

国分良成著

## 『現代中国の政治と官僚制』

慶應義塾大学出版会 2004年

xii + 266 + 11ページ

なか い よし み  
中 居 良 文

## I

力作である。著者が何者であるかは、ここで紹介する必要はあるまい。各種学会の組織者として、慶應義塾大学東アジア研究所長として、そしてテレビや新聞におけるコメンテーターとして、著者はまさに八面六臂の活躍を続けているからである。ただし、著者が現代中国官僚制の研究者としてその学究生活のスタートを切ったことはあまり知られていないかもしれない。本書が示すごとく、著者国分良成は緻密で手堅い実証型の研究者なのである。

本書は著者の16年以上にわたる研究成果の集大成であり、まさに力作という名に値する。評者はまず、そのような長期にわたってひとつの問題意識を持ち続けた著者の粘りと精神力に感服せざるを得ない。それは著者の個人的力量もさることながら、このような一見地味な研究を支え続けた慶應義塾大学の組織的包容力と学問的伝統に対する感嘆でもある。中国共産党国家計画委員会の興亡を継続的に分析することにより、著者は現代中国の歴史を組織の観点からみるといふ視角を提供した。こうした組織論からのアプローチは従来の日本における中国研究にはほとんどみられなかったものである。本書は現代中国政治の動態を究明するための新たな手がかりを与えた点で画期的である。

では、本書はその題名にあるごとく、現代中国における政治と官僚制の関係について読者に納得のいく説明を与えているであろうか。言い換えれば、「国家計画委員会の栄枯盛衰の歴史」(iiページ)は

その特殊性を越えて、より一般的かつ普遍的な中国政治の全体像を示すことに成功しているであろうか。評者のみるところ、成功は限定的である。本書は中国政治と官僚制に関する一般論というよりは、現代中国の特定の時期における特殊な形態の官僚組織の生態学である。つまり、著者が本書で提供しているのは中国政治研究のひとつの有望な出発点であり、ひとつの上質な通過点であるということになろう。

## II

本書の構成は以下のとおりである。

まえがき

- 第1章 中国官僚制の分析視角——社会主義・近代化・歴史——
- 第2章 建国期の政治と官僚制(1949年—1952年)
- 第3章 第1次五カ年計画期の政治と官僚制(1953年—1957年)
- 第4章 大躍進期の政治と官僚制(1958年—1959年)
- 第5章 経済調整期・文化大革命前期の政治と官僚制(1960年—1968年)
- 第6章 文化大革命後期の政治と官僚制(1969年—1978年)
- 第7章 改革・開放政策の展開と官僚制(1979年—1990年)
- 第8章 改革・開放時代の発展戦略と政治体制
- 終章 計画経済の終焉と官僚制——歴史としての国家計画委員会——

このように、本書は概論が最初(第1章)と最後の部分にあり(第8章、終章)、各論の各章は時系列に並ぶという整然とした形をとっている。しかし、ここではあえて順序を変えて、各章の成り立ちに沿って読み進んでみたい。本書は長い間にわたって書き継がれた論文をまとめたものであり、そうすることで著者の思考の流れをたどることができるからである。本書の諸章をその初出に従って並び換えてみると、以下ようになる。

1987年1月 第2章(1949年—1952年)

1987年 第3章 (1953年—1957年)  
 1991年 第7章 (1979年—1990年)  
 1994年 第4章 (1958年—1959年) と第8章  
 1995年2月 第6章 (1969年—1978年)  
 1996年 第1章  
 1998年1月 第5章 (1960年—1968年)  
 2002年1月 終章

著者は新中国建国期の経済管理組織から研究を開始し、1990年代半ばまでには50年代、70年代、80年代に関する実証研究をほぼ終えていた。それまでの実証研究を踏まえ、中国官僚制という視角から論じたのが本書の第1章の原型となる論文である。その後、著者は残されていた1960年代の実証研究を追加し、2002年には終章の原型となる論文を発表した。この研究全体の総まとめとなる終章を掲載したのは、この一連の研究作業の最初の論文が掲載されたのと同じ慶應義塾大学法学部紀要『法学研究』である。この終章で著者の一連の研究は環を閉じたことになる。

研究の流れとして、実証研究が総論部分に先行している点が注目に値する。先に著者を実証型の研究者と形容したのは、著者が実証—仮説—検証という極めてオーソドックスな研究手法を取り入れているからである。実証研究の手法自体に目新しさはない。こつこつと集めた資料を読み、それらの資料の下に潜んでいる伏流を探り当てるといふ地味な作業である。著者は中国研究者なら誰でも経験するこの苦しくも充実した時間をたっぷりと持ったに違いない。著者の資料の選択と読解は緻密かつ熟練したものである。問題はこれらの実証的な研究が示す中国政治の多様な動態を、総論にあたる諸章が正しく汲み上げているかどうかである。本書の諸章は「既発表の論文を、本書の趣旨にあわせて大幅に書き改めたもの」(265ページ)である。本書の研究書としての成功はこの「趣旨」と「実例」との整合性にかかっているといえよう。

### III

国民党軍との内戦に勝利し、全国をほぼ統一した中国共産党はどのような政府づくりをしたのであ

うか。建国期の政治と官僚制 (1949年—1952年) と題された第2章は、国家計画委員会 (以下、国計委) が成立する1952年11月以前の組織状況を扱っている。著者が注目したのは、1949年10月に成立し54年9月まで存続した中央人民政府政務院財政経済委員会 (以下、財経委) である。財経委はまずなによりも7つの局と12の処 (日本での課) を備え、主要な構成員だけで50人を超えるという本格的な組織であった。著者は、ここから新中国政府は大規模かつ機構の完備した中央政府を持つことに対し肯定的かつ楽観的であり、官僚制化の進行を無批判に受け入れたと指摘する (29ページ)。

一方、著者は財経委にいくつかの「中国的特殊形態」(36ページ) を発見した。まず財経委にはソ連の影響があまりみられない点 (30ページ)。次に、財経委の活動の重点は財政に置かれ、工業の過半を占める私企業は排斥されずむしろ保護された点 (39ページ)。そして財経委は多数の非共産党員を含む「連合政府の官僚制」(36ページ) だった点である。これらの発見は極めて興味深い。なぜならば、建国初期の中国の統治組織が社会主義を標榜しながらも実体は伝統的な社会システムや社会秩序観念を土台にしていたことを示唆するからである [溝口 2004, 258]。

しかし、こうした初期の官僚制は新中国に根付かなかったと著者はみる。中国政府は建国3年目の1952年にはソ連の社会主義建設モデルの全面的学習へと舵を切った (45ページ)。なぜか。著者によれば、政策転換の理由は主に内在的なものである。財経委が革命根拠地の経験をもとに展開した経済政策は、個別・専門化する課題に応えることができず、汚職、浪費、官僚主義といった弊害が発生した。著者はこれらの弊害を「開発途上国が官僚制化過程のなかで抱えた旧社会の遺物」(47ページ) と捉える。では、ソ連モデルはこれら旧社会の遺物を一掃し、経験不足や専門家不足を解消したのであろうか。

第3章は第1次五カ年計画期 (1953年—1957年) の政治と官僚制であり、この章で国計委が分析の中心的な対象として登場する。著者によれば、国計委は中国共産党員だけから構成され自主性を持たない「絶対指導型の官僚制」(49ページ) である。中国に

においてソ連モデルの受容は素早くかつ徹底していた。1953年初頭、毛沢東は中国東北地方を中心に進んでいたソ連学習を全国レベルに拡大した(59ページ)。著者は第1次五カ年計画期に中国における一党支配体制が確立され、同時に中国における官僚制の基礎も固まったと考える(58ページ)。

しかし、ソ連モデルは毛沢東を満足させなかった。毛沢東は1956年3月には既にソ連のやり方に縛られない「独自の路線」(61ページ)を提起していた。毛沢東は重工業の発展のために農業を犠牲にすることは中国の実情に合わないと考えていたし、地方の権限を全面的にとりあげることも現実的ではないと感じていた。従って、著者のたぐみな表現を借りれば「ソ連型の制度化を実現するかしないうちに実際の運用においては社会の要求に応じて党中央はそれを『中国化』させはじめた」(58ページ)のである。この中国化の模索が1958年の大躍進運動に繋がっていったと著者は考える。

発表順で第3章に続くのは改革・開放政策の展開と官僚制(1979年—1990年)を扱った第7章である。第3章と第7章には22年間の間隔がある。しかし、興味深いことに著者はこれらの2つの時期に断続よりも継続をみる。著者によれば、1980年代のいわゆる改革開放期の体制改革とは「より近代的でより合理的な官僚制を構築しようとする姿勢」(174ページ)であり、これは50年代に毛沢東が直面したテーマと同じである。ではこの20数年間で中国の何が変わったのか。著者によれば、政治指導者たちの「共通の認識」(173ページ)である。つまり、著者の表現を借りれば「旧来のスターリン主義的傾向のなかで硬直化し、中国的風土のなかで『人治支配』化した官僚制」(174ページ)では中国の近代化は達成できないという認識である。

指導者たちの認識が変化した以上、国計委も影響を受けざるを得ない。いや、国計委にこそ変化が敏感に反映されるはずである。なぜならば、国計委こそが「停滞的で非制度的な傾向の強い伝統的体質」(174ページ)を持っていたはずだからである。著者によれば、1980年代に国計委の影響力は「長期低落傾向」(176ページ)を示した。もっとも、国計委の

影響力低下は常識的に考えて当然である。中国が市場経済に向かう以上、計画経済を担当する部署の機能は必然的に低下するはずだからである。著者の関心はそうしたマクロな流れではなく、1980年代における制度改革の試みがミクロの部分においていかなる波及効果と問題を生み出したかを指摘することにある。

著者は国計委の役割と権限をめぐる対立・論争をたんねんにたどり、国計委の権限は単純に下降していったのではなく、一時的な上昇を含む複雑な動きをみせたと指摘する。つまり、経済改革の進展と国計委の機能変化とは密接に結びついているというわけである。また、華国鋒や胡耀邦の失脚といった党のトップの変化も国計委の構造的な変動に大きく関係している。国計委は1988年に大きな改組を経験する。ただし、著者は改組イコール権限縮小という単純な図式を信じているわけではない。著者は国計委の度重なる制度換えにもかかわらず、その構成員の変化は比較的小さかったと指摘し、これを「人治」支配の継続性の証しであると考え(203ページ)。

著者の実証的研究は、第4章の大躍進期(1958年—1959年)、第6章(1969年—1978年)と第5章(1960年—1968年)のいわゆる文化大革命期と続く。著者が第5章を発表したのは1998年のことである。分析の対象は国計委に限定されるとはいえ文化大革命期の政治動態の分析に踏み込んだのは画期的なことである。1990年代に入り、文化大革命期の資料が出てきたという事情もあろう。しかし、著者が文化大革命期の政治分析にかける意気込みは大いに見習うべきであろう。われわれはともすればこの時期を「混乱と破壊の10年」とする中国の公式見解をもって画一的に捉えてしまう傾向があるからである(注1)。

著者はこれらの時期を毛沢東による絶対的支配の時期と考える。「中国政治は人治である」(138ページ)。当然官僚制も人的干渉と無縁ではありえない。1950年代後半から70年代後半までの20数年間にわたって、中国の「効率的で健全な組織づくりと制度化」(138ページ)は大きく阻害されたと著者は考える。どのように阻害されたのか。それは本来中立であるべき政府の官庁組織が党内の権力闘争の影響を



受けて動揺し、絶対的指導者による官僚制の私物化が進行したことによってである（138ページ）。合理的な官僚制の追求は1980年代、すなわち独裁者の死と改革者の登場を待たねばならなかった。

## IV

著者は第1章で中国官僚制の分析視角として、社会主義、近代化、歴史の3つをとりあげている。しかし、本書の分析においてこれらの3つの視角はいずれも近代的官僚制の阻害要因として副次的に扱われるにすぎない。本書の実証的諸章を通して一貫して使われている視角は官僚制の制度論である。そして、著者が官僚制というとき、それは欧米の、なかでもウェーバー（Max Weber）の合理的官僚制概念を意味する。つまり、著者は現代中国の歴史を西欧型官僚制の受容と反発の歴史として叙述した。この歴史はいまだ完結していない。なぜなら、中国の官僚制は社会主義、近代化、歴史という3つの制約要因ゆえにまだまだ発展途上にあるからである。

終章の最後の部分のみをみよう。

「繰り返していえば、歴史はわれわれに、経済改革に歩調を合わせた政治改革の導入の必要性を教えている。これらの弊害を是正する最良の方策は政治体制における競争原理、すなわち民主主義の導入しかない。民主化された政治体制のもとでこそ、ある特定の個人や政治集団に左右されない健全な官僚制を育成することが可能となる。少なくとも理念型ではそうである」（256ページ）。

ここで著者がいう「健全な官僚制」とはまさしくウェーバーの合理的官僚制の理念型そのものである。

一国の近代化の歴史を中央官庁の歴史にたどるという手法は、欧米では例えばジョンソン（Chalmers Johnson）が日本の通商産業省について行った研究にみられる〔Johnson 1982〕。ジョンソンの意図は著者と共通している。ジョンソンは日本の近代化を支えた中核的組織のミクロな動きをたどり、組織論の観点から日本の近代政治史を再構成した。ジョンソンの研究と本書とを読み比べることは、多くの知的刺激を与えること確実である。通産省と国計委はい

かにも似ているのである。前者は経済産業省としてしぶとく生き延びているのに対し、後者は廃止された。だが「国計委的なもの」は姿を変えて現在も生き続けているのではないか。また、いわゆる官僚制における「人治」の影響について、ジョンソンがそれを日本的特色として積極的に評価しているのに対し、著者は否定的であるのも興味深い。

比較によって、本書の制約も明らかになる。ジョンソンは城山三郎の小説から通産省高官との面談まで、ありとあらゆる資料を用いることができた。そのため、ジョンソンによる通産省の歴史は「通商白書」を通読するのとは異なった、陰影とニュアンスに富んだものとなった。当然、著者ジョンソンの主観も強く反映されている。国計委に関してはそうした多様な手法が使えなかったことは一目瞭然である。さらに、本書はジョンソンの研究の弱点もまた共有している。ジョンソンが日本の官僚制に当てはめた「物差し」は欧米の経験から抽出された合理的官僚制の理念型である。日本の官僚制が通産省の歴史を越えて、前近代にまでたどれるのではないかという発想はジョンソンにはない<sup>（註2）</sup>。また、通産省も国計委もエリート経済官庁である。これらエリート官庁はどこまで官僚組織全体の利害を代表し、ひいては国益を代表するのか。中国の場合、問題はさらに複雑である。一般の中国人が官僚制度といった場合、まずイメージするのは「官」と「民」との接点に位置する諸官庁、いわゆる基層レベルのお役所である。農民の場合、お役所とは郷鎮政府であり、都市住民の場合、警察署や区役所である。中央のエリート官庁に何が起ころうが「庶民」（老百姓）には関係がないという状態が一般に存在する。ジョンソンも著者も、官僚主義の社会的側面、すなわち一般人の反お役所感情や政治的無関心に触れることまことに少ない。

## V

では、本書はどのような方向に発展させることができるのであろうか。3点指摘したい。

まず、著者が初期の諸章でとりあげ、明示的に比

較の対象とした旧ソ連における国計委(ゴスプラン)との比較研究があげられる。中国の国計委がモデルとした本家の国計委はどのような栄枯盛衰の歴史をたどったのか。なかでも、旧ソ連における改革・開放政策と国計委との関係はどのようなものだったのか。現代ロシアでは情報の開示が進んでいるといわれる。本格的な中ソ比較研究の機は熟したのではなかろうか。

次に、著者が明示的ではないものの、常に意識していたと考えられる官僚制との比較研究があげられる。いうまでもなくそれは現代日本の官僚制である。著者が「ある特定の個人や政治集団に左右されない健全な官僚制」(256ページ)というとき、そこには暗黙のうちに欧米式の官僚制を意識的に取り入れ、合理的かつ生産的な行政体系を打ち立てたとされる国、すなわち日本が意識されてはいないだろうか。この暗示的な比較は明示的に行われるべきであろう。幸い、日本の官僚制については豊富な先行研究が存在する。例えば、村松岐夫は高度経済成長期の日本の行政を、限られたリソースを能率的に活用するための「最大動員システム」と名付けている[村松 1994, 4]。官僚制の日中比較は、われわれがアジアの官僚制を論ずる際に陥りがちな習慣、すなわち欧米モデルの受容度によってその制度の「先進性」や「合理性」を計るという習慣から脱却する手がかりを与える可能性がある。

第3の方向は比較をヨコではなく、タテに広げることである。著者は第1章で「歴史」としての官僚制として、「中国官僚制の歴史的根強さ」(18ページ)について簡単に言及している。一方、われわれは歴史としての官僚制について既に数多くの研究が行われ、そのうちのいくつかの研究は通説化していることを知っている。例えば、中国においては宋代初期に官僚制度の基本形が既に完成していたということなどである[宮崎 1963]。また、中国のいわゆる「近代化」についてもその開始をアヘン戦争にみる通説に対し、強力な批判があることを知っている[溝口 1989, 2004]。そして、われわれはまた著者の勤務する慶應義塾大学には新中国成立以前の歴史研究に関してはまさに錚々たる先達が揃っていること

を知っている。著者が諸先輩への気兼ねから、あるいは自分の守備範囲を広げすぎないようにという気遣いから、研究対象を新中国に、しかも制度論に限定したとしたら、あまりにももったいない。

本書の終わり近くに改革・開放時代の政治課題を概観した第8章が置かれているのももったいない。われわれは著者が現代中国の抱える諸問題を手際よく簡潔にまとめることに秀でていることは良く知っている。本書はミクロレベルの実証研究に徹すべきではなかったろうか。

## VI

著者が現代中国官僚制度論の分野をほとんど独力で切り開いてきたことは疑いがない。また、この分野で著者の見識・熟達の域に達する研究者が簡単に出てくるとも思えない。とすれば、上述したような本書の展開は著者自らに担ってもらうのが一番効率的ではなかろうか。著者は永年の研究を一書にまとめて「ほっと一息」ついているかもしれない。しかし、この分野の研究をさらに深化するために、著者にまだまだ頑張ってもらいたいと願うのは評者だけではあるまい。

(注1) 著者の文化大革命への取り組みは、国分(2003)にみることができる。

(注2) 日本の官僚制が江戸末期には組織形態としてはほぼ完成されたものであったという事実は、例えば旧事諮問会(1986)にみるすることができる。

## 文献リスト

<日本語文献>

旧事諮問会 1986.『旧事諮問録——江戸幕府役人の証言——』上・下 岩波文庫。

国分良成 2003.『中国文化大革命再論』慶應義塾大学出版会。

溝口雄三 1989.『方法としての中国』東京大学出版会。—— 2004.『中国の衝撃』東京大学出版会。

宮崎市定 1963.『科挙——中国の試験地獄——』中公

新書 中央公論社.

村松岐夫 1994. 『日本の行政——活動型官僚制の変  
貌——』中公新書 中央公論社.

<英語文献>

Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese  
Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-  
1975*. Stanford: Stanford University Press.

(学習院大学法学部教授)