

# 中国基層レベルにおける政治改革の方向変化

## — 地方ガバナンスの実践

横浜市立大学、常磐大学非常勤講師 黄 媚



### はじめに

今現在、中国では「ガバナンス (governance)」（中国語では「治理」と呼ぶ）が学術界のトレンドとして浮上している。この「ガバナンス」は、党・政府が新たな社会政策を遂行する際に用いる重要なキーワードとなっている。1980年代から21世紀初頭にかけて、中国における国家・社会の力関係の変化を観察してきた知識人たちによって、政治改革の理念型の一つとして「市民社会 (civil society)」の重要性が唱えられてきた。1980年代中葉以降に中国社会で巻き起こった結社ブームもあり、社会改革の方向性としての「市民社会」の社会管理における役

割については、党・政府も認識している。

しかし、「市民社会」が、個人やアンジェーションを基礎単位とし、自由、民主といった革新的な色彩をまとう概念であったがゆえに、2010年以降になると、党・政府の社会政策の表舞台からその言葉は消えていった。代わって登場したのが「ガバナンス」である。中国の政治社会は「ガバナンス」を政策分野における一概念として受容したのである。党・政府は、「ガバナンス」を社会管理の中心的理念と位置づけて政治改革の手段を組み立て、地方レベルにおいて「ガバナンス」の構築と実践に力を入れている。そして、この「地方ガバナンス」は、今後、中国研究者だけではなく中国ウォッチャーにとって目を離せない領域となる

であろう。この小稿では、中国における市民社会論に関する議論を踏まえて、中国が「ガバナンス」を導入する背景（末端）と地方レベルにおける「地方ガバナンス」の実践を簡単に紹介し、中国の基層レベルにおける政治改革の方向性を示すこととしたい。

### 1. 中国における市民社会

「市民社会」という概念の発祥は古代ギリシャの都市国家 (polis) の時代に遡る。端的には、市民の政治的共同体であるポリス (polis) が「市民社会」と捉えられた。ポリスにおいては公共問題を解決するために「民会」と呼ばれる機構が設けられ、民会への出席権は特権階層であ

った少数の成人男性のみが持った。

ハーバーマスが発表した『公共性の構造転換』（1962年）において重視されたのは、市民的公共性であった。18世紀のヨーロッパにおいて流行したコーヒー・ハウスや読書クラブでは、革新的思想を持つ一部市民が文芸作品や政治に関する議論をしあうという伝統が生まれた。そのあり方は国家的公共性と対抗する市民的公共性として表現されるものとハーバーマスは捉えたのである。彼の議論は、ベルリンの壁崩壊に始まる東欧革命（1990年）を契機に注目を集め、革命は市民社会のルネサンスと位置付けられた。権威主義体制から民主主義体制へと移行するプロセスの中で市民社会の役割が改めて認識された。「市民社会」の核心を構成する自由、非国家的、公共性などといった価値規範についてもより一層重要視されるようになったのである。

中国に目を転じると、改革開放（1978年）以来、経済体制と政治体制の改革の関係をめぐる議論が途絶えることはなかった。中国における「改革」を進めようとするときに、経済と政治の関係は常に重要な課題でありつづけたのである。特筆すれば、いわゆる新権威主義派と新自由主義派の間では、国家と社会

のいずれが政治改革における主導的地位に立つことが望ましいかという議論が繰り広げられてきた。新権威主義派は、社会秩序を維持しながら市場経済の発展を促すためには、政治的、社会的環境の安定が必要と考えてきた。そのため、彼らは国家の政治的権威の重要性を強調した。例えば、蕭功秦（上海師範大学）、康晓光（中国人民大学）らを代表に、彼らは国家の政治的権威を支える文化的、社会的基礎を伝統文化に求めるべきであると指摘している。例えば近年の儒学復興運動もその一例であろう。

他方、新自由主義派の見解では、中国における「改革」では政治体制の改革が優先されるべきであるとす。彼らは、民主政治の推進と実現を欠けば経済の近代化も実現できないと主張する。とりわけ鄧正来（復旦大学、2013年逝去）、何包鋼（豪州ディーキン大学）、景躍進（清華大学）ら代表的な論者は、民主政治を構築するうえで国家・社会間に良好な協同関係を構築する必要性を訴えつつ、中でも民間による自発的な市民社会を形成させなければならぬと述べる。

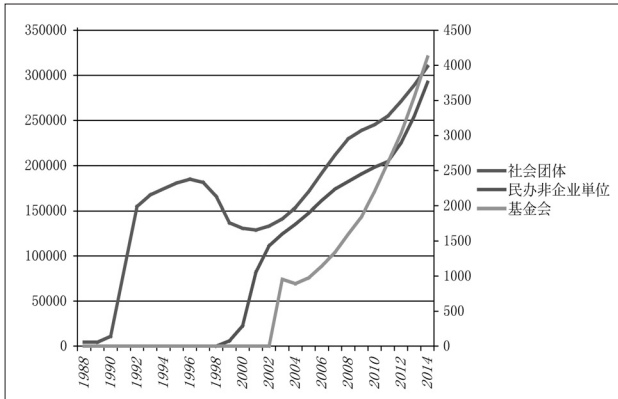
このような論戦が生じた経緯は、主に1980年代以降に進展した計画経済体

制から市場経済体制への移行プロセスにおいて、国家が社会領域に委譲した一部の職能・権限を市民社会に担わせることが政治改革のモメンタムを構成した点である。改革開放以降、政府はこれまで8回（1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年、2013年、2018年）にわたって政府自身の機構改革を実施したが、1982年から1998年にかけての4回の改革では、政府自身の主導によって自らの権限を社会団体、民弁非企業単位の一部へ委譲したという経緯があった。

第2に、経済改革が進むにつれて社会利益の多様化が進み、人々の結社活動もまた活発化したことがある。その結果として市民社会の領域は拡大していった。とりわけ、企業家や知識人といった中産階級は市民社会を推進する主勢力として党・政府によって認識されている。結社活動を通じて人々の間にルール尊重の精神が生まれ、結社メンバーの間の信頼や協同意識が促進され、それらが民主的な政治文化の醸成へとつながってゆく。そして、ひいては市民社会の成熟が国家に対する監督機能の向上にもつながる、というプロセスがみられたのである。

筆者による実際の調査においても、1

図1 中国における社会团体、民弁非企業単位、基金会数の推移 (1988~2014年)(単位: 団体)



出所) 中国社会組織年鑑編委會編、『中国社会組織年鑑』(2008-2015)、北京: 中国社会出版社

990年代中葉以降、浙江省温州市の私営企業家らが自発的に設立した業界団体、経済団体もこれに類する現象として理解できるものであった。2000年代に入ると、経済成長の果実を享受する一部の企業家は、基金会(日本における「財団」に相当)を設立し、教育、社会サービス、環境などの分野に携わるようになっていった。

このような経緯を通じて、社会团体数は4446団体(1988年)から15万団体(1992年)へと急増、2007

年には20万団体を超えるにいたった。その増加傾向は民弁非企業単位も同様である。基金会は、関連専門条例の施行(2004年)を契機に急速に増加し、892団体(2004年)から4117団体(2014年)に達した。一部の基金会は、資金に困窮する社会团体や民弁非企業単位に対する援助を行っており、いわば団体のインキュベータ(孵化器)となっているのである。

## 2. ガバナンス論の台頭

国際的には、1980~1990年代にかけて、政治運営について「統治(ガバメント)からガバナンスへ」という言葉で表現できるような動きが台頭し、「ガバナンス」への注目は急速に高まっていた。その背景には主に2つの流れがあった。第1に、先進民主主義国家における1980年代以降の統治危機の存在である。経済成長の鈍化と政府財政の赤字拡大によって、政府はかつてのような公共サービスの水準を国家アクターによって確保し続けることができなくなったのである。選挙投票率の低下や社会運動の変容もあり、代議制の機能不全が指摘されるようになった。第2に、権威主

義国家においても、デモクラシーへの移行と定着に伴って腐敗への対策、政策の不透明性への対策を求める世論が次第に高揚し、政府への信頼が低下していったことも指摘できる。

これらを受けて、民主主義・権威主義いずれの国々においても、政府が主体となった統治のあり方は変容を迫られることとなった。かつては、議会や行政府といった公式の統治機構としての国家アクターだけが統治に関与する「ガバメント」を構成していた。それに対して、「ガバナンス」では、国家アクター以外の民間企業やNPO/NGOといった非公式のアクターも統治への参加が求められ、多様なアクターによる「ガバナンス」が構成される。その際、市場メカニズムに基づいた公共政策の実施も必要とされ、効率性、透明性、公開性、さらに政府によるアカウンタビリティ(説明責任)の実現も付随することとなる。「ガバナンス」概念は、先進民主主義国家だけではなく権威主義国家においても、新たな政治理念として台頭していったのである。

一方、中国では、1980年代以降の計画経済体制から市場経済体制への移行プロセスにおいて「小政府、大社会」理念が提起された。国有企業をはじめ、事

業単位（国家が設立し、国家予算が投入され、社会福祉、国民文化、教育、衛生サービスを提供する組織）の改革と民営化が進められていった。また、社会領域においても、市場経済化を促進する職業選択の自由化、人口の自由流動化が実施され、かつての単位社会や戸籍制度は形骸化していった。その結果、個人管理を含めた社会管理と公共事業に投入する行政コストをどのように抑制するかという問題に政府は直面するようになった。

そして、経済発展によってもたらされた生活水準や教育水準の向上、普遍的な価値観の広がりには個人の権益意識を高めた。市民は政府にアカウンタビリティを求めるようになり、党と政府の間の合法性問題が台頭した。さらに、環境問題を引き金に中国各地でニンビー運動（Not In My Back Yard = NIMBY）や、権益擁護のための社会運動が1990年代中葉以降多発するようになった。党・政府にとって、そのような状況にあって社会の安定をどのように維持するかが重要な課題となっていたのである。

こうした急速な社会変化によって生じる「市民社会」と社会運動の反応が社会の安定を脅かすことを警戒した党・政府は、「市民社会」に取って代わる「ガバナ

ス」の導入を図ろうとした。まず、学术界では共産党中央のシンクタンクである中央編訳局で論理体系の検討が進められた。当時、中央編訳局で主導的地位にあった俞可平（現在、北京大学）は、「グッド・ガバナンス（善治と訳する）」を中国漸進型民主の一手段として解釈を設定した。その解釈は、党・政府による社会管理政策の実行へと反映されていった。

### 3. 地方ガバナンスの展開—社会管理のイノベーション

2002年11月、中国共産党第16回全国代表大会において「ガバナンス」が初めて提起された。以降、社会管理の枠組の中に「ガバナンス」が組み込まれるようになった。党・政府の考える「ガバナンス」とは、党の指導の下において政府と社会の協働参加によって実現されるものである。

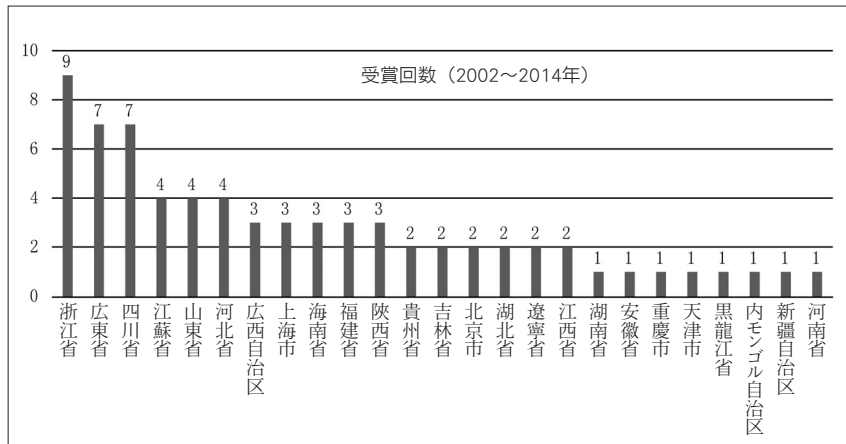
そして同年、中央編訳局と北京大学は「中国地方政府イノベーション賞」の共催を始めた。1990年代以降、結社活動による市民社会の発達、村民直接選挙などの民主化施策の成果を一部の基層レベルで展開した経緯があった。その全国展開を狙ったものである。基層レベルに

において秩序ある政治参加を実践している基層をクローズアップすることで、そのような実践を全国展開することで国全体の安定化を企図しようとするものでもあった。行政効率化、透明化、公共サービス提供主体の多様化といった問題も重要視されるようになり、その解決手段として「地方ガバナンス」という概念の開発も進められた。

この「中国地方政府イノベーション賞」は、政治改革、行政改革、公共サービスという3つのカテゴリがあり、下位に16のサブ・カテゴリがある（公共サービス、行政審査、弱者権益保護、社会保障、農村ガバナンス、競争的選挙制度の導入、政府業績評価、民主的政策決定／協商民主、社会安定化、行政事務の透明化、権力への監督、国有資産管理、社区管理、公民政治参加、民間組織管理、電子行政事務の実施）。賞の選考は、地方政府自ら応募し、その中から選考委員会が選出する。2002年から2014年までの受賞では、浙江省（9回）、広東省（7回）、四川省（7回）の順で受賞回数が高かった。

経済発展の先進地域である浙江省、広東省の受賞回数多さをみると、経済発展が政治の民主化を促すという、いわゆ

図2 地方政府イノベーション賞の受賞地域／受賞回数（単位：回）



出所) 中国政府創新網のホームページ: <http://www.chinainnovations.org/> 閲覧日: 2016年8月27日

る近代化論の定説的見解は、中国の一部地域には適用可能なものかもしれない。浙江省では、協議型民主制度（浙江省温嶺市政府）、労働組合の権益保護（浙江省義烏市总工会）といったものが受賞しており、経済発展が個人の政治参

加を促進するものとなったことは確かであろう。一方、内陸地域の四川省でも、郷鎮党書記と鎮長の「公推直選」（四川省遂寧市市中区党委員会）のプロジェクトが受賞している。これは、郷鎮レベルにおいて財務問題が発生して公共サービスの提供ができなくなったこと、郷鎮政府の管理が非効率的なものであったことが直接の発端である。加えて、マス・メディアの発達や、都市への出稼ぎ労働者／流动人口の増加、法律の普及活動によって農民の政治意識が高まったことも要因となり、基層レベルにおいて直接選挙を実施し、村民自らが基層幹部を決定しようという行動に出たのである。

各地方政府は社会管理において、社会的環境やイノベーションを展開する要因が異なるにも関わらず、党の指導の下で「地方ガバナンス」という概念の的として市民の政治参加の制度化を図ろうとしている。そして近年では、様々な社会問題を社会の末端で抑制・解決するため、地方政府より社区（コミュニティ、平均的に1000〜3000世帯）の重要性が高まっている。2013年、習近平は「楓橋経験」（1963年浙江省諸暨市楓橋鎮は大衆を動員して、階級対立、社会問題を村、鎮までで抑えた）を全国

に普及させると言及し、区・県、市、省といった地方政府レベルより基層レベルにおけるガバナンスの実現が求められるようになってきている。これを受けて、今年の第19回党大会において「地方ガバナンス」の重心を、政府の一番末端にある出先機関に準ずる「社区」レベルへとシフトする方針が提示され、中国における「ガバナンス」にも変化の兆しが生まれている。今後、「社区」における中国民主化の実践の時代が始まるうとしている。「社区ガバナンス」の展開が注目されることとなる。

（2018年3月15日・公開アジア研究懇話会）

筆者略歴（コウメイ）

中国重慶生まれ。2002年来日。筑波大学人文社会科学研究所博士課程修了（博士・政治学）。筑波大学人文社会科学系研究員、横浜市立大学・常磐大学非常勤講師。

著書：辻中豊・李景鵬・小嶋華津子編（2014）『現代中国の市民社会・利益団体―比較のなかの中国』木鐸社（第3、5、7、8章 収録）など。翻訳書もある。