

研究ノート

現代中国政治分析のモデル

—— 政策決定ノート ——

森 山 昭 郎

中国の政策決定機構あるいは決定のプロセスを分析するにあたっては、これまでいくつかのモデルが用いられてきた。いづれも、すべての場合に適切であるとは言えないまでも、あるときには有効なものであったと思われる。この小論では、この分野での最近の研究について考えてみたい。本論にはいるまえに、まづ、これまで使われてきたモデルないし分析枠組みについて整理しておこう。

—— 個人指導モデル ——

これまでもっとも多く使用されてきたのは、特定の指導者を中心として中国の政策決定プロセスを考えるものである。たとえば、内外政策全般にわたって毛沢東主席が支配している。あるいは外交政策については周恩来首相の名が挙げられたり、中共9全大会以後の時期については、「周恩来の時代」というふうに関首相を中心にすえて考えられる。毛沢東や周恩来という卓越した指導者が強力なリーダーシップを発揮する場合には、個人指導モデルの有効性をうかがうことができよう。しかし、毛沢東であれ周恩来であれ、常に、またすべての問題について強力なリーダーシップを発揮していたわけではない。彼らとて、一見、不可侵、不可謬の超越者に見えながらも、同僚や下僚の圧力、説得を受ける存在であった。徳田教之氏の表現を借りれば、「一種の指導体制の一員であり、…時として孤独な斗う指導者」¹⁾である。したがって、つねに個人を中心にプロセスを考えるのでは、単純化にすぎるとされる。

——一枚岩モデル——

集団指導を前提として考える時、その内部に分裂がないとみれば、それは一枚岩モデルとなる。プロレタリア文化革命以前の時期には、決定プロセスには分裂がないとする論者もかなりあった。1954年の高崗、饒漱石の失脚を除けば、これといった指導者間の対立が知られていなかったためでもある。

——派閥モデル——

そこで第3番目には、指導者をいくつかのグループに分ける派閥モデルとでもいうべきものがある。ハト派對タカ派あるいは穏健派對急進派といった二分法的な考えかたや、軍、党、政府のそれぞれのグループという考えかたもある。さらには中央と地方の指導者との対立を中心にするものまでが使われてきた。十分微細な点まで知りうるだけの資料も利用しがたい状況では、このようなモデルによって決定プロセスを再構成する試みも有効性を持つといえる。

このような種々のモデルに対して、より複雑な組織過程を分析すべきだとする議論が、近年主張されてきた。そこには、対外政策決定研究一般の成果を導入していく姿勢がうかがえる。筆者自身の関心もまた、この方向にある。これまで、対外政策決定研究では、資料的制約のために決定過程を暗箱としたまま、『人民日報』の発言内容などから政策決定者のイメージを合理的に推論するという手法が用いられて来た。そこに矛盾がなければ一枚岩・個人指導のモデルにより、葛藤の存在が明らかになれば派閥モデルによるという風に。新しいモデルの採用は、「古典的モデル」以上の利点をもたらすであろうか。以下、新しいモデルをも含め、決定プロセスにやや立入って考えてみよう。

注

- (1) 徳田教之「農業合作化問題と『毛沢東主義』の起源」『アジア経済』16巻2号。1975年2月、2ページ。

I

かつて、現代中国政治に関する英語文献を整理し、研究状況の展望を試みたマイケル・オクセンバーグは、中国の政策決定に関する研究が数少ないことを指摘しつつも、持続的な関心を示す研究者が存在することから、この問題に関する「生き生きとした文献は、おそらく、今後あらわれることであろう」とのべている⁽¹⁾。その言葉通りに、中国の政策決定過程に関する研究は、最近著しい進展を見せている。第1に、政策決定過程に持続的な関心を寄せる研究者が増加している。対外政策決定については、ハロルド・ヒントンが中共9全大会後のソ連のプレッシャーのもとでなされた一連の政策決定を、中国指導部の思考過程の検討という形で行なった⁽²⁾。また、アラン・リュウは対外情報収集・報道機関としての新華社が、政策決定過程にどのような影響を及ぼしているかをバーナード・コーエンの枠組に依拠しつつ考察した⁽³⁾。国内政策の分野では、ローウェル・ディットマーがプロレタリア文化革命における劉少奇の解任過程を「大衆批判」、「大衆路線」のモデルによって再構成しようと試みている⁽⁴⁾。リチャード・バウムは1960年代前半を毛沢東・劉少奇を中心とする2派の闘争の時期として理解し、社会主義教育運動の政策決定過程を論じた⁽⁵⁾。これらの研究のすべてが、当初の課題を十分に満足させるだけの成果を挙げたかどうかは疑問ではあるが、中国の政策決定過程に対する関心の増大を反映していることだけはたしかである。日本においても、徳田教之「農業合作化問題と『毛沢東主義』の起源」、同氏「高崗、饒漱石肅清の政治力学」⁽⁷⁾といった研究が生まれている。このように政策決定過程を対象とする研究が増大している背景には、プロレタリア文化革命がもたらしたぼう大な資料——残念ながら対外政策については事態はさほど改善されたとは思えないが——が様々な形で整理され、利用可能になったという事情があろう。いうまでもなく、閉鎖社会的な度合いの高い中国について、その政策決定過程を研究しようとするときの最大の

困難性は資料的制約であったのだから。

個々の事例を再構成しようとする試みや、政策決定機構に関する研究の増大は、他方において、これらの研究がもたらす知見をより体系的に整理し、政策決定一般に関する文献と関連づけようとする試みをも生み出している。マイケル・オクセンバーグ、パリス・チャン、ハリー・ハーディング、アレン・ホワイティングらが、この問題を様々な角度からとり上げている。まづ、オクセンバーグは「毛沢東の下での政策決定(“Policy Making Under Mao”)⁽⁸⁾」の中で、国家レベルでの政策決定は毛沢東を中心としてなされてきたとして、中共9全大会以前の政策決定過程を描き出している。彼によれば、毛沢東の政策決定過程の支配の程度と範囲とは、最高指導者である彼に対して国民・官僚および同僚たちの抱く役割期待、彼自身の信条、国家の社会経済的状态といった要因によって変動してきた。そして、彼は毛沢東が実際にはたした役割は、介入者としてのそれであったと主張する。現に政策決定が進行しているところへ踏み込み、事態の進展を自らのヴィジョンに合わせるべくイニシアチブをとったのだ、というわけである。

オクセンバーグは、政策決定機構としての中共中央の会議、官僚機構とその頂点に立つ政治指導者、あるいは一般大衆など、政策決定過程に働く諸要因を、毛沢東との関連において位置づけている。この意味で、オクセンバーグの提示する中国の政策決定分析のモデルは、「毛沢東司令官」モデルとも言うべきものである。⁽⁹⁾中国の政策決定が、特定の指導者個人を中心としている、という考え方は従来も頻繁に用いられてきたが、オクセンバーグのそれは、毛沢東を中心にすえるものの中で、もっとも体系的、かつ精緻なもののように思える。また、この論文には、他国の政策決定研究と関連づけようとする意図も感じられる。毛沢東が重要な場面でとったいくつかの戦術が、スターリン、フルシチョフ、アイゼンハワー、ケネディなどのそれと比較して語られることなどは、その一例であろう。

オクセンバーグの研究に問題とすべき点があるとすれば、それは、党と国家（さらに軍を加えるべきかも知れない）との関係が判然としない点であろうか。たしかに、政策決定機構として政治局会議や中央工作会議などと最高國務會議を何ら区別なしに挙げることは疑問である。ただし、特定の個人を政策決定の中心にすえる考え方に立つかぎり、多少ともこのような傾向がうかがわれよう。いま一つの疑問は、対外政策の決定と国内政策の場合とでは差異がなかったのかという点である。政策そのものの相互関係とともに、その決定過程の相異点にも注目すべき側面があるように思われるのだが。総じていえば、非常に強力な指導者の存在を前提として構築されたこのモデルは、リーダーシップの弱体化と共に適合する範囲を狭めるであろうし、また、たとえ毛沢東のリーダーシップが強力ではあっても、政策決定者に情報を提供し、選択肢を準備する官僚たちのとりこである点から言えば、分析モデルの有効性にも限界があらう。

そこで、このようなアプローチに変わって登場するのが、官僚機構の分析をより精緻なものとし、政策決定者間の利害対立がどのような経緯を経て現実の政策となるのかを分析しようとするものである。オクセンバーグ自身の研究も、次の段階として官僚制内部のコミュニケーション分析へと進んでいる¹⁰⁾。

注

- (1) マイケル・オクセンバーグ「現代中国政治に関する英語文献について」『アジア経済』第11巻12号、78～79ページ。
- (2) Hinton, Harrold C., *The Bear at the Gate: Chinese Policy Making under Soviet Pressure*, A.E.I., Washington D.C., 1971.
- (3) Liu, Alan P.L., "Ideology and Information: Correspondents of the New China News Agency and Chinese Foreign Policy Making", *Journal of International Affairs*, Vol. 26, No. 2, 1972.
- (4) Dittmer, Lowell, *Liu Shao-chi and the Chinese Cultural Revolution: the Politics of Mass Criticism*, University of California Press, Berkeley, 1974.
- (5) Baum, Richard, *Prelude to Revolution: Mao, the Party, and the Peasant Question 1962-66*, Columbia University Press, New York, 1975.

- (6) 徳田教之「農業合作化問題と『毛沢東主義』の起源」『アジア経済』16巻2号。
- (7) 徳田教之「1954年における高崗、饒漱石粛清の政治力学」徳田教之・辻村明共編『中ソ社会主義の政治動態』アジア経済研究所、1975年所収。
- (8) Oksenberg, Michel C., "Policy Making Under Mao, 1949-68: An Overview" in *China: Management of a Revolutionary Society*, edited by John M.H. Lindbeck, University of Washington Press, Seattle, 1971, pp. 79-115.
- (9) すべての指令は毛沢東による、という意味で。
- (10) Oksenberg, Michel, "Methods of Communication within the Chinese Bureaucracy" *The China Quarterly* No. 57, Jan.-March 1974.

II

分析の対象を強力な指導者個人から官僚機構や行政府内の政治過程などへと移していく新たな方法論は、対外政策決定研究の発展の影響を受けている。野林健氏によれば、この「オーガニゼーション・アプローチ」と呼ばれる新たな方法論の大要は、次の3点に要約される。1) 行政官僚機構の組織メカニズム、2) 行政官僚機構が当該国の政治過程に及ぼす影響力、3) 行政府内の政治過程、の諸点である。第1のレベルでは官僚機構の「合理的」側面と「病理」とがとらえられ、第2のレベルでは官僚機構と「環境」との相互作用が問題とされ、第3のレベルでは行政府内部の政治過程をとらえようとする「組織を一つの政治システムと見なす」視角が採用されている。⁽¹⁾

第1のレベルについては、ハリー・ハーディングの未刊行論文がある。⁽²⁾ ハーディングは、中国政治における重要な問題の一つとして、政策決定に関与する官僚機構をめぐる論争を跡づけるとともに、アンソニー・ダウンスの枠組によって解釈を試みている。

アレン・ホワイティングは、官僚機構としての軍、またその内部での空・陸・海3軍の利害の相違、國務院の対外関係省庁の間の利害対立などが政策決定に重要な影響を及ぼすであろうことを指摘し、同時に中国共産党という巨大な官僚機構に対する注意をうながしている。そして、このような官僚機構についての精緻な分析と、行政府内における派閥間の葛藤とを連結させることによって、政策決定のよりよい分析が可能に

になると主張している⁽³⁾。

たとえば、われわれは中国の決定プロセスにおいて、しばしば軍を党や行政府に対して一つのまとまったグループとしてとらえる。しかし、中国の陸軍と空軍、海軍ではその発展過程がまったく異なることも事実である。中国に限らず、空軍は急激に発展してきた存在であり、同時に航空機というもっとも近代的な兵器を中心とするものでもある。それだけに、空軍の立場からする近代化というものは、ゲリラ戦の中から発展してきた陸軍とはいちじるしく異なる。しかもその近代化のモデルとしてソ連の空軍が想定されていたのである。この点は、海軍の場合も空軍に似ており、ソ連軍の影響を強く受けている。このような陸・海・空3軍の背景の相違は、微妙な利害対立を生み、それが政策決定のプロセスに反映するであろうことは容易に推測されよう。

このような利害対立は、対外政策をめぐって、対外貿易、対外経済連絡、外交の各部門間や対外宣伝の部門にも見出すことができよう。日本の対外政策決定にさいしてみられる外務省と通産省の利害対立の例を考えれば—たとえば日米繊維交渉のさいの対立—これらの各部門の利害の相違を考慮すべきことは、十分理解されよう。ホワイティングは、このモデルを官僚・派閥モデル (Bureau-Factional Model) と呼んでいる。

精緻化された官僚機構に対する分析を派閥モデル、個人指導モデルと連結してゆく方向は多少ともすでに採用されており、前述のオクセンバークや徳田論文にもその影響をみることができる。

注

- (1) 野林健「アメリカ大統領制と対外政策決定過程」『同志社アメリカ研究別冊』1、同志社大学アメリカ研究所、1975年；野林健「対外政策決定過程研究の新動向」『同志社アメリカ研究』11号、1975年3月、参照。
- (2) Harding, Harry, Jr. *The Organizational Issue in Chinese Politics, 1959-72*, Ph. D. Dissertation, Stanford, 1974,
- (3) アレン・ホワイティング「中国分析のモデル」『アジア時報』65号、1975年9月、45～50ページ。

III

前節でみてきたように、新たな方法論としての「オーガニゼーション・アプローチ」が中国政治の研究に与える影響は様々であり、一面において分析の精密さをもたらすと同時に、微細な資料を連結して一つの体系にまとめることをも要求している。また、従来の研究とは異なった視角を導入することが、従来知られていた事実から別個の意義を見出すことともなっている。

たとえば、中国においては他国の場合に比して、口頭による情報の伝達、官僚機構内部においても広く用いられてきた。この事実は、単に通信手段の未発達を示すものと解釈されるか、あるいは官僚機構の末端や市民に対する政治宣伝（あるいは説得コミュニケーション）という視点によってとらえられ、宣伝ないし説得の効果が問題とされてきたにとどまる。このような解釈では、政策決定者の意図が意識的に曲げて伝達される可能性が大であるとか、選択肢形成に資する情報・資料に粉飾がなされるかも知れない、などの重要な問題が看過される危険があった。パリス・チャンは各種の事例の比較分析を行ない、国内政策の決定プロセスにおいてみられる口頭によるコミュニケーションの弊害を指摘し、中国の指導者がこの問題にいかに関心を悩ましてきたかを説いている。⁽¹⁾

このような組織内部のプロセスとその各段階における諸問題は、対外政策決定にさいしても重要な意味を持つであろう。しかし、こと中国に関する限り、この面での研究は資料的制約を大きく受けていると言わねばならない。アメリカの場合であれば、オグバーンが國務省内部の政策決定の流れを細部にわたるまで明らかにしていた⁽²⁾、日本については稟議制という独特な決定のプロセスが辻清明氏らによって解明されている⁽³⁾。中国については、制度的にも実体としてもほとんど知りえない。前述のオクセンバーグのコミュニケーション研究は、一つの機構内部のプロセスを明らかにしたものでなく、中国独自のコミュニケーションの流れ

を体系的にとらえてもいない。単に各種の伝達手段や会合（たとえば「座談会」など）などの特徴を列挙するにとどまる。⁽⁴⁾ 官僚機構内部のプロセスの研究は今後待たねばならない。

しかし、中国の対外政策決定のプロセスにおいて、政策決定者相互間にみられる説得、種々の圧力、交渉、あるいは決定に関与する機構の範囲、それらの機構の利害得失の差異、さらにはどの機関が（機能的な意味で）決定の下される機関であるのかなど、興味深い問題にアプローチすることができよう。党あるいは国家の各種の会合に関する資料の多くは、「〇年×月×日、△△の会合が開かれた。会議には王、李、張同志が出席し、〇〇〇を討議、決定した」といったものでしかないが、これらの累積の中から新たな側面が明らかになることもある。⁽⁵⁾ 分析のレベルや問題関心に左右されるものではあるが、複数の機構からなる組織横断的^{インターオーガニゼーション・ディジョン・ノイキング}な決定としての対外政策決定の性格を検討する必要があるだろう。前述のようにホワイティングは官僚機構の背景の違いが利害対立を生み、政策をめぐって派閥となることを指摘したが、とりあつかわれる問題がどの領域に属するかによって特定の機構の決定プロセスへの関与の度合も利害も変化するであろう。⁽⁶⁾ 外務省に相当する外交部と、『北京週報』などの政治宣伝担当機関との利害の差異はどこでどのように調整されるのか。また、そもそもこれらは制度的にどのような関係にあるのか。情報収集機関や国内問題担当の諸機関との関係、などが研究対象とされなければならない。一例をあげよう。はじめに述べたように、われわれは党機関紙『人民日報』を対外政策決定研究の資料としてきた。しかし、同紙は対内宣伝を主たる役割とする。したがって、対外宣伝機関『北京週報』とは編集が異なるはずである。役割分担はあるにせよ、利害の相違も紙面に反映するのではなからうか。この両者に軍機関紙『解放軍報』を加えて、三者の比較分析を行なうことは、官僚・派閥モデルに照してみると、かなり有効なのではないであろうか。筆者のつぎの課題としたい。

注

- (1) Chang, Parris H., *Power and Policy in China*, The Pennsylvania State University Press, 1975, p. 187.
- (2) Ogburn, Charlton, Jr., "The Flow of Policy-Making in the Development of State" in *International Politics and Foreign Policy* edited by James N. Rosenau, The Free Press, 1961. pp. 229 — 233.
- (3) 辻清明「日本における政策決定過程」, 同氏『新版 日本官僚制の研究』東大出版会, 1969年所収, など。
- (4) Oksenberg, "Communication" op. cit.
- (5) ドナルド・クライン(Donald Klein)は國務院の会合(政務院時代からの)のデータを集積し, 対外政策は全体の20%程度でしかとりあつかわれていないことを指摘した。His "The State Council and the Cultural Revolution" in *Party Leadership and Revolutionary Power in China* edited by John W. Lewis, Cambridge University Press, 1970, pp. 351—354. 中国共産党についてはバリス・チャンが中央工作会議についてのデータをもとに分析を行ない, 最近筆者自身も党中央主催会議のデータにもとづいて類型分析を試みている。Chang, *Power and Policy*, op. cit. ; 拙稿「中国共産党と政策決定(1)」『社会科学ジャーナル』14号。
- (6) 前掲拙稿, またOksenberg, "Policy Making"op. cit. 参照。