

村民自治と農村政治

広西壮族自治区宜州市屏南郷合寨村の事例を中心に

唐 燕 霞

はじめに

1. 改革前中国農村の政治構造
2. 人民公社の解体と村民自治の誕生
3. 村民自治の発展
4. 村民自治と農村の権力構造の変容

おわりに

はじめに

1978年党の三中全会以来、中国共産党は活動の中心を経済建設に移行し、農村から改革のスタートを切った。生産請負制の実施、人民公社の廃止、郷鎮基層政権と村民委員会の設立に伴って、中国の農村は大きな変化を遂げている。農村において生産請負制を実施して以来、農村の利益構造が大きく変化し、それに伴い村民自治が農村で急速に普及されるようになった。1990年代以降、村民の直接選挙と自治を中心内容とする中国農村の政治改革と発展は学界で注目され、研究のスポットとなった。ここ数年来、村民自治に対する研究が蓄積され、主として政治学、社会学、政治経済学などの研究アプローチから農村の村民自治制度の構造、村民自治制度運用のルールや手続き、問題点と対策などについて研究がなされた。代表的な先行研究は徐勇『中国農村村民自治』、于建嵘『岳村政治』と呉毅『村治変遷中的權威與秩序——20世紀川東双村的表達』、王仲田・詹成付『郷政村治——中国村民自治的調查與思考』、張厚安・徐勇・項繼權等『中国農村村級治理——22箇村的調查與思考』などがある。

本稿はこれらの先行研究を踏まえながら、国家と社会の関係性の視点から改革が農村の政治権力構造にどのような影響を与えたかについて、広西壮族自治区宜州市屏南郷合寨村の事例を中心に考察する。

1. 改革前中国農村の政治構造

中国は伝統的な農業社会である。伝統社会において、農村の統治は国家権力と社会の自

治権という二つの側面が含まれている。異なる歴史時期において、農村統治における権力の配置と運営は異なっている。王朝が更迭する初期において、農村社会を迅速かつ有効的にコントロールするために、国家の行政権力は農村の基層社会まで浸透し、国家権力がすべてを統治する形をとっており、秦の「郷里制」は典型的な例である。国家が平常事態に入るにつれて、農村の自治組織の機能が強化され、国家は行政権を上まで撤回し、農村社会に対して間接管理を行い、農村の自治権が強化されるようになった。たとえば宋から明清までの「保甲制」はそれにあたる。農村社会はこの二種類の権力の相互作用の下で統治を実現するのである¹。費孝通はそれを「双軌政治」と呼んでいる²。

中国が近代化の過程に入ると、伝統社会の利益共同体は国家行政権力に侵食され、費孝通が言う「単軌政治」の構図が出来上がった。特に1949年中華人民共和国が樹立されてから、史上初の大規模な「国家建設」(state-making)と「民族形成」(nation building)の過程が発生した。この過程において、多くの人の国家との関係が根本的に改造され、中国において「全体社会」の枠組みが形成された³。この究極な国家建設の過程は共産党の統一的な国家の確立の理想から生まれたのである。つまり、中華人民共和国が樹立してから、中国共産党が最も希求したのは何よりも国民党の下では統一できなかった分裂国家の再編である。それは地方主義への極端な反発として現れ、国家統合としての強力な中央集権体制の構築を希求した。そこには伝統的な「治国、平天下」という政治理念、つまり国家の安定的統一を志向する伝統的政治秩序意識が貫かれている。そこで登場したのが「単位」社会の支配構造である。すなわち、都市住民を各「単位」に、農民を人民公社に組織し、さらにそれぞれの「単位」を行政等級に区分し、上から下まであらゆる統治機関及び生産単位に共産党委員会を組織し、共産党による一元的支配を実現したものである。

このように、中国共産党は希少資源を動員するため、高度な中央集権国家を作り上げた。都市部において「単位」体制をとり、都市住民を「単位」に組織することを通じて、国民を統治することを実現する。農村社会において、人民公社を作り、農民を集団農業に従事させることによって、農民への統治を実現する。人民公社は統一的指導、段階ごとに管理する制度をとっている。人民公社の管理機構は公社管理委員会、管理区(あるいは生産大隊)、生産隊の三つのレベルに分かれている。管理区(あるいは生産大隊)は工農商学兵を管理し、経済採算をする単位であり、赤字黒字などは人民公社が統一的に責任をとる。生産隊は労働を組織する基本的な単位である。それと同時に、中共中央と国務院は国家が農村における食糧、商業、財政、銀行などの部門の基層機構を人民公社に下放し、業務上は上級主管部門の指導を受けている。

1975年の憲法では人民公社を次のように規定した。「農村の人民公社は政社合一の組織である。現段階における農村の人民公社の集団所有制経済は基本的に三レベルの所有、隊を基礎とする制度を実施する。すなわち、生産隊を基本的採算単位とし、公社、生産大隊と生産隊の三レベルの所有を実施する。人民公社の集団経済の発展と絶対的優勢を保証す

る条件下で、人民公社の社員は少量の自留地と家庭副業に営み、牧区の社員は少量の自留畜を所有することができる」（憲法第7条）。このような人民公社は経済機能を持っていると同時に、社会的機能と政治的機能も備えている。農民は人民公社に束縛され、統一的な労働と分配に義務付けられていた。

人民公社の政治的機能では基層党組織のネットワークが重要である。まず、各人民公社には基層党組織が設置され、その下に総支部、支部がそれぞれ設置されている。各支部から選ばれた党支部書記は、人民公社の党委員会の成員となる。党委員会書記が人民公社における最高位の政治幹部である。このような党組織のヒエラルヒーを通じて、党の政策や方針を末端の組織まで貫くことが可能になったのである。1956年以降1970年代の中頃までの政治優先の時代には「党委一元指導体制」が敷かれ、党委員会の影響力が非常に強かった。

上述したように、1958年農村において人民公社を設置してから、行政権威の農村社会への浸透は極限に発展した。人民公社は新しい基層政権の組織形態として、ほぼすべての生産、経営、居住と移転の活動を国家行政に集中した。「政社合一」、「三級所有、隊を基礎とする」社会生産組織の枠組みの下で、人民公社は国家行政権威内部において実施する行政制御体制を郷村生活のあらゆる領域に浸透させ、郷村活動のすべての内容を政治化させ、さらに行政権威の制約を受けさせるようにした。このように、国家は人民公社制度を通じて農村社会に対する統治を実現したのである。

2. 人民公社の解体と村民自治の誕生

(1) 最初の村民委員会の誕生

1977年安徽省小崗村からスタートした生産請負制の実施は人民公社体制に大きなインパクトを与えた。生産請負制の下では、農民は家庭を単位として農業生産に従事するため、人民公社は農民を組織して統一的に労働することができなくなり、したがって人民公社の経済機能が排除された。政治的機能と経済的機能を統一した人民公社の崩壊に伴い、生産大隊と生産隊も行政権威を失い、次第に形骸化され、人民公社から転換した郷鎮の政権は農民の生産経営活動を組織し、管理する基礎が失い、調整制御する能力が下降したため、農村基層社会の治安、公共事業などは無政府状態に陥った。一方、生産請負制の実施によって、農民は家庭を単位として土地の使用権を獲得し、農産物の一部は国家に上納し、一部を集団に納付した後、すべて個人のものになるので、個人の利益志向が急速に台頭した。農村社会において有効な管理体制が整っていないため、一部の農民は急速に富裕になりたい心境の下で、農村社会は混乱に陥り、集団所有の財産が流出し、農村の治安が著しく悪化した。

最初の村民委員会はこのような農村の混乱状況から誕生した農民の自治組織である。村民委員会は1980年1月に広西壮族自治区宜山県（現在は宜州市）屏南郷果地屯（現在は合

寨村)で最初に誕生した。2006年8月に筆者は合寨村で当時の当事者にインタビュー調査を行った。当事者の話によると、1979年農村で生産請負制の改革を行って以来、土地は家庭を単位として配分したので、屯内の集団業務を管理する人がいなくなり、賭博やケンカが多発し、一部の農民は山林を乱伐し、土地の流出を引き起こした。また、果地屯は辺境な山地にあり、宜山、羅城と忻城三県の境目に位置するので、流動人口が多く、状況が複雑で、牛や家畜の盗難事件が多発し、治安が悪化した。このような状況は農民の生活に大きな影響を与えたため、村の党支部書記蒙宝亮は生産隊隊長と相談し、何らかの形をとってこのような状況を制止しようとした。1980年1月1日、生産隊隊長の家で党员会議を開き、村規民約を制定し、教育を主とし、経済制裁を行い、違法した人に対して罰金をするという原則の下で、15条の村規民約を制定した。1月8日に村民大会を招集し、村規民約を通過した。当時112世帯の世帯主がサインし、拇印を押した。また、蒙成順、蒙光新、蒙国倫3名の村幹部を推挙し、村民委員会を設立した。村民委員会が設立されてから、治安連防を行った。つまり、5戸(世帯)を一つの組とし、隣の村と連携しながら、村の治安維持をしていた(「五戸連保」)。その結果村の治安が次第に改善した。果地屯で村規民約を執行し、効果が表れたので、周辺の自然村も果地屯のやり方を真似して村民委員会を設立し、村規民約を制定した。

果地屯が1980年1月に制定した村規民約は新中国が建国以来最初の村民自治の文献である。しかし、この文献は保存されていなかった。保存されていた最初の文献は隣の果作屯が1980年7月14日に制定した「村規民約」と「封山公約」である。この「村規民約」と「封山公約」は合わせて15条あり、主な内容は「賭博を厳禁し、私宅、村の中でカジノを開いてはならない。違反した者は罰金10元」、「窃盗をしてはならない。違反した者は件数に応じて賠償金を倍以上支給し、さらに罰金5元とする。状況がひどい者については、上級に処理を仰ぐ」、「林や樹木を窃盗してはならない。違反した者は百斤ごとに罰金15元とする」⁴などがある。

上述したように、広西宜州市合寨村で誕生した村民委員会は村民自治の草分けである。村民委員会の設立から村規民約の制定まですべて農民の自発的な行為であり、村民委員会の幹部も村の戸代表の選挙によって選ばれたので、まさに民主的自治の現れである。しかも村規民約を制定し、法律をもって村人の行動を規定、管理する。当時の村規民約は罰則を主とし、治安維持を主な目的としていたため、まだ不完全なものにすぎないが、しかしこのような考え方は「法治」という民主的な思想の現れであり、注目に値する。

(2) 人民公社の廃止と村民委員会の普及

農民の自発的な行為によって誕生した村民委員会は各レベルの党委員会政府に重視され、高く評価された。当時の宜山県政府は合寨村に支持を示し、また各地が合寨村の経験を参照して村民委員会を設立するよう積極的に推進した。1982年4月に宜山県は321の村民委員会を設立した。1981年後半、当時の全国人民代表大会常務委員会副委員長であった彭真

の指導の下で、中央政府は調査団を派遣し、調査研究後合寨村のやり方を高く評価した。1982年憲法を修正する際、村民委員会という組織を憲法に盛り込んだ。その後、全国で徐々に村民委員会を設立するようになった⁵。

また、全国各地で村民委員会を設立することは国家の政策推進の結果である。1979年農村で生産請負制を実施してから、農地は各家庭に配分したため、農民の自主権が拡大し、権利意識も増強したため、人民公社の「政社合一」体制は改革に適応できなくなり、「政社分設」が余儀なくされてきた。1980年4月、四川省広漢県向陽公社は全国で最初の郷政府を改めて設立した。「政社分設」を実施した後、広漢県は郷党委員会、郷政府を別々に設立し、元の人民公社、生産大隊、生産隊を廃止した。郷以下は村を設立し、全村の社員大会で村長を民主的に選挙し、郷政府が下達した任務を完成し、日常的な行政事務や民事紛糾を処理するが、生産については管理しない。広漢県は農村管理体制改革の中で、農村の基層幹部の任命制を大胆に排除し、民主的な選挙制と招聘制を実施した⁶。

「政社分設」の改革の推進に伴って、中央政府は地方レベルの自治や村民委員会の設立について多くの法規や規定を公表した。前述の1982年の憲法ははじめて村民委員会を基層の大衆的自治組織と規定した。さらに、1983年10月12日中国共産党中央、国務院は『政社分設を実施し、郷政府を設立するに関する通達』を公布した。通達は村民委員会について以下のように規定した。

村民委員会は「基層の大衆的自治組織であり、住民の居住状況に応じて設立するべきである。村民委員会は当該村の公共事業と公益事業を積極的に処理し、郷人民政府に協力して当該村の行政事業と生産建設事業を行う。村民委員会の主任、副主任と委員は村民の選挙によって選ばれる。各地は郷を建設する中で当地の状況に応じて村民委員会の活動規約を制定し、全国の経験を総括する上で、全国統一の村民委員会組織条例を制定する。一部の自然村を単位として農業合作社などの経済実体を設立した地域は、当地の大衆が二つの機構、一つの組織ということを通じて、経済組織と村民委員会の機能を兼務することをやりたければ、その試行を許可することができる。」この通達は全国範囲内で村民委員会の設立を促進した。しかし、この通達は村民委員会の自治という特徴を重視する一方、強い「行政」の色彩を帯びている。これは当時及びその後の村民自治に大きな影響を与えた⁷。その後、村民委員会は全国で普遍的に設立され、1985年に全国は100万あまりの村民委員会を設立した。さらに、1987年第6回全国人民代表大会第23回会議では『村民委員会組織法（試行）』が可決された。これによって、村民自治は法律の軌道に乗せた。

3. 村民自治の発展

村民自治とは、村レベルの公共事業が法に基づいて自治することを意味する。その定義については多種多様であるが、現在は以下の定義が定説になりつつある。つまり、村民自治は四つの側面を含むものとする。すなわち、第一は、民主的選挙である。つまり、直接

選挙のことである。第二は、民主的決議である。法律法規に基づいて、農村において村民会議あるいは村民代表会議を設立し、村民の利益に関わる重大事項や村民が共通して関心を持つ問題について検討し、多数決に基づいて決定を行うことである。第三は、民主的管理である。村民自治組織と村民は自分達が作った規則制度に基づいて村の事業について管轄し、規範化した管理を行うことである。第四は、民主的監督である。村民が村務公開欄、村民会議あるいは村民代表会議などの形を通じて、村民委員会の活動と村民委員会の委員に対して監督し、評価することである。以下は、2006年8月に広西壮族自治区宜州市屏南郷合寨村で実施したインタビュー調査の記録と現地で入手した資料に基づいて合寨村の村民自治の実施状況を考察する。

(1) 合寨村村民自治の実施状況

1980年合寨村が全国で先駆けて村民自治を実施して以来、26年間不断に探究し、自治の制度を徐々に完備してきた。主として、村民会議制度、村民代表会議制度、村民代表連絡戸制度、村財務管理制度、村務公開制度、村務民主決議制度、村務民主公聴会制度、村務公開民主管理活動考課制度、村幹部の仕事を民主的に評価する制度、及び党委員会と村民委員会による両委員会連合会議制度がある。村民自治の特徴は「小票箱、小人大、小憲法、小紀委」という四つの小に凝集している。

1) 「小票箱」

「小票箱」の役割を發揮し、民主的選挙の制度を完備し、村民の選挙権を保障する。26年前、村民委員会は無記名投票の方式を通じて「最初の村民委員会」を誕生させてから、「小票箱」を通して村の幹部を選ぶことは現在まで続いている。村民委員会主任の任期は3年である。第1回の選挙は法律的根拠がないため、村民の自発的な行動により行ったため、選挙管理委員会は設けていなかった。候補者は当時の生産隊長6人が協議して決定し、その後村民代表会議において選挙を行った。候補者の人数はそれぞれの職に応じて差額選挙を行うのではなく、村民委員会の委員総数5人を1人上回るという形で差額選挙を行った。つまり、最初に6人の候補者を選び、投票数の多寡に応じて主任、副主任と委員を決定するのである。

「村民委員会組織法」が公表して以来、候補者の決定や選挙方法は徐々に規範化されてきた。現在の選挙では、まず選挙管理委員会を組織し、選挙の有権者登録を行う。それから村民代表と村民小組長の差額選挙を行う。次に村民によって候補者を推薦し、村民代表会議において投票し、正式の候補者を決める。最後に村の有権者によって無記名投票を行う。有権者のうち仕事、勉強などの理由で村に戻れない人に関しては、委任投票を行うことができる。選挙はすべて差額選挙である。

2005年宜州市の村民委員会の選挙では、党委員会との兼任の原則を強化し、条件の整った現任の党支部書記は村民委員会の選挙活動に参加し、村民委員会の主任に当選されない人は新しい党支部書記に推薦されないと規定した。こうして、宜州市の兼任比率が上昇し

た。2005年、210名の主任のうち、171人が党支部書記を兼任し、「一肩挑」の比率は81.4%に上り、前回より31%上昇した。「両委」委員の兼任は535人で、51.9%を占める⁸。

2) 「小人大」

民主的決議は村務公開を行い、民主的管理を行うことの基礎である。合寨村は1982年から「村民議事会」を設立した。委員は村民代表によって名望のある郷や村の幹部を担当したことがある人や、党员の中で参政する能力の高い人及び現職幹部からなる。「議事会」は「両委」（党委員会、村民委員会）に協力し村の重要活動や重大事項の検討と決議に参加する。村の重要事項は「議事会」で検討し、決議案を提出してから、村民会議で議決した後村民委員会に執行してもらう（民主的決議の手続きは図1を参照）。「議事会」は四半期ごとに一回開き、特別な事情がある場合、臨時に招集する。この「議事会」は25年間続いており、村民達はそれを「小人大」と称している。それは現在の「村民代表会議」にあたる。

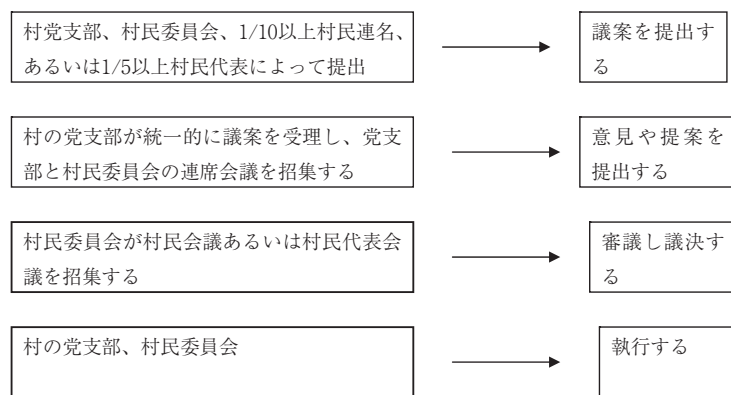


図1 民主的決議の手続き

出所：合寨村の公開欄の資料より作成、これは2006年8月の実地調査によるものである。

「小人大」は合寨村において村民委員会や党委員会の案に対して異議を唱えることができ、民主的決議の役割を果たしている。例えば、2003年村の集団営林場は管理の不備によって「伐採ばかりして植林をしない」という現象が起きた。そこで村の村民委員会と党委員会は案を提出し、営林場を売却し、それによって得た収入を各屯に配分し道路工事に用いる。この案は「小人大」の会議で検討するとき、多くの代表は反対した。彼らは、営林場は集団財産であり、一時的な困難や目前の利益によってそれを放棄してはならないと主張した。また、彼らは次のように提案した。つまり、営林場の使用権を村民委員会に戻し、専門スタッフによって管理し、営林場をもっと大きな収益をさせ、村の人に長期的な利益を享受させる。最終的に村民委員会と党委員会の意見は「小人大」によって否決され、「小人大」の提案が採決された。現在においても1850畝の営林場は毎年村に10万元あまりの収入をもたらしている⁹。

3) 「小憲法」

1980年強盗を防止し、治安を維持し、大衆の利益を保護し、自主的な管理を実現するため、村民会議では「村規民約」が制定された。「村規民約」は規範性、制約性が弱いため、予期した効果を果たせなかった。そこで、1990年合寨村は国家の法律・法規に基づいて、村の具体的な状況に合わせて、社会治安、村の風俗慣習、「計画生育」（いわゆる一人っ子政策）、財務管理などの6つの面において「合寨村村民自治規約」を制定した。村人はそれを合寨村の「小憲法」と称している。

「小憲法」は大衆の参与権を保障した。村の党支部と村民委員会は幹部と大衆の双方の監督と制約を重視している。幹部の監督について、三つの監督約束を作った。すなわち、第一は、幹部の管理を厳格化し、大衆ができることは、幹部は必ず率先してやること。第二は、党内の民主的監督を厳格化し、幹部が「小憲法」を違反する兆しが発見されたら、即時に党内民主的会議を開き、教育を行い、兆しを萌芽の段階において消滅させる。第三は、大衆の監督を自主的に受入、12の屯において意見箱を設けて、大衆の意見が多い幹部に対して、軽い者は村民代表会議で自己検討を行い、重い者は村民が法に基づいて職務を罷免する。

村の幹部の監督を強化すると同時に、三つの方法によって大衆の自己監督を強化する。第一に、責任監督を実施し、村の幹部が責任範囲を決め、党員が村民代表と連携し、村民代表は農家と連携する方法をとって、幹部、党員と代表が連携し、代表と農家が責任を共同負担し、利益を享受する。第二に、検査評価監督を行い、市の「五好」村党支部の創造活動と連動し、「十星文明戸」の評価活動を行った。現在村には78%の家庭は「十星文明戸」に達した。第三に、賞罰監督を厳格化する。村民委員会の規定によれば、どんな人が「小憲法」を違反しても、一律にラジオで暴露する。良いこと良い人、及び「十星文明戸」の家庭に対してある程度の物質的奨励を与える。

大衆が村の状況を知るために、村民委員会は毎年村民代表専門課題会議を1、2回開き、各規則制度を不断に完備し、制度をもって幹部と村民の行為を規範し、村民は手続きに基づいて村民委員会の帳簿を閲覧することができる。幹部は村民の質問に対して事実に基づいた回答をしなければならない。それと同時に大衆が関心をもっているスポット、難点、敏感な問題及び村の重大建設プロジェクトについて定期的に村民に公開する。村民委員会は事務室所在地に公開欄を設置する以外に、大衆の監督を利するために各自然屯において「明白壁」を設置し、担当幹部は大衆に解釈し、諮問に応じる¹⁰。

4) 「小紀委」

村民の監督権を保障するために、1980年村は党員幹部、村民代表から4名を選んで「民主的理財組」を組織した。四半期ごとに村の財務に対して審査し、非合理的な支出があれば会計を拒否することができる。それから収支を逐次帳簿に登録し、村民組に配布し、また公開欄やラジオを通して公開する。1998年国家の政策が公布してから、合寨村の村務公

開と民主的管理は規範化した軌道に乗せ、村の大小財務は「民主的理財組」の審査を通じて、村民の信頼を得た。その他、合寨村は12人からなる村級事務監査役会と7人からなる集団経済監査組を組織した。前述した二つの組と一つの会は村民が関心をもっている敏感な問題に対して全方位的な監督を行い、村の「小紀委」となった。

民主的財務管理において、合寨村は暗黙なルールがある。つまり、村の党支部書記、村民委員会の主任は金銭にタッチしなく、1人の党支部委員が日常的な支出を管理し、500元以上の支出については村の「兩委」が検討し決定する。重大な支出や投資プロジェクトは村民代表大会を通じて議決しなければならない。理財組は四半期ごとに村の収支状況に対して全面的な検査と審査を行う。村級事務監査役会の職責は、一つは村民代表大会が審議し議決した事務に対して実施状況を監督し、二つ目は幹部の職責の履行、廉潔自律に対して監督することである。半年ごとに幹部の道徳、能力、勤務、成績、廉潔の5つの面において評価する¹¹。

(2) 村務公開と民主的監督

合寨村は村民の監督を保障するために、村務公開制度を制定した。まず公開の内容を具体化した。合寨村の村務公開の内容は四種類に分けられる。すなわち、財務公開、村民自治事務公開、上級政府部門に協力して処理する政府事務公開と村民意見とフィードバック状況の公開である。財務公開は村務公開の重点であり、年度の財務計画、各種収入、各種支出、各項目の財産、債権債務、収益分配と農民負担など金銭にかかわるすべての内容及ぶ。表1は調査時点合寨村が公開した2006年の財務計画であり、表2は2006年第一四半期の収支状況である。その他に、公開欄には合寨村の債務債権状況やプロジェクト投資計画などが公開されている。村民自治事務公開は村の集団経済プロジェクトの請負方案、村の公益福利事業建設、村幹部の年度活動目標、活動スケジュールと民主的評価方案、土地の請負経営方案と土地の流動転売状況、村幹部の手当て及び村民の社会保険などの状況が含まれる。政務公開は、人口と計画出産、宅基地の審査、土地収用の補償、救済物質と最低生活保障金の給付、生活保護、合作医療、教育補助金、水利工事の興し、農村税费改革、国家の貧困扶助開発プロジェクトなどである。

表1 2006年財務収支計画 (単位：元)

| 総収入 | 金額 | 総支出 | 金額 |
|--------------|---------|---------------|--------|
| 一、請負・賃貸と上納収入 | 30000 | 一、生産建設用支出 | 40000 |
| 二、資金寄せ集め | 40000 | 二、公益福利支出 | 2000 |
| 三、上級政府補助金 | 353800 | 三、村組幹部の手当て | 9600 |
| 四、2005年繰越金 | 1523.69 | 四、管理費支出 | 15400 |
| | | 五、上級政府補助金専用支出 | 353800 |
| | | 六、その他の支出 | 3000 |

出所：合寨村の公開欄の資料より作成、これは2006年8月の実地調査によるものである。

表2 第一四半期財務収支状況 (単位:元)

| | | | |
|-----------|---------|----------|---------|
| 前四半期残高 | | 1523.69 | |
| 収入項目 | 金額 | 支出項目 | 金額 |
| 村の集団経済の収入 | 3705.00 | 新聞雑誌代 | 42.00 |
| 上級政府からの補助 | 1585.00 | 電話代 | 30.00 |
| その他 | 500.00 | 水・電気代 | 90.00 |
| | | 会議補助 | 676.50 |
| | | 公務活動接待費 | 1385.00 |
| | | 正・副組長補助金 | 190.00 |
| | | 本四半期支出 | 2413.50 |
| 本四半期収入 | 7313.69 | 本四半期残高 | 4900.19 |

出所:合寨村の公開欄の資料より作成、これは2006年8月の実地調査によるものである。

また、公開の手続き、時間と場所を規範化し、農民の参与権を保障する。公開の手続きは、まず村民委員会が草案を可及的、全面的に事実に即して作り、公開内容を提出してから、村民代表あるいは監督組、民主的理財組が審査し、公開内容に対して補充をする。最後に公開内容に対する村民の意見と提案を募る(図2を参照)。公開の時間は内容に応じて決める。原則として固定内容は長期的に公開し、経常的な内容は四半期ごとに公開し、臨時的な重大事項は随時公開する。公開の場所は村民委員会の所在地で公開欄を設置する以外に、村民委員会から遠く離れて人口密度が高い自然屯において公開場所を設けて、公開の柔軟性を確保する。

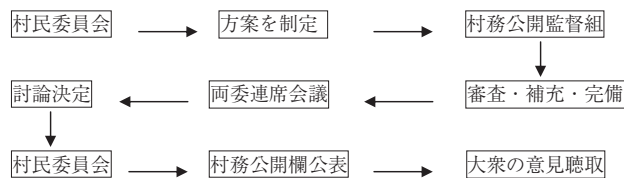


図2 村務公開フローチャート

出所:合寨村の公開欄の資料より作成、これは2006年8月の実地調査によるものである。

4. 村民自治と農村の権力構造の変容

第1節で述べたように、人民公社時代において、人民公社の党委員会と生産大隊の党支部は各地域の指導と意思決定機関であり、すべての重大事項は党組織によって決定される。経済資源の分配において、人民公社は上から下まで経済資源をコントロールするため、生産隊と生産大隊の幹部の報酬や福利はすべて公社党委員会が決定し、生産隊と生産大隊は

社員の生存資源の分配権を掌握しているため、上から下までの全面的な依存関係が生まれた。したがって、人民公社時代の農村社会は高度集中な組織と管理体制がとられ、農村社会は国家の完全支配の下に置かれていた。

このような国家が農村社会に対する全面的な支配構造は改革によって弛緩されつつある。特に1980年代の初めに広西壮族自治区宜州市合寨村において村民委員会の自治組織の誕生は、従来の「単軌政治」（上から下への行政統制）に新しい風を吹き込み、社会の自治権の復権が見られるようになった。1980年、人民公社が解体され、農村の基層組織が混乱と無秩序な「権力真空」状態に陥った時、農民達は自発的に組織し、自分達が信頼できる人を選んで自ら公共財の管理をするようになった。つまり、上からの統制力が弱まった時、下からの自治能力が自然発生的に強化するようになる。これは伝統的な中国社会の政治構造の表れである。人民公社時代において上からの行政統治があまりにも強力なものであったため、自治を形成する土壌が奪われていたのである。改革以降、国家権力が農村の基層社会から撤退した後、伝統的な自治が再び遡上し、新しい形として村落の自治を実現したのである。合寨村が実施した「五戸連保」は伝統の村落社会における互助精神の現れであり、宋代の「保甲制」を彷彿させるであろう。北宋の王安石の改革時（1070年代）に「保甲制」が導入されていた。10戸を1保、5保を1大保、10大保を1都保として一単位（保甲）とし、成人男子が2人以上いる戸から一人ずつ兵士を出す。保甲内で治安維持を行なわせ、犯罪者が出た場合は連帯責任とする。連帯責任・相互監視のもと、犯罪防止、報告、逮捕、農民流入規制など治安維持の役割を果たすとともに、相互扶助への機能も期待された。合寨村の「五戸連保」制度は治安維持のために導入された点においては「保甲制」と多くの共通点を見出すことができる。

しかし、村民自治の進展に伴って、農民達の自発的な自治組織としての村民委員会が行政の推進によって公的な制度と認められ、中国の農村部において広範囲に導入されるようになった。それ以降の進展から見れば、村民自治のあり方が大きく変化したのである。中国政府はどのように村民選挙や村民自治を推進したのか。この問題を回答するために、いま一度合寨村の村民自治の発展過程を振り返ってみよう。前述したように、広西壮族自治区に最初に誕生した村民委員会は人民公社が解体した後農村の「権力真空」状態において自然発生的に生まれたのである。その後政府がそれを憲法に盛り組み、公式な組織として農村部に大いに推進し、「村民委員会組織法」を正式に制定するようになった。この過程から政府が村民自治を提唱することは、人民公社解体以降の国家権力の後退から、農村社会の再統合をより低コストで実現しようとする意図が秘められている。つまり、農民達の自治によって、村落社会の自己統治能力が高められ、国家権力や党の影響力が次第に弱まる事が予想される。その弱まりつつある国家権力や党の影響力を再び農村社会に浸透させるために、政府は農村社会の自律性をある程度認めた上で、政府の力によって村民自治を推進したのである。これは現行の「村民委員会組織法」や村民委員会の活動状況から読み

取ることができる。

まず、「村民委員会組織法」の第2条は、「村民委員会は村民の自己管理、自己教育、自己サービスの基層群衆の自治組織であり、民主的選挙、民主的決議、民主的管理と民主的監督を行う」としながら、「村民委員会は村の公共事業と公益事業を行い、住民間の争いの調停、社会治安の維持に協力し、人民政府に村民の意見、要求を反映し、建設的な意見を提出する」と規定した。この条項から明らかなように、村民委員会は基層大衆の自治組織としながら、国家行政によって本来負担すべきと考えられる社会基盤の整備や社会福祉事業も村民自治の内容に含まれる。つまり、村民の集団所有の土地や企業の管理、小学校や道路の建設・管理、公益事業の実施、住民間の争いの調停、衛生や治安の維持などといった様々な住民の日常生活に関わる事務やこれらの実施に要する経費の負担金徴収も行っており、実質的には政府機関のような役割を担っている。また、自治活動の状況から見れば、国家政策の遂行、例えば計画出産なども組み入れることにより、自治組織は事実上行政組織の末端としての機能も担わせていた。したがって、現在の中国の村民委員会による自治は完全な自律性の高い自治ではなく、行政主導の下での自治組織にすぎない。

さらに、近年村民自治に対する党の指導が強化されるようになった。2002年7月14日に中国共産党中央辦公庁と國務院辦公庁が共同で「村民委員会の改選選挙をさらに改善せよ」という通達を公布した。この通達は、「党は農村の基層組織において指導的中核としての役割を十分発揮しなければならない」という前提の下で、「村党支部の指導グループのメンバーは所定の手続きに基づいて村民委員会委員の候補者に推挙し、選挙を通じて村民委員会委員を兼任することを提唱する。党員が法定の手続きに基づいて村民小組の長や村民代表に当選することを提唱する。推薦した党支部書記の候補者はまず村民委員会の選挙に参加し、大衆の認可を得た後、党支部書記の正式な候補者に推薦することを提唱する。村民委員会の主任に当選できなかった場合は党支部書記の候補者に推薦しない。村民委員会の中の党員は党内選挙を通じて村党支部委員を兼任することを提唱する」と規定した。この通達を受けて、多くの地域では党支部書記と村民委員会主任の兼任を提唱するようになった。調査した合寨村が所在する宜州市も例外ではない。2005年の兼任率は8割を超えた。

このことは都市部の国有企業改革と社区建設の経緯と共通するところが大きい¹²。国有企業改革は基本的に政府と企業の分離を目指す方向で進められていたが、時には党の権威の強化という動きに切り替わったりしていた。また、都市部では社区居民委員会の自治を唱える改革が1990年代以降進められてきたが、2004年11月23日に民政部が提出した「城市居民委員会組織法」改正案は、社区党组织を指導的中核と位置付ける内容を新たに明記している。以上のことから明らかなように、国有企業改革で株式会社におけるコーポレート・ガバナンスの確立を目指して導入された新三会（株主総会、取締役会、監査役会）制度、村民による自治を目指して進められた村民委員会の建設、住民自治による社区居民委員会の建設、こうした自立的民主的方向で改革が進められると同時に、党の指導的役割を再び

強調するようになる動きも顕著になっている。それは中国の政治制度と深く関わっているからである。つまり、共産党を中心としたガバナンスの構造が基本的には変わっていないのである。

しかしながら、共産党を中心としたガバナンスの構造が基本的に変わっていないと言っても、政府主導の下で進められた村民自治の発展によって、農村社会の政治権力構造は変化しつつあると言える。すなわち、人民公社時代の一元的政治権力構造から二元的構造へと変化した。政府が農村社会に対する統治のあり方に変化が見られるようになった。つまり、従来の国家権力の農村社会への浸透を通じて農村社会を直接統治する方法から、農村社会に一定の自律性を認めた上で国家政策の貫徹や行政指導を行うように転換したのである。村務や政務の実施にあたって、それらをいかに行うかについては、村落内の合意形成に委ね、すなわち村民委員会の主導の下で推し進めているのである。これは従来の一方的な動員方式と一線を画している。他方、村民自治の進展に伴って、村民会議や村民代表会議など村民の意見を直接反映できるような制度的枠組が作られ、下からの意見表出のチャンネルが出来上がるようになり、村民による自己管理が保証されることになる。前述した合寨村において村民代表会議が村民委員会や党委員会の案を否決した事例は、まさに規範化しつつある村民自治のルールの下で実現可能な村民による民主的決議の現われである。

さらに、村民自治の実施が農村地域の社会的安定や経済的發展に一定の効果を発揮していると言える。村務公開を実施した結果、幹部の公費乱用が減少し、それに伴う農民負担も軽減された。村の財務計画や収支状況を公表することによって、村民の監督がより良く実現することができ、村の財源がより良い方向へ運用することができるようになる。例えば、合寨村では村務公開と民主的管理を実施した結果、村の集団経済が著しく発展した。2004年村の桑園面積は800畝あまりで、サトウキビの面積は600畝あまりで、村の集団経済の収入は3.4万元に達し、農民の一人当たり収入は2432元になり、歴史的突破を実現した。また、労務輸出によって得られた収入（郵便局から受け取った送金）は毎年30万元に達している。豊かになった合寨村は公共・公益事業の建設に力を入れた。近年、100万元を投入し老人活動センター、五保新村と村民委員会事務棟を建て、道路5.8キロ、橋23本、水利工事や用水路13条6500メートルを興した¹³。村務公開の内容から見れば、村の公共・公益事業は、費用を自己調達しなければならない。そこで集団経済を拡大することは村民委员会主任の究極な努力目標となり、主任が村民に実利を提供できない場合は村の幹部に対する村民の離心や幹部との対立を招くことも免れない。さらに再び主任に当選することもできなくなる。

おわりに

以上述べてきたように、1980年代以降の村民自治の進展によって、中国の農村社会の政治権力構造が変容した。つまり、従来の国家権力の単一的な支配構造から二元的権力構造

へと変わった。村民自治は政府の上から下への積極的推進の下で行われ、時には党組織の指導権を強化する傾向が見られる。しかし、同時に村民自治は農村内部からの権力配置のあり方に対する変革の要求の現われである。農村で生産請負制を実施した後、人民公社が解体し、農民は経済的自由を獲得するようになった。農村における公共事務などは農民達が自ら管理する必要が出てきた。そこで生まれたのが村民委員会という自治組織である。村民による直接選挙は村の権力資源の配置方式を変更させ、村の幹部は従来の上級機関の任命ではなく、村民の無記名投票により選ばれるようになった。また、村民代表会議などによって村民の村の重大事項に対する発言権が付与され、村民の合意によって村の公共事業の意思決定が行われるようになった。これら一連の変化は改革後の農村社会の下からの自己管理能力が高められ、農村社会の自律性が拡大されることになる。つまり、国家権力の後退によって社会の空間が次第に拡大する方向に向かっている。今後は「小政府、大社会」（小さな政府、大きな社会）という政策の下で、新しい国家と社会の運営メカニズムが生まれてくるであろう。

注

- 1) 徐勇『中国農村村民自治』華中師範大学出版社、1997年、22頁。
- 2) 費孝通『費孝通文集』天津人民出版社、1988年、125頁。
- 3) 郭于平・孫立平「訴苦：一種農民国家観念形成的仲介機制」羅沛霖等編『当代中国農村の社会生活』中国社会科学出版社、2005年、21頁。
- 4) 徐勇『鄉村治理與中国政治』中国社会科学出版社、2003年、8-9頁。
- 5) 詳細なデータは現地調査で入手した資料（楊榮来「宜州村民自治実践」2006年4月24日）に依拠している。
- 6) 趙秀玲『村民自治通論』中国社会科学出版社、2004年、37頁。
- 7) 趙秀玲 前掲書、38-39頁。
- 8) 詳細なデータは現地調査で入手した資料（宜州市村務公開民主管理工作領導小組「突出重点、全面推進、不斷深化村務公開民主管理工作」2006年5月）に依拠している。「一肩挑」とは、村民委員会の主任と党支部書記が一人で兼任することを指す。
- 9) 現地調査で入手した資料（宜州市屏南郷合寨村党支部、村民委員会「村務公開聚民心、民主管理促發展」2005年3月23日）に依拠している。
- 10) 同上。
- 11) 同上。
- 12) この点についての詳細は、拙著「住民自治と社区建設 南京市鎮金四村社区居民委员会の事例を通して」宇野重昭・鹿錫俊編著『中国における共同体の再編と内発的自治の試み 江蘇省における実地調査から』国際書院、2005年、147-150頁を参照されたい。
- 13) 詳細なデータは現地調査で入手した資料（宜州市屏南郷合寨村党支部、村民委員会「村務公開聚民心、民主管理促發展」2005年3月23日）に依拠している。

参考文献

- 費孝通『費孝通文集』天津人民出版社、1988年
- 郭于平・孫立平「訴苦：一種農民国家觀念形成的仲介機制」羅沛霖等編『当代中国農村的社会生活』中国社会科学出版社、2005年
- 郭正林『中国農村權力構造』中国社会科学出版社、2005年
- 菱田雅晴『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
- 沈延生「中国郷治的回顧與展望」『戰略與管理』2003年 1 月、52-66頁
- 唐燕霞「住民自治と社区建設 南京市鎮金四村社区居民委員會の事例を通して」宇野重昭・鹿錫俊編著『中国における共同体の再編と内発的自治の試み』国際書院、2005年
- 徐勇『中国農村村民自治』華中師範大学出版社、1997年
- 徐勇『郷村治理與中国政治』中国社会科学出版社、2003年
- 徐勇・項繼權主編『村民自治進程中的郷村關係』華中師範大学出版社、2003年
- 徐湘林「“三農”問題困擾下的中国郷村治理」『戰略與管理』2003年 4 月、98-104頁
- 于建嶸『岳村政治：轉型期中国郷村政治構造的變遷』商務印書館、2004年
- 趙秀玲『村民自治通論』中国社会科学出版社、2004年
- 張静『基層政權：郷村制度諸問題』上海人民出版社、2007年

キーワード 村民自治 權力構造 村民委員會 村務公開

(TANG Yanxia)