

Elizabeth J. Remick,

*Building Local States:
China during the Re-
publican and Post-Mao Eras.*

Cambridge and London: Harvard University
Press, 2004, xxi + 318pp.

いわ ちの のぶ
岩 谷 將

はじめに

本書は1927～37年の国民党治下の南京時代、および80～92年のポスト毛沢東時代の両時期について、徴税と公共財政を主たる検討対象としながら、当該時期の地方政府建設（local state building）すなわち地方政府の機能の複雑化、浸透力の増大、および組織の成長の過程を検証することにより、中国における地方政府の多様性がいかにして生じたかを究明するものである。

本書の構成は以下のとおりである。

- 第1章 地方政府の理論
- 第1部 民国期の地方政府，1927～1937年
 - 第2章 広東省における地方政府建設，1927～1937年
 - 第3章 河北省における地方政府建設，1927～1937年
- 第2部 ポスト毛沢東期における地方政府，1980～1992年
 - 第4章 広東省における地方政府建設，1980～1992年
 - 第5章 天津市における地方政府建設，1980～1992年
 - 第6章 地方政府建設と地方政府の多様性

本書の概要

第1章では用語や概念についての理論的な説明が行われる。著者はまず、中央による国家建設の努力が功を奏したり、しなかったりするのとはなぜか、また中央の政策が施行されたり、されなかったりするのとはなぜかを理解するうえで、地方政府の構造上の地位が非常に重要であると述べ、地方政府の独自性とその重要さを指摘する。それゆえに、著者は地方政府の独立性・国家性（stateness）を強調し、異なる発展の様態を明らかにするためにlocal governmentなる語を用いず、local stateという表現を用いる。

次に国家内の構成要素の多様性について注意が喚起される。著者は、政治学の分野において、研究者が地方政府の多様性を中央政府の建設の問題として扱う傾向や、また地方政府の多様性が往々にして選挙や政党間競争によってもたらされたと考える傾向を問題とする。さらに、既往の研究が国家 社会関係を多面的なものとして扱わず、また地域的多様性を考慮せずに国家を単一なものとして捉え、国家を構成する組成部分に対して注意を払わなかったと批判する。

このような国家内政府の多様性を提起したのち、著者は国家 社会の関係へと議論を進め、「国家」と「社会」という二分法に疑義を挟む。とりわけ地方レベルでは国家と社会の関係は不明瞭で、それはある人物やグループを国家または社会に位置づけようとした際に顕著であるという。この二分法的視角の代替案として、著者はランキンの「管理公共空間」（managerial public space）、黄宗智の「第3領域」（third realm）などを例に挙げながら[Rankin 1993; Huang 1993], 徴税請負人などの人物を国家と社会との空間に存在するものとして概念化する必要性を説く。その際、徴税請負人などの第3領域に存在する人物や組織、すなわちランキンが官僚外組織（extrabureaucrats）とよんだものをどう考えるかが問題であるという。本書に引きつけていえば、これら中間的な組織による仕事の増加を国家建設の現れ

とよべるか否か、端的には徴税請負人の増殖を国家建設の現れといえるかどうかが焦点となる。これに対し著者は、中国において、徴税請負人が永続的な官僚組織を創出するのに寄与し、また実質的な徴税機構を創出するのを助け、結果的にこれらが国家の所有に帰した点を重視する。というのも、本書では国家のアクターが国家の規模を大きくし、その浸透を深め、その機能を高めるプロセスを国家建設とみるためであるという。

最後に基本的な方法論が述べられる。本書は比較を通じた歴史分析を主たる方法とし、3つのレベルでの比較を行っている。それは、(1)政治体制の違いがどのような結果を生むかをみるために、異なる時期の比較を行う。(2)地方政府の多様性の原因と限界を理解するために、地域間比較を行う。(3)探究の幅を広めるため、富裕な県と貧しい県の2つを研究対象とし、地域内比較を行う、というものである。

以下、本書は2部から構成され、第1部では民国期の、第2部ではポスト毛沢東期の比較が行われる。

第1部の導入部では、清朝期から民国期にかけての国家の理念および国家の発展、また当該時期の地方における税と公共財政が概観される。

本論にあたる第2章では、1920～30年代の広東の2つの県（貧しく宗族が弱い南雄・裕福で宗族が強い開平）が比較検討され、第3章では1927～37年の河北の2つの県（静海・定県）が比較検討される。広東における財政構造および請負の検討から、以下の点が導かれる。まず共通点として、両県ともこの時期に収入と支出が増大し、官僚組織は大きくなり、下部への伸張がみられ、多くの新たな機能を備えたことから、国家建設を経験した。ただ、徴税請負人などの官僚外組織に対する統制は比較的弱いものであり、また県に対する省の影響も強かった。次に、以上の共通点がみられるものの、以下の相違点がみられた。それは、第1に宗族などの社会組織の有無が徴税の多寡および官僚組織の規模を左右した。南雄では宗族が弱く地稅改革は成功したが、開平では宗族の抵抗により妥協を余儀なくされた。一方で、結果として宗族が弱い南雄では国家が依存すべき社会組織がないために徴税機構の増大がみられたが、

開平では宗族が介在することにより正規の徴税機構の増大は抑制された。第2に、当該県が主として依拠する税目により、官僚組織に差が生じた。南雄では土地税に頼っており、分散した単位から徴収するために官僚組織の膨張がみられたが、開平では工商税に頼っていたため、徴収コストの関係から請負が主たる形態となり、したがって請負人などの官僚外組織の増長をみたが、正規官僚組織は比較的小さいものとなった。つまり、政府の規模は社会経済構造および国家とエリートの関係如何で決定されたということである。

第3章の河北省についての検討では、以下の点が明らかにされた。まず、両県の財政収支が検討され、新たな機構の組織が必要とされたにもかかわらず、省からの融資はなく紙上の計画に留まり、近代化政策に対する省のコミットメントが欠如していたことが明らかにされる。次に徴税・財政組織が検討され、両県ともにある程度、組織が複雑化したが、県以下にその組織を拡げることはなく、正規官僚組織による国家建設は限定的なものであったと説く。これに対し、田賦徴税請負人などの官僚外組織は、定県で中華平民教育促進会の試みにより一部の官僚外組織が正規化されたが、ほとんどが非正規のまま存続した。ここから、田賦収入の増加は既存の官僚外組織を破壊するのではなく、それらを強化することによってもたらされたことが明らかにされる。営業税についてもほとんどすべてが請負人によって行われ、請負先の決定は広東とは異なり、県にその権限があった。請負制が継続されたのは、徴収にコストがかかる税目であるうえ、費用対効果が得られないと目論みからであり、さらに地域の有力者などが反対したためであるという。そのため河北では官僚組織ではなく、官僚外組織の成長がみられたと述べる。

以上の検討から、両省において多様性が生まれた要因として、著者は以下の点を指摘する。第1に国家建設を行う動機は当該省と中央との関係に起因する。広東では中央政府と対抗関係にあったため、軍費を調達する必要から国家建設に積極的であった一方、河北省は中央との関係がよく、また日本軍の侵略の恐れがある状況では、短期的にコストが極めて

高い徴税・財政の官僚化を行う動機は弱く、官僚化は進展しなかったと説く。また、省と県との関係は、そうした動機がうまく実現されるかどうかに影響を与える。とりわけ県に対し、省がどの程度人事などを統制できるかで大きく異なる。第2に、官僚外組織の正規化には宗族や商人などの社会組織が大きく関わっており、社会組織が発達した広東では、それらと協力することにより官僚化が進展したが、河北ではそうした頼るべき組織が存在せず、官僚外組織を利用することとなったという。

第2部の第3章と第4章では、1980～92年のポスト毛沢東期における広東（南雄・開平）と天津（静海・薊県）の比較が試みられる。導入部では日中戦争から1980年代に至る徴税・財政制度の変遷が概観され、本論への理解を助ける。第2部は第1部と同様、経済構造に注目する一方、政府間関係により注目している。

まず、第3章の検討では、広東省内部でも県により政府の構造や政策の実施について多様性があることが示され、その差異は県と上級政府との関係の違いから生じることが説明される。とりわけ、税の請負方法の差異は多様性を生み出す源泉となり、広東では請負により増収インセンティブが刺激されたことが明らかにされる。また、県の持つ経済的基盤により、政府の徴税・財政システムも異なることが解明される。開放的で工業化の進んだ開平では、上級政府による干渉がより少ない徴税・財政システムが形成され、煙草を中心に地域経済発展を目指す南雄ではより干渉的な徴税・財政システムが形成された。

他方、第4章の天津の県は、広東に比べて上級政府の強い統制下にあり、広東ほど独自性を持つことができなかった。両県とも政府機構の増大がみられ、新たな機能が加わり、国家建設が進展したが、一方で以下の相違も形成された。まず、農業に頼っていた静海は貧しかったが、早期の工業化は繁栄をもたらした。大規模の集団企業を中心とした形態は規模の小さい政府をもたらした。一方、薊県では工業化が遅かったために競争者も多く、また企業も村落単位の小規模なものとなった。そのため、徴税には多く

の組織と人員が必要となった。これらの諸帰結は経済構造と政治的コネクションの違いによってもたらされたと言明される。

以上の両事例の検討から、以下の点が明らかとなった。まず、中央との税収分担の相違が異なる結果をもたらした。広東における請負制は歳入増大に大きなインセンティブを与える一方、より制限のある天津ではそれほどの伸びを示さなかった。また、そのような分担の習慣は県・県以下にも影響を与え、広東では郷鎮に財政面での独立性が与えられたため徴税・財政機構の複雑な発展をもたらしたが、天津のそれは独立性が少なく、組織の分化や浸透も限られていたことが明らかにされた。

結論にあたる第6章では第2章～第5章の事例を比較し、そこから見出された共通のテーマについて検討している。

まず、各章で扱われた各省の国家建設が、果たして民国期の特徴としてドゥアラが論じたような国家の内旋化（state involution）にあたるものであったか否かが検討される〔Duara 1988〕。これに対し著者は、本書の分析からドゥアラのいう内旋化は民国期の河北にのみ当てはまり、その他の事例にはそぐわないと指摘する。

次に、本書で検討された各県の特徴が、既往の諸研究の結果に引きつけつつ明らかにされ、ドゥアラが論じた特徴も時期・地域的な差異を伴った特徴のひとつであることが示される。そして、こうした各県にみられる多様性が生まれる要因として、各地域の社会構造と上級政府の政策が指摘され、さらに民国期では官僚制化の度合い、またポスト毛沢東期には財政請負システムの相違、および地方政府の経済への参入度がその相違の程度を決定したと説く。

一方で、毛沢東時代にシステム移行を経験し、完全に組織が変わってしまったにもかかわらず、ポスト毛沢東期は民国期と類似の現象がみられるという。それは、(1)両時期とも自発的な徴税協力の問題を解決できなかった、(2)両時期とも中央と地方の公平な歳入分配ができなかった、(3)非正規の地方税を回避できなかった、ことであるという。これは地方財政に対する制度的拘束と、それによる財政欠乏が原因

であるとされる。そして、この問題から抜け出す唯一の方法は清朝期以来中国を特徴づける制度的配置、すなわち地方政府の財政的独立を極度に制限する中央集権システムを放棄することにあるとの提言を示し、本書を結んでいる。

本書の特徴と評価

本書の第1の特徴であり、また評価されるべき点は、地域間や地域内の比較を行い、それらを当該地域の特徴と関連付けながら、多様性を見出しつつも一定のモデル化を行い、あわせて多様性が生み出される共通の要因を探究した点である。一般に中国を論じた研究は、同時代を論じたものであっても、地域が異なれば、その多様性ゆえに描かれる像が大きく異なることも少なくない。著者は広範な研究サーベイと本書での検討事例にもとづき、このような地域的な多様性から生じた研究上の様々な中国像を地域的、政治経済的な特性と関連付けることにより、地域的差異や多様性を互いに矛盾なく理解し、また中国に対する異なる視角を地域の特性から生じる差異として統一的に把握しようと模索した。こうした方法は民国期などの地域的多様性に富み、一面的な理解が困難である時期の理解には有用な方法であるといえる。ただ、こうした方法論が、安易な相対主義に陥り、ある制度や構造の多面性から生じる現象を単に地域的な差異に還元し単純化する恐れがある点には注意が必要である。また、本書の第1部で重要とされた社会組織の検討が第3章で行われず、河北省に関する検討では民国期とポスト毛沢東期で検討対象が異なるなど比較の有効性に疑問を生じさせる点が多々あり、着想の効果を損ねている点が残念である。

本書の第2の特徴は、先の特徴と同様比較にあるが、その比較時期のユニークさにある。民国期、およびポスト毛沢東期は、両時期ともに研究上好んで取り上げられる対象であるが、両時期を比較した研究は寡聞にして知らない。著者は両時期がともに中央レベルでの国家退縮の時期である一方、地方レベルでの建設が進展し、多様性が増大した時期である

として、その比較の意義を強調する。無論、そのような傾向がみられるのは確かであるが、一方で両時期の相違、とりわけ毛沢東時代の変化がどのような相違をもたらしているかについて、なお十分な注意が払われる必要があるように思う。特に民国期のような地方の独自性が非常に強い時期と、徴税・財政が中央集権化され、上級機関が下級機関の財政収支を管理する体制(「統収統支^(注1)」)を経験し、そうした前提から請負が試みられたポスト毛沢東期には、地方の自立性に関しておのずから重大な相違がある。その意味で、両時期にみられる3つの共通する類似性の原因を、地方に対する中央の制度的拘束と財政的欠乏に求めるのは早急に過ぎるように思われる。実際には、民国期のような地方に対する中央の統制が弱い時期と、中央集権的な制度的拘束がなお残存するポスト毛沢東期という相違にもかかわらず類似性がみられたというべきである。このような観点からすれば、問題は地方政府に対する中央の制度的拘束や統制力ではなく、地域社会に対する地方政府の徴税能力であり、それを妨げる要因こそが検討されるべき課題であるとの感を抱く。その点で、地方政府に対する中央の拘束力と、地域社会に対する地方政府(あるいは国家)の拘束力とは区別して考察する必要がある。このような前提にたつならば、地方政府および地方社会に対する統制がともに高まったとされる毛沢東時代(その是非の検討も含め)を比較の対象として検討する必要が痛感される。

第3の特徴は、徴税と財政から地方政府建設を論じた点にある。ここで注目されるのが、地方政府建設時における徴税請負人などの官僚外組織(extrabureaucrat)による請負徴税と国家の内旋化(state involution)の関係である。これについて著者は、河北と異なり民国期の広東では宗族などの地方社会グループが郷レベルでの徴税に組み込まれていたため、ブローカーにとって代られることはなく、また県は新たな役所を設け、土地を測量し、新たな税を集めるなど内旋化は生じなかったと述べる(p.241)。しかし、第3章の検討が示すように(p.66)、広東の地方税収の大部分を占めるのは土地税ではなく、主として商業税である。著者は土地税に対する

改革を評価し、内旋化は生じていないとするが、広東の主税たる商業税については、省の商業税の請負権限を県から取り上げることに成功したと述べるに留まり、商業税の請負問題を内旋化との関わりで取り上げていない。確かに、省の商業税に対する権限を県から取り上げたのであるが、肝心の県の商業税については依然として県が請負、すなわち官僚外組織に委託して徴収している点について、なお注目する必要があるように思われる。また、姜(2003)の研究から明らかなように、各県は新税ができるたびに自ら経費の調達を行ったのであり、それらの調達が請負によっている限り、官僚外組織の膨張は避けられない。特に、1930年代の請負の隆盛が、国家権力による浸透の挫折の結果であると姜(2003)が結論づけたのは示唆的である。また、省政府が請負商から借財したり、請負商が省政府の改革に抵抗したりしていた事実も見逃せない。こうした事実を勘案しつつ、著者が引用するドゥアラの「官僚組織が官僚外組織に依存し、両者が同時に増長する」(p.240)[Duara 1988, 74],「歳入を搾り取る努力は、相応する国家組織の正規歳入の増加をもたらさず、正規・非正規間の歳入分割は正規組織の社会統制力を弱める」(p.240)^(注2)[Duara 1988, 74-75]という国家内旋化の定義を想起するならば、河北とは異なる形態ではあるが、商業税の請負を中心とした内旋化が広東にもみられた可能性が大きく、再検討の余地を残している。

ただ、この点、第3章の河北の事例も同様であるが、官僚外組織、とりわけ請負人の増大がみられたとしても、それが実際に内旋化をもたらしたか否かという両者の相関性については、官僚外組織の個々の性格、およびそれを取り巻く環境との関連において、なお慎重に検討される必要がある。なかでも、地方エリートと地方政府の相互依存関係は非常に重要な論点である。また、官僚外組織が即内旋的な作用をもたらすとは限らないように、正規官僚組織の増大(複雑化・浸透)が実態として冗員を生み出すだけの場合もありうる。それゆえ正規官僚組織の増大(複雑化・浸透)を国家建設と捉える本書の視角についても、その増大の内実、特にその

合理性 について検討を注意深く行ったうえで提起されたならば、より有効な分析が可能であったのではないだろうか。この官僚外組織の性格および組織増大の合理性と国家建設の関係については、第1章で提起されているが、そうした顧慮が事例研究の分析において反映されていたならば、より議論が深められたように思われる。この点は、今後様々な地域や時期を対象とする論者によって深められなければならない課題である。

おわりに

本書は県レベルという検討が困難な対象を比較対象とし、国家建設を例に取りながら、中国の地域的多様性と共通の構造的問題を追究した意欲的な著作である。本書の出版を機に、地域や時期を異にする論者によって、近現代中国における地方政治経済の地域的特性や構造的な特性について活発な議論が重ねられることを願って止まない。

(注1) 詳細は南部(1991)第1部第1章を参照。

(注2) 当該箇所ドゥアラ原著は「正規政府機構の歳入の増加がみられるすべての組織は、それに比例して正規政府組織がほとんど制御することができない非正規組織の収入増大を伴う」となっている。

文献リスト

<日本語文献>

- 姜珍亜 2003. 「1930年代中国における徴税請負制度の改革と国家 広東省陳済棠政権の徴税システムの整備の試み」『歴史学研究』(771) 32-44, 61.
- 南部稔 1991. 『現代中国の財政金融政策』多賀出版.

<英語文献>

- Duara, Prasenjit 1988. *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*. Stanford: Stanford University Press.
- Huang, Philip C. 1993. "Public Sphere 'v' Civil Soci-

ety ' in China? The Third Realm between State
and Society." *Modern China* 19(2) 216-240.
Rankin, Mary Backus 1993. "Some Observations on a

Chinese Public Sphere." *Modern China* 19 (2)
158-182.

(慶應義塾大学大学院法学研究科博士課程)