

Governanceから治理へ

— 党治理への収斂

菱田雅晴

はじめに

「Governance／ガバナンス」という語は政治学、社会学、経済学、経営学等の諸分野において近年広く使われており、一種の流行詞との感も強い。「フアッション」であるがゆえか、その用法はさまざまにして、時として相矛盾する内容すら含んでいる。比較政治学の泰斗、フィリップ・シュミッター (Philippe Schmitter) は、その濫用にはガバナンス概念の「模糊性 (fuzziness) と過剰な伸縮性 (stretchability)」が示されているとして、「ガバナンス概念の分析用具としての有効性に疑義を唱えざるを得ない」とも嘆いている [Schmitter 1997]。彼が問題視するのは、第



一に、森羅万象を対象とし得るその包容性の大きさであり、第二には「よきガバナンス」という謂にも集約される通り、有効、正当、公平、妥当、持続可能、ジェンダー平等、時には民主的という形容句すら冠せられるようにガバナンスのもたらす結果への多様な評価が常につきまとう点である。

厄介なのはこれを欧米系以外のその他言語世界に援用する際で、特に漢字圏におけるその翻訳表記はむづかしい。「統治」「支配」「管理」等がその候補たり得るものの、それぞれの語が本来的に持つ語感につきまとい、結果として国家、政府、市場によるガバナンスの一側面を捉えるに過ぎず、ガバナンス概念の本源的な包括性にはそぐわない。日本語では片仮名という便利この上ないツールに依拠して

「ガバナンス」と簡便に表記されるが、現代中国ではこれに《治理》という二文字の訳語をあてる。党の綱領的文書に重要政策課題として「治理」が大きく掲げられたことから、政治学研究者ほかさまざまな分野で治理をめぐる国家政策、路線、方針等の検討作業が華やかに行われ、「治理」は半ば流行詞のように用いられている。

本稿は、「開発のために経済社会資源の管理で権力が行使される方法」(the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development) という世界銀行のそもそもの定義に立ち戻り、ガバナンス概念の再検討を行う。その上で、「問題・衝突の解決の方法・メカニズム」という基本視座から中国における治理概念の展開過程のレビューを行う。社会主義現代国家の建設のための「国家治理体系、治理能力の現代化」として提起された党・国家の方針を再整理した後、その学術界への反映として社会、基層等各分野の治理研究の概況を検討し、それぞれ色合いの異なる異論も存在しているものの、それらの多くが〈党治理〉に収斂する傾向を示していることを指摘することとしたい。

一 ガバナンス概念の源流

(一) 国際社会のガバナンス概念

ガバナンスを大きく捉えようとするならば、メリアム・ウェブスター大辞典の「国家あるいは組織体は何かをコントロールし、その方向付けを支配、監督する行為ないしプロセス」(Merriam-Webster) との辞書的表記が最も簡便ではあろう。だが、上述シュミッターが慨嘆するように、ガバナンス概念そのものは極めてフアジーにして、その模糊性はこの語の定義が錯綜するところにある。先ず、さまざまな視座からのガバナンス定義を辿ることから始めよう。

ガバナンス研究の先駆者、カウフマン(Daniel Kaufmann)は一九九〇年代世界銀行において同僚のクライ(Aart Kraay)と共に世界ガバナンス指標(WGI)プロジェクトを進めた。一九九六年以降世銀は二〇〇余の国家のWGIを作成、公開しているが、カウフマンによれば、ガバナンスとは「ある国の権威が行使される伝統と制度」から構成され、(1)政府が選択され、監督され、置き換えられるプロセス、(2)健全な政策を有効に制定、実施する能力そして(3)市民、国家間の経済社会的相互作用を統べる制度への尊重が含まれるとされ、その具体的な測定に際しては、発言と説明責任、政治的安定性と暴力の欠如、政府の有効性、

規制の質、法の支配、汚職の管理の六次元がWGIの指標項目とされている。⁽¹⁾

つまり、ここにおいては、コントロール・支配・監督する行為としての「権力」の存在が先ず想定されており、権力とは国の経済的、政治的、社会的制度を通じて行使されるものとの前提がある。ここから統治者に権限が与えられ、統治者が規則を作成し、それらの規則が執行され、またそれが変更されるプロセスがガバナンスとされることとなる。この点から、統治者と規則の両側面を特定することが求められ、その規則を定義、選択し、それらを社会全体と結び付けるためのさまざまなプロセスが必要となる。従って、ガバナンスの結果としての評価もそうしたプロセスを促進する制度、メカニズムとしての民主主義、公民権、透明性、法の支配そして効率的な公共サービスに依存することになる。

一方、世界銀行「ガバナンスと開発」(二〇一二年)では、ガバナンスは、ある国の開発のために正当な権力が資源を利用するべく行使されたプロセスと看做されている[World Bank 2012]。ここでは、行為者、すなわち、ガバナンスの主体へというよりも寧ろガバナンス目的としての「開発」への注目が特徴となる。この背景には、世界銀行報告「サハラ以南のアフリカ——危機から持続可能な成長へ」(一九八九年)で、ガバナンスを「制度改革およびよ

り良い、より効率的な公共部門の必要性」として政府からの公共部門の改革が強調され、ガバナンスが政府(ガバナメント)とは異なるものとしての市民社会と関連付けられたことがある[World Bank 1989]。これを受けて、一九九〇年代、ガバナンスが重視されることとなり、分権化と脱官僚化を原則とするNew Public Managementの目標(経済性、効率性、有効性)設定とも相俟って公共セクターのありようが検討され、公共部門の効率性、有効性を確保するための社会経済的資源の利用としてガバナンスが位置付けられることとなり、市民へのサービス提供の観点からもガバナンスには、権力を付与し、パフォーマンスを検証する決定も含まれることとなった。⁽²⁾

従って、これら国際機関におけるガバナンス定義に汎通するのは、経済社会開発のためのあらゆる側面であり、非政府機構、市民社会、私的部門等を含む政府関連の多様なガバナンス主体が行う政策決定およびその執行プロセスという側面である。

かくしてさまざまなガバナンス主体のガバナンス執行の観察と検討がガバナンス研究の俎上に載せられることとなり、ガバナンス論は発展を見せる。例えば、ガバナンスの目的、主体の多様性への注目に加えて、それら間のネットワークに注目を寄せるのが英国の社会学者、ローズ(R.A. W. Rhodes)であった。ローズは公的セクター、私的セク

ター、自主セクターがそれぞれ相互依存し、その間の境界自体が変動することに注目し、ガバナンスを「相互依存、リソース交換、ゲームのルールおよび国家からの重要な自律性の特徴とする自己組織化された組織間のネットワーク」と定義した [Rhodes 2007]。この結果、官僚機構、市場、ネットワークの混合として「ガバメントからガバナンスへ」のシフトがより強調されることとなった。

これに対し、ローズのガバナンスの概念は狭隘に過ぎると批判するのがデンマークのケアール (Anne Mette Kjaer) であった。ケアールは、ローズのネットワーク論ではさまざまなガバナンス形式の比較分析を含めることができないとして、利益、権力、紛争の重要な側面を組み込むべく、ガバナンス概念に政治経済学のツールを装備する必要があると指摘した [Kjaer 2011]。

この比較政治学への関心を一層進めたハイデン (Gordon Hyden) は、ガバナンスをゲームの公式、非公式の政治的ルールを管理するものとして、権力行使のための諸規則を設定し、それら規則をめぐる紛争を解決することを含む措置を指すと定義した。いわば、ガバナンスを比較政治学へのアプローチを定義するための「傘の概念」に昇格させようとするもので、上述の各種分析のギャップを埋めるアプローチであった。ガバナンスのアプローチを使用して、彼は「リーダーが通常の既存の構造を超えて、ゲームのルー

ルを変更し、社会を前進させるための努力に参加するべく、新たな生産的な方向へと人を鼓舞する政治の創造的可能性」を強調した。

こうした検討から、国際場裡におけるガバナンス理解を、共通の目標を追求するための一連のネットワークとして定義される大きなカテゴリーの概念と総括することも許されよう。ガバナンス・プロセスのこれらネットワークは、政府間または組織間である場合もあれば、国境を越えた場合もある。それはまた、国家と社会の間の相互作用の観点から定義することもできる。

(一) 中国的適用

こうした多様なガバナンス概念を、中華世界では一般に特定範囲内における権威の行使を指すものとして、『治理』の訳語が与えられており、そこには複数の利害が共同して作用を發揮する領域においてコンセンサス、合意を形成、獲得することで、ある計画の実施を進める政治プロセスとされている。中国国内の検索エンジン「百度」のオンライン百科事典「百度百科」では、「国家の経済社会発展を管理する上で権力を行使する方式」「如何に権力を行使するか、如何に市民に発言権を与えるか、如何に公共利益において決定するかを確定する慣例、制度、プロセス」と記されている。

具体的には、ガバナンス／治理とは、公的または私的を問わず、個人および機関が同様の業務を実施および管理する多くの方法の合計として、対立する利益や異なる利益を調整し、共同行動をとる継続的なプロセスを指し、これには、人々を従わせる力を持つ正式な制度や規則、および非公式の取り決めが含まれる。

一方、中国大陸のみならず、台湾、香港、その他海外華人等ヨリ広範な中国語利用者を背景とする「維基百科」(＝中国語版ウィキペディア)では、governanceに「治理」あるいは「管治」という訳語を与えた上で、その意味は「統轄」「管轄」「統治」に近いと付記、政治学分野では、政府が権力を運用し、国家、人民、領土を管理し、国家発展の目的を実現維持する「国家治理」を通常意味するとされている。

中国の政治社会学分野では、概して、国家の定義として強制力のある制度を強調する傾向が特徴的であり、ガバナンスを政府の行動のありようと何らかの手段を通じて政府の行動を規制するために使用されるメカニズムとして捉えようとの立場にも反映されている。また、一連の活動領域における管理メカニズムをガバナンスと捉える傾向も強い。中国的視座から治理概念を整理した俞可平(北京大学政府管理学院長、教授)は、ガバナンス／治理の特性として、(1)治理とはまとまった規則でもなければ、活動でもな

い、過程である、(2)治理過程の基礎は支配にあらずして協調である、(3)治理は公共部門にも私人部門にも及ぶ、(4)治理は正式制度のみならず持続的互動であるという四点をその特性として挙げている「俞2000」。これ以外にもさまざまな総括がなされ、治理主体の多元化、主体間の責任範囲における不明瞭性、主体間の権力相互依存、政府の職能範囲の確定等、問題提起もさまざまに行われており、「治理」とは極めて広範な範囲に及ぶ包容性の強い概念装置となっている。

こうした中国的把握を、前項でみた国際社会における治理概念と比較すると、これら中国的治理概念にあつてもプロセスの強調という観点は齊しく共有されている。他方、ネットワークという視点には乏しい観もあるものの、取り敢えずのところ、相対立する利益を調整し、問題解決、衝突回避のための方法、メカニズムとして定義されている点はその特徴として指摘できよう。

二 党中央による治理の提起

贅言を要するまでもなく、改革開放以降の現代中国はその華々しい経済的成功と共に幾多の解決すべき課題に直面している。そのため、改革プログラム自体、「新常态」とされるようにいわば「踊り場」情況を迎えている。

こうした情況に挑むべく、中国は、治理概念を中国全体の改革プログラムの中心に据え、中国の治理／ガバナンス・システムの能力強化を図ろうとしている。中国共産党（以下「中共」）十八期三中全会（二〇一三年十一月二日）で「中共中央の改革を全面的に深化させる若干の重大問題の決定」（以下「二〇一三年決定」）を採択し、改革の全面的な深化の総目標を中国の特色ある社会主義制度を完善、発展させることならびに国家治理体系および治理能力の現代化を推進することと定めた（十八期三中全会公報）。これら両者を一体化させ、中国の特色ある社会主義制度を發展させ、国家治理体系・治理能力の現代化を推進する、この方向こそが中国の特色ある社会主義制度であるというトートロジーとも響きかねないフレーズとして治理概念を用いている。

改革に対する指導部の強い決意を示すこの「二〇一三年決定」では、資源配分において市場が主導的な役割を果たすと明記された点が注目される。市場メカニズムの導入という経済改革のスタート以来の市場と政府の関係を直直す方針であり、政府の過剰な介入は、民間企業の發展を阻害し、腐敗猖獗の温床となるとの問題意識から、「大きな政府」の弊害を除去すべく、行政改革が進められることにならる。この市場に任せ得ないし任せるべきものは市場に任せつつ、政府の監督・管理強化も目指すという同改革の方

向は、前述した世界銀行一九九七年提起のガバナンス概念に近いものともいえる。

具体的に見よう。全一六項六〇条のうち、第一三項が「社会治理体制の創新」と題され、社会治理方式、社会组织活力を創新し、社会矛盾、公共安全への対処（行政復議、信訪）を提起している。上述の市場と政府の関係を直す方針にあって、社会治理がその重要な構成要素となっていることが窺われる。社会治理方式では、党委員会の領導を強め、政府の主導作用を發揮し、社会の各方面の参与により政府治理と社会の自己調節を實現すると謳い、政府と社会との関係に注目を寄せ、「政社分開」により、社会组织に権利と責任を明確化させ、法に基づく自治を進めるほか、行業協会、商会（＝業界団体）と行政機関とを分離させ、社会组织を活性化するとしている。

この点において、社会组织の取り扱いは「二〇一三年決定」のもう一つ刮目に値する重要なポイントである。従来はあらゆる社会団体の成立登記に際しては、業務主管部門の認可を経て、民政部门に登録するという二重管理体制が社團組織登記管理条例（一九九八年一〇月二五日公布、二〇一六年二月六日改正）、基金会管理条例（二〇〇四年三月八日公布）、民弁非企業單位登記管理条例（一九九八年一〇月二五日公布）等によって規定されていたが、これが緩和される。すなわち、行業協会（＝業界団体）、科学技

表1 治理関連決定の動き

1992年10月	党十四大会 社会主義市場経済を経済体制改革の目標、方向に決定
1993年11月	党14期三中全会 政府部門の社会管理職能の強化を提起
2002年11月	党十六大会 政府職能を“経済調節・市場監督・社会管理・公共服務”に確定
2004年	党中央 社会管理格局として“党委領導・政府負責・社会協同・公衆参与”を提起
2012年4月20日	党中央「党18期三中全会の改革の全面的深化を研究する問題に関する意見聴取通知」社会管理体制を“党委領導・政府負責・社会協同・公衆参与・法制保障”提起
	中央政治局文件起草組（組長：習近平、副組長：劉雲山、張高麗）発足
2013年4月3日	起草組の初会合を経て、中央政治局常務委員會議、中央政治局會議等を経て、各地区、各部門に意見募集開始
9月	党内老同志ら党内の一定範囲内に意見募集
9月25日	民主諸党派、全国工商連責任者、無党派人士との「党外人士座談会」
11月12日	中共18期三中全会「中共中央の改革を全面的に深化させる若干の重大問題の決定」
2014年10月23日	党18期四中全会《中共中央の依法治国の全面的推進に関する若干の重大問題の決定》採択
2019年10月31日	党19期四中全会《中共中央中国の特色ある社会主義制度を堅持し、国家治理体系、治理能力の現代化を推進する若干の重大問題に関する決定》採択
2020年10月29日	党19期五中全会「社会主義現代化国家新征程の全面的建設」
2021年4月28日	「中共中央國務院 基層治理体系と治理能力の強化と現代化建設に関する意見」

術分野、公益サービス分野の経済社会サービスの社会組織は業務主管部門の審査／批准を経ることなく直接民政部門に登録を行うことができるとされた。これは社会組織の活性化という政策ラインの具体策として注目される動きと評価される。

この「二〇一三年決定」制定に至る過程を見よう。党の工作重点を経済建設に移行するとの十一期三中全会決定を経て、改革開放プログラムが始動するが、党十四大会（一九九二年一〇月）において社会主義市場経済を経済体制改革の目標、方向と定め、党十四期三中全会（一九九三年一月）で政府部門の社会管理職能の強化を提起するまでがいわば中国治理の前身である。政府職能を「経済調節・

市場監督・社会管理・公共服務」に確定する党十六大会（二〇〇二年一月）で中国治理が本格的に始動する。二〇〇四年には党中央が「党委領導・政府負責・社会協同・公衆参与」を社会管理格局として提起し、本節で頭記した十八期三中全会「中共中央の改革を全面的に深化させる若干の重大問題の決定」に結実する。

「二〇一三年決定」に至る過程としては、前年、二〇一二年四月二〇日段階で、党中央が「党十八期三中全会の改革の全面的深化を研究する問題に関する意見聴取通知」を發出、中央政治局に文件起草組（組長・習近平、副組長・劉雲山、張高麗）を発足させた。二〇一三年四月三日、起草組の初会合を経て、党中央政治局常務委員會議、中央政治局會議等を重ね、各地区、各部門に意見を求めることとし、一〇九コメントを得る。九月には党内老同志ら党内の一定範囲内に意見を募集することを決定し、一一八コメントを得て、九月二五日には民主諸党派、全国工商連責任者、無党派人士との「党外人士座談会」を開催、参加者から一〇件の発言テキストが寄せられた。各方面から合計一九四八件の修正案が提起され、一七五五案に重複を整理し、うち原則的意見三八〇件を含む一三七五件の具体的な修正意見にとりまとめられた。

これを受けて、党十八期四中全会（二〇一四年一〇月二三日）で《中共中央の依法治国の全面的推進に関する若干

の重大問題の決定》を採択し、全面的な改革深化の総目標が中国の特色ある社会主義制度を發展させ、国家治理体系と治理能力の現代化を推進することと明記した。

そして、二〇一九年一〇月三十一日、党十九期四中全会で「治理」を前面に打ち出した《中共中央の中国の特色ある社会主義制度を堅持し、国家治理体系、治理能力の現代化を推進する若干の重大問題に関する決定》を採択、党十九期五中全会（二〇二〇年一〇月二十九日）で「社会主義現代化国家新征程の全面的建設」を謳い、ここに社会治理の現代化が新たな段階に突入したと宣言したのであった。

三 治理／ガバナンス論の中国的展開

党十八期三中全会以来、党中央が「治理体制の創新」をめぐる決定を次々と打ち出していることから、党・国家による政策運営における治理のありように関心が集まることとなる。これを受けて、政治学、社会学等中国の学界では治理／ガバナンスをめぐるさまざま論攷が噴出し、治理の主体、対象として国家治理、社会治理、基層治理あるいは環境治理等、今や百花斉放の感すら呈するまでに至っている。そもそも、さまざまなガバナンス論も表2に掲げるようないくつかの要素の組み合わせによりそれぞれの構造をなしているが、これら各要素に従い、中国治理論を瞥見

することにします。

(一) 中国「国家治理」論の特性

先ず、国家治理をめぐるのは、そこに中国の特性を見出すこととする立場が極めて特徴的である。その代表的論考として、宮玉振（北京大学国家発展研究院教授）を取り上げるならば、宮玉振は依然として「大一統」の考えが中国の

国家統治モデルに一定の影響を及ぼしている指摘する。というのも、ガバナンス・モデルの形成は歴史的進化の結果であるからであ

り、宮は(1)古代中国の統一パターンの下でのシステムの進化、(2)現代中国における中国共産党のリーダーシップの下での国家の建設、そして(3)改革と開放以来の市場経済とこれに関連する制度的取り決めの三要素の重ね合わせ効果とその結果として生じる基本構造に中国国家治理の特性を見出している【宮2021】。

彼は、ガバナンス・モデルの弱点は、競争と紛争の状況に見舞わ

れる際に明らかに becoming として、歴史を回顧する。外部脅威に直面して、王朝アイデンティティの古代中国は、国民アイデンティティを特徴とする現代国家へと変身しなければならなかったとして、洋務運動、戊戌変法、清末新政、辛亥革命等を位置付け、その失敗からマルクス・レーニン主義に導かれた中国共産党が、新中国の建設と国家統治モデルの形成に重要な貢献をしてきたと総括する。そして、四〇年の改革開放を経て、市場経済とこれに関連する制度的取り決めが、法律と実務の両面において、中国の国家統治システムの不可分の一部となり、ますます重要な役割を果たしていると評価する。

特に宮が重視するのが(1)の大一統パターンで、中国の国家統治モデルに大きな影響をおよぼしてきたという。「大一統」とは、『春秋公羊伝』で示された「一統を尊ぶ」という句であるが、秦の始皇帝以来、中央集権の政治安定下で中国文明は栄え、天下の中心となったとして、中国の社会安定、幸福追求を象徴するものである【金・劉1987】。古代中国王朝は、大一統パターンを国家統治の基本的な出発点として採用してきたとして、宮は今日なお、国の最終的な統一を実現し、一方で国を分割する内外の力の試みを打ち砕くことは、中国の大いなる復興の重要な象徴の一つであり、今日でも神聖な中国の国家統治モデルとなつていと論じる。そして、(2)の中国共産党のリーダーシップこ

表2 ガバナンス論の構造

目的	開発	成長	問題解決	衝突回避		
主体	国家	政府	非政府機構	市民社会	個人	政党
領域	国家	行政	社会	基層	環境	
方式	政策	制度	パフォーマンス	過程	ネットワーク	

そ、国家統治の核となる強力な保証にして、現在の中国国
家統治モデルの最も特徴的な部分であり、(3)の改革开放以
来の市場経済と関連する制度的取り決めにより、中国は世
界とつながり、コミュニケーションをとることができ、中
国が世界に統合され、世界が中国に参入するための重要な
保証を提供している。かくして、宮は現代中国の国家モデ
ルとは民族性および時代性を備えると同時に世界的な国家
治理体系の有機的組成部分であると立論している。

この宮玉振の(2)の現代中国における中国共産党のリー
ダーシップをイデオロギッシュな立場から取り上げている
のが、唐亜林（復旦大学国際関係与公共事務学院教授）で
ある。

唐は、人類社会の国家治理の現代化実践モデルには、(1)
西側先進国の国家社会論およびチェック&バランスの三権
分立論と(2)社会主義国家の人民主権論に基づく議行合一制
と人民利益論に基づく共産党執政論の二タイプがあるとし
て、両者の対比を試み、前者に対する後者の優越性を論証
しようとする「唐 2021」。

唐によれば、前者では、政府権力、国家権力の本来の源
泉たる人民が後景化し、数年ごとの選挙を通じ、「国家の
主人」たる幻覚により、単なる形式的な「民主権利」へと
墮してしまふ。普通選挙権も「議会におけるエセ人民代表
を数年ごとに統治階級中から選ぶ」ことを意味するに過ぎ

ない。議会制立憲君主制であれ、民主共和制であれ、それ
がブルジョワ議会制の真正本質であることに変わりはない。
西側の国家ガバナンスの現代化とは民衆の現実需要か
らは乖離した「寡頭制ガバナンス」を産み出すに過ぎない
と断じる。

一方、唐がこれに対置させるのが、(2)の共産党執政論で
ある。短命であったパリ・コミューンから、社会主義国に
おける「議行合一制」の基本原則、すなわち、「コミュニ
ンは議会式の機構ではなく、実践的なものにして、行政機
関であると同時に立法機関でもある」という原則の上に、
レーニンは資本主義国の議会制度の誤った出現を取り除く
必要性を強調した。かくして「議行合一制」の基本原則に
基づき設立された人民代表大会こそ人民の権力機関とな
り、「国家根本法」たる憲法に「中華人民共和国のすべて
の権力は人民に属する」と規定された。

この唐の立場は、人民、共産党、国家および政府の四者
の関係から、上記の国家権力の人民性、すなわち、「人民
こそ国家の主人公」という点における人民主権論であり、
また党を通じて人民の国家、政府への領導を実現させると
いう点で、人民主権論と人民利益論を結合させた共産党執
政論と解することができる。これらの四者関係は、(1)国家
権力の来源という点では人民と国家（政府）の関係および
人民と政党との関係、(2)国家権力の構造という点では国家

と政党および政党間との関係、(3) 国家権力の分業という点では政党と政府の関係に集約されるというのが唐亜林の指摘である。

(二) 「社会治理」論への展開

この唐亜林の「人民」を「社会」へと敷衍し、「市場」を加えた多元主体論を展開するのが馬宝成（中共中央党校応急管理教研部主任、教授）である。馬は国家、市場、社会の三者を国家治理現代化の多元主体として、党委／政府、市場、社会、大衆等を挙げ、党委領導、政府引責、市場参与、社会協同（党委の領導の下、政府が責任を持ち、市場がこれに参与、社会が協働する）という社会治理パターンを提示している【馬 2021】。これは二〇〇四年段階で党中央が提起した方針そのものである。

すなわち、党委の領導こそ国家治理現代化の政治的基礎を固めるものとして、政府が経済調節、市場監督、社会治理、公共サービス、生態文明建設を行う。市場は、その資源配置における決定的機能を果たすことで政府と市場の機能における相互補充、相互協調、相互促進を進める。その上で、馬が強調するのが社会協働で、社会の主体的作用こそが焦点とされる。それは、社会的力量の国家治理への参与の機会と経路の提供並びに経済発展、政治民主、社会建設、文化、生態環境保護等の面において、教育、医療衛

生、就業、雇用、社会保障等の各領域で、社会的勢力と広大な人民の制度建設、実施メカニズムへの秩序ある参加を実施することとされている。

この馬の多元主体論も、当初設定された国家、市場、社会の三アクターが国家治理現代化の政治的基礎を固めるものとして政府に対する党委の領導が重視されることから、国家治理の多元主体としては党、市場、社会の三アクターにすり替わっているようにも見受けられる。国家治理と社会治理の関係、そして、その過程における党をどのように位置付けるべきなのか。この点にこそ、中国の治理／ガバナンスをめぐる論議の核心があるといつてよい。

そうした観点から、社会治理と国家治理との関係を詳細に検討しようとする代表的論考が、蔡益群（肇慶学院政法学院副教授）で、彼は、社会治理概念をその内涵、外延から検討すべきとして、国家治理、政府治理、社会治理の相互関係を討究している【蔡 2020】。蔡は、三者の関係を融合論、包含論、交差論、独立論の四者に分類して論じているが、彼の議論は伝統的な国家社会論フレームワークに沿いつつ、これに準じて治理を検討したものといつてよい。蔡益群の所論を遂ってみよう。

(1) 融合論

国家治理と社会治理の相互融合という側面に注目するのがこの融合論である。社会とは国家、政府、政党を産み出

す基礎にして、社会が国家、政府、政党を包容・決定するという立場である。蔡益群がユニークなのは、治理を「自治理」と「他、治理」の両者に区分する点で、国家の「自治理」とは現代国家建設の強化を指す。国家が主体となり、社会を主要治理対象として、社会公共事務管理、すなわち、市場治理、政府治理、道德治理、社会治理／基層群眾自治、生態治理、軍隊治理および政党治理の七領域をカバーするものが国家の「他治理」とされる。

一方、社会にも同様に、社会自治、社区治理すなわち、社会自身の建設により自主自治を進める社会の「自治理」があり、国家、政府および官僚を社会治理の客体として組み込み、有効裡に国家政府官僚を選出・監督・罷免するのが社会の「他、治理」とされる。すなわち、国家治理、政府治理は（自然システムに對置される）社会システム裡において展開され、その目的は社会システムの「善治」の実現であり、その成否は国家治理、政府治理に依存することから、国家治理、政府治理は社会治理の中に融合されることとなる。

この融合論とは贅言を要するまでもなく、国家治理、政府治理、社会治理の三者関係の相互作用、相互性を強調しつつも、社会治理こそが国家治理、政府治理の根本であり、国家は社会に属するという社会による国家決定論である。ただ、問題はその界定が曖昧混淆にして必ずしも定ま

らないところにある。

(2) 包含論

① 国家治理包含論

国家治理とは総体治理にして、政府治理および社会治理は国家治理のサブ領域、下位範疇として国家行政システムを通じて実現されるというのがこの包含論である。すなわち、国家治理は社会治理を包含するという立場である。

政府治理とは政府自身の内部管理、政府の経済・市場治理および政府の社会公共事務管理の三方面の内容から構成される。社会治理は、執政党の領導の下、政府組織が主導し、社会組織等多方面の治理主体の参与を経て、社会公共事務への治理活動を行う。従って、(1) 政府による社会への治理、(2) 政府と社会組織、公民との共同治理、および(3) 社会自治の三つの情況が想定されるが、うち(1)こそが社会治理の主要な形式、内容とされる。

ただ、この国家包含論では、国家治理のサブ領域、下位範疇とされる政府治理および社会治理の両者間の関係が錯綜することで、後者はしばしば前者、政府治理によって体现されることからすれば、政府の社会事務への管理はそれこそ「社会管理」と称されるべきであり、社会治理との関係は必ずしも明確とは言えない。

② 社会治理包含論

これに対し、社会治理をヨリ大きな広表から捉え返すの

がこの社会治理論である。社会治理論を人類の社会関係を調整する管理活動全般と捉えるこの立場によれば、人類社会は農業社会、工業社会、脱工業化社会へと進展するにつれ、社会治理論も統治型（権力を根拠に権謀術数により管理、統制を行う）、管理型（制度の科学性、合理性に基づき、制度規定により、社会の問題全般を解決する）、服务型（権力要素、法制要素を必要としつつも管理主体の主観能動性により管理する公共服務）と変遷した。この意味では、社会治理論とは政府を単一の主体とするものでも、政府が主導する「管理」でもなく、そこには「処理」「整治」「管理」「管控」「統治」等が含まれる。つまり、社会は、国家、政府と対置される狭義社会ではあり得ず、ここでは国家（政府）および狭義社会を裡に含むシステムとして広義の社会概念が採用されている。社会治理論とは社会全体の治理論であり、政府の治理論にとどまらず、社会全体の目標実現のための治理論とされる。

(3) 交差論

上述の融合論、包含論とは異なり、国家治理論と社会治理論の間に治理の主体、目標、領域、対象等の各側面において錯雑に交差する（「交集」と同時にそれぞれ独立した関係（「差集」）があるとして、これに注目を寄せるのがこの交差論である。「交差」とは、この「交集」と「差集」の併存、すなわち、重なり合いつつも分立する関係を指

す。治理の主体／目標、内容、方式における「交差」は以下の通り（図1）。

① 治理主体、目標

先ず、国家治理の主体の地位と目標に関しては、(1) 執政者およびその国家機関（行政、立法、司法機関等）が主導の主体となり、経済組織、政治組織、社会団体、市民社会等非政府組織と「協働」して社会公共事務の管理を行い、社会衝突を処理し、社会発展目標の実現を目指すというタテの階層構造と(2) 国家政権の所有者、管理者、利益相関者（ステイクホルダー）すべてが平等な多元的アクター主体として社会公共事務の管理にあたり、公共利益、公共秩序の維持にあたるというヨコの平準構造の二形態がある。いずれのケースにせよ、政権を直接掌握する管理者であれ、間接的に執政に参与する政治組織、個人であれ、いずれも国家治理の主体に含められ、国家治理において重要な役割を果たす。

一方、社会治理の主体の地位と目標では、大衆の権利を實現し、維持することが核心とされ、多元的主体作用を發揮し、社会福祉、民生保護、社会矛盾の解決、社会的公平を促進し、社会の秩序ある発展を推進することとされる。ここにいう多元的治理主体とは、政府、市場、社会組織、市民であり、各自の優勢を發揮し、「政府の失敗」、「市場の失敗」、「社会の失敗」を回避、減少させることを目的とする。

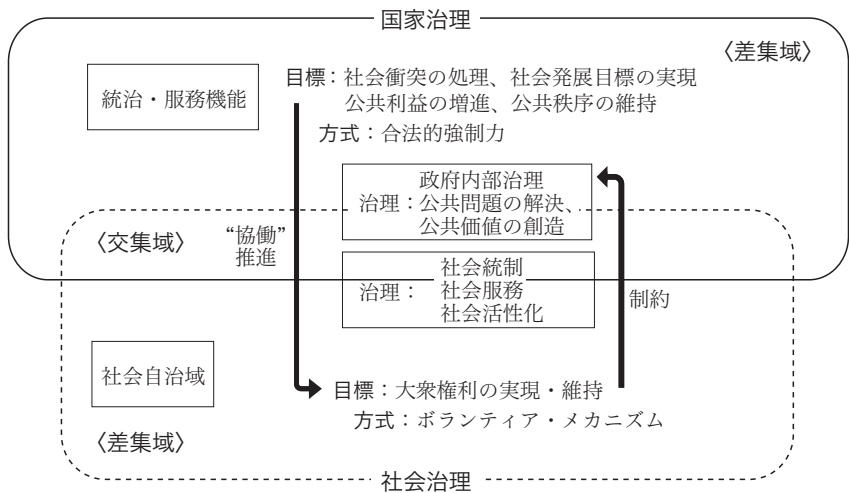


図1 蔡益群の交差論

この意味で、国家治理と社会治理の間には目標面において上述の「差集」関係がある。具体的には、社会治理では広範な社会生活において自らの生活を直接管理し、政府関与を不要として、社会自治を行う一方で、国家治理では、政治家、官僚が市民、コミュニティの利益に沿うべく、その代理人として統治と服務職能を履行することで、その合法性を確固たるものとするのが国家治理体系の核心とされている。

② 治理内容

政府治理には、(1) 政府体制、政府管理あるいは政府管理価値理念の改革という政府内部の治理と(2) 政府が公共権力を行使し、社会公共事務を管理し、公共問題の解決、公共価値の創造を進める政府治理という狭義、広義の二種が存在するが、いずれも治理の有効性（政府内部管理の効率、政府の社会に対する治理の有効性）という側面から政府治理を定義しようとするものといえる。

これに対し、社会治理には(1) 社会統制（社会矛盾の解決、社会安定の維持）、(2) 社会服務（社会福祉の増進、大衆の幸福感、満足度の向上）、(3) 社会的活力の活性化（政府をも含む多元主体の社会治理の推進、社会主体の参与推進）の三側面がある。従って、ここに社会治理と政府治理の「交集」が見出されることになる。社会治理とは、政府と社会力量の協商合作により公共利益の増進を図る過程であ

り、相互依存環境における公共権力を分掌しての社会事務の共同管理の過程である。この意味からすれば、社会治理と政府の社会に対する治理は重なることとなり、政府が主体にして推進者であり、社会が客体にして受動対象である。その一方で、社会の政府権力に対する制約は政府治理の領域にも、また社会治理の領域にも属することとなり、ここに政府治理と社会治理の「交差」関係が体现されている。

他方、政府治理と社会治理の「差集」関係は、以下の三点に集約される。第一に、政府治理における内部管理は社会監督から自由たり得ず、純粹の政府治理領域とすることはいくことから、やはり政府治理領域に属する。第二に、国家治理（政府治理）は国内治理以外にもグローバル・ガバナンス、国家間の合作への参与も含まれる。第三に、社会治理には社会生活領域への政府関与が不要の多くの社会自主治理が存在し、これが社会自治領域であり、政府治理からは独立している。

③ 治理方式

治理を実現させるチャネルには、国家と社会、政府と非政府、公共部門と私人部門、強制力と主導性、フォーマル制度とインフォーマル制度の合作があるが、いずれも国家治理と社会治理が共有する治理方式である。但し、社会

治理は主として自治自律のボランテニア・メカニズムを通じて資源動員を行い、社会サービスおよび社会組織行為への制約を行うのに対し、国家治理の主体としての政府地理は合法的強制力に依拠して資源動員、行為制約、公共サービスの提供を行う。

国家治理は、予測可能性のある官僚政府を建立することが必然とされ、政府、市場、社会の間の分業は、合理的な政府建設と現代国家建設に基づく。社会治理は、必然的に「政府が権力を社会に返還」し、強大な市民社会を育むことによって実現される。

(4) 独立論

これは前三者とは異なり、国家治理と社会治理にはそれぞれ相互に独立した治理領域があり、両者間には一定の截然とした境界があるという立場である。国家を市民社会という実体に対置されるものとして、社会を超越した独立の統治者とする国家観を反映したものといえる。ジェソップ (Bob Jessop) の「メタ (元) ガバナンス」概念を背景にして、国家 (政府) に「元治理」の役割を担わせるものといってもよいであろう。ジェソップの説く「元治理」 (Meta-Governance) とは、いわば「ガバナンスのガバナンス」であり、市場、階層、ネットワークの治理方式を通じて、その最小限度の相関性を確保することで、各方式の共振と有機的結合を図ることで市場の失敗、政府の失敗、治

理の失敗に対応するものである。

国家の職権は、基本的なルールを提供し、さまざまなかバナンス・メカニズムと規制の互換性を保証することにある。国家には独占的な組織的智慧と情報資源があり、人々の認識と希望を形作り、内部に発生する衝突、争議への「控訴裁判所」として機能することで、システム統合や社会的結束のために、弱者への支持、権力関係の新たな平衡を確立することとされる。

「元治理」概念とは、治理理論における社会中心主義の修正であり、治理プロセスにおける不可欠の役割を果たすのみならず、治理の失敗に対して結果責任をとり得る唯一のアクターとして国家をその中心的位置に引き戻そうとする。というのも、社会（市場）自身では解決不能のガバナンス問題には社会（市場）を超える力が必要だからである。政府による「元治理」には、強い政府、法治政府、服务型政府の創出、社会・市場力量の育成、政府・市場・社会の好ましい相互作用の促進等が含まれる。政府権威の強化とは社会治理の失敗に対応する必然的選択で、「強い政府、強い社会」という理想状態を促進することで、政府（国家）を社会力量の「平衡器」とすることとされる。

一方、これに対応する形で独立自主の社会治理空間が想定される。その基本理念は権利社会、社会本位であり、社会治理は民間社会による自己組織と自己管理を行う。さら

に、社会治理は各行為主体間の多元的合作と主体的参与を基礎として社会問題に対応し、社会資源の合理的配置を促進する。こうしたいわば政府の「退出」は、ロズノー（N. Rosenau）の「ガバメントなきガバナンス」論にも近い。ロズノーのガバナンス定義は共同目標によって支持される規則体系で、その目標は政府が規定する職責に抛るものではなく、課題を克服し服従を獲得するため政府の支持を必要としない⁴⁾。この「ガバメントなきガバナンス」と国家を唯一の役割とする「元治理」はそれぞれ独立した治理空間を構成するものとなる。

翻つて、国家Ⅱ暴力装置観がこの背景にあることも推測される。国家を産出する来源にして基礎となるのが社会であり、その国家とは、社会における衝突および協働の結果産み出されるもので、社会における暴力行使の権力を独占する特殊な専門社会組織である。かくして、蔡益群は、社会と国家の意味するところは「人類共同体」として実質的に一致しており、人類社会への管理活動とする。ただ、このように把握するならば、その広表は余りに広大に過ぎて、治理の類型、治理領域の多様性、および社会治理の特定意味を矮小化することとなり、そこには管理活動そのものの国家化あるいは政治化のリスクが潜んでいることも危惧される。政治権力が主導する治理と非政治的権力が主導するそれとの区分が肝要であり、そのためにはサブ領域と

しての政府治理、社会治理、市場治理の区分が必要のようにも見受けられる。

この蔡益群が展開する議論は、伝統的な国家社会論フレームワークに沿いつつ、多義的なガバナンスをめぐる論争を手際よくとりまとめて論じているが、前節で見た党和国家の治理強化という大きな方針に照らし合わせるならば、国家治理包含論が中国政治の現実にも最も適合的なものとして認識されているものと思われる。

(三) 「基層治理」論の再検討

他方、社会治理、とりわけ基層治理への関心を背景にここに至りて党中央が打ち出したのが、「中共中央國務院 基層治理体系と治理能力の強化と現代化建設に関する意見」(二〇二二年四月二八日)であった。社会治理における基層治理そのものへの注目であるが、贅言を要するまでもなく、そもそも基層治理とは都市セクターと鄉村セクターの二分野から構成される。

まず、都市セクターを見るならば、新中国成立後、單位制を主とし、街居制(街道/居民)を補助とする二重治理構造が中国の都市管理であった。社会治理、公共サービスを担うのは街道弁事処という行政機関ではなく、国家所有の「單位 dangwei」であった。大多数の社会成員の就業、教育、婚姻等個人に関わる事務が単位内で行われ、社会治

理の重心は街道/居民委員会ではなく、単位にあった。改革開放以降の經濟変革に伴い、社会構造、社会治理メカニズムも変化し、原有の二重治理構造は市場化、都市化、社会化の圧力に曝されることとなった。すなわち、国营企業の改編と民営企業の発展から單位制が瓦解、国家の行政コントロール外の單位が大量に生まれることとなり、經濟的自律を得た單位はかつて国有企業として担われていた管理・サービス機能を「社会化」名義により外部化し、その結果、個人の国家単位への直接依存性は低下した。加えて、一九八〇年代以降の都市化の急進展から原有の戸籍制度も転型を余儀なくされ、都市へと流入した大量の流動人口の管理任務は属地組織、すなわち、街道弁事処が担うこととなった。また、各種業界組織等の社会組織が発展することから、従来閉鎖的であった社会空間が拡大、公民も新たなプラットフォームを得て、社会治理の主体はかつての単一の国家(政党、政府)から多元的の社会主体へとシフトしている。こうしたシフトを容志(上海師範大学行政管理系主任、教授)は社会治理の「單位重心」から「基層重心」へと形容し、これを国家治理の組織的調整と指摘している[容2018]。ただ、容は基層に「有権・有人・有力」を保証するという目標が不十分だとして基層政権の人材不足、組織の弛緩を指摘し、「小馬拉車」(「ポニーが馬車をひく」)情況とも慨嘆している。そこから、政府治理と社会

調節を形成し、居民自治との望ましい相互作用、管理の断片化を克服すべく高効率の基層管理体制の構築、公共理性と公共精神の再建による公共空間の発展を訴えている。

一方、郷村セクターにおける基層治理にも大きな変化が招来されている。しかし、前節で瞥見した通り、基層治理は独立した領域というより、実は、そこには国家社会関係と党政関係という二カテゴリーが錯雑に反映されていると景躍進（清華大学政治学系教授）は指摘する〔景2005〕。郷村という基層社会を国家社会関係フレームワークから観察しようとする際には、しばしば郷鎮政府およびそこに存在する郷鎮幹部を国家代理人としての官にして「国家」と位置付ける一方で、村庄、村民を「社会」としがちであるが、これは一面的にして過度の単純化との譏も免れ難いと景は断じる。郷鎮政府は上級政府の代理人を演じる外、それ以外は、自身の特定利益に基づき、時に中央政府の法律、政策にも背馳する各種「土政策」をも政府名義で発出し、これが十分満たされぬ時、各種越軌行為が出現する。つまり、政府行為とは単一主体によるものどころか、複数の行為者から成ることから、「国家」の帽子をここに運用するのは慎重でなければならない。組織面を見ても、村は政府系列には属さぬものの、「中華人民共和国村民委員会組織法」に明文規定された一定の行政管理機能がある。村幹部がその行政管理職能を執行する際にも、国家代理人の

役割を演じつつも、その身分はあくまで非国家幹部であり、また、郷鎮と村庄間の組織境界も明確ではないことから、これらを国家社会関係パラダイムで分析することには慎重でなければならない。よって、国家社会関係分析は利益、機能の二つの角度からこの範疇の含義を把握すべきと景は主張している。

政治学者として景躍進は、党政不分の体制において、国家社会関係のみに注目し、政党組織の役割、機能を無視するのは現実性を欠くと主張する。問題は党・国家・社会三者間の複雑な関係をどのように解析するか。この観点こそ、中国政治研究における重大な方法的意義があるとして、国家社会関係範疇を用いて現下の中国政治の現実を分析する際は、必ず政党因素を考慮しなければならないと提起する。国家社会ダイコトミーは党、国家、社会のトライコトミーによって豊富化されるべきというのが景の論旨とあってよい。

すなわち、国家・社会関係には党・国家（政府）関係および党・社会関係が浸透している。この連携は、タテ方向には郷鎮党委と村庄党支部の間の上下級関係、ヨコ方向では両委関係および郷鎮層面の党委と政府関係に表現される。党组织は村庄の両委関係と郷村の国家社会関係を連結させる仲介機能を担っている。「両委関係」とは、村民全体を有権者とする選出母体から「民主的」選挙プロセスに

よって選出される村民委员会主任等村幹部と村民中の一部少数の黨員層から選ばれ、上級党委から任命される村党支部書記との関係を示す表現で、さらにこれら村委主任、村党支部書記あるいは村内経済組織トップのポストを特定個人が独占し、全面的に責任を負う状況を「二肩挑」という。

この两委関係の矛盾、衝突に際し、村党支部書記が上級の郷鎮幹部の支持を頼みとして自身の權威を維持しようとする一方、郷鎮幹部は村民自治の名の下、村党支部に行政任務を達成させることで、自らの政績を上昇させるべく、村党支部に依存することとなる。こうした相互依存の構造を景躍進は「郷村権力構造複合体」と名づける。ここにおいて、村党支部は重要な接着剤となり、そのありようが郷村複合体の作動如何に直接影響する。というのも、「二肩挑」が行われている地方では、郷鎮政府は「村党支部書記会議」の名義で会議を召集、村民自治の影響を最小限にとどめ、下級は上級に服従すべしという（党組織内の）領導意識、領導関係を強化することで、郷鎮政府意志の貫徹に利用するという。

すなわち、こうした情況から、党・国家・社会の三者間の関係を総合的に考慮することが必要で、党政関係と国家—社会関係の連結はこれを考察する具体的なロードマップだというのが景躍進の指摘である。

まとめに代えて——〈党治理〉への収斂

ここまで国際場裡におけるガバナンス概念の展開および中国世界への浸透とその政策的討究情況を見てきたが、最後に中国的治理概念の展開における中国の特徴を剔出することで本稿のとりまとめとしたい。

第一に、中国治理論にはガバナンス論本来の包容性、とりわけガバナンス主体の多元性という側面をヨリ積極的に、意図的に前面に打ち出している観がある。というのも、そもそもガバナンス論とは、表2に掲げた通り、その主体から、目的とするところ、あるいはその作動する領域、対象等に至るまでの複数の次元、要素から構成され、それらが錯雑に相互連関するところから、冒頭記したシュミッターの嘆きのような模糊性と過剰なまでの伸縮性もたらされる。とりわけ、誰がそれを行うのか、ガバナンスの実施主体の座に、国家／政府等公的權威を措定するのか、それとも私人、社会組織等非政府機構を措くのか、その相違はガバナンスの実施方式、目的、対象となる領域の差あるいはガバナンスの帰結としての結果への評価、責任にも直結する。殊に中国が治理、とりわけ国家治理と社会治理との協働を強調するのは、中国の国家発展に対する責任を担うのは一義的に党・国家であるという従来からイデ

オロギー的に主張され、且つ暗黙裡に広く合意・共有されてきた伝統的な国家像の修正といってもよい。すなわち、国家として直面する問題、課題の解決は国家／政府のみが行うべきものでも、またひとり国家が行い得るものでもなく、社会との協働による必要がある、またそれこそが全体目標たらねばならないとの立場へのシフトといつてよい。

改革開放以降の中国における変化を国家社会関係フレームワークから捉え返すならば、かつて党・国家体制 (Party-State System) によって全面的に制圧されていた社会が分権的市場化措置により次第にその力を強め、国家に対する自律性を高めたこと [菱田 2006; 菱田・鈴木 2016] の反映ともいえる。治理／ガバナンスを実行した結果として、不都合ないし不十分なレベルにとどまった際の責任の所在に関する事前の予防的回避というのはやや酷な評価に過ぎるとしても、また国家としての統治能力、事業遂行能力への自信喪失というのは実相からはやや遠いところもあるうが、とまれここに国家中心主義からの防衛的後退という観も拭えない。ローズのガバメント／ガバナンス論、あるいはロズノーのメタガバナンス論を継承したもののようにも見える。さらに言えば、こうした中国における国家 (政府) の社会に対する「讓歩」、「退出」とは、各国家の上位に位置する政治的権威の不在から全球的課題の解決に挑む

ものとしてグローバル・ガバナンス概念が提起されたのと同様の事態、すなわち国家に対するヨリ上位の権威としての党のありように対する「揺らぎ」をここに窺うことも可能かも知れない。

第二点としては、ここからガバナンス目的自体も多様化していることが窺われる。単なる経済成長、開発のみならず、現代中国が直面するさまざまな問題、課題群の解決、矛盾の解消、衝突の回避等が目指すべきガバナンス目標となる。例えば、新たな歴史決議において「新時代における我が国社会の主要な矛盾は人民の日増しに増大する素晴らしい生活への需要と発展の不均衡かつ不十分との矛盾」と特記されていることにも象徴されるように、「従来ツールとしての成長による豊かさの配分のみでは十全な解決が得られぬ困難な課題の存在が強く意識されていることが窺える。かつてのGDP成長主義とそれに基づく政績主義あるいは「圧力型体制」 [栄等 1998] への反省的意識から環境、社会福祉等への問題意識の高まりを背景に、「決定」に明記された資源配分における市場への主導的な役割賦与および社会団体認可の緩和措置がそれを象徴している。こうした点から、第三に、国家治理と共に社会治理の有用性、重要性が強調されることとなり、前節で詳述した蔡益群の社会治理概念と国家治理、政府治理との相互関係の丹念な検討作業に象徴されるように社会治理の位置付けが

組上に載せられることとなった。国家（政府）治理における「自治理」、すなわち、内部管理は社会監督から自由たり得ないものの、その大きな作用から、やはり政府治理領域に属する一方で、社会治理には政府関与を不要とする多く独立した社会「自治理」領域が存在するという二側面の強調が特徴的となっている。

しかしながら、この社会治理領域も景躍進が活写したように、その最基底部分をなす基層レベルにあつては国家社会関係と党政関係という二カテゴリーが浸透している。

党・国家・社会の三者が錯雑に絡み合った相互依存の「鄉村権力構造複合体」が形成されているのが現実態だとして、村党支部がその接着剤として機能していると景は論じている。党・国家（政府）関係および党・社会関係が鄉村治理の国家・社会関係に浸透する中、党組織がタテ／ヨコに両者を連結させる仲介機能を担っていると党の存在が重視されている。

この党組織の重要性は、二〇〇四年党中央が提起した「党委領導・政府負責・社会協同・公衆参与」にも、そして十八期三中全会「中共中央の改革を全面的に深化させる若干の重大問題の決定」（二〇一三年一月一二日）においても「党委員会の領導」とトップ項目として強調されるところにも通底している。国家・市場・社会の三者を国家治理現代化の多元主体とする馬宝成にあつても、党委の領

導こそ国家治理現代化の政治的基礎を固めるものとして政府に対する党委の領導が強調されている。

この馬の国家・市場・社会の多元主体論における市場治理を見ても、党系列はここにあつても最重要のキープレイヤーとして存在している。例えば、マーク・ウー（Mark Wu、ハーバード大学）は、(1)国有企業の役員・経営陣の任命、株式や資産の売買、国有企業に関する法令の起草などをその業務として、中国の国有企業を管理・監督する國務院国有資産監督管理委員会、(2)国有商業銀行への資金提供と回収を業務とする中央匯金投資有限責任公司、(3)ネットワーク化された企業集団コングロマリット等を挙げ、中国の特異な經濟構造を指摘し、「China, Inc.」（「中国株式会社」と評しているが、そうした特異な經濟システムを根底から支える最大の背景要素は、有力企業トップの任命に至るまでの党中央組織部による人事管理の掌握と各企業内党細胞組織の存在である。[Wu 2016]）。国家、党、国有企業、民営企業、金融機関、投資機関、業界組織等の間に張り巡らされたネットワーク、関係網、メカニズムへの党によるパノプティコン世界の実現が「China, Inc.」といつてもよいであろう。

かくして、国家治理であれ、社会治理であれ、中国の治理概念の根底には党委領導という表現に象徴される党の存在が前提視されていることが浮上する。本稿でレビューし

た国家治理論、社会治理論も最終的には〈党治理〉へと収斂することとなり、あたかも国家治理、社会治理という御簾の背後に控えるのが〈党治理〉と言ってもよいであろう。

但し、それとても万能の神としてすべてに君臨するような絶対的な〈党治理〉ではない。国家治理、社会治理、基層治理とさまざまに議論される中にあつても「党治理」とは明記されぬところに図らずも示されており、制度（ルール準拠）、高圧（力による排除）、迎合（不満／期待の先取り）のハイブリッドな統治を進めることによって、情況的にカリスマ支配を達成しようとするひよわさを孕んだ今日の中国政治の現況「菱田2022」を反映したものでしかないのである。

注

- 〈1〉なお、Global Sustainable Competitiveness Index の下位指標としてのガバナンス効率指標ランキングでは、五次元（政府凝集度、インフラ、ビジネス環境、腐敗、財政安定性）から構成されている。
- 〈2〉さらに、国連は「あらゆるレベルで国政を管理するための経済的、政治的および行政的権限の行使」と定義している。特に行政的権限に注目を寄せており、それは、市民とグループが彼らの利益を明確にし、彼らの法的権利を行

使し、彼らの義務を果たし、そして彼らの違いを仲介するためのメカニズム、プロセス、そして制度から成るとされている。

〈3〉ただ、この緩和措置もすべての社会組織に適用されるものではなく、政治、法律、宗教分野の社会組織および海外NGOの在华代表機構の登記認可には依然として従来の二重登記管理体制が維持される。

〈4〉ロズノーによれば、共に目的的行動、目標志向の活動、ルールのシステムを意味するという点では同様ではあるが、「政府／ガバメント」が公的権威や強制力を背景にした活動であるのに対し、これとは異なり、法的、公的責任や警察力には担保されないものの共有された目標によって支えられた活動が「ガバナンス」とされている[Rosenau 1992]。

〈5〉郷村政治における「両委関係」と「一肩挑」をめぐる領導核心は真水 [2006] が詳しい。

〈6〉マーク・ウーは、国家資本主義形態とは区別される中国の特異な「China, Inc.」の特性として、資産の監視（國務院国有資産監督管理委員会）、金融セクターの組織（中央匯金投資有限責任公司）、国家計画の役割（中国國家發展改革委員会）、企業ネットワークの形態、政党の関与および国家と民間セクターの連携の六次元を指摘している [Wu 2016]。

参考文献

〈日本語〉

- 金観濤・劉青峰 1987 『中国社会の超安定システム——「大一統」のメカニズム』若林正文・村田雄二郎訳（研文選書35）研文出版
- 菱田雅晴 2000 『社会——国家との「共棲」』東京大学出版会
- 菱田雅晴 2022 「習近平——ひよわなポピュリスト？」『東亜』霞山会、二〇二二年三月号
- 菱田雅晴・鈴木隆 2016 『超大国・中国のゆくえ』第三卷 共産党とガバナンス、東京大学出版会
- 真水康樹 2006 「村民委員会組織法体制下における「領導核心」の境位——農村基層两委關係の調整にみる党政分離の行方」『環日本海研究年報』第一三三号、三三一—五七頁
- 〈中国語〉
- 蔡益群 2020 「社会治理的概念辨析及界定——国家治理、政府治理和社会治理的比較分析」『社会主義研究』華中師範大学学校治理研究中心、二〇二〇年第二期
- 宮玉振 2021 「中国国家治理的民族性、時代性与世界性」『国家治理』周刊、二〇二二年五月第三期
- 景躍進 2005 「基層実践中党、国家与社会間關係」『華中師範大学学報（人文社会科学版）』二〇〇五年第三期
- 馬宝成 2021 「中国国家治理現代化的顯著特征」<http://www.aisixiang.com/data/127395.html>

栄敬本等 1998 『從圧力型体制向民主合作体制的転変——

泉郷両級政治体制改革』中央編訳出版社

容志 2018 「社会治理向「基層重心」転移」『北京日報』二〇一八年八月二〇日

唐亜林 2021 「兩種類型的国家治理現代化模式之比較」『光明日報』二〇二二年四月二六日

習近平 2014 「完善和發展中国特色社会主义制度 推進国家治理体系和治理能力現代化」『人民日報』二〇一四年八月一四日

俞可平 2000 『治理与善治』社会科学文献出版社

〈英語〉

- Jessop, Bob 2003 *Governance, Governance Failure, and Meta-Governance* https://ceses.cuni.cz/CESES-136-version1-3B_Governance_requisite_variety_Jessop_2002.pdf
- Jessop, Bob 2008 *State Power, Polity Press*, 2008. (邦訳「国家権力——戰略關係アプローチ」中谷義和訳、御茶の水書房、二〇〇九年)
- Kjær, Anne Mette 2011 “Rhodes’ Contribution to Governance Theory: Praise, Criticism and the Future Governance Debate,” *Public Administration*, Volume 89, Issue 1, pp. 101–113.
- Rosenau, J. N. 1992 *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Rhodes, R. A. W. 2007 “Understanding Governance: Ten Years on,” *Organization Studies*, Vol. 28, No. 8, pp. 1243–1264.
- Schmitter, Philippe C. 1997 *Defining, Explaining and Using*

the Concept of 'Governance.'

World Bank 1989 *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth A Long-Term Perspective Study*, World Bank

World Bank 2012 *Governance and Development: Thematic*

Think Piece UNDESA, UNDP, UNESCO, UN System Task

Team on the Post-2015 UN Development Agenda.

Wu, Mark 2016 "The "China, Inc." Challenge to Global Trade

Governance," *Harvard International Law Journal*, Vol. 57, No. 2,

Spring 2016, pp. 261–324.

〈ふんふふふ〉

<https://www.merriam-webster.com/dictionary/governance>

<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>

[https://schoolofpoliticalscience.com/definitions-and-types-of-](https://schoolofpoliticalscience.com/definitions-and-types-of-governance/)

[governance/](https://schoolofpoliticalscience.com/definitions-and-types-of-governance/)

[https://wapbaike.baidu.com/item/治理能力/7671508?ms=1&rid](https://wapbaike.baidu.com/item/治理能力/7671508?ms=1&rid=11732139337482251021)

[=11732139337482251021](https://wapbaike.baidu.com/item/治理能力/7671508?ms=1&rid=11732139337482251021)

<https://zh.wikipedia.org/wiki/治理能力>

[https://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-](https://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index/the-index/governance-capital)

[index/the-index/governance-capital](https://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index/the-index/governance-capital)

[https://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-](https://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index/the-index/governance-capital)

[index/the-index/governance-capital](https://solability.com/the-global-sustainable-competitiveness-index/the-index/governance-capital)