

# 現代中国における中央・地方関係の研究をめぐる諸問題

磯部 靖

## Abstract

This paper mainly identifies implication of Center-Localities relations in contemporary China. As a matter of fact, because China is geographically enormous, and has local organizations that are becoming complicated, a problem has developed such that the authority relationship between the central and local administration has become obscured. In addition, the vertical administrative structure in the central government is reflected in local administrative bodies, therefore the "dual control system" at local administrative bodies is also pointed to as an institutional problem. Specifically, under this principle, Chinese local administrations are given guidance from higher administrative bodies as well as local Committees of Chinese Communist Party.

## 1. 問題の所在

### (1) 問題意識

本稿は、以下のように二律背反的な傾向を有する現代中国における中央・地方関係についての分析を通じて、現代中国政治<sup>1</sup>の一側面を明らかにすることを目的とする。

毛沢東時代は一般的に中央集権的であったといわれているが、地方主義の問題がしばしば起るとともに、毛自身も地方の自律性に依拠した発展戦略を志向する傾向が強かった。その一方で、鄧小平が政策の主導権を握った改革・開放期以降は、地方分権化が進み、それにより地方指導者、特に当該地方の共産党委員会書記の権限が強まり、地方主義が深刻化したといわれてきたが、近年は、人事・監察制度の整備により、中央の地方に対するコントロールが強まってきたと主張する研究も出てきている<sup>2</sup>。

ところで、現代中国における中央・地方関係

については、様々な議論が展開されてきているが<sup>3</sup>、筆者としては、以下の問題を解明していくことが重要であると認識している。

① 現代中国の政治体制は中央集権的側面が強く、中国共産党による一元的支配体制が貫徹されているように見えるにもかかわらず、なぜ地方主義の問題が起ってきたのか<sup>4</sup>。

② 地方主義の問題は、中央と地方の対立という二元論的枠組みで単純に捉えきることのできるのか<sup>5</sup>。

③ 地方主義は、いわゆる「地方のエゴ」が元凶となっているのか<sup>6</sup>。

このような問題を解明するためには、政治制度やかりそめの政策を紹介するに止まらず、制度の機能を、つまり政治過程、特に政策執行過程を分析する必要があると思われる<sup>7</sup>。なぜならば、そうすることによって初めて、制度論の陥穽を超克できるとともに、中国当局およびそ

の意を受けていると思しき御用学者のプロパガンダに与することなく、現代中国における中央・地方関係の研究をより精緻化することができると思われるからである。

## (2) 中央・地方関係の重要性：地方への統制をめぐる議論

発展途上国が直面する最大の課題は国家統合と経済発展であるといわれる。現代中国を統治することになった中国共産党も、国家建設を行うにあたり、国家統合と経済発展の課題にいかに取り組むかという問題に直面してきた。ところが、中国共産党の指導者の間で、国家統合と経済発展を達成することに関しては、コンセンサスがあるものの、その方法をめぐり論争が繰り返り起ってきた。すなわち、中国共産党の組織、指揮命令系統、思想統制により国家統合の維持はできてきたが、中央による強力な統制ゆえに地方の活力が抑制され、経済発展が阻害されるという問題も発生し、国家統合と経済発展をいかに両立させていくかについて、繰り返し論争が展開されてきたのである。たとえば、中央による統制と地方分権をめぐる、以下のような議論が展開されてきた。

### ①中央による統制

中央による統制に力点を置くグループは、国家の統一性を維持するためには、中央集権的支配体制が必要であると主張した。その一方で、地方の活力への依拠に力点を置くグループは、中央の統制に力点を置くことは実質的には、中央政府各部門によるタテ割りの統制を強めることになり、それは行政の非効率を生み、経済発展を阻害してしまうことになることを主張した。

### ②地方分権

地方の活力への依拠に力点を置くグループは、中国は国土も広く地域間の格差も大きいため、地方分権が必要であると主張した。その一方で、中央による統制に力点を置くグループは、過度

の地方分権は、地域間格差、政策執行上の逸脱、地方主義、国家統合の問題を引き起こすとして批判した。

このように、中国共産党による統治を正当化するイデオロギーや政治的忠誠、人事や組織面での一元的支配を前提としつつ、地方分権を行い、主として地方の活力に依拠して経済発展を目指すか、それとも、地方分権は地方主義の問題を惹起するため、中央政府各部門によるタテ割りの統制に依拠して経済発展を目指していくべきであるかという問題をめぐって論争が展開されてきたのである。毛沢東は明らかに中央政府各部門によるタテ割りの統制による問題を懸念し、中国共産党による一元的支配を前提としつつ、地方分権化を推進していくことを志向していたように見受けられる。しかしながら、絶対的権力を有していた毛沢東でさえ、統一・集権化と分権化・混乱の矛盾を解決することはできなかった。このような中央集権と地方分権をめぐる論争は今日でも続いており、今後も続いていくであろう。

## (3) 先行研究

### ①概観

#### ・中央集権と地方分権

一般的に、毛沢東時代は中央集権的<sup>8</sup>であり、鄧小平時代は地方分権的であるといわれる<sup>9</sup>。後者に関連しては、改革・開放政策を実行するための地方分権により、地方の権限が強まり、特に省レベルの中国共産党委員会書記は「諸侯」のように振舞うようになったとさえいわれる<sup>10</sup>。その一方で、近年は、人事や監察制度の強化によって、中央の地方に対する統制が強まってきたともいわれる<sup>11</sup>。

#### ・振り子理論

現代中国においては、中央集権派と地方分権派との間で論争が展開されてきており、それを反映して、中央集権的政策と地方分権的政策の

サイクル現象が見受けられる。確かに、財政を初めとする経済面での地方分権は行われてきたが、中国共産党による一元的支配体制は変化しておらず、そのうえ、中央指導部により地方分権的政策を実行することが方針として決定されたとしても、実施過程においては中央政府各部門による抵抗により骨抜きにされてしまう問題も生じている。このような現象のことを、振り子理論を主張する論者たちは、考慮に入れておらず、そのため、印象論に基づく情況説明にはなっても、構造的な説明はできず、ややもすると中国当局によるプロパガンダに迎合してしまうきらいもある。

#### ・格差、国家統合、分裂

中国の経済発展にともない、地域間経済格差の問題が注目されているが、それに関する研究においては、以下の問題が存在する<sup>12</sup>。第一に、地方分権や経済発展により、地域間の経済格差が拡大すること自体は、どこの国でも見受けられることであり、取り立てて声高に主張するほどのことでもないのではないかと思われる。第二に、沿海地域と内陸地域の省レベルでの比較に基づき議論が展開されることがほとんどであるが、そのような格差は、以前から存在していると同時に、省の内部も多様で、豊かであるとされる沿海地域の省にも貧困地区は存在しており、貧しいといわれる内陸の省の大都市よりも状況は深刻である場合も多い。したがって、省レベルでの比較のみに依拠して、地域間経済格差の問題を議論することの意義は見出しにくい。第三に、地域間経済格差の研究には、古くて新しい問題として、中国の統計データの信憑性に関する問題がある上に、研究者により計算方法が異なっていたりしているため、総じて言えば、比較のための比較というような研究になっていると言わざるを得ない状況になってしまっているのではなかろうか。第四に、地方分権により、地域間の経済格差が広がり、旧ユーゴスラビア

のように中国も分裂してしまう可能性があると言主張する論者がいる。しかし、他国で分裂が起ったからといって中国でも分裂が起ると類推するのは、物事を単純化し過ぎているように思われるとともに、中央政府各部門によるタテ割りの統制を正当化するためのプロパガンダの性格の強い議論なのではないかとも思われる。

#### ・利益集団アプローチ

このアプローチでは、地方を一種の利益集団と捉えて、中央における政策決定に対して影響力を及ぼしているとする視点から研究が行われている<sup>13</sup>。しかし、実際、地方とはいっても、多様性があり決して一枚岩というわけではなく、中央政府各部門によるタテ割りの統制も強いいため、中央対地方という図式で問題を単純化することには難があるのではないかと思われる。とはいうものの、中央・地方関係を相互作用的に捉える視点を提起している点は、重要であると思われる。

#### ・バラバラな権威主義モデル

中央の地方に対する統制は、中央政府各部門によるタテ割りの統制と中央から任命される地方指導者による二元指導になっていることを踏まえて<sup>14</sup>、中央による統制は強力であるが、それは中央政府各部門や中央から任命される地方指導者により、それぞれの利益に基づきバラバラに行われているとして、制度と実態の結合を試みようとするアプローチであり、本稿執筆の上でも啓発を受ける点が多かった<sup>15</sup>。

#### ②問題点

・単純な一般化の問題（比較や実証の欠如）：  
印象論、プロパガンダに流される問題

1980年代には、経済的側面から地方主義の問題が強調され、90年代中盤以降からは政治的側面から中央の地方に対する集権的支配が強調される傾向が強くなってきたように思われる。しかし、中国では経済面での地方分権化が進展している一方で、政治的には中国共産党による一

元的支配体制が堅持されているため、経済的側面からは地方分権的性格が強く見え、政治的側面からは中央集権的性格が強く見えるのは当たり前のことである。従来の研究では、財政面、組織、人事、政治運動など制度の改変や一時的な政治現象を捉えて、それを一般化する傾向が強く、当局の政策・方針・宣伝と実態の混同が行われ、政治状況に対する印象論や、当局のプロパガンダを鵜呑みにする傾向が強かったように思われる。すなわち、特に現代中国についての研究に関しては資料的制約から、多様な現象に対する実証研究は容易でないため、ややもすると安易に一部の事例や一面的な分析に基づき一般化が行われてきたきらいが強かった。しかし、以上のような単純な一般化は避けるべきで、地域、レベル、時期などの限定性に留意しつつ、実証研究を積み重ね、包括的な枠組みのもと、分析をしていくべきであろう。

#### ・国家統合と行政管理の混同

従来の研究は、中国共産党による一元的統制が強固である一方で、なぜ地方主義の問題が起るのか、地方主義の問題が声高に叫ばれているにもかかわらず、なぜ中国は分裂しないのかという問題に答えられない論理矛盾を引き起こし、現象の記述に終始してきて、体系的な説明ができてこなかったきらいがある。その最大の原因は、国家統合の問題と、行政管理の方法・政治的コミュニケーションの問題が混同され、区別されていないため、中国共産党の権力が強いから分裂しないといわれる一方で、地方主義の問題があるから分裂するなどといわれるが、実のところ、どうして中国共産党の権力は強いのに地方主義の問題が起るのか、地方主義の問題が存在しているのになぜ分裂しないのかという点に関して説明がつかなかった。その原因は、国家統合の問題と行政管理の問題を混同してきた点にあるといえよう。

#### ・制度と実態の混同

従来の現代中国における中央・地方関係の研究についていえば、資料や実地調査に大きな制約があったため、実証研究がほとんど行われず、制度や政策の紹介に終始してきた嫌いがある。また、かりそめの制度の改変を、実態の構造的変動と取り違えがちであり、いわば制度と実態の混同が多くなされてきたといえよう。たとえば、分税制<sup>6</sup>、地方分権、銀行改革、中央金融工作委員会、人事の「制度化」などの研究にこの傾向が強いといえる。

#### ・中央・地方の二元論

とかく中央対地方の対立が強調される傾向が強いが、言うまでもなく実際には、中央も地方も一枚岩ではなく、リーダー間、部門間、地方間、地方内において極めて多様な利害関係がある。また、中央は地方に対して二元指導の原則に基づいて統治しているが、地方党委員会の系統と中央政府各部門の系統では、それぞれの組織利益には矛盾があり、調整が難しい。このような複雑な相互作用の連鎖によって、地方主義が起るのであるといえよう。それゆえ、地方主義の問題を中央対地方というような単純な図式で捉えることには無理があると思われる。したがって、中央の人事権行使によるタテのコントロールの強調も、地方党委員会によるヨコ集権の強調<sup>7</sup>も、問題を極端に単純化し過ぎているといえる。

#### ・地方悪玉論

地方主義は「地方のエゴ」が元凶であるため、中央の権限を強化すべきであると主張する論者は多いが、このような考え方は中央の側に立った政治的プロパガンダの側面が強く、タテ割り統制の問題を隠蔽してしまう危険性がある。すなわち、むしろ中央政府各部門を頂点とするタテ割りの統制のため、地方では部門間の政策の調整が困難になり、その結果として政策執行に支障を来すという問題がある側面を隠蔽してしまうといえる。それゆえ、上記のような地方

悪玉論的アプローチは、ややもすると中央政府各部門の利益を代弁することになり、タテ割り統制の問題を隠蔽してしまうことになってしまうのである。

#### (4) 現代中国における中央・地方関係の分析 枠組み

以上の問題を踏まえ、下記の枠組みに基づき、現代中国における中央・地方関係を分析していく必要があるといえよう。

##### ①問題を峻別する必要性

中央政府各部門は、政治的プロパガンダとしての地方主義批判を行い、自らの既得権益を擁護しようとしている意図を認識しなければならない。すなわち、研究者たる者、政治的宣伝や政治的発言に引きずられてはいけぬのである。また、中央と地方の対立により、中国は分裂してしまうのではないかとの議論もあるが、現状では中国共産党による一元的支配体制は堅持されており、現代中国における中央・地方関係は、国家統合の問題としてばかりでなく、行政管理の問題としても捉える必要がある。すなわち、現代中国における地方主義の問題は、国家統合の問題としてばかりではなく、行政管理の問題としても研究をしていく必要があるといえよう。

##### ②制度と実態を峻別する必要性

発展途上国は軍事政権や権威主義的支配体制により、制度的には中央集権的側面が強い場合が多い一方で、地域差、幹部の質、伝統社会などの影響のため、制度と実態の乖離が大きいというのが特徴であるといえよう。制度の機能や政策の執行を規定するものとして、環境（国土の大きさ、地域的差異、国際情勢）、文化（政治文化、行動規範、官本位体質、官僚主義的作風など）などを挙げるができる。これらのものは、制度が変わっても容易には変わらないため、制度を変えても同じ問題を繰り返すことになる。それゆえ、制度をいくら中央集権的に

しても地方主義的傾向はなくなるといえず。たとえば、中国共産党は、建国後、国家統合と経済発展のため、イデオロギーと組織により、各地の地方主義的傾向や経済的停滞の克服を目指した。しかし、改革・開放期以降、イデオロギーの神通力は退潮したが、組織は残っているため分裂はしないが、共産党員の信念の危機により規律は乱れ、組織や権力を利用した個別利益の追求が行われ、中央の統制は骨抜きにされつつある。すなわち、中国社会の腐敗体質や官僚主義的伝統は根強く残っており、制度や思想統制では容易には変えられないのである。このような制度と社会態制の相克に注目した研究を行っていく必要がある。したがって、制度だけでなく、その実態を制度の機能、つまり政治過程、特に政策執行過程から分析する必要があるのである。

##### ③中央・地方二元論の克服

###### ・地方の多様性

地方とは、極端に単純化した言い方をすれば、中央以外ということができる。また、地方には、ヨコの比較での地域差とタテの比較での重層性（例えば、中央と省、省と県、県と基層など）の問題がある。

###### ・省レベルだけの分析の限界

中央・地方関係では、中央と直接対峙する省レベルが重要であるが、それだけでは中央集権的な一面しか見えてこない。つまり、中央と省の関係についての分析からは、中央集権的な側面が強調されることになる。換言するならば、問題設定の時点からして結果は分かっているのである。しかし、中央の政策の県レベル、基層レベルにおける浸透過程までも含めて分析をすると、中央集権的な側面ばかりでなく、地方の自律性、中央の影響力の限界が見えてくる<sup>18</sup>。したがって、中央と省レベルのみの分析から導き出された中央集権的なイメージだけで、中央・地方関係を論じることに限界があるのである。

### ・中央の多様性

政策執行過程を研究する場合の対象は行政が中心となるため、中央と言った場合、党中央(党中央の機関)、中央政府(国務院とその部門)が中心となる。中央の指導者は改革派と保守派という分類を用いて語られる場合が多いが、それらは政策の志向性ばかりでなく、それぞれが関係する部門の利益とも密接に結びついており、このような関係がタテ割りの支配体制を支えている。すなわち、指導者間にはさまざまな意見や政策志向の相違があるが、それぞれがタテ割りの組織系統と結びつき、パトロンとしての指導者とクライアントとしての部門の利益共同体が形成されており、中央は決して一枚岩ではないのである。

### ・二元指導

中国共産党にとって、国家の統一は至上命題であるため、国家体制は中央集権的になり、上意下達式の指揮命令系統ができあがっている。そのため、タテ割り統制の支配体制が正当化されているのであるが、国家統合の維持を至上命題としつつも、タテ割りの問題をいかに克服するかという点に、中国共産党の指導者達は腐心してきた。そのため、地方分権化や二元指導が行われてきたが、中央政府各部門は既得権益を維持するための抵抗をして、地方分権化政策を骨抜きにしようと画策するため、タテ割り統制の克服は容易ではない。結果として、中央政府各部門も地方もそれぞれが、恣意的に権力行使をするため、政策の調整ができず混乱が生ずることになるのである。

それゆえ、現代中国における中央・地方関係を、人事の側面からタテの集権的側面をことさら強調したり、地方党委員会書記によるヨコの集権をことさら強調したりすることが妥当であるとは思えない。すなわち、中央政府各部門と地方党委員会書記の関係は相互作用的であるとともに、各部門や書記にも様々なタイプがあり、

部門には大きく分けて現業部門と総合・調整部門があるが、カネや許認可を握っているところほど、影響力が強いし、書記にも政治家タイプやサラリーマンタイプなどがあり、その性格により中央との関係は異なってくるため、中央と地方の力関係には、多様性があるのである。

### (5) 仮説

本稿では、以下の仮説に基づき、現代中国における中央・地方関係を分析していく。

- ①現代中国における中央・地方関係は、国家統合の側面ばかりではなく、行政管理の側面からも捉える必要がある。
- ②中央も地方も一枚岩ではなく、地方主義の問題は、中央対地方という二元論の単純な図式では捉えきれない。
- ③地方悪玉論的発想を克服しないと、表面的な政治現象の後追いに陥りがちになり、タテ割り統制の問題を隠蔽してしまう。
- ④制度や政策の改変、人事異動などの現象から中央集権的側面をことさら強調しただけでは、中央・地方関係の実態を捉えることは難しい。
- ⑤現代中国においては、制度上の中央集権的な側面と実態としての地方主義的現実が併存している。
- ⑥現象の後追いではなく、実証研究を行うべく必要がある。

### (6) 地方主義の分析枠組み

以上の仮説に基づき、本稿では、地方主義の分析を通じて、現代中国における中央・地方関係の問題を考察していきたい。そこで、以下、地方主義を分析するにあたっての枠組みについて見ていきたい。

#### ①地方主義の要因

##### ・条件

まず、現代中国がおかれている条件としては、国土の広さ、地域間格差の大きさ、大一統の思

想などを挙げることができる。

#### ・制度

制度的要因としては、現代中国における中央の地方に対する統制の基本的枠組みである二元指導を挙げることができる。二元指導は、中央から任命される地方指導者と、中央政府各部門によるタテ割りの統制によって、中央集権と地方分権の矛盾を解決しようとするものであるが、現実的には、地方指導者と中央政府各部門の権限関係が曖昧であるため、双方が恣意的に権限を行使しようとし、混乱が生じることになる。

#### ・歴史的連続性

中国共産党は、組織とイデオロギー、思想工作、指揮命令系統により、伝統的官僚制の問題の克服を目指してきたが、改革・開放期以降、イデオロギーの神通力が減少するとともに、官僚資本主義的傾向が強まり、伝統回帰の様相を呈している。この点に関して、村松祐次は、社会態制の連続性という視点から中国社会を分析しており、啓発を受ける点が多い<sup>19</sup>。そのほか、中国社会の特徴としては、官本位的特質、官僚主義的行動様式、中国特有の「人間臭い」官僚制、中国人特有の「人情」、ネポティズムなど様々な点が指摘されている<sup>20</sup>。

#### ・官僚主義・政治的コミュニケーションの問題：

以上のような特徴は、現代中国にも受け継がれてきており、中央・地方関係を分析する際も、官僚主義や政治的コミュニケーションの問題からの分析は有効であると思われる<sup>21</sup>。現代中国における地方主義の問題として、中央からの指令の換骨奪胎、逸脱、サボタージュなどが挙げられるが、中央集権的政治体制のもとで、それが可能なのは、権力行使の恣意性、監察制度の問題、中国人特有の「人情」、コネ社会、ネポティズムのせいであるといえよう。それゆえ、これらを踏まえて、中央・地方関係の構造の連続性に注目することが重要なのである。

#### ②地方主義のメカニズム

地方主義を単純に中央対地方の対立と捉えることはできない。地方主義をめぐる中央・地方関係は極めて相互作用的である。中央の指導者レベルでは、国家建設の方法をめぐる、中央集権か地方分権かの政策論争が行われてきているが、その趨勢は政治力学とも密接に関連しており、コネや人脈により形成されたタテ割りの利益共同体の動向も大きな影響を及ぼす。一方、地方指導者は中央から与えられた権限を利用して、個別利益の追求をするが、その際、表立って中央に対抗するのではなく、中央への服従を前提としつつ、個別利益の追求をするという行動形態をとるのである。すなわち、それらの相互作用の結果、地方主義的な現象が起こってくるものといえよう。

現代中国の政治体制は中央集権的で、中国共産党による一元的支配体制は貫徹されているように見えるにもかかわらず、なぜ地方主義の問題が起るのであろうか。以下、たとえ制度的には中央集権的ではあっても、地方主義の問題が起る要因を考察していきたい。

#### ・人事

従来、ミドルマンとしての地方指導者の役割が、中央の手先なのか、地方のエージェントなのかという点から議論されてきた。確かに、中央は省レベルの指導者の人事権を握っており、そういう意味では、中央の影響力が強いように見えるが、実際には、中央といっても様々な派閥があり、地方指導者としては、中央の後ろ盾に働きかけ、自らに都合の悪い政策をサボタージュすることも可能である。また、地方の意向を無視しては、政策の執行も覚束ないため、地方のエージェントとしての役割をある程度は果たさなければ、地方指導者としての役割はつとまらない。

地方指導者がどのようなパフォーマンスを見せるかは、中央における人脈、地方との結びつきの度合いなどにより一概に規定はできないが、

いずれにせよ、二元指導の原則により、中央政府各部門からの干渉も受けるため、その権力は限定的なものであるという点を認識しておく必要がある。

・組織、指揮命令系統、政治運動方式の限界

中国共産党の一元的支配体制は堅持されているにもかかわらず、なぜ地方主義の問題が起るのであろうか。それにはやはり政治的コミュニケーション、官僚主義の問題が関連しているといえる。すなわち、中国共産党は、人事権、指揮命令系統、政治運動、イデオロギーなどを通じて、一元的支配体制を維持しているが、そのやり方は、往々にして恣意的になり、その効果も一時的なものになりがちである。

すなわち、とかくやり方が主観的に陥りがちになり、逸脱、お目こぼし、抜け道、セクト主義、主観主義、部門主義、ツルの一声、長官意思、官僚主義、人治、地方主義などの問題が横行することになるのである<sup>22</sup>。言い換えれば、中国共産党による一元的支配体制の実態は、制度や規則に依拠したものというよりも、指揮命令、紀律、政治的忠誠、政治情勢、中国人特有の「人情」、コネなどに象徴される恣意性に依拠する割合が大きく、逸脱や抜け道もあり、従うか従わないかは本人次第で、後ろ盾があれば何でもあり的な側面が強いつながりがあるといえよう。

したがって、近年、中国共産党は、人事の「制度化」、監察制度の強化、イデオロギーの強調、思想統制、紀律の強化などにより、地方主義の問題を克服しようとしているが、いくら「制度化」を行っても、市場経済化の影響により、共産党組織自体がいわば「信念の危機」のため弛緩しつつあり<sup>23</sup>、効果は限定的なものに止まらざるを得ないであろう。つまり、従来、何度も繰り返されてきた、制度の改変、紀律の強化、指揮命令による締め付けをいくらやったところで、問題の抜本的解決は難しく、今後も

同じ問題を繰り返すことになるといえよう。

③小結

いささか逆説的ではあるが、現代中国は中国共産党の「党天下」であるからこそ、地方主義の問題が起るといえるのではなかろうか。それゆえ、中国共産党の指導をいくら強化しても地方主義はなくせないであろう。もちろん、党の指導の強化により国家の分裂は防げるかもしれないが、それと地方主義は別問題であるといえよう。したがって、表面的な制度の改変や、かりそめの統制強化を捉えて、あたかも本質的な変化が起ったかのような錯覚に陥るべきではない。今後とも、官僚主義の問題および「党天下」のため、制度は中央集権的ではあっても、地方主義の問題が繰り返して起っていくであろう。

(7) 本稿の構成

これまで繰り返し論じてきたように、従来の制度論的中央・地方関係研究の陥穽を克服するため、今後は特に政策執行過程に力点を置いた実証研究を行っていくべきである。そこで、本稿では、紙面が限られているため、現代中国において中央・地方関係が焦点となった事例をいくつか簡潔に取り上げて、以上の仮設の検証を行っていききたい。

2. 土地改革をめぐる中央・地方関係

(1) 問題の所在

中国共産党にとっては政権奪取後、地方にいかにか権力を浸透させ、リソースを動員して、国家目標を達成するかが大きな課題となってきた。建国初期においては、土地改革がその焦点となった<sup>24</sup>。土地改革に関連しては、特に以下の問題が重要であろう。

①集権と分権の併存（なぜ政治体制は集権的であるにもかかわらず、地方主義が起るのか）

②政治的コミュニケーションと地方主義の関係（地方主義は、どのようにして起ったのかとい



う政策執行過程の解明)

③権力のあり方、官僚制、伝統の影響（地方主義のメカニズム、連続性と非連続性の問題）

## （2）中央集権と地方分権の併存

中央は省レベルの指導者を通じて、間接的に地方を統治している。しかしながら、省レベルの指導者を統制できても、各地方には異なった事情があり、ある程度は地方指導者の裁量に委ねざるを得ないため、地方内の政策執行は中央の意図通りには行かないこともある。すなわち、地方指導者には中央の代表者および地方のエージェントとしての二つの側面があるのである。

## （3）権力浸透過程とその障害

腐敗や官僚主義の伝統の連続性、中国人特有の「人情」と官僚主義の結合、幹部の質、腐敗などの問題により政策執行過程においては逸脱が起った。

## （4）人事、運動方式の限界

中央は政策の浸透のために、工作隊を派遣したが、その効果は一時的なものに止まった。

## （5）外来幹部と地元幹部の対立

地元出身幹部と外来幹部との間で対立が起り地方内が混乱し、政策執行に支障を来した。

## （6）地方主義の解釈権

冷戦、朝鮮戦争、国民党のスパイによる破壊活動の頻発などの問題により、毛沢東は政権存亡の危機感を抱き、広東における土地改革遅滞の問題を地方主義であるとして断罪し、政治運動方式によって解決しようとした<sup>25</sup>。

## （7）結語

### ①地方主義の意味

広東における土地改革の遅滞は、中央と地方

の対立の問題というよりも、政策執行の問題といえる。しかし国家統合の課題と絡んだため、地方主義であるとして断罪された。

### ②政策執行パターンの原型

伝統社会の超克を目指し、政治運動や粛清による統制を試みたが、それは後に禍根を残し、地元幹部と外来幹部の対立はその後も続き、しばしば歴史問題としての地方主義の問題が起った。現在においても、このような問題の連続性が見受けられる。

### ③大行政区と省の関係

通常の指令は大行政区を通じて下されていたが、緊急事態（冷戦、朝鮮戦争、政権の樹立、反革命分子鎮圧運動、国民党のスパイなどが絡む懸案）に際しては、中央が直接関与した。

## 3. 大行政区の廃止と中央・地方関係

### （1）問題の所在

大行政区の廃止に関しては、第一に、なぜ性急に集権化が行われたのか、第二に、なぜ大行政区は廃止されなければならなかったのか、第三に、大行政区の何が問題であったのか、第四に、大行政区廃止の理由は計画経済など経済的問題だけであったのかなどの問題点を挙げることができる<sup>26</sup>。

### （2）大行政区の意義

ウィリアム・スキナーによれば、中国は伝統的にいくつかの経済圏に分かれていたといわれる<sup>27</sup>。大行政区も地域ごとに統治を行っていくという発想においては共通している部分もあり、中国における中央・地方関係のあり方を考える上で興味深い。また、中央集権と地方分権の矛盾を解決するための第三の道として大行政区を捉えることもできよう。

### （3）国家体制をめぐる論争

大行政区が廃止された時期は国家体制の転換

期であり、冷戦、ソ連モデル、中国の現状などに鑑みて、中央政府各部門に権力を集中させようとする勢力と、大行政区の既得権益を守ろうとする勢力の権力闘争に発展した。

### (3) 権力闘争と大行政区の廃止

中央集権と地方分権をめぐる論争は、権力闘争にまで発展したが、劉少奇中央政治局委員や周恩来総理等は中央集権を志向し、高崗国家計画委員会主席兼東北行政委員会主席は大行政区を権力基盤とした権力を維持しようとしていた。

#### ①毛沢東の認識と役割

毛はどのようなスタンスをとるべきか揺れていた。タテ割りの統制は性に合わないが、国家統合と経済建設の方便としては必要であると認識していた。また、当時はソ連モデルが国家建設の模範とされていた上に、権力闘争による分裂を恐れ、毛は高崗たちを切り捨てた。

#### ②独立王国の実態

失脚したのは、高崗とその若干の取り巻きだけで、李富春や林楓などは東北地区での同僚でありながらも、高とは人脈や系統が違うため、その後も事件に関係なく出世した。すなわち、東北全体が一枚岩であったわけではなく、高による権力の私物化が問題なのであった。饒漱石中央組織部長兼華東行政委員会主席の華東地区も事態は同様であった。

### (4) 結語

大行政区は、計画経済などの経済的理由よりも、権力闘争という政治的理由で、廃止されることになった側面が強いのではなかろうか。その廃止により中央集権的傾向が強まり、中央政府各部門によるタテ割り統制の原型が出来上がったといえよう。たとえば、大行政区と同じ領域に設置されていた大軍区の改組が行われるとともに、大量の人事異動が行われ、多くの人材が中央へ転出した。その結果、大行政区は草刈場

になり、中央政府各部門が権限を強めることとなった。しかし、その後、協作区が設置され、各地に中央局も復活し、改革・開放期以降も地域経済圏構想が繰り返され、現在では連邦制<sup>28</sup>の調査も水面下では行われており、それらは大行政区の研究を行う今日的意義が少なくないうことを裏付けている<sup>29</sup>。

## 4. 協作区の設置と地方分権をめぐる論争

### (1) 問題の所在

#### ①中央集権の問題

大行政区の廃止後、中央集権化が行われたが、なぜ程なくして地方分権が志向されることとなったのか。

#### ②タテ割り統制の問題克服をめぐる論争と地方分権方式をめぐる論争

地方の連合という考え方は妥当であるのか、中央はなぜ地方を抑えられなくなったのか、人事・動員式の問題、「左」の問題、党や中央が強いからこそ、地方主義が起るといえるのか、党の支配には、地方主義がビルトインされているといえるのか。

#### ③毛沢東時代は中央集権的なのか地方分権的なのか

地方分権化と協作区の成立が並行して行われたことは、大行政区の有用性と、性急な集権化の問題を裏付けているのではないであろうか<sup>30</sup>。

### (2) 中央集権、タテ割り統制の問題

中央政府各部門は、計画経済のもと、タテ割り統制を強め、地方を締め上げた。その結果、それまでは大行政区を通じて地方間の調整が行われていたが、中央政府各部門だけでは地域差をさばき切れず、命令主義、主観主義、官僚主義などの問題に陥った。

### (3) 冒進

冒進の背景には、周恩来総理等のマクロコントロール重視派への反発があり、タテ割りの統制への毛沢東なりの抵抗が反映されている。しかし、混乱に乗じて、地方ばかりでなく、中央政府各部門も、毛の言説を免罪符として経済のマクロコントロールの必要性を無視して組織利益の追求を行った。すなわち、冒進は毛による動員が突破口となったが、抑えがきなくなり、経済のマクロコントロールが取れなくなってしまった。

### (4) 反冒進から大躍進へ

冒進の結果、タテ割り統制の問題を解決するために、地方分権をすることで妥協が成立したが、陳雲副総理等の地方分権化案は、やはりタテ割り統制の域を出なかった。当時、スターリン批判、反右派闘争などの影響で、毛沢東の国家運営への危機感が高まり、タテ割り統制への不満と発展戦略急進化への希求が高まった。そして、「多く、早く、立派に、無駄なく」社会主義を建設するには、タテ割り統制に依拠していたのでは無理であると毛は判断し、ソ連モデル、タテ割り統制から決別し、毛主導のもとで独自の戦略に基づき大躍進運動を発動した。

### (5) 協作区の設置

#### ①毛沢東の戦略

大躍進と協作区の二本足で社会主義建設を行うという構想からは、毛の地方分権へのこだわりが伺える。その背景には、冷戦、自力更生の必要、タテ割り統制への反発、地方を自らのカリスマ性でまとめる自信などあったといえよう。

彼は特に協作区による地方間の調整機能に期待していたふしがあり、それにより地方の活力をうまく調整できると認識していたのではないかと思われる。その背景として、毛には、中央・地方関係を、毛自身と地方指導者の間のパト

ンククライアント関係に依拠して調整すれば良いという自信があったのであろう。

#### ②人事、運動方式の限界

地方分権化により、中央政府各部門の力は弱められたが、今度は各地方がそれぞれ勝手なことをやりバラバラになり、收拾がつかなくなってしまう。

#### ③タテ割り統制克服の難しさ

協作区の権限が弱すぎて地方間の調整ができなかった問題を踏まえ、各地方に中央局を復活させることになった。それと同時に、中央政府各部門も勢力を盛り返してきたため、中央局による調整はうまく機能せず、再びタテ割り統制の弊害が現れるようになった。

### (6) 結語

#### ①協作区の意義

協作区によって地方間の調整をするという構想は、失敗したといわれるが、それは大躍進運動により地方へのタテ割り統制が崩壊的に破壊されてしまったからであり、その発想自体は、再評価の必要があるといえよう<sup>31</sup>。近年の銀行改革や大軍区の発想も基本的な理念は共通している。すなわち、鄧小平時代は国際情勢も変化した上に、対外開放、脱計画経済の影響で、大行政区や協作区は再建されなかったがそれに類する構想は残ったといえよう。

#### ②タテ割り統制克服の困難

大躍進運動のような、運動方式や毛沢東と地方指導者の間のパトロンクライアント関係に依拠した協作区によるタテ割り統制克服の試みの限界としては、制度を壊し、收拾がつかなくなる点を挙げることができる。ことほど左様に中央集権と地方分権のバランスは難しいのである。

#### ③今日的意義：連邦制との絡み

毛沢東は冷戦下、自力更生を余儀なくされた状況下にあっても、自らの強力な権力を背景に、

地方指導者を通じて地方の統治ができるだけのカリスマがあるとの自信があった。一方、鄧小平時代には、国際情勢や国際情勢認識が変わり、自力更生の方針を放棄し、先富論に基づいて西側と協力して発展していかなければならないと認識されるようになった。また、鄧小平には毛のようなカリスマはなかったため、大行政区や協作区、中央局などは再建されなかったのではなかろうか。しかし、改革・開放期以降の経済発展戦略の中にも、大行政区、協作区、中央局に類した構想も見受けられる。

地方の権力が強すぎると独立王国化し、中央の脅威になる問題があるが、弱過ぎると経済発展に支障を来すという問題もある。この矛盾を解決する上で、連邦制の構想は一顧に値するのではないと思われるが、それは大一統思想の伝統や共産党による一元的支配の原則とも抵触し実現は難しいと思われる。すなわち、連邦制は、権力の問題と密接に絡むため、公にはタブー視されているのである。

## 5. 文化大革命と地方指導者

### (1) 問題の所在

#### ①毛沢東の地方分権志向

文化大革命を中央・地方関係の視点から分析することも有効ではないと思われる<sup>32</sup>。文革の背景には、冷戦、ベトナム戦争、中ソ対立などがあり、三線建設<sup>33</sup>に象徴されるように、その過程でタテ割り統制の破壊も志向された。

#### ②地方指導者の役割

文革の混乱時にどうして中国は分裂しなかったのか、どうして軍閥化が起きなかったのかという問題を考える上で、ミドルマンとしての地方指導者の役割を分析することは重要である。

#### ③中央集権と地方分権の併存

毛沢東は人事権を握っているため、毛への忠誠が大前提とはされるが、地方指導者にしてみれば、毛に忠誠さえ尽くしておけば、あとは裁

量権で任地においてはいかようにもできる。また、毛から信任さえ得られれば、毛の指示の解釈権も得られるので、個別利益の追求もできる。これらが、毛の戦略の特徴でもあり限界でもあったといえる。

### (2) 地方指導者の役割

#### ①中央集権と地方分権の併存

タテ割り統制を破壊しても、毛沢東のカリスマに依拠した支配が前提となっているため、パトロン-クライアント関係に基づき、地方指導者たちの忠誠を保つことができ、分裂はしないが、毛に逆らいさえしなければ何でもできたので各地で混乱が起こった。

#### ②地方主義

文革の過程では、いわゆる革命的幹部も個別利益の追求に走り、結局は官僚主義やタテ割り統制、地方主義の問題はなくならなかった。文革における主要な問題の一つは、軍の系統と文革小組の系統の主導権争いであったが、地方においては軍区による実権の掌握が起っており、軍区当局が既得権益を守るために、地方指導者と地元幹部の癒着、外来幹部と地元幹部の癒着が起ったのである。

### (3) 結語

#### ①毛沢東によるカリスマ支配の限界

地方指導者も、毛への忠誠を掲げることで、支配の正当性が保てたため、彼らが毛に逆らい、分裂が起ることは有り得なかったという意味で、混乱の中にも一定の秩序はあったといえよう。文革はそもそも官僚化した幹部を、革命的な幹部にすぐ替えば良いということなので、現体制の温存は大前提であった。このようなイデオロギーや指揮命令で、富国強兵を目指すディレンマは文革において極限化したといえよう。その一方で、人事、運動方式へ依拠するやり方の矛盾が露呈した。

すなわち、毛といえどもミドルマンとしての地方指導者へは依存せざるを得ず、文革を通じて、中央政府各部門を頂点とするタテ割り統制から、毛を頂点とするタテ割り統制になっただけである。しかし、それは非常事態であり、到底、毛一人で全てのことができるわけではないため、地方指導者は毛への忠誠さえ示しておけば放任状態となり、あとは勝手にやれたので混乱が生じたのであった。

## ②タテ割り統制克服の困難

林彪事件後、73年に大軍区人事の大異動が行われた一方で、周恩来総理のイニシアティブによりタテ割り統制が復活した。趙紫陽も74年には復活した。毛はあくまでも革命的幹部による統制をしようとしたが、それぞれが勝手にやり、地方主義的傾向もあり、混乱が生じたのであった。

## ③改革・開放の必要性

文革により、人をいくら入れ替えても、主観的能動性に依拠している限りは、それぞれが勝手なことをやりどうにもならず、結局のところ、タテ割り統制や官僚主義の問題が復活したので、改革・開放をやらざるを得なくなったのである。

## 6. 改革・開放と地方分権をめぐる政治過程

### (1) 問題の所在

#### ①地方分権の実態

なぜ改革・開放政策が必要とされたのか、改革・開放により地方は強くなったのか、地方分権の実態はいかなるものであったのか、むしろ中央政府各部門の抵抗と、改革派連合と保守派連合の間での力関係により、やり戻しもあったのではないか。

#### ②ミドルマンとしての地方指導者

中央は人事権を握っているからといって地方をコントロールできるといえるのか、外来の幹部は中央の言いなりなのか、地元出身幹部は反

中央的であると単純に峻別できるのか。中央は人事権を持っているが一枚岩ではないため、地方指導者が中央のどの派閥に属しているか、中央の政治力学がどうなっているかによって政策志向は左右され、外来であるとか地元出身であるとかによって単純に色分けできないのではないか。しかも、二元指導、地方の多層性、政治的コミュニケーションの問題もあり、中央が人事権を握っているとはいえ、地方指導者を言いなりにできるわけではないのではないか。

#### ③「広東のエゴ」か

広東は、中央の改革派指導者と改革派連合を組み、改革・開放政策の突破口として位置づけられたため、保守派連合に対抗できたわけであり、結局のところは、「広東のエゴ」ではなく、中央主導なのではないか。

### (2) 地方分権の試み

#### ①中央主導

中央政府各部門のタテ割り統制による分断を克服するためには、地方指導者の調整能力強化が必要である。1984年に、省レベルの指導者の人事権を強めたのは、タテ割り統制の問題を克服し、地方指導者の調整能力を高めるため、それは中央主導であり、「地方のエゴ」が起因となったのではない。

#### ②改革派連合

地方との改革派連合によるタテ割り統制の打破が目指された。主なメンバーは鄧小平、趙紫陽総理、谷牧副総理、任忠夷中共広東省委員会第一書記、梁湘中共深圳市委員会第一書記等であるが、保守派指導者や中央政府各部門の抵抗にてこずることとなった。

#### ③突破口：妥協の産物

改革の試みは出島的に、モデルケースを作り、保守派指導者や中央政府各部門の批判をかわしつつ実験を行い既成事実を積み重ね、しだいに広めていくという戦略をとらざるを得なかった。

### (3) 地方分権化の実態：総論賛成、各論反対

#### ① サイクル論の問題

現象を言うだけで、構造的な問題、つまり、二元指導の問題、中央政府各部門による抵抗の問題を指摘していない。

#### ② 中央政府各部門による抵抗

中央の方針として地方分権が決まっても、実施過程において、中央政府各部門の抵抗により骨抜きにされた。すなわち、二元指導のもとでは中央政府各部門と地方の権限関係が曖昧で、実際にどのように地方分権を行うかは、バーゲニングにより状況的決まる。それゆえ、中央指導部で地方分権の方針を決めても、具体的にどのように業務を委任していくかは、中央政府各部門と地方の個別交渉により状況的に決まるため、政治情勢の変化などに影響され、恣意的に権限が中央に回収されてしまったのである。

つまり、改革派指導者がいくら地方分権化を実行しようとしても、具体的な実施方法については、明確な規定がなく、実際は中央政府各部門と地方の力関係で決められてしまうため、政治状況により、恣意的に引き締めと分権が繰り返されることになるのである。すなわち、地方分権が制度化できない理由は、改革・開放政策のやり方自体がそもそも妥協の産物であるため、問題が起ったら権限を中央に回収すれば良いとして、保守派指導者を説得して実験的に行なわざるを得なかったからである。また、地域差が大きく、各地の状況も異なり、その上、地方分権の試みは妥協の産物として、出島的に経済特区などを設置してやっていかざるを得なかったため、全国一律に適用できる制度を構築できなかったのである。

### (4) 保守派連合

中央も一枚岩ではなく多様な利害関係があり、改革派指導者は保守派指導者からしばしば牽制された。たとえば、保守派指導者と中央政府各

部門の連合、改革派指導者と地方指導者の連合が見受けられた。すなわち、改革により、既得権益を失うことになる中央政府各部門と保守派指導者が連合し、地方分権化に抵抗したのである。改革派指導者に対抗して中央政府各部門の抵抗が強力であったのは、後ろ盾として陳雲などのような保守派の大物がいたからであり、彼らには改革派指導者や地方指導者も正面切っては逆らえなかったからである。

### (5) 地方悪玉論

保守派連合は、インフレ、経済の過熱・混乱、密輸問題の深刻化などを口実として地方を批判するとともに、その混乱に付け込んで、地方分権の試みに抵抗した。一方、タテ割り統制のため密輸の取り締まりは難しかった。そもそもタテ割り統制の問題のために、地方指導者が政策の調整をできないという問題があったにもかかわらず、密輸などの問題を地方分権自体の問題にすりかえて、保守派連合はタテ割りの統制を正当化しようとした。それと同時に、御用学者が暗躍して地方悪玉論の言説を流布させたのである。

### (6) 改革派連合：動員方式

改革派指導者は、保守派指導者や中央政府各部門の抵抗を突破するため、改革派連合に基づく動員方式を用いた。密輸批判、租界論などを契機とした経済特区への批判の強まりに対して、鄧小平は84年の南巡や沿海14都市の開放で対抗し<sup>34</sup>、88年以降の経済引き締めとタテ割り統制の強化に対しては、92年の南巡、市場経済化により対抗した<sup>35</sup>。

地域間経済格差批判、分税制の導入、国家能力論争、経済特区廃止論などは、保守派連合からの巻き返しとしての側面があり、市場経済化が方針として決定されてからも、保守派連合の既得権益を死守しようとする抵抗が根強いこと

を示している。これらのことから、タテ割り統制克服の試みとそれへの抵抗のパターンが見受けられる。

(7) 地方指導者の役割：どの派閥かで行動が規定される。

①二面性：地方指導者には、中央の手先そして地方のエージェントとしての二つの側面がある。中央の政策を行う上でも、地元利益に配慮しないと協力が得られず、大きな成果も上げられず出世にも響く、そのため、力量のある地方指導者ならば、中央と地方の利害調整をうまくできるよう努める。中央の言いなりのサラリーマン化した地方指導者では、地元出身幹部に見下される。また、能力もないのに、業績を上げようとして役人風を吹かせる地方指導者は、響燈を買い、業績を上げるどころか政局が混乱して収拾がつかなくなる。

②相互作用：中央も一枚岩ではない

中央から実質的に任命されているとはいえ、地方指導者は全て中央の言いなりであると決め付けることはできない。中央は任命した地方指導者に、地方の発展と安定を託しているのであるから、役人風を吹かせて強圧的にやるのではなく、地元と地道に信頼関係を築くことによって、地元の積極的協力を引き出し、業績を上げることが期待しているのである。一方、地方の側も、中央との独自の人脈を使って、任命されてきた地方指導者を牽制することもできるのである。

③ヨコ集権批判

この説を唱える者は、大躍進期に地方指導者がはね上がり混乱を引き起こしたことを普遍化して、現在の状況を拡大解釈しているらしいがある<sup>36</sup>。この説によれば、地方は党委員会書記に権力が集中した重層的な構造となっているが、各層の関係が不明確である。現実には、地方指導者の力は限定的であり、例え省

レベルの共産党委員会書記に大きな権限があったとしても、それは二元指導のため限定的であるといえる。すなわち、省レベルの共産党委員会書記が強引に全てを取り仕切ることはいないのである。

中央の後ろ盾が強い地方指導者は、ある程度のことはいれる。しかし中央政治局委員を兼任しているくらいでないと、中央政府各部門の干渉をはね返してまでうまく政策を調整できない。また、地方内の利害関係も複雑であり、地方指導者に人事権があっても、官僚主義や政治的コミュニケーションの問題のため、独善的に権力を行使することはできないのである。

(8) 結語

①中央主導による地方分権

地方分権後、「広東のエゴ」によって、地方主義が強まったのではなく、改革派指導者が地方分権化を進めようとしても、中央政府各部門からの抵抗のため困難に直面し、その問題の克服に苦心した点に注目する必要がある。すなわち、「広東のエゴ」のみを強調することにより、中央政府各部門が既得権益を死守しようと抵抗する問題が隠蔽され、意図するかしないかにかかわらず、その特権を擁護することになってしまうのである。

②保守派連合による抵抗

保守派指導者と中央政府各部門は、和平演変、共産党員の墮落、政権の危機などを強調し、地方分権の試みを批判した。

③地方主義のパラメーター

地方指導者の性格・力量、中央での人脈・派閥、中央の政治状況、地元との関係、争点の種類などにより、地方主義が起るか、どのように起るか、どの程度起るかが決まる。すなわち、いくら中央指導者の権力が強くとも、それだけでは政策を貫徹できないのである。

④人脈で語ることの危険性

省レベルの指導者の場合、地元出身であるとか外来であるかだけで単純に色分けできない。地元出身でも問題行動を起こしたならば更迭されてしまうため、中央に対抗するのではなく陳情をして利益誘導を図るのである。外来の地方指導者も中央とのパイプ役として、「使えるリーダー」であることを売りにしないと、地元からの協力が得られず、業績も上げられない。つまり、中央に人事権があるからといって、地方を一方向的にコントロールできるのではなく、中央と地方の関係は極めて相互作用的なのである。

#### ⑤計画単列市との違い

経済特区と計画単列市は位置づけが違う。

##### ・経済特区

経済特区は香港や台湾と近く、改革の突破口として位置づけられ、香港返還、台湾問題の解決とも絡む。それゆえ、国家統一という口実で、保守派指導者を説得することができた。また、国際情勢、NIESの影響もあり、鄧小平や趙紫陽等の改革派指導者から強力な支持を得られた。保守派指導者に対しては、広東なら北京から遠く、例え失敗したとしても、全国的な影響は少ないと説得することで妥協が成立していた。

##### ・計画単列市

計画単列市は中央とのパイプが弱く、省や中央政府各部門からの干渉を容易に受けることになった。たとえば、武漢市は広東省のように有能な地方指導者がいなかったため、湖北省からも不当に干渉されて計画単列市の試みは骨抜きにされた<sup>37</sup>。このように省と市の間にもタテ割りの問題があった。

##### ・「広東のエゴ」か

広東は中央の改革派指導者との間で改革派連合を組み、改革の突破口として位置づけられ、中央主導のもとで地方分権が行われた。それゆえ広東の指導者が政治的に中央と対立し地方主義的傾向が深刻であったという主張は、改革によって既得権益を失うことになる中央政府各部

門や保守派の論客による政治的プロパガンダである側面が強いといえよう<sup>38</sup>。

## 7. 人事の「制度化」問題：制度論的アプローチの陥穽

### (1) 問題の所在

1980年代は経済的側面から地方主義の問題をことさら強調する論者が多かったが、90年代以降は、朱鎔基のイメージ、地方指導部の改組、人事の「制度化」などの事象を捉えて、政治的側面から中央が強くなったと言われる傾向が強くなってきたのではないと思われる<sup>39</sup>。後者の言説に対しては、「制度化」によって中央は本当に強くなったのか、そもそも中央は強くただ単に表面的な事象を捉えているだけなのではないか、例えば、「江沢民政権は安定している」などと主張するための中国当局のプロパガンダに与しているだけなのではないのかという疑問を提起することができる。すなわち、かりそめの現象を大げさに捉え、「制度化」を喧伝する中国当局およびその御用学者の言説を鵜呑みにすることには危険性がないのかと懸念されるのである。

### (2) 中央による統制の強化

人事の「制度化」により、中央は強くなったと主張することが、半ば流行のようになっていきらがあるが、人事権を行使しただけでは地方主義の問題を抑制できないのではなからうか。

#### ①地方指導者の更迭

陳希同事件<sup>40</sup>や広東省指導部<sup>41</sup>の改組を根拠として、中央は人事権を行使して地方主義的傾向が強いとされる地方指導者を更迭したと大げさに騒ぎ立てられたが、もともと中央は人事権を有しており、地方指導者を更迭すること自体、取り立てて騒ぐほどの事態ではないのではなからうか。



## ②人事の「制度化」

1990年代以降、地方指導者の人事異動が増加したこと、定期的に人事異動が行われるようになったこと、定年制が遵守される傾向が強まったことなどを根拠として、中央の地方に対する統制が強まったといわれる。確かに、一定の人事の「制度化」はあったかもしれないが、依然として人事に関する公平性や透明度は高まっておらず、売官、腐敗現象などの問題はなくなっていないことを認識しておく必要がある。

## ③「サラリーマン化」：人事による統制強化の矛盾

人事の「制度化」により、地方指導者のいわば「サラリーマン化」現象が起こっており、地方に対する指導力に問題が生じているのではないと思われる。

## (3)「制度化」の限界：制度論的アプローチの陥穽

### ①監察制度や政治的コミュニケーションの問題

中央が人事権を発動したからといって、地方主義がなくなるというものではない。すなわち、中央が人事権を掌握しているということ自体は、別段声高に主張するまでもないことであるとともに、中央は決して一枚岩ではなく、タテ割りの系統でそれぞれに組織利益があるため、政策執行過程では調整がつかずバラバラになり所期の目標が貫徹できなくなることもある。また、中央と地方の権限関係は曖昧で状況的であるため、権力の恣意的行使が行われ、政治状況や力関係で政策執行はバラバラになり、逸脱が起きる余地がある。

これらの問題に対して、中央は指揮命令系統、思想工作、人事工作を強化して対応しようとしているが、タテ割りの支配体制と権力行使の恣意性が改まらない限り、問題の解決は覚束ない。そこで、近年、中央指導部は、紀律検査、監察、司法を強化して、この問題に対処しようとして

いるが、いわば役人が役人を監視する限界があり、効果は限定的なものにとどまっている。

### ②分税制の実態

分税制によって中央財政が強化されたといわれるが、実際には予算外資金、資金の流用、脱税、国税局の有名無実化などの問題があるとともに、地方内の財政は省レベルが仕切っており、地域差も大きく、還付金の問題も解決されておらず、期待された成果はあまり上がっていないのではないと思われる<sup>42</sup>。

### ③政府機構改革の骨抜き

政府機構改革のねらいの一つはタテ割り統制の弊害是正を目指すということであった<sup>43</sup>。しかし政企分離をすると政府部門の人事権、許認可権、監督権がなくなり予算やポストが減らされるため、政府部門は抵抗する。中央政府各部門は地方に天下り先を確保するため、圧力をかけて、地方レベルでの政府機構改革を骨抜きにする現象が問題化している。そのほか、失業、社会不安、業務の混乱などを口実として、人員削減に抵抗したりする事例も跡を絶たない。このように、タテ割り統制の弊害克服は困難なのである。

## (4) 結語

### ①制度論的アプローチの陥穽

人事や組織の制度面だけを見て、中央が強くなったと思込むことは明らかに制度論的アプローチの陥穽であり、実態を見ていない問題がある。例えば、朱鎔基個人にいくら能力があったとしても、中央は一枚岩ではなく、タテ割り統制の利害関係もあるため、彼がいかによばらしい政策を行なおうとしても、それが意図した通りに執行されるかどうかは別問題である。すなわち、ある人物についての印象論や、中国当局およびその意を受けた御用学者により喧伝される政策・方針の受け売りで物事を語ることに、中国当局のプロパガンダに与することになっ

てしまうという危険性があるのである。

## ②市場経済化と共産党の指導強化のディレンマ： 「制度化」の限界

市場経済化の影響により、共産党員の信念の危機が起こっており<sup>4</sup>、人事を「制度化」しても問題の抜本的解決にはならない。すなわち、市場経済化が進展すれば、イデオロギー政党たる中国共産党による統制は弱くなっていかざるを得ないのである。

一方、市場経済化により既得権益を喪失することを恐れる勢力は、官僚資本主義的な特権の維持を目指し抵抗する。それゆえ、共産党の指導強化に関しては、党の特権自体が彼らにとっては既得権益であるため、彼らとしては、その既得権益が強化されるのは大歓迎であり、その特権を利用して、ますます地方主義的傾向が強まる。したがって、党の自浄作用に期待しても限界がある。本来ならば、政治体制改革が必要であるが、党の既得権益を失うことになるとして抵抗が強く実行できないため、地方主義はなくなるといえよう。もっとも、政治体制改革が打ち出されたとしても、それが実際に機能するかどうかは別の問題でもある。すなわち、人事の「制度化」により、中央による統制が強化されたとする議論は、政権の安定性を強調するための政治的プロパガンダの側面が強く、その背景には御用学者の暗躍が見え隠れするのである。

## 8. 結びに代えて

以上、現代中国における中央・地方関係の研究をめぐる諸問題について検討を加えてきたが、以下、結びに代えて、現代中国における中央・地方関係の今後の課題と展望について見ていきたい。

まず、課題については、中央・地方間の権限関係の曖昧さ、人治、腐敗、人材不足、財源不足、地域間経済格差などを挙げることができる。

今後の展望としては、政府機構改革、人材育成、司法の独立、党政分離、政治体制改革、市場メカニズムの強化、西部大開発、地方自治・連邦制・分省論などに関する議論の動向に注目していくべきであろう。

<sup>1</sup>本稿において、現代中国とは、中華人民共和国のことを指す。

<sup>2</sup>例えば、呉国光「地方主義の発展と政治統制、制度退行」天児慧編『現代中国の政治変動4 政治—中央と地方の構造』（以下、『現代中国の政治変動4』、と略称）東京大学出版会、2000年、を参照されたい。

<sup>3</sup>現代中国における中央・地方関係についての研究としては、例えば以下の文献を参照されたい。

Zhao Suisheng, "China's Central-Local Relationship: A Historical Perspective", Jia Hao, Lin Zhimin, eds., *Changing Central-Local Relations in China: Reform and State Capacity*, Westview Press, 1994; 呉国光、鄭永年『論中央—地方関係 中国制度転型中の一箇軸心問題』牛津大学出版社、1995年。王紹光、胡按綱『中国国家能力報告』遼寧人民出版社、1993年。張曙光「国家能力与制度变革和社会转型」董輔祁等著『集権与分権—中央与地方関係の構建』経済科学出版社、1996年。天児慧「中央と地方の政治動態」前掲『現代中国の政治変動4』。天児慧「中国における中央・地方関係 社会主義政治体制の変容の一座標」萩原宜之編『講座現代アジア3 民主化と経済発展』東京大学出版会、1994年。天児慧「中央・地方のメカニズム」天児慧『現代中国 移行期の政治社会』東京大学出版会、1998年。天児慧『東アジアの国家と社会1 中国 溶変する社会主義大国』東京大学出版会、1992年。

<sup>4</sup>近年流行しているように見受けられる、人事制度や省レベルの地方指導者の人事異動に関する研究では、この問題に対する説得力のある説明ができていないのではないと思われる。

<sup>5</sup>現代中国における地方主義の問題を、中央と地方の対立であると極端に単純化したり、地方主義の問題が今後よりいっそう深刻化し、いずれは旧ユーゴスラビアのように国家分裂の危機に陥ってしまうであろうとの議論を展開する論者もいるが、このような主張の背景には、いわば中央・地方二元論ともいべき発想があるのではないかと思われる。その問題点に関しては、以下、本稿において論じていきたい。

<sup>6</sup>このような議論は最も一般化しているように見受けられるが、その前提となっているのはいわば地方悪玉論ともいべき考え方であり、その問題点として、以下の点を挙げる事ができる。

第一に、印象論の域を出ていない。第二に、地方側の問題を一方的に指摘するのみで、意図しているかしていないかにかかわらず、中央政府各部門によるタテ割り統制の問題を隠蔽してしまう。第三に、このような議論は、多くの場合、中国当局ないしはそれに与していると思しき論者が展開する一種のプロパガンダであるとも捉えることができ、そのような言説を鵜呑みにしてしまう研究者の側にも問題がある。

<sup>7</sup>この分野の先駆的研究として、David M. Lampton, ed., *Policy Implementation in Post-Mao China*, University of California Press, 1987、を挙げることができる。

<sup>8</sup>その特徴として、中央による人事の一元的支配、政府に対する共産党の統制、イデオロギーによる思想統制、中国共産党組織の民主集中制とよばれる集権的性格、軍と公安による恐怖政治などが挙げられる。

<sup>9</sup>前述したように、この主張に関しては、制度論の陥穽、地方分権の実態を見ていない問題、中国側のプロパガンダを鵜呑みにしてしまう問題などを指摘することができる。

<sup>10</sup>例えば、沈立人・戴園農「我国諸候経済的形成及其弊害和根源」『経済研究』、1990年6月、を参照。

<sup>11</sup>唐亮「省指導体制と人事による中央統制」前掲

『現代中国の政治変動4』。

<sup>12</sup>地域間経済格差に関する研究としては、例えば、以下の文献を参照されたい。Wang Shaoguang, Hu Angang, *The Political Economy of Uneven Development: The Case of China*, M. E. Sharpe, 1999 ; Diana Hwei-An Tsai, "Regional Inequality and Financial Decentralization in Mainland China", *Issues & Studies*, Vol. 32, No. 5, May 1996.加藤弘之「市場経済化と地域格差」加藤弘之『中国の経済発展と市場化 改革・開放時代の検証』名古屋大学出版会、1997年。胡按鋼「発達地区と欠発達地区関係」胡按鋼『中国下一步—胡按鋼博士の最新国情報告』四川人民出版社、1995年。王紹光「国家能力と地区差別」王紹光『分権的底限』中国計劃出版社、1997年。

<sup>13</sup>この分野の先駆的研究としては、以下の文献を参照されたい。David S.G. Goodman, ed., *Groups and Politics in the People's Republic of China*, University College Cardiff Press, 1984.

<sup>14</sup>例えば、以下の文献は中央政府各部門によるタテ割りの統制を理解する上で役立つ。国分良成「1980年代の中国官僚制と体制改革—国家計画委員会を中心として」岡部達味、毛里和子編『改革・開放時代の中国<現代中国論2>』日本国際問題研究所、1991年。David M. Lampton, "A Plum for a Peach: Bargaining, Interest, and Bureaucratic Politics in China", Kenneth G. Lieberthal, David M. Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, University of California Press, 1992. 孔祥俊「市場経済と法治統一」前掲『集権と分権—中央と地方関係の構建』。胡偉『政府過程』浙江人民出版社、1998年。

<sup>15</sup>以下の文献は、このアプローチによる代表的な研究成果である。Kenneth G. Lieberthal, Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton University Press, 1988; Kenneth G. Lieberthal, "Introduction:

The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations", Kenneth G. Lieberthal, David M. Lampton, eds., *op.cit.*

<sup>16</sup>分税制に関しては、差し当って、以下の文献を参照されたい。張忠任『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房、2001年。田島俊雄「財政改革下の地方政府間財政関係」中兼和津次編著『中国農村経済と社会の変動—雲南省石林県のケース・スタディー』御茶の水書房、2002年。

<sup>17</sup>趙宏偉『中国の重層集権体制と経済発展』東京大学出版会、1998年。

<sup>18</sup>以下の文献は、現代中国における中央・地方関係を、多角的な視点から捉えている。天児慧、菱田雅晴編著『深層の中国社会—農村と地方の構造的変動』勁草書房、2000年。

<sup>19</sup>村松祐次『中国経済の社会態制』東洋経済新報社、1975年。

<sup>20</sup>例えば、エチアヌ・バラージュ（村松祐次訳）『中国文明と官僚制』みすず書房、1971年、を参照されたい。

<sup>21</sup>James R. Townsend, *A Country Study: Politics in China*, Little, Brown & Company, 1974 (邦訳、小島朋之『現代中国—政治体系の比較分析』慶応通信、1980年)。

<sup>22</sup>毛沢東も以下の著作の中で、繰り返しこれらの問題を指摘している。「自由主義に反対する」(1937年9月7日) 中共中央毛沢東選集出版委員会訳『毛沢東論文選』東方書店、1967年、「党の作風を整えよう」(1942年2月1日)、同上、「党八股に反対しよう」(1942年2月8日)、同上、「党委員会制度の健全化」(1948年9月20日)、同上。

<sup>23</sup>「信念の危機」に関連する問題については、以下の文献を参照されたい。拙稿「市場経済化と中国共産党の組織変容」国分良成編『グローバル化時代の中国』日本国際問題研究所、2002年。

<sup>24</sup>以下の文献は、土地改革について、現地調査に基づいた興味深い分析を行っている。田原史起『現代中国研究叢書XXXVI (平成十年度) 現代中国

農村における権力と支配—人民共和国建国初期の土地改革と基層政権 (1949～1954)』アジア政経学会、1999年。

<sup>25</sup>広東における土地改革の問題については、以下の文献を参照されたい。拙稿「現代中国における地方主義—1950年代の広東における事例を中心として—」『長崎外大論叢』第2号、長崎外国語大学・長崎外国語短期大学、2001年。

<sup>26</sup>大行政区の廃止をめぐる諸問題については、以下の文献を参照されたい。拙稿「中国における高崗・饒漱石事件と大行政区の廃止」『アジア研究』第43巻第3号、アジア政経学会、1997年。

<sup>27</sup>G. William Skinner, *Cities and the Hierarchy of Local Systems: The city in Late Imperial China*, Stanford University Press, 1997.

<sup>28</sup>中国における連邦制の構想については、以下の文献を参照されたい。嚴家其『聯邦中国構想』明報出版社、1992年。

<sup>29</sup>“Dorothy J. Solinger, “The Shadowy Second Stage of China's Ten-Year Plan: Building Up Regional Systems, 1976-1985”, *Pacific Affairs*, 1979.

<sup>30</sup>この時期の中央・地方関係についての研究としては、以下の文献を参照されたい。浅沼かおり「中央—地方関係の政治化—1958年の事例として—」岡部達味編著『グレーター・チャイナ政治変容』勁草書房、1995年。Parris H. Chang, “Administrative Decentralization”, Parris H. Chang, *Power and Politics in China*, The Pennsylvania State University Press, 1975.

<sup>31</sup>現代中国における協作区の意義については、以下の文献を参照されたい。拙稿「現代中国における中央・地方関係の研究—協作区成立をめぐる政治過程を中心として—」『長崎外大論叢』第5号、長崎外国語大学・長崎外国語短期大学、2003年。

<sup>32</sup>文革期における中央・地方関係については、以下の文献を参照されたい。拙稿「広東における文化大革命の展開と地方主義」国分良成編著『中国文

化大革命再論』慶應義塾大学出版会、2003年。

<sup>33</sup>三線建設に関しては、以下の文献が詳しい。呉曉林『毛沢東時代の工業化戦略—三銭建設の政治経済学—』御茶の水書房、2002年。

<sup>34</sup>小林熙直「特区型開放政策と分権化の課題」『中国政治の中長期展望—転換期における中央=地方関係を中心に—』日本国際問題研究所、1986年。Jing-dong Yuan, “Mainland China’s Special Economic Zones: Performance, Problems, and Perspectives”, *Issues & Studies*, Vol.29, No.3, March 1993. 中居良文「対外経済関係における中央と地方」前掲『現代中国の政治変動4』。

<sup>35</sup>拙稿「中国の経済改革と地方保護主義」『長崎外大論叢』第3号、長崎外国語大学・長崎外国語短期大学、2002年。

<sup>36</sup>前掲『中国の重層集権体制と経済発展』

<sup>37</sup>計画単列市については、以下の文献を参照されたい。三宅康之「地方大都市の制度改革—計画単列都市改革の意義と限界」前掲『深層の中国社会—農村と地方の構造的変動』。Paul E. Schroeder, “The Territorial Actors as Competitors for Power: The Case of Hubei and Wuhan”, Kenneth G. Lieberthal, David M. Lampton, eds., *op.cit.*

<sup>38</sup>広東における地方主義に関しては、差し当って、以下の文献を参照されたい。高新『降伏「広東幫」—鄧江与葉家の交易—李長春立威的利器』（以下、『降伏「広東幫」』、と略称）明鏡出版社、1999年。孟慶順、鄭宇碩『広東地方政府』天地圖書有限公司、2001年。

<sup>39</sup>このような傾向に関しては、差し当って、以下の文献を参照されたい。朱建栄編著『「人治中国」の読み方』日本経済新聞社、1997年。欧陽新宜「『天安門事件』対大陸省級精英任命の影響—『第二代精英研究法』浅積」『中国大陸研究』第37巻第9期、1994年。

<sup>40</sup>陳希同事件に関しては、以下の文献を参照されたい。佐々木智弘「北京市都市再開発を巡る中央と

北京市の関係」『シリーズ中国領域研究第6号—変容する政治社会—地方論からのアプローチ』文部省重点領域研究113現代中国の構造変動、1997年。陳放『天怒—市長要案』太平洋世紀出版社、1998年。

<sup>41</sup>前掲『降伏「広東幫」』。

<sup>42</sup>分税制の中央・地方関係に対する影響については、以下の文献を参照されたい。胡按鋼「中央与地方関係」胡按鋼『中国下一步—胡按鋼博士の最新国情報告』四川人民出版社、1995年。王紹光「1994年財政体制改革」王紹光『分権的底限』中国計劃出版社、1997年。杜進「中国経済の市場化と中央=地方関係—財政面からのアプローチ」毛里和子編著『市場経済化の中の中国<現代中国論3>』日本国際問題研究所、1995年。大橋英夫「中央・地方関係の経済的側面—財政・金融を中心に—」前掲『現代中国の政治変動4』。

<sup>43</sup>政府機構改革については、差し当って、以下の文献を参照されたい。『中国地方政府機構改革』編輯組編『中国地方政府機構改革』新華社出版社、1995年。劉智峰主編『第七次革命—1998中国政府機構改革備忘録』経済日報出版社、1998年。王金年編著『中国大精簡—第四次機構改革：現状及思考』済南出版社、1998年。

<sup>44</sup>共産党員の「信念の危機」に関しては、前掲「市場経済化と中国共産党の組織変容」、を参照されたい。