

序章

一党支配の正統性と「調和社会」の構築

佐々木 智弘



第1節 一党支配の正統性の危機

2009年10月、中華人民共和国は建国60周年を迎えた。それは同時に中国共産党（以下、共産党、党と略す場合もある）による一党支配が60年間維持されたことを意味している。民主主義国家のような複数政党制でもなく、選挙による政権交代もない、また議会、行政、司法のチェックアンドバランスの機能していない共産党による一党支配が60年間も維持されてきたのはなぜなのか。それは一党支配の正統性の根拠の柔軟性にあったといえる。

1840年のアヘン戦争以来のヨーロッパ列強の進出、その後の日本軍の中国侵攻と外国による植民地支配状態が続いた。しかし、1945年8月に日本が敗戦し、中国大陸から退出し、その後中国の支配権をめぐる中国共産党と中国国民党が内戦を繰り広げ、共産党が勝利した。現在の共産党による歴史解釈では、共産党が日本との戦争に勝利したことで植民地支配を終了させ、さらに国民党に勝利したことで、1949年10月に中華人民共和国という統一国家が樹立された。1949年10月以降の共産党は、毛沢東のリーダーシップの下、共産主義の理想を掲げ、計画経済システムを導入し、疲弊した国家の再建に取り組もうとした。国民は共産主義の理想に大きな期待を寄せ、共産党の一党支配を容認した。共産党の一党支配の正統性は、統一国家の樹立と共産主義の理想を根拠としたのである。

しかし1976年に毛沢東が亡くなるまでの約30年間の中国では、国家統合こそ維持されたが、急進的な農業集団化、反右派闘争、大躍進、文化大革命などの混乱が繰り返し発生した。その結果、経済的な平等こそ実現されたものの、それは「貧しい平等」であり、国民生活は必ずしも豊かなものにはならなかった。

毛沢東の死を契機に、共産党は混乱を収束させ、経済発展の実現を最重要課題とした。それは晩年の毛沢東政治、とりわけ文化大革命を否定することにより新たな一党支配の正統性を再構築するためでもあった。1978年12月に開かれた中国共産党第11期中央委員会第3回全体会議、いわゆる11期3中全会で、共産党は体制改革と対外開放を推進する改革・開放路線への転換を宣言した。その後の中国が高度経済成長を続け、国民生活が豊かになっていったことは周知のとおりである。国民は、この高度経済成長の功績によって、毛沢東以後の共産党の一党支配を容認してきた。

確かに、中国は規模とスピードにおいて他の発展途上国に例をみない経済発展を遂げた。しかし1990年代以降、環境破壊、資源エネルギー不足といった発展の制約要因が顕在化している⁽¹⁾。また、経済格差が拡大した⁽²⁾ことから、教育、社会保障、医療保障など社会の各分野での改革を漸進的に進めてきたが、必ずしも順調に進んでいないことに民衆は不満を高めており、社会の不安定化をもたらしている。これらのことは、高度経済成長を実現、持続させることだけでは、共産党の一党支配を正当化することが難しくなっていることを示している。

しかし、共産党にとってその対応は難しい。1990年代初頭にソ連、東欧の社会主義国が崩壊したことで中国が市場経済化により高度経済成長を続けている事実は、共産主義イデオロギーの崩壊を意味した。他方共産主義イデオロギーに代わり政治体制の安定をもたらしたのは、市場経済へのイデオロギー的確信だった。こうした共産党の存立基盤を揺るがす事態が起きたからである。さらに、高度経済成長をもたらした市場経済化が、政府の経済的統制の弱体化と社会の多様化をももたらしたからである。市場経済化を進めるうえで計画経済期の政府の経済統制を弱体化させたことにより、経済活動の自由化が進み、社会、企業、個人が国家、政府に対し限定

的ではあるが自律性をもった多様化した社会が出現した。その結果、利害関係の多元化もみられるようになった³⁾。

第2節 「調和社会」構築の提唱

前政権の江沢民政権は一党支配の正統性の再構築を模索していた。江沢民政権は、共産党が利益を代表する階層を、「最も広範な人民」として労働者や農民などを含めた民衆全体とする「3つの代表」重要思想を掲げた。そして党規約を改正し「プロレタリア政党」から「国民政党」への転換を打ち出した。

2002年11月、胡錦濤政権も発足にあたって、この「3つの代表」重要思想を継承した。しかし、両政権には大きな違いがあった。江沢民政権は、「最も先進的な生産力」を重視し、国有企業の民営化や沿海地区の発展を積極的に支持する「強者優遇」の政策にウエートを置いた。これに対し胡錦濤政権は、「最も広範な人民」を重視し、労働者や農民に接近する「弱者救済」の政策にウエートを置いた。

胡錦濤政権は発足直後から、「公のための立党 民衆のための執政」や「親民政治」(民衆に近い政治)、「人を基本とする」などの民衆寄りの政治スローガンを立て続けに掲げた。それは、前政権である江沢民政権との違いを際立たせるといふ政治的意図もあるだろうが、それ以上に共産党が民衆から離反しては、社会安定、ひいては政権安定を脅かすことになるとの危機感によるものといえる。

2004年9月に開かれた中国共産党第16期中央委員会第4回全体会議で「調和社会」の構築が打ち出された。具体的には、労働者、農民と新しい社会階層との協調、発達した地域と発展の遅れた地域の協調、優勢産業と斜陽産業の協調、先に豊かになった人たちと生活困難者の協調、多様化した利益関係の協調、党と大衆、幹部と大衆との関係を密接にすることなどが挙げられた。この「調和社会」の構築は、胡錦濤政権がそれまで掲げてきた政治スローガンの到達点といえる。

胡錦濤政権は、2007年の中国共産党第17回全国代表大会で、2012年までの5年間の施政方針を示した。そのなかには、「2020年までに1人当たりGDPを2000年の4倍増にする」という「全面的小康社会（ある程度満足できる水準の社会）の建設」の目標が掲げられた。これは高度経済成長の実現というこれまでの共産党の方針を継承したものであった。他方経済成長優先から持続可能な発展への発展戦略の転換、すなわち経済格差や環境への配慮など総合的な発展を強調し、民生重視の観点から、(1)教育の発展、(2)雇用創出、(3)所得分配制度の改革、(4)都市と農村の住民をカバーする社会保障システムの構築、(5)基本的医療衛生制度の確立、(6)社会管理の完備を目標として掲げた。

民衆が抱える問題に取り組むことで、民衆の支持を得るという「調和社会」の構築を打ち出すことで、胡錦濤政権は一党支配の正統性を再構築し、一党支配を維持、安定させようとしている。

第3節 本書の構成

1. 分析視点

本書では、胡錦濤政権による「調和社会」構築のための諸政策について、現状を把握し、問題点を明らかにする。本書が考える「調和社会」構築をめぐるイシューとして、今後も高度経済成長を維持できるかという問題、経済格差をどう是正するかという問題、そして民衆の権利を保障できるかという問題を想定し、これらのイシューにかかる5つの事例の政策過程においてどのようなアクターが関わっているかを分析する。

アクターについては、前節で示した市場経済化による社会の多様化、利害対立の多元化にともない、政策過程におけるアクターの多様化がみられる。そのアクターは大きく、(1)伝統的なアクター、(2)変質したアクター、(3)新たなアクターの3つに分類できる。

伝統的なアクターは、最終決定権を握る党総書記や党中央政治局常務委

員会委員といった最高指導者層や、農村の公共政策を進めるうえでの首長（村民委员会主任や村党支部書記）、外交における政治問題や軍事問題などに関わる党中央外事工作領導小組や外交部、人民解放軍などで、市場経済化が進展する前から現在まで固定化されている。

変質したアクターは、市場経済化にともない、その職責や役割が変更したことで、政策過程での影響力も変化したアクターである。大型国有企業は好例である。政府と企業の分離を通じて、経営に対する自立性を高め、政策過程に大きな影響を与えている。たとえば石油産業では中国石油公司与中国石油天然ガス公司の2社が業界を独占している。これらは国有資産を使って利益を独占する「特殊利益集団」として批判されるが⁽⁴⁾、現在の中国経済の高成長を牽引しており、共産党がいう「先進的な社会的生産力」の一翼を担っている。

これの裏返しとして、冶金工業部や石炭工業部のように計画経済期の経済成長を支えた個別産業に対する政府所管部門の多くは国家發展改革委員会の内局に格下げになるなどしてその役割を終え、政策過程からも退出した。他方、これらが有していた権限を引き継いだ国家發展改革委員会は、5カ年計画の立案の所管部門としてだけでなく、各業界への影響力を拡大している。

新たなアクターは、市場経済化によって、新たに登場し、影響力を有するようになったアクターである。たとえば、所有制の多元化によって登場した私営企業経営者が挙げられる。私営企業は、税金においても、失業者の再雇用先としても、貢献度が高く、その経営者のうち代表的な6名は中国共産党第16回全国代表大会に党代表として参加したり、地元の人民代表大会代表、政治協商会議委員に選出され政界への進出がみられる。

ここに分類された3つのアクターに共通する特徴は、一党支配を容認、もしくはそれに異議を唱えない点である。中国の政治学者である康暁光は、1980年代以降の中国の政治体制は安定しているとし、その安定が、一党支配を維持したい党・政府の幹部や軍人、知識人などの「政治エリート」と、経済活動の自由を得たい国有企業や集団企業の経営者などの「経済エリート」とが、相互に干渉しない「同盟」を結ぶことで成り立ってきたと説明

する（康暁光 [2002]）。これまでの市場経済化の主役はエリートだったといえる。

中国の変化がアクターの多様化に体现されていることから、2002年以降の「調和社会」の構築についても、諸政策に関わるアクターが政策過程にどうかかわっているかという点に関心をおくことで、現状を把握し、問題点を浮き彫りにすることができる。

2. イシューと事例の関連性

ここで、「調和社会」の構築をめぐるイシューと以下に取り上げる5つの事例との関連性を示しておく。

2008年9月のリーマン・ショック以降、国際社会は金融危機に見舞われた。その影響は中国とて無縁ではなかった。この金融危機により、中国の高度経済成長に歯止めがかかり、世界経済にも多大な影響を与えるのではないかとみられた。ところが、2009年後半から劇的なV字回復をみせた。これに対し、中国政府による効果的なマクロ経済政策の決定の速さが注目された。そこで第1章で2008年8月以降の一連の党や政府の行動を検証することで、高度経済成長を維持しようとする党や政府の行動メカニズムを理解することができる。

中国の経済格差は、沿海部と内陸部間の格差が大きくクローズアップされているが、沿海部、内陸部にかかわらず全国的に都市と農村の格差も非常に深刻である。経済格差を是正するためには、西部大開発のような地域振興策を中央政府が打ち出すことも必要であるが、地方政府が地元の経済発展のためにどのように行動するかという点も同様に重要な要素である。そこで地方政府と企業の間を検証することで、経済格差是正のための地方政府の役割を理解することができる。地方政府といっても中国では「省レベル—市レベル—県レベル—鎮レベル」のように行政が区分されており、それぞれで行動目標が異なる。そのため、第2章で市・県レベルの政府と企業の関係、第3章では鎮レベルの政府と企業の間を検証する。また第4章で農村における具体的な政策過程を検証することで、

政策の成果と問題点を理解することができる。

中国で民衆の権利が保障されていない根拠の1つとして、第4章のデータが示すとおり「群集事件」のような集団抗議行動が多発していることが挙げられる。民衆が党や政府の政策執行に対する不満を表出する際に集団抗議行動という手段を選択するのは、民衆が合法的な権利表出チャンネルを有していない点にある。民衆の権利表出チャンネルが整備されるかどうかは政治改革の進展にかかっていることから、第5章では、政治改革の重要な構成要素であるメディアの改革、情報の自由化の進捗状況を検証することで、メディア自身が民衆の権利表出のチャンネルであることから、共産党の民衆の権利保障に対するスタンスを理解することができる。

3. 各章の概要

各章の概要は以下のとおりである。

第1章では、中国のマクロ経済政策の決定過程を論じた。1997年のアジア金融危機以降のマクロ経済政策は毎年末に開かれる中央経済工作会議で最終決定されるが、それに至る過程は情勢認知、草案作成、政策決定という3段階に分かれており、すでに制度化されていること、党中央政治局会議および党中央政治局常務委員会が最終的な決定権を有していることを明らかにした。そして2008年9月以降の金融危機への対応、すなわち金融の引き締めから緩和への転換、そして4兆元（1元＝14円とした場合56兆円）に上る景気刺激策の決定過程を分析し、制度化されている決定過程との比較を行った。その結果、リーマン・ショックのような緊急事態への対応については、制度化されている政策決定過程を逸脱し、「臨機応変な裁量」による政策決定が行われたことを明らかにした。

第2章では、市レベルと県レベルの地方政府の役割を論じた。1990年代後半以降、土地の所有者と経営者の二重の性格を有するようになった市レベル、県レベルの地方政府が、「プラットフォーム経営者」、すなわち工業団地や「市場（いちば）」などの産業基盤（プラットフォーム）の整備を行い、企業誘致を進める役割を果たしていることを明らかにした。また中国では

財政の分権化と行政の集権化が同時に実施されていることから、地方政府の間で財政収入と GDP 伸び率の増加をめぐる熾烈な競争が展開されており、地方政府間による相互学習、そして中国企業特有の高い流動性が競争をいっそう加速させている。そうした競争を通じてプラットフォームが進化を遂げてきたことを明らかにした。その他、地方政府がプラットフォーム運営者として地域経済に介入することにより、土地収用の際に住民の利益を無視しやすいことなどの問題点が存在することも指摘した。

第3章では、「三農」問題と呼ばれる農業・農村・農民問題について論じた。中央政府は2000年以降、都市・農村間の経済格差の是正、農村経済、社会におけるインフラ整備のために諸政策を打ち出すものの不十分なことから、農民の不満を惹起し、各地で群集事件と呼ばれる社会争議が発生している現状を明らかにした。そして農村の零細分散した農業経営問題を解決するために2008年以降実施されている農地利用権の流動化促進政策と農民専業合作社育成政策の展開を分析した。前者の政策では大規模農家や企業への農地集積、大規模経営や企業農場の形成が進み、生産拡大を実現していること、後者の政策では個々の農民が企業から自立し自らの利益を最大化する動きを加速させていることを明らかにした。しかし同時に、企業参入が個々の農民の諸権利をいかに擁護するか、土地を貸した農民の就業機会の確保や社会保障などをいかに保障するかといった課題が存在する点も指摘した。

第4章では、地方政府、とりわけ郷鎮レベル政府と郷鎮企業との関係を論じた。1990年代以降に実施された所有構造改革を通じて、中国の農村企業の経営・財務の特性の変化を、江蘇省X鎮を事例に分析した。改革により企業の自立が進み、企業全体としては財務面が安定し、収益面でも好転したが、大企業と中小企業とでは状況が異なっていることを明らかにした。元々売上高が多い大企業に対しては、改革後も地元政府や金融機関の関与、比較的良好な資金調達が維持され、経営状況を好転させた。他方売上高が少なく、人件費などの経費比率が高い中小企業に対しては、地方政府の関与が小さくなり、脆弱な経営・財務基盤が解消されたわけではないことから経営は行き詰まっている点を指摘した。

「伝統的なメディアは政府の喉と舌である」と揶揄されるように、中国の新聞やテレビは、党や政府の宣伝媒体とみなされてきた。しかし、メディア改革、報道の自由化が進み、民衆の権利表出のチャンネルとなる可能性を有する状況がみられるようになった。そのメディア改革、報道の自由化について論じたのが第5章である。党国家、すなわち共産党による一党支配体制がなぜ報道の自由化を進めているのか、そして報道の自由化をどこまで容認するのかという問題意識から、中国の国内外の環境の変化やそれにもなう党国家の変容と報道の自由化との相互作用を分析した。党国家がメディアの商業活動に高い理解を示していること、市場競争にさらされているメディアに対する党国家の統制力が弱まってきていること、IT化、グローバル化が進展する中で、官製メディアと非官製メディア、国内メディアと海外メディアが情報の発信力、世論形成の主導権をめぐって競争しており、党国家自身も国内外への発信力を強化するために情報の質の改善を余儀なくされていること、党国家のメディアに対する統制理念、統制方式が徐々に転換しており、世論重視を高めていることを明らかにした。

第4節 求められる「弱者」アクターへの対応

1. 3つのアクター分類への適合

本書での分析から抽出されたアクターを、先のアクターの3つの分類に当てはめてみるとおよそ以下のとおりである。

マクロ経済政策の最終決定を行うのは、党中央政治局常務委員会委員、党中央政治局委員といった共産党の最高指導層であり、それらは当然、伝統的なアクターに位置づけられる。しかし、2008年8月以降の政策決定のポイントは、そうした伝統的アクターが最終決定を下す前段階で政策の方向性が確定した点にある。そこでの重要なアクターは、国家发展改革委員会、財政部、中国人民銀行といったマクロ経済官庁だった。それは金融政策、財政政策の重要性が高まるなかで、マクロ経済官庁の職責が強化さ

れたことによるもので、とりわけ5カ年計画の立案を行っていた国家発展改革委員会が、金融政策や財政政策の立案に参画し、関連官庁間の調整役を担っている。マクロ経済官庁は変質したアクターと位置づけることができる。もう1つのポイントは経済情勢分析会議や関連官庁の联席会议、地方視察といった調整のステージである。関連するアクターの多様化が、政策調整をより難しくしているのが現状である。しかしいくつものステージが目的をもって存在し、主要なマクロ経済官庁を軸に政策調整を可能にしたといえる。

地元経済の振興における地方政府は、変質したアクターと位置づけることができる。市レベル、県レベルの地方政府は、上級政府の指示を実行し、下級政府を管理するという受動的な役割から、プラットフォーム運営者という経営者型の能動的な役割を担う存在に変わってきた。鎮レベル政府は、郷鎮企業に対する権限を縮小された。郷鎮企業は、大企業については自立性を有する経営を行うようになり、これも変質したアクターに位置づけることができる。

三農問題を解決するための諸政策実施に関連するアクターについては、大規模経営を志向する農民が出現し、農民の変質を確認することができる。また農業生産や農民専業合作社への企業の参入が相次いでおり、農村社会における新たなアクターと位置づけることができる。

メディアについては管理監督が相変わらず厳しい状況では、党中央宣伝部が関連官庁として活動しており、伝統的なアクターに属する。他方メディア改革が進み、官製メディアにせよ非官製メディアにせよ、単なる党や政府の宣伝よりも、むしろ商業利益を重視する自立性をもった存在に変わってきており、官製メディアは変質したアクターとして、非官製メディアは新たなアクターとして競合している。

2. エリート協調と「弱者」対応のバランス

本書で抽出された「調和社会」構築の担い手は、伝統的アクター、変質したアクター、新たなアクターに分類可能であり、これらのアクターは一

党支配により得られる利益が大きく、体制の擁護者になるという見方（渡辺 [2005 : 49]）は、「調和社会」の構築においても有効のように思われる。「調和社会」の構築は、「政治エリート」、「経済エリート」の拡大再編の道を歩んでいるということができる。

他方、「調和社会」構築の政策過程でいくつかの問題点も明らかになった。地方政府がプラットフォーム運営者として地域経済に介入することで、企業の利益を重視するあまり住民の利益を無視、侵害している。また過度な地域開発が環境問題を深刻化させており、企業誘致を促進するために労働条件の改善を怠っている。郷鎮レベル政府は大企業を優遇する政策を実施することで、中小企業を軽視し、それらを経営困難に陥れており、それは企業間の新たな格差を生み出す可能性を示唆している。三農政策も、結果的に農業の大規模経営化を進めるための企業参入が個々の農民の諸権利を侵害し、また土地を貸した農民の就業機会の確保や社会保障などが追いついていない。

一般民衆や労働者、農民は、自らの財産権の保護や社会的な権利の要求など短期的で、直接的、経済的な利益の獲得を目指す存在だが、「調和社会」構築の政策過程にアクターとして登場することはなかった⁶⁾。なぜならば、彼らは権利表出のためのチャンネルをもたない「弱者」であるからだ。本書は、政策過程で「弱者」の問題がさらに深刻になっていることを明らかにしている。「調和社会」構築を掲げる中央に反し、地方政府が地元経済の発展を最優先することから、「強者」を優遇し、「弱者」の救済を後回しにしている現状すらうかがわれる。

しかし、先に挙げた康暁光の説明に倣えば、「調和社会」の提唱はエリート同盟の影で抑圧されてきた労働者や農民ら非エリートと関係を構築しようとするものといえる。胡錦濤政権は「弱者」への対応については、実はまだ手つかずといえるだろう。その1つの方法として「弱者」を政策過程のアクターとして認めること、すなわち合法的な権利表出のチャンネルを付与することがある。しかし胡錦濤政権にとって、それにはリスクがついて回る。

「調和社会」の構築、実現が共産党の一党支配の新たな正統性になりう

るのか。「調和社会」の構築を進めるなかでも、政治エリートと経済エリートの協調関係はより強固なものとなっており、それが経済発展をもたらし、結果的に一党支配の強化につながっている現実がある。しかしこの協調関係の背後にある相互の利益は個人的なものであり、その上に立つ関係は脆弱である。さらに今後「弱者」が政策過程でアクターとして機能するようになると、既存の政治エリートと経済エリートの協調関係とは異なる国家と社会の関係が出現する可能性がある。それは既存の関係に取って代わるのではなく、多元化である。しかしこのような多元化は一党支配の弱体化につながる。なぜならば「弱者」がアクターとなるイシューは、一党支配に抵触する内容のものが多く、またアクターとして真に機能するには単なる制度改革だけではなく、政治参加など民主化をとともなう政治改革が必要になってくるからだ。しかし、一党支配を強化するために政治エリートと経済エリートとの協調関係に重点を置きすぎると、逆に「弱者」の動きが拡大してくる。

どのようにエリートの協調関係と弱者への対応のバランスをとって、「調和社会」を構築、実現し、一党支配の正統性を確保していくのか。胡錦濤政権の「調和社会」構築は道半ばである。胡錦濤政権の今後の政権運営を注視していかなければならない。

〔注〕

- (1) 環境破壊、資源エネルギー不足については、堀井編 [2010] を参照。
- (2) 経済格差と関連する農村問題については、池上・寶劍編 [2009] を参照。
- (3) この構造的変化については、佐々木 [2005] を参照。
- (4) 「“特殊利益集団” 如何特殊」『瞭望新聞周刊』2006年11月9日。
- (5) たとえば、財産権をめぐる問題が単に個人利益にかかわるだけでなく、憲法に個人財産権の保護を盛り込むというレベルの問題に昇級しているように、イシューが農村、都市のミクロの範囲に限定されず、さらに上位レベル（イシューによっては国家レベル）とかかわり、ステージが広域化、複雑化している（田原 [2005: 87]）。上位レベルで弱者がアクターとして直接行動することはないが、下位レベルからの争点の表面化、課題設定において重要な役割を果たしているということはいえるかもしれない。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 池上彰英・寶久俊編 [2009]『中国農村改革と農業産業化』現代中国分析シリーズ 3 日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 佐々木智弘 [2005]「中国の構造的変化と政治過程におけるアクターの多様化」(佐々木智弘編『現代中国の政治変容—構造的変化とアクターの多様化』日本貿易振興機構アジア経済研究所 3-15 ページ)。
- 田原史起 [2005]「中国村落政治のアクター分析」(佐々木智弘編『現代中国の政治変容—構造的変化とアクターの多様化』日本貿易振興機構アジア経済研究所 59-95 ページ)。
- 堀井浩伸編 [2010]『中国の持続可能な成長—資源・環境制約の克服は可能か?』現代中国分析シリーズ 4 日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 渡辺剛 [2005]「都市における社会側政治アクターとその行動の諸類型」(佐々木智弘編『現代中国の政治変容—構造的変化とアクターの多様化』日本貿易振興機構アジア経済研究所 17-58 ページ)。

<中国語文献>

- 康晧光 [2002]「未来 3-5 年中国大陸政治穩定性分析」(『戰略与管理』2002 年第 2 期 1-15 ページ)。