

[論文]

中国における低炭素都市建設に向けた体制機構の創新

刘 颖
(大連民族学院)
鷺 尾 紀 吉

- 〈目 次〉 はじめに
1. 低炭素都市の概念とタイプ
 2. 新たに建設された低炭素都市の体制機構における創新の必要性和现实的意義
 3. 低炭素都市体制の創新に関する理論
 4. 低炭素都市建設における体制機構創新の具体的な構想とルート

はじめに

低炭素都市建設に向けた体制機構の創新は、中国の都市化と持続可能な発展の目標と共通認識となり、それは中国が世界の大国として、その責任感を積極的に示すものである。現在、中国の体制機構の創新は行政管理体制機構、街づくり開発体制機構、産業発展体制機構及び社会管理体制機構などの方面に着手すべきであり、新型低炭素都市を建設すべきである。

本論文は、低炭素都市の概念、体制創新に関する理論、具体的な体制機構を実現するための方策等を説明し、低炭素都市機構の創新は大部門体制に基づいて、公共サービス型政府の体制機構を基盤とすべきことを主張する。

1. 低炭素都市の概念とタイプ

現在、低炭素都市建設に向けた取組みは、中国の都市化が進展する中で、持続可能な発展を図るための目標と共通認識となっている。國務院・住宅都市農村建設部 仇保興副部長は、「低炭素建設のように、全国的に積極的な呼びかけに応えるのは、これまでなかった。このような幅広く、かつ深刻に国民の習慣的行為と伝統的な事物への認知を変えるものない。世界でも中国でも、低炭素都市建設は都市発展の努力方向とするべきである」と述べている。

「低炭素都市」は創新的な複合的概念であり、ゼロ炭素排出・低炭素技術の研究開発と都市の発展の拡大と応用を通じて、エネルギーを節約、集約して利用する。友好的に炭素の排出を減らして、資源節約・環境友好・住居快適・運行安全・経済健全への発展と民生の持続的な改善に資する都市をつくる。都市は生産、流通、消費、生態などの領域での発展を持続的に図る。その中で、エコ建築、エコ交通、水生生態システム、ごみ処理、エコ生産、都市のグリーン化などのハイテク技術からの支援もいるし、また、これを基礎として、いろいろなハイテク技術の多分野、多領域の越境、大規模な集成的応用と整合創新も必要となる。それらは低炭素都市建設に向けての必要な手段である。しかし、それらハイテク技術の応用は、低炭素都市建設のためのすべてを意味するものではないと明確に認識すべきである。技術集成においては、企画設計、体制機構や生態文明等の構築も低炭素都市建設の

意味に含まれるはずである。その中では、技術応用は基礎であり、企画設計は鍵であり、体制機構は保障であり、生態文明の構築は目標である。現在、この4つの面、あるいは4つの次元から低炭素都市建設を実現する主な仕組みを構成する。

都市における固有の基礎の違いによって、低炭素都市を3つのタイプに分けることができる。第1のタイプは新たに建設された低炭素都市。都市の周辺にある新しい町及び新たに企画された地域の低炭素排出で発展を図る。第2のタイプは次第に発展する生態化都市。現在の低炭素状態に対する革新を行う。第3のタイプは災害後、改造された生態化都市。地震災害後都市の企画と立てなおしを行う。

3つのタイプの都市の中で、新たに建設された低炭素都市はもともとの都市の発展スタイルに制約されないので、よく企画される創造性が強いことから、より効果的で進んでいる技術を生かし、より深く低炭素排出の発展モードと理念を推進することによって、中国の低炭素都市建設の先行者になり得る。新たに建設された低炭素都市にとって、体制機構の創新はより重要であり、体制機構が将来性、根本性、全局性をもっており、低炭素都市の発展する活力、実力、創造力および競争力を決める。

2. 新たに建設された低炭素都市の体制機構における創新の必要性と現実的意義

新たに建設された低炭素都市づくりは中国経済社会が新たな段階まで発展した必然的な選択であり、その体制機構の創新と発展はより重要な理論的意義と現実的意義がある。

まず、体制機構の創新は低炭素都市建設の目標を遂げるための内在的な要求である。低炭素都市建設は、中国が社会転換する過程で提出した持続可能な科学発展観の要求によるものである。ハイテクをもつ施設、科学的な企画、効率的なエコ政府及び調和的な生態化の新型都市をつくる。この目標を実現するために、新たに建設された低炭素都市は必ず体制機構の創新を生み出さなければならない。問題の源に着手して、体制機構の創新に着目し、調和的なバランスのよい発展観を受けとめたうえで、体制機構の創新と都市建設の目標を効果的に融合し、低炭素都市建設の目標を実現するために、体制に保証させ

る。

さらに、体制機構の創新は、生態化都市がもともとの開発区式のスタイルからうまく転換する突破口である。よく知られているように、中国の生態化都市の建設は大部分もともとの開発区のスタイルをコピーしたり、真似したりしている。生態化都市の建設過程で、重大でまだ表面に現れていない災禍や危険がある。もし、政府が自身の価値と理性を一貫して保持することを希望するならば、自身を絶えず革新しなければならない。そうすることにより、公共利益を実現する要求を最大限満足させる。それ故、資源の供給と環境の荷重能力からの試練に耐えるために、必ず体制創新を実行しなければならない。社会環境に対して敏感な開放的行政系統を構築し、自身の効能と適応力を向上させ、中国の新型区域管理の新たなやり方をつくる。最後に、新たに建設された生態化都市の体制創新は中国政治体制改革に対する重要な試みである。良好な政治制度は、人間の根本的な利益を実現するための基本的な保証である。

新たに建設された生態化都市は創新の方面では負担が小さく、可塑性が強く、原生態の優位性を有している。国内外の体制改革に成熟した理論を最大限に試すことができ、中国特有の社会環境を目安として、中国の国情に符合する低炭素排出の発展方式を設計し、試すことができる。これは生態化都市の発展だけに積極的な意義があるのではなく、中国の政治体制の改革にも良好な手本効果と深遠な影響がある。

とにかく、体制機構の創新は、新たに建設された生態化都市が都市の目標を実現する鍵であるだけでなく、中国政治体制改革に有益な試みでもある。新たに建設された生態化都市は有効的にこの歴史的チャンスをつかむべきであり、積極的に体制機構の創新を推進し、中国都市建設の持続可能な発展と中国社会転換の成功の手本となり、操作可能で、広範囲な創新のやり方を提供する。

3. 低炭素都市体制の創新に関する理論

低炭素都市にとって、その体制創新は政府、市場と社会との間の良性的相互作用に配慮するほかに、政府が発展する特徴と規律に従わなければならない。最近の国内外の学者の研究成果を参考しながら、大部門制、サービス型政府理論、扁平化組織理論及び市民社会理論は低炭

素都市を新たに建設する過程では、体制機構創新の理論準備とすることができる。

(1) 部門制

中国共産党の第十七回代表大会では、「機構を整合する力を強化し、機能が有効に統一される大部門体制を検討する。部門間の調和的な協力機構を改善する。各種議事協調機構及びその出張所を合理化し、標準化する。行政のさまざまなレベルを減少し、行政コストを低減し、行政機構と職務の重なり合いを解決する」と報告された。

大部門体制とは、政府内部における同じ職責、あるいは大差がない職責を整合し、比較的大きな機構に合併させ、行政機構と職務の重なり合いを最大限解決し、政府の行政効率を向上させ、行政コストを減少することを指す。大部門制は現代社会における公共サービス型政府制度の産物といえるし、市場経済体制が成熟している国によく採用されているスタイルである。大部門体制への改革を推進するのは、現在の行政管理の弊害と短所を防ぐのに重要な作用がある。

新たに建設された低炭素都市政府にとって、効率的で低消費な大部門体制はその体制機構の創新の重要な一環である。一方、新たに建設された低炭素都市政府は管理体制の創建の面においては、旧体制の制限がない。大部門の高効率と整合性の優位性を最大限生かして、今までの行政管理体制の欠点を避け、迅速に手本を示す。他には、大部門体制に含まれている低コスト、低消費などの管理の理念も低炭素都市の中核的観念に合わせる。低炭素都市建設の過程では良好な手本の働きをする。

(2) サービス型政府理論

サービス型政府とは、政府は、「経済の発展に基づいて、公共サービスを絶えず拡大し、次第に国民全体により、公平公正、水準適度、持続可能なサービスシステムを形成する。経済発展のためにいいサービスを切実に高めて、国民にサービスを提供する。よりよい科学の発展を推進し、社会の調和を促進する。発展は国民のために、国民に頼り、発展した結果は国民共有であるということによりよく実現する」ことを指す。この定義は3つの方面から考えてみると、まずサービス型政府は市場主体にいいサービスを提供し、経済発展にいいサービスを提供すべき政府である。それから、サービス型政府は社会によりよいサービスを提供する政府である。最後に、サービス型政府は国民によりよいサービスを提供する政府で

ある。

サービス型政府はすでに中国行政管理体制改革の重点となっている。サービス型政府は単純に公務をしている人のサービス態度を強調することだけではなく、管理の思惟を転換し、政府の職能を変えるとともに、社会管理機構の建設をも強化する。よりよい公共製品を提供する。この意味からみると、新たに建設された低炭素都市はサービス型政府を目指して、政府自身の体制機構の創新を通じて、社会各界の力を融合し、グリーン、低消耗、高効率の定位に基づいて、政府行政改革の面で先に改革する。

(3) 扁平化組織理論

扁平化組織理論とは、組織の戦略や方策を決める階層と操作階層の間にある中間層をなるべく少なくさせることである。こうすることにより、組織の戦略や方策を決める階層の権限を最大限最も低い階層まで伸ばすことができ、組織の効率を向上させる。扁平化組織理論は、行政管理体制の創新の方面における意義が以下の3つの方面にあらわれる。

まず中間層の削減を強める。管理層が多過ぎるのは中国の伝統的な行政体制の主な特徴である。このような行政体制の主な欠点は行政層が多過ぎることにある。戦略や方策を決める権限が戦略や方策を実施する権限と外れて、責任と権利のバランスが良くない。報告と伝達の過程で、情報の変化とゆがみが出現する。行政機構の内部消耗が大きすぎる。中間にある管理機構を減らし、もともとの垂直な職能部門の枠組みから横型の枠組みに転換する。ピラミッド形のような階級機構を変えて、横型の扁平化を実現することは、高効率の低炭素都市管理機構を建設するための基本的なロジックである。

次に、権限を最下の基層に預ける。行政管理部門の枠組が一旦扁平化を実現したら、行政権限が各階層の間における伝達と分配が除かれるようになる。低炭素都市建設の過程では、戦略や方策を決める権限の一部分だけでも社会大衆と直接向き合っている政府部門に預けたら、戦略や方策を決める順序を減らし、政府の適応能力を増強することができ、権力層の腐敗を防ぎ、戦略や方策を決める効率を向上させる。アメリカなどの国は、行政の過程で集中しすぎる中央権力を移管して、地方政府の自主権を強化しており、西洋の行政管理で行われている分権化の趨勢をあらわしている。

第3に、管理の幅を広げる。スパン・オブ・コントロール (span of control) の観点からみると、ほかの条件が同じとき、スパン・オブ・コントロールが広い方が組織の効率が高い。マネージャーが有効に管理できる部下の人数は管理の方式と手段、マネージャーと管理されている人の知識や経験などの要素で決められる。伝統的な管理思想、方法と手段が管理の幅を決めている。しかし、ITとインターネットの発展につれて、行政管理の幅を次第に広げることが実現できるようになった。

低炭素都市建設の過程では、ネット政務などの先進的な技術からの支持と管理理念が扁平化組織理論の実現に基礎を打ち立てた。顧客を中心とするサービス型政府建設の具体的な措置の1つである。

(4) 市民社会理論

市民社会理論は、近代西洋工業資本主義再開において国家が統制している以外の社会、経済と倫理秩序のことである。市民社会は倫理的な意味を含めていない。現代社会秩序にある非政治領域である。それは、国家権力体制以外に自発的に形成している自治社会である。ある社会の組織化、制度化を判断する基本的な標識であり、独立制度の特徴をもっている。市民社会は、自由な国民が社会組織と一緒に構成した社会であり、国家権威と個人自由の間にある緩衝地帯である。市民社会の中心は公民権の覚醒であり、国家権力の拡張は存在しない。市民社会は自治を強調し、政府の仲介的な規制を主張しない。市民社会は広範的な基礎を要し、それは国民の契約的協力思惟の啓蒙と指導自身の実践である。即ち、彼らは社会生活においては十分な公共理性によって、衝突を把握し、建設的な協力を進め、単純でわがままな行為をしない。

多くの学者は現在の中国では、市民社会を検討するのは時期尚早であると指摘している。なぜならば、中国ではまだ市民社会を構築ための文化基礎、即ち合作、契約、信頼、自由と法制を尊ぶ新文化がまだできていないからである。中国のような権威文化を尊んでいる伝統的な国では、市民社会の建設には消極的であり、経済・社会・文化などの条件が熟するのを待つことをしないで、上から下までの体制機構の創新によって、市民社会の成長により環境をつくらなければならない。したがって、市民社会を構築するための新文化の実現を促したい。新たに建設された低炭素都市は、ちょうどこのような体制創新

の機会と条件をもっている。新たに建設された都市は体制創新を通じて、国民の自己管理と参加意欲を十分に発揮する。公共理性をもっている調和的な共生文化を育成する。低炭素都市の発展に人文基礎を提供するだけでなく、中国の公民社会の成長にも有意義な試みでもある。

4. 低炭素都市建設における体制機構創新の具体的な構想とルート

新たに建設された低炭素都市は創新を基礎において、もともとの開発区体制から全面的に生態化都市に転換して、中国新型区域管理の新たなルートを見つける。公共サービス型政府づくりを目指して、新たな管理体制を構築し、社会参与の機構と市場化運営機構を両立する「一体両翼」の社会発展管理モードを構築する。政治、経済、社会、文化及び環境を調和的に発展させることを目標として、科学的発展観念にしたがって、改革を動力とし、新たな体制機構創新においては、新たな突破を探し求める。低炭素都市の職能品位を強め、発展集約型、資源節約型、環境友好型で、調和のある社会を構築して、全面的に新たな都市の持続可能な発展を実現する。

(1) 新たな行政管理体制機構を創新し、新型行政管理体制を構築する。

新たに建設された低炭素都市は法治型、責任型、サービス型、効率型と節約型の政府を目指して、「良い政府、強い政府」、「小政府、大社会」を基本的原則として、政府と企業の分離、政府と社会の分離、政務と事務の分離、政府と資金の分離、政府と市場の仲介組織の分離を堅持し、徹底的に政府の職能を変える。「統一、調和、簡素化、効率、廉潔」の原則に基づいて、扁平化、大部門性の行政機構を構築する。早めに現代市場経済と市民社会要求の公共行政管理体制を構築する。

(2) 都市建設の体制機構を創新し、企画建設の管理体系と開発運営サービス体系を構築する。

開発建設、産業発展、ワンセット・サービスなどの方面では、政府と企業の作業界面を整えて、専念的に研究し、必要な管理規定、標準、細則及び政策を策定する。開発建設と項目の投融資の方式を創新し、開発建設体制に相応しい財政資金の投資、手当、買上規制を構築する。指標体系の事権性、職能性、主体性、階段性、地域性、方面性などと融合し、生態化都市の特有な企画建設管理

体系と運営サービス体系を構築する。関連部門にはエネルギー、水、ごみなどの専門的な管理機構を設ける。指揮・管理、運営擁護、ユーザーサービスの三位一体の都市管理体制機構を構築して、公用事業の「一駅式、総合化、全過程」のサービスを提供する。基礎施設と公共施設の総合化、社会化、市場化擁護と管理を実行する。都市が運行するために将来性をもっている機構と応急機構を構築して、都市施設の運営と擁護における監督と考察機構を完全なものにさせる。

(3) 産業発展の体制機構の創新を通じて、新型グリーン化産業体系を形成する。

グリーン経済、エコ経済、循環経済を導き、プラットフォーム、市場、政策を手段として、政府が統一して計画案配し、機構の参与、手本の働きなどを堅持する。項目の画策を基礎として、積載運送の建設を重点化し、育成を補助して、産業の集団化、基地化、チェーン化を促進する。低炭素都市の持続可能な発展に強大な支えを提供し、低炭素都市を経済繁榮、活力の溢れる都市にさせる。

(4) 都市管理体制機構を創新し、都市管理における総合的な法律の執行体制と総合的な環境管理体系を構築する。

都市管理は都市の持続可能な発展の重要な一環である。「建設を重視し、管理を軽視する」、「建設は長所であり、管理は短所である」という変な循環を飛び越えて、新型都市の管理体制機構を構築する。都市施設の価値の増加を確保し、国民の生活レベルを次第に高める。「調和的な都市管理」と「グリーン化の都市管理」という理念を主張し、人間性のある法律の執行を体现し、人間と自然の調和を実現する。

低炭素都市管理の面では、行政処罰を比較的集中的に執行する。低炭素都市の特徴と実際的な需要によって、一層集中的に処罰権を用いる範囲を拡大すると同時に、業務機構を革新して、都市管理における法理の執行の効率を高める。都市管理における総合的に法律を執行する網状化機制と電子化プラットフォームを構築し、低炭素都市管理における統一的受理、集中的分離、公開的監督を統合する機構を構築する。これに基づいて、社会管理が地域社会管理体制機構との有効的なつながり、都市管理における総合的に法律を執行する地域社会の業務機構、地域社会にまで法律の執行を延伸し、地域社会を基盤として法律を執行する。都市管理における総合的に法律を

執行するサービスのビジネスプロセス、アウトソーシング制度を推進する。社会管理と地域社会管理体制機構を有効的に繋がる。完全な環境管理の公衆参与制度を改善する。環境ボランティア制度を設ける。環境のあり得る危険に対して、突発的な環境事件に対応するマニュアルを策定する。反応敏感、高効率運行の突発的な環境事件に対して、あらかじめ危険を知らせる機構及び連動機構を形成する。

(5) 社会管理体制と地域社会管理機構を創新し、調和的な社会管理サービス体系を構築する。

地域社会管理体制は「いい政府、強い社会」を目指して、積極的に社会の発展と管理体制機構の創新を促進し、低炭素社会の発展と管理の新たなスタイルを形成する。調和的な社会生態を創造し、人と人との調和共存を実現し、手本をつくる。幅広く社会を管理し、法的な機構のスタイルを参考しながら、類似行政組織とそれに適応する運営機構を構築して、地域社会の建設を促進する。事業組織の改革を深化させて、分類的に管理し、内部の管理機構改革を推進する。

「優れている教育環境、よい報酬、優れている医療環境、優れている福祉環境、優れている住居環境、階層調和、エコ外出、低炭層消費」の8つの方面から、全方位で社会の発展を推進する。公共政策の制度機構の創新は行政管理と友好的につながり、政府の定位を転換して、社会参与の機構を形成する。

社会公共管理サービス体制の面では、類似行政組織を模倣して、低炭素社会建設委員会を組織し、縦三つ、横三つの社会発展管理のマトリックス型を形成する。住民の参与を奨励し、それに相応しい管理、自治、運営、サービス機構を組織し、公共サービスまで伸ばして、ボランティア活動と相互サービスを奨励し、功能的な地域社会の積載運送作用を発揮して、そのサービス能力を向上させる。積極的にさまざまな社会組織と社会役割機構を支えて、育成し、壮大する。選挙区と地域社会を統一させ、地域社会責任者を人民代表、政協委員、政府管理とつなげ、地域社会サービスとエリートの選挙、考察と優秀な人材を評価し、選任することを融合する。産業発展、都市建設、社会人文、住民素質などの各領域で、生態文明の建設を協同させる。

とにかく、新たに建設された低炭素都市の体制機構の創新は系統論的視点を生かして、都市を一つの有機的生態とする。施設の建設以外に、体制機構の創新こそ都市の持続可能な発展の鍵である。「新城が旧路を歩む」ことを防ぎ、伝統的な都市の管理スタイルを根本的に変え、低炭素都市を建設する目標を実現する。

当然のことながら、新たに建設された都市自身の機構の創新だけに頼るのはまだまだ足りない。都市は孤立的な存在ではなく、都市が発展を遂げるために、外界と広範的な交流と合作を行われなければならない。低炭素都市の発展により外在的な環境を構築することは殊にかなり重要とみられる。

上記の点については、現在、以下の2つのことに着手しなければならないと考える。まずマクロな面では、統一的に計画し各方面に配慮することを重視し、分類的に指導して、自発から自覚へ転換、相対的分散から集中的指導へ転換し、低炭素都市を建設する統一的な企画となるよう、不足的、孤立的でバランスが悪い発展状況を変える。次に、中間の方面では、区域の連動を重視して、運営を規範化にさせる。中国全国における大規模な低炭素都市建設は区域の連動を実現しなければならない。自分がエコになるために、人をエコにさせないことを防ぐ。生態建設における過度な競争を防ぐ。生態建設自身は系統的な工程であり、生態環境を整合する過程である。相互に強調する過程である。しかし、中国都市体制の複雑性は、低炭素都市建設が区域を越えて、省級、市級、県級ないし鎮級までの各方面に至って、低炭素都市の規模・大小・水準が玉石混交的な状態となっていることである。それ故、区域を越える整合連動機構を構築することは、十分な必要性がある。事態が目前に迫っているといても過言ではない。

以上の分析によれば、低炭素都市体制機構の創新は必ず大部門体制に基づいて、公共サービス型政府体制の創新を基盤とする。グローバルな気候変化、環境地理の体制に対応する創新である。人と社会、人と経済活動、人と自然環境の調和を実現し、調和社会の建設の創新に有益である。開放性、動態性、拡大可能で、持続可能な創新である。

参考文献

- [1] 仇保兴「我国城市发展模式转型趋势—低碳生态城市（在哈尔滨“2009 城市发展与规则国际论坛”的讲话）」,『低碳生态城市』第 1 期, 2009年11月。
- [2] 刘祖云「历史与逻辑视野中的‘服务型政府’—基于张康之教授社会治理模式分析框架的思考」,『公共行政』, 2004年12月。
- [3] 俞可平『政治与政治学』, 社会科学文献出版社, 2005年 2 月, 第二版。
- [4] 朱光磊主编『中国政府发挥赞研究报告』第 1 辑, 中国人民大学出版社, 2008年11月。
- [5] 「胡锦涛在中共中央政治局第四次集体学习时强调 扎扎实实推进服务型政府建设, 全面提高为人民服务的能力和水平」, 人民网 2008年 2 月24日。
- [6] 俞可平主编『中国政治发展30年』, 重庆出版社, 2009年 1 月。
- [7] 马德普·马国杰「从官僚制到后官僚制」,『郑州大学学报』, 1988年第期。
- [8] 米勒·波格丹诺主编（邓正来等译）『布莱克维尔政治学百科全书』, 中国政法大学出版社, 2002年 9 月。

