

文献紹介

Parris H. Chang, *Power and Policy in China*,
The Pennsylvania State University Press,
University Park and London, 1975.

森山昭郎

中国における政策決定の研究は、資料的制約などから、従来、必ずしも十分な成果をあげていなかった。しかし、この問題に対して持続的関心を示す研究者によって、徐々にではあるが、その制約は乗り越えられようとしている。本書も、また、そのような段階において、重要な成果の一つであるといつてよい。

著者、パリス・チャンは、かつて中共中央における種々の会議の継続性と変化とを論ずる中で、1960年以降、特に中央工作会議が重要な位置を占めてきた点に焦点を合せていた¹⁾。本書において、著者はさらに視野を広げ、複数の事例研究を積み上げることによって、多面的な政策決定過程を明らかにしようと試みている。従来の事例研究のほとんどは、1個の政策決定ケースを取り上げるに止まっていたが、本書は行政、農業など、異なる領域に関する決定を対象とするきわめて野心的な作品である。しかしそれだけに、新たな解釈を提示することによって、新鮮な印象を与える点とともに、なお論議すべき点とを併せもつように思われる。

まず本書の主要な結論を紹介しておこう。以下の数点にこそ、著者の考察の核心と問題点とが同時に看取できるように思えるからである。

- (1) 中国における政策決定過程は矛盾解消と合意形成の複雑なプロセスであり、そこに生ずる問題は数多く、またそのプロセスに関与する人々の幅も広い。区別すべき種々の点にもかかわらず、他の諸国の政策決定過程に類似した点が見出される。

- (2) 毛沢東は、1960年代においては若干後退したものの、明らかに重要な役割を果たしてきた。しかし、一群の人々が主張するように、常に「司令官」であったわけではなく、他の指導者たちに阻止され、挫折を味わうことも、しばしばであった。
- (3) 毛が自己の政策を押し通そうとする時、彼は中央の反対者を倒すために、「外部」の支持を求めた。当然、政治的紛争の場は拡大し、矛盾解消のプロセスに、より多くのアクターが参加させられた。
- (4) 毛の、群を抜いた権力にもかかわらず、政策は指導者間の論争と葛藤とによって、重大な影響をこうむった。政策の重要な変更にとまなう、政策決定機構内部の変転する連合と勢力均衡の結果として、穏歩と急進の間をゆれ動くパターンが見られる。
- (5) 政策形成に直接参画しなかった指導者や、地方・下級幹部も、政策に影響を及ぼそうとし、ことに執行段階で種々の方法を利用した。

第1点は、著者が強く主張するところであり、同時に論議の余地を残しているよう。合意形成のプロセスに介在する人々の幅が予想以上に多い、という点では紹介者も同様の見解に達しているが¹²⁾、著者の立論は十分説得的とはいえない。これは、1つには分析枠組の問題であって、「統治エリート」モデルによるとしておきながら、無限定に「参加者の幅」を論じようとするのは疑問である。しかし、従来、あまりにも特異な点ばかりが指摘されてきたのに比して、より類似した点をも評価すべきだとしているのは重要である。第2点ともあわせて、より説得的な議論が展開されていれば、と思える。第2に毛沢東のリーダーシップと役割についての評価は、甘すぎるのではないだろうか。60年代前半における、中央工作会議への権力の集中度は驚くべきもので、一時期にせよ、党はまったく劉少奇のリーダーシップの下にあったように思える¹³⁾。本書第5、第6章の事例研究も、著者の中央工作会議に関する先の研究を活かしきれていないのではないだろうか。

第3点は第1点同様、政策決定単位の設定、広範な参加者を有する会議の意義など、分析枠組の問題を抜きにしては論じられないことは明らかである。

以上の問題点からも理解されるように、分析の前提となる理論的枠組の不十分な点が、著者の立論を必ずしも十分説得的なものとしていない。しかしながら、政策決定の体系的、一般的書物と結びつけながら中国の政策決定過程を解釈し、さらに他国との比較を行なおうとする視点に立っていることが、本書のそこかしこに新たな見解を被瀝してもいる。コミュニケーションの手段として口頭による伝達が、他に例を見ないほど多いために生じる歪曲、操作、の指摘など、きわめて興味深いものがある（p. 187など）。これらの新たな見解の提示は、一方において紅衛兵資料を初めとする、各種の新資料に負うところが大きい。文化革命とそれに続く時期に利用可能となった資料を用いた、政策決定過程全般に関する研究としてはもっとも早いものの1つである以上、他書に例を見ない指摘の存在は当然すぎるほど期待しうるものであろう。他方、本書の示すところは、単に新たな資料を用いたことから生じているのではない。最近の対外政策決定研究の動向にみられる、巨大組織内部の複雑な過程を明確にしようとする方向も、本書に少なからざる影響を及ぼしているように思われる。最終的な「決断」には関与できない官僚たちの行動を、微視的にとらえている点も、見逃しがたい点の1つである¹⁴⁾。

以上のように、種々の特色を持つ本書は、中国における政策決定研究に、大きな刺激を与えるであろう。最後に、いささか細部にわたるが、2・3気付いた点を指摘しておきたい。

著者は、イニシエーション（課題解決のための選択肢の提示）の段階で、毛沢東がくり返し最高國務会議を利用したと主張している（pp. 19～20, pp. 183～184など）¹⁵⁾。はたしてそうか？ 実行可能な選択肢の形成と提示の段階で最高國務会議が利用されたとすれば、著者が重視するのもうなづけられないではない。だが、むしろ、当面する課題について、党中央の

指導者の認識が一致していない時にこそ、毛が最高国務会議で重大な問題提起をしたのではなかったろうか。

本書の総まとめとも言べき第7章において、著者は多元的な政策決定過程を描写している。ここで、著者は事例研究の結果に加えて、他の資料から得た知見をも紹介している。政治の表舞台に登場しない人々、たとえば劉少奇の秘書、鄧力群の役割の指摘など、さらに実証的な検討を要しよう (p.179)。

ともあれ、本書のように、種々の事例を幅広く取り上げ、全般的視野から再構成しようと試みた研究は乏しく、それだけに注目すべきものであろう。著者には、さらに、党と政府の関係などについても、詳細な検討を加えて欲しいものである。

(1976年10月30日)

注

- (1) Chang, Parris H., "Research Notes on the Changing Loci of Decision in CCP", *The China Quarterly* No. 44, Oct-Dec, 1970.
- (2) 拙稿「中国共産党と政策決定 (I)」『社会科学ジャーナル』第14号、(1976年1月)。特に50ページ以下参照。
- (3) 前掲、拙稿、55ページおよび58ページ。
- (4) 本書 pp.178-181など。
- (5) 著者が毛沢東の召集による最高国務会議開催数を15回とする (p. 183) のは、16回の誤り。『人民日報』1959年4月16日参照。