

## 中国農村「基層民主」の新たな展開

—村民委員会の直接選挙を中心に—

張 文 明

### はじめに

1978年末以来の中国の改革・開放は、経済面を中心に展開されてきたが、その影響は経済のみにとどまらなかった。社会や政治面を含んで、中国全体を大きく変動過程に巻き込んだ。改革が最初に試みられた農村は、一連の改革の実験場になっている。

今日、近代化を急ぐ中国にとって、農民問題は社会の進歩・安定を左右しうる重大な問題だといわれている。中国の長い歴史の中で、農民は終始歴史変革の推進力を担ってきた。近代に入ってから、毛澤東は「農村から都市を包囲する」という戦略で新民主主義革命の勝利を得、鄧小平は「家庭生産量請責任制」の農村改革政策で、中国全土の改革開放の成功を収めた。この鄧小平の「家庭生産量請責任制」の実施に伴い、さまざまな経済政策が実施されてから、農民の生活は豊かになり、そこで個人中心とする新しい経済メカニズムが形成された。地域的格差はあるが全体的に見ると、農村経済は土地依存型の計画経済から多種経営型の市場経済に転じ、この経済モデルの転換の中で農民はより開放的で自由な経済意識を持ち始めた。農民は個人を単位としての経済力の強化に従って、より自主的政治行動を求め始めた。

1987年11月に、中国でははじめての直接選挙に関する法律「中華人民共和國村民委員会組織法（試行）」が公布された。その法律に基づいて、全国各地の県以下の地方で村民委員会（以下「村委会」と称す）の直接選挙が行われた。過去のように、当選者が「内定」される形ではなく、競争的な直接選挙で決められるようになってきた。村委会のメンバーは、村民による直接選挙で決め、村委会は、過去のような党と政府の末端組織ではなく、独立な農村自治組織として存在しているのであると認められている。そこで村民自治制度が実行され、

農民の一人一人の個人的な「社会参加・社会管理・社会監督」などの権利あるいは村集団としてのさまざまな権利が法律で保障されている。15年を経て中国農村部の直接選挙改革は成熟化への道を辿っている。この改革を模索した15年のうち、さまざまなより民主的な「物語」が中国農民に演じられた。

この新たな動きが現れた後すぐ世界の学者の注目が集った。アメリカのカーター・センターの研究者は「村レベルで選挙の過程を繰り返すと、中国全土に選挙運営の技術・能力が浸透し広がっていく」とこの選挙を見ている。<sup>①</sup> 菱田雅晴氏は農村部において「制度化」（人民公社体制の解体）と「市場化」（市場経済の導入）により、いわば権利意識に覚醒した「新たな存在」として農民層が萌芽的に胚出されつつある上に農民の異議申し立てチャンネルが変化し、「農村市民」としての意識が成長した。<sup>②</sup> 中岡まり氏は「省・県・郷鎮・村の各レベルにおける選挙指導機構にはそれぞれのレベルの党組織が指導的な立場で参加しており、選挙工作がコントロールの下に行われているのである」と指摘した。<sup>③</sup> 田原史起氏は「全体社会の権力構造を最も根底から規定しているのは、社会の末端を構成する個人々の相互行為であり、日々の平凡な立ち振る舞いである」「現在の“村民自治”建設の試みも、行政村を単位としての自治作用の強化が問題とされており、現代の行政的要請に応えうるだけの凝集力を秘めた行政村を創造しようとする極めて「国家的な」試みに違いない」と強調した<sup>④</sup>。秦暉氏は「中国近年導入された“村級民主”は1970年代末の草の根に発生された農村経済改革と違って、ある程度に国家民主理念を持つエリートに外部から促したものである。もし国家の政治状況が改善されれば、もっと上レベルまでの民主化、国家レベルの民主化さえも実現することが可能であろう。しかし、このような変化の要因は「基層民主(村民自治)」の展開ではなく、国の政治情況によるものある<sup>⑤</sup>」と指摘した。

小稿は、村民委員会の直接選挙改革を中心にし、特に選挙改革のさまざまな現場資料と現地調査の成果を用い、中国農民の新しい政治参加のあり方、内容及びその程度を検討したい。まず、選挙の準備段階を念頭におき、各レベルの行政機関の選挙制度・方法の整備などを詳しく解明し、そこでこの改革の政府主導的性格と慎重性を明らかにする。次に、選挙のプロセスを簡単にまとめ、農民の「自覚参加・自己管理・自立監督」という民主的権利の実態を追って行く。最後にこの改革の遂行にもたらされた影響と問題点を論じたい。もちろん、こ

の小稿で広大な中国の農村直接選挙改革の全貌を描き得ると考えているものではないが、農村直接選挙改革とその実態過程の性格を分析して、変貌する中国農村の権力構造における地方の民主的改革への内実を明らかにしたい。

## I 選挙の準備

### 1. 直接選挙改革の要因

まず農村直接選挙改革が行われている諸要因として次の三つを挙げることができる。

第一は、1978年以降に実施された「家庭生産量請負責任制」に従って、農村の伝統的一元化管理方式が変わってきたことである。1986年までに、全国のほとんどの地域では人民公社と生産大隊が撤廃された。しかし、この「社・隊体制」から「郷・村体制」への転換の8年間、農村社会においては「家庭」を単位とする保守的な「労働体」が形成され、これらの「労働体」はしばしば政府の存在を無視したり、政府の管理を拒否したりした。そして、8年間の改革中に中央政府は農村社会をどう管理するかということにも迷い、より明確かつ有力な指導策が出せず、農村の政府機能はほとんど麻痺した。この一連の変化に伴って、多くの新たな問題が引き起こされた。たとえば、社会治安の悪化、農村財務管理の混乱、幹部<sup>⑧</sup>と群衆の矛盾などがある。地域間の発展状況が不安定になっている広い農村地域において、政府の力によってこれらの矛盾を解決することは非常に困難であると判断され、民主化による自治管理の方式、つまり農民の参加と基層の管理によって解決されると考えられた。

第二は、市場経済の発展が農村のミクロな民主的発展を促したことである。全体的に見ると、農村の市場経済は都市より遅れているが、実現の程度からみると、農村の方が都市より発達していると言われている。農民は経済行為に対する自主権を十分に持ちながら、市場需要と平等交換の経済原理に沿って、自分の経済行動を自由に決めることができる。そのため、家庭を独立した経営単位として、お互いに多元的な経済利益を求め始めている。この独立意識が農村社会に次第に広がることに伴い、農民個人の経済利益や社会利益などの保障に対する要求も強まってきた。そこで、彼らはより民主的な管理手段を試みた。

第三は、村民の居住の集中性という特徴（有無相通・患難相恤・守望相助）が農村の直接民主に客観的な条件を提供しつつあることである。村民の居住場所と働く場所が同一地域であるため、お互いにより密接な関係を保っている上で、“村”という行政単位は相対的に独立し、保守的な性格を持っている。そのため、村の問題はほとんど村の範囲内で解決する習慣が長い間に形成された。こうして、農村地域では村を単位としての“小系統”が自然に形成し、この“小系統”の中で、村のあらゆる公共事業や社会サービスなどの事業は、より直接的に村民の利益に関わっているため、村の管理に対し、村民の間で互いに協商や監督などの手段で解決する習慣がまだ残されている。このような伝統的な考え方と習慣が村落の民主主義の基礎となったのである。

## 2. 法的整備

1978年の「家庭単位生産請負責任制」制度を実施した二年後の1980年末に、広西省の宜州市合寨村の農民は村の治安を維持するために中国初めての農村行政改革を行い、自発的に新しい“基礎権力共同体”（最初、名前はそれぞれであった。例えば治安聯防隊、村主、村管委會、村委會など）<sup>77)</sup>の村委會が設けられた。<sup>78)</sup> その建国後史上初の村委會の最初の役割は、政府協力機関としての治安維持の機能のみを果すことであった。その後、これらの機能は速く農村基層社会の政治、経済、文化などの諸事務へと広がったとともにその村委會の性格も急速に群衆性の自治組織へと転じていった。広西省の改革とほぼ同時に、四川省、河北省の農村でもこのような村委會組織が現れた。1982年末には、全国半分以上の農村地域にはこのような自治組織が存在し、中央政府は同年の第5回全国人民代表大会第5次会議の新憲法改正案でこの地方改革の動きを認め、新憲法に書き加えた。<sup>79)</sup>

1984年、中央政府は正式に直接選挙の法制化作業を始めた。<sup>80)</sup> 1987年11月24日、全国人民代表大会常務委員会の第23次会議では「中華人民共和国村民委員會組織法（試行）」が採択され、そして、11年後の1998年11月4日の第9期全国人民代表大会常務委員会第5回会議で「中華人民共和国村民委員會組織法」（以下「組織法」と称す）が通過した。この法律の規定によれば、農村の村民自治組織の形態とは満18歳以上の選挙権を持つ農民が、直接選挙によって選出した3～7名、3年任期の主任・副主任及び委員に構成される村委會

(第8, 9条)である。村委会は基層大衆の自治組織の性格を有し、農民は村民委員会を通じて自己管理, 自己教育, 自己服務を実現する(第2条)。村委会の政治的機能は主に以下の4点である。①当該村の公共事務の処理, 公共福祉事業を興し, 村民間の矛盾を調停し, 公共秩序および社会治安を維持し, 郷政府へ村民の意見を反映させる(第2条)。②当該村の国有土地とその他の公共の財産を管理し, 村民の生産を組織し, 公共経済を経営する(第4条)。③憲法, 法律および国家の政策を宣伝し, 村民の法定義務の履行を督促し, 公共財産を保護する(第5条)。④共産党と政府の「指導, 支持と援助」を受け, 郷政府の業務に協力する(第3条)。⑤村委会は村民大会あるいは村民代表大会に対して責任を持たねばならない(第10条, 11条), 両会は村規約<sup>10)</sup>を制定する(第16条), 両会は村民委員会の出納簿を監督する(第17条)。これ以外に, 村委会の職責を十分に果たすため, この法律は村委会に加えて, 人民調停委員会・治安維持委員会・公共衛生委員会などの専門委員会の設立を規定した。

「組織法」の最後の条文には, 各省・直轄市・自治区の人民代表大会常務委員会は, 各地の実情に基づいて適切な実施手順や方法のなど地方法規を取り決めてもよいと書かれている。15年来, 直接選挙に関する地方法規は数多く作られたが, 省レベルの法規は基本的に二種類に分けられる。

第一は各省・自治区・直轄市の人民代表大会によって作られた『「組織法」の実施弁法』(試行案を含む)であった。これは「組織法」の解釈法規にあたるもので, ほとんど「組織法」の丸写しである。この中に, 主に各省レベルの政府はどのように「組織法」を実行するかなどの実施方法が書かれている。2001年2月までに, 全国31の省レベル行政単位のうち, 17の省レベル行政区域はこのような法規を正式に制定した。<sup>11)</sup> 例えば, 『海南省実施「中華人民共和國村民委員会組織法」弁法』<sup>12)</sup>はこのような法規である。

第二は各省レベルの人民代表大会あるいは省政府が本地域の具体的情況に基づいて制定した本地区の村委会選挙方法, 規定, 条例などの専門的な地方法規である。これらの地方行政法規の共通的な特徴は省民政庁が具体的な実施方案を提出し, 省政府に報告すると同時に, 省人民代表大会の審議を経て, 正式法規として公布する形である。2001年2月までに, 全国31の省レベル行政単位のうち, 河南, 広西, 重慶, 四川, チベットの五つを除く25の省でこのような地方性法規を制定した。<sup>13)</sup> 例えば, 「吉林省村民委員会選挙弁法」である。<sup>14)</sup>

省の村民自治に関する法規を施行するために、省以下の行政単位でもさまざまな執行規定が制定された。省以下の法規は以下の三種類に分けられる。

第一は地級市<sup>99</sup>レベルの執行規定である。これらの規定は通常市の人民代表大会常務委員会と市政府によって制定され、内容から見ると、多くは村委會の選挙、交替に関するものである。例えば、河北省承德市の人民代表大会常務委員会は1994年1月1日に、新郷市の市長弁公室（市長仕事の協議機関）は1994年7月15日に、蕪湖市政府は1995年12月22日にそれぞれの選挙に関する執行規定、通知を制定した。村務の公開、民主的管理に関する規定も存在する。例えば、福州市政府は1995年1月29日に「村級財務管理に関する暫時規定」を、開封市人民代表大会・政府は1997年4月10日に「村務公開と民主管理の遂行に関する意見」を公布した。以上のような規定や条例などは市の執行法規に属するものである。これらのほとんどは国と省の選挙法を基き、当該地区の実際の状況に合わせて制定されたものと考えられる。現在、全国に地級市（自治州、盟）という行政区域は全部で335個（地区行政公署117個、地級市218個）ある。そのなかで1998年12月の時点で健全な法規、条例を持っている地級市レベル行政区域は70個にも及ばず、全体の20%にしかない。<sup>99</sup>

第二は県（県に当たる市も存在するが、以下一括に県と呼ぶ）レベルの実行法規である。県は中国の複雑な国家組織のなかで最も基層の行政単位であり、「上伝下達」（上からの指示を受けて下へ伝達し、下の意見を上に反映する）という役割を果たしている。中国では県以下の部分は農村部と言われている。県が特別な位置にあるため、ここで制定された執行規定や法規などは中国農村の民主改革にとって大変重要な存在であることが考えられる。なぜなら、県は農村の現実や社会状況や農民の心理などを最も把握できる行政機関であり、独自の財政、司法、立法などの行政能力を持つ機関であるからである。県は現在において、最も多くの法規を持っている行政単位であり、その内容は直接選挙のあらゆる方面に及んでいる。しかも、その存在形態も多種多様であり、質的にもかなり高いと評価されている。内容から見ると、一番多いのは村委會の選挙方法であり、次に村民代表会議規則と村級規範化管理規定で、第三は村民自治モデルの意見と郷鎮政府の村委會への指導規則である。これらの法規や意見などは非常に具体的かつ実効的なものであると認められる。これらの法規のほとんどは県人民代表大会か人民代表大会と政府の共同、あるいは県民政局によっ

て制定される。時には農村で実行されている村民自治、選挙の実例の成功経験を纏めて、法規を作り出すという法規の形成ルートを取っている県も存在している。例えば、吉林省梨樹県の県人民代表大会弁公室と県政府の弁公室が1994年11月15日に公布された「梨樹県村民委員会の第三回改選に関する実施方案」は、このような典型である。このほかにも、四川省彭山県、陝西省華陰市、河北省滦南県の県人民代表大会は、それぞれ村民会議あるいは村民代表会議の「議事会制度」，“議事方法”，“議事規則”などの基本規則を制定した。1998年までに、全国2141個県レベル行政地域（県1696個、県レベルの市445個）のなかで健全な法規や執行規定を持っているのは200個あまりで、総数のわずか10%を占めるに過ぎないという。<sup>18</sup>

第三は、郷（鎮）レベルの執行規定である。郷（鎮）の政府や人民代表大会は中国政治、政権組織の端末ともいわれている。しかし、郷（鎮）は県の派出機関に過ぎないので、自分の財政などの行政能力を持っていないため、ここで制定された法規の実効性は疑われている。各地の郷鎮レベルの法規から見ると、その大半は郷鎮政府により制定されたものであり、それ以外のが郷（鎮）政府と郷（鎮）の党委員会で共同制定されたもの、あるいは郷鎮人民代表大会代表の集中制定されたものである。

郷（鎮）行政単位に制定された執行規定や法規などの内容は大体以下のよう  
な10種類に分けられる。①村委員会の改選に関する法規（湖北省仙桃市通海口鎮）、②健全な村民代表會議制度の設立に関する実施方法（吉林省集安市大路郷）、③村レベル組織建設の強化に関する決定（広東省宝安県坪山鎮）、④村レベル幹部の管理に関する細則（吉林省和竜市東城鎮）、⑤法律を従って村を治めると民主管理に関する試行法規（湖北省京山県雁門口郷）、⑥郷鎮政府の村委員会への指導に関する試行方法（山西省臨猗県臨晋鎮）、⑦郷政府と村委員会との契約した「村民自治協約」に関する協定（福建省上杭県廬豊郷）、⑧村民委員会の郷政府への協助に関する細則（遼寧省大連市得勝鎮）、⑨郷政府の「村規民約」に対する規定（北京市平谷県王辛莊村）、⑩村民小組の長と村民代表の選出及び村委會制度の設立に関する通知（福建省古田県湖濱郷）等々。郷鎮級行政単位の制定される法規のねらいは村委會との関係の緩和と「村委會組織法（試行）」および地方的法規の実行の保障にあると考えられる。1998年までに、全国45,227個の郷（鎮）のなか、規範的な村委會の実施管理細則を

持っているのは10,000個、総数の20%にも達していなかった。<sup>98</sup>

村においても様々な村規民約や村民自治条例などの法規の制定も急いでいる。村規民約と村民自治条例とは各地の村民会議あるいは村民代表会議が県、郷政府の指導下で自分の村の実際状況に基づいて「組織法」および本地域の地方性法規を参照として制定した村の規范文書である。

全体的に見ると、この村規民約と村民自治条例は二種類に分かれる。一つは初級形態の村規民約である。このような村規民約は村民の日常生活の行為規範ともいえる。例えば北京市平谷県王辛荘村の「村規民約“三字経”」はこれに当たるものである。もう一つは高級形態の村民自治条例である。一般的にこのような村民自治条例は総則、经济管理、社会秩序、村民組織、附則の五つに分かれ、少ないものは十条ぐらい、多いものは百条以上にも及ぶ。その内容はほとんど村民の具体的生活に関わっている。農民はこの村民自治条例を“村の憲法”を呼んでいる。例えば吉林省梨樹県梨樹郷の「霍家店村民自治条例」、山東省招遠市の「歐家村村民自治条例」、湖南省臨澧県新安村の「竜鳳村自治条例」等がある。1998年までに、全国92.8万個村委員会のうち、規範な村規民約を持っている村委会は約55万であり、総数の60%に過ぎない。規範な村民自治条例を持っている村委会は18万程度であり、総数の20%にも及ばなかった。<sup>99</sup>

これらの法規から見られるように、この基層選挙改革は強い政府主導的性格と慎重性を示している。

## II 選挙のプロセス

### 1. 選挙の基本的ステップ

候補者を確定するのは選挙の全過程で最も重要なステップである。現在の中国農民は候補者の指名から最後の確定までの全過程に参加する権利を有する。その指名方式は各地域においてさまざまであり、同一の県内でも各村の指名方式は異なっているのが普通である。全国の各省、直轄市、自治区の候補者指名方式に関する規定を見ると、主に選民の連名推薦、村党支部と社団組織の推薦、村民小組あるいは村民代表会議の推薦、選民自薦の四つに分かれる。しかし、前の三種類の推薦方法はほとんど1995年以前に使われた方法であり、現在基

本的に禁止されている。現在、中国政府に選挙モデルとして認められているのは吉林省梨樹県に創造された「海選」<sup>99</sup>である。1994年11月15日に梨樹県政府は「吉林省梨樹県村民委員会第三次換届選挙工作的实施方案」を公表した。中国政府はこの法案をこれまでのもっとも創造性を持つ法規であると、高く評価した上で、迅速にこの経験を全国に普及させた。<sup>99</sup> この「海選」は以下の幾つかの特徴を持っている。

- (1) 選挙の形式が変わった。過去の選挙動員会を破棄し、改めて投票所を設置した。全県2,864の村では、全て投票所を設置した。投票所は選民証のチェック部門、秘密記票部門、代筆部門、投票部門の四つに分けられ、それぞれの部門に専門の選挙委員会メンバーが配属され、選挙過程中的問題を直ちに解決できるように配慮された。これによって、村民はより快速、便利な投票行動を実現することができた。投票所の設置は、より集中的かつ有効な選挙条件を提供した。
- (2) 従来の候補者の選出方法を変えて、有権者が直接に候補者を選べるようになった。有権者は投票用紙の各職務別の空欄に自分の気になる人の名前を記入し、投票する。そして開票後、各職務別で獲得した票数の統計を取り、職務別に決められた選出すべき人数にあたる上位に占める人が候補者になる。主任、副主任の候補者数は選出すべき人数より1人が多く、委員は2~3人多くなるのが必要である。
- (3) 各候補者の施政演説を行い、有権者はこの講演を聴いてから投票する。講演の内容は本人の出馬条件、村を治める方案、村民にどのような行政サービスを提供するなどのことである。講演中に村民から質問することができる。しかし、候補者に対する個人的攻撃は禁じられている。<sup>99</sup>1998年の第四回改選では全県336の村々でこのような講演が行われ、参加者は全部で2,312人、各村平均7人は講演に参加した。<sup>99</sup>
- (4) 選挙を行う。村民は候補者の演説に基づいて投票し、過半数を得たものは当選する。一回目の選挙で各職務別の候補者が決められない場合は、第二次選挙を行う。第二回選挙は選出された上位候補者のみ投票を行う。1998年7月5日の選挙では、全県336村中、1回の選挙を行ったのは141村で、全体の42%を、2回選挙を行う村は195村で、全体の58%を占めた。このような“指名権、確定権、投票権”の“三権合一”の方法は広く

村民の支持を得た。有権者はこの方法がより公平、透明であると評価している。<sup>98)</sup>

「海選」の方式は選民の直接参加権を重視したため、選民の歓迎を得たと同時に政府もこの選挙方式を提唱している。吉林省民政庁の資料によると、1998年7月の全省の第四次選挙では、60%以上の村がこの方式を採用した。それ以外にも、甘肅省では「海選」方式をとっている村は76%に達した。<sup>99)</sup> 湖南省永州市では“海選”をとっている村は60.1%、湘潭市はすでに100%に達した。<sup>100)</sup> 河南省、河北省、山西省などの各省もこの方法を採用している。以降、この「海選」方式が村民委員会の選挙の主流になりつつある。2001年の吉林省の改選は全部「海選」の方式を採用した。<sup>101)</sup>

## 2. 投票の成果

投票行動は選挙過程において、大変重要なポイントである。村民の投票への参加は単に該当政府に対する関心を表すものではなく、該当地域の人々の政治意識や社会意識を反映するものでもある。投票の如何は農民の政治参加の水準を計る上で、主なよりどころともなる。

投票行動は、最終的には投票率の高低に表される。民政部の資料によると、農村部の選挙が実施されてから、ずっと高い投票率を保っている。その投票率は一般的に85%以上であるが、100%に達する場合もかなり存在している。

各市(県)有権者の投票への参加率表-1<sup>102)</sup>

省市(県)別	村の数	有権者数	参加者数	投票率
山西省臨汾市	-	-	-	87.50%
山西省河曲県	301	66,826	57,738	86.40%
浙江省嘉善県	327	-	-	97%以上
河南省武陟県陽城郷	26	14,200	12,922	91%
貴州省黔南県布依族苗族自治州福泉県	-	-	-	90%以上
河南省汝南県	297	539,197	512,237	95%
吉林省梨樹県第3回選挙	336	419,230	387,359	94.30%
吉林省梨樹県第4回選挙	336	518,960	508,581	98%
吉林省梨樹県十家堡鎮九間房村	14選挙組	2116*	2,116	100%
福建省全体半数以上の村	-	-	-	97.30%
福建省莆田県	875	-	-	100%
福建省仙遊県	254*	-	-	100%

各省の市(県)有権者の投票への参加率表-2<sup>⑧</sup>

地域		総人口数	登録した有権者数と総人口数を占める割合		投票総数と登録した有権者数を占める割合	
湖南省	臨豊県	364,777	258,909	70.98%	236,624	91.39%
	双峰県	895,421	560,324	62.58%	506,769	90.44%
	湘潭県	1,089,199	717,396	65.86%	695,656	96.97%
	小計	2,349,397	1,536,629	65.41%	1,439,049	93.65%
福建省	古田県	369,517	241,226	65.28%	197,407	81.83%
	湖里区	40,561	26,396	65.08%	25,544	96.77%
	仙游県	859,580	543,453	63.22%	483,675	89.00%
	小計	1,269,658	811,075	63.88%	706,626	87.12%
吉林省	梨樹県	612,015	442,588	72.32%	428,907	96.91%
	東豊県	285,499	196,716	68.90%	192,421	97.82%
	権甸市	208,171	137,771	66.18%	134,007	97.27%
	小計	1,105,685	777,075	70.28%	755,335	97.20%
合計		4,724,740	3,124,779	66.14%	2,901,010	92.84%

表に示したように村の直接選挙の高い投票率を保つ要因はいくつかが指摘できる。

- (1) 1978年から農村では「家庭単位生産量請負責任制」が実行され、村民は広く解放感を感じ始めた。生産と経営の自主権を握ったことにより、農民の生産への積極性が最大限に引き出され、農民は生産力の拡大と生活水準の向上を目指し始めた。基本的生活需要の問題が解決されたため、彼らは自らの政治的権利を守ろうとする要求が自然に出てきた。以前、経済体制改革の過程においては村の管理混乱の原因で農民の負担が増し、農民の反感を招いたことがあったから、彼らは、村の財務収支状況や、村の幹部が誠心誠意村民のために働いているかどうか、宅地の配分と様々な村の公共事業の実施が公平に実施されたかどうか等の問題に関心を持ち始め、そして、村民を富裕に導ける幹部を選挙で選ぶことも望んでいる。「組織法」の公布は、村民の自治の要求に法律上の保証を与え、農民の政治参加の情熱がさらに引き出されたのである。一般の農民は、誰が国家主席・省長・県長になることよりも、誰が村民委员会主任・副主任・委員になるのが大変重視している。これは彼ら自身の利益と関わっているからである。<sup>⑧</sup>

- (2) 情報化の進展に伴い、農村の人々は外部の情報や社会事情をテレビ、ラ

ジオ、新聞・雑誌などを通じて、速く了解できるようになった。例えば、吉林省 1994 年の農民の選挙参加率は 1988 年より大きく上回った理由の一つは農民がテレビなどの宣伝手段を通じ、別の地域の選挙活動を見る上、「自分も選挙に積極的に参加しなければならないことが覚悟した」という。<sup>90</sup>

- (3) 改革開放以来、少なからぬ農村青壮年が村から出て、大中都市や経済の発達した地域に出稼ぎをし、そこで、新たな政治感覚や文化意識の影響を受け、比較的強い政治参加意識と願望を身につけた。しかし、彼らは所在都市に属する人間ではないため、都市の管理に手を出すことができない。こうして、彼らは村の村委会の改選にあたり、金を出し惜しみせず、選挙のために帰郷する光景が見られた。浙江省温州市永嘉県の統計によると、2000 年 8 月の選挙中に 200 名以上の出稼ぎ村民は飛行機で故郷に帰って、投票した。平陽県の榆洋郷の選挙中、25 枚の委託投票の FAX 文書が届いた。<sup>91</sup> また、吉林梨樹県杏山郷の例や山西省臨汾市榆林鎮の例など似たような例は数多くあった。

- (4) 政府による様々な選挙制度<sup>92</sup>の制定が投票率向上を促した。前述のような諸選挙規定などの制定も村民の多種多様な投票権利と手段を確保した。

このような高い投票率は中国農村の民主改革に動力を注ぎ、農村民意意識が高まると同時に、農村の社会構造も変わりつつある。選挙では有能な人間を村のリーダーにし、同時に不適格者を淘汰する仕組みになっている。統計によると、1 回ごとの村民選挙で約 20%の現役村主任が落選している。例えば、1993 年の山東省の村民選挙では 20%の現役村主任・副主任が落選、26.2%の現役村委会委員が落選している。95 年の遼寧省の村民選挙によると、現役村主任の再選に当選したのは 13,068 人（再選者の 85.9%）で、落選した村主任は 2,143 人（再選者の 14.1%）であった。同じく、現役副主任の再選に当選したのは 5,170 人（再選者の 85.0%）で、落選した副主任は 912 人（再選者の 15.0%）であった。そして、現役村委会委員の再選に当選したのは 41,324（再選者の 94.1%）で、落選者は 2,605 人（再選者の 5.9%）であった。<sup>93</sup>

### 3. 選挙後の政治参加

選挙後の政治参加は農村民主改革の重要な段階であり、選挙後農民の政治参加の質の如何はこの直接選挙改革の成否を示すものである。現在、農村におけ

る村民の政治参加の方式は主に以下の四種類である。

(1) 村民会議

「組織法」第 18 条には、以下のように規定している。「村民会議はその村の 18 歳以上の村民で構成する。村民会議を招集するには、その村の 18 歳以上の村民の過半数が参加するか、もしくはその村の三分の二以上の世帯の代表が参加するものとし、決定には出席者の過半数の賛成を得なければならない。必要なときには、その村に駐在する企業、事業単位および大衆組織の代表を招き村民会議に列席させることができる。」また第 18 条には以下のように規定している。「村民委員会は村民会議に責任を負い、活動を報告する。村民会議は年ごとに村民委員会の活動報告を審議し、村委會メンバーの活動を評価する。村民会議は村委會が招集する。十分の一以上の村民の提案があったときは、村民会議を招集するものとする。」

第 19 条、第 20 条は以下のように規定している。第 19 条「村民の利益にかかわる次の事項については、村委會は村民会議の討議にかけて決定を求め、処理することができる。①郷が統一的に計画する徴収方法、村が保留する徴収料およびその利用。②当該村で公務手当てを受ける人の数および手当ての基準。③村の集団経済から得られる収益の利用。④村営の学校、村が建設する道路など村の公益事業の経費徴収計画。⑤村の集団経済プロジェクトの申請、請負計画および村の公益事業の建設請負計画。⑥村民の経営請負計画。⑦宅地の利用計画。⑧村民会議で討議、決定すべきだと村民会議が見なす、村民の利益にかかわるその他の事項。」第 20 条「村民会議は村民自治規約、規定を制定、改正し、郷・民族郷・鎮の人民政府に報告することができる。村民自治規約、規定、および村民会議もしくは村民代表が討議し決定する事項は、憲法、法律、法規および国の政策に抵触してはならず、村民の人権、民主的権利および合法的財産権を侵害する内容を含んではならない」。以上が「組織法」の村民会議に関する具体的な規定である。これらの規定をみると、村民会議は村の最高権力機関であることが分かる。この村民会議の具体的な権力は主に以下の 2 方面に及んでいる。1 つは、参加程度の高い村民会議は村委會メンバーへの選挙とメンバーの行為への監督を通じて、村の行政機関の廉潔と高効率を保つことができる。2 つ目は、村民会議は村の最高権力機関であるため、村の政策、法規などを決定すること。そのほか、不合理な意見や法規に対する否決権も持っている。

## (2) 村民代表会議

農村部では村民に対する管理のゆるさによって地域の局限性が生じ、村民会議を開くときの村民の招集が困難であること、また農村人口が多いため、政策の決定が難しいこと等の実情があるため、多くの村は「組織法」を実施する際、新しく村民代表会議制度を創立した。現在、全国の80%以上の村はこの村民代表会議制度をとっている。村民は村民代表を選出し、その代表は村の政策決定と村務管理に直接参加する。村民代表は村民に責任を負わなければならない。こうして、村民代表は村民の権利を代行する特殊な村民集落となった。村民代表会議の委員は、開会中に代表の質問や集団審議などの行政手段を使って、村委員会の不合理的な行為を監督し、不合理的な政策を否決することもできる。村民代表は村民5世帯ないし15世帯に1人選出するか、もしくは各村民小組が若干名の代表を選出する。代表は村民あるいは村民小組の利益を代表し、村のあらゆる事務に参加し、審議・管理する。具体的な権利や執行方法などは村民会議とほとんど変わらない。<sup>88</sup>

## (3) 村民議事会

村民議事会は低いレベルの村民代表会議制度と言われている。議事会の代表は一般的に当該村の「徳高望重者」と「刺頭」<sup>89</sup>によって構成される。この構成方式は、各方面の意見を積極的に聞く、または各方面の利益の均衡を保つために採択されたものである。その代表者は選挙、指定あるいは二つ方法を併用して決める。この村民議事会は具体的に村民に責任を負うものではなく、村の諮問機関に当たるものである。村民議事会は討議と協商の原則を強調し、その論議が必ずしも実行されるとは限らない。また、村民議事会は村の政策に対する決定権を持たない。村委會は村民議事会の意見を参考として、独自で村の政策を決定するのである。<sup>90</sup>

## (4) 村務公開

村務公開とは、村の行政の透明度を高めるために、村の政策の形成過程や財務状況などを村民に公開することである。村民は公開された内容から村委會の業績を判断し、選挙を通じて村委會を監督し、村の管理に参加する。現在、全国の大部分の地域では、村務公開が村民の政治参加の一環として遂行され、村民と村幹部との関係改善の有効的な方法とも認められている。

この村務公開制度は、農民の「組織法」を実施する過程中的の新たな創造であ

る。1989年5月14日に、河北省深城県の党委員会と県政府は、深城鎮の村務公開の成功経験を全県に押し広めた同時に、「全県農村で“八公開、一参与、一監督”の実行に関する決定」を公布し、正式的に村務公開制度を確定した。「八公開」とは、①計画出産優遇、処罰公開。②宅地配分公開。③村の財務管理公開。④生産資源の配分公開。⑤新しい村の公益工程項目公開。⑥村企業の雇用制度公開。⑦経済契約の制度公開。⑧幹部の責任目標公開である。「一参与」とは、村民の村の管理や決策への参加を奨励することである。「一監督」とは、村民の村民委員会への監督を奨励することである。

この河北省の経験は迅速に中央政府に認められ、1990年12月13日中央政府は「全国の村レベル組織建設工作の会議紀要」を公布し、「村務公開の程度をもっと深化し、村民の村民委員会への監督を受けるよう」を強調した。1994年12月8日、民政部は「全国農村村民自治モデル活動の指導綱要」を公布し、「村務公開制度と村民監督制度を確立し、民主監督を着実に実行するよう」「村民自治モデル活動の目標と任務」として要求した。この時期から、村務公開制度が正式に全国に普及された。1996年1月から、河北省全省では「六公開」「五規範」「一滿意」などの制度がひろく実行された。<sup>98</sup> 1996年7月までに、河北省全省では、99.53%の村は村務公開を実施し、そのうち、60%以上が順調に行われたものであるという。<sup>99</sup> 1997年2月27日に河南省も「全省農村でさらに村務公開、民主管理の遂行に関する意見」を公布し、村務公開制度を正式に確定した。現在、全国のほとんどの地域でもこの村務公開制度が順調に遂行されている。この村務公開は、中国農村の民主監督、民主管理の程度を示しているのもであると、高く評価されている。

### Ⅲ 直接選挙の積極的な意味と問題点

#### 1. 直接選挙の積極的な意味

直接選挙が実施されることによって農民が過去の伝統的な経済モデルと硬直した政治理念から解放され、生産への積極性が最大限に引き出された。

吉林省民政庁の資料によると、村民委員会の直接選挙を実行してから、より多くの有能な村幹部が選出された。これらの当選した村幹部の最大の特徴は、過去の「村の何のことも幹部一人で勝手に決める」というやり方を放棄し、

「自分は村民により選出された者であるから、かならず、村民に服務する」<sup>90</sup> という責任感を持つようになったことである。これらの幹部は、何よりも、村民の利益を優先的に考えていると村民に高く評価されている。<sup>91</sup> これらの幹部が責任感を持って村民を率いて、村の経済発展に力を尽くした結果、いくつかの地域では経済繁栄が導かれた。例えば、吉林省通化市二道江区では、1996年3月に新当選した9名の村主任のうち、6名は自営業者であった。この6人は当選後、自分の経営している柳の枝の編物技術を村民に公開した結果、この村は、有名な柳編の里になり、経済力は一躍吉林省の先頭に立つようになった。<sup>92</sup> 同じく吉林省梨樹県霍家店村では、当選した村主任は有名な養豚の“専業戸”<sup>93</sup> であった。彼は当選してから、自分の専業特長を発揮して、村民に自分の豊かな経営経験を教えた上、村民を率いて豚を養った結果、養豚事業は全村の支柱事業として発展させられた。四平市のある幹部は、霍家店村の村務を視察したとき「民主から公平が生じ、生産力も生じることだ」と、評価した。<sup>94</sup>

同じ梨樹県では、1988年から1995年までに、全県の農村に対する公益事業への投資は1億2,289万人民元で、労働力2,500万人/日を投入して23,560個の河川を整備し、合計7,500平方メートルの工程量を完成した。そして、農地120万ムー（1ムーは6.667アール）を改造し、村民から集めた資金1,589万人民元で校舎5万5,090平方メートルを建て、養老院30カ所を改造した。そのほかに、700万元を集め、労働力5万7,120人/日を投入し、村営道路183本（合計928キロ）を建設した。これも村民の直接選挙によって「自分の村」という積極的意識が発揮された成果として評価された。

2000年末までに、中国の村委會は合計731,659個で、その委員は3,150,432人であり、農村の有権者人口は6億人以上が存在している。<sup>95</sup> 村委會は村民による自己管理、自己教育、自己奉仕の基層自治組織になり、委員はその村の公共の事業と公益事業を担当し、民間トラブルの解決、社会治安の維持、郷鎮政府と行政上の協力などの重要な役割を果たしている。村委會メンバーは選挙中に民主化の潮流の洗礼を受け、農村基層も民主的管理の試練を受けている。この直接選挙によって、政府の行動の透明度や村民の個人的権力が増大した。中国は民主の伝統に欠ける国であり、この全国範囲の民主改革は中国において草根の民主主義意識を育てはじめた。

## 2. 直接選挙の問題点

中国農村地域の直接選挙はすでに15年を経て、成熟化の道を辿っている。しかし、周知のように中国は深い一元化的政治文化の伝統が存在しつづけるため、この改革中に様々な問題が現れた。纏めて見れば、三つのポイントに集中している。第一の中央政府レベル（民政部）においては「兩委関係」<sup>100</sup>に矛盾が生じることが問題視されている。第二の省政府においては地方政府（郷、鎮）の直接選挙に政治手段で干渉することに不安を持っている。第三の県レベル政府は農村選挙中の家族問題、不正選挙（賄賂、招待、脅迫等）など問題の発生を危惧している。これらの問題は2001年6月の筆者の現地調査で分かった。これらの問題を含んでここで選挙の問題点を論じてみよう。

### (1) 選挙の普及の不徹底性

村民自治の基本的な内容は、「民主選挙」「民主決策」「民主管理」「民主監督」である。その中に、基本の基本は、民主的 direct election である。現在、一部の地域では、村幹部と村民は直接選挙に対して疑問を持っており、直接選挙と村民自治制度を拒否している一方実行しても消極的である。そして、村民の選挙に対する認識の低さによって、選挙中に家族問題や不正選挙などの問題がしばしば起こっている。

現在、全国では、村民自治モデル村やモデル県などの地域が存在しているが、これを注意しなければならない。資料によると、現在、全国2,000あまりの県（市）の中で、村民自治モデル県はわずか59個である。<sup>101</sup>もし、中国民政部の計画、即ち一つの省・市・自治区に1~2の自治モデル県、各県に2~3の自治モデル郷、各郷に2~3の村民自治モデル村を設けるというプランから推算すれば、全国70万あまりの村民委員会の中で、村民自治モデル活動を展開する村民委員会の数は30万を超えることはない。山西省臨汾市の状況から、次のことも実証できるのである。同市は26の郷（鎮）を管轄しているが、村民自治モデル活動を行っている郷（鎮）は三つしかない。26の郷（鎮）には319の村委会有すが、120の村民委員会しか村民自治活動を行ってない。<sup>102</sup>このように推算すれば、全国では、1/3足らずの村委会有しか村民自治モデル活動を行っていないことが分かる。そして、この政府に定められたモデルの基準はただ選挙が矛盾なく順調に終わらせられるケースであるため、その実態にも疑問視されている。

全国の選挙の実施過程からみると、村委會委員と村民の選挙活動に対する意識の低さという問題も注目されている。ある地域では、村民選挙が行われても、村委會委員と村民は「組織法」に対する理解が不十分であるため、昔と変わらず、村委會委員は依然として“長官意識”“強迫命令式”で村民を管理し、村民も相変わらず自分は「官」に管理されているという、従来の“従順”意識を持っている。村民が村委會委員に服従し、村委會委員が農民を管理するのは、至極当たり前のことと両方に考えられている。村委會委員は、このような古い意識を持っているだけでなく、常に自分を郷政府と党支部の政策執行者であると見なしており、活動への主体性と責任感を欠けている（拙稿『吉林省西部農村の意識落後対社區經濟的影響』参照）。こうすると、選挙が真剣に行われず、規則通り進まない。村規民約や自治章程は、県・郷政府から丸写ししたもので、実行の用意もない。「村民自治」は、基本的にスローガンにとどまり、選挙がただ上からの「任務」として行われている。吉林省洮南市那金郷向陽山村 2001年3月の改選は農民の投票拒否によって現在でも行われていない、その理由は「選挙なら党支部書記も直接選挙する、そうしないと、選挙に参加しない」である。このケースから見ると、農民の選挙に対する知識不足と法の意識低下などが明らかになる。2001年6月に訪問した吉林省洮南市呼力吐モンゴル民族郷の党支部書記は「やっと、選挙を終わらせた、こんな辛い仕事が私は初めてだよ」と語った。

中国農村の家族伝統の深い地域と治安混乱の地域では、家族勢力・「地方悪勢力」によって、選挙が干渉され、権力が独占されるケースもかなり存在している。例えば、家族間の争いが多発して深刻な事態に陥っている一部の地域では、村委會の委員あるいは村民代表は、往々にして有力な家族によって把持されがちであり、彼らの当選者としての意味を失っている。彼らは全体村民の意見を代表するものではなく、家族の利益の代弁者となっている。こうなると、村委會は、全村の村民の利益を考えない、ある特定な小集団ばかりに服務する特権グループに变身してしまう。このような家族集団や悪勢力に権力が把持された村では、村民の管理権や監督権など一切の権力が奪われていると言われていた。同じ吉林省洮南市の五棵樹村では、2001年3月の改選にあたり、候補者の一人は都市のヤクザを雇い、村民の一戸一戸に脅迫と買収の手段で票を強要したこともあった。このような地域では、当選のため不正な賄賂や招待な

どのが横行しているという。このようなことが発生する原因は、村民の選挙、自治に対する無理解にある。農民は自分の手の中にある権利をどのように行使すべきかよく理解していないのである。

## (2) 選挙の不均衡性

統計によると、1991年全国30省の約1,178の県には「組織法」が実施された。<sup>54</sup>しかし、各地の実際の状況を見ると、かなり不均衡であることが分かる。村委会はその運営状況から3種類に分けられる。第1は、運営状況の良好な状態にある村委会で、総数の20%を占めている。第2は、中間状態にある村委会で、総数の60%を占めている。第3は、不良な状態にある村委会で、総数の20%を占めている。<sup>55</sup>河南省の1992年の統計によれば、同省では47,538の村民委員会があり、うち良好あるいは比較的良好なものが20%、中間状態のものが60%、不良な状態のものは全体の15~20%で、これは貧困地区の占める比率がやや高かった。<sup>56</sup>湖北省の実行情況を見ると、1991年湖北省委組織部の当省の10県22郷(鎮)の544村に対し抜き取り検査を行った結果、運営状況の良好な村民委員会は198個で総数の36.4%、中間のものが270個で49.6%、よくない村が76個で14%を占めていた。また、地域ごとに運営状況の遅れている村の比率も違う。たとえば、平野地区で後進状態にある村は村総数の7%を占め、丘陵地区では15%、山岳地帯22%を占めている。<sup>57</sup>福建省には12,737の村民委員会があり、1991年の統計では、運営の良好なものは39.5%、中間状態のものは54.1%で、よくないものは6.4%であった。<sup>58</sup>これらの数字をみると、村民委員会の運営状態は、いずれも中間状態にあるものが多く、両端のものは少ない。また、経済の発展している地域では良好なものが多く、経済の遅れている地域では良好なものは少ないということが分かる。現在、このような新たな統計がないが、調査した吉林省西部では、ほぼ同様であることが分かった。

全体的に見ると、運営状況の良い村民委員会は、村委会組織法に基づいて直接選挙を実施し、村委会委員を選出しているだけでなく、広く村民代表会議制度を樹立し、村規民約や村民自治章程をしっかりと制定している。村民と村委会委員との契約の程度も高く、国家任務の達成も良好で様々なもめごとや矛盾も少ない。村の公共事業(水利施設、学校等)もかなり順調に進められている。たとえば、山西省古交市は梭峪郷の選挙後、一人当たりの平均収入が3年

で3倍に増加した。黒竜江省依蘭県江湾鎮沿江村は新村委會の指導で1年間“貧困村”から“文明村”に転身した。<sup>65</sup> 中間状態の村は、組織機構はほとんど健全であるにもかかわらず、村委會委員は能力や責任感が足らず、村民の参政意識も低い。このような村では、選挙活動や自治活動などが常に受動的な状態に陥っている。運営状況の悪い村は、制度や参加意識、村委會委員の能力の面など、いずれの方面を見ても混乱状態にある。河南省齊川県の資料によると、全県267村で運営状況がやや良好な村は107個で、総数の40.0%、基本的に自治機能を発揮できない村は124個で、総数の46.5%、全然自治機能を発揮できない村は、36個で、総数の13.5%を占めている。この県の村に共通した特徴は、管理の混乱、制度の欠如、経済力の低下、村委會委員と村民の緊張関係等がある。<sup>66</sup> 以上のような運営状況の相異は、中国農村の村民自治活動の発展がかなり不均衡であることを示している。

### (3) 村民委員会と党支部、郷(鎮)政府との関係の不明瞭性。

「組織法」の第3条では、「中国共産党は農村の末端組織においては中国共産党規約にしたがって活動し、指導的核心としての役割を果たす。また、憲法と法律に則って、村民が自治活動を展開し、民主的権利を直接行使することを支持し、保障する。」第4条では、「郷、民族郷、鎮の人民政府は村民委員会の活動に指導、支持及び援助を与えるが、法的に村民の自治の範囲に属する事項には干渉してはならない。村民委員会は郷、民族郷、鎮の人民政府の活動に協力する。」とそれぞれに規定している。しかし、村委會は、自治組織であるにもかかわらず、その特定の組織としての地理的、経済的、社会的な特徴を持つため、郷(鎮)政府と緊密な関係を維持しなければならない。こうした両者の間に様々な矛盾が起こるのは避けられない。吉林省民政庁官員が指摘されたように農村選挙の難航する原因は郷(鎮)政府による選挙の阻害である。現在、ある農村地域では、郷(鎮)政府が指名や派遣という方法で村委會メンバーを直接に「名指す」或いは郷政府が方法を変えて農民を動員し、村委會委員を免職することも指摘された。例えば、2000年6月18日、江蘇省淮安市淮陰区王營鎮政府は村の合併の理由で王莊村の村民委員会主任を免職した。しかし、主任はこれを「組織法」違反の理由で鎮政府を法廷に告訴し、結局、主任の勝訴で事件が終わった。<sup>67</sup> その理由は、農村の直接選挙が鎮政府の伝統的利益を直接脅かしたからであると考えられる。そして、村委會は「村規民約」を制定する

とき、郷（鎮）政府からの強制的な行政指令を受け入れるように求められ、こうして、村の規約は村民利益の代表ではなく、郷（鎮）政府の意思決定に変身してしまう。一方、ある村では「組織法」を利用して、郷（鎮）政府からの税金の徴収などを拒否することもあった。

現在、直接選挙実践が行われる15年間の複雑かつ難解な問題は農村の党支部と村民委員会との関係であると言われ、両者の関係が注目されている。中国は1949年建国以来、ずっと党の“一元化指導体制”を堅持し続け、党の絶対指導の伝統認識が根深く幹部、国民の中に形成された。特に、農村地域では、党支部書記の地位は一切の権力の上にあるのが常識として村民に認められている。今年8月の現地調査中のアンケートの“あなたの村の最高権力機関とは”という質問に対して、100%の回答者は党支部書記であると答えた。また、1987年の「村民委員会組織法（試行）」には、党と村委会との関係に関する規定はなかった。にもかかわらず、多くの省は、例えば、河北省・遼寧省・新疆ウイグル自治区などでは、村委会は「中国共産党の指導の下で、憲法・法律の範囲内で」活動すると規定し、山西省も「村民委員会は中国共産党の農村基層組織の指導を受け入れる」と規定している。このような「官」「民」ともの「組織法」に対する理解の混乱を背景とし、「組織法」の実施の15年間、地方では、党支部と村委会との権限に関するトラブルが続発した。ある地域では、村民代表会議の審議する提案は「まず党支部の討議を経て、改めて村民代表会議の審議で決定する」<sup>98</sup>と、あるいは「通常は村委会が当該村の計画案を提出し、党支部の合意を経て、そして、村民代表会議の討論にかけ、実施に移す」<sup>99</sup>と、明確に規定されているのである。このため、もし党支部が議案に同意しなければ、村民代表会議は議事を進められないのである。また、ある地域では、村民代表、村委会委員は厳密な手続きの選挙を経て選ばれるものではなく、党支部の指名による、いわゆる「名指し」「差し向け」である。<sup>100</sup> この「権限範囲の不確定」により、党と村民委員会、村民との間で対立・葛藤が生じるのは、避けられないことになった。「農村の多くでは、依然として党組織、とくに党書記が、“言えばそれで決まり”で、村内事務の決定権は党の書記によって掌握されている」。<sup>101</sup> ある村では、また「何でも党書記一人で勝手に決める習慣があり」ということが変わっていない状態である。「党組織と村民自治組織の協調は実践のなかでの解決を待たねばならない問題であった」。<sup>102</sup> 現在、村民に直

接選出され、村民代表としての村委会主任の役割が次第に弱くなっている。このまま進めると、農村直接選挙の意味がなくなる恐れがあると考えられる。中央政府は現在もこの問題を注目している。2001年2月22日雲南省昆明市で民政部は「从“为民做主”到“让民做主”的轉變—关于如何解决“两委”矛盾的一次座談」という専門会議を開いた。そこで主に農村選挙後の村民委員会と党支部の関係を討議した。様々な解決方法が出された（例えば“一肩挑”両委権力を一人に集中する）が、一党政権の存在する限り、この問題を解決するのは難しい。

村民委員会組織の新たな基層組織としての地位や運営方法は、中国の政権体制の下で、時間をかけて詳しく検討する必要があると思う。

## 終わりに

中国農村の直接選挙制度改革は15年の実績を積んだ。この15年の進展には多くの困難・戸惑いが存在したが、一定の優れた成果を得ることもできた。中国のような民主化伝統を持たない国において、村民の教育水準が遅れているにもかかわらず、基本的な民主主義政治が実施できたことは画期的な出来事である。

これに関しては、中国国内と外国の多くの政治学者・社会学者の中で様々な議論がなされた。その議論は大きく2種類に分けられる。その一、これが中国政治改革のよい信号であり、必ずより高いレベルの行政単位に遂行できるという楽観的な指摘である。その二、これがただの党と政府の制限内の“形式的な民主”であり、これ以上の拡大の可能性はかなり低いという悲観的な判断である。しかし、現実はずしもこれらのような考えに沿って進むものではないと思う。

本小稿ではこの改革がどこまで拡大できるかあるいはどの程度まで実行できるかの問題を分析するのではなく、この改革が、中国の巨大的な農業社会の思想意識基盤をどのように変わるかという問題に注目したい。前述のように今回の直接選挙改革は中央政府から地方政府まで一步一步慎重に遂行してきたものであり、その性質は1970年代の自覚的農村経済改革と全く違う展開が見せられている。遡ってみると、この15年の改革を1997年までの「順調期」と1997

年から現在までの「困難期」の二段階に分けることができる。1987年から1995年までの8年間には選挙がほとんど政府と党のコントロールの下で実行され、農民自身も選挙に対する知識が少ないため、選挙が順調に進められた。この十年間、党と政府は農民の自立で選挙を行うように真剣に努力し、農民の民主意識が次第に成長してきた。1995年から現在までの6年間にはより民主的な選挙方法が採られ、党と政府は選挙を手放しつつある。<sup>95</sup>しかし、この政府権利の撤退に伴って、中国農村社会に固有な矛盾や葛藤などが選挙活動を通じて顕在化してきた。そこで、村の各利益集団が選挙を巡って自分の集団あるいは家族のため争う結果、選挙の進められない村もかなり存在している。この時期は、まさに中国農村直接選挙改革の「困難期」である。しかし、これは選挙改革の成果とも認めなければならない、なぜかという点、このような変化は農民の民主意識、法意識の成長であると考えられるからである。農民は伝統的な農民戦争と農民蜂起という闘争方式をこれから捨てられる。中国農民の思想意識について、五・四新文化運動期の主な代表者である陳独秀は戊戌変法、ついで辛亥革命までに中国の変革の動きがすべて失敗したのはなぜかという点を問い、それはいくら制度が変わっても、民衆の自覚が欠如している、つまり、中国の民衆は自らを独立した主体として自覚することができないからであると指摘した。しかし、今回の改革の前提は、農村部の経済改革の成功と農村市場経済体制の確立にあったのである。20年来の農村経済改革の深化によって、農民の自主的な経済意識と経済地位が次第に強まってきた。この経済的な独立意識の成長によって、農民は遅れている政治体制を改革し、新たな政権管理体制を確立することを求め始めた。そして、今回の改革の特徴は政府が農民の民主能力を訓練すると同時に上からも積極的に改革の遂行を呼びかけている。中国の市場経済化改革はもう巻き戻すことができないといわれているように、この民主的な改革も一段と進むことだと確信できる。

中国ではこのようなことわざがある。「解鈴還要系鈴人」(トラの首に鈴をつけた当人こそその鈴を取り外すことのできる人だ)。民衆の自覚が存在し、党と政府がこの動きを認めるとともに、農村の直接選挙改革は一段と進んでいくと考えられる。

- (1) カーターセンターの村民委員会選挙レポート参照。http://www.cartercenter.org/。
- (2) 天兒慧・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9月22-23頁。
- (3) 同上注52頁。
- (4) 田原史起「村落自治の構造分析」『中国研究月報』2001年5月号16頁；「村落自治と村民自治—伝統的権力構造からアプローチ」菱田雅晴・天兒慧編『深層の中国社会—農村と地方の構造的変動』114頁。
- (5) 秦暉「税费改革, 村民自治与強幹弱支: 歴史的経験与現実的選択」民政部基層政權和社区建設司・カーターセンター編『村民自治与中国農村社会發展國際檢討会學術論文集』2001年9月 227頁。
- (6) 中国農村では村の責任者を幹部と称す習慣がある。本稿も村民委員会主任を幹部と称す。
- (7) 改革後の現地の農村基層組織である。研究者によりこの名前が与えられた。
- (8) 徐勇「最早的村委会誕生追記—探訪村民自治的発源地—広西省宜州合寨村」『炎黄春秋』2000年第9期 34頁。
- (9) 白鋼「中国農村村民自治法制建設評議」『中国社会科学』1998年第3期 90頁。
- (10) 王振耀編『中国農村村民委員会制度』中国社会科学出版社 1996年 11~16頁。
- (11) 村に制定された規制やルールなどのものであり、法律的拘束力はなく、村民が自ら自覚的に守るものである。
- (12) 前掲白鋼論文90頁。 http://www.chinarural.org/ 中国村民自治情報ネットワーク 「村級民主建設地方立法情況統計」白鋼氏の統計では1998年までに29の省レベル行政区域はこのような法規を制定した。しかし、中国村民自治情報ネットワークの統計では2001年2月8日までに、17の省レベル行政区域がこのような法規を制定した。後者の数字は草案ではなく、正式な法規と考えられる。
- (13) 2001年1月11日海南省省第二屆人民代表大会常務委員会第十八回會議に採択された。
- (14) 前掲 中国村民自治情報ネットワーク。2001年11月「重慶市村民委員選挙弁法」が制定された。
- (15) 2000年11月24日吉林省第九屆人民代表大会常務委員会第二十回會議に採択された。
- (16) 地級市とは省と県の中間行政組織であり、人民公社時代に設置された省の派出機構(地区行政公署と呼ぶ)である。現在、ほとんどの地域では地区が取り消され、市に変わった。このような市と市の下にある県との間が行政管轄関係を持っている。
- (17) 前掲白鋼論文90~92頁。
- (18) 同上注。
- (19) 同上注。
- (20) 同上注。
- (21) 東北方言では“大”を“海”と呼ぶ。“大選挙”という意味である。また、「海選」は、選挙過程中の候補者指名の範囲の広さと予備選挙で候補者を決めること指す。
- (22) 「“海選”模式在實踐中發展」(吉林省民政庁)『城鄉基層政權建設工作<簡報>』第11期 民政部基層政權和社区建設司編 1998年9月22日 12頁。
- (23) 『吉林省村民委員会選挙工作必読』吉林省民政庁編(内部資料) 2000年12月 123頁。
- (24) 前掲『城鄉基層政權建設工作<簡報>』5頁。
- (25) 同上注。
- (26) 甘肅省民政庁編『甘肅省村民委員会第二次換屆選挙情況總結』 1996年7月10日 14頁。
- (27) 湖南省民政庁編『湖南省第三次村民委員会換屆選挙情況總結』 1997年10月9頁。
- (28) 2001年10月吉林省民政庁の村民委員会選挙に関する統計による。
- (29) 中共臨汾市人民代表大会, 市政府『認真實施「村委員会組織法」, 實行村民推選農村民主政治建

- 設』1992年5月2-5頁；山西省河曲縣政府『10万農民的民主實踐—我們是怎樣開展自治活動的』1991年12月10頁；浙江省嘉善縣人民政府『開展村民自治示範工作情況報告』1991年12月4頁；武陟縣陽城鄉政府『健全自治制度，提高自治水平』1992年10月3-5頁；福泉縣人民政府『福泉縣開展村民自治示範工作的情況』1992年11月4-7頁；汝南縣人民政府『開展村民自治，促進社會進步』1992年11月6-9頁；民政部基層政權和社區建設司『城鄉基層政權建設工作・簡報』1998年9月22日「“海選”模式在實踐中發展」，「梨樹縣村民委員會第四次換屆選舉工作方案」，「梨樹縣村民委員會選舉弁法」8-11頁；福建省民政厅『加強農村基層民主自治建設，實現黨領導農民當家做主目標』1991年12月10-13頁；注：2116\*とは2,802人の有権者のうち、登録された有権者の数である。254\*とは仙遊県全部の302村うちの254村である。この表は1998年以前のデータで筆者より作成したものである。
- 00) <http://www.chinarural.org/> 中国村民自治情報ネットワーク 劉喜堂「三省九縣村委会選舉數據分析及項目評估專家意見」1999年6月。
- 01) 菱田雅晴氏は「市場化」と「農村市民社会」という要因を指摘したが、現実では必ずしもそうではないと思う。農民の積極的参加の原因はここで主に自分の利益を守るためであると考えられる。
- 02) 吉林省民政厅政權処編『村民自治必読』1994年85頁。
- 03) 「千金一票—温州千名農民乘飛機回家選村官」『中国社会報』2000年8月16日第1891期。
- 04) 財務審查制度，外出選民登録制度と書簡投票制度，秘密投票制度，移動投票箱制度，他人代理投票制度，各戸代表投票制度，女性と少数民族有権者参政權の保護制度，選舉公正性への監督制度などの選舉管理制度など。
- 05) 民政部基層政權司農村処編『中国農村村民委員會換屆選舉制度—中国農村村民自治報告』1997年21頁。
- 06) 民政部基層政權司農村処編『中国農村村民代表會議制度』中国社会出版社1995年4月69頁。
- 07) 徳高望重とは人望の厚い人を指す；刺頭とは文句の持ち主をさす。
- 08) 前掲『中国農村村民代表會議制度』73頁。
- 09) 尹文儒『推行村務“六公開”，深化農村第二步改革』1997年1月6日15頁。
- 40) 王振耀・劉喜堂『建立村民代表會議，推行村務公開應該作為今後一個時期農村的根本政治工作—關於河北省推行村務公開情況的調查』1996年11月9頁。
- 41) 『吉林省實施「村民委員會組織法」開展村民自治活動的報告』1998年9月10-13頁。
- 42) 同上注。
- 43) 同上注。
- 44) 專業戸とは専らに一つ事業に勢力を注いで成果を獲た人を指す。中国改革開放後よく使われた言葉。
- 45) 吉林省民政厅『吉林省實施「村委会組織法」開展村民自治活動的情況報告』1998年12月13頁 原文：民主出公道；民主出生產力。
- 46) <http://www.chinarural.org/> 中国村民自治情報ネットワーク。
- 47) 村民委員會と村党委員會（党支部）との關係を指す。
- 48) 前掲中国村民自治情報ネットワーク。
- 49) 李守経・邱馨『中国農村社会基層組織体系研究』中国農業出版社1994年123頁。
- 50) 民政部基層政權司農村処編『村民自治示範講習班試用教材』中国社会出版社1991年11月113頁。
- 51) 穆朝慶編『村級組織管理学』中原農民出版社1991年8月106-107頁。
- 52) 河南省民政厅編『河南省村民委員會組織法貫徹情況的匯報』1991年4月11頁。
- 53) 民政部農村社会調查チーム「完善中的農村双層經營管理体制—274調查綜述」『中国農村經濟』1992年第6期24-27頁。

- 54) 福建省民政庁編『加強農村基層民主自治建設，實現党領導農民当家做主目標』1991年 2-4頁。
- 55) 余維良「関与開展村民自治示範活動的幾個問題」『实践与思考』中国社会科学出版社 1992年 23頁。
- 56) 茶白亮 張華「村級政權組織的弱化及其原因分析」『社会学与社会調查』1990年第4期 58頁。
- 57) 王群「村主任把鎮政府告上法廷」『鄉鎮論壇』 2001年5期 6頁。
- 58) 秀山土家族自治县人民政府『我們是怎樣抓示範村建設的』1991年 5頁。
- 59) 屯里鎮人民政府『我們是怎樣指導村民自治的』1991年6頁。
- 60) 今回調査した吉林省西部農村では、党支部から直接選挙を干渉する例がなかった。
- 61) 徐勇『中国農村村民自治』華中師範大学出版社 1997年 211頁。
- 62) 同上注 213頁。
- 63) 中岡まり氏は「省・県・鄉鎮・村の各レベルにおける選挙指導機構にはそれぞれのレベルの党組織が指導的な立場で参加しており、選挙工作がコントロールの下に行われているのである」と指摘したが、現実の状況は必ずしもそうではないと現地の調査で分かった。