

第3章 中国の都市化プロセスにおける飛び級陳情

著者	鐘 開斌
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	619
雑誌名	中国の都市化 : 拡張, 不安定と管理メカニズム
ページ	[69]-88
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011153

第3章

中国の都市化プロセスにおける飛び級陳情

鐘 開 斌

はじめに

第1章と第2章では、都市化がもたらした社会問題およびそれに対する国家と社会の反応が議論の中心であった。その議論のなかで、頻繁に登場するキーワードのひとつが陳情であった。陳情 (petition) あるいは類似している表現は他の国でもみられるが、文化的、制度的な深い意味をもたない。しかし、現代中国研究の重要なテーマである陳情問題は、他の地域ではみられない深い文化的、制度的な意味合いを有する。中国で都市化が急速に進む時期は陳情事件が著しく増える時期でもある。都市化に伴う土地譲渡、立ち退き補償が理由で陳情が増えることは前の各章で議論されたので、本章では陳情そのものについて制度的アプローチから議論したい。

2005年に公布された「信訪条例」(陳情条例)によれば、「信訪」(ほかに上訪という言い方もあるが、ここではすべて陳情と訳す、以下同じ)とは「市民、法人あるいはその他の組織が、手紙、電子メール、ファクス、訪問などの方法で各級(県級以上)人民政府の陳情受付部門に意見あるいは苦情を述べ、それに対し、政府が法に基づき関連部門を通じて処理すること」を指す。広い意味では、人民政府以外に、各レベルの党委員会、裁判所、検察院および国有企業に対して行われる陳情行動も「信訪」に含まれる。

陳情制度は中国独自のもので、権利の保護および民意の反映を目的とする

ものである。陳情制度と似ている制度としてオンブズマン制度がある。オンブズマン制度は、1809年のスウェーデン憲法に規定された「オンブズマン」(Ombudsman)に由来するもので、スウェーデンで初めて設立された⁽¹⁾。その後、フィンランド、ノルウェー、イギリス、カナダ、フランスなど多くの国々がこれを見習い、議会内部あるいは行政組織の内部に相対的に独立した監督体制をつくり上げた。現在、ヨーロッパ連合(EU)のなかでもオンブズマン制度が採用されている。この制度の本来の目的は、司法ルートを通じて問題を解決できなかった一般市民に行政が救済措置を提供することである。この制度の設立は「悪い行政」による市民へ被害を最低限に抑える一種の試みであるが、司法に代わって紛争を解決するルートではない。

中国の陳情問題に関する先行研究は膨大である。初期の陳情研究は、日々増加する集団抗争事件の対策を考えることが中心であった。大規模化する権利擁護行動に政府はいかに対応し、政治的な安定を実現するかというロジックで議論を展開することが多かった(尹・黄 2008)。しかし、近年の陳情に関する研究は対策を考案するものではなく、より学術的な研究へと変化し、なかでも以下の三つの側面に注目するようになっていく。ひとつ目は、事件発生の原因およびその発展プロセスに注目し、参加者の行動を動的に論理的に説明することである。最大の特徴は、農村コミュニティ内部の権力関係から陳情を分析することである(応 2001, 鄭 2005)。ふたつ目は、陳情制度そのものを分析の対象とし、制度設計の問題、陳情行為の合法性と合理性について分析している(たとえば、祁 2007, 趙 2003, 胡 2007, 于 2005)。三つ目は、集団行動への対応、社会のリスクマネジメント、社会的弱者の権益保護などがガバナンスの側面を強調するものである。このように、先行研究ではマイクロレベルの事例研究とマクロレベルの制度研究が中心であり、「なぜ集団陳情が発生するのか」「なぜ飛び級陳情が発生するのか」についての議論は不十分である。

本研究の主たる目的とオリジナリティーは以下の三点にまとめられる。一点目は、集団陳情という特殊な形の陳情活動を研究対象とし、飛び級陳情の

背景に存在する制度的な問題を明らかにすること、二点目は、都市化の進展とともに増加する陳情活動とくに飛び級陳情活動の現況を検討すること、三点目は、「なぜ」という問題に注目し、「中央—地方—民衆」という三層政治の分析アプローチを用いて、飛び級陳情の行動ロジックを解釈すること、である。

本章の構成は以下のとおりである。はじめには本章の問題意識と目的について述べた。第1節では、飛び級陳情の概念およびその発展の経緯を紹介する。第2節では、都市化と飛び級陳情の関係性を分析する。第3節では「中央—地方—民衆」という三層政治に注目する分析アプローチで飛び級陳情のメカニズムを分析する。最後に、本研究の結論および陳情問題の解決に向けての対策案を提示する。

第1節 飛び級陳情とは

陳情は、中国共産党および政府が社会情勢や民意を理解するための「窓口」である。しかし、現在では、一番難しくて煩わしい業務となっている。本章が分析する飛び級陳情とは、陳情者が所在地の受付部門に陳情せず、上級政府に陳情することを指す⁽²⁾。さまざまな陳情活動のなかで、飛び級陳情は特殊な現象であり、陳情業務における焦点および難題でもある。行政レベルを飛び越えた陳情、繰り返し陳情、および集団的な飛び級陳情にかかわる業務は、各レベルの党・政府機関および司法機関にとって、非常にやっかいなものと考えられている。

飛び級陳情には、次のようなものが含まれる。第1に、陳情者が、本来は下級の行政機関に陳情すべき事項を上級の行政機関に直接陳情すること。第2に、受理済み、または処理中の陳情事項について、陳情者が、同じ陳情事項を上級の行政機関に再提出すること。第3に、陳情者が、行政レベルの異なる複数の機関に陳情すること、または指定した場所以外で陳情すること。

第4に、陳情者が陳情に対する政府の決定を不服とし、同じ問題を上級の行政機関に再提出すること。第5に、陳情者が、関係部門以外に陳情すること（たとえば、行政機関に陳情するものを、人民代表大会に報告することなど）、である。

飛び級陳情は近年になって現れたわけではなく、古くから存在するものであるが、党および政府としては「やってほしくない」ことで、飛び級陳情を行った者が処罰を受けたという報道も多い⁽³⁾。管轄権限を飛び越えた陳情、あるいは、北京での陳情は規定に合わないだけでなく、問題が迅速に解決できる保障もない。中央政府は常に飛び級陳情に対して否定的な立場に立っている。2014年4月に、国家信訪局は「陳情受付手続き規定をいっそう強化し、法に基づく段階的陳情行為へ導く方法」（關於進一步規範信訪事項受理弁理程序引導來訪人依法逐級走訪的弁法）を公布した。この通達によると、中央政府は、省レベルの関連部門に陳情せず中央の陳情受付部門に対して行う陳情、省レベルですでに受理され結果待ちの陳情、すでに法に基づいて最終結論が出た陳情などは受理しないとしている。この規定によると、陳情を受理するのは陳情者の所在地政府とひとつ上の上級政府のみである。このふたつの行政レベルを飛び越えた場合、上級政府は受理しないのが基本的な立場である。

統計によると、2005年以降、集団陳情、繰り返し陳情を初めとする陳情の件数は減少傾向にあり、陳情の秩序も前の年に比べて明らかに好転している。しかし、都市化に伴う土地収用や立ち退き問題などを原因とする飛び級陳情は、依然として深刻である（鐘 2012）。中国の都市化過程が今後も続くことを考えると、飛び級陳情の問題はしばらく続くだろう。

第2節 都市化と飛び級陳情

急速に進む都市化の過程で多発する紛争は飛び級陳情の原因となっている。

他方で、都市化に伴う情報通信設備の普及と道路交通の整備は、飛び級陳情のコストを削減し、陳情をよりスピーディなものにしている。

1. 都市化の進展とともに増加する飛び級陳情

大規模かつ急速に進む都市化はさまざまな社会的矛盾を引き起こす。飛び級陳情が社会から注目されるのも、このような社会矛盾を反映しているからである。

飛び級陳情の数が大幅に増えるようになったのは90年代からであり、省政府の所在地や北京で飛び級陳情を行うケースが大きな割合を占めていた。『瞭望東方』誌によると、2002年7月1日から8月20日のわずか2カ月足らずの期間に、飛び級陳情を目的に共産党北京市委員会を訪れた人は、のべ1万9000人に達し、大人数で行う陳情（以下、集団陳情という）は347回に達したという。同じ時期に、共産党中央紀律検査委員会では飛び級陳情にきた人が、のべ1万人、集団陳情は453回に達し、1日平均で100人余り、最多で1日に152人に達し、改革開放以来、過去最多を記録したという（胡・姜 2003）。2009年、最高人民法院の陳情受付室（人民來訪接待室）で登録した上京陳情者の総数は、のべ6万7000人以上で、2008年に比べて24.8%増加した。そのうち飛び級陳情は、上京した陳情者総数の47%を、繰り返し陳情は、上京した陳情者総数の70%以上を占めていた（「進京越級訪和重複訪問問題仍突出」『法制日報』、2010年11月19日付）。飛び級陳情の過程で、陳情者が、門や道路を封鎖したり、工事を阻止したり、職場を占拠するといった過激な行動を起こす事件も頻発しており、社会に悪影響を与えている。また、一部の地域では、党と政府機関が組織化された陳情者達によって襲われることが何度も発生している。さらに、暴力による威嚇、焼身自殺といった極端な方法で不満を表す陳情者もいる。

都市化は、本質的には、農業人口の生産活動および生活様式が根本的に変わることを意味する。これは現代中国が抱えている多くの矛盾を解決する過

程でもあり、さまざまな紛争を引き起こす（王 2014）。飛び級陳情で取り上げられた問題をみると、過去に行われた農村改革、企業改革過程で残された問題を除くと、近年は、土地収用や立ち退き、労使紛争、環境汚染がおもな原因となっている。いずれも都市化の進展と密接に関係する分野であることから、ここではその発生原因を簡単に述べたい。

第1に、土地収用と立ち退きである。経済学者の呉敬璉は「中国発展高層論壇」（China Development Forum）で、「土地の価格差（販売価格が徴収価格を大きく上回る）目当ての従来型の都市化は非常に多くの問題を引き起している。過去数十年間、このような都市開発を通じて、政府が獲得した資金は、少なく推計してもおよそ30兆ある」と述べた（「呉敬璉狠批造城運動 呼吁改革土地產權制度」, 『新華網』, http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-03/25/c_124497808.htm, 2013年12月1日確認）。都市化を進める過程で、土地を失った農民（失地農民ともいう）は4000万人の規模まで膨らんでおり、その生活と社会保障問題は非常に深刻である。2010年以降、農村部における土地収用問題と都市部における立ち退き問題はもっとも重要な陳情理由となっている。都市に隣接する郊外では、正式な手続きを経ず農業用の土地を企業に貸し出す事例が多発しており、ここに党と政府の役員とその親戚が多くかかわっている。土地の貸し出しで得た収益は政府の役員、あるいは村の幹部によって横領され、農民には行き渡らないことが多い。「耕作する土地もない」、「働く場所もない」、「生活保障もない」といういわゆる「三無」の人々が都市化の進展とともに増加しているのである。近年、農民による集団陳情のうち70%以上が、土地の違法譲渡、土地の収益配分に対する不満に関連するものである。都市部では、一部の企業が市街地で許可なく改築・拡張工事を行い、地元住民と衝突する事例が増加している。國務院と関連部門では土地管理と立ち退きを規制する条例を相次いで公布したが、問題は依然として深刻である。

第2に、労使紛争である。大規模な都市化によって多くの農民が都市に流入し、都市の労働市場で激しい競争が生まれた。それにともない、通常の労使紛争に加え、従業員の正常な権利が損害を受ける事例も多発している。

2008年のリーマンショック以降、農民工、リストラされた労働者、失業者が、飛び級陳情の主力となっている。統計によると、中国の農民工は1億5300万人、80年代以降に生まれた若い世代の農民工だけでも9000万人余り存在する。農民工が就業と生活の面で直面する戸籍制度の壁は高く、制度改革の声が過去にないほど高まっている。また、膨大な数の国有企業と集団所有企業の従業員、リストラされた労働者、および民営学校の元教師などは、いずれも組織的に行動を起こすか、飛び級陳情の方法で、問題を訴える傾向が強い。

第3に、環境汚染である。都市化の進展とともに、交通渋滞、大気汚染、水資源不足といった問題が深刻化しており、現在のような都市化モデルは持続不可能であるという認識が広がっている。環境保護部の統計によると、環境破壊を原因とする集団騒動事件が、年々増加しているという。中国の経済発展は、ある意味で、自然生態の破壊、資源の浪費、生存空間の犠牲といった代価を払って成し遂げられたものともいえる。目先の利益ばかりを追求した経済成長の負の連鎖はすでに発生しており、飛び級陳情を引き起こす重要な要因にもなっている。

このほか、農民工とその家族は、教育、就業、医療、年金、低家賃の賃貸住宅といった面で、都市住民の基本的公共サービスを平等に受けられない制度的な問題もある。このように、土地を失った農民の問題、農民工をめぐる戸籍制度の問題、立ち退き問題、土地収用問題といった問題は短時間で解決できるものではなく、陳情と飛び級陳情のおもな原因として今後も継続するであろう。

2. 都市化が容易にする飛び級陳情

都市化の進展とともに、交通ネットワークと情報化ネットワークも発達し、大・中・小都市と小さな町がより緊密につながるようになった。交通と通信インフラの急速な発展は、都市と農村の間、都市と都市の間、農村と農村の間の人の移動を便利にすると同時に、飛び級陳情をより容易にしている。

統計によると、2012年末までに、全国の道路総延長は423万7500キロメートルに達し、道路密度は100平方キロメートル当たり44.14キロメートルとなった。そのうち、高速道路の総延長は9万6200キロメートル、国道は17万3000キロメートル、農村道路（県道、郷道および村道を含む）は367万8400キロメートルに達している。うち、一般国道は10万5000キロメートル、国家高速道路は6万8000キロメートルである。また、全国の内航航路の総延長は12万5000キロメートルである。中国の自動車保有台数は2億4000万台、ドライバー数は2億6000万人に達している。全国で都市鉄道交通路線を開通した都市は合計17都市で、運営路線は合計で69路線、運営総延長は、約2064.2キロメートルに達している⁽⁴⁾。日々便利になる交通は、陳情者が、僻地の農村から省政府所在都市へ、さらには北京へ飛び級陳情を行うことを、より簡単に、そしてスピーディなものに変えている。

情報技術の進歩により、政治のあり方にも変化が現れている。民衆がインターネットを通じて政策課題を設定できるようになっただけではなく、一連の行動プランを提起するようになった。民衆が各種の新興メディアを使う能力も情報技術の発展とともに大きく向上し、イデオロギーとさまざまなコンテキストに対し独自の判断基準をもてるようになってきている（于 2012）。2013年6月末の時点で、中国のインターネットの利用者総数は5億9100万人、インターネットの普及率は44.1%に達し、そのうち携帯電話によるネット利用者はすでに4億6400万人で、ネットの利用者総数の78.5%を占めている⁽⁵⁾。かつて、陳情の主体は社会的弱者であり、アクセスできる情報の量も乏しかった。しかし、スマートフォン、タブレットといった情報端末の普及により、飛び級陳情の主体がアクセスできる情報量も大いに増えた。情報の共有・拡散の仕方も、口コミ、電話、ポケベルといったローエンドの情報技術から、微信（WeChat）、微博（ウェイボー・ミニブログ）のような最新の情報通信技術へと変化している。ソーシャルメディアを利用して、自らの利益を主張し、世論の注目を集めることは多くの陳情者がとる方法である。そして、陳情者は自身に関心をもつ情報を積極的に拡散するだけでなく、関係者と情報を

共有しながら行動することもある。民衆が何らかの社会活動に参加するコストはかつてないほど低くなり、飛び級陳情の方法も大きく変化している(単 2009)。

飛び級陳情者の大部分は、陳情経験が豊富で、さまざまな状況を熟知している。現在、各地の陳情部門の状況からみると、最も対応が難しく、時間と労力を費やすのが、飛び級陳情、繰り返し陳情を行う経験豊かな陳情者への対応である。なかには、道理をわきまえない飛び級陳情の「ベテラン」も含まれている。河南省を例に挙げると、2009年、陳情者が北京で繰り返し陳情を行う割合は41.80%、省政府所在地で繰り返し陳情を行う割合は42%に達していた(魯 2010, 10)。また、江西省贛県の2006年の飛び級陳情のうち、熟練陳情者による陳情は73回、のべ96人で、飛び級陳情の68%を占めている。ある陳情者は、1年にのべ6回も北京を訪れていた。

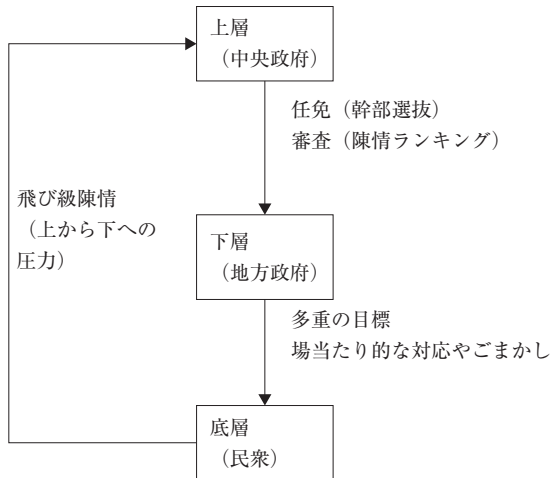
陳情者の多くは、上級政府を動かすこと等を通じて基層政府に圧力を加えることで、要望を実現しようと考えている。上級の関連部門と責任者の関心を引くために、陳情者は往々にして「陳情するものの法律は信じない、上級政府を信じるもの下級政府は信じない、騒ぐものの説明は信じない」(中国語では、「信訪不信法、信上不信下、信聞不信解」、「騒がなければ解決せず、少し騒ぐと少しだけ解決し、大きく騒ぐと大々的に解決できる」(中国語表現は「不聞不解決、小聞小解決、大聞大解決」)という考え方にに基づき、当局にとって敏感な時期に、敏感な場所で、敏感なテーマ(三つの敏感)を取り上げる。それゆえに、飛び級陳情の時期と場所には、一定の集中性や規則性がみられる。その時期は、重要なイベント(党大会、人民代表大会、政治協商会議など)の期間およびその前後であり、行う場所には、党と政府機関の近辺、テレビ局と新聞社、交通の要所および大使館・領事館といった特別な場所が選ばれるのである。

第3節 民衆の飛び級陳情の運用メカニズム——ひとつの分析枠組み——

飛び級陳情にかかわる各要素を「中央—地方—民衆」という三層に分けて分析すると、飛び級陳情は、民衆が要望を訴える特殊な形式として、次のような内在的ロジックを有することがわかる。

中央集権的な権力システムの下では、地方政府の権限と責任は非対称で、地方の官僚はあらゆる面で責任を負わされている。上から与えられた厳しい業績評価基準をクリアしようと、官僚は規則に従わず、その場かぎりの合理的な対応をとる。結果的には、官僚の不適切な対応と不作為により、基層レベルで陳情問題が大量に発生するのである。民衆は基層政府の官僚の行動を効果的に抑制できないので、上層に問題を訴え、「上から下に圧力をかける」ことを望む。そして、上層の中央政府は、底層の民衆と連携する「サンドイ

図3-1 中国の圧力型体制下の「三層相互作用」の関係



(出所) 筆者作成。

タッチ戦略」で地方政府を牽制するのである（崔 1998, Fox 1993）。

飛び級陳情が多発し、都市化の進展が進むにつれさらに激化する制度的原因は、図3-1のイメージで表現できよう。飛び級陳情問題は、地方政府の不作為問題として現れるが、根本的には中央政府の制度設計の問題である。

1. 圧力型体制

中国の改革は、中央政府がコントロール可能な範囲内での分権改革であり、「辺層启动」（国家権力の周辺部から改革が始まる）と「内核调控」（改革の中身と速度は権力の核心部がコントロールできる範囲内で行われる）というふたつの典型的な特徴をもつ（徐 2003）。中国の地方政府は、行政組織と自治組織が結合したようなもので、国家権力を行使する際には政治的な自主性が強調される。一方で、国家行政システムの一部としての地方政府は、中央の下部組織または「代理組織」であり、その従属性が強調される（魏 2005）。中央政府は、一部の機能と権限を下級組織に与えたとしても、その権限を取り戻す権威と政策執行に干渉できる権威を常に留保している。したがって、中国でいう分権は、下級組織が恒久的に権力を保持する、または自らの意志で権力を行使できることを保証するものではない（Townsend and Womack 1992, 302）。

本章が「圧力型体制」と呼ぶ中国特有の権力システムは、このようなコントロール可能な分権改革の過程で徐々に形成されたものである。これは、各レベルの党と政府が、経済成長をはじめ、上級政府から与えられた目標を達成するために、任務を具体化、数量化し、政府の各部門に分担させ、期間内の達成状況に応じて政治的、物質的な奨励を行う仕組みである。目標の達成状況を評価する際、いくつかの重要な項目については「一票否決」制度が採用される。すなわち、重要な項目のうち、ひとつでも達成できなかった場合、担当責任者の当年度の業績評価はゼロになり、昇進奨励を受けることはできなくなる（栄・崔・王 1998, 25-30）。上級政府は高い目標を設定し、下級政府に圧力をかけると同時に、目標を達成した下級政府の官僚を昇進させるこ

とで、下級政府のモチベーションを高めていた。政治的圧力と行政命令を通じて、行政の末端である郷鎮レベルまで目標と任務を伝え、体制全体を動員する制度的特徴が徐々に形成されたのである（唐 2006）。

目標を達成するために、地方政府は課題を、プライオリティ、ハード、ソフトの3種類に分けている（Saich 2002, 92-96）。プライオリティ目標には、国策と政治的な意味合いの強いもの（たとえば、社会の安定維持やひとりっ子政策など）が含まれる。ハード目標には、経済成長率と税収増加率のような地方レベルで決定した目標が含まれる。そして、ソフト目標とは、社会の発展に関連するもので、教育、文化、衛生および環境保護などが含まれる。合理的に行動する地方の官僚にとって最も重要なのは、プライオリティ目標、ハード目標を達成することである。業績評価の基準をみると、プライオリティ目標とハード目標は数量化されているため、確認しやすい。一方で、ソフト目標は数量化されていないため、評価基準も曖昧である。経済成長は政治システムの安定に貢献するが、長期的な視点から見るとハンチントンがいう「正当性の衰退と業績のジレンマ」に陥る可能性もある（Huntington 1998, 58）。

圧力型体制の形成は、経済成長の圧力と開発イデオロギーの広がりとも関係する（欧陽 2011）。60年代と70年代の経済停滞を経験した中国にとって、いかに経済を発展させるかは最重要課題であった。経済を発展させるためには、安定した政治社会環境が必要である。そして、経済が発展し、民衆の生活水準も向上すると、さらなる安定につながるのである。経済さえ発展すれば問題は自然に解決できるという「経済成長至上」の認識が、90年代から政府と民間の共通認識となったのである（渠・周・応 2009）。

2. 三層間の相互作用——底層の民衆、間の地方政府、上層の中央政府——

ここで、飛び級陳情に対する地方政府、民衆と中央政府の対応を検討してみよう。

(1) 地方政府の対応

2003年に行われた国家信訪局の調査によると、民衆による陳情、とくに集団陳情者が訴える問題には、4つの「80%」が存在するという。第1に、80%以上の訴えは、改革開放政策が実施される過程で発生した問題であること。第2に、80%以上の問題は道理にかなっており、解決されるべき問題であること。第3に、80%以上の問題は、各レベルの党委員会や政府の努力によって解決できるものであること。第4に、80%以上の問題は、基層で解決すべきか、または解決できる問題だということである（王・黄 2003）。2010年、全国で600万件余りの陳情があった。提案や繰り返し陳情といった事項を除くと、50.8%の陳情は行政が法律を守らなかったことを起因とする。河南省での状況をみると、全国平均以上に深刻な状況となっている。2009年、河南省政府所在地への飛び級陳情のうち、県レベル以下の政府の問題を訴えた陳情が93%、北京への飛び級陳情のうち市レベル以下の政府の問題を訴えた陳情が94%をも占めていた（魯 2010, 10）。これは、行政の違法行為が、陳情を生み出す最も重要な原因になっていることを物語っている。言い換えると、法に基づく行政および法による支配（rule of law）を強化することで解決できる可能性が大きいのである。

問題は、権力ヒエラルキーシステムのなかで、場当たりの対応やごまかしが半ば制度化されただけでなく、その存在が合理的な一面をもつことにある（制度與結構変遷研究組1997、応・晋 2000）。上でも述べたように、改革開放以後の中国では、経済発展を通じて、社会の安定と政治の安定を推進することに重点がおかれていた（徐 2000）。経済優先の発展戦略を実現するには、地方の官僚は官僚であると同時に、企業家の役割も果たさなければならない。どちらかという、地方の官僚は財政収入の増加および就業機会の拡大といった経済発展と密接に関連する仕事に没頭していた（Gore 1998, 102-110）。一方で、地方政府は域内のガバナンスにかかわるすべての問題に責任を負っている。地方政府にとってみれば、無限大の責任をすべて負うことは不可能であり、自身の利益と密接にかかわる目標や任務を取捨選択しなければ

ばならない。したがって、上級政府の意図どおりに政策を忠実に執行できず、場当たりの対応やごまかしで乗り切るのである (Shirk 1992)。

こうした状況下で、地方政府は、土木工事のような目にみえる実績づくりを「合理的に」選択し、目にみえない実績 (環境保護など) 作りを軽視し、民衆の利益への配慮を怠る。たとえば、一部の地方官僚は、都市化を単純に立ち退きや土地収用と同じものと考え、多くの農民を無理やり集合住宅へ移住させてきた。要するに、地方の経済成長は実現できたものの、多くの社会問題を放置した状況が続いてきたのである。

(2) 民衆の心理

陳情者は、権力が大きくて地位の高い人が、権力が小さく地位の低い人の行為を是正することを望み、飛び級陳情を行う。中央集権的な国家では、陳情者は権力が大きくて地位の高い人に接近する傾向が強い。そして、権力が大きい人ほど、問題の解決を迅速にできる可能性が高い。したがって、陳情者が下級組織への陳情では当初の目的を達成できなかった場合、最終的には飛び級陳情を行うのである。言い換えると、飛び級陳情は、通常の陳情制度が十分に機能しなかった結果でもある。

中国の民衆の政府に対する信頼度は、行政レベルが下がるほど低くなるという傾向がある⁽⁶⁾。中国の農村で流行している民謡には、「中央は恩人、省 (の役人) は親戚、県 (の役人) は善人、郷 (の役人) は悪人、村 (の役人) は敵」という歌詞がある。『小康』雑誌が2007年に行った調査によると、多くの回答者が、中央政府を信用していると回答した。一方で、70%を超える回答者が、地方政府を信用していないと回答した。地方政府は「真実を隠蔽し、都合の悪い情報を報告しない」と多くの回答者は理解していた (朱・周 2011)。陳情先の都市で長く滞在する多くの陳情者は、基層政府の対応と判断の公平性に失望する一方で、「清廉で賢明な官僚が現れ、民衆を助けてくれる」という強い信念をもっている。一部の人は、「お上崇拜」、「権力への崇拜」、「清廉な官僚への尊崇」という心理をもち、陳情の参加人数がより

多く、規模がより大きく、レベルがより高いほど、上から下へと圧力がかかり、問題をより容易に解決でき、より大きな圧力を加えれば、問題をより早く解決できると考えている。結果として、個別の民衆が問題を反映する際、基層政府に向かうのではなく、とりあえず上級政府に話してみるという現象が現れている。

中国社会科学院の陳情実証調査報告によると、飛び級陳情によって問題が解決できたのはわずか2%で、90.5%の民衆が、飛び級陳情を行うのは「中央政府に状況を知らせるため」であり、88.5%は「地方政府に圧力をかけるため」であるという（于 2004）。陳情した問題が長い間解決されない場合、飛び級陳情を行う民衆の大多数は、基層政府に対する不信感、基層幹部に対する強い敵対心をもつようになる。そして、基層では解決できなかった問題が、飛び級陳情によって初めて重視されるようになったと単純に理解しがちである。

(3) 中央政府の権限

中央による人事権の掌握は、地方に対する有効なコントロールを保証するものである。中央は、地方の党・政府機関に対して具体的な政策目標を提示し、その達成状況に応じて官僚の賞罰を行う。中央政府はおもに省政府を対象に、省政府はおもに市政府と県政府を対象に、市・県政府は区・郷鎮政府を対象にその人事権を行使している。一部の重要な項目については「一票否決」制度を導入することで、地方政府の行動を制限している。

2005年5月1日より施行された最新の「陳情条例」第7条は、「各レベルの人民政府は、健全な責任体制を構築し、職務怠慢や汚職行為に対して関連の法律と規定に基づき、関係者の責任を追及すると同時に、一定の範囲内で報告しなければならない。また、各レベルの人民政府は、業績評価を公務員の評価システムに取り入れなければならない」と規定した。これを元に、中央政府は陳情事件の責任を追及するさまざまな仕組みを構築した。飛び級陳情を減少させようと、地域別の陳情事件を集計しランキングを付けることで、

地方に圧力をかけるのがその典型である。一部の地域では、飛び級陳情者（集団的な飛び級陳情を含む）の数や回数、繰り返し陳情の回数を、下級政府の業績を評価する基準のひとつとしている。とくに、県レベル以下においては、党と政府の責任者は陳情問題の責任者でもあり、域内の住民が北京へ陳情に行った回数と幹部の昇進は直接リンクしている⁷⁾。

このように、業績評価は地方政府にとって大きなプレッシャーであり、地方政府はその対応に追われている。飛び級陳情を許さない政府もあれば、「飛び級陳情なし」を業績評価の基準とする地域も多い。政府が公的な権力を行使して、陳情を妨害するだけではなく、拘束、罰金、有罪判決、連座などの方法も使われる。地方政府は業績評価には対応できたものの、抱えている実質的な問題は解決されないままである。その結果、飛び級陳情で民衆が訴える問題は、長期間放置されることが多く、「小さな問題」が蓄積して「大きな問題」へとエスカレートするのである。

おわりに

本章では、「中央—地方—民衆」という三層に注目するアプローチで飛び級陳情の発生メカニズムを分析した。中央は、経済成長と社会安定にかかわるさまざまな目標を地方政府に提示すると同時に、目標の達成状況を基準に官僚の仕事ぶりを評価する。経済成長と社会安定を両立させることが理想的であるが、できない場合も多い。地方政府は常にこの矛盾を抱えながら、上から与えられた目標をクリアすることをめざす。目標には優先順位が付けられており、社会問題の解決は経済成長に比べ順位が低く、軽視されることが多い。その結果、多くの社会問題は地方レベルで解決されず、民衆の不満も飛び級陳情の形で現れるのである。

飛び級陳情の問題を解決するには、現在の「圧力型体制」を調整し、中央、地方と民衆の関係を適切なものへと改めていく必要がある。最も重要なこと

は、権力と責任の均衡という原則に基づき、中央政府による制度設計のもとで生じている地方政府の権限と責任の間のアンバランスを解消することである。たとえば、業績評価基準を変更し、地方政府が積極的に陳情問題を解決できるような環境を整えることが望ましい。同時に、民衆がガバナンスに参加できるような制度作りも必要である。民衆により大きな発言権と利益を訴える空間を与えることで、行政の違法行為を抑制することが期待できる。

本章で取り上げた「中央—地方—民衆」という三層の政治分析は、簡略化した分析モデルにすぎず、三者の行動様式を解明するまでには至っていない。そして、飛び級陳情の問題をどのように解決するかについての具体的な議論も提示できてはいない。この分析モデルをより充実させるには、個別の事例に対する「深い描写」(deep description)だけではなく、より多くの比較研究が必要とされるが、これは今後の課題としたい。

[注] _____

- (1) オンブズマンとは、最高裁判所(或いは最高行政裁判所)の裁判長になりうる資格を有する者から選出され、市民の自由と権利を守ることを使命とする専門職員である。オンブズマンの任期は四年(再任可能)で、定年退職の年齢制限はない。オンブズマンは毎年議会へ年度報告を提出し、議会での審査を受ける。オンブズマンが議会の信頼を得られなかった場合、議会での投票(過半数)によって解任される。
- (2) 「飛び級陳情」という表現が公式な場で使われるようになったのは、2004年4月に湖南省長沙市で開催された「全国越級信訪工作会議」からである(陳2010, 131-133)。
- (3) 2013年11月、河北省石家荘公安局は、「關於依法処置信訪活動中違法犯罪行為的實施意見」(陳情活動における違法犯罪行為を法に基づき処置することに関する意見)を発表し、陳情活動における違法行為を明文化した。具体的には、天安門広場や中南海周辺、外国大使館エリア、中央指導者の居住地などの陳情を受理する機関でない重点地区を訪れて陳情する場合、または、外国大使館エリアにおいて「外国機関に陳情(中国語「告洋状」)」する場合、公安機関は、「治安管理处罰法」に基づき陳情者を処罰することができる(「石家荘規定到天安門広場非法上訪將被処罰」『燕趙晩報』, 2013年11月23日付)。
- (4) 交通運輸部総合計画司:「交通概況」, (<http://www.moc.gov.cn/zhuzhan/jiao>

tonggaikuang/fazhanzongshu/jiaotongfazhan_GK/201306/t20130624_1437582.html, 2013年12月15日確認)。

- (5) 中国インターネット情報センター：「第32次中国互聯網絡發展狀況統計報告」, (http://www.cnnic.net.cn/hlwfzyj/hlwzxbg/hlwtjbg/201307/t20130717_40664.htm, 2013年12月15日確認)。
- (6) 政府の業務パフォーマンスとサービス水準に関する調査結果によると、行政レベルが低いほど住民の満足度も低かった。中央、省（直轄市）、区県、郷鎮（街道弁事処）といった四層の業務パフォーマンスとサービス水準に対する不満度の割合はそれぞれ8.9%、19.1%、42.1%、51.6%であり、満足度の割合はそれぞれ86.1%、75.0%、52.0%、43.6%であった。都市と農村関係なく似た傾向が見られた（「零点調査顯示中国居民对中央政府满意度最高」『中華工商時報』, 2004年3月5日付）。
- (7) 2013年3月以後、現時点まで、国家信訪局の各省（市、区）の「正常ではない陳情」者の延べ人数に関するランキングはまだ発表されていない。その一方で、一部の地方では、陳情査定とランキングの取消を始めた（「国家信訪局『信訪排名』已暫停数月」, 『南方都市報』, 2013年5月8日付）。

〔参考文献〕

<中国語文献>

- 陳克剛 2010. 「如何看待涉訴信訪中的越級訪」『雲南大学学报（法学版）』(5) 131-133.
- 崔之元 1998. 「『混合憲法』与对中国政治的三層分析」『戰略与管理』(3) 60-65.
- 胡奎・姜抒 2003. 「2003中国遭遇信訪洪峰：新領導人面臨非常考驗」『瞭望東方週刊』(12) 8-10.
- 胡榮 2007. 「農民上訪与政治信任的流失」『社会学研究』(3) 39-55.
- 魯勝利 2010. 「河南省群衆越級上訪処置工作研究」（鄭州大学修士論文, 2010年提出）
- 馬凱 2012. 「轉變城鎮化發展方式 提高城鎮化發展質量 走出一条中国特色城鎮化道路」『国家行政学院学报』(5) 4-12.
- 欧陽静 2011. 「压力型体制与郷鎮的策略主義邏輯」『经济社会体制比較』(3) 116-122.
- 彭述剛 2007 「信訪機構在信訪工作責任追究中的角色定位：中国信訪制度与各国（地区）審訴專員制度的比較分析」『法治論丛（上海政法学院学报）』(3) 20-24.

- 祁冬濤 2007. 「政治参与視角下的集体上訪和村民自治：对当代中国農村政治参与和制度性變遷的個案研究」吳毅主編『鄉村中国評論2』濟南：山東人民出版社。
- 渠敬東·周飛舟·扈星 2009. 「從總体支配到技術治理 基於中国30年改革經驗的社會学分析」『中国社会科学』(6) 104-126.
- 榮敬本·崔之元·王拴全 1998. 『從压力型体制向民主合作体制的轉換：縣鄉兩級政治体制改革』, 北京 中央編訳出版社。
- 单光鼎 2009. 「当前群体性事件新特点和应对之道」『時事報告』(11) 30-33.
- 唐海華 2006. 「『压力型体制』与中国的政治發展」『寧波市委党校学报』(1) 22-28.
- 王浦劬 2014. 「新型城鎮化, 社会矛盾与公共政策：基於行政信訪的視角」『北京行政学院学报』(1) 28-36.
- 王永前·黃海燕 2003. 「国家信訪局局長：80%上訪有道理」『半月談』(22) 27-28.
- 魏紅英 2005. 「憲政架構下的中国地方政府模式分析」『華中師範大学学报(人文社会科学版)』44(3) 73-78.
- 徐湘林 2000. 「以政治穩定為基礎的中国漸進政治改革」『戰略与管理』(5) 16-26.
- 徐勇 2003. 「內核一辺層：可控的放權式改革：对中国改革的政治学解讀」『開放時代』(1) 98-112.
- 尹利民·黃成華 2008. 「当前我国信訪研究的演進与轉向」『南昌大学学报(人文社会科学版)』(1) 49-54.
- 扈星 2001. 『大河移民上訪的故事』北京 三聯書店.
- 扈星·晋軍 2000. 「集体上訪中的『問題化』過程：西南一個水電站的移民故事」『清華社会学評論』(特集号) 80-107.
- 于建嶸 2004. 「信訪的制度性缺失及其政治後果：關於信訪制度改革的調查」『鳳凰週刊』(32) 50-53.
- 2005. 「中国信訪制度批判」『中国改革』(2) 26-28.
- 2012. 「当前压力維穩的困境与出路：再論中国社会的剛性穩定」『探索与争鳴』(9) 3-6.
- 趙樹凱 2003. 「上訪事件和信訪体系：關於農民進京上訪問題的調查分析」, 徐勇編『三農中国(2003冬季卷)』武漢 湖北人民出版社.
- 鄭欣 2005 『鄉村政治中的博弈生存』北京 中国社会科学出版社.
- 制度與結構變遷研究課題組 1997. 「作為制度運作和制度變遷方式的變通」『中国社会科学季刊』(香港) 冬季卷 (21) 45-68.
- 鐘開斌 2012. 「越級上訪：特点, 成因, 及其治理」『理論探討』(1) 14-18.
- 朱光磊·周望 2011. 「在轉變政府職能的過程中提高政府公信力」『中国人民大学学报』(3) 120-128.
- Townsend, James R. and Brantly Womack 1992. 顧速·董方訳『中国政治』南京 江蘇人民出版社. (James R. Townsend, and Brantly Womack. *Politics in China*. 3rd

ed. Boston: Little Brown, 1986)

Huntington, Samuel P. 1998. 劉軍寧訳『第三波——20世紀後期民主化浪潮——』上海 上海三聯書店 (Samuel P. Huntington. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman : University of Oklahoma Press. 1991).

< 英語文献 >

Fox, Jonathan. 1993. *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.

Gore, Lance L. P. 1998. *Market Communism: The Institutional Foundation of China's Post-Mao Hyper-Growth*. Hong Kong: Oxford University Press.

Saich, Tony. 2002. "The Blind Man and the Elephant: Analyzing the Local State in China," In *East Asian Capitalism: Conflicts, Growth and Crisis*, edited by Luigi Tomba. Milan: Annale Feltrinelli, 92-96.

Shirk, Susan L. 1992. "The Chinese Political System and the Political Strategy of Economic Reform." In *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, edited by Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton. Berkeley: University of California Press, 59-91.