

中国農村における選挙改革と政治変動

とう
唐

りょう
亮

はじめに

- I 村民委員会の選挙制度改革
 - II 選挙運営の実態——有権者優位の選挙——
 - III 農村政治改革の契機
- おわりに

はじめに

近年の中国では、村民委員会の民主的選挙が急速に展開されている。党中央は選挙改革などを「我が国数億農民大衆の偉大な創造」と高く評価し、そのさらなる推進を政治改革の重要課題として位置づけている。民政部を中心とする政策当局は諸外国視察団の受け入れを含めて、村民委員会の選挙改革を、「中国は中国なりに政治的民主化の道を模索している」実例として国内外に積極的にアピールしている。一方、国内外では、中国政治研究者は言うまでもなく、天安門事件後に中国の民主化に対して悲観した人々も、村民委員会選挙の前進に重大な関心を寄せている。

以上に述べたことを背景に、村民委員会選挙に関する資料集、調査報告書および学術論文と著作がすでに数多く発表され、中国の政策当局、国内外の研究者はそれぞれの立場から村民委員会選挙改革の現状と問題点を検討し、その中国の民主化にもたらす意味について各自の意見を述べている。政治の分野で、ひとつの制度改革

がこれほど人々の注目を集め、短期間に大量の研究成果が公表されるのは全く前例を見なかったことである。さらに、実証的分析の手法が幅広く使われ、改革の進展を追って現状を克明に解明する傾向も特筆されるべきである(注1)。

本稿は村民委員会選挙の主な進展を検討したうえで、それが農村政治にいかなる変化をもたらしているかを分析する。具体的に、第I節は「村民委員会の選挙制度改革」であり、候補者の選定、競争メカニズムの導入および選挙運営の制度化に焦点を当て、村民委員会の直接選挙のどこが新しいかを分析する。第II節は「有権者優位の選挙」がどのように行われ、農村政治にいかなる変化をもたらしているかを分析する。第III節は「農村政治改革の契機」についてであり、民主的選挙がどのように中国の農村政治変革を促進しようとしているかを分析する。また、「おわりに」では、選挙改革の意義を簡潔にまとめた上で、村民委員会選挙改革に関する今後の課題を指摘する。

I 村民委員会の選挙制度改革

中国には、さまざまな選挙がある。そのうち、直接選挙は1980年からすでに県および郷鎮の人民代表選挙に導入されている。しかし、当局は候補者の選定過程に深く関与し、候補者の選挙

キャンペーンを厳しく制限しているために、人民代表型の選挙制度^(注2)は必ずしも民主的選挙とは言えない。1998年までの村民委員会の直接選挙は主として人民代表型の選挙制度を踏襲したが、一部の地方は改革を模索し、選挙運営に自由競争のメカニズムを導入した。1998年末、全国人民代表大会（以下、全人代）常務委員会は改革の経験を取り入れ、「村民委員会組織法」を改正した。ここでは、人民代表型の選挙制度との比較を考慮しながら、村民委員会選挙についてどのような制度改革が行われたかを分析する。

1. 候補者の選定

1988年6月から施行された「村民委員会組織法（試行）」は村民委員会の直接選挙を定めたが、選挙運営に関する規定はなく、選挙の実施は省および省以下の地方に任されていた。表1で示しているように、村民委員会の候補者選定方法はA, B, Cの3種類に分けられる。A型は

表1 村民委員会候補者の推薦と確定方法

| 類型 | 特徴 | 適用地域 |
|----|---|--|
| A | 村民連名推薦あるいは村民小組推薦の第一次候補者から、村選挙管理委員会が多数村民の意見によって正式な候補者を確定 | 福建, 浙江, 江蘇, 安徽, 甘肅, 山東, 貴州, 湖北, 遼寧, 黒龍江, 青海, 天津, 新疆, 山西, 四川, 河南, 吉林, 寧夏, 内モンゴル |
| B | 村選挙管理委員会が第一次候補者を推薦し、多数村民の意見によって正式な候補者を確定 | 貴州 |
| C | 村党組織と大衆団体が候補者を推薦 | 黒龍江, 天津, 新疆, 四川, 河南, 吉林 |

(出所) 『中国農村村民委員会法律制度』p.40. なお、省レベル以下の地域は独自に選挙実施方法を制定するために、同じ省が複数の候補者選定方法を実施する場合もある。

基本的に人民代表型の選挙制度を踏襲し、大多数の地域がこれを採用している。B型は候補者の推薦権を村選挙管理委員会に限定する。C型は候補者の推薦権を村当局に限定し、A型よりも有権者の権利をさらに制限し、当局が一方的に候補者の選定作業を進めることになる^(注3)。村民委員会選挙改革の意義を理解するために、ここでは、まずA型あるいは人民代表型の候補者選定の仕組みと問題点を分析する。

人民代表型の候補者選定に関する最大の特徴は立候補制ではなく、推薦・協議制である。正式な候補者の選定過程はおおよそ以下の3段階に分かれている(表2)。まず第1段階は、第一次候補者の推薦である。推薦は「政党・団体推薦」と「有権者連名推薦」の2種類に分けられるが、ここでは、「政党・団体推薦」の候補者を「官選候補」、「有権者連名推薦」の候補者を「民選候補」と呼びたい。共産党以外に推薦票を取りまとめる政治組織が存在しないために、有権者は個人的に知っている範囲内で候補者を推薦する傾向が強い。その結果、推薦票は分散

表2 人民代表型の候補者選定過程

| (1)第一次候補者の推薦 | (2)有権者の協議 | (3)正式な候補者の確定 |
|---|---|--|
| 第一次候補者は「政党・団体推薦」と「有権者連名推薦」によってリストアップされる。通常、有権者連名で推薦される候補者の人数は非常に多い。 | 正式な候補者に関しては「定数」が設けられている。第一次候補者が「定数」より多い場合、有権者は「誰が正式な有権者にふさわしいか」について話し合いを行う。 | 選挙管理委員会は有権者の協議を踏まえて、「多数の有権者の意見」に従って正式な候補者を決める。ただし、「多数の有権者の意見」に関する明確な基準はなく、選挙管理委員会の「裁量権」が大きい。 |

(出所) 筆者作成。

化し、数多くの人が第一次候補者として推薦される。

第2段階は、有権者が正式な候補者の選出に関して行う協議である。中国の選挙制度では、正式な候補者の定数が決められている。「等额選挙」はひとつのポストに1人の正式な候補者しか立てない。「差額選挙」の場合、正式な候補者の人数は選挙ポストの数より多いが、その差額の「幅」はほとんど2倍以内に定められている^(注4)。正式な候補者の数を定数に絞るために、有権者は選挙民小組を中心に「第一次候補者の中で誰が正式な候補者にふさわしいか」について話し合う。有権者の意見が分かれる場合もしばしばあるが、合意が形成されるまで、話し合いは繰り返される。この段階で、当局は権力を活用して、有権者に対して「官選候補」を支持するように働きかけ、また「民選候補」に対しては自ら推薦を辞退するように説得したりすることができる。

第3の段階は、正式な候補者の確定である。制度上、選挙管理委員会は有権者の協議結果を踏まえて、「多数の有権者の意思」に従って正式な候補者を決めるとされている。しかし、組織的なネットワークを持っているのは共産党しかなく、「多数の意見」を集約する際、「官選候補」が「民選候補」より有利な立場にある。さらに、問題となるのは、「多数の有権者の意見」に関する明確な基準がなく、当局の意思によって形成された選挙管理委員会は当局の指示に従い、権力側の意思を「多数の有権者の意見」と称し、「官選候補」を正式な候補者として強引に決めてしまうことができる点である。

要するに、人民代表型の候補者選定過程で、当局は政治的影響力を行使して「官選候補」を

正式な候補者として指名し、結果的に当選者を決めてしまう場合が多い。他方、有権者にとって、こうした候補者の選定過程では、自分の意思が十分に反映されないだけでなく、投票などへの参加も煩わしく思う。さらに、中国は「人治」の伝統が強く、場合によって、権力側は政治的判断から超法規的措置を採る。村民委員会の選挙でも、郷鎮と村の当局は候補者を直接指名し、有権者の推薦権を無視する 경우가多かった。選挙の公正さに失望して、大多数の有権者は選挙に関心を持たなくなった。

候補者の選定過程に対する権力側の介入を人民代表型の選挙制度に関する最大の問題とするならば、「海選」、予備選挙、「協議選挙」といった3つの方式の導入は村民委員会選挙改革に関する最大の前進と評価してよい。「海選」とは、「政党・団体」の推薦を禁止し、有権者が自由に候補者の推薦権を行使することである^(注5)。具体的には、村選挙管理委員会は「白票」を有権者に配り、有権者は自由意思で候補者の名前を書き入れ、得票順で正式の候補者を決める。予備選挙とは、有権者の共同推薦、有権者個人の自己推薦などで第一次候補者をリストアップしたうえで、有権者全員参加の予備選挙を行い、得票順で正式な候補者を確定することである。「協議選挙」とは、有権者が第一次候補者を推薦したうえで、有権者全員ではなく、村民代表だけが参加する投票で第一次候補者のリストから正式な候補者を決めることである(表3)。

3つの方式は有権者の推薦を中心とし、得票順で正式な候補者を決めるという点において、共通しているが、有権者以外の政党や団体に推薦権を認めるか否か、予備投票を行うか否か、予備選挙の参加者は全体の有権者かあるいは村

表3 「海選」、予備選挙と「協議選挙」の特徴

| | 推薦者 | 予備選挙の参加者 | 候補者の確定 |
|------|------------|----------|------------------|
| 海選 | 有権者のみ | 行わない | 有権者の推薦票数によって確定する |
| 予備選挙 | 有権者共同推薦が中心 | 有権者全員 | 有権者の投票によって確定する |
| 協議選挙 | 有権者共同推薦が中心 | 村民代表のみ | 村民代表の投票によって確定する |

(出所) 筆者作成。ただし、時期と地方によって、海選、予備選挙と協議選挙の内容は違う場合もある。

民代表のみかといった候補者選定手続きの点において、異なっている。ただし、3つの方式は厳密な法律の概念ではなく、地域あるいは時期によって、それぞれ内容が異なっている。例えば、一部の地域は「海選」で第一次候補者をリストアップし、その後「予備選挙」を実施して、得票順で正式な候補者を定数の範囲内に絞る。

「海選」、予備選挙はまず少数の地方から始まった。農民はこれを歓迎し、国内外の関係者も高く評価した。1998年11月、全人代常務委員会は「村民委員会組織法」を改正した。その第11条は「いかなる組織と個人も村民委員会構成員の指定、派遣と解任をしてはならない」、第14条は「村民委員会を選挙する際、選挙権を持つ村民は候補者を直接提出する」と定めた。この規定に従って、各地方は選挙実施方法を改正し、「政党と団体による候補者推薦」の条文を削除し、有権者による直接推薦を規定している。例えば、「山東省村民委員会選挙辦法」(1998年12月)は、「村民委員会の候補者は有権者が直接推薦する。……有権者が推薦した村民委員会候補者について、いかなる組織と個人もその調

整および変更をしてはならない」(11条)、「村民委員会候補者は予備選挙によって選出される」(12条) [『一九九八年度農村基層民主政治建設資料匯編』pp.43-53] と定めた。

「村民委員会組織法」の改正を契機に、「海選」などは一部の地域から全国へと導入されつつある。筆者は1999年夏に行われた浙江省紹興県の村民委員会選挙を現地調査した。同地方では、正式な候補者の選定は「海選」、予備選挙と「協議選挙」の3方式に統一された。どの方式を採用するかは郷鎮と村の幹部の裁量に任されたが、ほとんどの村は、手続きが煩雑であることを理由に予備選挙を実施せず、「協議選挙」、そして特に「海選」を中心に候補者の選定を進めた。また、ある選挙工作担当者は、「今まで、民主的選挙に関する経験はなかった。一部の村は混乱を避けるために、候補者を決める際に村民代表だけが参加する『協議選挙』を採用し、一部の有権者から批判が出た。今回の経験を踏まえ、次回の選挙からできる限り『海選』を実施したい」と述べた。

2. 競争メカニズムの導入

村民委員会選挙に関する第2の改革は「差額選挙」と選挙キャンペーンの導入によって選挙に「競争性」を持たせたことである。

従来の選挙はひとつのポストに1人の候補者を立てるという「等額選挙」を実施し、しかも、当局が候補者選定に影響力を行使して「官選候補」を立てるために、有権者による投票の意義は信任投票にすぎなかった。改革開放期に入り、人民代表の選挙、政府人事の選出および党内選挙などでは「差額選挙」が導入されたが、ほとんどの選挙では、差額の幅は人為的に制限され、「競争度」はきわめて低い。特に、政府首長の

表4 村民委員会の差額選挙に関する規定
(1990年代初期)

| 分類 | 実施地域 |
|-----------|--|
| 単一差額選挙制 | 福建, 河南, 遼寧, 海南, 広西 |
| 差額等額選挙併用制 | 黒龍江, 吉林, 内モンゴル, 山西, 陝西, 甘肅, 寧夏, 青海, 新疆, 四川, 山東, 天津, 浙江, 安徽, 江蘇, 湖南 |
| 規定なし | 河北, 北京, 雲南 |

(出所)『中国農村村民委員会換届選挙制度』pp.33-34.

選挙は事実上「等額」で行われている。表4が示しているように、1990年代半ばに至るまで、村民委員会選挙は地域的に見ると、「単一差額選挙制」、「差額等額選挙併用制」と「規定なし」の3種類に分けられるが、「差額選挙」を実施した地域でも、主任の選挙は「等額選挙」、副主任、特に委員の選挙は「差額選挙」を行った場合が多い。

他方、民政部は「差額選挙」の導入を主張し続けてきた。1994年、民政部関係者は『中国農村村民委員会換届選挙制度』を編集・出版し、「差額選挙は民主選挙の発展に重要であり、推進されるべきである。等額選挙は有権者の選択幅の拡大と意思の反映を妨げるので、その実施はなるべく制限されるべきである」、「村民委員会の活動は主任が主な責任を持つ。村民の選挙権はまず村民委員会主任を選ぶところにある。したがって、村民委員会主任の差額選挙は副主任、委員の差額選挙より重要である」[『中国農村村民委員会換届選挙制度』pp.33-34]と述べている。近年、競争選挙の重要性はいっそう重視され、村民委員会主任と副主任の候補はそれぞれ2名、委員候補は当選数より若干名多いという「差額選挙」は制度としてほぼ確立されつつある。

立候補の自由、有権者の推薦権が十分に保証される場合、選挙における競争性が必然的に発生する。「海選」、予備選挙、「協議選挙」および個人の自己推薦権(事実上の立候補権)などを認める村民委員会選挙では、第一次候補者の人数が乱立する。例えば、1998年3月に行われた吉林省鎮賚県大官村の村民委員会選挙では、有権者は1164人にすぎないが、「海選」によって推薦された主任候補者は57人、委員候補者は237人に達した(注6)。1999年11月に行われた江西省萍鄉市五陂村の村民委員会選挙では、有権者は700名あまりにすぎないが、第一次主任候補者は28名に達した(注7)。自由競争の選挙が拡大されるにつれて、「差額選挙」の役割は「選挙に競争性を持たせる」ことから、「正式な候補者を多数の候補者から定数範囲に絞る」ことへと変わりつつある。

競争選挙では、選挙キャンペーンが選挙結果に対して重要な意義を持つ。候補者は選挙キャンペーンを通して、有権者に対して自らの政策を説明し、支持を訴えることができる。一方、有権者は選挙キャンペーンを通して立候補者の政策や人物像を観察し、投票する際の重要な判断材料を得ることができる。しかし、人民代表の選挙では、当局は人民代表候補の経歴を簡単に紹介し、候補者たちが参加する短い立会演説を主催するにとどめ、選挙キャンペーンを事実上禁止している。反体制活動家が選挙キャンペーンを利用して体制批判を行うことを恐れたからである。選挙キャンペーンを禁止した結果、多くの有権者は候補者の政策主張や政治能力を知らずに人民代表の選挙に参加している。

しかし、村民委員会の民主的選挙が実施される中で、選挙キャンペーンは許可・奨励される

ようになった。多くの地方は政策発表会を設け、候補者は有権者を前に当選後の施政方針を発表し、対立候補の「問題」や「弱点」を指摘する。村民は自らの関心から質問し、候補者がそれに真剣に答える。1998年に行われた吉林省梨樹県の村民委員会選挙では、村民委员会主任候補者全員が選挙演説を行った。福建省龍岩地区の選挙規定は、「村民委員会候補者は予備選挙の前に演説を行い、村民の質問に答える。村民代表会議の構成員、村民小組長、党支部の構成員、その他の村級組織、村営企業と『老人会』の代表1名が予備選挙に投票し、正式な候補者を決める」[『一九九七年度農村基層民主政治建設資料匯編』p.25]と定めている。

選挙演説は候補者の当落に重要な影響を与えている。例えば、吉林省梨樹県王家園子村は1995年に村民委員会選挙を実施した。予備選挙で、劉士鋒と王洪山はそれぞれ550票、464票を獲得し、村民委员会主任の正式な候補者となったが、劉士鋒が王洪山より86票多かった。しかし、その後に行われた選挙演説では、王洪山が有権者に対し経済に明るく、実務的であるとのよいイメージを与えた。その結果、王洪山は決選投票で劉士鋒より200票以上多い751票を獲得し、村民委员会主任に当選した[白ほか 1998, 303]。

選挙演説のほか、さまざまな選挙活動あるいは支持獲得活動も展開されている。1999年4月に行われた広東省南海市小塘鎮獅西村の村民委員会選挙では、個人経営者出身の高富党が村民委员会主任に立候補し、コンピュータで数百枚のビラを作り、「紀律を遵守し、法律を守る」、「真心を込めて人民に奉仕する」、「断固として腐敗・違法行為と汚職幹部に反対する」な

どの10項目の政策主張を書き入れたうえで、最後に「高富党に一票をお願いします」と結び、中国ではいまだにユニークとも言える方法で有権者に支持を訴えた。投票の結果、高富党は村民委员会主任に当選した(注8)。

選挙の結果が有権者、村・郷鎮幹部の利益と密接な関わりを持つため、選挙活動は激しさを増している。防犯のために、犬を飼っている農家も多いが、関係者によれば、村民委員会選挙の前日には、犬の吠え声が一晩中聞こえてくる村も少なくないという[『一九九五～一九九六年度全国村委会换届選挙資料匯編』p.20]。それは夜に、候補者とその支持者が戸別訪問を行い、最後の支持獲得に動いているからである。場合によっては、買収工作、票をめぐる暴力などの問題も発生している。公正な選挙を実現するために、選挙活動をどのように管理・規制するかは大きな課題のひとつであるが、活発化する選挙キャンペーン、集票活動が村民委員会選挙の「自由度」と「競争度」を表わしていると言える。

3. 選挙運営の「制度化」

選挙運営に関して、共産党は以前から民意の尊重を主張してきた。しかし、その主張はあくまでも原則論であり、関係当局、幹部に対して民主的手法の実行を促すものである。選挙手続きと手順が十分に整備されなかったために、実際の選挙運営は農村当局、特に村と郷鎮の選挙委員会の裁量に任せる部分が多い。一方、選挙当局、幹部は権力側の事情から選挙運営を行い、有権者の権利と意思が必ずしも十分に尊重されなかった。これに対して、村民委員会の直接選挙は改革の模索を行うと同時に、選挙手続きと手順の明文化を図ってきた。

村民委員会関連の選挙制度は国家の法律、地方法規および地方当局の選挙に関する規定から構成されているが、これらはすべて選挙改革の経験を取り入れ、そのうえで選挙運営の「制度化」が進んでいることを示している。国全体の法律を例に挙げると、1987年に採択された「村民委員会組織法（試行）」の選挙関連条項は第9条だけであり、「村民委員会は直接選挙によって選出し、任期は3年とする」と定めたにすぎなかった。1998年11月、全人代常務委員会は同法律に対して大幅な改正を行い、選挙関連の条項は10条から16条までの計7条に増え、その内容は有権者と候補者の資格、選挙機関の結成と役割、候補者の推薦方法、有効当選の条件、秘密投票、選挙票の点検、選挙違反の処罰、罷免に関する手続き、手順を含んでいる。

改正後の「村民委員会組織法」における候補者の選定に関する規定はすでに述べた通りである。それ以外の内容を紹介すると、第12条は有権者の投票権を保障するために、有権者の資格を明示した上で、「選挙権と被選挙権の名簿は選挙日の20日前に公表されるべき」と定め、公表の期間を長く設定した。従来、村選挙管理委員会は村党支部あるいは郷鎮当局によって構成される場合が多かったが、第13条は「村選挙管理委員会の構成員は村民会議あるいは村民小組の推薦によって結成される」と述べ、村選挙管理委員会の構成は民意を尊重すべきことを強調した。

従来、開票作業は少数の幹部によって進められ、選挙結果の公表時期と公表方法は幹部の判断によって行われた。そのため有権者の監督が行き届かないことから、幹部が不正を働く場合もよくあった。第14条は差額選挙の実施を明記

し、「投票は無記名で行われ、開票作業は公開で行われ、選挙結果はその場で公表されるべきである。投票の際に、秘密投票場を設けるべき」と定めた。有権者を前に開票作業を進め、結果を公表することは不正行為の防止に役立つ。また、秘密投票は有権者の保護と村内部の団結に有益である。

1987年の「村民委員会組織法（試行）」は村民委員会の罷免に関して、「村民会議は村民委員会の構成員を更迭・補欠する権限を有する」と定めたが、罷免手続きと手順に関する具体的な規定がなく、運用される事例もほとんどなかった。他方、改正後の「村民委員会組織法」は、「全体の有権者の5分の1の連名で、村民委員会構成員に対する罷免案を提出することができる。罷免案は罷免の理由を書き入れるべきである。罷免対象の村民委員会構成員は自己弁護の権利を有する。村民委員会は適時に村民会議を招集し、罷免案について表決を行う。罷免案は有権者の半数以上の賛成によって成立を見る」と定め、罷免案提出の基準を明文化し、罷免手続きと手順の制度化を図った。後述するように、有権者はこの罷免条項を利用し、村幹部を罷免する事件が続出している。

制度化の進展は村民委員会の民主的運営の確保に好影響を与えている。従来、ルールが曖昧であったために、村と郷鎮の当局は選挙管理委員会を通して「官選候補」に有利な形で候補者選定作業を進めた。村民が選挙不正に対して異議を申し立てる際、郷鎮選挙管理委員会、郷鎮当局は地位を利用して、村当局を庇おうとする。手続きと手順の制度化、選挙運営のマニュアル化によって、選挙管理委員会の裁量権は事実上縮小された。明確な法律を根拠として、有権者

は関係当局の選挙不正を訴えやすくなり、上級機関は村・郷鎮当局を庇いにくくなった^(注9)。

ただし、現時点において、選挙運営の「制度化」は一定の前進を見せたとはいえ、完全に実現されたわけではない。各省の人民代表大会常務委員会は「村民委員会組織法」に従って選挙実施方法を制定し、各県は選挙を実施するにあたり、さらに選挙運営の細則を作る。そのために、選挙運営に関する地域格差が生じ、一部の地方は自由競争の選挙に消極的な姿勢を示し、有権者の不満と反発を招いている。選挙改革の経験が蓄積された現在、国全体の「村民委員会選挙法」の制定が課題となっている。

II 選挙運営の実態

——有権者優位の選挙——

村の発展の歴史、幹部と村民との関係、経済発展の水準、集団経済の有無あるいは強弱、地方当局の姿勢などが各村の選挙活動に大きな影響を与える。1997年12月現在、中国には74万弱の村、5万5000弱の郷・鎮、2135の県がある。現時点では、地域間の格差および調査データの不足により、選挙運営の類型化を行うことは難しい。ここでは、筆者の現地調査、マスコミの報道を中心に、村民委員会の選挙が何を争点に、どのように行われているか、自由競争の選挙が農村政治にいかなる変化をもたらしているかを分析する。

1. 有権者優位の選挙

従来、郷鎮当局が村幹部を任命し、村幹部は郷鎮当局の意思に従って活動していた。郷鎮当局に忠誠を誓う限り、村幹部は問題を起こし村民の不満と反発を招いても、郷鎮当局は村幹部

を庇うために、権力の地位から解任される恐れは少なかった。しかし、民主的選挙の導入によって、有権者が村民委員会幹部を決めるようになり、候補者と幹部は従来以上に有権者の意思と利益を重視する必要性が生じている。

村幹部と村民との関係は有権者有利の方向へと変化し始めた。立候補者が有権者に支持を求めることがその例である。民主主義社会では、立候補者が有権者に支持を訴え、「頭を下げる」ことはごく当たり前のことであるが、中国では、上級機関による幹部任命制を背景として、多くの幹部は上級機関、上の権力者には従順であったが、部下、民衆には威圧的であり、村幹部もその例外ではなかった。民主的選挙が導入されると、村民委員会の立候補者が村民に「頭を下げて」支持を訴えるようになった。『羊城晚報』の記者は、有権者に対する立候補者の支持の呼びかけを「かつては考えられないこと」^(注10)と表現している。

村民委員会の選挙に勝っても、幹部は有権者重視の姿勢を示さなければならない。1999年5月に実施された上海市宝山区顧村鎮白楊村は村民委員会の選挙では、楊愛興・村民委员会主任が再選を目指した。在任期間中に村の経済発展に大きな実績を残し、鎮当局から再選の支持を得ていることから、楊愛興は再選に自信を持っていた。しかし、予備選挙と正式選挙では、楊愛興の補佐役の楊進発・村民委員会副主任が強いライバルとして現われた。接戦の末に、楊愛興は楊進発候補を破ったが、思わぬ苦戦に対して、楊愛興は自分は日頃、村民との意志疎通が不十分であることを反省点とし、ライバルの副主任がよく村民に奉仕したことを習い、再選直後に村民代表会議を招集して、30数名の40歳以

下失業者の再就職問題を討議し、45歳以上の農業従事者に対する毎月100元の生活補助費の給付を決定した。次の選挙を意識したかどうかは別として、自由競争の選挙は有権者に対する村幹部の姿勢を変えている(注11)。

広東省茂名市茂南区新坡鎮大塘村では、1998年11月23日に初の村民委員会の直接選挙が行われた。村民委員会主任の候補者は阮瓊貴と譚富華の2人であった。阮瓊貴は広東省人民代表大会代表、新坡鎮大塘管理区支部書記兼主任であり、譚富華は個人経営者の身分を持つ鎮人民代表である。それまでの基準では、阮瓊貴は村の「超大物」である。しかし、投票が行われた結果、譚富華は1038票を獲得し、498票の阮瓊貴に圧勝した。阮瓊貴の敗因について、『羊城晚報』の記者は、「阮瓊貴は20数年間管理区の幹部を務め、一定の実績を作り上げたが、知名度が高くなるにつれて、村民との接触が少なく、村民の意見を聞かなくなった。そのために、村民は彼に対して強い不満を持っていた」と分析している(注12)。

自由競争の選挙が導入される以前には、村の権力交代は少なかったが、自由競争の選挙が本格化し、村民の意思が選挙に反映されるようになった結果、前村民委員会幹部の大量落選、新人の大量当選といった現象がよく見られるようになった。表5で示しているように、湖北省の

新人当選率は20%弱、河北省と江蘇省は30%強に達している。広東省の村民委員会選挙は「村民委員会組織法」改正後の1999年に行われたが、新人当選率は27.9%である(注13)。

非共産党員出身の村民委員会主任の増加も注目される。山東省の場合、共産党員は1984年に99%以上、87年に95%以上の村民委員会主任を占めていたが、90年になると、24.8%以上の村民委員会主任は非中共党員となった。山東省棗莊市では、非中共党員の村民委員会主任が全体の70.5%を占めていた[徐1998, 152]。もちろん、前村民委員会幹部の落選、新人と非共産党員の当選はそれぞれ原因があったが、全体として、民主的選挙の実施がこうした権力交代に制度的な契機を提供したと言える。

定期的な競争選挙は村民が村幹部を監督する重要な手段になりつつある。村幹部が公約を守らなかったり、権力を私益のために使ったり、任期中に実績を作らなかったりする場合、次の選挙で落選する可能性が大きい。浙江省のある村では、前村民委員会主任は1996年の選挙で元村民委員会主任に勝ったが、在任期間中に村の公共工事を自分の親戚に請け負わせたため、村民の強い不満と反発を招いた。1999年の改選で、彼は再選を目指し、懸命に集票活動を展開したが、結果として元村民委員会主任に負けた。広東省信宜市思生村の村民委員会は、危険な状況

表5 村民委員会主任の選挙結果 (1997年度)

(単位:人)

| | 改選時期 | 当選者数 | 連続当選者 | 新人当選者 | 党員主任 |
|-----|---------|--------|---------------|---------------|---------------|
| 湖 北 | 1997.12 | 31,692 | 25,466(80.4%) | 6,266(19.6%) | |
| 河 北 | 1997. 6 | 49,069 | 34,155(69.6%) | 14,914(30.4%) | 40,010(81.5%) |
| 江 蘇 | 1996.10 | 31,230 | 21,628(69.3%) | 9,579(30.7%) | 26,358(84.4%) |

(出所)『一九九七年度農村基層民主政治建設資料匯編』。なお、改選時期は完了時点を意味する。

に陥っている小学校校舎の建て直しよりも村民委員会のオフィスビルの建設を優先した。村民はこれに強く不満を持った。1999年の選挙では、村民委員会の幹部は全員落選させられた^(注14)。

罷免制度の改善によって、村民委員会幹部が有権者の強い不満と反発を招く場合、任期満了以前に辞めさせられる可能性も出てきた。1988年から浙江省杭州市西湖区古蕩鎮益楽村の村民委員会主任を務めてきた沈興海の例を挙げてみよう。1999年3月18日、238名の村民が意思決定の間違いや財務管理の不備などで沈興海が村に大きな経済損失をもたらしたことを理由に、西湖区と古蕩鎮政府に沈興海罷免報告書を提出した。6月13日、516名の有権者が沈興海罷免案の表決に参加した。そのうち、435名は賛成、66名は反対、15名は棄権票、無効票を投じ、罷免案は過半数以上の賛成多数で成立した^(注15)。この他にも最近、村幹部の罷免事件が数多く報道されるようになってきている。

2. 幹部のリクルート

中国の農村では、人材不足の問題が非常に深刻である。現役の村民委員会幹部はほとんど高校卒およびそれ以下^(注16)である。こうした状況の中、1999年11月、現役の大学院生（中国科学院低温技術実験センターの修士課程に在籍していた）である21歳の彭海が江西省萍郷市五陂村の村民委員会主任に立候補し、全国的に大きな反響を呼んだ。村民委員会候補者の中で、彼の学歴が一番高かったからである。

立候補のきっかけは村民の要請である。1999年10月28日、休暇で故郷に帰った彭海は家族を代表して村民委員会選挙関連の会議に参加した。今回の選挙は「海選」で行われ、有権者は自由に村の指導者を選べるとの説明を受けた時、村

民の間では、現在の村民委員会の能力と実績に不満であるが、それに代わる人材がないとの悲観的な意見が多かった。それに対して、彭海は「村民自治」、「農村改革」の意義を説いた。村民は彭海の意見に共感し、「是非村民委員会主任に立候補するように」と強く要請した。

村民の要請を受けて、彭海は選挙に立候補してみる気持ちになったが、家族、親友および村民の間では、賛否両論があった。彭海は指導教授および中国科学院の了解を得て立候補を決意し、選挙活動の準備を進めた。28人が村民委員会主任の第一次候補者として推薦されたが、11月13日の「海選」で、黄柏成（村の民兵連長）が216票の第1位、彭海は141票の第2位で村民委員会主任の正式な候補者となった。11月22日、選挙大会が行われた。黄柏成と彭海の2人の候補者は当選後の抱負を語り、有権者の質問に答えたが、彭海が秀才としての雄弁ぶりを発揮し、投票の結果、ライバルの黄柏成候補に300票以上の差をつけて、531票で圧勝した^(注17)。

彭海は社会的経験が全くなく、その指導力は完全に未知数である。彭海はそれを自覚しながら、「自分の能力を試してみたい」、「自分の力で村の発展に貢献したい」との気持ちで立候補した。有権者は彭海の弱点を承知しながら、村の現状を打破したいという強い思いで、若い「秀才」の彭海を支持した。農村生活は貧しく、活躍の場が少ない現状において、大学卒以上の高学歴者が村民委員会の選挙に立候補することは少ないと思われるが、少なくとも、有志者にとっては、民主的選挙の導入によって門戸が少しずつ開かれるようになった。

言い換えれば、民主的選挙は村指導者のリクルートでもある。従来、郷鎮当局は現役の幹部

を中心に村の幹部人事を決めていたが、自由競争の選挙が展開される中で、今まで権力とは無縁だった村民が進んで立候補し、有権者は郷鎮当局と違う立場で村の指導者を選んでいる。年齢が若く、学歴が高く、経営の経験と実績をもつ人材が大量に選出されるようになった。例えば、河北省第3回村民委員会選挙（1996～97年）で当選した村民委員会幹部は、その平均年齢は44.3歳であり、前回より3.2歳下がったが、中学卒以上の学歴を持つものが全体の93%を占めており、前回より9.2%上がった。また、湖南省第3回村民委員会選挙（1996年）が行われた結果、当選した村幹部の平均年齢は41.2歳、前回より1.5歳下がった。他方、67.1%の幹部は中学卒以上の学歴を有し、前回より3.1%上がった。河南省第2回村民委員会選挙（1994～95年）が行われた結果、自営業、郷鎮企業幹部の出身者が村民委員会幹部に占める比率は前回の5%から約20%に上昇した【『一九九七年度農村基層民主政治建設資料匯編』p.88；『一九九五～一九九六年度全国村委会換屆選挙資料匯編』pp.119, 175】。

3. 当局の選挙不正との「戦い」

近年、農民の税・費用負担は重く、幹部の腐敗が深刻化している。そのため、農民は幹部に対して強い不満を持ち、しばしば「上訪」や「騒ぎ」などの形で反抗したが、「官官相護」（権力者は互いに庇いあう）の癒着構造を前に、自らの利益を守る有効な手段はなかった。しかし、民主的選挙が実施される中で、農民は自らの代表者を村幹部に選出することによって、自分たちの利益を守ろうとしている。他方、一部の基層幹部は既得権益を守るために、選挙制度の実施に消極的な姿勢を示し、権力を用いて選

挙の結果を左右しようとする。この意味で、村民委員会の民主的選挙は幹部の既得権益に対する農民の挑戦であり、その「戦い」は公正な選挙の実現をめぐる行われた場合が多い。

1995年、蔣光栄は「官選」の候補を破り、湖南省江永県粗石江鎮粗石江村の村民委员会主任に当選した。しかし村の財務などをめぐって、彼はまもなく王自剛・村党支部書記と対立し、鎮当局は党支部書記を庇っていた。1998年2月、蔣光栄はやむを得ず辞任した。その後、実施された補欠選挙では鎮党委員会書記の意思が強く働き、湯徳富、謝万華が村民委员会主任候補者に選ばれた。3月4日の投票大会で、出席者は30数名しかなかったが、鎮長は投票の決行を指示した。しかも、2人の候補はいずれも過半数の支持を得られなかったにもかかわらず、湯徳富の当選が宣言された。蔣光栄と支持者たちは当局の選挙違反に猛反発し、双方の間に暴力が起きた。3月9日、公安局は「選挙会場の秩序を攪乱する」との容疑で蔣光栄と彼の支持者である候徳保、候徳雲を逮捕した。その後、マスコミは同事件を報道し、郷鎮・村当局による選挙違反と不当逮捕を批判した。マスコミの報道をきっかけに、江永県人民代表大会、県民政局と県委組織部の幹部が共同調査を行い、手続き違反を理由として選挙結果は無効であるとの見解を示した。

粗石江村の選挙事件は、「民選」の村民委员会主任と鎮当局、村党支部書記との対立を背景として発生したことは言うまでもないが、鎮当局と村党支部書記側が補欠選挙を行う際に、いくつかの重大な手続き違反を犯したことも起因している。しかしながら、ここではこの選挙事件に見られた農村政治の変化を指摘したい。

まず蔣光榮が1995年に官選の候補を破り、村民委员会主任に当選したことから分かるように、村民の投票によって当選者を決めるようになっている。また、郷鎮・村当局は手続きに反し、当選者を強引に決めようとしたが、有権者は法律を根拠に異議を申し立て、当局の不当な行動と戦う姿勢を見せた。さらに、マスコミと上級機関は農民の権利の尊重と法の順守を主張した。『中国青年報』および『人民日報』は同事件を詳しく報道し、「(関係当局は)法律から与えられている人民の民主権利、人身自由を確実に保証するように努力すべき」などの見解を示した^(注18)。

1996年6月に発生した湖北省武漢市黒泥湖村の選挙事件も、既得権益を守る「旧体制」と変革を求める村民との戦いである。候補者指名の段階では、村選挙管理委員会は「海選」と予備選挙を行わず、独断で党支部副書記の葉志発を唯一の主任候補者に指名し、また、同候補に有利な投票方式を採用した。投票の段階になると、村財務の不明朗な状況、幹部の不正、村の貧しい現状に対する強い不満を持っていた有権者は選挙権を武器として尹荒九を独自候補として立てた。690名の有権者が投票に参加したが、村民の支持する尹荒九候補は官選候補の葉志発より129票多い404票を獲得し、過半数以上の支持を得た。ところが、支持者のうち、106人は尹荒九候補の名前に丸を付けなかったために、無効票とされた。その結果、尹荒九候補も当選できなかった。その後、選挙管理委員会は再選挙を行わず、村民は各方面に現状を訴え、上級機関が調査と事件の解決に乗り出した^(注19)。

基層幹部と村民との激しい対立を背景として、大量の選挙違反事件が発生している。選挙違反、

特に村および郷鎮当局の幹部による選挙違反自体は村民委員会選挙の未熟さを表わしているが、幹部の選挙違反と戦う農民が増え、世論と関係当局は農民の「戦い」を支持している。選挙権が農民が既得権益者に挑戦する有力な手段となりつつあると言えるだろう。

III 農村政治改革の契機

農村政治システムは多様な制度から構成され、幹部制度はその重要な一環である。村民委員会の民主的選挙の導入によって、村党支部と村民委員会との関係(以下、村の党政関係)、郷鎮と村との関係が抱えている問題が表面化し、その解決が求められている。さらに、自由競争の選挙を村から郷鎮、県レベルへと拡大する期待と要求も高まり、郷長・鎮長の直接選挙の試みも行われるようになった。

1. 村の「党政関係」の改革

共産党の指導は中国政治の基本原則であり、共産党委員会が各権力機関を指導している。農村も例外ではない。1998年に改正された「村民委員会組織法」の第3条では、「農村における中国共産党の基層組織は中国共産党規約に基づいて活動し、指導的な役割を發揮し、憲法と法律に従って村民の自治活動と民主権利の行使を支持・保障する」と定めた。さらに、1999年3月、中央組織部は「中国共産党農村基層組織工作条例」^(注20)を頒布し、その第2条で党支部を村各組織の最高指導機関と位置づけ、第9条で村党支部の6項目の職責を明記している。

民主的選挙が導入される以前は、村民委员会主任も、村党支部書記も郷鎮党委員会によって任命されていた。村党支部書記と村民委員会主

任との間に、個人的対立はあっても、村民委員会主任に対する村党支部書記の優位性は全く問題とはならなかった。しかし、民主的選挙の導入によって、村民委員会主任は有権者の直接選挙、村党支部書記は郷鎮党委の任免と党員の投票によって選ばれるという権力正統性の二元化の問題が発生し、村党支部書記と村民委員会主任との制度的な対立が始まった。特に、官選の候補を破り、当選を果たした村民委員会主任は自分こそが民意を代表しているという自負心が強く、村党支部書記と対立する可能性が高い。なぜなら、有権者は村民委員会、村党支部書記に対する強い不満と反発を持ち、対立候補を立てて当選させたからである。

村民委員会主任側は選挙から得た権力の正統性を強調し、村党支部書記の権威に挑戦する。例えば、広東省のある村民委員会主任は村民に対して報告を行う際、「村民委員会は自治組織である。村民委員会に対して、政府は指導権を持つが、管理権を持たない。村党支部も村民委員会を管理することはできない。党支部は10数名の党員によって選ばれたが、我々村民委員会は1000名以上の有権者によって選ばれた。村の重要事項について、有権者に選ばれた我々の村民委員会は決定権を持つべきである」[湯1998, 32-33]と述べた。

一方、村党支部書記は「党の指導」を理由に権力の保持に固執し、村民委員会の活動に協力しない。1999年4月27日、于永利は村党支部書記兼村民委員会主任である馬同偉を破り、山東省萊州市大原鎮西朱杲村の村民委員会主任に当選した。4月29日と5月2日、馬同偉は党支部と村民委員会の合同会議を招集し、于永利が農業を担当すると提案したが、于永利によって拒

否された。「村の活動に関して、村党支部書記と村民委員会のどちらが決定権を有するか」をめぐって、双方は対立し続けたために、選挙から7カ月が経っても、新旧村民委員会の引き継ぎは行われなかった。似たような事件は他にも発生している。広東省恵東県港口鎮大澳村では、黄勝珠は1999年9月に村民委員会主任に当選したが、半年以上が経っても、村党支部書記でもある前主任が引き継ぎを拒否し、帳簿などの引き渡しを拒否した^(注21)。

そこで、党支部の指導制度あるいは村の党政関係に関して何も改革を行わなければ、村党支部書記と村民委員会主任との対立が頻発することは言うまでもなく、村党支部書記は選挙に示されている民意の力に押されて、その権威は低下していくに違いない。こうした状況下で、村の党政関係に関する改革の模索が始まった。まず一部の地方は村党支部書記と村民委員会主任を兼任させようとしている。その進め方としては、村党支部書記が直接選挙の洗礼を受けて村民委員会主任を兼任する場合もあれば、村民委員会の選挙が村党支部の選挙に先立って行われ、新任の村民委員会主任が共産党員であれば、村党支部の選挙でその人物を党支部書記に当選させる場合もある。また、村民委員会主任が非中共党員である場合、関係当局はその人物に入党を勧め、村民委員会主任を現体制に取り込もうとしている。1999年6月現在、広東省の村民委員会主任の50.4%は村党支部書記が兼任している^(注22)。

さらに、一部の地方は村民も村党支部の選挙過程に参加できる仕組みを模索している。例えば、農業生産責任地の発祥地として知られている安徽省鳳陽県では、1999年度の村党支部選挙

は以下のように行われた。まず第1段階では、すべての共産黨員、村民組長と村民代表が党支部の活動に関して評議を行い、無記名投票で党支部構成員の第一次候補者を推薦する。郷鎮党委は評議と投票の結果を参考に、倍以上の差額で第二次候補者を確定する。第2段階では、村民は無記名方式で第二次候補者を採点・評価し、郷鎮党委がこの採点・評価の結果を参考に正式な候補者を決める。候補者の評議に参加する村民は全村民の80%以上に達さねばならず、正式な候補者は過半数以上の村民と過半数以上の黨員の同意を得なければならない。第3段階では、黨員大会が党の規則に従って党支部構成員と党支部書記を選出する^(注23)。こうして、村民と黨員がそれぞれ一票を投じて村党支部を選出する制度は「二票制」と称されている。

村党支部書記に村民委員会選挙の洗礼を受けさせることや党支部選挙に関する「二票制」の導入によって、村の党政関係の矛盾が解決されたわけではない。しかし、郷鎮当局から一方的に任命された村党支部書記より、選挙の洗礼を受けた党支部書記のほうが比較的に民意を代表し、村民の意思が村の運営に反映されやすくなるだろう。

2. 村民自治の動き

1982年憲法と「村民委員会組織法」は「村民自治」を訴え、村民委員会を住民の「自治組織」として位置づけ、郷鎮と村民委員会との関係は上級政府と下級政府との間の「領導・被領導」(命令・服従)^(注24) 関係ではなく、郷鎮政府は村民委員会の活動を指導し、村民委員会は郷鎮政府の活動に協力する「指導・協力」関係であると定めている。しかし、自治の経験がなく、村民委員会の自治権が必ずしも制度化されてい

ない現状においては、ほとんどの郷鎮当局は従来のように村民委員会を自らの下部組織として扱い、日常的に村民委員会の自治権を侵害している。他方、部分的ではあるが、民主的選挙が導入される中で、村当局あるいは村民は「村民委員会組織法」などを武器に郷鎮当局の不当な行動に抵抗し始めている。

例えば、1992年、河北省衡水市麻森郷政府は牧場の建設を理由に張団馬村から52畝（1畝は約6.7アールに相当する）の土地を収用した。その後5年経ったが、郷政府は30畝の土地に職員住宅を建て、残りの20畝をそのまま放置していた。村は土地の返還を求めたが、郷政府は土地も返さなければ、土地の代金も支払わなかった。1997年3月、村は裁判所で麻森郷政府を相手に訴訟を起こしたが、これに対して、麻森郷当局等は党支部書記と村民委员会主任の解任を決定した。3月17日、張団馬村の村民たちは衡水市長や関係当局に対して、「郷党委が黨員の意見を無視して村党支部書記を免職したことは正しくない。また、郷党委が有権者の直接選挙で選ばれた村民委员会主任を免職することは法律に違反している」と訴えた。衡水市の指導者は郷鎮当局の不当な行動に抵抗する農民の政治意識を高く評価し、「慎重に対処すべき」、「民意を尊重すべき」と指示した^(注25)。

また、陝西省漢中市定軍山鎮金寨村では、党支部と村民委員会が対立していた。1999年1月、定軍山鎮党委は李煥明を村民委员会主任、李慶生を村民委員会会計から解任し、かわりに李錦文を村民委员会主任代理に任命した。これに対して、金寨村の村民は「村民委員会組織法」を根拠に「村民委員会の幹部は我々村民の直接投票によって選出・罷免されるべきである」と主

張し、定軍山鎮党委の任免決定が越権行為であることを漢中市人民代表大会常務委員会に訴えた。漢中市人民代表大会常務委員会は村民の主張を支持し、定軍山鎮党委は金寨村に関する人事任免決定が無効であることを宣言せざるを得なかった^(注26)。

現段階において、郷鎮当局の不当な行動に対して自治権を強く主張し、なおかつ上級当局が村民自治を支持した例はいまだに少数である。しかし、自由競争の選挙が拡大される中で、村民委員会は従来以上に村民の利益を重視し、郷鎮当局の自治権侵害の行動に抵抗していく可能性が高い。中国社会科学院農村発展研究所の張軍は山西省長治市の南常村と南漁則村でアンケート調査を行った。「村民の利益と上級政府の指示とが対立する場合、どちらの立場を選ぶか」の質問に対して、78%弱の村幹部が村民代表大会の決定、22%強の幹部は上級政府の指示に従うと答えた [張 n.d.]。

3. 直接選挙の拡大

郷鎮は中国の基層政権である。人民代表大会選挙制度と党内規定によると、郷・鎮長の選出は以下の手順を踏む。まず県委は郷・鎮長の正式な候補者を決める。次に、郷・鎮党委は県委の決定に従って候補者を郷・鎮人民代表大会に推薦する。最後に、郷鎮人民代表大会は郷・鎮長を正式に選出する。大多数の場合、郷・鎮長の正式な候補者は1人であり、郷・鎮人民代表大会は党委の推薦に従って郷・鎮長を選出するために、郷・鎮長は事実上県委によって任命されてきた。

近年、村民委員会の民主的選挙の推進を背景として、直接選挙を村のレベルから郷鎮ないしそれ以上のレベルへと拡大する期待と要求が高

まってきた。その中で、初の郷長直接選挙は1998年末に四川省遂寧市歩雲郷で行われた。12月15日、15人の郷長立候補者が選挙演説を行った後に、郷と村の幹部、村民小組長と村民代表(村ごとに3名)が投票で周興義(中学教師)、蔡雲輝(現役の村民委员会主任)を有権者推薦の郷長候補者に選出し、郷党委は譚曉秋(現役の郷党委副書記)を郷長候補者として推薦した。12月20日から、3名の候補者はあわせて13回の郷長候補者政策演説会に参加し、当選後の抱負を語り、参加者の質疑に応えた。選挙活動の最終日には、3名の候補者は選挙管理委員会の幹部を伴い、自由な選挙活動を展開した。12月31日、6236名の有権者が投票に参加し、譚曉秋候補は3130票(有効票の50.19%)を獲得し、歩雲郷長に当選した^(注27)。

歩雲郷長の直接選挙は大きな反響を呼び起こし、関係者の間では賛否両論が出された。その波紋がいまだに沈静化していなかったところで、深圳市大鵬鎮は鎮長の直接選挙を試みた。選挙の第1段階では、選挙資格を持つ18歳以上の大鵬鎮村民が無記名の方式で自由に鎮長候補者を推薦する。95.25%の有権者が推薦活動に参加し、あわせて76名の第一次鎮長候補者を推薦した。そのうち、現職の鎮長である李偉文は3323の推薦票を得て、有効推薦票の65.9%を占めていた。選挙の第2段階は鎮長候補の確定である。まず大鵬鎮共産党委員会は76名の第一次候補者から100以上の推薦票を得た上位6人を第二次候補者に選んだ。そのうち、1人は年齢を理由に辞退した。1月27日、5人の第2次候補者が選挙演説を行った後に、1068人の黨員、幹部、家族代表が投票を行い、李偉文は有効投票の76%になる813の支持票を得て、第1位であっ

た。この結果を踏まえて、大鵬鎮共産党委員会 は李偉文を鎮長候補者として鎮人民代表大会に推薦した。第3段階では、4月29日に大鵬鎮人民代表大会が李偉文・鎮長候補を鎮長に選出した。広東省人民代表大会の幹部は、大鵬鎮の鎮長選出過程が15全大会の方針と合致し、基層レベルの民主政治に対する有益な模索として評価を下した^(注28)。

歩雲郷長選挙と大鵬鎮長選挙の手続きと手順は微妙に違っていた。まず候補者の確定過程では、歩雲郷は立候補制で第一次候補者を募り、予備選挙を経て正式な候補者を決めながら、郷党委が政党推薦候補を正式な候補者に加え、共産党候補に一定の特権があることを示した。他方、大鵬鎮は「海選」の方式で候補者推薦を行い、第一次候補者名簿から得票順で上位5名を第二次候補者に選んだ。次に有権者による最終投票では、歩雲郷は有権者全体の参加を認めた。他方、大鵬鎮は有権者全員ではなく、党員、幹部と家族代表（1世帯に1人）の参加しか認めなかった。最後に選挙法との関連においては、歩雲郷長選挙は人民代表大会の投票が行われなかった段階において、有権者の直接投票による選挙結果が報道された。『法制日報』は選挙の手続き違反を指摘した^(注29)が、大鵬鎮長は鎮人民代表大会によって選ばれた形を取り、その選挙方法は「二票制」とも言える。

郷鎮幹部の選挙改革はそれ以外の形でも模索されている。1999年4月、山西省臨猗県は卓里鎮を改革の先行地域に選び、鎮党委書記、鎮長、鎮人民代表大会主席の候補者選定に先立ち、有権者の信任投票を導入した^(注30)。規定によると、党の代表大会と人民代表大会を招集する前に、鎮党委書記、鎮長と鎮人民代表大会主席に

対する民意調査を行う。調査対象の信任票と基本信任票は50%未満の場合、次の選挙で候補者として推薦されない。4月16日、現職の鎮党委書記、鎮長と人民代表大会主席は1000名あまりの鎮・村・村民小組幹部、党員、村民代表を前に任期期間中の活動報告を行った。4月18日、民意調査の投票が行われた。9445名の有権者のうち、9240名の有権者が投票に参加した。投票の結果、3人は有権者から80%以上の信任票、基本信任票を獲得した。

おわりに

以上に述べたように、村民委員会の直接選挙は自由競争のメカニズムを導入し、選挙運営の制度化を図り、民主的選挙に向けて大きく前進した。これは有権者の地位を向上させ、権利意識の改善をもたらし、農村政治のさらなる改革を促している。9億の農民が民主主義の実践に参加していることは、将来的に中国の政治的民主化に好影響を与えるに違いない。

農村社会の変動は民主的選挙が導入される主な背景である。1980年代以後、農民の税・費用負担が重くなり、幹部の腐敗は深刻化した。農民の不満は強まり、幹部との対立がしばしば発生した。農村社会の安定的な発展を図るために、一部の地方は農民の要望を受け入れ、村民委員会の選挙運営に自由競争のメカニズムを大胆に導入し、それは民主的選挙の全国的拡大に対して経験を提供した。自由競争の選挙は国内外の関係者から歓迎され、政治改革に関する中国のイメージを改善し、農村社会の安定的な発展に役立っている。こうした成果を見て、党中央は1997年から民主的選挙の推進に積極的な姿勢を

示し、全人代常務委員会は98年に「村民委員会組織法」を改正した。

ただし、現時点において、村民委員会の選挙改革は完成されたわけではない。さらに、村レベルの民主的選挙が必ず中国全体の政治的民主化に繋がっていくと結論づけるのにはあまりに早すぎる。民主的選挙を実現するために、主として以下の3つの課題を解決しなければならない。

第1の課題は、有権者、特に基層幹部の意識転換である。まず有権者側から述べると、これまでの選挙は権力側の強い介入を受けて、結果が最初から決められていた。自分の投票が権力当局の意思を追認するにすぎないため、ほとんどの有権者は選挙にあまり関心を持たなかった。「村民委員会組織法」の改正によって、村民委員会の直接選挙は制度の面において大きな前進を見せたが、多くの有権者は実際に自由競争の選挙を経験することがなかった。これまでのイメージで、「結果がすでに決められているから、選挙はどうでもいい」との消極的な姿勢を持つ有権者は依然として多い。他方、落選や既得権益が損なわれることを恐れて、民主的選挙の推進に消極的な基層幹部は特に多い。さらに、一部の幹部は従来のように権力を濫用して選挙過程に不当に介入し、強引に選挙結果を左右しようとしている。有権者の無関心、さらに基層幹部の抵抗は民主的選挙の実現を妨げている(注31)。

第2の課題は、さらなる選挙改革を行うことである。村民委員会の直接選挙は民主的選挙に向けた大きな前進である。しかし、現時点において、村民委員会の選挙制度は依然として多くの問題を抱えている(表6)。例えば、候補者

の確定は立候補制ではなく、「海選」、予備選挙と「協議選挙」によって行われている。その手続きは煩雑であり、手間がかかる。また、選挙実施方法の制定はいまだに地方当局に任せられている。それは改革の模索に有利な面もあるが、他方、一部の地方は裁量権を濫用して、地域の特殊な事情を理由に候補者を指名したりする問題も多発している。さらに、2つの50% (50%以上の有権者が投票に参加し、当選者は有効投票の50%以上の支持を得ること) が有効当選の条件として設定されているために、再選挙の場合が多い。選挙運営の効率を考えると、当選基準の緩和が必要である。

第3の課題は、自由競争の選挙制度に合わせて農村政治システムのほかの部分に対する改革を行うことである。中国の農村政治システムは多様な制度によって構成されている。現段階において、選挙制度の改革が先行するあまり、他の制度との間に矛盾が生じている。特に、多数の有権者によって選ばれた村民委員会に対して、郷鎮党委によって任命された村党支部の方が指導権を持つことは民主主義の論理に反し、村の管理にさまざまな混乱をもたらしている。それだけではなく、郷鎮当局はしばしば村党支部を通して村民委員会の自治権を侵害している。党支部書記と村民委员会主任を兼任させることや党支部選挙に関する「二票制」の導入からみられるように、村の党政関係を調整する動きはすでに始まっているが、それらの模索はいずれも抜本的な改革ではない。選挙制度改革の目的を完全に達成するために、村民委員会の優位性を確立することは重要課題として残されている。また、この課題を解決するために、郷鎮当局に対して村自治権を確立することも必要不可欠で

表6 村民委員会選挙制度の問題点

| 問題の項目 | 現行の規定とその問題点 | 改善の方向 |
|--------|--|---|
| 選挙法の制定 | 改正後の「村民委員会組織法」は選挙運営の基本方針を提示したが、選挙の実施方法は地方に任せられている。選挙運営に関する地域格差の問題が生じ、一部の地方は地域の特殊な事情を口実として、村民委員会組織法の規定に違反し、候補者を指名している。 | 選挙運営経験の蓄積に従い、村民委員会選挙法を制定し、地域格差を解消する。 |
| 候補者の選定 | 「海選」、予備選挙と「協議選挙」は2回の投票を必要とし、有権者にとって、手間がかかる。「協議選挙」には有権者全員ではなく、村民代表しか参加しない。村民代表は選挙で選ばれたわけではないので、場合によっては、「代表」としての資格が問われる。 | 有権者による推薦制を候補者個人の立候補制に改める。 |
| 選挙運動 | 候補者および支持者の選挙活動に関する規定が少なく、支持票の買収工作や選挙をめぐる暴力などが発生している。 | 選挙の実態を踏まえて、選挙運動に関する規制などを明示する。 |
| 委託投票 | 多くの地方では、1人が3人分まで委託投票を行うことを認めているが、委託投票は選挙の不正に使われる場合が多い。 | 委託投票を禁止する。 |
| 流動投票箱 | 一部の村は流動投票箱を各農家に持ち込み、有権者は家で投票を行うが、監督が十分でないために、不正投票、買収工作が行われる場合が多い。 | 流動投票箱を廃止する。 |
| 当選の基準 | 「大多数の支持」を強調するために、有権者全体の50%以上が投票に参加し、候補者は50%以上の賛成票を獲得することが有効当選の条件とされているが、激戦の場合、得票率は50%未満の場合が多い。有権者は再投票を煩わしく思う。 | 当選の基準を50%以上の「大多数の支持」から50%以下の「相対的な多数」に改める。 |
| 罷免の手続き | 有権者は罷免書を提出する時、村民委員会が村民会議を招集するとされているが、村民委員会は会議の招集を拒否した例がある。 | 罷免関連の村民会議は中立の機構によって招集される。 |

(出所) 筆者作成。

ある。

村民委員会の選挙改革は今日に至るまで、直接選挙の導入(村民委員会の設置から「村民委員会組織法(試行)」の成立まで)、民主的選挙の模索(「村民委員会組織法(試行)」の実施から1997年まで)と民主的選挙の拡大(97年の第15回党大会から)といった3つの段階を経ている(注32)。民主的選挙の完全実現あるいは「村民委員会組織法」の完全実施を村民委員会選挙改革第三段階の主な目標とするならば、その目標が達成されるまで、各地方は少なくとも2度以上の選挙を経験しなければならない。1回目の民主的選

挙では、当局は混乱を恐れて旧制度の一部を踏襲する傾向が強く、有権者も民主的選挙に関する経験がないために、選挙の意義を必ずしも十分に理解していない。しかし、重ねて選挙を経験する中で、有権者の権利意識は向上し、選挙運営に対する監督が厳しくなる。

ただし、第3段階の目標が達成されても、村民委員会の選挙改革は決して完結しない。選挙制度のさらなる改善、関連の農村政治改革を中心課題とする第4段階が必要とされる。さらに、国全体の政治民主化から考えると、自由競争の直接選挙を郷鎮およびそれ以上のレベルへと拡

大する第5段階の改革も必要とされる。現時点において、選挙改革を取り巻く政治経済環境に不確定な要素が多く、選挙改革は必ず第3段階から第4、第5段階へと移行する保障はない。逆に、歩雲郷長、大鵬鎮長の直接選挙から見られるように、選挙改革の第3段階において、第4、第5段階の改革が少数の地域から始まり、次第に拡大していく可能性もある。例えば、2000年5月、大鵬鎮所在の深圳市第3回党大会は鎮長選挙で二票制を導入していくという方針を打ち出した[張 2000]。

(注1) 村民委員会選挙の関連文献に関しては、文献リストを参照。なお、菱田雅晴は村民委員会選挙に関してさまざまな問題点を提起し、筆者は多くの示唆を得た[菱田 1998]。

(注2) 1979年7月、全人代は「中華人民共和國全国人民代表大会和地方各級人民代表大会選挙法」を採択し、県と県以下の人民代表は「直接選挙」、県以上の人民代表は「間接選挙」によって選出されると定めている。本稿での「人民代表型の選挙制度」は主として県と県以下の人民代表選挙を意味する。

(注3) 村選挙管理委員会は村幹部を中心に構成され、村当局の指揮下にあるという意味では、B型で推薦された候補者はC型と同じ「官選候補」である。

(注4) 選挙によって、差額の幅は異なる。村民委員会の場合、主任と副主任候補は2人(ポストの2倍)、委員候補はポスト数より1名多い。

(注5) もちろん、当局者は有権者に対して、意中の人物を推薦するように働きかけることが可能である。しかし、制度上、このような形で推薦される「官選候補」は「民選候補」と平等な立場になる。

(注6) 「大官村里選“村長”」(『大地』1998年第8号)。

(注7) 「碩士競選“村官”記」(『鄉鎮論壇』2000年1月号)10ページ。

(注8) 「民主的感觉真好」,「村官上任初試啼声」(『新聞週刊』[羊城晚報社発行の系列紙]1999年7月9日)。同新聞はこの特集で広東省の村民委員会選挙を総括している。

(注9) 近年、中国のマスコミはしばしば選挙違反事件を報道し、有権者の訴えを支持し、当局の不当な

行動を追及している。

(注10) 『新聞週刊』1999年7月9日掲載の前掲記事。

(注11) 「緊張的時刻」(『鄉鎮論壇』2000年2月号)5ページ。

(注12) 「廣東“村官”直選大爆冷省人大代表敗給普通村民」(『羊城晚報』1999年1月17日)。なお、1999年まで、広東省は村制に代わって管理区制度を実施した。管理区委員会は村民委員会の職責を有するが、その幹部人事は有権者の直接選挙ではなく、郷鎮当局によって任命されていた。

(注13) 『新聞週刊』1999年7月9日掲載の前掲記事。

(注14) 浙江省の事例は筆者による現地調査。広東省の事例については、「村官上任,初試啼声」(『新聞週刊』1999年7月9日)。

(注15) 「一次成功的罷免」(『法制日報』1999年10月8日)。

(注16) 農村の生活環境が厳しく、活躍の場が少ないために、高学歴の卒業者は農村に行きたがらない。他方、国側は専門技術学校以上の高学歴者に国家幹部の身分と都市住民の戸籍を保証し、都市の職場に派遣する。

(注17) 彭海の立候補については、「碩士競選“村官”記」(『鄉鎮論壇』2000年1月号)10~11ページ、「“碩士”休学競選“村官”」(『瞭望週刊』2000年第8号)44~45ページなどを参照。

(注18) 事件の詳しい経緯については、「我下跪只求選挙合法」(『中国青年報』1998年12月10日)と「粗石江村的選舉風波」(『人民日報』1999年2月10日)、芦(2000, 97-110)などを参照。

(注19) 黒泥湖村選挙事件の経緯については、「黒泥湖村選挙縁何起風波」(『瞭望週刊』1997年第16号)12~13ページを参照。

(注20) 「中国共产党農村基層組織工作条例」(『人民日報』1999年3月30日)。なお、村民委員会の直接選挙が導入される以前から、村党支部(大隊党支部)は村民委員会(大隊管理委員会)に対して指導権を行使してきた。「全国村級組織建設工作座談会紀要」(1990年8月10日)は、村民委員会に対する村党支部の4項目の指導権を明記している[『一三大以来重要文献選編』中巻 pp.1332-1345]。

(注21) 「艱難的交接」(『中国青年報』1999年11月19日)、「新村官難為“無米之炊”」(『新聞週刊』2000年4月14日)などを参照。

(注22) 『新聞週刊』1999年7月9日掲載の前掲記事。

(注23) 「鳳陽新事：村民参与村党支部选举」(『民主与法制』1999年第14号) 34～35ページ, 「鳳陽村民选举薦村支書」(『中国改革報』1999年7月6日), 『南方週末』1999年7月16日。

(注24) 中国語では、領導と指導は区別されている。領導は命令・服従関係、指導は強制を伴わない指導関係を意味する。

(注25) 「二十個指印」(『經濟日報』1997年4月23日)。

(注26) 「依法維權抵制錯誤, 村民委员会組織法在金寨」(『人民日報』1999年5月26日)。

(注27) 四川省步雲郷長の直接選挙に関しては、「直選郷長」(『南方週末』1999年1月15日)等を参照。

(注28) 大鵬鎮長の直接選挙に関しては、黄(2000)を参照。

(注29) 「民主不能超越法律」(『法制日報』1999年1月16日)。

(注30) 「選“郷官”百姓先投票」(『郷鎮論壇』1999年第8号) 4～6ページ。

(注31) 関係当局も県と県以下幹部、特に村と郷鎮幹部の抵抗を選挙改革の主な障碍のひとつとして指摘している。

(注32) 選挙改革の推進過程に関しては、唐(n.d.)を参照。

文献リスト

<日本語文献>

天兒慧・菱田雅晴編著 2000. 『深層の中国社会』勁草書房.

菱田雅晴 1998. 「現代中国農村の新社会組織——選挙制度に見る村民委员会——」『シリーズ 中国領域研究第11号』.

<中国語文献>

白益華 1995. 『中国基層政權的改革与探索』上下 北京 中国社会出版社.

白益華ほか編著 1998. 『中国大陸基層の民主改革』台北 桂冠図書(台湾).

陳明通・鄭永年主編 1998. 『兩岸基層選挙与政治社会変遷』台北 月旦出版社.

『村民委员会組織法学習読本』北京 中国民主法制出版社 1998年.

李学学 1994. 『中国城郷基層政權建設工作研究』北京 中国社会出版社.

李学学ほか編 1994. 『中国郷鎮政權の現状与改革』北京 中国社会出版社.

芦躍剛等主編 2000. 『本報今日出擊』廣州 南方日報

出版社.

米有録主編 1997. 『静悄悄的革命——中国村民自治的歷程——』北京 中国社会出版社.

『一三大以来重要文献選編』中巻 人民出版社 1991年.

湯晋蘇 1998. 「跳出歴史的『周期率』——写在《村民委员会組織法(試行)》实施十周年之際——」『民主与法制』第13号.

唐亮 n.d. 「村民委员会選挙改革の政策決定過程」(未発表論文).

呉貴民 1991. 『基層政權和群衆自治探索』北京 中国社会出版社.

徐勇 1997. 『中国農村村民自治』武漢 華中師範大学出版社.

——1998. 「論村民自治背景下党組織与自治組織的協調」人民大學報刊復印資料『中国共產党』第2号.

張高麗 2000. 「在中国共產党深圳市第三次代表大会上的報告(二〇〇〇年五月二二日)」『深圳特区報』2000年5月29日.

張軍 n.d. 「關於村民自治的思考」(未発表論文).

黄衛平編著 2000. 『中国基層民主發展的最新突破』北京 社会科学文献出版社.

史衛民 2000. 『公選与直選』北京 中国社会科学出版社.

何包綱 2000. 「村民選挙对郷村権力的影响」『香港社会科学報』香港城市大学出版社.

民政部編集・出版の資料

・『実践与思考』北京 中国社会出版社 1991年.

・『村民自治辦法探索——貫徹《村民委员会組織法》經驗選編——』1991年6月.

・『村民自治示範講習班試用教材』1991年11月.

・『実践与思考(一九九一年年會論文集)』北京 中国社会出版社 1992年.

・『中国農村村民委员会換屆選挙制度』北京 中国社会出版社 1994年6月.

・『中華人民共和國村民委员会有関法規及資料匯編』1994年6月.

・『中国農村村民代表会議制度』北京 中国社会出版社 1994年12月.

・『中華人民共和國村民委员会有関法規, 文件及規章制度匯編』1995年5月.

・『中国農村村民委员会法律制度』北京 中国社会出版社 1995年12月.

・『全国村民自治示範工作經驗交流北京城郷基層先進集体和先進個人表彰會議文件匯編』北京 中国社会

- 出版社 1996年3月.
- 『中華人民共和国村民委員会選挙規程』北京 中国社会出版社 1996年3月.
 - 『一九九五～一九九六年度全国村委会换届選挙資料匯編』1996年12月.
 - 『国外基層選挙参考資料』1997年4月.
 - 『農村村務公開工作資料匯編』1997年5月.
 - 『一九九五～一九九六年度全国村委会换届選挙資料匯編（続編）』1997年5月.
 - 『全国郷鎮政府規範化建設現場經驗交流會議資料匯編』1997年5月.
 - 『一九九七年度農村基層民主政治建設資料匯編』1998年3月.
 - 『一九九八年度農村基層民主政治建設資料匯編』1999年4月.
 - 『中華人民共和国村民委員会選挙工作範例』北京 中国社会出版社 1996年2月.
 - 『農村基層民主政治建設重要文献摘編(1978～1997)』1997年1月.
- [付記] 本稿は文部省科学研究費補助金基盤研究（A）「村長選挙に見る村民自治の進展と中国の政治発展に関する学術調査」（研究代表者：菱田雅晴・静岡県立大学教授）の報告書に加筆修正したものである。
- （横浜市立大学国際文化学部助教授）