

紹介と批評

林秀光 著

『中国共産党と三峡ダム』

——国家プロジェクトの政治過程——

はじめに

中国では古来より「水を治める者は天下を治める」と言われており、為政者にとって大規模な水利プロジェクトは権力の誇示であると同時に、権力の正当性と政権の求心力を高める手段でもあった。この点においては革命政権も例外ではない。中華人民共和国の成立後、共産党政権は水利建設事業を国家の重要課題として位置づけ、二〇二四年末までに計九万基を超えるダムを建設した（本書、二八頁）。本書の研究対象である三峡ダムは、その中で規模がもっとも大きく、建設の決定がなされるまでもっとも長い時間を要したプロジェクトであった。三峡ダム計画は、孫文によってはじめて提唱されてから二〇〇九年の完成までおよそ

九〇年、中華人民共和国の政策議題に上がった一九五〇年代から数えてもおおよそ五〇年を費やしたまさに世紀のプロジェクトである。

ダム建設はその水利、発電、水運など多様な機能ゆえに、必然的に多くの部門、地域間の政策調整を必要とする。三峡ダムのような特大級の国家プロジェクトとなれば、その影響の及ぶ範囲がさらに広くなるため、すべての利害関係者が受け入れる解決策を導くことは困難であり、政策決定も一筋縄ではいかない。実際、三峡ダムは政策議題に上がつてから、内外環境の変化に伴い建設方針が二転三転し、一九九二年の全国人民代表大会（全人代）で正式に決定されるまで実に波乱に満ちたプロセスを辿った。本書はこうした三峡ダムの起伏に富む政策決定の全容を膨大な一次資料に基づき克明に再現し、その政治学的な位置づけを行った、おそらく世界初の研究書である。

内容紹介

本書の主体部分は、問題提起を行った序章、分析枠組を示した第一章、政策過程の歴史を追った第二章から第十七章、まとめの終章から成り、最後に詳細な参考文献、あとがき、初出一覧、人名索引が付されている。第二章から第

一七章が取り扱う三峡ダムをめぐる政治過程は四つのパートに分けられ、第二章から第六章は第一部を、第七章から第九章は第二部を、第一〇章から第十四章は第三部を、第一五章から第一七章は第四部をそれぞれ構成している。

本書の主体部分の構成は次の通りである。

序 章

第一章 本書の分析視角——資源、リスク、および権力の再配置

第一部 三峡ダム計画の始動と停滞

第二章 三峡ダム計画の登場——毛沢東の示唆と「治江

三段階」案の改定

第三章 水電部門の成立と三峡ダム計画における立場

第四章 一九五四年長江大洪水と三峡ダム計画

第五章 一九五八年南寧会議と三峡ダム計画

第六章 一九六〇年代三峡ダムの安全保障への懸念による停滞

第二部 三峡ダム計画の再浮上とダムサイトの決定

第七章 三峡ダム代替案としての葛洲壩ダム

第八章 三峡ダム計画の「実戦準備」——葛洲壩ダムの

再建

第九章 一九七九年水利部「党組」による三峡ダムサイトの決定——ダム安全保障のパラダイム転換

第三部 三峡ダムの役割の転換——治水から発電へ

第一〇章 一九八〇年代初頭三峡ダム正常貯水位をめぐる動き

第十一章 一九八四年国務院による一五〇メートル案の決定——治水から発電へのパラダイム転換

第十二章 重慶市の提案と新たな正常貯水位の模索

第十三章 一五〇メートル案の撤回決定と李鵬の役割

第十四章 一七五メートル案の決定をめぐる動き

第四部 三峡ダム計画の決定に向けて

第十五章 一七五メートル案決定後の動きと停滞

第十六章 江沢民の登場と影響力

第十七章 全人代での採決をめぐる推進派の動き

終 章

序章では、まず、三峡ダムは中国における国家権力の運用とガバナンスの特徴を浮き彫りにする格好の事例であるにも拘らず、これまで体系的に検討されてこなかったという問題意識に基づき、先行研究に対する整理がなされた。

先行研究は「断片化された権威主義」、ウィットフォールの「治水理論」、三峡ダムの歴史研究、共産党政権下の水利と水力発電の建設に関する研究など、四つのカテゴリーに分けて検討され、それを踏まえて本書の意義と先行研究への貢献が提示された。「断片化された権威主義」分析枠組みに対する修正（本書では「脱却と補完」という表現が用いられた）、中国政治史分野にとどまらない様々な研究領域にも寄与できる精度の高い事例研究の提供、ウィットフォールの「治水理論」の再評価と中華人民共和国への適用がそれである。

第一章では、本書の分析視角である「資源、リスク、および権力の再配置」について簡潔に論じ、この過程において中核的な役割を果たす「黨員技術幹部」の特徴と最高指導層との協働の構造がまとめられた。また、開発の軸足が治水（災害対策）から発電（資源開発）へとパラダイムシフトするのに伴い、開発の主導権も水利部門から水電部門へ移行した側面、三峡ダムがいわゆる「プロジェクト凝集力」を有し、部門内では求心力を高め、社会においては党、主管部門の統治能力を社会が認知し、凝集力を高める契機として作用した側面が指摘された。

本書では技術官僚やテクノクラート等の一般的な表現ではなく「党治」の特色も帯びる「黨員技術幹部」という表現が用いられたのが特徴的である。「黨員技術幹部」は技術官僚と黨員幹部という二つの身分の融合体として、三峡ダムのリスクと資源の開発をめぐる価値判断の解釈権を有し、最高指導層の現地視察の際に案内係として接触したり、陳情書（上書）を提出したりする形で政策形成に影響力を行使する。最高指導層側から口頭と文面による指示（口諭と批示）を引き出すと積極的に呼応して政策を推進する行動パターンがみられるという。

第二章からは三峡ダム計画の歴史と政策過程に対する実証研究である。本書では三峡ダム計画をめぐる起伏に富む政治過程を大きく四つの部に分けているので、章ごとではなく部ごとに内容を紹介することとしたい。

第一部「三峡ダム計画の始動と停滞」（第二章～第六章）では、一九五〇年代に三峡ダム計画が動き出すもやがて停滞局面に陥る過程とその原因についての考察がなされた。

林一山の率いる長江水利委員会（長委會）はもともと三峡ダムを事業計画に入れていなかったが、毛沢東が三峡ダ

ムについて関心を持つていることがわかると、三峡ダムを長江治水の中心に据えるという政策変更を行ったという。一九五四年の夏に起こった長江の大洪水によって最高指導層の危機管理意識が高まる中で、三峡ダム計画を推進しようとする林一山らの努力は最高指導層の目に留まり、三峡ダム計画は国家プロジェクトとして動きだす。

しかし、水利部傘下の長委会（のちに国務院直属の長弁に昇格）が三峡ダム計画を主導する流れに対して、電力工業部傘下の水電部門（のちに水電総局に規模拡大）から牽制が入る。李銳が率いる水電部門は三峡ダムのような大型プロジェクトの建設は時期尚早との判断に基づき、治水の効用を強調する長委会の主張に対して、資源の利用を組み込んだ総合利用を主張した。こうした慎重論の台頭に加えて建設費と安全保障問題が表面化するに伴い、毛沢東が三峡ダム計画に対して慎重姿勢に転じたこと、さらに安全保障の側面を重視する人民解放軍総参謀部が政策過程に参入したことにより、三峡ダム計画は棚上げされ、一九六〇年代まで続く停滞局面に陥ったとされる。

第二部「三峡ダム計画の再浮上とダムサイトの決定」（第七章～第九章）では、一九五〇年代末以降棚上げされ

ていた三峡ダム計画が、葛洲壩ダムとの関連で再び政策課題として浮上し、三峡ダムサイトが決定された過程が描かれている。

葛洲壩ダムはもとも三峡ダムの補完ダムとして、三峡ダムの次に建設するものと考えられていたが、湖北省の電力不足解消のために一九六〇年代末から武漢軍区、湖北省革委会、長弁と水電部が一丸となって葛洲壩ダムの先行建設案を推し進め、最高指導層に受け入れられた。しかし、拙速に決定された葛洲壩ダムは着工後問題が続出した。とりわけ長江の水運に影響を及ぼしたため、交通部が猛反発し、工事を中止せざるをえなくなった。

工事中止による莫大な経済的損失に業を煮やした周恩来が問題解決のために白羽の矢を立てたのは、一貫して三峡ダムの先行建設を主張しながら葛洲壩ダムの政策決定の蚊帳の外に置かれていた林一山であった。¹⁾ 林は谷牧ら最高指導層と連携しながら、葛洲壩ダムは三峡ダムの「実戦準備」という論理を編み出し、葛洲壩ダムの直面する水運問題は三峡ダムの完成後に解決できるとの論法で交通部門の不満をかわしたという。こうして葛洲壩ダムの失敗を契機に、問題の解決策として三峡ダムは政策過程に再浮上した。その後、三峡ダム推進派は、一九六〇年代から迷走し続

けてきた三峡ダムサイトの選定に決着をつけることを突破口に政策決定を促そうとした。最高指導層の李先念、王任重らと武漢グループ⁽²⁾の協働により、一九七九年に水利部「党组」によって三峡ダムサイトの候補地は三關坪に決定された。

第三部「三峡ダムの役割の転換——治水から発電へ」

(第一〇章「第四章」)では、三峡ダムの役割が治水中心から発電メインへと転換する経緯と、それに伴って二転三転するダムの正常貯水位をめぐる政策過程について詳細な考察がなされている。

ダムサイトの決定後、三峡ダム計画はダムの正常貯水位の決定段階に入るが、この問題は治水、発電、水運のどちらを優先するかに緊密にかかわる。また水没地域や立ち退き問題の關係から多くの地域や住民の利益にかかわる問題でもある。さらに、膨大なコストを要することから投入可能な資金の問題とも関係する。結果的に三峡ダムの正常貯水位は一九八四年に、国務院によって治水よりも発電を優先する一五〇メートル案に決まる。その原因として、国民経済の四倍増計画を実現するためには発電量の大幅な増加が不可欠であることに、鄧小平をはじめとする最高指導層

にコンセンサスが形成されたこと、建設資金の不足のため住民の立ち退きの規模が押さえられる「低壩」が現実的と思われたこと、さらに長年組織を挙げて三峡ダム計画を進めてきた水利部門も一五〇メートル案の治水能力の限界を知らながらプロジェクトが可決される機会を逃したなかったこと、などが指摘された。

しかし一五〇メートル案が国務院で決定された直後、重慶市が水運問題を理由に猛反発し、鄧小平ら最高指導層も理解を示したため、同案は暗礁に乗りあげた。そして一九八六年、国務院は一五〇メートル案を撤回する決定を下す。この異例の事態は、李鋭ら慎重派が全国政治協商会(政协)の経済建設組を中心に異議申し立てを活発に行ったこと、より直接的には三峡ダムの建設資金の財源確保をはじめ、立ち退き問題およびその解決のために考案された「三峡省」の成立案、運営資金の確保などの問題が難航したことが原因だという。

こうして三峡ダムは再検証の段階に入るが、正常貯水位問題は依然として中心的なテーマであった。たたき台として用意されたのは、一五〇、一六〇、一七〇、一八〇メートルの「一級開発」案と分期建設案(嵩上げ手法)、「二級開発案」(三關坪ダムサイトより上流にもう一基ダムを造

る構想)の計六つの案であったが、結果的に採択されたのはこのたつき台にはない一七五メートル案であった。本書は、西南地域の重鎮の地位を固守したい重慶市の強い意志と、再検証をスケジュール通りに完了させたい水利部の錢正英の思惑が一致したことがこの重要な政策決定をもたらしたと指摘する。

第四部「三峡ダム計画の決定に向けて」(第一章―第一七章)では、第四回論証領導小組(拡大)会議において一七五メートル案がダムの正常貯水位に決定されてから、一九九二年の全人代において三峡ダム計画が正式に採決されるまでの経緯が考察される。

ダムの正常貯水位をめぐる論争が水電部主導の下で一段落しても、三峡ダム計画が一気に前進したわけではない。再検証が終了した頃、三峡ダム計画は二つの面で逆風にさらされた。一つは、李鋭に代表される慎重派が陳情書の提出や出版活動を通じて国内世論を喚起し、最高指導層に圧力をかけたことである。いまひとつは、経済調整の中で政府の財政状況が悪化し、三峡ダムを建設する余裕がなくなつたことである。その結果、一九八九年に至り最高指導層は、三峡ダムは「五年以内に着工しない」との判断を下す

こととなった。

こうして三峡ダム計画は再び停滞するが、その局面が一新されるのは天安門事件後、江沢民総書記の登場によるところが大きいとされる。江沢民は北京入りした翌月に三峡ダムサイトを秘密裡に視察し、翌年には再検証の結論を審査する会議の前に、予定外に論証報告会を開催し、その会期中に参会者に接見するなど、三峡ダム計画を支持する姿勢を鮮明にした。最高指導層が三峡ダム計画に前向きな姿勢を見せる中で、推進派も勢いを増した。天安門事件後に悪化した言論環境も推進派にとっては有利に働いた。推進派は中央宣伝部と連携して世論を統制する一方、中国社会のエリート層を組織して現地視察を行い、計画の利点をアピールすることにより支持を勝ち取ったという。

こうして一九九二年四月の全人代第七期第五回会議において三峡ダム計画案は可決された。三峡ダム計画が全人代で採択されたことにより、国民から建設資金を徴収する道も開かれた。三峡ダム建設には多額の財政投入が必要であるため、資金の工面は推進派に一貫してつきまといつた課題であった。実際、全人代での採決後、電気料金を上乗せする形で「三峡工程建設基金」を徴収する動きが活発に展開された。

終章では、三峡ダムをめぐる政策過程の特徴を簡潔に整理し、本書の分析枠組を改めて提示したうえで、三峡ダムの事例研究から導き出す中国の政治過程の特徴が論じられた。

三峡ダム計画をめぐる政策決定では、強いリーダーシップを発揮する主管部門の「黨員技術幹部」と政策に賛同する最高指導層によって構成されるきわめて閉鎖的な空間の中で、両者の協働によって政策が決定される特徴がみられたという。「黨員技術幹部」と最高指導層の政策志向が一致した際に政策は「断片化」を克服し、決定に向かう。本書はこうした「政策が決まるメカニズム」を抽出することで、先行研究で援用されてきた「断片化された権威主義」分析枠組に修正を加えた。「黨員技術幹部」と最高指導層の協働こそが、共産党政権の強靱なガバナンスを支え、政策決定をもたらす核心的な力であるが、その協働を可能にする最大の要因は「党治」のメカニズムだという指摘は興味深い。

三峡ダムをめぐる政策決定過程において、「黨員技術幹部」と最高指導層は政策決定圏を構成する。このきわめて閉鎖的な空間に、主管部門の関係者や技術会議の参加者が

加わって「政策形成圏」が形成される。関連部門と地域、現地視察に動員されたエリート集団は「政策合意圏」を形成し、立ち退き住民や一般大衆は「政策周知圏」に含まれる。三峡ダムをめぐるこうした合意形成の「三圏構造」の分析枠組は、規模と社会的インパクトが大きく、広く合意形成が求められる他の大型プロジェクトの分析にも適用可能と思われる。

最後に、三峡ダムの事例から明らかになった中国における政治過程の特徴として、第一に資源とリスクの再配置における権力の強さ、第二に大型プロジェクトが生み出す「プロジェクト凝集力」が指摘された。この「プロジェクト凝集力」は主管部門内、主管部門と最高指導層の両面に見られ、「国威発揚」のイメージを醸成することにより社会一般においても「プロジェクト凝集力」を生み出したということから、本書は大規模な「治水」事業によって権力の増強がなされたというウィットフォードの治水理論が今日もなお有効であると指摘する。

批評

以上が本書の概要であるが、それを踏まえて本書に対する評価を行いたい。

本書の最大の特徴であり、かつ先行研究への最大の貢献でもある点は、本書が入手可能な膨大な一次、二次資料に基づき、三峡ダムという国家プロジェクトが提案されてから浮沈を繰り返しながら採決に至るまでの四〇年にわたる歴史を、政策過程に焦点を置きながら克明に再現した点にある。この点について、具体的には次の二点を指摘できる。

まず、本書は大量の事例やデータを駆使して三峡ダムの波乱に満ちた政策史を丹念に追いながら、二つのパラダイムのシフトを浮き彫りにすることにより、全体像が分かりやすくまとまった点である。その一つは三峡ダム計画の方針が一九八〇年代に入り治水（災害対策）から発電（資源開発）へシフトした点、もう一つは中国の国際環境の変化と連動して一九五〇年代末に浮上した安全保障上の懸念が一九七〇年代末以降その重要性を低下させた点である。こうしたパラダイムのシフトは、政策過程における水利部門から水電部門への主導権の移行、人民解放軍の影響力の低下とともに生じたもので、それぞれ一五〇メートルの正常貯水位の決定と三關坪ダムサイトの決定に繋がった。三峡ダムの正常貯水位は最終的に一七五メートルに確定するが、これは重慶市が長江の水運の重要性を強く訴えたことによ

るもので、本書はこの新たなパラダイムのシフトについても触れている。

次に、本書は三峡ダムの先行研究における複数の空白を埋めた点も指摘しなければならない。とりわけ重要な点は三峡ダムと葛洲壩ダムとの関連、ダムの正常貯水位一七五メートル案の決定に関する考証と思われる。三峡ダムは一九五〇年代末以降棚上げされたが、一九七四年にふたたび政策課題として浮上した。本書は葛洲壩ダムの再設計の過程で、谷牧ら三峡ダム推進派が「葛洲壩ダムは三峡ダム計画の『実戦準備』である」との論理を編み出し、交通部の反対を押し切って工事を再開させた経緯を明らかにしたうえで、三峡ダムが葛洲壩ダムの問題解決の手段となったことで、約一五年間の停滞から「起死回生」したと論じた。

他方、一七五メートル案は三峡ダムの政策史における最も重要な問題でありながら、その決定過程については先行研究において十分に論じられてこなかった。本書は、一九八六年二月の第三回論証領導小組会議において、重慶市三峡弁公室の楊彪が一八〇メートル案を強く主張するも参加者たちに受け入れられず、議論が膠着するなかで、李長春重慶市副市長の同意を得て一七五メートル案を提出したこと、楊の提案が膠着した議論を一気に収束させ、翌年四

月の第四回論証領導小組會議において「初選の案」に決定された経緯を明らかにした。

本書のもう一つの特徴は、三峡ダムの事例研究を通して、中国共産党の強靱な支配を支える統治のメカニズムとはなにか、という現代中国政治研究の根幹になるテーマといつても過言ではない問いへの解答が目指された点である。この問いに対する先行研究は往々にして権力に対する構造的な分析に偏りがちであるが、本書は国家プロジェクトを事例にすることで、共産党政権の下で事業が成し遂げられるメカニズムを明らかにした点に特色がある。その意味において、本書は地に足の着いた現代中国政治の研究成果として高く評価できよう。

本書によれば、政策決定は「黨員技術幹部」と最高指導層によって形成される閉鎖的な「政策決定圏」で行われるが、政策推進者（林一山に代表される「黨員技術幹部」）と最高指導層の意見が一致したときに政策は動き出すという。つまり、本書では中国のガバナンスにおける政策推進者としての「黨員技術幹部」の役割が比較的重視されている。林一山、李銳、錢正英ら「黨員技術幹部」たちの高いモチベーションを駆動するのは革命世代のロマンチズム、国家建設の担い手としての情熱と責任感、部門利益を

優先するセクト主義であったとする点もバランスの取れた議論と思われる。最高指導層の専門知識の欠如や部門利益を優先するセクト主義は政策決定の「断片化」をもたらすが、国家建設や富強戦略にかかわる政策決定圏共通の目標が政策を推進するインセンティブとなることで（政策決定圏のダイナミズム）、断片化は克服され、合意形成、政策決定がなされる。「断片化された権威主義」分析枠組に対する本書のこうした見直しにも注目すべきである。

本書の特徴について最後に指摘したい点は、政策過程の再現に重点を置き、背景分析には禁欲的な執筆スタイルである。本書は組織と人に焦点を当てながら、三峡ダムをめぐる一連の政策決定過程は丹念に追っているが、個々の政策決定の背景については必ずしも十分な紙幅を割いて記述していない。

例えば、武漢軍区と湖北省革委会が葛洲壩ダムの建設を要求した背景には湖北省の電力不足問題があったと述べているが、電力不足がなぜ起こったかの説明は省略されている。また、一九八〇年代に治水から発電へのパラダイムシフトが起こり、正常貯水位一五〇メートル案をめぐるコンセンサスが成立した背景については、国民経済の四倍増計画の決定とそれに伴う発電の重要性を指摘するにとどめ、

高度経済成長論者と安定成長論者の間で一九八〇年代は交通やエネルギーなどインフラ整備を行い、一九九〇年代に経済成長を加速するとの長期計画についてのコンセンサスが成立した経緯には触れていない。

すなわち、本書は複雑な背景分析には深入りせず、政策過程の解明に重点を置くことにより、四〇年にわたる三峡ダムをめぐる政策過程の再現に成功したといえよう。個々の政策の背景について深く知りたい読者にとってはやや物足りなさを感じるかもしれないが、個々の事由の背景分析に深入りすることで、全体像がぼやけてしまうリスクを勘案すれば、明確な問題意識に基づく本書の執筆スタイルは十分納得できるものである。

最後に本書についていくつかの問題提起をすることで書評を締めくくりたい。

第一に、本書では「政策決定圏」を構成する党員技術幹部と最高指導層との協働の手段としてパトロンの存在、そして「陳情書」(上書)と指示(口論と批示)の重要性が随所で指摘されているが、最高指導者と最高指導層の関係については踏み込んだ分析がなされていたとはいえない。例えば、毛沢東の意見に対して周恩来、鄧子恢、陳雲ら最

高指導層のメンバーはどう対応したのか、三峡ダムに関する鄧小平の指示は最高指導層のメンバーたちの考えにどのような影響を与えたかについて、断片的に言及するにとどまっている。もっとも、本書が最高指導者から現場に至るまで多様なアクターを考察の射程に入れている関係上、これはやむをえないことかもしれないが、書評者にはやはり気になる点である。

第二に、三峡ダムの建設資金問題の関連で、外国からの支援や借款問題をめぐってどのような議論が行われたかの問題は、外交史を専攻する書評者にはたいへん気になった点である。中国のダム建設は一九五〇年代にはソ連から、改革開放以降は日本や世界銀行から資金支援を受けており、こうした時代ごとの外資利用状況は中国の対外政策を映し出す鏡のようなものであった。一九七〇年代末に三峡ダム計画が大きく前進した背景には、アメリカからの資金協力があつた。その後も外資は三峡ダム建設の資金源の一つとして位置づけられた。しかし、外資の獲得は難航し、「三峡工程建設基金」の徴収へと軌道修正することになった点は、本書でも指摘されている。もし外資利用の実態や関連する政策決定過程を明らかにできれば、三峡ダム研究は中国政治研究にとどまらず、中国外交研究への大きな貢献と

なりうる。もっとも、実際の利用実績については、三峡ダムの建設に着手してはじめて明らかになったことである。また本書でもこの点は十分に意識されており、今後の課題とする旨が記されている。そのため、書評者の要望は「ないものねだり」のそしりを免れないかもしれない。

最後に、細かい記述上の問題を指摘したい。本書では人物や事件についての情報が最初ではなく後になって登場する場合が時々見られる。例えば、張体学（湖北省長）が本書で初めて登場するのは二二二頁においてだが、彼の肩書が紹介されるのは三二〇頁である。また一九五四年の長江大洪水が言及されるのは一四四頁だが、「三万人あまりがなくなった」との具体的な被害の規模は三二八頁で登場する。水力発電所の建設資金と発電収益についての説明（四一四頁）や、三峡ダムに対する四川省の立場（第七章）なども、もっと早い段階で言及しておくのが読者の理解の助けになると思われる。

書評者は以上の問題提起が本書の学術的価値を少しも損なうものではないと考える。本書は、著者が三〇年にわたって行ってきた三峡ダム研究の集大成として、その研究の広さ（タイムスパンの長さ）と深さ（実証研究の精緻度）は類書の追隨を許さないものである。したがって、本書は

三峡ダムに類似する事例研究にとどまらず、中国のガバナンスにまつわる幅広い研究分野からも今後長く参照され続けるだろう。

（１）林一山は文化大革命中に失脚し、一九七〇年三月には復帰するが、葛洲壩ダム着工後の二年間は発言権がなかったという。本書、二三〇―二三一頁。

（２）「武漢グループ」とは、最高指導層の支持を得た主管部門と地方政府の協力体制であり、長江中流の洪水対策を念頭に高い貯水位のダムを望み、三峡ダムに「治水」の役割を強く期待し、政策を推進した勢力である。本書、八一頁。

（慶應義塾大学法学研究会、二〇二五年、七〇四頁）

俞 敏浩