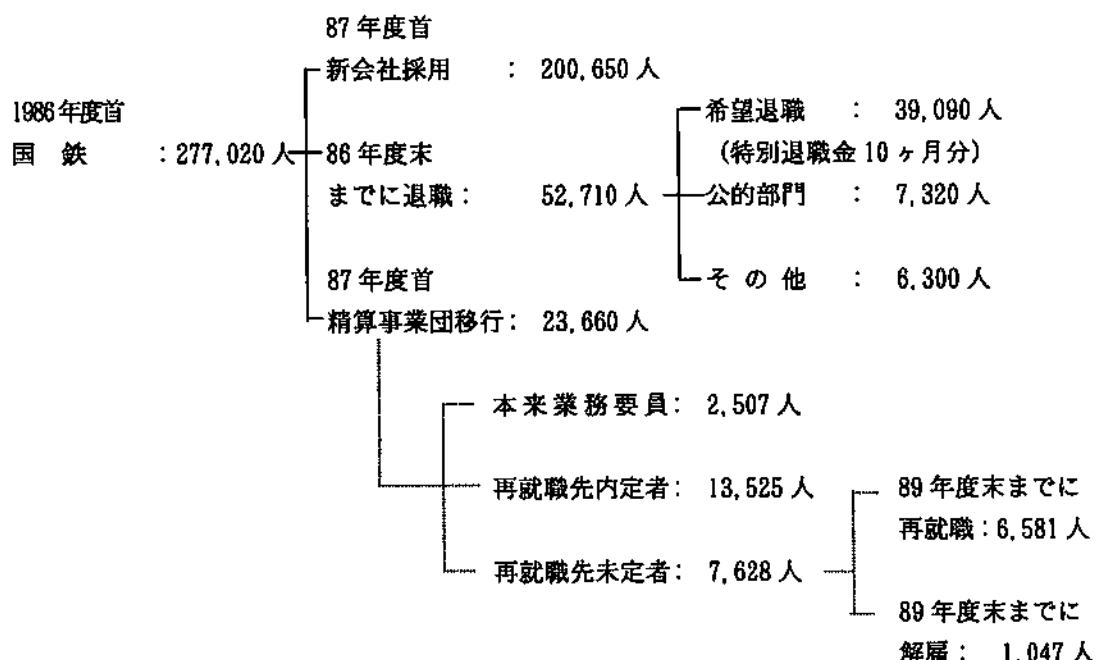
3島会社については、発足以来黒字を計上しているが、最近の低金利の長期化による経営安定基金の運用益の減少により、その経営環境は厳しい状況にあり、また、

貨物会社についても、会社発足後6年間は黒字を計上していたが、日本経済の不況に伴い貨物輸送需要が急激に減少し、その後赤字経営を余儀なくされている。

現段階において、これら4社の株式の上場の具体的スケジュールは未確定の状況にあるが、各社とも速やかな上場が可能となるよう経営基盤の確立に向けて努力しているところである。

3. 余剰人員対策—まずセーフティネットを整備

(1) 国鉄職員の再就職の状況



(2) 私鉄並みの生産性

日本では古くから鉄道事業者としては、国鉄のほか大都市や地方主要都市の周辺地域において私鉄や公営（地下鉄など）があった（1986年旅客輸送人キロ比、国鉄59%、私鉄33%、公営8%）。このうち私鉄はほとんどが黒字経営であったので、国鉄改革にあたっては、私鉄並みの生産性を前提として新会社の適正要員規模を約20万人と算定した。

(3) 国鉄余剰人員雇用対策本部の設置

その結果、過剰な人員問題が顕在化し、その再就職問題の解決が国鉄改革の成否を握る最重要課題であると認識され、かなり早くから先行的に対策が講ぜられた。

新会社発足の2年前の1985年、国鉄再建監理委員会からの分割民営化の具体策が提出されると直ちに、内閣総理大臣を本部長とする「国鉄余剰人員雇用対策本部」が設置され、総理大臣のリーダーシップで雇用対策が強力に進められた。

同年の閣議決定により、各省庁や各特殊法人は今後5年間、毎年の職員の新規採用枠の14%以上については国鉄の若手職員を中途採用すべきことが義務付けられ、地方公共団体にもこれに準じた措置をとることが要請された。また産業界などにも協力要請が行われた。

さらに、通常の退職金に給料の10ヶ月分の特別退職金を上乗せして2万人を目標とした希望退職を募集したところ意外にも約2倍の39千人の応募があった。当時国鉄職員の間には、破局的状況にある国鉄が分割民営化して本当に良くなるのだろうかという不安が広まっており、「去るも地獄、残るも地獄」ともいわれていたのである。

(4) 清算事業団での再就職対策（3年間の時限措置）

再就職先未定のまま清算事業団に移行した者は約7,600人であった。その他は公的部門に内定済みだが5ヶ年間に分けて採用されるための待機組であった。それらすべての人を清算事業団職員として国鉄時代の給与を保障していた（3年間の全雇用対策費 約3千億円）。

7,600人余りの人に対して、1人当たり平均34件の就職斡旋を行った。幸いにも当時は日本経済は好調であった。3年間で約6,500人が再就職した。

(5) 1,047人問題

国鉄改革の際に新会社への採用を希望したが採用されなかった職員で、清算事業団で最後まで再就職の斡旋に応じなかった職員が1,047人いた。その大半が北海道や九州の国鉄労働組合（国労）の組合員であった。国鉄の分割、民営化に反対し、北海道や九州の元の職場への復帰要求を掲げていた。国鉄改革3年後、清算事業団の再就職対策業務の終了に伴い、これらの人々は事業団職員を解雇された。

国鉄改革にあたっては、多くの余剰人員が予想されたので、国鉄での雇用関係が新会社に承継されないことを法律的に明確にして、新規採用方式がとられた（国鉄改革法第23条）。新会社の設立委員が示す職員の採用基準等に従い、国鉄が採用候補者名簿を作成し、その名簿のうちから設立委員が採用する方式である。国労等は、この国鉄の名簿作成の過程で不当労働行為があったとして新会社に法的責任ありとして争っていたが、裁判所は組合側の主張をしりぞけている。

4. 長期債務の処理—ついで不良債務を処理

(1) 処理すべき長期債務等の額

国鉄改革の際、国鉄自身の長期債務残高は25.4兆円であったが、そのほかに日本鉄道建設公団が建設し、国鉄に貸付けている上越新幹線や青函トンネルなどの資

本費、恩給の支払等の将来の年金の支払いなどを含め、最終的に国鉄の負担となる長期債務等の負担額は 37.1 兆円となっていた。

(2) 新会社の負担

37.1 兆円のうち新会社は実質 14.5 兆円の債務を負担した。これは、新会社はすべて収入の 1%程度の経常利益が出るようにした結果である。本州 3 社が負担した債務額は、収入の 4.5 倍であった。当時の大手私鉄の借入金は収入の 1.5 倍程度であったから、かなり巨額の負担であった。

(3) 国鉄清算事業団での処理

残る 22.6 兆円については、清算事業団において処理されることとなった。このため、国鉄の不用な土地 (7.7 兆円) や新会社の株式等 (1.2 兆円) の資産処分収入を充てるほか、最終的に残る債務 (13.8 兆円) については資産処分終了時点で国民負担を求めざるを得ないとされていた。

しかし、資産の処分は進まなかった。当時地価の高騰が激しくそれを防止するという観点から、国公有地の入札による土地売却が凍結され、さらにバブル経済崩壊後は土地需要の低迷により売却が進まず、また、株式市況の低迷等により株式の売却も順調には進まなかった。このため清算事業団の債務は逆に若干増加して行った。

(4) 本格的処理

このような事態に対処して、1998 年「日本国有鉄道清算事業団の債務等の処理に関する法律」及び「一般会計における債務の承継等に伴い必要な財源の確保に係る特別措置に関する法律」の制定により抜本的な処理方策が講ぜられた。

清算事業団の長期債務等 (27.8 兆円) を、①長期債務 (23.5 兆円) と ②年金等負担金 (4.3 兆円) とに分け、①については国に承継する。その元本は 60 年で償還するととし、その費用年額 4,000 億円程度と利払費年額 4,100 億円については、たばこ特別税の創設 (1,000 本当たり 820 円。年額 2,245 億円)、郵便貯金特別会計からの特別繰入れ (年額 2,000 億円。5 年間)、その他一般会計財源でまかなうこととされた。

また、②の年金等負担金 (4.3 兆円) の処理 (年額 4,000 億円程度) については、日本鉄道建設公団において、国鉄用地や JR 株式の処分 (3,110 億円程度)、従来通りの一般会計からの補助金 (650 億円程度)、JR 負担 (240 億円程度) でまかなわれることとなった。これにより、清算事業団は廃止された。

四. 国鉄改革の成果

1. 政府見通しを上回る業績

新会社発足に際して、政府はその後の5年間の各社の収支見通しを策定した。5年後には、増収努力により各社とも10数％の増収となり、利益もコスト節減努力により発足時より3～4倍は増えると予想していたが、5年後の1991年度の実績は貨物会社を除き予想を大きく上回るものであった。

新会社の業績の政府見通しと実績

(単位：億円)

年 度	政 府 見 通 し		実 績	
	1987 ①	1991 ② (②/①)	1991	2000
本州3社				
収 入	30,700	35,125 (14%)	39,978	39,998
経 常 利 益	309	942 (3.0 倍)	2,911	2,065
3島会社				
収 入	2,353	2,676 (14%)	3,177	2,909
経 常 利 益	24	115 (4.8 倍)	133	70
旅客6社計				
収 入	33,053	37,801 (14%)	43,155	41,907
経 常 利 益	333	1,057 (3.2 倍)	3,044	2,135
貨物会社				
収 入	1,715	2,017 (18%)	2,152	1,603
経 常 利 益	17	45 (2.6 倍)	19	▲28

しかも、この政府の収支見通しでは、3島会社では毎年5～6％の運賃値上げが、本州3社でも毎年2～3％の運賃値上げが前提となっていたが、各社とも一切運賃値上げをしないで、政府見通しを上回る業績を達成した（国鉄では、国鉄改革の直前まで直近過去11年間に10回とほぼ毎年運賃値上げを行っていた）。

これは、新会社の社員が親方日の丸意識を払拭し、少ない要員でもヤル気を出して生産性が向上した結果である（運賃収入に対する人件費の割合をみると、国鉄時代（1985年）の74％に対して新会社は現在（1998年）では、37％であり、大手私鉄（15社）の40％を上回るに至った）。

その後、現在では、日本経済の不況の深刻化もあって、各社ともに収入、利益ともに若干減少している。

特に、3島会社では、改革10年目の1996年にはじめてそれぞれ7%前後の運賃値上げを行ったが、低金利時代の長期化に伴い経営安定基金の運用利益が減少し（運用利率4%台）、厳しい状況にあり、経営基盤の強化に努めている。

また、貨物会社については、発足後6年間は黒字であったが、その後は経済の不況によって輸送需要が激減し（輸送トンキロシェア、トラック：55%、内航海運41%、鉄道4%）、減収を余儀なくされている。現在大幅なリストラを図るなど経営の体質改善を図っているおり、本年は久しぶりに営業黒字に転換している。

このような各社の業績向上を国家財政の観点からみると、国鉄時代末期は毎年6千億円～7千億円の補助金を受けていたが、現在では逆に新会社全体で毎年2千億円の法人税（利益課税）を納めている。またJR株式の売却についても好業績を反映して現在までに国には約2.7兆円の収入がもたらされた。なお、新会社が発足時に負担した14.5兆円長期債務については、現在までの13年間で約3.6兆円返済した（JR東日本だけでも約2兆円返済。短期間にこれだけの巨額の債務を返済した企業は日本の近代産業史の中にも見当たらないとも云われている）。

2. 安全性の向上

国鉄改革反対論の中には、民営化すると営利追求のあまり安全性がおろそかになるという類の議論があったが、実際は逆であった。例えば鉄道運転事故件数は、保安装置の改善等により、国鉄時代の約半分に激減している（列車キロ百万キロ当り1.6件→0.8件）。

3. サービスの向上

新会社は、各社とも国鉄時代以上に列車のスピードアップや輸送力増強に努めている。例えばJR東日本では、首都圏で混雑緩和のため約30%の輸送力増強を行った。これは関東の大手私鉄2社分の全輸送力の規模に相当する。

4. 関連事業の拡大

関連事業の拡大については、民営化後は実質的には制約は全然ない。各社とも鉄道駅やその周辺の立地の優位性を生かして積極的に各種の事業展開を行っている。JR東日本でも発足時620億円であった関連事業収入は、この12年間で約2.1倍の1,292億円にのぼっている（鉄道事業収入は12年間で約1.2倍）。グループ子会社の決算を含めた連結決算では、各社、売上高の連乗倍率は1.2～1.6であるが、各社とも経営の多角化に力を入れて、鉄道事業に並ぶ経営の柱に育てようとしている。

5. 安定した労使関係

労使双方共に親方日の丸意識を脱し、ともに健全経営を目指して労使関係は安定している。本格的なストは皆無である。JR 東日本では、鉄道輸送量が増加したにもかかわらず、逆に鉄道事業部門の要員数は、会社発足時の 72,000 人から現在の 54,000 人へと 25%もの合理化がスムーズに行われている。

6. 終りに

以上述べたように国鉄改革の目的は鉄道の再生を図るため、一つには余剰人員対策や長期債務の処理について国の支援を受けて、きっちりと過去の清算をするとともに、二つには、その代わり将来に向かっては二度とかつてのような赤字の累増を絶対に招かないような効率的な経営体制を確立することであった。

そしてこのような効率的な経営体制の確立は、自己責任の原則に基づいて経営の自主性を確立することによって、経営責任を明確化することであり、民営化によって精神革命を行わせ、労使がもっていた親方日の丸意識を払拭するとともに、分割によって経営規模を適正なものにし、経営責任が全うできるようにすることであった。

このような改革の目的は、以上述べたように新しく生まれた会社が健全な経営をすることができ、その結果各社が運営している鉄道事業が、活性化し、再生したことをもって達成されたと考える。

法に基づく政府と国有企業の関係の確定

国家經貿委經濟法規司
副司長(正司級) 于 吉

国有企業の改革は経済体制改革全体の中心である。社会主義市場経済体制を構築及び整備し、公有制と市場経済を効果的に結びつけることにおいて重要なのは法に基づき政府と国有企業の関係を確立し、国有企業に市場経済のニーズに適応した管理体制及び経営メカニズムを形成させることである。

一、「憲法」は政府と企業間との法的関係を明確に規定した。

「憲法」は国家の基本法である。新中国の成立以来、前後4部の憲法が制定された。すなわち1954年9月20日第1期全国人民代表大会第1回会議で第1部「憲法」が採択され、1975年1月17日第4期全国人民代表大会第1回会議で第2部「憲法」が採択され、次に1978年3月5日第5期全国人民代表大会第1回会議で第3部「憲法」が採択され、そして1982年12月4日第5期全国人民代表大会第5回会議にて第4部「憲法」が採択された。1982年「憲法」はさらに三回の改正を経た。現行の「憲法」は政府と企業の関係の確定について、主に以下の通り規定している。

1、政府は法に基づいて経済を管理する。

「憲法」の規定に基づき、わが国政府は中央人民政府と地方各級人民政府に分けられている。国務院、すなわち中央人民政府が、最高国家権力機関の執行機関であり、最高国家行政機関である。省、直轄市、県、市、市轄区、郷、民族郷、鎮は人民政府を設立する。民族自治地方の自治機関は自治区、自治州、自治県の人民代表大会及び人民政府である。地方各級人民政府は地方各級国家権力機関の執行機関であり、地方各級国家行政機関である。全国の地方各級人民政府は全て国務院が統一指導する国家行政機関であり、国務院に従うこととなっている。

中央人民政府及び地方人民政府が行使する経済業務関連の職権は主に以下の通りである。①中央人民政府は憲法及び法律に従い、行政措置を規定し、行政法規を制定し、決定及び命令を出す。②全国人民代表大会または全国人民代表大会常務委員会に議案を提出する。③各部及び各委員会の任務及び職責を規定し、各部及び各委員会の業務を統一指導し、また部や委員会に属さない全国的な業務を指導する。④全国の地方各級国家行政機関の業務を統一指導し、中央及び省、自治区、直轄市の国家行政機関の職権の具体的な区分を規定する。⑤国民経済及び社会発展計画及び国家予算を編成及び執行する。⑥経済業務及び都市建設を指導及び管理する。⑦行政機構の編制を審査決定し、法律規定に従い行政職員等の任免、研修、試験及び賞罰を行う。県レベル以上の地方各級人民政府は法律の規定する権限に基づき、行政区域の経済等の行政業務を管理し、決定及び命令を下し、行政業務職員等の任免、研修、試験及び賞罰を行う。憲法の規定に基づく、社会主義市場経済の体制における政府の任務及び機能は、法の執行及び管理、マクロコントロール及び調整と良好な市場環境の創造に力を注ぐことであり、直接企業の経営活動に干渉することではない。

2、企業は法に基づいて経営する。

「憲法」により、わが国の社会主義経済制度の基礎は生産手段の社会主義公有制、即ち全民所有制及び労働人民集団所有制であるとされている。法律の規定する範囲内での個人経済、私営経済などの非公有制経済も社会主義市場経済の重要な構成部分である。

国有企業は法律の規定する範囲内で自主権を有する。国有経済、即ち社会主義全民所有制経済は国民経済の主導的な力である。国家は国有経済の補強と発展を保障している。社会主義市場経済という条件下のもとで、国有経済の主導的役割は、国有経済に対するコントロールという形で現れる。(1) 国有経済の役割は国有独資企業により実現される以外にも、株式制を発展させ、国有持株及び国有株参入によっても実現される。国有資本は、株式制を通しより多くの社会資本を吸収及び組織することによって、国有経済に対するコントロール、影響力及び推進力を向上させる。

(2) 国有経済は国民経済の命脈に係わる重要な業種及び分野において支配的地位を占めている。国有経済がコントロールする必要のある業界及び分野は、主に三つの業界、二種の企業を含む。三つの業界とは、国家安全に関連する業界、自然的独占の業界、重要な公共製品及びサービスを提供する業界である。二種の企業とは、基幹産業及びハイテクノロジー産業の中核企業である。その他の業界及び分野については、資産再編と構造調整を行い、力を結集し、重要なポイントを強化することにより、国有経済全体の質を向上させることが可能である。(3) 国有経済は必要な規模を維持し、さらに分布の全体的な合理化と質の向上を図らねばならない。経済発展の各段階において、異なる産業及び地区によって国有経済に差があってもかまわないが、その分布は適宜調整しなければならない。(4) 国有企業改革の方向は、現代企業制度を設立及び整備し、国有企業を真に自主経営を行い、損益を自己負担する法人及び市場の主体とさせることである。

集団経済組織は、関連法律を遵守する前提のもとで、独自に経済活動を行う自主権を有する。農村における家庭生産請負を主とした責任制及び生産、供給と販売、信用、消費等各種形式の合作経済は、社会主義労働人民集団所有制経済である。都市と町における手工業、工業、建築業、運輸業、商業、サービス業等の業界の各種形式の合作経済は、みな社会主義労働人民集団所有制経済である。集団企業の経営自主権に関しては、「郷鎮企業法」、「郷村集団所有制企業条例」、「城鎮集団所有制企業条例」等の法律に具体的な規定がある。

国家は個人経済、私営経済の合法的権利及び利益を保護する。非公有制経済はわが国の社会主義市場経済の重要な構成部分である。私営企業の健全な発展を奨励、誘導し、私営企業の合法的權益を保障し、管理及び監督を強化するために、國務院は「私営企業暫定条例」を公布し、私営企業の権利及び義務を規定した。新「刑法」は私営企業の財産を保護する内容を規定している。わが国は積極的な政策措置を採り、個人経営、私営経済等の非公有制経済の健全な発展を奨励、支持及び誘導することにより、住民の多様化する需要を満足させ、雇用を増やし、国民経済を促進させる等の方面で、それらに重要な役割をさせようとするものである。

二、「企業法」及び関連法規は政府と国有企業の法的関係を規定している。

1988年4月13日第7期全国人民代表大会第1回會議で採択された「全民所有制工業企業法」(以下「企業法」という。)は、国有企業と国家間、国有企業間、国有企業とその他の経済組織間の関係を規律した重要な法律である。「企業法」の制定及び公布

により、長年の全民所有制企業の法的地位が不明確であった状況が終わりを告げ、企業の運行を法制の軌道に乗せることができた。1992年7月23日国務院が公布した「全民所有制工業企業の経営メカニズム転換条例」（以下「メカニズム転換条例」という。）は、「企業法」の実施条例である。同条例は「企業法」の立法精神及び基本原則に則り、社会主義市場経済のニーズにあわせ、企業経営自主権の賦与、企業損益自己負担の責任の強化、企業自己制約メカニズムの確立、企業構造の調整、政府機能の転換等の方面において、「企業法」のいくつかの原則規定について具体化した。また企業経営権を徹底させ、企業経営メカニズムを転換し、政府と企業の関係を整えるため、法的根拠と保障を提供した。

1、政府は法に基づいて企業に対して管理及び監督を行う。

「企業法」は企業と政府の関係について一章を設け、具体的に政府及び政府部門の機能を規定している。

政府または政府主管部門の企業管理機能は以下の四項目を含む。(1) 企業に対し指令性計画を下す。(2) 企業が指令性計画を達成するために必要な計画供給物資を保証する。(3) 企業が提出するインフラ、重要技術改造等の計画を審査認可する。(4) 工場長を任免・賞罰し、工場長の提案に基づき、副工場長レベルの行政指導幹部の任免・賞罰し、工場レベル行政指導幹部の試験、研修を行う。

政府の関連部門は、国家が市場を調整し、市場が企業を誘導するとの目標に従い、各自の職責により、法律法規に基づき企業に対し間接管理を行う。具体的な職責は以下の5項目である。(1) 産業政策を制定、調整し、企業の発展計画の制定を指導する。(2) 企業の経営決定のためコンサルタント、情報を提供する。(3) 企業とその他の単位の関係を調整する。(4) 企業の正常な生産秩序を維持保護する。(5) 企業が経営管理する国有財産を侵害から保護する。

いかなる機関及び単位も、①企業が法に基づいて享受する経営自主権を侵害することはできないし②企業に人、物資、財産を割り当てることはできない。また、③企業に機構の設置を要求したりあるいは機構の編制人数を規定したりすることはできない。政府及び政府関連部門の決定が上記規定に反している場合は、企業は決定を下した機関に対し取消を申請する権利を有する。取消されなかったときは、企業は決定を下した機関より一級上の機関または政府監察部門に訴える権利を有する。

「メカニズム転換条例」は、政府の機能を所有者の機能と社会主義経済管理者の機能に区別すべきだという発想を出発点とし、政府のそれぞれの機能について規定している。

政府の经济管理の機能と企業の経営管理の機能とを分ける、すなわち政企分離することは、わが国の経済体制改革が堅持する重要な原則である。政企分離は、政府の機能を、政府の社会经济管理の機能と国有資産所有者としての機能とに分離させること、つまり政資分離が前提となる。

政府の社会经济管理機能とは、行政法の規定による機能で、国家各級行政機関が法令、命令を公布し、強制的手段を用いることにより実行する。政府の行政機能は社会全体をカバーしている。「メカニズム転換条例」の規定する政府の社会经济管理機能は、主に4つの分野に示されている。(1) マクロコントロール及び業界管理を強化、企業活力を増強するばかりでなく、経済の秩序ある運営に役立つマクロコントロールシステムを確立する。(2) 市場システムを育成及び整備する。(3) 社会保障システムを確立及び整備する。(4) 企業のために社会的サービスを提供する。

政府の国有資産所有者としての機能は、民法により確立された職能である。わが国において、全民所有制企業の財産は国家に帰属し、國務院が国家を代表して国有企業財産の所有権を行使する。政府の国有資産所有者としての機能は国有経済のみに限られる。「メカニズム転換条例」によれば、國務院の関連部門はそれぞれ国有資産所有者としての機能をはたす。すなわち（1）国有企業財産の価値維持、価値上昇指標を考課し、国有企業資産の負債及び損益情況について審査及び監査監督を行う。

（2）國務院の関連規定に基づき、国家と企業間の財産収益の分配方法、比率または金額を決定する。（3）國務院の関連規定に基づき、企業の生産性建設プロジェクトを決定、承認する（「メカニズム転換条例」により企業が自主的に決定する投資プロジェクトを除く）。（4）企業の資産経営方式及び企業の設立、合併（買収を含まない）、分割、終止、競売を決定または承認し、企業の提出する被買収申請及び破産申請を承認する。（5）國務院の関連規定に基づき、国有企業の財産の廃棄処分、減価償却、支出許可及び重要設備、プラントまたは重要な建物の担保提供、有償譲渡を承認し、組織の清算及び抹消・解散された企業の財産を引き取る。（6）法定条件及び手続に従い、企業工場長の任免（任命、解任）及び賞罰を決定または承認する。（7）国有企業財産の管理法規を制定し、その執行情況を監督、検査する。（8）企業の法に基づく経営権の行使を維持保護し、企業の生産経営活動が干渉されないよう保障し、企業の具体的な困難の解決に協力する。

2、企業は法に基づき経営権を享受する。

「民法通則」は、企業は国家が経営管理を授権した財産について、法に基づき経営権を有することを明らかにした。

伝統的な計画経済体制下において、国家が企業をがんじがらめに管理した大きな原因の一つは、全民所有と国家機構による企業の直接経営を同一視したことである。社会のニーズが複雑で常に変動している中、企業の条件もそれぞれ違いがあり、いかなる国家機関も完全にこれらの状況を理解し、迅速に適応することは不可能である。もし全民所有制の各種企業がみな国家機構の直接経営及び管理を受けるとすれば、深刻な主観主義と官僚主義から逃れることはできず、企業の生命力と活力は抑えられてしまうだろう。そこで、わが国の経済体制改革は所有権と経営権の分離を明確に打ち出し、法律という形式を通してこれを確定した。「民法通則」は法律用語で所有権と経営権を確定している。すなわち「財産所有権とは所有者が法に基づき自己の財産に対して占有、使用、利益回収及び処分を行う権利を指す。」「全民所有制企業は、国家が経営管理を授権した財産の経営権を有し、法律の保護を受ける。」。ただし「民法通則」は企業の有する経営権の範囲について、具体的には規定していない。

「企業法」は「民法通則」を基礎として、所有権と経営権についてさらに規定している。

全民所有制企業の財産は国民が所有し、国家は、所有権と経営権分離の原則に従って企業に経営管理を授権する。企業は、国家が経営管理を授権する財産に対し占有、使用及び法に基づく処分の権利を有する。企業は法に基づき法人資格を取得し、国家が経営管理を授権する財産に対し民事責任を持つ。企業が有する経営権は13項目にわたる。「企業法」のこれらの規定は、全民企業の財産の所有権は国家に属し、国家は国有企業の財産所有権を保持するという前提のもとで、企業に授権して経営させることを明らかにしている。所有権と経営権分離の原則は、「企業法」の魂であ

り、わが国の経済体制改革が堅持する重要な原則である。「企業法」は企業改革を誘導、促進、保障するうえにおいて、重要な役割をはたしている。ただし、「企業法」の企業経営権に関する規定は原則的すぎて、その他の様々な原因により、「企業法」が企業に賦与した13項目の経営権について全面的には実行できていない。

「メカニズム転換条例」は「企業法」が企業に賦与する経営権を細分化している。

「メカニズム転換条例」は、企業経営権とは、企業が国家の経営管理を授權した財産に対して有する占有、使用及び法に基づく処分の権利を指すと明確に規定している。「企業法」が企業に賦与した経営権を使いこなすために、「メカニズム転換条例」は企業経営権を14条に分けて具体的に定めた。すなわち生産経営意思決定権、製品労務価格決定権、製品販売権、物資買付権、輸出入権、投資意思決定権、留保資金処分権、資産処分権、共同経営吸収合併権、労働雇用権、人事管理権、給与奨励金分配権、内部機構設置権、割当拒否権である。企業経営権の徹底化を保証するため、「メカニズム転換条例」は、企業経営権は法的保護を受け、いかなる部門、単位及び個人も干渉及び権利侵害を行うことはできないと規定した。企業経営権の不法干渉及び権利侵害行為については、企業は政府及び政府関連部門へ申立、報告、あるいは法に基づき人民法院に起訴する権利を有する。

三、「会社法」及び関連法規は政府と会社制企業の法的関係について規定している。

1993年12月29日第8期全国人民代表大会常務委員会第5回会議で採択された「会社法」は、社会主義市場経済の法律体系の中で重要な法律である。これは現代企業制度の確立を加速し、市場経済の主体を規範化し、会社、株主及び債権者の合法的權益を保護し、社会主義経済の秩序を維持保護し、社会主義市場経済の健全な発展を保障及び促進していくうえで、重要な意義を持っている。2000年3月15日国务院が公布した「国有企業監事会暫定条例」（以下「監事会条例」という。）及び2000年9月28日国务院弁公庁が公布した国家經濟貿易委員會の「国有大中企業の現代的企業制度の確立及び管理強化についての基本規範（試行）」（以下「基本規範」という。）は、国有大中型企業の会社制改革の推進、国有企業監督メカニズムの健全化、国有企業に対する監督の強化に対し重要な役割をはたしている。政府と国有独資会社、国有持株会社の関係の規範化について、「会社法」及び「監事会条例」、「基本規範」は以下の通り規定している。

1、政府と企業の分離を実行し、政府と企業の責任を明確化する。

政府は社会の管理者として、各種所有制企業に対し、マクロコントロール、指導、管理、監督する責任を負っており、全ての企業を平等に扱い、国有企業もその例外ではない。政府と国有企業が整理しなくてはならないのは、出資者と被出資者としての関係である。政府は、国家が出資して設立した企業及び国家が株式を保有する企業に対し、出資者代表を通じて所有者機能を行行使し、出資額に応じて受益権、重大な意思決定及び経営管理者選択等の権利を有する。企業へ投入する資本額を限度に、企業の債務に対して有限責任を負い、日常の経営活動には干渉せず、企業のため良好な外部環境をつくるために努力する。企業は法人実体及び市場主体として、法に基づき自主経営を行い、納税し、損益を自己負担し、その全ての法人財産をもって独自に民事責任を負い、所有者の純資産に対し価値維持・価値増加の責任を持つのであって、所有者の權益を損なってはならない。企業は今後党政機關幹部の行

政レベルに準じて企業経営管理者の待遇を確定することなく、現代企業制度が求める企業経営管理者の管理方法を実行する。

2、国有資産に対して授權經營を実行する。

国有資産の規模が比較的大きく、会社制改革が規範化され、内部管理制度が整備されるため、經營狀態の良い国有大型企業または企業集団は、政府の授權を受けてその100%子会社、コントロール権を持っている企業または株式を有する企業の国有資産に対し所有者としての職能を行使する。中央が管理する企業については國務院が授權し、地方が管理する企業については各省、自治区、直轄市及び計画単列市の人民政府が授權する。その他の企業の国有資産については、地方が試験地で行うことを許可または奨励し、国有資産の具体的な管理方法を模索し確立する。出資者が関連要求を満たすことを確保しなければならない。政府と授權された大型企業、企業集団会社または国有資産經營会社（以下「被授權企業」と総称する。）とは授權經營協議書を締結し、国有資産經營責任制度を確立しなければならない。被授權企業は健全な資産管理、株主代表者管理、全面的予算管理、監査及び監督管理制度を有し、授權範囲内の国有資産について法に基づき収益権、重大意思決定権及び管理者選択の権利を行使し、国有純資産の価値保持・価値増加の責任を負わなければならない。

3、国有大中型企業に対して規範的会社制改革を実行する。

会社制は現代企業制度における効果的な組織形態である。会社のコーポレートガバナンスは会社制の中心である。国家が独占經營しなければならない企業を除き、その他の国有大中型企業は「会社法」に従い、多元株主構造の有限責任会社または株式有限会社へと徐々に移行し、規範的なコーポレートガバナンスを確立しなければならない。「会社法」に従い、株主会または株主総会、董事会、監事会及び經營層の職責を明確にし、規範的に運営され、各々が責任を負い、協調しあい、効果的に制約できるコーポレートガバナンスを形成しなければならない。所有者は企業に対し最終的なコントロール権を持っている。董事会は、出資者の權益を保護し、株主総会に対し責任を負わなければならない。また、会社の發展目標及び重要な經營活動に対し決定を下し、經營者を任命し、また經營者の業績について考課評価を行う。董事会の重要問題に対し統一的に決定し、監事会の効果的に監督を行う機能を充分に發揮させ、集団決定及び個人的責任が遡及できる董事会議事制度を確立しなければならない。董事会は、会社の株主から独立し、かつ会社内部職に就かない独立董事を設置することができる。董事会と經營層は職務の兼任を減らし、董事長と總經理は原則的に一人が兼任しないようにする。企業集団は「会社法」の要求に基づき、親子会社体制をつくり、親会社は子会社に対し法に基づき出資者の権利を行使し、相応の責任を負う。子会社は、法に従い改造し、規範的なコーポレートガバナンスを確立する。大型企業内部の管理層は科学的、合理的でなくてはならず、少数の特大企業集団を除いては、企業集団の親子会社の構造は通常三層以内にする。

4、監事会の監督機能を強化する。

國務院の公布した「国有企業監事会暫定条例」に基づき、国有重点大型企業の監事会は國務院が派遣し、國務院に対し責任を負い、國家を代表して国有重点大型企業の国有資産の価値保持、価値増加情況について監督を行う。國務院が監事会を派

適しない国有企業に関しては、省レベルの政府が「国有企業監事会暫定条例」に従い、監事会派遣を決定する。國務院が派遣する監事会の企業リストは、国有企業監事会管理機構が提案し、國務院が決定する。監事会は財務監督を中心に、関連法律に基づき、企業の財務活動及び企業責任者の経営管理行為について監督し、国有資産及びその権益が侵害されないことを確保する。監事会が履行する職責は以下の通りである。①企業が関連法律を徹底して執行しているかを検査する。②企業の財務を検査し、財務会計資料及び企業の経営活動と関連するその他の資料を調査し、企業の財務会計報告の真実性、合法性を検証する。③企業の経営効果、利益分配、国有資産の価値保持・価値増加、資産運用等の状況を検査する。④企業責任者の経営行為を調査し、その経営管理業績について評価を下し、賞罰や任免を提案する。監事会は主席一名、監事若干名で構成される。監事は専任監事と兼任監事に分けられる。関連部門及び単位から選任される監事は専任であり、監事会の中で國務院の関連部門、単位から派遣される代表者、及び企業従業員代表者は兼任である。国有株を保有する会社制企業では、監事会の中で国有株株主代表の半数以上は企業内部職に就かない人員でなければならない。監事会と企業は監督と被監督の関係にあり、監事会は企業の経営決定及び経営管理活動に参加または干渉しないものとする。

5、企業の社会おこし機能の分離

企業が社会をおこすことは伝統体制が国有企業に残した大きな負担であり、国有企業とその他の所有制企業の平等な競争に深刻な影響を与えている。企業の社会おこしの負担を軽減するために、「基本規範」は、都市にある企業は、その運営している学校、病院及びその他の社会サービス機構を地方政府の統一計画管理へ移行していき、また必要な費用は一定期限内に企業及び政府が共同負担し、徐々に政府が単独で負担すること、一部については企業化経営することを規定している。わが国は地域経済の発展の度合いが異なり、企業の状況も千差万別なので、分離を実施する際に、それぞれの地域や企業に則して、各種の方法を採らなければならない。分離条件を備えた都市に位置する企業については一気に分離を行い、条件を備えていない独立工鉦区の企業については、まず内部分離、独立採算を実施し、徐々に条件を具備していき、社会サービス機構と企業の分離を実現する。企業の社会おこし機能の政府関連部門への移行に際し、企業に分離を行う意思があるだけでなく、より重要なのは政府関連部門がそれを受け入れられることである。そのためには、政府の統一指導のもとで、計画的に実行し、関連措置を制定し、企業が社会公益機構を作る機能の穏やかな移行を保証する必要がある。

四、「第十次五ヶ年計画」による政府と国有企業の関係の整理に関する政策法律措置の明確化

第9期全国人民代表大会第4回会議により審査承認された「国民経済及び社会発展の第十次五ヶ年計画綱要」（以下「十五」計画という。）は、わが国が新世紀に入って第一期目の五ヶ年計画であり、現代化建設の第三段階戦略目標を実現するための第一期目の五ヶ年計画であり、また社会主義市場経済体制が初歩的に確立された後の第一期目の五ヶ年計画である。「十五」計画は、政府と国有企業の関係を整理することに関して、改革を通して政府と企業関係を真に社会主義市場経済の要求に合致させる軌道へ転換させることを提起している。政府のマクロコントロールは、経済へのてこ入れや、経済政策及び法的手段をより多用し、さらに政府と企業の分離

を進め、政府の機能を的確に転換し、行政的審査認可を減少させることを必要としている。国有企業は経済体制と経済成長の方法の二つの根本的転換及び対外開放の拡大の要求に適応しなければならず、戦略的調整及び組織改造を実行し、比較的合理的な国有経済の布石及び構造を形成し、比較的完備された現代企業制度を確立することによって、経済効果を向上させ、科学技術開発能力、市場競争能力及びリスク防御能力を高め、国有経済が国民経済において主導的役割をより発揮できるようにしなければならない。

1、国有企業改革をより発展させ、国有企業を真に市場競争の主体とする。

国有大中型企業改革をより発展させ、財産権が明確で、権利と責任が明確で、政府と企業が分離され、科学的に管理される現代的企業制度を基本的に完成しなければならない。職責と職権が一致し、協調して運用し、効果的制約のできるコーポレートガバナンスを整備しなければならない。突出した主業務を持ち、管理水準が高く、競争力が強い大型企業集団を発展させる。国有大中企業の株式制改革を推進し、少数の国家独占経営の企業を国有独资会社に改造する以外は、その他の大中企業が上場、中外合併及び相互資本参加等の方式を通して、多様な株主を持つ有限責任会社または株式有限会社に改造することを奨励する。国家経済の命脈及び国家安全に関連する重要企業は国家がコントロール権を保有しなければならない。国有中小企業をより活性化し、国有小企業に対し継続して組織改造、連合、合併、リース、請負経営及び株式合作制、売却等の各種方式を採用し、財産権制度及び経営メカニズムの改革を行わなければならない。市場撤退メカニズムを整備し、企業、特に上場赤字企業の市場撤退ルートを積極的に作り、徐々に規範化する。現行の国有企業の合併破産政策を継続し、長期赤字、債務超過、黒字に転換する望みがない企業を法に基づき破産させる。非国有企業、個人及び海外投資家が国有企業制度改革に参加することを奨励し、非上場国有企業の株式構造調整及び株式売買を推進し、混合所有制企業を形成する。公有制を主体とし、多種の所有制経済が共同発展していく基本経済制度を維持する。積極的に各種の効果的な方式を模索し、適切に取捨選択を行い、国有経済の布石の戦略的調整を加速させる。国有経済の国民経済における主導的役割を発揮し、各種方式の集団経済を発展させ、私営、個人経済の健全な発展を支持、奨励及び誘導する。企業及び社会投資を制限する全ての不合理な規定を廃止し、市場アクセス、土地使用、貸付、税収、上場融資、輸出入等の各方面において、異なる所有制企業に同等の待遇を実行する。

2、分業が明確な国有資産の管理、経営及び監督体制を確立し、速やかに出資者が関連要求を満たせるようにする。

国有資産管理体制の改革は、国家所有、レベル別管理、授權経営、分業監督の原則を遵守し、一步一步、国有資産管理、監督、運営のシステム及びメカニズムを確立し、健全で厳格な責任制度を確立しなければならない。国有企業における国有資産の所有権は国家に帰属し、國務院が国家を代表して国有資産の所有権を統一して行使し、中央と地方政府はレベル別に国有資産を管理し、大型企業、企業集団及び持株会社に授權して国有資産を経営する。国有資産管理の主体としての政府と、被授權企業との関係については主に2つの方面で表れる。一つは、企業の経営業績の考課、評価、もう一つは被授權企業の経営者の選任、制約及び奨励である。政府は被授權企業の経営活動に直接介入することはないし、企業に代わって重大な決定を下すこ

ともできない。被授權企業は国有資産の経営主体として、そのコントロール権をもっているか、出資している子会社に対し出資者の機能を果たし、国家の国有資産と財務管理の規則制度に従い、国有資産の価値保持・価値増加の責任を負っている。国有資産出資者の機能を行使している被授權企業の、企業の国有資産と財務管理の面における主な職責は以下の通りである。①国家の国有資産と財務管理に関する各規則制度を執行し、健全な内部資本と財務の管理方法を確立する。②企業内部財務管理体制を確定する。③企業の年度財務予算及び財務会計報告を編制する。④規定された手続及び権限に基づき企業の各項資産の処分を行う。⑤国家政策に従い企業内部の給与分配制度を確定する。⑥親会社及び登録資本の増減に関する案を作成し、法に基づき子会社の登録資本増減について決定する。⑦子会社の資産再編案を作成し、法に基づき子会社以下の企業の資産再編事項を審査決定する。⑧企業内部の資金を統一管理し、法に基づき子会社の投資、融資事項を管理する。⑨企業の対外担保管理措置を定め、法に基づき子会社及びそれ以下の企業の対外担保事項を審議する。⑩親会社の税引き後の利潤分配及び損失補填案を作成し、法に基づき子会社の税引き後の利潤分配及び損失補填事項を審査決定する。⑪内部の財務考課及び評価を行い、国有資本の価値保持・価値増加の責任を徹底させる。⑫主管財政機関へ財務会計諸表及び年度財務予算を送付報告し、企業の国有資産と財務審査認可事項に対する申請手続を行う。⑬主管財政機関の規定に基づき、その他の関連企業の国有資産と財務管理関連の職責を負う。

3、投融資体制の改革を発展させ、企業の競争性領域における投資主体としての地位を徐々に確立する。

競争性領域において、企業が自主決定し、リスクを自己負担し、銀行が独立して貸付審査し、政府がマクロコントロールする新しい投資体制を形成する。出資した者が決定し、利益を享受し、リスクを負うという原則に従い、社会の投資に対する行政的審査認可を減少させる。改革を発展させることで、徐々に企業の競争性領域における投資主体としての地位を確立し、企業が決定すべき投資に関する決定権を企業に引き渡し、企業が市場経済のルールに合わせて投融資活動でき、法人実体及び市場の主体とするようにする。企業は、投資の責任制約メカニズム及び監督メカニズムを確立し、出資者に対し資産の価値保持・価値増加の責任を負わなければならない。企業が非制限及び非禁止類プロジェクトに出資・建設する場合は、登記届出制を実行する。銀行は信用貸付の諸原則に基づき、独立したプロジェクトに対して評価審査し、貸付先を自主決定する。いかなる機関及び個人も、いかなる理由、形式でも銀行の独立した貸付審査に干渉することはできない。銀行は審査貸付分離制及び貸付授權制を確立及び整備しなければならない。また、貸付決定者、貸付担当者の業務責任及び賞罰方法を徹底させ、評価審査の能力を高め、貸付審査の水準を向上させる。政策指導、情報公開等の間接的マクロコントロール手段を中心とする投資のマクロコントロールシステムを確立する。法人責任制、工事監理制、入札制、契約管理制を全面的に実行する。厳格な政府投資プロジェクトの管理メカニズムを確立し、国家の重大投資プロジェクトの査察制度を整備する。政府投資については、中央及び地方でレベル別管理を行い、科学的な投資決定制度を確立し、厳正に国家の規定する建設手続に従い、重大プロジェクトの決定前には評価制度を実施し、政府投資決定の科学化、民主化を確保しなければならない。積極的に投資仲介組織の市場化改革を推進し、各種投資の仲介組織が誠実、公正、科学の原則に従い、

法に基づき経営し、平等に競争できるようにする。

4、市場体系を健全化し、企業が公正に競争できる市場環境をつくる。

さらに市場を開放し、価格を自由化し、商品市場を継続的に発展させ、要素市場、特に資本市場を重点的に育成及び発展させる。全国的に統一された、公正な競争のできる、規範化され秩序ある市場体系を確立し整備する。競争メカニズムを導入し、電力、鉄道、航空、通信、公共事業等独占業界の管理体制改革を加速する。地方の封鎖を取り除き、地方保護主義に反対し、統一市場形成を阻む各種規定を廃止する。価格管理体制を改革し、市場の価格形成メカニズムをさらに整備する。政府価格決定公聴等の制度を確立及び健全化し、政府の価格設定の科学性、時効性及び透明度を向上させる。積極的に大口商品の卸売市場を発展させ、先物市場を着実に発展させる。統一され、安全で、効率的且つ開放された国債市場になるよう健全化する。貯蓄を投資へ転換するルートをつくり、積極的かつ着実に各種融資方式を発展させる。証券市場に対する監督を強化し、証券市場の透明度を高めることで証券市場を規範化及び発展させ、徐々に直接融資の比重を高める。企業債券市場の発展を加速し、産業投資基金を発展させる。市場法規を整備し、厳正に執行する。市場監督メカニズムを整備し、現代的科学的手段を通じて監督管理能力を高める。各種不正競争行為を厳しく調査し、偽造品・劣化品の製造販売、脱税、納税のごまかし、外国為替の不正留保・取得、密輸等の違法犯罪活動を絶えず取り締まる。建築市場を整理し、金融秩序を整頓及び規範化し、財政規律を厳正にし、監査監督業務を強化する。誠実で信用を重視する職業倫理を提唱し、健全な社会信用制度の確立を加速する。

5、行政管理体制及び政府機構の改革を推進し、政府業務の法制化を実現する。

行政管理体制及び政府機構の改革を継続して推進し、清廉で効率のよい、協調して運用し、行為が規範的な行政管理体制を確立し、政府決定の民主化、科学化を推進する。社会主義市場経済を発展する要求に従い、政府と企業の分離を実行し、さらに政府機能を転換する。政府の業務の法制化を推進し、法に基づいた、厳正な行政を行う。法律執行責任制、評議考課制の推進を加速し、行政の法律執行の水準を向上させる。法に基づいて権力を行使する制約メカニズムを整備し、権力行使に対する民主監督、人民監督及び世論監督を強化する。政府は管理、法律の執行及び良好な外部環境を創ることに力を注ぎ、企業の正常な経営活動に直接干渉しない。政府の制度改革を加速させ、大幅に行政の審査認可項目を減らし、審査認可行為を規範化し、監督メカニズムを強化する。行政審査認可事項については、簡潔にできるものは簡潔に、届出制にすべきものは届出制に改め、残しておかなければならない行政審査認可は手続を簡素化し、期限を区切り、サービスを改善する。政府機構の改革と簡素化を継続して行い、部門の職責が不明確で、管理層が多く、業務効率が低い等の問題を解決する。商会及び業界協会等の仲介組織の役割を発揮させる。政府機構の機能転換を合わせ、商会・協会の機能を整備及び徹底させ、商会・協会が真に企業と政府の間の架け橋及び絆となり、政府に協力して業界管理を実施し、企業の合法的権利を保護し、業界及び企業の健全な発展を推進していく面で、さらに大きな力を発揮させる。「十五」計画期間中に、国有企業の改革を深化させ、行政管理体制及び政府機構改革を推進し、政府と企業の関係を、真に社会主義市場経済の要求に合致する軌道に乗せる。

政府機構改革、部門職責権限並びに部門組織法

国务院經濟体制改革辦公室

綜合調查研究司 許 驊

世界各国を見てみると、中央政府機構の設置は、政府の職能を根拠としかつ政府職能の調整にともなって発展及び変化するものである。一般的に、各国の政府成立初期における中央政府の職能は、主に政治及び軍事面での必要を満たすためのものである。科学技術の進歩、経済及び社会の発展にともない、中央政府の職能も社会の各領域に拡大して行く。各国の民族、宗教、歴史、政治、経済、社会の発展の違いから、その政府機構の構成及び運行にも、複雑さと多様性が見られる。

1954年以後、中国は、旧ソ連のモデルを参考にして、最高国家行政機構——すなわち最高国家権力機構である全国人民代表大会の執行機構として、国务院を設けた。

中国が、改革開放を実施するこの22年間に、社会主義市場經濟体制及び社会主義法治国家の構築過程で進めている機構改革は、壮大な中国の改革の重要な構成部分なのである。

一、改革開放路線を選択した後の中国政府の機構改革の歴史的沿革。

1982年より現在までに、中国政府は機構改革を4回行った。

1982年より始まった国务院の機構改革は一定の成果をおさめた。国务院の執務部門は、100から61に減った。行政職員の定員は3分の1減って、3.9万人となった。1987年年末の時点では、国务院の執務部門は再び67に増え、行政職員は5万人余りとなった。

1988年の国务院の機構改革では、明確に「政府職能の転換」を中心とし、比較的大きな成果をおさめた。国务院の執務部門は67から60に減った。

1993年の機構改革では、国务院の執務部門は70から59に減った。国务院は、以後は部・委員会が統括管理する国家局を設置しないこととした。

1998年の機構改革は比較的強力に進められ、各級地方人民政府の機構改革の手本となった。1998年の機構改革は、合併、性質変更、機構の格下げから廃止等まで、多様な形式を通じて完成させたものであり、国务院の部・委員会機構は40から29に減り、内部設置機構は4分の1減り、職員の定員は2分の1減った。一例として、地質鉱産部、国家土地管理局、国家海洋局並びに国家測量局が合併され、国土资源部となった。

改革開放路線を選択して以来、中国は4回の機構改革を経て、国务院の組織形態は根本的には変更されていないが、以前に比べて改善された。

1. 総理の人選は、国家主席が指名し、全国人民代表大会が決定を行った後、国家主席が任命する。
2. 国家行政機構は、首長責任制及び委員制を組み合わせた体制を実施する。国务院は、総理責任制を実施し、副総理は、総理の執務を補助する。総理は、国务院全体会議又は国务院常務會議を主催・召集し、衆知を集めて有益な意見を広く吸収し、重要問題を討議して決定する。各部は、部長責任制を実施し、副部長は、

部長の執務を補助する。部長は、部務会議を主催・召集し、重要問題を討議して決定する。各委員会は、会議及び投票を通じて、多数決の方式で裁決を行い、会議に参加した委員が共同で責任を負う。このような首長責任制と委員制を組み合わせた体制は、長所を生かして短所を避け、優勢を集約する体制である。明確な責任、職権集中、弾力的な指揮、迅速な行動、機密保持の容易さ等の長所を表すだけでなく、個人の知力、知識並びに気力・体力の限界、問題を考慮する際の不十分さ、独断専行及び私利を貪る不正行為が生じやすい等の短所を克服し、行政機構の構築及び改善に役立つ監督・制約システムである。

3. 副総理クラスに相当する國務委員を増設し、総理の執務を補助させ、総理に対して責任を負わせる。國務院は、総理、副総理、國務委員、各部部長、各委員会主任、会計監査長、秘書長からなる。
4. 1998年の機構改革の後、行政主体としての資格を有する中央行政機構には、国家最高権力機構の執行機構及び最高国家行政機構である國務院指導機構、國務院の業務機構である國務院の各部及び各委員会、國務院が組織法に基づきかつ必要に応じて設立する総理を補助して専門的事項を処理する若干の弁事機構、國務院が組織法の規定に基づきかつ必要に応じて設立する國務院直屬機構、國務院が組織法で規定される権限に基づきかつ必要に応じて設立する行政主管職能部門——國務院の部・委員会が統括管理する国家局（2000年年末に廃止された。）、各種の段階的、臨時的事項を処理するために設立される國務院非常設機構がある。

二、機構改革がおさめた有益な成果。

機構改革は、順を追って徐々に進めなければならず、容易に成功させられるものではない。社会主義市場経済体制の需要に適應し、中国の特色を有する行政管理体制を構築することは、長期的で極めて困難な任務である。

（一）國務院の機構は、全体的に見れば減少傾向にある。

「簡素、効率」の原則に基づき、80年代より、國務院の構成部門は4回の改革を経て、全体的に見て減少傾向にある。

1. 改革開放路線を選択して以来4回の機構改革を振り返ると、國務院の構成部門が1983年の43から1998年の29に簡素化され、減少率は33%であることが容易にわかる。このことは、機構を簡素化し、「効率が高く、廉潔な」政府を構築し、法に基づく行政を行うという、中国共産党中央委員会、全国人民代表大会並びに國務院の決心と力の入れ具合を十分に説明するものである。
2. 完全な機構組織法等の法律法規の制定及び法に従った機構改革の実施はなされていないが、その手続は以前に比べて健全となった。すなわち、國務院が案を提出し、全国人民代表大会の採択を経て、國務院機構編制委員会が「三定案」の形式で下達するというもので、これによって、中国の行政機構の設置、職責権限並びに人員編制は、法律による規範化に向けて確実な一歩を踏み出した。

（二）行政機構の人員編制を大幅に減らし、執務の効率が向上し、財政負担が減った。

これまでの各回の機構改革により、人員編制は大幅に簡素化された。例えば、1983年の機構改革では、國務院の職員を3.9万人と規定した。1988年の國務院の機構改

革後、職員編制は19.2%減少した。1998年の機構改革の人員簡素化は最も力が入っており、人員の分散流動によって国务院の機構の人員職員編制を2分の1減らした。国家機構の行政経費の財源は社会であり、人民から徴収し、人民のために用いられ、各級政府の財政から支出する。このため、政府機構の労務負担に対する社会の需要に応じて確定し、科学的な編制を基礎とし、機構目標責任制と組合せ、予算手段を運用し、必要な経済的なテコを利用して行政経費を制御すべきである。4回の機構改革によって、各級の財政負担は大幅に軽減され、機構の執務効率が向上した。

(三) 機構改革は、行政機構の職責権限配分を科学的かつ合理的にすることを促進した。

機構改革を通じて、過去の行政機構の職責の重複、職権の不明確さ、責任の不明確さ、煩雑な手続、責任のなすりあい、人員過剰、執務効率の低さ等の弊害は、基本的に克服された。

1. 国务院構成部門の職責権限を、以前に比べて明確に規定し、部門間の職責の重複又は隙間を可能な限り回避した。
2. 行政機構の規定費用の徴収基準及び行政処罰の罰金全額を財政に収め、必要な執務経費は別途財政から支出する、「収支二本立て」政策を明確にした。これにより、過去の部門間の職責の相似又は重複に起因して、「利益主導」により度々発生していた「利益のあることは争って行う」という現象を根本的に克服した。
3. 職能の転換に力を入れ、法に従った行政を推進し、執務態度を改善した。「優れたサービス、優れた執務態度、優れた環境の文明的機構を創り、人民を満足させる公務員となる。」という「三つの優と一つの満足キャンペーン」を進めた。地方による中央機構の評議活動を進め、誠心誠意意見を求めた。

(四) 公務員制度を整えた。

1993年の機構改革後、中国は公務員制度を推進し始め、かつ統一の規定に従って給与制度改革を行った。この作業は、優秀な人材を国家機構での仕事に呼び寄せ、公務員の素質及び機構の執務効率を上げ、各方面の積極性を引出し、国家経済建設及び社会発展のためにより良いサービスを行うという面で、十分に重要な意義を持っていた。公務員制度を完全なものとするために、国务院関連部門は、国家公務員の試験、奨励、就任回避及び公務回避、役職のローテーション、就任前公示等に関する規定及び規則を相継いで制定・公布した。これらの規定及び規則の制定・公布又は試行によって、中国の公務員制度は益々改善されて行くに違いない。

三. 機構改革後もなお存在する早急に解決すべき多くの問題。

(一) 国务院の機構改革の過程で、職責権限の合理的な区分並びに政府行為を規範化する法制化の進行が滞っており、完全な機構又は部門組織法の制定による規範化が行われていない。

1988年より、中国は、機構改革の中で「職能を定め、機構を定め、編制を定める」という「三定案」を制定し始めた。ただし、「三定案」は、中国共産党中央及び国务院編制委員会が下達したもので、性質が曖昧で、効力が不明な、規範性文書と政策の中間のものであった。機構組織立法が欠けているため、必然的に融通性が比較的大きかった。例えば、部及び委員会が管理する国家局は1993年に設置しないことが

決定されたが、1998年の改革の時にまた設置され、2000年年末にさらに廃止された。1998年の機構改革の時は、石炭、機械、冶金、国内貿易、軽工業、紡績等の部門又は総委員会は格下げされ、国家経済貿易委員会が管理する国家局に組織変更された。2000年年末になると、国务院の決定により、国家経済貿易委員会が管理していた国家局8つが廃止され（国家煙草専売局のみが保留された。）、その職能は分散後、国家経済貿易委員会内に設けられた司局に移された。

1982年以来の各回の政府機構改革には、「簡素化——膨張——再簡素化——再膨張」という奇妙なサイクルが確かに存在していた。例えば、1987年年末、国务院の機構の職員は、1983年の機構改革後の3.9万人から5万人余にはね上がった。1998年の機構改革後も、部門間の職権の重複、仕事の押し付け合い、「利益のあることは先を争って行い、利益のないことは誰もしない」といった現象がなお存在していた。例えば、文化市場の管理及び整理といった、文化、新聞出版、公安、工商等の部門の管理権限に関わるものについては、歩調を揃えて統一した行動を行うには一定の困難が伴い、政治と企業の癒着現象がなお存在し、多数の行政審査認可事項は増加する一方で減らなかった。統計によれば、国务院関連部門だけでも審査認可事項は約2,094項目あり、省級政府でも2,000項目余りあり、絶対的多数の部門及びほぼ全ての業種に及んでいる。行政審査認可には、必要な監督が欠けており、融通性がきわめて大きく、多くの部門は、往々にして、経験、習慣ひいてはコネに基づいて認可するか否かを決定している。このような現象は、既に多くの地方で投資環境の改善を制約するネックとなっており、権限を有する政府機構が、重要な生産要素の配分を独占することにより引き続き企業に対するコントロールを行い、機構改革後に行政権力を得た事業単位又は仲介機構の企業に対する剥奪及びコントロールの程度は以前にもまして深刻となり、企業は悲鳴を上げるばかりである。これらの問題の出現は、政府行政行為及びその職責権限を規範化する法制化の進行が滞り、長期にわたって監督制御システムがなく、習慣的に「個人の威信と権力」によって指示を出し、行政事項を管理していたことと、きわめて密接な関係がある。

このため、有効な立法、これに対応する行政法規並びに厳格な法律の執行がなければ、機構改革の初志を貫くことは困難である。

（二）国务院の決定及び命令が、全国でそのまま徹底的に執行されることは難しい。

「中華人民共和国地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法」は、「地方各級人民政府は、当該級人民代表大会及び上級国家行政機構に対して責任を負いかつ業務報告を行う。」「全国地方各級人民政府は、国务院の統一の指導下の国家行政機構であり、いずれも国务院に従う。」と規定しており、当該法は、地方人民政府の性質を明確にした。民主集中制を実行する人民代表大会制度の下における一級政府すなわち地方人民代表大会の執行機構であり、当該級の人民代表大会に対して責任を負いかつ業務報告を行うと同時に、国家行政機構であり、上級国家行政機構に対して責任を負いかつ業務報告を行い、さらに最高国家行政機構——国务院に従う。「中華人民共和国地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法」は、省級人民代表大会が制定した地方性法規及び省級人民政府が制定した行政規則は、憲法、法律並びに行政法規に抵触してはならないと規定し、上級国家行政機構は下級地方国家行政機構の不適切な決定及び命令を取り消す権限を有すると規定している。しかしながら、地方保護主義が依然として存在し、地方人民政府及び地方関連部門は上に対して「二重に責任を負い」かつ業務報告を行い、その責任者の任免権が中央組織

部門、地方人民代表大会或いは完全に地方にある体制により、地方人民政府及びその部門の責任者が「上に対して責任を負う」という現象が比較的普遍的となっている。國務院の行政法規は原則的すぎ、國務院及び各級地方人民政府が公布する政策、決定並びに命令はマクロな指導性のものが多く、具体的な定量実施基準があり、監督及び審査措置が整った「硬性（融通のきかない）」規定は比較的少ない。行政機関の管理範囲は広すぎ、管理のレベルも多すぎる。上述の多様な理由により、國務院が公布する行政法規、決定並びに命令が、全国でそのまま徹底的に執行されることは難しくなっている。

（三）中央及び地方の財政権、職権、人事権の区分問題は、いまだ完全には解決されておらず、機構改革の順調な進行に影響を及ぼしている。

1994年の中国財税改革は比較的大きな一歩を踏み出したが、その基礎は1993年の各地方の十分に合理的とは言えない財政基数を認めることを前提条件としていた。問題は、1994年以後、財税改革はそれ以上進められておらず、「不合理」な要素がなお存在し、規範化された財政の「移転支払」の制度はまだ構築されておらず、中央と地方が享有する税金の既存高及び増加量の分配比率についての規定はあるものの、中央税部分の徴収は困難であり、地方保護の基礎は依然と存在していることであった。中央と地方の職権の区分については明確な法律規定がなく、投資の重複、建設の重複という現象は後を断たず、プロジェクト建設及び資金の面で莫大な浪費を生み出した。中国は中央集権体制を実施する国家であり、各級行政幹部の管理権限は党の組織部門にあり、実行しているのは「党が幹部を管理する」という原則である。國務院と地方人民政府はいずれも人事部門を設置し、公務員制度の構築を管理すると同時に、行政幹部の管理及び任免も行なう。國務院及び地方人民政府の責任者は、同級の人民代表大会が選出及び決定し、その行政部門の責任者は同級の人民代表大会が任免する。このような体制では、幹部管理の面で職責の重複、意見の不一致が生じるのは免れない。

（四）國務院の機構の設置には、全体的な構想及び設計がない。

國務院の機構の設置は、科学的及び合理的とは言えず、党の機構及び軍隊機構とも職責権限が重複し、管理が重複している。空中交通管制の問題がその一例である。機構の名称の設定も規範に欠けている。例えば、国家経済貿易委員会、対外経済貿易部、国内貿易部は、前期政府においては並存しており、三部の部・委員会の職責権限が外国人にはわからず、中国の一般大衆にもわからなかった。

（五）これまでの各回の機構改革によっても、國務院各部門の公務員間の平等な待遇という問題は解決されていない。

同様に國務院の構成部門であるにもかかわらず、実権の有無、部門職責権限並びに管理範囲の違いにより、執務条件、給与待遇並びに労働保険福利等の面で著しい差がある。公務員の待遇が普遍的に低めである状況の下、このような現象が存在するのは、後々に問題を残すものである。第一に、腐敗を生み出す温床を完全に取除くことは困難である。第二に、機構の公務員が直面する実際のアンバランスは、必然的に心理上の不満を生み出し、執務効率に影響を及ぼす。第三に、公務員が、実権、執務条件、福利待遇の良い部門に移動する傾向を生み出し、公務員の全体的な資質を保証することは困難である。

(六) 立法を通じて公務員の執務及び法律執行条件を保証することは、まだできていない。

国家機構の公務員の現在の執務及び法律執行条件は、経費の保証がなく、関連規定及び配備は実際の需要と比べてなお差がある。不足部分については地方又は部門が「対策を講じて」解決する必要があることから、その他の経費の横取り、虚偽の精算、「不利益の創出」等の現象が度々発生し、詐欺等の違法手段を通じて経費不足を補う状況が生じている。この種の状況によって、執務効率の向上が困難になり、公平な法律執行が難しくなっている。これと同時に、機に乗じて個人的「利益」をむさぼる人間に便宜を図ることとなり、腐敗行為の撲滅が困難となっている。

国家機構の公務員の執務及び法律執行条件につき統一の配備基準がないことから、各部門は不揃いであり、執務条件は劣り、自動化の程度は非常に低い。行政執法部門の設備は非常に劣り、案件処理経費が不足しているため、清廉な公務及び公平な案件処理が難しくなっている。出張（交通、宿泊、飲食等の面を含む。）費用については基準が規定されているものの、実際の市場価格との差が大きいことから、経費不足部分が長期に渡り地方に転嫁されている。地方の財政負担が大きくなる一方で、腐敗を増長している。規定を制定した部門はこれらの規定が実行不能であることを良くわかっているが、長期に渡って変更できていない。

(七)「憲法」を含む若干の重要な立法内容が、変化した情勢に適應していないことが、機構改革のさらなる進行に影響を及ぼしている。

例えば、「憲法」第89条第（六）項「經濟活動を指導及び管理する」という概念は、曖昧かつ原則的すぎ、具体的な概念、内容並びに意味が何であるかを如何に判断するか把握することは困難である。改正すべきではないだろうか？何れの法律又は行政法規でこれを具体化すべきであろうか？

実際に、改革開放路線を選択して以来、各級政府及びその関連部門は、「經濟活動を指導及び管理する」という内容及び形式の上で、政治体制改革の順調な進行に影響を及ぼし、政府職能の転換を妨げ、政治と企業の分離という原則に違反してきたのである。若干の地方又は部門は、まさに「經濟活動を指導及び管理する」を「傘」として、地方、局部、小集団ひいては個人的利益のために、「政治的業績」を挙げ、「利益」をむさぼり、政府のイメージを損ない、大勢の幹部を腐敗させ、改革の進行に影響を及ぼした。現在、「憲法」第89条第（六）項の「經濟活動を指導及び管理する」のような規定に対して、あらためて検討し、再定義を行うべき時期に来ている。

四、機構改革を進めるためには、部門組織法を速やかに改善し、部門職責権限を科学的に規定し、政府の行政行為を規範化しなければならない。

部門組織法は、実際には行政組織法であり、行政機構の設置、構造、職責権限等を規定する関連の法律規範の総称であり、行政法の範疇に属する。

現代国家においては、社会の分業、職能、構造が日増しに複雑化するのに伴い、行政組織機構も日々改善されている。一般的に、行政機構は、中央行政機構と地方行政機構の二つに分けられる。中央行政機構は、国家行政組織に属し、法律及び法規に基づいて設立され、機構を形成し、システムを構成し、「憲法」に従い中央の職

権の範囲内に属する事項を処理する。地方行政機構は、国家行政システムの下にある地方行政組織及び地方自治行政組織である。

(一) 機構改革を進めるために、部門組織法を速やかに制定すべきである。

部門組織法は、主に行政機構の職責権限、管理対象、管理方法並びに関連責任を規定する。その内容は、①機構の存在の法的根拠、②機構の性質、③所属関係、④内部機構の設置、⑤職責権限、⑥行政行為実施の規則、原則並びに要求、⑦幹部職の数及び人員編制、⑧法律責任、⑨設置、変更、取消の手續等、とすべきである。

(二) 「公務員法」を改正する。

行政組織は、形式としては行政機構であるが、実際には機構を構成する重要な要素——公務員を含んでいる。このため、公務員の権利義務、試験、昇格、降格の条件及び手續、給与収入及び福利待遇、行政処分等も、「公務員法」の制定によって規範化すべきである。したがって、「公務員法」も行政組織法の重要な構成部分である。

(三) 「行政機構編制法」を制定する。

政府機構改革の重要な内容の一つは、機構編制業務を科学的、合理的かつ中国の実状に合致するという基礎の上で行いかつ法律の形式によりかためることである。編制は、機構と人員の媒介及び掛け橋である。「行政機構編制法」の制定を通じて、法律及び予算手段を運用して機構の公務員の編制をコントロールし、健全な自己拘束システムを有する行政管理体制を築く。部門組織法で規定する機構の性質、職責権限に基づき確定する人員の定員及び役職の割当の中心は、中国の実状に基づき科学的、合理的に人員の数量基準を確定することである。

1. 「行政機構編制法」制定の原則。

立法機構に、「行政機構編制法」制定の立法原則を研究及び確定するよう提案する。例えば、外国の有益な経験を参考にするという原則、中国の実状に基づき経済の発展段階に適応させるという原則、政治体制の改革に適応させるという原則、政府職能の転換に適応させ政治及び企業を分離するという原則、实事求是（実情に即して処理する）に基づく原則、事情に応じて人員を配置するという原則、安定性及び連続性を結びつけるという原則等である。

2. 行政編制の決定権限、数量、起源、審査認可手續を規定する。

国家行政機構の編制の決定権及び最高額は、国家権力機構——人民代表大会及びその常務委員会が掌握しかつ法律の形式で確定すべきである。行政機構の編制は、調整する前に調査研究及び科学的論証を経て、さらに法定の手續に従い公聴会を開催した後で上に報告し審査認可を求めるべきである。

3. 行政機構の役職、幹部職の数並びに各種人員の構成比率を規定する。

4. 行政機構の経費の財源、経費保障並びに制約システムを規定する。

5. 行政編制管理機構の設置、権利義務、管理の原則及び範囲、人員の素質、「統一指導、級別管理」の上下関係を規定する。

6. 「行政機構編制法」違反の法律的責任を規定する。

(四) 部門組織法の制定に先立ち、急を要する若干の初期作業。

目下、中国の第9期政府は既に三年以上存続しており、2003年に交替を迎える。現

在は、立法機構が部門組織法の研究、設計及び制定に着手すべき時期に来ている。具体的な作業として、以下のものを含めるべきである。

1. 世界の異なる類型の国家による部門組織法の制定及び実施の歴史、経験並びに教訓を研究し、参考にする。例えば、日本国家行政組織法、日本地方自治法、英国1982年地方政府財政法等である。
2. 中国建国後の機構改革の歴史的沿革及びその経験と教訓を総括する。
3. 「憲法」第89条第4項の国务院の「中央並びに省、自治区及び直轄市の国家行政機構の職権の具体的区分」を規定する職権に基づき、中央と地方の財政権、職権並びに人事権を区分する法律規定を研究、制定並びに改善する。
4. 中国の現在の政治、経済並びに社会の現状を研究する。これを基礎として、社会主義市場経済体制の要求に合致する「政治と企業の分離」及び「政府職能の転換」の概念、内容並びに意味をさらに研究する。「憲法」、「国务院組織法」、「地方各級人民政府組織法」のうち、現在の改革の情勢に合致しない部分の修正に着手する。
5. 立法機構は、中国の実状に基づき、科学的、明晰、合理的な機構の職責権限の区分を前提とする中国政府組織機構の枠組みの案を研究、設計し、中国共産党中央、全国人民代表大会、国务院に報告して原則的な認可を得た後、速やかに部門組織法を起草し、第10期全国人民代表大会第一回会議の審議で採択された後、第10期中央政府機構を構築すべきである。

政府組織機構の設置と関係法律

中央機構編制委員会

中央公弁司長 吳知倫

今日、ここで中国の中央政府の機構設置に関する事情を紹介する機会を得まして光栄に存じます。しかし、冒頭に断っておかなければいけないことは、私がこれから報告する内容は、全部私個人の意見で、本来は私がいる機関では、勝手に出しゃ張って外で喋ることは許されず、こういうことの手続は大変複雑です。

しかし、このような重要な会議で、こういうテーマを与えられた以上、少し話さなければいけないことになりました。したがって、強烈に声明しますが、今後の引用は、私の名前、機関名を出さないでいただきたい。中国である人から、このようなことを聞いたということにお願いできれば幸いに存じます。

私が報告するテーマは、「政府組織機構の設置と関係法律」ですが、最初は「中国中央政府組織機構設置」というテーマで、我が所の張雅林処長にお願いしましたが、急用で出張しなければいけないということもあり、私は別の事情で出なければいけない運びになりました。しかし、私のレベルは彼に及ばないと思います。学位から見ても、彼が博士の学位を持っており、私は修士しか持っていません。

しかし、私はここでジレンマに陥っております。つまり、このような政府組織機構に関しては、前のご講演の中で十分紹介されましたし、また時間の関係で広く展開していくのも難しいと考えております。私の考えとしては、いままでのご講演の中で触れられた内容を最小限取り上げ、皆様のご講演の中で見落としたというか、もっと重視すべきことなどに焦点を絞って報告したいと思います。最初は4つの問題を取り上げようと思いましたが、より多くの時間を質疑に回したほうがよいと思います。それでは、早速ですが、最初の問題の「中国政府の基本的な枠組み」に入ります。

第1の内容の「基本的な枠組み」の問題は、2つの部分に分けて報告します。1つは、法律上の規定、もう1つは、秩序、あるいは影響力のあることなどを加味して、本当の現存の機構の枠組みはどうなっているかを分けて報告します。

法律としては、憲法、中華人民共和国組織法、地方自治法、少数民族地域自治法の4つから成っています。この中で最も重要なのは憲法です。なぜそのようなことを言うかと申しますと、もともと憲法は基本法であるばかりではなく、ほかの3つの法律は、いずれも憲法の規定の重複となっています。

憲法の中で、中国の機構組織にかかわる規定は、2つに規定されていますが、1つは「総則」で触れられていますし、もう1つは第3章にあります。先ほどの講演の中では、いずれも憲法の「総則」に触れられていませんが、これがとても重要です。この中で最も重要なのは、憲法の第3条、つまり国家機関が民主集中制を実行するという内容の条文です。

民主集中制というのは、外国の方にはなかなか理解してもらえにくいのですが、中国人はこれについて、比較的熟知していると思われます。簡単にまとめますと、少数が多数に服従する、下級は上級に服従する、地方は中央に服従するという3

つの内容から成っています。

しかし、ここで説明しなければいけないのは、政治学、あるいは法学を勉強された方には、こういう民主集中制が、先ほどの講演の中の首長責任制の概念との意味が異なっているということは分かると思います。

そして、第3章には何が規定されているかと申しますと、全国人民代表大会、国家主席、國務院、軍事委員会、地方人民代表大会と地方人民政府といった内容が盛り込まれています。第3章に規定された各機構を、第3条の民主集中制と合わせて考えますと、第3章に決められた各機構が、すべて民主集中制を実行しなければならないということになります。

具体的に申しますと、第85条から92条までは、全部國務院のことについて規定が設けられています。この具体的な条文の内容は省略させていただきますが、その中で1つだけ取り上げますと、第8条には、「総理が国民の全体の仕事を統括する」という規定が設けられていることだけを強調しておきます。

なぜこれを強調するかと言いますと、私は何年か前の、このような機構に入っていなかった時代に、研究機構で仕事をしていたことがありますが、そのときに、ほかの学者から、「中国の国民は首長責任制ですか」という質問をされたことがあります。私は、「そうではないのだろう」と言ったのですが、しかし、これは理論上、現実の法律に照らし合わせても、これはなかなか説明しにくい問題で、この問題について全人代に質問したことがあります。もちろん、当時は私は個人的な身分で質問をしましたが、満足のいく答えはいずれも得ていません。つまり、88条を見れば、総理が1人で統括する。しかし、上の第3条から見れば、全体的には民主集中制です。条文だけを見ると、そう理解できるかもしれませんが、実質上はそうではない面をたくさん挙げるができます。

このような問題は、大変重要な問題でありながら、往々にして見落とされるところです。88条に絞って言えば、いかにも総理1人で責任を取る、つまり、首長責任制になるのですが、しかし、これは現実的には「そうであるか」と詰め寄られると、なかなか答えにくい問題です。全人代に問い合わせても、私が所属する機構から全人代に「これを解釈してください」と言ったら、いかに答えてくれるかよく分かりません。もし私が答えるのなら、第88条の総理責任制というのは、民主集中制の具体的な体现ということしか答えられないかもしれませんが、これはいずれも文字遊びになりますし、実質的には答えられていないことになるのではないかと思います。

私個人の考え方を言わせていただければ、本当に中国の行政改革に関心を持つ方であれば、おそらくこれが1つ重要な課題で、総理によって責任を、あるいは部（日本の省）の責任者責任制といった用語表現のところで、もっと知恵を絞って考えたほうがいいのではないかと思います。

そうは言っても、この条文を改正するという意味ではなく、具体的に言えば、いかにこの責任を負うかをもっと具体化しなければいけないと私は考えています。例えば、先ほどの許 司長の報告の中で部門組織法のことと提起されましたが部門責任法の中にも行政首長の責任制も、これに直接かかわってくるわけです。つまり、各部門の行政首長は如何に、その責任を負うかということです。

最近、國務院組織法の改正なども提起されていますが、総理の責任制の明確化がそれほど議論されていないように思われます。例えば、意見の齟齬があった場合、どのようにして集中するか。民主はいいのですが、さらに民主的に討論をす

る場合は、誰がこの議題を決めることができるか、といったような実質的な問題がたくさんあると思われます。

私は、いま司長をやっていますが、それまでには処長、課長など、いろいろやったことがあります。こういう経験から考えても、例えば、私の上には部長が2人います。昔は、もちろん私の上に司長が2人か3人いました。何かあって、私の上司の2人の間に意見の不一致がある場合には、私はどちらに従って仕事をすればいいかということで、大変頭を悩ませました。これを処理するには正直言って、本当に特別な技が必要です。我々の日常の仕事は、いかに仕事をよりよくやっていくかというよりも、たくさんの精力を分けて、いかにこのような関係を処理しながら、私の地位を確保するかに全精神を注がなければならないのが現実です。以上は法律上の規定ですが、その中の問題点も少し指摘させていただきました。次は、實際上、いかなる要素を考えなければならないかを考えたいと思います。

1つは、戦時体制の痕跡が未だ色濃く残っているということです。中国は他の国と違っているところがあり、いまの政権の歴史を遡って考えてみますと、まず確保された一部分の人がいて、それから農民が武装され、政権奪取の力を徐々に蓄えて、戦争を通して勝利を勝ち取り、政権を樹立し、その政権の中の政府に人員を派遣するといった図式を描くことができるのではないかと思います。このような歴史は、いままで、特に政権成立してから50年余りが経っています。

特に最近20年現れた現象ですが、中央の指示、命令は地方に行き十分執行されていない。なぜ執行しないかという、そのような決定は地方は理解し、同意しないという現象が現れてきました。場合によっては、執行はするが、十分に執行されていないことがあります。特に、この10年は、これが目立っています。そうすると、地方に服従させるためには高度集権体制が必要となってきます。

いまの人間関係は過去と違っています。中国人は、中国革命史、あるいは中国共産党の歴史を勉強した者なら誰でもはっきり分かるように、いままでの人間関係、中央政府、あるいは地方政治を司る、あるいは行政を司る人たちの間の人間関係は、何十年の歴史を経てから形成した人間関係ですから、人間関係というよりも、1つの権威構造となっています。誰が誰に服従しなければならないということがはっきりしていました。新中国建国以降、そのような人事的な構造となりました。その後、中央の決定、あるいは命令であれば、たとえ間違っただけでもそのまま忠実に執行されることになります。私は40歳以上ですが、いままで経験したし、そのような現象は皆さんがご存じのとおりです。

しかし、そういった構造にいた人間たちは、大体20年前から徐々に消えていっております。そのような人間的な存在があればこそ、当時の憲法、土地法等々は現在の社会現象を加味して、あるいは地方と中央の政府の関係などは、そう深く考えなくてもよかったのです。しかし、このような人的な存在がなくなっていくと、戦時体制から平和体制に移行しなければならない課題が提起されてくるわけです。つまり、人格の正義から職務的な正義、あるいはプロセスの正義へ徐々に移行しなければならなくなってくるわけです。

2つ目は、共産党の中国での特殊的な指導的地位です。真面目に中国の近代史を勉強した方であれば、誰でも心からこのようなスローガンに同意します。つまり、共産党がなければ新中国がないということです。そればかりではなく、現実的に社会学、政治学の歴史を背景に詳しく研究する方も、その大多数が同じよう

な感じがするであろうと考えます。

ここで私が断っておきたいのは、これは別にイデオロギー等の評価ではなく、現実的な歴史を踏まえて出した評価です。

先ほどの許 司長の報告の中で、党の組織、人事の決定権、つまり、行政府の組織と人事の決定権が党にあるという内容がありました。私は各種学会会議、このような公開の会議で、中国共産党に関する行政改革、機構改革に関する共産党の役割、共産党との関係の内容を初めて聞いたわけです。これは大変重要なことで、むしろこれからこれを重視しなければならない問題です。共産党の存在はこんなに大きいのに、政府、党との関係も本当に複雑で、これを共産党のシステム、メカニズム等を研究せずには、政府の機構、政府のメカニズム等をいくら研究しても、これを明らかにすることはできないのではないかと思います。

ここで私の率直な意見を述べさせていただきますと、外国人学者に1つの提言があります。もし価値観上で共産党のことを受け入れない、あるいは偏見を持ち、そしてまた中国共産党に関する研究がそんなに深くなければ、是非、中国の政治等に関する意見は出さないでほしいのです。

3番目は、計画経済とソ連モデルからの影響です。この内容については、先ほどの報告の中にたくさん出てきましたので、詳しいことは省略いたしますが、2つだけ申しておきます。1つは、現在の政府の主な勢力は経済に注いでいるということ、私は強調したいと思います。つまり、政府の勢力、あるいは政府の責任が主に経済にかかわっていると、私は強調したいのです。したがって、先ほどの于司長の判断ですが、私は観点は同意しますが、現状に対する判断は異議を申したいと思います。

もう1つは、通常中国では「条」と「塊」、つまり、中央が地方に派遣する機構があって、これは縦の関係、「条」は縦の関係、コアは塊です。つまり、その地方のいろいろな行政関係ですが、1つの塊となっているということです。これはもちろん旧ソ連の影響を受けた結果で、いまだに根本的な改善は見られておりません。

4番目は、この20何年来の改革開放からの影響です。これも先ほどの報告の中にもいろいろありましたので、詳しくは省略します。1つは、機能転換、1つは地方自主権の拡大と財政の定額制です。特に許司長のご指摘は、とても鋭かったという印象です。

もう1つは、マクロコントロールと政府と企業との分離の問題です。この点についても、私は許司長の発言にとても同感しておりますし、すごく感心しております。つまり、政府と企業との分離はいかにするか、具体化しなければいけない。彼は2つの概念の定義を見直さなければいけないと言われましたが、このような定義は、人騙しみたいな、文字遊びのようなものではなく、具体的にはっきりと分ければならない。例えば、分離の基準は何なのか。具体化して何カ条のものをもって、分離したという判断を初めて下せるといった定義であると私は理解しています。

第1の基本的な枠組みは終わり、次のテーマの「中央政府の簡単な紹介」に入ります。まず、主な権力構造です。権力構造の中では、第1部分は構成です。これについては前の報告の中で紹介されましたので省略いたします。ここには1つだけ問題があります。つまり、総理の下には副総理と国务委員というのがあって、副総理と国务委員との間には、どういう区別があるかという問題があります。お

そらく大多数の人は同じ理解を示すかと思います。つまり、同じであるという理解です。

これは同じですが、一体どうして職名が違うかという、と、國務院を設計した当時の歴史的な原因によるものであると考えられます。私はここで説明しませんが、全人代に行けば満足のいく答をしてくれるかと思います。

1つは、当時の設計上の違いで、2つ目は配列の順序です。大体副総理が前に並べられ、國務委員は後ろに並べられます。しかし、副総理が後ろから第1目、第2目との間の差がどのぐらいあるかというのと同じように、國務委員と副総理との間の差とほぼ同じではないか。つまり、大した差はないのではないかと考えられます。

小さい2つ目は、構成の続きの、総理責任制です。機関の中では総理責任制とよく言うのですが、このような表現は学術上、これを突き詰めて追求すればさまざまな問題が出てくると考えられます。法律上の条文では、「副総理、國務委員が、総理の仕事をサポートする」という表現です。しかし、はっきりした分業というか、仕事の振り分けがないわけではありません。つまり、各副総理、あるいは國務委員は、自分の職務範囲、あるいは自分の具体的な仕事の範囲がどこまで及ぶかは、事実上ははっきりしているわけです。このような仕事の振り分けは、内部でいくらでも決められるもので公開されていません。

ここで1つ注意すべきことがあります。副総理の中にも常務副総理がおり、その下には各省（地方の省）には常務省長が設けられています。県に入りますと、常務県長があり、さらに末端の機構になると、このような職名がなくなります。こうしますと、常務副総理は第一副総理になりますので、第一と第二との間の権力の差がわりと大きいもので、第二以降の副総理、例えば、第二と第三とか、第三と第四などといった差とは比べものにならないわけです。

3つ目は決策會議です。これは法律上の枠組みでは紹介しませんでした。ここには1つの問題があります。総理が組織する會議では常務會議という名前がありますが、もちろんここではいろいろな決策を出します。

一方、副総理が招集する會議があります。副総理と國務委員などは議事を目的とする會議があり、名前ははっきりしていませんが、地方では省でもこのような會議があります。地方では、例えば、常務副省長が招集する會議であれば専門テーマの會議という名前で、実質上、このような會議で出された決議も法的な拘束力を持つわけですから、一層それが研究される必要があるのではないかと思います。

あまり時間がないので、地方政府に入ります。この方面の研究を詳しくしなければ、地方政府も中央政府も、枠組みは全く同じと理解してよいと思います。

時間の関係で私の話はここまでにいたします。以上、お話したことは全部私個人の考え方です。どうもありがとうございました。

注記：本稿は講演者が予定された中央機構編制委員会弁公室張雅林処長からその上司吳知倫司長に直前になり変更されたため、吳知倫司長の講演録音を文章におこしたものです。

社会主義市場経済と政府行為の転換

国土資源部政策法規司
司長 甘藏春

建国以来、わが国は数回にわたる大きな政府機構改革を経てきた。それらは、形式上は政府機構と人員の削減という形で表れていたが、その内容と実質には、根本的な変化が起きている。特に、1992年の党第十四次全国代表大会において市場経済の改革目標が確立されてから、市場化改革への適応という方向で、わが国の政府機構改革の重点は、次第に政府機能の変革へと移り、政府行為の転換が、現在の経済体制改革及び行政改革にとって解決が待たれる重大な課題となっている。

一、政府行為の転換は、わが国の市場経済体制確立のカギとなっている

社会主義市場経済理論の提起・形成・充実、市場経済実践の具現化・拡大・社会化、社会主義市場経済体制の構築・確立・安定化が、わが国政府の行政改革の経済的基礎を構成していると同時に、わが国の計画経済期に形成された政府機能を大きく突き動かしている。政府機能の転換は、わが国が社会主義市場経済体制を確立するうえでのカギであり、改革は必至である。

第一に、政府機能の転換は、経済体制改革の深化のカギである。

20数年来の改革を経て、わが国の社会主義市場経済体制は、すでに初歩的には確立され、資源配分における市場の基礎的役割は、日増しに顕在化している。市場経済という条件の下、政府の役割は、主には市場の公正を守り、市場配分の誤りを正すことになっている。しかし、わが国の政府管理経済方式は、計画経済期に形成されたものであることから、以下のような特徴がある。第一に、政府が直接市場活動に参加し、政府に「選手」でもあり「審判員」でもあるという二重の役割を担わせており、且つ、この二つの役割の間に矛盾がある点である。第二に、政府の経済に対する規制が、行政の審査認可制度に依存して実現したものであり（問題は審査認可制度が必要であるか否かということではなく）、わが国の計画経済期に形成された審査認可制度の範囲が無限に広すぎ、非効率的で無責任であるため、企業の経済活動の主体としての競争が制限され、経済活動における制度コストも増加していた。第三に、利益にかられて、一部の部門及び地方において、法律の外で審査認可を行い、「僥倖」（特権を求めること）という現象がいたるところで見られ、腐敗を生む温床となっている点である。これらの問題は、どれも政府の機能が変換しきれなかったことによりもたらされたものであり、政府機能の変換を確固とした決意で進めなければ、社会主義市場経済の形成は難しく、政府機能の変換が、経済体制改革深化のカギとなっているのである。

第二に、政府機能の転換は政治体制改革推進の出発点である。

党の第十三次全国代表大会で政治体制改革の任務が提起されてから、わが国の政治体制改革は進行しており、且つ一定の成果を上げている。しかし、総体的にみて、政治体制改革の進捗は、明らかに経済体制の改革に遅れており、政治体制改革を加速することが、現在のわが国の改革にとって解決しなければならない課題となって

いる。政治体制改革において、政府の機能の転換は重要な内容であると同時に、政治体制改革と経済体制改革の接点でもあり、政府機能の転換を推進することで、経済体制改革深化の問題を解決でき、また政治体制改革を始動させることもできる。現在、政治体制改革と経済体制改革の複合的問題を解決するには、まずは政府機能の転換を第一の目標としなければならない。政治体制改革の順序からみると、改革はわが国の政治の多方面に関わっている。たとえば、党の指導方式の転換の問題、党政問題、民主問題、法治問題、中央と地方の関係の問題、人民代表大会制度の整備の問題、司法改革問題等々、これらの問題すべての解決が待たれているのだが、転換期の社会の政治的安定という問題にかかわっているため、積極的でありながらも慎重な方針をとる必要がある。しかし、政府機能の転換はこれとは違い、政治体制改革の範疇に属してはいるが、その特殊性のために行政改革の範疇にも属し、わが国の政治体制改革の推進戦略においては、政治体制改革は慎重に、行政体制改革は大胆に、という原則に従うべきである。ここ数年、各地方は、経済の活性化のため、行政審査認可権限を整理することを重点とする行政改革を自発的に実践し、政府機能の転換をしっかりと進めており、各方面の条件はすでに備わったといえる。

第三に、政府機能の転換は、法治国家の実施への突破口である。

党の第十五次全国代表大会では、マルクス主義発展史上、社会主義国家が法治という国家統治方法を採用しなければならないと初めて提起され、これに続いて、憲法でも、根本法としてこの国家統治の原則が確認された。法治を実施するなかでは、法に基づく行政がカギである。法に基づく行政は、行政法治ともいわれ、その基本的な意味は、行政権は法律の拘束を受け、法律の認める範囲内で行使しなければならない、法律は、社会公正の要求を表し、全国民の意思を代表しなければならない、ということである。法に基づく行政は、行政主体すなわち政府行政機関及びその公職に就く者に対する要求であって、行政の相手方に対して要求するものではないことが見てとれる。すなわち、「官」を治めるのであって「民」を治めるのではないのである。法に基づく行政における「法」とは、まず、国家及び人民総体の意志（公意）を体現し、社会の進歩発展の規律を反映した法でなければならない、長官の意志、個人の意志、少数の利益集団の意志を反映するものであってはならない。法に基づく行政における「行政」とは、公共の行政を指し、行政の分野は、その他の社会組織には能力がないか、できないか、またはしたくないもので、国が管理するしかない社会公益事務をいう。わが国では、法に基づいた行政の基本原則として、以下のようものがあげられる。すなわち、①行政の合法性の原則として、行政主体、行政職権、行政行為がすべて合法的であること、②行政の合理性の原則として、行政の自由裁量権の行使が適度で、合理性にかなっていないなければならないこと、③行政の公平性の原則として、行政機関は平等に、一方に偏することなく行政権力を行使しなければならないこと、④行政の効率性の原則として、政府の施行する公共事務管理は、低コスト且つ優良な質で高い効率性を備えていなければならないこと、⑤行政の責任性の原則として、行政機関及びその従事者は、その実施する行政活動に対し、法律責任を負わなければならないことである。これらの原則は、法に基づく行政の原則として、また政府の行政行為の基準及び尺度を評価したり要求したりするものとして存在している。従って、政府機能を転換し、政府の行為を規範化することが、法に基づく行政を実現するためのカギなのである。

二. 政府行為転換の理論的基礎

政府機能の転換の実現には、理論上、自分達の過去の政府の理論を整理し、社会主義市場経済の要求に合致する新しい政府理念を確立しなければならない。

第一に、公民と政府の関係において、「無限政府」という従来の概念を打破し、「有限政府」という新しい概念を確立しなければならない。

長年にわたり、政府と公民との基本的な管理と被管理の関係には、公民権利に属すべき自主決定事項を政府の管理下におさめるという弊害が存在したと同時に、公民が負担すべき責任を政府が代わって負うという欠陥も存在していた。政府は「無限の権力」を持っていたと同時に、「無限の責任」も負っていたのである。実務においては、政府は政治的リスクを負わなければならないだけでなく、甚だしくは自然のリスクや市場のリスクまでも全て負っていたのである。

第二に、市場と政府の関係において、「万能政府」の概念を打破し、「法治政府」の新しい概念を確立しなければならない。

マックス・ウェーバーの官僚制組織理論は、政府と市場の資源配分の異なる方式を指摘している。すなわち、一つは、市場経済は、価格メカニズムと競争メカニズムにより社会資源を配分する経済体制または経済運営方式であるという考え方である。これに対し、政府機構のよりどころは、膨大な官僚体制であって、官僚間の権威と服従の関係が資源の配分を決定する、という理論が一方にある。市場経済国家においては、政府の立脚点は、市場メカニズムの十分な外的条件の創造と、市場規則の公正さの維持、そして一定程度、市場の不足を補うことである。政策アナリストのウェーモ（注：音訳）とヴェニン（注：音訳）がその著書『政策分析』で指摘しているように、政府と市場には3つの関係が存在する。市場の解放、市場の促進そして市場の模倣である。固有の市場が機能しないという状況が存在しない場合は、市場に十分にその役割を発揮させる。市場が直接役割を発揮できないときは、現有の財産権の確認または財産権の創造によって市場メカニズムを運行させるようにする。市場が全く役割を果たせない分野については、政府は市場の過程を模倣して公共物及びサービスを提供する。最も典型的なのは、競売により公有の自然資源の権利分配を行うことである。

政府と市場の問題は、政府機能の転換のカギである。わが国では、行政権及び国家所有権は全て政府が集中的に行使しており、これにより国家所有権は、往々にして行政権力構造の運行システムを借りて運用され、権力が市場に進出し、権力が市場競争を阻害することとなっている。政府は、ゲームの規則を造る者でもあり、利益分配の参加者でもあるのだ。これが、よくいわれる「審判員」と「選手」の問題である。この問題は、すでになりに重視されている。第十次五ヶ年計画で採択されたばかりの綱要で、社会主義市場経済を発展させるという要求に従い、さらに政府機能を転換させ、精力を集中してマクロコントロールを行い、良好な市場環境を創造し、政府機能の位置づけ問題を明確に解決しなければならない、と指摘されている。

第三に、社会と政府の関係において、「全能政府」という従来の概念を打破し、「社会のなかの政府」という新しい概念を確立しなければならない。

経済体制の改革にともない、わが国は今まさに「政府社会」から「公民社会」へ転換しているところである。政府を社会の上位におき、これを閉じた運動のなかの二つの対立勢力とみなし、政府が社会に対して「全能」の管理を施すという従来の概念は、必ずや新しい社会政府観によって代えられなければならない。私たちの政府は、社会の中から生まれ、これと相通じていなければならないし、「社会の中の政府」となるべきである。わが国の伝統的な行政管理のモデルにおいては、政府が直接社会に相対し、直接、大量の具体的なミクロの管理活動に従事しているが、その弊害は明らかである。政府が直接社会事務を管理し、社会の発展に伴って社会事務が増え続けると、政府の負担は次第に重くなり、社会事務管理が一定量に達すると、新しい権力を分けて、相応の管理機構と編成を増やさざるを得なくなる。このようにして、政府機構と人員編成の悪性膨張が起こされる。また一方では、「企業が社会をおこす」、「政府機関が社会をおこす」という考え方が、社会の自己発展を抑制す

る。すなわち、政府の統制機能が強ければ強いほど、社会の自治機能が弱くなる、ということである。

商品経済、市場経済の発展過程とは、本質的には国家が社会に権力を返還していくという過程である。市場経済の確立と発展に従って、各種の生産要素は日増しに活発な状態となり、経済関係は、ネットワーク状に倍增していく様相を呈する。このような新しい情勢の要求に適應するため、行列表社会管理が大勢の赴くところとなっている。政府機能の轉換の重要な内容のひとつは、政府機能と一般社会機能の分離であり、それは社会の自己管理組織を育て、社会の自律レベルを向上させ、社会事務の大部分を社会組織（仲介組織、社会団体、民間のサービス機構及び大衆性の自己教育組織）に返し、管理を行うことである。

三、審査認可制度改革が政府行為の轉換の中心である。

わが国の審査認可制度は、高度計画経済時代に作られ、現在もなお政府の機能履行の基本的な方法となっている。その特徴は、審査認可の範囲の広さ、事項の多さ、関連部門の多さ、法律の規制が少なく、審査認可の自由裁量権が大きいことである。深州市は1年にわたる調査の結果、全737審査認可項目のうち、審査認可の法律根拠が不十分なものが半分以上を占め、政府部門が自ら審査認可項目として定めたものまたは根拠のないまま審査認可したものが200以上あったことを発見した。同時に、300項目以上に、認可と不認可についての確かな規定がなく、融通性が非常に高かった。融通性が高いことの結果として、審査認可範囲について「二次性」が勝手に拡大され、審査認可担当者の手に渡ったとき、権限がさらに拡大されるということがあった。このような状況は、全国で普遍的にみられた。行政審査認可の氾濫は、審査認可の効率を低下させ、倦怠（特権を求める）現象がしばしば起きている。審査認可制度は、行政体制改革の推進にとって、政府機能の轉換でも表面化した矛盾点となっている。第十次五ヶ年計画綱要は、政府の審査認可制度改革を加速し、行政性の審査認可を大幅に減少させ、審査認可行為を規範化しなければならないと指摘している。

全体的にみて、改革の重点は、以下のいくつかの面におかれている。

（1）市場参入の事前認可を改革し、平等な競争のために条件を整える。

行政認可の内容は、国が一般性制限を加えている、または禁止している活動について、少数の条件に合致する対象については、制限または禁止を解除し、何らかの職業に従事したり、何らかの権利を享有したり、何らかの行為を行うことを認めるというものである。審査認可権が多く設定されていなければならないほど、「禁区」が多く、市場参入の壁が高く、平等な競争の障害が大きいということを意味する。たとえば、各種名目の職業資質の認証、いわゆる「資格を持って仕事に従事する」では、職業の範囲はどんどん細分化され、これが人力資源の導入と流動に大きな障害となっており、市場の資源配分の効率をかなり悪くしている。

別の角度から見ると、事前認可の大規模な運用は、やはり伝統的な体制が形成してきた不適切な管理概念と関係している。市場に競争の白熱化した局面が現れると、世論は政府が「審査認可を強化し、投資の過熱を防ぐ」べきであると考えている。その実、重複投資や投資過熱の弊害そのものが、認可制度の産物なのである。なぜなら、政府を主体とする投資拡大において、各項目はどれも審査認可を経たものであり、多くはやはり政府の「厳正なチェック」を経て、各レベルで認可されたものだからだ。政府が主体ではない投資ブームでは、市場メカニズムの自発的な調節で、ある程度遅れているものの、根本的に問題を解決することができるのである。

（2）項目審査認可等の特定の相手方に対して行うという行政管理方式を減らし、

経済活動のコントロールについてはできるだけ間接的方法をとる。

項目審査認可を代表とする行政認可制度は、高度に集中した経済計画に伴って生まれたものであり、財産権制度の欠陥の必然の産物でもある。高比率の国家所有制と、「準国有」の性質を持つ集団所有制経済の下で、実際の運用において政府部門以外には誰も責任を負うことができないという状況が作られ、政府は特定の国有資源の使用に対し単独で授権しなければならなかった。同時に、行政認可行為が具体的な財産権のわずかな部分または財産権のあるひとつの面にしか関わっていないので、部門の権力の限界との関係で、行政認可は、財産権を決定する方法として、必然的に分散して行われ、且つ臨時に出されるものと決定づけられた。分散した、大量の、責任を負わない審査認可は、政府と社会に対し深刻な副作用をもたらし、政府はこのために企業、公民の無限責任を負うこととなり、またしばしば高い代価を支払うこととなった。

国有経済の戦略的調整が次第に定着するに従い、社会の多元化は進み、経済の構成比は新たな変化をみせ、国有経済の国民経済における比重はさらに低下し、多くの政府部門が直接支配できる企業財産形態の資源性認可の内容は次第に減り、審査許可、認定、認可等は、次第に登記や届出にとって代われ、政府の機能は、経済活動に対する間接的なコントロールに転換しはじめている。

(3) 留保しなくてはならない審査認可権については、公衆が参加するメカニズムを確立する。

審査認可権の設定を厳格にコントロールするため、行政機関は一般に自ら行政認可権を設定することはできず、立法を主な根拠としなければならない。行政認可の適用範囲も、厳格に制限されるべきで、一般には、公民の人身財産権利、社会公共の利益及び社会風紀に著しく影響する業界及び活動に限られている。この基準を確定する主な根拠は、審査認可される事項が公益にもたらす影響の程度に基づいて確定され、特殊業界の行為に対する国の厳正なコントロールを保証すると同時に、正常で禁止する必要のない公民の自由の過度に干渉できないようになっている。

設定しなくてはならない審査認可権については、恣意的な審査認可を公示審査認可に改め、行政の参与する範囲の広さと深さを増加させなければならない。実践が深まるに従って、公示制が日増しにその力強い生命力を表してきている。公示制は、法律の要求と原則に基づいて創設、運用されているだけでなく、その実施そのものが、詳解と細分化という方法で法律を実現するという過程であり、法治行政の必然の選択となっている。公聴制度は、行政手続のなかでも最も重要な制度と考えられており、行政行為の公平、公正、公開を力強く保証している。今後、さらにその適用範囲を拡大して、利害関係者が行政認可に自分の意見、提案を提出し、異なる見方を発表して社会に公開することを認めるようにしなければならないだろう。

(4) 行政認可に対応する責任制を的確に確立する。

根本的に行政権の濫用を制限し、行政認可の随意性を減らすため、適切な責任制を確立しなければならない。すなわち、政府は、その不当行為及び不当侵害行為について、相応の責任を負わなければならない。その責任には政府が国有資源所有権代表の身分で出す審査認可決定が含まれ、行政上の責任及び経済上の責任を負わなければならない。政府が不当に認可したことによりもたらされた所有権者の財産の損失については、政府主管部門は経済上の補償を与えなければならない。

(5) 法律の執行監督は、「違法でなければ介入しない」という原則を実行し、「消極的な事後監督」メカニズムを確立する。

わが国の法律執行において、長年にわたって形成されてきた事前一般性監督は、経済活動の有効な管理実行にマイナスであり、また市場経営者の独立した主体的地位の定着にもマイナスなので、「違法でなければ介入しない」という原則に従って、項目別の事前監督を一般性監督検査と事後消極監督検査の組み合わせに変えるべきである。

現行の項目別監督は、主に政府の主管部門が担当しているが、経済の発展に従って市場の主体が増加し、業務量、製品の数量及び製造規模の増加傾向は必至で、このような状況においては、政府はその監督機能を十分に発揮しなければならない。客観的には監督機構の編成、種類を増やす必要があるので、政府機構がどんどん肥大化され、行政監督機構とその人員の増加がまた必然的に市場の主体に新たな束縛を生むこととなり、悪性循環が形成されてしまう。今後は、公共の安全保障等の特殊な分野で事前監督を採用すべき分野を除いては、一対一の事後監督を採用し、紛争が発生した後に法律の救済の有効な方法を設定するようにすべきである。行政裁判制度のような比較的成本の低い、周期の短い紛争処理のモデルは、行政の効率を上げるのにプラスであるばかりか、相手方の権利の十分な保護にもプラスであり、わが国の政府機能の転換にとって重要な方向であるといえる。

参考文献

「国民経済と社会発展についての第十次五ヶ年計画の綱要」2001年3月

応松年『行政法学新論』 出版社 1999年

科斯等『財産権利と制度の変遷』上海三聯書店 1994

単飛埔「行政権限構造と国家所有権を論ず」『法学新論』1998年第6期

薄貴利「中央と地方の権限区分の理論的誤り」『政治学研究』1999年第2期

傅小随「行政認可制度の改革」『経済体制改革』1998年6月

質 疑 討 論

【第1日目午前中】

【神田・塩野両先生講演後の質疑討論】

○司会　塩野先生、どうもありがとうございました。塩野先生と神田先生の行われた講演の内容は、在席の中国側の皆さんにとって、大変興味のある問題です。おっしゃったとおり、日本の特殊法人の設立背景、方式、性質などについては、いま行われている中国の国営企業改革と全く同じものではないが、その改革で成功した経験は、これからの中国の改革にとってはプラスになる面が多いと思います。

特に、いま中国で行われている国家独占企業、例えば、公共事業、あるいはインフラ設備企業をいま改革しておりますので、それについては大変参考になると思います。これから討論に入りますが、わずか15分間ぐらいですので、時間を十分利用して討論してください。

○胡可明(国务院法制弁公室)　塩野教授に質問いたします。各省庁の独立特殊法人評価委員会の内容ですが、この委員会は政府ですか、独立の事業法人でしょうか、委員会の性質を教えてくださいたいと思います。

○塩野　独立行政法人評価委員会は、それぞれの省に設置されるもので、独立の法人格を持っているものではありません。通常の行政機関で諮問的な意味を持つと理解しております。付け加えますと、行政機関にも同じように評価委員会が事実上置かれております。

○胡　そうしますと、後者のほうですが、政府機関の中にありながら、外部から有識者を集めて委員会の組織委員になるという場合は、この委員会を出した判断は政府の行為、あるいは別のものになるのでしょうか。

○塩野　日本では、政府の行政機関ではあるが、その委員は外部の人に委嘱するという例は、決して珍しくはありません。先ほど神田さんが報告された行政改革委員会も、その委員のメンバーは私の知る限りでは、すべて外部の者です。しかし、それは法律的には政府の行政機関ですので、政府の行為となります。

そのときの問題は、それでは、その委員会の意見の拘束力がどういうものであるかということ、常に問題になります。これは私の個人的な理解ですが、法律的にはそういった諮問的な委員会、あるいは意見を述べる委員会の見解は、法的拘束力は持たないと思います。しかし、現実には大変大きな拘束力を持ち、そのいちばん良い例が、規制緩和委員会の意見です。実質的拘束力の強い委員会は、私はいままで知りません。

○神田　塩野先生がおっしゃったことに少し付け加えさせていただきたいと思います。塩野先生がおっしゃったとおりですが、これは私は日本人の知恵だと思

います。それはどういうことかと言いますと、政府の中にそういう委員会を設け、そのメンバーは全部外部の人です。そこで決めたことは、法的に拘束力はない。なぜなら、拘束力があると言うと強すぎるからです。ただ、拘束力がないとなると、実は誰も従いません。そこでその矛盾をどう解決するかが問題になります。

規制緩和委員会の例を挙げますと、12月に規制緩和委員会が見解を出しますと、拘束力はありませんが、その日、または翌日に総理大臣が、「その見解を最大限尊重して規制緩和推進3カ年計画を3月に改定する」という宣言をすることが決まった慣行になっています。

そして、それを受けて3月末に、推進3カ年計画の閣議決定をします。閣議決定したものに法的な拘束力はありませんが、日本の慣行として、閣議決定して、「いつやります」ということをやらない場合は、担当省庁の担当者はクビが飛びます。そういう意味で委員会は、政府の中にあるのですが、その委員は全員外部で、しかもそこで決めたことは非常に大きな意味があり、法的には拘束力はありませんが、実際にはいま申し上げましたように、拘束するという強い力があります。

○塩野 1つ補足しますと、規制緩和委員会については神田先生のおっしゃるとおりだと、私も思います。しかし、日本にはいろいろな審議会、あるいは意見を出す委員会があって、折角意見を出したのに、少しも政府がそれを取り入れてくれないという例もたくさんあるということだけを申し上げておきます。たくさんか少ないかは主観によりますが、私はたくさんあると思います。

なお、先ほど申した評価委員会ですが、これが独立行政法人に置かれるということはきちんと法律に書いてありますが、行政機関の行う政策の評価に関しては、私はいまのところ資料が正確ではありませんが、主務大臣の下にいわゆる私的諮問機関が置かれているようです。

○中国側質問 私は神田先生に質問いたします。私たちが知っているところでは、今日もいろいろ教えていただきましたが、1990年代から低迷という不況に入り、1994年以降、特に日本は経済が低くなっていったことは分かっています。1996年から規制緩和という改革を大々的に進めておられます。しかし、今年の前半までの統計を見ますと、まだ不況が続いており、そこからなかなか脱出しにくいという印象が見受けられます。

そこで質問ですが、このような規制緩和の効果は、まだ時間がかかる。つまり、いまだまだ出ていないのでしょうか、それとも、もともと規制緩和の処方箋自身に問題があるのでしょうか。

○神田 大変重要な質問で、私はいつも聞かれる質問です。まず本当なら、不況が終わってから規制緩和をする余裕があればいいのですが、日本の場合は、不況が終わるまで待ってから規制緩和をするのでは、世界に一層後れをとるという判断を政府がしたために、不況の最中から規制緩和を始めました。

計画的な規制緩和が始まって、まだあまり時間はないのですが、その効果を測定しようという試みがあります。日本語の資料では16～17頁ですが、例えば、「規制緩和の効果」の2000年1月の分析では、国内電気通信、国際電気通信、国内航空、電力等の8分野において、料金、価格がどのように利用者にメリット

を与えたかという試算では、1998年までの4年間ぐらいの累計で8.6兆円という試算がされています。

ただ、おっしゃるとおり、日本語の資料の17頁の3.の「2000年3月の政府の規制緩和推進3カ年計画（再改定）」の前の文章では、「今後日本経済が自律的な回復基調になったとき、すなわち消費や投資が拡大する局面で、規制改革によって、より幅広い機会や自由が保証されていることの効果が、さらに大きく現れる」。すなわち、おっしゃるように、今後不況期を脱すると期待していますが、経済がよくなる。すなわち、規制緩和の効果というのは、今後、経済がよくなった時期に一層現れるというのが、現在の政府の考え方であることも確かです。

○司会　時間の関係で、最後の方、お願いいたします。

○中国側質問　先ほど塩野先生から国有というか、特に行政から直接管理する企業の法人的な地位について、ご指摘の職業紹介は、大変興味深くお聞きいたしました。こういった企業の中で、具体的な質問になりますが、特殊法人与独立行政法人の中には種類もさまざまございますが、1つだけ、これらの法人に対する営利に対する制限があるか否かを教えていただきたいのですが。

○塩野　それぞれの特殊法人がどういう業務を営むことができるかというのは、それぞれの設立法に定められています。例えば、そういった業務を営むことの問題がしょっちゅう起きているのに日本放送協会があります。その際問題になるのは、例えば、インターネットを使ってNHKが放送をすることができるかどうかという問題も法律解釈上、議論がされています。

そういう状況ですから、いまご質問の営利を行うということの意味が少し明確ではありませんが、NHKが食堂、レストラン、あるいはホテルを経営してお金を儲けようということは、NHKを設立している放送法が認めるところではありません。

ただ、特殊法人の中には、非常に企業的な業務を行っているものがあります。そういう企業体は、もちろんサービスを提供して、対価を得て、一定の利潤を上げることが重要な仕事の1つになります。ですから、適正なサービスを得て、それによる対価によって営利が、利潤が生まれたということがあれば、むしろそれは望ましいということになると思います。

○司会　午前中のステーションはここまでいたします。神田先生、塩野先生どうもありがとうございました。

【第1日目】

【呉知倫司長講演後の質疑討論】

○司会　呉司長、どうもありがとうございました。個人の観点でも大変有益な示唆を受けました。引き続き討議に入ります。

○中国側質問　2つ問題があります。先ほどの呉司長の報告の中には、機能の交差という現象があります。つまり、1つの経済現象というか、例えば、食品産業などに対しては、交渉部門という行政部門からも管理することができるし、手助けすることもできますし、いろいろな面からこの産業に対する手助けをすることができるわけです。となると、同じことについてもいくつかの部門がこれに関与することができるようになるわけです。

しかし、ここに関与することによって利益のある場合は、各部門が全部積極的に関与するようになり、管理にも手を出すわけです。もし管理しても手を出しても、あまり利益がない場合には、誰もそこに手を出さないことになります。そうすると、その管理が空白状態になるということがあります。いまの行政改革では、このような交差現象を、改革ではいかなる有効な措置をとるかについて、現在、腹案でも提案でも、何かありましたらご紹介いただきたいと思います。

2つ目の問題は、地方が中央に服従するということは、中央集権ということになります、確かにこれは中央集権にしなければ、中央からの指示等の政策は貫徹できない、下まで施行できないという大きな問題になります。例えば、農民負担の減少などはその例だと思います。

しかし、これを単純に再び地方は中央に服従させるという場合には、マイナス面のデメリットというかが出てくる可能性はないのでしょうか。例えば、集権と大潮流になる民衆との間、矛盾はないのでしょうか。

○呉　最も重要な所のご質問です。私は許司長のご報告の中のこの問題に関する評価は大賛成です。これは事実と合致している評価です。しかし、我々も現在、このような問題を解決しつつありますが、解決しても新しいこのような問題もどんどん現れてくるわけです。しかし、1つだけはっきり言えることは、解決するスピードは、出てくるスピードより速くなっていることは事実です。

先ほどの許司長のご報告の中には、最低3つの項目を定め、確定するという内容がありましたが、これは職務というか、機能と職務との交差の問題を解決する1つの方法ではありますが、これだけでは尽きません。私もいままでいろいろな問題について研究し、報告書を書いてみましたが、おそらく次々とこのような規定を完備していかなければいけないと思います。つまり、もともと簡単な規定から複雑な規定、もともと科学性に欠けたものを科学的なものにするなどという、徐々に制度化して、より合理的な制度にしていくという過程の中で解決している問題です。

しかし、とどのつまり、これは行政秩序の問題です。行政秩序は、これをいかに制御していくかも重要な問題になりますし、例えば、職務機能などを、秩序上、きれいに制御することは大変重要ですが、しかし、先ほどの私の報告の中にありますように、権威体系のそのプロセス、この秩序が混乱していれば、いくら決めても最後には実効性が伴わなければなりませんので、一般的な行政秩序とその

上位にある権威体系の秩序等を全部合わせて考えなければならないと思います。

2つ目の問題です。民主と集権との間の矛盾、つまり、マイナス面の作用が起こってこないかという質問です。この問題に対して、私は政治上、あるいは哲学上の議論は避けたいと思います。行政科学から申しますと、政府は行政権力の執行機関ですので、どのような政策、どのようなやり方にしても、それぞれ利害と両方を伴ってくると思います。したがって、その取捨は各国とも課題になっておりますが、利と害とのバランスの効力で最後に決めていくのではないかと考えられます。

現在、「中国の行政体系の中では、民主が少ないか」と問われると、また困る問題ですが、基本的には私が執行上の民主が多すぎるのではないかと、行政執行、権力執行上においては、民主的な部分はちょっと多すぎるのではないかという感じがいたします。私はこの問題についてこれ以上お答えできません。

○中国側質問　2つ目の問題は確かに大きい問題です。今日は基本的には法律的問題を取り上げて議論するところですので、法律の面から私の意見を述べさせていただきます。

私個人の考えですが、中国の法律体系の中では、現在は実体法が重視されており、手続法があまり重視されていません。現在は刑事訴訟法、民事訴訟法、行政訴訟法がありますが、その他の領域というか分野の訴訟に関する具体的な規定は、結構欠落しています。

先ほどの呉司長のご発言では、特に民主集中制について、とても面白い表現で紹介されました。しかし、それはいずれも原則的なものです。突き詰めていけば、先ほど挙げられた3つの項目、地方は中央に服従するとか、それ以外に最も重要な表現があります。つまり、民主の基礎の上での集中、集中指導下の民主といった2つの言葉を忘れてはいけません。

話が戻りますが、手続上、以下のように民主の基礎の上で集中を実現するか。そして、同じことでどのようなプロセスを経て、集中の指導下の民主を実現できるか。それは私は具体的な手続法上の規定は、いまだ見えていません。

例えば最近、「三講」というのをやっています。共産党内部の一種の政治運動のことではありませんが、共産党務というか、基本的にはそういうことで、全国規模でやっています。つまり、政治を講じる、学習を講じる、政規を講じるということで、各部門の幹部が全部共産党員として、幹部として、そのような党の要求に応えられているか、満足しているかを、1つの共産党幹部に対する査定というか、そのようなことです。

例えば、三講の中で、日本の省の大臣ですが、部クラスの14人の幹部、一定のクラス、どのクラスもはっきり指定していますが、このような幹部によって部クラスの幹部の評価をしなければいけない。このような評価を経て、初めて合格になるというプロセスは、とても具体化された制度で、良いものだと思っています。

しかし、現実にはそう簡単なものではありません。例えば、民主と集中に具体的な手続法上のプロセスが明らかになっていない場合には、どのようにするか。おそらく決策者の個人の素質にかかわってくるのではないかと考えられます。実際には各部門の決策者というか、リーダー、指導者によって、さまざまです。例えば、人によっては民主ばかりをして、最後の決策は一切したことがないといった

責任者もいますし、独断で一切民主的な雰囲気を作らない、あるいは民主的な手続をしないという人ももちろんいます。これは大きい問題で、また深く掘り下げていけば、いろいろな問題が出てくると思われますが、法律の視点から考えれば、当面は急ぐものとしては、このような民主集中制に関する手続法上の整備が重要な課題ではないかと思われます。

○日本側質問　本日の中心のテーマの「国有企業をどう管理するか」という問題についての質問です。国有企業の破綻の原因は、日本国有鉄道の例に見られるように、労使ともに倒産がないと考えるところから生産性の低下が生じます。これを防ぐためには、どうしても国有企業にも破産があるということにしなければなりません。しかし、もし国有企業が破産した場合、その企業に対する債権者を一切救済しないということが、政府として本当にできるのか。また企業の所有者としての機能が相当大きくいわれていますが、所有者としての機能を十分果たさなかったことで、一体国が責任を問われることはないのか。

もう1つは、「国有企業は国家政策に伴った給与政策を確定する」という文章もあるのですが、これなどは非常に大きな負担を国有企業にかけるのではないかという質問です。

○司会　破産の問題については、于司長にお願いいたします。

○于吉　ご質問ありがとうございました。いずれも中国国有企業改革に深くかかわっている問題です。最初の問題は倒産に関するものですが、中国では1986年に破産法が公布されており、この法律の中で企業が破産した場合に、債権者との関係はいかに対処するかということが詳しく規定されています。

これは面白い現象で、先ほどの私の報告の中にもありましたが、中国の企業法は1988年4月13日に採択され、施行は同年12月です。一方、破産法は1986年、それを先取って破産法が採択されているわけです。つまり、企業が生まれていないうちに、すでに破産法が先行されたということです。

現在、破産難ということがありますが、しかし、破産難というのは債権者との関係ではなく、破産法では債権者平等の原則で貫いています。主な問題は、従業員の再就職等がとても難関です。

いままでの制度に踏まえて考えますと、社会保障がなかったので、国営企業が破産すると、その従業員を処理する資金がないということで、大変難しいことになっていますが、今後は社会保障制度の整備に伴って、おそらくこの問題もなくなっていくであろうと思います。

○司会　大変申し訳ございませんが、議論は尽きませんが、時間の関係で質疑の時間を打ち切らせていただきます。

【第2日目】

【吉田先生・甘司长講演後の質疑討論】

○司会　それでは、シンポジウムを再開いたします。ただいまから討論に入ります。国务院法制弁公室の胡さんをお願いいたします。

○胡　私は2つの質問があります。1つ目の質問は吉田先生をお願いいたします。国鉄改革後に国鉄を分割して、現在のいくつかの会社によって、以前の国鉄の業務に携わっておられます。そうすると、各会社が自分の利益のために競争したり、例えば、新幹線を増やすための投資をすることがあり得るかどうか。また、そのような資源の浪費に繋がる競争には政府からの制限があるかどうか。もしあれば、どのような制限をするのか、あるいはどのような方法で、このような資源浪費の投資を防いでいるのですか。

2番目は塩野先生をお願いいたします。現在、旧国営企業は特別法から完全に市場に押し出す方向に向かって改革が進んでいますが、これは一切政府からのコントロールから外すのか、または一部政府からのコントロール下に置くのか。もし政府下にコントロールするものがあれば、どのような具体的な方法をとって、それをコントロールするのか。特に情報通信産業に関しては、いかがなものであるかを教えていただきたいと思います。

○吉田　それでは、まず私から第1番目の問題についてご説明いたします。私へのご質問は新幹線の建設などを例にとって、一般的に資源の浪費の防止をどうするのかということかと思えます。まず新幹線の建設については、国鉄を民営化したとは言っても、こういう国土の基幹的な交通機関ですから、新幹線を作るかどうか、どこに作るかについては国が決めることになっています。国が決めた計画がすでにあって、どれから作っていくかという現実段階になると、当然運営は旅客会社がやるわけですので、旅客会社の同意を得て、着工するかどうかを国が決め、建設は特殊法人の日本鉄道建設公団が作り、旅客会社は使用料を払って借りするという形です。

旅客会社が同意をする際に、十分計算をして、この施設を損得のない形で借ります。造るときは、建設は日本鉄道建設公団が全額国のお金で造り、それを30年間一定の使用料で借りるわけですが、そのときに国のお金で新幹線を作って、旅客会社を儲けさせる必要もないが、旅客会社に損をかけては第2の国鉄になってしまうということで、30年間の使用料のトータルが損もしない得もしない、つまり、旅客会社は儲けはない、損も得もしないという形で決めます。そういうことで旅客会社の同意を得ながら国家が建設していくというのが、新幹線の建設のやり方です。

以上、申し上げましたように、新幹線の建設は国家が「国土の均衡ある発展」という観点から決める。その際に、新会社は自分の会社の健全経営が損なわれてはいけませんから、損をしない限度の賃料が前提なら運営します、という形で同意するということで、新会社の健全経営と国土の均衡ある発展という観点の調和が図られているわけですが、結局それが広い意味での資源の浪費になるかどうかは国家が決めることになります。

新幹線以外の一般的な投資について、新会社に任せていたら、資源の浪費になる恐れはないかということですが、民営化をしたということは自主自律で責任を持った経営をやるわけですから、むしろそういう新会社の自己責任に任せたほうが、広い意味での資源の浪費の防止になるという逆の発想で民営化しているわけで、民営化した会社の投資を国でコントロールして、資源の浪費の防止を図るというのは、従来の発想であって、民営化の発想ではないということです。

○塩野　日本の場合は昨日お話ししましたように、公的企業体の中の、特に特殊法人の民営化の問題がいま話題になっています。小泉総理大臣は、「特殊法人を全部廃止するか民営化するかにしたい」と言っておりますが、これは私は政治的スローガンであると思っております。彼も注意深く、「原則として」と言っておりますが、政治家の言う「原則として」という意味は、中国も日本も大体同じように理解してよろしいかと思えます。

政府のコントロールの下に残されるということになった場合のあり方としては2つあります。1つは、特殊法人を独立行政法人にするということで、独立行政法人については、中国語のペーパーの37頁に書いてありますので、お読みいただきたいと思えます。

もう1つは、独立行政法人にすることはあまり適当ではないが、完全に民営化することはできないというグループが残ります。例えば、日本銀行でセントラル・バンク・オブ・ジャパン（中央銀行）です。日本銀行は、いま特殊法人ではなく、認可法人ですが、これを民営化することは誰も考えていません。これについては日本銀行法という法律が特別の規定を置いて、日本銀行の独立性を維持しつつ、政府の政策との関係をどのように調整するかが規定されております。

もう1つ、例として特殊法人で独立行政法人にもなりにくい、また民営化もできないものとしてよく挙げられるのがNHK（日本放送協会）です。NHKの民営化は誰も望みません。民間放送の人たちも望みません。というのは、NHKが民営化されると広告の多くの部分はNHKに取られてしまうからです。独立行政法人にするということについては、強い反対が起こると思います。日本では放送は国営放送であってはいけない、国営放送は憲法の趣旨に反するという見解が、学者側には強いのです。私もその意見を強く主張したいと思いますが、私の意見はあまり通用しないので、本当にどうなるかは、あと1年ぐらい見ていてください。

最後の情報通信産業については、NTT3社、いま皆様方の資料に載っている電信電話会社が、いま3つの特殊会社に分割されました。この3社は特殊法人ではありますが、特殊会社ということで政府の監督からはかなり免れているところがあります。その他の情報通信産業は完全に民営が行っており、国営的な情報通信産業は日本にはありません。

しかし、情報通信は、大変重要な機能を果たしますので、これについては特別の法律がいくつか作られております。通信の部分で申しますと、電気通信事業法と電波法です。放送の分野では放送法と有線テレビジョン放送法です。これらによって情報通信産業は規制はされていますが、その規制をできるだけ緩和すべきだということが話題になっています。

○神田　それでは、塩野先生のおっしゃったことに追加させていただきます。

まず情報通信の分野は、JRと違って、塩野先生がおっしゃったとおり、2年前に3社に分割しました。しかし、3社の上に1つの持株会社があり、結局JRと違って分割はしたものの、1つの持株会社が3社の100%株式を持っていますので、完全に持株会社が支配しているという形になり、そういう意味では実質的には1社です。実際的には持株会社という1つの会社が3社の株を100%持っています。そのいちばん親分である持株会社の60%の株式を、まだ日本の国が持っていますが、すでに国の方針として、将来はこれを40%まで下げることが決まっています。

政府と企業の分離を考えるときに、政府が民営化した株式会社の50%よりたくさん株を持つのか、50%よりも少なく持つのかというのが1つのポイントです。なぜなら50%超持っていれば、その会社の経営者を選ぶ、あるいはクビにすることができるからです。国鉄の場合は、先ほど吉田先生からご説明がありましたように、政府はもう25%しか持っていないので、最終的にはゼロ%を目指しますが、情報通信のほうは、かなりの量の40%までは政府が持ち続けるというのが政府の方針です。

もう1つ、いま申し上げたことと区別べきことは、仮に政府がゼロ%、つまり1株も持たない完全に民間会社であったとしても、塩野先生がおっしゃったように、各種の規制という手段で政府は介入できます。例えば、銀行がいい例ですが、政府は普通は銀行の株は1株も持ちませんが、銀行法という規制で政府の関与があります。このような分野は多数あります。

規制緩和という言葉を使うときには、いろいろな意味に使います。NTTの例も規制緩和の一部だとして議論されますが、普通はすでに完全に民間の会社に対して、いま言いました銀行法的な規制があるものについて、政府が規制という形、特に事前の規制という形で政府が関与することはよくない。吉田先生の言葉で言いますと、できるだけ民間の自己責任に任せたほうがよいという考え方をするのが、規制緩和の議論です。

したがって、政府と企業の分離という場合に、何をもって分離というのか。この点が重要な問題です。例えば、政府が分離の仕方として、法人格は分離して株式会社にするが、その会社の株は政府が、例えば、60%持つケース。あるいはもっと完全分離で、もう政府は株を持たない(ゼロ%)が、それでも政府は銀行法とか放送法などのように規制という形で関与するケース。政府と企業の分離にもいろいろな段階があって、一概には言えないのですが、分離というときは、何を、どこまで分離するのかをきちんとしておく必要があります。

○塩野 私のパーパーにも書いてあるように、独立行政法人などに関する情報の公開に関する法律、独立行政法人等に関する情報公開の法律がこの秋には提出されます。この法律は、国民に対して独立行政法人等が持っている経営情報、あるいはいろいろな政策的な情報などを公にするというものです。それによって独立行政法人法等は政府のコントロールだけではなく、国民の監視の下に置かれるという、非常に透明性のある機関になることが期待されています。

○中国側質問 国鉄の改革について質問します。政府は最終的に新幹線を3社に分割譲渡し、新幹線鉄道保有機構は解散したようですが、現在は新幹線は全部それぞれの会社の所有になっているのでしょうか。そうすると、全体的な新幹線

鉄道保有機構はすでに存在しないのでしょうか。

もう1つは、本州3社の分け方は地域で分けているかと思いますが、分けたあとに、自分の保有というか、運営している管内でのサービス、あるいは何かの手段をとって、それをお互いに競争するということがあるのでしょうか。はっきりおっしゃっていませんでしたが、私の判断では、おそらくあの手この手を使って、よりもっと儲かるようにするという現象があるのではないかと思います。中国でも独占的な経営を解散したあとに、競争が生まれ、不正が相当に行われたということでもあります。

○中国側質問　現在、北京市の地下鉄の運営の改革に携わっていますので、具体的なことについて伺いたいと思います。

まず、経営安定基金1兆2,800億円についてですが、これは国鉄が負担したということですが、国鉄にはこのような資金が出せるもがあったかどうかです。そして、もし能力があるとしたら、どの部分からこれを拠出されたかという疑問であります。

○吉田　それでは最初のご質問の新幹線の所有権は、いまどうなっているのかということですが、基本的には財産を譲渡する場合にどのぐらいの価格で譲渡するかを決める場合には収益がどのぐらい上がるか、それを一定の利子率で割り戻した場合に、どのぐらいの額になるかという収益還元法でやります。

ところが、4つの新幹線がありましたが、建設時期が古くから建設したのと最近建設したのとあって、その輸送量、収益、収入の将来の伸びは、先に建設した東海道新幹線などは輸送の絶対量は多いが、今後の伸びは少ない。しかし、東北新幹線はいまは輸送量少ないが、今後は新幹線によって周辺地域が開発されて将来の輸送量の伸びは高いだろうとか、いろいろなことが考えられます。そういう意味での将来を見越しての収益での還元をしなくてはならないわけですが、当時はその見通しが非常に難しかったのです。というのは、上野～東京間などがまだ出来ておらず、いろいろな事情があって、将来の中長期的な収入を算定するにはリスクが大きすぎる。それによって収益還元で巨額の財産価値を決めるのはリスクが大きすぎるということで、保有機構を作って、リース料を取って貸し付ける。その際に輸送量が変化したら、その変化に応じて貸付料を2年に1度見直していき、弾力的に経営基盤の均衡を図っていくという形にしたのが、新幹線保有機構の設立の理由です。

その後、5年も経過しましたし、かつ株式の上場に際して、新幹線は巨額の財産ですから、巨額の財産が新会社のものでない、それに輸送量が変われば使用料も変わるというのでは債務が確定しないではないか、将来どうなるのかという資産や債務の額が確定されないような不安定な状況では投資家が不安がるということもあり、かつ輸送量の推移も安定しましたので、中長期的な見通しも立てやすくなったので、中長期的な収入の額によって収益還元して、財産額を決めて本州3社に譲渡したわけです。したがって、現在は所有権は本州3社のもので、保有機構はその機能を果たし終えましたので解散して現在はありません。

2つ目の問題は質問の趣旨が分かりかねる点がありますが、分割をした主な理由は、多数の職員を抱える全国1社では適切な職員管理、経営管理ができないだろうということで分割したわけです。分割の際にできるだけ人の流れを断ち切ら

ない形で地域的な旅客流動のまとまりに着目しながら分けていったのですが、鉄道ですから、どんなに小さくしていてもどうしても地域独占です。隣の会社と競争するといっても、1人のお客を奪い合うわけでもありません。したがって、一般の商品のような完全な競争が行われているわけではありませんが、隣の会社よりはこちらの会社のほうが親切で評判がいいなどという意味での競争心は、もちろん国鉄1社時代よりは芽生えてはおりますが、一般の商品の競争とは少し違います。特に不正な競争は考え付くようなことはありません。競争と不正は特に関係がないと思います。

もう1人の方のご質問は経営安定基金の問題ですが、これは3島の会社が大変経営が厳しいので設けたもので、3島の会社は借金は引き継がないで借金ゼロです。しかし、それでも赤字が出ますので、その赤字を埋めるために毎年国が助成をしたのでは自立性が阻害される。したがって、会社発足時に一括助成をする。あとはそれをうまく運用しなさい、運用できなかつたら知りませんよという形で、一括助成という意味で経営安定基金を作ったわけです。

国鉄が1987年3月31日の24時に3島会社に対して、12,800億円の債務を負った形にして、4月1日の午前0時にその債務を国鉄から清算事業団に承継するという形にしました。清算事業団は3島の会社に対して合計1兆2,800億円を8年間の分割払いにして、8分の1は今年現金で払い、残りの8分の7については7.3%の利息分だけ3島会社に払うという形にして、8年間で現金は全部向こうに行くようにしたのです。そして実質的には国鉄の長期債務という形で本州3社が清算事業団に延べ払いしているという形です。

また、経営安定基金の運用については国債の購入など3島会社が自主的に運用しています。

○司会 時間が迫ってきました。議論は尽きませんが、質疑討論はこれで終わりにしたいと思います。

セミナー総括

神戸大学名誉教授
河本 一郎

実は、私は、4年前に当地で開かれました第2回セミナーに出席しました。そのときの講演の内容と比較して、私は今回の中国側の講演の内容について、大きな差を感じました。

4年前も、社会主義市場経済とは何かについて、話を聞きましたが、それは抽象的な説明でありました。ところが、今回の中国側の報告は、きわめて具体的でありました。

現在、市場経済化に向けて進みつつある中国の抱えている問題点が率直に指摘されております。

4人の中国側報告者の報告に共通した目的は、単なる市場経済の構築・整備ではなく、社会主義市場経済を構築することにあります。

干氏は、その講演の冒頭で、国有企業の管理体制を市場経済のニーズに適応したものにするために、法に基づいて政府と国有企業の関係を確立することが必要であると主張しております。

その法とは何か。憲法、民法総則、企業法および会社法が挙げられています。憲法によれば、中国の社会主義市場経済制度の基礎は、生産手段の社会主義公有制である。企業法及びその実施条例であるメカニズム転換条例により、政府の機能は、所有者の機能と社会主義経済管理者の機能に分けられる。また企業法は、国家は国有企業の財産所有権を保持するが、その経営は、企業に授権する。所有権と経営権の分離こそが企業法の魂である。メカニズム転換条例は、企業に与えられた経営権を14条に分けて具体的に定めている。

次は、会社法、監事会条例及び基本規範である。会社法により、政府は、国家が出資している企業に対し、所有者としての機能を行行使し、出資額に応じての受益権を有し、重大な意志決定および経営管理者選任権を有する。企業は、法人として、市場における主体として法に基づき自主経営を行う。また、国有大中型企業は、会社としてコーポレートガバナンスの確立をはかる。ことに興味のあるのは、「国有企業監事会暫定条例」によって、国有重点大型企業の監事会は国勢院が派遣するとの制度である。

結局、干氏によると中国は、銀行も含めた基幹産業をすべて国有企業として経営する。しかし、国有企業であっても市場における「選手」として活躍できるように、政府と企業を分離し、政府機能を転換する。政府は、法に基づいた厳正な行政を行うものとする、というのであります。

許氏は、改革開放路線を選択した後の中国政府の機構改革の歴史的沿革について述べています。4回にわたる機構改革を行ってきたが、政治と企業との癒着現象がなお存在し、多数の行政審査認可事項は増加する一方である。憲法89条第6項は、「政府が経済活動を指揮及び管理する」と定めているが、曖昧で、その具体的な観念および内容が明らかでない。結論として、社会主義市場経済体制に合致した「政治と企業の分離」「政府機能の転換」を進め、憲法、公務員組織法、地方各級人民政府組織法のうち現在の改革に適合しない部分を修正すべきであると主張します。

張氏の報告は、中国の中央政府組織機構の設置及びその法律について紹介します。私も日本人には、中国の政府組織の概略を知るのに大変有益なものでありますが、国有企業の管理をどうするのかについて直接に言及していないので、割愛します。

(なお、張氏は、当日出席せず、代わりに中央機構編成委員会中央公弁司長呉知倫氏が「政府組織機構の設置と関係法律」について講演したが、ここでは内容の紹介を省略する。)

甘蔵春氏の「社会主義市場経済と政府行為の転換」は、中国の市場経済体制を推進するためには、政府機能の転換が必要である。従来の政府の役割は、計画経済の時代に形成されたものである。政治体制改革の進展は、経済体制の改革に遅れている。政治体制の改革は慎重に、行政体制の改革は大胆にが原則である。社会主義市場経済の要求に合致する新しい政府観念を確立しなければならない。「無限政府」から「有限政府」へ、「万能政府から法治政府」へと新しい概念を樹立しなければならない。「全能政府」から「社会の中の政府」へと変わらねばならない。政府行為の転換の中心といえ、具体的には、審査許可制度の改革である。①事前認可を改革する。②許可制度を、登記や届出に代える。③残すべき認可権について、公衆を参加させる。④事後監督制に代える、などの提案がなされています。

以上の中国側の事情に対し、日本の事情はどうか。

両国の間の根本的差は、同じく市場経済に立脚しながら、中国には社会主義という枠がはめられているのに対し、日本にはそのような枠がなく、自由な市場経済体制をとっていることであります。

しかし、戦後の経済復興から経済成長の過程では、神田教授のいうように、国による経済分野・金融分野の強い管理・規制・育成がありました。いわゆる1940年体制であります。これは、戦争中の総動員体制のことです。こうして、日本は、経済の高度成長を達成しました。しかし、日本経済の成長の減速・停滞とともに、規制緩和の時代に入りました。この経緯については、神田教授がきわめて具体的に述べました。

ところで、中国側の関心は、国有企業の経営を市場経済に適應させるにはどうするかにあるのに対し、日本では国有企業を民営化しました。日本国有鉄道の民営化の過程は、吉田氏の報告に具体的に詳しく述べられています。

しかし、日本には特殊法人という公的企業体が多数存在します。その事情については、塩野教授が具体的に詳しく述べました。現在、日本では、特殊法人を含む公的主体による業務の提供は、民間活動の補完にとどめるべきであるとの考えが強く、特殊法人の整理を進めようとしています。一方では、新たな種類の独立行政法人の設立が進められています。しかし、これも塩野教授の報告では、政府の業務の補完性の原則を具体化したものということです。

結局、日本には中国のように基幹産業を国有企業として経営し、しかも、それを市場経済におけるチャンピオンとして成長させるという考えはありません。したがって、私は、中国が挑戦しようとしていることは、人類史上初の困難な計画であると考えます。

ところで、エコノミストやフォーチュンの最近号に「日本を覆う影」、「さよならジャパン・インク」という記事が載っています。恐らく、中国の皆様も、日本経済は、規制緩和、構造改革が効果を上げる前に沈没してしまうのではないかと心配しているのではないかと、思います。一方、私は思いますのに、重要産業を国有企業として経営し、しかも市場におけるチャンピオンに仕立てるという中国の計画も、人類史上例がない、きわめて困難な仕事だろうと思います。昨晚、仲間の間で話したのですが、日本にとって中国は最も重要な国であります。日本経済も沈没しないように努めますが、中国もその困難な大仕事に成功されることを祈ります。

中日民商事法セミナー講師及び基調講演一覧表

セミナー 開催地	講 師 役 職 (当時)	演 題
第1回 東京 1996年11月	中国 孫延祐 国家経済体制改革委員会政策法規司司長 白 鈺 中国政法大学教授 朱月芳 中国国貿促法律事務部副部長 日本 (司会) 原 優 法務省民事局参事官 (A° 初任) 小杉 丈夫 弁護士、当財団理事 射手矢好雄 弁護士 李衛東 神戸大学法学部教授 河本 禎三 毎日製作所中国開発部長 河村 寛治 伊藤忠商事法務部次長	社会主義市場経済体制の整備 についての若干の問題点について 中国の民事訴訟制度について 中国の仲裁制度について
第2回 北京 1997年10月	日本 三ヶ月 章 東京大学名誉教授、当財団特別顧問 河本 一郎 神戸大学名誉教授、当財団評議員 野村 好弘 東京都立大学教授 中国 許 驊 国家経済体制改革委員会政策法規司司長 許善達 国家税務局司長	明治(1886年)以後の近代法制度 構築の歴史 日本の仲買人(BROKERAGE)に関する 諸法律の概要 日本経済契約法の体系 社会主義市場経済法律体系の 確立とその考え方 中国税法の概況

セミナー 開催地	講 師 役 職 (当時)	演 題
第3回 東京 1998年11月	中国 于 吉 経済体制改革弁公室綜合調研司副司長 孫礼海 全人代常務委員会法制工作委員会民法室副主任 王保樹 清華大学教授 社会科学院法学研究所兼任教授 日本 (司会) 野村 好弘 東京都立大学教授、当財団学術評議員 (ハネリスト) 酒巻 俊雄 早稲田大学教授 藤野 文悟 伊藤忠商事総顧問 射手矢好雄 弁護士、当財団学術評議員 小賀野晶一 秋田大学教授	経済体制改革と経済立法 民事立法の動向「統一契約法を中心として」 国有企業改革と会社法
第4回 北京 1999年6月	日本 酒巻 俊雄 早稲田大学教授 上村 達男 早稲田大学教授 射手矢好雄 弁護士、当財団学術評議員 中国 下福武 全人代常務委員会法制工作委員会副主任 許 驊 経済体制改革弁公室司長 謝 平 中国人民銀行研究局 局長	日本会社法の最近の動向と問題点 日本証券取引法の概要と 最近の改正について 日本の金融ビックバンと金融制度改革 の状況 中日両国の会社法及び証券取引法を めぐる実務的諸問題 中国新証券法の概要 中国会社法の改善について 中国金融制度及び金融体制改革の状況

セミナー 開催地	講 師 役 職 (当時)	演 題
第5回 東京 2000年11月	中国 許 驊 国务院経済体制改革弁公室司長 趙 健 中国国際経済貿易仲裁委員会仲裁員 孫憲忠 中国社会科学院法学研究所民法研究室主任 日本 (司会) 小杉 丈夫 弁護士、当財団理事 (A*初主) 射手矢好雄 弁護士、当財団学術評議員 横澤 力 通産省通商政策局通商協定 管理課公正貿易推進室課長補佐 松下 満雄 成蹊大学教授 星野 英一 東京大学名誉教授、 当財団学術評議員 野村 好弘 東京都立大学教授、 当財団学術評議員 曾我 貴志 弁護士、糸賀法律事務所北京	中国の立法に関する進展状況 WTO加盟と中国の法制建設 物権法における不動産登記制度 に関する基本的検討 (中国法制度改革全般) (WTO加盟) (WTO加盟) (物権法総括コメント) (物権法) (物権法)
第6回 北京 2001年9月	日本 神田 秀樹 東京大学教授 塩野 宏 東京大学名誉教授 吉田 耕三 東日本旅客鉄道㈱元副社長 中国 于 吉 国家経済貿易委員会経済法規司副司長 許 驊 国务院経済体制改革弁公室 綜合調研司正局級巡視員 吳知倫 中央機構編制委員会弁公室司長 甘藏春 国土資源部政策法規司司長	企業活動の自由と規制－法的観点から見た日本の 民間企業と政府との関係及び規制緩和の動向 公的企業の役割－日本の公的企業(公団、公社、 特殊法人等)の歴史的状況及び問題点 公的企業の民営化をめぐる諸問題－ 日本国有鉄道の民営化の経緯と関係法令 法に基づく政府と国有企業の関係の確定 政府機構改革、部門職責権限 並びに部門組織法 中国中央政府組織機構の設置 社会主義市場経済と政府行為の転換

発行日：平成13年10月30日

発行者：財団法人国際民商事法センター

事務局長 金子 浩之

〒107-0052 東京都港区赤坂1丁目6番7号

第9興和ビル別館

TEL 03(3505)0525

FAX 03(3505)0833

印刷製本：有限会社 一星社

代表取締役 杉本 恵美

〒104-0033 東京都中央区新川1丁目16番6号

TEL 03(3552)3566(代)

FAX 03(3553)1271