

# 中華人民共和国における「選挙民主主義」の現状<sup>1)</sup>

——近年における選挙制度改革と研究動向——

鈴木 隆

1. はじめに
2. 現代中国の《選挙民主主義》と選挙研究
  - (1) 中華人民共和国における主な選挙の種類と制度改革の概要
    - a. 人民代表大会の代表選挙
    - b. 末端レベルの行政首長選挙
    - c. 共産党内の幹部選出選挙
    - d. 村民委員会の役員選出選挙
  - (2) 村民委員会選挙を事例とする中国の《選挙民主主義》
    - a. 村民委員会選挙の概要
    - b. 選挙の手續きと実態把握の困難
    - c. 最近における研究の成果
3. おわりに

## 1. はじめに——権威主義体制と選挙はいかなる関係にあるのか？

本稿の目的は、関連する先行業績を整理・検討しつつ、中華人民共和国（以下、中国）の政治体制において、選挙制度のもつ意義とその現状を考察することにある。なおこの文章は、筆者が現在取り組んでいる「中国共産党の民主主義」に関する研究の準備作業としての意義をもつ。

ラリー・ダイヤモンド（Larry Diamond）のよく知られた定義によれば、「選挙民主主義（electoral democracy）」とは、「普通選挙権に基づき、定期的で競争的な、かつ複数政党による選挙を通じて、立法府と行政首長が選出される、文民による憲政のシステム」をいう<sup>2)</sup>。しかるに、今日、世界の多くの非民主主義国のなかでも、その代表格として知られる中国において、上記の基準を満たす選挙民主主義は存在しない。ただし、本文以下でみるとおり、現行制度の下でも、各種の選挙が実施されており、これを留保条件付きの《選挙民主主義》として表現することは可能であろう。

他方、比較政治学の最近の研究によれば、一般に想像される以上に、権威主義体制と選挙の政治的親和性は高い<sup>3)</sup>。すなわち、権威主義の多くの国で、選挙が実際に行われているという現実に対し、研究者たちは、一面において、選挙が民主化をもたらす可能性を指摘しつつ、他面では「権威主義体制と選挙という一見したところ相いれないものに当惑しながらも、選挙を行っている独裁政権の方が、そうでない体制よりも長持ちしやすいという経験的事実」を認めている<sup>4)</sup>。例えば、選挙を旗印とする政治的正統性のアピールはもとより、選挙を通じたパトロン-クライアント関係の調整と、これによるカウンター・エリートの取り込みなどの面で、選挙は、支配者集団にとってきわめて有用である。要するに、権威主義体制にとって、選挙は民主化の促進剤にも、支配体制の延命策にもなりうるという点で両義的な意味合いをもち、このことは、中国の場合も例外ではない<sup>5)</sup>。

これらの点を念頭に置きながら、以下では、中国政治における選挙の今日的意義を検討する。その際、現行の各種選挙のなかでも、制度の成熟度が最も高いとされる農村選挙を中心として、これに関する主要な研究業績を整理・紹介し、中国における選挙の「最前線」の状況を確認する。

## 2. 現代中国の《選挙民主主義》と選挙研究

### (1) 中華人民共和国における主な選挙の種類と制度改革の概要

いかに「一党独裁」の国とはいえ、中国においても、様々な選挙が実施されている。このうち、先行研究で多く取り上げられてきた主な選挙の種類と、近年におけるそれぞれの制度改革の要点、および、その一般的な評価を確認すれば、以下のとおりである。

#### a. 人民代表大会の代表選挙

立法機関である全国及び地方各級の人民代表大会の代表選挙では、1980年以来、県以下の行政レベルで住民の直接・「差額」選挙が行われている<sup>6)</sup>。ただし、その「代表選出のシステムと実態は非常に形式的」であり、①都市-農村間の代表権格差(「固定された一票の格差」)、②複数回の間接選挙、③競争性の制限などにより、直接・秘密・平等・普通の選挙の諸原則が「法の上でさえ実現していない<sup>7)</sup>。

実際の選挙の過程では、候補者選定をはじめ、選挙の各段階で共産党が

強力に介入を行い、投票日の前には、事実上、当選者が決定している<sup>8)</sup>。最近の研究によれば、2000年代に入って実施された計3回の県級以下の人代代表の直接選挙では、いずれも9割を超える投票率と得票率が実現され、共産党が「過程と結果をコントロールするという意味」において、人代代表の選挙は「完成度を高めている」という<sup>9)</sup>。

近年の改革のうち、1つの進展は、2011年の選挙法改正により、上記①の都市と農村の4対1の代表権格差が、1対1に是正されることとなった<sup>10)</sup>。しかしこれとて、中国側の関係者がいうように、全人代の代表は「地域代表のほか、軍などの枠組みからも選出されるため、法改正によって全体に占める農村からの代表が急増するわけではない。……ただ、現状よりは農村の声が全人代の議論に反映しやすくなる」という意義にとどまる<sup>11)</sup>。これについては、現職の全人代の代表構成に関する研究でも、住民投票を経っていない軍代表の多さ、例えば、山東省など中国有数の「人口大省」の代表者数と比べた場合の「軍にたいする異常な『優遇』措置」が指摘されている<sup>12)</sup>。

また、こうした制度改革とは別に、2000年代に入って以降、地方の人代選挙では、共産党の承認をえずに、個人が自由意思に基づいて、独自に立候補する動きもみられる。「独立候補者」と呼ばれるこれらの人々に対し、共産党は、候補者名簿に名前を記載しないなど、露骨な選挙干渉を実施しているが、こうした運動は全国的にじわじわと広がりを見せている<sup>13)</sup>。ただし、政治改革への意欲と立候補の狙いについて、独立候補者の多くは、「過去の民主化運動と一線を画」し、自分たちは、「『憲法で保障されている権利を行使するだけ』との立場で、政府や共産党を否定するわけではない」との見解を示している<sup>14)</sup>。

#### b. 末端レベルの行政首長選挙

後述する農村の選挙に触発される形で、1990年代末から2000年代初頭の一時期には、都市部においても、末端レベルの行政首長の直接選挙の機運が高まった。1998年から99年にかけて、四川省や広東省では、「郷長・鎮長」の選挙改革が試みられ、法律で定められた既存の方法（①住民の直接選挙で郷・鎮の人代代表を選出→②同代表の間接選挙で郷・鎮長決定）に代えて、実質的に、住民の直接選挙で首長を選出するやりかた（例：①住民による予備選挙で首長選挙の候補者を選出→②最多の得票者を、郷・

鎮長選挙の唯一の候補者として人代に推薦→③形式的投票で当選決定)が試行された<sup>15)</sup>。

しかし、そのような最下級の公職ポストの選挙でさえ、結局のところ、共産党は臆病な対応に終始した。実際、選挙の手続きと実情をみれば、それは「より自由で民主的な選挙を目指した改革のように見せながら、そのじつ選挙結果が党の意思に反することのないように、周到な準備と計算がなされて」いたにもかかわらず、2001年7月、共産党中央と人代の関係部門は、上述のごとき住民の直接選挙を主眼とする制度改革が憲法違反である旨を指摘し、正式にこれを禁止した<sup>16)</sup>。

### c. 共産党内の幹部選出選挙

「党内民主主義を拡充する」とのスローガンの下、共産党は、近年、党内の各種ポストについても、選挙の活用または再活性化を呼びかけている。例えば、末端レベルでは、党組織の指導要員の選出に際して、一般党員のみならず、党員でない者に対しても、選挙への部分的な参画を認めるようになってきている。その基本的な手順は、「①非党員の者を含む、郷・鎮の住民や住民代表による候補者の推薦投票→②推薦票の獲得数に基づく複数候補者の選定と、人物審査を経た後の正式候補者の決定→③正式候補者への一般党員の直接投票」である。こうした選挙は、2005年10月までに、全国13の省、計217の郷・鎮で実施されており、一定の広がりを見せている<sup>17)</sup>。

ただし、非党員参加型の選挙も含め、共産党内の各種選挙(党代表大会代表選出選挙、党委員会委員・書記選出選挙など)を総合的に分析した研究によれば、第一に、「党内民主」のかけ声とは裏腹に、「自由な選挙、とりわけ、立候補の自由は未だ保証されていない<sup>18)</sup>。第二に、とくに候補者選定の過程では、上級の党組織などが強い影響力を行使できる仕組みが制度的に担保されている。第三に、非党員参加型選挙の普及は、あくまでも「党の指導」の貫徹を前提とするもので、「基層部においてソロソロと歩みを始めたのが、党内選挙改革の現状」であるという。

他方、党内選挙に関する最近の注目すべき展開として、第17期党中央政治局委員の選出プロセスにおいて、推薦投票(予備投票)が初めて実施されたことが挙げられる。2007年6月、前期の16期中央委員や同候補委員を含む約400人が、およそ200名の人物名が記載された候補者名簿の中

から推薦票を投じ、この結果をふまえて新任の政治局人事が決められたという<sup>19)</sup>。得票結果と人事決定をめぐる具体的なやり取りは、依然として秘密のヴェールに包まれている。とはいえ、こうした動きは、「今日の中国政治が、中国共産党の最高指導者たちを選出するプロセスにおいてすら、利益の表出と利益の調整のメカニズムの導入を要求していることを示唆している」<sup>20)</sup>。

#### d. 村民委員会の役員選出選挙

以上の叙述からすでに明らかのように、中国において、近年、民主的選挙に向けた一定の進展が認められるのは、主に末端レベル、草の根レベルの選挙であり、この方面の研究も一定程度進んでいる。そして、ほとんどの研究者にとって「グラス・ルーツの選挙といえば、村の選挙を意味する。すなわち、中国の選挙に関する大多数の研究は、村民委員会に焦点を当てている」<sup>21)</sup>。この点、今日の中国における《選挙民主主義》に関して、その実体的部分の多くは、グラスルーツ・レベルの選挙、具体的には、村の自治機関である「村民委員会」の正副主任や同委員会委員のポストをめぐる選挙が担っている。

村民委員会選挙の詳細は次節に譲るとして、それまで形式的な存在にすぎなかった同選挙の改革が、主要な政治課題として浮上したのは1990年代のことであった<sup>22)</sup>。とくに、90年代半ば以来の最も重要な成果として、多くの先行研究は、当局の承認の下、候補者の自由推薦投票（一般に「海選」と称される）が、全国的に普及したことを挙げている<sup>23)</sup>。これは、村よりも上級の郷・鎮政府や党組織の幹部によって推薦された候補者に投票していた従前の方式に比べて、候補者選定に対する有権者の選択権が一定程度増えたことを意味する<sup>24)</sup>。

ただし「海選」方式は、純然たる立候補ではなく、有権者の被選挙権が制限されていることに変わりはない。また、推薦票を獲得した予備的候補者についても、共産党による干渉と調整を経て、正式候補者が決定されるため、実際に「当選」する者の多くは共産党員である<sup>25)</sup>。従って「海選」の導入は、自由で公正な選挙権の保証も、選挙過程に対する共産党の影響力の低下も、意味しないというのが一般的な見方である<sup>26)</sup>。

また、容易に想像されるように、多くの研究者たち、とくに欧米の学界では、村民委員会選挙に対して、当初より、「参加の制度化⇔説明責任の

向上⇔ガバナンスの改善」の相互発展の図式と、これに基づくボトム・アップ型の民主化シナリオの実現を期待して、様々な検証が進められてきた<sup>27)</sup>。しかし今日に至るまで、そうした草の根レベルの選挙改革が「党＝国家体制 (party-state system)」のレジーム・レベルでの変革を促すような兆候はみられない。むしろ、日本側研究者の通説的理解によれば、こうした農村選挙の目的は、選挙を通じた「国家統治の強化」、具体的には「末端幹部の逸脱掣肘と農民の不満の慰撫」にあり、それ以上でもそれ以下でもない<sup>28)</sup>。

以上を総じていえば、今日、中国では、各種の選挙が実施され、形式的には《選挙民主主義》が存在する。しかし、その実質化を目指した近年におけるいくつかの改革は、臆目にみても「一進一退」の評価にとどまる。同時に、そうした改革の主戦場である末端レベルの選挙の充実が、政治体制の全体的な民主化を招来する兆しも、現時点では確認できない。共産党の制度改革の目的は、選挙を通じた大衆の政治参加の適度な促進と、これによる支配の正統性の部分的再調達、および政治的安定の確保にある。共産党にとって、選挙とは、民主化なきガバナンス改良の方策として捉えられている。

それでは、中国の選挙制度は、実際に、そうした共産党の思惑どおりに機能しているのか。この問題について、次節では、前出の村民委員会選挙を事例としてみていく。

## (2) 村民委員会選挙を事例とする中国の《選挙民主主義》

既述のとおり、中国の現行制度の下で、その本義に照らして、いくぶんなりとも実効的な選挙としては、村民委員会選挙が筆頭候補である。しかし、同委員会選挙については、比較的多くの研究の蓄積にもかかわらず、その「選挙制度の質をめぐる評価については、今日まで確定していない」<sup>29)</sup>。そこで以下では、選挙の過程内在的分析に力点を置いた最近の研究成果を参照しつつ、そこに示される中国の選挙の現状と課題を確認する。

### a. 村民委員会選挙の概要

村民委員会は、農村における末端レベルの住民自治組織として、「1982年憲法」によって法的地位が付与された<sup>30)</sup>。同委員会は、正副主任を含む3～7名の委員（任期3年）で構成され、18歳以上の村民が選挙権と被

選挙権を有する。村民委員会の主任は「村長」と呼ばれることが多いが、委員会の法的地位はあくまで自治機関にすぎず、行政の首長ではない。2009年末時点で、全国の村民委員会の数は、約59万9,000にのぼる。

選挙に関して、1987年11月に制定された「村民委員会組織法（試行）」は、村民委員会の上記役職の直接選挙を規定し、前述の「海選」や差額選挙、秘密投票の実施など、様々な実践経験が積み重ねられた。その後、98年11月には、選挙の手続き規程を拡充する方向での改正を経て「村民委員会組織法（以下、旧法と略記）」が公布された<sup>31)</sup>。さらに、2010年10月には、同法の改正案（以下、新法）が、全国人民代表大会で採択された。このようによそ10年ごとに制度の見直しが行なわれている。今日では、チベット自治区などを含む、すべての省レベルの地域で、3年ごとに選挙が実施され、約6億人の農村住民が投票に参加している<sup>32)</sup>。

また、上記の過程では、諸外国とくに米国が強力なサポートを行ってきた。中国國務院の民政部は、1980年代末から90年代にかけて、「フォード財団（Ford Foundation）」「アジア財団（Asia Foundation）」などから、資金・技術面の支援を受け、なかでも「カーター・センター（Carter Center）」は、90年代半ば以降、民政部の協力の下、中国の「村民自治」に民主化の萌芽を見出し、こうした問題意識に基づき、現在まで、全国の農村で実践的な選挙支援や研究活動を行っている<sup>33)</sup>。

#### b. 選挙の手続きと実態把握の困難

村民委員会選挙の具体的段取りについては、地域ごとに若干のバリエーションがあるものの、「①選挙管理委員会の設立→②候補者の推薦→③正式候補者の確定→④投票」の4つの段階を経ることは、おおむね共通している。このうち②については、前述のように、1990年代以来、「海選」方式の普及が指摘できる（ただし、これも既述のとおり、海選の実施は、選挙過程全体に対する共産党の指導力の低下を意味しない）。

村民委員会選挙について、1990年代以降、主に英語圏でなされた研究の包括的なレビューによれば、98年の旧法施行以来、上記選挙には、地理的カバーの広がりや手続きの改善などの面で大きな進展があった。すなわち、有権者登録や候補者推薦、秘密投票など、選挙の各プロセスには依然として多くの課題があるものの、時間の推移と共に、状況は改善している。「競争的で、適度に公平な選挙」が数多く実施され、投票率も総じて

高く、この結果、「権力へのアクセス権 (access to power)」は着実に拡大しているという<sup>34)</sup>。

しかし同時に、この分野の有力な研究者の1人であるメラニエ・マニオン (Melanie Manion) によれば、村民委員会選挙については個人の体験談や個別地域の事例研究など、数多くの証拠が集められたが、規模の大きさとバリエーションの多さ——それは、中国政治全体に共通する問題であるが——のために、「村の民主化をめぐるいかなる主張も支持しうる」という点で、実質的な成果がなお乏しいこと、とくに、全国レベルでの統計的に信頼性の高いデータが入手困難なため、有権者の投票行動に関する分析の不十分さを指摘していた<sup>35)</sup>。

### c. 最近における研究の成果

こうした状況にあって、最近、全国規模での統計分析に基づく2つの注目すべき研究が発表された<sup>36)</sup>。これらはいずれも、村民委員会選挙の法定手続きの履行状況について、地方間の不均等性に着目しながら、選挙の過程内在的分析を試みている。以下、それぞれの研究の概要を紹介する。

#### イ) 制度的観点からみた選挙の質の向上

1つ目は、ジエ・ルー (Jie Lu) が2012年6月に発表した研究で、村民委員会選挙の実態とその時間的变化について、全国範囲の標本調査を用い、2002年と05年の二時点比較を行ったものである。そこでルーは、98年の旧法の選挙規程が、2000年代以来、全国でどの程度遵守され、またその状況がいかに変化しているかを、上述した選挙の手続き (①選挙管理委員会の設立、②候補者の推薦、③正式候補者の確定、④投票) ごとに調査した。その分析結果は、以下のとおりである (調査結果の概要は、文末の表1を参照のこと)。

第一に、手続きの公正化の面で、全体的な印象は一進一退の感が強い。例えば、候補者の推薦方法では、「予備選挙 (海選)」が増える一方、「自己推薦」すなわち、自由意思に基づく立候補の採用などが減少している (表1、②・b))。ただし、少なくとも表面的には、党組織および上級政府からの露骨な選挙介入は、減っている (表1、①・b) & c)、②・c)、③・b) & c))。

第二に、上記の選挙手続きについて、その全てで適法性を確保している



割合は、微増してはいるものの、調査が行われた2005年時点でも、依然として調査対象地域の2割に満たない(表1、⑤・d))。1998年の旧法の施行から7年、87年の試行法の成立から約20年の時間を経てもなお、こうした厳しい現実が横たわっている。

第三に、一連のプロセスのうち、「候補者の推薦」と「差額選挙」は比較的高い割合で遵法状況にある。これに対して、「選挙管理委員会の設立」と「正式候補者の決定」は、全体の半数以上が違法なやりかたを続けており、なかでも、当落の帰趨に直結する「正式候補者の決定」では「最も重大な操作」が行われている<sup>37)</sup>(表1、⑤・a) & b) & c))。これらは、個別の事例研究による従来からの指摘を統計的に裏づけている。

第四には、以上のとおり、選挙の遵法状況は不均等に発展しているが、しかし、2002年と05年の比較において、4つの手続きのすべてで適法の割合が増加しているように、きわめて緩慢なペースとはいえ、時間の経過と共に、選挙の質は向上している(表1、⑤・e))。

同時に、こうした適法性の改善要因について回帰分析を行った結果、社会集団(とくに宗族)が、持続的で重要な影響を示した。すなわち「相争う複数の宗族が存在する村では、高い質の選挙制度を有するとの顕著な傾向が認められる。要するに、村民委員会選挙は、農村コミュニティにおける社会集団の努力を効果的に引きつけ」ており、「選挙に関わっている社会集団は、より透明性の高い競争的な選挙へと推進力を発揮している」という<sup>38)</sup>。

#### ロ) 草の根民主主義の推進力

次に、フービン・スー(Fubing Su)を代表者として、北京大学などに所属する複数の中国人研究者が参加して行われた、村民委員会の投票率に関する研究をとり上げる<sup>39)</sup>。前出のルーと同じく、村民委員会選挙の地域的・制度的多様性を念頭に置きながら、スーらの研究チームは、村ごとに投票者数の多寡が生み出される要因、言い換えれば、村民の選挙参加の促進要因を探っている。

スーらの分析によれば、各地における投票率の高低には、次の2つの要素が、統計上有意な関係を示している。1つ目は、選挙手続きの充実度であり、制度の競争性・透明性・公正性が高い村ほど、投票率は上昇する。すなわち「質の高い選挙手続きを備えた有意義な選挙に対して、村人たち

はいつそうの好反応を示している」<sup>40)</sup>。

2つ目は、伝統的な社会的ネットワーク、とくに宗族による投票動員が重要である。例えば、複数の宗族が村内に存在し、それらの間に社会紛争の経験がある場合、村全体の投票率は高くなる<sup>41)</sup>。こうした見解は、先にみたルーの見解とも部分的に重なり合うが、スーらの研究チームの場合、パットナム (Robert D. Putnam) の「ソーシャル・キャピタル」の議論が、分析の視野に収められている<sup>42)</sup>。他方で、強力な宗族の存在は、コミュニティ内での「多数者の専制」の危険性があるため、法の支配や市民意識の涵養に資するその他の社会集団の成長が必要である点も指摘されている。

以上のような村民委員会選挙に関する最近の研究成果は、次のいくつかの事柄を示唆している。第一に、時間の推移に伴って、選挙の質が漸進的に向上していることは、農村コミュニティの社会経済的近代化と、これによる利害関係の複雑化・多様化が、選挙制度の公正化という政治的近代化をも要請していることを示している。それ故、部分的とはいえ近代化論的解釈が妥当する。

第二の注目点は、宗族という伝統的な人間集団とそれらの間の社会紛争が、政治的近代化を促していることである。従来の研究では、農村選挙に対する宗族の役割について、否定的な見解を示すものが多かった<sup>43)</sup>。この点、上述した社会資本論などの新たな分析視角や方法に基づく、いつそうの研究の深化が待たれる。

第三に、選挙制度の質的改善が、投票の量的拡大と正の相関関係にある点について。民主主義国では、選挙制度や政党システムのありかたなどは、有権者の投票行動、とくに投票に伴うコスト・ベネフィットの計算に大きな影響を及ぼす。他方、中国の村民委員会選挙でも、文字どおり「ゲームのルール」の規範化・公正化が、有権者の投票行動に対し、政治的に期待される正の効用を及ぼしているとすれば、中国の農民集団についても、現在または将来において、他の民主主義国の有権者と一定程度共通した投票行動のパターンが形成される（またはされつつある）かもしれない。少なくとも、自由で公正な選挙に対する社会的要求の潜在的広がりには、十分に感得できるであろう。

この点については、末端レベルの人代表選挙における有権者の投票行動によっても傍証される。最近の研究によれば、投票に対する有権者の主

な動機は、党員資格などに示される支配体制との政治的近接性や、既得権益に対する現状肯定ではなく、個々の有権者の持する「政治的義務感や人代表の活動への関心、政治体制改革への責任感」などであるという<sup>44)</sup>。

最後に、四番目として、村民委員会選挙や人代選挙の現状をみれば、①中国の基層社会においては、今日すでに、一般的な意味での選挙民主主義の発展可能性と、それに対する住民の期待が広く潜在し、かつ、それらは中長期的な趨勢として強まっていく可能性が高いこと、②しかし、そのような社会的要求に対する対応の遅れが、共産党の当初の思惑とは裏腹に、ガバナンスの不良と社会不安を惹起していること、の2つが窺える。

とくに後者の点について、既述のとおり、共産党にとって選挙は、民主化なきガバナンス改良の重要な方策であった。しかし、上述のごとき選挙に対する住民の期待と現実とのギャップ、および、こうした状況に部分的に起因するであろう基層社会の不安定化は、今日までのところ、共産党の期待を完全に裏切っている。事実、1990年代末以降、村民委員会選挙の普及にもかかわらず、いわゆる「集団抗議活動」は増加の一途を辿っており、農村統治は不安定化し、選挙は秩序安定に十分に寄与していない<sup>45)</sup>。むしろ、選挙のカバーの広がりにもかかわらず、農村部での騒擾事件が増えていることは、選挙の制度的不徹底や不十分な履行状況、およびそれへの有権者の失望や不満が、民衆暴動の呼び水に転化している可能性を示唆している<sup>46)</sup>。これらを総じていえば、中国の現行の《選挙民主主義》は、民主化の促進剤としても、権威主義の延命策としても、いずれの面でも十分に機能しておらず、ある種の行き詰まりの状態に陥っている。

### 3. おわりに

以上において、筆者は、近年の研究動向を概観しながら、中国の政治体制とその安定性に対する選挙制度のもつ意義を検討した。そこで明らかにされたのは、次の2つである。

第一に、今日、中国の「党＝国家体制 (party-state system)」は、各種の選挙（例：人民代表大会の代表選挙、共産党内の幹部選出選挙、村民委員会の役員選出選挙）を実施し、形式的には《選挙民主主義》が存在する。しかし、選挙の本義からすれば、その意義はきわめて小さい。くわえて、近年における改革の成果も、総じて「一進一退」の状況にとどまる。

また、制度改革の主な対象である草の根レベルでの選挙の充実が、政治体制全体の民主化を招来する可能性も、現時点ではみられない。共産党にとって、選挙改革の目的は、選挙を通じた支配の正統性の強化とこれによる政治的安定の確保であり、選挙は、民主化なきガバナンス改良の手段にすぎない。

第二には、村民委員会選挙などの現場の実情に鑑みれば、現在、中国の基層社会には、競争性と公正性を備えた自由な選挙への社会的ニーズが広く潜在している。しかるに、そうした人々の期待にもかかわらず、実際の選挙過程は適法性を著しく欠いており、この結果、選挙は社会秩序の安定に貢献していない。事実、2000年代以降、村民委員会選挙が全国的に普及する一方、農村での集団抗議活動も増加の一途をたどっている。この点、中国の既存の《選挙民主主義》は、民主化の準備はもとより、権威主義の生き残りの面でも、十分な効果を挙げていない。それは、手詰まり感の色濃い政治的凍結状態にあるといえよう。

**表1 全国の村民委員会選挙における法定手続きの履行状況  
(2002年と05年の二時点比較)**

**①選挙管理委員会の設立**

- a) 旧法の規定では、表中の上位2つ（「村民会議」の推薦、「村民小組」の推薦）が適法
- b) 適法でない「村民代表者会議」が増加する一方、共産党の党支部の推薦が減少
- c) 前期の村民委員会や上級政府（郷・鎮政府）の推薦も減少

選挙管理委員会の設立方法	2002年	2005年	増加率
村民会議の推薦	42.7%	39.6%	-3.1
村民小組の推薦	14.1%	8.7%	-5.4
村民代表者会議の推薦	37.8%	42.7%	+4.9
党支部の推薦	17.8%	4.0%	-13.8
前期の村民委員会の推薦	3.3%	1.3%	-2.0
郷・鎮政府の推薦	3.3%	2.4%	-0.9

**②候補者の推薦**

- a) 旧法の規定では、表中の上位3つ（予備選挙、有権者の連名推薦、自己推薦）が適法
- b) 「海選」が増える一方、有権者の連名推薦と自己推薦が減少
- c) 党支部や上級政府など、その他の政治組織による指名も、軒並み減少

候補者の推薦	2002年	2005年	増加率
予備選挙（中国語は「海選」）	36.5%	55.7%	+19.2
有権者の連名推薦	33.6%	16.9%	-16.7
自己推薦	17.8%	3.2%	-14.6
党支部または他の組織の指名	15.8%	4.0%	-11.8
上級政府の指名	4.6%	0.5%	-4.1
村民小組または村民代表者会議の指名	36.1%	16.6%	-19.5
選挙管理委員会の指名	8.2%	2.9%	-5.3

**③正式候補者の決定**

- a) 「予備選挙」と「村民代表者会議」の決定が主な方法
- b) 内部討論による決定が減少
- c) 選挙管理委員会・党支部・上級政府の決定についても、みな減少

正式候補者の決定	2002年	2005年	増加率
予備選挙（中国語は「予選」）	35.7%	37.0%	+ 1.3
村民代表者会議の決定	49.0%	46.4%	- 2.6
内部討論による決定	9.5%	5.0%	- 4.5
選挙管理委員会の決定	9.1%	5.0%	- 4.1
党支部の決定	5.0%	0.5%	- 4.5
上級政府の決定	5.0%	1.9%	- 3.1
その他	0.4%	4.0%	+ 3.6

#### ④ 「差額選挙」での投票

a) 「差額選挙」の制度は、ほぼ定着した

「差額選挙」での投票	2002年	2005年	増加率
村民委员会主任への投票	85.1%	91.6%	+ 6.5
村民委員会委員への投票	86.3%	95.3%	+ 9.0

#### ⑤ 選挙の各段階ごとの適法状況

- a) 上記4つの段階のうち、「差額選挙」と「候補者の推薦」の適法の度合いが高い
- b) とくに「海選」を中心とする候補者の推薦プロセスは、適法の増加が比較的顕著
- c) 4つの段階のうち、「選挙管理委員会の設立」と「正式候補者の決定」の違法性が高い
- d) すべての段階の適法の度合いも、わずか17%にとどまる
- e) しかし、2002年と05年の比較では、「すべての段階の適法の割合」は微増している

選挙の各段階ごとの適法状況	2002年	2005年	増加率
選挙管理委員会の設立	42.3%	48.5%	+ 6.2
候補者の推薦	51.9%	75.7%	+ 23.8
正式候補者の決定	29.5%	36.9%	+ 7.4
「差額選挙」	79.7%	91.0%	+ 11.3
すべての段階の適法の割合	11.2%	16.6%	+ 5.4

〔出典〕

Jie Lu, "Varieties of Electoral Institutions in China's Grassroots Democracy: Cross-Sectional and Longitudinal Evidence from Rural China," *The China Quarterly*, no. 210 (June 2012), pp. 486-487. 一部改。

注

- 1) 本稿は、日本国際政治学会2012年度研究大会(部会8「東アジアの選挙民主再考」於:名古屋国際会議場、2012年10月20日)における筆者の研究報告論文の一部に基づく。
- 2) Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999), p. 10.
- 3) Jennifer Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship* (New York: Cambridge University Press, 2008); Steven Levitsky and Lucian A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (New York: Cambridge University Press, 2010).
- 4) Jennifer Gandhi and Ellen Lust-Okar, "Elections under Authoritarianism," *Annual Review of Political Science*, vol. 12, (June 2009), p. 404.
- 5) Kevin J. O' Brien, "Introduction: Understanding China's Grassroots Elections," in Kevin J. O' Brien and Suisheng Zhao eds., *Grassroots Elections in China* (London and New York: Routledge, 2011), xi.
- 6) 「差額」選挙とは、中国独特の選挙用語で、当選定数を上回る数の候補者を擁立して、限定的な競争性を確保している選挙をいう。選挙の種類によって異なるものの、競争倍率はおおむね1~2倍程度である。これに対して、候補者と定数が同数で、事実上、信任投票にすぎないものを「等額」選挙という。
- 7) 毛里和子『現代中国政治 [第3版] ——グローバル・パワーの肖像』名古屋大学出版会、2012年、131ページ、134ページ。「固定された一票の格差」の表現は、『朝日新聞』2009年11月1日。
- 8) 唐亮『変貌する中国政治——漸進路線と民主化』東京大学出版会、2001年、159ページ。
- 9) 中岡まり『『成功した』選挙と党の支配の正当性——2011年北京市区県人大直接選挙を例に』、アジア政経学会2012年度全国大会・研究報告論文(於:関西学院大学、2012年10月13日)、1ページ。
- 10) 前掲、毛里『現代中国政治』136ページ。
- 11) 『朝日新聞』2010年3月9日。
- 12) 村田忠禧「構成員から見た中国の人民代表大会制度の現状と課題」『横浜国立大学教育人間科学部紀要Ⅲ 社会科学』第12集、2010年2月、71ページ。
- 13) 唐亮『現代中国の政治——「開発独裁」とそのゆくえ』岩波書店、2012年、202~204ページ。「独立候補者」に関する政治社会学的分析として、He Junzhi, "Independent Candidates in China's Local People's Congress: A Typology," *Journal of Contemporary China*, vol. 19, no. 64, (March 2010).

- 14) 『朝日新聞』2011年7月3日。
- 15) 田中信行「中国の郷長・鎮長選挙改革」『中国研究月報』第57巻第4号、2003年4月、1ページ。
- 16) 同上、14～15ページ。
- 17) 江田憲治「中国共産党の『党内民主』——その『現状』と『過去』」、石川禎浩編『中国社会主義文化の研究』京都大学人文科学研究所、2010年、421ページ。
- 18) 諏訪一幸「中国共産党の党内選挙制度——限定的自由化と上級党組織の権限強化」『メディア・コミュニケーション研究』（北海道大学）第54号、2008年3月、72ページ。本段落、以下の引用同じ。
- 19) 加茂具樹『『民主推薦』された新しい『中央の領導集団』』『東亜』第486号、2007年12月。例えば、孟建柱（当時、江西省党委員会書記）は、推薦の「得票が多かったため、のちに国務委員兼公安部長に抜擢された」といわれる（前掲、唐亮『現代中国の政治』163ページ）。
- 20) 加茂具樹「生き残り戦略の継承と発展——『3つの代表』重要思想から「科学的発展観」へ」『国際問題』第610号、2012年4月、13ページ。
- 21) O'Brien, "Introduction," xiii. 標題のとおり、本書は、1999年から2009年までに *Journal of Contemporary China* 誌に掲載された、中国の草の根レベルの選挙を扱った論文集である。また、2001年にダイヤモンド (Larry Diamond) らが編集して刊行した下記の研究書には、*The China Quarterly* の特集号に掲載された、中華人民共和国・香港・台湾の選挙の様子を分析した代表的な論文が収められている。それ故、この2冊を対照すれば、中国の選挙研究について、過去10年間の英語圏での進捗状況や方法論的变化などを大まかに理解できる。Larry Diamond and Ramon H. Myers eds. *Elections and Democracy in Greater China* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2001).
- 22) 滝田豪『『村民自治』の論理と中国の民主化』、玉田芳史・木村幹編『民主化とナショナリズムの現地点』ミネルヴァ書房、2006年、38ページ。
- 23) 「海選」とは、有権者が候補者の推薦を自由に行う方法で、具体的には、選挙管理委員会が配布した投票用紙に、有権者が自由意志で候補者の名前を記入し、その得票順に基づいて、正式な候補者が決定される（前掲、唐亮『『草の根』民主主義の成長』159ページ）。
- 24) 江口伸吾「中国江蘇省における村民自治制度の導入と農村統治——『ローカルな国家コーポラティズム』の視点から」『北東アジア研究』（鳥根県立大学）第9号、2005年3月、33～34ページ。
- 25) 田中信行「中国村民委員会の選挙改革」『中国研究月報』第56巻第1号、2002年1月、7ページ、10ページ。前掲、江口「中国江蘇省における村民自治制度の導入と農村統治」38ページ。



- 26) 中岡まり「農村における民主法制建設——村民委員会を中心に」、天児慧・菱田雅晴編著『深層の中国社会 農村と地方の構造変動』勁草書房、2000年、62ページ。田中信行「中国村民委員会の選挙改革」『中国研究月報』第56巻第1号、2002年1月、7ページ、10ページ、など。
- 27) Gunter Schubert, “Studying ‘Democratic’ Governance in Contemporary China: Looking at the Village Is Not Enough,” *Journal of Contemporary China*, vol. 18, no. 60, (June 2009), p. 385.
- 28) 前掲、滝田「『村民自治』の論理と中国の民主化」51～52ページ。滝田豪「『村民自治』の衰退と『住民組織』のゆくえ」、黒田由彦・南裕子編著『中国における住民組織の再編と自治への模索——地域自治の存立基盤』明石書店、2009年、194ページ。菱田雅晴「中国で始まった静かなる民主化 “革命”」『世界』第660号、岩波書店、1999年4月、211ページ。
- 29) Jie Lu, “Varieties of Electoral Institutions in China’s Grassroots Democracy: Cross-Sectional and Longitudinal Evidence from Rural China,” *The China Quarterly*, no. 210 (June 2012), p. 482.
- 30) 以下の村民委員会及びその選挙に関する制度的記述については、注に挙げるもの以外に、宮尾恵美「中国村民委員会組織法の改正」『外国の立法』第247号、2011年3月、を総合的に参照した。なお、この論文の末尾には、2010年10月の最新の改正を反映した「村民委員会組織法」の全文邦訳が添付されており、有用である。
- 31) 1987年の「試行法」と98年の旧法の制定過程、およびその異同等については、陸麗君・南裕子「農村における基層組織の再編成と村民自治——ハードな統治からソフトな統治へ」、菱田雅晴編『現代中国の構造変動 5 社会——国家との共棲関係』東京大学出版会、2000年。諏訪一幸「改革開放期の中国共産党指導—農村基層民主を例として」『東亜』第384号、1999年6月号、など。
- 32) Kevin J. O’Brien and Rongbin Han, “Path to Democracy?: Assessing Village Election in China,” *Journal of Contemporary China*, vol. 18, no. 60, (June 2009), p. 363.
- 33) Kevin J. O’Brien and Liangjiang Li, “Accommodating ‘Democracy’ in a One-Party State: Introducing Village Elections in China,” *The China Quarterly*, no. 162 (June 2000), p. 484. 前掲、菱田「中国で始まった静かなる民主化 “革命”」203ページ。カーター・センターが発行する *China Elections and Governance Review* は、下記ホームページで閲覧公開されている ([http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/china\\_elections\\_governance\\_review.html](http://www.cartercenter.org/news/publications/peace/china_elections_governance_review.html))。
- 34) O’Brien and Han, “Path to Democracy?,” p. 367.
- 35) Melanie Manion, “How to Assess Village Election in China,” *Journal of*

- Contemporary China*, vol. 18, no. 60, (June 2009), p. 379. こうした問題点は、人代表の選挙研究でも基本的に同じである（前掲、中岡「『成功した』選挙と党の支配の正当性」1ページ）。
- 36) 村民委員会選挙の研究手法と分析アプローチについて、近年では、地理横断的・計量的な分析手法を駆使した、政治学の一般化を強く志向した研究が登場し始めている（O' Brien, "Introduction," xi）。こうした趨勢は、中国研究全般に妥当する。これについては、次の文献を参照のこと。Allen Carlson et al., *Contemporary Chinese Politics: New Sources, Methods, and Field Strategies* (New York: Cambridge University Press), 2010.
- 37) Lu, "Varieties of Electoral Institutions in China's Grassroots Democracy", p. 488.
- 38) *Ibid.*, p. 490.
- 39) Fubing Su, Tao Ran, Xin Sun and Mingxing Liu, "Clans, Electoral Procedures and Voter Turnout: Evidence from Villagers' Committee Elections in Transitional China," *Political Studies*, vol. 59, no. 2 (June 2011).
- 40) *Ibid.*, p. 432.
- 41) *Ibid.*, p. 433.
- 42) ロバート・D・パットナム著、河田潤一訳『哲学する民主主義——伝統と改革の市民的構造 (Robert D. Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, 1993)』NTT出版、2001年。
- 43) 例えば、O'Brien and Han, "Path to Democracy?," pp. 374-376.
- 44) 前掲、中岡「『成功した』選挙と党の支配の正当性」9ページ。
- 45) 2008年10月に発表された公式統計によれば、参加者が50人以上の暴動・座り込み・直訴などの「集団抗議活動」は、1993年に8,700件であったものが、2005年には約10倍の8万7,000件に達し、翌06年には9万件を超えた（『読売新聞』2008年10月16日）。06年以降、共産党は集団抗議活動に関する統計の公表をやめたが、09年2月に香港誌にリークされた情報によれば、08年の全国の抗議活動の件数は、計12万7,467件（一日当たり約350件）で、参加者の人数は1,217万5,600人に達する。発生地域の内訳は、都市部が6万9,650件、農村部は5万7,817件で、計31の省級単位のうち、22の地域で過去最高の件数を記録した（穆木英「去年群體性抗争事件逾十二万 周永康承認官逼民反」『争鳴・動向合刊』2009年2月号（香港）、10~11ページ）。
- 46) 2010年に広東省で発生し、世界的に有名になった「烏坎事件」は、そうした事案の典型例であろう（『朝日新聞』2012年3月1日。城山英巳「前代未聞の『烏坎事件ルポ』共産党動かす『民』の力」、<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/1754?page=1>、2012年9月17日アクセス）。