

「烏坎事件」からみる中国の基層政治

任 哲

一. はじめに

二〇一一年九月二一日、中国広東省陸豊市政府の前に三〇〇〇人を超える陳情集団が集まった。参加者は地元東海鎮烏坎村の村人で、村の土地売却利益の配分に不満を抱えていた。しかし、地元政府から満足できる返答をもらえず、村人の怒りが爆発し破壊行為へとエスカレートした。事件の早期収束をはかるため地元政府は大量の武装警察を動員したが、これが事態をさらに悪化させることになる。村人と警官隊が長期間に渡り対峙するニュースは世界中で報道され、注目を集めるようになった。最終的に政府が大幅に譲歩することで事態が収束に向った。この一連の出来事を「烏坎事件」という。

近年、土地問題が理由で陳情す

る事件が多発しており、烏坎事件もそのひとつではあるが、政府が事件解決のために農民に大きく譲歩した点では新鮮である。事件の発端となる土地問題は未だに解決できておらず、現在も交渉が続いている。世間の注目を集めた烏坎事件の行方は現代中国における陳情問題および官民の利益交渉に大きな影響を与えかねないので、注目する価値がある。本稿では烏坎事件を振りかえりながら、基層レベルで多発する土地利益をめぐるトラブルの構造的要因および現代中国の基層政治の在り方について分析を行う。

二. 基層政府に与えられた三つの重点任務

いかに経済発展を実現するのかが中国の国家指導者から村の村長

に至るまで誰もが口にしている。だからといって改革開放以後の中国は経済発展の明確な目標と戦略があつたわけではない。方向性のみえないまま豊かになることだけを念頭に、官民ともに必死に疾走してきたのが中国経済の実態像である。試行錯誤が続くなかで、政府当局とエリートの間で共通認識が徐々に形成された。それが「安定」と「発展」の仕組みである。この仕組みを簡単に説明すると、①国内の政治・社会が安定することを売りに外資を導入し経済を発展させる、②経済発展と国民の生活水準向上は社会の不安要素を軽減し、さらなる安定とつながることである。

経済発展についてはGDP成長率ではかりうるが、社会安定をはかる明確な尺度は存在しない。特

に基層レベルになると、どのような状態が安定だといえるのか、如何に管理すると安定を保てるのかについては、定まった基準が存在しない。しかし、最大公約数的な基準は存在する。一九九〇年代半ば以後、基層レベルにおける社会安定をはかる基準は三つ、すなわち「法輪功」、「計画生育」、「上访（陳情）」である。基層政府の担当者が在任期間中にこの三つの分野で大きな問題がなければ、その政治生命はひとまず安泰であることの意味する。

「法輪功」は一気功組織であり、一躍注目を集めたのは一九九九年四月のことである。大勢の法輪功組織メンバーが中国の権力中枢である中南海の前で行った抗議行為は国内外を驚かせた。強い衝撃を受けた中央政府は法輪功を邪教組織とし、厳しい取り締まりを始めた（参考文献⑭）。長年に渡る厳しい取締の結果、法輪功のメンバーはその活動拠点を海外へ移転しており、中国国内ではおもてに出なくなった。「計画生育」（一人子政策）は基本国策として一九七九年から現在まで継続している。一人子政策により人口の自然増加率が著しく減少している半面、さ

さまざまな社会問題も引き起こす。最大の課題が高齢化社会問題である。一人子世代の次の世代にまでも計画生育政策が継続すると、その問題はさらに深刻である。一組のカップルが双方の親、さらには祖父母世代の老後の面倒までみなければならぬことになる。近年、都市部を中心に政策の絞めが徐々に緩くなっており、計画生育が基層幹部の仕事のなかで占める重要度も低下しつつある¹⁾。

このように、一九九〇年代後半から社会安定をはかる重要な基準であった法輪功と計画生育の問題は完全に消えてはないものの、今日においてその重要度は下がったと理解できよう。この二つの問題の代わりに、日々重要度を増しているのが陳情である。国務院が公布した「陳情条例」によると、陳情とは公民あるいは法人が手紙、電子メール、FAX、電話、訪問といった方法で各級人民政府、県以上の政府部門に意見を申し立て、行政機関による処理を依頼する行為である。政府組織内には民間の意見を受け付ける陳情部門が設立されている。しかし、陳情部門に寄せられた意見はすべて円満に解決できることはなく、意見を

受け付けただけで何の結果も出ない場合が多い。そこで、陳情者は地元政府ではなく上級政府へと「越級上訪」（飛び級陳情）するようになる。それだけではなく、「大きく騒げば騒ぐほど問題が徹底的に解決できる」という認識のもとで、集団的に陳情する傾向がますます強くなっているのである。

陳情者が訴える相手の多くは基層政府である。于建嶸²⁾がある中央メディアに届いた陳情手紙を分析した結果をみると、基層政府を訴える手紙が六割以上を占めており、村民委員会と党支部まで合わせると九割を超えている³⁾。そして、訴えの多くは土地をめぐる問題であった。国家信訪局と国土資源部の統計によると、陳情事例のなかで半数以上が土地問題によるものである。言い換えると、基層レベルにおける土地問題は陳情行為の主な原因であり、陳情問題は基層レベルの幹部に与えられる最重要課題となっているのである。

陳情については数多い先行研究がある⁴⁾ので、ここでは詳しく述べない⁵⁾。土地問題が理由となった陳情をみると、多くの陳情者の主張は似ている。それはすなわち、「地元政府の役員と開発業者が結

託して住民の土地を徴収したが、住民への補償は不十分である。だから、上級政府に訴えて自分の利益を取り戻したい」である。このような主張は研究者の分析結果にも反映されている。陳情問題に関する多くの先行研究では、基層政府についての記述がとても単調で、「官商結託」「役人腐敗」で基層における問題を片付けようとしている。

現代中国における官僚腐敗は確かに深刻な問題であるが、これはあくまで表面的な問題である。また、貧富の格差が進む中国社会で官僚の腐敗問題は注目されやすく、大衆を動員する最適なスローガンでもある。しかし、社会が不安定になるのは官僚個人の腐敗だけではなく構造的な問題がある。烏坎事件はこの構造的な問題が顕著に現れた好事例である。

三、烏坎事件の経緯⁴⁾

烏坎村は広東省東部にある陸豊市東海鎮に位置する行政村である。人口はおよそ一万二〇〇〇人で、村レベルにしては人口規模が非常に大きい。改革開放以後実施された請負制により、かつての生産大隊は消え、それに代わるもの

が行政村である。烏坎村もそのひとつである。しかし、烏坎村の場合、名義上は行政村に変わったものの、いわゆる村民自治は実施されていない。一九八二〜一九九〇年の間、村の日常管理業務を行ったのは選挙によって選ばれる村民委員会はなく、東海鎮政府派出機構（出張組織）である烏坎管理区事務所であった。政府の出張組織であるゆえ、事務所の幹部はすべて鎮政府によって任命され選挙とは無縁であった。村党支部書記および村長の呼び名は習慣上のものであった。一九九九年、広東省で村民委員会組織法が正式に実施され、管理区事務所は村民委員会へと名前を変えたのである。農村における出張組織の設立は明確な法律根拠がなく、唯一頼りになるのは広東省政府が一九九一年に公布した「農村管理区弁事処暫行規定」（農村管理区事務所暫定規定、現在は廃止）であった。この組織管理上の変化はのちに問題となる土地利益補償をさらに複雑にさせるのである。

烏坎村は人口が多いことから土地改革の際に多くの土地を与えられ、その面積はおよそ二・五万亩（二七平方キロ）で、うち耕地が

六〇〇畝である。土地面積は広いが村の主な産業は農業ではなく漁業である。烏坎村は南側が海で、東側には烏坎河が流れている天然漁港でもある。したがって、農作業より良い収入が見込める漁業に従事する人が多く、耕地も養殖用に再開発され、海老・カキ等を養殖した。また、度重なる台風により耕地の塩化が進み、耕地としての価値も低くなった。耕地への住民の関心も次第に薄くなり、多くの土地は使われていないままであった。

村の土地を再利用するようになったのは一九九〇年代初めからである。村の経済発展を促進するために村では烏坎港実業開発公司（集団所有企業）を設立（一九九二年）し、社長は管理区の党書記が兼任した。企業の管理層には管理区の幹部およびその親戚が多く採用されていた。当時の党書記と村長は村で使われていなかった土地の使用権限を烏坎港実業開発公司のものに変更し、会社はその土地を資本に企業誘致をはかった。その後、村の土地はこの集団所有企業を経由して外部の企業に譲渡され、新しい工場が立てられた。

漁業を中心とする農民にとって

土地の価格が安い時はそれほど問題にならなかったが、土地価格が高騰するにつれ喪失感が生まれるようになった。また、一連の土地譲渡には不透明な点が多かった。村の経理記録には土地譲渡に関する詳細な収支がなく、土地譲渡から得た利益は烏坎港実業開発公司のものになっており、村人にはわずかな配当金しか配られなかった。事実上、この集団所有企業は党書記・村長を初めとする少数の「私有会社」となり、土地譲渡の利益はこれらの少数者が得たのである。

このような不透明な土地譲渡と利益配分への不満を理由に、村人は地元政府、上級政府である汕尾市政府、広東省政府へと陳情を続けたが問題解決には至らなかった。やがて村人の不満がピークに達し、二〇一一年九月二一日の陳情には三〇〇〇人を越える人が集まった。地元政府の対応に不満を抱えた村人は村周辺の工場に押し寄せ建物を破壊したことで事件は一気にエスカレートした。地元政府は大量の武装警察を動員し、陳情に参加した村人を逮捕したが、これは事態をさらに悪化させた。ここまでの経緯は全国各地で起き

ている衝突事件と似ており、特別な点は見当たらない。面白いのは武装警察を動員した名目である。東海鎮政府の書記は村人の騒動を海外勢力と邪教組織によるものだと上級政府に報告し、警察の動員を要請したのである。

事件が一躍注目を集めることになったのは、村人が代表理事会を設立し、村の業務を行った時からである。党書記と村長による土地譲渡の利益配分への不満から陳情が発生したため、村の党支部と村民委員会事務所は暴動化した村人によって荒らされた。これで村の党組織と村民委員会は機能不全に陥る。鎮政府の要請により村人は代表理事会を設立し、村民委員会を代行して一部の業務を行ったのである。一党支配体制下では珍しいもので、国内外のメディアはこの出来事を大きく取り上げた。

一月には四〇〇〇人を越える村人が市政府前でスローガンを抱えた平和的なデモまで行った。整然としたデモを可能にしたのは代表理事会の組織力であり、

政府はこれを強く警戒した。やがて陸豊市政府と汕尾市政府は「打黒」（暴力団撲滅）の名義で烏坎村に対する鎮圧を始めるのである。代表理事会も違法組織となり、事件に関わった中心人物は指名手配された。村の中心人物が相次いで逮捕されると、地元政府への強い不信感から村人はバリゲートを作り、政府役員と警官が村に入ることを警戒した。事件が一転する

烏坎村の重要出来事年表

時期	出来事	村落管理組織
1970年	薛昌が村党支部書記に、2011年まで続く	生産大隊
1980年頃	生産大隊から行政村へ移行	管理区事務所
1992年	烏坎港実業開発公司（集団所有企業）が設立、およそ80万㎡の土地開発権限を陸豊市政府から許可される	
1994年	陸豊市東海経済開発区が設立し、村の土地（およそ58万㎡）を徴収する。その後、市政府が開発区に移転する	
1999年	管理区事務所を撤廃、村民委員会が設立される	村民委員会
2009年	土地譲渡利益配分への不満を理由に村人が陳情を始める	
2011年	9月21日、村人が市政府で集団陳情、一部が暴動化 9月22日、村人と警察が衝突、対峙が始まる 9月25日、臨時代表理事会の選出 11月21日、第2回目の集団陳情を行う 12月4日以後、事件の中心人物が相づいて逮捕される 12月11日、逮捕された村人が突然死、事件が白熱化 12月20日、広東省工作グループが陸豊市に入り、事件は収束へ向かう	
2012年	1月、新しい村民委員会選挙の準備が始まる 3月、民主的な選挙が行われ、新しい村民委員会が選出される	(新) 村民委員会

(出所) 清華大学公共管理学院社会管理創新課題組 (2012) および新聞報道を参考に筆者作成。

のはこれからである。逮捕された三人の村人のうちの一人が逮捕先で死亡したのである。死亡の理由について政府は病死だと主張するが、村人は暴行によるものだと言及し、すでに暴動化していた集団行動はさらに激しさを増した。

事件が海外のメディアで大きく取り上げられてから、広東省政府は早期解決をはかるために、省党委員会副書記を筆頭とする対策グループを立ち上げ、村人との交渉に臨んだ。対策グループが最初に行ったことは機能不全になった村の共産党組織の再建であり、代表理事会の顧問を党書記に任命した。村の新しい党書記の誕生とともに、元々の党組織は自動解散となった。また、党書記は新たな村民委員会を組織する責任者として、村民委員会選挙を進めるようになる。国内外のメディアが事件の進展を注目するなか、村民委員会の選挙は着々と進められ、最終的には村の党書記が新しい村民委員会の主任に選ばれたのである。事件を一躍有名にさせた臨時的な組織である代表理事会も事件の進展とともに自然に消えていった。

正銘の選挙によって選ばれた新しい村民委員会の存在意義は大きい。しかし、これで事件が終焉するわけではなく、真の利益交渉はこれから始まるのである。土地利益の配分を如何に行うのか。いつの時代まで遡って問題を処理するのか。必要とされる財源はどのレベルの政府が負担するのか。どのような形で農民への補償を行うのか。すべてが未定で今後の進展に引き続き注目する必要がある。

四、烏坎事件—新しい点と今後の課題—

中国国内での農民の陳情とその他の集団事件は連年増加しており、メディアで報道された事件だけでも数え切れないほど多い。そのなかで、烏坎事件がこれほどメディアに大きく取り上げられたことにはいくつかの理由がある。それは烏坎事件特有のものもあれば、他の事例では顕著に現れてない特徴もある。ここでは烏坎事件の新しい点について三点ほど取り上げたい。

(1) 代表理事会

既に述べたように、代表理事会は鎮政府の要請により設立されたもので、機能不全になった村の党

委員会と村民委員会の代役を務めた。臨時的な組織であるにも関わらず、村内部の秩序を維持することに大きく貢献した。中国各地で起きている農民の集団事件を考察すると規模はあっても組織力が欠如している。集団事件の多くはあ

る事件をきっかけに突発的に起きることが多く、組織されたものではない。政府が一番恐れているのも組織された集団事件である。一旦事件が発生すると、政府が最初に行う処置は事件に関わる中心人物を確保することである。したがって、通常の集団事件は組織されたものでもないし、中心人物の欠如により組織化することも難しい状況である。そんななか、烏坎で現れた代表理事会というのは非常に新鮮なもので、メディアと学者の注目を集めたのである。

ここで、臨時代表理事会についても少し考察してみよう。事件の発端は土地譲渡の利益配分に対する不満であり、不満の矢先は村の党支部・村民委員会に向かっていた。書記と村長は監査部門の調査対処となり隔離されると、党支部と村民委員会は機能しなくなり、政府と農民をつなげるチャンネルがなくなったのである。そこ

で、東海鎮政府は村人に代表組織を成立することを要求し、選ばれた代表には一月に一〇〇〇元の給料を支払うことを約束した。

この代表の選出過程がともユニークである。代表を選ぶ基本ユニットになったのは村民小組或いは自然村ではなく、氏名に基づいた宗族であったのである。各宗族から一〜五人の代表が選ばれ全体で部一七人になる。そのなかの三八人が理事会の候補となり、最終的には一三人が理事として選出されたのである。宗族が代表選出の基本ユニットとなったのは地元の伝統と関係している。広東省の東部に位置する陸海豊エリアは伝統的に宗族の影響力が強く、宗族内部における横のつながりが非常に強い。また、宗族ごとに理事会があり、宗族間の採め事が発生した際には理事会が処理するのである。したがって、烏坎の臨時代表理事会の選出が宗族を基本ユニットにしたのは伝統的な宗族社会が強く影響していたと理解できよう。もちろん、宗族社会がすべてを支配するわけではない。陳情の中心人物の一人で死亡した村人は元党書記と同じ宗族出身者であることを考えると、利益配分への不

満は宗族の壁を越え、村人全般に共有されていたと理解できよう。

(2) 省政府の登場

次に新しいのは政府が利益交渉に応じたことである。土地問題が発端となる農民の陳情をみると、その多くは基層レベルで解決できず、上級政府（場合によって中央政府）へ陳情することが多い。陳情が中央政府各部門に伝えられたとしても、必ずしも問題解決できるわけではない。陳情部門は数多い政府機能部門のひとつに過ぎず、他部門を指示する権限は持っていない。実際に問題解決に取り組むのは他の部門の仕事である。また、問題の解決は、中央政府の各部門が直接に関与するのではなく、各レベルの政府部門を通じて行われるのである（参考文献⑥）。つまり、陳情者は問題解決を上級政府に期待するが、上級政府は陳情問題の解決を下級政府に投げ返すという堂々巡りになりがちである。

烏坎事件でも最初の段階では県レベル（陸豊市）で陳情するに留まった。陸豊市では「半月以内に回答する」と約束したが、村人は一カ月近く待たされたが、案の定、陸豊市長の回答は到底満足に行く

ものではなかった。汕尾市レベルへと陳情を続けた。ここまでは他の陳情と似ており、堂々巡りの始まりかとみえた。しかし、集団行為が暴動化し治安維持の警官との衝突が始まってからは收拾がつかないものになった。そこで登場するのが広東省副書記を代表とする事件対策グループで、農民との直接交渉に臨むことで事件が一気に収束へ向かった。

なぜ、県レベル、市レベルでは解決できなかった問題が省政府の登場により鎮静化できたのか？ここでは陳情する農民と問題解決に乗り出した省政府の意思が一致していたからである。農民の陳情行為はあくまでも損失した利益への補償であり、政治的な抗議運動ではない。抗議したとしてもその矛先は基層レベルにおける不正行為に止まっている。自分の主張が一旦政府に受け入れられたら陳情の目的は達成でき、それ以上の何かを求めるとはしない。烏坎事件の場合、県・市レベルで満足できる回答が得られず、その怒りと焦りが暴動化につながった。このまま続くと、いずれは社会治安を妨害した理由で政府による弾圧が来ることは安易に予想できる。この

時、村人が臨んでいたのは身の安全の確保と主張を聞き入れてくれることであり、それを受け入れてくれたのが省政府であった。

基層レベルの強硬姿勢と違って省政府の対応は柔軟であった。省政府からみればこの問題は省レベルで解決できず中央にまで持ち越されると広東省地方官僚の管理能力が疑われることになるので、何としても自力で解決したかったのである。また、事件がすでに国内外のメディアで大きく取り上げられた以上、力で抑え込むことは予測不可能な方向に進む恐れがあることから、ひとまず農民の主張を受け入れ、陳情を組織した中心人物の身の安全を保障した。

(3) 選挙の容認

烏坎事件のもうひとつの新しい特徴は政府が村民委員会の選挙を容認したことである。村民委員会の選挙は今回が初めてではないが、形式的な選挙で終わることが多い。烏坎村での従来の村民委員会選挙は形式的で、不正な選挙が行われた。不正選挙は烏坎事件発端のもうひとつの原因でもある。公正な選挙活動を行うことで烏坎事件は唯の騒動ではないことを世間に示したい思惑から、今回の選

挙は有権者登録から選挙管理委員会の選出、村民委員会選挙及び補選まですべてのプロセスが公正に行われた。選挙実施過程で地元政府からの関与および不正行為についての報道はほとんどみられない。

烏坎村の選挙について記者に質問された際、当時の広東省書記汪洋は「法律に沿って行った行為で、新しいものではない」と答えた。まさにそのとおりで、今回の村民委員会の選挙は「広東省村民委員会選挙弁法」を忠実に実行したもので、何らかの新しいものはない。投票箱の設計が新しいかどうかの話題はあってもこれはあくまでも技術的な問題にすぎない。新しいものでもないにも関わらず、なぜこれほど注目されたのだろうか。いうまでもなく中国の政治体制への不満から公正な選挙に関心を寄せたのである。いわゆる選挙があつても基層レベルに止まっていること、政府の許可なく独自に立候補することの難しさ、ゴムスタンプに過ぎない代議組織への失望感など様々な不満が挙げられる。そんななかで、烏坎での村民委員会選挙が成功したことは僅かであるが人々に希望を与えたのである

う。
(4) 今後のゆくえ

このように烏坎事件は他の事例にはみられなかった新しい特徴がみられるが、事件が収束したわけではない。本当の交渉はこれから始まるのである。選挙で選ばれた村民委員会はどのような方法で売却された土地を取り戻すのか。取り戻せたら利益配分はどのような方法で行うのか。基層政府は選挙で選ばれた村民委員会とどのような関係を構築するのか。同一人物が村民委員会と党委員会のトップを兼任する際にバランスを如何に取るのか。ほとんどが未知数で探りながら進むしかない。事件から一年以上の時間が経つが、その進展は非常に遅いといわざるを得ない。

村人の陳情内容を見ると、大きく三つに分けることができる。ひとつ目は譲渡された土地を回収すること、二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る。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。二つ目の土地譲渡利益の再配分になると解決は難しくなる。書記、村長お

び村弁企業の幹部の財産を公開し、村人全員に均等に配分するか。それとも土地を購入した企業・業者にまで土地譲渡利益を求めるのか。革命時代のように金持ちの財産を皆が分かち合う手段を現代社会で実施するには無理がある。たとえ、そのようにしたとしても一万人を超える村人に均等に配分したら大した金額にもならない。

一番やりやすいのは烏坎村・東海鎮・陸豊県・汕尾市・広東省が一定の割合で負担し、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あろう。事件後、広東省政府が烏坎への援助建設項目として取り上げたのは、村の水道・下水設備改善、道路建設、学校教師寮および図書館建設、港湾建設などインフラ建設が中心となっている。その費用については広東省の関連部門が負担するというが詳細についてはまだよく分からない⁵⁾。

これらの措置はあくまでも事件鎮静化をはかるための応急措置であり、制度規定に基づいたものではない。応急措置であるゆえ、永遠に続くものではなく、いつ打ち切られてもおかしくない。また、制度規定に基づいた援助ではない

ので、事件と関連部門の責任関係が明確ではなく、与えられた政治命令を実行していると理解できよう。結局のところ、これは大きく騒いだ慰めに過ぎないのだ。

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。報道によれば、譲渡された烏坎村の土地総面積はおおよそ九〇〇畝で、二〇一二年六月の段階で村に戻されたのが三三九六畝だという⁶⁾。しかし、多くの村人はこの結果に納得していない。新しい村民委員会が要求しているのは、烏坎港実業開発公社を違法であると認定すること、過去の土地取引問題を一気に解決することを望んでいる。しかし、これについて政府は難色を示している⁷⁾。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。政府が個人の腐

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。

烏坎における土地トラブルをどのように後処理するのかは村民委員会選挙以上に重大な意味合いを持つ。なぜなら全国各地には烏坎のような土地問題を抱えている地域が数多く存在し、過去の土地譲渡に対し不満を抱えている住民も大勢いるのである。烏坎で土地問題を何らかの法律・制度規定に基づいて解決できるのであれば、その経験は一気に全国で広がる可能性がある。しかし、今までの流れをみると、法律規定に基づいた解決というよりは、双方が非公式の会合を通じて妥協案を探っているというようにしかみえない。烏坎事件が単なるインシデントとして終わるのか、それとも「烏坎経験」として中国基層政治に重大な変化をもたらすのか。断定するには時期尚早で今後の展開に引き続き注目したい。

五、烏坎事件からみる基層政治

烏坎事件での基層政府の対応について人民日報の時評は次のよう

に述べた。「基層政府が犯した最初のミスは村民の合理的な利益主張に目を向けてないことであり、これを理由に理性的な陳情が過激な行動にエスカレートしたのである」⁽⁸⁾。また、省政府を代表して事件解決に乗り出した広東省の副書記は村の党書記について次のように述べた。「烏坎村の党書記は既に四一年も勤めており、常に模範であった。しかし、模範であるがゆえ、県・鎮レベルの党・政府機関はその人の仕事ぶりを信頼していた。その結果、行き届いてない部分が多く大きな問題を引き起こしていた」。

なぜ長年模範組織である烏坎にてこれほどの事件が起きたのか。なぜ基層政府は村の陳情に目を向けてないのか。これらを答えるためには基層政府と村が置かれている政治環境について分析する必要がある。

(1) 官僚競争と基層政府

中央集権的な政治体制のなかで基層レベルの官僚が置かれている環境は大変厳しい。Sherwin (1986)によると、絶対的な政治権力が中央政府に集中していることは、権力の中枢に入るために激しい権力競争が起きること意味す

る。上を目指す官僚間競争は決して新しいものではなく、中国では二〇〇〇年以上続いた官僚制度のなかで常に競争原理が働いていた。今日の中国においても権力が中央に集中している以上（参考文献⑩）、官僚間競争の原理は依然存在する。ただし、この際に競争に勝つ基準はかつてのように北京への忠誠心を表明する政治的パフォーマンスではなく、経済発展の実績に変わっている。周黎安（二〇〇八）は官僚競争モデルで現代中国の経済発展を分析し、「政治トーナメント」（錦標賽）という表現で官僚競争を表している（参考文献⑪、二四―二五ページ）。

学歴・年齢・能力などを重視する公務員制度の実施はこの競争をさらに厳しいものとしている。そのなかで、特に厳しいのが年齢制限であり、レベルごとに昇進できる年齢制限が設けられている。たとえば、「党政領導幹部後備幹部工作」（中弁発〔二〇〇三〕三〇号）第九条には「省長・部長クラスの予備幹部は五〇歳以下が中心で、四五歳以下が少なくとも中央官庁には一〜二名、省レベルでは五名以上いなければならない」と規定している。一般的に行政ポストの

任期が五年であることから、逆計算すると市長クラスの予備幹部の年齢は四五歳以下、県長クラスの予備幹部は四〇歳以下が中心になる。

実際に県長がいきなり市長に昇進することは極少数で、県長―副市長―市長の順に昇進するのが一般的である。たとえば、四〇歳で県長に任命され任期満了後に副市長、さらに市長に昇進したとしよう。市長の任期満了時にはすでに五五歳となり、省長クラスの予備幹部（五〇歳以下）になるには年齢的に厳しくなる。したがって、幹部昇進の一般ルートでは勝敗は目に見えているので、昇進の「ハイウェイ」に乗り、任期満了を待たずいかに早く昇進できるかが勝負の要なのである。Landry (2008)の研究によると、一九九〇年の段階で市長の平均任期は三年以上だったのが、二〇〇一年は二・五年以下になつていて、これは市長だけではなく、下のレベルの県長、鎮長にも適応できよう（参考文献⑪、二五ページ）。

このような激しい競争を勝ち抜くために基層レベルの官僚は任期が終わる前にいち早く実績をあげて昇進しなければならない。その

ためには外部から企業を誘致して地元の経済を発展させるしかない。陸豊市の場合、一九九〇年代初頭に東海経済開発区を設立し企業誘致をはかった。開発区のなかに位置する烏坎村は企業誘致および土地開発権限を譲渡することで多大の利益を上げた。貧しい村が豊かになる話は基層幹部であれば誰もが好む話で、烏坎村の党支部は陸豊市政府および上級政府から様々な賞状をもらうことになる。「全国文明先進単位」の賞状だけではなく、「全国先進基層党組織」にも二度表彰された。二〇〇八年には中央政治局員兼広東省書記まで烏坎村に訪れ、村の成果を高く評価した。広東省のなかで相対的に発展が遅れている陸豊市の役人にとって烏坎村は宝のようなもので、これを実現した村の党書記の存在意義はいままでもない。

(2) 長期化する村指導者の任期

厳しい競争にさらされている基層政府の役員と違って、村の党書記と村長の任期は長期化している。烏坎では元党書記は七〇年代からずっと書記として勤めており、村長も三〇年以上勤めている。村の党書記と村長の任期が長期化していることは烏坎に限ること

はなく、全国各地で普遍的にみられる。村民委員会選挙管理弁法には村長の任期についての規定（三年）はあっても再選を制約する規定はない。法律の規定上定期的に村民委員会の選挙は行っても形式的に終わることが多く、大きな問題がない限り多くの人は選挙に消極的である。村の党書記の任期も同じで、再選の制限がない。選挙に対する村人の参加意欲が弱いの

で、同一人物による村落の業務管理が長期化する傾向がある。これは村民が党委員会および村民委員会に求める役割とも関係する。村民が主に求めるのは基本的な公共サービス以外に、経済発展、収入の増加および生活環境の改善などがある。身近な生活と関係があること以外に、何かを求めることは少なく、具体的な村落の管理業務については多くの人は知らないだけではない、興味も持たない。烏坎村の土地譲渡は一九九〇年代の半ばから始まったにも関わらず、長い間、何の問題もなかった。元書記は任期中に養殖業を発展させ、村の経済状況を一新した。また、集団所有企業を利用し土地再開発と企業誘致を行う行為は大いに評価され、何度も「モデル書記」となったのである。村人が土地譲渡に気づき始めたのは、土地価格上昇が著しくなった近年のことである。

烏坎村の上層に当たる東海鎮、陸豊市政府は村からすぐ近いところにあるので、村の土地利用状況についてはある程度は把握できているはずである。また、数年前から土地をめぐる問題でたびたび陳情が発生していたにもかかわらず問題を放置したことは基層レベルの責任である。しかし、なぜ基層レベルでは陳情問題を放置したのだろうか。その理由は基層幹部の状況認識の問題もあるが、何よりも重要なのは基層政府と村との関係にあると思われる。烏坎村を直接管轄する東海鎮の党書記は烏坎村の党書記と密接な関係を持ち、事件が発生してからも常に村の党書記を擁護し続けていた⁽⁶⁾。事件発生当時に汕尾市の政法委員会書記で大量の警察を動員した村人への鎮圧を指揮した責任者はもう一人の重要人物である。この人は事件発生直前まで陸豊市の党書記を勤めており、村人の陳情をずっと無視してきたのである。

前述したように、郷鎮・県レベルの役員は任期が短く、短期間で実績を出す必要がある。一方で村落レベルの党書記・村長は任期が長期化し書記と村長は自然に村落の有力人物となる。外資誘致に使う土地も、不動産開発に使う土地も基本は農村地域の土地を徴収したものである。基層政府が農村部の土地を徴収する際に村落における有力人物の協力無しでは進まないで、常に村の指導者に頼りがちである。次第に、両者の相互協力は基層レベルにおける「発展」と「安定」をはかる不可欠なものとなったのである。長い間、村における書記と村長の権威は絶対的なものであったが、新しく台頭する村落エリート（陳情を組織した中心人物と代表理事会の中心人物など）は既存の権威を挑戦しつつあるのである。

これは村民が党委員会および村民委員会に求める役割とも関係する。村民が主に求めるのは基本的な公共サービス以外に、経済発展、収入の増加および生活環境の改善などがある。身近な生活と関係があること以外に、何かを求めることは少なく、具体的な村落の管理業務については多くの人は知らないだけではない、興味も持たない。烏坎村の土地譲渡は一九九〇年代の半ばから始まったにも関わらず、長い間、何の問題もなかった。元書記は任期中に養殖業を発展させ、村の経済状況を一新した。また、集団所有企業を利用し土地再開発と企業誘致を行う行為は大いに評価され、何度も「モデル書記」となったのである。村人が土地譲渡に気づき始めたのは、土地価格上昇が著しくなった近年のことである。

烏坎村の上層に当たる東海鎮、陸豊市政府は村からすぐ近いところにあるので、村の土地利用状況についてはある程度は把握できているはずである。また、数年前から土地をめぐる問題でたびたび陳情が発生していたにもかかわらず問題を放置したことは基層レベルの責任である。しかし、なぜ基層レベルでは陳情問題を放置したのだろうか。その理由は基層幹部の状況認識の問題もあるが、何よりも重要なのは基層政府と村との関係にあると思われる。烏坎村を直接管轄する東海鎮の党書記は烏坎村の党書記と密接な関係を持ち、事件が発生してからも常に村の党書記を擁護し続けていた⁽⁶⁾。事件発生当時に汕尾市の政法委員会書記で大量の警察を動員した村人への鎮圧を指揮した責任者はもう一人の重要人物である。この人は事件発生直前まで陸豊市の党書記を勤めており、村人の陳情をずっと無視してきたのである。

前述したように、郷鎮・県レベルの役員は任期が短く、短期間で実績を出す必要がある。一方で村落レベルの党書記・村長は任期が長期化し書記と村長は自然に村落の有力人物となる。外資誘致に使う土地も、不動産開発に使う土地も基本は農村地域の土地を徴収したものである。基層政府が農村部の土地を徴収する際に村落における有力人物の協力無しでは進まないで、常に村の指導者に頼りがちである。次第に、両者の相互協力は基層レベルにおける「発展」と「安定」をはかる不可欠なものとなったのである。長い間、村における書記と村長の権威は絶対的なものであったが、新しく台頭する村落エリート（陳情を組織した中心人物と代表理事会の中心人物など）は既存の権威を挑戦しつつあるのである。

《注》
(1) 北京市を例に挙げると、二〇〇三年から計画生育条例を変更し、二番目の子供を産む条件を緩和した。他に上海、広州といった都市部では地域独自の緩和政策を打ち出している。
(2) 『中国経済時報』二〇〇五年六月二日。
(3) 代表的な先行研究としては、O. Brien and Li 2006、応星二〇〇一、二〇〇七、于建

いらない視点多いが、暫定的な結論として次のようなことがいえる。烏坎で土地をめぐるトラブルを作り出したのは短期利益を重視する基層政府と長期化した村の管理層との協力関係である。この強い協力関係があるがゆえに、基層政府は農民の陳情を正面から解決することに乗り出せなかった。烏坎でみられる基層政府と村の管理層の協力関係が他の地域でどれほど普遍的で、それが今後の中国政治にどのような影響を与えるかについての今後の課題としたい。

六、終りに
烏坎事件は土地譲渡の利益をめぐる、村民・村の管理層・基層政府・事件解決に乗り出した省政府・伝統文化の象徴とする宗族理事会とさまざまな要素が複雑に絡み合う事例である。また、結論のみえない現在進行形のものでもある。資料の制限と現地調査の難航により本稿ではまだ十分に展開できて

いらない視点多いが、暫定的な結論として次のようなことがいえる。烏坎で土地をめぐるトラブルを作り出したのは短期利益を重視する基層政府と長期化した村の管理層との協力関係である。この強い協力関係があるがゆえに、基層政府は農民の陳情を正面から解決することに乗り出せなかった。烏坎でみられる基層政府と村の管理層の協力関係が他の地域でどれほど普遍的で、それが今後の中国政治にどのような影響を与えるかについての今後の課題としたい。

嶸二〇〇四・二〇〇七、呉毅二〇〇七、趙樹凱二〇〇四、鄭衛東二〇〇四などが挙げられる。ほかにドキュメンタリー『上訪』（監督：趙亮）が面白い。

(4) この部分の内容は清華大学公

共管理学院社会管理創新課題組（二〇一二）および新聞報道を参考し整理したものである。事件に経緯について詳しく知りたい読者はドキュメンタリー『烏坎』（監督：陳西林）をみてほしい。

(5) 「烏坎之路」『廉政瞭望』、二〇一二年第七期。
(5)と同じ。

(7) 清華大学公共管理学院社会管理創新課題組（二〇一二）、「一二ページ」。

(8) 『人民日报』二〇一一年一月二二日。

(9) 「烏坎密碼」『經濟觀察網』、<http://www.eeo.com.cn/2012/0609/228009.shtml> 二〇一二年一月一日確認。

事件始末」『中国非営利評論』第一〇巻、一六七ページ。

② 呉毅「二〇〇七」の「権力―利益的結構之網」與農民群体性利益の表達困境―対一起石場糾紛案例的分析『社会学研究』第五期、二一―四五ページ。

③ 応星「二〇〇一」『大河移民上訪的故事』北京：三聯書店。

④ 「二〇〇七」草根動員與農民群体利益的表達機制―四個個案的比較研究』『社会学研究』第二期、一一―三三ページ。

⑤ 于建嶸「二〇〇四」『信訪制度調查及改革思路』汝信・陸学芸・李培林主編『二〇〇五中国社会形勢分析與予測』北京：社会科学文献出版社、二二―二九ページ。

⑥ 「二〇〇七」『当代中国農民的維權抗争』北京：中国文化出版社。

⑦ 趙樹凱「二〇〇四」『農民上訪調查』『中国社会導刊』第四期、二二―一五ページ。

⑧ 鄭衛東「二〇〇四」『農民集体上訪的發生機理：実証研究』『中国農村觀察』第二期、七五―七九ページ。

海：格致出版社。

⑩ 唐亮「二〇〇〇」『省指導体制と人事による中央統制』天兒慧編『現代中国の構造變動4：政治―中央と地方の構図』東京大学出版会、二四九―二七四ページ。

⑪ 任哲「二〇一二」『中国の土地政治：中央の政策と地方政府』勁草書房。

⑫ Landry, Pierre F. 2008. *Decentralized Authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.

⑬ O'Brien, Kevin J. and Li, Lianjiang (2006). *Rightful Resistance in Rural China*. New York: Cambridge University Press.

⑭ Penny, Benjamin 2001. "The Past, Present and Future of Falun Gong" (<http://www.nla.gov.au/benjamin-perry/the-past-present-and-future-of-falun-gong/> 11011年三月一日確認)。

⑮ Sherwin, Rosen 1986. "Prizes and Incentives in Elimination Tournaments", *American Economic Review*, Vol. 76, pp. 701-715.

《参考文献》

① 清華大学公共管理学院社会管理創新課題組「二〇一二」『烏坎

⑨ 周黎安「二〇〇八」『転型中的地方政府：官員激励與治理』上