

中国共産党第十九回全国代表大会2017と 地方ガバナンス

黄 媚*・辻中 豊**

はじめに

2017年10月18日から24日にかけて、中国共産党第十九回全国代表大会（下記では、第十九回党大会と略称する）が北京の全国人民大会堂で開催された。五年に一度開催される共産党大会では、議論の内容が、共産党中央の人事、党に関わる重要な政策・方針だけではなく、今後の中国国家発展戦略の全般に及ぶ。経済発展政策を始め、社会領域に関わる民生政策の運営や国民の政治参加、さらに、国民統合や外交の方向性も提示する。

本研究ノートでは、まず中国の政治システムにおける中国共産党の位置づけを明らかにしたうえで、第十九回党大会における地方ガバナンスをめぐる議論をまとめる。その焦点は、これからの中国共産党による地方ガバナンス（政策）の重心が社区（コミュニティ）レベルへとシフトすることを見出し、そこにおいて、日本の基層レベルにおけるガバナンスの経験が中国政治社会に示唆する意義を示すことである。

I 中国共産党と国民の政治参加

1. 全国人民代表大会と中国共産党

「議行合一」制度¹を取る中国は、立法機関である全国人民代表大会（以下、全人代と略称する）が、国家の最高権力機関であり、国家の立法権を行使する唯一の機関と位置づけられている²。

しかしながら、「憲法」（現行1982年憲法）の前文では、「中国の各民族人民は、引き続き中国共産党の指導の下に、マルクス・レーニン主義、毛澤東思想、鄧小平理論及び“三つの代表”の重要思想に導かれて、人民民主独裁を堅持し、社会主義の道を堅持し、改革開放を堅持し、社会主義の各種制度を絶えず完備し、社会主義市場経済を發展させ、社会主義的民主主義を發展させ、社会主義的法制度を健全化し、（中略）・・・我が国を富強、民主的、かつ文明的な社会主義国家として建設する」（注釈：下線は引用者）とされており、共産党が全人代に対して指導する権限と能力を保持することもうかがえる。

中国共産党は主に4つの方法で、全人代を

* 人文社会系研究員

** 人文社会系教授

1 議行合一のシステムとは、立法、行政、司法の三権分立の関係ではなく、すべての国家権力を立法機関に集中する政治システムを指している。立法機関は政治システムの最上位に位置づけられており、行政機関と司法機関は、立法機関に従属している。このような政治システムを取る国の多くは、一党制の国である。

2 「憲法」（現行1982年憲法）第1章第2条では、「中華人民共和国のすべての権力は人民に属する。人民が国家権力を行使する機関は、全国人民代表大会および地方各級の人民代表大会である」とし、第3条では、全国人民代表大会の機能が明記されている。また、第3章第5節では、地方各級人民代表大会の選出方法についても定められている。

指導する³。まず党中央は、立法に関する意見を提起する権限を有する。憲法第64条によれば、全人代常務委員会⁴、または5分の1以上の全人代代表は憲法修正を申し立てることができる、と規定されている。実際の制度運営では、共産党中央委員会が最初に憲法や法律の改正を提案し、全人代の常務委員会あるいは5分の1の全人代代表が改正案を受け入れるように指導する。憲法以外でも、国家に関わる重要な議事や共産党の原則に関わる規定は、共産党中央から許可を得ることが必要とされる。

また、全人代および地方各級人代代表においては、共産党員が絶対的優位を保持している。歴代の全人代代表の党派別所属を見てみると、第一期全人代代表(1954~1958年)において共産党員が既に半分以上を占めたが、第四期(1975~1977年)では、割合が一番高くなり76.3%に達した。その後も、共産党員の比率が6割以上を維持しており、他の民主諸党派および無党派層の代表との間に大差をつけていることには変わりはない⁵。無論、党員の代表に対しては、党の規律を遵守

すること、会議での発言は党の方針・政策・決議・指示に違反しないことが求められる。

さらに、「党管幹部」原則に基づき、共産党中央は全人代の幹部の推薦権および人事任命権を掌握している。全人代常務委員会の委員長をはじめ、副委員長、秘書長、副秘書長および各専門委員会の主任・副主任の任命権は、すべて共産党中央の推薦を受けることとなっている。また、全人代常務委員会の委員長は、共産党中央の常務委員、党中央の要職も務めることが慣例である。今回の第十九回党大会で選出された党中央政治局常務委員7名のうち、栗戰書が次期の全人代委員長を務めることが見込まれている⁶。

加えて、全人代常務委員会の中に「党グループ」(中国語では、「党組」と呼ばれる)が設置されている。党グループは上級党委員会の指導を受けるため、党の政策は全人代常務委員会の党グループを通じて、政策や法律の形に反映することが可能となる。

従って、全人代は国家の最高権力機関、唯一の立法権を行使する機関と位置づけられながらも、党中央によって制約され、十分に機

3 詳細は、秦前紅・李元、2001；加茂、2006、2011を参照されたい。

4 全人代は毎年3月に、年一回開催される。会期も2、3週間と短いため、国家の重大事や、法律を十分に審議することができない。したがって、閉会期間中は、全人代大会の中で選出された100~200人前後の代表からなる常務委員会を設置している。全人代常務委員会が全人代の常設機関であり、全人代閉会中において最高の国家権力を行使し、立法機能を代行する機能を付与されている。

5 歴代全人代代表のうち、共産党員が占める比率は下記の通りである。第一期(1954~1958年)：54.5%、第二期(1959~1962年)：57.8%、第三期(1963~1966年)：54.8%、第四期(1975~1977年)：76.3%、第五期(1978~1982年)：72.8%、第六期(1983~1987年)：62.5%、第七期(1988~1992年)：66.8%、第八期(1993~1997年)：68.4%、第九期(1998~2002年)：71.5%、第十期(2003~2007年)：72.9%、第十一期(2008~2012年)：70.3%(毛里、2012)。

6 歴代全人代常務委員会委員長は、下記の通りである。第一期(1954年9月~1959年4月)劉少奇(共産党中央政治局常務委員)、第二期(1959年4月~1965年1月)朱徳(共産党中央副主席)、第三期(1965年1月~1975年1月)朱徳(共産党中央政治局常務委員)、第四期(1975年1月~1978年3月)朱徳(共産党中央政治局常務委員)、第五期(1978年3月~1983年6月)葉劍英(共産党中央委員会副主席)、第六期(1983年6月~1988年4月)彭真(共産党中央政治局委員)、第七期(1988年4月~1993年3月)万里(共産党中央書記処書記)、第八期(1993年3月~1998年3月)喬石(共産党中央政治局常務委員)、第九期(1998年3月~2003年3月)李鵬(共産党中央政治局常務委員)、第十期(2003年3月~2008年3月)呉邦国(共産党中央政治局常務委員)、第十一期(2008年3月~2013年3月)呉邦国(共産党中央政治局常務委員)、第十二期(2013年3月~2018年3月まで予定)張徳江(共産党中央政治局常務委員)。括弧内の職務は、在任当時の各委員長が持っていた共産党中央の肩書きである(中国共産党新聞網のホームページ：<http://cpc.people.com.cn/daohang/n/2013/0307/c357001-20703934.html>を参照した。閲覧日：2017年11月3日)。

能できない現実がある。全人代は、中国研究者からしばしば共産党の「ゴム・スタンプ」と揶揄される⁷。

2. 基層レベルにおける選挙の実態—直接政治参加の困難

全人代代表の選出は、「全国人民代表大会および地方各級人民代表大会選挙法」（下記では「選挙法」と略す）に基づいて行われる。1953年「選挙法」が初めて施行され、7回にわたって修正が行われた⁸。中でも、修正幅が一番大きかったのが、1979年のものである。

1976年、文化大革命が終結し、国民の基本権利を制度によって保障すべきという共産党内部からの声が高まった。当時、全人代常務委員長に務めた彭真は、文化大革命の悲劇を再発させないように、直接選挙の拡大が重要な措置であると指摘した。これまで、郷鎮レベルでの実施にとどまっていた直接選挙は、区・県レベル（日本では、市や区レベルに相当する）にも格上げされ、候補者の選挙宣伝

活動が可能となるなど、大幅修正が行われた⁹。

1979年の選挙法の改正を受けて、翌1980年、区・県レベル人代選挙が行われた。選挙キャンペーン活動において、文化大革命への反省、毛沢東への再評価、党・社会主義をめぐる論争、中国政治の民主化改革の将来の方向、言論自由、三権分立などをめぐって、大学生が中心となって、議論が繰り広げられた。湖南長沙、上海、北京各地の大学では、独立候補者¹⁰（自薦候補者とも呼ばれる）が現れ、大学生の間に選挙参加のブームを引き起こした。当年北京市の区・県レベル人代選挙では、大学生85人が自ら立候補し、9名が海淀区と朝陽区の区代表に当選した。だが、選挙後、民政部の部長は「全国県レベルの直接選挙の活動報告」の中、競争選挙は西側諸国の自由化、個人主義に繋がるものだと批判し、直接選挙の拡大に警戒感をあらわにした。その後、党・政府は、選挙の実施に対して消極策に転じた¹¹。

2003年、深圳市と北京市の区・県レベルの

7 他の視点からも共産党による社会領域への支配が言及されている。辻中によれば、中国は「二重の国家」の制度を取っているという。すなわち、共産党は8600万人以上の党員を抱える巨大組織として、その外延にあたる準公的セクターや、社会領域を組み込むことによって圧倒的な支配力を行使していると説明している（辻中、2014）。

8 1979年7月1日、第五期全人代第二次会議では「選挙法」を修正して以来、1982年12月10日（第五期全人代第五次会議）、1986年12月2日（第六期全人代常務委員会第十八次会議）、1995年2月28日（第八期全人代常務委員会第十二次会議）、2004年10月27日（第十期全人代常務委員会第十二次会議）、2010年3月14日（第十一期全人代第三次会議）、2015年8月29日（第十二期全人代常務委員会第十六次会議）、7回にわたり「選挙法」の修正を行った。

9 他の修正内容は下記の通りである。①選挙方法は、等額選挙（当選者数が候補者数と同数）から差額選挙（候補者数が当選者数を上回る）へと変更した。②選挙区は居住点選挙区から、居住点選挙区と生産単位（職場）選挙区の混合型選挙区へと改定した。③都市部と農村部の代表格差は全人代レベルが8:1、省・自治区・直轄市レベルが5:1、区・県レベルが4:1に修正した。いずれも独特な制限選挙であることがわかる。

10 「選挙法」によれば、立候補の方法は2種類がある。1つは、各政党（中国共産党以外、中国国民党革命委員会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促進会、中国農工党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟の8つの民主党派がある）、人民団体は、連合あるいは単独に候補者を推薦する。もう1つは、選挙民の連名により（1979年選挙法の改正では、3人以上の推薦者としたが、1986年の改正では10人以上の推薦者が必要とした）、候補者を推薦する。独立候補者は、党と政府の後ろ盾を持たず、自ら推薦者を集め、立候補するものである。

11 1982年の修正において、候補者は、選挙民グループ会議で紹介すると規定された。これは、1980年区・県人代選挙の中、選挙キャンペーン活動の活発化に対して、法的規制をかけたことが読み取れる。1986年の改正では、選挙民または人代表3人以上の推薦者を集めれば出馬できることを、10人以上の

人代選挙でも、再び独立候補者が現れ始めた。選挙の結果、深圳市で2人、北京市で4人の独立系候補が当選した。その後、2003年の区・県レベル人代直接選挙に続き、2011年も北京市、深圳市以外、上海市、杭州市など21の直轄市、省において、130名あまりの独立候補者が現れた。独立候補者の出馬動機を掘り下げると、例えば、選挙法を普及させる、選挙民を代表して政府の仕事を監督する、行動を持って法治を推進する、住民によりサービスを提供するなど、選挙という直接政治参加のルートを通じて、法律によって付与された権利を実現したいという意志が多岐にわたっている。独立候補者の構成も、かつて1980年に大学生が中心としたものから、中産階級、維権（権益を擁護）活動家、民主政治を求める学生など、より多くの社会階層に広がっている¹²。しかしながら、独立候補者が出馬しても、党と政府による推薦候補者を破って当選する可能性は未だに低いのが現実である。

II 第十九回党大会と地方ガバナンス

1. 共産党大会と言説の変化

第十九回党大会では、習近平党書記が長時間の政治報告を行った。報告の中では、2020年から2035年の期間で、社会主義の近代化を基本的実現するという、中国の国家発展戦略が提示された。実現すべき目標は6つの領

域にわたる。第1に、経済の実力、科学の実力を大幅に向上させ、イノベーション（中国語では、創新と呼ばれる）型国家の仲間入りを果たす。第2に、国民（中国語では、人民と呼ばれる）の政治参加の平等化を実現し、平等な権益を十分に保障し、法治国家、法治政府、法治社会を基本的に完成させる。各領域の制度を整備し、国家ガバナンス（中国語では、ガバナンスは治理と呼ばれる）、ガバナンス能力の近代化を基本的に実現させる。第3に、社会の文明程度を向上させ、ソフトパワーを高める。第4に、国民の生活水準を全体的に底上げし、中間階層を増やす。都市部と農村部の格差を是正し、公共サービスの均等化を基本的に実現させる。第5に、近代化された社会ガバナンスの枠組みを基本的に構築し、活力ある、秩序ある社会を目指す。第6に、生態環境を改善し、美しい中国という目標を基本的に実現する。今後、中国は経済発展を中心とする国家発展戦略から、国民生活水準および公共サービスの格差の是正、環境保護に関わる民生政策、国民の政治参加と権益の保護、それに伴う国家ガバナンス能力の向上といった、社会全般の政策運営へと力点を移そうとする意図が読み取れる。

図1は、習近平が今回の政治報告の中で、30回以上を述べたキーワードを示している。「人民」というキーワードが205回出現したことは、国民個人を意識するメッセージが込められるようである。第1節で言及したよう

推薦者が必要であるとして、独立候補者の出馬条件を引き上げた。民主選挙に対して、抑制する傾向が強まったものである（蔡定劍、1992）。また、当時の指導者鄧小平は、党内と中国国民が西側資本主義国家の民主、自由への崇拜、社会主義の否定に傾くことに対して警鐘を鳴らした。「十億以上の人口を抱える中国は、現段階では多党制度を導入したような競争選挙を実施すれば、文化大革命のような混乱に陥るだろう。従って、社会主義民主の道を選ぶべきである」と述べた（鄧小平（1989）「压倒一切的是穩定」『鄧小平文選』第三卷、北京：人民出版社）。1989年第二次天安門事件以降、共産党は民主化改革に対して一層消極の態度を取り、政治制度改革が停滞した。また近年になって、あらゆる領域において、中国と国際社会とのつながりがますます強まる中、共産党は中国国内の自由民主化を求める勢力と海外との連携に警戒している。2015年の「選挙法」修正では、候補者は海外の機関、組織／団体、個人から如何なる支援を受けることを認めないと規定された。

12 詳細は、万興亜（2003）「北京六業主自薦人大代表的台前幕後—維権路還很長」『中国青年報』（11月20日版）、鄒樹彬・唐娟・黃衛平（2004）、雷弢（2009）を参照されたい。

に、中国では、普通選挙制度を導入せず、国政レベルにおいて、民主主義国家のように選挙民に向けた選挙キャンペーンを展開することはない。とはいうものの、中国共産党は革命政党から国民全体の執政党¹³へと変身をするプロセスの中、政権の正統性が常に問われている。特に、近年では、公権力による個人の権益侵害に対する社会的衝突事件（紛争、中国では、これを群體性事件と呼ばれる）の頻発、地域間、都市・農村間によってもたらされる個々人の経済、公共サービス、社会福祉の格差などの問題が顕著になっている。建国までは、共産党は革命政党として、民族解放、国家主権独立の要求を国民に満足させるスローガンによって、国民から信頼を得てきた。建国から時間が経過し、特に改革開放以降においては、基本的な安全感、経済発展、

社会進歩に対する要求を満足させられているのか否か、を国民は重視しており、社会主義国家の建前を維持しようとする中国共産党にとっては、重要な執政課題を突き付けられている。

中国発展の道のりを振り返ると、1978年から「外向型経済」に据えた改革開放政策を実施し、海外輸出、労働集約型の経済発展モデルを歩み始め、世界経済との一体化を次第に進めた。2001年、中国はWTO加盟を果し、それ以来、経済分野のみならず、民主、法治、ガバナンスといった世界共通の価値理念や、環境問題の重要性が高まり、ヒト、モノ、情報のポータレス化によって、こうした諸問題は国民の関心を集めている。それらに対応するように、「民主」(61)、「法治」(33)、「ガバナンス」(44)、「生態」(43)といったリベラ

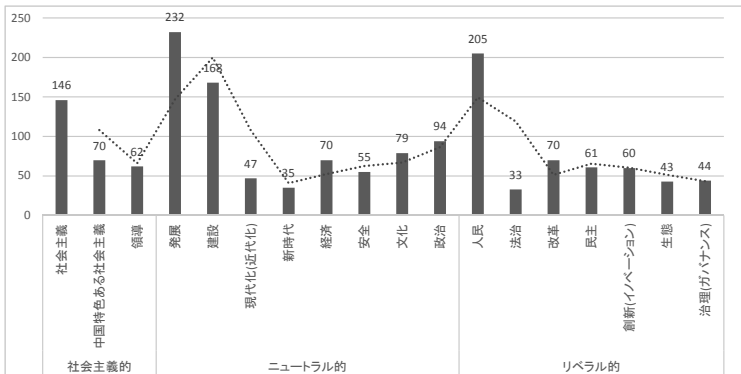


図1 習近平報告の中、出現頻度高いキーワード（30回以上）
 出所）中国共産党新聞網のホームページ
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/index.html> 閲覧日：2017年10月27日

13 従来、自ら労働者と農民の前衛政党と位置づけられる共産党は改革開放以降、より多くの社会新興階級を取り込もうとする「包括政党」への変身を遂げるため、党規約の改正をめぐって模索し始めた。2001年7月、共産党創設80周年の記念大会では、江沢民は「三つの代表」を提起した。すなわち、中国共産党を取り巻く国内外の環境の変化に応じて、中国共産党は先進的な生産力、先進的な文化、そして広範な人民の利益を代表する政党へと変化する必要がある。翌2002年の第十六回党大会では、「三つの代表」をマルクス・レーニン主義、毛沢東思想、鄧小平理論と並んで、指導理念として党規約に盛り込まれており、党規約を「18歳以上の労働者、農民、軍人、知識人と社会階層の先進的な人々は入党することができる」と改正した。

ル的性格を有するキーワードも高い頻度で、今回の習近平政治報告の中に現れた。とはいえ、後述のように、西側諸国が指している「民主」と「ガバナンス」の中身は、中国の政治社会において完全に同じ意味を表しているわけではない。

歴代の党大会の政治報告の中で使われているキーワードの変化を見れば、共産党は、社会の変化を追いかけながら、重要視する分野を変えていることがわかる。下記の表1は、改革開放以降、各期の共産党大会の政治報告に用いた関連キーワードをまとめたものであ

る。

文化大革命以降、階級闘争を放棄し、国家の近代化建設へと目標を転じた中国共産党は、経済発展を党の中心任務としてきた。鄧小平の「ネコ論」の下、経済領域における資本主義と社会主義によるイデオロギー論争は終結し、社会主義の生産力の発展、総合国力の増強、人民生活水準の向上に有利であれば、市場経済も必要であるとして、1992年には社会主義市場経済路線を確立するに至った。そのため、1982年の第十二回党大会（鄧小平時代）から、2002年第十六回党大会（江

表1 改革開放以降、共産党大会の政治報告に使用するキーワードの回数変動（第12回～第19回）

開催期間	政権指導者	報告者	経済分野	法治分野	民主分野				環境分野
			経済	法治	人民	民主	治理 (ガバナンス)	選挙	生態/ 環境
第12回 (1982年 9月1日～11日)	鄧小平時代	胡耀邦	104	0	40	5	0	0	1
第13回 (1987年 10月25日～11月1日)		趙紫陽	206↑	1↑	75↑	51↑	1↑	13↑	17↑
第14回 (1992年 10月12日～19日)	鄧小平 →江沢民時代 (江沢民時代の第1期目)	江沢民	197↓	0↓	96↑	39↓	3↑	0↓	17→
第15回 (1997年 9月12日～18日)	江沢民時代の 第2期目	江沢民	178↓	9↑	116↑	57↑	3→	2↑	18↑
第16回 (2002年 11月8日～14日)	江沢民 →胡錦濤時代 (胡錦濤時代の第1期目)	江沢民	141↓	11↑	126↑	58↑	5↑	2→	25↑
第17回 (2007年 10月15日～21日)	胡錦濤時代の 第2期目	胡錦濤	107↓	16↑	141↑	69↑	5→	6↑	39↑
第18回 (2012年 11月8日～14日)	胡錦濤 →習近平時代 (習近平時代の第1期目)	胡錦濤	104↓	18↑	143↑	70↑	12↑	6→	72↑
第19回 (2017年 10月18日～24日)	習近平時代の 第2期目	習近平	70↓	33↑	205↑	61↓	44↑	1↓	72→

注) 1) 斜めの太字は最も高い出現頻度の前位三位のことである。

2) 環境分野では、「生態」と「環境」二つのキーワードの合計数とされる。

3) 矢印は前回と比べる回数の変動を示している。

出所) 中国共産党新聞網のホームページ：<http://cpc.people.com.cn/> 閲覧日：2017年10月29日

沢民時代)まで、「経済」が高い頻度で取り上げられた。

胡錦濤時代を迎えると、2008年に世界金融危機が発生し、海外輸出型の中国経済発展のモデルは軌道修正段階に入り、国内市場向け、内需型、国内消費型の経済発展モデルへとシフトすることを余儀なくされた。また、共産党指導部は、中国のこれまで20年以上の高度経済成長に伴う歪みも認識し、「調和のとれた社会」のスローガンを掲げた。共産党は、三農問題、西部大開発、東北工業地域の振興、環境保護、人を主体とする発展を主な関心事とした。胡錦濤の第2期目に入ると、「法治」、「人民」、「民主」、「生態／環境」が政治報告の中で頻出した。

2012年以降、中国経済は減速を見せ始め、これから実質GDPの平均成長率が7%～8%程度をいかに維持してゆくのかが課題となった。2014年に党と政府は、中国経済が「新常态」(ニューノーマル)の段階に入ったと発表し、かつての粗放な量的な経済成長パターンから質的な、効率性ある、持続可能な発展(環境にやさしい、グリーン産業重視)の集約型経済成長パターンへと転換しなければならないことを明らかにした。これを受けて、今回の第十九回党大会の政治報告の中では、「経済」の取り上げられる頻度が前回の党大会と比べて3割減少し、代わりに経済分野以外の「法治」、「人民」、「ガバナンス」、「環境」などのキーワードが頻繁に登場した。共産党においても、法に基づく国家ガバナンスの構築、民生政策、環境政策がますます重視されるようになった。

中でも、「ガバナンス」は2012年の第十八回党大会、習近平が国家主席に就任して以来、よく取り上げられるようになった。2007年の第十七回党大会の政治報告と比べると、

次に来た第十八回党大会では、「ガバナンス」の取り上げられる頻度が2倍に増え、今回の第十九回党大会では8倍まで増えた。他方、「選挙」を取り上げる回数は、自由化改革が最も盛んな時期で開催した第十三回党大会において13回だったが、今回の第十九回党大会で1回のみであった。ガバナンスは、習近平時代においては、選挙制度改革を推進しないかわりの民生改革、国民政治参加の1つ有効な手段であると認識されているのではないかと考えられる。

2. ガバナンスの重要性の高まり

今回の政治報告では、「ガバナンス」を取り上げる回数多さと符合して、社会ガバナンスの強化および政策のイノベーションに関連する内容も多い¹⁴。共産党が目指すべき社会ガバナンスの方向は、報告の中で明示されている。それはすなわち、共産党委員会の指導の下、政府が関与する、国民の参加を求める、社会ガバナンスの枠組みを構築するという意味を持っている。

社会ガバナンスが、2013年に開催された中国共産党第十八期中央委員会第三回全体会議で、初めて公式に提起され、その後2015年の中国共産党第十八期中央委員会第五回全体会議においても、国民全員を動員し、共同享受する社会ガバナンスの枠組みを構築するといった表明からされたという経緯がある。今回の第十九回党大会では、ガバナンスの枠組みを構築するにあたって、国民が共同参加するという新たな意味が盛り込まれた。技術革新、国民の権益意識の向上を受けて、共産党は、社会組織と国民個人が公共事務や、社会ガバナンスにおいてなす役割の高まりを認め、公的権力と社会勢力による、協働による参加を求める動きがあると考えられる。

14 詳細は、習近平の政治報告の第八部「民生水準を向上・改善し、社会ガバナンスのメカニズムの強化・イノベーションを図る」(中国語:「八、提高保障和改善民生水平、加强和创新社会治理的机制」)を参照されたい。

中国政治社会におけるガバナンスの概念の受容は、実際には1980年代中頃から始まっており、21世紀に入ると、学术界からの注目が一気に高まった。1980年代中頃より、「小政府、大社会」方針の下、国有企業改革を始め、事業単位¹⁵の民営化も展開し、国有セクターを縮小させた。同時に、市場経済体制の導入を受け、個人の職業の自由化、戸籍制度の緩和による人口の自由流動が可能となり、それに伴って、既存の「単位社会」が形骸化している。

それに対して、各地方政府は、原子化、流動化する個人を対象とする社会管理政策に取り組みながらも、公共事務に投じるコストをいかに抑えるのか、というポスト「単位社会」以降の課題にも直面することになった。特に、1990年代以降、経済発展からもたらされる土地の立ち退き、労使紛争、環境汚染の問題が顕在化し、これらの社会問題は、権利を擁護（中国語では、これを「維権」と呼ぶ）する社会運動の台頭を招いた。近年、中国では、公式には群體性事件の具体数を明らかにしていないため、正確な数字は確定できない¹⁶。ただし、一部の研究者の分析から、中国全国各地の維権運動の沸騰ぶりは多少確認できる。例えば、2005年『社会藍皮書』（社会青書）の統計によれば、1993年から2003年にかけて、中国の群體性事件が1万件から6万件に上り、参加人数も73万人から307万人に及んだとされている。2014年の『中国法治発展報告』によれば、2000年1月1日から

2013年9月30日にまで、100人以上の群體性事件が871件に上ったという報告もある。中国の国民、個々人の權益意識の高まりにつれ、政府に対してアカウントビリティを求めようになりつつある。選挙制度の機能が不十分である中、共産党は政権の正統性を獲得するため、地方政府を主体として、地方ガバナンスのイノベーションを推進させる必要性に直面している。学術領域においても、2000年に入り、地方ガバナンスに関連する論文や新聞の増加を見てとれる（図2を参照する）。

また、2002年、共産党中央のシンクタンク—中央編訳局は北京大学と共催して、「中国地方政府イノベーション賞」の選考活動を実施した¹⁷。賞は、政治改革、行政改革および公共サービス、3つのカテゴリに分けられ、さらに政府委託サービス、社会保障、行政事務の透明化、社区（コミュニティ）管理、市民の政治参加など16のサブ・カテゴリーからなっている。このような活動を通じて、受賞した地方政府モデルは、共産党中央にとっては、社会全体の安定化の維持、他の地域への波及効果が期待されるものとなる。2008年と2010年、中央編訳局はノミネートされた地方政府の関係者を対象にアンケート調査を実施した¹⁸。まず、「地方ガバナンス改革を行う最初の目的」という質問に対して、7割以上は「地方政府が直面する問題を解決するため」と回答した¹⁹。他に、「中央政府の指示を受けた」と答えた比率も2008年では、

15 事業単位とは、計画経済体制時代、教育、科学、文化、医療衛生、社会福祉などといった非生産的職能を、国家が資金を提供し、社会公共サービスを担う組織である。

16 中国では、公式的に群體性事件の発生件数を明らかにしていない。『中国統計年鑑』では、「治安案件の受理件数」、「民事・行政控訴受理件数」、「労働争議の受理件数」3つのカテゴリがあるが、基準が明確的に定められておらず、群體性事件の発生件数を確定できない。

17 「中国地方政府イノベーション賞」は、その後2年に1回会合を開催していた。

18 アンケート調査の詳細は下記の通りである。①2008年1月の調査：第4回にノミネートされた20件のプロジェクトの地方所在地の政府職員と市民を対象とした調査表（A）、ノミネートされた20件のプロジェクトの関係者（政府職員のみ）を対象とした調査表（B）、②2010年1月の調査：第5回にノミネートされた30件のプロジェクトの地方所在地の政府職員と市民を対象とした調査表（A）、ノミネートされた20件のプロジェクトの関係者（政府職員のみ）を対象とした調査表（B）。

19 2008年第4回が72.9%（サンプル数：391）、2010年第5回が81.2%（サンプル数：386）である。

22.5%、2010年では15.1%であった。共産党中央の期待通り、地方政府には、ガバナンスのイノベーションを通じて、社会問題の解決に取り組もうとする姿勢がうかがえる。そして、ノミネートされた地方政府の関係者は、自らのプロジェクトに対する認識として、「市民の政治参加の拡大、政府政策の透明性の向上、市民意見の表出ルートの拡大」を挙げており、2008年と2010年ではそれぞれ34.2%、27.7%と高い比率を占めた²⁰。地方政府からも地方ガバナンスが政治参加のルートとして認識され、政治民生改革の中に位置づけられているようである。

しかしながら、2015年をもって、「中国地方政府イノベーション賞」の選考活動は終止

符を打った。選考委員会の責任者である俞可平によれば、各地方政府が賞レースに参加する意欲がなくなり、参加する地方政府の数の大幅な減少が大きな理由であると述べた。が、様々な社会問題を基層レベルまでに抑え、解決するには地方政府より社区（コミュニティ）の重要性が浮上ってきており、このような党による政策上の変化が反映された結果だとも見られる。

3. 社区と地方ガバナンス

1980年代末、「单位社会」の解体を受け、居住地域をベースとする社区の建設が進められていった。1986年、民政部は社区サービス の推進を謳え始めた。1999年、民政部は、北

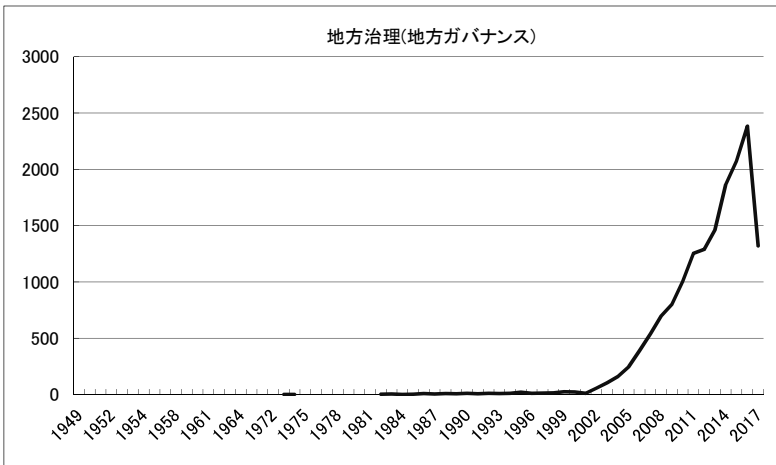


図2 「地方ガバナンス」の検索数の推移（1949～2017年）

- 注：1）検索方法：全文検索；文献の学術分野：「哲学と人文科学」、「社会科学Ⅰ」、「社会科学Ⅱ」
 2）資料の種類：中国知網に収録している学術雑誌、国内・国際会議論文、新聞紙、修士・博士論文
 3）出所：中国知網のホームページ：http://epub.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbprefix=scdb&action=scdbsearch&db_opt=SCDB（閲覧日：2017年10月31日）

²⁰ 他の高い比率を占めているのが、「独創性があり、他の地域が実施していない。上級政府からの指示を受けて行うものではない」（第4回：22.8%、第5回：29.9%）、「明らかに効果があり、しかも実践の中で評価されている」（第4回：22.6%、第5回：21.9%）である。

京、ハルビン、武漢、南京など26の地域を選び、「全国社区建設実験区」というパイロット活動に取り組んだ。社区は、都市管理、市民への公共サービスを提供する役割を担いながら、社区内部への党組織の設置（中国語では、これを党建と呼ばれる）を同時に推進した。2007年の第十七回党大会では、「基層レベルの社会管理システムを整備する」ことが提起され、地方政府レベルよりもさらに、社会の末端レベルに位置する社区の重要性が党大会で初めて言及された。2010年、國務院は、「都市社区居民委員会の建設を強化・改善することに關する意見」を公布し、社区の居民委員会（日本では、町内会・自治会に相当するが、きわめて大きな組織）²¹の活動経費、スタッフの給料、およびサービス施設、社区の情報化の建設など経費を政府の財政予算に組み入れる。党と政府による社区への関与が深くなるにつれ、社区には、党と政府の出先機関としての性格が強まった。

第十八回党大会以降、党と政府は、社会ガ

バナンスの「基層重心論」を提起し、社区が社会ガバナンスの基本構成であり、今後の活動の中心であると認識した。中でも、末端社会の安定を維持させるには、各種の社会組織の役割が期待される。例えば、建国以降、取り締まり対象となり、改革開放以降農村社会で復活した宗族²²は、今後その役割を期待されるようである²³。この背景には、儒教の復興がある。1990年代以降、党指導部はイデオロギーの空白を回避するため儒教を再び必要とするようになった²⁴。その理由として、儒教が、真正正銘の中国独自の思想であるだけに、中国国内では納得、支持を得やすいことが挙げられる。2000年以降、党と政府は、一連の活動を通じて儒教の社会への浸透を図ろうとしている²⁵。儒教の復興に伴い、中国伝統文化、伝統的家庭観念、宗族のような中国の末端社会に根付く伝統組織への評価を党と政府は改めは始めている。宗族は、農村社会の秩序の維持、助け合うなどの機能を備えているため、第十八回党大会以降、その役割と

21 1982年憲法第111条と1990年施行された「都市居民委員会組織法」に基づき、居民委員会は住民の末端大衆自治組織と位置づけられた。

22 1980年代以降、農村地域における政府主導型の社会組織は、社会公共事業、福祉事業の展開の欠如が指摘され、精神面・文化面を目的とした社会組織の活動も衰退し、宗族が農村社会における社会福祉の向上、家族関係を元に広げた人々の連帯において重要性を高めているという（全志輝、2008）。

23 魏礼群（2017）「党的十八大以来社会治理的新進展」『光明日報』（8月7日版）。

24 1980年代以降、中国自らグローバル化に加わることで、資本主義経済を中心とする国際レジームを容認せざるを得なくなった。しかしながら、冷戦終結、ソ連・東欧社会主義圏の崩壊、文化大革命の悲惨な経験から、中国国内において「三信危機」（共産主義に対する信奉の危機、党幹部に対する信頼の危機、中国の近代化路線に対する自信の危機）の現象が現れた。中国共産党は自身のイデオロギーの空白を埋めると共に、中国国民のアイデンティティの危機問題を回避するため、民族精神の拠りどころを求め、儒教に辿り着き、再評価するようになった。1980年代、知識人の間に盛んになった西側民主政治の「西学ブーム」にとってかわって、1990年代に入り、学術の本土化を提唱する「国学ブーム」が巻き起こされた。儒教復興を提唱する代表的研究者簫功秦（上海師範大学）、康曉光（中国人民大学）によれば、儒教が民族主義の求心力の担い手であり、また統治の正当性を失いつつある中国共産党にとって、儒教の思想根源にある「仁政」（賢人による国家統治／国家治理）の実施しか道は残されていないと指摘している（斉藤、2014；石井、2015）。

25 2004年以降、中国政府は世界各国の大学と連携し、語学教育をはじめ、中国文化を海外に普及させる機関—「孔子学院」を設立した。2005年9月28日、初めて政府主導の下で、孔子生誕記念式典が、孔子の故郷山東省曲阜市で行われた。中国中央テレビ局（CCTV）は4時間にも及ぶ生中継を放送し、式典には共産党幹部も多数出席した。また、2010年国策映画と見られる「孔子」が上映された。2011年1月11日、天安門広場に隣接する中国国家博物館の改装工場が終了した末、北口に9.5メートルの孔子像が建てられた（100日後に撤去された）。一連の行事から、儒教の復活を推進させる共産党の意思が強く印象付けられた。

重要性を再認識するようになったのである。

おわりに

第十九回党大会では、中国地方ガバナンスの重心を社区レベルへとシフトするという政策方針の下、末端レベルにおける公共サービス、社会安定の装置、政治参加のルートとして社区に様々な機能を付与させつつある。党と政府は、共産党主導の下で政府も介入可能であり、かつ一定の国民の政治参加を許容する社会ガバナンスの青写真を描いている。

しかしながら、学术界領域においては、選挙をめぐる議論も絶えることはない。例えば、2003年の独立候補者ブームを受け、選挙というキーワードに関連する論文、新聞、記事などは2万件を超え、民意を反映する制度として選挙が重要であるという研究者の間の共通の認識は依然として根強い。これから、共産党はいかににより多くの社会勢力、社会利益を網羅し、社会ガバナンスの枠組作りを行

うのか。社会ガバナンスは政治参加の一つの実質的で有効なルートになるのか。また、社会ガバナンスの重心とされる社区において、様々な形で存立している社会組織に党はどのように効率的にコミットしてゆくのか。社区レベルの実践を今後とも注意深く観察する必要がある。

本研究ノートでは、中国の第十九回党大会における中国地方ガバナンス問題を中心に観察した。中国の研究者の間では、東日本大震災という経験を経ても、頑強で安定した秩序と公共性を維持した日本の社会ガバナンス、とりわけ地方社会ガバナンスへの関心が高まっている。日本の自治会・町内会からNPO/NGO、商店街振興会からSNSグループまでの多様な市民社会組織、社会福祉協議会、民生委員、保護司など伝統的な官民の中間的組織、さらには市区町村など地方自治体まで、地方ガバナンスに関連するアクターへの関心は高い。かつての社会主義的なさまざまな基層レベルの組織を改革開放政策の展開

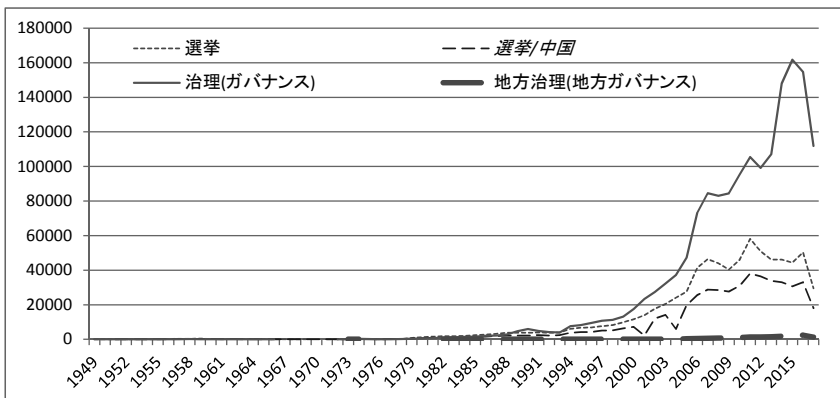


図3 「選挙」、「ガバナンス」関連のキーワードの検索数の推移 (1949～2017年)

- 注：1) 検索方法：全文検索；文献の学術分野：「哲学と人文科学」、「社会科学Ⅰ」、「社会科学Ⅱ」
 2) 資料の種類：中国知網に収録している学術雑誌、国内・国際会議論文、新聞紙、修士・博士論文
 3) 出所：中国知網のホームページ：http://epub.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbprefix=scdb&action=scdbsearch&db_opt=SCDB（閲覧日：2017年10月31日）

の中でほぼ一掃した中国は、新たなモデルを日本という文化的な共通性のある社会に求めているのである。この日本のモデルと中国との比較に関しては、今後の課題としたい。

参考文献

日本語

- 石井知章・緒形康編 (2015) 『中国リベラリズムの政治空間』 勉誠出版。
- 加茂具樹 (2006) 『現代中国政治と人民代表大会一人代の機能改革と「領導・被領導」関係の変化』 慶応義塾大学出版会。
- 斉藤哲郎 (2014) 『チャイナ・イデオロギー』 彩流社。
- 辻中豊 (2014) 「第18章 結論」 辻中豊・李景鵬・小嶋華津子編 『現代中国の市民社会・利益団体—比較の中の中国』 木鐸社、374-388頁。
- 毛里和子 (2012) 『現代中国政治 (第三版) —グローバル・パワーの肖像』 名古屋大学出版会。

中国語 (ピンイン順)

- 蔡定劍 (1992) 『中国人民代表大会制度』 北京：法律出版社。
- 陳家剛 (2014) 『協商民主与国家治理—中国深化改革的新路向新解讀』 北京：中央編訳出版社。
- 陳明明 (2015) 『在革命与現代化之間—関与党治国家的一个觀察与討論』 上海：復旦大学出版社。
- 加茂具樹 (2011) 「人民代表大会の職能改革及其与中国共産党的關係」 呂增奎編 『民主的長征—海外学者論中国政治發展』 北京：中央編訳出版社、101-107頁。
- 郎友興・陳剩勇・鄭永年・毛丹編 (2008) 『非

政府部門的發展与地方治理—2006年非政府部門与中国地方治理和可持續發展国际學術研討会論文集』 杭州：浙江大学出版社。

- 雷毅 (2009) 『参与的邏輯』 香港：晨鐘書局。
- 李林・田禾編著 (2014) 『法治藍皮書—中国法治發展報告 NO.12 (2014年)』 北京：社会科学文献出版社。
- 李建新・任強・吳琮・孔濤 (2015) 『中国民生發展報告2015』 北京：北京大学出版社。
- 秦前紅・李元 (2001) 「中国共産党対立法的影響」 (中国憲政網のホームページ：<http://www.calaw.cn/> を参照する。閲覽日：2017月10月29日)
- 汝信・陸学芸・李培林他編 (2006) 『社会藍皮書—2006年中国社会形勢分析与予測』 北京：社会科学文献出版社。
- 仝志輝 (2008) 「中国農村民間組織的定義、分類和發展」 高丙中・袁瑞軍編著 (2008) 『中国公民社会發展藍皮書』 北京：北京大学出版社、301-322頁。
- Yang Xuedong (楊雪冬), 2013, *Local Government Reform in China in the Past Ten Years: An Evaluation Based on the Chinese Local Governance Innovations Awards* (「過去10年の中国地方政府改革—基于中国地方政府創新賞的評價」), Working Papers, Number 137, Center on Democracy, Development, and the Rule of Law Freeman Spogli Institute for International Studies, Stanford University.
- 鄒樹彬・唐娟・黃衛平 (2004) 「人大代表競選的群体効应—北京与深圳比較」 鄒樹彬編著 『2003年北京市区縣人大代表競選實錄』 西安：西北大学出版社、192-197頁。