

## 林秀光君博士学位請求論文「現代中国の国家建設における資源、リスク、および権力——三峡ダム計画をめぐる歴史と政策過程」 審査報告

三峡ダムは、中国の党・政府がその威信をかけ、長江中流域に位置する湖北省宜昌市三閘坪に建設した鉄筋コンクリートの巨大ダムである。世界最大の水力発電所が併設されているが、洪水調節もまたこのダムの果たす重要な機能である。この巨大ダムをめぐるのは、現在でもその安全性、膨大な数の立ち退き住民の生活、水没した数々の文化財の扱い、生態系に与える影響などをめぐって議論が絶えない。三峡ダム建設プロジェクトは、100年以上も前に孫文によって構想され、その後国民政府が計画を進めるが、同政府は着工にこぎつけることなく、中国大陸から撤退した。1949年に中国共産党によって中華人民共和国が建国された後、同党は三峡ダムプロジェクトを引き継ぎ、建設計画に着手するも、洪水防除と発電のいずれを主目的とするか、戦争が生じた場合に安全をいかに確保するか、巨額の資金をいかに調達するかななどの問題をめぐって、計画はたびたび浮沈し一進一退を繰り返した。最高指導層はもちろんのこと、水利部、電力部、交通部などの政府のいくつもの機関、人民解放軍、および湖北省、四川省、重慶市などの地方政府を巻き込んだ議論が数十年の長きにわたって延々と続いた末、ようやく1992年の全国人民代表大会（全人代）で数多くの批判票を出しながらも建設計画が採択され、翌年に工事が始まり、2009年に完成をみた。

国家権力と巨大水利事業の関係は、中国史研究においてはお馴染みのテーマであり、古代から現代に至るプロジェクトについて、数多くの研究が蓄積されてきた。それは、多すぎても少なすぎても同様に人々を苦しめる水の問題に立ち向かおうとした国家の性格、行政機関が動員できた諸資源の規模、技術力の水準などをよく示す問題だからである。また中国歴代の指導者たちが「善く国を治める者は、必ずまず水を治める」との格言に従って統治を行ってきたからでもある。そのため、研究者たちが研究主題として、三峡ダムの建設を見過ごすことなどありえなかった。だが、あまりにも多くの主体が関わり、あまりにも複雑な経緯をたどり、あまりにも多くの関連文書が残されているため、このプロジェクトの起点から終点までを通観した研究は中国においても存在しなかった。林君の論文は、膨大な文書をひも解きながらこのダムの建設計画の通史を描き出すとともに、比較政治学の視角を織り込みながら、中国の権威主義体制下において重要な政策決定がいかになされるかに関する知見と示唆を得ようとするきわめて意欲的な研究である。

### 本論文の構成

本論文の構成は以下のとおりである。

#### 序章

第一節 はじめに

第二節 先行研究の検討

第三節 本研究の意義

第四節 本研究で使用了資料

第五節 本研究の構成

第一部 三峡ダム計画の始動と停滞

第一章 三峡ダム計画の登場——毛沢東の示唆と「治江三段階」案の改定

はじめに

第一節 長江水利委員会の成立

第二節 「治江三段階」案になかった三峡ダム

第三節 毛沢東の示唆と林一山の計画変更

第四節 長江上流工程局による三峡ダム雛形の提起

おわりに

第二章 水力発電部門の成立と三峡ダム計画における立場

はじめに

第一節 国民政府の三峡ダム開発との関連

第二節 水力開発主管部門としての水電工程局

第三節 長江「まずは支流、のちに主流」開発方針と陳雲の賛同

第四節 水力発電部門のジレンマと局面の打開

第五節 ソ連訪問中の「三峡ダムをやる余力はない」という判断

おわりに

第三章 一九五四年長江大洪水のインパクト——「以三峡工程為主体」をめぐる

はじめに

第一節 国家プロジェクトとして動き出す

第二節 長江流域総合開発ビジョンの策定と三峡ダム計画

第三節 水力発電部門からの反論

第四節 毛沢東の詩文「水調歌頭・遊泳」の役割

おわりに

第四章 一九五八年南寧会議と三峡ダム計画

はじめに

第一節 転換点としての南寧会議

第二節 推進派のうけたダメージ

第三節 成都会議における「三峡ダムガイドライン」の制定

第四節 成都会議後の動き

おわりに

第五章 一九六〇年代三峡ダムの安全保障への懸念による停滞

はじめに

第一節 南寧会議後の動き

第二節 三峡ダム計画の停滞

第三節 推進派の対応

おわりに

第二部 三峡ダム計画の再浮上とダムサイトの決定

第六章 三峡ダム代替案としての葛洲壩ダムの決定過程——国務院業務組の役割

はじめに

第一節 葛洲壩ダム建設の提起

第二節 業務組の成立過程と変遷

第三節 業務組主導による決定過程

第四節 政策決定の最終段階

おわりに

第七章 三峡ダム計画の再浮上と林一山の役割

はじめに

第一節 建設の決定過程

第二節 工事停止の決定過程

第三節 再建の決定過程

おわりに

第八章 一九七九年水利部党組によるダムサイトの決定——ダム安全保障のパラダイム転換

はじめに

第一節 最高指導層の動き

第二節 主管部門内部の動き

第三節 李先念と王任重主宰の四月二六日国務院会議

第四節 五月の三峡ダムサイト選定会議

第五節 米国の資金援助をめぐる水利部門と水電部門のあつれき

第六節 水利部党組による三峡ダムサイトの決定と背景

おわりに

第三部 三峡ダムの役割の転換——治水から発電へ

第九章 一九八〇年代初頭三峡ダム正常貯水位をめぐる議論と動き

はじめに

第一節 最高指導層の動き

第二節 「三峡水利樞紐論証委員会」開催予定

第三節 水利部門の「低壩」志向——治水から発電への傾斜

第四節 水利部門の「高壩」への回帰

おわりに

第一〇章 一九八四年国務院による一五〇メートル案の決定——治水から発電へのパラダイム転換

はじめに

第一節 三峡ダム「低壩」案への傾斜——水力発電の必要性

第二節 一五〇メートル案への主管部門の思惑と動き

第三節 一五〇メートル案の審査をめぐって

第四節 一五〇メートル案の見直し要求

第五節 一五〇メートル案の決定と理由

おわりに

第十一章 重慶市による一八〇メートル案の提案を受けて

はじめに

第一節 一五〇メートル案決定後の動き——一九八六年の着工を目指して

第二節 重慶市による一八〇メートル案の提案

第三節 重慶市の提案への反応

第四節 新たな正常貯水位案の模索

おわりに

第十二章 一五〇メートル案の撤回決定と李鵬の役割

はじめに

第一節 異議申し立てをめぐって

第二節 李鵬と三峡ダムのかかわりと役割

第三節 未解決の問題と李鵬の模索

第四節 一五〇メートル案撤回の決定

おわりに

第十三章 一七五メートル案の決定をめぐる動き

はじめに

第一節 一五〇メートル案の撤回と再検証

第二節 正常貯水位一七五メートル案の登場

第三節 正常貯水位一七五メートル案の決定

第四節 李先念の評価と資金不足への懸念

第五節 再検証の終了にむけて

おわりに

第四部 天安門事件によるパワーシフトの影響

第十四章 一九八〇年代末における停滞をめぐって

はじめに

- 第一節 一七五メートル案決定後の動き
- 第二節 一九八九年全人代までの動き——最高指導層の躊躇
- 第三節 推進派の焦り——銭正英の趙紫陽批判と王震の反応
- 第四節 第七期全国政治協商会議の人事交替

おわりに

#### 第一五章 天安門事件後の推進派の動き——江沢民の登場と影響力

はじめに

- 第一節 一九八九年七月江沢民三峡ダムサイト候補地の視察
- 第二節 一九九〇年七月論証報告会——江沢民による参会者の接見
- 第三節 推進派の活発な動き
- 第四節 鄒家華主宰の審査委員会の動きと影響力

おわりに

#### 第一六章 一九九二年全人代での採決と意義

はじめに

- 第一節 全人代での採決に至る経緯
- 第二節 全人代での採決にむけて
- 第三節 全人代での動き
- 第四節 全人代での採決と「三峡工程建設基金」の徴収へ

おわりに

#### 終章

- 第一節 本研究の結論
- 第二節 協働を可能にする「党治」のメカニズム
- 第三節 合意の「三圏構造」モデル
- 第四節 資源、リスクと権力の再配置——「党治」の強化
- 第五節 今後の課題

付表

資料・参考文献

#### 各章の概要

序章において、林君は本論文の問題意識について述べている。三峡ダムは、1918年に孫文によって構想され、1940年代に国民政府が建設計画に着手した。1949年に中華人民共和国が成立した後、中国共産党政権がこのプロジェクトを引き継いだ。建設計画は浮沈を繰り返し、紆余曲折を経て、1992年によく全国人民代表大会で採択され、2009年に完成した。林君によれば、かくも長きにわたるこの巨大プロジェクトの始まりから完成に至る物語が通史として描かれたことはない。それゆえ、三峡ダム計画の歴史は挑戦する価値と魅力のある研究課題なのである。だが、林君の意図はたんにこの「偉業」が達成されるに至る物語

を書くことにとどまらない。政治学的な視角から、三峡ダム建設に関わった人々の思想と行動を考察すると何が見えてくるかを問いたいと林君はいう。とりわけ、中国における政策決定に関して、従来有力であったオクセンバークとリーバーソルにより提唱された「断片化された権威主義」モデル、すなわち中国が権威主義体制であるにもかかわらず、互いに否決権を有する官僚組織間のバーゲニングや妥協によって「決められない」体質をもつとの見解について、再検討が必要だと林君は主張する。というのも、三峡ダムは「時間がかかったが、決定できた」事例であるからである。かくして本論文は、三峡ダム計画が一進一退と浮沈を繰り返し、紆余曲折を繰り返す過程を詳細に跡づけながら、その政治学的な意味を探求するという二重の課題を背負うものとなる。

第一章においては、1949年12月に中央人民政府水利部の下位機構として成立した長江水利委員会が、発足当初、三峡ダムの建設を考えていなかったにもかかわらず、1953年2月の毛沢東の「示唆」によって、建設計画が急浮上し、数ヶ月後にはそれが同委員会の目標となる過程が述べられている。林君のみるところ、これは党中央に鄧子恢というパトロンを得ることによって可能となった、上位機構である水利部の頭越しに行われた構想の変更であった。かくして組織の論理を超越する形で三峡ダム建設の推進派となった長江水利委員会であったが、反対派もまた党中央にパトロンを得るという同様の戦略を採用したため、三峡ダム建設計画は初めから曲折する運命にあった、との指摘で本章は締めくくられている。

第二章で、林君は三峡ダム建設反対派となるアクターを登場させている。それは燃料工業部の下部機構である水力発電建設工程局（以下、水電工程局）であった。この部局は、ダム建設を推進する主体であるとはいえ、それは電力開発を目的とする建設であり、主として洪水対策のためにダム建設を考える長江水利委員会とは、本来的に利害が対立する立場にあった。本章においては、水電工程局の二人の幹部であった李鋭と張鉄錚の日記および回顧録を主たる資料として、水電工程局が発足した当時の事情が語られている。林君によれば、当初、同局は三峡ダムの建設構想に関与することができなかった。その理由は、同局の技術スタッフがアメリカでの研修経験を有していたため、朝鮮戦争の勃発を受けて、自己批判を余儀なくされたこと、中央政府が水力発電よりは、中国に豊富にある石炭を用いた火力発電を推進しようと考えていたこと、そして燃料工業部内でも水力発電を扱う部局が弱小であったこと、などによるのである。だが、李鋭が党中央の大立者である陳雲との個人的で特別な関係を通じて、水電工程局を水力発電総局に格上げすることに成功すると、三峡ダム建設をめぐる新たな展開が生じたのである。

第三章において、いよいよ三峡ダム賛成派と反対派の論争が開始される。きっかけは、1954年夏に生じた長江大洪水であった。一般に、死者3万人を生んだとされるこの大災害は、中国共産党の指導者たちを震撼させ、彼らを「長江流域総合開発ビジョン」の策定に向かわせた。その結果、長江水利委員会は國務院直属の長江流域規画弁公室（長弁）へと格上げされ、またソ連からも一団の専門家が招聘された。長弁を代表とする林一山は、三峡ダム建設を「総合開発ビジョン」のなかに組み込もうとし、首相である周恩来の支持を取り付け

ることに成功した。だが、ソ連の専門家たちは、洪水防除の緊急性をそれほど認めず、また発電を重視したため、三峡ダム建設には消極的であった。一方、ダム反対派である水力発電総局の李銳は、党中央の有力者である李富春や薄一波の支持を得るも、周恩来を動かすことはできなかったという。かくして、ロシア人をも巻き込んで論争は複雑化していった。そうしたなか、1956年6月、毛沢東が周囲の反対を押し切って長江を遊泳し、気分をよくした後、一編の詩を詠んだ。そのなかに「高峡出平湖」という一句があり、これが三峡ダム建設を進めるよう示唆したものと賛成派は色めき立つのである。

かくして「長江流域総合開発ビジョン」の中心に据えられたかに思われた三峡ダム建設であったが、建設計画が1958年における二つの重要会議を契機として長い停滞期を迎える様子が第四章で検討されている。1958年1月に開催された南寧会議において、毛沢東は三峡ダム建設推進派の林一山と反対派の李銳を呼びつけ、指導者たちの前で議論を行わせた。すると、その際にダム建設費があまりにも巨額になること、および巨大なダムが「疑いもなく敵による破壊の標的となる」こと、つまり安全保障上の懸念が彼らの関心を集めた。この前後の時期には台湾海峡危機が起り、アメリカとの緊張関係が発生していた。これらの懸念事項は大躍進政策を進めていた毛沢東をも慎重にさせた、と林君は指摘する。この会議以降、三峡ダム計画は周恩来に託された。彼は長江を下る船の上で100人もの専門家（ロシア人を含む）および中央・地方政府の責任者と議論を交わして作成した意見書「三峡ダムガイドライン」を同年3月に開催された成都会議に諮った。この意見書は、「三峡ダムの建設が必要であり、かつ建設する能力もある」ことを認めたが、毛沢東の意見により、「最終的な建設の決定、および着工時期については、重要なかわりをもつ各方面の準備事業が大まかに完成してはじめて、決心を固めることができる」との留保を付して採択されたのであった。つまり、党中央は三峡ダム建設の重要性は認めたものの、その着工については未定としたのであった。そのうえ、安全保障問題が浮上したことによって、人民解放軍総参謀部もまたダム建設をめぐる議論に参入することとなり、これ以降、30年間も議論は迷走を続けることになる。

林君によれば、1950年代終わりから1960年代半ばにかけての時期は、資料不足のため、三峡ダムの歴史の空白地帯であったという。この空白を、新たな資料を用いて埋めるよう試みたのが第五章である。この時期、三峡ダム建設計画は大きな壁に突き当たった。それは端的に言って、安全保障問題のためであったと林君は指摘する。台湾海峡危機、インドとの国境紛争、およびソ連との対立を抱えるという厳しい国際環境のもとで、指導部は三峡ダムを建設しても、それが軍事目標となって攻撃された場合の被害を想定せざるをえなくなっていた。とりわけ、毛沢東はダムに対する核ミサイルの直撃を想定したため、彼はもはや建設を推進しようとはしなくなっていた。また人民解放軍もまたその可能性を考慮したため、ダム建設については慎重になったという。その結果、1960年8月に開かれた第二次北戴河三峡会議で、ダム建設は棚上げされてしまった。

だが、林一山を中心とする建設推進派は、まったくあきらめてはいなかった。彼らは安全

保障上の問題を解決できるよう、建設場所の候補地を三鬮坪から石牌へと移し、それが適切ではないとわかると、さらに太平溪を提案した。加えて、発電部門をも味方につけるために、三峡ダムの役割を「発電、水運、洪水防除」と規定し直したのであった。さらには、周辺の水系にダムをひとつずつ建設することを通じて、経験と技術を蓄積しながら、最後に三峡ダムの建設に至るという構想に思い至ったという。

第六章において、三峡ダム建設をめぐる物語は意外な展開をみせる。それは文化大革命が発生して、林一山を先頭とする長弁が造反派によって「奪権」されてしまい、新たに権力を握った長弁革命委員会が、長江初となるダム——葛洲壩ダム——の建設を提起したためであった。本来、葛洲壩ダムは三峡ダムの補完ダムとして計画され、三峡ダムが完成した後の着工が予定されていた。だが、葛洲壩ダム建設案は、湖北省の電力不足を解消すると目されたため、湖北省革命委員会、武漢軍区、水電部の支持を取り付けた。そして、当時、臨時に設置された国務院業務組の支持をも得て、1969年末、ついに建設が開始された。とはいえ、計画では5年で竣工するはずが、1972年に工事が中断された結果、1988年になってようやく完成にこぎつけたのであった。林君はこの「杜撰ともいえる」プロジェクトが、いかにして始まったかを、国務院業務組会議の議事録を利用して解き明かしている。林君のみるところ、それは毛沢東が三峡ダムへの核兵器による攻撃を恐れる一方、葛洲壩ダムについては「それならいけそうだ」（つまり、核攻撃を受けても下流への影響は少ない）と判断したこと、業務組を取り仕切った周恩来と李先念が葛洲壩ダム推進派に押し切られたこと、また葛洲壩ダム推進派が、工事現場にすでに一万人も農民を集め、党中央に着工の許可を促す圧力をかけたことが奏功したことなどの結果であった。

林君は、この着工が「軽率な決定」であったことを強調している。それは初歩的な設計が済んだだけで、工事がすぐに始められたからである。その結果、26,000 万円もの巨額の資金をつぎ込み、3万人以上の労働者を働かせながら、長江の水運を途絶させてしまった。そのため、工事は1972年に暗礁に乗り上げてしまった。第七章は、葛洲壩ダムの工事中断から再開に至るまでの過程で、いったんは白紙に戻された三峡ダム建設計画が起死回生を果たす背景について述べたものである。葛洲壩ダムの建設が中断に追い込まれた際、林君が引用している、周恩来の苦渋に満ちた言葉は印象深い。「長江で問題が生じれば、あなた一人の首〔林一山を指す〕では済まない。・・・これは国際的な問題だ。建国から20数年も経っているにもかかわらず、長江でダムひとつ作れず、壊れたとなれば、それは党史に残る問題だ」（151頁）。周恩来は、「手のつけようのない局面」（156頁）の收拾を葛洲壩ダム建設に反対の立場をとっていた林一山に託した。林君によれば、ここから三峡ダム建設計画が再浮上したのであった。三峡ダム推進派は、文革でいったん失脚したものの復活を遂げた重要な指導者である谷牧を動かし、ついに葛洲壩ダムの工事再開は、三峡ダム建設の「実践準備」であり「前奏曲」であるとの言明を取りつけることに成功する。葛洲壩ダムは1974年に工事が再開され、1981年に発電開始にこぎつけ、1988年に完成した。

第八章においては、葛洲壩ダムの建設にともない、再び動き出した三峡ダム建設計画が、

1979年9月に三閘坪を建設地として決定するに至る過程が検討されている。林一山に率いられた長弁は、19年もの長きにわたり、三峡ダム建設候補地として太平溪を主張してきた。それは、安全保障問題を理由として三峡ダムの建設に消極的であった指導部に対して、太平溪が比較的 안전한場所であると主張できるからであった。だが、1979年になって、指導部と水利部は「それぞれの思惑によって性急に」建設地を三閘坪に決定したのだと林君は述べる。それは、林君によれば、第一に文化大革命の終了と現代化路線への転換に伴い、電力不足が大きな問題として浮上したため、水力発電への期待が高まったが、葛洲壩ダムの有り余る機材設備と労働力を吸収する受け皿として、三閘坪のほうがより適していると判断されたためであった。第二に米中国交正常化による国際的な緊張緩和の結果、安全保障問題がもつ重要性が相対的に低下したこと、またそのために人民解放軍の政策過程における影響力が低下したためであった。だが、三閘坪が三峡ダムの建設地として決定したことは、必ずしも林一山を先頭とする三峡ダム建設推進派の勝利を意味しなかったと林君は指摘する。というのも、この決定は、三峡ダムに期待される役割が、洪水防除から発電へと変化したことを物語っていたからである。

とはいえ、ダムの建設地が決定したとしても、ダムの高さおよび正常貯水位が決まらなければ、建設に踏み切ることはできなかった。貯水位を高めれば、下流の治水能力を高め、また発電量も増大するが、その一方でダム上流の水没範囲が拡大してしまう。そして、建設資金も膨らんでしまう。第九章は、1980年代初めにおける三峡ダム建設推進派内部における正常貯水位をめぐる議論が、「200メートル案」に至るまでの経緯を述べたものである。三峡ダム建設をめぐる議論においては、一般に、「200メートル案」が「高壩案」と呼ばれ、「150メートル案」が「低壩案」と呼ばれてきた。水利部は1981年1月に、128メートル案を提出したが、これは同部が従来求めてきた長江中下流域の治水の役割をほとんど果たせず、また発電規模もそれほど期待できないものであった。このような案を水利部が提案したのは、ダム建設を何としても決定させたい建設推進派の「なりふり構わぬ姿勢」のためであったと林君はいう。ところが、同年11月、水利部の下部機構である長弁が独自に「高壩案」と「低壩案」の折衷案である151メートル案を提出した。この提案は、林君によれば、まずは低いダムを造り、それを「誘い水」にして、時機を見て200メートル案に近づかせるという「迂回作戦」であった。だが、その後、湖北省の指導者で、洪水問題の完全な解決を目指す推進派の王任重が200メートル案を主張したことから、1982年2月、湖北省政府および長弁は国務院および党中央に対して200メートル案を提出するに至るのである。

正常貯水位をめぐる議論はこれで終わらなかった。1982年9月、第12回党大会が開催され、工農業生産を20世紀末までに四倍増とする野心的な計画が採択されると、再び三峡ダムを取り巻く政策環境に変化が生じた。この計画に従えば、膨大なエネルギー需要が予想され、それを満たすための大型ダムによる水力発電に、これまで以上の大きな期待が寄せられた。第十章は、そのような期待のもとで決定された150メートル案（すなわち「低壩案」）が1984年2月に中央によって採択される経緯を論じたものである。「四倍増計画」が決定

したために、鄧小平は三峡ダムの発電能力に大いなる期待をかけ、関係者に早期の着工を促した。すると最高指導部に属するメンバーたちは続々と長江の視察に出かけ、議論を重ねた。その結果、治水の効果は望めないものの、発電能力は申し分ないうえに、コストおよび立ち退きを求められる人々の数という点でも容認できる水準である 150 メートル案で彼らは合意した。この案は、洪水防除を優先する水利部門の関係者には容易に認めがたいものであった。だが、彼らは、もしこの案を受け入れなければ、論争だけが延々と続く結果になることを恐れ、不承不承受け入れたのであった。それでも、影響力の大きい指導者の一人である李先念が、ひとり「低壩案」に反旗を翻し、その見直しを主張すると、推進派は再び活気づき、180 メートル案を提起したのであった。1980 年に国務院総理に就任した趙紫陽は、三峡ダムの建設決定をめぐり、深く苦悩する。しかし、彼は最終的に、最高指導部内での合意を重んじ、1984 年 2 月の中央財經領導小組において 150 メートル案を採択したのであった。この案は、同年 4 月、国務院によって採択された。

第十一章では、150 メートル案に対する重慶市の異議申し立てによって、再び正常貯水位をめぐる議論が再燃し、三峡ダム建設決定そのものが白紙に戻る経緯が論じられている。重慶市は、150 メートル案は水運の問題をまったく考慮していないとして、この案に強く反発し、党中央の指導者に対して直接 180 メートル案を提起した。重慶市当局者によれば、150 メートル案では、万トン級の船舶が重慶市の港にたどり着くことができなくなるというのである。林君によれば、重慶市は「長江発展の中心地が重慶市より下流に移動するため、(戦国時代の) 巴の国の都市として 2000 年の歴史をもつ、世界的大都市かつ西南地域の要衝たる重慶市の地位が下流の万県にとって代わられる『重心転移』が起こること」(257 頁)を恐れていたのであった。水運の問題が突如浮上したことによって、150 メートル案が内包する矛盾が浮き彫りとなり、意見の対立が再び表面化した、と林君は述べる。鄧小平はそれまでの「低壩」の主張を放棄し、180 メートル案を支持した。三峡工程準備領導小組を率いる李鵬は「160 メートル、ないし少し高い」案を示唆した。長弁は 170 メートル案を提示したが、水電部は 160 メートル案を出した。論争が泥沼化するなかで、結局のところ、当初の着工予定であった 1986 年には、着工自体が撤回されてしまったのである。

以上のような 150 メートル案をめぐる議論の過程で、とくに李鵬が果たした役割を論じているのが第十二章である。李鵬はかつてソ連留学を経験し、大学で水力開発を専攻した水力発電の専門家であった。彼は三峡工程準備領導小組を率いながら、1983 年 6 月には国務院副総理に抜擢された(1987 年 11 月に総理となる)。李は、150 メートル案には反対であり、それより高い正常貯水位を実現させたいと望んでいた。だが、林君によれば、彼は水位の問題以上に三峡ダム建設の資金問題に頭を悩ませていたのであった。李は建設資金があたかも「底なしの穴」であると認識していた。彼は、期待をかけていた米国からの初期費用の調達には成功しなかったものの、「以電養電」すなわち発電による収益を以降の電力開発に振り向けるという方式を中央に認めさせた。また、もうひとつの悩みの種であった膨大な数の住民の立ち退き費用をいかに工面するかという問題について、「開発性移民」構想すな

わち約 50 万人の立ち退き住民を、三峡地域にとどまらせ、現地で新しい産業を興して定住させるよう取り計らうという構想を、地方政府が機に乗じて中央政府から多くの資金を引き出し豊かになろうとするものだとして撤回させた。そして、立ち退き問題は、湖北省と四川省が分担すべきだとしたのである。1986 年 6 月、国務院は自身が約 2 年前に行った三峡ダムの 86 年着工決定を正式に撤回したのであった。

第十三章では、正常貯水位の検討が振出しに戻った後、突如として浮上した 175 メートル案が 1987 年春に関係者の間で合意を得るに至る過程が検討されている。150 メートル案が白紙撤回された後、国務院は三峡ダムに関する「論証領導小組」を発足させ、三闘坪を建設地とする正常貯水位 150 メートル、160 メートル、170 メートル、180 メートルの 4 案を検討させた。これはダムを一度の工期で完成させるものであったが、工期を分けて水位をかき上げしていく方法、および上流にもう一基ダムを建設する構想の可否も同時に検討された。このような再検討の過程で、突如現れた 175 メートル案がなぜ最終的に採択されるに至ったか、というのが林君の掲げる問いである。林君は、論証領導小組会議での参加者の発言記録などの検討の結果、それが 1986 年 12 月、重慶市三峡工程弁公室の楊彪なる人物が重慶市副市長である李長春の同意を得て行った提案によるものであることを突き止めた。この提案が水電部長の銭正英の賛同を得て、李鵬の賛同をも取り付け、さらに気の進まない交通部の同意をも取り付けたために最終的な合意案となった、というのである。林君のみるところ、これは「あまりにも性急」な決定であったが、「西南の重鎮としての優位性を確保しようとする」重慶市の強い意志と、正常貯水位の再検討をスケジュール通りに完了させたい銭正英の思惑との一致によって可能となったのであった。

林君が、正常貯水位を 175 メートルとしたことが「あまりにも性急」な決定であったというのは、反対論がなおもくすぶり、最高指導者たちの間でも着工へのためらいがあったからであった。第十四章においては、貯水位の問題がいったん解決されたにもかかわらず、着工が先延ばしにされ、ダム建設自体がまたしても暗礁に乗り上げる 1980 年代末の様子が描かれている。1989 年 1 月、国務院副総理の姚依林は全国政治協商会議常務委員会で、「この 5 年内は、三峡ダムの問題は根本的に考えられない」と発言した。総理である李鵬もこの発言を否定しなかった。彼らには、調整局面を迎えた国家経済を背景とした、巨大プロジェクトの建設資金の問題が重くのしかかっていたのである。さらに総書記の趙紫陽もまた、このプロジェクトが全国人民代表大会に諮られた際に、多くの反対票が投じられることを恐れて二の足を踏んでいた。折しも、天安門事件前の比較的自由的な雰囲気の中、三峡ダム建設に批判的な書物が出版され、世論に影響を与えていた。かくして、175 メートル案に付随した 1992 年着工という目標は宙に浮いてしまった。推進派は全国政治協商会議に大挙して「同志たち」を配置して巻き返しを図った。やがて、推進派にとって思いもかけず僥倖が訪れる。天安門事件がそれである。

第十五章においては、1989 年 6 月の天安門事件後に三峡ダム建設に向けて事態が急速に動いた経緯が述べられている。鄧小平は、この事件後に、「いくつかの大きいプロジェクト

をやって、われわれの威信を示さなくてはならない」と述べた。このような実力者の指示はダム建設に向けた追い風となった。手続き的には、すでに完成していた「三峡ダムフィージビリティ報告」が国務院審査委員会の審議を経て承認された後、党中央と国務院がプロジェクトを承認し、最終的に全国人民代表大会で採択される必要があった。ところが、天安門事件後に中共中央総書記となった江沢民は、総理の李鵬とともに、当初の予定になかった「論証報告会」なる会議を国務院審査委員会の前に差し挟んだ。この会議は、林君によれば、三峡ダム建設を既成事実化し、建設に向けた合意を形成するためのものであった。「論証報告会」によって、国務院審査委員会は「フィージビリティ報告」を実質的に審査する意義を失い、形骸化したのだという。実際、「論証報告会」後に江沢民が参加者に接見し写真撮影を行ったことは、「三峡ダムをやる必要がある」との最高指導者たちのメッセージであった。同時に、江沢民および国務院審査委員会の新しい主任となった鄒家華（副総理兼国家計画委員会主任）は、三峡ダム建設の意義について、治水を前面に押し出して世論に対する宣伝工作を積極的に推し進めた。これは、反対派に対する様々な圧力や嫌がらせを伴うものであったと林君は述べている。かくして、三峡ダム建設推進派と最高指導部は手を組むことになった。

第十六章においては、三峡ダム計画が1992年4月、全国人民代表大会（全人代）で採択されるに至る経緯と、この決定がもつ意義が述べられている。三峡ダムプロジェクトは、全人代で採択された唯一のプロジェクトであった。実際には、党中央と国務院が決定しさえすれば、このプロジェクトは始動するはずであった。だが、1986年に趙紫陽をはじめとする党指導部は、この超巨大プロジェクトが全人民の支持に基づいて進められるべきであるから、全人代での採択を経るべきであると考えたのであった。とはいえ、前例のない全人代での巨大プロジェクトの採択に向けて、党指導部は細心の注意を強いられた、と林君は述べる。江沢民と李鵬は三峡ダム建設に向けた世論形成に余念がなかった。全人代開催までに、多くの視察団が三峡地区を訪れ、ダム建設推進派からの説明を聞かされた。反対論は、なおも四川省の人々の間でくすぶっていたが、全人代での四川省代表を集めたグループ討論の場に、副総理、水利部の元部長と現部長が送り込まれ説得にあたった結果、反対論は封じ込まれた。推進派にとっては幸いにも、前年に淮河流域で大洪水が起こったことが、三峡ダム建設に向けた機運の盛り上げに役立っていた。かくして、1992年4月3日、三峡ダムプロジェクトは、ついに全人代で採択されるに至る。ただし、と林君は重要な指摘を行う。全人代での採択に先立つプロジェクトの説明に際して、建設資金の調達を、各世帯の電気料金に上乗せする形で資金を調達するという、後に実際にとられる方法の説明が伏せられていたというのである。だが、結局のところ、全人代での決定が全人民からの貢献を正当化する根拠となり、推進派も驚くほどの十分な建設資金が集まったのだと林君は述べている。

結論においては、以上のような三峡ダム建設をめぐる政策過程の考察から得られた理論的示唆が述べられている。第一に、中国における政策決定は、権威主義体制にもかかわらず「断片化」されているとの従来の有力な見解は、修正される必要がある。すなわち、主管部

門の「党員技術幹部」と彼らの政策案に賛同する最高指導層の間で協働が生じる場合——この場合、林君の言葉では「政策形成圏」が構成される——「断片化」は克服される傾向にある。両者の協働を可能にするのは、しばしば現地視察、陳情書（「上書」）、口頭指示（「口諭」）などの伝統的かつ非制度的なツールなのであると林君は主張する。

第二に、主管部門が「断片化」を克服し、最高指導者層に決定を促すインセンティブは、部門内の特殊な利益であるとともに、経済発展や国力の強化にかかわる大きなビジョンや青写真でもあり、これが最高指導層とともに彼らが「政策形成圏」を形作ることのできる背景となる。

第三に、限られたアクターが構成する「政策形成圏」内で合意ができあがると、次に各界のエリートたち（地方の政治エリート、マスコミ、学術界のエリートたちを含む）が動員され——林君は彼らが形作る空間を「政策合意圏」と呼ぶ——合意の輪が拡大する。そして最後に、民衆に合意が迫られる。すなわち、「政策周知圏」への合意の拡大である。かくして、林君は三峡ダムの政策過程の歴史的考察から、中国における政策に関する合意形成の「三圏構造モデル」を抽出できるというのである。このモデルにおける合意形成は、基本的に「上から下へ」であるが、「下から上へ」の要素も含まれている。しばしば指摘される中国の権威主義体制の「強韌性」の根拠のひとつはここにあると林君は示唆している。

#### 本論文の評価

本論文を高く評価しうるのは、なんといっても第一に、三峡ダム建設の長く複雑な歴史過程を粘り強く描き切ったことである。もちろん中国においても、この巨大プロジェクトを扱った歴史学的、あるいは政治学的研究はいくつも存在するとはいえ、それがたどったあまりにも複雑で曲折した歴史ゆえに、また過剰ともいえるほど膨大な資料の存在ゆえに、通史として書かれることはなかった。そのために、三峡ダム建設の歴史を通観することは、中国研究者に突きつけられた大きな課題であり、挑戦となっていた。林君は果敢にこの難題に挑み、長い年月を費やした後、ついに完成させた。中国の研究者たちをも驚かせる壮挙といってよい。

この研究を完成させるために林君が依拠した資料は、実に広範であり、考えうるあらゆる材料が集められている。それは、主要な政治指導者の文選、日記、回顧録から重要な会議の議事録に至るまで、また長江档案馆で収集されたアーカイブ資料からアメリカ UCLA 東アジア図書館所蔵の流出文書に至るまでの多様かつ膨大な資料群である。これらの資料に基づいて、三峡ダム建設プロジェクトの展開過程を、関係する人物の来歴や人間関係にまで光を当てて論じることにより、林君はこのプロジェクトをめぐる政治過程に作用した多様な変数を明らかにした。共産党指導者の影響力、党組織による官僚組織の統御、官僚組織の行動を規定する階級制準則、官僚組織と傘下の公司の間の利権関係、人的コネクションなど、本論文の詳細な記述が浮き彫りにした中国共産党による統治の特徴は、中国政治の本質を捉える視角として今日もなお有効である。

林君の、大量の文書の読み方が決して粗雑ではなく、周到であったことは、付表に記された正常貯水位およびダム建設地候補をめぐって行われた、果てしなく続く提案一覧が示している。また、本論文の本筋を離れたところで時折語られるエピソードからも、それをうかがうことができる。そのひとつは、1954年夏に生じた長江大洪水による3万人もの犠牲者の多くが、洪水そのものというより、住血吸虫症によるものであったことを明らかにした点である（林君は「血吸虫病」と書いているが、正確には「住血吸虫症」である）。

第二に評価しうる点は、三峡ダム建設の曲がりくねった歴史を、中国において重要な政策決定がいかに行われるかに関する一般的な政治学的解釈と接合しようと試みた点である。この巨大な人口建造物の建設計画には、最高指導者、政府の様々な部門、地方政府、人民解放軍など、さまざまな主体がそれぞれの見地と利益の計算から関与したがゆえに、決定に近づいたかと思えばそこから遠ざかり、先延ばしにされたかと思えば喫緊の課題として浮上するといったことが数十年にわたって繰り返された。このような「決められない」構造は、オクセンバーグとリーバーソルがかつて提唱した「断片化された権威主義」モデルによく符合する。つまり、一見したところ強権体制のもとであらゆる決定が即座に行われるはずの中国の権威主義体制のもとで、党・政府は決定することができなかった。オクセンバーグとリーバーソルがその主たる原因として指摘したのは、官僚機構の異なる部門間、中央-地方間の利害対立に起因する「断片化」であった。だが、林君の重要な問いかけは、「長い間決められなかったが、最後に決定できたのはなぜか」というものであった。林君のみるところ、「決められない」構造は一定の条件が整った地点において克服されうる。その条件とは、主管部門の「黨員技術幹部」と彼らの政策案に賛同する最高指導層の間で協働が生じる――それは現地視察、陳情書、口頭指示などの伝統的かつ非制度的なツールによって可能となる――ことである。このような指摘は、「断片化された権威主義」モデルを否定するものではないとはいえ、それに対する重要な修正の必要を示唆している。

第三に、三峡ダム建設をめぐる議論において、一貫して安全保障問題の重要性が指摘されている点がきわめて興味深い。林君は国内政治と国際政治の相互関連性をテーマにしていくわけではないが、巨大ダム建設が国家の安全保障問題と密接に関連していた部分の歴史記述は意義深い。1950年代の台湾海峡危機、50年代末から1960年代にかけての（およびそれ以降も）中印国境紛争や中ソ対立などにより、毛沢東が三峡ダム建設の安全保障上の懸念を強めたために、議論は中断された。しかし、1970年代から80年代以降になると、鄧小平の「平和と発展」の方針により平和な国際環境が出現し、ダム建設に向けた動きが加速した。

ところが現在、米中間の冷戦的状况が出現し、それに伴い「台湾有事」の議論がさかんになるにつれて、三峡ダムの存在が軍事・安全保障上のテーマとして陰に陽に議論されるようになっていく。こうした現実を見ると、三峡ダム建設の決定と完成は、もはや戦争は起こらないという楽観的な見通しのもとで行われたものであることが理解できる。さらにいえば、

台湾問題に対する楽観的な見通しがそこにあったことになるのではないか。中国指導者の国際情勢認識は林君の主たるテーマからは外れているとはいえ、論文を通読すると、この点に関する示唆を得ることができる。

もちろん、本論文にも課題がないわけではない。第一は、いささか読みにくいということである。これは、視点の移動が頻繁に行われ、また「実際にはこうであった」という表現が繰り返され、そのたびに時系列に沿って読み進めている読者を過去に引き戻してしまうためである。さまざまなアクターが登場し、それらの間でさまざまな相互作用が営まれる様子を網羅的に描こうとすれば、仕方がないことであるといえるかもしれない。だが、もう少し細部をコントロールし、ナラティブの筋を浮き上がらせる努力をすれば、本論文はいくらか読みやすいものとなったであろう。この点は、本論文を公刊する際に工夫が望まれる。

第二に、ダム建設に関わる政策過程は、どこまで他の領域における政策過程と共通性を持っているか（あるいは特殊なのか）について、明確な展望が示されていないことも気になる。果てしなく断片化しているように見える権威、実に多様なアクターたちの参加、しかしインフォーマルな情報伝達と要求に動かされやすいとはいえ、決定の中核は残される——このような林君のイメージは、巨大ダムのような大規模公共事業以外の政策過程にもあてはまるのだろうか。研究に奥行きを持たせるためには、この点に関する展望が示されることが望ましい。

第三は、本論文の問題設定に関わる点である。林君は、1950年代から90年代にかけて、あるいはそれ以降も中国には一貫して持続する政策決定の構造があると想定し、「長い間決められなかったが、最後には決定できたのはなぜか」を根本問題として設定している。だが、最後に決定できたのは、数十年にわたる「決められない」状態から「決定できる」状態へと、中国を取り巻く外部環境と政策決定の構造が変化したからではあるまいか。1990年代においては、安全保障上の差し迫った脅威がなくなるとともに、経済発展のための電力の確保が、より差し迫った課題となった。また、カリスマ的指導者の退場、天安門事件後の党の権威の低下を受け、党の威光を示すための大掛かりなプロジェクトを完成させる必要性が生じた。このような変化が、政策決定の構造を従来とは異なるものにしたと考えるほうがよいのではないだろうか。

この点が第四の問題として、林君が論文の最後に提唱する、中国における合意形成の「三圏構造モデル」の有効性に関わる。同君は、これを政策決定のモデルとは呼ばず、合意形成のモデルと呼んでいる。おそらくそれは林君が、政策形成に関わる人々の間に合意が存在しなくても決定は可能であり、逆に合意があっても決定に至らない場合がある（例えば、最高指導者が決定をためらっている場合）ことを意識しているためであろう。ならば、合意形成と決定の間に横たわる距離がいかにか埋められるかに関する、より詳細な説明があつてしかるべきであった。林君が、このモデルを1950年代から90年代に至るまでの時期全体に適用可能なものとして想定しているのだから、なおさらである。1980年代までの合意形成が

決定にまで至らなかった力学と、90年代に合意形成を決定にまで至らしめた力学を、同一のモデルによってどう説明できるのであろうか。林君のこうしたモデル構築の試みは重要であり一考に値するが、このモデルの作動様式はより詳細な説明を必要としているのである。

いうまでもなく、以上において指摘した課題は、本研究が達成した大きな学術的価値をいささかも揺るがすわけではない。これらの課題は、いずれ林君が本論文を著書として公刊する際、あるいは今後の研究のなかで克服されることを望みたい。

以上のことから、審査員一同は、本論文が三峡ダム建設の長期にわたる曲折した歴史を描き切り、またそれを中国における政策決定のメカニズムの解明に結びつけたきわめて学問的価値の高い業績であると判断し、ここで示された林秀光君の学識が、博士学位（法学、慶應義塾大学）を授与するに十分に値する内容であると信じるものである。

二〇二三年四月五日

主査 慶應義塾大学大学院法学研究科委員 博士（法学）  
法学部教授

高橋 伸夫

副査 慶應義塾大学大学院法学研究科委員 博士（法学）  
法学部教授

小嶋 華津子

副査 慶應義塾大学名誉教授 博士（法学）

国分 良成