

「恵農政策」下の中国共産党の農村ガバナンス
－基層党組織の実務の現状から

南 裕子

(一橋大学大学院経済学研究科 E-mail : yminami@econ.hit-u.ac.jp)

2018 年 3 月

要 旨

中国において、2000 年代以降の農村のガバナンスにかかわる諸条件の変化は、村の党組織に求められる機能やあり方に変化をもたらした。このことは、党の執政基盤強化のチャンスをもたらしていると考えられる一方で、先行研究において示される党組織建設の問題状況は、このためのチャンスをむしろ危機に転換させるのではないかとも思わせる。そこで、本研究では、村幹部にアンケート調査を実施し、農村基層党組織の実務の実態や彼らの志向性を探ることから、この問題にアプローチした。サンプル数などデータとしては限界を抱えるものの、以下のような暫定的な結論を得た。

第 1 に、党の農村基層組織の緩みは、執政基盤の危機をただちには意味せず、執政基盤強化のチャンスを必ずしも阻害しない。その理由は 3 つある。1 つは、村幹部が党の方針や上級の郷鎮党組織から離反するような志向性を示していないこと。2 つめは、党の執政の安定に直結し、昨今の重要課題である「維穩」(安定維持)において、その方法は党組織の機動力が不十分な状況にも対応できる方法で行われていること。3 つめは、党は村民委員会に強い影響力をもち、また実態としては一体化して村内の実務にあたることにより、村民の生産活動や生活の問題により多くのかかわりを持ち、その責任を引き受けていることである。村内組織の境界のあいまさが、党組織の系統外で幅広く村の人的リソースの利用を可能にしていると考えられる。

第 2 に、先行研究からは、今後の農村のガバナンスにおいて、村民の内発的な力や地域に内在する共同の論理の活用必要性が指摘されている。この点に関連して、被調査者である村幹部には、村社会と国家をつなぐ中間的存在としての役割認識は薄かった。むしろ実務をこなす官僚としての志向性の方が強くうかがわれ、内発的な村民組織のリーダーとなり得るのかについては疑問が残る。だが、村内の「民主建設」を比較的重視しており、この点に、党組織と農村「社会」との新たなつながりの形成の可能性も否定できない。この回答がどのような背景の下にあるのかについての検証が必要であり、これは今後の課題である。

**Governance capacity of Chinese Communist Party in rural area :
Changing functions of village party branches under the new rural policies**

MINAMI, Yuko

School of Economics, Hitotsubashi University: yminami@econ.hit-u.ac.jp

March.2018

Abstract

This paper aims to discuss governance capacity of Chinese Communist Party (CCP) by analyzing the performance and leaders' consciousness of CCP village branch.

A series of new rural policies initiated from the beginning of 2000s has changed the conditions of rural governance and also affected the required roles of village party branches. This seems to bring a chance for CCP to enforce its governance capacity. But meanwhile not a few previous studies point out serious organizational problems of CCP village branches. If these problems prevent them from adapting new situation, this chance might rather turn into crisis that would erode the base of CCP's governance. We need to discuss which could be more likely to happen by examining the actual conditions at the grass-roots level.

In this paper we approach this problem by focusing on daily work of CCP village branch and village leaders' recognition of their role through questionnaire survey. Though our survey has some degree of limitations in quantity of respondents, the result reveals that those organizational problems like less organized activities and difficulty of recruiting new members would not immediately lead crisis of CCP's governance capacity. There are three reasons for this. First, village party cadres still present high conformity to policies and directions of higher party organization ; second, it is possible to proceed "weiwen" (maintaining stability) task which is one of the matters of primary importance, even if the organizational power of party village branch is not strong enough ; third, leaders of party village branch can manage to concern or help villagers' everyday life and economic activities by utilizing the village human resources, especially those of Village Committee. In this way villagers' expectations for CCP can be met to some extent.

Previous studies also suggest there need to be another way to fulfill the new required roles as mentioned above, which is to evoke community's indigenous power. In this survey we inquired of CCP village branch leaders' recognitions of their role, and the result is that they rather seem to be bureaucrats, less embedded in village society.

1. はじめに

本稿は、中国共産党の執政能力の現状と今後について、農村部における執政基盤の状況を一つの切り口として検討を試みるものである。農村のガバナンスにおける村の党組織の位置付けと機能に焦点をあてて、この問題にアプローチする。

中国の基層のガバナンスについては、高原明生が、都市の社区建設の現状と課題を検討した結果、党の領導と自治が共生していることを指摘している。基層の党組織と新たなガバナンスの主体である社区という住民自治組織との組織的、人的な融合が展開されているという（高原 2012：121－122）。そしてこの議論は、都市の社区だけではなく、農村の村民委員会や国有企業の取締役会も射程に含むものであった。

一方、農村部のガバナンスに関しては、大島一二が、農村の新経済組織（私有セクターや合作社等）の党支部についての実証的研究から、共産党支部が、柔軟性と多様性をもって、私有セクターや合作社等の新たな領域に浸透し、農村において時代に応じた活躍の場を広げていることを明らかにした（大島 2012）。これはまさに、新たなガバナンス主体と党組織の融合という点で、上述の高原の議論を裏付けるものとなっている。だが、大島は、それゆえに、村という地域コミュニティでは、村民委員会の機能低下により、共産党支部組織の基盤も必然的に縮小するという見解を示していた（大島 2012：222）。

本稿では、農村部のガバナンスを議論するにあたり、今一度、村の党組織（村の党支部）を分析の対象にしたい。コミュニティの維持のため、村民委員会の機能低下を党組織が補完していたり、また近年の農村政策の変化等による農村のガバナンス環境の変化が基層党組織の機能強化を求めることになれば、大島議論とは逆の展開で基層党組織の執政能力は強化されている可能性もあるのではないだろうか。

以下本稿では、第2節において、主として2000年代以降の農村部のガバナンスにかかわる諸条件の変化が、村の党組織の機能やあり方にどのような意味を持つことになったのかを探る。第3節では、先行研究で多々指摘されている村の党組織建設の問題状況に目を向ける。これを第2節での議論と重ね合わせることで、党の執政基盤は強化のチャンスにあるのか、それとも危機に転じるのかについて問題提起を行う。第4節では、この問題を検証する一つの試みとして、村幹部に対するアンケート調査を利用して、村の党組織の実務の内容と執行のあり方、党組織と農村「社会」とのつながりについて分析を行い、暫定的ではあるが結論を提示する。最後の第5節では、残された課題として、今後の党の執政能力を農村のガバナンスから考える際に、更なる検討を必要とする問題を指摘する。

2. 農村部のガバナンス環境の変化と基層党組織¹

本節での論点を予め述べておくと、第1は、党の基層組織が、村内の様々な事項にかかわり、指導的役割や最終責任を負う体制は存続している点である。これは、時には村民の生産活動や生活の面倒をみるようなかわり方でもあり、増えることはあっても減少はしないであろう。そしてこのことは、裏を返せば、共産党が民衆からのさまざまな期待を担い続けるということになる。

そして第2に、農村の基層党組織が、執政党の末端でありながら、その統治対象である村の社会に内在する共同の力を引き出すことができるかどうかという点である。このことは、現在の農村の統治構造の下で、基層社会が直面している課題の解決を考える際に重要

な意味をもつことになる。

(1) 自治組織(村民委員会)との関係

村の共産党組織と村民委員会の関係については、「村民員会組織法」の1998年の改正により規定が加えられた。これは、2010年の改正の際にも引き継がれ、現行の「村民員会組織法」第4条で、共産党の農村の基層組織は、「指導の核心」としての役割を果たし、村民委員会がその職権を行使することを指導し、支援するとされている。

しかし、「指導の核心」が具体的にどのようなことであるのかは明確ではない。「村民委員会組織法」に基づき各省で制定されている実施方法においても、党組織と村民委員会それぞれの責任や権限について、「村民委員会組織法」からさらに踏み込んだ規定はなされていない (Alpermann 2009 : 401) ²。

こうしたことから、村落運営の主導権をめぐり、村民委員会と共産党支部の対立が生じ、村の運営が混乱するなど不安定な状態に陥っている地域も見られ、問題となってきた ³。党は村民委員会による自治を阻害することはできない。そして、村民委員会は、委員が選挙により選出されて組織されたことにより、村民の民意を体現する存在であるとして、村落運営の主導権を主張する。そうすると、党の指導が抵抗を受けたり、相対化されてしまう恐れが生じるのである。

このため、共産党がとった対応策の代表的なものが、「兩票制」と呼ばれる党支部書記の選出方法である。これは、党支部委員および書記の選出にあたり、まず全村民による投票の得票数で候補者を決定し、その後黨員による投票で決定するという方法である ⁴

また、2002年には、中国共産党中央辦公庁と國務院の辦公庁から「村民委員会の改選の業務をさらにうまく行うための通知（「关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知」）（中办发[2002]14号文件）が発出された。この通知では、以下の4点が提唱されている。

①党支部の委員が、規定された手続きにより村民委員会委員の候補者となり、選挙で選出されて村民委員会委員も兼任すること、②同様に、黨員が村民小組長、村民代表に選出されること、③党支部書記の人選に際して、まず村民委員会委員の選挙において、非黨員を含めた大衆の承認を得て当選した後に、党支部書記の候補者として推薦されること ⁵、④村民委員会委員である黨員が、党内選挙により党支部委員も兼任すること。このほかに、優秀な村民委員会委員、村民小組長、村民代表を黨員にリクルートすることにも目を向けるよう求めている。ここからは、村の党支部が、黨員のみではなく、非黨員も含めた大衆からの支持を獲得することで、党の指導の基盤・正当性を強固にすること、そして村民委員会との人的な融合により党から村民委員会への指導力の強化、両者の対立や不協和の解消をはかろうとしていることが見て取れる。

2002年の通知にあったこれらの事項は、村民委員会および党支部委員の選挙を前に開催される中央レベルでの会議でも引き続き提唱されている ⁶。それを受けて、省や県、市レベルでは、選挙前の準備活動のための会議で、「一肩挑（書記が村民委委員会主任を兼任）」や委員の兼職を促し、目標数値が示されたりもしている。たとえば湖北省では、選挙前の準備活動会議で、省内の各県、市に、「一肩挑」を全面的に目指すことを伝えている ⁷。江西省でも、2011年～2012年にかけて行われた選挙の際に、村民の選択を尊重するとした上で、「一肩挑」および党支部と村民委員会の委員の兼任が提唱された ⁸。

実際の選挙結果を見てみると、2005年に全国130県の379の村民委員会を対象に実施された全国村民自治状況サンプル調査では、「一肩挑」の村は26.4%、書記が副主任または委員と兼務している村は9.2%であった⁹。書記が村民委員会での役職を兼職していない村の方が多い状況ではあった。だが、調査対象の中の村民委员会主任、副主任、委員の1600名あまりのうち、共産党員は約74%を占めていた（詹2009：102）。

そして、2005年～2007年と2013年の全国各省・自治区・直轄市のデータを、唐鳴と張昆がとりまとめている（唐、張2015）。それによれば、2005年～2007年の全国平均では、「一肩挑」率は35.47%、村民委员会主任が党員である比率は77.88%であり、2013年は、順に34.49%、73.36%であった。

ただし、「一肩挑」率については地域差がかなり見られる。2013年のデータで見ると、最高は山東省の75.25%で、次いで60%を超えるのが海南省(68.12%)、湖北省(63.57%)、新疆ウイグル自治区(61.06%)、北京市(60.99%)となっている。一方最低は、重慶市の4.1%で、福建省(4.36%)、浙江省(4.48%)と続き、10%以下は合計7省市ほど存在する¹⁰。なお、上述の江西省での結果は、「一肩挑」率が24.19%（前回19.24%）、委員の兼務率は44.04%であった。一方、主任の党員率については、おおむね高いと言え、本稿ではこの点に注目したい。最高が山東省の98.03%で80%以上が10省・自治区・市ほど存在し、最低は福建省の46.34%で50%を割るのは福建省だけである。

また、各省で制定されている村民委員会組織法の実施方法を分析したAlpermannは、村民自治の実施にかかわる諸制度は、党の支配的な役割を強化しているように見えることを指摘している。そしてそれは、制度が意図せざる結果ではないと述べている（Alpermann 2009：409）。

こうして現状では、党が優位な形、すなわち村民委員会に指導力、影響力を発揮できるような形で、党組織と村民委員会の関係の問題の解決がはかられている。これは同時に、村のガバナンスに対する党の責任を重くしていることにもなる。

（2）村民および地方政府と村幹部の関係

1990年代に深刻化した農村問題の一つが、農民への過剰な税や費用、労務の負担であった。これは農村の安定を脅かす問題となり、2000年より「税费改革」が行われることとなった。この改革では特に、村や郷鎮政府が半ば恣意的に行っていた費用徴収を廃止し、税金化することが求められた¹¹。そして、税金そのものの軽減もはかられた。2004年3月の全国人民代表大会では、その年のうちに農業特産税を廃止し、5年後には農業税を撤廃することが目標とされた。だがこの目標は、早々に達成され、2006年には全国で農業税廃止となった。

過重な農民負担は、村幹部と村民の関係を対立的なものとし、両者の関係悪化が問題となった。村民からすれば、村幹部は金、農作物、労働力をむしり取る存在である。だが必ずしもそれに見合ったサービスが政府や村から提供されるわけではなかったのである¹²。

この時、郷鎮政府にとって、上級から課された任務を末端で遂行するために、村幹部の存在は非常に重要であった。このため、村民委員会の委員は、法律上は村民による選挙で決定されるとされていたが、その人選に郷鎮政府が介入することも見られた。上級政府から下級に任務遂行の圧力がかけられる体制であり、その末端に、自治組織の役員ではある

が、村の幹部が存在した。

税費改革以降、村民は、村幹部から収奪されることもなければ、サービスの提供もなくなり、利益関係がなくなり、両者の間は次第に疎遠なものとなった（李祖佩 2012：85）。村幹部も地方政府から税費取立ての圧力がなくなった。また、食糧生産に対する直接補助など、基層組織を経由せずに政府が直接に農民を対象とする政策執行の形式も現れるようになった。

だが、農村政策自体は、税費改革以降、「恵農政策」と呼ばれるような農業、農民、農村を支援する方向に転換していた。2000年代半ばからは、新農村建設が始まり、政府が事業費を投入して、農村整備や産業振興のためのさまざまな事業が農村部で行われるようになった。事業費は各地に均等に配分されるわけではなく、基本的には各行政レベルが自らの地域のために獲得に向けて動く（「項目制」）。その結果、事業費を得られた村や事業を受ける条件の整っている村に対して、地方政府は支援を行ったり、事業の実施を監督し、村の運営にも介入するようになる。地方政府は、村の事業の成功に責任があると共に、時には、その事業から自らの利益を得ようと狙っている（折・陳 2011）。このようにして、地方政府から目をかけられる村（これは同時に、介入されることを意味する）とそうならず地方と関係の薄いままの村とに分化することになる（李祖佩 2012、趙・張 2012）。

事業費のついた村では、村民は、村の幹部や地方政府の役人が、どのように多額の事業資金を扱うのかに関心を寄せ、目を光らせることにもなる。村民が村務や財務を監督する力を、いかに現実のものとするかが課題となるのである。

（3）農村基層組織の機能変化と再編

上述のように、2000年代以降、農村政策が「恵農政策」へと転換する中で、地方政府や党の基層組織、村民委員会にも変化が求められることとなった。それは、サービス型組織への機能転換である。現在各地で農村社区建設が行われているが、このねらいの一つは、都市の社区のようなサービス機能を農村のコミュニティにも持たせることである（南 2011）。

また、共産党の基層組織についても、2009年に開催された共産党の17期四中全会において、基層組織が十分に発揮すべき機能の一つとして、民衆にサービスするということが挙げられていた。この方向性は、2012年の18回党大会において、一層明確なものとなった。全体的な党建設の方向性の一つとして、「服務型（サービス型）」が提起され、基層党組織についてもサービス型の党組織建設を強化することが求められた。

さらに、2014年には、中国共産党中央辦公庁から「基層服務型党組織建設を強化することについての意見（关于加强基层服务型党组织建设的意见）」が出されている。この意見の中で、農村の基層党組織の服務機能として求められていることは、大きく2つあり、農民を豊かにすることと農村の安定の維持である。具体的には、農家の協同経営を導くこと、個別訪問による支援、民衆からの要望への迅速な対応、困難に陥った農家の生産生活問題への対応などが挙げられている¹³。

そして、農村基層組織の再編に関しては、次の2点が注目される。

1 つは、経済構造の変化により増加した村の開放性、流動性への対応が求められていることである。これまで、村に戸籍がある人が村民とみなされ、集団所有財産の持ち分を得

てきた。そして、それらの人々を対象とした村民自治制度による村落運営がなされた。現実の経済社会の変化の中で、この枠組み、つまり従来の村民自治組織の限界と再構築の必要性が議論され、具体的な動きも表れている¹⁴。

それは、村民委員会と集団経済組織の一体化の解消という政経分離である。特に経済発展地域周辺の農村部では、巨額の土地収入とそのマネジメントのために、集団経済組織が株式会社となり、村民委員会とは分離する。だがその一方で、株式会社化した経済組織は、基層党組織とは分離していない事例が多いことも明らかになっている。そのトップは村の党支部の書記が務めているのである。

2つ目は、上述の農村社区の設置範囲が、既存の行政村とは必ずしも一致しないということである。1つの農村社区がいくつかの行政村により構成されるケースもある。この時、行政村の合併がなされなかった場合、各村は村民自治の単位として存在し、農村社区は広域的に効率的な公共サービスを行うための地域範囲として存在する。これは、これまでの農村の最末端の行政レベル（郷・鎮）と自治組織の村との間に新たに形成された上からのコミュニティと言える。この地域範囲には、実務を行う組織のほかに、党組織も設置され、調整や指導の機能を担う。各村の書記がこの党組織のメンバーになる形をとる地域もある（李勇华 2012）。

また、行政村が合併される場合は、農村社区建設は、都市農村一体化のための農村空間の改造を伴い、農民が、新しく建設された高層の集合住宅（「小区」）に移住することも多くみられる。こうした地域を調査した王春光は、新たな共同生活に伴う様々なトラブルの処理が、住民自らによってではなく、政府が主体となり行われていることを指摘している。これまでは、同じ村民として、問題解決のための規範が共有されていたが、混住化によりそれが有効性を失っているのである。政府は、問題解決を自ら引き受けることで、自らの「全能性」を示していると王は分析している（王 2013:24）。また、住民も、新生活に伴う様々な問題は政府が移住させたためであるとして、何かことがあると政府を探して解決を求めるような政府依存のマインドを持っているという。王は、論考の中では政府と村民の関係について述べており、党については言及していないが、中国の政治体制からすれば、村民からは党と政府は一体的なものとして見られているだろう。

（4）党と農村社会

税費改革以降、特に「項目制」下における農村のガバナンスについて、村の共同性や秩序形成のあり方と関連させた政治社会学的な分析や議論もなされている。

その中に、税費改革後の国家統治モデルの転換を指摘するものがある。その論者の一人である李祖佩は、次のような議論を展開している（李祖佩 2012）。個人を直接対象にして、その権利を保障する現代的国家建設が、法律と制度を精緻に配置することにより進められている。だが現実には、農村社会のもつ不規則性により、それは効果的にはなされておらず¹⁵、また、以前のような基層組織が主体となるガバナンスモデルも有効性を失っていると李は指摘する。その理由は、税費改革が権力の基盤となる財源を失わせ、さらにこの国家建設の過程は、村の集団組織の統治権力と統治能力を弱体化させてきたためである。その結果生じているのは、民衆の監督を受けない地元地域エリートへの権力の集中であり、これが党员の場合、権力の行使の仕方によっては、党の正当性を脅かす問題ともなる。さ

らに、「項目制」は、上述のように地方の党政府の村コミュニティへの介入をもたらし、権力の集中した地域エリートと地方の役人とが権益者の同盟を結成することになる。こうして、「項目制」により地域に資源がもたらされることが、自治を解消させてしまうことを、李は指摘した。

しかし一方で、陸文栄と蘆漢龍は、「村の自主性」がこのような事態を阻止できるとしている（陸・蘆 2013）。「村の自主性」とは、「項目制」により地方政府（政府部門）や市場からの資本が村に入ってくる時に、村があらゆる可能な条件を利用し合理的に自己の利益を拡張する能力のことを意味している（陸・蘆 2013 : 5）。「村の自主性」が発揮されている地域では、村民個人の意思を村としての意思に統合し、また、村幹部の意思を村民に伝えるといったメカニズムが地域に内在し有効に機能している。それによって、「村の自主性」に必要な農民の共同が維持、再生され、また村民の村組織への監督がなされるという。

そして、温鉄軍も現在の農村ガバナンスにかかわる問題状況を議論する中で、陸・蘆と同様に、村に内在する共同の力にその解決のための有用性を見出している。温は、ヨーロッパ大陸原産である外来の近代的政治制度が、発展途上国農村の伝統的な社会的基礎に適用されたことにより、「取引コスト」の高騰によって「善き統治」の制度構築が困難になり、それによる制度コストの問題が発生している」と、現状をとらえている（温 2014 : 117）。具体的には、民生のための政策は政府の「善意」に満ちているのであるが、それが農民まで届かず、公共的な資源が一部エリートに奪い取られたり、また、これまで農村で蓄積されてきた矛盾がこの機会に爆発しかねないことを示している（温・董 2010 : 23）。これらの問題を回避するために、農民を組織化し広範な農民に権利を付与する必要があるとする。これは、上述の李の指摘する現代的国家建設に伴う問題状況が、別の表現でとらえられているとみることができよう。温の場合は、この制度コストを回避する方法として、「村社理性」の存在を提起している。「村社理性」とは、小農村落共同体の内部に存在する「長期の実践を経て確立されてきた農民たちの論理や村落共同体の論理」である（温 2014 : 138）¹⁶。

以上、税費改革後、党や政府は、農民との新たなつながりによる統治体制の構築を模索している。そして農民は、「恵農政策」が自らに利するものとなるように、地方政府、村の幹部や地域エリートの行為を監督し方向づける必要があることがわかる。その際に、農民が自ら培ってきた地域社会の内発的な力や共同の論理を守り活かすことが、党政府と農民の双方にとって、課題解決のためには有用となり得ることが指摘されている。

我々の問題関心からすれば、こうした農民による下からの力が機能する場合に、党の農村基層組織がそれに関わることが可能なのか、またいかに可能となるのかが問われる。

この点については、呉素雄の「政党は政治と社会組織を統合する媒介として、その農村基層組織は利益追求の志向性と体制化する機能を弱め、自身の社会的機能を強化すべきである」という指摘が示唆的である（呉 2014 : 203）。これは即ち、基層党組織が脱官僚組織化して、社会とつながることの必要性を述べている。呉によれば、村の党支部と村民委員会の委員が村民による選挙で選出されることにより、社会の中のエリート（＝権力が社会的な承認により裏打ちされている人々）が党組織に統合される。だがこの時、農村の基層党組織が、国家体制の代理となり官僚組織化し、組織の自己利益を追求するようになると、農村社会の成員の権益が守られなくなるという。なぜならば、社会権力の原子化とい

う事態、すなわち個人や家庭という小さな単位で国家権力と対峙することが引き起こされるからである。こうした観点からも、基層党組織の現状や今後の展開可能性を分析することが必要になるだろう。

3. 執政基盤強化のチャンスか、それとも危機か？

前節からは、農村の統治構造にかかわる諸状況の変化により、共産党の基層組織は村民の生産活動や生活の問題に関してより多くのかかわりを持ち、その責任を引き受けるという方向にあることがわかる。それを上手く行うことができれば、民衆からの支持、声望、威信を高めることができ、これは共産党にとっては執政基盤強化のチャンスとみることができる¹⁷。

しかし一方で先行研究を見ると、農村基層党組織の弱体化がしばしば指摘されているのも事実である。たとえば、華中師範大学の徐勇らが2012年1月～3月に全国31省301村1000名の党員へ行ったアンケート調査がある（徐2012）。調査グループでは、その結果から、党（組織）が党員から乖離する危険を指摘し、次のような5つの兆候を挙げている。①入党動機が複雑化し、「自己（個人）の利益のため」が一定数存在すること（入党理由の中で、「自身の発展に役立つ」16.4%、「幹部に説得された」・「みんながそうするから」等9.7%）、②組織生活が不活発であること（8割の党員が年間の組織活動が4回未満。約2割は、組織生活に興味関心なし。）、③支部活動に協力したことがない党員が約3割存在すること。④将来の党と大衆の関係について自信をもっていないこと（3割以上の党員が、大衆から支持を得られるとは思っていない。）。⑤村外で就業する（出稼ぎ）党員の4割とは連絡が途絶えていること。

農村基層党組織について、第2節の議論から浮かび上がる姿と、上述のような党組織建設の問題状況とを合わせ見ると、農村における共産党のサバイバルの現状と将来をどのようにとらえればよいのか、混乱させられることになる。執政基盤強化のチャンスを活かす組織的な下支えが不十分なため、むしろ危機に転換するのではないかということも考えられる。

だが、そもそもこの2つの議論は単純に結びつくのであろうか。すなわち、基層党組織において、上述のような党員の党組織離れの状況では、税費改革後の農村のガバナンス環境の変化を執政基盤強化のチャンスとすることはできないのであろうか。農村基層党組織の建設状況は必要条件であるのかどうかを確認する必要がある。

そこで本稿では、基層党組織のメンバーを中心とする村幹部を対象としたアンケート調査の結果を利用して、この問題について実証的な検討を行う¹⁸。まず次節では、村幹部がどのような組織状況の下で、いかなる実務を遂行しているのかを明らかにする。そして、その執行のあり方を、村の組織建設状況、実務そのものの特質、村幹部の志向性等と関連付けて分析する。

更に、前節（4）の議論からは、現状を危機、チャンスのいずれでとらえていても、今後の農村のガバナンスにおいて、村民の内発的な力や地域に内在する共同の論理の活用が課題となり、それにどのように党の基層組織がかかわり得るのかを見ておく必要があるだろう。

ただし、アンケート調査については、サンプル数や対象地域の範囲に限界があることか

ら、結果から導き出される議論の一般化には限界があることはあらかじめ明記しておかなければならない。

4. アンケート調査結果と分析

(1) 基層組織の状況

まず、基層党組織の状況についてである。組織活動は活発とはいえず、今後の人材不足も懸念されている（表1、表2）。最近3年の入党者数は、4名以下が72%（全回答者数50名）を占めている。また、「党組織活動の必要なし」に対して、「そうではない」に回答したのは55.4%（「そうである」20.3%、無回答24.3%）であった。

表1 この半年間の村の党組織の活動回数

	回答者数	%
2回未満	8	13.3
2回以上6回未満	31	51.7
6回以上12回未満	18	30.0
12回以上	3	5.0
合計	60	100.0

表2 次期幹部の見込み

	回答数 (人)	割合 (%)
多士済々で心配はない	14	18.9
出稼ぎからの帰郷者	5	6.8
有能な若者がますます少なくなっている	38	51.4
上級が考えてくれるはず	8	10.8
無回答	9	12.2
合計	74	100.0

村民委員会との関係について、明確な分業状況の有無はほぼ半々に分かれ、分業すべきかについても尋ねたところ、明確に分業すべきとするのは51.5%で、これもほぼ半数であった。

村民委員会自体については、「村民委員会を廃止して党支部だけを残した場合、村の業務に影響が生じるか」を尋ねたところ、「大きな影響がある」との回答は4割であった¹⁹。村民委員会制度は、人民公社解体後の農村基層組織体制の基本をなすにもかかわらず、この評価はかなり低いと言えるだろう。党が村内の重要事項を引き受けており、党組織だけでも村務は何とかなる、といった状況を反映していると見ることはできるのではないだろうか。

この点は、村民委員会の方針や仕事内容に影響力を有するものを尋ねた別の設問の結果からもうかがうことができる（表3）。村の党組織の影響力は、他を引き離して大きく、郷鎮の党組織も一定の影響力を有している。

だが同時に、この問いへの回答で注目したいのは、村民代表そして村民小組長もかなり重視されていることである。党としての組織活動は不活発であっても、村の人的リソースとしては、これらの人々が機能しているのではないかと考えられる。

表3 村民委員会の方針、仕事内容に影響を持つ主体（上位5つ）

	重み付け総 ポイント *1	1位、% *2	2位、%	3位、%
村党組織	88	37.3	7.0	26.9
村民代表	63	13.6	29.8	9.6
郷鎮党委員会	51	13.6	17.5	13.5
郷鎮政府	39	13.6	12.3	1.9
村民小組長	31	1.7	23.0	19.2
有効回答		59	57	52

*1) 重み付け総ポイント：設問では、1位、2位、3位を別にして回答を求めた。1位を選択する設問で選択された場合に、選択数×3とし、2位では選択数×2、3位では選択数×1として、それらを合計したもの。以下、表4、表5においても同様。

*2) 1位、%：1位を選択する設問においてその項目を選択した回答の有効回答数に対する割合。以下2位、3位についても同様。以下、表4、表5においても同様

(2) 基層における実務

では次に、村の幹部が担う実務について、その内容や執行のあり方を、実務の特性や村の組織力と関連付けながら分析を進める。

村幹部が費やしている時間と仕事の重要度の認識からは、現在の中国において重要課題である「維穩（安定維持）」が末端の農村まで徹底していることがわかる（表4、表5）。

では、村レベルでの「維穩」とは具体的に何をする事なのか。調査ではこの点までは明らかにできなかった。維穩に関する基層での実態に詳しい張麗琴は、維穩には3種類の段階（局面）があるとしている（張 2013）。1つは、郷鎮や村で展開される日常的な「維穩」方法である。村では、党支部と村民委員会の主要幹部による仲裁組織が結成され、仲裁を必要とする生産や生活上の諸問題をまずこのレベルで解決するようにする。村民から案件が持ち込まれると、状況を調査し、郷鎮からの指示も仰ぎながら、もめ事の仲裁案を提示し、当事者にそれを執行させるという一連の業務を、村幹部が担っている。張は、村の主要幹部はその精力と資源のかなりを仲裁業務に注ぎ込んでいると指摘する。2つ目は、特殊時期の「維穩」方法である。特殊時期とは、上級からの指導者の視察の前や大きな祝祭日の時期、重要な会議や活動等の期間を意味し、その時期の安定のために予防的に展開される。上訪を繰り返している人など重点的にマークする対象者が村にいる場合は、村の幹部は、その人物の動静を把握し郷鎮に報告するほか、村から外に通じる場所での検問にあたる²⁰。3つ目は、重大な紛争が発生した際の維穩である。当事者の所属する村の村幹部、そして郷鎮、県の「維穩」担当部門および関連する部門が状況に応じて連合で対処にあたる。

以上からは、村の幹部が時にはこの業務に忙殺されることもうかがえる。だが、基本的には、村民を動員して組織だった手法で維穩を達成するものでもないことがわかる。事態の緊迫度が高まれば、地方政府が関連する組織、人員を動員することになる。

表 4 時間を費やしている仕事（上位 5 項目）

	重み付け総 ポイント	1位、%	2位、%	3位、%
安定維持	114	44.3	11.6	7.4
計画出産	81	21.4	24.6	2.9
インフラ施設の建設と管理	49	11.4	7.2	22.1
環境美化、衛生	24	5.7	2.7	10.8
社会保障業務	24	1.4	8.1	12.2
有効回答数		70	69	68

表 5 重点的に行いたい仕事（上位 5 項目）

	重み付け総 ポイント	1位、%	2位、%	3位、%
安定の維持	63	22.7	10.9	6.3
インフラ施設の建設と管理	62	22.7	9.4	7.9
社会保障業務	36	4.5	17.2	7.9
計画出産	33	7.6	14.1	0
環境美化、衛生	32	9.1	6.3	9.5
有効回答数		66	64	63

そして表 4、表 5 とともに、総合の 2 位以下を見ると、ハード、ソフトの両面で村民へサービスを提供する業務が挙げられている。新農村建設に関連したこれらの業務は、村民に特に民生面での実利を提供するものであり、社会の安定に資するという作用を期待することができると言える。「維穩」工作を側面から支えるものとして位置づけられよう²¹。

またこの時、こうした「維穩」を側面から支える性格をもつ業務も、地域の人や財を村幹部が動員して自力更生的に実施するというものではない。むしろ現在は一般に、サービス型に転換している政府からの政策遂行や事業費の獲得によってなされる。本調査でも、村幹部に必要な資質についての回答の上位に、「事業（「項目」）獲得」、「恵農政策実施」が上がったことから、それはうかがわれる。

（3）下からの住民組織と党のつながり

村の党支部が、現在、指導的役割を果たしているという回答者が認識している主な領域は次の通りである（表 6）。

「思想教育」が少ないことは、党の組織活動の停滞をうかがわせると共に、サービス型組織への役割転換が反映されているとも見ることもできるかもしれない。

そしてここで着目したいのは、「上級に村民の意見を伝達」や「村民の合法的な利益を守る」の選択率が低いことである。党支部は村民の代言人という機能をあまり発揮していないことがうかがわれる。

このほか、村幹部に必要な資質に関する設問でも「村民の利益を代言する」が 9 項目中 7 位という結果であった。調査対象であった村幹部の 80% は党支部委員であったが、そうした役割はあまり重視されていないようである。

また、「村内に適当な人がいない場合、上級党組織や地方政府が支部書記や村民委員会主任を派遣すること」に対する賛否を尋ねたところ、「同意する」が 53.8%、「反対」は 32.3%であった²²。この設問では、村内で人材が欠如していることを前提としたが、これは表 2にあるようにかなり現実的な問題であると言える。そうした中、地域リーダーを外から据えることへの抵抗の少なさがうかがわれる。「村社理性」を発揮するような資質をもった内発的な地域リーダーにこだわるよりも、日々の業務をこなす実務能力の高い者がより求められていると見ることはできるのではないだろうか。

表 6 現在、党支部が指導的役割を発揮している事項（該当するもの全てを選択）

	回答数	選択率(対全 回答者数)
経済発展	50	75.8
民主建設	42	63.6
思想教育	27	40.9
安定維持(「维稳」)	43	65.2
上級に村民の意見を伝達する	20	30.3
村民の民生の問題を解決する	40	60.6
村民の合法的な利益を守る	32	48.5
合計	254	
		n= 66

以上の結果からは、党組織には、対外的に村民を代表するような役割認識は比較的希薄であると言えよう。前述の呉素雄の議論で言えば、党組織の官僚化、体制化の傾向がうかがわれるだろう。このため、「村の自主性」、「村社理性」の基礎となる村の共同性を志向するリーダーシップを発揮できるのかは疑問となる。

しかしその一方で、アンケート調査からは、村内の民主化への志向性が一定程度うかがわれる。このことは議論をやや複雑化させる。

例えば、表 6 において、民主建設を 63.6%が選択しており、これは村民の民生問題の解決を上回っている。また、重点的に行いたい業務（表 5）において、「村の民主建設」は総合で上位 5 位には入らなかったが、順位別の第 3 位においては実はトップになっていた。1 位、2 位ではほぼ最下位であったものが、突然浮上している。さらに、村民委員会の方針、仕事内容に影響を持つ主体（表 3）における村民代表の位置付けにも再度目を向けたい。「村民代表」は「郷鎮党委員会」より上位にある。これは、前述のように村民代表が幹部の村落運営の実働部隊としての重要性が考えられるのと同時に、民意を把握し村落運営に反映させるという意味での重要性も考えられる。

「民主建設」に関するこのようなアンケート結果は、村民の民意尊重という点で、下からの共同性と融合した党の基層組織形成へとつながる方向性を示すものと解釈できるのであろうか。それとも、共産党が従来から行っている民主建設についての言説がきちんと刷り込まれているだけということなのだろうか。

（４）調査結果のまとめ

「執政基盤強化のチャンスか、それとも危機か？」という上述の問いに対して、今回のアンケート調査は、上述のようにデータとしての限界があり暫定的なものとなるが、次のような回答をすることができるだろう。

第１に、党の農村基層組織の緩みは、執政基盤の危機をただちには意味せず、執政基盤強化のチャンスを必ずしも阻害しない。その理由は３つある。１つは、村幹部が党の方針や上級の郷鎮党組織から離反するような志向性を示していないことである。２つめは、党の執政の安定に直結し、昨今の重要課題である「維穩」（安定維持）」において、その方法は党組織の機動力が不十分な状況にも対応できる方法であることで、さらに、「維穩」を側面から支える機能をもつ農村政策が基層で実施されている。３つめは、党は村民委員会に強い影響力をもち、また実態としては一体化して村内の実務にあたることにより、村民の生産活動や生活の問題に関してより多くのかかわりを持ち、その責任を引き受けていることである。その際に、村内のあいまいな組織の境界が、党組織の系統外で幅広く村の人的リソースの利用を可能としていることがうかがわれる。これは、本稿の冒頭で紹介した高原の議論（党組織と住民自治組織との組織的、人的な融合）と重なるものである。

第２に、今後の農村のガバナンスにおける、村民の内発的な力や地域に内在する共同の論理の活用必要と農村基層党組織の関係であるが、村幹部には村社会と国家をつなぐ中間的存在としての役割認識は薄い。むしろ実務をこなす官僚としての志向性の方が強くうかがわれ、内発的な村民の力を引き出しその論理を活かすリーダーとなり得るのかについては疑問が残る。だが、村内の「民主建設」を比較的重視しており、党組織と農村「社会」との新たなつながりの形成の可能性も否定できない。この回答がどのような背景の下にあるのかについてはさらなる検証が必要である。

５．終わりに

本稿では、農村のガバナンスにかかわる諸条件の変化の下で、村の党組織がいかなる機能変化を求められてきたのかをまず整理した。そして、現状は党の執政基盤強化のチャンスであると考えられた一方で、それゆえ現在の党組織建設が抱える問題はこのチャンスをむしろ危機に転換させるのではないかという問題提起を行った。この問題に対して、データとしては限界を抱えるもののアンケート調査から、４節の最後に提示したような暫定的な結論を得た。

本稿の最後に、残された課題として、農村の基層社会から見た共産党のサバイバルに関してさらに検討が必要であると考え以下の２点を述べておきたい。

執政基盤強化のチャンスが危機に転じる可能性として、本稿では党組織の建設状況との関連を検討した。村の党支部の組織力が弱くても、支部書記をはじめとする少数の村幹部が機能することが、共産党のサバイバルにとっては肝要であると考えられる。そうになると、調査結果にもあるように村幹部の後継者に不安がある中、その人材のリクルートと幹部としての人材育成について、現状とその方法の将来的な有効性について調査分析を行うことが必要となるだろう。

なお、チャンスを危機に転じさせるもう一つの要因として、党幹部が村民から乖離し、村の利益を私的に掠め取るような腐敗の問題を挙げることができる。村民の村幹部に対す

る牽制、監督が、実際にどこまで実質的な力を有するのかが問われる。

この問題は、村幹部へのアンケート調査では触れることが難しく、本稿では十分に検討することができなかった。しかし、村幹部が「民主建設」を比較的重視していた調査結果は注目される。「民主」の具体的な意味や回答の背後にはどのような意図が存在するのだろうか。また、党組織が、呉素雄が論じたようななかたちで社会的機能を強化した場合、地域社会に内在するインフォーマルな規範が作用して、村幹部を中心とする利益関係者の行為を牽制するようになるのであろうか。以上は、党のサバイバルのために、自らを束縛するフォーマル、インフォーマルな制度の導入に基層の党幹部がどこまで本気で取り組むのかということであり、また、同時にそれは危機意識の程度を示すことにもなるだろう。

¹ 本稿において、基層党組織（または農村基層党組織）は、村の共産党の支部組織を指す。

² 「村民委員会組織法」の実施方法は、Alpermann の調査以降、改訂されたり、新たに制定されている省もあるが、管見では、この点については新たな規定はないようである。

³ 刘明兴他 2009 に、先行研究がかなりまとまった形で紹介されている。

⁴ 類似の方法は各地で採用されており、「二推一選」（党員の推薦、大衆の推薦の結果を踏まえて上級が候補者を確定し、党員による選挙を行う）、「公推直選」（党組織の推薦、党員の推薦、大衆（非党員）の推薦、自薦を組み合わせた方法で基層党組織の委員の候補者を決定し、党員大会または党員代表大会での選挙によって、書記をはじめとする委員を選出する）などがある。

⁵ この場合、もし村民委员会主任に落選した場合には、書記には推薦されない。

⁶ 例えば、2014 年 7 月に開催された、中国共産党組織部と民政部、全国婦女聯合会の合同の座談会がある（中組部 民政部 全国妇联联合召开部分省（区）村“两委”换届选举工作座谈会）。

<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201407/20140700667123.shtml>

（最終アクセス日 2018 年 3 月 10 日）

⁷ 「全省村“两委”换届选举工作电视电话会议召开」（会議開催日は、2014 年 9 月 3 日）

（<http://www.jznews.com.cn/comnews/system/2014/09/03/011523450.shtml>）（最終アクセス日 2018 年 3 月 10 日）

⁸ 「江西省第八届村委会选举情况比较与分析」

<http://zyzx.mca.gov.cn/article/mzlt2012/hjlw/201212/20121200397627.shtml>（最終アクセス日 2018 年 3 月 10 日）

⁹ また、村民委员会主任が党支部の副書記、委員を兼任しているケースは 31.7%であった。

¹⁰ 文安丰の収集したデータでは、一部地域について、村民委員会の党員比率がわかる（文 2012）。2007 年までの状況で北京市農村では、75.5%、湖南省 72.1%、黒竜江省 63.62%、陝西省 49.54%となっている。

¹¹ こうした農民負担の背景には、地方の行政機構の膨張（人件費）、幹部の腐敗、幹部の派手な業績主義などが存在する。そしてより重要なのは、圧力型体制の下で、農村の公共事業や公共施設の整備において、その数や標準は上級が決定するが、資金は郷鎮や村が自前で調達して、上級からの任務を達成するよう強いられたことである。

¹² 地域内に工場や企業があり、それが財政収入源となる地域では、個々の農家から直接過重な負担金を徴収する必要はなく、状況はまた異なっていた。

¹³ たとえば、かなり模範的な例であると思われるが、江蘇省太倉市では、「農村党組織“365”

サービスシステムづくり（农村党组织“365“服务体系建設）を展開し、村幹部を中心とする
党員が地域住民の声を聞き、生活上のさまざまな問題解決に乗り出す活動を行っている。

¹⁴ 村民自治組織の限界と再構築の必要性についての議論は、袁 2013 : 5-6。後述の具体的な
事例は、舒 2013 および刘 2013 を参照のこと。

¹⁵ 「不規則性」について具体的な説明はなされていない。国家によるフォーマルな法や制度
に対して、基層社会で現実に作用していた状況主義的、個別主義的なインフォーマルな規範の
存在を指すものと思われる。

¹⁶ こうした共同体の論理について、それはもはや瓦解しているという立場の論者もいる。例
えば、上述の李祖佩や呂方（呂 2013 ）、趙樹凱（趙 2012 ）など。

¹⁷ 陸と蘆は、「村の自主性」による地域の再活性化において、政府部門や外部資本との交渉過
程で、村は村民から大きな責任を負わされるが、しかし、これに応えることで村民に対して威
信が生じることになる」と述べている（陸・蘆 2013:11）。

¹⁸ 本調査は、文部科学省科学研究費補助金プロジェクト「中国共産党に関する政治社会学的
実証研究—中南海研究Ⅱ」（2011～2014 年度、研究代表者：菱田雅春）の一環で実施された。
本稿ではそのデータの一部を使用する。北京市の郊外区（35 名）、湖北省西北部の S 市（30
名）、陝西省 S 市（9 名）の村幹部、計 74 名から回答を得ることができた。調査時期は、北京
市が 2015 年 1 月、湖北省は 2014 年 6 月か～7 月、陝西省は 2014 年 3 月～4 月である。回答
者の政治的立場は、共産党員 82.4%、共青团員 1.4%、政党無所属 8.1、未回答 8.1%である。

¹⁹ そのほかの回答は、「一定の影響があるが、大きくない」33.8%、「何ら影響はない」20.0%、
「わからない」6.2%であった。なお有効回答数は 65。

²⁰ それ以外の範囲は、郷鎮、県の担当となる。

²¹ 重点的に行いたい仕事の 6 位以下では、「農業支援」、「娯楽活動の提供」、「もめ事仲裁」、
「集団財産の運営と管理」がほぼ同数になっている（これら 4 つは、総合ポイント 23～22）。

²² 「どちらでもよい」10.8%、「わからない」3.1%。

参考文献

Alpermann, Bjorn 2009 'Institutionalizing Village Governance in China', *Journal of Contemporary China*, 18(60) : 397-409.

陈靖 2013 「城镇化背景下的“合村并居”-兼论“村社理性”原则的实践与效果」『中国农村观察』
2013 年第 4 期 : 14-21.

李勇华 2012 「农村基层社会管理创新与村民自治制度的内洽性研究」『东南学术』2012 年第 12
期 : 68-79.

李祖佩 2012 「资源消解自治-项目制背景下的村治困境及其逻辑」『学习与实践』11 期 : 82-87.

刘明兴・孙昕・徐志刚・陶然 2009 「村民自治背景下的“两委”分工问题分析」『中国农村观察』
5 : 71-81, 94.

刘守英 2013 「乡村治理是一道绕不过的坎」『财经』2013 年第 34 期（总 376 期）: 90-91.

陆文荣, 卢汉龙 2013 「部门、资本下乡与农户再合作-基于村社自主性的视角」『中国农村观察』
2 : 1-13.

南裕子 2011 「中国の都市と農村における「社区建設」」『法学研究』第 84 卷第 6 号 : 413-439.

大島一二 2012 「農村基層組織改革の進展と党支部—經濟發展と組織の多様化の中で—」菱田雅
春編『中国共産党のサバイバル戦略』三和書籍

- 舒泰峰 2013 「南海实验」『财经』 2013 年第 34 期（总 376 期）：80-85.
- 高原明生 2012 「中国におけるガバナンス—中国共産党の位置と能力—」菱田雅春編『中国共産党のサバイバル戦略』三和書籍
- 王春光 2013 「城市化中的“撤并村庄”与行政社会的实践逻辑」『社会学研究』2013 年第 3 期（总 165 期）：15-28.
- 文安丰 2012 「村民自治的逻辑困境与基层党内民主建设的关系研究」『科学社会主义』1：92-95.
- 温铁军, 懂筱丹 2010 「村社理性:破解“三农”与“三治”困境的一个新视角」『中共中央党校学报』14（4）：20-23.
- 温鉄軍科研グループ 2014 「中国の経済的基礎における「三農」問題と上部構造における「三治」問題」『中国 21』vol. 40
- 吴素雄 2014 『政党下乡—吴村的逻辑』 中国社会科学出版社
- 徐勇 2012 『中国乡村政治与秩序』 中国社会科学出版社
- 袁方成 2013 「治理集体产权:农村社区建设中的政府与农民」『华中师范大学学报（人文社会科学版）』第 52 卷第 2 期：1-17.
- 詹成付 2009 『全国村民自治状况抽样调查报告』 中国社会出版社
- 张丽琴 2013 「农村社会稳定形势与既有维稳方式—基于湖北农村的调查与分析」『云南行政学院学报』2013 年第 3 期：79-83.
- 赵树凯 2012 「村庄治理新课题」『中国改革』 第 10 期
（インターネット版 <http://magazine.caixin.com/2012-10-04/100444024.html?p0#page2>）
- 赵晓峰, 张红 2012 「从“嵌入式控制”到“脱嵌化治理”—迈向“服务型政府”的乡镇政权运作逻辑」『学习与实践』2012 年第 11 期：73-81.
- 折晓叶・陈婴婴 2011 「项目制的分级运作机制和治理逻辑—对“项目进村”案例的社会学分析」『中国社会科学』2011 年第 4 期：126-148.