

村長と集団利益の配分

任哲

●はじめに

集団利益とは複数の個人によって構成された組織全体の利益を指す。集団利益の最大化を目指すために構成員全体が一致団結して同じ方向に向かうこともあれば、利益の配分への不満を理由に組織内部が分裂することもある。したがって、限られた集団利益を如何に配分するかは、その組織が直面する最大の課題ともいえる。本稿は、市場化と都市化の影響で大きく躍進した村の集団経済とその利益配分について考察したものである。

二〇一一年九月に広東省で発生した烏坎事件である。典型例である故に、事件の後処理は現在も慎重に行われている。事態は一定の進展はあるものの、村人が期待する成果には程遠い。本稿では、事件後の烏坎村における利益再配分の進展状況を踏まえたうえで、広東省のほかの地域の事例と比較しながら、農村地域における集団利益の配分の問題点を分析する。

●烏坎事件のその後

二〇一四年三月末、広東省陸豊市烏坎村には世界各国からの報道関係者が集結していた。月末に行われる村民委員会選挙を報道するためにやってきたのである。三年前、村の土地収益の配分に不満を抱えた村人が大規模なデモを行い、元村党支部書記と村長を解任することに成功したただけではな

く、公正な選挙で新しい村民委員会委員を選出することができた⁽¹⁾。「村の土地を取り戻す」というスローガンを掲げたこの村民委員会は村人から大きく期待されたが、大きな進展がないまま、任期を迎えるようになった。三月末の村民委員会選挙は、今後の村の土地問題を考えるうえで、そして、農村自治の問題を考察するうえで重要な意味合いを持つことから、世間の注目を集めていた。

結果的には、政府との対話を重視する穏健派の村長（党支部書記兼務）が予想どおりに再選され、現状を大きく変える要素も現れなかった。それより話題となったのは、強硬な姿勢で土地を取り戻すことを主張した中心人物のうち、一人がアメリカに亡命、二人が収賄問題で逮捕されたことである。三年前の選挙に関する報道では

「自治」、「民主主義」、「体制転換」といったポジティブな意味合いのあるキーワードが目立ったが、今回の選挙に関する報道には失望感が漂っていた。

ここで、事件当時の村人の要求とその後の進展についてもう一度振りかえってみよう。村人の要求は大きく三つに分けられる。ひとつ目は譲渡された土地を回収すること、ふたつ目は土地譲渡利益を再配分すること、最後は村民委員会選挙の不正行為を摘発することであった。三つ目の不正選挙については当事者の責任を追究すれば済むことで処理しやすい。事件後、村の元党支部書記、村長、村民委員会の複数人は汚職、不正問題で既に処罰された。二つ目の土地譲渡利益の再配分に関しては、広東省政府と汕尾市政府が一定の割合で負担（主には省政府）し、村のインフラ建設を始めとする様々な社会サービスを提供することで村人の不満を和らげた。利益の再配分のメカニズムを構築したというより、村全体の生活の質を上げることと一旦は落ち着いたといえよう。

一番難しいのが譲渡された土地を回収することである。不正に取

引された部分については取り戻すことは可能であるが、正式な手続きを踏んで取引された土地を取り戻すのは無理があるだろう。村の土地は集団所有企業（鳥坎港実業開発公司）を通じて外部に譲渡された。一部の村人は、この企業を違法組織であると認定することで、過去の土地取引問題を一気に解決することを望んでいた。企業が違法であると主張する根拠は次のとおりである。一九九九年まで鳥坎は正式的には村ではなく、「管理区事務所」であった。「管理区事務所」は政府機関の出張所のようなもので厳密に言えば村（集団）ではない。したがって、集団所有企業は成り立たないというロジックである。これについて政府は難色を示している。この集団所有企業が違法であると認定すれば、一九九二年以後取引された土地はすべて違法取引になり、地元政府の重要プロジェクトである東海経済開発区もこの範囲に入る。さらに、この取引を終始認めた鎮政府・市政府の責任を過去に遡って追及することを意味する。「管理区事務所」は鳥坎村だけの問題ではなく、広東省で広く存在していた現象であるので、事件の波及効

果が大きいことはいまでもない。政府側が個人の腐敗および個別取引過程における不正問題として処理したいのに対し、村人は土地問題の根本的な解決を求めているので、両者の間には大きなズレがある。事件発生してから三年も経過したが、解決の糸口は未だにみえないのである。

利益配分の問題を過去に遡って清算することはそもそも非現実的な側面がある。しかし、二〇一二年の選挙で選ばれた村民委員会はまさにこの非現実的な問題を現実的なものにしようとした。広東省政府は事件解決のために相当の資金と人力を投じたが、政府と村が互いに譲れない局面は未だに続いている。

鳥坎事件が浮き彫りにしたのは、現行の政治制度の元で「村民自治を実現する難しさ」ではなく「利害調整の難しさ」である。公正な選挙を実施することで村の自治を実現することは可能であっても、利益の話になると、交渉過程で妥協しない譲歩することもありうる。しかし、鳥坎村の場合、世間の注目と選挙の束縛により、政府との交渉がより難しくなっている。集団経済が発展している広東

省で、鳥坎事件のような紛争事例が再発する可能性は大きい。政府は再発を防止するために様々な対策を講じている。そのなかでもっとも重要な対策が村長をコントロールすることである。

●村長の裁量

村長は村民委员会主任の通称である。村民委员会は村の日常業務を行う自治組織であり、村民委员会主任は直接選挙によって選ばれる。選挙で選ばれたので、村の日常業務を処理することは村長の主な仕事である。同時に、郷鎮政府から与えられる様々な任務も遂行しなければならぬ。村長は公式な権力システムの外に存在する自治組織の長であるが、農村部での実質的な行政業務を郷鎮政府から任されている。草の根の自治システムと国家権力のヒエラルキーがあり、村人と行政側からいずれも代理人としてみられる。村長の裁量は両方からの代理人であることから生まれるのである。

大きく左右される。二〇〇六年に農業税が廃止されると、多くの村の財政は政府からの補助金頼りになった。補助金の場合、使用目的が明確に指定されるものが多く、村長の裁量で決められる部分はさらに限定される。一方で、村長の裁量が大きくなった部分もある。それは次の二つの側面で顕著に現れる。

ひとつは集団経済の在り方を決める権限である。経済発展が進んでいる沿海地域と都市周辺の農村部では、この権限が非常に目立つ。村がどのような企業を立ち上げ、どのような経済活動を行い、企業の収益はどのように配分するかはすべて村長の裁量に任されている。鳥坎村の場合、集団所有企業を立ち上げたのは不正問題で取り締まりを受けた元村長である。集団企業の発展により村の経済状況が大きく改善され、経済発展の「模範村」にまで選ばれた。問題は利益の配分を如何にするかである。

村長は村の日常業務に関する権限を有する。政府からの補助金と村人から徴収した税金と費用をどのように使うかは村長の判断に大

きく。利益の配分についてひとつ面白いエピソードがあるのでここで紹介したい。これは広東省C市のある豊かな村の村長にインタビューした時（二〇一四年四月）に聞いた話である。この村の集団経済は

建物を企業にレンタルすることから始まり、現在は複数の集団所有企業を村が所有している。集団所有企業の主体が村であることから、村長はすべての企業の社長を兼任していた。企業の収益が良いことから村人への配当金も多く、一人あたり一万元（日本円で一六万円程度）を超えていた。農民が「配当金頼りの怠け者」になるとを防ごうと、地元政府は配当金の年間上限額を五千元に設定し、

残りの部分は社会福祉と年金基金に使うよう規定した。しかし、この村の場合、集団経済の収益が非常に多く、社会福祉と年金部分の資金を確保してからも財政的に余裕があった。余った資金をどうするかを決めるのが村長の裁量であり、見せ場でもある。この村長は、定期的に村民代表大会を開き、余った資金の使い道を村人の判断に任せた。村人の判断はいつも同じで、配当金として配ることを要求していた。村人の要求に応じた形で、村長は配当金以外の様々な名目で村人に金を配ったのである。村の行為が政府の規定を違反することは村人も鎮政府も互いに理解している。鎮政府は、村の経済・社会情勢が良好であることか

ら黙認していただけではなく、村と共同出資して新しい企業を立ち上げることを提案していた。村長のもうひとつの裁量は村の土地使用である。中国の農村部の土地は集団所有制であり、個人が有するのは使用权のみである。そして、農業用地を農業以外の目的に使う場合、政府の許可および村長の同意を必要とする。多くの場合、政府が農業用地を一旦徴収し、土地市場でほかの使用者に譲渡する。市場化と都市化の進展により、農業用地を農業以外の目的に使用することが増え、この土地譲渡を実現するには、村長の協力が必要不可欠となる。土地を徴収する段階で、政府と村人は互いに村長を通じて相手の状況を把握し、村人から異議がある時には村長が説得にあたるのである。村長が村人の説得に成功した場合、政府から一定の褒美をもらうことがあるが、失敗し場合には年末のボーナスに響く。

一四年四月）に聞いた話で、村長が政府の土地使用計画に非協力的で、鎮政府を困らせた事例である。話によると、この村長は選挙で選ばれたことを理由に鎮政府に対し常に強硬な立場を取っていたという。鎮政府の土地使用計画にこの村の土地も含まれているが、村長が非協力的で土地の徴収が進まなかった。インタビューを行った時に、ちょうど村民委員会の選挙が行われ、鎮政府は対立候補を立てたが、選挙では勝てなかった。村の党書記は政府に協力的であるが、土地譲渡に関しては決定権がない。決定権があるのは村の「法人代表」資格を持つ村長しかないのである。その後、鎮政府指導部はこの「厄介」な村長を更迭させる方向に動き始めたが、その方法がまた面白かった。鎮政府は、村への補助金を一部凍結することで、村長に対する村人の不満を助長し、最終的に村民代表大会で村長への不信任投票に持ちかける戦略であった。

烏坎村の土地問題とは異なるが、村の土地を譲渡する過程で村長がどれほど重要かを理解できる事例をひとつ紹介したい。これは、広東省C市A鎮党委員会組織委員をインタビューした際（二〇

一四年四月）に聞いた話で、村長が政府の土地使用計画に非協力的で、鎮政府を困らせた事例である。話によると、この村長は選挙で選ばれたことを理由に鎮政府に対し常に強硬な立場を取っていたという。鎮政府の土地使用計画にこの村の土地も含まれているが、村長が非協力的で土地の徴収が進まなかった。インタビューを行った時に、ちょうど村民委員会の選挙が行われ、鎮政府は対立候補を立てたが、選挙では勝てなかった。村の党書記は政府に協力的であるが、土地譲渡に関しては決定権がない。決定権があるのは村の「法人代表」資格を持つ村長しかないのである。その後、鎮政府指導部はこの「厄介」な村長を更迭させる方向に動き始めたが、その方法がまた面白かった。鎮政府は、村への補助金を一部凍結することで、村長に対する村人の不満を助長し、最終的に村民代表大会で村長への不信任投票に持ちかける戦略であった。

われる村に限定すると、村長の権限は非常に大きい。そして、村人が選挙で選んだ代表であるので、郷鎮政府には村長を任免する権限がない。また、村長の任期には制限がないので、同一人物が長期間に渡って村長を務めることもできる。企業経営の手腕を持つ有能な人が村長になり、何期も努める過程で地元の有力者となるのである。村長の影響力がどれほど大きいのか。「一般の企業家の誘いは断つても、村長の誘いは断れない」とC市のある副鎮長は筆者に語った。

●「株主定員制」と「政経分離」の試み

利益の配分をめぐる広東省の村長を大いに悩ませる難題がひとつある。それは、集団の構成員をどのように定義するかである。理論的には、村の戸籍を持つ人はその村の構成員とみなされ、集団経済の「株主」となり、村の集団経済の配当金をもらう。引越し、結婚、出産、死亡などにもない、「株主」の数は随時変わる。その都度に配当金問題が現れ、村で処理しなければならぬ。この面倒な作業を省くために実施した

対策が株主の数を定員制にする方法であった。

この対策をもう少し詳しく説明すると次のようになる。何年何月何日を境に、その前に生きていた村人であれば、老若男女問わず株主の資格を持つ。その後生まれたい人、嫁入りした人などには株主の資格を持たない。一方、その後に死亡した人は家族が「株券」を継続して所有する。言い換えると、株主は定員制で、構成員同士の株式譲渡は認められるものの、定員の増減は一切認めないことである。「生不増死不減」（生まれても増えず死んでも減らず）という中国語の表現がこの政策の特徴をよく捉えている。どの時間帯を境にするかは、各地域によって異なるが、そのインパクトは非常に大きい。定員を決める時間に合わせようと、出産間近の妊婦が急いで帝王切開する話は時々メディアが取り上げるほど大きな出来事なのである。

ところが、時間が経つと定員制に異議を申し出る人が増えていく。村に嫁入りした人、子供が増えた家庭からの不満の声は特に多い。村の戸籍を持つのに集団経済の恩恵を受けられないことは差別

であると抗議する人もいる。いずれは解決しなければならぬ問題であると政府も村人も認識している。しかし、既に株主となつていく人は自分の既得権益を安易に持ち出そうとはしない。この問題は、土地の集団所有制および戸籍制度と密接な関係があるので、村の努力だけでは限界がある。これからどうなるのか。引き続き注目する必要がある。

集団利益の配分における村長の影響力を軽減する方法のひとつが「政経分離」である。ここでいう「政経分離」とは、村レベルにおける政務（日常業務）と経済活動（集団所有企業の経営）を分離することを指す。集団経済が発達している地域で、村民委員会の選挙が激しいのも、村長に選ばれた人が集団所有企業の社長にもなれるからである。社長になることによって、自分の経済利益を実現することも可能になる。場合によっては、一人が村長、党書記、複数の企業の社長を兼任することもある。権限が一人に集中し過ぎた問題を解決する対策として「政経分離」が打ち出されたのである。村長ポストと集団所有企業の社長ポストを分離させることで、一人に権限が集

中している状況を改善できるだけではなく、村長と社長はそれぞれの業務に没頭できるというロジックで政府はこの政策を打ち出した。その政策効果を知りたく、広東省C市B区党副書記に話を聞いた。話によると、「政経分離」策を打ち出してから、最初の居民委員会（元は村民委員会）選挙は過去に比べ穏やかなものになったという。一部の場所では立候補する人がいなくなったので、政府が元居民委員会の委員を説得し、候補者として立てたという。これと対照的に、半年後に行われる予定の集団所有企業の社長を選ぶ選挙は非常に激しいものになると副書記は予測する。村の自治組織は、サービスを提供することだけに専念し、集団所有企業は村の指導部と関係のない一企業として存在してほしい、というのが区政府の思惑である。そして、村長の権限も相対的に弱体化するのである。

●おわりに

集団経済が発達している地域、農村都市化が進んでいる地域だけをみると、集団利益の配分に関する村長の裁量は非常に大きい。政府はこのような村長と良好な関係

を築くと同時に、不祥事が出ないように厳しく管理している。公務員の業績評価基準をそのまま村長に応用するのがその一例である。広東省の場合、村長の業績を評価する項目は一五二項もあり、政府はすべてをクリアするよう村長に要求する。さらに、一部の地域では村長のバスポートを没収・保管しているという。しかし、村長はあくまでも国家権力システムの外部に存在する自治組織の長であることを忘れてはいけない。村長が法律に違反することをしていない限り、選挙で選ばれた村長の正当性を否定できるものはない。

村民自治に関する研究は多いが、基層政治における村長の役割についてはまだ十分議論されていない。より多くの研究者がこのテーマに注目することを期待しながら本稿を終えたい。

（にん てつ／アジア経済研究所 東アジア研究グループ）

《注》

(1)事件の詳細に関しては拙稿『『烏坎事件』からみる中国の基層政治』『アジア研ワールド・トレンド』二〇一三年三月号）を参考にしてほしい。