

序 章

中国の政治的安定と共産党の一元支配体制

佐々木 智弘



第1節 問題関心

「中国の政治は安定しているか」。中国に対しこの問いは常に投げかけられている。

2005年6月、河北省定州市で発電所建設用地接収に関する補償金のトラブルで、村民が現地政府の手配した武器を持った200人から300人の集団に襲われ50人以上が死傷する事件が発生した。その襲撃の様子は、農民によってビデオに収められ、全世界に流れたことから衝撃的であったことは記憶に新しい。中国ではこうした農民や労働者による集団抗議行動(中国語で「群体性事件」)が各地で発生している。その件数は、2004年に7.4万件で10年前の7倍に増えており、2005年にはさらに増え8.7万件にのぼるとの報告もある。

このような集団抗議行動の多発が、しばしば中国の政治的不安定を指摘する根拠とされる。しかしこうした事件や騒動の発生件数や被害状況といった表層的な側面に一喜一憂するだけでは、中国の政治的安定の本質を理解することはできない。中国の政治的安定の本質を理解するには、1980年以降の改革・開放、そして市場経済化によって、それまで共産党が直面したことのない問題がいくつも出現している点に注目しなければならない。例えば労働紛争、職場を中心とした基層社会の管理システムとしての

「単位」社会の崩壊、個人財産権の保障要求といった問題である。これらは、1980年以前の計画経済期には起こり得なかった。多発する集団抗議行動についても、地元政府の対応のまずさや民衆の不満表出チャネルの欠如といった構造的な要因が背景にある。こうした問題は、経済発展に伴い多元化した社会と中国共産党（以下、共産党と略す場合もある）による一党支配体制という国家体制との矛盾から生じたものであり、統治の不安定をもたらしている。そして共産党は対応を迫られている。

たしかに、中国の政治的安定については、共産党の一党支配体制が政治不安定の要因であるという立場から、例えば複数政党制を導入し、政権交代を可能にする民主化に焦点を当て議論することもできる⁽¹⁾。唐亮[2001]は、報道の自由化、選挙制度改革、人民代表大会（議会に相当）の地位向上などの事例研究を通じて、現代中国政治の民主化、自由化の「到達点」を検証し、21世紀の中国が漸進的に民主化へ向かっていると指摘する。しかし、共産党の一党支配体制の下で、野党が存在しないことや一般の人々の間に政治的無関心が蔓延していることなど現状を鑑みれば、中国に民主化を促す要件はそろっていない。そのため、すでに50年以上を経て維持されてきた共産党による一党支配体制が、今後も中短期的（5～10年を想定）に崩壊するとは考えにくい。

本書では、中国の政治的安定について、民主化という理念が先行しがちな議論をするのではなく、一党支配の下での統治の安定に焦点を当てた現実的な分析を展開したい⁽²⁾。

第2節 一党支配維持のリソースとその変容

次に、本書の議論の前提となる中国共産党による一党支配について、編者の見方を示しておく。

中国国民党との内戦に勝利し、1949年10月に中華人民共和国を打ち建て、一党支配をスタートさせた中国共産党には、中国を統治する上で必要不可欠な要件、すなわち国家統治の要件があった。それを整理したものが

表1 国家統治の要件と一党支配維持のリソースに対する考え方

国家統治の要件	計画経済期の一党支配維持のリソース	1980年以降のリソースを取り巻く環境の変化	リソースの動揺
都市末端の管理	「単位」社会	企業所有制の多様化	「単位」社会の崩壊
農村末端の管理	集団所有制, 人民公社	人民公社の解体, 生産請負制の導入	農村の土地所有制の混乱
労使管理	国営企業	企業所有制の多様化	労使紛争
地方管理	地区行政公署, 地級市による県レベル管理	都市化, 権限委譲	公共サービスの低下
民族統合	民族自治区の設置	冷戦の崩壊	民族問題の国際化
対外関係の安定	社会主義陣営	全方位外交, 冷戦の崩壊	周辺環境の悪化

(出所) 筆者作成。

表1である。

国家統治の要件として挙げることができるのは、都市末端の管理、農村末端の管理、労使管理、地方管理、民族統合などである。こうした要件を満たすために、建国当初より共産党はさまざまな政策を講じてきた。都市末端には職場を中心とする「単位」社会を構築し、住民を管理した。農村末端では土地の集団所有制を実施し、その後人民公社を設置することで、農民を管理した。中国経済を長くけん引してきた国営企業では、「労働者は国家の主人公」の原則の下、労使関係は存在しなかった。地方管理については、末端経済の発展のために、省レベルが県レベルを管理する体制を構築した。また56の民族を有する多民族国家ゆえに、漢族を除く55の少数民族を統治するために、民族自治区域を設置した。こうした国家統治の要件を満たすための政策には、社会主義の理念に沿ったものもあれば、中国の特殊事情ゆえの現実的な対応によるものもある。しかし、いずれも建国から1980年以前の計画経済期における共産党の一党支配の下で実施された政策である。換言すれば、これらの政策を通じて、共産党は一党支配を維持するためのリソース（資源）を構築していった。

しかし、1980年以降、それまでのリソースを取り巻く環境は大きく変わっていった。改革・開放により事実上の市場経済システムが導入され、国有企業改革が進められ、私営企業や外資企業が登場したことで企業の所有制が多様化した。農村では、人民公社が廃止され、各農家を生産単位とする請負制が導入された。中央政府は地方分権を進め、地方政府が経済発

展のけん引車としての役割を期待された。そして外交的には全方位外交を展開し、国際社会では冷戦構造が崩壊した。

その結果、建国当初より構築されたリソースは大きく揺らぐことになった。都市末端では「単位」社会が崩壊し、農村では土地所有制が混乱した。企業では労働者の立場に大きな変化が起き、労使関係が発生し、労使対立が尖鋭化していった。地方政府が分権化により経済力を高める一方、中央は地方に対する統制力を低下させていった。また民族問題は複雑化、国際化し、また外交政策も軌道修正を余儀なくされた。

このように共産党はこれまでにない変化に直面し、建国当初からの一党支配維持のためのリソースが揺らいだとしても、国家統治の要件は変わるわけではない。共産党は新たな状況に対応する国家統治の要件を満たすための政策を見いださなければならない。つまり一党支配維持のリソースを再構築する必要に迫られている。そのため、一党支配と統治の安定の関連について、国家統合の要件ごとに、最近の共産党の対応、共産党が講じている政策そのものを分析しなければならない。

第3節 先行研究

以上のような見方に対し、示唆を与えてくれる先行研究には、以下のようなものがある。佐々木編 [2005] は、一党支配維持のリソースに変容をもたらした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について明らかにしている。国分編 [2005] は、グローバル化時代における中国の国内システムと国際システムとの相互作用に焦点を当て、脱社会主義へのシステム転換を模索する中国を総合的かつ実証的に考察している。茅原編 [2001] は、中国がどのような国家になっていくのかを予測し、中国と日本との関係のあり方を検討するために、政治、経済、軍事、外交、国家統合について分析し、2010年から2020年の日中関係を見通した対中戦略を提言している。これと同様に国分編 [2006] は、中国の統治能力を政治9分野、経済9分野、外交8分野とバランスよく広範囲にわたり分析して

いる。小林 [2002] は、中国政治の「構造と変容」に焦点を当て、広範囲にわたる政治関連領域の全体状況を把握し、中国政治の行方、党国家体制の構造と変容などを明らかにしている。Yang [2004] は、軍事産業改革、深刻化する汚職、行政の効率化といった事例研究を通じて、市場経済化に伴う共産党の統治の変容を明らかにしている。

第4節 本書の構成

本書では、中国の政治的安定を統治の安定とし、いくつかの国家統治の要件を満たすための共産党の対応を通じて一党支配維持のリソースを構築していくという視点から、具体的に都市と農村の末端の社会管理、労使関係、地方管理、民族統合、対外関係の安定といった国家統治の要件を満たすために共産党がどのように対応してきたかを分析する。

各章は、基本的に1949年の建国以降の計画経済期の一党支配維持のリソースを整理し、市場経済システムが導入される1980年代以降、それまでのリソースが適応不能になっていく要因を明らかにする。そして、共産党がその状況にどのように対応しているかを分析し、その対応が政治的安定に寄与しているのかどうかを考察する。

本書は、国家統治の要件への共産党の対応に重点を置いている。この共産党の対応の成否は、共産党自身の問題解決能力が大きく左右する。そのため、共産党や政府に優秀な人材を取り込むことができるかどうかが中国の政治的安定にとって重要な要素となってくる。そのため、党・政府エリートのリクルートメントの主要な手段として構築された公務員制度についても分析する。

第1章では、各地で頻発する「群体性事件」を取り上げる。群体性事件とは集団抗議行動による騒乱・騒擾事件を指す。ここでは群体性事件の一般的な分析をふまえた上で、都市部における集団抗議行動の主体、件数増加の要因、共産党の対応を分析した。その形式は、政府の苦情申し立て機関への集団訪問からデモ・座り込み、そして暴力的な封鎖・破壊行為まで

さまざまである。こうした行動に至る背景には、社会における階級分化が進み、階級間の利益衝突が激しくなっていることがある。都市部の群体性事件の特徴は、主体が地元住民と対立する出稼ぎ労働者やリストラされた国有企業の従業員、都市再開発で立ち退きを迫られ経済的に保障されない人たちで、彼らが不満を表明し、正当な利益を獲得するために行動を起こす点にある。共産党や政府の対応は、これまで警察力の強化による取り締まりが主流であったが、人民代表大会や政治協商会議、党代表大会の代表の選出方法を改善し、党や政府以外の枠組みへの秩序ある政治参加の拡大を打ち出している。また国と社会の仲介組織として、NGOなど社会団体の活動を重視し、利益表出機能の発揮が期待されている。

第2章では、農地収用問題を取り上げ、2つの点を中心に考察した。第1に、この問題の政治的特質をとらえるために、どのような政治アクターがどのような利害関係に基づいて行動しているか、その政治的構図を整理した。農地収用問題は「中央政府」対「農民」ではなく、「地方政府」対「農民」の構図で展開しており、中央政府は主体となることは少なく、地方政府の農地収用行动を統制する役割を果たしていることを明らかにした。第2に、この構図が構成する政治的安定性に対する「リスク」を、「食糧安全保障リスク」「失地農民リスク」「地方主義リスク」の3つのシナリオを考察し明らかにした。農地収用による耕地面積の減少、食糧自給率の低下により食料輸入国に転じ、中国の食糧が国際的な食糧供給事情に左右される事態に陥る「食糧安全保障リスク」に対し、耕地面積の減少が食糧生産の減少に結びついていないことを明らかにした。農地収用により生じた失地農民が抗議行動を起こす「失地農民リスク」は、末端レベルもしくは県レベルでの一時的な動揺に留まり、中央政府の支配の土台を揺るがすことはあり得ないとする。そして土地収入を裏金とする地方政府が独自性を強め、中央の政策の浸透を妨げ、中央の統治の正当性を動揺させる「地方主義リスク」が現実的に高いシナリオであるとする。

第3章では、労使問題を取り上げた。1980年以降、国有企業改革が進み、レイオフされたり、失業する労働者が生じ、労使間に契約関係が生じたこと、市場経済化が進み、非公有制企業が台頭し、農村からの出稼ぎ労働者

の雇用が増えたことで、雇用者と被雇用者の間に労使関係が成立するようになった。労働力の供給過剰の中、被雇用者の労働環境は悪化し、労使の間で労働者の権益保障が大きな焦点となっている。政府は、経済的保障と不満の表出・処理チャンネルの構築に力を入れるものの、その中心に労働組合を活用しようとするが、中国では労働組合が官製ルートであることや、私営企業や外資企業に労組の設置が進んでいないことなどから、権益保障のチャンネルとして機能していない。他方、労働者は、社会团体やNPO、知識人やメディアといった社会的ネットワークを形成し、権益を守るといふ新しい動きも出てきている。また労働問題を国際化し、国際的な圧力を通じて、現状を変更しようという動きも出ています。しかし、こうした労働者側の新しい動きに、政府は十分対応しきれておらず、労使関係、労働者と政府の関係が、尖鋭化する可能性を指摘している。

第4章では、民族問題を取り上げた。中華人民共和国成立以来、共産党が少数民族地域の国家統合を図る上で、その政策の中心となる民族区域自治を分析し、対外的な安全保障を確保するために、分権的な連邦制ではなく授権的な中央集権制を導入し、現在まで民族政策の大原則として維持されていることを明らかにする。この大原則は中国の政治システムの一部であるため、民族問題に適切に対応しなければ、単に政治的安定性が揺らぐというだけでなく、政治システムの崩壊にもつながりかねない。しかしその大原則である民族区域自治の「自治」とは名ばかりで、政治権力が少数民族に与えられているわけではなく、こうした状態への不満が少数民族の公的異議申し立てという形で顕在化していると指摘する。そして、特に新疆ウイグル自治区を取り上げ、1980年代、1990年代のウイグル族のイスラム的宗教活動への統制強化の分析を通じて、中国共産党が民族問題を国内問題から国際化した問題と認識していくプロセスを明らかにした。さらに2000年以降文化統制を強め、経済優遇政策を打ち出す一方で、ウイグル問題を「テロとの戦い」とリンクさせ、グローバルイシュー化していくことで少数民族を統治する現状を分析する。

第5章では、地方管理を取り上げた。住民に対する公共サービスを提供する末端の行政は県が中心である。その県の財政状況は年々悪化しており、

債務が問題となっている。債務の増加は、公共サービスの悪化を意味しており、住民の不満も高まる。財政悪化も各地で積み重なれば、国の財政破綻につながり、政治的不安定をもたらす要因になる。また公共サービスを享受できない住民の不満が高まれば、その矛先は当地の党や政府に向けられ、政治的不安定につながる。そのため政策的には県レベルの経済社会権限を拡大し、経済発展を促す必要があり、現在各地で取り組まれているのが、「省が直接県を管理する」、いわゆる「省直管県」体制改革である。浙江省の事例を中心に、改革の全国展開の状況を分析し、問題点を明らかにした。

1980年代以降、中国は事実上の市場経済化を進め、1990年以降GDP成長率は年平均10%を超え、高度経済成長を続けている。このことが共産党の単一支配の正当性の根拠となっており、政治的安定に寄与していることは否定できない。この経済成長の約7割は、海外との貿易、海外からの投資によるものである。この海外依存型の経済成長は、海外諸国との良好な関係がなければ維持できない。そのため、外交は政治的な安定の重要な要素に数えることができる。別な言い方をすれば、諸外国との外交関係が悪化することは、政治的安定を脅かすリスクになるということである。このような観点をふまえ、第6章では、中国が多国間外交に力を入れている現状を分析した。

第1章から第6章まで、国家統合の要件を満たすための共産党の対応について論じているが、その対応の成否は共産党と政府のエリートの力量にかかっている。そのエリートがどのように選抜され、現場に配置されているのだろうか。第7章では党や政府のエリートの選抜制度としての公務員制度について分析した。中国の党や政府のエリートの採用、昇進は党により管理されてきた。1980年以降公務員制度の構築がスタートし、試験による採用や、競争昇進、公開選抜といった制度化が進められ、2006年施行の公務員法に結実された。他方、公務員法には党による幹部管理の規定も盛り込まれ、共産党による単一支配の維持を法制化するという政治的な意義を有することになった点を指摘する。

本書では、中国の政治的安定について、あえて民主化という理念的な議

論を避け、現実的な分析を通じて考察しようと試みた。各論文の分析から導き出されることは、現在共産党が実施する諸政策は環境の変化に十分対応できているわけではなく、共産党による一党支配維持のリソースの再構築はまだ模索段階にあるということだ。国家統合の要件を満たすために、現在共産党が講じている政策は、一党支配維持のリソースの再構築という共産党の自己実現の側面がある一方、これまでになく変化に対応し、統治を安定させるという社会的側面も含んでいる。特に統治の安定を急ぐばかりに共産党が講じた政策が、結果的に一党支配維持のリソースの再構築、一党支配の強化にはつながらず、長期的に一党支配の崩壊をもたらす可能性すらある。この2つの側面が両立しない中国の政治は、必ずしも安定しているとはいえない。

〔注〕

- (1) 例えば、興梠は民主化なき改革がさまざまな問題に対する根本的解決にならないことを一貫して述べている（興梠 [2005]）。
- (2) 例えば、唐は、情報公開の拡大を民主化の手段というよりも、統治安定の手段として分析している（唐 [2005]）。

〔参考文献リスト〕

< 日本語文献 >

- 茅原郁生編 [2001] 『中国は何処に向かう』 蒼蒼社。
- 興梠一郎 [2005] 『中国激流—13億のゆくえ』 岩波書店。
- 国分良成編 [2005] 『グローバル化時代の中国』 日本国際問題研究所。
- 編 [2006] 『中国の統治能力 政治・経済・外交の相互連関分析』 慶應義塾大学出版会。
- 小林弘二 [2002] 『ポスト社会主義の中国政治』 東信堂。
- 佐々木智弘編 [2005] 『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。
- 唐亮 [2001] 『変貌する中国政治—斬進路線と民主化』 東京大学出版会。
- [2005] 「情報公開の推進過程」（佐々木編 [2005: 97-130]）。

< 英語文献 >

- Yang, Dali L. [2004] *Remaking the Chinese Leviathan*, Stanford University Press.