

[招待: 総説・レビュー論文]

中国のローカルガバナンスに関する 研究動向と課題

海外の研究を中心に

Trends and Challenges in Research on China's Local Governance
Focusing on Overseas Studies

鄭 浩瀾

慶應義塾大学総合政策学部准教授

Haolan Zheng

Associate Professor, Faculty of Policy Management, Keio University

Correspondence to: zheng@sfc.keio.ac.jp

Abstract: 本稿は、過去二十年間における中国のローカルガバナンスに関する海外研究の動向と課題を検討するものである。具体的には、胡錦濤政権から習近平政権に至るまでの地方政府幹部の政策執行に関する研究に焦点を当て、社会の変容およびガバナンスの現場という視点から地方ガバナンス研究が直面する課題を考察する。それとともに、社会構造の変化がローカルガバナンスに与える影響と、その対応策を検討する必要性を指摘する。

This paper examines the trends and challenges in research on China's local governance over the past two decades, with particular attention to overseas scholarship. By reviewing studies on policy implementation by local government cadres from the Hu Jintao era to the Xi Jinping era, it explores the challenges facing local governance research from the perspectives of social transformation and grassroots governance practices. In addition, it points out the need to consider the impact of social structural changes on grassroots governance and the corresponding policy responses.

Keywords: 中国、地方政府、ローカルガバナンス、地方幹部、政策執行、国家—社会関係

China, local government, local governance, local cadres, policy implementation, state-society relations

1. はじめに

権威主義国家である中国において、一党体制はいかにして強靱性を保ち、社会に適応しつつ柔軟な統治戦略を展開してきたのか。この問題は、現代中国政治研究および比較政治学の分野において大きな関心を集めている。その背景には、中国共産党(以下、党)は、ソ連の崩壊後も政権を維持し、さらに1990年代半ば以降民衆の抗議活動が急増した中でも安定を保ちながら経済成長を遂げてきたという現実がある。その現実を踏まえて、多くの研究者は党が社会を統制するメカニズム、社会変化への適応的戦略、そして政策執行主体である官僚部門間の利益調整などに注目し、中国政治の強靱性と柔軟性を説明している。中国のローカ

ルガバナンス(Local governance)に関する研究もこうした研究潮流のなかで発展してきたといえる。

ガバナンスという用語は本来、政府以外の非政府組織や市民が意思決定のプロセスに参加する、すなわち公共政策の決定にかかわる主体の多元化を意味している。この定義を厳格に適用すると、ガバナンスという概念を用いて党組織を政策決定の主体とする中国政治の現場を説明することはできないかもしれない。しかし実際には、ガバナンスという用語は中国国内でも広く用いられている。その意味は、統治や管理のニュアンスを強くもち、非政府組織や社会団体が党と国家に協力して安定を維持することをさす場合が多い。とりわけ2021年に中央政府が郷鎮政府のガバナン

ス能力向上の必要性を強調して以来、ローカルガバナンスに関する研究が盛んに行われるようになった¹⁾。

本稿の目的は、近年海外において展開されてきた中国のローカルガバナンス研究の動向を総括し、その課題を検討することにある。中央レベルでの政策決定ではなくローカルガバナンスに焦点を当てる理由は、統治の実態を把握するためには、国家権力の代理人である地方幹部がいかに関政治権力を行使し、また権力行使の対象となる民衆といかなる関係を構築しているのかを明らかにする必要があるからである。それに注目することによって、権力行使の現場から国家と社会との関係を考察することが可能となろう。

もっとも、中国のローカルガバナンスの研究は内容が多岐にわたるため、本稿においてその全貌を紹介することは困難である。したがって本稿では主に地方幹部 (Local officials) に注目し、2000年以降に発表された研究の一部のみを取り上げることにとどめる。ここでいう地方幹部とは、主として県政府および郷鎮政府の幹部 (党組織幹部と行政部門の官僚) をさす²⁾。なお、日本においても関連研究は蓄積されているが、本稿の目的は海外における英文および中文での研究動向を整理・分析することにあるため、ここでは扱わないこととする。

以下、2.において、過去二十年間における中国ローカルガバナンスに関する海外研究の新たな動向と潮流を紹介する。次に、3.において、胡錦濤政権から習近平政権への政策動向を踏まえ、現場の視点からローカルガバナンス研究の課題を考察する。最後に、4.において社会の変化に応じたローカルガバナンスの望ましいあり方を提示する。

2. 研究動向

2.1 民衆抗議と安定性維持

1990年代半ば以降、民衆による抗議活動が急増し、その多くは「合法性抗争」(Rightful resistance)である。この概念は端的にいえば、民衆が国家の政策や公式の価値観に基づいて自らの主張の正当性を強調し、合法的権益を守るために行った抗議活動をさす(O'Brien and Li, 2006, p.5)。地方政府との関係からいえば、大抵以下二つの場合に分けられる。一つは、地方政府の決定や幹部の行動が紛争を引き起こす直接的な原因となる場合であり、土地収用に伴う利益損失、農民の賃金未払い、環境汚染への抗議などがその典型例である。いま一つは、本来得られるべき権益を守るために地方政府に公正な対応を求める場合であり、賃金未払い、年金未支給などが含まれる。後者は複合的要因に関わるため、ここでは主に前者について論じるようにする。

地方幹部の行動は、往々にして民衆の抗議活動を引き起

こす直接的な原因となるが、その背景には、中央と地方との関係の構造がある点に留意すべきである。多くの研究者が指摘したように、市場化と所有制改革の進展に伴い、地方政府は地方の政策決定および執行において一定の自律性があるものの、中央政府は依然として様々な手段を通じて地方政府の幹部を統制することができる(Eidin, 2003; Herberer and Trapple, 2013; Chung, 2016)。特に、人事と財政の二側面における中央と地方の関係は注目に値する。人事の面では、党が幹部をトップダウン的に管理する仕組みのもとで、中央政府は幹部業績の評価指標を設定することによって幹部の行動に影響を与えることができる。財政の面では、1994年の分税制改革以降、より多くの財源を掌握した中央政府が、財政移転や特別プロジェクト補助を通じて地方幹部の行動に影響を及ぼしてきた。同改革によって財政難に陥った県・郷鎮政府はさまざまな名目で税や費用を設け、農民から税費を徴収するようになった。民衆の抗議活動が頻発したのは、こうした背景の下である。

しかし、民衆による抗議の矛先は中央政府ではなく、主として地方政府の幹部に向けられていた。そのため、抗議活動が急増したにもかかわらず、中央政府の威信が損なわれることはほとんどなかった。むしろ中央政府は、政策執行を地方政府に委ねることで直接民衆と対峙するリスクを回避し、政治的リスクを地方政府に分散させることができる。さらに必要に応じて地方幹部を更迭・処罰することで「正義を体現する存在」として権威を維持し続けることもできる(Fewsmith and Gao, 2014)。その意味では、民衆抗議の頻発は、中央と地方との関係構造のもとで理解すべきである。

中央と地方との関係からローカルガバナンスを包括的に論じたものとして、周雪光の研究がある(Zhou, 2022)。周は、「安定した制度的枠組みに基づき繰り返し現れ、予測可能で、多くの場合因果関係を伴うパターン」を中央と地方との関係の「制度ロジック」と呼び、その特徴を中央集権と分権の間を循環するプロセスに見出した。具体的には、地方分権が優勢的な「緩やかな結合」と中央集権的な「緊密な結合」との間を行き来する関係であり、周の言葉を借りれば、「可変結合 (Variable-coupling)」である。こうした循環関係を強調した背景には、アメリカ学界における「断片化された権威主義」(Fragmented authoritarianism)の議論がある。「断片化された権威主義」は、中国官僚機構内部での権限分散や部門間調整に着目して、中国政策決定の断片的な側面を強調するものであるが(Lieberthal and Lampton, 1992)、周からみれば、これはあくまでも中央と地方との関係の側面、すなわち「緩やかな結合」を表したものにすぎず、中央が地方を制御する「緊密結合」、すな

わち集権的な側面も検討する必要がある。彼の分析によれば、中央と地方との関係は、時には「緩やかな結合」として機能し、時にはトップダウンの動員メカニズムによって「緊密結合」へと回帰する。こうした「可変結合」は整備された制度設計というよりも、むしろ危機などへの「臨時的対応」として捉えられるべきである (Zhou, 2022, p.1-28)。

2.2 幹部の行動戦略

抗議する民衆に対して、地方幹部はいかなる行動をとっていたのか。先行研究では、主に「動員」「交渉」「吸収」という行動戦略類型が考察されている。以下、その特徴を簡単に紹介しておく。

「動員」は毛沢東時代の統治を特徴づける統治の手法だが、ポスト毛沢東時代にも広く用いられてきた。国家による民衆動員は、職場を通じての縦方向の組織的圧力にとどまらず、個人の親族ネットワークを通じて職場に所属しない者にも影響を及ぼす。O'Brien and Deng (2015)によれば、地方政府は住民の立ち退きを進める際、政府機関・国有企業・学校・病院などの単位に勤務する親族を利用して、立ち退きを拒否する住民に圧力をかける。この手法は「親情拆迂(親情立ち退き)」と呼ばれ、住民が立ち退きを拒否し続ける場合、その親族が勤務先において処罰を受けることになるため、実質上、親族関係を利用した連座的動員であるといえる。地方幹部はこの方法を通して暴力を用いずに立ち退きを実現できた一方で、家族関係を破壊し、政府に対する民衆の不信感を招くという負の影響も避けがたい。

「交渉」も幹部がよく用いる対応戦略である。この視点はもともと権威主義体制下での政策決定分析に用いられたが、近年では政策執行研究にも広く適用されている。この視点をを用いることによって、民衆への政治的弾圧より、地方幹部と民衆の協議や交渉のメカニズムに注目が集まるようになった。Lee and Zhang (2013)は、「交渉型権威主義」の「ミクロ的基盤」という概念を提示し、地方幹部が不満を抱く民衆や抗議者とのように関わり、基層の衝突がどのように緩和されるかを分析した。地方幹部の交渉戦略を用いることによって、民衆の抗議を脱政治化させ、社会安定を維持することが可能になるという。

「吸収」とは、幹部が政策執行の過程で民衆の不満や意見を柔軟に取り込み、事前に衝突を回避する戦略である。Hsing (2010)では、県・郷幹部が土地収用を行うために様々な戦略を通して村民の間に利益の分化をもたらした例が示されている。Chuang (2014)も四川省でのフィールドワークに基づいて、地方政府が土地収用を巡る争いを「官僚的吸収」によって解消する過程を明らかにした。

以上の三種類はいずれも、民衆抗争への対応や予防を目的とした主要な行動戦略として論じられたものであるが、必ずしも現実における幹部の行動を全て説明しているわけではない。たとえば、責任を回避・先送りしたりすること(中国語:「躺平」または「懈怠」)は、新たに注目される幹部の行動類型の一つである。習近平政権下では、中央は腐敗行為への取り締まりを強化するとともに、地方官僚への問責制度も厳格化した。問責の内容は、官僚行動の規範化にとどまらず、社会安定性の維持や貧困支援、環境汚染対策など多岐にわたり、いずれもトップダウン型の動員方式で進められてきた。こうした上からの指標や任務達成の圧力は、地方幹部、とりわけ郷鎮幹部の責任回避の傾向を助長する要因となったと考えられる。Chen et al. (2023)は、インセンティブの低下と職務リスクの増大という二つの要因から幹部の責任回避の行動を説明し、低職位の幹部では報酬不足、高職位の幹部では職務リスクへの懸念がそれぞれ主因であったと指摘する。Tu and Gong (2022)も同様な問題に着目し、「懈怠」という行動は、懲戒によって解消できないと指摘する。なぜならば、懲戒は、顕著な怠慢を一定程度抑制し得るが、それを用いることによって、かえって幹部が巧みな回避行動をとって責任を転嫁する可能性が高くなるからである。

2.3 社会化ガバナンス

弾圧の行使は、乱用すれば統治の正当性を損なう。それより、民衆の日常生活において事前にトラブルの発生を防止するほうが統治の正当性の確立につながると考えられる。国家権力の浸透も根本的には末端社会と民衆の生活世界に着目して検討されるべきである。いいかえれば、統治権力がどのように基層社会に作用し、民衆がそれをいかに受け止め、対応しているのかを明らかにする必要がある。「インフラ的国家権力 (Infrastructural state power)」という概念は、まさにこのような視点を提示したものであろう。中国政治研究においても、この視点をを用いた研究が近年発表されている。たとえば、前述の Lee と Zhang の研究は、中国型権威主義のミクロ的基盤として、①抗議の交渉化、②法律・官僚的吸収、③庇護—依存関係という三つのメカニズムを挙げ、これらが民衆の抗議活動を脱政治化したことを明らかにした。彼らによれば、国家による統治は、一定の余地と交渉空間を許容した柔軟な性格をもつものである (Lee and Zhang, 2013)。

「インフラ的国家権力」という概念は、権力行使のミクロ的な基盤に着目するが、根本的にはトップダウン型統治の手法を示したものであるだろう。他方、近年はボトムアップの視点から、人々がなぜ権力に服従するのかを説明しよ

うとする研究が増えている。たとえば、Woodman (2016) は「社会化ガバナンス」(Socialized governance) という概念を提唱し、国家権力の浸透における社会規範の役割を考察した。彼女が注目するのは、都市・農村の差異や周縁化集団の不平等ではなく、特定の空間における市民の服従と、自らの身分秩序への同一化である。彼女の分析によれば、非公式な社会的同調圧力(社会的服従)と国家への服従(政治的服従)の境界は曖昧であり、現実生活の中で両者は分離できない関係にある。

生活世界に目を向ければ、国家代理人による権力行使が従来の価値観、社会規範、社会関係と複雑に結びついていることは明らかであり、その意味では、権力行使自体が、本来的に社会化された営みであるといえる。ただし、「社会化ガバナンス」という概念の意義は、単に権力への服従を説明する点にあるのではなく、国家権力が民衆の日常生活に浸透するメカニズム、さらには社会集団・社会組織・社会関係が権力行使に及ぼす影響に着目する点にもあるといえよう。

実際、「社会化ガバナンス」という概念は用いられてはいないものの、中国のローカルガバナンスにおける社会集団や社会関係の役割を検討した研究が多く存在する。そもそもローカルガバナンスという概念は、社会関係や社会内部の権力、アイデンティティなどの側面を含めたものとして理解すべきである(Ergenc and Goodman, 2023, p.1)。この視点をういた研究を少し紹介しておこう。Hillman (2014) の研究は、中国西南部の農村でのフィールドワークに基づいて、地方政治の運営が非公式の「庇護ネットワーク」に大きく依存しており、それが政策実施、資源配分、政治的契約の履行、官僚の任免にまで深く影響していることを明らかにした。Tsai (2007) は、宗族といった連带的集団がある村では、公共財供給の水準は、そうした集団を欠く村より高い傾向があると指摘する。

一方、国家統治における社会集団や社会関係の役割を過大視することもできない。宗族との関係についていえば、現実には必ずしも同族結合の村が高い公共財を供給し、成員の利益を守るとは限らない。Cai, Zhang, Zhao の研究によれば、単一宗族が支配する村では、村幹部が農民に支払う土地収用補償が低く、二大宗族寡頭が支配する村では補償が高いという傾向がある(Cai et al., 2024)。この傾向の一般性については今後の検証を要するものの、地方ガバナンスにおける社会集団の役割を論じる際には、特定の状況に即した複合的な考察が不可欠であるように思われる。

3. 現実からみた課題

以上の研究はほとんど政治学的手法を採用し、党と政府

が社会の変化にどのように適応して柔軟に統治してきたのかに焦点を当てている。また、現地調査を通して観察された事実を新たな概念で提示するという共通の特徴もある。

しかし、いかなる概念にも適用範囲があり、社会生活の一側面を説明し得たとしても、それに当てはまらない事実を見落とす危険を孕んでいる。現実が多様かつ変化し続けるものであり、概念は常に現実に即して修正されなければならない。ここで新たな概念を創出する意義そのものを否定するつもりはないが、特定の概念や理論枠組みに依拠して現実を考察する際には、その限界をも意識する必要がある。研究者にとって重要なのは、絶えずフィールドワークを重ね、現場に接近し続けることであろう。したがって以下、現実からみれば、中国のローカルガバナンス論はいかなる課題を抱えているのかを検討する。

3.1 民衆の姿

民衆抗争研究の背後には、ポスト毛沢東期には民衆の権利意識が高まり、その抗争が官僚の行動を変化させたという想定がある。しかし、権利意識の高揚は必ずしも体制変革に直結するものではない。Perry (2008) の研究によれば、欧米と異なって、中国における権利概念は古来より社会経済的保障を重視しており、この伝統が現代の抗議の内容を規定し、その政治的脅威性を低くしている。Perry はまた宗族ネットワークの強靱性に着目し、国家と社会の関係を対立するものとして捉える視点に疑問を提示した。この指摘は彼女が1980年代に発表した論文にも呼応しているが(Perry, 1984; 1985)、宗族や秘密結社といった中国社会に根差した組織は、1949年以降いかに変容したのか、またその変容が国家権力の支配とどのように関わっていたのかといった問題は、なお十分に検討されていない。これらを歴史的に解明しない限り、現在の国家—社会関係が形成された背景を的確に把握することは困難であろう。

また、われわれは民衆という概念が持つ同一性を超えて、現実における民衆の姿に着目しなければならない。農民という概念を例にしてみよう。中国の農村、特に工業化・都市化が比較的遅い地域は、小農経済を基盤とする村落社会である。宗族勢力が発達した一部の地域では、暴力が日常生活に深く浸透し、山林や土地利用をめぐる村同士の武力衝突がしばしば発生する。こうした地域では、村幹部は、村民との付き合いが濃厚でまたパワフルな者でなければならない。地元の不良やゴロツキが公共事務に関与する場合もある(李, 2018)。つまり、農民は必ずしも従順な権力服従者ではなく、地方官僚にとって統治の難しい対象でもある。

一方、都市化の進展に伴って、少子高齢化の波は農村に

大きな影響を及ぼし、多くの地域において宗族は衰退するようになった、という点も見落としてはならない。たしかに1990年代半ば以降、土地開発によって土地を失った農民の数が急増し、それに郷鎮幹部による税費の恣意的な徴収が加わり、農民による集団的争議が頻発するようになった。しかし、農民という概念の内実も変化している。賀(2015)は農民を二類型に分け、第一は農村地域に居住し、農業に従事する者、第二は沿海の発達地域や都市近郊などに居住する者であり、集団抗議を行うのは後者が多いと指摘する。李(2018)の研究によれば、2000年以前に上訪を行ったのは不当な扱いを受けた者が多かったが、2000年以降、利益を目的として上訪を行う「職業上訪者」(陳情を専業とするもの)が増加した。こうした「職業上訪者」への対応は、長い間、郷鎮幹部を悩ませ、その状況が大きく変わったのは、2014年に「逐級上訪制度」(下級から順に上級へ訴える陳情制度)が導入されて以降のことである。同制度のもとでは、「越級陳情」(行政レベルを飛び越えた陳情)が禁止されたため、陳情者の数は大きく減少したという(李, 2018)。

もう一つ注目すべき事実は、農業税の全面廃止以降、郷鎮政府の幹部と農民との関係が大きく変化したことである。農業税およびその他の税費を強制的に徴収していた時期には、農民から強い不満があったものの、郷鎮幹部は常に農村に足を運び、農民を説得・動員せざるをえなかった。こうした動員は、感情を伴う人間的コミュニケーションであり、幹部と村民が交渉し、互いに顔を知る契機でもあった。しかし、農業税廃止以降、村民に直接納税を求めする必要がなくなり、さらに農業補助金も口座振込で支給されるようになった結果、両者の接触は急速に減少した。そのことが、郷鎮政府による動員能力の低下につながったと考えられる(李, 2018)。

3.2 幹部行動の変化

幹部の行動を促す主要な動機は大きくいえば、経済利益の追求と政治的昇進の二つであろう。毛沢東時代から残された集団所有の土地とそれに基づく行政組織(郷鎮—行政村—村民小組)の下で、地方幹部は郷鎮企業の活動に深く関与し、Jean Oiが指摘するように、郷鎮企業の発展に決定的な役割を果たした(Oi, 1995)。その背景には経済利益を確保しようとする動機に加え、GDP成長を実現して昇進につなげたいという政治的動機も働いていた。こうした幹部のインセンティブのもとで、郷鎮企業は地方政府の支援を受けつつ急速な発展を遂げたのである。

1994年の分税制改革以降、地方政府が郷鎮企業から得られる財政収入は大幅に減少し、その代わりに土地収用・

譲渡が地方政府の主要財源となった。その結果、地方政府は土地開発や都市化建設を積極的に推進するようになり(周, 2012, p.50-79)、土地を失った農民の数が急増した。さらに、郷鎮政府による税費の不当徴収が重なり、農民による集団的抗議が頻発するに至った。前節で検討した「動員」「交渉」「吸収」といった官僚の行動戦略はまさにこうした状況のなかで生まれたものといえよう。

しかし、習近平政権以降、地方幹部の仕事環境は大きく変化した。習近平政権は腐敗取り締まりキャンペーンを通して経済利益を追求する官僚の行動を厳しく制約したと同時に、政治動員の手法を用いて政権の最優先課題である貧困脱却政策を推進した。トップダウンの指揮体制のもとで、各級政府の官僚を上から下へと動員する統治手法は、三期目の習近平政権にも継続しており、その典型例が農村振興政策の執行である。

いずれにせよ、社会安定性の維持といった従来の課題に加え、貧困脱却や農村振興といった政策の執行が地方幹部の主な職務内容になった。目標達成のためには幹部の個人的ネットワークが動員される一方で、イノベーション(中国語:「創新」)の奨励も大いに強調された。ただし、ここでいうイノベーションとは、技術的革新を意味するものではなく、多様な手法や戦略を駆使して目標を達成するための実務的なノウハウというニュアンスが強い(田, 2024)。

活動実績を作り上げるためには、上級政府からの資金獲得が県の幹部にとって重要な任務となった。李克軍の調査によれば、県財政を強化する方法は税源育成と資金獲得の二つがあるが、短期的には資金獲得が税源育成より近道だった。三農問題に関する国家からの特別交付金を申請すれば、その交付金を即時入手することが可能だからである。ただ、その配分権限は関連部門が握っていたため、県の幹部にとっては、資金を獲得する上で「千里眼」(北京の政策動向を敏感に察知し、情報収集を行う能力)、「鸚鵡嘴」(予算管理部門の幹部への説得活動)、「兎の脚」(必要に応じて迅速に行動すること)といった能力が不可欠であるという(李, 2014)。

3.3 県・郷鎮政府の関係の変化

農業税が全面的に廃止された後、意思決定権は郷よりも県に集中した。とりわけ中国共産党第18回全国代表大会以降、県部門の業務が政治任務化する傾向が強まった。具体的には、中央や省市政府が重視する中心業務が増え、従来は部門業務であった党建設、環境保護、安全管理などが中心任務に格上げされた。また、県党委員会と県政府の指導者は、貧困削減、環境整備、郷村振興等の分野で業績を上げるべく、従来以上に各部門間の総合的な調整を重視す

るようになった(薛, 2016; Sun, 2020; 楊, 2022)。

一方、郷鎮における権限と責任の不一致の問題が深刻化した。2019年4月の「中共中央・国務院による基層ガバナンス体系とガバナンス能力現代化建設強化に関する意見」のなかで、地域の実情に応じて郷鎮に行政法執行権限を付与し、既存の執行力と資源を統合することが明記された(中共中央・国務院, 2021)。郷鎮レベルで「総合行政執法隊」(行政活動を総合的に執行するチーム)が設置されたのは、その新たな動きの一つである。その活動を見ると、住民の生活環境改善、住民間トラブルの解消、苦情対応など公共サービスの提供と社会安定性の維持に重点が置かれていることがわかる。

興味深いことに、郷鎮レベルで設置された「総合行政執法隊」は、「条条」(縦割り行政)の制約を超え、複数部門の機能を横方向に統合する「塊塊」(横割り行政)へと再編する、いわゆる「条塊結合」を表している。楊華の研究によれば、2019年の機構改革では、「三定」、すなわち部門の職責を定め、内部組織を定め、さらに人員編制を定める方針が定められていたが、郷鎮機構改革の現場では、この方針に違反しない範囲で、きわめて柔軟な仕組みが作られていた。たとえば、湖南省X県で導入された「6+1+3」構造は、六つのオフィス・一つの総合行政執法大隊・三つのサービスセンターから成る体制である。オフィスは党政総合、基層党建設、経済発展、社会事務、治安・緊急管理、自然資源・生態環境の各分野を担い、センターは社会事務総合、農業総合、政務サービスを担当する。これらの機関(県党委員会を除く)の職務は県レベルの複数部門と連動しており、事実上、縦割りの「条」を横割りの「塊」に組み込んだものといえる(楊, 2022)。

「条条」より「塊塊」の機能をより重視したのは、2021年の郷鎮機構改革である。中央が例外的に認めたケースを除き、県直属部門の郷鎮機関はすべて郷鎮の管理に組み込まれ、党務・財務・人事などの業務を郷鎮レベルで処理する仕組みに改める方針が定められた(楊, 2024)。その実態についてはさらなる研究が必要だと思われるが、一部の研究者が指摘したように、行政法執行権限の拡大は、必ずしもガバナンス能力の向上をもたらすわけではない(盧, 2025)。

4. おわりに

上述のように、海外におけるガバナンス研究は、主として権威主義体制がいかに統治を維持するかに焦点を当てている。地方官僚の行動に関する研究も、社会安定の維持、とりわけ社会内部の紛争解決や住民の抗議行動との関係に注目してきた。こうした研究の背後には、民衆の抗議行動

は国家の統治を揺るがすものであるという認識が存在する。しかし、中国政治を長期的な視野で検討するならば、抗議行動であれ、権力への服従であれ、いずれも特定の文脈において生じたものであり、その文脈を抜きにしては理解することはできない。また、民衆の認識や行動は、官僚の認識や行動と切り離されたものではなく、むしろ両者は相互に影響しあっているという点も見落としてはならない。

ガバナンスの課題としては、短期目標と長期目標の区別が重要である。安定性維持は短期的には有効だが、構造的問題を放置して短期的利益の確保に偏れば、長期的には統治危機を招く危険がある。長期的な視点から少なくとも二つの課題があると指摘できる。

一つは、民意を吸収し、官僚の行動を監督するという制度の構築である。張静は、1990年代に行った農村調査を踏まえて、基層政権が政治的・経済的利益を守る構造を形成し、社会から離脱していたと指摘している(張, 2000)。この構造は現在も基本的には変わっていないだろう。ただし、1990年代末と比べると、地方幹部が置かれる政治的環境は大きく変化した。胡錦濤時代に始まった「社会主義新農村建設」は、農民負担の軽減に加え、生活環境の改善やインフラ設備の建設などを重視し、トップダウン的に執行された。その延長線上に位置付けられるのが、習近平政権の貧困脱却政策と近年の農村振興政策である。これらはいずれも民衆の生活問題を最優先課題とし、地方幹部に対して指標や任務の達成を政治任務として課した。そのため幹部の活動はこれらの任務遂行を中心に展開されるようになった。とりわけ政治動員の手法を用いた貧困脱却キャンペーンのもとでは、地方幹部は企業誘致やインフラ建設などの業績作りに没頭する一方、上からの監査に備えて文書作成に追われ、形式主義の風潮が蔓延した(Zhao, 2023)。それと同時に、幹部の行動を誰がどのように監督するのかという根本的な問題は依然として残されている。

いま一つは、農村社会の構造的変化に適応したガバナンスのあり方を構築することである。ここでいう構造的変化は、主に人口の過疎化と農地の零細化の二つをさす。都市化の進行により、農村に居住するものは主に高齢者と子供であり、農作業に従事する人は激減している。村民、とりわけ出稼ぎ労働者や村の幹部たちは、農村戸籍を有しているものの、县城を拠点に活動し、县城と村との間を往復する生活をしている。また、通信手段の発展により、農村住民も国家政策の動向を容易に把握できるようになり、自らの利益や権利を守る意識が高まっている。

現在、中国農村では人口の過疎化が急速に進んでいる。日本の過疎化とは異なり、中国の農村は土地の集団所有制と、それに基づく郷鎮一村一村民小組という三層行政体

制に縛られている。貧困脱却政策であれ農村振興政策であれ、党は各級政府の官僚および企業を動員する形で推進してきた。地方幹部はどこでも業績作りに取り組んでいるが、その取り組みはどの程度農村の現実に即したものであるのかについては検討の余地がある。上から課せられた指標や任務達成が優先された結果、土地開発がトップダウン的に進む危険性は否めない。

もう一つの構造的問題は、土地という集団資源のあり方にある。「集団土地」といえば、一定規模でまとまった土地を想像しがちだが、現実はその逆であり、極めて細分化され、しかも複数の場所に分散している。今日、農業現代化や高基準農地整備事業が提唱されるなかで、土地をいかに集約化して経営するか、そしてその利益をいかに地域住民に還元するかは、いずれも長期的な視野で取り組むべき課題である(国土資源部土地整治中心, 2018)。こうした問題を長期的に考えるならば、若い人口を農村に呼び込み、住民が主体的に管理する能力を培う仕組みを整えることも不可欠になるだろう。

参考文献

Cai, M., Zhang Q., Zhao X. (2024) "Social Embeddedness, Power Balance, and Local Governance in China", *World Development*, 179.

Chen, W., Keng, S., Zhang, S. (2023) "China's Bureaucratic Slack: Material Inducements and Decision-Making Risks among Chinese Local Cadres", *The China Journal*, 89, p.70-94.

Chuang, J. (2014) "China's Rural Land Politics: Bureaucratic Absorption and the Muting of Rightful Resistance", *The China Quarterly*, 219, p.649-69.

Chung, J. H. (2016) "China's Local Governance in Perspective: Instruments of Central Government Control", *The China Journal*, 75, p.38-60.

Edin, M. (2003) "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective", *The China Quarterly*, 173, p.35-52.

Ergenc, C. and Goodman, D.S.G., eds. (2023) *Handbook on Local Governance in China: Structures, Variations, and Innovations*, Edward Elgar Publishing.

Fewsmith, J. and Gao, X. (2014) "Local Governance in China: Incentives & Tensions", *Daedalus*, 143, p.170-83.

Herberer, T. and Trapple, R. (2013) "Evaluation Processes, Local Cadres' Behaviour and Local Development Processes", *Journal of Contemporary China*, 22, p.1048-66.

Hillman, B. (2014) *Patronage and Power: Local State Networks and Party-State Resilience in Rural China*, Stanford, CA: Stanford University Press.

Hsing, Y. (2010) *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*, New York: Oxford University Press.

Lee, C. K. and Zhang, Y. (2013) "The Power of Instability: Unravelling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China", *American Journal of Sociology*, 118, p.1475-508.

Lieberthal, K. and Lampton, D. M. (eds) (1992) *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley: University of California Press.

O'Brien, K. J. and Deng, Y. (2015) "The Reach of the State: Work Units, Family Ties and 'Harmonious Demolition'", *The China Journal*, 74, p.1-17.

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

Oi, J. C. (1995) "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *The China Quarterly*, 144, p.1132-49.

Perry, E. J. (1984) "Collective Violence in China, 1880-1980", *Theory and Society*, 13, p.427-54.

Perry, E. J. (1985) "Rural Violence in Socialist China", *The China Quarterly*, 103, p.414-40.

Perry, E. J. (2008) "Chinese Conceptions of 'Rights': from Mencius to Mao—and Now", *Perspectives on Politics*, 6, p.37-50.

Sun, X. (2020) "Campaign-Style Implementation and Affordable Housing Provision in China", *The China Journal*, 84, p.76-101.

Tsai, L. L. (2007) *Accountability without Democracy: Solidary Groups and Public Goods Provision in Rural China*, Cambridge: Cambridge University Press.

Tu, W. and Gong, T. (2022) "Bureaucratic Shirking in China: Is Sanction-based Accountability a Cure?", *The China Quarterly*, 249, p.259-74.

Woodman, S. (2016) "Local Politics, Local Citizenship? Socialized Governance in Contemporary China", *The China Quarterly*, 226, p.342-62.

Xueguang, Z. (2022) *The Logic of Governance in China: An Organizational Approach*, New York: Cambridge University Press.

Zhao, H. (2023) *Overstretched Leviathan: Bureaucratic Overload and Grassroots Governance in China*, Cambridge, MA: Harvard University (PhD dissertation).

国土資源部土地整治中心 (2018) 『中国土地整治発展研究報告 No.5』社会科学文献出版社.

賀雪峰 (2016) 『誰是農民：三農政策重点与中国現代農業發展道路選択』中信出版集團.

李克軍 (2014) 『県委书记們的主政謀略』中国広州：広東人民出版社.

李万忠 (2018) 『郷鎮幹部手記：中国農村治理中鮮為人知の実況』知識産権出版社.

盧青青 (2025) 『行政執法権下沈の郷鎮賦権困境及其邏輯』『湖北社会科学』第5期, p.47-56.

田先紅 (2024) 『韌性：県郷政府如何運行』中国人民大学出版社.

薛金礼 (2016) 『基層社会治理新常态下郷鎮政府職能轉變研究：以華北石鎮為例』中国社会科学出版社.

楊華 (2022) 『県郷中国：中国治理現代化』中国人民大学出版社.

楊華 (2024) 『新一輪郷鎮機構改革：下沈賦権能否簡約高效』『中国郷村発見』第3期, p.28-31.

張静 (2000) 『基層政権：郷村制度諸問題』浙江人民出版社.

周飛舟 (2012) 『以利為利：財政関于与地方政府行為』上海三聯書店.

中共中央・国务院 (2021) 『關於加強基層治理体系和治理能力現代化建設的意見』(2021年4月28日) https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm (2025年11月5日アクセス)

注釈

- 1) 「中共中央国务院關於加強基層治理体系和治理能力現代化建設的意見」(2021年4月28日) https://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm (2025年11月5日アクセス)
- 2) 都市の居民委員会幹部や農村の村幹部も国家の代理人として政策を執行するが、政府に正式雇用された者ではなく「大衆自治組織」の幹部であるため、本稿では考察対象として扱わない。

[受付日 2025. 9. 1]

