

2020年の政府活動報告から 見た中国の政治改革の現状

村田忠禧（会員）



中国における毎年の一大イベントである「全国人民代表大会」（以下「全人代」と略称）は通例では3月5日に開催され、

国務院総理の行う「政府活動報告」（以下「報告」と略称）を、全国から参集したおよそ3000名の代表が審議し、採択している。「報告」を分析することは中国が抱えている課題は何か、それをどのように解決しようとしているのかを知るよい機会となる。ところが今年は新型コロナウイルスが中国で猛威を振るったため、それとの戦いが一段落した5月22日に開幕、期間も28日閉幕へと短縮して実施された。米国のトランプ政権の仕掛ける中国叩きに追い打ちをかけるかのよう

に発生したコロナウイルスとの戦いと、建国以来最も深刻な危機に直面した中国がこの苦難の荒波をどのように乗り切る

うとしているのか、「報告」を分析する中でその一端を明らかにしたい。

筆者の分析の方法は李克強が総理として行った2014年以來の「報告」に登場する語彙の変化を通して2020年の特徴を明らかにしようとするものである。ささやかな「ビッグデータ」活用分析であるが、この作業の過程で中国における情報公開の問題点をも垣間見ることができた。

7年間の「報告」で20年「報告」は きわめて異例

対象となる「報告」は李克強が総理に就任して以来、毎年定期的に行う公式「報告」なので、使用する語彙に個体差は見られないはずである。変動は社会が

直面する課題の変化に伴う政策の重点の置き所を反映したものによる。それを知る最も簡便な方法は毎年登場する語彙のトップ10（高頻度順に10位までを並べてみる）を調べることだ（表1）。

第1位は常に「発展」であり、中国にとって発展こそ絶対的道理であることを示している。2位は「改革」が15年、17年、18年、19年。「経済」は14年、16年に2位となっている。経済重視から改革の深化に伴う全面的発展へと向かう大きな流れが読み取れる。しかし20年になると「改革」は9位、「経済」は4位といずれもダウン。代わって「社会」が2位、「企業」が3位という順で、例年とは非常に異なる。「企業」は15年が12位であるのを除いて毎年10位以内に位置してお

表1 各報告における上位10語

	20年		19年		18年		17年		16年		15年		14年		平均
発展	85	発展	144	発展	151	発展	134	発展	154	発展	134	発展	121	発展	132
社会	42	改革	109	改革	102	改革	85	経済	90	改革	86	経済	80	改革	81
企業	40	経済	68	経済	78	経済	71	改革	79	経済	85	改革	77	経済	73
経済	39	加强	62	社会	69	建設	59	建設	76	建設	77	社会	69	建設	61
就業	39	企業	61	創新	59	社会	49	社会	67	社会	69	建設	65	社会	60
建設	34	建設	60	加强	58	加强	46	創新	64	加强	46	加强	46	加强	48
加强	34	社会	58	全面	58	企業	46	企業	49	全面	43	制度	46	企業	45
支持	32	市場	57	建設	55	全面	44	加快	45	企業	39	増長	42	創新	41
改革	31	服務	50	企業	51	人民	42	服務	45	服務	39	基本	36	服務	38
人民	28	創新	46	中国	43	推動	42	加强	44	創新	38	工作	35	全面	38

表2 調整後の値で20年に突出した語彙

語彙	20n	19n	18n	17n	16n	15n	14n	平均
企業	68	58	48	46	47	41	36	49
就業	66	29	21	31	24	24	33	32
支持	54	39	29	30	27	24	19	32
堅持	41	31	35	24	23	25	27	29
基本	41	32	33	21	20	26	40	31
民生	37	13	17	18	17	17	19	20
生産	27	17	14	21	23	13	19	19
中央	27	20	26	18	18	15	21	21
消費	27	16	17	19	17	23	19	20
穩定	27	21	12	20	13	22	22	20
脱貧	27	15	10	7	8	1	0	10

り、これは「報告」の持つ特徴と言える。20年で「就業」が5位という点が特に注目に値する。「就業」は「仕事に就く」ことだが「雇用」と訳される場合が多い。

「トップ10」の比較からだけでも20年の「報告」が通常とは異なることを理解できる。しかし分量において14年から19年までは平均で1万9220字となるのに、20年はその59%に過ぎない1万1331字である。比較するには共通の土台が必要で、どの年の「報告」の分量も1万9220字に近づくよう調整する。調

表3 「企業」を含む語彙

	20年	19年	18年	17年	16年	15年	14年
企業	40	61	51	46	49	39	32
小微企业	12	12	5	4	2	6	3
中小微企業	6	1	0	2	0	1	0
民営企業	3	1	3	0	1	0	0
国有企業	1	2	3	4	8	3	2
外資企業	1	2	1	2	0	0	1
内外資企業一視同仁	1	1	0	1	0	0	1
企業家	0	2	4	2	1	1	0
国有企業改革	0	0	0	1	3	0	0
企業家精神	0	1	1	1	1	0	0

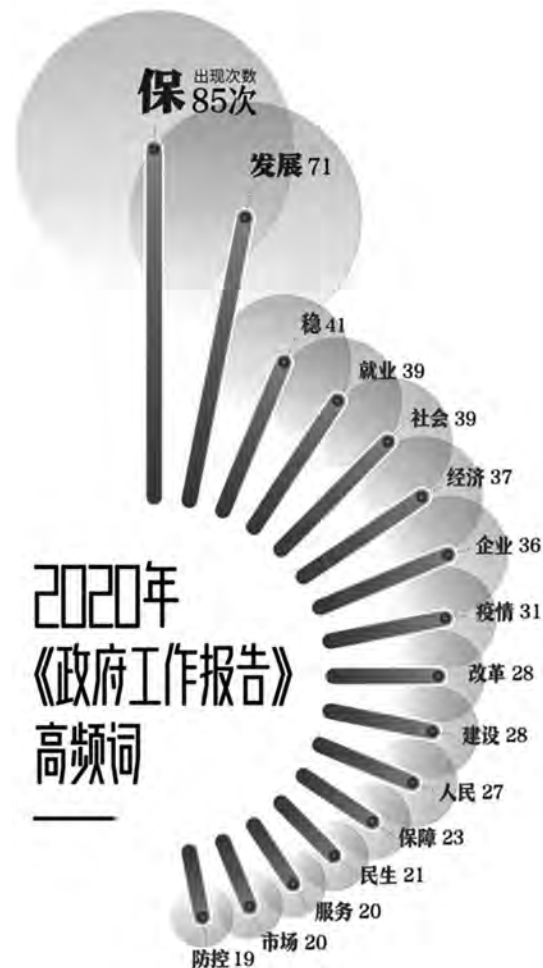
整後の値は架空のものではあるが、比較するには適している。20年に突出した語彙を知るために、20年の語彙の数値が平均の数値より1・3倍以上多い語彙を数値の大きい順に並べたのが表2である。

「支持」「基本」「堅持」「中央」といった政策・指令に関連する語彙と「企業」「就業」「民生」「消費」「穩定」「生産」「脱貧（貧困脱却）」という生産・生活の諸分野に関わる語彙が20年「報告」では強調されている、と言えよう。「企業」を含む語彙を列挙すると表3の通りとなる。

細かなことだが注意すべきは「小微企业」（小微企业と零細企业）の数値には「中小微企业」（中小企业和零微企业）の数値も含まれていること。同様な事例は多く存在することを念頭に入れておけばよい。

表3で「国有企业」は16年がピーク、このときは「国有企业改革」が課題となっていた。20年においては焦点は「国有企业」ではなく「民营企业」、とりわけ「中小微企业」の直面する困難への対処に集中していることである。実は「国有企业」という語彙は5月22日の李克強が報告した時点では含まれていない。全人代での審議の結果、追加されたもので、5月29日公布の原文では「限期完成清償政府機構、国有企业拖欠民营和中小企业款项的任务」（政府機関、国有企业が民营および中小企業への債務返済の任務を期限内に完了させる）と、中小企業の負担削減を命じている。米国が仕掛けた米中貿易摩擦と、追い打ちをかけるように発生した新型コロナウイルスの大流行で世界経済は大幅な後退局面に陥っており、中国経済、なかでも中小企業、零細企業は非常に厳しい状態に置かれている。その状況については、語彙頻度数の変化だけでなく、どのような文脈で用いられて

図 中国政府網（2020年5月27日より）



いるのかを明らかにする必要があるが、拙論は紙幅の都合で省略せざるを得ない。

する文章を掲載した。その内容を一部分紹介してみる。

中国でもキーワード検索を用いた記事が登場

全人代開催中の5月27日の「中国政府網」は「重中之重！今年総理報告有這些關鍵詞」（http://www.gov.cn/shuju/2020-05/27/content_5515356.htm）と題

「2020年5月22日午前、『特殊』な『政府活動報告』が全人代代表たちの手元に配られたが、例年のに比べかなり薄くなっている。例年では大会で印刷配布されるのは1・95万字ほどだが、今年は1・04万字ほどで、紙幅は半分近くに減ったが、内容の重みは少

表4 政府活動報告の漢字頻度上位10字

20年		19年		18年		17年		16年		15年		14年		合計	
業	129	的	215	和	189	和	208	的	231	和	216	的	211	的	1348
発	102	和	195	的	188	的	203	業	216	的	208	和	195	和	1316
国	99	業	194	発	180	業	190	和	214	発	177	業	175	業	1242
和	99	発	178	国	179	国	182	国	195	業	173	発	167	発	1170
大	94	国	176	大	176	発	177	発	189	展	158	国	147	国	1133
的	92	展	164	展	172	展	159	展	183	大	155	政	141	展	1057
要	89	政	158	業	165	進	152	大	166	国	155	進	137	大	1019
展	87	大	157	新	150	政	150	政	166	政	149	展	134	政	974
保	85	加	144	政	147	大	147	新	150	加	144	化	133	加	896
民	85	化	134	人	144	加	141	進	144	化	124	制	126	進	882

しも減っていない。一緒に語彙の頻度分析で今年の『政府活動報告』を解き明かしてみよう。

“保”は出現回数最多の語彙／“就

業”は39回、“民生”は21回。

“穩就業、保民生”（雇用を安定させ、民生を確保する）が報告全体に貫かれている。2020年の『政府活動報告』で“保”（保持する）は頻度が最高の語彙で、合計85回出現する。

中国でもキーワード分析という手法によって問題解明の糸口を見いだそうとする傾向が現れていることに嬉しさを感じる筆者だが、“保”をキーワードとして論ずることには違和感を覚える。

文字（字）と語彙（詞）は区別すべきである。中国語の表記文字である漢字はそれ自身が独自の意味を有するという点で、アルファベットや日本語の仮名などの「表音文字」とは異なる。しかし漢字（字）は単独で用いられることは原則としてない。「家」「猫」「馬」など特定の漢字は単漢字で語彙（詞）となるが「保」は「保持」「確保」などの例が示す通り、他の「字」と結合して「語彙」を形成し、活用される。「保」の出現回数を問題にするのであるなら、漢字の頻度統計を調べる必要がある。筆者が作成した「政府活動報告」の漢字の頻度統計の結果は表4の通りである。

現代中国語において一般的には「的」の頻度数が最も多い。しかし20年「報告」では6位になっている。「報告」を圧縮させた結果である。注目すべきは「業」が1位という事実。「報告」において「業」はいずれの年でもトップ10入りしており、「報告」の特徴の1つと言える。

合計では「保」は24位だが20年には9位に上昇している。「穩」は合計では77位、20年には45位に上昇しているが、さほど大きな変化とは言えない。

20年「報告」において「六保」「六穩」というものごとの処理の仕方が重要であると提起されている。「六保」とは「保居民就業（雇用を保つ）」「保基本民生（国民生活を保つ）」「保市场主体（市场主体を保つ）」「保糧食能源安全（食料・エネルギーの安全を保つ）」「保産業鏈供給（産業サプライチェーンの安定を保つ）」「保基層運轉（社会末端組織の運営を保つ）」という内容で、きびしい環境下にある中国の当面の基本方針である。「六保」という提起に異論はないが、それを強調する目的で「保」をキーワード分析に組み込ませる手法は似非科学と言わざるを得ない。

開幕時の報告と発表時の報告の違い

5月22日に開幕した13期全人代第3回会議は5月28日に「政府活動報告」などを採択して閉幕した。翌29日に「両会（全人代と全国政協）から権限を授与された新華社が國務院総理・李克強が5月22日に行った「政府活動報告」を公布した。新華網が公開した時間は29日ギリギリの23時39分、それに先立つ29日午前10時に國務院新聞弁公室の「政府活動報告」起草メンバーで、國務院研究室党組メンバーでもある孫国君が「報告」の修正状況について、中国内外の記者を招いてブリーフィングを行っている。なお5月22日にも孫国君が「報告」の背景説明を行っている。彼を「報告」起草の中心的人物とみて間違いなからう。

孫国君は次のように紹介する。

「今年の報告はこれまでのものより半分近く圧縮しているので、代表たちの内容の増加を求める提案は相対的に多く、われわれもその多くを取り入れ、合計で89箇所補充修正し、多くの修正した箇所はいくつもの意見を総合したものである。2017年には78箇所、

2018年には86箇所、2019年には83箇所修正したが、今年はやや多くなっており、そのうちの90%以上は内容の補充を求める修正であった」。

修正がどの程度なされているのかを知る簡単な方法は開幕時の報告の文字数と採択後に公表された文字数を比較すればよい。問題は開幕時のデータが公式には公開されていないことで、今回、筆者は過去の全人代の開幕時の報告全文データを見つけ出すのに大変苦労した。いくつかのことであったか、筆者の記憶は定かではないが、全人代の政府活動報告がテレビで生中継されるようになり、次にインターネット中継が実現し、文字実録として発言内容が即座に表示されるようになった。したがって報告した時点のデータを入手することは不可能ではなくなったが、公式情報としては公開されない。筆者は迂闊にも2014年3月5日に行った「報告」のデータを入手する作業を怠っていた。そのため以下に示す表5の2014年の開幕時の値は正しくない可能性がある。

16年以降、2・6%、3・4%、3・7%、4・4%と毎年、報告時よりも採

表5 「政府活動報告」の報告時と採決後の字数比較

	20年	19年	18年	17年	16年	15年	14年	14～19年平均
開幕時	10,392	19,341	19,816	18,626	19,525	18,066	17,000	18,729
閉幕時	11,331	20,183	20,549	19,267	20,031	18,173	17,116	19,220
増加数	939	842	733	641	506	107	116	491
増加率	9.0%	4.4%	3.7%	3.4%	2.6%	0.6%	0.7%	2.6%

択後に公表される「報告」のほ
うが文字数が増
加する傾向にあ
り、とりわけ20
年には9・0%、
939字もの補
充修正がなされ
ている。この流
れをどのように
理解したらよい
のか、具体的に
補充修正された
部分を点検する
必要がある。

それにしても
9%にも及ぶ補
充と修正がなさ
れた5月29日公
表の文書を5月
22日の「報告」
であるとして公
布することは正
しいのだろうか。

少なくとも5月22日に「報告」を行った後、「両会」の委員、代表の審議を経て、5月28日に全人代で採択され、5月29日に補充・修正したものを李克強総理が確

認した上で公布した、という事実経緯を明示すべきであろう。何も説明を加えずにあたかも5月22日の報告そのものであるかのように表示するのは正しくない。

いくつかの補充修正の事例

前述の5月29日に行われたブリーフィングにおいて、「報告」にたいして代表や委員はどういった意見や提案を出したのか、という質問に、孫は次のように答えている。

「これまでに比べて内容を補充する意見が多く占めている、というのが今年の特徴の1つである。修正意見は主として民生保障、感染予防と制御、マクロ政策、投資と消費、生態と環境保護、農業生産、科学技術のイノベーションなどの面に集中している。そのうちの3分の2の補充修正意見は民生と雇用に関連しているもので、これは今年の報告修正のもう1つの大きな特徴である。たとえば報告の第8部分、つまり民生を保障し改善する部分であるが、3分の1を超える31箇所を修正した」。

加强公共卫生体系建设。坚持生命至上、改革疾病预防控制体制、加强传染病防治能力建设、完善传染病直报和预警系统、坚持及时公开透明发布疫情信息。用好抗疫特别国债、加大疫苗、药物和快速检测技术研发投入、增加防疫救治医疗设施、增加移动实验室、强化应急物资保障、强化基层卫生防疫。**加快公共卫生人才队伍建设。**深入开展爱国卫生运动。普及**卫生健康知识、倡导健康文明生活方式。**要大幅提升防控能力、坚决防止疫情反弹、坚决守护人民健康。

提高基本医疗服务水平。居民医保人均财政补助标准增加30元、开展门诊费用跨省直接结算试点。对受疫情影响的医疗机构给予扶持。深化**公立医院综合改革。**发展“**互联网+医疗健康**”。建设**区域医疗中心。**提高**城乡社区医疗服务能力。**推进**分级诊疗、促进中医药振兴发展、加强中西医结合。**构建**和谐医患关系。**严格**食品药品监管、确保安全。**

孫国君は公表する「報告」が補充修正されている事実を記者たちに紹介している。それでは5月22日の「報告」と5月29日の「報告」を対比させ、どのような箇所が書き改められているか、その具体例を示そう。上の囲み内の中国語の文章のうち、太字で示したのが5月29日の報告で補充修正された箇所である。5月22日には244字であったのが5月29日には359字に増えている。すなわち32%に相当する115字が補充されている。

分量が多いだけでなく、新型コロナウイルスとの戦いで体得した貴重な意見・提言が次のような補充箇所に見れている。

「公立病院の総合的改革を深化させる。『**インターネット+医療と健康**』を発展させる。地域医療センターを建設する。都市と農村のコミュニティでの医療サービス能力を向上させる。レベルに応じた診療を推進する。中国医学と西洋医学の結合を強化する。医師と患者の調和のとれた関係を構築する」。

内容の補充修正を行うにしても5月22日の「報告」は1時間で収めるという制約があったので、5月29日に5月22日の

「報告」として発表するにしても追加可能な文字数は厳しく制約を受けざるを得ない。939字追加は限界ギリギリの数字とも言えよう。

補充された内容は、それぞれの現場の第一線で活動している代表・委員の意見が反映されている。代表たちが現場の実情を踏まえて真剣に審議した結果である。それなら、その行為がきちんと反映される発表形式を考えるべきではなからうか。5月22日の「報告」と5月29日の「報告」ではかなり大きな変化があるにもかかわらず、またその変化は全人代における審議活動という重要な実践の結果であるにもかかわらず、その事実をマスコミ関係者へのブリーフィングで紹介するだけ。成果はすべて国務院総理・李克強に帰する、とはあまりに「官本位」的な対応ではなからうか。改革開放が新時代に入ったと言いつつ、旧来のやり方から脱却できていない点がここでも現れている。

新時代における人民民主主義のあり方

中国は共産党の「一党独裁」で、日本を含む西側先進国は「自由と民主主義」の価値観を共有している、といった俗論

がまかり通っている昨今だが、西側先進国の「民主主義」は制度疲労に陥っており、かつてのような生氣撥刺さが見られない。それを最も象徴するのは世界の覇者を誇ってきたアメリカの無残な現状だ。国内は貧富の格差拡大、人種差別の深刻化、コロナ感染症被害の驚くべき拡大、自国の利益優先を公言し、国際社会での責任ある対応の放棄など、さまざまな面で覇者としての光彩を失いつつある。

一方、中国は階級闘争至上主義から脱却し、「社会主義は計画経済、資本主義は市場経済」というドグマから解放され、経済建設を最優先にひたすら前進してきた。自国の発展のみでは持続的発展は不可能で、平和な環境を作り、共に豊かになる社会を目指す発展戦略として「一帯一路」を掲げている。国民が貧しい時代には共産党の統治はやむを得ない。しかし豊かになれば国民は共産党を見限り、自由を求めるものだ、と見なしてきた西側先進国の目論見は大きく狂った。中国共産党は貧困撲滅、小康社会の実現からさらには豊かで美しい中国という目標を立て、改革開放の全面化、科学技術の開発力強化、そして腐敗を発生させない体制づくりに力を入れている。これが空論のままではないことは地球規模で荒れ狂

うコロナ感染症との戦いにおいて明確な解答が出ている。自己の存立基盤を脅かされるのではないかと危惧する勢力が反中国の大合唱を繰り広げている。

中国における指導政党としての共産党の地位は揺るぎないものがある。ただしその政治体制の改革はまだ不十分、まさに社会主義初級段階にあると言わざるを得ない。

中国の憲法の第1条は「中国共産党の指導（領導）は中国の特色ある社会主義の最も本質的な特徴である」と明記している。同時に第2条では「中華人民共和国のあらゆる権力は人民に属する」、「人民が国家権力を行使する機関は全国人民代表大会と地方各級の人民代表大会である」と規定している。この「共産党の指導（領導）」と「人民が主権者」との関係をどのように協調しつつ発展させていくかが常に問われる。

学びあう精神の大切さ

筆者は中国の改革開放後の歩みを全体としては肯定的に見ているが、拙論でいくつか指摘した通り、改善の余地は大いにあると思う。以下、具体的に指摘する。

(1) 事実の尊重 一般に文章を書く場合、何回も書き直すということは正常な行為である。ただ「報告」のように5月22日に全人代開幕日に読み上げた文書、しかもそれがテレビやインターネットで間髪を入れずに公開されたものはその時点での作品としての価値を有するものと扱うべきである。そうではなく、報告後に審議、採択の後に公表されるものであるのなら、その経緯を明記すべきであり、そのような表記をせずに口頭報告をした5月22日の作品であるかのように発表することは事実と異なるので、今後はぜひ改めてもらいたい。

(2) 5月22日の文書が暫定的なものであったとしても公式の会議で公開発表されたものなので、それは歴史の記録として保存し、誰もがそのデータを利用できるようにすべきである。現状では国務院のHPに2014年以降の修正された「報告」が公開されているだけで、それ以前の総理の「報告」は掲載されていない。同様な事例は歴代中共大会のデータベースにおいても存在し、現指導部に関係する18期と19期のデータなら一応揃っているが、それ以前の時期のデータは主要なものしか利用できない。これではデー

タベースとして機能していないことになる。目先のことしか考えない、近視眼的対応である。

(3) 「宣伝」から「分析」へ 「宣伝」は浸透させたい主張をさまざまなルートと手法を駆使して人々の心に訴えていくものである。情報の流れは基本的に一方的で、発信側の関心事は受信側がどこまで理解し、受け入れたかにある。「分析」は価値の押し付けを伴わない。事実がどのように存在しているのかを明らかにすることである。価値判断の押し付けはしないとしても、人間は分析対象に予見を持っているケースが多い。実際の分析結果が予測と異なることがありえる。分析手順が正しいのに結果が予測と異なる場合、新事実の発見である可能性がある。「宣伝」からは新事実の発見は不可能だが、「分析」にはその可能性があり得る。科学的分析を大事にする気風を育ててもらいたい。

(4) 交流を積極化し、互いに学びあおう。中国の政治制度は日本のそれとは異なる点が多く存在する。しかしそのことは交流する必要があるという結論には結びつかない。現在の中国は改革開放以来、

人民代表大会制度も変化、発展している。より一層の改革・改善を進めていくには日本など西側先進国の経験からも学ぶ必要がある。同時に西側先進国も馬鹿のひとつ覚えのように中国の政治制度を貶すことをやめ、少なくとも現実の中国を知ろうとする態度を持つべきである。現実を知らぬまま、相手を無視し続けることは大変危険である。

いくら中国を「人権無視」の「一党独裁体制」と悪罵を投げかけたところで、コロナウィルスとの戦いで成果を挙げ、いち早く経済を回復させている現実の中国を変えることはできない。もっと素直に中国を見る努力をしよう。