

序 本書の目的

中国政治の特徴は、中国共産党による一党支配にある。それは1949年10月に中華人民共和国が成立してから長期にわたり続いている。しかしこれまで共産党による支配の正当性を揺るがす大きな危機が少なくとも2度現れた。1度目は、1976年9月の毛沢東の死去である。毛沢東時代は、共産主義の理想を掲げながらも貧しき平等しかもたらず、さらに文化大革命により中国国内を大混乱に陥れたまま、幕を閉じた。2度目は、1989年6月のいわゆる六四天安門事件である。学生、知識人、労働者ら広く社会を巻き込んだ民主化運動を、中国共産党は武力で鎮圧した。しかしこれらの危機のあとも、一党支配が崩壊することはなかった。その背景には、経済発展がある。毛沢東の後、最高指導者となった鄧小平が打ち出した改革・開放政策は、社会全体が豊かさを享受するという成果を収めた。そして六四天安門事件後は、江沢民が社会主義市場経済化を掲げ、高度経済成長を推し進め、2010年には国民総生産（GDP）で日本を抜き、アメリカに次ぐ世界第2位の経済大国となった。その後も、中国社会は、中国共産党による一党支配に対し、共産主義の理念に共鳴する積極的な支持を示してはいないものの、経済的豊かさの実現を期待して消極的な支持を示している。

経済発展をもたらした改革・開放政策や社会主義市場経済化は、計画経済システムから市場経済システムへの転換だった。この経済システムの転換の特徴は、分権化と規制緩和にあった。分権化により地域開発、財政、投資、貿易などで多くの権限が委譲された地方や、規制緩和で経営自主権を得た企業が、中国の経済成長をけん引したのである。

経済システムの転換による分権化と規制緩和は、政治にも影響を与えた。政

治、経済、社会の各分野で、さまざまなアクターが政策決定過程に影響力を行使する存在として台頭してきた。この多様化したアクターは大きく2つに分かれた。ひとつは、権限を委譲され、影響力を高めたアクターである。地方政府や企業がそれに当たり、税制面や投資面などで中央とのバーゲニングによって有利な条件を獲得していった例に暇はない。もうひとつは、権限の縮小したアクターである。それに当たるのが中央官庁である。

中華人民共和国成立後、計画経済システムが導入され、多くの中央官庁は、国家計画委員会の方針を数値化し末端に下ろしていく上意下達のメゾレベルの組織だった。計画経済システムの下では、中央官庁は自律した官僚組織ではなく、一党支配の構成要素にすぎなかったのである。そのため中央官庁は企業に対しては、計画を通じて自らの統制の下に置くことで、所管官庁としての役割を果たしてきた。しかし、市場経済システムへの転換の過程で、規制緩和、分権化、所掌の縮小により、度重なる国务院機構改革が実施された。毛沢東時代には100を超えていた中央官庁が、1982年には61、1998年には29にまで削減された。削減された官庁の多くは特定の業種を所管するマイクロ管理の官庁だった。

経済システムの転換は、中央指導者と中央官庁との関係も変化させた。改革を進めようとする総書記や首相、副首相ら中央指導者が個別の政策決定に直接関与を強めるようになった。毛沢東時代と異なり、中央指導者も政治権力基盤を強化するには、具体的な政策成果が求められるようになった。そのため、自らが所管する政策分野に対し関与を強めた。

他方、中国は、市場経済システムへの転換が進み、世界貿易機関（WTO）加盟など国際システムに次々と組み込まれ、新たな環境に直面し、高度な専門知識を必要とするようになり、マクロ管理を担う中央官庁の役割が高まった。

本書が扱う電気通信事業とは、社会に対し事業者（例えば日本のNTTや米国のAT&Tのことで、キャリアとも呼ばれる）が、市内電話サービスや長距離電話サービス、ページャーサービス（日本ではポケベルのこと）、携帯電話サービスなどを提供する事業のことである。1990年代後半から2000年代後半にかけての中国の電気通信事業改革は、経済発展のボトルネックになっていた電話回線の

不足やユーザーの不満となっていた電話料金の高騰の原因とみられていた一事業業者による独占を打破し、競争を導入することを目的とした。それは、1980年代の世界的な電気通信事業の民営化の潮流とも無関係ではなかった。

中国政治の視点からこの電気通信事業改革が興味深いのは、経済発展にとって、またユーザーにとっても歓迎されるべき独占打破、競争導入という電気通信事業改革の諸政策を、総書記や首相、副首相ら中央指導者が提案したことであり、しかし最終的に中央指導者の政策指向とは異なる、所管官庁である郵電部、後に改組した情報産業部、工業情報化部という官僚組織が望む政策を決定したことである。

このように電気通信事業改革は、中央指導者が当事者となり、しかし所管官庁の政策選好が優先された事例だった。それでは、中国共産党の一元支配体制で、なぜ官僚組織は中央指導者の政策指向に反する自らの望んだ政策を決定させることができたのだろうか。中央官庁が中央指導者よりも絶対的に影響力が大きかったからということではなかった。また、中央官庁が官僚組織として必ずしもその専門知識を盾に、中央指導者を押さえこんだからというわけでもなかった。

郵電部・情報産業部・工業情報化部は、所管官庁として、建国直後から長く電気通信事業の政策執行を独占的に担ってきた。しかし電気通信の技術が単なる音声通話だけでなく、データ通信へと進化し、事業が国家戦略へと格上げされるなかで、中央指導者が積極的に関与するようになった。しかも一部の指導者は、電気通信事業の所管が長くなり専門知識の蓄積も進み、自らの選好や方向性に沿って政策を提案した。また独占が打破され、事業者が増え、競争が始まったことで、国有企業でありながらも事業者が自らの経済利益を求める主要なアクターとして台頭してきた。電気通信事業改革では、知識を蓄積してきた中央指導者の政治的介入が当然起り、また利益を追求する企業の存在も無視できなくなった。

そのため本書は、官僚組織の行動、官僚組織と中央指導者や企業との関係に注目する。電気通信事業改革の政治過程の分析を通じて、官僚組織としての郵電部・情報産業部・工業情報化部の行動、すなわち一元支配体制でどのように

影響力を行使して、自らの望んだ政策を決定させていったのか、また事業者をどのように自らの統制下に置いたのかを考察する。そして官僚組織が、中央指導者や事業者に対し、一方的に影響力を行使するのではなく、中央指導者や事業者との相互作用を通じて影響力を行使する一党支配体制での官僚組織の行動メカニズムを、限定合理性を用いて明らかにする。

2012年11月に習近平政権が発足した。その特徴は、最高指導者である習近平個人に権力が集中していることである。しかし、各政策分野が専門化、複雑化、グローバル化の影響を受けるなかで、習近平自身がすべての政策分野に精通しているわけではない。そのため、習近平の政権運営において、官僚組織の重要性はこれまで以上に高まっている。しかし、一党支配体制であることに変わりはないため、中央指導者と官僚組織の関係を分析する視角も変わるものではない。そしてポスト習近平時代においても、一党支配体制である限り、官僚組織の重要性に変わりはないだろう。そのため、本章が提示する官僚組織の行動の特徴は、現在の中国、そして将来の中国を理解する上でのヒントとなるだろう。

第1章では、電気通信事業改革の概要を説明し、先行研究を批判的に検討し、官僚組織の行動メカニズムを分析するための視角を示す。第2章から第6章までは、電気通信事業改革の政治過程を、官僚組織と中央指導者、事業者との関係に焦点を当て分析する。そして、最後に官僚組織の行動メカニズムの特徴を明らかにする。