

現代中国における政策形成をめぐる 中央・地方関係

磯 部 靖

1. 問題の所在

中華人民共和国（以下、現代中国と略称）においては中央集権的な政治体制のもとで中央の指導者に権力が集中しているとみなされているにもかかわらず、なぜ時として政策が徹底されずその効果が一時的かつ限定的なものに終わることがあるのか。例えば、政府機構改革を断行し組織の統廃合や人員の削減を行ってもやがてまた機構の肥大化が起こったり、違法な土地収用や不動産バブルは規制を強化することで一時的に鎮静化したとしても、ほとぼりが冷めると問題が繰り返されることになる。乱取費とも呼ばれる公的機関による不当な費用徴収や、不要不急の建設プロジェクトに大量の公的資金を投入するいわゆるハコモノ行政と地方債務の深刻化は、再三にわたる取り締まりにもかかわらず後を絶たない“慢性病”ともいえる様相を呈している¹⁾。

さて、これまで現代中国の中央・地方関係については数多くの研究がなされてきた。例えば、インフレーションが繰り返される政治的メカニズム²⁾、財政改革による影響³⁾、中央による地方に対する人事権行使の仕組み⁴⁾、対外開放の進展をめぐる政治過程⁵⁾、不動産バブルが繰り返される政治的メカニズム⁶⁾など、現実には起こってきた諸問題を事例として研究を行い、現代中国の中央・地方関係についての理解を深めることに寄与してきた。

確かにこれらの研究からは学ぶべきものが少なくない。その一方で、中央と地方の間、地方内あるいは中央内部での指示の伝達や政策調整がどうなっているのかという観点からの研究は必ずしも多くはない⁷⁾。1980年代末から1990

年代初頭にかけての一時期、マイケル・オクセンバーグ (Michel Oksenberg) やケネス・リバサル (Kenneth Libenthal) らが、改革開放期の中国における政策形成についての先駆的研究⁸⁾を行い注目が集まったものの、残念ながらその後につづくめばしい研究成果はほとんど見あたらないといっても過言ではなからう。

これらオクセンバーグやリバサルたちによる研究は、当局者に対するインタビュー調査を多用し、それまでは知りえなかった政策形成過程の詳細を明らかにしたことで、現代中国政治に対するわれわれの知見を深めることに大きく貢献した。ただし、こうした研究が実現したのには、彼ら自身の研究者としての能力の高さのもとより、時代にめぐまれた側面があったことも否定はできないであろう。

実際のところ、彼らが当局者にインタビュー調査を行ったのは、胡耀邦や趙紫陽といった改革派として名高い指導者たちが政策を統括していた 1980 年代の一時期であり、海外に向けて改革開放政策をアピールすることも意図して、外国人研究者に対し比較的オープンな姿勢がとられていたといわれる。ところが、1989 年に起こった天安門事件以降は開放的なムードがいきになくなり、とりわけ習近平政権成立後は情報統制も厳しくなったことから、当局者たちは肅清を恐れて口を固く閉ざしてしまっている。また、近年では中国に赴いた研究者が当局に拘束されるという事件も相次いでいて、現地調査がはばかれる状況がつづいていたさなかに、コロナ禍も起きてしまったことで、かつてオクセンバーグやリバサルらが採用した手法を用いて研究を行うのは、現状において至難の業であるといわざるをえない。

そこで本稿では、当局者へのインタビュー調査あるいは門外不出の機密資料に依存して研究をするのではなく、すでに公開されている膨大な数の資料をひとつひとつ丹念に読み込むことで、研究に有用な資料を見つけ出すという手法を採用する。こうした手法を用いて、現代中国では中央集権的な政治体制のもとで中央の指導者に権力が集中しているとみなされているにもかかわらず、なぜ中央で打ち出された政策が地方において必ずしも効果を上げず、時としてないがしろにされてしまうのかという問題を解明したい。具体的には、まず中央

から伝達された政策や指示が地方において実行可能な形に具体化されていく過程での問題を、つぎに政策や指示を発する中央の側における内部統制の問題を考察していきたい。

なお資料的制約から、本稿で中心的に扱われるのは1980年代と1990年代に起きた事象であるが、政治体制の連続性もあいまって、近年の中央・地方関係を理解するうえでも資するところがあると考えられる。また、本稿では政策形成過程での問題を考察することに焦点をあて、政策や指示が実際にどのように実行されたのかという問題については別途機会を改めて扱いたい。なお、次節以降、表が多用されるため、節番号に合わせて表の番号を付していく。

2. 地方での政策形成をめぐる調整問題

現代中国における政策形成とは、まず中央で打ち出された政策や指示が文書で伝達され、それに基づき地方の実情を踏まえた実施方法が文書の形で策定される過程と捉えることができよう。そこで本節では、中央から文書の形で伝達された政策や指示が、地方において具体的な実施方法に起案されていく過程での問題を考察したい。

(1) 指示の伝達問題

国務院名義で発せられた政策や指示を記した文書の約70%は、各省の実情に合わせて具体的にどう実行するのかを、国務院に報告することが求められるものであるといわれる⁹⁾。以下では、国務院から発せられた文書が広東省に伝達されたのち、具体的な実施方法が公布されるまでにおよそ6か月もかかったことから、時の趙紫陽総理が激怒した事例について見ていきたい。

この件についての告発によると、もともと当該文書は国務院が3月29日に発出し、その文書を受け取った広東省政府から広州市政府に送られるまでに70日あまりかかり、それから広州市政府が具体的な実施方法を策定するまでに110日ほども要し、9月末になってようやく公布されるにいったということである¹⁰⁾。

表 2—1 広東省政府から広州市政府に文書が伝達されるまでの過程

① 4 月 1 日に省政府辦公庁秘書処が國務院から財政政策関連の文書を受け取ってから、主管部門や文書の送り先について同辦公庁副主任の承認をえて決定し、決定事項を同庁保密室で登録してから発出するのに 5 日かかった。
② 主管部門に指定された省財政庁に文書が届き、庁長・副庁長の 3 名に 4 日間かけて回覧してから同庁辦公室で会議を開き、文書に記載されている政策の実施方法を検討し、検討結果について省政府辦公庁に知らせるための文言を起草してから、庁長たちの承認をえて省政府辦公庁に回答するのに 13 日を要した。
③ 検討結果に対する省政府辦公庁からの意見を踏まえ、再び省財政庁で協議し、協議結果を省政府辦公庁に戻すのに 13 日かかった。
④ その後、省政府辦公庁総合処で文案を作成してから、それについて財政・貿易担当の省政府副秘書長に意見をうかがうのに同副秘書長が出張中であったため 10 日かかり、さらに担当の副省长から承認をえるのに 21 日かかった。
⑤ 以上の過程を経て作成された文面を印刷所に送り、できあがったゲラに省政府辦公庁主任が目を通し加筆修正をしてから、6 月 1 日に発出するまでに合計で 11 日かかり、トータルで 70 日あまりを要してようやく広州市政府辦公庁に発出できた。

まず文書が広東省政府に届いてから広州市政府に伝達されるまでに、表 2—1 で示した過程をたどった¹¹⁾。

広東省政府から広州市政府に文書が伝達されるまでのポイントをまとめると以下の通りである。

- ・ 國務院から文書を受け取り、まず省政府辦公庁内で検討するのに 5 日
- ・ 省財政庁の庁長・副庁長から承認をえて、省政府辦公庁に回答するまでに 13 日
- ・ 省政府辦公庁によるフィードバックを踏まえて、省財政庁から省政府辦公庁に再回答するまでに 13 日
- ・ 出張中の省政府副秘書長から承認をえるのに 10 日、さらに担当の副省长から承認をえるのに 21 日

以上のように、広東省政府から広州市政府に文書が伝達されるまでの過程で、各組織内での検討と組織間のやり取りでかなり多くの時間を要しているのがわかる。

表 2—2 広州市政府に文書が届いてから具体的な実施方法が公布されるまでの過程

①広東省政府辦公庁から広州市政府辦公庁が文書を受け取り、その後、市財政局が主管することになり、まず同局長・副局長 5 人の間で文書を回覧するのに 8 日かかった。
②市財政局内の科長・副科長 9 名と科員 18 名の間で文書を回覧するのに 50 日近くを要した。
③ 8 月 19 日に同局予算科の科長が出張から戻り文書に目を通したところ、市政府名義で公布する必要があると気づいたため、その旨一文を起草してから同局長の承認をえて、8 月 28 日に市政府辦公庁へ通知された。
④市財政局からの指摘を受け、1 か月をかけて、まず市政府辦公庁秘書処が文書の修正を行った。
⑤市政府辦公庁主任の承認をえてから、修正済みの文書を 3 人の副市長に回覧したところ、そのうちの 1 名から、市政府辦公庁と市財政局で協議して再修正するように求められ、それに 10 日あまり要し、その後、出張から戻ったもう 1 人の副市長の同意をえた。
⑥さらにもう 1 人の（常務）副市長による承認も必要であったが出張中のため、それから 5 日後にようやく同意をえられ、最終的には 9 月 29 日になって具体的な実施方法を公布することができた。

つぎに文書が広州市政府に届いてから具体的な実施方法が公布されるまでに、表 2—2 で示した過程をたどることになった¹²⁾。

広州市政府に文書が届いてから具体的な実施方法が公布されるまでのポイントをまとめると以下の通りである。

- ・市財政局内で文書を回覧するのに 50 日近く。
- ・市財政局で文書について検討してから市政府辦公庁に送り返されるまでに 1 か月ほど。
- ・市政府辦公庁で文書を修正するのに 1 か月。
- ・副市長たちに文書を回覧し同意をえてから具体的な実施方法を公布するまでに 10 日ほど。

以上のように、広州市政府に文書が届いてから具体的な実施方法が公布されるまでに百日以上も要しているのは特筆すべきことである。文書を幹部や担当

表 2—3 国務院から発出された文書への山東省政府の対応

<ul style="list-style-type: none"> ・1982年1月から10月までに受け取った国務院発出の文書は151件で、具体的な実施計画の報告を求められる案件は109件であった。そのうち100件は報告済みで、9件は対応中であるが、とりわけ問題が複雑かつ広範囲にわたる2件は対応に2か月以上もかかっている。
<ul style="list-style-type: none"> ・国務院辦公庁名義で発出の文書は40件で、そのうち18件が対応を求められる案件であった。すでに17件は解決済みで、残り1件は対応中である。
<ul style="list-style-type: none"> ・対応に相当な日数を要しているのは、部門間での業務の押し付け合いや不作為のために、検討や調整に時間がかかっている案件である。

者に回覧するだけでもかなりの日数を要しており、出張中の者もいたことから非常に日数がかかってしまっている。それに加えて幹部からの要求に対応するのにも大変な日数が費やされている。中央から打ち出された政策や指示を受けて具体的な実施方法を起案して公布するまでに、これほどまでの日数を要してしまう現実があるというのは、中央・地方関係の実態に対する理解を深めるうえで極めて興味深い。

(2) 地方内の政策調整問題

それにしても、そもそも中央から打ち出された政策や指示を受けて地方で具体的な実施方法を起案し公布するまでに、なぜこれほどまでの日数を要してしまうのであろうか。このようにならぬ日数を費やして対応しなければならない事案はどのくらいの頻度で発生するのであろうか。以下、山東省政府が国務院から受け取った文書を事例に検証してみたい。国務院から発出された文書への山東省政府による対応は、表 2—3 に示した通りである¹³⁾。

国務院から発出された文書への山東省政府による対応を見て指摘できるポイントは、以下の通りである。

- ・中央から発せられた政策や指示は、地方において具体的な実施計画の策定が求められるものが少なくない。
- ・案件によって、すぐに実施可能なものと、検討や調整に多くの時間を要するものがある。

表 2—4 省級政府の規模

	省級政府部門数	省内各級総定員数	省内各級総現有人員数
北京市	58	56,640	82,048
天津市	57	50,155	69,008
河北省	46	226,633	313,747
山西省	47	134,250	229,970
内モンゴル自治区	45	119,915	182,995
遼寧省	45	146,855	231,050
吉林省	46	92,410	113,250
黒龍江省	48	146,240	216,043
上海市	53	53,050	55,921
江蘇省	47	192,605	263,602
浙江省	45	144,755	208,275
安徽省	48	150,855	228,538
福建省	45	101,070	151,562
江西省	43	135,390	207,858
山東省	50	231,850	419,274
河南省	47	232,800	382,285
湖北省	45	161,250	254,962
湖南省	47	202,380	330,740
広東省	46	226,900	314,142
広西チワン族自治区	47	132,673	212,173
海南省	32	27,985	44,518
四川省	50	382,779	545,235
貴州省	45	119,085	169,965
雲南省	44	177,040	251,381
チベット自治区	38	28,017	23,017
陝西省	47	138,500	245,379
甘肅省	45	91,798	117,636
青海省	34	29,179	40,395
寧夏回族自治区	38	23,248	34,427
新疆ウイグル自治区	48	92,975	113,430
合計	1,376	4,049,282	6,052,826

出典：「中国地方政府機構改革」編輯組編「中国地方政府機構改革」（北京：新華出版社，1995年）をもとに筆者作成。

表 2—5 地方各級政府の総数等

	省級 (34)	地級 (333)	県級 (2846)	郷級 (38755)	人口 (万人)	面積 (km ²)
北京市			16	333	1374	約 1.7
天津市			16	248	1082	約 1.2
河北省		11	168	2255	7731	約 19
山西省		11	117	1396	3534	約 16
内モンゴル自治区		12	103	1024	2441	約 118
遼寧省		14	100	1355	4192	約 15
吉林省		9	60	937	2609	約 19
黒龍江省		13	121	1240	3574	約 46
上海市			16	215	1462	約 0.634
江蘇省		13	96	1261	7832	約 10
浙江省		11	90	1360	5000	約 10
安徽省		16	105	1498	7083	約 14
福建省		9	85	1107	3861	約 12
江西省		11	100	1563	5026	約 17
山東省		16	137	1824	10096	約 16
河南省		17	158	2451	11444	約 17
湖北省		13	103	1249	6173	約 19
湖南省		14	122	1937	7327	約 21
広東省		21	122	1606	9502	約 18
広西チワン族自治区		14	111	1250	5659	約 24
海南省		4	23	218	925	約 3.4
重慶市			38	1029	3404	約 8.2
四川省		21	183	3440	9121	約 49
貴州省		9	88	1440	4529	約 18
雲南省		16	129	1407	4769	約 39
チベット自治区		7	74	697	332	約 123
陝西省		10	107	1312	4023	約 21
甘肅省		14	86	1357	2783	約 43
青海省		8	44	403	587	約 72
寧夏回族自治区		5	22	240	684	約 6.6
新疆ウイグル自治区		14	106	1103	2283	約 166

* 香港特別行政区, マカオ特別行政区, 台湾省については省略

出典：中華人民共和国民政部編『中華人民共和國行政区划簡冊 2020』北京：中国地図出版社，2020年，1—8頁。

表 2—6 市政府の規模

市政府（深圳市・長沙市）の規模

	市政府部門数	定員数	現有人員数
深圳市	40	5,200	5,138
長沙市	42	5,201	6,243

出典：『中国地方政府機構改革』編輯組編『中国地方政府機構改革』（北京：新華出版社，1995年）をもとに筆者作成。

遼陽市（遼寧省）および管轄下にある県・郷鎮の規模

	市政府部門数	市定員数	県定員数	郷鎮定員数
遼陽市（遼寧省）	41	2,750	1,330	1,830

出典：『中国地方政府機構改革』編輯組編『中国地方政府機構改革』（北京：新華出版社，1995年）をもとに筆者作成。なお市定員数の内訳は、共産党機関 12%，政府機関 77%，人民代表大会・政治協商会議・民主党党派等 11%となっている。

表 2—7 県（県級市）政府の規模

	政府部門数	総定員数	共産党機関定員数	政府機関定員数	人代・政協等定員数
平度市（県級）	25	850	127（15%）	663（78%）	60（7%）

出典：『中国地方政府機構改革』編輯組編『中国地方政府機構改革』（北京：新華出版社，1995年）をもとに筆者作成。平度市は山東省青島市管轄下の県級市である。なお、カッコ内は総定員数に占める割合を示す。

中央から発せられた政策や指示への対応には、以上のように省内各組織間での調整のために相当な時間を要するということであるが、まずは表 2—4 で省級政府の部門数と定員数などを確認しておこう。

さて、現代中国の地方行政階層は省級以下、地級、県級、郷級といった構造になっており、表 2—5 で示したように、省級をはじめとする地方各級政府は膨大な数になる。このように、地方各級政府の数は膨大であるが、各級政府内の部門数と人員数も相当な数にのぼる。データはやや古いが、参考までに表 2—6 と表 2—7 で、市政府と県（県級市）政府それぞれの部門数と人員数を一例として示しておくこととする。

表 2—6 と表 2—7 からは、市政府や県（県級市）政府でさえも相当な規模で

表 2—8 国務院から発出された文書に関する山東省、湖南省、広東省による対応の違い

<ul style="list-style-type: none"> ・山東省政府は国務院から文書を受け取った翌日には電話会議を開き、中央が打ち出した方針を関係部門に伝えた。3月31日には県級以上の機関と企業に国務院からの文書を発出し、5月5日には正式に省政府名義の実施方法を伝達した。
<ul style="list-style-type: none"> ・湖南省政府は4月1日に国務院から文書を受け取り、当日のうちに関係する指導幹部に文書を送った。その後、省財政庁を主管部門として、13日間で国務院からの文書と省政府が策定した具体的な実施方法を県級にまで伝えた。
<ul style="list-style-type: none"> ・広東省政府が当該文書を広州市政府に伝えるのにおよそ70日もかかった。

あり、政策形成をめぐって前述した広東省政府と広州市政府の間で起こったのと同じような過程が繰り返されるとすると、中央から打ち出された政策や指示が現場レベルで実施されるまでに、トータルで非常に多くの日数を要することは想像に難くない。

(3) 政策形成過程の地方差と地方の自律性

先に、中央から打ち出された政策や指示に対する地方の扱いは案件によって異なることを確認したが、今度は同じ案件についての各省での対応の違いについて見ていきたい。そこで、既述した広東省政府と広州市政府の間でやり取りされた文書に対する他省での扱いを取り上げることとする。この文書に対する山東省、湖南省、広東省それぞれの対応の違いは、表 2—8 に示した通りである¹⁴⁾。

表 2—8 にあるように、同一文書に関しての山東省、湖南省、広東省による対応の違いを比較してみると、広東省による対応の遅さが際立っていることが一目瞭然である。同一文書について各省で対応の違いが生まれてくるのはなぜなのであろうか。当然のことながら、自省にとって都合が悪い政策はなるべく引き伸ばすなり、棚上げにしようという意志が働いていたとも考えられる。はたまた「地方のエゴ」だとか「地方の抵抗」などといった観点からも、解釈ができるのかもしれない。

その一方で、本稿で丹念に検証してきたように、中央から打ち出された政策や指示を受けて地方内で具体的な実施方法を策定していく過程での調整の難し

さという、組織の問題として捉えることもできよう¹⁵⁾。

3. 政策形成をめぐる中央の内部統制問題

中央・地方関係を研究するにあたっては、地方の側の問題はもとより中央側の問題もあわせて考察することによって全体像を理解できるのはいうまでもない。そこで以下では、政策形成にかかわる中央の側の問題について考察を深めていきたい。

(1) 政策や指示の内容にかかわる問題

建国以来、国務院から発せられた行政法規と規程の件数だけでも、1985年時点で約2千もあったという¹⁶⁾。同様に、2001年11月に開催された中央経済工作会議での朱鎔基総理の発言によれば、国家計画委員会と財政部だけで、それぞれ一年で数千もの各種文書を発しているとのことである¹⁷⁾。以下では、これだけ多くの法規や文書が発せられることにともなう問題を、中央政府各部門から発せられてきた法規について、1983年から行われた調査（総点検）に基づき見ていきたい。

まず挙げられるのは、数多くの法規が発せられることによる重複と混乱の問題である。上記の調査でも、すでに存在する法規との矛盾や法規間の関係が不明確なために混乱が生じていると指摘されている。例えば都市開発について、「国家建設用地条例」第8条では、地・県級以上の政府が批准することになっている一方で、「都市計画条例」第31条では、都市主管部門の批准を受けるとしているために混乱をきたしていたということである¹⁸⁾。

また、時代に合わなくなった法規がそのまま改正も廃止もされずに残っている問題も指摘されている。例えば、財政部や労働人事部など10部門についての統計では、すでに発せられた557の法規のうち335件は廃止すべきで、13件は修正すべきであるものの、いずれも手をつけられないまま放置されているという¹⁹⁾。

そのほかにも、法規の執行状況をモニターしフィードバックするメカニズム

が欠如しているために、法規はあっても守られない問題が深刻化していると指摘されている。例えば、「森林法」が公布されても乱伐が時として起こるのは、はなから当事者に関連する法規を守る気がないばかりでなく、そもそも法の内容が現場の実態に合っておらず、モニターやフィードバックを行うメカニズムもないためであると批判された²⁰⁾。

すなわち、中央からは法規が出されっぱなしになっていて、それをモニターすることもフィードバックすることもないので、結局は現場で骨抜きにされてしまうという事態に陥っていると考えられる。この問題はさながら「乱発のジレンマ」ともいえよう。すなわち、中央からの法規や文書は出せば出すほどよいわけでもなく、内容が矛盾していたり現場の実情に合っていない法規や文書をいくら発したところで、受け取る側に見てみたら、それぞれ都合のよい解釈ができるし、責任逃れもできることになる。こうした中央から発せられる法規や文書の問題が、地方における政策執行の遅延や不作為の温床にもなっていると思われる。

(2) 中央内の調整不足と足並みの乱れ

なぜ、先に見たような「乱発のジレンマ」が起きるのであろうか。その背景には、中央政府各部門間の調整不足と不作為があると考えられる。そこで以下では、これらの問題を前述した法規の総点検への対応を事例に考察したい。

そもそも法規の総点検が実施された背景には、建国以来、既述したように国務院と中央政府各部門そして各省が発してきた行政法規と規程の件数は、国務院から発せられたものだけで約 2 千も存在していたが、改革開放政策の進展により時代遅れになったものも少なくないという認識があった。そこで、中央政府各部門と各省に対し 1983 年 9 月から 1 年間をかけて、過去に発せられた法規や規程について総点検（調査）が指示されることになったのである。

ところが 1985 年 6 月の時点で、国務院傘下の 55 部門のうち、財政部など 18 部門はすでに廃止や修正をする法規のリストを作成した一方で、残り 37 部門の対応はバラバラであった。そのなかでも外交部や国家民族委員会など 5 部門にいたっては、ようやく点検に着手したばかりというていたらくであったと

表 3—1 アジア通貨危機への対応策の形成過程

① アジア通貨危機が経済発展にもたらした影響を克服するにうえて、鉄鋼企業が直面する困難を解消するとともに、加工貿易を規範化するため、1997年に国務院の指導的地位にある幹部が、加工輸出企業に対して国産鋼材を使用することを促進する方針を打ち出し、関係部門にその方針に基づき具体的な案を策定するよう指示した。
② しかし、その指示を関係部門は真剣には取り扱わず、半年かけて出てきたのは、煩雑でコストもかかりすぎる実効性のない案であった。
③ 1998年9月に国務院の指導的幹部が再び関係部門の責任者に対して改善策をすぐに出すよう指示したものの、彼らはまたしても部下に責任を丸投げして、再度出てきた案もやはり実効性のないものであった。
④ 1999年3月中旬、国務院の指導者が関係部門による度重なる不始末を批判した末に、ようやく増値税減免という具体策の提案がなされるにいたった。

のことである。各省（直轄市・自治区）に関しては、北京市、上海市、天津市、河北省において作業がほぼ終了し、すでに国務院に報告が上がってきていたが、そのほかの各省ではまだ対応中であった²¹⁾。

以上のことから、法規の総点検について国務院から出された指示に対して、中央政府各部門・各省の対応がバラバラであったことがわかる。こうしたことも法規に関する前述した「乱発のジレンマ」が起る背景にあるのであろう。

(3) 中央指導者の限界

では、なぜ国務院から指示が出されているにもかかわらず、中央政府各部門の間で調整不足や足並みの乱れが起るのであろうか。以下ではこの問題を、国務院や中央指導者による調整能力の限界という観点から考察したい。

まずは政策形成をめぐる中央政府各部門間の調整の難しさを象徴する事例として、1990年代末に起こったアジア通貨危機への対応策をめぐる混乱について見ていきたい。国務院の指導者がアジア通貨危機への対応策作成を指示してから最終的に具体案がまとまるまでには、表 3—1 に示した経緯をたどった²²⁾。

アジア通貨危機への対応策形成過程から読み取ることができるポイントは以下の通りである。まず国務院の指導者からの指示を、関係する各部門は1年以上もたらい回しにしていたという点は特筆すべきといえよう。中央内部におい

表 3—2 国務院による中央政府各部門間の調整

・かつては、それぞれの部門がいちいち国務院に他部門との調整を要請してきた。
・当事者同士で調整もしないで依頼をしていくことから、国務院秘書長は部門間の調整のために多忙を極めていた。
・その後は原則として、国務院は直接的には部門間の調整はせず、まずは部門間で調整を試みて、それでも無理な場合は国務院に報告をするとした。そのような場合に限り、国務院秘書長が部門間の調整にあたる。それでも解決しない場合には国務院全体で仲裁することに改めた。

てさえ、これほどまでに遅延行為や不作為がはびこっているということから、われわれは中央・地方関係を論じる際に、とかく中央と地方を二項対立的に捉えてしまうことを戒めなければならないと再確認させられる。また、中央政府各部門の側からしても、各部門間の調整を要する案件に関しては気乗りがせず消極的対応に終始するきらいがあるものとうかがえる。

このように中央政府各部門同士での調整に任せておいては埒があかないので、結局のところ国務院が部門間の調整に乗り出さざるをえなくなる。朱鎔基によると、国務院による中央政府各部門間の調整は、表 3—2 のような事情になっていたということである²³⁾。

こうした朱鎔基の言からも、中央政府各部門間の調整の難しさが伝わってくる。また、国務院秘書長が部門の間を取り持つために東奔西走していた労苦は察するに余りある。

さて朱鎔基によると、毎年、国務院辦公庁には中央政府各部門および各地方から 6 万件あまりの情報が上がってくるとのことである。スクリーニングを経て、そのうちの 1 万件あまりを実際に朱鎔基が目を通すことになっていたという²⁴⁾。

朱鎔基の証言からは、国務院および総理が平素どのくらいの数の情報に接しているのかがうかがえて大変興味深い。そのなかでもとりわけ興味深いのは、朱鎔基が年間に目を通している情報が 1 万件あまりだということである。国務院総理として内政・外交の諸課題に対処するのに多忙を極めている朱鎔基が、年間 1 万件あまりの情報に目を通すことは容易ではなかろう。また、例え年間

に1万件あまりの情報に目を通してはいえ、時間的制約や体力的限界からして、それら1万件あまりの情報すべてについて必要十分な対応をとることが困難なのは想像に難くない。とすると必然的に、重要度に応じて取捨選択をして対応せざるをえないのではなかろうか。

それゆえに、中央政府各部門間の調整でどのような問題が生じていようと、また地方においていかなる事案が起きていようとも、そのすべてに対処するのは不可能なため、最重要課題に注力するなり、一罰百戒的に取り締まりを行うのが関の山といえよう。中央指導者は強大な権力を有しているとはいえ、政策に対する中央政府各部門および各地方による遅延行為や不作為が後を絶たないのは、このような事情も関係しているのであろう。

そういうこともあってか、朱鎔基は中央と地方にはびこる形式主義や不作為を、以下のように嘆いている²⁵⁾。

- ・国家計画委員会と財政部だけでも、それぞれ一年で数千もの文書を発しているが、それらのすべてを誰も把握できていない。
- ・会議も、ただ開いただけで終わり。
- ・中央が文書を発出し、各省も下級政府に文書を発するけれど、政策がきちんと実施されているのかは誰にもわからない。

朱鎔基によるこれらのぼやきからは、以下のような中央と地方の実態を読み取ることができる。

- ・文書を出す側も、ただ出しただけで終わってしまっている。
- ・会議を開いてねじをまいても、笛吹けども踊らずのていたらくである。
- ・中央から大量の指示を発しても、あまりにも数が多すぎて地方では対応しきれず、重要度が低いものは後回しにし、調整の難しいものは棚上げにしてやりすごす。

朱鎔基はいわずと知れた国務院総理を務めた人物であり、中国共産党の最高指導部である党中央政治局常務委員会のメンバーでもあった。すなわち、例え

中国の最高権力者の一人であったとしても、中央と地方の現状を抜本的に変えることができず、お手上げ状態であったということは、中央集権的政治体制のもとで中央指導者に権力が集中している制度的側面のみから、中央・地方関係を論じていては現実から遊離してしまう証左にもなるといえよう。

4. 結 語

本稿では、現代中国においては集権的な政治体制のもとで中央の指導者に権力が集中しているとみなされているにもかかわらず、なぜ中央で打ち出された政策が地方において必ずしも効果を上げず、時としてないがしろにされてしまうのかという問題を考察してきた。具体的には、第一に中央から伝達された政策や指示が、地方においてどのような過程を経て、実行可能な政策として具体化されていくのかという問題を、第二に政策や指示を発する中央の側における内部統制の問題を分析してきた。本稿における考察を通じてえられた知見を総括すると以下の通りである。

まず地方での政策形成過程に関して、中央から発せられた政策や指示を受けて地方で具体的な実施方法を策定する際の調整問題には、地方行政階層の多さや機構の肥大化の問題などが影響していることが明らかになった。つぎに中央の側の内部統制問題として、中央から法規や文書を発出すればするほど効果が低減する「乱発のジレンマ」をはじめ、中央政府各部門間の調整の困難さや中央指導者による権力行使の限界などが、政策形成に影響を及ぼしている実態がわかった。

以上のように本稿における考察を通じて、中央集権的政治体制のもとで中央指導者に形式上は権力が集中しているとはいえ、政策形成をめぐって遅延行為や不作為が起る背景への理解を深めることができたといえよう。なお、本稿で扱った問題は、基層レベルにおける財政逼迫、地方幹部に対する考課の矛盾、地方における不正や逸脱行為に対する取り締まりおよび監視体制の限界などの観点から考察することも可能である。それらの観点からの研究については、今後の課題として別稿にて取り組みたい。また本稿では主として1980年

代と 1990 年代の事例を取り上げたが、今後とも資料渉猟を進め、別稿にて、それ以降に起こった変化についても考察を深めたい。

注

- 1) このような問題に関して従来は、「地方保護主義」や「地方のエゴ」など、いわば「地方悪玉論」の観点から地方の側を一方的に糾弾することに終始したり、中央の統制強化による「再集権」を声高に主張する研究がほとんどであった。近年になりようやく、地方の側の問題を一方的に批判するのではなく、中央と地方の相互関係を踏まえて問題を考察する研究も出てきているが、このような観点から現代中国の中央・地方関係を扱うことができている研究者はまだそう多くはない。さしあたり従来の研究の典型的なものとして王紹光『分権の底線』（北京：中国計劃出版社、1997年）および王紹光・胡按鋼『国家能力報告』（瀋陽：遼寧人民出版社、1993年）を、近年の研究成果としては任哲『中国の土地政治—中央の政策と地方政府』（勁草書房、2012年）を参照されたい。
- 2) Yasheng Huang, *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- 3) 張忠任『現代中国の政府間財政関係』御茶の水書房、2001年。
- 4) 唐亮「省指導体制と人事による中央統制」、天兎慧編『現代中国の構造変動 4 政治—中央と地方の構図』東京大学出版会、2000年。
- 5) 下野寿子『中国外資導入の政治過程—対外開放のキーストーン』法律文化社、2008年。
- 6) 前掲、任哲『中国の土地政治—中央の政策と地方政府』。
- 7) その背景には、利用可能な関連資料の少なさや当事者への聞き取り調査の困難さなどの問題があると考えられる。
- 8) Kenneth Liberthal, Michel Oksenberg, *Policy Making in China*, Berkeley: University of California Press, 1988; Kenneth G. Liberthal, David M. Lampton, eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press, 1992.
- 9) 山東省辦公庁「国務院文件処理情況」（1982年11月17日）、『中華人民共和國国務院公報』（以下、『国務院公報』と略称）1983年第1号、22頁。
- 10) 国務院「一份国務院文件周轉情況」（1982年12月25日）、『国務院公報』1983年第1号、19頁。
- 11) 同上、19-20頁。
- 12) 同上、20頁。
- 13) 前掲、山東省辦公庁「国務院文件處理情況」、22-23頁。

- 14) 前掲, 国務院「一份国務院文件周轉情況」, 20 頁。
- 15) 中央が打ち出した政策への対応をめぐる地方差の問題は, 現代中国の中央・地方関係についてのデイビッド・グッドマンによる先駆的研究においても中心的テーマとなっていた (David S.G. Goodman, *Centre and Province in the People's Republic of China: Sichuan and Guizhou, 1955-1965*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986)。
- 16) 「国務院各部門清理工規的情況」(1985 年 6 月 10 日), 『国務院公報』1985 年第 20 号, 743 頁。
- 17) 朱鎔基「在 2001 年中央經濟工作會議上的講話」(2001 年 11 月 27 日), 『朱鎔基講話實錄』編輯組編『朱鎔基講話實錄』第四卷, 北京: 人民出版社, 2011 年, 285 頁。
- 18) 前掲, 「国務院各部門清理工規的情況」, 744 頁。
- 19) 同上, 743-744 頁。
- 20) 同上, 743 頁。
- 21) 同上, 743 頁。
- 22) 国務院「克服官僚主義, 進一步轉變工作作用, 提高辦事效率」(1999 年 3 月 26 日), 『国務院公報』1999 年第 13 号, 493-494 頁。
- 23) 朱鎔基「轉變政府職能, 改進工作方式」(2000 年 11 月 7 日), 前掲, 『朱鎔基講話實錄』編輯組編『朱鎔基講話實錄』第四卷, 48 頁。
- 24) 朱鎔基「信息要真實, 及時, 準確」(1993 年 10 月 14 日), 『朱鎔基講話實錄』編輯組編『朱鎔基講話實錄』第一卷, 北京: 人民出版社, 2011 年, 376 頁。
- 25) 前掲, 朱鎔基「在 2001 年中央經濟工作會議上的講話」, 285 頁。

謝辞

本稿は, 高橋産業經濟研究財団からのご支援を賜って執筆された。この場をお借りして, 衷心より御礼申し上げます。