

磯部靖著

『現代中国の中央・地方関係——広東省における地方分権と省指導者——』

慶應義塾大学出版会 2008年 x+379+11ページ

しものひさこ
下野寿子

はじめに

現代中国の政治分析において、中央・地方関係の重要性を否定する研究者はおそらく皆無であろうが、その実態はいまだ十分に解明されているとは言い難い。そのなかで、改革開放時代の中央・地方関係については以下のような構図が長らく定説とされてきた。地方分権によって地方政府は一定の財政自主権を獲得し、財政収入の増加を目指して地域経済の振興に努めるようになった。また、地方指導者の昇進の条件として管轄地域の「発展」が重視されるようになったため、地方政府は地元の経済成長に一層邁進するようになった。このような傾向が行き過ぎると地方保護主義の問題が起り、各地で物資の争奪、市場封鎖、重複投資の問題が顕著となった。そして、時には管轄地域の経済成長を優先するため、中央の経済政策に従わない地方政府も出現した。こうした現象に鑑み、昨今では中国中央政府の統治能力の弱体化を問う研究や著作も多い。

このような現状認識に対して疑問を投げかけたのが本書である。本書はいくつかの点で非常にユニークな議論を展開し、1980年代を中心とした改革開放期の中国における中央・地方関係の再考を読者に促している。以下、本書の内容を紹介し、現代中国政治研究における位置づけと批判的考察を試みたい。

I 内容紹介

本書の構成は以下のとおりである。

- 序章 現代中国の中央・地方関係をめぐる諸問題
- 第1章 現代中国における中央・地方関係の分析枠組
- 第2章 省指導者の国政における影響力
- 第3章 省指導者の地方内における統制力
- 第4章 省指導者と利益誘導
- 第5章 省指導者と地方主義批判
- 終章 中央・地方関係研究のパラダイム転換

序章は先行研究に対する批判的見解で始まる。冒頭で著者は、地方分権に関する中央・地方関係の先行研究が省指導者の役割を過大評価してきたと指摘する。その上で、深刻な問題と考えられている地方主義の現象は、地方分権の過程で地方政府、すなわち省指導者の権限が強化されたために起こったのではなく、省指導者が中央から課せられた任務をこなすにはあまりに限定的な権限しか付与されなかったために、省内をまとめきれず起こったという仮説を立てた。これが本書の一貫した主張となり、膨大な資料と議論がその実証のために費やされる。

第1章は分析枠組みの提示である。本書の主題である省指導者の役割分析について、著者は動員型地方分権、二元指導体制の温存、地方内の利益の多元性の3つの分析視点を設定した。さらに、先行研究の「集権か分権か」というゼロサム的な中央・地方関係の分析枠組みを超えるために「融合—委任型モデル」を提示し、省指導者の役割分析から中央・地方関係の全体像を俯瞰しようと試みる。

第2章では、地方分権が中央主導で行われ、地方指導者の役割は先行研究で考えられているよりも限定的かつ受動的であったことを実証する。例えば、経済特区設置が決定された背景には、対外開放の実現、華僑の取り込み、香港返還や台湾問題の解決をにらんだ中央指導部の強い意向が存在したという。省指導者は中央の経済方針を羅針盤として省の経済

政策を策定しようと試みるが、省内は必ずしも省指導者の思惑通りには動かず、対外開放に消極的な組織や人々の存在が随所に垣間見える。

本章でとりわけ興味深い点は、当時の広東省の社会状況を伝える豊富なエピソードの紹介である。例えば、習仲勳が貧困のあまり宝安县（現在の深圳）から香港へ逃亡する人々の多さに心を痛めていたことなど、改革開放が始まった頃の指導者の心中が察せられる。同時に、対外開放の実験地となった広東省では必ずしも斬新な政策が歓迎されていたわけではなく、省指導者が中央からの圧力と省内の抵抗との板挟みにあった逸話も紹介される。省内の抵抗を克服できなかった主因は縦割り行政であり、中央政府各部門が対外開放の号令の下でも既得権益を放棄できなかった実態が明らかにされる。

第3章では、広東省における密輸問題を題材として、省指導者の地方内における統制力について論じている。また、広東省出身でない任仲夷の時代に地方主義が深刻化したことに触れ、省指導者の出身と地方主義との関連性が薄いことを示唆した。

中央は対外開放実現のために任仲夷を広東省委第一書記に着任させた。しかし、縦割り行政を残したまま地方分権が進んだために、省政府各部門の権限が強化された一方で部門間調整はそれ以前よりも困難になった。結局、任仲夷は中央政府各部門の妨害に直面して指導力を発揮できなかった、と著者は結論づける。本章は、広東省内にさえ経済特区に対する妬みが存在していたことを紹介し、特区の存在が省内の利害衝突の原因になっていたことを示唆した。

こうした状況において広東省では密輸が活発化した。当時の状況を振り返ると、経済犯罪に対する地方幹部の認識不足も顕著であり、果たして中央の緊急通知や法令で密輸を取り締まれるのであろうかと疑念を抱くほどである。海南島の大量密輸事件の真の犯人は、地方幹部個人の利益から組織としての権益まで広範にわたる「地方内の利益の多元性」、幹部の認識不足、それに縦割り行政の弊害であったともいえよう。

では、いったい誰が対外開放を進めたのか。本書によれば、広東省での「特殊政策・柔軟措置」の実

施について中央レベルでは確固たるコンセンサスは得られておらず、縦割り行政に縛られた中央政府各部門は中央指導部の方針を軽視して広東省の実験に協力しなかったという。そうした条件の下で活躍したのは、広東省の指導者部ではなく、中央と地方の調整役となった谷牧であった。

第4章は、広東省出身の省指導者は省への利益誘導を図って地方主義を一層促進しがちであるという定説に対する反論である。ここでの利益誘導とは、地元出身者による省指導者就任および広東省の「総合改革試験区」への認定を指す。結論からいえば、葉選平の省長就任や林若の省委書記就任は、幹部の若年化と地元出身幹部の積極的登用で対外開放の促進を目指した中央の方針が貫徹された結果であった。前章の分析結果と合わせて、省指導者が地元出身か否かを問わず、地方主義を抑制することは困難であり、その原因は中央から責務遂行のために省指導者に与えられた権限が不十分であったためと著者は主張する。

もうひとつの利益誘導として取り上げられた「総合改革試験区」の認定については、中央指導部が広東省の対外開放を支援すればするほどに省指導部は成果を出さねばならないという重圧に苦しんだと解釈する。一方、広東省を支援する側の趙紫陽総理でさえ中央政府各部門の縦割り行政を打破することができなかった状況を紹介し、対外開放に対する認識のばらつき、あるいは対外開放がもたらす既得権益の侵害に対する根強い抵抗に注目する。

第3章の密輸の問題も同様であったが、経済過熱是正のための経済引き締め策が取られると、広東省では対外開放にブレーキがかかり、経済体制改革も停滞した。その結果、より根本的な治療方法として政治体制改革が提起された。政治体制改革が十三全大会の主要議題となると、改革開放への追い風が再び吹き始めた。趙紫陽は、広東省が対外開放加速のために中央に提出した提案を基に「総合改革試験区」構想を打ち立て、広東省をその試験区として認定した。こうした一連の政治過程について、著者は、趙紫陽が広東省に試験区としての成果を上げさせ、全国的な改革に結びつけようと図ったものであると解

積する。

本章の議論によると、人事も「総合改革試験区」の認定も、省指導者による利益誘導ではなく、中央での政策論争の結果であった。また、省指導者は優遇措置の適用にともない、中央への従属性を一層強めていった。

第5章では、1988年後半に始まる経済の整備・整頓政策から92年の南巡講話までの時期における中央・地方関係を論じている。ここでは、中央の方針・指示に抵触する地方側の対応を地方主義と定義し、この時期の中央と広東省との関係が対立的であったのか、あるいは従属的であったのかが議論の焦点となる。著者によれば、先行研究の多くが中央・地方関係を集権か分権かの二項対立的図式で理解し、しかも地方悪玉論を前提としているため、地方主義の問題を解決するには中央の権限強化が必要であると説く。しかしながら、対外開放の進展によって広東省では利益の多元化が浸透しており、省内を一枚岩とみる「地方の利益」という概念自体が実態にそぐわなくなっていた。多元化した社会を統制する上で必要な権限は二元指導体制によって阻まれ、結果として省指導者は協力を仰ぐために中央に対してさらに従属的にならざるを得なかった。

このように、地方主義の問題が深刻化したのは地元出身の省指導者が就任したためではなく、中央指導部の方針を押しつけられながらも中央政府各部門の協力を得られなかったこと、そのためやむを得ず自衛措置を講じた結果が地方主義につながったと主張する。著者は、各地で起こった物資争奪戦や市場封鎖についても、中央が要求するノルマ達成に必要な措置であったとみなしている。この点については、地域保護主義が全国的レベルで考えれば経済合理性を欠く行為であったとしても、その地方にとっては合理性を持っていたことを指摘する経済学者もおり、本書の議論に通じるところがある [加藤 2003, 108-110]。

1989年の天安門事件後も改革・開放政策の継続は既定路線であったが、中央では「和平演変」への警戒感や経済政策をめぐる論争が続いており、広東省の対外開放は停滞した。この低迷を突破したのは南

巡講話であり、ここでも中央の政策・方針に広東省が翻弄された様子が報告されている。

最後に、広東省指導部に対する地方主義批判と葉選平の省長辞任の背景について検討している。省長交代については中央と広東省との対立説を否定し、順当な人事にすぎなかったと論じた。一方、広東省指導部に対する地方主義批判が起こった背景として、中央レベルでの政策論争、中央政府各部門など既得権益層による権限回収の正当化、共産党政権への批判といった3つの可能性を指摘した。

以上の議論を集約した終章では、「集権—分権パラダイム」の限界と「融合—委任型モデル」の有効性について説いた。著者は、「融合型」を提起する理由として、(1)地方分権が決定されても、省指導者の自律性は必ずしも高まっておらず、一貫して中央に従属的であったこと、(2)省指導者の任免権が中央にあり、また省指導者は中央委員を兼任していたこと、(3)二元指導体制が存続したことを挙げている。また、しばしば上層機関による権限回収が起こったことから、地方分権の実態は「権限委譲」ではなく「委任」にすぎなかったと強調する。その結果、本書が導き出した結論は、中央の地方に対する統制力は一貫して強かったという主張である。

II 現代中国政治研究における本書の意義

本書は地元新聞や詳細な対外開放史を活用して、広東省での地方分権の様子を事細かに再現しようと試みた力作である。『南方日報』をはじめとする中国語資料は多様なエピソードを提供しているが、著者の主張は一貫しており、常に読者を議論の出発点へと引き戻してくれる。以下では、本書の学問的意義について検討してみたい。

第1に、本書は、地方分権が実施されたにもかかわらず、地方政府は中央の政策を越えて独走できるほど強い権限を手にしたわけではないことを検証した。改革開放後、経済権限の委譲によって地方政府は増収の手段を獲得し、次第に政治的発言力も強めてきたというのが先行研究の描く中央・地方関係像であった。しかし、その行き着く先は地方政府を十

分に統制できない弱い中央である。このような中央・地方関係像に対して、著者は丁寧な反論の仮説を提示していく。極論すれば、著者の問題意識の核心は、中国分裂を根拠とする中国脅威論に対する懐疑にあるといえよう。中央政府の統治能力に対する疑義が強まっているにもかかわらず、地方政府の暴走によってこれまで国家が分裂しなかったのはなぜか。著者の主張は明快である。中央が定めた対外開放実現のために地方は動員される対象であったこと（地方は中央に従属）、二元指導体制が存続していたこと（中央指導部と中央政府各部門は対外開放に関して必ずしも合意を得ていなかったために現場での混乱が起こったが、それは中央レベルの既得権益をめぐる争いが地方に反映された現象ともいえる）、地方分権によって省内に多元的な利益集団が誕生した（省は一枚岩ではない）ことが、その理由である。

中央・地方関係をどのように認識するかは、実態が目に見えないだけに難しい問題である。四川省を中心に中央・地方関係を論じた三宅康之は、本書の著者と同世代の中国研究者であるが、「地方政府がいったん積極的に動き始めると、中央政府の統制は直ちに困難に陥った」あるいは「中央は地方に政策執行や政治的支持を依存する存在」と述べたように〔三宅 2006, 205, 206〕、中央での権力闘争の間隙に経済的利益を追求する強くてしたたかな地方政府像を提示している。省政府さらには基層における政治的ダイナミズムを強調する三宅の議論は、一方で、中央が様々なリソースを用いて地方政府に対する統制を一定程度利かせる余地を生み出したことにも留意しており、中央の統制力の弱さを嘆く論調ではない。むしろ地方の積極性と躍動が、中央との関係に緊張をもたらしたことを重視しているのである。本書と三宅の議論を対比させながら読むことも興味深いであろう。

第2に、本書は広東省指導者像の再構築を試みたことである。著者は、広東省指導者は地方分権の進展にもなってより多くの責務を抱え込むことになったが、職務遂行に必要な権限を必ずしも確保できていなかったという。省指導者の前に立ちはだかる障害は二元指導体制の存続、対外開放に対する省内

の認識不足、地方分権がもたらした省内の利益の多元性など、何れも大きな課題ばかりである。とりわけ中央指導部から仰せつかった地方分権を実施しようとして中央政府主管部門の抵抗にあうあたりは、省指導者のやるせない思いが伝わってくる。本書が描く省指導者は、中央と広東省との板挟みになり、責務の大きさと自らの権限・裁量の限界に苦悩する。対外開放における省指導者の役割を表現するために本書で繰り返し用いられる「受動的」、「限定的」、「従属的」という言葉は、率直に言って、氣勢を上げんばかりの広東省指導者を想像していた評者には新鮮に響いたのである。

Ⅲ 批判的考察

最後に、本書に対する批判的考察を試みたい。本書の読後感として評者が痛烈に感じた疑問は、「受動的かつ限定的」な省指導者がなぜ広東省の高度経済成長を実現できたのかということである。本書が描く職務の重圧に喘ぐ地方指導者の中で、なぜ広東省は経済特区をやり遂げ、目覚ましい経済成長を達成できたのであろうか。著者が指摘した地方主義の問題は残るとしても、「地域開発の担い手として地方政府が重要な役割を果たした(してきた)」〔加藤 2003, 94〕という議論は依然として有効性を保っているように見受けられる。変革への抵抗が強ければこそ、政策を推進するために自ら積極的に行動する指導者が複数いなければ改革開放は実現しなかったのではないか。ましてや1970年代末に始まった改革開放は市場なきところに市場を創出し、鎖国から開国へ向かう根本的な政策転換であった。北京の中央指導部でさえ、実際にはどこへ向かえばよいのかわからなかったであろう。むしろ現場の指導者の方が直観的に正しい方向がわかることもあったのではないだろうか。

この点について、著者は第3章で「省レベルに権限が委任されたとしても、省政府各部門間の調整が難航し、任仲夷は十分に指導力を発揮できなかった実態がうかがわれる」(131ページ)と述べ、また第4章で「広東省で経済発展が実現したのは、地元出

身者が省指導者に就任し、利益誘導を行ったからではなく、中央指導部から重大な責務を担わされ、重圧にさらされた結果であった側面が強い」(206ページ)と論じた。関係部門に指導力を発揮できない指導者の下で、なぜ対外開放が進んだのか。果たして地方指導者への重圧だけで経済発展は可能になるであろうか。あるいは、省指導者が十分に省内を統制できなかった結果として経済が発展したのだとすれば、それは市場経済の混乱・無秩序の部分を過度に強調することになるまいか。経済発展がある種の無秩序・混乱をともなう現象であることは間違いないが、それだけでは拝金主義の枠を出ず、何れ破綻しよう。広東省の経済発展の過程とそのダイナミズムを説明するには、完全に省内を掌握できていなくても構わないが、一定の指導力を持って方向性を示せるリーダーが現場にいたのではないかという期待を捨てることはできまい。

なお、第5章と終章で論じられた、地方主義批判に何らかの政治的意図があったのではないかという点については、やや議論が先走っているように思わ

れる。地方主義批判の背景と意図についてはさらに具体的な実証研究を期待したい。

こうしたいくつかの疑問点は残るが、本書が現代中国の中央・地方関係の再考を促す好著であることは疑いない。また、本書が提供する政治過程分析と、経済学者による中国経済研究とを読み比べることで、広東省での改革開放の実態がより一層明らかになるのではないかと思われる。最後に、本書が質量ともにこの分野の研究書としてふさわしい厚みがあることを指摘しておきたい。

文献リスト

- 加藤弘之 2003. 「地域開発と地方政府の役割」『シリーズ現代中国経済6 地域の発展』名古屋大学出版会 第4章.
- 三宅康之 2006. 『中国・改革開放の政治経済学』ミネルヴァ書房.

(北九州市立大学外国語学部准教授)