慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	中国の政策過程と三門峡ダム
Sub Title	Sanmenxia dam development and policy making in China
Author	林, 秀光(Lin, Xiuguang)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2009
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.82, No.6 (2009. 6) ,p.1- 48
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20090628-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

中国の政策過程と三門峡ダム

林　秀　光

一　三門峡ダムをめぐる歴史的経緯と問題の所在
二　三門峡ダム決定の背景と「聖人出、黄河清」
①　「政策唱導者」王化雲による毛沢東へのアピール
②　水利部門と電力部門の主導権争い
③　ソ連型社会主義建設への傾倒
④　中共指導部の危機意識と国家建設へのロマン
三　政策過程と政治運動
①　黄万里の反対意見と反右派闘争
②　政治的迫害への危惧から妥協する技術者
四　「大局」重視の政策過程と強いリーダーシップ
①　陝西省のおかれた立場
②　問題の顕在化と解決策についての意見相違
③　最高指導層リーダー達の現地視察と下級組織の政策アピール
④　周恩来の強いリーダーシップ
(1)　三門峡ダム建設に慎重であった周恩来
(2)　利害調整を図る周恩来のロジック
五　三門峡ダムをめぐる新たな利害関係と意見相違
①　「四省協定」とダムの新たな運用方法
②　「大局」より「小局」の重視――問われる中共の力量
(1)　被害者陝西省の立場――洪水被害と立ち退き住民による反抗
(2)　受益者河南省の立場――三門峡ダムのもたらす利益の継続享受
③　水利部内の意見相違とつよいリーダーシップの不在
六　おわりに

一　三門峡ダムをめぐる歴史的経緯と問題の所在

中国共産党（以下、中共）は一九四九年に政権を掌握して以来、五八年から六一年までの大躍進運動や六六年に始まった文化大革命の失敗、八九年の天安門事件などの危機を乗り越え、今日まで政権を維持している。その強靭な支配力を支えるメカニズムとはなにかを解明することが筆者の一貫した問題意識である。たしかに、中共による支配の正当性は軍、立法、司法と行政にわたるすべての国家権力機関に対する統制力として憲法によって保障されている。しかし支配の正当性を保障する以上に、実際の政治運営に際しなにがしかの知恵が必要であると考える。

中国では古くから「水を制する者は天下を制す」といわれるほど、執政者にとって治水は非常に重要な政治課題であった。そこで、筆者はこれまでに七〇年代以降に建設された大型ダムプロジェクトをとりあげ、複雑な利害関係が絡み合うなかで、政策がいかに形成されるかを考察してきた。本論でとりあげる三門峡ダムは、五二年はじめに提起され、五六年に着工、六九年に完成した、中国で最初の大型ダムプロジェクトである。

三門峡というのは、河南省陝県と山西省平陸県の境にある黄河の峡谷のことである。その名の由来は、黄河がこの峡谷にきて川中の二つの石島によって三つの流れに断ち切られ、左から右に「人門」、「神門」と「鬼門」という三つの門ができたためであるいわれている。三門峡ダムはこの三門峡という峡谷をダムサイトにしたから名付けられたのである。

三門峡ダムは、五二年に初めて提起され、五六年に着工された中国最初の大型ダムプロジェクトである。また、旧ソ連による資金と技術の援助を受け建設された一五六個のプロジェクトのなかで、たった一つのダムプロジェクトでかつ最後に完成したものであった。しかし、ダムが完成するや否や、戻り水が中流にある黄河の支流であ

る渭河流域の砂堆積を引き起こし、西北地域の中核都市である西安市を脅かす事態になった。そのため、幾度もの改造を余儀なくされた。そして、二〇〇三年に渭河流域が大洪水に見舞われたが、三門峡ダムによる水位の上昇が引き金であったとして、ダムの破棄をめぐる議論が再び顕在化した。

そもそも、三門峡ダムの建設目的は、黄河を根治することにある。すなわち、ダム建設によって歴史上幾度も河道を変え水害をもたらす黄河を根本的に治め、黄土高原から運ばれる砂が混じて濁る黄河の水を清いものにする、ひいては発電も灌漑もできる総合的な利用を図るという壮大な計画であった。これは、中国の歴史において歴代の王朝が実現できなかった夢を実現させるものであり、社会主義国家としてスタートを切った中共支配の正当性を構築する好都合のプロジェクトでもあった。設計の段階において技術的な問題についての反対意見が表明されていたにもかかわらず、全国人民代表大会（以下、全人大）で満場一致で決定された。それには、国家建設に着手した中共やその支配下にある人々の高揚した意気込みがうかがえる。

しかし、皮肉なことに、黄河は根治されるどころか、新たな被害をもたらしたのである。ダムが六〇年に蓄水をはじめてから半年で、中流の渭河地域において砂堆積の問題が顕在化した。それをうけて陝西省が中央に対して建設の停止を求めた結果、設計と工事のやり直しが何度も繰り返された。その間、中国政治は反右派闘争、大躍進運動、文化大革命へと大きく歴史のうねりを打っていた。三門峡ダム建設そのものも、このような歴史のうねりのなかで右往左往しながら進められた。そして、八〇年代には陝西省における立ち退き住民の反発で中共の最高指導部が直接介入しなければならない事態となった。二〇〇三年に起こった渭河流域の大洪水は三門峡ダムによる水位上昇が引き金であったといわれた。陝西省が再び全人大に対して三門峡ダムの破棄を求めた。一方、洪水コントロール、発電と灌漑などすべてのメリットを受益している河南省も同様に、全人大に三門峡ダムを存続させる要請を提出した。真っ向から対立する要求が全人大という最高権力機関に提出されており、主管部門に

おいても意見が分かれ、中共は難しい決断を迫られている。

この事例を通して中共支配六〇年の政策過程を象徴的に浮き彫りにし、地域研究や比較政治の領域で極めて重要な一党独裁の政治体制におけるガバナンスのあり方、言い換えれば、強靭な支配が維持できるメカニズムを考察する。

三門峡ダムをめぐる政策過程は、半世紀以上にわたる紆余曲折の歴史であった。それを大まかに次の三つの時期に区分し政策過程のメカニズムを考察してみたいと思う。すなわち、第一に、提起から決定へ（五二年から五五年まで）。第二に、着工から改造を繰り返した時期（五七年から六九年まで）。第三に、陝西省の立ち退き住民の反抗から全人大への破棄要求（八〇年代半ば～今日）、である。

二　三門峡ダム決定の背景と「聖人出、黄河清」

三門峡ダムが五二年に提起され三年後の五五年の全人大で、黄河流域全体の計画（中国語では「規划」）における核心的なプロジェクトとして決定された。中国のプロジェクトの政策過程は、まず全体計画として認められてから、具体的な設計を行う段階に入る（「中国語では「計画」）という二段階になっている。したがって、プロジェクトが成立するかどうかは、第一段階において全体計画に組み入れられるかにかかっている。三門峡ダムが五二年に提起されているが、実際動き出したのは五四年一月のソ連技術者が派遣されてからであった。三門峡ダムの決定は非常に短い期間内においてなされたものであったが、その背景と決定のロジックはいかなるものであったか。

①「政策唱導者」王化雲による毛沢東へのアピール

毛沢東が政権を掌握して初めて休暇を利用して、五二年十月二十五日から十一月一日まで北京を離れ南下した。その途中で、黄河流域の河南省、山東省と平原省（一九五二年に分割、河南省、山東省と河北省に合併）に途中下車し、黄河決壊の被害が多かった場所を視察した。毛沢東に同行したのは中共中央弁公庁主任楊尚昆、公安部長羅瑞卿、鉄道部長滕代遠、第一機械部長黄敬、軽工業部長李燭塵と汪東興などであった。[1] 二十九日午後三時、河南省委員会に鄭州鉄道局より、中央指導部から「領導」（高級幹部）が来ていることを告げられたが、この時点において、それが誰であるかは秘密にされていた。

毛沢東に会いにいくメンバーに河南省のトップ三役である省委書記張玺、省長呉芝圃、軍区司令員陳再道のほか、後に三門峡ダム建設を中核で推し進める王化雲（黄河水利委員会主任）も加わっていた。王化雲の同行は偶然であった。というのも、彼自身はその日にたまたま省委員会に会議に出席するために行っていたが、同行を求められたと回顧している。[2] 彼らは三時四〇分頃に出発し、毛沢東の泊まっている専用列車まで夜の七時頃についた。しかし、毛沢東はもう就寝したため、次の日に毛沢東の視察に合流した。

次の朝、専用列車で毛沢東との朝食のあと、王化雲が黄河の現状について紹介し、当時検討していた邙山ダムと三門峡ダムの建設を報告した。毛沢東は「邙山ダムはもと数万人の立ち退きと言っていたが、いまは数十万人になった。それは洛河による立ち退きを算入しなかったからか」と聞いた。[3] また、毛沢東は三門峡ダムの報告を受けて「この大型ダムが建設できれば、何千年来の黄河の洪水被害を解決することができる。それに平原の農地を何千ムー（土地面積の単位、十五分の一ヘクタールにあたる）も灌漑することができ、百万ワット以上の発電、河川の輸送能力も改善できる、研究する価値がある」と言った。そして、列車のホームで別れ際に毛沢東は河南省の四人に対して、「黄河のことをしっかりやれ」（「要把黄河的事弁好」）と言い残した。この一言はのちに王化

雲をはじめ、三門峡ダムを推進するアクターが、毛沢東から託された使命であったかのようにスローガンとして掲げられた。

その四か月後の五三年二月十六日、南下する毛沢東が鄭州で途中下車し、王化雲と再び会見した。毛沢東は邙山ダムの計画が取りやめられたことを訪ねた。それについて、王化雲が邙山ダムと三門峡ダムの比較について説明した。王化雲は「邙山ダムのダムサイトとなる地盤が砂構造であるのに対して、三門峡の基礎は岩石である。また三門峡ダムはコンクリートでつくるダムのため、総合利用ができる。邙山ダムより投資は多いが、メリットも大きい」と説明した。また、その際、毛沢東がダムの寿命について懸念を示したが、王化雲は「たとえ水土保持と支流ダムで砂を止める役割を考慮に入れなくても、三門峡ダムは三百年も使うことができる」と答えた。また、毛沢東はもし支流でダムを建設し、かつ水土保持がしっかりやればどれぐらい使えるかと聞いた。それについて、王化雲が「千年は可能だ」と答えた。(4)

一般的にダムの寿命は百年とされており、それはダムが貯水してから徐々に砂が堆積していき、やがてダムの水位が低くなり、ダムの貯水能力が減少し、本来の役割が果たせなくなるからである。実際、三門峡ダムが蓄水してから半年で中流において砂堆積の問題が顕在化したことを考えると、この王化雲の議論はあまりにも常識から離れていたといえる。しかし、王化雲の側近の回顧によれば、当時王化雲が「毛沢東に何とかして三門峡ダムの建設に頷いてほしかった」ということを考えると、王化雲が毛沢東の賛同を得るために、誇張して話したと思われる。(5)

というのも、王化雲自身は五二年五月にまとめた『関於黄河治理方略的意見』のなかで、五三年一〇月から一〇年内において黄河主流で三門峡ダムか王家滩ダムの建設を提唱し、ソ連技術者のもとで三門峡ダムの設計を行うという一連の構想を立てていた。(6) しかし、後述するように、上級組織である水利部は三門峡ダムには賛同して

おらず、そのため、彼はほかのダム建設を模索していた。そんな中で、王化雲が毛沢東との接見の機会を得たのである。

それに対して、毛沢東は三門峡ダム建設の可否について「今後また議論しよう」と答えたにとどまり、明確な回答を避けた。[7] しかし、毛沢東は王化雲のような積極的な現場の幹部を懇意にしていた。それは中共が政権を掌握してから、国民党時代の専門家や知識人、国民党政府機関で働いていた人たちを重用するどころか、彼らを「思想改造」するという運動のなかで正気を失わせ、現場から排除していたからである。[8] 代わりに、王化雲のような中共党員の革命幹部が実権を握り、政策作成を担当していた。そのため、毛沢東は専門的な知識に欠けるが一所懸命に取り組む革命幹部に希望を託していたであろう。この面会でも中央の幹部たちに交えて昼食をとっていた時、毛沢東は王化雲のことを「黄河、黄河」と呼んで自分の隣に座らせた逸話が残っている。その呼称に毛沢東の偽らざる気持ちが表れているといえよう。

中国の政策過程における王化雲のような「政策唱導者」の積極的なかかわりが大きな役割を果たす。王化雲は毛沢東へのアプローチのみならず、最高指導層の指導者に対しても政策提起を行う。たとえば、王化雲が五三年五月に北京に赴いて、邓子恢（国務院前身である政務院副総理、中共中央農村工作部部長でもある）を訪ね、黄河の問題について報告した。北京滞在中に三回にわたって、王化雲は邓子恢に対して「蓄水拦砂」の構想を報告した。邓子恢の指示によって、王化雲が随行した黄委会のメンバーと急遽報告書を作成することになった。数日後に『関於黄河基本情況与根治意見』と『関於黄河情況与目前防洪措施』を提出した。邓子恢が自ら手紙を書き、三日後にこの二つの報告と一緒に毛沢東に提出した。[9]

王化雲のような「政策唱導者」が役割を果たす背景に、トップリーダー毛沢東の政策過程におけるかかわり方とも関係している。上述したように、毛沢東は現地視察に際して、主管部門である水利と電力部門の中央幹部を

同行させておらず、現場の王化雲から直接情報収集を行った。それが毛沢東の政策過程における情報収集の特徴であったといえよう。上から下へ指令が降りていく官僚組織の構造と異なって、毛沢東のやり方は直接現場の幹部に政策提案の機会を与える。一方、現場の幹部はトップリーダーの権威を借りることもでき、その期待に応えるべき政策を唱導していく。このような政策唱導者とトップリーダーの関係は長江における毛沢東と林一山の関係においてもみられ、中国の政策過程の一つの特質であるといえよう。(10)

② 水利部門と電力部門の主導権争い

三門峡ダムは、三五年に近代中国において著名な水利専門家李儀祉によって初めて提起されたものである。国民政府黄河水利委員会も実地調査を行っていた。四一年六月に日本の東亜研究所第二調査委員会が調査を行い、同じく三門峡がダム建設にもっとも適しているとの結論を出している。(11)

四九年六月十六日に黄河水利委員会が設立され、王化雲が主任として着任した。四九年八月に王化雲と副主任趙明甫が華北人民政府主席董必武に『治理黄河初歩意見』を提出した。そのなかで、「洪水を防ぐには適当な地点でダムを建設することが必要である。……陝県から孟津間まではもっとも適切した地域である。ここにダムをつくる場所は三か所ある。すなわち、三門峡、八里胡同と小浪底である」と記した。この報告書によって三門峡ダム建設案が中華人民共和国が建国されて以来初めて浮上したことになる。(12)

五〇年三月から五二年五月まで、黄河水利委員会、水利部と水力発電工程局（五〇年八月成立、燃料工業部管轄。五三年四月水力発電建設総局に名称変更、以下「水電総局」）がそれぞれ黄河主流の龍門から孟津までと潼関から孟津までを調査し、三門峡、八里胡同、小浪底、王家滩などのダムサイトの比較を行った。下流の洪水対策、灌漑、発電などの開発目標の実現に、三門峡ダムがもっとも適切したプロジェクトである。しかし、豊かな土地の水没

や多数の立ち退き住民、および国力の問題を鑑み、支流でのダム建設が検討されるようになった。しかし、黄河は支流が多く、支流でダムを建設しても投資に見合うほどの効果が得られないということで、やはり三門峡ダムがよいという議論になった。

このように、黄河の治理は三門峡ダムか支流でのダム開発かは議論が分かれていた。五二年に王化雲が毛沢東に報告した邙山ダムと三門峡ダムはこのような経緯のなかで生まれた案であった。王化雲自身は「蓄水拦砂」という黄河を治理する戦略を打ち出していた。歴史上における黄河の治理は砂を海に流す戦略であったが、その結果、黄河が洪水時に堤防を突破し、河道を変えて暴れ、洪水の被害は主として下流であった。王化雲の「蓄水拦砂」は黄土高原の砂と水を中流にとどめることに力点を置き、黄土高原では水土流失を防ぎ、主流と支流でダムを建設し水を堰き止めることで暴れる黄河を鎮め、同時に砂を止める。それによって、黄河を根本的に治めることができる、というものであった。この戦略のもとで、王化雲とその率いる黄河水利委員会は三門峡ダムの建設を主張する。この主張に同調したのは、成立したばかりの燃料工業部水力発電工程局であった。水電工程局は黄河の水力資源を開発する立場から積極的に三門峡ダムの建設を主張した。五二年五月には黄河水利委員会と水電工程局が共同でソ連の専門家をともなって、三門峡ダムを実地調査した。

一方で、黄河水利委員会を管轄する水利部は異なる指示を出している。すなわち、第一に、迅速に黄河の洪水問題を解決すること。第二に、国家の経済状況に基づいて、投資は五億人民元までにとどめ、立ち退きも五万人以内に抑えること。そのため三門峡ダムの建設は水利部の要求には満たしておらず、方案として門前払いとなった。

この時点において、水利部の方針が徹底されていれば、三門峡ダムの決定は困難であったと考えられよう。しかし、水利部も立場を変えて三門峡ダムの建設に加担するようになる。その背景に、水利部と燃料工業部の三門

峡ダムにおける主導権争いがある。水利部長錢正英が三門峡ダムの政策失敗と関連して、水利部の責任について、「我々には『私心』があった」ことを認めている。[13] すなわち、水利部は三門峡の技術的な問題に疑問を感じていながら、それを燃料工業部との管轄権争いのなかで容認してしまったのである。

というのも、五四年四月に、黄河流域規划委員会が成立し、その弁公室が燃料工業部の下部組織水電総局に置かれた。主任は鄧子恢、副主任は水利部副部長の李葆華と燃料工業部の劉瀾波、弁公室主任は水電総局副局長張鉄錚が兼任していた。[14] 三門峡ダムはソ連の技術援助をうけて建設されたが、黄河流域規划弁公室はその窓口になっていて、三門峡ダム建設の指揮を担う組織であった。そのなかには、水利部と燃料工業部のメンバーが両方入っていた。この時点において三門峡ダムの主管が決まっていなかった。ダムの洪水コントロールや灌漑の役割からすると、水利部門が管轄であるべきであるが、発電という役割では電力部門が適任である。それゆえ、水利部門と電力部門は合併と分割の歴史を繰り返したのであるが、この建国間もない時期に、ダムの管轄をめぐる争いが熾烈なものであったとうかがえる。

実際、五五年三月の中央政治局会議において、三門峡ダムの主たる役割を洪水コントロールにするかそれとも発電にするかで一致した結論が得られなかった。そのため、王化雲と李鋭（水電総局副局長）が別々に全人大に提出する報告を作成することになった。しかし、二人ともそれぞれに水利と電力を偏って強調したため、最高指導部に採用されず、最終的に、鄧子恢、李葆華、胡喬木（中央宣伝部副部長）が修正し、全人大に提出する間際に完成した。[15]

いよいよ三門峡ダムが決定されると、水利部にとって、三門峡ダムの管轄権争いのみならず、実は自身の存続自体も危ぶまれていた。というのも、旧ソ連では水利部は存在せず、ダム建設は電力部門が主管するという管理システムであったからである。そのため、当時燃料工業部が石油、石炭と電力の三つの部に分割されたが、電力

工業部は旧ソ連の管理システムにならい、三門峡ダムの管轄を主張したのである。電力工業部は豊満水力発電所の改造過程で四〇〇〇名の技術者を育てたため、三門峡ダムの施工に力が発揮できると強調する。一方、水利部は建国以降の重大な水利プロジェクトを担当した経験を生かして、三門峡ダムの建設は水利部が主導権を握るべきと主張する。何回か協議を重ねたが、決着がつかずに、結局のところ、周恩来が毛沢東に対して「中国は河川が多いので、洪水コントロールや灌漑の任務が多く、また今後水力発電も増加するであろう。したがって、中国の国情を考慮して水利部の存続が必要である」とする報告を出した[16]。結果的に、水利部と電力工業部の両方から人員を派遣して、黄河流域規划委員会のもとで「工程局」を設けることになった。五五月一一月、水利部門と水力発電部門とは利害関係のない湖北省長であった劉子厚を局長に抜擢した。副局長に王化雲（水利部）、張鉄錚（電力工業部）と斉文川（河南省委委員）が任命され、五六年一月に三門峡工程局が正式に機能を開始した[17]。ここにおいても、中国政治における利害調整の一つの手法がうかがえる。

③ ソ連型社会主義建設への傾倒

五〇年七月に水利部長傅作義、副部長張含英と黄河水利委員会副主任張明甫の同行で中国水利部の顧問であったソ連専門家などが初めて黄河の勘測を行った。彼らは、ダムサイトとして三門峡と王家滩の二か処を提案した。五二年に王化雲が「関於黄河治理方略的意見」のなかで、この二つのダムサイトを提起しており、ソ連専門家の意見を踏襲していることがわかる。また王化雲はこの意見のなかで、ソ連専門家の招聘を要請した。

続いて、五三年春に燃料工業部水電総局副局長張鉄錚、黄河水利委員会主任王化雲、弁公室主任袁隆がソ連の専門家を同行し、三門峡、王家滩と八里胡同を勘測した。三門峡がもっともダムサイトとして適しているという結論を出した。

このように、水利部と燃料工業部がそれぞれにソ連の専門家に同行して黄河の勘測を行い政策を形成し「各自為政」（それぞれの部門が勝手に政策を進める）の様相を呈している。また、そういった両部門の動きは前述の主導権争いの一側面を証明するものでもあった。

五四年一〇月に、三門峡ダムは中国政府の要請に応じて、ソ連による中国への援助プロジェクトに組み入れられた。[18] それはソ連が対中国援助一五六個プロジェクトのなかで唯一のダムプロジェクトであった。五五年七月に三門峡が全人大で正式に決定されるが、この時点で三門峡ダムはもう決定されたのも同然でした。三門峡ダムはソ連の水電設計院レニングラード分院の設計に委ねた。六〇年に中ソ関係の悪化にともなって専門家が引き上げるまで、ソ連専門家は三門峡ダム建設において大きな役割果たした。

というのも、ダムの正常蓄水位はダムの洪水コントロール能力、発電能力、水没する土地や立ち退きなどを決定する要素である。五五年七月に全人大で通過した三門峡ダムの案は三五〇メートルであった。それには約六〇万人の住民が立ち退かなければならない。一方、五七年二月に出されたソ連側の設計ではダムの正常蓄水位はそれより一〇メートル高くなって、三六〇メートルとなった。それにともなって、立ち退き住民は約九〇万人にふくれあがり、その上、陝西省の豊かな漢中平原の大部分が水没してしまう。

それには、後述するように中国技術者が異議を申し立て、陝西省もつよく反発、ダム蓄水位を低めるように求めたにもかかわらず、受け入れられなかった。漢中平原は中国の内陸で有数の豊かな土地であり、それを失うことに中共最高指導部も躊躇した。[19] しかし、ソ連の専門家の立場は「水没でダムの容量を確保する」というものであった。すなわち、「立ち退きはなく、かつ洪水コントロールの役割を果たせるダムを探すのは、不可能な幻想、空想であり、研究する必要はない。洪水を調節するには十分なダムの容量が必要であり、十分な容量を確保するには水没や立ち退きは避けられないのだ」というものである。この「水没でダムの容量を確保する」という考え

方は「三門峡ダムの政策決定に大きな影響力を及ぼした」と黄委会の一員が回顧している。[20] たとえば、この時期から今日まで一貫して三峡ダムの建設に慎重的であった李鋭でさえも、ソ連専門家の意見にしたがった。李鋭は三門峡ダムによる水没の損失がもっとも大きな困難であるとしながらも、「我々はこの問題のために、黄河の総合的な利用の実現を阻害することはできない」と同じ主張をしている。[21]

このようにソ連の専門家に押し切られた形で三六〇メートル案が正式の案として決定されたのである。今日、三門峡ダムの失敗に触れ、当時なぜ技術者達がソ連の専門家に反抗できなかったのかとの問いがある。当時ソ連の専門家が絶対的な権限と権威を有しており、彼らの意見に反対することはソ連そのものに反対するため、反革命的な行為として受け取られかねなかった。ここに建国まもない中国とソ連の関係を垣間見ることができよう。

④ 中共指導部の危機意識と国家建設へのロマン

三門峡ダムの決定にソ連は外的な要素として大きな役割を果たしたが、中共指導部はいかなる考え方をもっていたか。三門峡ダムは完成して半年もたたない内に、砂堆積の問題が顕在化し、陝西省の中心都市西安市までも危険にさらされた。のちに、周恩来が三門峡ダムの改造を討議する会議に出席し、「当時三門峡ダムを決定する際は急ぎすぎた。頭が熱い時は、弁証法的に問題を考えることはできない。原因は認識不足にある」と認めている。[22] 確かに、三門峡ダムは十分な調査と地域間の利害調整が行われないままに決定された。そうした認識不足以上に、中共指導部の危機意識と国家建設へのロマンが三門峡ダムを決定させる重要な要素となった。

五五年七月に全人大で鄧子恢が行った「関於根治黄河水害和開発黄河水利的総合規划的報告」から、このような危機意識と国家建設へのロマンを読み解くことができる。[23]

第一に、この報告は大半の紙幅を割いて、歴史上における黄河の水害について触れている。すなわち、「黄河

の災害が海河流域、淮河流域と長江下流の二五万平方メートルの土地で暮らす八〇〇〇万あまりの人たちの安全を脅かしている」。これが三門峡ダム建設の最大の理由となった。

このような危機意識は「政策唱導者」である王化雲の考え方にも強くあった。彼が書いた諧謔詩のなかで次のように心境を述べている。「もし千年一度の洪水があったら、いかに防御するのか？　万が一黄河が流れを変えれば、誰がその責任を持てるのか」（「如来千年水、怎么能抵御？　万一一改道、谁能担得起！」）と黄河流域を管轄する組織の責任の重大さを歌いつつ、その危機認識は最高指導部と共通するものがあった。[24]

第二に、「黄河の災害は反動的な支配階級の罪悪とは切り離せない」とした上で、「我々は徹底的に黄河を征服しなければならない、黄河流域の自然条件を改造し、黄河流域の経済状況を根本的に変える。黄河の資源開発は現在の社会主義建設時代と将来の共産主義時代の全国の国民経済建設を満足させなければならない」。ここにおいて、政権を手にした中共の国家建設への意気込みが感じられよう。

第三に、「我が国の人民は古くから黄河を治理し利用したいと希望してきた」。しかし「彼らの理想は我々のこの時代、人民民主の毛沢東時代になってはじめて実現する可能性が出てきた。四六年国民党政府によって招聘された米国の専門家たちが出した結論は、黄河の水が清くなるには数百年かかるというものであった。しかし、我々は何百年もかける必要はないのだ、数十年だけで、この流域で水土保全の成果が現れるであろう。そして、六年だけで、三門峡ダムが完成し、黄河下流の川水が基本的に清くなっていることをみることができよう。この席にいる代表各位と全国の人民は、近い将来、黄河下流においてなん千年にもわたる人民の夢――『黄河清』を見ることとなろう」と声高に謳った。

この報告では、この夢を実現させるのは「われわれ」となっているが、二日後の「人民日報」において、「中国共産党」の偉大な決心が黄河を人類に幸福をもたらす河に改造し、何千年の夢を実現させる、と中共主導であ

ることをアピールしている。[25] 中国では古くから「聖人が出現すれば黄河が清くなる」（「聖人出、黄河清」）という言い伝えが残っていて、賢明な為政者の出現によって黄河が治理されるという願いが込められている。そこに、中共は「黄河清」を実現させれば、自ずと「聖人」として認められることになる、という中共支配の正当化を図る意図が見え隠れする。

実は、ダムプロジェクトの建設案が全人大で決定されたのは三峡ダムと三門峡ダムだけであった。三峡ダムについては、他稿に譲ることにして、三門峡ダムが全人大で決定されたのはなぜか。五五年三月に劉少奇主宰の中共中央政治局会議が開かれ、そこで最終的に党として三門峡ダムの建設に決定を下す。この席で、劉少奇は「黄河の根治は単なる技術的、経済的な問題ではなく、人民にとって有利であるという政治的な問題でもある。この点について宣伝を拡大しなければならない」と指示した。[26] むろん、「人民日報」をはじめ、三門峡ダムについての宣伝が大々的に行われた。同時に、このような最高指導部の意図は、三門峡ダムが全人大で決定するのは民主的な手続きをとるためではなく、むしろ、こうした「政治的」な目的から出発していると考えられよう。つまり、中共支配の正当性を人民にアピールするために、全人大で決定し広く世に知らしめるのである。

三　政策過程と政治運動

①　黄万里の反対意見と反右派闘争

三門峡ダムは王化雲によって提案されたが、最高指導層の支持を得て、ソ連の援助プロジェクトに組み入れられた。それが最終的に中共中央政治局の決定を経て、全人大に持ち込まれ、満場一致で決定が確認された。ソ連の技術者主導による三門峡ダムの設計に対して、多くの中国の研究者が異議を申し立てることはできなかった。

当時の現場の技術担当で後に三門峡ダムの破棄を求める清華大学教授張光闘は「あのときは一辺倒だから、ソ連専門家がやれるといえば、反対はできない」と当時の中国研究者の置かれた状況を述べている。[27]

中国研究者の多くはソ連専門家の提起した高い蓄水位のダムをつくり、土砂をダムにためておくことで、下流に土砂が流れず、清い黄河が出現するという「蓄水拦砂」の案に賛成していた。この案が成り立つ前提として達成しなければならない課題があった。それは上流地域における水土保全であった。しかし、水土保全は一夜にしてできるものではないため、三門峡ダムが完成すると、ただちに中流において砂堆積の問題が顕在化し、西安市を脅かす事態となったのである。

このような事態を予知し代替案を提起したのは水電総局の温善章であった。彼は大学を卒業したばかりの青年であったが、五六年一二月と五七年三月に国務院と水電部に対して「対三門峡水電站的意見」を提出した。そのなかで、漢中平原が中華文明の精華であり、その水没は単なる経済的な指標では図りきれないとして、水位を低くすることで水没地域を減らし、立ち退き住民を減らす案を提案した。しかし、この時点で、温善章の意見に対して、賛成する中国の研究者はわずかであった。

温善章の意見は取り入れられなかったが、三門峡ダムが失敗したことをうけて、周恩来の指示によって六四年に新たな「黄河治理規划」の編制が着手された。水電部は銭正英（部長）、張含英（副部長）、林一山（長江水利委員会主任）、王化雲（黄河水利委員会主任）の四人で形成する領導小組を成立させ、その下に規划小組が置かれた。温善章がその小組の一員になっていた。[28] この編制作業は今一度黄河流域の治理を見直すものであり、大変重要な仕事であった。温善章が起用されたことは中共が彼を信頼していたことの証であったといえよう。のちに温善章がインタビュアーに対して、自らが三門峡ダム建設に反対した件で右派にされなかったことを述べている。[29] ここに筆者が温善章が三門峡ダムへの異議申し立てによって、批判されなかったことをあえて強調した背景に黄万里

のことがあった。

清華大学教授であった黄万里は黄河を堰き止めることで、土砂が中流に堆積することを懸念し、一貫して三門峡ダムの建設に反対する立場であった。黄万里は共産党寄りの立場をとる有名な民主人士である黄炎培の子息である。青年時代は米国で水利を専攻し、帰国して国民党政権のもとでも務めた技術者である。彼は、河川における砂堆積は避けられないものであり、ダムで堰き止めても砂が上流と中流に堆積するのは必至である。土砂が河川に流れ込む法則を発見し、それにしたがっていかにして改善方法を導き出すかが重要であると考える。つまり、黄万里は河川におけるあらゆるダム建設に反対する立場である。五六年五月黄万里が黄河流域規划委員会に対して「対於黄河三門峡水庫現行規划方法的意見」（以下、「意見」）を提出した。そのなかで自らの考え方を述べた上で、現行の設計に対して、将来の対応策として、相当な量の土砂が排出できる「泄水洞」をつくることを提案した。(30)

しかし、彼の治水の考え方は中共やソ連の治水の考え方とは真っ向から対立するものであった。後者の考え方は全人大報告において明らかにされている。すなわち、「黄河を治理する過去のすべての人は根本的に黄河の問題を解決できなかった。それは彼らがただ黄河の水や土砂を下流に送ることであった。今日の科学と技術によって、我々人民政権はもしまだこのような方向で黄河を治理するのであれば、それは完全に誤っている。我々は今日黄河の問題を徹底的に解決しなければならない。水害を除くだけでなく、水利（水力）も開発しなければならない。この要求から、我々は黄河の治理においてとるべき方針は、水と土砂を送り出すのではなく、むしろ水と土砂をコントロールし、それを利用することである」。(31)

黄万里はこうした全人大で報告された中共の方針を十分に理解できたはずであり、それについて異なる意見を提起することはなにを意味するかも分かっていたはずであった。しかし、彼はあえて自らの意見と対応策を提案

したのである。そこには自らの保身ではなく、知識人として真実を伝える良識があったといえよう。しかし、良識ある知識人の知恵を重用するどころか、彼らを排除するメカニズムが中共支配の構造にあった。

五七年二月に三門峡ダムが着工されたが、五七年五月一八日、黄万里は中央の「百花斉放、百家争鳴」の呼びかけに応じて、「新清華」一八二号に小説「花丛小語」を発表し、共産党の官僚主義的な政策決定と真理の追求をやめ共産党に意図的に媚びる知識人への批判をにじませた。それが毛沢東の目に触れ、毛沢東は「これはどういうこと！」（「这是什么话？」）とコメントをつけた。早速六月一九日「人民日報」において、毛沢東のコメントが大きく掲げられた紙面に、「花丛小語」が右派を批判する反面資料として掲載された。(32)

実はこの小説が「人民日報」に掲載された時期に、周恩来が主宰するもとで七〇名の技術者が参加した「三門峡水利枢纽討論会」（六月一〇日から二四日）の開催中であった。この討論会での議論は水利部の機関誌『中国水利』第七期と第八期においてまとめられている。(33) 参会者は三門峡ダムの技術的な問題について熾烈に意見を交換しており、黄万里の意見に賛同したのは極めて小人数であったが、彼は持論を貫いていた。ここでは、彼に対して政治的、イデオロギー的な言葉がまじった批判はなかった。

しかし、第八期において、黄万里が五六年五月に提出した「意見」が掲載された。続いて、第九期には、黄万里の「意見」と討論会で述べた見解について六本の批判論文が掲載された。これは水電部門が組織的に黄万里に対して行った集中批判であると考えられる。三門峡工程局総工程師汪胡桢の論文「黄万里歪曲了三門峡規划的意義」は目次が黒字塗りになっていて、その重要性を示している。このなかで、胡は「黄万里が三門峡ダムの意義を歪曲しているため、人民の利益に違反する結論を導き出した。その考え方は彼が黄土高原の実際の状況と人民が中国共産党領導下無比の力を発揮できることを知らないからである」と批判する。そして、郭起光と何孝俅による批判論文はそのタイトルからして政治的な色彩がつよいものであった。「対右派分子黄万里〝対於黄河三門

峡枢紐現行規划方法的意見〃一文的駁斥」と題するこの文章はつよい口調で批判を展開し、いわく、黄万里の意見は「鄧子恢副総理の報告と中央の水土保全政策への攻撃であり、実質上三門峡ダムの建設に反対し、上流と下流の関係を挑発し」、「黄万里の意図は悪毒である」と。このようにして、政策提言が政治化され、黄万里は自らの意見が採用されるどころか、それ以降発言権すらも奪われたのである。

そうした中、黄万里は自らの意見を「上書」という形でしか表明することができなかった。後述するように、六〇年代には入り、黄万里が危惧した黄河中流の砂堆積の問題が顕在化したのをうけて、改造工事が繰り返された。六四年に黄万里が父親の旧友である国家副主席董必武に対して三門峡ダムの砂堆積の問題を報告し、改造の必要を訴えた。しばらくして水利部から具体的な改造案の提案を求められ、二か月の時間をかけて「改修黄河三門峡壩的原理与方法」を書き上げた。それが六四年六月に水利部が配布した資料集に収められた。[34] ここに見るように政策過程からはじき出された者は「上書」という形で意見表明することがあり、一定のインパクトを与えることがある。同時に、黄万里の意見がとりあげられたのは、彼のバックグランドが大きく関係していたと思われる。したがって、「上書」は確かに意見の表出に一定の役割を果たせるが、限られたケースでしか機能しないのかもしれない。これがきっかけで、黄万里が六四年一二月周恩来主宰の「治黄会議」にも召喚されているが、彼の提案が取り入れられたわけではなかった。[35] しかし、三門峡ダム建設に反対したとして右派のレッテルを貼られた黄万里は清華大学の教壇に立つことが許されなかった。九八年になって、黄万里は教壇にたつことを許されたが、彼が八七歳のときであった。

このように技術に関する考え方の相違がやがて政治化され、政策過程から排除されていくというのは中国の政策過程の一つの特質であるといえる。その上、共産党自身が育てた青年温善章と黄万里への対処の違いの背景に、黄万里が共産党と異なる考えをもつ人間であったからといえよう。共産党がその支配において異質なものへの拒

否反応をつよく持っていることがうかがえる。

② 政治的迫害への危惧から妥協する技術者

一方、そうした体制内で保身的な立場をとる技術者もいた。黄河水利委員会副主任李賦都は李儀祉の甥にあたる人で、元西北水利部長を務めた経験もあり、陝西省の出身であった。このようなバックグランドから彼の意見が大変重要な意味をもっていたが、同時に大変難しい立場にもあった。というのも、当時水利界の専門家の多くは李儀祉の門下生であったため、李賦都が彼らに影響力を持っていたと思われる。彼自身は三門峡ダム建設によって受益する河南省にある黄河水利委員会に籍を置いていることから三門峡ダムに反対する立場をとりにくい。しかし同時に彼は陝西省の出身であるため、三門峡ダム建設によってもたらされる被害も十分に承知したはずである。

李賦都は五七年六月一〇日から二四日の会議において、陝西省の水没被害について言及せず、ソ連専門家の提起した蓄水位三六〇メートル案に賛成した。[36] そして、「われわれの優越な制度で黄河を根治する」と述べている。しかし、その一週間前に開かれた河南省水利系統民主人士と無党派人士座談会において、彼は河南省にとって必要な水利対策が三門峡ダムではなく、「井灌と小型ダム」である主張した。また、ソ連の技術についても、「われわれは水準が低く、ソ連専門家に頼って助けてもらうが、しかし、いつまでも彼らに頼ってはいけない。うまくいけば三門峡ダムの寿命が延長できるが、うまく行かなかったら五〇年もしない内に決壊してしまうだろう」と述べている。[37]

こうした李賦都の態度の変化に次ぎの二つの要因が考えられよう。一つは中共による説得であった。李賦都は後年自らの後悔の念を語っている。「一生の最大の後悔は周恩来と李葆華に折れ合ってしまったことだ。李葆華

は毎日わたしにまとわりついて、陝西省の長老たちを説得するように頼んだ。彼が私に『あなたが態度を表明しないとわたしは復命できない』と。いま、こんなことになってしまった（三門峡ダムによって陝西省が大きな被害を被っていること――筆者注）。一生西北局（陝西省を管轄した組織――筆者注）の面々に罵倒されている。私は罰を受けるのは当然だ」[38]と。このように中共は陝西省の長老たちに影響力のある李賦都に対して説得工作を行い、李賦都自身も中共に妥協してしまった。

今ひとつの要因は、反右派闘争の進展であると思われる。前述した河南省水利系統民主人士と無党派人士座談会が開かれたのは、共産党による「百花斉放、百家争鳴」（「双百運動」ともいう）の呼びかけに応じたものであり、この座談会で李賦都が率直に自らの意見を述べることができた。しかし、「双百運動」のなかで共産党が予想した以上にほかの党派から多くのきびしい批判が噴出し、中共の一党支配にも矛先がむけられた。それによって、中共はほかの党派に自由に意見を述べさせる運動から急遽反対意見を述べた人たちの取り締まりへと風向きを変えていった。三門峡ダム討論会の開催中には、黄万里への批判がすでに『人民日報』において始まっており、中共が政策転換を図っていた。このような政治的に緊張した雰囲気のなかで、李賦都はその一週間前に述べたことを撤回し、中共の政策に従うことを選択したものと思われる。そこには当時の人々の政治運動に巻き込まれることへの危惧と恐怖がうかがえる。同時に、中国の政策過程においてそうした政治的な要素が大きく関わっていることも一つの特色であるといえよう。

四　「大局」重視の政策過程と強いリーダーシップ

①　陝西省のおかれた立場

中共の国家建設のロマンと黄河下流八〇〇〇万人の安全のために、中流の陝西省がその大半の立ち退きの任務を負わなければならなかった。全人大での報告では、ダムの蓄水位は三五〇メートルとされており、そのために約六〇万人の立ち退き住民が生じる。それに対して、陝西省は三五〇メートル案が高すぎるとして、低くするよう希望を出した。周恩来が陝西省内の影響力ある民主諸党派の人士を国務院に呼びつけて、自ら説得にあたった。周恩来は「一つの家が水没すれば、一万ものの家を守ることができる」（「淹一家、保万家」）と諭したという。[39] この言葉は全人大での報告にもあったし、三門峡ダムの立ち退き住民を動員する際にも使われたスローガンであった。これは個人の利益が集団や国家の利益に無条件で服従することを求めており、「小局」が「大局」に従うというロジックである。このような大義名分に対して、陝西省は引かざるを得なかった。

ある意味で、三門峡ダムが動議された段階ですでに陝西省がその流れを変えることは無理であったのかもしれない。

第一に、最高指導部は陝西省が抱える立ち退き住民の問題よりも三門峡ダムの洪水コントロールや発電への期待が高かったことがあげられよう。毛沢東をはじめ、国家建設委員会主任であった陳雲自身も三門峡ダムの建設を積極的に支持したと認めている。[40] また、中共中央副主席劉少奇も「国民経済の回復と建設スピードの加速によって、立ち退き住民の安置は適切に解決できる。むしろ洪水コントロールを重要視すべき」との見解を持っていたと伝えられている。[41]

第二に、五五年一〇月から一二月の間に、第二次五カ年計画の見直しと第三次五カ年計画の検討がなされたが、

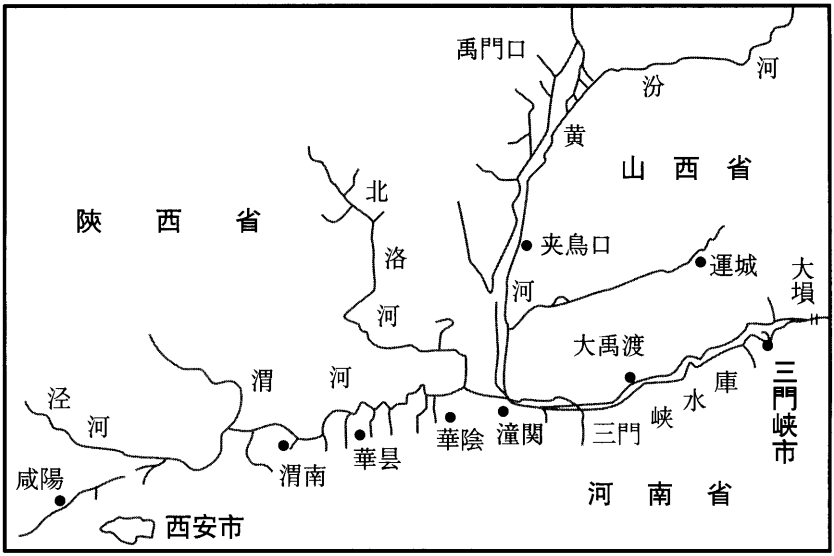
大型水力発電所と鉄鋼基地を中心に新しい工業基地の建設が提起された。そのなかで、「三門峡水力発電所を中心に、山西省南、河南省西と陝西省西安地区の工業区」が構想された[42]。全人大での報告において、三門峡ダムの役割が主として洪水対策に置かれていたが、これにより発電もひとつの大きな役割となった。洪水コントロールと発電の役割を果たすためには、高い水位のダムが望ましい。陝西省の求めるダム蓄水位の要求はますます困難なものとなった。

第三に、陝西省が交渉力を持たなかった背景に、もう一つの要因が考えられよう。それは「高崗・饒漱石反党反革命集団」事件との関連性である[43]。陝西省の置かれた立場からすると、中央の人脈をたどって、陳情することが考えられる。陝西省出身の高崗は当時中共中央政府副主席であった。毛沢東に利用され、劉少奇を引きずり下ろそうとしたが失敗に終わり、結果的に毛沢東に切られる形で失脚し、自殺した[44]。しかし、それまでは毛沢東が彼を重用しており、彼自身も国家計画委員会主任を兼任していた。三門峡ダム建設が陝西省にダメージを与えることを十分に承知できた立場にあり、かつ影響力も発揮できる人物であった。三門峡ダム建設が動議されてから、陝西省が彼になんらかの形で、陳情していたと考えられる。しかし、不幸なことに、高崗は五四年二月の第七期四中全会で自己批判を余儀なくされ、その後自宅監禁の状況がつづき、八月一七日に自殺したのである。彼の失脚と死によって、陝西省は中央における有力な利益代弁者を失うことになったが、それ以上に陝西省の立場を悪化させたとも考えられる。というのも、高崗の失脚によって、彼の古巣である陝西省の幹部たちも余波をうけて、中央が推し進める政策に対して意見をつよく主張できなくなったと思われる。

② 問題の顕在化と解決策についての意見相違

五七年二月に三門峡ダムが着工されるが、その際のダム蓄水位は元の計画より一〇メートル高い三六〇メート

図１　三門峡ダム



ルとなっていた。それに対して、陝西省は上流における水土保全ができるとして、三門峡ダムの建設そのものが必要がないと主張したのである。五八年四月二一日から二四日まで周恩来は陝西省にゆかりのある国務院副総理彭徳懐と国務院秘書長習仲勲を連れて、三門峡入りした。三門峡での現場会議において、陝西省をはじめ、河南省、山西省、水電部、黄河水利委員会と三門峡工程局の責任者と専門家たちが出席し、発言した。陝西省からの出席者は三門峡ダムによる陝西省への被害を訴え、三門峡ダム計画の取り消しを求めた。陝西省の提案に対して、黄河下流にある河北省、山東省、河南省と江蘇省、安徽省という五つの省の土地と二億もの人口を守る洪水対策は、第一の任務であると再確認された。しかし、陝西省の要求も取り入れ、「西安市の安全を損害しない」という約束で建設案の変更がなされた。三門峡ダムの蓄水位は三六〇メートルの設計で、実際三五〇メートルで施工し、時期も区切って水位を高めていく案に決着がついた。この会議で彭徳懐と習仲勲も発言しているが、その内容は資料の関係上不明である。彼らがなんらかの形で陝西省

のために利益主張したのかもしれないが、陝西省を説得した可能性が大きい。というのも、周恩来が彼らを同行したのは陝西省を説得するためであったからである。

しかし、三門峡ダムが六〇年九月に蓄水を始めてから六二年二月の一年半の間に、ダムに一五億トンの砂堆積がたまった。**図1**で示したように、黄河は潼関という地点で支流渭河が流れ込む。さらに渭河の北に北洛河という支流がある。土砂は黄河主流三門峡から潼関までの河川のみならず、渭河と北洛河が黄河に流れ込むところにも堆積した。それによって支流からの水が黄河に流れず、豊かな農地が水没し、立ち退きが増加したことが陝西省政府に大きなインパクトを与えた。それをうけて、三門峡ダムの運用方法をそれまでの「蓄水拦砂」から「滞洪排砂」（特大洪水のみに備え、増水期においても排水し、砂を排出する方法）に切り替えられた。それでも、砂堆積が止まらなかった。同時に、「滞洪排砂」方式で運行すると排出された土砂が下流の河川の状況を悪化させることになった。そのうえ、三門峡ダムは元の設計にあった発電および港運の役割が果たせなくなった。

六二年四月に全国人民代表大会第二期三中全会において、陝西省の代表が第一四八号提案を提出し三門峡ダムに砂排泄の施工を要求した。同年八月二〇日から九月一日まで座談会の形で、水電部主宰のもと、中央関連部門、陝西省、河南省、山西省、山東省の水利庁、設計研究機関と三門峡工程局など八〇人が参加し議論が交わされたが、一致した解決策は出されなかった。(45)

この座談会において、三つの問題について意見が分かれていた。

第一は、ダムの運行方法である「蓄水拦砂」と「滞洪排砂」の有効性についてである。前者について三門峡工程局総工程師であった汪胡楨は確かに上流の砂堆積をもたらすが、早急に変える必要はないと主張する。それに対して、中流の砂堆積がダムそのものの破棄をもたらす可能性も孕んでおり、陝西省の立ち退き問題も大変な困難に直面していることを考えると、土砂をできるだけ排出できる後者の運行方法が良いと主張する技術者もいる。

第二に、黄河の土砂の問題をいかに解決するかについての意見の相違である。土砂を堰き止める大型、中型と小型のダムを支流でつくることで土砂を堰き止め、黄河の主流に流れ込む土砂を減らすという案が、黄河水利委員会の王化雲によって提起された。それに対して、このようなダムはいずれ短時間で堆積してしまうであろうという懸念が示された。また、長江水利委員会主任林一山が土砂を有効利用する案を提案した。土砂は中国語では「泥沙」というが、土地を豊かにする泥を活用するという目的で、泥水を引く工事を行い、それによって新たな農地を作り出すという構想である。

第三に、参加者の多くは三門峡ダムそのものの改造に着手すべきであることに同調したが、いかに改造するかについて意見が分かれた。水電部北京勘測設計院は、土砂の排出能力を高める「泄流排沙管道」を開通するという改造方案を提起した。しかし、どれぐらいの水と土砂を下流に流すかは意見が分かれた。

続いて、六三年七月一六日から三一日にわたって同じく水電部の主宰で討論会が行われた。この討論会には関連組織、地方政府と専門家ら一二〇人が参加し、二八本の報告や論文が提出された。この討論会では、主として三門峡ダムに砂を排出する改造工事をやるか否かについて議論が戦われた。

王化雲をはじめ、ダムの改造に反対する人たちは、改造工事を行った場合、三門峡ダムによって堰き止めていた土砂を排出し、下流の砂堆積を新たな引き起こす可能性がある。したがって、ダムの改造よりも上流にダムをつくり土砂を堰き止め、主流に流れないように防止すると主張する。それに対して、上流の砂堆積による陝西省の水没影響や立ち退きの問題は焦眉の急であり、早急にダムの改造を行い、そのなかで新たな運行方式を模索すべきであると反論する。また、この討論会では改造の具体的な方案についても議論した。しかし、この討論会でも一致した見解が得られなかった。

このように主管部門である水電部による利害調整はうまくいかず、政策過程が破砕化の様相を呈していた。そ

の背景に、三門峡ダムに積極的にかかわった汪胡楨や王化雲が三門峡ダムそのものの運用方式の変更や改造に強く抵抗していたことがある。また、水電部自身は大躍進運動のなかで着工した三百を超えるダムの大部分が完成できずに多くの問題を残した。このような水電部の失策が六四年一二月の会議においても周恩来に批判されているが、主管部門としての影響力が弱くなっていたものと思われる。

③ 最高指導層リーダー達の現地視察と下級組織の政策アピール

後述するように、三門峡ダムの問題が深刻化していく過程のなかで、最高指導層のリーダたちが頻繁に現地視察している。そのなかで、六四年春現地視察した鄧小平に対して、王化雲が自らの構想である上流で土砂を堰き止めるダムの建設をもちかけたのである。上述したように、このような考え方は多様な意見の一つにすぎなかったが、王化雲は中央のリーダたちの現地視察を接待する立場を利用してアピールしたのである。しかし、鄧小平がその案を水電部に打診したところ、水電部の銭正英と劉瀾波はその案に反対した[46]。主管部門と下級組織の意見の相違は鄧小平の打診以前に明らかになっていたものと思われる。というのは、王化雲の案は前述の座談会や討論会でも議論され、水電部がそれを熟知していたはずである。しかし水電部はそれを採用しなかった背景にその案に賛成しなかったからであろう。だからこそ、王化雲は現地視察にきた鄧小平にアピールする必要があったのかもしれない。

表1で示したように、五六年の鄧穎超が率いる全人代代表団の視察を皮切りに、六四年までの間に頻繁に中央からリーダーたちが現地視察を行っている。そのなかで三門峡ダムが完成前後の視察は成功を祝うためのものであったと思われる。資料の関係上、それぞれの視察について詳しい情報が得られていないが、三門峡ダムによる砂堆積の問題が顕在化したあとは問題解決を模索する視察であったといえる。このような視察の過程で、王化雲

表 1　最高指導層の現地視察

視察時期	視察者	行動
1956年 6 月	鄧穎超を団長とする全人大視察団	三門峡ダム視察
1958年 4 月21日～25日	国務院総理周恩来、副総理彭徳懐、秘書長習仲勲	三門峡ダム現場会議主宰
1958年10月26日	中央政治局委員、副総理李先念	三門峡ダム視察、1000名の幹部に対して国内外の情勢について講演
1959年 6 月 5 日から 6 日	副総理習仲勲	三門峡ダムの技術と安全問題について指示
1959年 7 月 5 日	全人大常務委員会副委員長、中国科学院院長郭沫若	工事現場や展示館などを視察、題辞や詩の作成
1959年10月21日～13日	周恩来	三門峡ダム現場会議主宰
1959年11月 3 日	最高検察院検察長張鼎丞と内務部長銭瑛、中華全国婦女聯合会副主席李徳全など100人あまり	三門峡ダム視察
1959年12月 4 日	最高人民法院院長謝覚哉	三門峡ダム視察
1960年 1 月12日	全人大常務委員会副委員長班禅額尓徳尼・確吉堅賛と全国政治協商会議副主席帕巴拉・格列朗傑	三門峡ダム視察
1960年 3 月23日	全人代常務委員会副委員長羅栄桓国務院副総理聶栄臻	三門峡ダム視察
1960年 4 月23日	国家主席劉少奇	三門峡ダム視察、ソ連の専門家を接見
1960年 5 月22日～23日	国家副主席董必武	三門峡ダム視察、題辞と詩の作成
1960年10月24日	国務院副総理陳雲	三門峡ダム視察
1961年 3 月 2 日	中共中央総書記鄧小平	三門峡ダム視察
1961年 3 月27日	全人大常務委員長朱徳	三門峡ダム視察
1961年10月 8 日	周恩来、副総理陳毅と夫人張茜、ネパール国王一行	三門峡ダム見学 周恩来は三門峡ダムで使えなくなった機械を丹江口ダムに利用と指示
1961年10月16日	中共中央書記処書記譚政	三門峡ダム視察
1962年 4 月 4 日	国務院副総理李富春と中南局書記陶鋳	三門峡ダム視察
1964年 4 月17日	中共中央総書記鄧小平、政治局委員、北京市市長彭真	三門峡ダム視察

筆者作成。出典：黄河三門峡水利枢紐志編纂委員会編『黄河三門峡水利枢紐志』257～258頁、中国大百科全書出版社、1993年、など。

による鄧小平へのアピールからも分かるように、下級組織にとって自らの意見を最高指導層にインプットするチャンスでもあった。同時に、最高指導層は現地視察によって現場からの意見聴取や状況の把握を行ったと考えられる。

④ 周恩来の強いリーダーシップ

(1) 三門峡ダム建設に慎重であった周恩来

周恩来は、次の三つの視点から、黄河における三門峡ダムの建設に慎重であった。すなわち、第一に、黄河の治理が困難を極め、複雑であるために黄河に関する調査が徹底していなかったこと。第二に、黄河の治理に大量の人力、物質と財力が必要であり、黄河の状況をしっかり把握した上で、国力に基づいて計画的に進めなければならないこと。第三に、長江、淮河、黄河と海河など中国の大きな河川はすべて治理する必要があるが、一斉にやれるものではなく、急を要するまたは比較的やりやすいところから始めなければならないこと。

たとえば、五三年八月、周恩来が政務院第一四八回政務会議において、「黄河を根治することは現在のところ軽率に提起してはならない。うまくいかなくて、手直すだけでも何万億人民元（旧人民幣）がかかるのだ」とクギを刺した。[47] 前述したように、同年三月に王化雲が北京で作成した二つの報告書が鄧子恢によって毛沢東に提出されていた。周恩来の発言はこのような動きを知ったうえで、牽制しようとしたものと考えられる。しかし、三門峡ダムが五四年一月の時点でソ連の対中国援助プロジェクトとして組み入れられた。その背景に、毛沢東をはじめ、陳雲や劉少奇などの最高指導層が三門峡ダムの建設に積極的であったからである。[48]

前述した水利部と王化雲が率いる黄河水利委員会との意見の相違に、水利部が堅持したのは周恩来のこのような慎重な考え方であったと考えられる。他方、王化雲が自らの上部組織である水利部を通さず、直接毛沢東にア

ピールする形で三門峡ダムの政策を押し進めていたことになる。ここに中国の政策過程において、周恩来が率いる官僚組織と毛沢東を中心とした中央政治局という二つのラインがあることがわかる。最高指導部内において劉少奇、陳雲も三門峡ダム建設に加担していたなかで、周恩来はそれに従うしかなかった。前述したように、もし高崗が失脚していなかったら、周恩来とともになんらかの形で役割を果たせたものと推測されよう。

(2) 利害調整を図る周恩来のロジック

いずれにせよ、三門峡ダムが決定されてから、周恩来は国務院総理という立場で三門峡ダムに直接かかわるようになった。とくに陝西省の反発によって改造を繰り返さなければならなかった過程のなかで、周恩来は五八年から六一年の間に通算三回、八日間にわたり三門峡ダムの所在地に滞在し、直接利害調整に当たっていた。

陝西省の砂堆積問題が深刻化するなかで、水電部の利害調整もうまくいかず、状況が膠着していた。そんな中、陝西省が毛沢東に直訴したところ、毛沢東は「いっそのこと（三門峡ダムを）爆破してしまえ」と漏らしたのである。(49)

周恩来主宰のもと、六四年一二月五日から一八日まで通称「治黄会議」が開かれ、一〇〇人を超える関連部門と地方政府の責任者、水利界の知名な専門家、黄河の専門家が参加した。この会議で、ダムの改造を抵抗する汪胡楨と王化雲の意見、黄河の水と土砂を有効利用できると主張する林一山に加え、河南省科学委員会副主任の杜省吾がダムの爆破を主張した。このような議論は究極のところ、次のような利害関係が絡んでいる。すなわち、三門峡ダムによって下流地域が受益者になっているが、中流の陝西省が砂堆積の被害を被っており、その被害の影響はやがて三門峡ダムそのものをも脅かす事態になりつつあった。にもかかわらず、受益する下流の省政府と三門峡ダムを建設した組織や関係者は現状維持を求める。それに対して、陝西省は現状の改善に三門峡ダムの手

直しを要求する。

周恩来は調整が難航するなかで「ダムの爆破」を示唆し、現状維持を主張する勢力に圧力をかけた形で議論を進め、妥協策を探っていた。約二週間にわたってあらゆる議論が出尽くしたところで、周恩来が一八日において会議を総括するスピーチをした。(50)

周恩来は、繰り返し利害関係者に全局的な観点を持つように求め、三門峡ダムの改造工事に同意するように説得した。

第一に、現状維持を主張する意見に対して、「黄河の自然状況は複雑であり、黄河を治理する規划がそんなにすばらしかったとは言い切れない。三門峡ダムプロジェクトは問題がないことはありえない」と強い口調で批判した。続いて、「問題を観察する際に、全局と関連させなければならない。全局的な観点が必要である」とたたみかけるように念を押した。しかし、同時に周恩来は「われわれは黄河の規划と三門峡ダムについて全面肯定もしなかければ、全面否定もしない」と三門峡ダム建設に関わった人たちのメンツ（面子）も保とうとした。

第二に、中流における砂堆積の深刻さに言及し、「漢中平原は農業基地のみならず、工業基地でもある。下流だけを顧み、中流を見ないのはいけない。下流を救うために漢中平原が水没してもかまわないというのはなおさらである。これは弁証法的な考え方ではない。うまくいかないと、中流も下流も被害を受けたらどうする？　なぜ別な角度から考えることをしないのか。もし三門峡ダム自身が堆積してしまった場合、洪水がきて、上流（中流）を水没し、それがやがて下流を水没する。そうなったら、下流で黄河が決壊しないことを保証できるか？　たとえ、決壊しなくても危険がともなう。われわれが問題を見る際に全局の観点が必要であり、比較しなければならない」。

第三に、問題解決に上流の水土保全に希望を託す楽観的な意見について、周恩来は「五年以内で上流の水土保

全ができるのか？　絶対に不可能である。五年以内で西北高原の水土が保全できると思うのか、首を切ってもできないと私は思う。私にそれをやれと言われても、私は頷かない仕事だ。なぜならそれは絶対に達成できない仕事だからだ」と述べた。その上で、砂堆積問題の解決に三門峡ダムを改造しなければならないと主張した。

最後に、「改造に反対する同志はなぜ下流の河川が改善されたことしか見ず、中流で悪い現象がおこっているのを見ないのか。西安工業基地に影響すれば、損失は何千万（人民）元どころでは済まない。西安とダム地域同志の心配にいかに答えるのか。水土保全と土砂を堰き止めるダムの建設が実現できるのはまだ遠い先の話だ。五年内で国が水土保全とダムをやれる投資は工面できないし、こんなたくさんのプロジェクトを完成できるはずはない。上流は動かせない。下流も動かない。それじゃ出口はないのだ。全局のことをよく考えてほしい。もちろん、私も改造工事は根本的に問題を解決できないことがわかっており、これはほかにいい方法がない状況での応急措置である」と関係者に改造工事への同意を求めた。

このように、周恩来は利害関係者に全局の観点を持つように求めたが、それは主として現状維持の勢力への説得であった。ある意味で、水電部による利害調整の段階から解決策は明白であったが、決断できなかった背景に、現状維持を求める三門峡ダムの提案者や受益者の抵抗が大きかったものとうかがえる。そうした抵抗に対して、周恩来はダムの爆破をにおわせながら、抵抗勢力のメンツも保つ形で説得したである。

ここに、コンセンサスの形成に周恩来のような強いリーダーシップの存在が必要であること、また利害関係者を説得する過程において「全局の観点」が一つのツールとしてしばしば利用されることが明らかになった。

五　三門峡ダムをめぐる新たな利害関係と意見相違

①「四省協定」とダムの新たな運用方法

六四年一二月の「治黄会議」をうけて、三門峡ダムの改造工事が六五年一月に着工された。具体的に、水流を通すトンネル二本と、発電用に造られた水を引く鋼管四本を土砂の排出用に作り替える、「両洞四管」と称される工事であった。しかし、それが周恩来が指摘したように最善の解決策ではなかった。改造工事が六六年五月に完成したが、六七年と六八年連続して黄河の水が渭河に流れ込み、砂堆積や堤防の決壊で大面積の土地が水没、漢中平原の工業と農業に大きな打撃を与えた。

そこで周恩来の指示によって、六九年六月一三日から一八日まで山西省、陝西省、河南省と山東省が一堂に会して会議を開いた。[51] そこで、三門峡ダムの第二次改造を実施することとダムの運用原則に関する取り決めが交わされた。いわゆる「四省協定」である。「四省協定」のなかでとくに発電に関する取り決めが重要であり、後の利害関係に大きな影響を与えた。すなわち、増水期には発電用の水位を三〇五メートル、必要な場合は三〇〇メートルに低くする。非増水期の発電水位は三一〇メートルとする取り決めである。

第二次改造が六九年一二月に始まった。七三年に改造工事が完了し、中流における土砂堆積が緩和した。七五年から七八年に五台の総発電量二五万キロワットの発電機を設置し、発電生産を開始した。というのも、七四年にダムの運用方法が従来の「滞洪排砂」から「蓄清排洪」という方法に切り替えられ、ダムの総合利用、つまり発電が可能になったのである。「蓄清排洪」というのは、非増水期には土砂をダム内に留め、清い水を排出する。洪水時には旧年中にダム内で堆積していた土砂を排出する。これによって、ダム内の砂堆積を一定に保つことができた。また、非増水期には発電もできるというメリットがある。

しかし、この運用方法では、発電のために高い水位が必要であり、非増水期の平均蓄水位は三一六・二六メートル、最高蓄水位が三二六メートルに達した。一年に増水期時だけ土砂を排出し、長期にわたって高い水位が保

たれることで、潼関以下の河川の土砂の排出能力が弱くなった。それによって、「潼関高程」が一定に保たれ、渭河の砂堆積が慢性的なものとなった。「潼関高程」というのは水利学上の特有名詞であり、黄河が陝西省潼関という場所を流れる時の水位を表す。渭河が潼関で黄河に流れ込むが、もし黄河の水位が高ければ、渭河の水流が緩くなり、水中の土砂が沈殿し堆積を形成する。[52] 特に、八六年以降、上流からの水量と増水期で発生する洪水の回数が減少した。その結果、増水期に土砂を排出させる十分な流れはないため、「潼関高程」の水位が徐々に高くなっていく。

②「大局」より「小局」の重視——問われる中共の力量

(1) 被害者陝西省の立場——洪水被害と立ち退き住民による反抗

「潼関高程」水位への懸念から、陝西省は一貫して自らの意思を表明している。二〇〇二年においても政治協商会議に提案している。[53]「潼関高程」の水位向上による渭河への被害が二〇〇三年において顕在化した。二〇〇三年八月二四日から一〇月五日まで渭河流域で五〇年ぶりの大洪水に見舞われた。約五〇〇万人が被災し、直接経済損失が二三億人民元であった。二〇〇四年二月四日に全人代の陝西省代表一五名が連名で全人代に対して、三門峡ダムの蓄水停止と発電停止を求めた。[54] 続いて、三月五日、全国政治協商会議の陝西省委員も連名で、徹底的に渭河の水害を解決するために、三門峡ダムの発電停止を求めた。[55]

陝西省の三門峡ダムの発電停止要求には次ぎのような原因があった。三門峡ダムは本来五機五〇〇〇キロワットの発電機があった。その後新たに二機が増設され、それぞれ水利部と黄河水利委員会に所属する。そこで、三門峡ダムを管轄する三門峡水利枢紐管理局は既存の五〇〇〇キロワットの発電機を一機六〇〇〇キロワットに改め、増えた一〇〇〇キロワットで得られる利益を自分のところのものにした。[56] 三門峡ダムが発電能力を維持する

ためには高い水位が必要となるが、非増水期には蓄水位が高く、増水期には水位が下げられないため、渭河の洪水は潼関まで押し流すことができない。したがって、渭河流域で小規模の洪水でも大きな洪水被害になる。そこで三門峡ダムは発電を停止し、永年水と土砂を流すというのが陝西省の要求である。

また、三門峡ダムの立ち退き問題が陝西省の党と政府を苦しめるもう一つの要因であった。三門峡ダムによって立ち退く住民の八割が陝西省内にあり、渭河流域に住む人々であった。三門峡ダムが着工するのと時を同じくして、立ち退き住民は、下流の人民のため国家建設のためにと動員され、新疆ウイグル族自治区や甘粛省などの辺鄙な地域へ送り込まれた。しかし、住民たちが苛酷な環境に適応せず、そのうえ、三門峡ダム自身は設計の変更や改造によって蓄水位が三六〇メートルより低いものになったため、水没されずに済んだ土地もあった。人々は豊かな故郷の土地を求めて、政府の阻止をくぐり抜け自力で陝西省に戻ってくる、いわゆる「返遷」である。しかし、故郷の土地は人民解放軍や国営の農場によって占有されていた。立ち退き住民と軍や政府との対立構図ができあがり、立ち退き住民が反抗を繰り返した。陝西省の党と政府はそうした「返遷」した立ち退き住民への対処に一貫して悩まされてきた。八〇年代半ばにおいて、立ち退き住民が組織的に西安市の目抜き通りでデモを行い、省政府を包囲し、交通を七日間も寸断させたのである。それが中央最高指導層までも脅かせることになった。[57] 中央聯合調査組が派遣されたが、立ち退き住民の悲惨な生活ぶりに、組長である国務院秘書長助理孫岳が涙ながらに謝った。調査組が中央に提出した報告書に「問題は解決しなければならない時にきた（「問題已経到了非解決不可的時候了」）と強調した。その結果、中央が四〇万もの立ち退き住民の置かれた立場をみとめ、彼らに土地を確保するように直接指令を出し、軍と国営農場に土地の一部を返却するように要求した。[58] 立ち退き住民が立ち退く以前は一人あたり八ムーの土地があったが、その半分の四ムーの土地しか与えられない。しかし、九〇年代に入り、地元政府はいずれ戻ってくる立ち退き住民のために土地を確保するという名目で、二ムーの土地を取

り上げた。地元政府がその土地を請け負う形で地元の農民に貸し出し利益をむさぼっている。一方土地が不足する立ち退き住民は土地を請け負った農民から土地を又借りしなければならず、新たな対立の構図ができあがった。立ち退き住民は陳情（「上訪」）を繰り返し、陝西省の党と政府はそれに直面しなければならなくなった。[59]

このような陝西省の置かれた立場と起因について、陝西省水利庁副庁長洪小康が次ぎのように指摘している。すなわち、「三門峡ダムの問題は四〇年間続いてきており、積み重ねてきた問題がもはや陝西省では解決できるものではなくなった。矛盾の発展は完全に三門峡（関係者）が自身と下流の利益しか顧みないためである」。[60]

(2) 受益者河南省の立場――三門峡ダムのもたらす利益の継続享受

一方、陝西省の動きと立場について、受益者である河南省と三門峡水利枢紐管理局は静観してはいない。陝西省の全人代代表の動きを受けて、河南省全人代代表三二名が連名で同じ会議に対して『合理利用三門峡ダム』の議案を提出した。[61] この議案は次ぎの三つの点から三門峡ダム存続の必要性を唱え、陝西省の意見に真正面から対抗している。第一に、三門峡ダムは治黄プロジェクトのもっとも重要な構成部分であり、黄河下流地域の洪水と流氷対策を担い、河北省、河南省、山東省、安徽省と江蘇省の五つの省を含む二五万平方キロメートルにわたる土地と、約二億人の生命と財産の安全を守っている。第二に、三門峡ダムが運行して四〇年あまり、ダム地域において独特の生態環境を形成している。もし簡単に三門峡ダムの貯水を停止したり水位を低めたりすると、必ず現在の生態環境を破壊することになり、新たな災害をもたらしかねない。そのうえ、三門峡ダムのもとで都市が発展しており、ダムを破棄した場合、経済的社会的な問題も引き起こす可能性がある。第三に、二〇〇三年の渭河下流の洪水は三門峡ダムが起因であるという考え方は非常に誤りである。三門峡ダムが完成した初期において「潼関高程」に一定の影響を与えたが、しかし、二回の改造と「蓄清排洪」の運行方式によって、現在はもはや

「潼関高程」に影響を与えない。二〇〇三年の渭河の大洪水はむしろ自身に原因があったからであって、三門峡ダムに罪をかぶらせるべきではない。

また、三門峡ダムによって成長した河南省三門峡市は二〇万あまりの人口を抱え、三門峡ダムの破棄によってもっともデメリットを受けるアクターとなる。三門峡市指導者が水利部調査組に対して、「三門峡ダムの水位低下は市の経済と社会発展に大きな影響を与える」と訴えた。具体的に次ぎの三点があげられている。第一に、三門峡ダム沿岸地域の地下水位とダム運行水位が密接に関連しており、水位を低くすることはダム地域九三万人の用水問題を引き起こし、市区三〇万人に飲用水を供給できなくなる。第二に、水位が低くなった場合、水面下にあった土地が浮上し耕地となるため、ほかの地域に立ち退きされた一五万の農民たちが戻ってくる可能性があり、新しい社会的な不安定要素になりかねない。第三に、三門峡市は三門峡ダムから直接水供給をうけている企業が二一個あって、全市の企業固定資産の六三パーセントを占めており、それらの企業に水供給がなければ正常に生産ができない。(62)

そして、三門峡ダム水利枢紐局も三千人の技術者と労働者を抱えているため、三門峡ダムの水位が低くすることによって発電ができなくなるのみならず、技術者と労働者の再就職の問題も突きつけられている。(63)

このように、河南省をはじめとする受益者はそれまでの三門峡ダムのもたらした利益を継続して享受することを求めており、陝西省の要求と真っ向から対立するものである。河南省と陝西省の立場を代弁するのは全人代の代表だけではなく、技術者もその責任を果たしている。たとえば、陝西省にある西安理工大学教授曹如軒は一貫して陝西省の立場に立ち、「潼関高程」を二メートル低くすることを目標に掲げ、三門峡ダムの運行方式の変更を求める。一方、河南省にある黄河水利委員会や三門峡ダム水利枢紐局の技術者をはじめ、黄河水利委員会の研究助成をもらっている技術者も三門峡ダムの存続を求める。このような立場の違いが技術的なデータにも現れて

いる。たとえば、水利部が清華大学、中国水電科学院、黄河水利委員会と西安理工大学の四つの部門に、三門峡ダムの排水による「潼関高程」への影響について研究を依頼した。しかし、四つの部門が大きく異なる研究結果を提出した。西安理工大学は五年で「潼関高程」が三・五メートル低くなるというもっともな研究結果であったのに対して、黄河水利委員会はたったの一メートルという結論を出した。[64]

このような動きは、周恩来がかつて利害調整にあたって強調した「大局」の理念が希薄化していることの現れであろう。中国の政策過程における「大局」の理念が通用しなくなった場合、前面に押し出される「小局」の利益をいかに合理的に調整するのか、中共支配の力量が問われている。

③ 水利部内の意見相違とつよいリーダーシップの不在

前述したように、三門峡ダムの利害調整は周恩来のつよいリーダーシップによってなされた。今日、三門峡ダムをめぐる利害対立が再燃しており、対策が見つからないまま状況が膠着している。その背景に、主管部門である水利部内において三門峡ダムの破棄問題について意見が分かれていることがある。

二〇〇三年夏渭河大洪水をうけて、一〇月一一日、水利部副部長索麗生が中心に河南省鄭州市で「潼関高程控制及三門峡水庫運作方式専題調研会」が開かれ、技術者のほかに、山西省、陝西省と河南省の関連部門も参加した。この鄭州会議において索麗生は、「三門峡ダムが大きな効果と利益をもたらした。しかし、それはダム地域と渭河流域の利益を犠牲にした上で得られたものである。渭河の大洪水の主要な責任は三門峡ダムにある」と指摘した。そのうえで、三門峡ダムの運行方式の変更を求めた。[65] また、その直後一七日から一八日において、北京で水利部が再び中国工程院と共同で「潼関高程」の問題について議論した。ここにおいても、索麗生の提起した三門峡ダムの運行方式の変更が支持された。[66]

一方、水利部長である汪恕誠が水利部の内部資料において次ぎのような見解を示している。[67] すなわち、第一に、三門峡ダムの建設は確かに人と自然の関係を正確に認識し処理することができず、土砂の自然法則に反したため、黄河潼関の生態環境の破壊をもたらした。この教訓は深刻である。三門峡ダムは元の生態環境を破壊したが、しかし同時に四〇年あまり運行した三門峡によって新たな生態環境が形成されている。もし簡単に三門峡ダムを破棄すれば、現在の生態バランスを崩すことにもなりかねず、新たな危害を与えることになる。これについては充分な認識を持つべきであり、特に慎重な態度を持つべきである。第二に、目下「潼関高程」を二メートル低くするという目標を掲げることができる。この目標の実現にあたって、総合的な治理、重点突破の方法を採用する必要がある。たとえば、ダムに流れ込む砂の量を減らす、河川の曲がりくねった所をまっすぐに直す、などがある。もちろん、三門峡ダムの運行方式の変更も水位を低める重要な措置の一つである。「潼関高程」が低くなったあとに、状況を鑑み新しい治理目標を定める。

このように、汪恕誠は三門峡ダムの教訓について言及しつつも、渭河流域大洪水の起因が三門峡ダムにあることを明言しなかった。その上、索麗生の提起した三門峡ダム運行方式の変更には慎重で、河川の全体的な治理を優先すると考える。また、汪恕誠は河南省の主張と同じように、三門峡ダムの運行方式の変更が新たな生態環境の破壊をもたらすことについて懸念を示した。

六　おわりに

三門峡ダムの政策過程において二つのアリーナが存在しているとみることができる。政策過程にかかわるアクターが働きをする「圏内」と、政策過程から排除されるアクターで形成する「圏外」という二つのアリーナであ

る。「圏内」と「圏外」のそれぞれの動きと両者の相互作用によって政策が形成されていくと考えられる。

第一に、政策過程における「政策唱道者」の役割とトップリーダーの関係。三門峡ダムの建設は黄河水利委員会主任王化雲による毛沢東へのアプローチから始まった。王化雲が役割を果たせた背景に、毛沢東の政策過程における情報収集の手法によるところが大きい。つまり、毛沢東は現地視察に際して中央主管部門の幹部を同行せず、現場から直接情報収集を行う。これは上から下へ指令が降りていく官僚組織の構造と異なって、毛沢東のやり方は直接現場の幹部に政策提案の機会を与える。一方、現場の幹部はトップリーダーの権威を借りることもでき、その期待に答えるべき政策を唱導し、実行していく。このような政策唱道者とトップリーダーの関係は、長江における毛沢東と林一山の関係においてもみられ、中国の政策過程の一つの特質であるといえよう。

第二に、最高指導層による頻繁な現地視察も一つの特色であるといえる。三門峡ダムの問題が顕在化した後に、劉少奇や鄧小平など最高指導層の幹部が三門峡ダムを視察し、地方幹部と王化雲らに接触している。最高指導層の視察は官僚組織に頼らない現場の声を直接政策にインプットすることができる。言い換えると、最高指導層の視察に案内や報告する機会が得られ、その際に自らの政策要求を行うことができるのは「圏内」のアクターに限られる。また、最高指導層は現地視察の機会を利用して、現場のアクターを説得し、直接利害調整を図ることもできる。

第三に、政策決定の背景における政治的な要素が重要な意味をもつ。三門峡ダムの場合、技術についての異議があったにもかかわらず、ソ連型社会主義建設の傾倒からソ連技術者の技術案に対して反論を行うことができなかった。また、「圏内」の政策に反対を行うアクターに対して、「右派」というレッテルを張ることで政治的に不利な立場に追い込み、やがて「圏内」から排除していく構造がみられた。「圏内」に残るアクターはその政策に賛成するか否かにかかわらず、政策の遂行にかかわることを余儀なくされる。そして、さまざまな政治運動のな

かで、利益に関する主張が政治化される恐れから、利害相関者でありながらも利益主張ができなかった。八〇年代における陝西省政府に対する立ち退き住民の反発は、利益主張が政治化される危惧が薄れたためであると考えられる。

すなわち、さまざまな政治運動のなかで、人々は常に政治的迫害が加えられる脅迫観念にさらされていた。このような脅迫観念のもとで、「圏内」の意見に同調しない「圏外」のアクターや利害相関者が自らの意見や利益を放棄せざるを得なかった。それによって、政策が「圏内」のアクターによって形成され実行されていく。このような政策過程はある意味でもっとも中国的特色を有している。リーバサルとオクセンバーグが指摘する八〇年代の中国の政策過程における「破砕化」の特徴は、まさに、そうした政治的なたがが緩んだ際に起こる現象であると指摘できよう。(68)

第四に、周恩来のつよいリーダーシップによる利害調整。水利部門と電力部門に見られた建国初期における官僚組織間の利害関係、ダム建設における上流と下流の利害関係について、周恩来のつよいリーダーシップがなければ解決しえないものであったと思われる。周恩来が利害調整にあたってしばしば利用するロジックは、「小局」が「大局」に従うというものであった。そこには「小局」の利益が保障されるというよりも、「小局」の利益を取り上げるかわりに、「大局」の利益を実現させるというロジックである。言い換えると、「小局」の利益も保障されるという利害調整のメカニズムが構築されないなかで、「小局」を説得し「大局」に従わせるには、周恩来のようなつよいリーダーシップがなければ達成されないものである。今日の三門峡ダムの破棄をめぐる陝西省と河南省の利害対立に、水利部自身の内部にも意見が分かれたまま解決できていない。その背景に、周恩来のようなつよいリーダーシップの不在と利害調整メカニズムの未構築があるといえよう。

第五に、「圏内」が「圏外」またはその他大多数のパブリックを説得するには、危機意識の植え付けがなされ

る。同時に国家建設というビジョンの達成を通して権威の獲得も図ろうとする。洪水の被害という危機が前面に打ち出される形で、ダム建設の必要性が唱えられる。また、「聖人出、黄河清」というスローガンから見られるように、中国歴史上の皇帝や国民党政権が治理できなかった黄河を共産党の手によって根治するというビジョンを掲げ、その達成によって自らの正当性を獲得するという意図が明らかであった。

第六に、「圏外」アクターはそれぞれの置かれた立場から政策過程へ関わろうとする。黄万里のように最高指導層への「上書」を通して自らの主張をインプットする。利害相関者である立ち退き住民は、三門峡ダムが遙かに離れたところにあることもあって、ダム建設そのものへの反対よりも、地元政府陝西省への反発を通して自らの権益を主張していく。このような反発に直面する陝西省は最高指導層や全人代に対して、三門峡ダムの改造や運行停止を求める。

本研究を含む筆者の一連の研究は、中国の政策過程が「圏内」と「圏外」という二つのアリーナにおいて形成されることを明らかにした。この政策過程のメカニズムは中共の支配体制そのものの構造でもあると考えられる。

第一に、「党群関係」（「党と大衆の関係」）と「幹群関係」（「幹部と大衆の関係」）において見られる党の一部のエリートがすべてを支配する構造である。中共が政策形成と決定の中枢にあり、一般大衆がその外延に置かれているため、党は一つのアリーナで、大衆で形成するアリーナが別に存在し、政策形成に直接影響力を持たない。また、約七千万人を超える党員がいるにもかかわらず、政策形成にかかわることができるのはごく一部のエリートでしかない。その大多数の党員は普通の非党員の一般大衆とは何ら変わらず、党内における政策決定過程から疎外されている。

第二に、政治的迫害への脅迫観念によって、異議申し立てや利益を主張する大衆を「圏外」へ排除し、「圏内」のパワーを強めていく構造である。中共は「階級闘争」というイデオロギーを武器にさまざまな政治運動を繰り

広げた。その結果、迫害を避けるために中共支配に服従し、追随する者が「圏内」に生き残れる体制を作り上げた。しかし、「階級闘争」から「経済建設」に路線を転換した中共は、「圏外」アクターの異議や利益主張に対して政治迫害を行う手法の利用が困難になってきた。とはいえ、「階級闘争」というイデオロギーを放棄していないため、党内と党外にかかわらず、中国政治において、政治的迫害によって異議を押さえ込み、「圏内」から「圏外」へと排除していく構造が依然として中共支配の一つの特色である。このような特色を有するメカニズムが中共支配を強靱なものにしているといえよう。

「付記」本研究は稲盛財団研究助成金の援助を受けた。ここに記して感謝の意を表したい。

（1）袁隆「一九五二年毛沢東黄河故道行」『党史博覧』二〇〇三年第一二期。袁隆は五二年当時黄河水利委員会党委副書記、河南省黄河河務局局長を務めており、王化雲の指示を受けて、毛沢東を黄河に案内する一行に加わった。

（2）王化雲「毛主席視察黄河記」、『河南日報』一九五七年三月二十八日。

（3）侯全亮著『一代河官王化雲』一六二頁、黄河水利出版社、一九九七年。

（4）同右、侯全亮著『一代河官王化雲』一六六頁、黄河水利出版社、一九九七年。または前掲、袁隆「一九五二年毛沢東黄河故道行」『党史博覧』二〇〇三年第一二期。

（5）同右、袁隆「一九五二年毛沢東黄河故道行」『党史博覧』二〇〇三年第一二期。

（6）『黄河三門峡水利枢紐志』二八五頁、中国大百科全書出版社、一九九三年。

（7）林一山、楊馬林著『功盖大禹』八二～八三頁、中央党校出版社、中央文献出版社、軍事科学出版社、江蘇文芸出版社、海南出版社、一九九三年。または、袁隆「一九五二年毛沢東黄河故道行」『党史博覧』二〇〇三年第一二期。

（8）謝泳「思想改造運動的起源及対中国知識分子的影響」http://www.tecn.cn（天益網）、二〇〇九年一月一〇日アクセス。または、謝泳「一九四九年後知識精英与国家的関係――従院士到学部委員」http://www.tecn.cn（天益網）、二〇〇九年一月八日アクセス。

(9) 前掲、侯全亮著『一代河官王化雲』一七〇頁、黄河水利出版社、一九九七年。
(10) 拙稿、「中国における公共政策の形成過程――三峡ダム建設の是非をめぐる論争」『教養論叢』慶應義塾大学法学研究会編、第一一六号、二〇〇二年一月。
(11) 黄河水利委員会勘測規划設計研究院編『黄河水利水電工程志』一八三頁、河南人民出版社、一九九六年。
(12) 同右、黄河水利委員会勘測規划設計研究院編『黄河水利水電工程志』一八三～一八四頁、河南人民出版社、一九九六年。または、荆観嘉「三門峡枢紐是怎様建成的」『文史春秋』二〇〇六年第八期。
(13) 銭正英「解放思想、実事求是、迎接二一世紀対水利的挑戦、一九九九年九月二四日」、銭正英が水利部建国五〇周年大会で行ったスピーチである。『中国水利』一九九九年一〇月。
(14) 「黄河流域規划弁公室」の成立時期について、『中国水力発電史』（第一冊、四〇八頁、中国電力出版社、二〇〇四年）は一九五四年一月としているが、一九五四年一月に「黄河資料研究組」が成立し、四月にこれが「黄河流域規划委員会」に改組されたとあるのは次の著書である。『黄河三門峡水利枢紐志』二八六～二八七頁、中国大百科全書出版社、一九九三年。
(15) 前掲、侯全亮著『一代河官王化雲』一八六頁、黄河水利出版社、一九九七年。
(16) 曹応旺著『周恩来与治水』七八～八〇頁、中央文献出版社、一九九一年。
(17) 同右、曹応旺著『周恩来与治水』七八～八〇頁、中央文献出版社、一九九一年。
(18) 董志凱、呉江著『新中国工業的奠基石』一四七から一四八頁、広東経済出版社、二〇〇四年。
(19) 当時の水利部長李葆華は温善章宛ての手紙のなかで、最高指導層における意見の相違があり、豊かな土地を失うことへ懸念があることを明らかにした。すなわち、「あなたが考慮している問題は実に重要な問題である。中央でも何人かの同志が三門峡ダムの水位を高くする必要はなく、立ち退きを少なくし、発電も少なくすると考えている。われわれがこの問題について検討している」。李文凱「反思三門峡工程――〝中国第一壩〟的決策逻辑」『南方週末』二〇〇三年一一月二七日。
(20) 楊慶安「黄河三門峡工程的決策与経験教訓」『黄河三門峡水利枢紐志』四五二頁、中国大百科全書出版社、一九九三年。

(21) 李鋭（黄河規划委員会委員）「学習黄河総合利用規划的経験」『人民日報』一九五五年八月二日。
(22) 周恩来「在治理黄河会議上的講話一九六四年一二月一八日」黄河水利委員会黄河志総編輯室『河南黄河志』内部発行、四七五頁、一九八六年。または『黄河三門峡水利枢紐志』三八五～三八八頁、中国大百科全書出版社、一九九三年。
(23) 鄧子恢（中華人民共和国副総理）「関於根治黄河水害和開発黄河水利的総合規划的報告一九五五年七月一八日第一期全国人民代表大会第二次会議）」、同右、黄河水利委員会黄河志総編輯室『河南黄河志』内部発行、四六三頁、一九八六年
(24) 前掲、侯全亮著『一代河官王化雲』一八一頁、黄河水利出版社、一九九七年。
(25) 「千年夢想要実現」『人民日報』一九五五年七月二〇日。
(26) 前掲、侯全亮著『一代河官王化雲』一八六頁、黄河水利出版社、一九九七年。
(27) 「破棄三門峡水庫？」『華商報』二〇〇三年一一月一日。
(28) 前掲、『黄河三門峡水利枢紐志』三一四頁、中国大百科全書出版社、一九九三年。
(29) 前掲、李文凱「反思三門峡工程――〝中国第一壩〟的決策逻輯」『南方週末』二〇〇三年一一月二七日。
(30) 許水涛「黄万里与三門峡工程的旷世悲歌（上）」『武漢文史資料』二〇〇七年第二期。
黄万里は五七年六月の会議においてもこの考えについて発言している。本刊編輯部整理「三門峡水利枢紐討論会」『中国水利』一九五七年第七期。
(31) 前掲、鄧子恢（中華人民共和国副総理）「関於根治黄河水害和開発黄河水利的総合規划的報告一九五五年七月一八日第一期全国人民代表大会第二次会議）」黄河水利委員会黄河志総編輯室『河南黄河志』内部発行、四六三頁、一九八六年。
(32) 黄万里「花丛小語（小説）」『人民日報』一九五七年六月一七日。
(33) 本刊編輯部整理「三門峡水利枢紐討論会」『中国水利』一九五七年第七期。本刊編輯部整理「三門峡水利枢紐討論会（続）」『中国水利』一九五七年第八期。
(34) 趙誠著『長河孤旅：黄万里九十九年人生沧桑』一四二～一四三頁、長江文芸出版社、二〇〇四年。

(35) 前掲、『黄河三門峡水利枢紐志』一二四頁、中国大百科全書出版社、一九九三年。
(36) 本刊編輯部整理「三門峡水利枢紐討論会」『中国水利』一九五七年第七期。本刊編輯部整理「三門峡水利枢紐討論会（続）」『中国水利』一九五七年第八期。
(37) 「党外人士在中共河南省召開的座談会上　批評水利工作中的教条主義」『人民日報』一九五七年六月一一日、または『河南日報』一九五七年六月四日。
(38) 尚蔚「忍対黄河哭禹功」戴晴、薛炜嘉編『誰的長江――発展中的中国能否承担三峡工程』二〇七頁、オックスフォード出版社、一九九六年。尚蔚は李賦都の発言が「一九九二年鄭州にある黄河委員会趙偉安工程師へのインタビュー」で得られたものであると注釈三〇に記している。
(39) 前掲、侯全亮著『一代河官王化雲』一八二頁、黄河水利出版社、一九九七年。
(40) 「堅持接比例原則調整国民経済一九七七年三月二一日」、陳雲が中共中央政治局会議において行ったスピーチである。『陳雲文選（一九五六～一九八五年）』、二三一頁、人民出版社、一九八六年。
(41) 前掲、侯全亮著『一代河官王化雲』一八二頁、黄河水利出版社、一九九七年。
(42) 『中国水力発電史』第一冊、一二二～一二三頁、中国電力出版社、二〇〇四年
(43) 「高崗饶漱石反党反革命集団」（「高崗事件」）とは、建国以降中共党内初めての「反党反革命集団」として中央政府副主席高崗と組織部長饶漱石が粛清され、その部下をはじめ多くの幹部が連座された事件である。
(44) 趙家梁、張暁霽共著『半截墓碑下的往事――高崗在北京』大風出版社、二〇〇八年。
(45) 前掲、『黄河三門峡水利枢紐志』一二一～一二四頁、中国大百科全書出版社、一九九三年。
(46) 前掲、曹応旺著『周恩来与治水』八七頁、中央文献出版社、一九九一年。
(47) 同右、曹応旺著『周恩来与治水』七六頁、中央文献出版社、一九九一年。
(48) 陳雲は一九七九年三月二一日中央政治局工作会議において、ソ連による一五六項目のプロジェクトのなかで、自らが三門峡ダムを取り扱ったと認め、あれは失敗した教訓であると指摘した。出典：王新民「拷問二〇〇三渭河特大洪水」『報告文学』二〇〇四年第三期。
(49) 前掲、曹応旺著『周恩来与治水』八七頁、中央文献出版社、一九九一年。

(50) 前掲、周恩来「在治理黄河会議上的講話一九六四年一二月一八日」黄河水利委員会黄河志総編輯室『河南黄河志』内部発行、四七五頁、一九八六年。または『黄河三門峡水利枢紐志』三八五～三八八頁、中国大百科全書出版社、一九九三年。

(51) 前掲、『黄河三門峡水利枢紐志』一三五～一三八頁、中国大百科全書出版社、一九九三年。

(52) 「廃棄三門峡水庫？」『華商報』二〇〇三年一一月一日。

(53) 前掲、李文凱「反思三門峡工程――〝中国第一壩〟的決策逻辑」『南方週末』二〇〇三年一一月二七日。

(54) 「陝西省一五名代表提案建議三門峡水庫停止蓄水」http://www.china5e.com、二〇〇四年二月四日（中国能源網）、二〇〇七年七月一九日アクセス。

(55) 「在陝委員昨向全国政協一〇届二次会議提交了第一份提案――三門峡停止蓄水徹底解決渭河水患」http://www.hwxfsb.com、二〇〇四年三月八日（黄河水土保持西峰治理監督局）、二〇〇七年七月一九日アクセス。

(56) 前掲、王新民「拷問二〇〇三渭河特大洪水」『報告文学』二〇〇四年第三期。

(57) 拙稿、「中国における水力開発と利益再配分――ダム立ち退き住民への補償問題を中心に」慶應義塾大学法学研究会編『法学研究』第七九巻第三号、平成一八年三月。

(58) 冷夢著『黄河大移民――三門峡移民始末』八三～八六頁、陝西旅遊出版社、一九九八年。

(59) 「三門峡移民的回帰土地之路」『中国新聞週刊』二〇〇八年一月七日。または、前掲、王新民「拷問二〇〇三渭河特大洪水」『報告文学』二〇〇四年第三期。

(60) 同右、王新民「拷問二〇〇三渭河特大洪水」『報告文学』二〇〇四年第三期。

(61) 「三二名河南全国人大代表提交議案：三門峡水庫廃不得」http://www.china5e.com、二〇〇四年三月一一日（中国能源網）、二〇〇七年七月一九日アクセス。

(62) 「渭河水患災起三門峡？炸壩懸念背後的利益博弈」『東方早報』二〇〇三年一一月二六日。

(63) 同右、「渭河水患災起三門峡？炸壩懸念背後的利益博弈」『東方早報』二〇〇三年一一月二六日。

(64) 同右、「渭河水患災起三門峡？炸壩懸念背後的利益博弈」『東方早報』二〇〇三年一一月二六日。

(65) 常望江「黄河大合唱之一：説不尽的三門峡」『中国三峡建設』二〇〇七年第三期。または、前掲、王新民「拷問

二〇〇三渭河特大洪水」『報告文学』二〇〇四年第三期。

(66) 同右、常望江「黄河大合唱之一：説不尽的三門峡」『中国三峡建設』二〇〇七年第三期。または、前掲、王新民「拷問二〇〇三渭河特大洪水」『報告文学』二〇〇四年第三期。

(67) 前掲、「渭河水患災起三門峡？炸壩懸念背後的利益博弈」『東方早報』二〇〇三年一一月二六日。

(68) Kenneth Lieberthal and Michel Oksenberg, *Policy Making In China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton: Princeton University Press, 1988.