

## 第二章 農村「群体性事件」の構造分析

角崎信也

### はじめに

1990年代以降、中国においてデモや暴動などの抗議事件が顕著な増加傾向を示している。こうした事件は中国語で「群体性事件」<sup>1</sup>と表現される。中国の関連部門の統計が示すところによれば、その件数は、1993年の段階で約8700件であったのが、2005年までに10倍の約8万7000件にまで増加し、2006年には9万件を超えるまでに至っている<sup>2</sup>。ここ数年では十数万件に達しているという報告もある<sup>3</sup>。これと同時に、「群体性事件」を起こす主体も不満の原因も多様化の趨勢を見せている。税費負担、強制的農地収用によって權益を侵害された農民の他、居住地からの立退きの強要や環境汚染にさらされた都市居住者、賃金の支払い遅延や不払いに憤る労働者、待遇に不満を抱く退役軍人、および中国共産党の民族政策に不満を抱く少数民族等が事件の主体となっている。2013年版『社会青書』によれば、「群体性事件」の原因は現在、土地収用・立退きが約50%、環境汚染・労働争議が約30%、その他が約20%を占めるという（陸学芸他 2013: 14）。

中央の指導者たちは、「群体性事件」が中国社会を不安定化させうることに対し早くから強い危機感を抱いており、1990年代以降これに一貫して高い注意を払ってきたといえる（シャーク 2008: 93-99）。胡錦濤は2003年11月の第20回全国公安会議において、「群体性事件」を「現在の社会安定に影響与えている突出問題」の一つに挙げ、「矛盾を減らし、緩和し、解決することに努力し、かつ群体性事件を積極的に予防し、穏当に処置しなければならない」ことを述べている<sup>4</sup>。胡錦濤政権がそのスローガンの一つに「和諧社会」建設を掲げたのは、急速な経済発展の陰で依然生活に苦しむ貧困層の相対的剥奪感が「群体性事件」を含む社会矛盾の顕在化の大きな背景をなしているとの判断があったからであろう（西村、国分 2009: 196頁）。こうした危機意識に基づき、胡錦濤政権は（江沢民政権に引き続き）、「群体性事件」の増加傾向に対処するための様々な政策を打ち出してきた（後述）。それにもかかわらず、上記のとおり「群体性事件」は減少傾向を見せることなく、それどころか急速に増加してきた。

むろん、多くの研究者がすでに指摘しているとおり、「群体性事件」の頻発は、現状においては少なくとも体制崩壊の兆候を示しているとはいえない（Nathan 2003: 13; Perry 2008: 213-215; Cai 2008: 212; 于 2009: 115; Chen 2012: 6他）。それは第一に、抗議のほとんどが数十人から数百人程度の小規模な事件に過ぎず、それらは多くの場合広く知れ渡る以前に

地方政府によって鎮圧されているからである。また第二に、抗議はもっぱら村、郷鎮、県の地方幹部<sup>5</sup>を標的としたものであり、かつそれは中央や省の上級党・政府に対する一定の信頼および介入の期待を前提に実施されている（Nathan 2003: 14; O'Brien and Li 2006: 43-47; Cai 2010: 58; 菱田 2012: 17-18 他）。ツァイ（Yongshun Cai）がいみじくも指摘しているように、現状において社会的動揺（「群体性事件」の頻発）は体制的安定と「共在（coexist）」（Cai 2008: 412）しているといえる<sup>6</sup>。

だがこうした「共在」関係は明らかに、「群体性事件」の数量が中央の制御可能な範囲に留まっているということを前提としている（Cai 2008: 415-416）。抗議が各地方で普遍化する事態となれば、地方のガバナンス機能は麻痺し、通常の政策執行も困難となる。その場合共産党中央は、国家の頽廃を防ぐために多党制導入を含むドラスティックな改革を実施せざるを得なくなるだろう。あるいは、全体的な数量の増加に比例して大規模事件も増加することになれば、中央が民衆の要望に応え切れない局面も徐々に増加することになる。それにつれて、それまで断片的であった抗議の矛先は、徐々に中央へと結集していくことになるだろう（O'Brien and Li 2006: 125-126）。その場合共産党体制は、2011年春のアラブ諸国と同様、下から瓦解する危機に直面することになる。

したがって、共産党中央が現在の一党支配体制の長期安定を望むなら、「群体性事件」の増加傾向を効果的に抑制できなくてはならない。換言すれば、共産党一党支配の長期的安定性を占う上で、現体制が「群体性事件」の数量をコントロールする能力を有しているかどうかということが重要な指標になるということである。

## 1. 本論の目的と視角

上記の問題意識に基づき、本論では、特に胡錦濤政権期を対象に、民衆の不満や憤りの原因を解消するための諸政策が行われたにもかかわらず「群体性事件」は増加し続けたのかを、関連する先行研究を整理しながら<sup>7</sup>検討する。これを通じ、現行体制が「群体性事件」の数量をコントロールする能力を有しているかどうかを示唆することが本論の目的である。

この際本論では特に、農民（農民工を除く）を主体として生じている「群体性事件」に焦点を当てる。農民問題に焦点を絞るのは、紙幅の関係以外に、第一に、それが多くの「事件」の中で依然主要な地位を占めているからである。于によれば、全「事件」のうち農民問題は30~40%を占めている（于 2011 a: 20）。第二により重要なことは、農民負担問題や土地収用問題への一連の対策に示されるように、農村における社会治安の安定化は、江沢民政権と胡錦濤政権が一貫して重視してきた課題であったということである（宋 2009: 5;

張学成 2012: 9)。したがって農村「群体性事件」は、現行体制の「事件」に対するコントロール能力を問う本論にとって（比較的近年争点化してきた環境汚染や賃金不払い等の問題に比して）より分析対象として相応しいといえる。

では農村「群体性事件」の増加原因はいかなる視点から分析すべきか。恐らく最初に想起されるのは、貧富格差の拡大による農民の社会不満の増大であろう。だが現時点では、農民の格差増大に対する強い不満が「群体性事件」の発生や増加に直結していることを示すデータは存在しない。少なくとも、ホワイト（Martin King Whyte）が2004年に31の省に住む約3000人を対象に行ったサーヴェイは、都市住民よりも農村居住者の方が、不平等の現状に対しむしろ寛容的であることを示していた（Whyte 2010: Chap. 6）。ホワイトはこの結果に基づき、「農村の住民が憤慨しているとしても、それを引き起こしている主要な原因は1978年以来拡大し続ける不平等ではない」とし、農村の抗議事件が経済的格差を原因として生じているという推論を明確に否定した（Whyte 2010: 115）<sup>8</sup>。

経済格差の拡大の代わりに本論がとりわけ重視するのは、中国の政治体制およびそれが内包する諸制度<sup>98</sup>（政治構造）が「群体性事件」の発生と増加に与える影響である。宋によれば「群体性事件」は、ある政策やその帰結に対する直接の反応として生ずるものであり、その目的は「政府の政策制定や執行に影響を与え、自身の境遇を改めること」（宋 2009: 82）にある。その意味において「群体性事件」は、中国の政治構造から発せられる様々な作用に対する直接的な反応であり、中国の政治過程の内部で行われる政治的行為である。本論が政治構造を原因変数として重視するのは、「群体性事件」の特徴を以上のように認識するからである。

もう少し具体的にいえば、本論でいうところの政治体制・構造の影響は、次の二つに大きく分けられる。

第一は、「群体性事件」の原因となる民衆の不満や憤りの生成過程における政治構造の影響である。民衆の抗議の矛先が常に地方幹部に向けられていることに鑑み、ここでは特に、なぜ、いかなる政治構造下において、地方幹部は民衆の不満を招く政策を実行するのかに分析の焦点があてられる。

第二は、民衆が自身の不満や憤りを抗議運動として表出することを可能にする空間の形成に関わる政治構造の影響である。合理的な民衆は、抗議を起こせば高い確率で当局による鎮圧に遭うと認識している場合少なくとも、たとえ強い不満を抱いていたとしても、抗議運動に参加しようとはしないだろう。この観点からいえば、「群体性事件」の増減は、それを許容する政治的空間の開放性と閉鎖性の関数である。

以下、第2、3節の議論は、上記の二つの視点に沿って展開される。その上で最後に、胡

錦濤政権期を通して「群体性事件」が増加してきた構造的要因を整理し、かつ習近平政権期以降の動向を展望する。そこで示される結論は以下のようなものになるだろう。すなわち、「群体性事件」を発生・増加させる諸原因と現体制の維持を可能にしている諸要素は多くの部分で重なり合っており、したがって「事件」を抑制するためのいかなる改革も部分的・表層的なものにならざるをえず、それゆえ「事件」の増加傾向は今後も続くことになる、というものである。

## 2. 地方幹部の政策執行と「群体性事件」

本節では、地方幹部の行動様式を規定する政治制度や構造に着目し、なぜ地方幹部が、中央のメッセージに反して、民衆と軋轢を起こすような政策執行を強行するのかを明らかにする。いうまでもなく、非民主主義国家である中国において地方幹部の行動を規定しているのは、民衆からの意見や要望ではなく、上級幹部からの監視や評価の形態である。したがって地方幹部の行動様式を決定づける政治構造的要因は、行政管理における中央と地方との関係に集約されるといってよい。以下ではこの点について、「行政結果の管理」と「行政過程の放任」という二つの側面を論じ、かつそうした諸制度を与件として実際に地方幹部がいかに行動し、それがいかにして「群体性事件」につながる民衆の不満を呼び起こすことになるのかを論ずる。

### (1) 「圧力型システム」—行政結果の管理

中国における地方幹部の行動管理のありようについて論ずる場合に、第一に俎上に載せられるべきは、栄敬本らによって「圧力型システム (Pressurized System)」と呼ばれる、一種のインセンティブ・メカニズムである (周 2007: 44-45)。「圧力型システム」とは、上級から付された任務の達成度を幹部任用にかかわる行政評価の指標とすることによって、下級幹部にその任務の遂行を事実上強制するシステムのことである (栄 1998: 28)。すなわち中国において地方幹部が執行する政策は、上級から与えられた任務に対応したものであり、地域の民衆の利害を直接反映したものではない。また重要な点は、上級において任務の内容と配分が決定されるプロセスにおいては通常、下級幹部・政府の意見や実際の能力が考慮されることはないということである (周 2004: 126 頁)。この結果、下級幹部は常に、自身の能力のみでは支えることの困難な「圧力」に直面することになる (下記)。

システムの中核は「職位目標 (管理) 責任制」と呼ばれる人事考課制度である (栄 1998: 28) (表 1)。その大きな特徴は、割り当てられた任務の達成程度がすべて数値化され、「点数」として明示化されるということである (O'Brien and Li 1999: 172)。主要任務には、生

産量（GDP）、財政収入、企業誘致、計画生育（一人っ子政策）、社会安定等々があるが、それらの点数の合計が「政績（行政業績）」として上級の組織部門に送られ、これに基づきその幹部の賞罰ないし任用が決定される。それゆえに幹部は、昇進ないし権力（＝利権）の保持を望む限りにおいて、「政績」を上げることに躍起にならざるをえない。

またとりわけ重要な任務については「一票否決」の方式が採用される。「一票否決」とは、その項目の任務が指標に到達しなければ、その年の他の「政績」のすべてが無に帰す（つまり0点になる）という意味である。「一票否決」の対象となる任務は各地で異なるが、比較的共通するのは、計画生育、社会治安の他、総生産量（GDP）、企業誘致など地域の経済発展に関連する指標達成である（榮 1998: 28; 応 2007: 68-69; 毛里 2012: 289）。

表1 浙江省温嶺市（県級市）における鎮幹部職位目標責任制（2005年度）

分野	主な項目	満点	具体的政策例	担当機関（鎮）	評価機関（県）
経済発展	総収入	40	国稅収入（5100萬元）、地方財政収入（3720萬元）、産業投資（2億8000萬元）他	財政所	国稅局
	工業発展	14	生産量（25%増）、工場建設（1万㎡）、工場団地建設他	工業発展辦公室	工業經濟局・統計局
	農業・農村	13	農業生産量（2170萬元）、農民平均収入（7510元）、播種面積（5万8000畝）他	農業発展辦公室	統計局
	サービス産業	6	売上高増（15%）他	工業発展辦公室	建設計画・統計局
	投資実績	15	投資実施金額（120万ドル）	工業発展辦公室	對外貿易局
社会発展	科学技術	12		工業発展辦公室	科学技術局
	人材訓練	5		工業発展辦公室	人事局
	文化・スポーツ	7.5		社会発展辦公室	交通局、文化体育局
	教育	7.5	学校建設、学校衛生他	社会発展辦公室	教育局
	衛生	4	公共衛生	社会発展辦公室	衛生局
和諧社会	民主・法治	11	教育普及率（85%以上）、民主・法治村建設、法の執行、政治的開放他	政法總治辦公室	司法局
	文明化	6	文明的コミュニティ（村）の発展、葬儀改革	党政辦公室	交通局
	安定	29	社会治安、職場安全、陳情工作、法輪功事件解決他	党政辦公室	政法委員會
民生	社会保障	26.67	養老基金、失業保険、労働災害保険、労働契約、農村合作医療、貧困者・障害者への社会保障給付他	工業発展辦公室	労働社会保障局、財政局
	生活水準	4	食糧供給保障他	工業発展辦公室	貿易・糧食局、工商局
環境	エコロジー都市	10	エコロジカル都市建設	村鎮建設辦公室	環境保護局
	計画生育	8		計画生育辦公室	人口・計画生育局
	国土資源	8.5	農場建設（1万畝）、建設用地の再開発、土地の違法使用防止	農業発展辦公室	国土資源局
党の発展		26		党政辦公室	県党委辦公室

出所：Ong（2012: 92-98）掲載の表を筆者が要約したもの。

体制維持という観点から見れば、この「圧力型システム」が果たす効用は多くある。第一に、このシステムの存在によって地方幹部が上級幹部に対して高度に依存する状況が維持され、地方幹部が地方保護主義に走ったり、反体制的な行動を起こしたりすることが防止されている。改革開放以後、共通のイデオロギーに基づく紐帯が弛緩するなかで、このシステムの重要性はさらに増しているといえる。第二に、メリトクラシー（業績主義）の強化によって幹部の有能化と収賄行為の防止に一定の効果を発揮している（周 2007: 45）。

むろん腐敗の蔓延は依然として大きな問題であり、それゆえに習近平政権はこれへの対処を最重要課題の一つとして強調している<sup>10</sup>。だがもし厳格に数値化された評価システムが廃棄され、幹部の任免基準が主観的で曖昧なものになれば、腐敗の問題はさらに深刻さを増すことになるだろう。第三に、担当地域の経済発展に対する幹部のインセンティブを高めることにより、中国全体の経済成長に大きな作用を發揮してきた（榮 1998: 30-31, 35-40, 53; 加藤、久保 2009: 172-185）。ポスト毛沢東時代の中国において経済発展は、民衆が体制を承認する主要な根拠であり、それを追求することの重要性は格差是正や民生の重視が唱えられる現在においても変化していない。このように、中国が多党性や普通選挙を導入することなしに共産党一党体制を維持しようと欲する限りにおいて、「圧力型システム」はまさに不可欠の役割を果たしているといえる。

だが一方で「圧力型システム」は、以下の二つの意味において、運営上の矛盾を内包している。

第一に、上級から割り当てられる任務は、多くの場合「多重」である。経済発展、財源拡大、環境保護、都市化推進、新農村建設、民衆の税費負担軽減、民主的権益の保護等々、上級が重要であると認識する問題はすべて下級の任務となり、考課の対象となる<sup>11</sup>。これらは、体系的に整理された一つのパッケージを成しているのではない（饒・呉 2006: 26）。それゆえたとえ、環境保護と経済発展を両立する、民衆の負担を減らしつつ社会保障のための財源を確得する、都市化を推し進めつつ農地保障と農産品供給を確保する、などといった短期的には相互に抵触するような任務に、地方幹部は度々直面することになる<sup>12</sup>。だが「責任制」によって付与される任務の多くは年度内ないし数年度内に達成しなければならないものである。またなにより、多くの地方幹部の任期は 2~3 年と非常に短い（任 2012: 111）。結果として地方幹部は、「最も勤勉な幹部でさえも達成しえない、大量のまったく両立不可能な要求に直面する」（O'Brien and Li 2006: 12）ことになっている。

第二に、上級から割り当てられる任務は、とりわけ財政的な観点からいえば、明らかに「過重」である。地方政府は、中央の任務に応えうる積極的な財政運営を可能にするだけの財政能力を制度的に保障されているとはいえない（田原 2008: 110）。それどころか、実際に多くの地方政府は財政的な困窮状況に置かれている（于 b 2011: 207-208）。きっかけの一つは 1994 年の分税制の導入であった。この改革によって中央に配分される財政収入は 22%（93 年）から 56%（94 年）に上昇したが、一方省級以下の各級政府が財政支出の 7 割程度を担うという状況は継続された（周 2006: 5; 任 2012: 79; Ong 2012: 86）。とりわけ中国では、市・地区級以下の政府に財政支出の責任が集中している（大橋 2005: 88-89, Ong 2012: 86）。大橋がいうように、「中国の基層政府は、膨大な行政事務を抱えたまま、財源

を上級政府に取り上げられ、また財源を伴わない行政事務の『下放』に直面した」（大橋 2005: 89）。

## （２）「緩い集権制」—行政過程の放任

中国における中央—地方関係を規定するもう一つの特徴は、政策執行を担う地方幹部に与えられている裁量権が比較的大きいということである。むろん、中国において重要政策の策定と決定の権限は一部の中央幹部に集中しており、そこに民意や下級幹部の意見が直接的に介入する余地はほとんどない。だが一方で地方幹部は、多くの研究者がすでに指摘してきたように、中央で決定された俯瞰的で総花的な政策をいかに解釈し、いかなる順序で執行するかに関する広い裁量権を有している（Shue 1988; 天兒 1998: 78）。言い換えれば、政策（方針）決定過程において中央のトップ・リーダーは排他的であり、その意味で集権的であるが、政策執行過程においては地方幹部の解釈権と選択権の幅が大きいという意味で分権的である。

こうした広い裁量権は、中国の国土の広大さと内包する社会や文化の多様性に対応するものであると同時に、中央で形成される政策が多くの場合曖昧かつ総花的なものであることの必然的結果でもある。中央で形成される政策のそうした特性は、政策形成のプロセスにおいて指導者間の意見調整やコンセンサス形成がとりわけ重視されることに関連している。シャーク（Susan L. Shirk）が指摘するように、中央の指導者たちにとり、指導者間で意見対立や路線分岐が発生するのを回避することは、政治体制（中国共産党による一党支配体制）の安定を維持する上で至上命題となっている（シャーク 2008: 69-93）。国家権力の中核で発生する分裂は、抗議の空間を拡大させ、さらに抗議者とエリート間の同盟を導くことによって、体制崩壊に結びつきうるからである（Tarrow 2012: 80）。「天安門事件」はまさに、趙紫陽とその他の指導者との間の意見対立が白日の下にさらされたがゆえに、体制を揺るがす抗議に発展したのであり、その「教訓」は現在の指導者の中で確かに共有されている（シャーク 2008: 24, 69-93）。それゆえ政策形成の場においては、異なる意見を排除して禍根を残すよりは、あらゆる意見を取り入れ、調整することによってコンセンサスを形成することが重視されることになる。このことはすなわち、政策形成過程に事実上の「拒否権（veto）」を持つ幹部が多数参加することを意味する（Shirk 1992: 72-73）。こうしたプロセスを経て形成される政策は必然的に、「中道的」でかつ「逡増的（incremental）」なものとなる（Shirk 1992: 76）<sup>13</sup>。

中央の政策形成のこうした傾向との表裏一体物が、実際の政策執行を担う地方幹部が持つ広い政策解釈権ないし裁量権である。庄が正確に言い表しているように、「政策の曖昧さ

は政策の制約条件を緩め、政策執行者に、政策を再定義し、政策の境界を定める契機と余地を与える」（庄 2000: 78）。中央から下達される政策が具体性と現実性を欠いているが故に、地方政府は、それを自身の地域と能力に適合するように具体化処理を施す必要がある。このプロセスにおいて地方幹部は、自身の地域的特性やあるいは自身の利益により近づく形に政策を解釈し、執行方式を操作することになるのである（賀・孔 2011: 66）<sup>14</sup>。

このような地方の裁量権の大きさは、政策執行プロセスに対する監視機構の不足によって（O'Brien and Li 2006: 26-28）制度的に「保障」されている。中兼は、中央の指令が「何層かの意思決定段階を経由しつつ、正確に末端にまで到達し、逆に末端からの報告が正確に中央にまで届き、かつ末端においてその指令が現実的結果は別にして、いちおう実行される」ソ連・東欧型の「きつい集権制」に対し、「制度内における役割・権限の体系が未確立であり、指令・報告の規則が不徹底ないしは未整備である」中国を「緩い集権制」と表現している（中兼 1979: 300）。このような「緩さ」は、上で見てきた「圧力型システム」の「きつさ」と矛盾するものではない。欧が正確に述べているように、「圧力型システムは有効な情報フィードバック・メカニズムと上級—下級間の協商メカニズムおよび必要な修正・是正機能を欠いている」（欧 2011b: 121）。つまり「圧力型システム」は、執行済みの政策の結果のみを対象に、「数値化された基準に基づく簡単な方法で下級政府職員の優劣を判断できるだけ」（唐 2006: 26）であり、一方でその結果がいかなるプロセスを経て実施されたかを統制するための制度は欠如している（Ong 2012: 82-83）。

上記を総合すれば、中国における地方幹部管理システムは、「圧力型システム」による政策執行結果に対する管理と、「緩い集権制」の下での政策執行過程の放任が併存するものとして理解することができる。

### （3）地方幹部の「選択的政策執行」

では、地方幹部は、「圧力型システム」における政策結果に対する強い管理と、「緩い集権制」下における政策過程に対する弱い管理を与件として、実際にいかに行動することになるのか。上述のように、地方幹部に与えられる任務は多重かつ過重であり、彼らに課されている時間的・財政的制約の中ですべてを執行することは多くの場合不可能である。このような状況において合理的な幹部は、自身に与えられている広い裁量権を利用して、一部のより評価の対象になりやすい任務のみに注力することによって「政績」をアピールしようとする（欧 2011a: 58）。オブライエンと李の言葉を借りれば、自身の政治的地位や利権の獲得を望む限りにおいて、地方幹部は「選択的政策執行（selective policy implementation）」を行うことになるということである（O'Brien and Li 1999）。実際に多く

の地方幹部は、上級から与えられる諸任務を、特に達成を重視すべき指標（「硬指標」）と、優先度が相対的に低い任務（「軟指標」）に分け、ときに後者を等閑に付してでも、前者の達成を追求している（表2）。

表2 「圧力型システム」下における任務の階層性

	ZEN（浙江）	HAN（山東）	SUN（山東）	FAN（河北）
一票否決	計画生育	計画生育		計画生育
	社会安定	職場安全確保	職場安全確保	社会安定
	上訪*最小化			上訪最小化
	歳入増	歳入増	歳入増	歳入増
	工業生産	工業生産	工業生産	工業生産
	投資誘致	投資誘致	投資誘致	
硬指標	大企業の数	私営経済の規模	私営経済の規模	投資誘致
	工業団地の数			
	農民収入	農民収入	農民収入	農民収入・農業発展
	教育・医療			
軟指標		教育・医療	教育・医療	森林保護
		社会安定	社会安定	
		上訪最小化	上訪最小化	
	基層組織発展	基層組織発展	基層組織発展	
	文化・社会発展	文化・社会発展	文化・社会建設	文化・社会建設

出所：浙江省、山東省、河北省の4つの郷鎮の幹部に対するインタビューに基づきOngが作成したもの。

なお「上訪」とは、上級機関に対し行われる陳情行為のことを指す。Ong（2012：80-81）

このとき、地方幹部の中で「硬指標」と見なされるのは、以下の特性を持つ諸任務である。

第一は、政策の結果を数値として明示することが容易であるということである。評価の基準となる成績には、数値として指標化しやすいものとそうでないものがある。たとえば経済発展（GDP増）、財政収入増、企業誘致、計画生育達成度などは数値化による比較的客観的な評価が容易である。一方で、民主・法治、社会・文化などといった項目は本来上級政府よりは民衆によって評価が決定づけられるべきものであり、数値化が難しく、上からの客観的な評価が困難である（したがっていかようにも「自己申告」が可能である）。この結果「計量することができる任務は計量することができない任務を駆逐する」（熊 2010: 41）ことになる。

第二は、第一の基準とも深く関連するが、政策効果が短期的に観察可能なものであるということである。前述のように、任務を実行する幹部の任期は2、3年と極めて短く、その間に十分な成果を上級に対して示さなくてはならない。それゆえ多くの幹部たちは、経済

成長率、企業誘致数、投資規模などといった短期的に観察可能な指標に焦点を絞り、一方で医療、教育、環境など、中長期的に実施して初めて効果をもたらす種の任務への資源投下は後回しにされることになる（Ong 2012: 82-83; 任 2012: 170-171）。

第三は、財政収入の増加に直接寄与するものであるということである。前述のごとく、内陸の多くの地方政府は財政的な困窮状態に置かれている。だがむろん、「財政は政府が仕事をし、任務を達成するための物質的基礎であり、十分な財政的な保障がなければ任務の達成は空論に過ぎなくなる」（栄 1998: 40）。地域の経済開発であれ、社会保障であれ、医療や教育の推進であれ、あるいは環境保護であれ、いかなる任務も十分な財源を確保しない限り遂行しえない。したがってほとんどの地方において財政収入の増加は常に最重要指標の一つとして重視されることになり、同時に企業誘致（土地譲渡金収入）や工業生産（工商税収入）など、財政収入の増加に直結する政策が優先課題として位置付けられることになる。

いうまでもなく、「軟指標」と見なされるのは、上記とは逆の特性を持つ諸任務である。とりわけ、「硬任務」を執行するプロセスに関わり、その期限どおりの達成を阻害しうる指示や命令（たとえば民衆の同意の調達、土地権益の保護、環境保護規定の順守など）は軽視される場合が多い<sup>15</sup>。前述の如く「圧力型システム」は、数値として示される結果のみを評価の対象とするものであり、それをいかなるプロセスを経て達成したかという点については、「緩い集権制」下において監視の対象ではなく、事実上地方幹部の裁量の範疇にあるからである。

#### （４）「選択的政策執行」と「群体性事件」— 税費徴収問題と土地収用問題を例に

以上の整理から、地方幹部が、生産力（GDP）や財政収入の増大につながる政策執行任務を「硬指標」として重視する一方で、民衆の経済的、社会的権益の保護に関わる諸任務を「軟指標」として軽視する傾向を読み取ることが可能である。多くの研究者が認めているように、実際に多くの地方幹部は、生産力（GDP）や財政収入の増大につながる政策執行任務に対してはときに過剰なまでに意欲的である一方で、民衆の権益保護に関わるような政策任務（土地使用权の保障、税費負担の軽減、環境保護、および政策過程への民衆参加など）を往々にして軽視する。それどころか、経済発展に関わる「硬指標」を遂行する過程で、「軟指標」に属する民衆の権益は度々毀損される。このことが多くの場合、「群体性事件」を引き起こす直接的な原因となっている（O'Brien and Li 1999: 168-169; Smith 2009: 59; 于 2011b: 122）。むろん、民衆の生活や権利に配慮しない政策執行は中央によって明示的に禁じられており、その意味において地方幹部の行動は中央の命令からの「逸脱」に

ほかならない。以下ではこうした「逸脱」行為が発生するプロセスを、「群体性事件」の主要因を構成してきた税費徴収問題と土地収用問題<sup>16</sup>の二つに焦点を当て、先行研究を概観しつつ、少し具体的に検討していきたい。

### (a) 税費徴収問題

1990年代から2000年代前半までの間、農民に対する過剰税費負担の問題は、「群体性事件」が引き起こされる主要な原因の一つであった(Bernstein and Lü 2003: Chap. 5)。増加する農民による「群体性事件」に対し危機感を強めた中央は(Bernstein and Lü 2003: 116-120)、1990年代初めより、過剰な税費徴収を制限するため、農業税以外の費用徴収(「三提五統」<sup>17</sup>およびその他不法徴収金<sup>18</sup>)に対し厳格な規定を設けるなどの改革を実施し、さらに2000年からは非税費用を廃し農民負担を農業税に一本化するための「税費改革」を本格化させた<sup>19</sup>。だが、中央が農民負担を減少させるための指示を再三にわたり発したにもかかわらず、地方幹部はその執行に消極的であり続け(O'Brien and Li 1999: 168-169; O'Brien and Li 2006: 28)、その間「群体性事件」も増加の一途をたどった。ではなぜ地方幹部は、中央の指示から「逸脱」し、「群体性事件」をみだりに増加させるような行動を採ったのか。

当時地方幹部に課されていた任務は、むしろ農民負担を軽減することのみでは無い。主要な課題はむしろ経済発展の方であったといえる。1990年代初め以来、迅速な経済発展と人民生活水準の向上が社会安定の前提条件と認識され、「経済発展至上主義」が明らかに中国全土を覆っていた。この雰囲気の中で、経済建設成績が各級政府を評価するための主要な指標となっていた(欧 2011b: 120)。

榮らが調査した河南省新密市(県級市)の場合、90年代に入り工業化を中心とした経済近代化路線が深化するにつれて任務が増加し、その結果、「限られた財政と膨張した職責の間の矛盾は激化した」(榮 1998: 42)。この矛盾を解消するには、業績評価においてとりわけ重視される工業化、都市化等の経済建設任務を実行する資金を得るため、農民からの(違法な)費用徴収を強化せざるをえない(榮 1998: 43, 53-54)。1993年に実施された税費負担軽減キャンペーンに際し地方幹部が「目下の主たる課題は経済発展であり、負担軽減ではない」(Bernstein and Lü 2003: 172)との理由で後者の執行に消極的な態度を示すことになるのは、上記の状況に必然的な結果であったといえよう。

「財政と職責の間の矛盾」は1994年の分税制実施以降さらに拡大することになる。前述の如くこれは、財政収入を中央に集める一方で支出責任を下級に留保するものであり、同時に、付加価値税等の徴収額の大きい主要税目が中央ないし中央地方共有税と定められたことにより、内陸の各地方は農業税(およびその他の費用徴収)への財政依存度をさらに強

めることになった（周 2004: 173-174; 鄧、劉 2006: 221-222; 武内 2012: 104-106）。こうして地方幹部が農民負担軽減任務を「選択的不執行」の対象とする傾向が強化されることになり、翌95年に農業税・農業特産税、「三提五統」、およびその他不法徴収がそれぞれ、前年度比19.9%、48.3%、52.22%増加することになった（鄧、劉 2006: 39）。つまり分税制は明らかに、90年代初めより示されていた農民負担軽減を目指す方針とは矛盾する改革であったといえる。こうして、税費負担をめぐる農民の不満は、2000年以降本格化する税費改革を通して解決されず、結局、農業税全廃（2004～2006）という最もラディカルな方法によってようやく収束することになる。

### (b) 土地収用問題<sup>20</sup>

税費負担をめぐる農民の不満は、2004～06年にかけて行われた農業税の廃止によってその大半が解決されることになった。だがそれは一方で、農業税およびそれに付随する税費収入に財源の多くを依存してきた内陸の地方政府にとり、財政収入の急激な減少を意味した（于 2011b: 207-208; 祝 2011: 30）。地方幹部に課される任務は、「和諧社会」建設や「科学的発展観」のスローガンとともにさらなる多元化を見せるのみで、量的に減少することはなかった。つまり農業税廃止により、地方幹部の「財政と職責の間の矛盾」はさらに拡張することになった。こうした状況下で、地方幹部が見出した次なる主要な財源獲得手段は、多くの研究者が指摘しているように、農民から農地を十分な補償を与えることなく強制的に収用し、これを転売し、かつ開発することであった（祝 2011: 29-30; 任 2012: 80; 武内 2012: 115-117 他）。

中国において農地は使用する農民の所有ではなく「集団所有」とされており、政府（県政府以上）は、「公共利益」に適うとの判断に基づき、合法的に農地の収用を行うことができる（「土地管理法」第2条）。だが「土地請負法」第33条には「いかなる組織や個人も、請負い方が土地の経営請負権を移転することを強迫したり妨害したりしてはならない」と定められており、強制的土地収用は違法である。また2007年に制定された「物権法」42条では、集団所有の土地を収用する場合、十分な量の補償金を支払わねばならず、土地を収用された者の生活を保障し、かつその合法的な権益を保護しなければならないことが明記されている。

それにもかかわらず、地方幹部が強制的な土地収用を各地で実施するのは、第一に、それが農業税廃止後の財政不足を埋めるための最も簡便な、かつ唯一の方法であるからである。企業誘致に成功し、収用した土地を企業に譲渡することができれば、莫大な額の土地譲渡金を得ることができる（田原 2009: 37-38; 任 2012: 77, 114）。第二に、農地を工業・

商業用地に転用することにより、依然として最重要任務の一つとして認識されている地域の経済発展を推進することができるのみならず、(農業税の廃止により)農地のままでは得られなかった税収、つまり工商税や営業税を徴収することができるようになる(周 2006: 33-34; 祝 2011: 30)。第三に、格差の縮小や内需拡大のための重要政策として近年推進されている「都市化」の任務に応える上でも、土地収用は不可欠のプロセスである(于 2011: 122)。

このように土地収用は、工業生産増、都市化推進、あるいは企業誘致といった「硬指標」を達成する上で不可欠の政策であり、その喫緊性と重大性は他の諸任務を圧倒している。土地収用のプロセスに関わる諸規定の順守は、これら「硬指標」を達成するプロセスに関わる任務である。繰り返し述べているように、「緩い集権性」下においてこうしたプロセスを監視するための制度は存在しない。それゆえ、「硬指標」達成のための土地収用の必要性和、民衆の土地権益保護に関する指示がコンフリクトするような局面において多くの場合、現行制度を与件とした合理的選択として、前者が強行されることになるのである。

本節でここまで述べてきたように、「群体性事件」の発生は、「圧力型システム」と呼ばれる幹部管理システムに深く関係している。かつそれが、政策執行プロセスにおいて地方幹部に与えられた広い裁量権と結びつくとき、民衆の利害を無視した地方幹部の「逸脱」行為が促進されることになる。胡錦濤政権が税費改革、農業税撤廃、土地使用権保護の強化等の政策を実施し、「群体性事件」の発生を抑制しようとしたにもかかわらず、結果が伴わなかったのは、上記の構造的問題の解決に改革の手が全く及ばなかったからである。

こうした観点から言えば、「基層政府を圧力型体制から解放して初めて、我々の各級政府は上訪、頻繁な訴訟および群体性事件から解き放たれる」(熊 2010: 41)との熊の指摘は正鵠を射ている。だが問題の根源はそこにあるのではない。上記したように、「圧力型システム」は地方幹部の制御、収賄行為の抑制、および経済発展に効用を発揮するものであり、体制維持にとって不可欠の役割を担っている。同時に地方レベルに付与される広い裁量権も、中央が体制全体の安定性を優先した結果として生まれているものである。すなわち、「群体性事件」を引き起こす諸原因が、そのまま体制維持を可能にする重要な要素を構成しているというところに問題の根源が存在するのであり、それゆえに胡錦濤・温家宝を含めた中央指導者たちは、「群体性事件」を引き起こす上記の構造的問題にまで改革の手を伸ばすことができなかつたと考えるべきだろう。

### 3. 「政治的機会」の構造と「群体性事件」

前節では、「群体性事件」の発生因について、「群体性事件」において多くの場合直接の標的となる地方幹部の行動原理の観点から議論してきた。だが前節の議論のみでは、なぜ「群体性事件」は胡錦濤政権期を通じて増加し続けてきたのかを問う本論の目的からすれば、次の二つの意味で不十分である。第一に、前節の議論は、「群体性事件」につながる民衆の不満や憤りが再生産され続ける原因を示したが、言うまでもなく、共有された不満が必ず抗議運動に直結するわけではなく、その間には様々な媒介変数が存在する。第二に、前節の議論は「群体性事件」が減少しない理由について、その重要な一側面を明らかにした一方、「群体性事件」が増加し続けた理由について回答を示しているとは言えない。これらの点を補足すべく、本節では、社会運動論（Social Movement Theory）における「政治的機会構造（Political Opportunity Structure）」<sup>21</sup>の枠組みを用いて、民衆が「群体性事件」を起こすことを可能にする政治的条件（ないし「機会」）について論ずる。

#### （1）中国政治の「抗争性」

抗議運動は共有された不満のみを要件として発生するのではない。合理的な民衆は、抗議によって当局による弾圧に遭うリスクが高い場合、たとえ強い不満を抱いていたとしても、抗議運動に参加しようとはしないだろう。では民衆の不満は、とりわけいかなる要素と結びついたときに実際に抗議運動へと発展するのだろうか。こうした点を説明する上で、多くの社会運動論者が用いてきたのが「政治的機会構造」の枠組みである。ここでいう「政治的機会」とは、①当局に対し集合行為を起こすことによって厳しい抑圧に遭う可能性が低く、②かつ集合行為を起こすことによって政治的応答を得られる可能性が高いという認識が民衆に共有されている状況を指す<sup>22</sup>。すなわち、「政治的機会構造」の理論に基づけば、抗議運動が多発する状況は、集団で共有された不満が上記①、②の条件と結びついた場合にのみ生ずるということである。

ただし、「政治的機会」が開放的であるほどに抗議の数が増加すると単純に考えることはできない。開放性が相対的に高いと考えられるのは民主主義国家であるが、この場合抗議以外のより制度的な政治参加のチャンネルも同時に開かれているがゆえに、抗議運動の数量はそれほど大きくはならないからである。そうした意味においてアイジンガー（Peter Eisinger）は、抗議と政治的機会の間の関係は、ネガティブでもポジティブでもなく、非線形的（curvilinear）であり、「抗議は開放と閉鎖の要素の混合によって特徴づけられるシステムにおいて」最も起こりやすいと書いている（Eisinger 1973:15）。では中国の状況はどう

だろうか。

中国は権威主義体制を採っている。だが「権威主義的な国家が社会運動を抑圧するのに  
 対し、代表制国家は社会運動を促進する」(タロー 2006: 145) という一般的な解釈は、ど  
 うやら中国には当てはまりそうにない。むしろ、中央指導者や体制そのものを標的とした  
 抗議は、天安門事件がそうであったように、あるいは法輪功の活動がそうであるように、  
 厳しい弾圧にさらされることになる。だがこと基層領域に関していえば、「大衆運動」や「階  
 級闘争」が一貫して民衆による地方幹部に対する厳しい批判の場として作用してきたこと  
 が示すように、中国の政治体制は、民衆が直近の政府ないし幹部に対し「抵抗」するた  
 めの「抗争的(contentious)」空間を常に開放してきたといえる(Perry 2008: 209; Chen 2012: 6)。  
 むろん「大衆運動」や「階級闘争」は「改革開放」時代への突入とともにすでに過去のも  
 のとなっている。だがそれとともにこうした「抗争的」空間が閉鎖されたのではない。ツァ  
 イが「中国における抗議活動の頻発化は、政府の許容性の増大の反映でもあるのである」  
 と書いているように(Cai 2010: 31)、「群體性事件」を起こすための政治的空間は、地方レ  
 ベルにおいて限定的に開放されているからである。ではなぜ中央は一定範囲において「群  
 體性事件」を事実上許容することになるのか。

## (2) 「群體性事件」の「効用」

前述の如く、中国において地方幹部の行動に対する規制は、主として「圧力型システム」  
 を通して行われる。だがこれのみでは、次の二つの点で不十分である。第一に「圧力型シ  
 ステム」は、地方幹部の視線を上級幹部に集中させることにより、地方幹部をさらに社会  
 の状況や民衆の要望から乖離させる危険性を内包している。この結果、社会的状況と乖離  
 した非合理的な政策が積み重ねられる事態となれば、「大躍進」がそうであったように、社  
 会経済に大きな混乱を招きかねない。第二に、これもすでに指摘したように、「緩い集権制」  
 下において中央は、幹部が自身の「政績」を示すに至る「プロセス」を監督することがで  
 きない。それゆえ、幹部が数値として明示されるもの以外の実情を隠匿していたとしても、  
 あるいは数値をごまかしていたとしても、それを発見し処罰することが難しい(O'Brien and  
 Li 2006: 28)。

だが基層領域において「抗争的」空間が開かれている場合、上記の二つの問題は緩和さ  
 れることになる。第一に、基層領域において民衆が幹部に与える厳しい批判は、地域に破  
 壊的な帰結を招く政策執行を難しくする効果を発揮することで(O'Brien and Li 1999: 172)、  
 政治システムの硬直化を防止する。かつて繰り返された「大衆運動」がまさに、地方幹部  
 が大衆から乖離する傾向、すなわち「官僚主義」を抑制するための政策に他ならなかった

ように、「抗争」的空間の限定開放は、非民主主義国家において遊離しがちな政治システムと社会をつなぎとめておく作用を発揮する。

第二に、「抗争的」空間において繰り返される抗議は、中央にとり一種のフィードバック経路として作用しうる。中央の指導者たちは、地方の幹部たちに対する監視能力の欠如について自覚的であり（O'Brien and Li 2006: 28）、それゆえ「上訪」や「大衆運動」などを通して民衆から直接報告される情報に、地方幹部の行動の制御を一部依存してきた（O'Brien and Li 2006: 28-29; 賀 2012: 239-245）。現在も同様に、「群体性事件」や「上訪」によって示される抗議の声は、民衆の最も大きな不満の源泉についての情報を上級の党・政府に提供している（Perry 2008 : 214; Cai 2008: 430）。オブライアンと李の言葉を借りれば、「騒々しい民衆の抗議は、指導者たちが幹部の悪事を知るための危険な、しかし効果的な方法の一つであり、それは、参加のためのより制度的なチャンネルが欠けているか塞がっている場合にとりわけ有益なものである」（O'Brien and Li 2006: 29）。

中央が地方の幹部たちによる政策執行の様態を監視する能力を持たないという認識は民衆によっても共有されている。オブライアンと李が2003～04年に行った調査では、809人の回答者の内627人（78%）は、「中央は真実を伝える農民の声を聴きたがっており、我々の不平申立てを歓迎する」という設問に同意または強い同意を示した（O'Brien and Li 2006: 45）。つまり体制にとって「群体性事件」は（「大衆運動」と同様）、下からの抗議を受けて上からの圧力を駆動させることにより、地方幹部による極端な逸脱行為を制御するための一種の「安全弁」としても作用しうるということである。こうした観点から言えば、「群体性事件」があくまで地方幹部を標的として散発的に発生している限りにおいて、抗議を起こしえないほど抑圧が行き届いた状況よりも、「抗争的」空間が基層領域で一定程度開放されている状況の方が、体制全体の安定にとっては有利である。それゆえに中央は、体制擁護的であつ主張が正当な抗議に対しては、これを支持する姿勢を示すことになるのである。

### （3）大規模「群体性事件」の政治リスク

ただし誤解すべきでないのは、年間10万件以上発生していると言われる「群体性事件」の内、当局の譲歩により民衆が成功を勝ち取る事例はごく少数に過ぎず、大多数の事件は地方政府による抑圧に遭遇し、武力によって鎮圧されるか、あるいは断念を余儀なくされている。ただし数千人規模の大規模「群体性事件」に限ってみたとき、民衆にとって望ましい帰結に至るケースは珍しくはない。ツァイの調査によれば、4000人以上の参加者を集めた抗議活動が失敗することは滅多になかった（Cai 2010: 126）。2011～12年の間に起こった大規模「群体性事件」（「大連PXデモ」（約1万人）、「烏坎事件」（数千人）、「啓東事件」

(約1万人)、「什邡事件」(数千人)など)はいずれも抗議民衆に妥協的な形で解決が図られている。

「群體性事件」を起こす民衆は一般に、地方幹部による法規から逸脱した行為に問題の根源があると認識しており、中央の幹部たちは彼らのそうした行為に気付いていないと信じている(Cai 2010: 58)。民衆はまさに、地方を監督する能力を持たない中央に対して、地方幹部の悪徳を知らせるために、またその監視能力の不足を補うという認識に立って、抗議を実施している(O'Brien and Li 2006: 44-45)。それゆえ、もし中央が、大規模事件を通じてそうした抗議の声を知ってもなお、地方幹部を処罰することなく、むしろ地方幹部の側に立って抗議に弾圧を加えたならば、抗議を起こした民衆の地方幹部に対する不満は、中央や体制に対する失望へと変化することになる。それだけでなく、テレビ・新聞・雑誌や各種ソーシャル・メディアを通じて事件を知った多くの民衆の間で、抗議者の主張が正当なものであると広く認められている場合、中央や体制そのものに対する疑義は、抗議当事者に限らず民衆に広く共有されることとなりかねない(Cai 2010: 5-6)。体制の安定性を第一に重視する中央の幹部にとり、そのような事態を回避することは、民衆の抗議を容認することに伴う現地政府の行政的、経済的コストよりかはるかに重要なことである。大規模事件が一般に民衆への譲歩によって解決されるのは、そのような志向を持つ中央の介入ないし圧力が地方当局に加えられることになるからである(Cai 2010: Chap. 6)。

#### (4)「群體性事件」増加の背景について

上記の議論からすでに明らかであるように、中央の幹部と地方の幹部では、その行動原理が大きく異なる。中央にとって最優先させるべき課題は、言うまでもなく、現行政治体制の安定を維持することである。それゆえに中央は、民衆の歓心を買うべく、重要と思われるあらゆる社会・経済的問題を政治課題として列挙する傾向がある。一方で地方幹部は、とりわけ「圧力型システム」の下で、個人の「政績」の達成を第一義的に重視する。地方幹部は、列挙された政策課題の内「政績」追求に有用なもののみを「選択的」に執行し、そのことが民衆の社会的権益を侵害し、ときに大きな不満を呼び起こしている。

民衆は多くの場合、中央の言説と地方の政策執行の間に不一致を発見したときに抗議運動を起こす(O'Brien and Li 2006: 2-3; Cai 2010: 5)。中央はそうした、地方幹部の「逸脱」行為を抗議の対象としている運動<sup>23</sup>に対し許容的である。中央にとりそれを抑圧することは、自身の言行不一致を認めることと同義であり、そのことは確実に体制の正統性を減退させることに繋がるからである(O'Brien and Li 2006: 125-126; Cai 2010: 5)。ここに、中央と民衆が、地方幹部を迂回して相互に結びつく暗黙のルートが生まれることになる。すな

わち中国における「政治的機会」とは、アクターとしての中央の選好と地方の選好の間に創り出される空間のことである。

ただし「政治的機会」は、「たとえそれが客観的に開いていたとしても、a) 潜在的な挑戦者に対して可視的であり、かつ b) 機会として知覚されていない限りにおいて、運動を呼び起こすことはない」(McAdam, Tarrow, and Tilly 2001: 43)。つまり、「政治的機会」の存在そのものより、それがいかに認識 (perceive) されているかが重要であり (O'Brien and Li 2006: 26)、そのことが実際に抗議運動の発生と増加を決定づけることになるということである。

こうした観点から言えば、胡錦濤政権期 (および江沢民政権期) に採られた「群体性事件」に対処するための政策は、次の二つの意味でその増加に貢献してきたと考えられる。

第一に、税費負担制限や農地使用权保護のために公表された様々な規定は、「群体性事件」を発生させる上記構造的原因を解決するものでなかっただけでなく、抗議の正当性を強化し、中央のコミットメントを保証することにより、抗議運動を起こすリスクを引き下げる効果を発揮したと言える<sup>24</sup>。よりアイロニカルな言い方をすれば、「群体性事件」を減少させるための表層的改革は、「政治的機会」の存在を明示することで、その増加にむしろ貢献したということである。民衆の認識 (perception) の観点から言えば、抗議を起こすための「政治的機会」は、明示された中央の「言説」と実際の地方の「行動」との間にあるギャップが明確であるほどに大きくなるということもできよう。

第二に、より重要なことは、中央による「群体性事件」に対する妥協的介入は、体制維持の観点から必要なことである一方で、不満を抱く他の人々に対し抗議運動を起こすリスクを引き上げる上で最も直接的な効果を発揮するということである (O'Brien and Li 2006: 109; 宋 2009: 125; Cai 2010: 6)。タローが述べるように、「エリートや当局に挑戦することによって、『先駆者』たちは敵の弱点を暴き、もっと弱い人たちにも攻撃できるようにする」(タロー 2006: 140) からである。宋も認めているように、大規模「群体性事件」の度に政府が示す許容的態度は、「政治的機会」の存在を知らしめ、「農民が非制度的集合行為の方式を採用することを奨励し、結果農民による群体性事件の数量を不断に増加させることになった」(宋 2009: 139)<sup>25</sup>。

「群体性事件」の増加が上記のようなメカニズムで生ずるのだとすれば、抗議運動に対し抑圧的な姿勢を強め、「政治的機会」を狭くすることによって、その傾向を抑止することができるはずである。だが中央が体制の維持を望む限りにおいて、それを実際に実行することは難しい。前述したように、中央がとりわけ大規模「群体性事件」に対し妥協的な介入を行うのは、そうすることが体制全体の安定にとって必要だからである。したがって本

節の結論も、前節の結論と同じである。「群体性事件」が発生し、かつそれが増加し続ける要因と、体制維持を可能にする要素は重なり合っており、それゆえに「群体性事件」を数量的にコントロールすることは、体制維持メカニズムの抜本的な改革を伴わない限り困難である。

### おわりに

本論では、なぜ農村における「群体性事件」は、それを減少させるための様々な施策にもかかわらず、むしろ増加傾向を示し続けてきたのかを、特に中国の政治構造との関わり注目しながら論じてきた。本論が示してきた、「群体性事件」の発生と増加に関わる政治構造上特徴は、①「圧力型システム」、②政策執行の「分権性」（地方裁量権）、および③「抗争的」政治空間の三つにまとめることができるだろう。時間的・財政的制約を伴う「圧力型システム」は、地方幹部をして、ときに民衆の権益とは矛盾する地域開発政策を強行させることにより、民衆の憤慨を引き起こしてきた。政策執行における「分権性」は、地方幹部による「政績」追求のための「選択的執行」を促進することにより、民衆の権益が侵害される帰結に貢献してきた。「抗争的」政治空間は、民衆にとって抗議運動を起こすことに伴うリスクを引き下げることにより、「群体性事件」の発生と増加の重要な一因を構成してきた。

同時に、この三つはすべて体制安定の維持のために必要な要素でもある。「圧力型システム」は、幹部の評価基準を明確化することにより、昇進や降格のプロセスに収賄などの行為が介在する余地を小さくすると同時に、各地域における急速な経済発展を大いに促進してきた。地方の政策執行に大きな裁量権が付与されることになるのは、広大でかつ多様な中国社会に対しては地域的特性を考慮した政策執行が必要だからであり、同時に、中央の指導者間の分裂を回避するためにコンセンサス形成が重視される結果、決定される政策方針が具体性を欠いた総花的なものにならざるをえないことに関係している。さらに「分権性」には、中央が政策執行における責任を回避することを可能にし、抗議の矛先が中央に向けられることを防止するという重要な効果もある。「群体性事件」を許容する「抗争的」政治空間を保持することは、民衆の抗議の対象が、中央の政策を「逸脱」する地方幹部から体制そのものに昇華することを防ぐ上で不可避である。同時に「抗争的」空間は、中央が民衆の力を借りて問題のある地方幹部を発見し、処罰するために必要なものでもある。

つまり、本論を通じて何度も指摘してきたように、「群体性事件」と中国共産党体制の安定はその素因の相当部分を共有している。「群体性事件」は、現在の指導者たちが共産党体制を維持させようとする中で発生しているものであり、それと現行体制の安定は、いわば

コインの裏と表の関係にある。このことは、「群体性事件」を発生させる構造的原因の改革に着手しようとするれば必然的に、体制を維持させている構造的要素そのものを根本から見直すことを迫られることを意味する。それゆえに、胡錦濤政権期（および江沢民政権期）に採られた「群体性事件」を減少させるための施策は部分的かつ表層的なものにならざるをえず、結果として事件が不断增加する状況を許すことになったと考えられる。

習近平政権も、「群体性事件」の増加傾向を止めるための様々な施策を、胡錦濤政権期に引き続き実施することになるだろう。習近平政権は、温家宝元首相の方針を引き継ぎ、土地収用に関する規制強化の姿勢をすでに示している。だがこれは、政府間財政移転政策の再整備により地方財政を制度的に強化しない限り、実効性を発揮することは難しいだろう。李克強首相のイニシアティブによって推進される「都市化」が地方幹部の土地収用に対するインセンティブをさらに高める場合、農地保護に関する諸規定は、「群体性事件」を抑制するよりは、それに重要な「根拠」を付与することになりかねない。

いずれにせよ、「群体性事件」に対する習近平政権の施策は、胡錦濤政権期と同様、体制全体の安定を第一義的に重視しなければならないという「制約」下で実施されることになる。上記したように、構造的改革を伴わない表層的対策は、「群体性事件」を減少させるよりは、むしろその増加に貢献する可能性が高い。習近平政権がすでに明らかにしつつあるポピュリスティックな政治姿勢は、中央の「言説」と地方の「行動」の間のギャップを明確化することで、さらなる「群体性事件」を呼び起こすことになるかもしれない。

習近平政権は引き続き、体制安定維持との間でジレンマを抱えつつ、「群体性事件」の増加傾向と向き合っていくことになるだろう。

## 【参考文献】

### 邦語文献

- 天兒慧『現代中国 移行期の政治社会』（東京大学出版社、1998年）。
- 大橋英夫『現代中国経済論』（岩波書店、2005年）。
- 加藤弘之、久保亨『進化する中国の資本主義』（岩波書店、2009年）。
- 河野勝『制度』（東京大学出版会、2002年）。
- 武内宏樹「党国体制と農村問題—税費改革を事例に」加茂具樹他編『党国体制の現在—変容する社会と中国共産党の適応』（慶應義塾大学出版会、2012年）。
- 田原史起「中国農村政治の構図—『村民自治』『農民上訪』『税費改革』をどう見るか—」天兒慧・浅野亮編著『世界政治叢書 第8巻 中国・台湾』（ミネルヴァ書房、2008年）。
- 田原史起「農地収用問題をめぐる政治的リスク」佐々木智弘編『現代中国の政治的安定』（アジア経済研究所、2009年）。
- 西村成雄、国分良成『党と国家—政治体制の軌跡—』（岩波書店、2009年）。
- 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）。
- 菱田雅晴「中国共産党のサバイバル戦略」菱田雅晴編『中国共産党のサバイバル戦略』（三和書籍、2012年）。

年)。

防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート2012』(防衛省防衛研究所、2012年)。

毛里和子『現代中国政治：グローバル・パワーの肖像』(名古屋大学出版会、2012年)。

### 英語文献

Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lü, *Taxation without Representation in Contemporary Rural China* (Cambridge University Press, 2003).

Yongshun Cai, "Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China," *British Journal of Political Science*, Vol. 38, No. 3 (2008).

Yongshun Cai, *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail* (Stanford University Press, 2010).

Xi Chen, *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China* (Cambridge University Press, 2012).

Peter K. Eisinger, "The Conditions of Protest Behavior in American Cities," *American Political Science Review*, Vol. 67, No. 1 (1973).

Doug McAdam, John D. McCarthy, and Mayer N. Zald, eds., *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings* (Cambridge University Press, 1996).

Doug McAdam, Sidney Tarrow, Charles Tilly, *Dynamics of Contention* (Cambridge University Press, 2001).

Andrew J. Nathan, "Authoritarian Resilience," *Journal of Democracy* Vol. 14, No. 1 (2003).

Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge University Press, 1990). ダグラス・C・ノース『制度・制度変化・経済成果』竹下公視訳(晃洋書房、1994)。

Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China," *Comparative Politics*, vol. 31, No. 2 (January 1999).

Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, *Rightful Resistance in Rural China* (Cambridge University Press, 2006).

Lynette H. Ong, *Prosper or Perish: Credit and Fiscal System in Rural China* (Cornell University press, 2012).

Elizabeth J. Perry, "Permanent Rebellion? Continuities and Discontinuities in Chinese Protest," in Kevin J. O'Brien ed., *Popular Protest in China* (Harvard University Press, 2008).

Susan L. Shirk, "The Chinese Political System and the Political Strategy of Economic Reform," in Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton eds., *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* (University of California Press, 1992).

Susan L. Shirk, *China - Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise* (Oxford University Press, 2008). スーザン L. シャーク『中国 危うい超大国』徳川家広訳(日本放送出版協会、2008年)。

Vivienne Shue, *The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic* (Stanford University Press, 1988).

Graeme Smith, "Political Machinations in a Rural County," *The China Journal*, No. 62 (July, 2009)

Sidney Tarrow, *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics* (Cambridge University Press, 1998). シドニー・タロー『社会運動の力—集合行為の比較社会学』大畑裕嗣監訳(彩流社、2006年)。

Sidney Tarrow, *Strangers at the Gates: Movements and States in Contentious Politics* (Cambridge University Press, 2012).

Martin King Whyte, *Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and Distributive Injustice in Contemporary China* (Stanford University Press, 2010).

### 中国語文献

鄧道坤、劉友凡『大変革：湖北小農村税費改革紀実』(武漢大学出版社、2006年)。

賀東航、孔繁斌「公共政策執行の中国經驗」『中国社会科学』2011年第5期。

賀雪峰『組織起来—取消農業税後農村基層組織建設研究』(山東人民出版社、2012年)。

陸学芸他編『社会藍皮書 2013年中国社会形勢分析与預測』(社会科学文献出版社、2012年)。

欧陽静 a 「“維控型”政權：多重結構中的鄉鎮政權特性」『社会』第31卷(2011年3月)。

欧陽静 b 「压力型体制与鄉鎮的策略主義邏輯」『经济社会体制比較』2011年第3期(総第155期)。

饒欣、吳森「政策執行中的變通問題研究—對“上有政策、下有对策”現象的思考」『恩施職業技術學院學報』第18卷第4期(2006年12月)。

榮敬本他『從压力型体制向民主合作体制的轉變：縣鄉兩級政治体制改革』(中央編譯出版社、1998年)。

宋維強『社会轉型期中国農民群體性事件研究』(華中師範大学出版社、2009年)。

唐海華「“压力型体制”与中国的政治發展」『寧波黨校學報』2006年第1期。

魏新文、高峰「処置群體性事件的困境与出路—以警察權的配置与運行為視角」『中共中央黨校學報』2007年第1期。

- 熊易寒「地方政府要告别压力型体制」『社会观察』2010年第9期。
- 応星「承認的政治」『南風窓』2007年10月(下)。
- 于建嵘「從剛性穩定到韌性穩定—關於中国社会秩序的一個分析框架」『學習与探索』2009年第5期(總第184期)。
- 于建嵘『抗争性政治：中国政治社会学基本問題』(人民出版社、2010年)。
- 于建嵘 a「從維穩的角度看社会轉型期的拆遷矛盾」『中国党政幹部論壇』2011年第1期。
- 于建嵘 b「底層立場」(上海山聯書店、2011年)。
- 張学成「論改革開放以來党和政府應對農村群体性事件方式的轉換」『山東行政学院学報』2012年第3期(總第118卷)。
- 周飛舟「從汲取型政權到“懸浮型”政權—稅費改革對国家与農民關係之影響」『社会学研究』2006年第3期。
- 周黎安「中国地方官員的晉昇錦標賽模式研究」『經濟研究』2007年第7期。
- 周慶智『中国県級行政結構及其運行——對 W 県的社会学考察』(貴州人民出版社、2004年)。
- 庄垂生「政策變通的理論：概念、問題与分析框架」『理論探討』2000年第6期(總第97期)。
- 祝天智「農村微地型群体性事件的博弈論分析」『行政論壇』2011年第6期。

### —注—

- <sup>1</sup> 「群体性事件」については、たとえば集団の人数を何人とするか、社会秩序の混乱を要件に加えるかなどをめぐって議論があり、必ずしも明確な定義があるわけではない(定義をめぐる議論については、于建嵘(2010: 43-44)を参照。本論では「群体性事件」を「民衆が、多くの場合政府や企業の管理者を対象として起こす非合法的な集合行為」として定義する。なおこの定義は、2004年に中共中央辦公庁が発した「群体性事件を積極的に予防しかつ穩当に処置することに関する工作意見」における「群体性事件」の定義(「人民内部の矛盾により、自身の權益が侵害されたと認識した大衆が、非合法的な集合、封鎖などの方法によって関連機関ないし單位に対し意志を示し、要求を提出するなどの事件、およびその準備、形成過程における連絡、集合などの活動」)を参考にしたものである(魏新文、高峰 2007: 90)。
- <sup>2</sup> 「“典型群体性事件”的警号」『瞭望』2008年第36期。
- <sup>3</sup> 2013年版『社会青書』は、「近年…群体性事件の数は数万件、甚だしくは十数万件に達している」ことを指摘している(陸学芸他 2013: 13)。また共同通信は、「関係筋」の話として、2011年に発生した抗議活動が約18万件に上ったことを報じている。  
<<http://www.47news.jp/CN/201209/CN2012092401001255.html>>2013年2月16日アクセス。
- <sup>4</sup> 「胡锦涛同志『論構建社会主义和諧社会』主要篇目介紹」『人民日報』2013年4月26日。
- <sup>5</sup> 本論でいうところの「地方」とは主として県、郷鎮レベルのことを指す。
- <sup>6</sup> なぜ「群体性事件」がもつばら地方レベルの党・政府幹部のみを対象とする形で行われるのかという問題については、日本国際問題研究所のウェブサイトに掲載したコラム(角崎信也『「群体性事件」と中国政治体制の「弾力性」』([http://www2.jiia.or.jp/RESR/column\\_page.php?id=215](http://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page.php?id=215)))の他、角崎信也「中国の政治体制と『群体性事件』」鈴木隆・田中周編『中国の社会集団(仮)』(国際書院、2013年=近刊)を参照されたい。
- <sup>7</sup> 本章で示される見解の多くは、とりわけ榮(1998)、O'Brien and Li(1999)、O'Brien and Li(2006)、Perry(2008)、Cai(2008)、Cai(2010)、于(2010)、于(2011)、Chen(2012)、任(2012)によるところが大きい。
- <sup>8</sup> ホワイトはさらに、上記の議論に基づき、主に農村に向けられた格差是正策の多くは、農民の不満を減らすという目的に対し合理的な手段ではないという極めて興味深い指摘をしている(Whyte 2010: 199)。
- <sup>9</sup> 「制度」について本論は、これを「人間が自らの相互作用を成り立たせるために考案した制約であり、政治的、社会的、経済的かを問わず、人間が交流する上での誘因を構造づけるもの」と捉えるノース(Douglass C. North)の定義を採用する(ノース 1994: 3)。なお、ここでいう「制度」には、明文化されたフォーマルなもの、明示化されていないインフォーマルなもの両方が含まれる(ノース 1994: 4, 河野 2002: 8)。
- <sup>10</sup> 「压力型システム」は幹部の昇進プロセスにおける収賄行為の防止に一定の効果を発揮するが、但しそれは幹部と企業の間で生ずる癒着を防止するものではない。「压力型システム」下で生ずる地方幹部によるGDPや財政収入の追求(後述)が、幹部と企業との間の収賄行為をさらに助長するという側面も一方で指摘しうるだろう。
- <sup>11</sup> この点に関して欧陽静は、「压力型体制の下で基層政權組織が受ける上から下への压力は多重である。たとえば經濟發展、財源拡大、社会安定維持等々、上級が重要だと認識する問題はすべて考課の指標と

- なる可能性がある」と述べている（欧 2011a: 58）。
- <sup>12</sup> 熊易寒は以下のように述べている。「政府が相対するのは多重任務体系であり、発展させなければならず、また安定も維持しなければならない、管制を布かねばならず、またサービスもしなければならない、経済が必要でありまた環境も必要である。これらの相互に補完し合う、また相互に抵触し合う任務に直面して、地方政府は多方面に配慮することが困難である」（熊 2010: 41）。
- <sup>13</sup> 賀東航と孔繁斌はこの点について次のように述べている。「国家レベルの統治の場において中央が立案する公共政策は、地方が立案する公共政策に比べて、往々にして俯瞰的特性を帯びている。国家の公共政策が公表される前、それが多くの部門に関係するものであるため、これらの部門と協調し、均衡を図る必要が生ずる。それゆえ最終的な政策文面においては往々にして指導的で俯瞰的な記述が採用される」（賀東航・孔繁斌 2011: 66）。
- <sup>14</sup> こうした、政策形成と執行をめぐる中央と地方の構図は、対外政策の形成とその執行をめぐる中央と各部局との関係にも適用しうる。たとえば防衛省防衛研究所（2012）は、対外政策をめぐる軍と政府（外交部）の間に論調上の差異がみられること背景について、「党中央は党内や政府・軍各部門から意見聴取を行っているものの、最終的に各執行機関に下達される文書や講話は必ずしも個別具体的な指示を含むというわけではない」がゆえに、「結果、各執行機関は党中央の方針に対する解釈の余地を持つことになる」ことを述べている（防衛省防衛研究所 2012: 13）。同レポートは、軍のやや突出した強硬の発言・行動は、党中央の軍に対するコントロールの弛緩を示すのではなく、軍を含む各執行機関の党中央に対する広い裁量権に由来していることを示唆している点で、きわめて興味深い。
- <sup>15</sup> ただし、民衆に対する説明や説得というプロセスを経ずに強制的な行政執行を行うことは、「一票否決」に該当する北京への「上訪」や「群体性事件」を発生させるリスクを伴う。だが逆に言えば、北京への「上訪」や「群体性事件」さえ発生させなければ、開発や費用徴収のプロセスにおいて何をおこなっても「政績」には響かない。実際多くの地方幹部は、そうした事件が発生しない限り、たとえ基層幹部が暴力的手段を採用していること認識していたとしても、これを事実上黙認するのが常である（于 2010: 128-129）。
- <sup>16</sup> 于が 2009 年に著した論考によれば、農地の収用をめぐる衝突は全「群体性事件」の約 25%、農村で発生している「群体性事件」の約 65%を占める。またそれは「発生数量、地域分布、衝突規模、激しさ全ての面で大きくなる趨勢にある」（于 2011: 45）。
- <sup>17</sup> 「三提五統」とは、村に留保される三種の「村提留」と郷鎮政府に上納される五種の「郷統籌」の総称である。
- <sup>18</sup> 郷鎮・村政府が、法的根拠がないにもかかわらず様々な名目で徴収する資金、費用、罰金（「乱收費」、「乱攤派」、「乱罰金」）がこれに含まれる。
- <sup>19</sup> 税費改革の詳細なプロセスについては、（周 2006: 6-10）を参照されたい。
- <sup>20</sup> この問題については、任（2012: 第 1、2 章）においてより詳しく論じられている。
- <sup>21</sup> 「政治的機会構造（political opportunity structure）」の理論の詳細については、McAdam, McCarthy, and Zald（1996）に所収の関連諸論文を参照されたい。
- <sup>22</sup> タローは、「制度的なアクセスが開放され、エリートの間で亀裂があらわれ、同盟者を得られるようになり、国家の抑圧能力が低下する時に、挑戦者は自らの要求を推し進めるための機会を発見する」と書いている（タロー 2006: 131-132）。
- <sup>23</sup> オブライエンと李は、こうした形態の運動を「有権的反抗（rightful resistance）」と概念づけている（O'Brien and Li 2006: 2-9）。
- <sup>24</sup> オブライエンと李は、農民負担を減らす目的で 1991 年に定められた「三提五統は農民の前年度平均収入の 5 パーセントを上回ってはならない」という規定が、過剰負担に 不満を持つ農民に抗議を起こす正当性を付与した例を紹介している（O'Brien and Li 2006: 4）。
- <sup>25</sup> 2011 年 7 月に四川省什邡市（県級市）で発生した環境汚染をめぐる「群体性事件」の直後、江蘇省啓東市（県級市）において発生した同じく環境汚染をめぐる「群体性事件」に参加した学生は、「我々は什邡の経験を知っていたし、そこでうまくいくのであれば、ここでもうまくいこうと思った」と話した（“China Cancels Waste Project after Protests Turn Violent”, *Reuters*, 28 July, 2012 <<http://www.reuters.com/article/2012/07/28/us-china-environment-protest-idUSBRE86R02Y20120728>>2012 年 9 月 11 日アクセス）。