

## 中国の「官僚病」

王 輝

橋爪大三郎・香坂典子  
王唯瑋・張静華(訳)

〔解題〕 本論は、王輝『中国的「官場病」』(中国婦女出版社、一九八九年三月刊)の抄訳である。同書は、「社会学者对社会学的警告」シリーズ(全二〇冊)の一冊として、天安門事件の直前に出版され、大きな反響をよんだ。現代中国の官僚制の実態について、具体例を交えた鋭い分析が加えられており、日本の読者にもきわめて興味ぶかい内容となっている。

著者王輝(Wang Hui 1930-)氏は社会学者。現在、天津社会科学院院長を務める。解放前の一九四五年、高校生のときに革命に参加し、以来天津市で党官僚としての実務に携わってきた。改革開放政策とともに社会学が復活すると、学者としても活動を開始し、『社会学浅談』などの著書、『思想政治工作与社会学』などの編著書がある。中国社会学会副会長ほかの要職も兼務する。本年一〇—十一月にかけて、東京工業大学の招きで来日する予定である。

原著は、八万二〇〇〇華字。一二〇頁の小冊だが、日本語に直すと三〇〇枚あまりになる。今回は分量の制約もあり、一、

六、七章をカット。さらに第二章「文山」に遊ぶ、第三章「海」にもぐる、第四章「恐るべき「膨張病」」、第五章「この上なく高い「官本位」」のうち、官僚病の実態を描いている部分を中心に抄訳した。(省略した箇所には「を」を付した。文頭にある場合は「前略」を、文末にある場合は「以下略」を意味する。)

カットした各章の、大体的内容をのべておこう。第一章「一介の小「官僚」、官僚を語る」は、官僚生活四〇年の回顧から始めて、官僚の語源、西欧の官僚制研究を概観するなど、本書全体の導入になっている。第六章「一言堂」と「群言堂」は、組織の「一把手」(ナンバーワン)という言い方を紹介し、それが、鶴の一声的な「一言堂」を帰結すること、組織内の民主主義と矛盾することを指摘する。そして、改革のためには人治でなく法治が必要であると説く件りは、本書のなかで最も鋭い主張となっている。第七章「官僚病」の起源をたずねる」は、封建時代以来の官僚制やソビエト式計画経済の後遺症で、過度に中央に権力が集中した現状の問題点を指摘、改革のためには

権限を地方や企業に分散することが必要だと説く。中国版の許認可行政批判である。

本書の興味深い点は、こうしたラディカルな提言が、革命第一世代の党官僚(しかも社会学者)によってなされていることである。改革政策が八九年当時より一段と進んだ現時点で、本書の提言はいっそうの重みを持っている。

本書を含む「警告」シリーズは、天津社会科学院・社会学研究所の潘允康所長が企画・編集した。太子党(幹部の子弟)がコネで幅をきかせる実態、農村の危機、ひろがる所得格差など、思い切った問題を大胆に扱っている。執筆陣は、同所を中心と

する若手の社会学者たちだ。このシリーズの他の著作も、わが国に紹介されるといいと思う。

今回、翻訳にあたっては、香坂典子、王唯瑋の両名が原稿を作成し、不明の点について張静華の協力をえた。訳文の推敲には私があたった。訳注は(一)で本文中に挿入した。私は、翻訳の専門家でも中国問題の専門家でもないが、大事なところは押さえたつもりである。エラーがあれば私の責任である。ご教示いただきたい。

(橋爪大三郎)

## まえがき——中国大陆の幽霊

中国の大地に、一匹の幽霊がさまよい、いたるところで問題をひき起こしている。

この幽霊は、東北に現れて、大興安嶺の山火事を消し止めることを妨げ、とてつもない森林大火災をひき起こして世界中を驚かせた。また西北に現れて、陝西省安康地区が洪水に見舞われた際、機敏な決断を妨げ、一夜のうちに安康の市街を水浸しにしてしまった。西南に現れては、昆明市の誰かに、香港に輸出して使い古しの国産の電池生産設備を、二〇万ドルもの高値でわざわざ逆輸入するという愚かなまねをさせた。また、華東、華北に現れては、北京空港や上海港の輸入貨物を、長いあいだ引き取り手のないままに放置させた。また、この幽霊は交通システムにとりついて、「飛行機は墜落、汽車

は衝突、トラックは転覆、船は沈没」という、とんでもない大事故を頻発させている。さらに、流通にもとりついて、ニセ煙草、ニセの酒から果てはニセの種子にいたるまで、偽ブランド商品やまがいもの商品をあとからあとから産み出している。ああ、工農商学兵、あらゆる業種、あらゆる社会階層、大小さまざまな組織にわたって、いったいこの幽霊の現れたことのない場所があるだろうか？

この幽霊とは、何か？ すなわちそれは、中国の「官僚病」(原文では「官場病」)、すなわち官僚主義の病である。

試みに、この「官僚病」の症状を診断してみるなら、主なものはつぎの八つである。

(1) 坐ったまま役にも立たない議論にふけり、なにも実行しない症状。

(2) 主人と下僕をとり違え、お高くとまって役人風を吹かせ、

官僚ボスに居座る症状。

(3) 等級制、官本位で、いったん幹部が権力を握ると死ぬまで手放さない症状。

(4) 権力が集中しすぎ、党と政府が分離せず、政府と企業が分離しない症状。

(5) 行政法規と個人責任制が欠如し、頼りになる法律や条例が何もない症状。

(6) 組織が肥大化し、監督官庁ばかりが増えて、効率が低くなる症状。

(7) 親しい人間に頼り、人脈に頼って、セクショナリズムになる症状。

(8) 権力を私利私欲のために用い、公金を浪費し、政治が腐敗する症状。

マルクス・エンゲルスは『共産党宣言』のなかで、「一匹の幽霊がヨーロッパをさまよっている。それは、共産主義の幽霊である」とのべた(1)。当時マルクス・エンゲルスは、彼らという共産主義の幽霊に、官僚主義というもう一匹の幽霊がへばりつくことになるうとは、思いもよらなかったろう。

この幽霊を退治すべく、官僚主義に反対する党中央の態度はこれまで、断固としたものだった。官僚主義に反対する闘争は、社会主義制度の誕生とほとんど同時に生まれたと言ってもいい。一九五一年一月一日、中国共産党中央が出した『少数精鋭、増産節約、浪費反対・官僚主義反対』の決定を実行することについて『から数えるならば、現在までもう三七年も経っている。真剣に考えなければならぬのは、な

たものだが、高々とそびえるこの「文山」は、どういう特徴があるのだろうか？

一番目は、多いこと。

一部の人びとは、書類づくりに熱心で、電話をかければかたづく要件でも書類にし、二つの単位がじかに相談すればすぐ決まることでも、書類をやりとりする。こうして書類がますます多くなる。

ある部では、一九八七年の一年に、出した書類が二〇〇〇件以上、毎日平均六件にのぼり、タイプしたり拾ったりした活字が二六〇〇万字以上、毎日平均八万字にもなる。この部の責任者がこの八万字の書類を読むとしたら、どれぐらいの間がかかるだろうと、考えてみるがいい。まして、なかには読むだけでなく決裁を与えなければならぬ書類も混じっているのだ。しかも、こうして延々と作業を続けているあいだにも、下級の単位からどっさり書類が届くことだろう。この部の責任者にしてみれば、「文山」は決して低くならないのである。

ある省の責任者に毎日届く書類やレポートの数は、約三〇万字以上であるという。こんなに多くの書類を、どうやって読み切れるだろう。そこで、上がってきた書類の大部分はあらかじめ、まず秘書がチェックし、一部は指導者本人に回すが、一部は直接関係部門に回されることになる。またある指導者は、自分の代わりに秘書に処理させる。またある指導者は、「耳読」法、つまり、秘書に要点を読ませたり、書類のたいの内容を報告させたりし、それから秘書に、指導者の

ぜ社会主義建設を進めている今日、官僚主義現象がとだえるどころか、かえって目に余るようになってきたのか、ということだ。どうして「官僚病」は根治しないのか？ 原因はどこにある？ 解決はどこにある？

中国の官僚病が根治しなければ、経済体制の改革はうまく進まないだろうし、政治体制の改革に至ってはなおさら保証しがたく、中国の国家にも民族にも希望がない。

この悠久の歴史を持つ中国の大地に、四季がめぐり、社会が転変を繰り返しても、中国の官僚病、官僚主義は果たしていつの日になくなるのだろうか？ 私の力には余るかもしれないが、以下では少し詳しい観察を通して、官僚主義の過去・現在・未来を考察してみたい。

### 「文山」に遊ぶ

ここ数年来、誰が最初に言い出したのか、書類が多すぎる状態を「文山」とよぶようになった。この「文山」は、たしかに、官僚主義と非常に密接な関係がある。

荀子は「高い山に登らなければ、天がどれほど高いかわからない」と言った。「文山」に登らなければ、官僚主義がどれほど深刻であるかがわからない、と言えるだろう。そこで私は、この「文山」を手はじめに、官僚病を分析してみたいと思う。

#### 「文山」の高さを知る

「文山」は、濫発された書類がうず高く積み重なってでき指図にもとづいて、指導者に代わって決裁の意見を書かせる。たとえば、秘書が書類の上に、「××同志の言うには……」と書き加えるのである。こうしたやり方は、数こそ少ないものの、典型的な官僚主義を反映している。

閲読のため送付されてくる書類についてだが、一部の指導者幹部はいろいろなやり方を適宜考えているようである。第一は、秘書にチェックさせる方法。指導者幹部の必要に応じて、送付されてきた書類を秘書に選ばせる。すると、少なからぬ書類が、閲読のため送付されてきたのに、秘書の手元で「最終正寝」(永眠)することになる。第二は、一目一件(書類の題目だけ読む)法。一部の指導者幹部は、書類を山と積み上げて、順番に書類の題目だけ読んでいき、面白そうなのがあれば抜き出して、あとで読む。昔の人は「一目一〇行」と言ったが、これでは遅い。いまは一目一件、山積みの書類も一〇分か二〇分で片づいてしまうのである。第三は、展覧(横に並べる)法。ある指導者幹部は、毎日届く書類を秘書に、一件ずつ机か細長いテーブルの上に並べさせ、そのあと書架を閲読するような調子で、読みたいと思う書類を選びだすのである。

二番目は、乱れていること。

書類は、数が多いだけでなく、大変乱れている。まず、書類の形式が大変乱れている。たとえば、公文書には、指示を求めるもの、報告だけのもの、などの区別があるはずである。上級機関に状況を知らせる場合には、報告の形式をとる。上級機関の指示や決裁をおおぐ場合には、「請示」(指示を仰ぐ)

とはっきり書くべきだ。ところが、報告なのか指示を求めているのかははっきりせず、報告のなかに指示を求める内容が混じっているような書類がよくある。つぎに、書類の送付先が乱れている。書類には、正本を送るべき機関あてのもの、副本を送るべき機関あてのもの、の区別があるはずである。正本を送るべき機関あてのものは、本来、一つの機関だけに送付すべきものはずだ。けれども、どういうわけか、いくつもの機関に送られてしまう書類がある。たとえば、某庁の書類が省委員会と省政府に届いたとすれば、省委員会が処理すればいいのか、それとも省政府が処理すればいいのか？ こういうわけで、省委員会の関連部局と、省政府の関連部局とが連絡をとりあわなければならなくなる。さもないと、省委員会、省政府のどちらも同じ書類を処理して、二度手間となり、場合によってはあべこべの結論を出すことになるか、あるいは、どちらも処理せず、互いに相手が処理するのを待って、いたずらに時間を空費するか、どちらかとなるだろう。さらに、書類の内容が乱雑である。重要なこともどうでもいいことも、みんな一枚の書類に書き込んである。

三番目に、長い。

多くの書類は、枚数がやたらに長すぎる。公文書というものは、言葉づかいが率直・実際的で、飾りがなく、文章も簡潔で考え抜かれたものでないといけない。けれども、多くの書類は、ほとんど長くなってきている。以前は一般に、公文書は一五〇〇字を越えないこと、総括報告は三〇〇〇字を越えないこと、という規定があった。しかし実際は、しばしば

守られていない。ある省庁の局級の単位が五〇件の文書を抽出調査したところ、三〇〇〇字を越える書類が二五件、なかには五〇〇〇字に達するものもあった。一〇件の総括報告書を抽出調査したところ、一件平均が七五〇〇字、最長のものは一万一九〇〇字だった。同時に抽出調査した「業務報告」「情況レポート」一三三件のなかにも、一五〇〇字を越えるものが九五件、七一・四％にのぼっている。これらの書類は、文字数だけから言っても完全に圧縮可能なものだ。

どうして書類がこんなに長いのだろうか？ それは主として、内容がくどくどしいうえ、空話(実行のともなわない話)、套話(決まり文句)、重複話(別なところでのべた話)が多すぎるせいだ。書類に決まり文句を折り込む風は、いまに始まったことではない。抗日戦争のころは、実に多くの書類や演説が「抗日戦争以来」と言わずにすまなかった。新中国建国以後は、こんどは「全国解放以来」「建国以来」と言わないとすまなくなった。いまほどの書類も演説も「三中全会以来」である。文革一〇年の動乱の最中の書類をひっくりかえしてみれば、空話、套話がまさにそのピークに達しているのがわかる。たとえば「祖国の大地が紅旗で染まり、中国全土八億の人民に凱歌が伝わる」という類いの前口上が、文書のいたるところで目につく。最近では、この類いの空話、套話は見られなくなったが、この種の「前提式」や「スローガン式」の決まり文句は依然として存在している。いわゆる「前提式」というのは、ある仕事について書くとか、ある任務を完成した、ある事業をなしたとげたとかのたびごとに、「党の正確な指導

のもと、マルクス主義の路線と方針にしたがい、政府の政策に導かれ、兄弟単位の支持のもとに、広範な幹部と大衆の努力の結果として」などといった大前提をつけ加えるやり方のこと。こうしたことは、まるっきり間違いとは言えない。だが、なんの分析も加えずに、ただ書き並べるといっているのは、千篇一律で、まったく意味がない。いわゆる「スローガン式」というのは、ある時期にひとつの政治スローガンが提起されると、しばらくの間はどんな書類も、必要があるうとなかろうと、いちいちそれを引用し、実際その通りに実行できているかに関係なく、いつもいつも口先で唱えたり、筆で書いてりしているやり方のこと。これも文書を書く態度として正しくない。

四番目に、内容のレベルが低いこと。

書類の質が低いというのは、内容的にみて、主として科学性が欠けていることをいう。毛沢東は、文章や書類は三つの点をそなえるべきだとした。すなわち、正確なこと、鮮明なこと、生き生きとしていないこと、の三つである。このなかで最も重要なのは、正確なこと、すなわち科学性であると思う。正確でないとしたら、鮮明で生き生きした文章を書けば書くほど、欺瞞性が高いことになってしまう。実際の状況からいって、架空の事実を捏造したりでたらめをのべたりする書類が多いわけではないが、事実を誇張したり、うわべだけとつくろったり、牽強附会のことじつけをしたり、勝手に数字を多く変えたりする現象は、少なくない。たとえば、個別の事例なのに一般的であるかのように言ったり、偶然なのにいつ

もそうであるみたいに言ったり、意図しなかったことなのにはじめからそういう意図だったように言ったり、指導されなかったのに指導があったように言ったりする。特に、よい成績をおさめたときには、こういう言い方になりがちである。結果が思わしくないときには、その反対になる。

一部の指導者幹部は、総括報告をするのに、個人の主観的願望から出発し、その大枠を決めてしまう。報告書を起草する人は、指導者の意図から出発するしかないのに、実際から出発するのは難しい。その結果、指導者の心理に迎合するはめになり、実事求是(事実にもとづいて真理を追究する)ではなくなってしまう。

水増し報告が積み重なる弊害も、ひどいものがある。指導者幹部は、業績審査の討論をする際、しばしば、ここが理想でない、あそこがうまくいっていない、こっちを目立たせよう、あっちを充実させよう、などと思いつくものである。大した内実もないのに、やたら「充実」という言葉を連発する幹部もいる。これではまるで、炊事係が飯を炊くのに、「米が足りないから、水を増やそう」とするのと同じで、あれこれいじった挙げ句、もともとの事実がどうだったかわからなくなる。これが、できあがってくる文書の質が低い重要な原因の一つである。

これ以外にも、論理が明晰でない、構成がはっきりしない、などといった文章作法上の問題もある。これも、書類の質が低いことの表れである。

五番目に、遅いこと。

起草の過程が長くかかりすぎる書類が多く、下級に通達するのが遅くなる。毎年の事業計画のスケジュールを組むのに、前年末までにできあがる書類がとて少ない。三月になってやっと通達される書類もあり、もっと遅れるものもある始末で、これでは「あとの祭り」だ。たとえば、國務院建設部、中央愛国衛生運動委員会、中国建筑建材組合が出した「ゴミの量が多い時期の、都市の環境衛生事業を強化することについての通知」を、省の建設委員会、省の愛国衛生運動委員会、省の建材組合連合が転送して、某市に届いたのは一九八八年八月二七日だった。中央の書類は、七月二五日に出ている。省で書類を転送したのは、八月二二日。その市に書類が届いたところには、西瓜や果物が市場に出回るピークはもう過ぎていて、書類は「あとの祭り」になってしまった。

書類の、量が多く、形式が乱れ、字数が長く、質が低く、届くのが遅いので、おのずから書類の「値が下がる」問題が起こってくる。それは主に、命令があっても実行せず、禁止されてもやめない、というかたちで現れてくる。下部は、上部から届いた書類を、あまり重視しなくなる。私が農村に向向していたとき、ある生産大隊の幹部が、上級から届いた書類をくると丸めて煙草の葉をつめ、一服しているのを見つけた。大事な書類のなかみはあろうことか、彼のおなかのなかに消えてしまった。

「文山」に關係するのは、書類がやたらに多いことばかりでない。表による報告もやたらに多すぎて、対応しきれないほどだ。一つの区が小中学校に下ろしてくる統計表には、四

る必要のあるものは、書面で指示を下していた。おそらく六〇年代に、書類を読んだしるしに丸をかくようになった。特に「文化大革命」後期には、丸をかくのが流行になり、書面で指示を与えるかわりに読んで丸をかくてすませてしまう現象も、少なからずみられるようになった。

\* 書類を読んで丸をかく問題を、もう少し具体的に分析してみよう。

ある書類は、ただ状況を報告する性質のものである。指導者幹部がそれを見たあと丸をかくのは、見おわったということを表し、当然なら非難すべきものでない。

ある書類は、仕事上の指示を求めるものである。指導者幹部の決裁を求めているわけだから、ただ丸をかくだけでは不十分だ。指導者幹部が指示を求める書類に、目を通して丸をかけたからといって、それはどう理解すべきなのか。いろいろ見方がありうるが、主な解釈は以下のいくつかである。

第一は、指導者がすでに見おわったことを表す、という解釈。このことだけで、ほかの意味はない。この解釈がもっともありそうで、目を通した人は、見たしるしに丸を書いたのである。

第二は、指導者がすでに同意した、あるいは、認可を与えたことを表す、という解釈。指導者は、指示を求める書類に目を通したあと、べつな意見を提出しているわけではないので、これに同意した、あるいは認可した、とある者は解釈する。さもなければ、なぜ反対を唱えない、というわけだ。

○も項目がある。壁を塗る教室が何平方メートルか、整地した運動場が何平方メートルか。よいことをしたよい教師の数、よいことをしたよい学生の数。樹木を何本植えたか、それも校内で植えたか校外で植えたかを分けないといけない。保護すべき老木の数、植えた芝生の数、等々。たかが二、三〇クラスに計算し、いちいち面積をはかり、このほかでかい表を完成させるのに、どれだけ時間がかかるか考えてみるといい！統計表は、党や政府の機関から来るものもあり、各級の共産主義青年団委員会から来るものもあり、そのほかにまだ道路関係からのもの、園林部門のものもあり、まったく対応しきれない。ちょっとでも返事が遅れようものなら、電話がひっきりなしにかかってくる(2)。末端の組織に無理やりでたらしめを書かせた統計もある。統計のしようもないので、頭をひねって考えたものもある。だから「統計、統計というが、統計三分、推計七分」なのだ。三分でもほんものの統計が混じっているならまだいい。完全にでっちあげの統計もある。でも計算はよくできていて、びったりあっている。こういうのを、「偽帳簿のご名算」という。

#### 丸をかく芸術

指導者幹部が書類を読んで、丸じるしをかくのは、いつから始まったのか？ 五〇年代には、なかったと言わないまでも、よくあることではなかった。当時は、書類に目を通す場合、読み終わってから署名をするのが一般的で、決裁を与え

第三は、指導者がまだ同意していない、あるいは、まだ認可を与えていないことを表す、という解釈。指導者は指示を求める書類に目を通したあと、はっきり同意すると決裁を下しているわけではないので、まだ同意していない、あるいはまだ認可していない、とある者は解釈する。さもなければ、なぜ決裁しないのか、というわけだ。下級が問題の指示を求めたのに対して、上級がまたはっきり回答していないのだから、当然同意があったと考えるわけにはいかない。

第四は、指導者がまだ可否を決めていないことを表す、という解釈。指導者は指示を求める書類に目を通したあと、はっきり同意するとも反対するとも意思表示をしていないので、まだ可否を決めていない、とある者は解釈する。けれども、これは明らかに、指示を求める書類である。それを、可否を決めないとは、戦争するでも和睦するでもない、守りを固めるでも投降するでもない、いったいどういう態度なのか？ ここでまた、いくつかの解釈がありうる。ひとつは、書類のなかの、ある意見には同意し、ある意見には同意しない、という解釈。すなわち、完全には同意しないが、完全に同意しないでもない、そこで、態度をはっきりさせず、丸をかけたという解釈だ。もうひとつは、書類のなかの意見に対して、よくわからず、意見を決めかねるので、態度を表さなかったという解釈。もしも下級が、断固仕事に着手し、順調に進めて、立派な成績を収めれば、よろしい、わたしはとくに丸をかくて認めておいたのだと、当然のように手柄を指導者が頭がよかったせいにする。もしも下級が、うまくやれず、問

題を起こしても、大丈夫、どちらにしても私は丸をかいただけで、同意の決裁をしていない、責任は下級が負いなさい、というわけだ。

「十年動乱」の当時、いわゆる寛大なやり方は「帽子を手にもつ」と言われた。おとなしくしないと、すぐ(走資派などと書いた)帽子を頭にかぶせられる。丸だけかいて態度を表さないのは、主導権を指導者の手に握りつつ、問題がおきても指導者が責任を負わないためである、と理解できる<sup>+</sup>。

結論を言おう。この、丸をかくという行為を、軽く考えてはならない。お嬢さんを見つめる場合の流行り言葉に、こんながある。「お父さんが丸をかき、お母さんが給料だけもらって出勤せず、お嬢さんがいずれ役人(そのあと幹部)になる家がいい」。明らかに、官僚をやるとは丸をかくこととされているのであり、丸をかくことと官僚主義とは固く結びついている。丸をかく芸術は、まさに官僚主義を実演する芸術なのである<sup>+</sup>。

### 「会海」にもぐる

「文山」と関連の深いのが、「会海」(会議の海)だ。くる日もくる日も山に登り、海にもぐり、口を開けば実行のともなわぬ話ばかり。書類が行ったり来たりし、実際の仕事はやらす、実際の問題を解決しない。ここに、中国の官僚病が集中的に表れている。名山あれば、名水あり。多くの人びとが文山でへばっており、多くの人びとが会海でもがいている。これこそまさに、官僚主義の山水画というべきであろう。

中央と各級の指導者は、会議の簡素化をどれだけ繰り返し強調してきたか知れない。開いても開かなくてもいい会議は開かないこと、小さくてすむ会議は大きく開かないこと、短くてすむ会議は長く開かないこと、等々。多くの単位は、こういう要求など百も承知なのであるが、実行するのはむずかしい。会議を簡素化するために、行政によるコントロール手続きを取り入れている地区も少なくない。たとえば、どの級の許可を経なければこれこれの規模の会議を招集することができない、どの級の、またはどの級の責任者の許可がなければ、これこれの人間の参加する会議を開けない、等々である。しかもこんなことをしても、あまり効果はない。しかもこうした行政に頼るやり方は、ややこしい手続きを増やし、その通りに実行し続けるのが困難だ。

\*

要するに会議が多いという問題は、「断ち切ろうにも断ち切れず、整理してもごちゃごちゃ」なのである。しかもこの問題はますますひどくなり、とうとう「会海」になってしまった。この会海は、どうやって形づくられたのか？ 主として会議の開き方が正しくないのだが、その表れは以下のいくつかの方面に及ぶ。

(一) 会議を開くために、会議を開く。

少なからぬ指導者幹部は、実際的な精神、現実深く取り組んで問題を解決しようという精神に欠けており、会議を開いて任務を割り当て、表面的な文章をつくることに満足している。彼らにしてみれば、会議を開きさえすれば、任務をな

古い民謡の話から始めると……

新中国の建国以前、解放区では、こんな民謡が流行っていた。「国民党は税金が高い。共産党は会議が多い」。

国民党統治時代の官僚政治は、歴代の封建王朝と違って、政務も軍務も封建社会とくらべてだいぶ複雑になり、従って会議も多くなった。ただしそれでも、当時共産党が実権を握っていた解放区と比べると、共産党のほうが国民党より会議が多かった。というのは、共産党は大衆路線をとっていたために、大衆に依拠し、大衆を動員し、何か問題があるとき大衆に相談したからである。そこで大衆は、自然に、「共産党は会議が多い」と感じるようになった。もっともその当時は、会議が多すぎるというほどではなかった。戦争中だったので、人びとも坐りこんで長々と会議を開くわけにいかなかった。中国が成立してからは、ありとあらゆる復興事業のため、政務や事務が煩雑になって、会議も目にみえて多くなった。機構の人員が増加し、事業が軌道にのるにつれて、各種の会議がどんどん多くなってきた。形式だけ、うわべをとり繕うだけの会議も、だんだん増えてきたのである。

一九五〇年代に早くも、中央は「五多」(五つの多い)を克服する指示を発しているが、そのうちのひとつは、会議が多いである。当時の各級指導者は、この問題に真剣に取り組んだが、問題を根本的に解決することは少しもできなかった。あまり時間が経たないうちに、元に戻ってしまい、会議が多いという問題はますますひどくなった。この三〇年あまり、中

しとげたに等しく、万事めでたしとなる。会議を開いて成果はあったのか、決定は実行できるのかといったことは、誰も気にかげず誰も質問しない。こういうわけで会議が多いうえ、開けば開くほど大きく、また長くなる。事の大小を問わず、なんでも会議の場で検討し、いちいち会議を開いて解決しようとする。下級の者は、会議に参加したあと、戻ってからも似たような会議をつぎつぎ開いて、下のほうに伝達していく。いくつもの問題は、水かけ論になり、会議の応酬になって、何回会議を開いて議論してもちっとも決まらず、「循環戦」「消耗戦」になってしまふ。ある者は、命令を無理じいし任務を押しつける方法をとる。会議に参加した下級単位が任務を引き受けないと、会議を終わらせない。ある者は「責任をなすりつける」方法をとる。会議を通れば、責任は自分の手を離れたことになる。まことに「時流が英雄をつくり出す」で、「会海」のなかから、鍛えぬかれた「会議官僚」「仕切り屋官僚」が現れてくる。まる一日会議を開いても、問題は解決しない。会議を開けば開くほど、ますます長く、二時間で決められることが一日、一日で決まるはずのことが三日もかかる有り様だ。こうして、小さな会議も大きく開き、短い会議も長く開くのが、風潮として定着してしまっている。

(二) 千篇一律で、公式化している。

会議もほかのものと同じで、いくつものタイプに分かれる。異なった会議には、異なった開き方があるはずだ。けれども、多くの会はみんな同じ開き方である。開会式に、開会の言葉、書類を読み、その精神を理解する。指導者の報告と、分科会

討論。会議の総括と、閉会式。——こういうやり方に慣れてしまっている。必要のあるなしに関係なく、固定した不変の式次第ができており、これが「会のパターン」となっている。こうした「パターン」化した式次第が、短い会も長くしてしまい、人びとの時間を浪費させ、人民を疲労させ経済的にも損害を与えていると言っている。

会議の事務にたずさわる人びとの苦勞は、推して知るべしである。重要な会議には、事務担当グループ、生活担当グループ、起草担当グループといった専門チームが必要であるし、大会秘書長も置かなければならない。

会議では、ひと揃い簡報(レポート)を出すことになっている。開会式など、参加者はみんな聞いているわけである。また会議によっては、新聞に報道されてみんな内容を知っている。けれども慣例に従い、簡報を出すことになっていて、会議の参加者に一部ずつ渡す。大会報告もそうで、印刷して会議の参加者に配ってあるのに、わざわざまた簡報を出して、報告の大事な部分をダイジェストするのだが、よく面倒くさくないものだ。同じ会議の同じテーマについて、最初に長い報告書をつくり、最後に別冊の総括をまとめる。最初に全面的にのべ、最後に系統的にのべる。この二つの報告の内容を、どう区別すればいいのだろうか。「白菜豆腐」「豆腐白菜」「同じ料理の二つの名前」のように、重複を避けることができないのではないだろうか。報告を起草する人びとはこのため、いつも頭をいため、結局、ない智慧をしぼって適当に作文せざるをえないのである。

の指導者は、一年のうち四〇％の時間を、上級の各部門が召集する会議に費やし、四〇％の時間を自分のところの会議に費やすため、残った二〇％の時間で日常業務を処理することになり、調査研究にいそむ時間がない。ある単位には、五人の指導者がいるが、いつもだいたい三名は外で会議に参加しており、ひどい時にはひとりも自分の単位で仕事をしていない有り様だ。

副のつく職は、なぜ多くなってきたか。新中国建国の初期には、副のつく職はごくわずかで、ひとつかせいぜい二つだった。いまみたいに四つか五つになっても足りないのは、会議が多いのもひとつの原因である。副のつく職を多く設けておかないと、会議に対応できないのである。会議のなかには、重複するものも多い。そっちが開けばこっちも開き、縦の系統、横の系統からいちいち伝達(のための会議)があるので、同じ内容の会議に何回も出席する人もでてくる。会議の内容のなかには、マスメディアを使って大衆に広く知らせることができるものもあるのに、そういうものまで組織系統にしたがって命令を伝達して、そのあとでもう一度大衆に知らせるなど、明らかに不必要である。

(四)会議に便乗して、物見遊山し、派手に飲み食いする。本来は主催者の本拠地や、会議の議題に密接に関係ある場所を開くべきなのに、景勝地や、品薄で手に入りにくい物品の産地をわざわざ選んで会議を開き、会議の吸引力を増そうという会議が多い。また毎年、夏になると東北や西北の地方に集まり、冬になると南方に集まる、いわゆる「渡り鳥」式

(三)ぐずぐず、だらだらしていること。

会議を開くというのは、本来緊張した活動のはずだが、散漫な会議や、ごく一部の人びとが緊張しているだけで大部分はだらけているといった会議が少なくない。

一九八八年八月に、中央電視台(中国のNHKテレビにあたる)が、開封市のある会議をビデオで取材した。会議に参加している人びとはソファーに坐り、だらしくもたれかかっている者もいれば、靴を脱いだ足を高々と組んでいる者もいる、ぐっすり眠って撮影されても目を覚まさない者もいるという有り様だ。これなど、典型的な例である。実際、少なからぬ会議、特に長い会議は緊張感がない。会議を開いている最中もうわの空で、頭を寄せ耳を傾けて小会議を開いている。分科会討論ともなると、会議のテーマとまるで関係ないことをとりとめもなく話し続ける者があり、会場はがらがら、みな会場のそとでたむろしている。会議を、休息のよい機会と思っている者もいるのだ。

(四)似たような内容の会議がいくつも開かれる、というのは、組織系統にうるさすぎて(部外者の参加を許さず)、会議の透明度(部外者にも会議の様子がわかること)が足りないからである。

「まずトップに話をつけ、あとは彼にやらせろ」「先に党内、あとで党外、先に幹部、あとで大衆」などといった、伝統的な組織の指導のやり方に批判を加えないで、それを踏襲し、必要があろうとなかろうと、誰もが指導者の参加を求めるので、指導者の時間がすっかり奪われてしまう。ある単位

の会議もある。一般にこのての会議はしばしば、物見遊山を主な内容とし、優先的に日程を組んである。一九八四年の鉄道部門の調査・分析によると、会議のため出張する乗客は、全旅客のうち三四・五％を占めている。もし会議の三分の一を減らすならば、鉄道の旅客輸送量は年間の二億人減ることになる。一九八八年七月の全国鉄道旅客輸送量はのべ一億人あまり、昨年同期よりものべ五四七・八万人も多い。その原因の一つは、会議に参加する旅客が減らないからである。全国会議を招集するのを厳に控えるよう、國務院が通知を出してから、一〇〇人以上の全国的な大型会議はたしかに減少した。けれども、小型の会議は依然として多い。会議の開催地も、北戴河、承德、煙台、青島、大連、桂林、無錫、杭州など、人気の高い観光都市に集中している(三)。会議に便乗して、贅沢に飲み食いし、むだ遣いするものもいつものことである。

#### 会議のコストを計算する

会議のコストを計算する? この言い方に、異議を唱える向きもあるだろう。会議はもともと、経済行為でない。どうやって帳簿をつけ、コストを計算できるのだろうか?

ここでいうコスト計算とは、けっして会計事務のようなコスト計算を意味するわけではない。主には、会議への「投入」の多少を計算しようということなのだ。というのは、どんな場合にも投入産出問題がつきまとうのであり、その枠で効率を高め、収益を高めることを工夫すべきだからだ。

会議への投入、財務上の投入、すなわち会議にかかった費用について、公表するひとは少ない。会議が招集されると、どれだけ大きな収獲があったかが問題となるばかりで、誰も費用がいくらかかったかを問題にしない。

もっとも、会議費を浪費しているという報道は見当たらないが、会議の経費の節約に関する報道は見かける。ある省の会議は「通い」の方法を採用し、宿舎に泊まらないで省の会議の費用を数万円も節約した。実際、この種の節約のバランスシートは、研究してみる値打ちがある。今度の会議を、一日または半日に短縮できないかどうか。短縮できれば、「通い」の方法をとる必要すらなくなる。毎日「通い」の方法をとるとすれば、参加者は毎日自動車に乗らねばならない。二〇〇人あまりの会議とすれば、少なくとも一〇〇台以上の車がある。ガソリンのむだ、交通渋滞……、だれも、こういう計算をしていない。

では、一般の会議の費用はだいたいどれくらいのものであろうか？ 三〇〇人規模で、五日の会議を例にして、具体的に分析してみよう。

会議の出席者が三〇〇人とすると、職員は二〇〇人である。職員はどうして、こんなに多いのだろうか？ 実際、「小而全」(小さな単位にも全部門がそろっていること)という例の要求に照らすならば、決して多い人数ではない。会議には、事務担当班、つまり、会議の準備、文書の発行、タイプ・印刷、通信、機密保持などにあたる、ひとまとまりの人員が必要だ。簡報作成班もある。この班はさらに、分科会討論の時に各分

科会につく人員、簡報を整理する人員などに分かれるから、さらにひとまとまりの人員が必要だ。起草班もある。文書を作成するグループは、会議の始まる以前からとくに任務についている。行政班もある。生活面を管理する、食券を販売する(ついでに、チケットをもっている人には煙草を一カートンなど、手に入りにくい商品を扱う)、レクリエーションを企画担当する、などの仕事をする。医者や運転手も数名いる。

警備班もある。警備員を配置して会議の安全を守るわけだが、この人数も少なくない。こういうふうには計算すると、二〇〇人は多いだろうか？ 多くはない。

五〇〇人で計算しよう。一人一日三〇〇元の宿泊費の部屋を、(予約しておく関係で)六日間とすると、全部で九万元。これは、「平均主義」で計算した場合の話だ。実際には、会議の主催者と関係部門の指導者は、スイートルームか、少なくともシングルルームに泊まるので、三〇〇元では当然足りない。関係部門の指導者は来ても来なくても、あるいは開会、閉会のときだけしかいなくても、部屋をまるごと予約しておくので、空っぽのままということもある。なぜこっこの指導者に部屋を用意したのにあっこの指導者に部屋を用意しないのかという話になると、指導者に対する態度の問題になってしまいうから、この件はゆめゆめおろそかにできない。それに、宿泊しない指導者にしても、昼間ちょっと休憩したいと思っただけでしよう。準備しておくに越したことはない。というふうには計算すると、一〇万元で多いだろうか。多くはない。大会議場、および各部会会場の会場費が、約三五〇〇元。

これは、何回か開かれる全体会議、指導者の控室(ヒナ壇に並ぶ前にちょっと坐る)、分科会討論の会場などをすべて含む。一人一日の食費手当てが七元、それに夜食手当てを加えると、五〇〇人分の食費手当ては全部で一・九万元である。夜は会議を開かないのに、どうして夜食があるのか？ 職員は残業をして、簡報を編集し、書類を作って徹夜になる。警備員たちもずっと持場についているから、身体がきつい。夜食は欠かせないものだ。

会議中のレクリエーションとして、三日間(一晩に二本ずつ)映画を上映すると、全部で一八〇〇元必要である。会議の参加者はみな各単位の責任者だから、仕事がとても忙しく、映画を観るひまもない。そこで会議に参加した数日のあいだに、集中的に未公開のものをみるとすれば、ひと足先に映画を観たぞという効果をあげることができる。

印刷費は、会議の書類一〇種類、会議の簡報五〇種類を印刷すると計算して、約五〇〇〇元を要する。車代、すなわち会議のために貸し切りにする自動車の費用として、約七〇〇〇元を要する。

その他の雑費、たとえば事務費や医薬品代などに、約一〇〇〇元を要する。

これらは、大会期間中の支出を計算したのみで、会議を準備する段階に必要な費用は、まだ計算に入っていない。

さて、会議費用の総支出一二万二三〇〇元を、会議の参加者の人数割りに分配すると、一人あたり四〇七元になる。これはかなり手がたく見積もった金額である。実際には、これ

を上回る支出をする会議もあるだろう。けれども財務制度が、それを許さない。どうするか？ お金が足りなければ、日数をごまかす。宜賓地区(四川省)の監察局局长、工商局副局长などといった人びとの言うところでは、現在、会議を開くと一日の食費が少なくとも八元かかる。だが規定では、標準が三・五元で、あまりに差がある。どうしようか？ 三日の会議を五日、八〇人の会議を一〇〇人と、水増しして報告し、帳尻を合わせるしかない。こういう「暗補」(裏のやりくり)を、会議の裏方を務める者はみなやっていないわけではない。ホテルの会計のほうでもすっかり心得たもので、頼まなくてもちゃんと計算しておいてくれることもあるほどだ(4)。「一〇億人民のうち九億はインチキをしている。インチキをしないのはバカである」(5)。こう言えば明らかに言い過ぎで事実から遠く、一部をとらえて全体がそうだと言っていることになる。しかし、会議の費用を水増しするのは、かなり普遍的に見られる現象かもしれない。

#### 「名簿」の学問

会議のどたばただが、みな事務的な仕事だけだと思っはけない。会議のなかにも、そこそこ学問があるのである。会議の名簿をどう並べるかというの、その一つだ。

会議に出席する人びとの名簿を、どうやって決めるのか？ 重要な会議のなかには、仕事上の必要だけでなく、あちらこちらとの関係する単位にもすみずみまで気配りをして、出席する人びとを決めなければならないものもある。それに、指導



しかし、いつもヒナ壇に上っているうちに、ヒナ壇に上る部分の人びとの役割は固定化してしまふ。指導者であつて、普通の聴衆ではないのだ。だからたまたまヒナ壇に上らないと、役割葛藤が起ころ。指導者がどうして普通の聴衆になつたのか？ 本人は失望を感じるのだろうか？ この点を、あえてそれ以上論じるのはやめよう。

なにかの原因で、いつもはヒナ壇に坐る人間をヒナ壇に上げられない会議もある。そこで会議の事務方は、壇の下に特別に一、二列、テーブルとクッションのある椅子を並べ、お茶のサービスもして、一般の会議参加者と同じでないことを示す。事務方があみだしたこういう新しい待遇のおかげで、役割葛藤がたしかに少しは緩和されたようである。

ところで読者のみなさんは、名簿の順番をつけるとかヒナ壇を並べるとかが、いったい何を説明するのかと質問するかもしれない。お答えしよう。これは、根深い封建的な階層観念の現れ、形式を求めて実効を考えず、人民と財産を損なう官僚主義の現れである！ 中国の官僚病の象徴なのだ。

#### 恐るべき「膨張病」

官僚主義の一つのきわだった表れは、機構の肥大化と過剰人員である。新中国が成立してから、これまで何度も機構の簡素化がはかられたが、歴史の経験が教えるところでは、簡素化をはかればはかるほど、機構は膨張していくのであつた。その趨勢はおおむね、簡素化↓膨張↓また簡素化↓また膨張↓……のようである。これが、ここ四〇年近く、中国の党と

も各部門を揃えないといけないというわけで、機構編制はおのずから膨張していく。

第三は、対口法。すなわち、行政機構の設置と部門の分け方が、上級機関と下級機関で対口（一致）していないといけないことである。「上にお釈迦様がいれば、下には金剛明王がいけないといけない」というわけだ。以前、いくつかの指導機関が機構の簡素化について下級に出した通達に、「上級と下級の部門の分け方が一致している必要はない」、という原則がよく書いてあつた。しかしまた、いくつかの指導機関が管轄下の部門の書類を審査・転送する際には、「仕事に対する指導を強めるため、下級の単位はそれぞれ、機構簡素化をむねとしつつ、相応する事務機構を設置するように」と、よく書いてあつた。下級の単位は、上級と一致した機構をつくっておかないと、上級と連動した事業や業務をすすめるうえで、必要な経費やそのほかの支援をえられなくなるが多かつた。県や村の行政機構を例にとろう。村政府の部門編制が、県政府の各科局のそれとびつたり一致していない場合、県政府の各科局は、なんとかしてその村に、それぞれの出先機関を作ろうとする。これがいわゆる「足を伸ばす」である。ある県の三九の科局のうち、町村機関に対応した機構や人員をもつものが二八。「足」のないのは、会計検査、物価、煙草、労働、都市建設、基本建設、外国貿易など、一〇の科局にすぎなかつた。これらの科局にしてもみな、「足を伸ばさなければ」と思っているのである。

第四に、役付きを乱造する法。肩書きのためのポストを与

政府で幾度も行なわれた改革のたびに繰り返された悪循環である。

#### 自己矛盾する現象が普遍的にみられる

行政機構の簡素化の程度と、行政の分業に関する科学とは、大きく関係している。ある機関は、不合理な分業方法を採用した結果、機構も人員も、ますます膨らんでしまった。経験的に言うなら、おおむね以下の五通りの方法がある。

第一は、分割法。すなわち、本来は一つの機関ないし部門が管理すべき事務を、二つあるいはもっと多くの機関、部門に分けて処理する方法である。これによって、機関の職務権限や仕事の流れの完結性が破壊されてしまふ。たとえばある機関の秘書室は、弁文（書類の作成）、弁会（会議の準備）、弁事（事務処理）、当番接待、機密連絡など、五つの部門に分かれてしまった。

第二は、新しい看板を掲げる法。すなわち、独立した部局を新しくつくる方法である。行政機構に下属するどの単位も、独立を強く求め、新しい部局を設置して自分の地位を高めたと思つている。機構の増加はおおむね、現状を基礎にして進んでいく。上でのべたようにある部局が二つ、三つと分かれるので、一個の機構が二にも三にもなる。ある機構に下属している三つの部門がみんな独立したら、機構は三倍になつたことになる。機関の事務は社会化の程度が低いいため、新しい看板を掲げたあとでは、炊事係、文書の受取・発送係などをいちいち置かなければならない。このように、小さな組織

える。幹部は地位が上がるばかりで下がらない。「よほどへまをしない限り、左遷はなし」である。ある単位で、張さんを抜擢したら、李さんは面白くない。そこで李さんにも、形ばかりのポストを与える。王さんが処長に昇進すると、周さんは機嫌がわるい。そこで周さんにもなにか肩書きを用意する。ある人はこれを、平衡法という。実績はぱっとしないが、長年苦労してきて、いい年だが、役職にも限りがある。しかたなしに、局長級、副局長級の巡視員だとか、処長級、副処長級の研究員だとかといったポストを用意する。ある人はこの類いの肩書きを、「お尻にかぶる役人の帽子」と言っている。こんな具合で、役付きが増えれば幹部が多くなり、幹部が多くなれば役付きが増え、局長級は掃いて捨てるほど、処長級はさながら一小隊、科長級はさながら一連隊という具合で、あとからあとから切りもなく、とうとう兵隊よりも幹部が多くなつてしまふ。ある映画のシナリオにあつた話だが、ある科では科長が五人で科員が一人なので、これを「病院の耳鼻科や眼科などを五官科というのをもじつて」「五官科」という。笑い話ではあるが、現実も似たようなものだ。ある幹部が指導の任にあたれなくなった場合、よくある解決法は、彼のもと、仕事に相当する機構や部門を新しく設けてやることである。こうすれば、彼の地位も待遇も変わらない。

第五に、機構を昇格させる法。「人は高みにのぼり、水は低きに流れる」という。人と機構はつながっているから、ある人びとはいつでも、なんとかして自分が在職している機構を昇格させられないものかと考えている。科を処に、処を局に、

局を部に——トップの機構が昇格すれば、その下の単位も昇格する。ある処が局に昇格すれば、その下にいくつか処を設けることもできる。行政機構はこうした昇格にともない、不断に膨張している。

機構が重複し、幾重にも重なっているため、手続きが煩瑣となり、効率も低い。ある人はこう描写している、「機構は多頭多脳(幹部・人材が揃っている)だが、仕事をやる段になると昏頭昏脳(要領をえない)になり、結果は無頭無脳(支離滅裂)だ」。

#### よい伝統とわるい伝統

機構の問題に話が及んだので、ひとつ重要な原則を確認しておく。仕事のために人を割り当てるのであって、人のために仕事を割り当てるのではない、という原則だ。機構を肥大させる大きな原因のひとつが、人のために仕事を割り当てることにあるのである。

「仕事のために人を割り当てる」とは、行政事務の必要に応じ、実際の仕事の必要に応じて機構を設置するということをいう。こうすれば、機構の肥大化も、余剰人員も防ぐことができる。

「人のために仕事を割り当てる」とは、行政事務の必要も、実際の仕事の必要も考慮せず、ただ人を割りふるために機構をもうけ、組織編制をふくらませることをいう。こうすれば、機構の肥大化をまねき、余剰人員をうみだす。

\*

の仕事、用度係、守備係など、いろいろすべて揃っていないければならない。人員が増えれば、機関の人事や政治思想の業務を担当する人びともそれに応じて増える。こうした部門は、その機関本来の業務には数えられない。「自己服務」その機関の職員たちのための職務に、少なからぬ人員が雇用されている。人員がふえれば、こうした自己服務的な仕事も増えるので、機構も編制も雪だるま式にどんどん膨らんでいく。

一つの「処」を二つの「処」に分けるような場合には、自己服務的な仕事はさして増えない。けれども、新設の「処」は少なくとも内勤の者一名を増やさなければならぬ。処長もそれに応じて必要になる。

機構の増加、人員編制の増加は、正の相関関係にある。あるいは、「持ちつ持たれつ」と言ってもよい。人間に応じて仕事を設ける結果、機構が増えるのみならず、人員編制も大いに増えてしまう。局長を一名増やしたせいで、この局長のために彼が管理する機構を増設しなければならず、編制が増えてしまうのは、考えてみればわかることだ。それに、ある程度の地位のある指導者幹部は、一人で仕事をするのが不可能である。助手がいないと仕事にならないので、少なくとも一人、まあ数人は彼のために服務しないとけない。こうして、人員編制が膨張していく。

第三に、仕事をやればやるほどややこしくなる、ということになる。

人のために仕事を設けるのだから、人がいたらやる仕事をみつけないければならない。そこで、小さい仕事も大きくやり、

人のために官職を設けると、どういふ害悪があるのだろうか？

まず、機構を大いに膨張させることになる。

少なからぬ単位が、先に官職を決め、あとで職務分担を決めている。まるで、先に神を招いて、あとで社を建てるようなやり方だ。たとえばある局では、正副の局長が九人いるのに、「処」や「室」は五つしかない。どう分担しよう？ 局長一人に「処」一つずつが行きわたらないので、一つの処長の管理する範囲に及ばないことになる。当然、これはまずい。そこでやむなく「処」を増やし、少なくとも各局長が一つの「処」を所管できるようにする。またたとえば、ある「処」では、長年務めた処長が仕事全般に目を配っているし、一部は中堅幹部を抜擢しなければならぬし、若い副処長も配置しなければならぬ。こんなふうで処長の人数が多すぎてもうまくないので、処長の人数に合わせて処の仕事も二つに分け、処をもう一つ設ける。人のために機構を設け、機構ができたなら人を配し、人が増えればまた機構を設け、という具合にどんどん機構が膨張していく。

つぎに、人員の大膨張をまねくことになる。

さきにも述べたように、神があつて、社を建てるのでは足りない。弥勒菩薩も韋馱天も、左右の仁王も探してこなければならぬ。機構が膨張するにつれ、人員も膨張する。たとえば、一つの局を二つに分けたとすると、それぞれが別の門を構えることになる。機密の連絡、文書の受取り・発送、文書の保存管理、秘密工作、秘書の仕事、苦情処理の仕事、行政

簡単な仕事も複雑な仕事にしてやる。ついには、仕事がなくとも仕事をやり、同じ仕事を何度もやり、効果がないのに仕事をやり、ということになって、「無事忙」(仕事がないのに忙しい状態になる。仕事がないのに仕事を探すわけだから、やたら会議を開き、レポートを出し、書類を出すのに決まっております、「文山会海」をもっとひどくする)。

もともと規模の大きい会議で、指導者がひとりで主催すればすむのに、暇でやることのない指導者は、コネを広げるため、他の指導者を何人か連れてきて、誰が開会の辞、誰が基調報告、誰が総括とわりふり、また別の指導者に閉会の辞を頼んだりする。こんなわけで、簡単な会議もやたら複雑になってしまう。

人のために仕事を設けると、重複する仕事がとても多くなる。もともと一つの仕事を、そっちもこっちもあっちもやろうとし、結局「和尚三人で水飲めず」(和尚が一人のときは二杯の水を汲み、二人では一杯を汲んだのに、三人になったら誰も汲まないでどが渴いた)という問題が出てくる。人のために仕事を設けると、ある人はやる仕事がなく、ある仕事はやる人がいない。なぜなら、やりやすい仕事はみながりたがり、手にあまる仕事はみながいやがるからである。精兵簡政というが、精兵だから簡政ができるのである。人のために仕事を設けると、むだな兵隊が増えて仕事はややこしくなる。

第四に、行政人員の資質の低下をまねくことになる。

人のために仕事を設け、行政事務の必要にもとづかないで人を用いるならば、機構・編制ともに膨張して、余剰人員が

あふれることになり、そのなかには能力のない者がまぎれこんでくる。これは、言うまでもないことである。ある単位は人のために仕事を設けたので、幹部グループのあいだに「高二低」の現象がおこった。二高とは、年齢が高くて幹部グループが老化しており、幹部のなかで指導にあたる職務の割合が高いこと。「処」以上の幹部の割合が、前幹部のなかで四〇%を占める。「二低」とは、文化レベルが低く、仕事の能力が低いことである。

第五に、人間関係が緊張することになる。

人のために仕事を設けるのでは、人が多くて仕事が少ない。すると、無用のことですぐぶつかりあい、摩擦を起こすことになる。人が多くて仕事が少ないうえ、分業がはつきりしていないので、責任が不明確になり、すぐ矛盾を生じて、人間関係に影響する。人のために仕事を設けるので、指導者や人事部門はいつも自分の小さな範囲に目をこらしていることになり、引き立てられた人びとも、それが指導者の自分に対する気配りだと思いがちである。このようなわけで、一つの単位のなかにも容易に親疎の区別が生じやすく、人間関係を緊張させていくことになる。

なぜ「精簡」はうまく行かないのか

まえに述べたように、新中国の建国以来、わが国は何度も「精兵簡政」の事業をおこなってきたのだが、それがうまく行っていないのは確かである。その原因をつきつめてみると、いくつかあげることができる。たとえば、機関のサーヴィス

学的でない。実際、新中国建国以来いくども繰り返された「精簡」は、科学的な論証に踏みこんでおらず、単に現有の機構を一律に削減するものにほかならなかった。

全体から言うなら、「精簡」とは、機構の重複、ヒエラルキ―がややこしいこと、過剰人員などの現象を解消すべく、機構と人員を減らすことである。けれども、具体的な各部門の段階になれば、おのおのの単位が一律に減らせばよいわけではない。ある単位はうんと減らし、ある単位は少し減らし、ある単位は減らさないで、かえってしかるべく充実強化をはかる。これは、指導者個人の腹づもりによって決めることではなく、客観的な事物の複雑性、多様性にもとづいて決めることである。

「精簡」のプランを策定する過程では、近代的管理科学のシステム理論や組織理論に依拠しなければならぬ。そして、それを現実の状況と結合し、機構の設置や人員の配置に対して科学的な論証を行なわなければならない。科学的な論証を行なわなければ、「精簡」のプランの実行可能性の判定ができない。したがって、もっとも優れた、あるいはもっとも満足すべき「精簡」のプランを選びだすこともできないのである。

(二)機構の設置と人員編製の制定の、法制化が欠けている。

長らくわが国は、機構や人員編制において根拠となる法律がなかったと言ってよいであろう。これまでの法規は、どちらかと言うと原則があまりで、完備した機構設置法、部門組織法、人員編制法が制定されたことはなかった。これがひ

労働の企業化、社会化がうまく行っていないため、機関は自身のためにはサーヴィス労働せざるをえず、機構や編制を拡大してしまう。またたとえば、幹部の就業制度の問題である。幹部には通常の採用、賞罰、定年、退職、選抜の規定がなく、上にあげることができても下げることができず、組織に入れることはできても出すことができない。幹部の構成が不合理である。部、司局、処級の指導者幹部の構成が不合理である。年齢が高齢に偏り、上級も下級もおなじように年をとっている、など。幹部を管理するパイプはふさがっており、不適任な幹部も外部に出せず、必要な人材も外から招くことができない。「精簡」で人員が余ってもそれが消化できない。以上の種々の問題が、みな機構簡素化の問題に直結していることは疑いない。だが、いったいなせ、「精簡」(機構・人員の簡素化)はうまくいかないのか? 主に四つの問題がある、私は思う。

(一)機構の設置、人員編製の制定の仕方が、科学的でない。

機構をどのように設置するか? 人員をどれだけ編制するか? これに科学的な根拠が欠けている。私が人員編製の割り当ての仕事をしてきたとき、なにを根拠に編制を決めたかという、各単位から出される状況報告にもとづいて、それを適当にカットするだけだった。たとえば一〇人の増員要求があると、だいたい六人か五人の増員にしておく。おおむね、相手の要求を値切っているだけである。個人的な見解にとらわれて党や国家の業務を判断できないのは、もちろんである。けれども、総じてみると、機構や人員編制はまだ科

とつ。機構設置の審査許可手続きが規定されていても、それに従わない者がいる。編制の人数が査定されていても、それを守らない者がいる。編制規定にこうした違反があっても、追及されない。これが、もうひとつである。

もっと問題なのは、人びとがしばしば「指導者の発言を法である」とみなすこと、すなわち、「以言代法」である。一つの地区もしくは単位の内部の機構をどのように設置するかは、主として、主要な指導者の意志によって決まってきた。早くも五〇年代、この問題を担当した同志が、省、市の委員会の弁公庁の機構の話になったとき、つぎのように語った。弁公庁は助手部門にすぎないのだから、すべて指導者の必要に応じてつくるべきである。機構をどのように設置するかは主要な指導者の意図にもとづいて決めるべきで、指導者が設けると言ったとおりに設ければよい。このような考え方にも、なるほど一理はあるが、一歩進んで考えてみると、省市の弁公庁の機構を設置するのに、やはり共通の規則があってもよいのではあるまいか。あったほうがよい。普遍的な規則を考えず、まったく指導者個人の意向のままに進めて、うまく行くのか考えてみるべきだ。すべて主要な指導者の意志にまかせて機構を設置すると、しばしば、人事異動の影響を受けて機構が変動するといった状況が出現する。ある主要な指導者が退職して、つぎの主要な指導者が就任すると、機構のほうも新しく就任した主要な指導者の意志にしたがって、少しずつ手直ししなければならぬのである。

機構の設置や人員編製の制定の、法制化が手つかずのため、

「精簡」の成果を確実に残しておくことがむずかしい。いくども「精簡」が繰り返された結果、それをやりすぎず方法を身につけた単位が少なくなる。第一は、「翻牌」〔看板のかけ替え〕法である。「精簡」の風が吹いてきたら、行政機関のいくつかは、すばやく事業単位に変身する。第二は、「首を縮める」法である。比較的等級の高い機構が、等級を低くするのだが、職権や人員には一切手つかずである。第三は、「雲隠れ」法である。名ばかり部局の「統合」をして、実際には動かない。あるいは、別の機構の下に隠れて、しばらくなりをひそめている。あるいは、大きな機構にくっついて、まぎれ込んでしまう。「待てば海路の日和あり」で、「精簡」の風がやむのを待ち、かけかえた看板をもとに戻したり、縮めた首をまた伸ばしたり、隠れていたのがまた出てきたりして、「精簡」の原則などどこかに忘れ去られてしまう。すると、勝手に機構を増設したり、勝手に人員編制を拡大したり、機構を昇格させたり、勝手に指導者幹部の人数を増やしたりする者が出てくる。こういう状況があるので、「精簡」したあとの機構は、法律でもって固定し、その成果が簡単にむだになっしまわれないようにする必要がある。

(三)簡素化、節約のメカニズムが欠けている。

「精簡」の目的の一つは、節約である。すなわち、人力を節約し、効率を高めることである。けれども、ある単位の指導者にとって極めて重要である。というのは、指導者も単位といっしょに昇格するからだ。

四いちばん重要なのは、権限移譲の問題を十分に押さえていないことである。

たとえば、行政部門の任務、権限はあまり明確でないため、機構の重複を生じやすく、責任のなすりあいを生みやすい。下級への適度な権限移譲も十分でなく、党と政府が分離せず、政府と企業も分離しない。これらはみな、機構の肥大化をうみ、階層の複雑化をうんでいる。

いくつかの機関の機構改革の経験が教えているところでは、まず権限移譲から手をつけるのでないと、簡素化の要求にこたえることはできない。たとえば、国家環境保護局は、職務分析法を用いて、権限、機構、人員編制を定めた。保護局の人びとは、もともとあった権限のうち、どれを残し、どれを下級に渡し、どれをよそに移さないし移動し、どれを弱めるかを分析した。同時に、環境保護の業務を今後ますます強化しなければならぬという形勢も考慮して、どういった新しい権限を増やす必要があるかも提案した。こうした基礎に立って、職務分析を実施し、内部の作業運行メカニズムの流れをよくし、機構の簡素化に科学的根拠を与えたのである(6)。

三尺の水は、一日の寒さではできない。機構の肥大化や過剰人員は、長年にわたって解決できなかった。これには、深

国が全部負担する。だから節約のメカニズムが働かないのだ。いわゆるメカニズムとは、一般に工作機械のシステムや自然現象の規則性をいう。ある単位が簡素化、節約のメカニズムをそなえていけば、主動的、自動的に精簡が進むわけであり、外部の力に動かされる必要はない。メカニズムの問題を解決しないで、外部の力に頼ろうと思っても、押し動かされたあげく、すぐもとの状態に戻ってしまう。

一つの単位にとって言えば、一面では、簡素化、節約のメカニズムが欠けているのだが、もう一面では、機構を増加し、人員編制を拡大することは少しも害がないばかりか、かえってメリットがある。少なくとも、つぎの点をあげられよう。

(1)人数が多ければ勢いもある。機構が大きく、人員が多く、大機関、大単位となれば、単位の地位を引き上げることができ。機構が大きく、所属人員が多いほど、権力が大きくなると考える指導者がいる。そこで、「外出するのは高級車、オフィスも豪華」みたいなやり方に熱中することになる。(2)人員が多なくても少なくとも、みんな国から給料が出るのだから、単位の指導者とは無関係だ。一〇人増えて二人分の仕事しかできなくても、一人も増えないよりましだ。なぜなら、人力の浪費はコスト計算に入らないからである。(3)人員が増えれば、頭割りの行政経費が増える。(4)機構が増加し、人員編制が拡大すると、幹部の処遇に有利である。つまり、「封官」〔ポストの確保〕の問題だ。一つ「処」が新設されると、少なくとも三人の処長をおくことができる。一人の指導者にとって、組織をうまく運営できるかどうか、重要なことの一つは幹部

刻な原因があるのだ。いま、政治体制の改革の進行にとともに、これを徹底的に解決すべき時期が到来した。

#### この上なく高い「官本位」

「官本位」とは何だろうか？ この言葉は、いろいろな辞典を調べても載っていないし、古典のなかにも見つからない。政治学、行政学などの専門の述語のなかにも見つからない。その名の通り、「官本位」とは、貨幣現象から借りてきたタームである。

貨幣制度には「金本位」「銀本位」がある。「金本位」の貨幣制度のもとでは、金がすべての商品の価値をはかる尺度とされている。だから「官本位」とは、つまり、政府関係者やそれ以外の人びとの職位一切を、政府や軍隊の等級でもって説明することをいう。あるいは、政府や軍隊の行政級別でもって、すべての単位や個人の社会的地位の高低、役割の大小をはかろうというものだと言ってもいい。

#### 「官本位」はすべてを覆いつくす

わが国では二種類の「官本位」が行われている。ひとつは、行政官本位で、省部級/司局級/処級/科級……のたぐいである。もうひとつは、軍事官本位で、軍級/師級/団級/營級……のたぐいである。現在行なわれているのは、行政と軍隊をいっしょにしたもので、省軍級/地師級/県団級……などのようにいう。行政と軍隊をいっしょにするといっても、実際には、党・政府の等級を標準にしている。

「官本位」は総じて、こういうふうに表示される。各種の社会組織とそれに所属する人員は、その組織の性質いかんにかかわらず、すべて党・政府機関ならびに党・政府幹部の行政級別を参照して彼らの行政級別を確定する。そして、その行政級別にしたがって線引きをし、多くの成文規定、成文をとまなわれない規定をつくる。こうして、行政級別は、各種の政治的待遇、物質的待遇の等価物となり、各種の社会組織やそれに所属する人員の相互関係を定める一種の共通基準になるのだ。

したがって、「官本位」がすべてを覆いつくす、と言っても決して言い過ぎでない。

第一に、各業界の各单位から見ても、工業、農業、商業、金融、科学技術、文化、教育、体育、衛生などのどの業界も、すべて行政、軍隊と同じ等級に区分されている。これらの単位には、たとえば企業単位もあり、事業単位もあるわけで、それぞれに異なった性質をそなえており、行政等級に区分するのはきわめて困難である。

工場企業を例にとれば、地師級、県団級、科営級などに分けるといっても、どういう基準で区分すればいいのか。

所属関係にもとづいて区分するやり方もある。たとえば、庁や局に直属する工場企業だと、庁や局は地師級単位なので、工場企業はすなわち県団級の単位ということになる。このように区分すると、矛盾が多い。たとえば、県営工業。なかにはかなり規模の大きな工場もあるだろう。それでも、その上級の行政機関が県団級の単位にすぎないので、どれほど規模

が大きくても、県団級の単位になることはできない。

人数にもとづいて、工場企業を区分するやり方もある。一〇〇人以上の大工場に、県団級の待遇を与える。しかし実際、労働集約的な工場も、技術集約的な工場もあるのだから、人数によって区分するのは科学的でない。

また、学校を例にとれば、中学をどの単位にかぞえたいか？ 大都市の中学は一般に県団級だが、では県立中学はどう区分する？ 大都市の中学に比べて規模が小さくないのに、県団級の単位にかぞえることはできない。大学はどう区分する？ 各大学の規模、地位、機能は同じでないから、行政級別によって区分するのはまことに困難である。小学校はどう区分する？ 幼稚園、保育園はどう区分する？

各単位の状況は千差万別で、むりやりいくつかの級別に押しこめることはできない。はては、地師級の少林寺、県団級の北京ダック店、科営級の火葬場などといった笑い話も出てくる。あらゆる業種業界をすべて「官員化」するなど、不可能かつ荒唐無稽である。

第二に、各業界各単位の指導者から見ても、工業、商業、金融、科学技術、文化、教育、体育、衛生などの別なく、彼らは行政、軍隊と同じ級別に区分されている。たとえば、会社の社長や工場の工場長は、本来なら企業の経営管理者であり、なかには企業家もあろうが、みな彼らの所属する単位の級別にしたがって地師級の指導者幹部、県団級の指導者幹部、科局級の指導者幹部などになってしまう。またたとえば、大学、中学校、小学校の校長は、みな教育従事者であり、な

かには教育家もあろうが、単位の級別にしたがってどこかの級の幹部になってしまう。こればかりではない。専門技術職までが、研究員、教授は地師級に相当するといった具合に、行政級別と関連づけられなければならない。研究員、教授は学者なのに、なぜ行政職員のように待遇するのか。もっとひどいのは、新聞によると僧侶にも級別をつけたのだそうで、科級の僧侶がいるという。

本来、さまざまな業種はいくつもの異なる職業上の役割がある。これらの役割を、行政級別によって画的に区分して、複雑な役割を単一化し、「官員化」してしまう。これこそまさに、官本位制のなせるわざである。

第三に、各業界の各单位を行政級別に従って区分するだけでなく、単位の行政級別の高低によって、それにふさわしい生産活動、財政支出、機構の設置、幹部の割り当て、人員移動などの権力が与えられる。一個の単位がどのような権力を持つべきかは、本来その単位の性質にもとづいて決めるべきものだ。たとえば、一個の独立した企業としてやっていくには、自主権を拡大しなければならぬ。自主経営、独立採算、自立的なコントロール能力があつて、はじめてメカニズムの問題もうまく解決できる。だが「官本位」だと、こうはいかない。その企業がどの級別の行政単位に相当するかをまずみて、それからそれにふさわしい権力を与えるだけである。こうして権力も等級化してしまう。

第四に、各業界各単位のさまざまな職員を「官級」にもとづいて区分するだけでなく、その「官級」にもとづいて、そ

れに相応の政治的待遇、生活上の待遇を与えるのである。たとえば、会議の参加や書類の閲読は、一般に「官級」に応じで行なわれる。ある人は、ある会議に参加する必要があるのに、「官級」が基準に達しているため参加せざるをえない。ある人は、ある会議に参加する必要があるのに、「官級」が足りないと理由で門前払いをくう。書類の閲読も同じである。簡単に言うと、ある人びとは仕事上の必要もないのに、いつも書類をみており、別の人びとは仕事上とて必要なのに、書類をみる事ができない。ある人は、書類や報告を起草したのだが、比較的高い級別の内部刊行物に載せたために、起草者の自分は級別が足りなくて見ることができない。

会議の参加や書類の閲読は、本来、仕事に必要なかどうかにもとづくべきである。しかし、「官本位」の影響で政治的待遇と化し、等級制にともなう特権となった。会議の参加、書類の閲読から始まって、給与、住居、電話、医療保健、はては骨壺の安置場所、告別式の規模、故人への花輪を置く場所等々にいたるまで、みな「官級」の大小に照らして決まるのである。

「官本位」はすべてを覆いつくす。ある中学校の老校長は、著名な教育家であるにも関わらず、行政級別に従うと県団級でしかない。研究所の所長は、著名な学者でも、やはり県団級にすぎず（もちろん、もっと高い人もいるが）、地師級の幹部には及ばない。

新聞に、こんなケースが載っていた。ある区で、教員祭の

会議を開くことになった。区委員会、区政府、区の人民代表  
大会議員、および関係部局の指導者は、きちんと襟を正して  
ヒナ壇に並んでいるが、教育局のナンバーワン、ナンバーツ  
ーはやっぱりその末席に連なるのみで、教員の代表にいたって  
は一人もいない。

#### 「官本位」の弊害が統弊する

「官本位」は、一種の観念形態であり、同時に、一種の旧  
い管理体制でもある。すなわち、旧い社会管理の体制が、幹  
部の管理方式と分配方式のうえに反映したものだ。根本  
的に言うなら、それは、商品経済と民主政治の発展の要求に  
そむくもので、生産力の発展と社会の進歩を妨げている。そ  
の弊害は、以下の諸点に現れる。

(一)「官本位」は、企業が良好なメカニズムを樹立するのを  
妨害する。

経済改革全体のなかでもっとも重要なのは、企業改革を成  
功させることである。企業改革は、自主権の拡大、規制の緩  
和や利潤の留保を通じて、企業の活力を増強する。また、経  
営責任請負制をあらゆる企業に押し進めることを通して、企  
業に経営権を譲り渡し、独立採算とするための必要条件をつ  
くり出す。企業改革の目的は、競争メカニズムを導入し、労  
働力の組み合わせを適正化し、経営管理の水準を高め、科学  
技術の進歩を強力に促進することである。条件の整っている  
企業では、株式制を試行し、(特に大型、中型の)企業におい  
て、国家のマクロ的な統制のもとで、自主経営、独立採算、

自主コントロールのメカニズムをほんとうに樹立させること  
である。

どのようにして企業にこうしたメカニズムを樹立させるか  
だが、大事なものは「官本位」の管理体制を打破することだ。  
「官本位」の管理体制下では、幾重にも重なりあっている行  
政機関、大小さまざまな行政「官僚」は、みな企業の「し  
うとめ」になっている。企業が長期にわたって、「従属関係  
うち破るのは難しい、「しゅうとめ」が多すぎて「仕え」され  
ない、政策がころころ変わってかなわない」の状態だったの  
で、手も足も縛られて、改革しようにも大股では歩けなかつ  
たのである。

(二)「官本位」は、各業界で、社会的な職能が正常に発揮さ  
れるのを阻害している。

工業、商業、金融、科学技術、文化、教育、体育、衛生な  
ど、各業界にはそれぞれ独自性がある。その社会的な職能、  
発展の規則、従業員にどういう資質を要求するか、評価の基  
準、昇進の根拠はみな、互いに異なっている。「官本位」の管  
理体制の弊害は、これら複雑な単位と人間をいっしょくたに  
して、画一的に行政序列にあてはめ、行政管理の方法によつ  
て各業界を管理しようとする。「官本位」の等級制、お役所的  
に一切をとり仕切る管理方法は、一個の系統、一個の単位の  
やる気をなくさせ、活力を失わせる。

(三)「官本位」の管理体制は、競争を抑制してしまう。

商品経済の重要な特徴は、競争である。優勝劣敗は、人間  
の意志で動かせない客観法則である。ある企業の興亡は、市

まう。

(四)「官本位」の管理体制は、人材の合理的な流動性をそこ  
なう。

「官本位」は、人事管理を行なううえでも、行政級別にし  
たがって一律に管理を行なうもので、どの級の人員の転出、  
転入も、その級の指導者の審査と決裁を必要とする。ある程  
度以上の級の人員が異動するには、つぎつぎ上級に報告し許  
可を得なければならぬので、やたら時間がかかり、人材の  
流動に不利である。

「官本位」の管理体制の下では、どの業界も不平等に扱わ  
れる。「なんでもみな下級、官僚だけが高級だ」というので  
は、傾いた天秤のようなものと言えよう。関係部門の統計に  
よると、一九八四—一九八七年の全国科学技術系人材の流動  
サンプル調査の結果、科学技術、高等教育(大学、短大など)部  
門から各政府機関へと流出したのは二万六〇〇〇人余り、そ  
の逆は一万二〇〇〇人余りである(8)。「官本位」の管理体制

#### 最新刊

叢書《エチカ》第2巻

川本・須藤・水谷・鷲田編

### マイクロ・エシックス

小銭で払う倫理学

大声、拒食症、つかれ、等々を  
「倫理的」に問う。定価2200円

遠藤彰著

### 見えない自然

生態学のポリフォニー

多声的な自然を視線の意識化  
によって読み解く。定価2500円

ウィリアム・E・コノリー

金田・栗栖・的射場・山田訳

### 政治理論とモダニティー

(テオレイン叢書)

ポストモダンの視点より近代の  
政治思想を解説。定価3600円

相田慎一著

### カウツキー研究

民族と分権

「深層のカウツキー」像を描き  
出した力作。定価4800円

A.ライアン/森村進・桜井徹訳

### 所有

所有論問題の現在を理論的・  
歴史的に説く。定価2400円

武安宥著

### シュライエルマッハー教育学研究

自覚的人間の確立を明確にした  
教育学論集。定価5800円

## 昭和堂

京都市上京区下長者町通新町西入  
TEL(075)431-2213 振替京都6-9347

の下では、人材の流動が、政府関係機関に向かって流れがちであり、しかも一般に、行政級別の高い単位に向かって流れていく。というのは、行政級別の高い単位は、級別を決めるのにも肩書きを評価するのにも有利なので、優秀な人材を集めやすいからである。このように傾いた天秤の上では、行政級別の高い単位に人材が多く流入して、人材の浪費になるいっぽう、行政級別の低い基層の単位には人材が流入せず、人材が足りなくなる。改革と建設を進展させるには、人材の合理的な分布と人材の組み合わせの適正化をめざすべきである。「官本位」はまさに、その重要な障害になっている。

(五)「官本位」は、政治体制の改革の障害となる。

社会主義民主政治を進展させ、それにふさわしい政治体制の改革を進めるのは、狭義で言えば、経済体制の改革のための有利な条件をつくり出し、社会の生産力をいっそう発展させるためである。だが、もっと広義で言うなら、それは社会主義制度の本来の要求であり、社会主義の優越性をいっそうよく発揮するための重要な道筋である。改革を通して、わが国の社会主義は一步一步、制度化、法律化へと向かうだろう。「官本位」と、社会主義民主政治とは互いに抵触する。「官本位」が最優先するのは、官僚のはたらき、すなわち指導者のはたらきであって、社会主義民主政治とは背反する。以前は「法治」を強調せずに、「人治」に依存していた。制度を通じて民主主義の規範化をはかるのでなしに、指導者の意志と情緒によって政治が左右され、民主は「実施」もできるが「撤回」もできるものとなっていた。政治体制の改革を成功させ、

新しい型の社会主義民主政治を形成するには、どうしても「官本位」の観念を一掃し、「官本位」の管理体制を改めなければならぬ。

(六)「官本位」の管理体制は、膨大な肥大化した官僚機構を支えている。

数年前の機構改革は、幹部年齢の若年化では目立った成果を収めたが、機構の圧縮や組織階層の削減ではほとんど成果を収めなかった。それどころか、いくつもの部門や単位の機構は、不断に膨張し続けている。原因はどこにあるのだろうか？

「恐るべき膨張病」ですでのべたように、ここで主に指摘しなければならぬのは、「官本位」の影響が大きいことである。きわめて多くの単位が、大きな貢献をしなくてもよいから、単位の行政級別を昇格させようという価値観を持っている。機構の拡大と人員編制の増加は、単位が昇級するための条件をつくり出す。なぜ単位の昇級に熱心なのか？ 昇級すれば、おいしいことがいっぱいある。単位が昇級すれば、水増しが増して船も高くなるたとえ通りに、指導者幹部も昇級する。単位が県団級から地師級になれば、責任者も県団級から地師級になる。単位の昇級にともない、事務所用の建物、行政経費など、物質的な条件もそれに応じて改善される。ある単位が県団級から地師級に昇級すると、自動車の割り当ても増えるだろう。どの級の単位に何台の自動車を割り当てるか、地方政府に規定があるからである。

(七)「官本位」は、幹部と大衆の対立をつくり出す。

「官本位」の等級制は、幹部を「官」、大衆を「民」と位置づける。この種の体制のもとでは、「官」の地位がいちばん高くなるだけでなく、地位にともなうさまざまな待遇も「民」より高くなる。統計によると、政府関係機関の職員の平均給与水準は、一般企業に比べて高くない。けれども、幹部の級別に応じて割り当てられる住居、自動車の便、医療などの待遇や社会的地位は、目に見え手でさわれる巨大な実利であり、百円そこそこの給与では買えないものだ。ある経済学教授の言い方を借りると、「われわれの給与は、司局長の給与と同じだが、給与の金の含有量が違う」。幹部は種々の点で、大衆にまさる待遇を受けており、必然的に大衆と対立を引き起こす。(八)「官本位」は、党内の腐敗現象を助長する。中国共産党は政権政党である。多くの党員が幹部をつとめ、幹部の多くが党員である。こうした状況から必然的に、「官本位」と党内の腐敗現象の発生とが関連してくる。「官本位」の等級制度は、各級の幹部に、特殊な地位と、

法律の厳しい監督から逃れることのできる権力とを提供し、一部の人がびとが権力で私腹を肥やし、腐敗を生み出す現象の一つの原因となった。このような新聞報道もあった。ある県の街中に、三階建一二部屋の個人住宅が建てられた。瀟洒な一戸建住宅は通行人の目を集めたが、なかにはいろいろ議論する者もいた。ある者の言うには、これはきつと個体戸のブローカーの建てたものだろう。またある者の言うには、私営工場の持ち主でなければ、こんなに金をかせいで、いい家が建てられるはずがない。ところが意外なことに、この家の主人は、この県の財政局長だった。この局長の一家四人は、みな政府機関で働いているのに、どこからそんな金が湧いて出たか？ 知らないだろうが、土地は都市建設局が「弁」(力)を貸してくれた。住宅のほうは、建築会社が「包」(面倒をみ)てくれた。煉瓦や木材、配電なども、それぞれ自分の「ルート」がある。一部の国家幹部は、毎月の給与こそ限られているが、十分豪華な生活を送ることができる者もいる。どこからそんな

## ■黒田寛一

A5判上製 四三四頁  
定価三六〇五円(税込)

# 平和の創造とは何か

反戦の闘い——その歴史と理論

九一年始の「湾岸戦争」をきっかけにして「新世界秩序」の創造の夢を消したあとにあらわれたのが、世紀末現代世界の混沌であり、新しい宗教民族戦争の噴出であり、ネオ・ナチズムやシヨビニズムや国家エゴイズムの相対衝突であった。これは、なぜなのか？ 米・ソの対抗的軍拡競争が、いまやスターリン主義と帝国主義経済の共倒れの様相を呈している。これはいかに突破されるべきか？ 全学連が三十年余りにわたって展開してきた反戦・平和の闘い——その歴史の歩みの追跡を通じて、同時に反戦に関する実証的な歴史的諸問題を教訓としてひきだしている入門書。

こぶし書房

東京都新宿区早稲田鶴巻町525-15  
電話 03-3207-0928  
振替東京9-105847

な金が得られるのか？ 言うまでもなく、彼らが手にしている権力で私腹を肥やし、権力の「倒爺」(闇取引の官僚ブローカー)となったのだ(9)。

(9)「官本位」は、社会のなかに、不正の風をうみ出している。

社会での不正の風には、むしろ歴史的な原因と、社会的な原因とがあるが、「官本位」の等級制度と関係ないとは言えない。

広東省の「商売人」たちは、いわゆる金儲けのコツを「票子、票子、面子」とまとめている。「票子」とは、各種タイプの指示書、命令書のこと、幹部のなかの一部の者が手中の特権を利用してこさえたもの。「官本位」の産物である。「票子」とは、金銭の賄賂を指す。「面子」とは、人間関係、コネを指す。あとの二つはしばしば、前者(票子)を獲得する手段でもある。こうした一通の指示書のなかに、往々にして何万、何十万から、上は何十万元までの価格の差が含まれている(10)。票子、票子、面子から、「官本位」と社会での不正の風との関係を見てとることができる。指示書でもって、商品を横流しし、そこから高額な利潤をあげることができる。前者を「官批」(官が権力で指示書を出す)、後者を「官倒」(官の闇取引)という。「官倒」を通して、大いに不正の風が吹き荒れているのである。

(10)「官本位」は、官僚意識を強め、官僚志願者が多すぎになる。

一部の青年たちのあいだで、紅路(官僚になる)、黄路(商売

をする)、黒路(学問をして、黒い博士帽をかぶる)という言い方がはやってる。ある人の言うには、黒路はとても難しいし、黄路は危険が多いので、紅路がいちばん安全だ、という。一部の人びとの見方では、官僚には権力があり、権力があれば金が手に入る<sup>+</sup>。

「品位分類」から「官分類」へ

「官本位」の歴史的な沿革を研究してみるのには、大変に有意義なことである。

「官本位」の前身は、品位分類である。いわゆる品位分類とは、官員をいくつかの等級に分け、しかもその等級が人に貼りついている制度のこと。職務分類法のように等級が職務に貼りついているわけではない。封建時代の歴史が比較的長いほとんどの国では、はじめみな品位分類を行っていた<sup>+</sup>。

秦朝時代に「品位分類」が始まってから今日の「官本位」まで、すでに二〇〇〇年あまりが経過している。その根は深く、基礎が固い。その際立った特徴は、「官為貴」(官を貴しとなすこと)。長く続いた封建社会のなかで、各級の官吏は「父母官」と呼ばれ、地位がきわめて高かった。今日に至ってもやはり、高級幹部はほかの人びとよりも優遇された地位にある。

\*

「品位分類」から「官本位」にいたる間の一時期、いわゆる「竈本位制」(竈はかまどの意)が実施されたことがあった。それは新中国建国以前、武装して政権を奪いとる戦いのさな

かのことだった。当時は生産力の水準が低下しており、物質的条件も貧しい戦争環境にあったので、革命根拠地の政府は、所属する一切の人員に対して、一元的な供給制を実施し、大・中・小の竈を分けたのである。当時、大多数の人員は、中竈で食事した。中でも、県委員会書記、県長以上の人員は、中竈で食事をした。地方委員会書記、専員(専区の責任者)以上の人員は、小竈で食事をした。大・中・小の竈の違いは、一つは穀物。中竈は細糧(米、麦のたぐい)が大竈より多く、小竈はもっと多い。もう一つは、おかずの費用。中竈は大竈より費用が多く、小竈はもっと多い。当時は物質的生活がかなり苦しい状況下にあったので、小竈といっても生活水準はかなり低い。

当時、大・中・小の竈は、幹部の資格、職歴や待遇を評定する基準となっていた。まだ行政級別の区分こそなかったけれども、幹部の任用や政治的な待遇の面は、県団級、地師級などにもとづいていたのである。

中国建国の初期、幹部の待遇は、一部は現物給付、一部は現金の給与という、二本立て制をとっていた。現物支給制の実施にあたっては、建国以前の大・中・小の竈制をやはり踏襲した。当時、ある地方では、県団級の幹部が、毛織物や羅紗の制服を余分にもらったことがあったが、これも幹部の等級の一つの標識であった。

五〇年代に、現物給付制はなくなり、幹部を一級から二四級に分けることになった。これは、科級、県団級、地師級、省軍級の分け方に比べると、ずっと細かい。けれども給与以外の、住居、報告を聞く、書類を見るなどの物質的ならびに政治的な待遇は、完全にこうした級別に対応していたわけではない。むしろ県団級、地師級の区分に対応していた。幹部の人びと全体は、実際には三つの大きなグループに分かれていた。一つは県団級、一つは地師級、一つは省軍級である。

後のものほど高く、一級上にのぼれば、すべての待遇がそれにつれて変化するのであった。ある級の仕事をまだ担当した

真木悠介著

新B6判並製・カバー・二〇〇頁  
定価一七〇〇円(税込)

# 自我の起原

——愛とエゴイズムの動物社会学——

地球上に存在するあらゆる生命の歴史において、「個体」の発生とその主体化という出来事ほど画期的な事象はない。比較社会学のパスブクティヴから現代世界を考察してきた著者が、「人間の自我」の探求のために遺伝子理論・動物行動学・動物社会学の領域に踏みこみ、「自我」成立の前提としての動物個体の行動の秘密を探る。

岩波書店

このない人であっても、資格と履歴を考慮して、その級の待遇を受ける規定である。

「官本位」と関係するのが、幹部の指導職務の終身制である。

長年にわたって、幹部に対しては、正常な採用、賞罰、退休(定年)、退職、選抜淘汰の方法が欠けていた。革命戦争の時代には、人びとは革命に参加したので、どうやって採用するかというような問題は存在しなかった。当時、人びとはみな若かった。五〇年代でも幹部は壮年で実力もついていたので、退休の問題は存在しなかった。過去、長年にわたって適当な退休の方法がなかったため、指導職務の終身制になってしまったのである。このような指導職務の終身制に、幹部全体の鉄飯碗(生活の心配のないこと)が加わって、上げても下げられず、入っても出せず、官になれるが民に戻せないということになる。ちょっとでも官位と職務を手に入れると、そこから上に昇っていきける。上に昇れなくても、その場にとどまっていられる。お仲間違いをしなければ、下へは落ちない。こうした指導職務の終身制は、一歩進んで、組織上での「官本位」制を牢固なものとするのである。

「官本位」を改革するよい兆し

改革の進展にもなつて、商品経済が必然的に大発展するということを、みてとらなければならぬ。この波はかならず、「官本位」の旧体制を動揺させ、官僚になりたい心理と衝

きに改革の大波のなかからだんだんに成長してきた。官僚になりたいという意識は薄くなり、昇進しても金もうけに走らず、大衆のために実務にはげむ人びとがどんどん増えている。官僚になりたがるあまり心眼がふさがれた人びとは、どんどん少なくなっている。これは、改革が一歩進んで発展する場合の、必然なのである。

もちろん、一切を行政級別で線引きする「官本位」現象を根本的に消滅させるためには、人びとの思想や価値観が変わる必要があるだけではない。さまざまな社会組織の内部メカニズムの改革、および、外部の社会経済環境の改変にも及ぶであろう。それは、比較的長い期間にわたる漸進的な過程を必要とするのである。

- (1) 『マルクス・エンゲルス選集』(中国語版)二五頁。
- (2) 一九八二年四月一九日付『天津日報』をみよ。
- (3) 一九八八年八月一四日の『人民日報』をみよ。
- (4) 一九八八年一月二三日の新華社(成都)電による。

田中仁彦著

B6判上製・カバー・二四〇頁  
定価二八〇〇円(税込)

# 黒マリアの謎

フランス各地に今日もなお残存し、聖母マリアとして信仰の厚い対象となっている黒いマリア像。この聖母像はなぜ黒く塗られているのだろうか。キリスト教の浸透するよりはるか昔、ヨーロッパの古層にその起源を求めて旅立った著者は、キリスト教世界のうちに習合された民間信仰の存在を発見した。ヨーロッパ異教世界の復権!

岩波書店

突する。賞賛すべきことに、現在、すでに官僚になりたい心理が薄められたよい兆しが出現した。

吉林化学工業会社では、二九一名の技術工員が技師として処遇されるようになってから、一七名の管理職幹部が思いがけず申請を出し、幹部をやめ工員に戻って、生産の第一線に復帰した。人びとはみな、工員から幹部になることを追求するのになぜ一七名の幹部はその道に逆らったのか? その秘密はどこにある? 吉林化学の工員技師の受ける待遇をみるがいい。「各人に2DKのマンションを支給。毎月職務手当で二〇元を加給。中級工程技術員の待遇が与えられる」。なるほど、秘密は吉林化学が利益メカニズムを導入し、職場生え抜きの普通の労働者でも、地位も実利も得られるようにしたことにある。工員に向かって、安心して仕事に励んでくださいなどと中身の無い話をせずに、工員たちの個人的な利益要求を、関連する政策を講じて、本気で企業の生産過程のなかに引き入れ、国家・企業・工員の三者の利益を統一し、工員技師を、企業内の職工たちが羨むポストにしたのである(11)。

要するに、「官本位」はいま、厳しい挑戦をいどまれている。旧い行政体制は、まさに改革の大波にぶつかって、すでによろこばしい傾向が現れている。才知も勇気もある、少なからぬ中年・青年幹部は、きっぱりと「烏紗」(官帽)を捨て、がんばって企業を起こしている。多くの社会の精鋭が、いま勇敢に企業家の列に加わっている。多くの人びとが事業を追求し、長期的な視野とすぐれた見識のある企業家たちが、ま

- (5) 一九八八年九月二日付『人民日報』海外版をみよ。
- (6) 一九八八年八月一九日付『人民日報』をみよ。
- (7) 一九八八年一月二七日付『光明日報』をみよ。
- (8) 一九八八年第五期『新華文摘』の四頁をみよ。
- (9) 一九八八年八月一〇日付『中国老年報』をみよ。
- (10) 一九八八年六月一七日付『人民日報』をみよ。
- (11) 一九八八年一〇月一二日付『光明日報』をみよ。

\* \* \*