

中国の政策決定過程分析

—先行研究の整理と検討を中心に—

賈 義 猛

周知のように、政策決定過程研究が政治学と国際関係学における重要な研究分野である。現代中国研究についていえば、中国の内外政策決定のメカニズムを明らかにするというテーマも多く、多くの学者にとって魅力的な関心事であり、これについて何らかの接近や考察をしようとする試みが後を断たない。しかし、現代中国の政治と外交についての膨大な研究蓄積のなか、これまで政策決定の構造とプロセスについての公表された研究成果がそれほど多くなかった。その理由は主として資料的制約にある。これまで中国の政策決定過程がほとんど共産党と国家の秘密と見なされて、これについての情報や資料は容易に外部に知られることではない。とはいえ、改革開放時代に入ってから、特に1990年以後、中国と外部との接触の増大、国内社会における言論の自由化と情報の公開化の進展につれて、中国で資料調査と情報収集の条件が次第改善され、中国の政策決定過程についての研究がますます必要となり、また可能となりつつある。本論文では、これまでの中国の政策決定過程研究（国内政策決定と体外政策決定を含む）の既存研究成果を整理・検討し、それらの研究の成果と問題点を明らかにする。

前述したように、現代中国の政治と外交について大量の文献がかかれてきたが、内外政策の決定過程についての研究が少ないのも現状である。こうしたなかで、中国の政策決定過程についての研究は、これまで主にアメリカの学者を中心に進められてきた。1980年代以後、アメリカの中国政策決定過程研究の進展をうけて、日本において中国の政策決定過程研究が次第に重視されるようになった。また、近年、これまで政治学研究がずっと遅れている中国においても、本国の政策決定過程についての研究成果もようやく発表されはじめた¹⁾。紙面の関係で、ここでは、まず英語と日本語の先行研究を中心に取り上げ、既存の研究成果を検討する。

一. 英語文献

1. 対外政策決定分析：ドーク・バーネット(1985年)と陸寧(1997, 2000)の研究

アメリカで1985年出版されたバーネット (A. Doak Barnett) 教授の著作⁽²⁾ (田中明彦, 伊豆見元訳『現代中国の外交：政策決定の構造とプロセス』, 教育社, 1986年) が中国外交政策決定の構造とプロセスを解明しようとする学界で体系的に中国外交政策決定に接近した最初の研究成果であり, 中国の対外政策決定過程研究の古典ともいえる。彼はこれまでの研究蓄積を基礎として, さらに当時の総理趙紫陽を含む中国共産党と政府の要人, 学者, 報道関係者などのインタビューをもとに, 政策決定における共産党(最高指導者, 共産党の政治局, 書記処および関連機関), 行政府(國務院, 外交部, 対外経済, 軍事, 文化諸機関)と情報調達組織(報道機関, 研究機関などの組織)の実態と役割を明らかにすることを通じて, 包括的に1980年代の中国外交政策決定の構造を分析した。また, 中国の政策決定の特徴として, かれは, 政策決定が依然として最高指導者を中心とした少人数の中央指導部に高度に集中していることを強調した同時に, 政策決定過程における規則化の進展, 中央書記処と國務院の役割の強化, 官僚組織参与の拡大, 専門家意見への重視などの新たな変化の動向も鋭く指摘した。

バーネット教授の著作が主に1980年代前半の中国の外交政策決定の実態に接近した研究成果であるが, しかし, 今日中国政策決定を分析するにあたって, 依然として数多くの貴重な示唆を富んでいることが間違いない。一方, 問題点として, 彼の研究が主に政策決定にかかわる中国の組織・機構およびそれらの機能についての静態的な記述に集中したため, 具体的な事例分析をとりあげ, 政策決定過程における諸々の組織・機構の相互作用の動態を分析することを行わなかった。また, 政策決定理論の分析枠組みのなかで中国の政策決定過程を分析することもしなかった。

1997年, バーネット教授の著作が出版されてから約10年後, 中国の外交政策決定の構造と動態について, もう一つの体系的な研究成果が出版された。それは元中国外交部高級官僚陸寧 (Lu Ning) 氏の著作である⁽³⁾。陸寧は元中国外交部の高級官僚であり, ある副部長のアシスタントを勤めたこともある。彼

は、中国外交政策の決定にかかわった本人の経験をもとに、『中国对外政策決定のダイナミックス』(The Dynamics of Foreign Policy Decision-making in China)という著作を出版した。また、2000年にさらに新らたな資料を加えて、この著作の第2版も出版した。本の題名が示すように、陸寧の研究は、バーネット教授が行われた中国外交政策決定の組織・機構に関する静態的な記述分析を超えて、はじめて数多くの事例分析を取り上げ、中国外交政策決定の構造とプロセスをより動的に説明した。そのなか、特に外交部の組織変遷、内部構造と政策決定過程における外交部の役割について詳しく論じた。また、毛沢東時代と鄧小平時代の外交を比較し、政策決定のメカニズムにおいて、“鶴の声”のような個人指導者の独断的な政策決定から一人を「核心」とした少人数の指導部集団的な指導による政策決定への転換、と対外政策決定権限の非集権化(指導部から外交主管官庁への非集権化、外交部から他の官庁へ非集権化、対外経済・貿易政策決定における対外経済貿易部から地方政府や貿易会社へ非集権化)という政策決定の構造的変容のトレンドを指摘した。さらに、2000年の新版のなかで、政策決定理論と中国外交政策研究に関しての内容の一章を加えて、主にこれまでの中国外交研究の成果を検討するうえで、政策決定理論(主にアリソンの三つのモデル)を中国外交政策決定分析へ応用する可能性と限界について論じた。彼の意見によると、中国外交政策の決定を分析するとき、アリソンの三つのモデルが、それぞれの有効性を有している一方、一つのモデルだけを用いて、中国の外交政策決定を分析することがその限界も明らかである。そのため、それぞれのモデルを組み合わせる中国の政策決定を分析するのはより生産的であると主張した。

以上のように、陸寧の研究は、本人の経験をもとに、さらに事例分析への検証と理論的な議論を加えて、バーネットの研究と比べて、中国外交政策の決定過程に関して、より体系的な分析を行った。しかし、本研究の問題意識からみれば、彼もバーネットの研究と同じ、主に伝統の外交政策(政治・安全保障分野)の決定に分析の重点をおいたため、対外経済政策決定の問題について、対外政策における経済問題の重要性の強まりや対外経済貿易部の役割の増大などを言及したが、詳しく分析しなかった⁴⁾。また、陸寧氏が政策決定論から中国対外政策決定過程を研究する可能性を論じたものの、より体系的に政策決定論の成果を検討することができず、あくまでもアリソンの理論を中心に議論する

ことに止まって、中国の対外政策決定過程についての分析組みの構築を試みなかった。

2. 国内政策決定研究：オクセンバーグとリーバサル(1988)、リーバサルとランプトン(1992)、ハームリンと趙穗生(1995)の研究

バーネット教授の外交政策決定研究から大きな知的刺激をうけて、中国の国内政策決定過程に関する研究成果もアメリカで登場してきた。その代表的な著作として、オクセンバーグ (Oksenberg)、リーバサル (Lieberthal) とランプトン (Lampton) を中心として行われた中国の国内経済政策決定過程についての一連の研究成果があげられる。オクセンバーグ教授は1982年からも中国の国内経済政策決定過程に注目し、それについての研究を着手した。1986年にアメリカ商務部の委託を受け、オクセンバーグとリーバサル両教授は三峡ダム建設をめぐる中国国内エネルギー政策の決定について、数年にわたって、大きな研究プロジェクトを打ち立て、実証的な研究を行った。その研究成果として、1988年に一冊の著作を出版した。また、その後、オクセンバーグとリーバサルの研究成果を受けて、リーバサルとランプトンは中国の国内政策決定過程に関して、さらに新たな事例分析を加えて、より実証的な研究を行った⁶⁾。

以上の三人を中心とした中国の国内政策決定過程研究は、主にこれまで中国の政治における指導部の権力分析に集中した傾向を批判しながら、政策の決定における官僚政治の実態に焦点をあてて、中国国内政策決定過程における官僚組織の役割の重要性を強調した。中国の官僚政治の動態を分析するにあたって、彼らは事例分析の蓄積とともに、意欲的に政策決定論の理論モデル、特にアリソンの官僚政治モデルを参考にし、「断片化した権威主義」(Fragmented Authoritarianism Model) モデル⁶⁾という分析枠組みをも提示した。このモデルによると、中国の政策決定過程において、政治体制から一党独裁とそれに特有の高度な集権的構造をもちながらも、一方では組織的あるいは地域的利害の絡んだ官僚的対立をも孕んでいる。

こうした国内経済政策決定過程に関する研究は、前述のバーネットの政策決定組織、機構についての静態的記述分析を超えて、政策決定過程における中国の官僚政治の実態までに接近することが成功した。特に、これまで長期的に理論志向が薄かった中国政治研究分野において、「断片化した権威主義」モデル

の提示により、政策決定理論のなかで中国の政策決定過程に接近しようとした努力はきわめて評価すべきである。一方、「断片化した権威主義」の分析については、疑問点がないわけでもない。その一には、こうした分析は従来の最高指導者や指導部に集中しすぎた分析よりも今日の中国政治の現実を反映できるかもしれないが、しかし、逆に、政策の決定における中国官僚システムの権力と利益分散の程度を不適當に誇張する危険性も否定できない⁷⁷⁾。なぜならば、今日の中国の政策決定過程を分析する際、依然として共産党の一元支配に内包された集権的構造を無視することはできない。また、近年、中国の政治過程における専門家の役割の強化、世論影響の拡大などの現象を考えれば、単なる「断片化した」官僚組織に注目することだけでは、今日の中国政策決定過程の複雑さを把握するにも十分ではないかと考えられる。そのため、政策決定過程におけるアクターの多様化を説明できるためのより包括的な分析枠組みの構築は益々必要となっている。

1992年から、アメリカの中国問題専門家ハームリン (Harmrin) と在米中国人学者趙穗生 (Zhao Suisheng) の主導で、天安門事件以後中国からアメリカに亡命した中国の元政府関係者とアメリカの中国問題専門家の中に、中国の政策決定過程に関する研究ワークショップが組織され、元中国政府関係者の証言をもとに、中国政策決定過程の実態に接近しようとする研究を行なった。その研究成果として、1995年に『鄧小平時代の中国の政策決定：内部からの視点』(Decision-Making in Deng's China) という著作を出版した⁷⁸⁾。ハームリンと趙の研究は、本の副題が示すように、元政府関係者の証言を活用することにより、これまでの研究で入手できなかった大量な内部情報を収集できて、中国の政策決定の実態について一層接近することができた。彼らの研究は、中国政策決定の多元化のトレンドを指摘したが、同時に、それがあくまでも共産党と国家のエリート・官僚レベルでの多元化に止まっていることをも強調した。また、民主主義社会の多元主義を区別するため、彼らは、鄧小平時代の政策決定の多元化を、政策決定者レベルの「個人的な多元主義 (Individual Pluralism)」(つまり、指導部政治レベルにおける「個人的な独断」から「集団的な共通認識の醸成」への転換) と、官僚政治レベルに現れた「組織的な多元主義 (Institutional Pluralism)」(政策決定過程における官僚組織間の対立の表面化)⁷⁹⁾ としてまとめた。

ハームリンと趙の研究は、オクセンバーグたちの研究と同じように、中国の政策決定過程における多様な官僚組織の参加と衝突の表面化について、貴重な示唆を提示してくれた。また、それを検証するために、オクセンバーグたちが注目した国内経済政策決定の領域から、統一戦線政策、新聞政策、香港政策の策定などの事例分析を加えて、ハームリンと趙の研究はより多様な事例分析を行った。さらに、「個人的な独断」から「集団的な共通認識の醸成」への転換という指導部政治の変容に関する指摘は、中国の政策決定過程を分析するとき、指導部政治分析が依然として重要であることを示した⁹⁰。しかし、問題点としては、彼らの研究も、オクセンバーグたちの研究と同じように、共産党と政府以外のアクターへの分析が欠けている。

3. ランプトンの研究

以上の研究蓄積をもとに、2001年に中国の対外政策決定に関するより体系的分析成果が出版された。これはランプトン教授が編者として16人のアメリカの中国問題の一流の専門家を動員し、1996年から数年の調査と研究を重ねてまとめた一冊の大著である⁹¹。この著作はランプトン教授の「総論」を除き、「中央の制度と地方」、「エリートと社会世論」、「国際システムの影響」と「事例分析」の四部から構成され、政策決定過程における中央レベルの指導部構造、政策調整システム、党と国務院の関連部門、軍隊、地方政府（主に省）の役割、と政策決定におけるエリートの世代交替、国内世論、経済的相互依存、国際レジームなど要因の影響を包括的・かつ体系的に論じた。さらに、事例分析の部分において、軍備コントロール政策（安全保障問題）、台湾政策（統一問題）、GATT復帰・WTO加盟政策（対外経済問題）と朝鮮半島政策（北東アジアの地域問題）などの事例をとりあげ、改革開放時代の中国対外政策決定過程の実態を追った。『改革時代における中国対外と安全政策の決定』（The Making of Chinese Foreign Policy and Security Policy in the Era Reform）の本の題名が示すように、この著作は、これまでの伝統的な外交問題（政治・安全保障問題）についての研究を超えて、対外経済問題なども分析の視野に取り入れて、より包括的に中国対外政策決定の研究を目指した。また、「総論」では、ランプトン教授が改革開放時代における中国対外政策決定の構造的変容を四つの「-化（-ization）」⁹²、即ち対外政策決定における「専門的職業化（Professionalization）」

「多元化 (Pluralization)」「非集権化 (Decentralization)」と「グローバル化 (Globalization)」としてまとめた。「専門的職業化」とは、指導部と高級官僚の知識化、対外政策の専門家官僚の増加と分業化 (Bureaucratic Specialization and Differentiation)、専門家意見への更なる重視などのトレンドを指す。「多元化」は、政策決定過程に係わるアクターの多様化を指す。これは特に政策決定における国内世論の影響の増大、ハイ・レベルの政策調整組織・機構の増加、非政府組織の意見表出の台頭などにより現れている。「非集権化」は、政策決定過程における指導核心としての個人指導者から集団的な指導部へ、指導部からハイ・レベルの政策調整組織や党と政府の職能部門へ、外交部からほかの官庁へと (対外経済問題に関して) 中央から地方への権力の分散化によって現れている。「グローバル化」は、中国の対外政策決定過程における経済のグローバル化と情報のグローバル化に代表された国際的要因の影響の拡大、中国の多国間外交参加の活発化によって現れている。さらに、ランプトン教授は国際関係理論から以上の中国の対外政策決定の構造的変容の意義を論じ、これから政策決定の内外連動の分析、対外政策行為に関する「学習」と「適応」理論の再検討、などの理論的な視点をういた中国の対外政策を研究の重要性を強調した⁹⁸。

以上のランプトンたちの研究が今日の中国対外政策決定研究の到達点を示した研究成果と考えられる。本研究に、数多くの示唆を提示してくれた。まず、対外政策における経済問題への重視の視角はまさに本研究と共通し、本研究の問題意識の確立と明確化に多大な知的刺激を与えた。特に事例分析の第11章が本研究と同じに GATT 復帰・WTO 加盟交渉をケース・スタディーとして選んだため、分析視点から具体的な内容までにおいても、本研究にとって、大変示唆を富んだ先行研究となった (その内容については次の対外経済政策決定過程に関する先行研究の部分で検討する)。また、当該著作は国際関係理論から中国対外政策決定を研究することを主張することで、中国対外政策研究の理論化志向の重要性をあらためて貴重な示唆を与えてくれた。ただし、ランプトンが「総論」で以上の中国対外政策研究の理論化志向の重要性を提示したものの、各著者により展開された具体的な分から見れば、編者が望むように明示された分析枠組みを用いて中国の政策決定過程に接近することはあまり徹底的に行われていなかったも否定できない。それは政策決定論から中国の政策決定を分析する研究作業の難しさを示唆しているのかもしれない。

二. 日本語文献

日本における中国研究の歴史が悠遠であり、戦後の現代中国研究は伝統的な漢学研究、東洋学研究、支那学研究を受け継いで発展してきた。現代中国政治と外交について、これまで日本において膨大な研究蓄積があるが、政策決定過程に関する研究がわりと少ないことも現状にある。1980年代以後、日本における中国政策決定過程研究もようやく緒について、研究成果も次第に公表されて、一定的な前進が見られたが、しかし、欧米の研究、特にアメリカの中国政策決定研究と比べて、日本の研究は依然として研究の初歩的な段階に止まっているといっても過言ではない。その原因として、これまで資料の制約が何より第一の原因と考えられる。もう一つには、これまでの日本の現代中国研究が主に地域分析の一分野として形成され、歴史学的分析手法に強く依存し、また中国の独自性を強調することに分析の重点が置かれた。そのため、政治学の一般理論枠組みのなかで中国政治と外交を研究することが非常に少なかった。以下は、主に1980年代以来公表された日本における中国の内外政策決定過程の既存研究を検討し、これまでの成果と問題点を明らかにする。

1. 対外政策決定過程研究：石川忠雄(1967年)、岡部達味(1983年、1997年、2001年)、小島朋之(1988年)、田中明彦(1997年以後)

日本では、中国の対外政策決定に関する先駆的研究が石川忠雄の研究と考えられる。石川氏は1967年に発表された「中共外交政策決定要因」⁹⁴の論文のなかで、早くから中国政策決定研究の重要性を指摘し、その政策決定要因を①制度的過程、②政策決定者の性格の問題、③主体的要因（近代ナショナリズム、イデオロギー、経験的な要因）④客体的要因（国内および国際的要因）に分類した。石川氏の研究が政策規定要因の整理と枚举を中心に分析を行ったため、著者が論文の中でアメリカ政治学者のスナイダーの政策決定論を言及しなかったが、やはりスナイダーの要因枚举モデルに近い視点を取ったことは間違いないであろう。以上の先駆的な研究が早くも発表されたものの、その後、残念ながら、こうした研究視点を受け継いだ本格的な研究があまり行われていなかった。

1980年代に入って、中国外交政策決定に関しての研究、ようやく本格的に

取り上げられた。岡部達味教授がこの時期の代表的な研究者となった。彼が中心として当時の若手中国問題研究者を動員し、中国外交政策決定の研究会を結成して、一年半に及ぶ討論の成果として、1983年に『中国外交——政策決定の構造』⁹⁵という著作を出版した。本書は全部7章から構成されている。第1章で、中国外交政策決定の「イメージ分析モデル」を提示し、次の第2章が主にこの「イメージ分析モデル」に依拠しながら、中国政府の国連総会一般演説の内容分析を展開した。第3章で政策決定過程における政府の新聞報道の役割を分析した。第4章で共産党や國務院の外事部門と対外友好団体などの対外関係組織の歴史沿革と現状を整理し、組織・機構面から中国外交政策の制度を説明した。そして、最後の3章は事例分析であり、プラント契約中断決定、教科書問題の対応と中越戦争における政策決定と党軍関係を取り上げ、中国の対外経済政策、二国間関係のなかでの対日政策と軍事・安全保障政策の決定過程の実態を追った。以上の研究は1980年代の日本における中国政策決定過程研究の一つの到達点を示したものである。この研究の大きな成果の一つとして、岡部達味教授は第1章で中国対外政策決定を分析するための枠組み、「イメージ分析モデル」を提示した。このモデルは主に当時の資料不足の研究現状のなかで、中国政府によって公布された文書と新聞記事をできる限り収集し、それを精読することを通じて、中国指導部の対外認識と思考過程を解明するための一つの分析枠組みである。このモデルは、一国の対外政策を、政策決定者が自国を取り巻く国際的環境、国内的要求などに関して有するイメージに対する反応として把握する。政策決定に様々な要因が働いているが、それらの要因が政策に転化されるにあたって、最も重要な焦点が政策決定者である。そのため、中国の対外政策決定を論ずるにあたって、中国指導部がほぼ共有していると思われる論理と心理、即ち対外イメージを分析しておくことが必要である。また、対外イメージはきわめて広範かつ曖昧な内容をもった概念であるが、岡部氏によれば、その中核的な内容が政治文化と基本的価値体系といったものであり、またこの中核的なイメージを基礎として、さらに国際政治観、国際情勢観、行動原則などのいくつかのレベルに分けられる。以上のような観点にたつて、中国指導部の対外イメージ（主に国際政治観）の要因を①歴史的要因（戦国・三国時代のミニ・ステート・システム、朝貢体系、19世紀以来の「反帝国主義」）、②イデオロギー的要因（階級分析、国際主義、戦争不可避論、主要矛盾論、統

一戦線論、内因論など)、③環境的要因(国家主権強調、ナショナリズム、近代化、国際的地位の向上、非同盟、パワー・ポリスティックなど)に帰結できる。対外イメージは以上の三つの要因が様々に組み合わせられてきている。このうち、歴的要因はほとんど変化しない。イデオロギー的要因は長期的に変化するが、短期間に大きく変わらない。それに対して環境的要因は対外経験が増大するにつれて、常に変化している。1980年代の中国の対外政策決定は、こうした環境的要因の比重が着実に増大していると考えられる⁹⁹。

ようするに、「イメージ分析モデル」は、政策決定者、つまり中国の指導部に分析の焦点を置き、中国の対外政策を中国指導部の思考過程の産物として捉えて、そして、入手できた資料を活用し中国指導部の思考過程を推論すること(イメージ分析)によって、中国の対外政策の決定を理解しようとしている。岡部氏のこのような「イメージ分析モデル」の枠組みは、これまで未開発分野であった日本の中国外交政策決定過程研究の間口を大きく広げた。このモデルが提示されてから、日本の中国外交研究は、今日までも岡部氏の分析手法から強い影響を受け、中国の対外認識、対外戦略を明らかにすることを研究の目標にして、中国の指導者集団の発言や記述の分析に集中してきた¹⁰⁰。また、岡部氏も1997年と2002年の研究のなかで、このモデルを再提示し、その有効性を強調した¹⁰¹。政策決定の理論からみれば、岡部のモデルが「合理的選択」の古典モデル(政策決定者の認識の共有、つまり単一行為主体仮定にあたるといった点において)と「心理認識モデル」(政策決定者の認識構造とその要因への重視といった点において)を統合させた対外政策決定理論モデルの一つの変種であると考えられる。このようなモデルが毛沢東時代の中国政策決定を説明するにはかなりの有効性があると言えるが、改革開放時代以来の中国政治の変容を考えて、その限界も明らかである。つまり、このモデルは、指導部政治の分析に集中したため、政策決定過程における指導部以外のアクターの役割や制度的構造などの要素をほとんど無視してしまった。このモデルだけを用いて、今日の中国政策決定過程の実態を完全に把握することも不可能であろう。

なお、大体の同じの時期に、日本人学者の研究成果ではないが、前述のパネット教授の英文著作も1986年に日本語に翻訳され、日本で出版された。中国の政策決定過程研究への注目をはじめた日本の中国問題研究の学界に対して大きな知的刺激を与えた。その後、1988年、小島朋之が「中国の対外政策決

定構造」という論文を発表し、1980年代の中国対外政策決定における共産党と政府の組織・機構および制度の実態を説明した⁹⁸。また、以上の岡部研究会のメンバーであった田中明彦は中国の対外政策決定過程について、日本在住の中国問題の専門家に対する聞き取り調査を続けて、1997年からその内容を自分のホームページで情報を公開している⁹⁹。

2. 内外政策決定過程に関する総合的な研究：毛里和子(1997年)

岡部の『中国外交』が出版されてから、様々な視角から中国の対外認識と対外戦略の研究が数多く行われたが、岡部の研究成果を踏まえ、新たな視点を提示し、中国の政策決定過程により一層踏み込んだ研究成果がしばらく見えなかった。こうした停滞的な研究状態を打破したのは、1994年から毛里和子を主査とした日本国際問題研究所の「中国の政策決定」研究会の発足といった新たな動きである。この研究会は、1980年代以降、中国国内政治と外交がオープンになるにつれ、政策決定のしかたも変化がみられることを踏まえ、これまで日本において中国の政策決定プロセスを分析したものがほとんどないという研究の現状を指摘し、1980年代から90年代の中国の政策決定のプロセスを解明することを目指した。2年間の調査研究を経て、1997年にこの研究会の最終的研究成果として、『中国の政策決定』という研究報告書をまとめた。この報告書は「政策決定の構図」、「経済領域の政策決定」と「中国外交と政策決定」、3部にわけられ、政策決定分析枠組みの討論の2章、「政策決定における鄧小平のリーダーシップ」と「重要文書作成にみる政策形成」の2章、と5章の事例分析(投資計画の策定、地域開発政策の決定、WTO加盟交渉をめぐる「政策不決定」、香港政策と台湾政策)全部9章から構成された¹⁰⁰。

この研究は、前述の岡部の研究と比べて、つぎの3点においてこれまでの日本の中国政策決定研究を推進した。

第一に、研究対象について、この研究は対外政策分野の政策決定だけでなく、香港問題と台湾問題、さらに国内経済政策の決定も研究事例として取り上げた。この多様な事例分析をおこなうことによって、より包括的に中国の政策決定過程の実態を検証することが成功した。

第二に、分析枠組みの討論に関して、本研究のなかで、岡部氏がこれまでの中国社会の多元性化の発展をふまえ、10数年前に彼により提示された指導部

政治に焦点をあてた「イメージ分析モデル」を修正し、「多元的認識モデル」として再提示した⁸³。また、彼は中国外交理解に他のモデルよりこのような認識モデルの有効性を依然として強調した。岡部の認識モデル重視の視点と違って、国分良成が第1章ではじめて政策決定理論から中国の政策決定を眺めようとすることを試みた。かれは政策決定理論（主にアリソンの理論モデルに依拠した）の研究成果をこれまでの中国政治と政策決定研究の現状と照合したうえで、まず、あらためて政策決定の要因を①パーセプション/イメージ（政治文化、ナショナリズム、指導者のパーソナリティ）、②政治構造/政治過程（党内事情、制度的・組織的要因、利益集団）、③環境（イデオロギー、状況的要因、世論、世界システム・国際世論・外圧）に分類し、これらの要因を念頭にいれながら、中国政策決定のモデルを大別に「エリート主義モデル」と「多元主義モデル」にわけ、さらに「エリート主義モデル」を「個人独裁・権威主義モデル」、「派閥・権力闘争モデル」と「党組織モデル」へ、「多元主義モデル」を「利益集団モデル」、「国家－社会モデル」と「世界システム・モデル」へ細分化し、あわせて6つのモデルを提示した。また、彼は、中国政策決定の分析に応用するとき、以上の6つのモデルにおいて、それぞれの有効性と限界を説明した。最後に、彼は、中国政治がますます複雑で多元的な性格を帯びることをふまえて、一つのモデルだけに問われることなく、複眼的な視点を持ち続けて中国の政策決定を研究することを強調した⁸⁴。

第三には、政策決定のメカニズムの変化について、この研究は、多様な事例分析を通じて、これまで党機関主導の政策決定パターンから関連政府官僚機構がきわめて重要な役割をはたすようになった政策決定パターンへ変容しつつあることを一つの重要な発見として指摘した⁸⁵。

以上の研究成果をふまえて、本研究の問題点として次の2点を指摘したい。

まずは、政策決定の分析枠組みの議論について、二人の著者がこの時期の中国政治の非集権化や複雑化の現状を認識したうえで、このような変化している中国政治過程を分析するため、より生産的と思われるモデルを模索する必要があること⁸⁶や複数のモデルをあわせて活用すること⁸⁷を鋭く指摘した。しかし、実際の研究作業において、岡部氏が主に彼の10数年前に提示したモデルを部分的な修正を加えることだけで、新たな「多元的認識モデル」として提示した。それに、彼も認めたように、このモデルを中国の政策決定分析へ応用する際、多元

的なイメージをいかにして抽出することや主観的イメージと政策行動のリンクについてどのように確認することがきわめて困難な課題である⁹⁰。これらの困難を克服するための方法について、当時の論文のなかでもあまり具体的に論じてくれなかった。また、同教授の2002の著作においても、「認識モデル」についての新たな修正や精緻化作業を行なうこともなく、依然として従来の指導部イメージの分析を中心に議論を展開した。それに対して、国分氏の研究はようやく政治学における政策決定理論から中国政策決定を議論することと多様なモデルを提示することによって、この時期の日本の中国政策決定研究において大きな前進を示すものと評価できるが、しかしながら、彼が注目したアリソンの理論モデルも1970年代の対外政策決定分析の研究成果であり、それ以後の政策決定理論の進展と新たなモデルについて、彼の分析の視野に入れられなかった。そのため、政策決定理論から中国政策決定をより実証的に分析するという課題は依然として十分に行われていないままの状態に留まっているともいえるであろう。

第二に、研究方法について、1990年代に入ってから、資料調査、関係者へのインタビューと情報入手の困難などの制約も改善されてきているなか、より実証的な研究も次第に可能になると考えられるが、この報告書の内容を見た限り、中国の政策決定に係わった官僚当事者(元官僚を含む)や関係者への聞き取り調査を行った記載や注釈はなかったから、おそらく十分に行なわなかったことが推定できる。これと対照に、前述のアメリカ学者たちがやはり1980年代の早い時期からも政策関係者へのインタビュー調査を重視し始めた。政策決定過程を解明するため、関係者へのインタビュー調査が必ずしも最善の研究手法といえないが、しかし、必要な証言や事実を確認するための一つの重要な方法として、可能な限り、それを積極的に活用し、分析の信頼性を高める努力が必要であると考えられる。

3. 国内政策決定過程研究：中居良文(2000年)

以上の毛里研究会の報告書が発表されてから3年後、当時のアジア経済研究所の中国問題専門家中居良文氏が新たに「中国の政策決定過程」の年度研究プロジェクトを組織し、5名の学者を招いて、1年間にわたって共同研究を行った。2000年に『中国の政策決定過程』をテーマとした研究報告書をまとめた。

報告書は8章から構成され、「中国の政策決定研究の諸問題」の序章と「総括と展望」の終章を除き、他の6章においては、村民委員会選挙改革、企業改革と財政改革、中小企業の民営化、乗用車生産拠点の決定、社会保険改革と知的所有権改革など多岐にわたった国内政策分野の政策決定の事例分析を行った⁸⁸。

中居らの研究の特徴と成果として、次の4点を挙げられる。

第一に、分析枠組みについて、この研究は、明確的に政策決定論から中国政策決定を論ずることを目指した。そのため、序章では、政策決定研究の一般の現状とこれまでの日本と米国の中国政策決定過程研究の先行研究を検討したうえで、事例分析を行なうための共通の枠組みを提示した。この研究で採用された分析組みはきわめて簡単であり、いわゆる政策過程の段階モデルといったものである。このモデルは政策決定過程を「決定過程」、一→「決定」一→「実施過程」のように、順次に段階的に展開された過程およびその循環として捉える⁸⁹。著者はこの枠組みが非常に原始的であることを理解しているが、それを採用した理由が主に日本の中国政策決定研究がまだ初期的段階に止まっていることと日本の研究条件(学際協力体制の欠如)がまだ不十分であることである。また、モデルが簡単であるゆえに、以上の多岐にわたった6つの事例分析の共通枠組みとされる有効性と可能性も高まると考えたようである。

第二には、研究対象と事例の選択について、まず、時間的には1980年代以降の改革開放時代の政策を取り扱った。次に、政策の分野について制限を設けず、各研究者の選択に任せた。その結果、研究の政策分野は企業や財政改革といった経済政策、選挙制度改革や社会保険改革のような社会政治制度改革政策、ひいては自動車産業政策と知的所有権といった幅広い分野の政策決定過程を取り扱った。しかし、総体として、これらの政策は基本的に国内政策であるため、一定の共通性も有していると考えられる。

第三には、研究手法について、これまでの資料制約の条件が緩和されてきていることを踏まえて、より実証的な研究方法を採用した。まず、中国語文献の徹底的収集とインターネット情報源の活用を中心に資料の収集に努めた。次に、政策決定に係わった関係者(主に助言者と専門家、中央と地方政府の中堅官僚)へのインタビューが次第に容易になった中国の現状を考え、できる限り政策関係者への面談調査を行った。

最後には、研究の結論について、この研究はより簡単な分析枠組みを用いて、

多岐にわたった事例分析をおこなうことを通じて、中国政策決定に関して、一定の共通の発見を得た。これは、主に政策決定におけるアクター参加の多様化ということである⁸⁹。これまで改革開放以降の中国の政策決定が実際に機能、利害、能力が異なる多数のアクターの複雑な相互作用によって行われるようになっていたことがしばしば指摘された。こうした指摘は印象的に間違いないと考えられるが、この研究は、それをいくつかの事例を通じてより実証的に検証した。

中居研究プロジェクトの研究は、以上の4つの方面から本研究に貴重な示唆を与えたことは間違いない。特に研究方法の活用について、本研究はまさに中居研究プロジェクトが先駆的に採用した方法に従って、本研究に関しての資料調査とデータ収集に努めた。また、面談調査について、本研究は、官僚と専門家のほか、事例分析としてのGATT復帰・WTO加盟問題に詳しく報道した新聞記者へのインタビューも行った。一方、分析枠組みの構成について、このプロジェクトで採用された、最も簡単なモデルから多数の事例分析へ接近するといった方法と違って、本研究は、主に単一の事例を選んで、またこれまでの政策決定論の検討作業を通じて、より先進的なモデルの構成と活用に努める。

4. 1990年代以後の中国政治過程についての研究：佐々木智弘(2004年, 2005年)

以上の中居研究プロジェクトの研究を受け継ぎ、若手中国問題専門家佐々木智宏を主宰として、アジア経済研究所は、2003年から「市場転換期の中国の政治過程」研究会を結成し、2年間にわたって、政治学における政治過程論から、1990年代以降の中国政治過程に関する共同研究を行った。その研究成果として、2004年に中間報告書をまとめ、さらに2005年に『現代中国政治の変容』をテーマとした著作も出版した。

佐々木研究会のこの最新の研究成果は、1990年代以降の中国の構造的変化(政府統制の弱体化と社会の多元化、共産主義イデオロギーの崩壊と政治体制の安定化)にもたらされた中国政治の変容を政治過程におけるアクターの多様化に帰結し、それを一つの仮説として提示して、経済、政治、外交といったいくつかの領域の事例分析を通じて、この仮説を検証しようとした⁹⁰。この研究の成果と特徴として、次ぎの3点を指摘できると考えられる。

第一には、研究対象について、まず、この研究は時間的に1990年代以降の中

国政治の最新動向を取り扱った。次に、研究対象とする分野については、都市政治、村落政治、政府の情報公開過程、少数民族問題、電気通信政策の改革、物流政策の決定とWTO加盟交渉といった幅広い分野の政治過程、もしくは政策決定過程を取り扱った。以上の多岐にわたった事例分析を行なうことで、近年の中国政治過程におけるアクターの多様化といった一般的なトレンドを検証することを目指した。

第二には、分析の枠組みについて、これまでの中国政治研究は、指導者や党、政府の行動を跡づけて分析を展開してきたことで、結果としても一種の政治過程の分析を成していたとも考えるが、しかし、政治過程論の研究アプローチを明確的に用いなかった。また、これまでの研究では、中国政治の特徴を計画経済時代の体制からの連続性を重視し、その結果、「中国の独自性」を強調する結論を導かれてきた。それに対して、この研究は、アクター分析といった典型的、基本的な政治過程論の分析手法を用いてこれまでの中国政治研究と異なるものを目指した。即ち、主に民主主義体制を分析する手法としての現代政治学の政治過程論を用いて、中国政治を「相対化」してみようという試みである。また、実際のアクター分析の研究作業を行なう際、分析の重点は大きく2つにわかれた。一つは事例を分析しそこに登場するアクターの相互関係を分析したもので、もうひとつは新しく登場するアクターを抽出し、その分類、特徴などを分析したものである。このようなアクターの相互作用の実態を明らかにすることを通じて、政治過程自体の変容を検証しようとした⁸⁸。

第三には、研究方法について、この研究も前述の中居プロジェクトのように、近年にける次第に改善されてきている中国の研究環境を十分に察知したうえ、資料調査と情報収集に力を入れた。その努力の成果として、この研究会が一年目の研究を終えたとき、各研究者それぞれの事例分析のための資料として、主に1990年以降に発表されたものを中心に先行研究の成果を詳しく整理した。特に中国語の研究文献についての紹介と検討は、今日の中国大陸における政治学研究の進展を知ることによりきわめて有益である。それと同時に、この研究会のメンバーは、可能な限り中国での現地訪問と聞き取り調査も行った。こうした作業を通じて、研究成果の信頼性を一層高めることに努めた。

- (1) 中国国内政治過程,あるいは政策決定過程について,代表的な中国語の研究成果として,朱光磊『当代中国政府過程』天津人民出版社,1997年;胡偉『政府過程』浙江人民出版社,1998年;林尚立『當代中国政治形態研究』天津人民出版社,2000年などを挙げられる。中国の対外政策決定過程に関して,最新の研究成果として,章百家,牛軍,呉白乙,張浚生などの研究を参照されたい。章百家「從危機的角度看出兵抗美援朝決策」『中国党史研究』2000年第6期;牛軍「朝鮮戰爭中中美決策比較研究」『當代中国史研究』2000年第6期;牛軍「三次台灣海峽軍事鬭爭決策研究」『中国社会科学』2004年第5期;呉白乙「中国对炸館事件的處理」『世界經濟与政治』2005年第3期;張浚生「中美撞飛事件及其經驗与教訓」『世界經濟与政治』2005年第3期。
- (2) 英文版として, Barnett, A. Doak, *Cadres, The Making of Foreign Policy in China*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1985.
- (3) Lu Ning, *The Dynamics of Foreign Policy Decision making in China*, The 2nd ed., Boulder, Colo.: Westview Press, 1st ed., 1997, 2nd ed., 2000.
- (4) ただし, Lu Ning は中国对外政策における經濟問題の重要性の高まりと対外經濟貿易主管官庁の役割の増大を指摘した。同上, pp.4.
- (5) Liberthal, Kenneth and Michel Oksenberg, *Policy Making in China*, Princeton: Princeton University Press, 1988; Liberthal, Kenneth and David M. Lampton, *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992.
- (6) このモデルについて, Liberthal, Kenneth and David M. Lampton, *Bureaucracy, Politics and Decision Making in Post-Mao China*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992, pp.1-30を参照。
- (7) 吳俊生「美国学者研究中国政策決定的方法」『中国行政管理』1992年第9期。
- (8) Hamrin, Carol Lee, and Zhao Suisheng, eds., *Decision-making in Deng's China*, Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1995.
- (9) 同上, pp.233-245を参照。
- (10) 同上, Introduction, xxivを参照。
- (11) Lampton, David M., *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in The Era of Reform, 1978-2000*, Stanford: Stanford University Press, 2001.
- (12) 同上, pp.4-27を参照。
- (13) 同上, pp.33-36を参照。
- (14) 石川忠雄「中共外交政策決定要因」,『現代中国の諸問題』慶応通信, 1967年。
- (15) 岡部達味編『中国外交:政策決定の構造』日本國際問題研究所, 1983年。
- (16) 同上, 頁を参照。
- (17) 海老原毅はこうした研究動向を指摘した。海老原毅「1990年以降の日本における中国对外政策研究の動向——經济外交を中心に」『アジア研究』XLVI-2(2005.2), 57頁を参照。
- (18) 岡部達味「中国对外政策決定についての分析枠組み再考——鄧小平後に関わる諸問題」毛里和子主査, 日本國際問題研究所『中国の政策決定』日本國際問題研究所, 1996年, 121-138頁;岡部達味『中国の对外戰略』東京大学出版会, 2002年。
- (19) 小島朋之「中国の对外政策決定構造——その制度と連用の初歩的考察」,『京都産業大学論集 國際關係系列』(京都産業大学) 14 1988.1, 59~108頁。
- (20) 東京大学東洋文化研究所田中明彦研究室: アジア・太平洋諸国の对外政策データベース——政策決定過程の分析(中国部分)(<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/>)
- (21) 毛里和子主査, 日本國際問題研究所『中国の政策決定』日本國際問題研究所, 1996年。
- (22) 岡部達味「中国对外政策決定についての分析枠組み再考——鄧小平後に関わる諸問題」毛里和子

- 主査, 日本国際問題研究所『中国の政策決定』日本国際問題研究所, 1996年, 121-138頁。
- 23 国分良成: 「中国の政策決定パラダイム試論」, 同上, 3-16頁を参照。
- 24 「はしかぎ」と毛里和子「重要文書作成に見る政策形成」, 同注47, 第49頁を参照。また, 毛里氏は『現代中国政治』(第2版)の第6章で, さらに毛沢東時代の中央工作会議における政策決定, 天安門事件をめぐる危機の政策決定についての二つの事例分析を加えて, 中国の政策決定メカニズムとその変容についてより実証的に論じた。
- 25 同注48, 121頁を参照。
- 26 同注49, 14頁を参照。
- 27 同注48, 132-133頁を参照。
- 28 中居良文編『中国の政策決定』アジア経済研究所, 2000年。
- 29 同上, 30-32頁を参照。
- 30 同上, 292-293頁を参照。
- 31 佐々木智宏編『市場経済転換期の中国政治過程研究会中間成果報告』アジア経済研究所, 2004年; 『現代中国の政治変容——構造的変化とアクターの多様化』アジア経済研究所, 2005年。
- 32 同上, 『現代中国の政治変容——構造的変化とアクターの多様化』, 3-15頁。