

誰が中国に外資を誘致するのか

——2000年代瀋陽市における

地方指導者と官僚部門——

早 田 寛

- 一 はじめに
- 二 先行研究
- 三 瀋陽市の経済状況
- 四 陳政高着任前の瀋陽市——汚職事件下の条塊関係
 - (一) 「慕馬事件」
 - (二) 馬向東の贈収賄ネットワーク
 - (三) 「贈収賄のピラミッド」と外資誘致
 - (四) 慕馬事件の影響
- 五 陳政高による「塊」の指導の模索
 - (一) 陳政高の人脈——「強い」地方指導者の背景
 - (二) 変わらない市官僚部門
 - (三) 陳政高の対官僚組織施策——「塊」の指導の試みとその限界
- 六 瀋陽市の「港湾都市化」——「条」「塊」矛盾の克服
 - (一) 「東北振興」における対外開放の位置づけ
 - (二) 遼寧省2大都市の関係——瀋陽市の位置づけをめぐる「条」「塊」の相違
 - (三) 2つの都市群と瀋陽市——營口市を通じた瀋陽市の「港湾都市化」
 - (四) 「五点一線」における瀋陽市の浸透——「東北振興」における対外開放構想の変化
- 七 結論——外資誘致における地方指導者と官僚部門

一 はじめに

1980年代以降、現在に至るまでの中国の経済発展は、政策実施上の権限を上級政府から委譲された地方政府によって推進されてきた。地方政府の積極性は対外経済政策においてとりわけ顕著で、1990年代以降、各地で熾烈な外資誘致競争が展開されてきた。

地方政府の対外経済政策の実施について、先行研究は地方指導者の役割を重視してきた¹⁾。その背景としては、地方政府における地方指導者の権限の大きさに加えて、任地の経済パフォーマンスが地方指導者の人事評価に直結する政治システムの存在がもっぱら指摘される。しかしながら、政策実施は地方指導者のみで行うものではない。中国では地方指導者は一定の任期を終えると昇進や転任に伴って任地を離れることが多いが、地方官僚部門はより長期間にわたって当地の政策実施を担い続ける。ゆえに、地方の経済パフォーマンスをいかに中長期的に安定させるか、すなわち地方における政策実施の持続性を問う上では、地方官僚部門への着目が不可欠である。では地方での政策実施の成否を決定づけるのは、地方指導者と地方官僚部門のどちらなのだろうか。本稿はこの問いへの回答を通じて、現代中国の対外経済政策の実施システムを解明する。

本稿は、1990年代後半から2000年代にかけての遼寧省瀋陽市の外資誘致政策の実施過程を分析事例として、当該期間の瀋陽市における外資誘致の危機から急成長、そして再停滞へと至る過程を、条塊関係と称される中国の地方行政における指導制度に着目して検討する。第三章以下で検討するように、瀋陽市は1990年代末に大規模汚職事件の発覚によって外資誘致活動に大きな打撃を受けたにもかかわらず、2000年代以降、陳政高という新たな地方指導者の下で外資誘致実績を急伸させた。しかし陳政高が離任した2008年以降、遼寧省の外資誘致に占める瀋陽市の比率は再び低落した。当該時期は瀋陽市を含む東北地域の振興政策が中央主導で打ち出

1) 本稿において、「地方(省、市)指導者」は地方(省、市)共産党委員会(党委)書記、あるいは省長、市長などの地方政府の首長を指す。例外事例も少なくないが、多くの場合、党委書記が地方政治における最高指導者であり、第二位の指導者にあたる党委副書記が地方政府の首長を務めている。

ただし、地方レベルでの外資導入や対外貿易の実施においては、党委書記と地方政府の首長(党委副書記)の間に明らかな上下関係は確認されないことが多い。むしろ、このような指導層内部での肩書の差異とは関係なく、特定の人物が積極的に外資導入、対外貿易を推進することも少なくない。こうした実態に鑑みて、本稿では原則として党委書記と地方政府の首長を同様に「地方指導者」として扱い、特段の必要がない限りはこれらの肩書の違いには言及しない。

された時期であるが、後述するように対外経済政策においては、瀋陽市は必ずしも重視されていたわけではない。それにもかかわらず瀋陽市が外資誘致実績を急速に伸ばしたことは、中央による政策決定ではなく、市政府による政策実施過程の観点から説明されるべきであろう。約10年の間に低迷していた外資誘致実績の急伸と再低落を経験した瀋陽市の政策実施過程は、地方指導者が地域の経済発展のためにいかなる行動をとるのか、また地方官僚部門による政策実施を持続させる機能はいかに発揮されうるのか、という問題を論じる好例である。瀋陽市の政策実施過程を分析することで、本稿は以下の点を明らかにする。すなわち、短期的な経済的成果は地方指導者が持つ能力や人脈に拠るところが大きいのが、中長期的な発展においては地方政府内の複数の地方官僚部門を組織し、それを制度化することが不可欠である。しかし、既存の地方行政組織や慣習の打破は能力の高い地方指導者であっても困難であり、ゆえに地方官僚部門の組織化は容易ではない。

二 先行研究

改革開放と総称される1980年代以降の中国における諸改革は、地方への権限委譲を伴いながら展開された。外資導入、対外貿易などの対外経済政策、いわゆる対外開放政策もやはり地方政府への権限委譲を通じて推進された。1990年代以降、対外開放政策が全国的に展開されると、対外経済政策の実施における地方政府の主体性を積極的に評価する議論が台頭した²⁾。

地方政府による政策実施を論じた研究の多くは、地方指導者の役割の重要性を強調してきた。地方指導者の重要性を論じた先駆的業績として、ピーター・チュンらの研究が挙げられる。チュンらはそれまで地理的要因

2) たとえば、中居良文「対外経済関係における中央と地方」(天児慧編『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)、David Zweig *Internationalizing China: Domestic Interests and Global Linkages*, Cornell University Press, 2002, など。

や政策的要因から説明されてきた地方の経済パフォーマンスについて、地方指導者のリーダーシップや能力から論じたのである³⁾。地方指導者がリーダーシップを發揮する動機は、周黎安が提起した「昇進トーナメント」理論から説明できる。周黎安によると、中国ではGDPをはじめとする定量指標に基づいて地方指導者の人事評価を行う政治システムの存在ゆえに、地方指導者は自らの昇進のために任地の経済発展を他地域と争う⁴⁾。地方政府による経済政策の実施を論じた研究の多くが、こうした地方指導者の人事インセンティブを重視する研究に依拠して、地方指導者の重要性を前提とした議論を展開してきた⁵⁾。

しかし、地方政府による経済政策の実施は地方指導者のみで果たせるものではない。ユエン・ユエン・アンは、地方の経済発展は地方政府内の一般官僚に臨時収入をもたらすため、昇進インセンティブの薄い一般官僚も地方経済発展にインセンティブがあると指摘する⁶⁾。アンの研究は、地方政府の内部にまで目配りした分析の必要性を訴えるものである。またリン・チェンは、外資誘致政策において地方官僚と外資企業の関係が地方政府の政策を方向づけると論じている⁷⁾。ウェリア・ゴンは、環境保護政策の実施を事例に、地方指導者が転任しても、地方官僚部門が政策実施の継続性を担保することを実証している⁸⁾。チェンやゴンの研究は、地方官僚

3) Peter T. Y. Cheung, Jae Ho Chung, and Zhimin Lin eds., *Provincial Strategies of Economic Reform in Post-Mao China*, Routledge, 1998.

4) 周黎安『転型中的地方政府——官員激勵與治理』（格致出版社、2008年）。

5) 近年の研究として、Yeling Tan, *Disaggregating China, Inc.: State Strategies in the Liberal Economic Order*, Cornell University Press, 2021, Kyle A. Jaros, *China's Urban Champions: The Politics of Spatial Development*, Princeton University Press, 2019, Ma Xiao, *Localized Bargaining: The Political Economy of China's High-Speed Railway Program*, Oxford University Press, 2022, などが挙げられる。

6) Yuen Yuen Ang, *How China Escaped the Poverty Trap*, Cornell University Press, 2016.

7) Ling Chen, *Manipulating Globalization: The Influence of Bureaucrats on Business in China*, Stanford University Press, 2018.

8) Welia Gong, "Temporary Leaders and Stable Institutions: How Local Bureaucratic Entrepreneurs Institutionalize China's Low-Carbon Policy

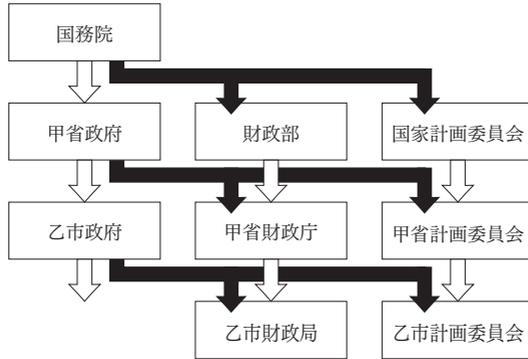
部門を地方指導者の任期を越えて政策実施の継続性、一貫性を確保するアクターと捉える。このような議論は、中国の官僚組織にマックス・ウェーバーが論じた合理的な官僚組織像を見出しているといえよう⁹⁾。

ただし、地方官僚部門が一貫性のあるアクターかどうかは、さらなる検討を要する。それは、中国の地方官僚部門が政策実施において2つの異なる系統からの指導を同時に受けるためである。中国の地方行政においては、行政機構における主管部門を軸とした指導系統と、地方政府組織を軸とした指導系統が併存する¹⁰⁾。前者は「条」、後者は「塊」とそれぞれ称され、両者の併存からなる地方行政機構内の指導関係は条塊関係と呼ばれてきた。制度上、地方官僚部門は上級政府の主管部門と、所属する地方政府の2つの組織からの指導を受けることとなっている。図1は、中央國務院、甲省政府、乙市政府と各政府の官僚部門との条塊関係を模式的に示している。図中の甲省財政庁は財政部からの「条」の指導と、甲省政府からの「塊」

Experiments,” *China Quarterly* 252, 2022.

- 9) ウェーバーは近代的官僚の特徴として、その職務が個人ではなく一般的かつ明確なルールによって拘束されることを挙げている（マックス・ウェーバー『支配について I 官僚制・家産制・封建制』（野口雅弘訳、岩波書店、2023年）76-77頁）。そしてかような「計算可能なルール」は、市場、社会が求める「予測可能性」を高めると論じられた（前掲マックス・ウェーバー『支配について I 官僚制・家産制・封建制』125-127頁）。
- 10) 以下の条塊関係についての記述は、条塊関係の制度的諸相を包括的に論じた周振超『当代中国政府“条塊関係”研究』（天津人民出版社、2008年）に依拠している。ただし周振超の議論が、「地方政府」に地方共産党委員会と行政組織としての地方政府の双方を含めている点には注意を要する。たとえば、ケネス・リバソールは、地方官僚部門への主管部門系統、地方政府組織系統の指導に加えて当地の共産党委員会の指導の存在を指摘している（Kenneth Lieberthal, *Governing China: From Revolution through Reform*, second edition, W. W. Norton & Company, 2004）。また磯部靖は、地方官僚に対する「二元指導体制」として、同系統の上級部門からと、同級の党委員会からの2つの統制の併存を挙げている（磯部靖『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））。しかし本稿で検討する外資誘致政策の実施過程において、地方の党、政府間の指導の矛盾は見られなかったため、本稿は党委員会からの指導は分析対象とはしない。

図1 各級政府内官僚部門の条塊関係（甲省、乙市の財政、計画委員会系統を例に）



注：図中の白色の矢印は主管部門系統（条）の管理、被管理関係を、黒色の矢印は地方政府系統（塊）の管理、被管理関係をそれぞれ表す。

出所：後掲早田寛「1980年代の対外開放における省市間関係—大連開放と条塊関係の変動」、4頁をもとに、筆者作成。

の指導の2つの指導を同時に受ける。他の地方官僚部門も同様に、主管部門の上級部門と所属する地方政府の2つからそれぞれ指導を受ける。ある政策の実施において2つの指導に齟齬が生じた場合、どちらが優越するかは行政制度上定かではない。すなわち、地方政府から地方官僚部門への指導の貫徹は自明ではないのである。

条塊関係の枠組みから地方行政を論じた先行研究の多くは、中央地方関係の変容と条塊関係を関連づけながら、「条」「塊」どちらの指導がより強い¹¹⁾、「条」「塊」の指導の併存によっていかなる問題が生じるか¹²⁾、という問いを立てて議論してきた。対外開放政策の実施に関しては、早田寛が1980年代の大連市を事例に政策実施をめぐる条塊関係を論じた¹³⁾。早田

11) 高原明生「改革・開放以後の中国の歴史的位相——中央・地方関係から見た社会主義開発指向型国家の変容」『国際政治』112、1996年。尹振東「垂直管理與属地管理——行政管理体制的選択」『経済研究』2011年第4期。曹正漢、王寧「一統体制的内在矛盾與条塊関係」『社会』2020年第4期、など。

12) 前掲周振超『当代中国政府“条塊関係”研究』。

13) 早田寛「1980年代の対外開放における省市間関係——大連開放と条塊関係の変動」『アジア研究』70(4)、2024年。

によると、大連市指導者が部門横断型組織の形成によって官僚部門間の連携を強め、「塊」の指導を確保することで大連市への外資誘致拡大に結び付けた。早田の研究は、地方指導者から地方官僚部門への「塊」の指導がいかにか確保されるのかを明らかにしているが、以下2点の課題を残している。第一に、なぜ大連市では複数の官僚部門の組織化に成功したのかについて、十分には論じられていない。早田は大連市における部門間連携成功の要因として、日本との歴史的関係や、港湾都市といった対外開放に適した条件を備えていたことを挙げているが、そのような条件を持たない市については議論の余地を残している。また早田の分析は、地方指導者の交代が官僚部門への「塊」の指導に与える影響には議論が及んでいない。これらの論点は、対外開放に有利な外部条件を備えていない地方を事例に、地方指導者の交代にまで射程を含めた分析を行うことで検討される必要があるだろう。

そして第二の課題は、従来の研究が「条」「塊」の併存を前提に議論を進めている点に由来する。すなわち、この前提からは地方官僚部門に対する「条」「塊」双方の指導が十分機能しない、という現象を捉えられないのである。「条」「塊」の二重指導の下で2つの指導がいずれも弱いというのは、一見すると奇妙な現象である。しかし、地方官僚部門による政策実施が上級部門あるいは地方指導者からの指導以外の要因に左右される事態が生じれば、「条」「塊」どちらの指導も十分作用しないことも考えられる。このような状況が生じる可能性を考慮するならば、2つの指導がいずれも弱い状況がいかにか発生し、その状況下で政策はどのように実施されるのか、という問題を検討しなければならない。

以上の研究蓄積を踏まえ、本稿は地方官僚部門をめぐる条塊関係を手がかりに、1990年代末から2000年代にかけての遼寧省瀋陽市の外資導入政策の過程を分析する。分析にあたっては、条塊関係の議論において「条」「塊」のどちらが強いのか、というゼロサム的な視角は採用せず、「条」「塊」それぞれについて強弱を検討し、その結果生じる問題を論じる。

三 瀋陽市の経済状況

本章では、次章以降の分析対象となる瀋陽市の経済状況を検討し、分析事例としての瀋陽市の位置づけおよび次章以降で論じる政策過程の背景を論じる。

瀋陽市は建国以来、毛沢東時代にわたって中国屈指の重工業都市として、計画経済時代の中国経済を牽引してきた。1980年代に改革開放が始動してからも、遼寧省経済における瀋陽市のプレゼンスの大きさは変わらず、瀋陽市は一貫して同省最大の港湾都市である大連市と並ぶ大都市である(表1参照)。

表1 瀋陽市、大連市の年別地域内生産総額(億元)

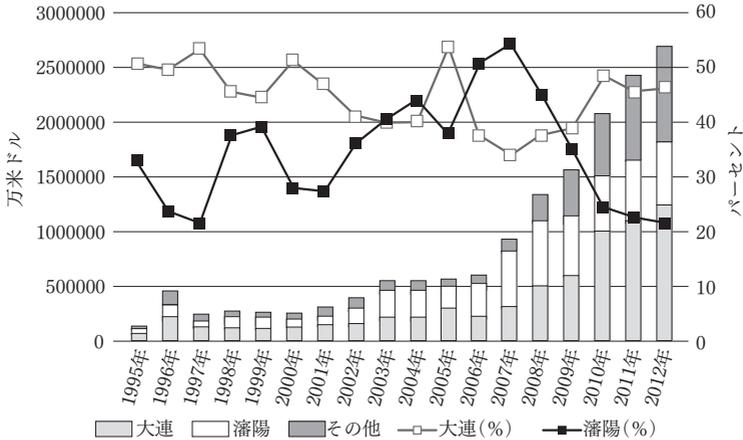
	瀋陽市	大連市	遼寧省合計
1990年	201.97(20.9%/1)	178.63(18.5%/2)	966.26
1995年	682.65(22.9%/1)	645.09(21.7%/2)	2978.95
2000年	1119.14(24.1%/1)	1110.77(23.9%/2)	4646.28
2005年	2084.13(26.0%/2)	2152.23(26.9%/1)	8009.01
2010年	5017.54(27.2%/2)	5158.16(27.9%/1)	18457.27

注：瀋陽市、大連市の数値末尾のカッコは左から順に、省内生産総額に占める市内生産総額の割合、市内生産総額の省内順位を示す。

出典：『中国城市統計年鑑』、『中国統計年鑑』各年版。

一方、対外経済においては、瀋陽市と大連市は対照的な発展プロセスを辿ってきた。大連市は1984年に沿海開放都市に指定されて以降、省最大の対外開放都市として、省内の外資の多くを吸収してきた。瀋陽市も1990年代以降、市内に開発区を設置し、外資誘致に積極的に取り組んできたものの、内陸都市である瀋陽市の外資導入額は1990年代にわたって大連市には及ばなかった。しかし、2000年代に入るとその状況は一変する。図2に示されるように、2000年代に入ると遼寧省の外資導入額に占める瀋陽市の割合は上昇傾向を示し、大連市を追い抜く年も見られた。ところが2009年に再び瀋陽市の外資導入額は大連市を下回ると、以降瀋陽市の

図2 遼寧省の外資利用総額とそれに占める大連市、瀋陽市の外資利用額（棒グラフ、万米ドル）・遼寧省の外資利用総額に占める大連市、瀋陽市の比率（折れ線グラフ、パーセント）



出所：『中国城市統計年鑑』各年版をもとに、筆者作成。

外資導入額の伸びは鈍化し、2010年以降は大連市の約半分の額で推移している。

遼寧省において、港湾都市である大連市が対外開放の中心的役割を担い、瀋陽市は工業生産の拠点であった。第六章で見ると、このような分業構想は2000年代にも中央政府や遼寧省政府に広く見られた。それにもかかわらず、環境面において沿海都市よりも不利な瀋陽市が外資導入実績を急伸させ、一時大連市をも上回ったのは、市政府規模での外資誘致を論じる上で興味深い現象である。この2000年代の瀋陽市の外資導入急進期は、大連市副市長、遼寧省副省長を歴任した陳政高が市長、党委書記として瀋陽市指導者の任に就いていた時期と一致する。これを陳政高の指導力の高さの証明と見ることは可能であるが、同時に、陳政高の離任後、瀋陽市の官僚組織が外資誘致の伸びを持続させられなかったのはなぜなのか、という問いが浮上する。したがって次章以降では、瀋陽市の外資誘致政策を以下の3つの問題に即して分析する。第四章では、陳政高着任前の瀋陽市の外資誘致体制がいかなるものであったのかを検討する。この問題の検討に

においては、陳政高着任のきっかけにもなった大規模汚職事件の分析が不可欠である。事件によって露呈した瀋陽市の外資誘致体制における問題は、陳政高着任後の外資誘致にも影響したためである。第五章、第六章では、陳政高が瀋陽市指導者としていかに外資誘致を推進したのかを検討する。第五章では、陳政高の官僚部門に対する施策を分析する。第六章では、遼寧省の対外開放構想をめぐる陳政高の省内での動きを検討する。第五章、第六章を通じて、陳政高の地方指導者としての手腕の高さと、その反面で瀋陽市官僚部門は必ずしも陳政高の意図通りには機能していなかった可能性について議論する。そして第七章では、陳政高離任後の瀋陽市で外資誘致実績の伸びが鈍化した原因を考察し、本稿の結論を述べる。

四 陳政高着任前の瀋陽市——汚職事件下の条塊関係

本章では、陳政高が瀋陽市指導者となる以前の瀋陽市の外資誘致体制を分析する。本章は、陳政高が瀋陽市に入るきっかけともなった大規模な汚職事件の構造を条塊関係の観点から分析することで、陳政高が対峙した瀋陽市官僚部門に対しては「条」「塊」いずれの指導も機能していなかったことを論じる。

(一) 「慕馬事件」

1990年代末の瀋陽市は政治的危機に瀕していた。市官僚部門の幹部から市長をも含む市指導者に至るまでの多数の人物が汚職の罪に問われて失脚する大事件が発生したためである。この事件は、失脚した市長の慕綏新と副市長の馬向東の名字を用いて「慕馬事件」と称される。

事の発端は1999年に発覚した馬向東副市長の規律違反疑惑である¹⁴⁾。同年6月、中央規律検査委員会は馬向東がマカオの賭博場で繰り返し散財し

14) 事件の全容は、中国監察雜誌社編『瀋陽“慕綏新、馬向東”案查处紀実』（中国方正出版社、2002年）に詳しい。

ているとの報告を受け、調査に乗り出した。調査の結果、馬向東が瀋陽市城鄉建設委員会主任の寧先傑、瀋陽市財政局局長の李経芳とともに幾度もマカオで賭博に興じていたことが明らかになり、3人は規律違反による捜査対象となった。外資誘致への貢献の名目で瀋陽市政府から香港の投資会社に提供された奨励金の一部を3人が横領していたこと、また賭博の資金に企業誘致の過程で得た賄賂が用いられていたことが捜査を通じて明らかになり、賭博問題は汚職事件へと発展した。汚職捜査の手は瀋陽市の政界、財界へと広がり、最終的には100人以上もの市政府幹部、官僚が処分されるに至った。

慕馬事件は瀋陽市の外資誘致体制を浮き彫りにするものであった。事件発生前の瀋陽市の外資誘致におけるキーパーソンは、副市長の馬向東であった。以下では、馬向東の供述、最高人民法院の判決などの資料から、瀋陽市の外資誘致をめぐる政治行政の構造を分析する。

(二) 馬向東の贈収賄ネットワーク

馬向東は摘発された後、自らの罪状を「悔罪書」と称される文章にまとめた。馬向東の供述は、外資企業をも巻き込んだ瀋陽市政府組織内の腐敗構造を如実に物語っている¹⁵⁾。

馬向東が賄賂を受け取るようになったのは1985年に瀋陽市商業局局長となって以降である。当初は春節の時期に子供への「お年玉」と称して商業局の部下が少額の金銭を馬向東に持参する程度であったが、馬向東の出世に伴って贈賄の人数、金額はともに増加した。副市長就任後は都市建設を所管したことで、商業部門の幹部以外に、都市建設部門、交通部門の幹部からも贈賄があった。これらの賄賂には往々にして、業務や昇進人事における便宜を求める意図が込められていた。1997年に入ると贈収賄のネットワークは市政府外にも広がり、馬向東は私営企業や外資企業からも賄賂

15) 以下の記述は、玄洪雲、趙輝「賭市長の毀滅之路——瀋陽市原常務副市長馬向東的墮落軌跡」(前掲中国監察雜誌社編『瀋陽“慕綏新、馬向東”案查处紀実』) 102-125頁に依拠している。

を受け取るようになった。収賄によって私腹を肥やした馬向東は賭博にのめり込むようになり、外資誘致の目的で出張したマレーシアや韓国などでたびたび賭博に興じた。さらには党政府の許可を得ずにマカオに渡り賭博を行うまでに、馬向東のギャンブル依存は深刻化した。上述の通り、このマカオでの賭博行為が慕馬事件発覚の原因となった。

馬向東の贈収賄ネットワークは、馬向東のキャリアの起点にあたる商業局を中心に、外資誘致にかかわる複数の部門に及んでいた。とりわけ都市建設部門への影響力は大きく、馬向東が城郷建設委員会主任への昇進を後押しした寧先傑を媒介に、瀋陽市の都市建設部門を掌握した。城郷建設委員会のある幹部会議において、寧先傑は主任でありながら「都市建設部門はひとつの家で、その主人は（馬）向東である。何かあればみな（馬）向東に聞きなさい」と公言したという¹⁶⁾。このようなエピソードからも、馬向東の都市建設部門への絶大な影響力が見て取れる。なお、寧先傑は城郷建設委員会主任を務めると同時に、商貿金融開発区管理委員会主任を兼務しており、瀋陽市への外資誘致を主導していた¹⁷⁾。

また、馬向東が市長の慕綏新と折り合いが悪かったことも、瀋陽市政府内の政治行政に影響を与えた。財政部門は市長である慕綏新の管轄であったが、馬向東は財政部門にも影響力を広げるべく、財政局局長の李経芳を自らの影響下に置いた。李経芳には副市長から受けた指示を慕綏新に報告する義務があったが、馬向東と慕綏新の不仲を知っていたため、李経芳は馬向東からの指示だけは報告しなかった。すなわち、馬向東は政敵である慕綏新の管轄である財政部門に対しても、李経芳を介して密かに影響力を行使できたのである。なお、李経芳は賭博を好まなかったものの、馬向東の歓心を買うためにたびたび香港やマカオでの賭博に同行し、賭博の資金を馬向東に提供していた。李経芳は1990年代にわたって瀋陽市財政局の

16) 前掲玄洪雲、趙輝「賭市長的毀滅之路——瀋陽市原常務副市長馬向東的墮落軌跡」117-118頁。括弧内は筆者による加筆。

17) 中共瀋陽市委組織部編『中国共産党遼寧省瀋陽市組織史資料 第三卷』（遼寧人民出版社、2004年）363頁。

下部組織に便宜を図る見返りとして多額の賄賂を受け取っており¹⁸⁾、この賄賂が馬向東に供されていたと考えられよう。

馬向東は商業局、城郷建設委員会、交通局系統の下位部門、国有企業などから多額の賄賂を受け取り、その見返りとして昇進や業務における便宜を図ってきたことが、南京市人民検察院によって認定された¹⁹⁾。さらに馬向東は賄賂の受領者であるのみならず、提供者であったことも後に明らかとなった。1990年代にわたって瀋陽市党委書記、遼寧省長などを務めた張国光が、馬向東の瀋陽市政府内での昇進を補助し、その見返りに馬向東から継続的に賄賂を受け取っていたのである²⁰⁾。そして馬向東の政敵であった慕綏新もまた、馬向東同様、多額の賄賂を受け取り、賄賂の提供者に人事上の便宜を図っていた²¹⁾。慕綏新は予算編成や土地賃借契約、市政府内幹部人事といった市政の種々の重要事項を一手に掌握し、市党委員会常務委員会に対しても詳細な報告を行っていなかった²²⁾。慕綏新もまた、収賄による権力行使を厭わない指導者であったのである。

このように1990年代の瀋陽市政府内は、複数の贈収賄ネットワークが蔓延し、人事や政策実施がこれらのネットワークに基づいて行われてきた。

(三) 「贈収賄のピラミッド」と外資誘致

ここまで検討してきた瀋陽市の贈収賄ネットワークは、条塊関係の観点からはどのように説明できるだろうか。また、このネットワークは外資誘致といかなる関係にあったのだろうか。

『人民日報』は、瀋陽市において幹部の腐敗は当該地域、部門全体に蔓延し、市長は局長から賄賂を受け取り、局長は処長から賄賂を受け取り、

18) 「馬向東、寧先傑、李経芳貪汚、受賄、挪用公款、巨額財産来現不明案」『中華人民共和国最高人民検察院公報』2002年第2期、27-29頁。

19) 同上、22-26頁。

20) 「張国光受賄案」『中華人民共和国最高人民検察院公報』2005年、206-207頁。

21) 郭惠芳、玄洪雲「從“政積市長”到巨蠹——瀋陽市原市長慕綏新嚴重違紀違法軌跡実録」(前掲中国監察雜誌社編『瀋陽“慕綏新、馬向東”案查处紀実])。

22) 「瀋陽17個“一把手”落馬的背後(熱点解讀)」『人民日報』2004年1月6日。

処長は科長から賄賂を受け取る、といった贈収賄の連鎖が生じていたと報じた²³⁾。前節で見た通り、馬向東や慕綏新をはじめとした市政府幹部は自身の影響下にある下級官僚から多くの賄賂を受け取っていたが、上司に提供する賄賂を部下からの賄賂によって調達するという構図が生じていたと考えられよう。

瀋陽市政府における贈収賄のネットワークは、現代カザフスタン社会における贈収賄を論じた岡奈津子の議論を参照することで、図3に示す贈収賄のピラミッド構造として理解することができる²⁴⁾。贈収賄のピラミッドの下では、市政府内の同一官僚部門内において、科級から処級、処級から局級へと賄賂が提供される。そして官僚部門幹部にあたる局長レベルまで賄賂が到達すると、賄賂は市政府幹部へ渡る。さらに市政府幹部から省政府幹部に到達するまで、賄賂はピラミッドを上昇する。

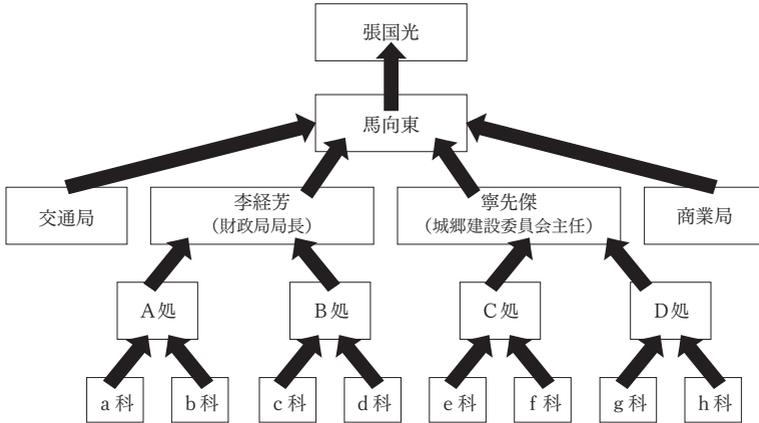
賄賂の遷移過程を追跡すると、贈収賄のピラミッドは以下の2点において、「条」と「塊」の双方の関係から成り立っていることがわかる。第一に、官僚部門内での賄賂の授受は、部門間の縦割りを強化する。岡は、贈収賄のピラミッド構造内のメンバーはこのシステムから利益を得ると同時に、お互いの弱みを握るため、贈収賄のピラミッドは組織内の一体性を強化すると論じる²⁵⁾。そうであるならば、瀋陽市政府における贈収賄のピラミッドは、各部門内の官僚間の一体性を強化すると同時に、贈収賄は同一部門内で行われるため、部門間の協調を妨げると考えられる。第二に、官

23) 同上。

24) 岡奈津子は、賄賂が蔓延する構造的要因を、贈収賄のピラミッドの図式を用いて説明する。岡によると、カザフスタンの教育行政においては、教師になりたい者は校長や教育局長へ、校長になりたい者は教育局長や区長へそれぞれ賄賂を贈り、その見返りとして賄賂を受け取った者は賄賂の提供者に職位を提供する、という構造が存在する。すなわち、賄賂が下から上へ流れ、職位が上から下へと供されるピラミッドが成立しているのである。職位を賄賂で「買う」構造は治安組織や司法機関においても見られ、職を得た者は支払った賄賂を回収するべく、他者に賄賂を求める状況が頻発する、と岡は指摘する(岡奈津子『〈賄賂〉のある暮らし 新版』(白水社、2024年)110-113頁、179-182頁)。

25) 前掲岡奈津子『〈賄賂〉のある暮らし 新版』180頁。

図3 瀋陽市における、馬向東副市長に関連する賄賂の遷移図



出所：筆者作成。

僚部門の幹部にまで賄賂が渡ると、賄賂は「塊」の指導系統に沿って移動し、市政府幹部の手に渡る。そして市政府幹部から省政府幹部へと、指導者間の「条」の指導系統に沿って賄賂はピラミッドを遡上する。すなわち、省官僚部門と市官僚部門との「条」の指導関係では贈収賄は行われぬ。

このような贈収賄のピラミッドは、以下の2点において瀋陽市の外資誘致に悪影響を及ぼしたと考えられる。第一に、既述の通り、複数の官僚部門において贈収賄が常態化することで、本来必要な部門間の連携、協調が困難になる。ただしそれは、各官僚部門に対する省官僚部門からの「条」の指導による縦割り行政が強かったことを意味しているわけではない。むしろ、省市官僚部門間の「条」の指導系統では贈収賄は行われておらず、「条」の指導は贈収賄のピラミッドに阻害されていると考えるのが妥当であろう。そして第二の問題は、ピラミッドの頂点に立つ指導者個人の権限がきわめて大きい点である。とりわけ馬向東は外資企業からも直接賄賂を受け取っており、外資誘致における馬向東の役割はきわめて大きかったと考えられる。賄賂の見返りとして政策実施上の便宜が図られる点において、市指導部と官僚部門の間には「塊」の強い指導関係があったと考えられる。ただしこの「塊」の指導関係はきわめて属人性が強く、ひとたび指導者が

交代し、贈収賄の関係が成立しなくなると、指導関係も機能しなくなると見られる。

(四) 慕馬事件の影響

慕馬事件は、贈収賄のピラミッド構造の中核で汚職にかかわっていた市指導者、官僚部門幹部の摘発を招くとともに、贈収賄の存在を白日の下に晒すことで、瀋陽市の対外イメージに大きな打撃を与えた。2001年4月から瀋陽市党委書記を務めた張行湘は後に、慕馬事件によって瀋陽市のイメージは地に落ち、瀋陽市の投資誘致環境は破壊されるなど、大きな悪影響があったことは否定できないと回顧している²⁶⁾。他の瀋陽市幹部も、事件後、「瀋陽には1カ月間外国企業は来ず、1年間外国の政治家は来なかった。瀋陽はほとんど世界から忘れ去られた辺境になってしまった」と述べたように²⁷⁾、瀋陽市の外資誘致に対する事件の悪影響は甚大であった。

また、事件は残された地方官僚の政策実施にも暗い影を落とした。多くの官僚が汚職の嫌疑をかけられることを恐れて消極的になったのである。事件後、大規模な汚職摘発を目の当たりにした官僚の多くは、民間企業との接触を必要以上に嫌うようになった。官僚の消極化について、瀋陽市のある民間企業の董事長は「民間企業の社長が幹部に会うと、幹部は距離を保って微笑みだけで、社長が幹部に用があることを恐れている」と不満を漏らした²⁸⁾。地方官僚の消極化は、地方指導者が失脚したことで、地方官僚に対する「塊」の指導が失われた結果であると捉えられるだろう。

瀋陽市官僚部門は、贈収賄のピラミッドの下で「条」の指導が阻害されていた状況下で、指導部の失脚によって「塊」の指導を事実上喪失し、機能不全に陥った。すなわち、当時の瀋陽市官僚部門に対しては「条」「塊」いずれの指導も十分機能しなかったのである。さらに外資企業も瀋陽市を敬遠するようになり、瀋陽市の外資誘致はまさしく危機にあった。この難

26) 曲青山、呉徳剛編『改革開放口述史 地方巻』（中国人民大学出版社、2019年）166頁。

27) 「東北破冰 瀋陽先行」『証券時報』2006年10月9日。

28) 「在混沌中尋找自我」『中華工商時報』2002年5月29日。

局の打開を託されたのが、遼寧省副省長を務めていた陳政高であった。

五 陳政高による「塊」の指導の模索

本章では、「強い」地方指導者である陳政高がいかに瀋陽市官僚部門の組織化を試み、それがどの程度成果を上げたのかを検討する。

(一) 陳政高の人脈——「強い」地方指導者の背景

2001年1月、陳政高は慕綏新に代わって瀋陽市長に就任した。陳政高は1993年から1997年まで大連市副市長を務め、その後2000年まで遼寧省副省長を務めた。

陳政高は大連市副市長時代には、市長の薄熙来とともに大連市の開発に尽力した人物として知られる。陳政高の瀋陽市長就任と時を同じくして薄熙来も遼寧省長となり、省都である瀋陽市に入った。薄熙来の父親は中国共産党の革命運動を支え、1950年代には國務院副総理を務めた薄一波である。薄熙来は元高級幹部の子弟、いわゆる「紅二代」として、将来の中央指導部入りが囑望されていた。

遼寧省長時代の薄熙来は、省内での権力闘争を盛んに展開した。薄熙来は当時鉄嶺市公安局長であった王立軍を重用し、遼寧省における反社会組織の取り締り、いわゆる「打黒」運動を展開したといわれている²⁹⁾。中国法研究者の田中信行は、薄熙来の遼寧省長時代の「打黒」運動について、以下の見立てを示している³⁰⁾。薄熙来が遼寧省長に就任した際、遼寧省のナンバー1にあたる聞世震遼寧省党委書記は薄熙来が省内政治の主導権を掌握する上では邪魔な存在であった。そこで薄熙来は慕馬事件に着目し、これほどの規模の汚職事件に省関係者が関与していないはずがないと考えた。薄熙来は、事件の取り調べを通じて聞世震の規律違反を発見し、聞世震を追い落とすことを目論んだのである。2003年には劉克田副省長、

29) 田中信行「薄熙来と中国法の失われた10年」『中国研究月報』67(9)、2013年。

30) 田中信行「劉涌の裁判と薄熙来」『中国研究月報』66(12)、2012年、12-13頁。

2004年には薄熙來の前任者にあたる張国光前省長が規律違反の疑いで失脚するに至ったが、聞世震の追い落としにはついに至らず、2004年2月、薄熙來は商務部長に転任した。田中は、この人事には薄熙來の遼寧省での振る舞いに対する中央の警戒があったと考察している³¹⁾。

陳政高が一連の「打黒」運動においてどのような役割を果たしたかは明らかではないが、以上の経緯を踏まえると、薄熙來の側近であった陳政高が薄熙來と同時期に瀋陽市入りしていることには、政治的意図を看取せざるをえない。以下で検討する陳政高施政下における瀋陽市の外資誘致という文脈においては、陳政高の薄熙來との強い個人的関係が、外資誘致に有利に働いたと考えられる。陳政高の瀋陽市指導者在任中に薄熙來が遼寧省長、商務部長の任にあったことは、瀋陽市の上級政府、部門に対する交渉力を大いに高めたといえるだろう。

政策手法の面でも薄熙來と陳政高の類似性は明らかであった。遼寧省長となった薄熙來は「大連市の経験を遼寧の多くの地域に適用する」と述べて大連市での成果を誇ったが³²⁾、その言葉通り、陳政高は大連市での政策手法を瀋陽市に導入した。瀋陽市政府のある官僚はメディアに対して「薄省長の大連でのやり方が、ほぼ瀋陽でも踏襲されている。つまり、都市を経営し、外資を導入し、建設用地の価格を上昇させて、経済を回す、という手法だ。陳政高市長の理念は基本的に全く同じだ」と語った³³⁾。これは、陳政高が薄熙來の手法を踏襲していたことを示している。

陳政高が薄熙來との実務経験、また薄熙來との個人的関係において、「強い」指導者であったことは間違いない。では陳政高の「強さ」は瀋陽市においていかに発揮されたのだろうか。

(二) 変わらない市官僚部門

本節では陳政高が対峙した市政府官僚組織の慕馬事件前後の特徴を明ら

31) 前掲田中信行「薄熙來と中国法の失われた10年」16頁。

32) 「瀋陽変形記——“三個人”的執政痕跡」『中国経営報』2006年11月27日。

33) 前掲注27)。

かにする。

地方政府内において、対外経済政策に関与する官僚部門は複数存在する。陳政高が着任した2001年1月時点の組織編制において、対外経済を所管する対外経済貿易委員会のほか、計画委員会、経済貿易委員会、外事弁公室などが対外経済を担当する部署（処）を抱え、対外経済政策の実施に参加した。また、外資誘致にあたっては都市、交通インフラの整備が不可欠であることから、城郷建設委員会、交通運輸管理局などの部門も、対外経済を担当する部署は持たないものの政策実施に関与している。

これらの官僚部門の幹部人事は、概して瀋陽市内で完結していた。すなわち、他市からの転任、あるいは遼寧省政府からのいわゆる「落下傘」幹部はほとんどいなかった。瀋陽市のみでキャリアを積んできた官僚たちから瀋陽市政府の官僚組織は構成されていた。この傾向は慕馬事件発覚前、陳政高着任後を通じて変わらなかった。

一方、官僚部門の幹部は市政府内で部門を跨いで転任することが少ない。たとえば、2004年10月から2006年9月まで対外貿易経済合作局（対外経済貿易委員会から2001年11月に改称）局長を務めた張寧は、2001年12月まで華僑政策を担当する僑務弁公室副主任を務めていた。張寧の後を継いで対外貿易経済合作局局長となった関志鷗は、2007年10月に局長を退任した後、市内の県党委書記を経て2010年10月から規画国土資源局局長に転任し、2013年1月に瀋陽市副市長となった。2003年2月から2006年11月まで発展計画委員会、発展改革委員会主任を務めた汪濤もやはり、1990年代に財政局副局長、審計局局長を歴任している。これらの例に示されるように、地方政府官僚の昇進、転身ルートは決して主管部門の指導系統に即した縦の移動に限られていない。むしろ、地方政府内で部門を横断した横の移動が活発に行われていることがわかる。なお、このような傾向は周雪光らの実証研究とも一致しており³⁴⁾、瀋陽市に限った現象ではないと見られる。

34) 周雪光、蓬雲、葛建華、顧慧君、李蘭、盧清蓮、趙偉、朱靈「中国地方政府官員的空間流動：層級分流模式與經驗証拋」『社会』2018年第3期。

以上の観察から明らかであるように、瀋陽市官僚部門の幹部人事においては、官僚部門を貫く「条」の系統の影響は見られない。それは慕馬事件を経て、改革が強く要請された陳政高施政下においても不変であった。

また陳政高の瀋陽市着任後、汚職に関わっていた官僚部門にも特筆すべき変化がなかったことも指摘しなければならない。すなわち、幹部が失脚した財政局、城郷建設委員会をはじめ、一連の汚職への関与が認定された部門でも、組織、人事面において既存の体制が温存されたのである。陳政高が市長に就任した時期には、國務院機構改革に対応した地方官僚部門の統廃合は行われたものの、腐敗部門に対する特段の措置は見られなかった。個別の人事を見ても、既存の官僚が官僚部門の舵取りを継承していたことが分かる。李経芳局長が失脚した財政局では祁鳴副局長が昇進し、2007年まで局長の任にあった。寧先傑主任が失脚した城郷建設委員会では、2001年11月まで前副主任の李謝が主任を務めた後、2002年5月に副主任であった秦文軍が主任に昇進し、2010年4月までの約8年にわたって主任を務めた。

以上の通り、瀋陽市政府の官僚組織は陳政高の市長就任後も組織、人事の面での変化はなく、官僚部門のほとんどが既存の瀋陽市政府官僚によって運営され続けた。外来の指導者として瀋陽市に入った陳政高は、汚職事件後も変化に乏しい市官僚部門と相対することとなったのである。

(三) 陳政高の対官僚組織施策——「塊」の指導の試みとその限界

では、陳政高は市官僚部門に対していかなる施策をとったのだろうか。まず、陳政高は市官僚部門の業務について数値目標を設定し、その達成状況を官僚の人事評価に反映させた。この背景には、前述の通り、慕馬事件後に多くの市政府官僚が企業との接触到消極的になっていたことがあった³⁵⁾。また、幹部人事の評価基準の不透明性が汚職の原因になっていると

35) 「瀋陽——不一樣的“政績考核”」『人民日報』2005年7月21日。

の指摘も見られ³⁶⁾、人事評価制度改革には汚職対策の側面もあったと考えられる。その一例が、市政府官僚の評価指標として打ち出された「四三二一」指標である。「四三二一」指標とは、「四新」（発展について新たな考え方があるか、工作について新たな措置があるか、改革について新たな突破口があるか、開放について新たな局面があるか）、「三看」（人口一人当たり所得、財政収入、GDPの伸びを測る）、「二率」（陳情の割合の減少と就業率の向上）、「一有」（良いプロジェクトが一つあるか）による人事評価である³⁷⁾。『領導決策信息』によると、このほかに外資誘致の成果も人事評価のひとつとされた³⁸⁾。

このほか、外資誘致に対する官僚部門への奨励措置がとられた。2005年8月に瀋陽市党委、政府が発表した「さらなる対外開放拡大に関する若干の政策措置」は、各官僚部門に市内の区や県、開発区への外資導入額やプロジェクト数の目標を設定させ、その達成状況に応じて外資誘致に要した経費の一部を市政府が補助する政策、また外資誘致の成果に応じて市政府から区や県、開発区に直接補助金を提供する政策を打ちだした³⁹⁾。

個々の官僚、官僚部門に対する施策のみならず、瀋陽市の外資誘致体制に対しても改革がなされた。たとえば、韓国、日本、欧米などの5地域について、各地域を専門とする招商局が対外経済貿易局の傘下に設立された。これによって誘致相手国や産業領域の焦点を絞った、市政府の主体性がより発揮される外資誘致体制が形成された⁴⁰⁾。2002年から瀋陽市で実施された韓国ウィークは、特定国に焦点を当てた外資誘致活動の典型例である。韓国企業に対する誘致キャンペーンを特定期間に集中的に行う施策も奏功し、2003年の瀋陽市の韓国資本導入額は前年の約4倍にまで急伸した⁴¹⁾。このような措置には、従来ターゲットが散漫になりがちであった外資誘致

36) 「警惕“逆淘汰”現象」『人民日報』2004年2月22日。

37) 「瀋陽幹部考核新指標突出振興主題」『領導決策信息』2003年12月、第46期。

38) 「瀋陽——招商心切引發種々問題」『領導決策信息』2003年7月、第26期。

39) 「瀋陽構築対外開放新格局」『遼寧日報』2005年8月24日。

40) 「瀋陽快步融入世界——瀋陽市対外開放工作綜述」『遼寧日報』2004年2月6日。

41) 同上。

活動の焦点を明確化し、官僚部門の主体性を発揮しやすくする効果があったと考えられる。

また、従来市官僚部門が有していた、企業に対する行政審査権にも改革が行われた。慕馬事件は、瀋陽市政府の幹部が土地使用権や企業審査権を濫用してきたことで、年間数億元規模の損失が生じていたことを明らかにした。この反省を踏まえて、瀋陽市は2001年に行政審査手続きを集中的に行う手続きセンターを設置した。各官僚部門に分散していた権限の集約は、陳政高指導部による官僚部門の組織化の試みと理解できる。これによって、2001年には市の土地譲渡金収入は前年比15倍にあたる10億元以上に急増した⁴²⁾。さらに瀋陽市では企業に対する行政審査事項の削減が急速に進められた。瀋陽市は2003年末までに審査事項の数を239に削減し、直轄市、副省級市の中で審査事項の最も少ない市となった⁴³⁾。なお、行政審査事項の削減はWTO加盟に伴う全国的な趨勢であった。大連市も2001年には1309あった審査事項を2004年7月までに345にまで急減させている⁴⁴⁾。

これらの官僚部門に対する措置は、市政府に蔓延していた腐敗の根を断ち切り、市政府官僚の外資誘致活動を健全化する試みと位置づけられる。韓国ウィークに代表される対象国特化型の外資誘致活動は、外資企業の関心を瀋陽市に向ける点においても一定の成果を挙げた。行政審査権の集約は、陳政高による複数の官僚部門の統合の試みとして積極的に評価できるだろう。第三章で見た瀋陽市の外資導入額の急伸を踏まえると、瀋陽市は陳政高の市長就任から数年以内で慕馬事件直後の危機的局面を脱したといえる。

他方、慕馬事件の原因となった贈収賄のピラミッド構造から示唆される、瀋陽市の外資誘致における構造的問題を、陳政高がどの程度打開できたのかについては疑問が残る。上述の通り、個々の官僚、官僚部門に対するインセンティブ供与は様々な形で行われた。また、行政審査権に対する改革

42) 「透視中央紀委第二次全会有關工作部署解讀 嚴查工程、土地等領域腐敗行為」『中央紀檢監察報』2003年4月1日。

43) 「好環境——瀋陽招商引資新王牌」『遼寧日報』2004年12月4日。

44) 「大連經濟攀躍新高度」『遼寧日報』2004年7月14日。

を通じて各官僚部門の利益の集約が進められた。しかし外資誘致の実務においては、官僚部門横断型の組織が形成され、市官僚部門が協調して外資誘致にあたる様子はほとんど見られなかった。むしろ目立ったのは、市長である陳政高の内外双方に対するイニシアチブであった。陳政高は連日外国要人と面会して瀋陽市への投資を呼びかけたほか、毎月1回、自ら各官僚部門に直接指示を出した⁴⁵⁾。さらに、瀋陽市に進出した外資企業から瀋陽市政府に寄せられた苦情の処理にも積極的に乗り出した。2003年、瀋陽市政府は外資企業苦情処理協調領導小組を設立し、対外経済貿易局を中心に組織的に苦情処理にあたる体制を形成した。これは外資誘致に関する官僚部門横断型の組織の一例であるが見られるが、実際の問題解決にあたってはやはり指導部の役割が大きかった。2003年に外資企業から瀋陽市に寄せられた苦情129件のうち、43件について省、市指導部が指示を出しており、うち18件は市指導部が処理を一手に請け負っていた⁴⁶⁾。事実、陳政高は外資企業に対しても「何かあったら私のところに来い」と宣言し、トップダウンで問題解決にあたる姿勢を示していた⁴⁷⁾。

陳政高個人の役割が目立った背景としては、外資誘致に関する十分な専門知識を有する官僚が不足していた可能性が挙げられる。2003年1月16日付の『瀋陽日報』に掲載されたインタビュー記事において、宋琦対外経済貿易合作局局長は、外国人は現地交渉者の国際観の程度によって投資先としての適切性を判断するとの認識を示した上で、外国の状況に通じた専門人材の雇用を進めるべきであると述べている⁴⁸⁾。同様の見解は、同年1月24日の瀋陽市外資利用動員総括大会において陳政高からも示された⁴⁹⁾。こうした認識が瀋陽市政府内で共有されていることは、1984年の沿海都

45) 前掲注40)。

46) 瀋陽市人民政府地方志弁公室編『瀋陽市志 2004』遼寧民族出版社、2004年、241-242頁。

47) 「中国瀋陽における国有企業との合弁会社の経営について」『日中東北』2004年4月号、8頁。

48) 「向“未簽約項目”索取“引資舟楫”——瀋陽市対外貿易経済合作局局長宋琦采访実録」『瀋陽日報』2003年1月16日。

49) 「我市召開利用外資總結動員大会」『瀋陽日報』2003年1月25日。

市開放から20年弱、1992年の鄧小平による南巡講話からも10年余りが経過した2003年時点においてもなお、瀋陽市では対外交渉に適応した人材が十分育っていなかったことを示唆している。

瀋陽市の官僚に対する陳政高の不満や苦悩は、2006年12月の市経済工作会議における発言からも窺える。ここで陳政高は「一部の指導幹部の思想観念、精神状態、工作の方法、能力水準は、新たな情勢における新たな任務の要求からなお大きな距離があり、指導幹部による政治的な不正現象も時に起きている」と述べた⁵⁰⁾。この発言は、陳政高が瀋陽市で約6年にわたって指導を続けてもなお、官僚部門の働きに不満を抱えていたことを示している。

陳政高の積極的な外資誘致活動は、瀋陽市の外資導入額急伸に結実した。ただしその内実を見ると、陳政高のいわば個人プレーが目立つ一方で、各官僚部門を統合するための「塊」の指導がどの程度実践されていたのかには疑問が残る。

本章で検討してきた陳政高の施策では、慕馬事件後の瀋陽市の立て直しという点において、「条」「塊」それぞれの指導に矛盾はなかったと考えられる。しかしながら、2つの指導に矛盾がないにもかかわらず、陳政高は市官僚部門との関係構築に苦慮した。他方、次章で見ると、瀋陽市が外資導入実績を伸ばすに伴い、遼寧省の対外開放構想をめぐって、瀋陽市と遼寧省の間には不一致が生じ、「条」と「塊」の指導に矛盾が生じるようになった。陳政高は「条」と「塊」の矛盾にいかに対応したのだろうか。

六 瀋陽市の「港湾都市化」——「条」「塊」矛盾の克服

本章では、2000年代に中央主導で展開された「東北振興」プロジェクトにおける対外開放計画に着目する。陳政高が遼寧省の対外開放構想をめ

50) 「中共瀋陽市委十一届二次全体会議暨經濟工作會議舉行」『瀋陽日報』2006年12月31日。

ぐる省市間の矛盾を克服し、瀋陽市の対外開放における地位向上を勝ち取った過程を通じて、省内政治における陳政高の強さを検証する。

(一) 「東北振興」における対外開放の位置づけ

陳政高が瀋陽市への外資誘致に取り組んだ2000年代は、遼寧省を含む東北地域の経済振興プロジェクト、通称「東北振興」プロジェクトが展開され、様々な経済政策が実行された時期であった。「東北振興」は瀋陽市の経済発展にとっての追い風となった一方で、対外経済政策においては、瀋陽市政府と中央、遼寧省といった上級政府との構想の違いを顕在化させた。

東北地域は建国以来、生産拠点として国家経済を牽引してきた。しかし、1990年代以降、沿海部では外資導入を通じた急速な経済発展が実現する一方で、東北経済は発展の速度において後れを取るようになった。東北経済の苦境は「東北現象」と称され、東北地域の振興は西部内陸地域の振興とともに中央の課題となった。

このような背景の下、2003年10月、中央は「中共中央、國務院による東北地域などの旧型工業基地振興戦略の実施に関する若干の意見」（以下、「意見」と省略）を発表し、「東北振興」プロジェクトの概略を示した。「意見」は国有企業改革や産業振興などの地域経済振興策を打ち出したが、ここでは対外開放の促進も掲げられた。「意見」は、サービス業の開放を掲げるとともに、外資企業を国有企業改革や不良資産処理に参加させる方針を示した⁵¹⁾。ジェ・ホ・チュンらは、地域振興における外資の役割が強調されたことを、「東北振興」の特徴と位置付けている⁵²⁾。チュンらによると、同時期に推進された西部大開発では、当該地域が外資誘致に不利な地理的条件にあったため、外資の役割は強調されなかった。これに対して、

51) 中共中央文献研究室編『改革開放三十年重要文獻選編（下）』（中央文献出版社、2008年）1345頁。

52) Jae Ho Chung, Hongyi Lai, and Jang-Hwan Joo, “Assessing the “Revive the Northeast” (Zhenxing Dongbei) Programme: Origins, Policies and Implementation,” *China Quarterly*, 197, 2009, pp. 115-116.

東北地域は日本、韓国などの先進国に隣接し、外資誘致に比較的有利な条件下にあった。加えて、東北地域は多くの不良債権を抱えていることで知られており、国内からの投資が期待できないという事情もあった⁵³⁾。

前章で見た通り、陳政高着任後、瀋陽市では積極的な外資誘致策が打たれてきた。しかし「東北振興」の構想において、瀋陽市の開放は必ずしも重視されていたわけではない。2003年の「意見」は、東北地域の対外開放の拠点都市として大連市を名指しし、北東アジアの国際港運ターミナルを建設するとの目標を明記した。大連市では早速大規模な港湾整備が進められ、2007年までに大連市全体の貨物取扱量を1.8倍の2億トンに拡大する計画が立てられた⁵⁴⁾。一方、「意見」は対外開放の項目において瀋陽市には言及しなかった。

(二) 遼寧省2大都市の関係——瀋陽市の位置づけをめぐる「条」「塊」の相違

遼寧省の2大都市である瀋陽市と大連市は、どのような関係にあったのだろうか。陳政高はかつて大連市副市長を務めた人物であり、この経歴を踏まえるならば、両市が陳政高を媒介に協調関係を構築する可能性も考えられる。しかし現実には、陳政高は大連市との協調路線は採らず、大連市や遼寧省とは異なる構想を抱いていた。そして陳政高の構想は中央主導の「東北振興」にも影響を及ぼすに至った。

遼寧省は瀋陽、大連両市の協調構想を明示していた。2006年に発表された遼寧省第十一期5カ年発展規画は、「瀋陽、大連の2つの中心都市は経済関係をより密接にし、ともに全省の発展と振興をリードしなければならない」と明記した⁵⁵⁾。ただし、遼寧省対外経済貿易庁庁長の陳曉珉が2004年、遼寧省における対外開放の重点が大連市、營口市を中心とした

53) *Ibid.*, p. 119.

54) 「中国・大連に大規模港湾、市が整備着手——貨物取扱量1.8倍に」『日本経済新聞』2003年11月24日。

55) 「遼寧省国民経済和社会発展第十一個五年規画綱要」『遼寧日報』2006年4月25日。

沿海部にあると明言したことからも明らかであるように⁵⁶⁾、遼寧省は2大都市の役割分担を想定していた。また、2005年に遼寧省が発表した「さらなる対外開放の拡大に関する実施意見」では大連市をはじめとした沿海都市の開放が重視されていたことから、遼寧省の対外開放における沿海重視は一貫していたことがわかる。

大連市も同じく、2大都市の役割分担を明確に構想していた。たとえば、2004年4月に瀋陽市、大連市、長春市、ハルビン市の東北4大都市による市長サミットが開催された際、大連市長の夏徳仁は「東北振興」で掲げられた大連市での国際港運ターミナル建設について、以下のように説明した。「『珠江デルタ』、『長江デルタ』や北京天津唐山エリアの経済発展から明らかであるように、地域発展には港湾、沿海部の強みを十分生かさなければならぬ。東北4都市には海への共通の出口が必要である。(中略)海への共通の出口は沿海部と後背地の経済連携を形成し、新たな経済成長地域の形成を促す⁵⁷⁾。」夏徳仁の発言からは、大連市が港湾ターミナル機能を強化し、内陸諸都市にそのサービスを提供する、という「港湾－後背地」関係の構想を読み取ることができる。

では大連市が自身の後背地と捉えていた瀋陽市は、いかなる構想を抱いていたのだろうか。まずは陳政高をはじめ、瀋陽市政府には大連市への対抗意識があったことを確認しなければならない。たとえば瀋陽市副市長の趙長義は、2006年の第十一期5カ年発展計画の策定において、大連市の発展目標（GDP成長率13%）を下回らないようにするべく、瀋陽市の発展目標を「13%を確保し、15%を目指す」と設定した、と明かした⁵⁸⁾。また陳政高は2005年の市人民代表大会において、「中心都市が風邪を引けば周辺都市はくしゃみをするものだが、今は瀋陽に問題が発生してもハルビンには何の影響もない」と比喩を用いながら、瀋陽市を東北の中心都市にしなければならないという認識を示した⁵⁹⁾。これらの発言から示唆されるよ

56) 「拡大開放は実現振興的根本途径」『遼寧日報』2004年12月21日。

57) 「交流要加強分工須明確」『大連日報』2004年5月1日。

58) 「遼寧平衡術——瀋陽大連各得其所」『21世紀經濟報道』2006年2月22日。

59) 「瀋陽VS大連——争鋒造“極”」『21世紀經濟報道』2005年2月21日。

うに、瀋陽市には大連市と競争し、遼寧省、ひいては東北地域の中心都市になるとの目標があった。上述の遼寧省5カ年発展規画では、瀋陽市と大連市は「2つの中心都市」と位置付けられたが、瀋陽市は中心都市の地位を大連市と分け合うことを是としていなかったといえる。

大連市と「中心都市」の座を争うにあたり、瀋陽市には何が必要であったのだろうか。陳政高は2005年に『21世紀経済報道』のインタビューにおいて、中心都市の要件として対外開放の水準を挙げ、「瀋陽は東北地域で開放度の最も高い場所であればならない」と述べている⁶⁰⁾。この陳政高の認識に依拠すると、大連市が国際港運ターミナルとして機能し、瀋陽市はその便益を享受するという構図では、瀋陽市は「中心都市」にはなりえない。瀋陽市が対外開放政策において大連市に対抗する意思を示すならば、それは遼寧省政府と瀋陽市政府の間の構想の矛盾を意味する。

一方で、陳政高は上述のインタビューにおいて、瀋陽市のみの方では中心都市を担うのは困難であると述べ、中部都市群7都市を東北経済の中心とし、瀋陽市は「中心の中心」を担う、との構想を明かした。ここで陳政高が言及した中部都市群こそが、2000年代の瀋陽市の対外開放戦略において重要な役割を果たすのであった。

(三) 2つの都市群と瀋陽市——營口市を通じた瀋陽市の「港湾都市化」

遼寧省には2つの大都市をそれぞれ中心とする都市群が存在した。一つは大連市を中心に、丹東市、錦州市、營口市、盤錦市、葫蘆島市の沿海6都市からなる遼寧沿海経済区、そしてもう一つは瀋陽市を中心に鞍山市、撫順市、本溪市、營口市、遼陽市、鉄嶺市の7都市からなる遼寧中部都市群である。沿海経済区は1985年に設定され、沿海都市間の情報交換や投資プロジェクトにおける協力のプラットフォームとして機能してきた。対

60) 「市長陳政高給瀋陽定位 要成東北經濟中心之中心」『新浪財經』2005年3月27日 (<https://finance.sina.cn/sa/2005-03-27/detail-ikknscsi2021881.d.html?from=wap>) 2024年11月14日アクセス。

して中部都市群は、2005年4月の「遼寧中部都市群（瀋陽経済区）協力協約」の署名を以て7都市間協力の枠組みが正式に定められた。

ただし、中部都市群の名を冠した都市間協力は、1990年代から既に模索されていた。1997年7月には瀋陽市で「遼寧中部都市群の対外開放で経済発展を加速させる座談会」が開催され、遼寧中部都市群協調領導小組の設立が決められた⁶¹⁾。同座談会の開催を報じた『瀋陽日報』記事からは、2005年の「協力協約」参加7市に丹東市を加えた8市がこの座談会に参加したと読み取れる。しかし、『遼寧日報』が2003年11月12日に「協力協約」のひな形となった瀋陽経済区の構想を報じた際、瀋陽経済区は6市から構成されると説明され、ここに沿海都市である營口市と丹東市は含まれなかった⁶²⁾。ところが2004年8月11日付の『遼寧日報』は中部都市群の陣容を、營口市を含んだ7都市として紹介している⁶³⁾。すなわち2003年末から2004年にかけての間に營口市が再び中部都市群に加えられたものと考えられる。營口市の中部都市群入りの経緯は不明であるものの、瀋陽市の港湾ターミナル化を目指す陳政高の意向を指摘する報道も見られた⁶⁴⁾。後に慕馬事件で失脚する慕綏新が遼寧中部都市群協調領導小組副組長を務めていたことを踏まえると、慕綏新の失脚によって中部都市群の協力構想は一度停滞したものの、陳政高の下で対外開放のポテンシャルが大きい沿海都市を除いた内陸6市による協力構想が再起動され、そこに營口市が再編入された、と推測される。

瀋陽市との連携は、營口市にとってもメリットのある構想であった。事実、中部都市群成立前の2003年12月時点で、營口市には營口港を中部都市群の外港とする方針が存在した⁶⁵⁾。前記の「遼寧中部都市群（瀋陽経済区）協力協約」では外資誘致、貿易における7都市の協力が謳われ、特に

61) 「遼寧中部城市群対外開放加速經濟發展座談會提出 合力擴大對外開放 推進區域經濟發展」『瀋陽日報』1997年7月15日。

62) 「三大板塊構築遼寧區域經濟新格局」『遼寧日報』2003年11月12日。

63) 「中部七城市即將聚瀋議發展」『遼寧日報』2004年8月11日。

64) 前掲注59)。

65) 「營口港一天一個樣」『遼寧日報』2003年12月8日。

営口港建設への協力が明記された⁶⁶⁾。2005年11月には、営口市発展改革委員会が中部都市群の他市に営口港の第十一期5カ年発展規画の草稿を送付して中部都市群の意見を求めた⁶⁷⁾。こうした事例からも市政府間の実質的な協調関係が見て取れる。これは、都市間協力の枠組みが市指導者間のみにとどまらず、各市の官僚部門間にまで広がりをもつものであったことを示している。

四 「五点一線」における瀋陽市の浸透——「東北振興」における対外開放構想の変化

遼寧省政府は2006年2月、「沿海重点発展地域の対外開放拡大に関する若干の政策意見」を発表し、沿海部の5か所を対外開放の拠点に指定した。同文書は大連市の2つの工業地域（長興島、庄河花園口）と、営口市、錦州市、丹東市の5か所に税制面などでの優遇措置を与え、5か所を結んだ遼寧省の沿海地域一帯を対外開放の重点地域にする方針を打ち出した。この政策は通称「五点一線」と称され、遼寧省における対外開放の方向性を決定づけた⁶⁸⁾。同政策は、対外開放において遼寧省政府の沿海部重視を改めて鮮明にしたものと位置付けられる。

「五点一線」では沿海地域に対する後背地として位置づけられた瀋陽市は、中部都市群の一員でもある営口市との協力関係を一層深めた。2006年、瀋陽中心部と営口市の中間に位置する瀋陽市郊外で、瀋陽近海経済区の建設が開始された。瀋陽近海経済区には東北初の内陸港となる瀋陽内陸港が営口港によって建設され⁶⁹⁾、瀋陽市と営口市の接続性は一段と深まった。瀋陽近海経済区党工作委員会の張東陽は、営口市との協力プロジェクトについて、「瀋陽が港町となる上での重要なメルクマールである」とまで述べた⁷⁰⁾。さらに2009年2月には、瀋陽近海経済区に瀋陽保税物流セン

66) 「遼寧中部城市群（瀋陽経済区）合作協議簽署」『瀋陽日報』2005年4月8日。

67) 「営口港在瀋陽経済区的功能定位」『遼寧日報』2006年4月12日。

68) 「“五点一線” 築就遼寧開放新格局」『遼寧日報』2006年3月20日。

69) 「遼寧港口——競合謀求協同發展」『中国水運報』2007年4月17日。

70) 「“瀋陽港” 離我們越來越近」『中国経済導報』2007年4月17日。

ターを設立することが海関総署、財政部など中央の関連官僚部門に批准され、これが東北初の内陸保税物流センターとなった⁷¹⁾。そして瀋陽市の保税物流センター建設は、2009年に中央が発表した「東北地域などの旧型工業基地振興戦略のさらなる実施に関する若干の意見」において、対外開放拡大における目標のひとつとされた。同文書は、2003年の「意見」の更新版と位置付けられる。2003年の「意見」では対外開放に関して瀋陽市への言及がなかったことに鑑みれば、「東北振興」の実行期間を通じて、瀋陽市は沿海部に対する後背地とは異なる役割を中央に承認されるに至ったといえよう。

本章では「東北振興」プロジェクトの下での瀋陽市の対外開放構想を分析することで、瀋陽市と遼寧省との間に構想の相違があったことが明らかになった。これは瀋陽市における「条」「塊」の指導の矛盾をもたらしている問題であった。陳政高は営口市との協力関係を活用することで瀋陽市の開放を推進し、最終的には「東北振興」プロジェクトの構想を変容させることに成功した。すなわち、陳政高は他市との協力を通じて上級政府の構想を修正させることで「条」「塊」の矛盾を解消させたのである。一連の過程は、陳政高が直接の管轄範囲である瀋陽市を越えて政治的影響力を発揮できるだけの「強い」指導者であったことを示している。

七 結論——外資誘致における地方指導者と官僚部門

陳政高は2008年1月まで瀋陽市党委書記を務めた後、遼寧省長（2008年～2014年）、國務院住宅都市建設部部長（2014年～2017年）を歴任し、2017年に政治の一線から退いた。陳政高が大連時代を共にした薄熙来およびその周辺人物が汚職の咎で失脚したのとは対照的に、陳政高のキャリアは成功裡に終えられたといえるだろう。

ここまで検討してきた瀋陽市の外資誘致の過程は、陳政高が強い指導力

71) 「瀋陽保税物流中心落戸近海経済区」『瀋陽日報』2009年2月19日。

を發揮して瀋陽市の対外開放を推し進めてきたことを物語っている。その背景には、陳政高が1990年代の大連市の対外開放を主導した薄熙来と同様の手法をとったことがあった。また、遼寧省長、商務部長として薄熙来が自身の右腕たる陳政高の外資誘致を様々な形で支援できたと推測される。薄熙来との関係は、陳政高の外資誘致において大きな強みだっただろう。さらに、中部都市群に沿海都市である營口市を引き入れ、遼寧省の沿海開放政策を通じた瀋陽市の開放促進を巧みに成功させたことは、陳政高の省内地方政治における強さを示している。

しかしながら第三章で見た通り、陳政高が去った後、瀋陽市の外資導入額の伸びは鈍化し、再び大連市の後塵を拝することとなった。すなわち、陳政高の下での外資導入拡大は、一過性のブームに過ぎなかったのである。陳政高は、慕馬事件によって深刻な打撃を被った市官僚部門の改革を託された。そして官僚への数値目標設定、行政審査手続きの改変などの施策を通じて官僚部門へのテコ入れを行ってきた。もし陳政高の官僚部門改革が真に瀋陽市の外資誘致体制の変革へと結実していたならば、陳政高が去った後も瀋陽市政府による外資誘致は持続的に推進されたはずである。そうならなかったのはなぜだろうか。以下では条塊関係を手がかりにその要因を考察し、本稿の結論を導出する。

第二章で触れた通り、1980年代の大連市の対外経済政策を分析した早田は、大連市政府では複数の官僚部門が集まった部門横断型の組織を形成し、大連市の開放拡大へ向けて市政府が一体となって取り組んだと論じている。本稿で検討してきた2000年代の瀋陽市においては様相が異なっている。地方紙、地方志などの資料からは、瀋陽市政府内における外資誘致に特化した部門横断型組織の設置を確認することはできなかった。行政審査権の集約、外資企業苦情処理協調領導小組の設立といった施策は、縦割りの性格が強い官僚部門を陳政高指導部の下に集約し、「塊」の指導の下で官僚部門間の協調を図る試みと評せるものの、外資誘致や企業管理の先頭には常に陳政高自身が立っていた。陳政高が強い指導力を發揮して瀋陽市への外資誘致政策を牽引してきた結果、陳政高が去った後の瀋陽市には対外開放を持続させるための制度的な資産が残されなかったのである。

では、なぜ陳政高は複数の市官僚部門の集約を試みたものの、それを制度化するに至らなかったのだろうか。主に3つの要因が考えられる。第一に、上級政府からの政策的支持の乏しさである。本稿の検討からも明らかであるように、遼寧省の対外開放構想の中心は一貫して大連市を中心とした沿海部にあった。大連市は中央主導の「東北振興」プロジェクトにおいて、北東アジア港運ターミナル建設の任務を与えられ、また遼寧省による「五点一線」構想においても対外開放の拠点と位置付けられた。大連市にとって、対外開放は上級政府に与えられた課題であり、その達成状況が市政府指導部、また市政府官僚の評価に直結するため、市政府一丸となって取り組む動因が大きい。一方、瀋陽市の場合、中央、省による対外開放構想においては常に傍流に置かれてきた。陳政高の指導下で瀋陽市は外資導入額を伸ばし、中央の「東北振興」プロジェクトに瀋陽開放を明記させるに至ったが、瀋陽市政府にとって対外開放の優先度はやはり大連市よりは低いといわざるをえない。このような環境下において、市指導者が「塊」の指導を発揮して部門を横断した組織を形成し、各官僚部門を対外開放推進へと結集させることは容易ではないだろう。

第二に、大連市でキャリアを積んだ外来の指導者である陳政高と、瀋陽市官僚部門との関係構築が難しかったという点である。慕馬事件後の瀋陽市に着任した陳政高は、官僚の外資誘致への積極性を喚起すべく、様々な施策をとった。しかし、事件前からの市政府の腐敗を止めることは陳政高にもできなかったと考えられる。慕馬事件後も市政府内の贈収賄の慣行が残っていたことは、腐敗の存続を物語っている。たとえば、慕馬事件で失脚した李経芳に代わって2000年に市財政局長となった祁鳴は100万元以上の金銭を部下などから受け取っていた⁷²⁾。これは、慕馬事件によって露呈した瀋陽市の贈収賄のピラミッド構造が陳政高着任後も変わっていなかったことを示唆している。そうであるならば、官僚部門間の協調の制度

72) 「起底遼寧賄選大案中の瀋陽女市長 祁鳴」『搜狐網』2019年1月23日 (https://www.sohu.com/a/290864066_120048096) 2024年11月14日アクセス。祁鳴は省人民代表から全国人民代表を選出する選挙における汚職の咎で、2016年に失脚した。

化が進まないことは当然であるといえよう。ただし、陳政高からの「塊」の指導が、省官僚部門からの「条」の指導よりも弱かったというわけではない。第四章で論じたように、贈収賄のピラミッド構造は「条」の指導を阻害するためである。つまり、陳政高時代の瀋陽市政府においては、「条」「塊」どちらの指導も弱かったのである。このような状況下では、市官僚部門は陳政高の期待通りには機能しないものの、陳政高主導の外資誘致が省官僚部門からの「条」の指導に妨げられるわけではない。ゆえに、陳政高主導での外資誘致急伸が実現し、陳政高が去ると外資誘致活動は持続しなかったのである。

そして第三に、陳政高が官僚部門の組織化、制度化を断念するに至った制度的背景には、中国の幹部人事評価システムの影響もあると考えられる。GDPなど定量的な経済成果が昇進にあたっての評価項目とされるがゆえに、地方指導者が任地の経済パフォーマンスの最大化に強いインセンティブを持つことは、これまで多くの研究で論じられてきた⁷³⁾。このようなシステムの下においては、地方指導者が離任後の任地の経済発展への関心が希薄になるのは当然である。陳政高離任後の瀋陽市の外資導入の後退は、中国の地方政治システムが地方指導者に任期中の経済発展に注力させてきた結果であるとも解釈できるだろう。

先行研究は、地方での対外経済政策の実施においては「塊」の指導を通じた複数の官僚部門の統合が重要であると論じた。しかし、条塊関係を非ゼロサム的に捉えた本稿の分析は、「塊」の指導が十分でなくとも、時の地方指導者の能力や人脈によって短期的には経済成長を果たせることを明らかにした。ただし、官僚部門の統合が果たせない限りにおいて、中長期的な発展は困難を伴う。しかしながら、短期的な経済パフォーマンスを重視する幹部評価システムを採る以上、中国の地方政治は、能力のある指導者であっても、その能力の高さゆえに、官僚部門の組織化、制度化を行うインセンティブを持たないという矛盾から逃れられないのである。

73) 前掲周黎安『転型中的地方政府——官員激励與治理』、加藤弘之『曖昧な制度』としての中国型資本主義』(NTT出版、2013年)など。

本稿は遼寧省瀋陽市を事例に、外資誘致政策の実施をめぐる地方の政治行政構造を論じた。瀋陽市で発生した慕馬事件は中国有数の大規模汚職事件であったが、贈収賄を伴う政治腐敗は瀋陽市に限らず中国各地に見られる現象である⁷⁴⁾。この点において、本稿の分析は中国の他の地方政府にも妥当しうる。ただし、官僚部門の組織化が成功しない原因については、他市との比較を通じたより詳細な分析が求められるだろう。

〔付記〕 本研究は、JSPP 科研費 23KJ1889 の助成を受けたものです。

74) 現代中国の政治腐敗については、菱田雅晴編『現代中国の腐敗と反腐敗——汚職の諸相と土壌』（法政大学出版局、2024年）が包括的な分析を行っている。

早田 寛 (はやた かん)

所属・現職 慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程

最終学歴 慶應義塾大学大学院法学研究科前期博士課程

所属学会 アジア政経学会、日本現代中国学会

専攻領域 現代中国政治

主要著作 「1980年代の対外開放における省市間関係——大連開放と条塊関係の変動」『アジア研究』第70巻第4号 (2024年)

「習近平体制の対外開放実施過程と地方——自由貿易試験区政策における中央の地方統制」『中国研究月報』第77巻第6号 (2023年)