

三宅康之『中国・改革開放の政治経済学』

下野寿子

改革開放を象徴する人物の1人として、また1989年の天安門事件で失脚した悲劇の指導者として、趙紫陽はあまりにも有名である。本書は趙紫陽を縦軸に、四川と中央政府を横軸に設定し、農工業改革、都市制度改革、財政制度改革の決定および実施過程における中央政府・地方政府間の政治的ダイナミズムを描いた研究書である。近年の研究動向を顧みると、中央地方関係を軸とする現代中国研究は必ずしも新しい現象ではなくなったが、国家の巨大さゆえ実証研究による裏づけは依然として十分とは言い難い。著者が提起した省・市関係の考察を含め、本書に一読の価値があることは間違いなかろう。以下では、前半で本書の内容について概説し、後半でその評価と批判的考察を試みる。

I 内容紹介

序章で、著者は既存の現代中国研究に対する問題意識を披露し、先行研究が中国政治と経済との関連性を十分に議論してこなかったこと、特に中国政治研究では政治(と社会)重視で経済軽視の傾向があったことを指摘した。この問題を克服する方法として著者が提起したのは政治経済学的アプローチである。改革開放時代の到来や現在の国際経済における中国の影響力増大を考えると、著者の問題意識は十分に妥当なものであり、現代中国政治を研究する者として大いに共感できる。

第1章では、先行研究の成果と本書の分析枠組みについて紹介している。最初に政治過程の分析モデルとして、エリート・モデル、多元主義モデル、新制度論を批判的に検討し、これらの理論の問題点を補うものとして政治経済学を位置づけ、政策ネットワーク論を用いて中央地方関係を分析する意義を説いた。次に、現代中国を分析する基本的な枠組みとして、政治システム、経済システム、理念システムを紹介した。政治システム上は中央集権体制(共産党一党支配と党政不分)であるにもかかわらず、現実の中央地方関係は必ずしも支配従属の関係とは言い切れない側面がある。そのような制度と実態の乖離を解明する鍵は地方指導者の行動パターンにあった。地方指導者は中央が決定した政策の執行

者であるのみならず、中央レベルの政策決定過程にも深く関わる存在であった。彼らが各々の管轄地域で実行する政策の優先順位は、自らの地位・昇任・問題意識などを考慮して決定された。このような地方指導者に固有の行動パターンは往々にして中央の期待に反する政策結果をもたらした。経済システムについては、社会主義計画経済と発展途上国という二つの特徴から検討し、分権化の導入が計画による経済管理体制に大きな影響を与えたこと、条塊問題が管轄権限の錯綜と非効率性をもたらしてきたことを指摘した。理念システムについては、文革で共産主義や毛沢東思想に対する信認が失われた結果、残ったのは統治の正統性を保証する伝統的観念（大一統と王朝の継続）であると指摘した。このような知見を基に、著者は中央地方関係の基本的な構図を以下のように仮定した。第1に、経済発展の拡大・持続のためには中央政府は地方政府に依存せざるを得なかったが、地方の経済的自立性が高まるにつれて中央は改革を制御する能力を弱めてきた。第2に、地方政府は中央の有する政治的経済的資源を獲得するために他の地方政府と競合関係にあった。それゆえに中央地方関係は中央による一方的依存を避けることができた。

第2章は改革開放初期の農工業改革（「四川経験」）に関する実証研究である。最初に、趙紫陽の広東省での経歴を紹介しながら、彼が生産請負制の正しさを確信するまでの経緯を描いた。次に、中央と基層（四川の農村）の各レベルにおける改革の過程について、両レベルを仲介する四川省委第一書記（趙紫陽）を軸に検討した。文革後の農業政策の変遷については、毛沢東以来の基本方針であった大寨型農村の増加を奨励した華国鋒と、生産請負制を広めようとした趙紫陽との対立で説明した。何れも農業問題に詳しい両者の対立は華国鋒と鄧小平との権力闘争の時期とも重なっており、四川の農業生産回復と華国鋒の政治的敗北が鮮明になるにつれて家庭生産請負制が全国に浸透していった。一方、請負制については、その実験地となった地域の地方幹部でさえ必ずしも諸手を挙げて賛成していたわけではないことから、趙紫陽も中央入りが近づくにつれて政策の推進に慎重になったという。このあたりの華国鋒と趙紫陽の政治的駆け引きは非常に興味深い。地方指導者としての趙紫陽の強さは四川の工業改革で殊更顕著となった。趙は華国鋒政権最大の経済失策といわれた洋躍進さえも四川経済再建のために利用したが、そうした現象は四川に限らなかった。地方は中央の計画にひたすら服従したわけではなく、財政収入低下の代償として中央からの大型投資計画を受け入れたというのが著者の主張である。裏を返せば、大型投資計画は華国鋒が地方指導者の政治的支持を得るためのばら撒きであった。工業改革は中央よりも地方（四川）レベルで急速に進んだが、趙紫陽が提起した「下から上への改革」は新たな問題（末端の企業管理の混乱や税制改革の必要性）をもたらした。その解決を目指して改革の連鎖が生じた。「四川経験」が全国に影響を及ぼすようになった要因については、改革の進展と趙紫陽個人の政治的地位の上昇、鄧小平・陳雲と華国鋒の権力闘争の表面化が表裏一体で進行した結果であったと説明し得る。本章の議論から、著者は、1980年代初期の農村・農業部門と都市・工業部門が目指した改革の目標と手法は類似していたが、政治過

程は異なっていたことを明らかにした。農村・農業部門では中央レベルのイデオロギー的政策に反する基層社会の自助努力を地方政府が保護したのに対し、都市・工業部門では中央レベルで新たな改革の必要性が認識・模索される中で、地方政府が率先して方向性を打ち出していったのである。また、多くの省指導者が、政治面では鄧小平支持を表明しながらも工業政策では多額の投資と緩い財政政策を約束する華国鋒の政策を利用したこと、農業政策では各々の立場から都合のよい政策を選択していたと結論づけた。

第3章では、計画単列市（行政上は省に属したまま、経済計画作成の際に中央と直接交渉する権限を付与された都市）制度の導入、意義、限界について中央地方・省政府・市政府を主要アクターとする政治的分析を行い、中国における都市制度改革の方向性を問うた。趙紫陽率いる国家経済体制改革委員会は、大都市を地方経済活性化のための中心とすることを目指し、行政管理システムと经济管理システムの分離を目指した。その狙いのひとつは、企業管理を都市に一元化することで企業改革を行う環境を整えることにあったという。都市側も計画単列の指定を要望したが、中央では財政部などが消極的であった。結局、計画単列市の指定は明確な基準を設定することなく、下級政府の不満・要望を吸収しつつ政治交渉で決まっていたと著者は推察した。制度化されなかった計画単列市制度は趙紫陽の政治的影響力の後退とともに下火となり、1990年代に入ると省都所在地の計画単列は取り消しとなった。計画単列市の指定取り消しの背景には、単列市の経費が中央政府の財政および関係諸部門から直接補助され、市政府の自立性が高まったことに対して、省政府がこれを中央による内政干渉と受け止めたことがあった。また、省の妨害が効果的に働いた要因のひとつとして、著者は、中央レベルで中央統制派、生産力重視派、市場化推進派による合従連衡があったことを紹介し、中央での方針の不一致が省政府介入の余地を広げたと示唆した。一方、省の枠組みにとらわれない経済発展を追及した重慶や、省の枠組み内の発展を模索した成都など、同一省内でも各市レベルで対応が異なったことは興味深い。著者は、計画単列市制度を改革開放時代における地方大都市の位置づけという観点から再評価すべき重要な出来事であったと主張する一方、経済改革の射程の変化がこの制度を過渡的なものにせざるを得なかったと結論づけた。

第4章では、地方政府の中央政府に対する拒否力が1980年、1985年、1988年の財政制度改革でそれぞれどのように発揮されたのかについて検証した。最初に中央統制派、生産力重視派、市場化推進派という中央レベルのアクターについて定義し、財政改革をめぐる各々の立場と3者間の連合・対立関係の状況について紹介した。一方、著者によれば、内陸や沿海という特定の条件を備えた地域を除き、一般に省政府は生産力重視派に近く、計画か市場かという原理原則論にはほとんど関心を持たない存在であった。1980年代の財政改革は、中央の財政基盤と地方に対する中央の政治的影響力の強化を目的としていたが、何れの改革も成功には至らなかった。著者は、その失敗の原因が省政府の改革拒否の行動にあると仮定し、3つの拒否パターン（省政府による中央の政策の直接的な拒絶、省政府が実施

過程で政策を骨抜きにする形で拒否、中央政府にあらかじめ省の拒否（力）を考慮した提案を行わせるという間接的な方法）で説明を試みた。省政府がどの拒否パターンを取るかを決定する基準は、中央高層内部の政策に関する不一致の度合い、省政府の関心の所在と政治的経済的資源（量）にあるとし、例えば、膨張する予算外資金は省政府の重要な経済的資源として地方指導者の立場を強化すると示唆した。但し、地方政府も闇雲に中央政府と対決していたわけではない。地方指導者も管轄地域の安定的な統治と経済発展を追及する（それが翻って自身昇任につながる）ため、所轄する地域社会の安定にも寄与する経済成長重視に傾いたのである。地方の拒否力という概念で財政改革の失敗を分析した本章の議論は、改革の実施過程において中央政府が地方政府に依存せざるを得ない実態を明らかにした。

終章では、実証研究の成果を踏まえて巨大国家の統治という問題も視野に入れながら中央地方間政治を整理した。四川を中心とする農工業改革、計画単列市制度の導入と一部廃止、財政改革失敗の検証から得られた知見は、以下のようにまとめられよう。中央政府は政策執行や政治的支持の面で地方政府に依存しており、中央で決定された政策の成否は地方がどのように関与するかによって決まった。共産党一党独裁という中央集権体制の実態にもかかわらず、地方政府は政策執行段階で上からの指導よりも管轄地域の発展を優先させる傾向があった。地方政府がそうした独自の行動をとる原因は、管轄地域の社会的な安定と繁栄が地方指導者の個人的利得に直接結びついていたことで説明できる。一方、地方政府には他の地方政府よりも多くの政治的経済的資源を中央政府から獲得しようとするインセンティブが生じるため、中央はそのインセンティブを利用して地方を管理・統制することが一定程度可能であった。最後に、著者は中国という巨大国家を中央集権体制で統治しようとするれば矛盾（理念と実態との乖離）は避けられないと指摘し、その解決策として「事実上の連邦制国家への移行」を提案した。著者は、新中国建国後の分権化の進展を概観し、地方政府と基層社会を積極的な経済活動に参加させるためには一層の分権化が不可欠であること、本来多様な地域から構成される巨大国家をカリスマ的指導者不在の状況で安定的に統治するためには、連邦制を採用することが望ましいと主張して議論を締め括った。

II 本書の位置づけと研究の意義

本書は経済・行政改革の政治過程を中央地方関係から検討し、中央高層内部の合従連衡と中央政府の地方政府に対する依存関係が政策の決定・実施の結果を左右した状況を明らかにした。著者が強調した開発政治学の観点からいえば、本書は途上国（中国）の経済開発を成功させるための政治的条件や政治の役割を問うた研究と位置づけられよう。

冒頭に記したように、現代中国の政治・経済研究において中央地方関係を軸とする分析は今や決して稀ではなく、その重要性は強く認識されている。にもかかわらず、著者が随所で指摘したように、広大な国土や各地方の多様性により、またそのような条件に呼応し

て中央政府が一律的な政策適用を避けたことにより、中央地方関係には複数の類型があると考えられる。このような状況において、四川省という特定地域における改革開放の政治過程を分析した本書は貴重な実証研究である。

全体の議論を通じて本書の主役はあくまでも省政府であるが、計画単列市制度の議論では市政府をアクターに加えて中央地方の問題が延々と末端にまで連なる普遍的なものであることを示唆した。どのレベルの地方政府まで検討すれば中国の実態に近づけるのか政治研究者にとっては常に悩ましい問題であるが、中央・省、省・市、中央・市という3重の政治構造を明らかにした計画単列市制度の議論は、現代中国政治研究の中でも意欲的な試みであるといえよう。

本書の議論で最も注目すべき点は趙紫陽論である。1989年の第2次天安門事件で失脚し長らく軟禁状態に置かれた趙紫陽については、死後、その功績を紹介する著書が香港などで公開された。しかし、最後まで名誉回復が行われなかったためか、これらの著書は悲劇の指導者として生涯を閉じた趙紫陽を偲ぶ内容が中心であった¹⁾。四川時代の趙紫陽について詳しく紹介した文献は意外なほど少ない。改革開放期の党幹部としてよく知られた人物ながら、我々は1980年代の趙紫陽しか見てこなかったともいえる。そうした中で、数多くの中国語文献から地方指導者としての趙紫陽像を再構築した作業は率直に評価されるべきである。本書が語る趙紫陽は、四川農業の困難に直面して柔軟な政策で対応した農業専門家であり、省の工業改革では戦略的に布石を打って形勢を整えた改革推進者であり、また中央では異なる主義主張を持つ華国鋒との決定的対立を避けながら四川の利益を優先させる強かな地方指導者の顔を見せた。他方、著者は趙紫陽の政策の脆弱性についても指摘した。改革への抵抗を和らげるために計画経済時代の制度的枠組みを利用して市場経済化を推進するという政治的な配慮が、結果として計画単列市制度や財政制度改革の失敗を招いたと指摘し、趙紫陽主導型政策の限界についても冷静な分析を行った。改革の英雄でありながら、中央入り後は決して思い通りに改革を進めることができなかつた若手指導者像と改革の現場を本書は臨場感を持って描いている。

第2に、本書は、省政府が中央政府に対してその政治的影響力を効果的に発揮できることを明らかにしたが、中央が国家を統治できなくなって無秩序な社会に陥るといった一種の中国脅威論的な議論には陥っていない（特に第3、4章を参照）。本書に登場する省政府は何れも非常に強かで利に敏い政治的な存在であるが、中央政府は自らが保有する様々な政治的・経済的資源ゆえに依然として地方を統制・管理する余地がある。読者は政策をめぐる中央地方間の政治交渉で中央政府が相当程度譲歩を強いられている印象を受けざるを得ないが、著者はこれを長い歴史を有する中国政治の基調の一部と捉えている。ここに四川と

¹⁾ 例えば史畢編著（2005）『趙紫陽之市與明日中國』文化藝術出版社や、張昕・張淑華編（2005）『他終於自由了一趙紫陽逝世風雲錄』博大出版社など。

いう一地方から中国政治全体を見渡そうという壮大な構想が垣間見えるのである。それとの関連で指摘すれば、著者は分権化の進行という現実を中国は正面から見据えるべきであると主張し、終章で「事実上の連邦制」への移行を提唱した。中央地方関係の理念と実態の乖離を解決する手段として、連邦制はひとつの選択肢であろう。しかしながら、分権化の進行も連邦制も中国が現在抱える多くの深刻な問題を解決する万能薬にはなり得ないことにも留意したい。

Ⅲ 批判的考察

本書は実証研究では一定の興味深い議論を提示しているにもかかわらず、幾つかの点において更なる改善の余地があるのではないかと感じさせる。著者によれば1980年代は比較的資料上の制約が少ないというが、政治過程の分析を行うにはやはり中国は研究者泣かせの国家である。限られた資料を基に研究を進めるには、一貫した視点あるいは分析枠組みが非常に重要となる。そうした観点から2点指摘したい。

第1に、第1章で提起した中央地方関係の基本的な構図を踏まえながらも、第2章から第4章は各々かなり独立性の高い論文であり、章ごとに異なる分析枠組みを設定していることから、議論全体としてのまとまりの悪さを感じざるを得ない。例えば、第2章は中央レベルと基層レベルを結ぶ要として省レベルの地方指導者（趙紫陽）を位置づけたが、第3章では中央・省関係、省・市関係、中央・市関係が主たる分析枠組みであった。また、第4章では、財政制度改革（経済資源の再分配）に関する中央政府レベル（中央統制派、生産力重視派、市場化推進派）の合従連衡と中央地方関係の関連づけを試みたが、ここでは一部の計画単列市を除いて省政府が地方を代表していた。また、拒否力という新しい概念も登場したが、この概念は第2、3章とも関連づけられるのではなかろうか。それぞれの改革の決定・実施過程の分析が興味深いものであるだけに、アクターの整理や全体を統括する分析視点・概念に関するより丁寧な議論を期待したい。

第2に、著者がこだわった政治経済学とは何かという問題である。マルクス主義や従属論が広範な影響力を持った時期が存在したにもかかわらず、政治経済学は政治学や経済学ほど確立された学問分野とはみなされていない。それゆえ、政治経済学的アプローチといえ、政治経済学とは何か」という根本的な問題に常に立ち返らざるを得ない。また、序章で著者は政治経済アプローチと政治経済学的アプローチという言葉を用いているが、両者が同じものを指すのであれば何れかに統一すべきであろうし、多少なりとも異なるのであれば使い分けの基準を明示するべきであろう。序章から読み取れる範囲でいえば、著者は政治経済学的アプローチについて、政治学分野の政治経済学や経済学分野の制度派経済学・開発経済学・移行経済学を想定し、発展途上国の開発問題を分析する際に政治と経済との連関性を解明しようとする手法であると示唆している。評者もこうした学問的関心

の所在を肯定的にとらえる1人であるが、本書の主たる内容が政治過程分析である以上、政治経済学の「経済」の部分とは経済政策あるいは経済権限にまつわる問題を取り上げることに尽きるのであろうかという疑問を感じざるを得ない。地方政府を描写する際に中心となったのは政治的駆け引きであり、地方政府が管轄地域でいかなる経済活動にどのように関与していたのかについては詳細に触れられていない。政治過程分析の面では優れた成果を提示した反面、経済に関する議論が若干不足しているのではないかというのが、評者の率直な意見である。敢えて政治経済(学的)アプローチを主張するのであれば、その独自性・有効性を示すために政治過程論との違いをより丁寧に説明した方が読者には分かりよいのではあるまいか。

以上を総括すると、分析枠組みを中心とする幾つかの疑問点が残るものの、政治と経済の連関性という言葉が頻繁に出てくるあたりは、この問題について著者が非常に強い関心を抱いていることの証左に他ならない。簡潔で力強い書名だけではなく、四川から中国の全貌を見渡そうとする大胆な構想を内包した本書は、2007年度大平正芳記念賞受賞に相応しい優れた1冊である。

(ミネルヴァ書房, 2006年2月, 243頁, 5,000円+税)

(しもの ひさこ・北九州市立大学)