

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 6 日現在

機関番号：82512

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2011～2014

課題番号：23710289

研究課題名(和文)中国沿海地域の中央・地方関係と基層政府の戦略

研究課題名(英文)Central and Local relations in Coastal Area China

研究代表者

任 哲 (REN, ZHE)

独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所・その他部局等・研究員

研究者番号：90434381

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,200,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の成果は以下の3点にまとめることができる。まずは、財政のアプローチから中央・地方関係を分析した場合、省政府に比べ基層政府の方がより財政利益を優先していることが分かった。次に、省レベル以下では、成果主義に基づいた官僚の競争メカニズムが確立しており、財政要因は官僚を評価する最も重要な要素となっていることである。さらに、官僚の競争メカニズムの確立に伴い、官僚の任期が短くなっていることである。短い任期の中で成果を上げる最も有効な方法が、国家が所有する土地資源を活用することである。

研究成果の概要(英文)：This research tried to analyze the relations of central level, provincial level and local level through case studies of land expropriation and demolition. The findings of this research can be summarized into the following three points. (1) Compare to provincial governments, grass root governments tend to prefer GDP and economic development over social issues. (2) Rising fiscal revenue rate is the most important factor to evaluate a bureaucrat under the competitive mechanism of bureaucracy that is established below the provincial level. (3) Bureaucratic term became shorter with the establishment of the competitive mechanism. Thus, direct investment and rapid urbanization eventually became useful and widely copied method to boost economy in short period.

研究分野：地域研究

キーワード：中国 中央地方関係 基層政府 財政 土地 都市化

1. 研究開始当初の背景

中国の中央・地方関係を象徴する表現に「上有政策、下有对策」といった言い回しがある。これは、独自の経済的利害を持ち始めた地方が、政治的な力関係から表面的には中央の意向に従いながらも、実質的には巧妙に自身の意思決定や行動をとる様を表している。

中央・地方関係で議論される内容は、主に次の3点になる。社会の安定をめぐる問題、経済をめぐる問題、国家統合あるいは政治体制をめぐる問題、である。その中で、一番多く論じられるのが「経済をめぐる問題」であり、その中でも政府の財政収入をめぐる問題にもっと議論が集中している。

先行研究の限界として次の2点があげられる。まずは、研究の連続性の問題である。中国における分権化、市場化、私有化は研究者が期待していた東欧社会主義国家のような政治体制の変容をもたらしていない。中央政府は地方政府の人事権を確実に把握していることと分税制改革による中央政府の財政徴収能力増加については諸研究で明らかになっている。政治体制変容への「望み」が薄くなるにつれ、90年代半ば以後は中央・地方関係の議論が徐々に衰退した。次に、地方政府の重層性を考慮していないことである。先行研究は政治過程における地方政府の重要性を強調していながらも、省以下の各級レベルの地方主義は省の統制の枠組内で行っているという認識しており、地方における重層性についての分析を十分に行っていない。

2. 研究の目的

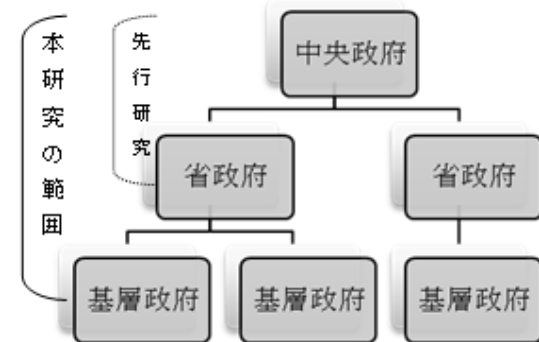
本研究は、現代中国で社会問題となっている「拆迁」(Demolition)と「徴地」(Land Expropriation)を事例に取り上げ、中央・地方関係のアプローチから問題発生メカニズムを解明し、現代中国研究における中央・地方関係を再検討するものである。従来の「中央・地方関係」研究では「中央政府 vs. 省政府」の二層構造が基本的な分析方法であったが、本研究は基層政府に注目することで、二層構造をさらに発展させ「中央政府・省政府・基層政府」の三層構造を主張する。そして、三層構造の中でTop, Middle, Streetレベルの官僚の行動パターンを明らかにすることで、複合的な中央・地方関係図を提示するものである。

3. 研究の方法

中国の各級政府の中で、経済権力の実権を握っているのは中央政府でも、省政府でも、郷鎮政府でもなく、県政府である。中央政府と省政府の主な役割は制度設定と環境作りで、実際の経済活動を主導するのは県政府であり、県政府間の競争が中国の高度成長を牽

引したのである。そして、県政府が経済活動を主導できる最大の理由は土地使用の権力を把握していることである。したがって、中国の中央地方関係を議論する際には「中央対地方」の二層構造ではなく、地方政府をもっと重層的に描く必要がある。そこで、本研究では、省以下の地区・市・県レベルの政府を基層政府と定義し、中央・地方関係を「中央・省・基層」といった三層構造で捉えた。

本研究では土地問題を事例に取り上げ、土地をめぐる中央・省・基層政府間関係を分析した。土地と不動産業からの税金収入は基層政府の財政収入の一番重要な構成要素であるうえ、土地所有者・基層政府・企業・購入者といった様々なステークホルダー(Stake-Holder)が存在し、多様な利益を集中的に反映している。そのため、中央政府が公布した不動産関連政策に基層政府は敏感に反応している理由から政府間関係を分析する好材料である。



本研究は、資料整理と現地調査によって構成される。

(1) 中央・地方論と官僚制研究の整理

中央・地方論については本研究と密接な関係のある90年代以後の先行研究を中心に整理した。この部分については、今までの研究で蓄積・整理されたものを基礎にさらに新しい資料を付け加えることになる。中央・地方関係における財政問題については各年度の統計資料収集、分析した。

(2) 土地と不動産関連政策の整理

まずは、土地問題と不動産業への政策は数多く公布されたので、公布された政策を時期と内容ごとに整理した。この作業を通じて、各時期ごとに土地と不動産業に対する中央政府がどのような態度を取っていたかを把握することができた。次に、土地と不動産関連政策の整理を行った。中央政府が公布した関連政策をうけて、省政府はどのような政策を公布したのかを考察した。さらに、基層政府はどのような政策を公布したのかについても整理をした。この作業を通じて、各時期ごとに土地と不動産業に対する省政府と基層政府がどのような態度を取っていたかを把握することができた。

(3) 現地調査の実施

沿海地域における政策実行の実態を把握するために、聞き取り調査を行った。聞き取り調査は、年に2回ほど実施し、基層政府・

関連企業・社会団体・関係者を対象に毎回 10 人ほど聞き取り調査を行った。調査を通じて上級政府が公布した政策を基層レベルの役員は如何に理解・実施しているかを考察した。そして、インタビューの内容と文献資料の類似点と相違点を考察しながら、中央政府・省政府・基層政府間の相互関係を分析した。なお、調査対象地域は中国沿海地域の浙江省と広東省に限定した。

4. 研究成果

研究の成果は以下の 3 点にまとめることができる。

まずは、財政のアプローチから中央・地方関係を分析した場合、省政府に比べ基層政府の方がより財政利益を優先していることが分かった。土地譲渡及び再開発過程で発生する税金と費用は基層政府の財政収入の中で重要である。そして、基層政府の中では特に県レベルの財政収入が土地に依存している。

次に、省レベル以下では、成果主義に基づいた官僚の競争メカニズムが確立してことが分かった。官僚を評価する基準には様々な指標があるが、その中で特に重要な指標は GDP 成長率と財政収入の増加率である。

さらに、官僚の競争メカニズムの確立に伴い、官僚の任期が短くなっていることが分かった。短い任期の中で成果を上げるために、基層政府の官僚は長期的な成長戦略より短期間で目に見える成果を求める傾向が強くなった。

したがって、2000 年代以後、土地譲渡の利益をめぐる紛争及び立ち退き紛争が大きな社会問題となった背後には、土地の国家所有という法律の問題だけではなく、基層政府の官僚をめぐる政治環境の変化も重要な要因である。

今までの中央・地方関係では、地方政府が持つ独自の経済的利害を強調し、中央に対抗する地方政府像を求めていた。しかし、「中央政府・省政府・基層政府」の三層構造で考察すると、地方が経済的利害を追求することは、中央に対抗するのではなく、官僚の競争メカニズムの産物であるとも理解できる。

本研究では、省レベル以下の政府を合わせて基層政府として捉えた。しかし、基層政府はあくまでも分析概念に過ぎず、その重層性について不明な点も多い。この部分は今後の研究課題としたい。

< 引用文献 >

天児慧、東京大学出版会、現代中国の構造変動 4：政治—中央と地方の構図、2012

張五常、中信出版社（北京）『中国的經濟制度』、2012

5. 主な発表論文等

（研究代表者、研究分担者及び連携研究者に

は下線）

〔雑誌論文〕(計 7 件)

任哲、アーバニティと社会運動、アジア経済研究所基層理論研究会成果報告書、2015、39 - 51

任哲、村長と集団利益の配分、アジア研究ワールドトレンド、228号、2014、4 - 7

任哲、地下鉄事業からみる首都政治、アジア経済研究所基層理論研究会成果報告書、2014、1 - 17

任哲、天児慧、中国の都市化：拡張、不安定と管理メカニズム、アジア経済研究所基層理論研究会成果報告書、2013、1 - 23

任哲、都市化と利益調整：基層レベルにおける政策決定過程に関する考察、アジア経済研究所基層理論研究会成果報告書、2013、1 - 23

任哲、烏坎事件からみる中国の基層政治、アジア研究ワールドトレンド、査読有、210号、2013、56 - 64

Zhe Ren, (Book Review), China's Great Transformation, The Developing Economies, Vol.51, No.1, 2013, 115-117

〔学会発表〕(計 8 件)

任哲、郷鎮長と村長の関係から農村都市化を考える、神戸大学六甲フォーラム（兵庫県神戸市）、2014.5.10

任哲、都市化と利益調整：基層レベルにおける政策決定過程に関する考察、アジア政経学会西日本大会、大阪市立大学（大阪）2013.11.9

任哲、从烏坎事件看中国的都市化、シンポジウム「発展中国の大城市管理」、上海社会科学院（中国上海市）、2013.9.25

任哲、中国の都市化と利益調整メカニズム：烏坎事件から見えるもの、シンポジウム「現代中国の実像」、一橋大学（東京）、2013.4.16

任哲、烏坎事件からみる中国の農村都市化、ワークショップ「移行経済における農村都市化」、神戸大学（兵庫県神戸市）、2013.3.14

任哲、中国的都市化與政治研究、ワークショップ「中国的都市化與課題」、浙江大学（中国杭州市）、2012.8.23

Zhe Ren, State-Owned Enterprise as Development Tool, Asian Studies

Conference Japan, International Christian University (Tokyo), 2011.6.23

Zhe Ren, State-Owned Enterprise as Development Tool, シンポジウム「中国についての学術的な考え方：日本からの視点」, 京都大学（京都）, 2011.11.13

〔図書〕(計 3 件)

天児慧・任哲、アジア経済研究所、中国の都市化：拡張、不安定と管理メカニズム、2015、173

任哲、勁草書房、中国の土地政治：中央の政策と地方政府、2012、193

任哲、他、ミネルヴァ書房、ユーラシア地域大国の統治モデル、2012、213 - 236

6 . 研究組織

(1)研究代表者

任 哲 (REN, Zhe)

日本貿易振興機構アジア経済研究所・その他部局・海外研究員

研究者番号：9 0 4 3 4 3 8 1