

## 中国農村の経済改革と農民選挙

—草の根民主主義政治の新しい展開—

朝元 照雄

### はじめに

魏京生氏を代表とする「民主化の壁」や1989年6月4日の北京「天安門事件」など中国の民主化運動は悲劇で終焉を迎えた。それによって、中国で民主化の実施は早熟であると断言しがちであるという見方がある。しかし近年になり、農村の経済改革による村長の競争直接選挙の新しい民主化動向は注目に値する。この民主化は中国政府側の指導のもとで実施されたものであるが、「草の根民主政治」として中国の民主化に新風を吹き込むチャンスとして期待される。

台湾、韓国などアジアNIEsの場合、政府は権威主義のもとで経済の発展を優先し、民主化の実施をある時期まで犠牲にしていた。しかし、経済発展がある程度まで達成されてからは権威主義が「溶解」され、民主政治が実施された<sup>1)</sup>。具体的にいえば、台湾の地方選挙は1935年の日本植民地時代に実施された地方制度の改正により、州議員（36年）が選出された。戦後、1948年の郷鎮民代表の選挙、50年の地方自治が実施され、行政部門の地方公職（県知事、市長、郷・鎮長、村長・里長）と議会部門の地方公職（省会議員、県・市会議員、郷・鎮民代表）が選出された。このように、台湾の民主化は地方選挙から次第に拡大した歴史をもっている。1996年3月に台湾の総統直接選

挙が実施されるようになったのも、この国に民主政治がほぼ完璧に達成されたことを意味する。

中国の村民選挙は民主化の第一歩であると認識される<sup>2)</sup>。現段階の中国の民主化は、台湾の1930年代半ばないし40年代後半の民主化レベルにすぎないが、この村民直接選挙を起爆剤として、ある日、この国の草の根民主主義はアジアNIEsにキャッチアップできる可能性を秘めている。小論は村民選挙の起因と進展（第I節）、村民委員会の選挙（第II節）、基層による民主化の発展過程（第III節）の順序で中国の草の根民主政治の新しい動向を明らかにする。

## I. 新経済メカニズムと村民選挙の進展

中国での村民委員会の直接選挙は、1987年に公布された「中華人民共和国村民委員会組織法（試行）」によるものである。この法律に基づいて村民委員会の主任（村長に相当）、副主任（副村長に相当）および委員（村会議員に相当）は村民の直接選挙によって選出される。その任期は3年である。これは中国の選挙歴史の上では重要な出来事である。

直接選挙を手段としない中国共産党は、なぜ農村でこのような民主化を導入したのか。事実上、農村で実施された村民委員会の直接選挙の根本的な起因は、農村の経済改革の一環である。具体的にいえば、農民の「請負責任制度」を起点とする農村の経済改革から、農村の経済関係と社会構造を全面的に変化させた。そして、村民委員会の直接選挙によって経済、社会および政治の基礎を築きあげることが試みていることである。

農民は「請負責任制度」の実施によって農村経済体制に変化をもたらし、その形成された新しい経済メカニズムによるものである<sup>3)</sup>。それによって、村民の直接選挙に確たる経済基礎を備えるようになった。

人民公社の解体と請負制度の実施は、経済分野に3つの影響を与えた<sup>4)</sup>。第1に、生産に対する農民の積極性を引き出し、農村の食の問題を解決した。沿海部地域の農村は「万元戸」を代表とする豊かな農民世帯が出現した。内陸部地域や北西部の農村は過去の雑穀を主食とする食生活から現在の米麦を

主食とする食生活に変化した。農民の「小康」（まずまず）の生活が次第に実現するようになった。農民の富の度合いが向上し、経済力を持つようになった。

第2に、請負制度に新たな所有関係が発生し、農村の個人商工経営、私営（民間）経営、農村の集団経営、合資経営や単独資本企業などの出現は地方の経済形態に大きく変化をもたらした。所有関係の変化とその相互間の競争は、農村の活気を誘発しただけでなく、新しい経済メカニズムの調整が必要になった。

第3に、請負制度は農村の配分方式を変化させ、農家は農村の資源配分の権利を手にすることができた。かつて、配分の主導権は集団であり、農民は所属する集団と国家に配分を要求する。しかし、現在は国家や集団が農民から税金などを徴収し、国家・集団と農民との利益関係がより直接的になっている。この利益関係の変化は次の影響を及ぼした。

まず、中・小規模農村の村民委員会は財政収入が不足のため、公益事業（たとえば道路、学校、橋）を建設する場合、それらの費用は村民から徴収する。それによって、村民は資金の使用先の財務・業務内容の公開に関心を抱くようになる。

1978年以降、農村の社会構造が大きく変化するようになった。村民はより開放された空間に生活していて、若い世代の農村青年が育ってきた。彼らの社会的価値観は両親の世代の伝統的な価値観とは異なっていた。農民労働力の都市への流出は、農村に大きな社会的変動を引き起こした。

1978年から中央と地方の政治関係の発展は、農村の政治構造に大きな変化を引き起こした。それによって、農村の直接選挙に基盤を持つようになった。それらの変化は、民主化の法制度構築に新しい環境を備えるようになった。請負制度は農民に身分の自由を持たせるようになった。1984年に7万9000人を数える中国最後の「四類分子（地主、富農、反動者、悪い分子）」はそのレットルを返上した。それによって中国の建国以降、2,000万人以上の「四類分子」のレットルが剥がされ、名誉が回復された。それに、農村の幹部の若返り、かつての伝統的な階級闘争による農村社会の管理方式が大きく変化するようになった。それらの変化は、農村の政治関係に根本的な改革をもたらす

ようになった。新しい政治の力関係は、村民の間に農村行政の管理に平等的な意見交換が要求されるようになった。

農村社会の変化は、同時に多くの社会問題を引き起こした。たとえば、社会の治安悪化、財務管理の混乱、幹部と群衆の矛盾などがある<sup>5)</sup>。これらの矛盾は、民主化による自治管理の方式を通じて、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。

このような新しい農村の経済、社会と政治の関係の変化、農村に発生した多くの社会問題の解決に適應するために、村民の直接選挙制度が必要になった。農村の民主化による自治は、中国の改革・開放による農村管理に必要とされる重要な措置である。中国の政府は村民の利益と国益を村民の直接選挙によって合理的に組み合わせることができたのである。

9億人以上の農民を持ち、しかも地域間経済発展のアンバランス状態のもとに、民主的な選挙を村民の間で実行するには多くの困難が存在する。村民による直接選挙は農民の積極的参加と中国の内政部（内務省に相当）の推進により、広範囲に渡って選挙活動が展開されてきた。1988年から97年までに、全国18の省・自治区・直轄市の農村では第3回の村民委員会の直接選挙が実施された。福建省と黒龍江省の2つの省は1997年から第4回の直接選挙に入っている。その他の地方は少なくとも第2回の直接選挙を経験している。

農村委員会の選挙過程は下記の3つの段階に分けられる。

#### 〔第1段階〕 試験的選挙の段階（1988～89年）：

人民公社時代の生産大隊に実施された社員代表による選挙制度がその前身である。1984年の中国農村に村民委員会が設立された後、北京、天津、河北、内モンゴル、黒龍江、チベット、新疆などに、現地の「村民委員会組織簡則」が制定された。村民委員会の役員は村民の直接選挙によって選出されると規定され、一部の地域でも選挙が実施された。全体的にいえば、1988年以前の村民選挙は、郷鎮政府（町・村役場に相当）から村民委員会の役員を任命・派遣したものが多し。

1988年に一部の省政府は国家の法律に基づいて村民選挙を実施した。省政府の主な業務は3つであり、次のことを担当する。1) 村民直接選挙を試験的に実施し、模索しながら経験を積む、2) 現地で実施する「村民委員会組

織法」を制定する，3) 村民選挙を全面的に実施する，である。

1988年に中国の1093の県クラスで村民選挙が実験的に実施された。1988年3月から湖南省は13の市の28の郷鎮（行政町に相当）の343の村で最初の試験的選挙が実施された。数カ月以後，湖南省全省の200の郷鎮で第2回の試験的選挙が実施された。山東省と河南省の2つの省は試験的に試案を制定した。各地の試験的試案の内容は次のようである。1) 法律を学習・宣伝して選挙への認識を深める，2) 民主的に直接選挙を実施し，新しい村民委員会を設ける，3) 村民会議制度を設ける，4) 村民の規約と村民委員会の業務制度を制定する，5) 村民委員会のメンバーの実習訓練を実施する。

1988年に福建省と浙江省の人民大会常務委員会はその省の「村民委員会組織法」の実施規定を承認し，村民の選挙制度を具体化した。1989年に甘肅，貴州，湖北，湖南も継続して実施方法を制定した。1988年後半から89年に，中国の14の省・自治区・直轄市に試験的に村民による直接選挙を実施した。1988年に遼寧省は鉄嶺市の9つの県（市・区）の農村に村民委員会の主任（村長）の競争的選挙が実施された。中国全国の20の県の農村に村民委員会の競争的選挙が試験的に実施された。

### 〔第2段階〕選挙普及化の段階（1990～93年）：

各地の村民自治の経験を把握するために，中央政府は村民自治の模範的活動を展開するように要求した。民政部は省，県，郷に村民自治の模範部署を設け，村民委員会による村長などの直接選挙および村民代表会議制度などが推進された。それ以降，村民自治の模範的活動は全国で普及し，村民委員会による村長などの直接選挙が推進されるようになった。

1990年に青海，河北，山東，広西，寧夏，新疆，四川，山西，上海などでは県・郷の任期満了（任期3年）による第2回の村民委員会の直接選挙が実施された。1992年末までチベットを含む中国各地の農村は，少なくとも1回以上の村民委員会による直接選挙が実施された。

1991年からは村民委員会の任期満了による88年以降の第2回の村民選挙が実施された。90年末に福建省は省人民大会常務委員会から「福建省村民委員会選挙弁法」が承認され，村民委員会の選挙には具体的な規範を持つようになった。92年末に江蘇省の人民大会常務委員会は「村民委員会の選挙活動に

関する若干的規定」を制定した。1991～92年に、福建、遼寧、吉林、北京などの農村では村民委員会の第2回の選挙が実施された。92年には江蘇、山東、湖南、湖北、四川、青海、甘肅、寧夏、陝西、雲南、貴州などで村長などの選挙が実施されるようになった。

1990年から92年に、河北、黒龍江、遼寧、青海、陝西、天津、山西、四川、吉林、新疆、寧夏、山東、河南、内モンゴル、安徽などでは現地の「村民委員会組織法」が制定された。村民委員会による地方の選挙規定は各地で次々と設けられた。

1993年に山西、湖南、新疆、上海などの農村部では88年以降の第2回、黒龍江では第3回の村民委員会の選挙が実施された。同年12月にチベットでは「村民委員会組織法」が制定された。これによって、中国農村の地方選挙が普及したことがわかる。

最初の村民委員会の選挙は一部の地方に競争選挙があったが、3年後の第2回の選挙の時、多くの村民は直接選挙の重要性を改めて認識した。選挙の候補者は村長・村会議員のポストを勝ち取るために積極的に競争した。たとえば、遼寧省本溪市橋頭房身村の現役村長の黄欣然氏は、候補者の立候補過程において再選意志を表明せず、選挙活動をしなかったため、正式の村長候補者とは認められず事実上落選した。選挙の後、黄氏は上の部署の長官にたずねた。政府該当部署の説明で、氏は選挙民に自らのPRが必要であるとようやくわかった。いくつかの地域では候補者の競争が激しく、村民は気に入らない候補者に賛成票を投じないため、あるいは同数得票のため何回も投票して当選者がやっと決まった。ある村では流動投票箱を備えたが、不正がないように有権者は監視を続けた。

第2回の選挙を経て、村民委員会の直接選挙は県・郷の人民大会代表の選挙よりも村民に重要視された。

### 〔第3段階〕選挙軌道化の段階（1994～97年）：

1994年に福建省は過去の選挙経験を踏まえて、「福建省村民委員会選挙弁法」に修正を加え、「村民委員会選挙規程」を制定して、第3回の直接選挙を実施した。それによって、村民委員会の直接選挙は軌道に載るようになった。

1995年から96年まで、中国の24の省・自治区・直轄市は村民委員会の任期

満了による選挙が実施された。そのうちの16の省・自治区・直轄市は、第3回の村民委員会の直接選挙が実施された。97年の春からは福建、黒龍江などの村民委員会は、第4回の選挙が実施された。

数回の村民委員会の選挙を経て、委員会組織の水準も向上した。省政府は選挙業務を担当し、当選者の実習・訓練・選挙のノウハウ、選挙期間の設定を行った。地方政府は省政府の統一要求に基づいて、具体的な選挙制度を制定し、選挙の基層幹部を訓練した。ある地方では県を単位として村民委員会の選挙日を同じ日にした。村民委員会の直接選挙は中国の「草の根民主主義政治」の重要な組合せの一環として拡大したことを意味する。

この段階において、村民は法律に基づいて自らの合法的権利を次第に手に入れることができた。同時に、世論が政治の分野にも介入し始めた。広大な農村において、村民委員会の選挙は村民側も重視した。村民の投票参加率は90%以上に達し、違法な現象が発生した場合、村民は各種の法律手段に訴えた。1996年3月、中国・中央テレビ局は「焦点訪問」の特別番組で村民委員会の選挙違反について報道を行った。ある地方では村民委員会の選挙違反が発覚し、村民は弁護士やテレビ局の記者を呼び込んだ。

以上のことから、選挙の経験のなかった9億以上の農民に直接選挙を実施するのは困難であったが、その進展のテンポは速いといえる。その理由は農民の積極的参加によるものである。村民の積極的参加の過程で最も重要な点は競争による選挙である。村長などの在任期間の業績の評価が村民の次回の選挙に決定的な影響を与えることになるからである<sup>9)</sup>。つまり、村民が投票権を持つことによって農村のリーダーを決める「主人公」になったことである。

1988年の村民選挙からは20以上の県の農村に競争的な選挙が実施された。そのうち、遼寧省が最も突出していた。それ以降、競争的な選挙が次第に推進され、94年以前に全国5～10%の農村では競争的な選挙が実施された。

競争的選挙は村民の積極的な政治参加を誘発した。福建省南平市の農村での競争的な選挙は、88年末の「村民委員会組織法」の試験過程でも見られた。候補者の告示時期に、その市の炉下郷田頭村の30数名の村民は連名で陳金満氏、羅水才氏など5人を村民委員会のメンバーとして推薦した。この30数名の村民は「選挙業務チーム宛の公開書簡」を書いた。書簡の中で「数年来わ

が村の幹部のやり方と行政内容に我慢ができず、われらが直面している状況は重大である。ただし、改革の新風はわれらの村に希望をもたらしていた。任期満了の選挙を迎え、村の顔を変化させるために陳金満氏など5人を新しい村民委員会の候補者として推薦する」と書かれた。同時に、5人の候補者もこれから3年間の施政プランを制定し、8,000人民元を保証金（村長3,000元、副村長2,000元、村会議員1,000元）を提出した。彼らの施政プランを村民委員会に張り出し、村民の支持を願った。

この出来事は大きな反響を呼んだ。その後、南平市の党書記が調査したあと、次の結論を出した。1) 田頭村の30数名の村民が提出したことは正常なことであり、「村民委員会組織法」の精神に一致する。2) この出来事は農村の施政に関心を抱き、試験的作業の成果であり、村民参加を意味するものである。3) 競争的選挙を通じて村民代表を選び、人材起用に有利で、基層政治の促進に有益である。

南平市の政府当局はこのチャンスを掴み、田頭村での競争的選挙を試み、村民による競争的な手段での選挙を黙認した。推薦した村民はこの5人の施政プランをもって有権者の家庭を回り、理解と支持を得ることを願った。1988年12月7日にその村で投票がなされた。選挙の結果、村民推薦の5人の候補者は全員当選し、陳金満氏は564票を得て、78%の多数票の獲得で村長に当選した。その後、南平市田頭村の出来事をもって、全市で推進されてきた。

遼寧省鉄嶺市の9つの県（市・区）の農村の競争的な選挙も1988年の初めに「村民委員会組織法」に基づいて実施したものである。同年、鉄法市胡家村の村民李春保氏などは連名で市のリーダーに、1万人民元の財産を保証金として自薦で村長の競争的選挙に参加すると提出した。同市のリーダーはその村で競争的な選挙を試験的に実施することに同意した。同じく鉄嶺市に属する開原市は農村3カ年経済発展計画を制定し、指標を農村に持ち込んだ時、農村幹部はそれを受けつけなかった。そのために、同市は農村に競争的な選挙を実施することを決めた。市が制定した経済発展計画を実施することができる人は、競争的な選挙に出馬することが出来ると呼び掛けた。その結果、当選した新しい村民委員会の幹部はこれらの指標ノルマを達成した。鉄嶺市の当局は鉄法市と開原市のケースによって農村経済の発展に有益であると判



断し、同市の農村で全面的に村民委員会の競争的な選挙を実施することを決めた。

1990年に山西省臨汾市神劉村で実施された村民委員会の選挙で、個人経営者の王成江氏は選挙担当者に村民委員会の選挙に出馬してもよいかと尋ねた。同意を得たあと、王は自らの施政方針を講演した。その結果、王氏は多数票で村長に当選した。

農民の競争的選挙方式は独特である。鉄嶺市の場合、まず、候補者は村民選挙チームに候補者登記をしてから施政方針を全村民に講演して発表する。黒龍江省青岡県の場合、候補者は予選に当選してから施政プランを発表する。福建省南平市の場合、ある村は候補者の施政講演を村民が採点し、その結果、最高得点者が正候補者になれる。いずれにせよ、村民委員会の競争的選挙に参加する場合、候補者は施政方針を公表する。施政方針を発表する際に、後に講演する候補者に前の候補者の講演内容を知らせないために、通常では個室に「監禁」して、候補者一人一人の順序で演壇に上がり講演を行う。候補者の間では互いに弁論を行わない。しかし、村民は各候補者の意見を知っているために、村民は候補者に疑問点を自由に提出することができる。村民委員会の選挙票紙に空欄があり、村民は候補者名を自由に記入することができるので、選挙中に様々な競争がある。たとえば、福建省龍岩市社興村の94年5月の選挙では、表面的には競争的選挙が行われていない。しかし事実上、企業家の楊子烈氏は多くの女性を組織し、各家庭に回り、楊氏の施政方針を宣伝した。このように、楊氏は候補者でないが、選挙のなかで氏は多数票で村長に当選した。

以上の事例から88年以降の中国の農村の民主自治過程において、大きな変化が見られた。事実上、村民選挙は農村における草の根民主主義政治の推進に大きく寄与していることがわかる。

## II. 村民委員会の直接選挙

村民委員会における選挙の進展、選挙方法、選挙順序および選挙制度は大きく変化していた。村民委員会の選挙は草の根民主主義政治の一環であり、

農民の直接参加に有益である。村民の広範囲に渡る直接参加は、基層の民主政治を健全にさせる最も重要な推進力である。村民選挙期間に農民の「上訪」（上級部署に不服を訴える行為）事件が多発していた。農民に選挙の権益を制圧する現象があると、農民は集団的に上京して不平を訴える行為が発生する<sup>7)</sup>。農民の参加が次第に拡大し、政府当局も絶えず改善して、汚職・腐敗の防止にも寄与する動きが見られた。

1994年以降、村民委員会の選挙に下記の変化が見られた。

1) 「海選」方式を採用した。「海選」方式とは、投票者は投票紙の各職務別の空欄に候補者名を記入し、投票後に各候補者の得票数の統計を取る。このような方法を採用した場合、透明度が高く、有権者はこの方法がより公平であると思っていた。それによって村民は指名の権利を持ち、これは選挙指名方式の根本的な変革である。村民委員会の選挙中にどのような方法で予選候補者を推薦するのか。それは有権者の民主的選挙の権益に関係する。有権者のもつ権益は選挙に出馬する権利と投票する権利である。最初に選挙制度が実施された時は、一チーム連合指名方式を採用していた。しかし、このような連合指名方式は個々の予選候補者の得票数が明確になっていない。村民はこのような指名方式は不公正であり、透明度が高くないと訴えた。1995年初めに吉林省梨樹県は最初に「海選」方式を採用し、村民の歓迎を得た。1995年から96年の選挙の多くの地方はこの「海選」方式を採用した。これからこの「海選」方式が村民委員会の選挙の主流になりつつある。

2) 予選により正式の候補者を選び、民主化と透明度の度合いを高める。これは選挙方法の最も重要な進歩である。通常、村民委員会の選挙は選挙指導チームの検討により正式の候補者を内定した。この「内定された候補者」方式に、多くの村民は不満を抱いていた。この問題に応じて、一部の地方では正式候補者の確定は、全体の有権者による投票の得票数によるもので、決定の権利を村民に任せた。いくつかの村では、無記名投票方式を採用した。この「海選」方式と無記名投票方式の2つの方法が比較的公正であり、村民の歓迎を受けた。

3) 候補者の平等な競争的選挙は、有権者にとっても有益である。村長候補者などは演壇に上がり、施政方針を報告する。有権者も関連の質問を提出

し、候補者はその場で回答する。候補者の間には平等な意見を述べる場を設けて、有権者も候補者のことをより理解する。候補者が有権者に約束した公約を当選した後に確実に実現されたかどうか、有権者の投票の判断材料の一つである。

4) 投票所に隔離された投票室を設ける。過去はオープンにされた投票所であり、この改善により村民の投票の自由というプライバシーを保つことができた。これは選挙制度の重要な改善であり、大きな革命的な出来事である。それ以前では人々は民主的な選挙を実施するために、投票時に障害がなければよいと思っていた。しかし、村民選挙の結果、投票時に秘密を保つ隔離された投票室が無いと、有権者は個人の意思で自由に自分が満足する村長などを選ぶことができないことがわかった。1994年以降の村民委員会の選挙時に、吉林、甘肅、四川、湖南、江西、江蘇、寧夏、河南など多くに県の選挙会場に隔離された投票室を設けるようになった。これはかつての中国の選挙では無かった大きな前進である。

5) 外出中の有権者に投票させる「書簡投票」(郵送による不在者投票)を設けた。中国の改革・開放以降、農業生産性が大幅に上昇し、農村の多くの農民は第2次産業や第3次産業に従事し、長期に渡って農村を留守にしていた。それによって、地方の政府は2つの解決策を採用した。1つは、農村に帰り、投票するように進めた。1つは、委託投票の手続きにより、委託された人が代わりに投票する。確かには、委託者による投票は投票率の向上に寄与するが、不在者の権利を実行することができない。湖南省衡陽市祁東県は1996年の選挙期間に郵送による不在者投票の方法を実施した。その結果、その県の投票数43万票以上のうち1万票以上は不在者投票である。中国の選挙で初めて「書簡投票」が採用されるようになった。現在、福建省でも採用されている。

村民委員会の選挙は有能な人間を農村のリーダーにし、同時に不適合者を淘汰する仕組みである。統計によると、1回ごとの村民選挙には約20%の現役村長が落選していた。たとえば、93年の山東省の村民選挙では20%の現役村長・副村長が落選、26.2%の現役村会議員が落選していた。95年の遼寧省の村民選挙によると、現役村長の再選に当選したのは13,068人(再選者の85.9

%)で、落選の村長は2,143人(同・14.1%)である。同じく、現役副村長の再選に当選したのは5,170人(再選者の85.0%)で、落選の副村長は912人(同・15.0%)である。そして、現役村会議員の再選に当選したのは41,324人(同・94.1%)で、落選者は2,605人(同・5.9%)である。

95年の甘肅省平涼地区の選挙前には7,478人の村民委員会の幹部がいて、選挙後に2,575人が落選(再選者の34.4%)した。96年の湖南省の選挙には村長46,726人が選ばれ、そのうち、再選当選者は34,904人(同・74.7%)である。同時に、副村長と村会議員は153,101人で、再選当選者は143,851人(同・94.0%)である。96年の浙江省寧波市の農村選挙中に新しく当選した村長は2,260人(村長総数の48.4%)で、新しく当選した副村長は677人(副村長総数の49.9%)で、新しく当選した村会議員は3,396人(村会議員総数の41.3%)である。

村民による村民委員会の直接選挙は農村の経済と社会の発展を促した。吉林省梨樹県は中国でも村民自治が進んだ県である。この県は1988年から95年までに、全県の農村に公益事業への投資は1億2289万人民元で、労働力2,500万人・日(man-day)を投入して23,560個の河川を整備し、合計7,500万立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5万5090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、700万人民元を集め、労働力5万7120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性が発揮した成果として評価された。

1996年の中国の村民委員会は合計93万1716箇所、その幹部は400万人であり、農村の有権者人口は6億人以上である。村民委員会は村民による自己管理、教育、奉仕の基層自治組織である。幹部はその村の公共的業務と公益事業を担当し、民間トラブルの和解、社会治安の維持、郷鎮政府の行政上の協力などが重要な役割である。農村幹部の選出過程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。それによって中国の民主化の発展に重要な意義を持ち始めている。

### III. 基層による民主化の発展過程

中国農村選挙の発展過程は3つの時期にわけられる。

#### 1) 戦時型共産主義選挙 (1949年以前)

これは一種の「戦時共産主義の民主選挙」である。この体制のもとで均等制度を実施し、人民裁判による地主の吊るし上げ闘争、没収された地主の農地の小作農民への配分、「翻身 (ファンスン)」といわれた貧しい農民が従来の旧勢力に勝って、共産党が政権を手にした<sup>8)</sup>。農民は政治に参加し、手を挙げる方式の表決やお碗に豆を入れる方式の票決によって農村幹部を選んだ。

当時は階級闘争が最も激しい時期であり、「党の指導による民主制度」が武装闘争の一環として必要であった。つまり、「党の指導による民主制度」に反対した者はただちに階級の敵として見なされ、吊るし上げ闘争の餌食になった。この時期の「党の指導による民主制度」は、戦時型共産主義の色彩が濃い。「農民 (小作人) 解放」によって、貧しい農民の大衆心理を掴み、共産党への支持基盤を築いた。

#### 2) 大衆動員型選挙 (1949～78年)

1950年12月に公布された「郷人民代表会議組織通例」の規定により、帝国主義・封建主義・官僚資本主義に反対するもの、共同綱領に賛成するもの、満18歳以上の公民で、精神異常者と選挙権・被選挙権を剥奪されている者を除いて、民族・階級・性別・信仰を問わず人民代表として選ばれることができた。この大衆動員型民主の基本理論は人民大衆を最大限に動員し、政治と社会活動に参加させることである。その基本形態は数年ごとに実施された政治運動に動員されたことである。政治運動が起きると、大衆は動員され、各種の闘争対象を批判する。つまり、この時期は政治運動の推進者は大衆動員型民主の名義を利用して、「闘争する標的」を吊るし上げ、階級闘争の手段を通じて政敵を打倒することである。農村基層の組織形態は人民公社で、人民公社の下部組織は生産大隊、生産隊であり、農民は社員と呼ばれる。人民公社は軍事的共産主義の色彩をもっていた。農民は続けて実施された政治運動に嫌気を感じたが、この政治運動のなかで絶えず強化された動員体制によって、農民は政治過程を通じて政治参加と社会意識を強化した。この動員型民

主のもとでの政治運動の展開は大衆参加が要求された。しかし、この類の民主活動は法制度の根拠がなく、人民公社での選挙の投票意識や任期の規定などの認識は乏しいことである。

### 3) 法制度による選挙 (1978年以降)

この時期に中国共産党は民主と法制度に注目し始めた<sup>9)</sup>。政治運動の終焉が発表された後、経済建設の中心的な役割が演じられるようになった。階級闘争が政治と社会の矛盾を調整する基本手段ではなくなり、民主的手段で解決することが重要になった。政府と人民は投票を手段として政府指導者の任用と免職の基本形態と見なすようになった。1993年の地方選挙には多くの現役村長が落選した。この現象はかつては想像することができないことであった。法制度による民主化は、被選挙民に遵法意識の自覚を芽生えさせた。人民公社大会の制度強化を基礎として、草の根民主主義政治が次第にこの地に根をおろすようになった。

1982年に修訂された「中華人民共和国憲法」第111条の規定に基づき、都市と農村の居住地に設けられた居民委員会は基層の大衆自治組織であった。居民委員会と村民委員会の主任、副主任と委員は住民の選挙によって選ばれりと規定された。村民委員会の選挙はこのような時期に誕生した。村民は法律で定められた規定によって村民委員会の幹部を選ぶことができた。1987年11月24日、全国人民代表大会常務委員会は「中華人民共和国村民委員会組織法（試行）」を承認した。この法律には村民委員会の選挙主任（村長）、副主任（副村長）と委員（村会議員）は村民の直接選挙によって選出され、任期は3年であると規定された。この法律に基づいて、中国農村の政治関係は大きく変化し始めた。かつて実施された村民幹部の任命制度から選挙制度によって選出されるように、民主化に向かって大きく前進した。

村民委員会の直接選挙の理論的根拠は下記によるものである。

1) 1981年6月27日の中国共産党第11回6中全会で「建国以来党に関する若干の歴史問題の決議」が承認された。その決議には、基層政権と基層社会の生活の中で人民による直接選挙を実現すると明記された。さらに、1978年12月22日に公布された中国共産党第11回3中全会の公報には、人民公社の各級組織は民主的管理、幹部の選挙、帳簿の公開を堅く実行すると書かれてい

た。

2) 「人民当家作主」(国の政策は人民の決定による) という有名なスローガンに示されたように、大衆路線は中国共産党の基本工作路線である。この路線に基づいて、党と政府の政策決定は人民の意見に耳を傾け、人民の支持を得るように努めた。

3) 基層民主の発展は政治改革の理論的内容の一環である。鄧小平氏は労働者、農民個人の民主的権利を保障し、民主的手段による選挙、管理と監督をするように主張した。そして、有権者は有効な形式を通じて国家、基層の地方政権を監督するように進めた。氏は軍隊と政治の簡素化、権力の分散化、社会主義民主化への拡大が望ましいと指示した。特に、鄧小平氏の1987年の「南巡講話」で、中国は今から半世紀後の21世紀に全体の選挙が実施されると提起した。現在、郷(町)クラス以上は間接選挙、それ以下の基層では直接選挙が実施されている<sup>10)</sup>。その理由は、中国は人口12億人で、人民の教育素質が高くなく、全体的に直接選挙を実施する条件が不足していると提起された。したがって、基層選挙である村民選挙から次第に上層の選挙へと発展させると提起されていた<sup>11)</sup>。87年11月の全国人民代表大会常務委員会において彭真氏(当時は全国人民代表大会常務委員会委員長)は「大衆による自治が無ければ、基層による直接民主が無ければ、地方の公共事務と公益事業を村民・住民の自治に任せられないし、中国の社会主義の民主化はありえない」と主張した<sup>12)</sup>。

村民による自治について、彭真氏は「村民自治は真剣に、積極的責任をもって大衆の社会活動を注意深く実施するべきである。そして、大衆を組織し、大衆との相談を通じて良い自治の条件を創造する。村民自治は試験を通じて次第に(全国に)広げる。自治条件が成熟してから一つ一つ広げて推進する。自治の条件が成熟されていない場合、社会活動の準備を続けて施行し、形式や進度の上で互いに比較しないようにする。形式主義や行き過ぎがないように注意する」と提起した<sup>13)</sup>。

これに基づいて、1990年の中国共産党の中央文件では各県はいくつかの村を選んで村民自治のモデル活動を促すように指示がなされた。さらに、中央当局は村民の意志を尊重して、規定により村民委員会の指導チームを設けた。94年11月に、中国共産党の中央は法律に基づいて選挙制度を作り、村民が自

ら責任をもって実施するように進めた。村民委員会のメンバーは民主的選挙によって誕生させることを堅持した。1994年に中国民政部は「全国村民自治模範活動指導要綱」を公布し、村民の自治による模範活動を推進した。

## おわりに

中国の農村民主化の推進は10数年の実績をもつようになった。この10数年の進展には多くの困難・戸惑いが存在していたが、一定の優れた成果を得ることができた。中国のような民主化の伝統を持たない国において、しかも村民の教育水準が遅れていたにもかかわらず、草の根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。97年9月の中国共産党第15回党大会では、現在の村長の直接選挙を郷長（町長）の直接選挙に拡大する案が提起された。そして、2002年の中国共産党第16回党大会では、県長（県知事）の直接選挙に拡大されることが期待する<sup>14)</sup>。

中国の民主化は近年になって進展をみせた。しかし、台湾などアジア N I E s 諸国と比較した場合、大幅に遅れている。今後、中国の民主化の動向に国際的な注目が寄せられており、その行方を瞠目して見守りたい<sup>15)</sup>。

## 〔注釈〕

- 1) 渡辺利夫『アジア新潮流』中公新書, 1990年; Vogel, Ezra F., *The Four Little Dragons*, Harvard University Press, Cambridge, 1991 (渡辺利夫『アジア四小龍: いかにして今日を築いたか』中公新書, 1993年, 第2章); Winckler, Edwin A. "Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism?", *China Quarterly*, No.99, 1984, pp.481-499.
- 2) 劉伝琛「論我国県以下政権的直接民主」『社会科学』1983年第2期, 上海; 鄭永年「郷村民主和中国政治進程」『二十一世紀』双月刊, 第35期, 香港, 1996年6月; Lawrence, Susan, "Democracy, Chinese Style", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.32, July, 1994, pp.61-68; O'Brien, Kevin, "Implementing Political Reform in China's Villages", *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No.32, July, 1994, pp.33-59; White, Tyrene, "Reforming the Countryside", *Current History*, vol.91, No.566, Sep.1992, pp.273-77; Pei, Minxin, "'Creeping Democratization' in China", *Journal of Democracy*, vol.6, No.4, 1995, pp.65-79.



- 3) 渡辺利夫『中国の経済改革と新発展メカニズム』東洋経済新報社, 1991年; 小島麗逸編『中国の経済改革』勁草書房, 1988年。
- 4) 中兼和津次『中国経済論』東京大学出版会, 1992年; 関口尚志・朱紹文・植草益編『中国の経済体制改革』東京大学出版会, 1996年; 周其仁編『農村変革與中国発展: 1978~1989』(上, 下) 牛津大学出版社, 香港, 1994年。
- 5) 農言「保護農民利益推動農業發展的切實措施」『鄉鎮論壇』1996年第1期, 鄉鎮論壇雜誌社, 北京; 白鋼「村民自治: 中国農民的政治参与」『中国研究』1996年6月号(王元怡訳「村民自治: 中国農民の政治参加」, 『中国21』創刊号, 愛知大学現代中国学会編, 風媒社, 1997年9月); 中国農村基層政權建設研究会『中国農村村民委員會換屆選舉制度』中国社会出版会, 1993年。
- 6) 彭書根「由一個村主任落選想到的」『鄉鎮論壇』1996年第2期, 北京; 馬美莉「農民對鄉鎮換屆有三盼」『鄉鎮論壇』1996年第3期, 北京; 吳穆鵬・詹前軍「村幹部落選留給人們的思考」『鄉鎮論壇』1996年第3期, 北京; 馬明・管恩祥・譚明昆「對48名村支書落選的原因分析」『鄉鎮論壇』1996年第6期, 北京。
- 7) 喬瑞宝「農民集團上訪的特点及預防对策」『鄉鎮論壇』1996年第9期, 北京; 錢瑞生「村委會換屆選舉中存在的主要問題與对策」『鄉鎮論壇』1996年第8期, 北京。
- 8) 「翻身」については, Hinton, William, *Fanshen: A Documentary of Revolution in a Chinese Village*, Monthly Review Press, 1966 (加藤祐三 他訳『翻身: ある中国農民の革命の記録』I・II, 平凡社, 1972年) に詳しい。
- 9) 李守経・邱馨『中国農村基層社会組織体系研究』中国農業出版社, 北京, 1994年; 浦興祖・丁栄生・孫関宏・胡金星『中華人民共和國政治制度』三聯書店, 香港, 1995年, 第3~4章。
- 10) 「關於縣級以下人民代表大會直接選舉的若干規定」『人民日報』1983年3月7日付; 「全國人大常委會關於縣級以下人民代表大會代表直接選舉的若干規定」(1983年3月5日第5回全國人民代表大會常務委員會第26期で承認)『人民日報』1983年3月8日付; 「關於縣級以下人代會代表直接選舉的若干規定(草案)說明」『人民日報』1983年3月3日付。
- 11) 全國人民大會の了承を得たら今後3年以内に民選縣長(県知事)が誕生すると報道。『世界日報』1997年5月5日付, ポストン版。
- 12) 彭真「群衆自治是發展社会主义民主的重要一環」1987年11月23日に第6回人大常務委員會委員長での講話。
- 13) 注12に同じ。そのほかに, 彭真「我国居民委員會, 村民委員會的作用列入憲法」1982年12月26日第5回人大第5期會議での講話; 彭真「村民委員會和居民委員會是群衆性的自治組織」1982年4月22日全國人大常務委員會第20回會議での講話; 彭真「發揮居民委員會, 村民委員會的作用」1983年2月2日中央政治委員會擴大會議での講話; 彭真「『村民委員會組織法』是国家重要的基本法之一」1987年3月16日第6回人大常務委

員会第20期会議連合組織会議での講話；彭真「村民委员会是農村基層村民的自治組織」1987年3月18日第6回人大常務委員会第20期会議連合組織会議での講話；彭真「反对脅迫命令，堅持群衆自治」1987年4月6日午前第6回人大第5期各代表団召集人及び法律委員会での講話；彭真「要堅持村民委员会自治組織的性質」1987年4月9日第6回人大常務委員会での講話。

- 14) 『世界日報』1997年7月28日付，ニューヨーク版；『日本経済新聞』（夕刊）1997年9月12日付および共産党大会時内外各紙の報道。
- 15) 中国の地方選挙を観察した国際考察団のレポート，International Republic Insitute, *People's Republic of China Election Observation Report, May15-31, 1994, 1995*; およびその他の報道, Mufson, Steven, "China Dabbles in Democracy to Run Villages, Reform Party", *The Washington Post*, Jan.26. 1995; Kane, Lincoln, "Flourishing Grassroots; Village-Level Democracy Blooms", *Far Eastern Economic Review*, Jan. 19,1995.