

# 現代中国における「協商民主」の展開と 国家ガバナンスの再構築

— 基層社会の「民主懇談」、「郷賢参事会」を事例にして —

江 口 伸 吾

1. はじめに — 問題の所在 —
2. 「協商民主」をめぐる諸考察
3. 基層社会における「協商民主」の多様な実践 — 浙江省の事例を中心に —
4. 結論

## 1. はじめに — 問題の所在 —

現代中国における民主制度の建設は、回避できない課題である。改革開放への転換期において、鄧小平は経済改革ばかりでなく政治改革も推し進めたが、1989年の天安門事件はその挫折を明らかにし、その後、政治改革は大きく後退した。しかし、社会主義市場経済体制の下で加速したグローバル化を契機にして、政治社会の流動化、多元化はすでに後戻りできないほど進んだ。この結果、共産党の一元的な統治構造の下、政治体制と政治社会との間に多くの矛盾が蓄積され続け、それを解消する機能を担う民主制度の建設は、いわば中長期的に向き合わざるを得ない構造的課題として中国政治の行方を規定する。

このような状況のなか、近年の中国における民主制度建設の試みとして、「協商民主 (deliberative democracy)」が強調されるようになった。すなわち、従来から限定的に実施してきた選挙によって代表者を選出する「選挙民主 (electoral democracy)」に加えて、協議、対話を通じて利害調整と社会秩序を築く「協商民主」の試みが重視されるようになり、二つの民主の相互関連性が中国型の民主制度を築くと捉えられるようになった<sup>1</sup>。とくに、胡錦濤政権において「協商民主」に関する評価が高まり、2006年2月8日の「中共中央による人民政治協商の工作を強化する意見」では、「協商民主」の重要性が指摘され<sup>2</sup>、また、2012年11月8日、党第18期全国代表大会における胡錦濤の第17期中央委員

---

1 中国の「協商民主」、並びに「選挙民主」と「協商民主」の両者の関係性を先駆的に考察した研究として、陳 (2005)、孫 (2007) があげられる。

2 「中共中央关于加强人民政协工作的意見 (摘要)」中共中央文献研究室 (2008: 260)。

会の総括報告のなかで「協商民主を広範に、多層的に、制度化の発展を推進する」ことが言及された<sup>3</sup>。

他方、この「選挙民主」から「協商民主」への重点の移行は、「国家ガバナンス体系とガバナンス能力の現代化（以下、国家ガバナンス体系・能力の現代化）」が強く謳われるようになった文脈と無関係ではない。すなわち、2013年11月12日、党第18期中央委員会第3回全体会議（以下、党第18期三中全会）において、「中共中央による改革の全面的な深化に関する若干の重大問題の決定」が通過し、このなかで「改革の全面的な深化の総目標は、中国の特色ある社会主義制度を完全にして発展させ、国家ガバナンス体系・能力の現代化を推進する」と強調した<sup>4</sup>。また、「協商民主」についても、「広範に多層的な制度化を発展させる」ことが改めて確認された（中共中央文献研究室、2014: 527）。これらは、習近平政権において、国家ガバナンスの能力の向上が目指されるなかで進められる「協商民主」の制度建設に関して、目的としての民主制度ばかりでなく、むしろ国家ガバナンスを向上させる手段として民主制度が如何なる社会的機能を有し、また政治社会の安定化に資するか否かという論点が一層重要になったことを示唆する。

「協商民主」に関する研究は、近年、中国において多くの成果が公表された。たとえば、高・佟（2010）、房（2013）、李（2014）、俞・叶（2015）などが公表され、中国における政治学研究の最も重要なテーマの一つとなり、陳（2014）、于（2015）のように、党第18期三中全会以降の動向を踏まえた研究も公表された。他方、欧米諸国における研究は、管見する限り多くはないが、Leib・He（2006）は先駆的な研究の一つとしてあげられる。日本では、鈴木（2012）、菱田・鈴木（2016）、中岡（2017）の研究が公表され、また、房（2013）も翻訳出版され、「協商民主」の研究が蓄積されつつある段階にある。

本稿は、以上の問題関心を踏まえて、近年の「協商民主」の展開を整理する。また、「国家ガバナンス体系・能力の現代化」という視点から、手段としての民主制度が中国に多様な形で広まりつつあることを検討するとともに、その政治的、社会的な機能が国家ガバナンスにどのような影響を与えるのか否かを検討する。

## 2. 「協商民主」をめぐる諸考察

### (1) 「協商民主」の概念と機能

中国の「協商民主」は、2006年2月8日の「中共中央による人民政治協商の工作を強化する意見」において公式にとり上げられ、その後の政策的展開の起点となった（房、

---

3 胡錦濤「堅定不移沿着中国特色社会主義道路前進、為全面建成小康社会而奮闘」中共中央文献研究室(2014: 21)。

4 「中共中央关于全面深化改革若干重大問題的決定(2013年11月12日中国共産党第十八届中央委员会第三次全体会議通過)」中共中央文献研究室(2014: 512)。

2013: 163-164; 陳、2015: 11)。すなわち、このなかで「人民が選挙と投票による権利行使し、そして人民内部の各方面が重大な決定の前に十分に話し合う（協商）ことによって、できる限り共通する問題に関する意見の一致を得ることが、我が国の社会主義民主の二種類の重要な形式である」と指摘し、従来の「選挙民主」に加えて「協商民主」が中国の民主の二つの軸として打ち出された<sup>5</sup>。

「選挙民主」と「協商民主」の二つの民主から社会主義民主を構築する試みは、二つの民主の機能的な役割分担と相互関係の再構成を必要とする。たとえば、陳家鋼（中央編訳局）は、選挙が「権力の授受の過程」である一方、協商は「権力の実施過程、決定過程であり、異なる利益主体すべてを政治過程に参加させるもの」として捉え、「民主」の果たす機能を分離するとともに、両者の相互補完性を強調する（陳、2015: 12）<sup>6</sup>。すなわち、二つの民主を社会主義民主の建設に向けた一つの政治過程として捉える一方、その機能を分離し、「選挙民主」による「権力の授受」の過程を限定的に運用しながら、「協商民主」による「権力の実施過程、決定過程」の民主化を推し進め、一党支配の体制を維持しながら現実的な諸問題を解決する機能を高める、いわば中国の現実に則した中国型の民主を建設しようとする（劉、2014: 184-214）。

また、ここで指摘される「権力の実施過程、決定過程」の民主化としての「協商民主」は、具体的には「民主決策」の過程を指す。これは、そもそも改革開放以前の過度な権力集中による政治の混乱や「以党代政」の弊害を克服するプロセスで提起され、広大な民衆の政策決定過程への参加を促す（陳、2013: 19-20）。現在では、「座談会」、「公民會議（public meeting）」、「公民調査（citizen surveys）」、アンケート調査、パブリック・コメント、諮問委員会（advisory committees）、公聴会などの方法が用いられる（楊、2015: 111-156）<sup>7</sup>。「協商民主」は、この「民主決策」の政治過程を広範、且つ多層的に導入し、流動化、多元化する政治社会を包摂しようとする。

---

5 「中共中央關於加強人民政協工作的意見（摘要）」中共中央文献研究室（2008: 260）。なお、江沢民は、1991年3月23日、第7期全国人民代表大会4回会議、並びに全国政治協商會議第7期4回会議における党員が主催する会議において、これと同様の内容を述べた。中共中央文献研究室（2002: 347）。

6 俞可平（北京大学、元中央編訳局）は、「選挙民主」が「授権」の問題に関わり、権力を如何にして生み出すかを解決し、「協商民主」が「限権」の問題に関わり、権力の行使の問題を解決する、と指摘した。陳（2015: 2）。

7 中国社会の底辺層の意見は、陳情という方法で政策決定過程に反映される側面がある。毛里・松戸（2012）。なお、政治的、歴史的文脈は異なるが、日本の政策決定過程における市民参加のシステムの構築は重要な課題であり続けている。たとえば、今川晃は、日本の地方自治の政策決定過程に専門家、NPO、住民などが参加して、住民自治の深化による団体自治の相対化という課題に取り組んだ。今川（2014）。また、今川は、同志社大学政策学部と中国社会科学院政治学研究所との学術交流を通して、住民自治に関する日中比較研究を進め、その成果として、趙（2016）が公表された。

## (2) 「協商民主」の普遍性と特殊性

「協商民主」は、「deliberative democracy」と訳されるように、西欧諸国の「討議デモクラシー」を導入した側面がある<sup>8</sup>。とくに、2002年にドイツのユルゲン・ハーバーマスが中国で行った「討議デモクラシー」に関する講演を契機にして、俞可平、林尚立（復旦大学）といった中国の代表的な政治学者が西欧諸国の民主主義の新たな動向として、「競争政治」に代替する「協商政治」の可能性を論じ始めたことにより広く知られるようになった（陳、2014: 6-7）。また、「協商民主」は基層社会における実践が先行した側面もあり、1999年、浙江省温嶺市において「民主懇談」が先駆的に実施され、2005年4月、ジェイムス・フィッシュキン（スタンフォード大学）、何包鋼（ディーキン大学）、アリス・シュウ（スタンフォード大学）がこの試みに中国で初めてとなる討議型世論調査（deliberative poll）の手法をとり入れた（Fishkinほか、2006）。さらに、ジョン・ドライゼク（オーストラリア国立大学）は、中国の「協商民主」の実践を踏まえ、異なる場のあらゆる文脈における「討議デモクラシー」の経験と学習に関する比較考察を進める意義を論じた（Dryzek、2006）。

中国の「協商民主」は、このように「討議デモクラシー」の普遍的な文脈から考察される側面がある一方、その導入は異なる政治的、歴史的な文脈で解釈され、むしろその特殊性が考慮されなくてはならない。すなわち、欧米の「討議デモクラシー」が、議会制民主主義の形骸化を課題として、それが目指す価値としての民主主義を実現する一つの方法として補完的にとり扱われるのに対して、中国では、むしろ限定的な「選挙民主」で構成される一党支配の統治体制の維持を前提として、価値よりはむしろ統治への信任を維持、向上させる手段として「協商民主」の運用を高める。この結果、前者が価値としての民主主義の実現に向けた多層的な取り組みであるのに対して、後者は統治体制の正当性を高めるための手段としての民主主義に転化し、価値としての民主主義はむしろ後退するという逆説的な効果さえ生じかねない。

## (3) 「国家ガバナンス体系・能力の現代化」と手段としての「協商民主」

習近平政権において、「協商民主」の推進と並行するように、「国家ガバナンス体系・能力の現代化」が政策課題として提起された。すなわち、2013年11月12日、党第18期三中全会において提起された「中共中央による改革の全面的な深化に関する若干の重大問題の決定」において、「国家ガバナンス体系・能力の現代化」を推進することが謳われた。とくに、習近平がこの決定に先立つ全体会議において、「国家ガバナンス体系・能力の現代化」を改革の全面的な深化の総目標として位置づけ、党の指導の下、国家の制度体制を管

---

8 本稿では、欧米の議会制民主主義の下で実施された「deliberative democracy」は「討議デモクラシー」、中国の試みは、原文の「協商民主」を用いる。「討議デモクラシー」については、篠原（2004）を参照。

理する国家ガバナンス体系と、国家制度を運用して社会各方面を管理する国家ガバナンス能力を有機的、相補的に関連付けて双方の能力、効能を高めることを強調した<sup>9</sup>。

「国家ガバナンス体系・能力の現代化」は、ガバナンス（「治理」）の言葉が用いられるように、国家の制度的側面ばかりでなく、むしろ国家と社会との双方向的なネットワーク関係に基づく実効的な統治構造の再構築を目指す。この点について、俞可平は、「統治」と「ガバナンス」は異なるとして、前者において、国家が単一的な主体として強制性を行使するのに対して、後者において、政府を含めた各種の社会組織が多面的な主体として、強制性とともな協商性を行使すると特徴付け、国家と社会を広く包摂するガバナンス構造を再構築するための概念を整理した（表1）。ただし、俞が定義するガバナンスは、国家が果たす役割、機能を重視する。とくに俞は、ガバナンスは国家の目的合理性を体现するものと捉えており、党第18期三中全会で決定された「国家ガバナンス体系・能力の現代化」の理論化を図った（俞、2014: 2-3）。

表1 「統治」と「ガバナンス」の特徴

	統治	ガバナンス
権威主体	単一的／政府、その他の国家 公共権力	多元的／政府＋企業組織、社会組織、 住民自治組織等
権威の性質	強制性	強制性＋協商性
権威の起源	強制性の国家法律	国家法律＋各種の非国家強制的契約
権力行使の方向性	上意下達	上意下達＋平行的
影響範囲	政府権力が及ぶ領域	公共領域

出所：俞（2014: 2）を基にして、筆者が作成。

「協商民主」は、この「国家ガバナンス体系・能力の現代化」を推進する過程で重要な一翼を担う。すなわち、「協商民主」は、「多数決民主」ではない「コンセンサス型民主」を介して、民衆の国家ガバナンスへの参加を拡大させ、国家と社会を媒介する制度として重視される（周少来、2017: 59-61）。また、「協商民主」が、民主主義の価値を追求するよりは、むしろ民主制度の手続きの問題に焦点を当てるため、「国家ガバナンス体系・能力の現代化」の政治的文脈と矛盾、対立することが少ないことも両者の補完関係を高める一因となる。たとえば、韓福国（復旦大学）は、中国に独特な社会分層構造と政策決定構造を踏まえた「複合式協商民主」を唱え、政策決定過程の科学化、民主化を実践的に提示した（韓、2017）<sup>10</sup>。しかし、それは国家ガバナンスの目的合理性に沿う範囲内で実施され

9 習近平「切実把思想统一到党的十八届三中全会精神上来（2013年11月12日）」中共中央文献研究室（2014: 547-549）。胡鞍鋼（清華大学）らが参加した人民論壇（2014: 11-26）、並びに虞・唐（2015）は、「国家ガバナンス体系・能力の現代化」について、工業、農業、国防、科学技術に続く「第5の現代化」と位置付けた。

10 談火生ほか（2014）は、「協商民主」の技術を「道具箱（工具包）」として紹介した。

るがゆえに、「協商民主」の可能性だけではなく、むしろそれが置かれた政治的文脈とその限定性にも目を向ける必要がある<sup>11</sup>。

2015年2月10日、「社会主義協商民主の建設の強化に関する意見」が公表され、「協商民主」は、「中国社会主義民主の特有の形式と独特の優勢」「党の大衆路線の政治領域における重要な体現」「政治体制改革の深化の重要な内容」と位置づけられる一方、「党の18大と18期三中、四中全会の精神を貫徹して実行する」ため、「協商民主の広範で、多層的な制度化の発展」「社会主義政治文明の建設」「国家ガバナンス体系・能力の現代化」を推進すると併記して示された<sup>12</sup>。これは、「協商民主」と「国家ガバナンス体系・能力の現代化」の補完的な関係性が、今後とも政治的に不可分であることを示す。

#### (4) 非制度的な領域の存在と社会関係資本 (social capital) — 政治文化論の問題の系譜 —

現在の「協商民主」の研究は、欧米の政治理論研究を参照する一方、中国の政治的、歴史的な文脈のなかに立脚した制度を如何にして建設するのかを問う「経験転向」が起こった（談、2015: 30-32）<sup>13</sup>。これは、中国政治の制度的側面に止まらず、人々の生活、習慣、文化、歴史に深く根差した非制度的な領域を考察の対象に入れることを促す。すなわち、個人、集団の諸主体が、権力、金銭、人間関係、面子、縁故、ネットワークといった社会的な諸資源を用いて、制度以外の方法で利害関係の駆け引きを展開する場としての非制度的な領域の存在に対峙し、政治社会全体を包摂する「協商民主」の制度建設を如何に進めるかという極めて現実的な問題と遭遇する<sup>14</sup>。

この問題は、中国における政治学のガバナンス研究に、社会関係資本の方法をとり入れさせた。すなわち、非制度的な領域に関して、単に制度的に合理化できない否定的な対象としてではなく、むしろそこに根差すコミュニティの人間関係、ネットワーク、互酬性の規範、社会的な絆を社会関係資本として肯定的に捉え直し、ガバナンス研究に新しい視点を加えた。この結果、中国の伝統社会の「超安定システム」（金観涛・劉青峰）、高度な集権モデルの形成、村民自治組織の発展などに関する新しい解釈、中国政治の「関係」に関する研究の政治学の主流研究への転化、中国政治のモデルの提示などを可能にした（燕、2015: 11-16）<sup>15</sup>。また、「協商民主」に関して、その淵源として、「郷校議政」（黄宗義）、「朝

---

11 フィッシュキンは、「討議デモクラシー」が政治体制の違いを超えて適用されることを評価する。費什金（2017）。

12 「中共中央印発《关于加强社会主義協商民主建設的意見》」『人民日報』2015年2月10日。

13 李君如（中央党校）も、「協商民主」は、中国の民主の経験に深く根ざすと強調した。李（2014: 1-2）。

14 非制度的な領域に関して、「潜規則（規則外の“規則”）」、「土政策（政策外の“政策”）」、「熟人社会」、「関係社会」、「黒社会」、「江湖」といった分析がある。孟・姚（2016）、楊（2016）、于（2016）を参照。

15 燕（2015）は、党第18期三中全会閉会後の2013年12月、北京大学、復旦大学、吉林大学、中山大学、

議制度』（『尚書』）、「言官（諫官）制度」などの君主専制を防ぐ制度に目を向けた研究も進められた（劉・孫、2017: 1-18）。

中国に顕著な問題とされる非制度的な領域に関する考察は、これまでも政治文化論の視点からアプローチされてきた。たとえば、宇野重昭は、ルシアン・パイの政治文化論の方法を引照し、中国の国家形成過程において、近代国家の合理的世界とは異なる中国人の伝統的な国家観が果たした役割を考察した（宇野、1980）<sup>16</sup>。また、1980年代には、宇野は、社会学者の費孝通らとともに江蘇省における農村工業化の共同研究を行い、内発的発展論と相互触発論の視点から、伝統的な農村の社会的資源を再創造しながら、内発的発展、外向型発展の共存、交錯、棲み分けが行われたことを析出した（宇野・朱、1991；宇野・鶴見、1994）。これらを踏まえて現在の動向をみると、歴史的に形成されてきた中国に固有の社会構造は近代化の過程で解消されず、むしろ形を変えながら中国政治をその基底から縛り続けていることを再認識させる<sup>17</sup>。

### 3. 基層社会における「協商民主」の多様な実践 —浙江省の事例を中心にして—

「協商民主」は、民衆の広範で多元的、多層的な参加を目指すが、以下に、基層社会における実践を考察する。とくに本稿では、浙江省温嶺市の「民主懇談」、並びに同省徳清県の「郷賢参事会」の異なるパターンの事例をとりあげ、「協商民主」の多様な実践、そして、その比較考察から垣間みえる民主とガバナンスの相関関係の特質を考察する<sup>18</sup>。

#### (1) 「民主懇談」（浙江省温嶺市）—市民参加の「民主決策」と協商型権威主義体制の再構築—

浙江省温嶺市で実施された「民主懇談」は、「協商民主」の先駆的な事例として広く知られる。これは、1999年6月、浙江省党委員会が全省で農業農村現代化教育を推進したことを受けて、同省温嶺市の松門鎮党委員会が民衆に参加を呼びかけて対話方式の「農業農村現代化教育論壇」を開催したことに始まり、当地の人々から「焦点訪談（関心の高い社会問題をとりあげた中央電視台の有名番組）」として称賛された（陳、2012: 3-4）<sup>19</sup>。そ

財政部財政科学研究所によって発足した国家ガバナンス協同イノベーションセンター（「国家治理協同创新中心」）の成果である。また、社会関係資本の概念を用いて、地方、基層社会のガバナンスを論じた研究として、胡（2009）、馬（2014）がある。

16 ルシアン・パイは、中国を「国民国家のふりをしている文明」と評した。Pye（1992: 1162）。

17 天兒（1992: 13-19）は、中国社会の「変わりにくい」部分、「歴史的連続性」を「基底構造・システム変容」モデルとして社会科学的に捉え直し、先駆的に比較政治の考察の俎上にのせた。

18 本稿でとり上げる浙江省は、上海・江蘇省とともに長江デルタ経済圏を成し、経済社会の発展が著しい地域であり、且つその発展の原動力として私営経済の興隆が他の地域よりも大きな役割を果たしたという特徴をもつ。また、浙江省では、この他にも「民主協商議事制度」（浙江省臨海市）、「五歩法」（浙江省天台県）などの事例がある。なお、中国全域にわたる基層社会の「協商民主」の事例を紹介したものとして、李・胡（2015）がある。

19 陳突敏は、温嶺市党委員会宣伝部理論科に所属し、民主懇談弁公室主任として、「民主懇談」の

の後、松門鎮の試みは「民情懇談」「農民講台」「民情直通車」などの名称で温嶺市各地に広がったが、2001年6月12日の温嶺市党委員会による「“民主懇談”活動を深化し、思想政治工作进行強化し、基層民主政治建設を一層推進することに関する意見」において、名称を「民主懇談」に統一した<sup>20</sup>。また、2004年9月29日、同党委員会による「“民主懇談”に関する若干の規定（試行）」が公布され、「民主懇談」の目的、基本原則、議題範囲、参加対象、議事日程、実施、監督などが規定され、制度化が進められた<sup>21</sup>。

「民主懇談」は、各地域、各レベルの政府、社会組織で実施されたが、代表的な取り組みとして、松門鎮、沢国鎮、新河鎮の試みがあげられる（表2）。これらは、各鎮の実情に応じているため、動機、活動主体、参加者の選出方法、参加範囲などの各項目において、それぞれ異なる対応がとられた。ただし、松門鎮が対話型の原初的な取り組みであるのに対して、沢国鎮、新河鎮は政策決定に直接的に影響を与えたという特徴がある。とくに新河鎮は、従来、「民主懇談」で表明された民衆の意見は法律的に保障されない参考意見に止まり、それが政策決定に反映されるか否かは活動主体の機関の裁量に委ねられていたことを問題視し、人民代表大会という立法機関で体制外の意見を制度的に組み入れようとする画期的な試みであった（李、2007: 25-33）。

表2 「民主懇談」の3鎮比較

	松門鎮	沢国鎮	新河鎮
実施時期	1999年6-11月	2005年4月	2005年7月
動機	幹部・民衆関係の調和	公共予算の有効配分	如何にして体制外の「民主懇談」と体制内を接続するか
活動主体	党委員会	政府	人民代表大会で設置された財経小組
参加者の選出	自由参加	無作為抽出	自由参加
情報公開	無	有	有
参加範囲	民衆が関係する切実な民生問題に関するあらゆる議題	予算のなかの公共基層建設に関する項目	あらゆる予算
参加形式	大会での発言	発言、討議型世論調査 (deliberative poll)	発言
参加対象	地方エリートと市民に自由に参加を呼びかける	無作為に抽出された市民代表	自由参加
市民代表の発言の重要性	低い	高い	高い
専門家の作用	無	有	有
主要な専門家	無	ジェイムス・フィツシュキン、何包鋼	李凡

出所：曲・呉（2010: 12）を基にして筆者が一部加筆修正。

制度設計を主導した。

20 「中共温嶺市委関于進一步深化“民主懇談”活動加強思想政治工作进行推進基層民主政治建設的意見（2001年6月12日）」『浙江・温嶺人大』、<http://www.wlrd.gov.cn/article/view/669.htm>、2017年9月17日最終閲覧。

21 「中共温嶺市委関于“民主懇談”的若干規定（試行）（2004年9月29日）」は、朱（2017: 258-261）を参照。

また、これらは、合理的な手続きを通して、民衆の意見を公平に政策決定過程に反映させることを試みた。とくに、沢国鎮では、フィッシュキンが討議型世論調査を中国で初めて実施し、「民主懇談」の制度を発展させた<sup>22</sup>。さらに、2011年12月-12年2月、2012年度の公共財政予算を「民主懇談」を用いて編制したが、その際、①無作為抽出、②政策決定に関する情報の事前公開、③中立的な司会者制度、④専門家による価値判断を排除した知識の提供、⑤市民による小グループの意見交換と全体集会でのコンセンサスの集約、⑥2回のアンケート調査の実施と市民の関心の客観的な把握などが実施され、科学的な「民主決策」のプロセスが精緻化された（朱、2017: 88-108）<sup>23</sup>。

「民主懇談」の実践は、基層社会における国家・社会関係、とりわけ国家ガバナンスと公共空間との関係性に一定の変化をもたらした。すなわち、従来、基層政権と市民生活に根差した地域社会の公共空間は分断されていたが、「民主懇談」の実践によって人々が自らの生活空間や地域社会に対する意見を基層政権の政策決定過程に反映させる機会が創出され、基層政権の制度建設の過程において基層社会の多様な公共空間をボトムアップで組み入れた。また、これにより体制外の論議を政策決定過程に組み入れ、形骸化した政府機構の部分的な活性化ももたらした（李、2007: 27-28）。この結果、温嶺市の基層社会において、「管理型国家ガバナンスによる形式的公共性」から「合作型国家ガバナンスによる実質的公共性」への転換が進められた（張、2017: 144-227）。

他方、この変化は、基層社会において市民社会が興隆し、中長期的に党・国家体制を相対化するという単線的な過程に位置づけられるのではなく、むしろ現実的には協商型権威主義体制の再構築の過程にあることを示す<sup>24</sup>。すなわち、「民主懇談」で「協商民主」の機会が拡大する一方、話し合われるテーマは、市民生活に関連した民生問題、公共事業などの政府予算の問題に限定され、政府方針などの重要な政治的問題はとり上げられない。また、もう一方における「選挙民主」は限定的な運用に止まり、意思決定の権限を掌握する党、政府機関の権威の正統性を問う機会は失われている。この結果、市民の非政治的な生活空間において、協議、対話に基づく限定的な公共空間を発展させながら、党・国家の意思決定を貫徹するシステムを並存させる協商型権威主義体制が再構築される。別の観点からみると、中国の「協商民主」は、西欧の「討議デモクラシー」をその母体となる自由

22 フィッシュキンは、この試みについて、「おそらく（中国）史上初めて、科学的な方法により選ばれた社会を代表する市民の政治参加、つまり大衆による予算策定が行われた」と評価した。フィッシュキン（2011: 172）。

23 温嶺市の「民主懇談」は、中国全域にわたり参照されるべき事例と評価された。国家行政学院課題組（2015）。他の地域の事例研究として、胡・劉（2016）がある。

24 ティーツは、北京市、雲南省、江蘇省、四川省などの事例から協商型権威主義体制（consultative authoritarianism）を提示した。Teets（2014）。また、何包鋼は、中国型の権威主義的な討議（authoritarian deliberation）の可能性を論じた。He（2006: 134-137）。

民主主義体制から切り離し、権威主義体制のなかに市民の不満を減少させる機能を備えた対話の装置として移植しようとする試みと言える。

2002年11月、習近平が浙江省党書記に就任し、07年3月までその任にあたった。この時期は、「民主懇談」が各地へ普及し、国内外から注目を集める過程と重なる。とくに2005年6月17日、習近平は同省金華市に赴き、同市の「基層村務監督委員会」の現地視察を行った。その際、「民主選挙」は民主政治の第一歩にすぎず、「民主決策、民主管理、民主監督」も同様に大切であることを指摘しながら、その実例として温嶺市の「民主懇談」にも言及しており、浙江省における「協商民主」の実践が、現在の「協商民主」を推進する習近平の原体験の一つとなったことを示している<sup>25</sup>。

## (2)「郷賢参事会」(浙江省湖州市徳清県)

### 一「農村エリート（郷村精英）」のリクルートと三位一体のガバナンスの試み一

近年注目される「協商民主」の実践の一つとして、2011年に浙江省湖州市徳清県洛舍鎮東衡村で創設され、その後、安徽省、湖南省、広東省などを中心に全国に広まった「郷賢参事会」があげられる。これは、農村の各方面にわたるエリート（「郷村精英」）が「郷賢（郷土の賢人、人格者）」として村務に参加する新しい制度である（張、2016: 6）。2016年5月7日には、徳清県で「中国郷賢ガバナンス論壇」が開催され、また同年末に発行した民政部が主管する『郷鎮論壇』の「基層ガバナンス・イノベーションの2016年回顧」において「郷賢参事会」がとり上げられ、法治、徳治、自治の三位一体による社会ガバナンスの新形態に積極的な役割を果たしたと評価された<sup>26</sup>。

「郷賢参事会」は、農村エリートを「郷賢」として迎え入れ、村政府の政策決定に多元的な参加を促し、「郷賢」の能力、知見、人間関係などの社会関係資本を村のガバナンスに活用することに最大の特徴がある。とくに、2014年10月30日、徳清県民政局が発布した「徳清県の郷賢参事会の育成・発展、基層社会ガバナンスのイノベーション実施計画（試行）」では、まずガバナンスの主体を広げることが掲げられ、「『本土』『外出』『外来』の3種類の農村エリートがおり、年配の党员・幹部、復員軍人、道德模範、企業法人、『故郷に返って庶民の問題を解決する（返郷走親）』機関幹部、ボランティア活動家、経済・文化人、教育・科学研究に従事する人、農村で投資・創業する外来の生産経営者など」が「郷賢参事会」に加入し、村のガバナンスを「村党委員会・村民委員会-村民」から「村

---

25 習近平「継続拡大基層民主」習近平（2006: 382-383）。また、習近平は、2014年9月21日、中国人民政治協商会議成立65周年大会の講話において、「人民が民主選挙の権利を有するか否かだけでなく、民主決策、民主管理、民主監督の権利を有するか否かもみなければならない」と同様の内容に言及した。習近平「推進協商民主広範多層制度化発展」習近平（2017: 292）。

26 「基層治理創新之2016回顧」『郷鎮論壇』2016年12月（上）（総第670期）、6-7頁。

党委員会・村民委員会－基層社会組織－村民」のより多元的な主体へ転換すると明記された<sup>27</sup>。

また、この実施計画では、「郷賢参事会」の職責・任務にも言及し、「農村の風俗・文明を推進し、公序良俗を維持し、公共事務管理に参加する」ことを主要な職責・任務とした上で、「郷賢の血縁、人間関係、地縁の優位、及び経験、学識、富、文化・道徳の修養を十分に利用し、また郷賢参事会の立場と補助作用を発揮して、『共に築き、共に治め、共に享受する（共建、共治、共享）』について各方面のコンセンサスを高める」「自治の活力を呼び起こして、自治と力を合わせ、『村の問題は人々が話し合って、治める（村事民議、村事民治）』を推進し、基層社会ガバナンスの科学性と民主性を高める」と明記され、「郷賢」が備える社会関係資本を用いて、農村のガバナンスを向上させようとする<sup>28</sup>。

さらに、この「郷賢」は、単に現在の農村の民間社会に生きるエリートを指すだけでなく、それが中国の伝統的な「郷賢文化」に根差すことにも力点が置かれ、歴史的に形成されてきた農村地域の政治文化、そこに内在する社会関係資本に着目する。すなわち、中国では歴史的に県域以上は「大一統」の国家構造に組み入れられる一方、県域以下は多くの「郷紳」階層によるガバナンス、とりわけ地方政府と民間との仲介機能、儒家思想の道徳規範を体現したことによる教化機能、社会問題への取り組みといった農村のガバナンスに大きな役割を果たしてきており、革命史観に基づく歴史的な断絶性よりはむしろその連続性に基礎を置きながら、広大な農村地域の経済社会発展から生まれた現代の「郷賢」に国家と社会を仲介する役割に期待を寄せる（曹、2016: 11-12）。

2015年1月1日、党中央は1号文件において、「郷賢文化を新しく創り、慈善と正義を発揚し、故郷への想いを紐帯として、各方面の人士を魅了して凝集して郷里の建設を後押しし、農村文明を伝承する」として、「郷賢文化」を重視する姿勢を明らかにした<sup>29</sup>。この背景の一つとして、習近平政権において、ナショナリズムの強化とそれを支える価値や文化を重視する政策への転換がある。すなわち、習近平は、2012年の党総書記就任時に「中華民族の偉大な復興」を唱えてナショナリズムを強化する方針を示すとともに、2013年12月11日には党中央弁公庁より「社会主義核心価値観の育成と実践に関する意見」が出され、そして2016年7月1日の中国共産党創立95周年の記念式典において、2012年11月に胡錦濤が提起した「3つの自信（道路、理論、制度）」に文化を加えた「4つの自信」を唱えるに至った<sup>30</sup>。さらに遡るならば、習近平は浙江省党書記の際、地元紙『浙江日報』

27 「徳清県積極培育發展郷賢参事会 開創基層社会治理新模式」『中国・徳清』2014年10月30日、[http://www.deqing.gov.cn/art/2014/10/30/art\\_126\\_448855.html](http://www.deqing.gov.cn/art/2014/10/30/art_126_448855.html)、2017年9月19日最終閲覧。

28 同上。

29 「中共中央、国务院關於加大改革創新力度加快農業現代化建設的若干意見（2015年1月1日）」中共中央文獻研究室（2016: 284）。

30 この「4つの自信」を受けて、中共浙江省委党校と浙江行政学院は“中国自信与浙江实践”叢書

に寄稿したエッセイで「法治」と「徳治」の相互補完関係を強調した<sup>31</sup>。これらは、基層社会で広がる「郷賢参事会」の流れを支える政治的基盤となったことを示唆する。

「郷賢参事会」が、農村社会に与えた影響は大きい。たとえば、徳清県では、①多様な人材がリクルートされ、農村の党、政府の「ブレイン集団」としての機能を担ったこと、②民衆が広く政治参加する機会の拡大、③業界のメンバーの加入とそのネットワークや技術を活用した投資、経済発展の促進、④複雑な人間関係・血縁でつながる家族・隣近所関係が強い農村社会において、「郷賢参事会」の「非権力の影響力」を駆使した村民間の矛盾、衝突の解消と「安全閥」としての機能を担ったことなどがあげられ、農村社会の地域性に根ざした「“面子（メンツ）”ガバナンス」「“熟人（顔見知り）”ガバナンス」として評価された（劉・康、2016: 22-23）。また、浙江省嵊州市竹溪郷の事例では、村民自治組織としての村民委員会の行政化の問題を解決する効果があったことも指摘された（康・劉、2016: 143）。この結果、「郷賢参事会」は、基層社会における「協商民主」の新たな試みとして注目された（周水仙、2017: 366-368）。

他方、「郷賢参事会」は、その特性ゆえの問題もある。徳清県では、①法律上の地位が不確定なこと、②村民が主体的に創出したものではないこと、③「党委員会・村民委員会－郷賢参事会－村民」の不明確な権利、責任関係から「越権行為（越俎代庖）」現象がおこったこと、④「郷賢参事会」それ自体が家族、宗派勢力間の派閥争いのアクターになり得ること、⑤「郷賢参事会」が村政府の政治的影響力を背景にして農村の公共資源を独占する危険性があることなどの課題やリスクが指摘された（劉・康、2016: 23-24）<sup>32</sup>。これらは、「郷賢参事会」が農村の非制度的領域の社会関係資本に依拠した制度であることにより、農村社会に根深く生きる家族、宗派勢力によるネポティズムやそれに基づく腐敗構造を残存させ、法治化の社会的基盤を掘り崩し、政治社会の亀裂をさらに深める危険性があることを示す。

#### 4. 結論

「協商民主」は、中国のグローバル化の過程で進んだ政治社会の流動化、多元化に伴う利害関係の矛盾、対立に対峙して、協議、対話を通じたコンセンサスの形成によってその解決を図った。とくに、政策の執行過程に多様なアクターの民主的な参加を促しながら、それを多層的、包摂的に実施し、本来的に自由で競争的な「選挙民主」を限定的な運用に止める一方、民衆の利害関係、意見を制度的に表出させる漸進的な改革を進めた。また、

---

を刊行し、「文化自信」をテーマにした中共浙江省党校・浙江行政学院（2017）において、徳清県と紹興地区の「郷賢参事会」が紹介された。

31 習近平「堅持法治与徳治并举（2006年5月19日）」習近平（2013: 206）。

32 浙江省の農村を事例にした派閥争いについては、孫（2012）を参照。

基層社会における多様な実践をみると、特定の地域や事例に限定されながらも、市民の参加やその手続きの合理化が図られ、一定程度の民主制度の建設が進んだ。

他方、このような「協商民主」の試みは、民主化そのものを推進するというよりは、むしろ国家ガバナンスの能力を高める手段として機能する側面が強い。たとえば、先進的な事例である温嶺市の「民主懇談」において、市民参加による政策決定が促進される一方、協議、対話のテーマは民生問題、公共事業予算などの市民生活に関連する問題に限定された。これは、「民主懇談」が、市民の非政治的な生活空間において、協議、対話に基づく限定的な公共空間を発展させながら、同時に政治的領域における党・国家の意思決定を貫徹するシステムを並存させる、いわば民主とガバナンスを両立させる協商型権威主義体制を再構築する機能を補完的に担ったことを示す。

また、基層社会における「協商民主」の多様な実践において、国家ガバナンスを重視することに内包する矛盾の蓄積も懸念される。たとえば、「郷賢参事会」では、「郷賢」としての農村エリートが新たに村務に参加するが、そもそも一般の農民の主体的な参加の拡大は考慮されない。また、「郷賢」の能力、知見、人間関係などの社会関係資本を活用したガバナンスは、その効果が認められる一方、農村社会に根深いネポティズムや腐敗構造も体制内に組み入れてしまい、且つ非制度的領域で機能する垂直的な人間関係に基づくガバナンスは、平等で水平的な人間関係を前提とする民主とは本質的に相容れない。これら民主とガバナンスに関する幾重にも重なる矛盾は、中国の広大な基層社会の多様性に向き合わなくてはならない統合のプロセスにおいて、その複雑性を包摂した実効的なガバナンスを構築することから派生する本来的な課題と言える。

中国は、中長期にわたる構造的な問題として民主制度の建設に取り組まなければならない。「新常态」に象徴される転換期を迎えた中国において、「協商民主」では包摂できない深刻な社会問題が増加した場合、「協商民主」ばかりでなく、「選挙民主」のさらなる改革が求められることも想定される。その際、民主とガバナンスが両立する協商型権威主義体制に内在する両者の本質的矛盾が顕在化する可能性も高まるであろう。

## 【参考文献】

〔日本語〕

- 天児慧（1992）『東アジアの国家と社会1／中国－溶変する社会主義大国』東京大学出版会。
- 今川晃編（2014）『地方自治を問いなおす－住民自治の実践がひらく新地平』法律文化社。
- 宇野重昭（1980）「中国における伝統的国家観と近代国家の形成」日本政治学会編『年報政治学1978』／国民国家の形成と政治文化』岩波書店。
- ・朱通華編（1991）『農村地域の近代化と内発的發展論－日中「小城镇」共同研究』国際書院（朱通華・宇野重昭（日）主編／費孝通・鶴見和子（日）等著（1991）『農村振興和小城镇問題－中日学者共同研究一』江蘇人民出版社）。

- ・鶴見和子編（1994）『内発的發展と外向型發展—現代中国における交錯』東京大学出版会。
- 篠原一（2004）『市民の政治学—討議デモクラシーとは何か』岩波書店。
- 鈴木隆（2012）『中国共産党の支配と権力—党と新興の社会経済エリート』慶應義塾大学出版会。
- 中岡まり（2017）『「協商民主」と地域社会—協商民主に探る新たな公共性創出の可能性』小嶋華津子・島田美和編著『慶應義塾大学東アジア研究所現代中国研究シリーズ／中国の公共性と国家権力—その歴史と現在』慶應義塾大学出版会、149-169頁。
- 菱田雅晴・鈴木隆（2016）『超大国・中国のゆくえ3／共産党とガバナンス』東京大学出版会。
- フィッシュキン, ジェイムス・S／曾根泰教監修・岩木貴子訳（2011）『人々の声が響き合うとき』早川書房（原書：Fishkin, James S. (2009) *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, New York: Oxford University Press）。
- 毛里和子・松戸庸子編著（2012）『陳情—中国社会の底辺から』東方書店。

〔英語〕

- Dryzek, John S. (2006) 'Deliberative Democracy in Different Places', in Leib and He (2006), pp. 23-35.
- Fishkin, James S., Baogang He and Alice Siu (2006) 'Public Consultation through Deliberation in China: The First Chinese Deliberative Poll', in Leib and He (2006), pp. 229-244.
- He, Baogang (2006) 'Western Theories of Deliberative Democracy and the Chinese Practice of Complex Deliberative Governance', in Leib and He (2006), pp. 133-148.
- Leib, Ethan J. and Baogang He (eds.) (2006) *The Search for Deliberative Democracy in China*, New York: Palgrave Macmillan.
- Teets, Jessica C. (2014) *Civil Society under Authoritarianism: The China Model*, New York: Cambridge University Press.
- Pye, Lucian (1992) 'Social Science Theories in Search of Chinese Realities', *China quarterly*, 132, pp. 1161-1170.

〔中国語〕

- 曹国英（2016）「郷賢と郷村治理の演變及啓示」『郷鎮論壇』2016年5月（上）（総第649期）、11-12頁。
- 陳家鋼（2005）「協商民主：概念、要素与価値」『中共天津市委党校学报』2005年第3期、54-60頁。
- 主編（2013）／俞可平編集委員会主編・何增科副主編『中国的民主治理：理論与实践／民主決策』中央編訳出版社。
- （2014）『協商民主与国家治理—中国深化改革的新路向新解讀』中央編訳出版社。
- （2015）主編／俞可平・葉明叢書主編、陳家鋼執行主編『協商民主研究叢書／協商与協商民主』中央文献出版社。
- 陳奕敏主編（2012）『從民主懇談到参与式預算』世界知識出版社。
- 房寧（2013）『民主的中国經驗』中国社会科学出版社（佐々木智弘監訳・岡本恵子訳（2016）『民主を進める中国』科学出版社東京株式会社）。
- 費什金, 詹姆斯・S (Fishkin, James S.) (2017) 「超越政治体制的協商民主決策—協商民主：掌握民意

- 与正確決策」韓福国（2017）、1-8頁。
- 高建・佟德志主編（2010）『中国民主叢書／協商民主』天津人民出版社。
- 国家行政学院課題組（2015）「温嶺参与式預算協商民主經驗值得推广」『改革内参』（総第1077期）2015年1月30日、37-40頁。
- 韓福国（2017）『我們如何具体操作協商民主—複式協商民主決策程序手冊』復旦大学出版社。
- 胡荣（2009）『社会資本与地方治理』社会科学文献出版社。
- 胡孝紅・劉明君（2016）『懇談民主与鄉村政治治理的轉型創新—基于武陵山片区宜昌区域基層民主政治的探索与觀察』厦門大学出版社。
- 康靜思・劉孝才（2016）「鄉賢参事会在協商民主中的價值研究—以浙江省嵊州市竹溪鄉為例」『法制与社会』2016年9月（中）、142-143頁。
- 李凡主編（2007）『中国基層民主發展報告2006／2007』知識產權出版社。
- 李君如（2014）『協商民主在中国』人民出版社。
- 李媛媛・胡喜雲責任編集／本書編寫組編（2015）『基層協商民主典型案例選編』人民出版社。
- 劉世華（2014）『中国民主政治模式研究』人民出版社。
- 劉孝才・康靜思（2016）「鄉賢参事会在鄉村治理中的功能研究—以浙江省德清縣為例」『農業網絡信息』2016年第11期、21-25頁。
- 劉彦昌・孫琼歆等（2017）『治理現代化視角下的協商民主』浙江大学出版社。
- 馬得勇（2014）『中国鄉鎮治理創新—10省市24鄉鎮的比較研究』南開大学出版社。
- 孟憲平・姚潤田（2016）『国家治理語境中的非制度化生存研究』人民出版社。
- 曲兆祥・吳建忠（2010）「中國大陸鄉鎮人大改革的實驗—以浙江温嶺市鄉鎮『民主懇談会』為例」『中國大陸研究』第53卷第3期、2010年9月、1-23頁。
- 人民論壇編（2014）『大国治理—国家治理体系和治理能力現代化』中国經濟出版社。
- 孫琼歆（2012）『派系政治—村庄治理的隱秘機制』中国社会科学出版社。
- 孫照紅（2007）「選舉民主和協商民主：中国特色的双軌民主模式」『唯實』2007年第7期、33-36頁。
- 談火生（2015）「從民主研究的“協商轉向”到協商民主的“經驗轉向”」『改革内参』2015年第9期、30-32頁。
- ・霍偉岸・何包鋼（2014）『現代政治治理技術叢書／協商民主的技術』社会科学文献出版社。
- 習近平（2006）『干在实处 走在前列—推進浙江新發展的思考与实践』中共中央党校出版社。
- （2013）『之江新語』浙江出版聯合集團・浙江人民出版社。
- （2017）『習近平談治国理政』第二卷、外文出版社。
- 燕繼榮（2015）『国家治理研究叢書／社会資本与国家治理』北京大学出版社。
- 楊成虎編著（2015）『政策過程中的公民参与』天津出版传媒集團・天津人民出版社。
- 楊菊平（2016）『非正式制度与鄉村治理研究』上海交通大学出版社。
- 虞崇勝・唐皇鳳（2015）『第五個現代化—国家治理体系和治理能力現代化』長江出版传媒・湖北人民出版社。
- 俞可平（2014）『論国家治理現代化』社会科学文献出版社。
- ・叶明叢書主編、陳家鋼執行主編（2015）『協商民主叢書』（全7卷）、中央文献出版社。

『北東アジア研究』第29号（2018年3月）

于小英主編／劉仁勇・劉曉華顧問（2015）『協商民主与国家治理研究』中央編訳出版社。

于陽（2016）『江湖中国——一個非正式制度在中国的起因』当代中国出版社。

張競（2016）「德清鄉賢參事會：搭建民主協商平台 促進農村經濟社會發展」『鄉鎮論壇』2016年6月（上）（総第652期）6-8頁。

張雅勤（2017）『公共性視野下的国家治理現代化』人民出版社。

趙秀玲主編（2016）『中国基層治理發展報告（2016）』南方出版傳媒・廣東人民出版社。

中共浙江省党校・浙江行政学院編著（2017）『“中国自信与浙江实践”叢書／文化自信与浙江实践』浙江出版聯合集團・浙江人民出版社。

中共中央文献研究室編（2002）『江泽民論有中国特色社会主义（專題摘編）』中央文献出版社。

——編（2008）『十六大以來重要文献選編』（下）、中央文献出版社。

——編（2014）『十八大以來重要文献選編』（上）、中央文献出版社。

——編（2016）『十八大以來重要文献選編』（中）、中央文献出版社。

周少來（2017）『中国民主發展叢書／民主社会的理論建構』中国社会科学出版社。

周水仙（2017）「以鄉賢會協商為基点促進基層協商民主的發展——对完善龍遊統戰“鄉賢會”協商的建議」浙江省社会主义学院・參政党建設研究中心編『參政党建設研究叢書／政治協商与社会協商』中共中央党校出版社、364-372頁。

朱聖明（2017）『協商民主・基層治理操作技術叢書／民主懇談——中国基層協商民主的温嶺實踐』復旦大学出版社。

〔雜誌〕

『法制与社会』

『改革内參』

『農業網絡信息』

『唯實』

『鄉鎮論壇』

『中國大陸研究』

〔新聞〕

『人民日報』

〔ホームページ〕

『温嶺市民主懇談』 <http://www.wl.gov.cn/mzkt>

『浙江・温嶺人大』 <http://www.wlrd.gov.cn>

『中国・德清』 <http://www.deqing.gov.cn>

付記 本稿は、日本學術振興会科学研究費補助金基盤研究(C)「現代中国の『協商民

主』とガバナンスの近代化—権威主義体制の再構築をめぐって」(研究課題番号：17K02029)の成果の一部である。

キーワード 協商民主、選挙民主、民主決策、討議デモクラシー、国家ガバナンス、社会関係資本、浙江省、民主懇談、協商型権威主義体制、郷賢参事会

(EGUCHI Shingo)

