

# 広西チワン族自治区における村民自治の制度化

—— 周縁地域における国民国家の再編 ——

江 口 伸 吾

はじめに——問題の所在——

1. 広西チワン族自治区の概況——調査村における問題の位相——
  2. 広西チワン族自治区における村民自治の諸相
    - (1) 統治構造の溶解と村民自治の実践
    - (2) 「村規民約」と村民自治
    - (3) 村民自治の制度的発展——「村民自治章程」を中心に——
    - (4) 共産党と村民委員会——「兩委聯席會議制度」とその政治的含意——
- おわりに——国民国家の再編過程における村民自治の諸相——

はじめに——問題の所在——

改革・開放期の現代中国において、農村地域における統治は、多くの課題を抱え込むようになった。とくに市場経済化を一つの契機として、企業活動の活発化やそれに伴う農民の第2・3次産業への就業の拡大といった一連の社会構造の変化がもたらされ、ひいては中国社会のアクターの多元化が顕在化し、それらを如何にして統治するのか、といった根本的な政治的課題が浮上してきた<sup>1)</sup>。すなわち、改革・開放期における市場経済の積極的導入に伴う中国社会の構造的変動に対して、政治的な統治も必然的にそのあり方が問われたのである。

また、このような構造的変動の過程において、制度改革の遅れや中国社会に内在する問題も多く顕在化する。たとえば、農村地域における腐敗問題の深刻化、それと並行する農民負担問題の顕在化などである。これらは、市場経済化に伴い農村社会の構造変動が引き起こされることにより、農村の基層政権幹部がその経済・社会領域から生ずる利益を不正に吸い上げる腐敗問題が生じ、それに伴い農民の負担が増大するという深刻な社会問題が生まれたことを示している。この結果、農民と基層政権との間に対立・矛盾が生じ、「農民叛乱」と呼ばれるような抗議が広く注目を浴びるようになった。

このような問題の深刻化に対峙して導入されたのが、一連の村民自治制度である。つま

り、改革・開放期の転換点において、農村地域の統治の指針として「自我管理、自我教育、自我服務」といった目的を掲げ、農村社会の自己統治能力の向上を組み入れた新たな統治システムの導入が実施されたのである。しかも、腐敗問題等々の問題に対処するため、農村の政治の透明性を高めることも課題となり、「民主選挙、民主決策、民主管理、民主監督」といった民主法制化の試みも実施されることとなった。これにより、従来の基層政権による寡頭的支配に民主的な要因が加わり、少なくとも農民に対する説明責任が求められる政治社会構造への転換が図られることとなった。このように村民自治制度の導入を通して、農村政治も漸進的な変化を経験しつつある。

ところが、この村民自治制度の導入は、それぞれの地域によって異なる。その意味において国民国家という政治組織のより統一的な法治の枠組みに収斂しない特徴をもつものと言える。とりわけ、本稿で考察する広西チワン族自治区の農村は、改革・開放期に推進された農村工業化の過程とは異なる発展経路を辿っている。すなわち、その特徴として、広西チワン族自治区の農村では、改革・開放期の特徴である農村工業化によって第2・3次産業が発展している地域ではなく、むしろ農業といった第1次産業を主たる産業として維持・発展させている地域であることがあげられる。その意味で、農村工業化に伴う産業構造の転換やそれに伴う社会集団・階層構造の分化があまり顕著ではない地域の典型と言えよう。しかも、その地理環境は国境沿いの周縁地域に位置し、農村社会そのものがチワン族という少数民族より成り立ち、それらのエスニシティに立脚したコミュニティが存続している地域でもある。この結果、以上のような周縁的な特徴をもつ農村地域では、果たして村民自治の制度化はどのような過程を経ているのであろうか、農村工業化による社会構造の転換を経験した農村地域と同様の過程を経るものなのであうか、といった問題点が浮上する。

本稿では、このような問題関心から、広西チワン族自治区の村民自治制度の導入の過程を跡付け、その特徴を考察する。とくに、2006年8月に行った広西チワン族自治区宜州市屏南郷合寨村の現地調査にもとづきながら、村民自治制度の導入の具体的な過程を明らかにすると共に、広西チワン族自治区という中国の周縁に位置する地域、しかも農村地域という末端社会における国民国家の再編はどのような過程を経ているのか、果たしてそれは政治的近代化へとつながるものなのか、という問題関心から、改革・開放期以降の多様に展開する政治社会の変容の一端を考察する<sup>2)</sup>。

## 1. 広西チワン族自治区の概況——調査村における問題の位相——

広西チワン族自治区の調査村は、制度的な行政管理が浸透した地域である一方、本質的に分節化された社会の特徴を示している。つまり、それは中国という一つの国民国家の政治社会の中に位置づけられながらも、その周縁部に位置し、且つ末端社会の多様性が色濃く反映した地域となっている。以下に、その特徴を考察する。

第1に、調査村は、改革・開放期の東部沿海地域の農村にみられる農村工業化を進めるのではなく、むしろ農業を主要産業として維持し、漸進的な発展を進めるという特徴を有している。たとえば、調査村の状況を見ると、村の総面積が33.4km<sup>2</sup>の内、耕地面積3,578畝（約239ha）、有林面積3,860畝（約257ha）、水稲・トウモロコシ・サトウキビ・桑といった経済作物の耕地面積880畝（約59ha）を有しており、また村の水田に利用される600万m<sup>3</sup>の水量をもつ灌漑用の貯水池を備えている。調査村は、この自然資源を活用して生活を営み、農民の一人当たり純収入が2003年に2,286元、2004年に2,399元となり、村集団経済の収入も毎年3.26万元に達しているように、その生活水準を維持している。さらに、改革・開放以来、農民の生活向上のための政策も実施され、2階立ての家屋もみられ、また全村の95%以上の農戸で有線テレビや地上衛星受信機が備え付けられるほど生活が改善されている。その結果、2003年には自治区・河池市の「村民自治模範村」となり、また、長く自治区・河池市・宜州市の「文明村」として表彰されている。このように、調査村は、農業を主要産業とした発展を進める典型的な農村の一つと言える<sup>3)</sup>。

他方、このような調査村の特徴は、広西チワン族自治区において決して一般的な農村ではないことは注意しなければならない。つまり、広西チワン族自治区に住む人々の中で、調査村は、比較的豊かな生活を営んでいるからである。たとえば、2004年の広西チワン族全省の都市住民と農民の一人当たりの現金収入をみると、都市住民が6,579.7元であるのに対して、農民は1,736元となっている<sup>4)</sup>。これをみると、調査村は、都市住民の生活レベルには達しないものの、農村部では比較的豊かな生活を営んでいることが理解できる。また、これと同時に行われた意識調査では、30.9%の人が「非常に満足、あるいは比較的満足」、45.9%の人が「一般的」、18.9%の人が「あまり満足していない、あるいは非常に不満足である」という回答が出されており、近年の広西チワン族の漸進的な経済発展を背景にした生活向上に対する満足感を示している一方、およそ5人に1人が不満足を表明している<sup>5)</sup>。このことは、調査村が、広西チワン族自治区の他の地域と比べて、その経済・社会発展に比較的成功を取めた地域の一つであることを示している。

第2に、調査村は、二つの意味において、周縁に位置しているという特徴をもつ。一つは、調査村は、村という中国社会の最末端の自然村であり、且つチワン族という少数民族によって構成されていることから派生している特質である。この村は、全村12の自然屯から成立し、また人口規模は、1,050戸を有し、人口は約4,200人から成っている。そして、その約95%がチワン族の人々に占めている<sup>6)</sup>。1949年の中華人民共和国建国以降、中国は全人口の約90%を占める漢民族と55の少数民族から成り、とくにそれら少数民族の自治を保障する「民族区域自治」制度を制定することにより、周縁に位置する少数民族を国民国家の建設過程に組み入れながら、「多民族国家」としての性格を強く有している。その意味で、調査村は、単なる農村社会ではなく、中国社会のもつ多様性や周縁性をも象徴していると言える。

もう一つには、調査村は、それが位置する地域社会においても周縁部に位置しているという点である。調査村は、村が所属する屏南郷において、郷政府所在地から12.5km離れ、郷政府による統治が及びにくい場所に位置している。しかも、調査村が、柳江県土博鎮と忻城県洞郷といった他の2つの県（市）との境界線に位置していることもあり、周縁部が有する地域を跨る交流やそれゆえに生じる利害対立が顕著に生じる地域となっている<sup>7)</sup>。とりわけ、1980年代前半の改革・開放期の転換点においては、治安の急速な不安定化によってその特質が表面化する。このことから、調査村における政治的統治の成否は、県や郷といった上位の行政組織を媒介とする国家による統治の成否に問題を投げかけるという影響を有する。

第3に、調査村にみられるこのような周縁的特徴を有する広西チワン族自治区は、その克服と発展のため、国境を接するヴェトナムをはじめとする東南アジア諸国との経済交流にその活路を見出そうとしていることは注目してよいであろう。とくに広西チワン族自治区では、その区都である南寧市において、2004年から中国・東南アジア諸国連合博覧会が開催されており、「商品貿易」「投資協力」「農業技術」「観光」といった分野の様々な経済協力が模索されている。これによって、2005年には、約500にも上る有名企業の投資を促すと同時に、約8,000に上る国内投資項目、また1,534の外資項目を受け入れることとなった<sup>8)</sup>。いわば、広西チワン族自治区は、中国の周縁部であると同時に、東南アジア諸国との自由貿易圏建設の最前線の場所に位置し、この相反する二重の特徴から発展の活路を見出すユニークな試みを行っている事例と言える。このことは、中長期的観点からみるならば、この地域の発展が、中国という一つの国民国家の中だけでなく、広く国境を跨る交流と共通の利益の創出の過程を経て、独自の発展のパターンを提示する可能性を有していることを示していよう。

## 2. 広西チワン族自治区における村民自治の諸相

### (1) 統治構造の溶解と村民自治の実践

中国において村民自治制度が導入されるのは、1982年の「中華人民共和国憲法」、ならびに1987年の「中華人民共和国村民委員会組織法（試行）」の制定に始まる。すなわち、1982年に制定された「中華人民共和国憲法」では、第111条において「基層群集性の自治組織」として村民自治を担う中核的な組織である村民委員会が初めて規定され、さらに1987年には、村民委員会の役割・構成・委員の選出方法などに関して21項目の条文から成る「中華人民共和国村民委員会組織法（試行）」が制定され、制度としての村民自治が全国に普及することとなる。

しかも、この制度としての村民自治は、1998年の「中華人民共和国村民委員会組織法」の改定により、その発展をさらに進める。たとえば、この中では、村民委員会委員の直接選挙を実施する際の無記名投票・公開集計、選挙の際の不正の摘発と罰則の規定、村民委

員会委員の罷免の実施、罷免の際の自己決定を保障する制度的枠組みの規定、村民委員会  
の村民会議への報告義務、村政における村務・財務の公開、といった条項が規定され、村  
民自治制度の改革に法制的・民主的な条文が加わるようになった<sup>9)</sup>。このようにして、村  
民自治制度は、農村地域という末端社会に限定されるものの、その制度面に関する限り、  
政治的近代化に向けた試みがなされている。

ところが、調査村における村民自治制度の導入は、このような中央政府による政策的推  
進によって成立するという一般的な趨勢とは若干異なる事例を提供している。なぜなら、  
調査村を含む宜州市一帯の農村では、改革・開放政策への転換と人民公社の解体に伴い、  
1980年に村民自身による自己組織化の過程で実践的に実施され、制度的というよりはむ  
しろ農村社会の内発的要因にもとづいて形成されてきたという側面を強く有しているから  
である。いわば、農村社会の内部からの変革が、制度改革を促すという傾向がみられるの  
である。とくに調査村は、人民公社の実質的解体に伴い、治安、教育、医療、公共施設の  
建設等々を村民による自治によって実施し、村民自治発祥の地とされている<sup>10)</sup>。

調査村では、まず、人民公社の実質的解体に伴う統治機構の機能不全から、権力の空白  
区が生じ、一部無秩序状態が現出するという問題が生じた。1980年初頭、調査村では家庭  
生産請負制が実施され、各農戸に田地が請負されることによって、人民公社下の生産隊が  
有名無実なものとなり、どのようにして村を管理するのが緊急の課題として浮上してき  
た。具体的には、集団の材木が乱伐されたり、農民が放牧した牛や豚によって農作物が荒  
らされたり、村の灌漑用の貯水池が修理されないまま放置される、といった状況にみられ  
る。また、より深刻な問題として、村の治安の不安定化が進む。つまり、一部の刑事犯罪  
者が調査村の周縁の特長、つまり、三県（市）の境界線に位置していることによる治安管  
理の困難性を利用して、牛などの家畜を盗むことが横行するようになったのである。さら  
には、当時、村内に3つの賭博場が設けられ、毎日賭博を目的とした約300名もの人が調  
査村を訪れ、治安は悪化の一途を辿った<sup>11)</sup>。

このような治安の悪化に直面して、調査村では、新たな統治システムを再構築する必要  
性に迫られることとなる。これに最初に対処したのが、調査村の中に位置する一つの自然  
村（屯）の果地屯である。果地屯は、人口700人余り、7つの生産小隊を有する合寨大隊（人  
民公社期の調査村の名称）で比較的大きな自然屯であるが、この果地屯が合寨大隊で最も  
多く問題を抱え、この屯の生産大隊党支部書記の蒙宝亮がこれらの問題を解決するため屯  
の幹部と会合を重ね、治安の回復に乗り出すこととなる。蒙書記は全屯の16名の党員と生  
産隊の幹部を招集し、屯の改革に積極的な人々で会議を開催し、全く新しい機構として全  
村を指導する「村委」を創設し、また具体的な打開策を示した「村規民約」を制定した。  
そして、1980年1月8日、全村の人々が一堂に会し、民主投票で選出された蒙成順村民委  
員会主任が「村規民約」を読み上げ、143戸の代表が署名することにより、村民による自  
治に基づく新たな統治システムが創出された<sup>12)</sup>。



この果地屯での試みは、隣接する果作屯にも波及効果を与える。この果作屯は合寨大隊のもう一つの自然屯であるが、生産隊長で共産党員の韋煥能が各戸1名の代表が参加する村民代表大会を開催し、無記名投票により候補者6名から5名を選出して第一期村民委員会を組織し、1980年7月14日に「村規民約」を制定する。さらに果地屯と果作屯を手本として、合寨大隊の12の自然屯全てが新しい領導機構を創設した。当初これらの機構の名称は、それぞれの自立的契機の影響により不統一であったが、その後「合寨村村民委員会」と統一された<sup>13)</sup>。このように村民自治は合寨村において先駆的に制度化されていくこととなる。

## (2)「村規民約」と村民自治

調査村では、1982年の「中華人民共和國憲法」で村民委員会が公的に承認される以前の1980年において、実践的に村民自治による新たな統治の形体が生まれた。そこで、村民自治の土台を形作った欠かせない要因の一つとして「村規民約」があげられる。以下に、合寨村第七期村民委員会第一次村民会議で改定され、2002年6月23日より実施された「村規民約」の条項にみられる特徴を考察する<sup>14)</sup>。

第1に、「社会治安」の維持が、最初の項目としてとりあげられていることがあげられる。その第1条においては、「全ての村民は法を学び、知り、守らなければならない、法律の権威と尊厳を自覚的に維持し、社会秩序と公共の安全を維持し、公共の秩序を攪乱してはならず、公務人員が執行する公務を妨げてはならず、一切の違法犯罪行為に対して闘う」という目的が掲げられている。そして、この目的を達成するため、「村民の間で、団結友愛を行い、仲良く付き合い、喧嘩をせず、お酒に酔って問題を起こさず、侮辱や他人を誹謗することは厳に謹み、民衆を惑わす流言やいざこざでかき回すことは厳に禁ずる」（第2条）、「国家・集団・個人の財物を窃盗・略奪することを禁じ、賭博を禁じ、不法な生産・運輸・貯蓄や爆発物の売買を禁ずる」（第3条）といったように、調査村の中で起こった社会治安の維持を妨げる具体的な諸問題に対する禁止事項が規定されている。さらに、「村規民約」には、違反者に対する罰則規定も盛り込まれ、「国家・集団・個人の材木を盗伐してはならず、違反者は罰金を払う。たとえば直径5寸以上の樹木を盗伐した者には50元の罰金、5寸以下の者には10元の罰金を課す。」（第6条）、「牛、馬、豚、羊などの家畜を放してはならず、損失をもたらした違反者は賠償を負う。山の開墾、紫草をとった違反者には10元の罰金を課す。」（第7条）、「上述の社会治安の條款を違反した者に対して、以上の規定の他に、以下のように法によって処理する。1) 法律に違反した者は、司法機関に送る。2) 状況は厳しいが、刑法や治安條款には触れていない者は、村民委員会によって叱責や教育を施し、事情を斟酌し、罰金をとる。」（第10条）といった具体的な罰則を通して、村民の社会生活の襞に分け入った強制力を伴う規範が規定されている。

第2に、このような社会治安維持という条項に加えて、さらに農民の生活習慣にも言及する。つまり、「社会主義精神文明を提唱し、古い風俗習慣を改め、封建迷信とその他の

反文明的行為に反対し、良好の社会風習を樹立する」(第11条)の目的の下、「お祝い事があっても、派手に浪費してはならない。葬儀には儉約し、古いしきたりや風習を行ってはならない。」(第12条)、「公共衛生を良くするため、村の容貌を整理し、所かまわずごみを捨てて汚くしてはならない」(第13条)といった村での生活風習に関わる問題が指摘される。また、「近所関係」にも言及され、「村民の間の相互尊重、相互理解、相互援助、うちとけた交際により、良好な近所関係を建立する」(第16条)の目的の下、「生産経営、生活、賃借などの社会的な交際の過程において、社会主義の精神を發揚し、1銭1厘まで勘定高く計算するのではなく、平等、自己志願、互いに利益をもつという原則に従う」(第17条)、「村民が飼育する動物、家畜が他人に損害をもたらした者は、飼育者、管理人が経済責任を負う。制限する能力をもたない者が他人に損害を与えると、その後見人が経済責任をもつ」(第19条)といったように、村民の間に生じる利害対立の解決も規定されている。

さらには、「婚姻・家庭」の問題にも及び、「婚姻の自由、男女平等、一夫一妻、老人を尊敬し幼児を愛するという原則に従い、団結・和睦の新しい型の家庭を建立する」(第21条)の目的の下、「計画生育を自覚して実行し、晩婚晩育を提唱する」(第23条)、「夫妻は平等で、男尊女卑に反対し、妻子を罵ってはならず、夫妻双方が家事を共同で行い、家庭財産を共同で管理する」(第24条)、「労働能力がなくなり、固定収入のない老人に対して、その子女が扶養の義務を負う」(第25条)、「父母の遺産に対して、男女は平等の継承権を有する」(第24条)といったように、家族のあり方や、家族にまつわる諸問題の解決方法にまで言及される。

このような「村規民約」における農民の生活習慣に関する様々な規定は、農民の生活向上に向けた実践的な試みである一方、その過程で農村内部の伝統的資源が活用されている点は注意されなくてはならない。たとえば、調査村でのインタビューでは、村民自治を促進するために「五戸連保」という取り組みが強調された<sup>15)</sup>。これは、家庭の単位である戸五つを一つの協力すべき単位として、農村社会の自治能力を高めることを目指し、いわば農村社会のコミュニティに内在する慣習・倫理的な感情・規範等々の伝統的な資源を活用しようとするものと言えよう。さらに言うならば、このことは、地域のコミュニティといった土着の社会集団に限定されながらも、その特殊性の中に共通する同質的な社会空間に依拠することによって、かえって国民国家の制度建設の一つの枠組みである村民自治制度の導入の土台を提供するという実践的な効果が生まれることを示唆している。

このような内容を有する「村規民約」を介して村民自治が実践されることにより、調査村における諸問題は収束の方向に向かい、新たな統治システムの下に秩序が回復されることとなる。つまり、「村規民約」にもとづく統治が、村集団が所有する山林の盗伐の現象を抑制し、賭博などの悪習が徹底的に禁止され、窃盗といった問題も減少するといった効果をもたらす。しかも農民が安定した生活を送れるようにするため、村民委員会が「村規民約」にもとづいて戸と戸が共同で防衛する組織を作り、全体で対処する状況がもたらさ

れた。このような過程を経て、村民委員会の幹部は村民の中で「威信」を確立し、さらに「村規民約」も各種の農村の紛争の際に依拠する「尚方宝剣（皇帝から賜った御物の宝剣）」となり、農村社会に浸透することとなる<sup>16)</sup>。

以上のように、「村規民約」は、農民の生活習慣に密着しながら、地域社会を統治する際の実践的な効果をもたらした。つまり、農村社会で生活する際に生じる様々な利害対立に関する解決方法、あるいは責任の所在や処罰に関する実践的な方針が記載され、また農民からの支持を得ることにより、村民自治の核心部分を構成する。さらに、注目すべき特徴として、「村規民約」には、通常は法規範では規定されないような倫理的な勧告まで規定されていることである。村民の間の相互尊重・相互援助を高めるために近所関係のあり方を規定したり、家族の間での問題を解決するために「新しい型の家庭」を示したりすることによって、自己統治の効果を高めていると言えよう。その意味で、「村規民約」にみる村民自治という統治の仕組みは、農村社会の非政治的な社会的資源を動員するという側面を強く有しているものとなる。

### (3) 村民自治の制度的発展——「村民自治章程」を中心に——

調査村で始められた村民自治は、「村規民約」にもとづいて実施されたが、さらに「村民自治章程」の制定によって制度的な発展を遂げる。つまり、村民によって実践的に創出された自律的な統治の枠組みが、公的な政治制度として容認され新たな様相を得ることとなる。その契機となった出来事が、1987年に制定され、1998年に改定された「中華人民共和国村民委員会組織法」である。これによって、中国政府は、農村における村民自治を公的な政治制度として全国に普及させることとなる。そして、その普及の過程で、各地域の実情に照らした地方政府による実施法が制定され、また各農村で「村民自治章程」が制定されるようになった。広西チワン族自治区では、1998年の「村民委員会組織法」の制定を受けて、2001年12月1日、広西チワン族自治区第9期人民代表大会常務委員会第27次会议で審議された「広西チワン族自治区実施『中華人民共和国村民委員会組織法』辦法」が通過し、さらにこれを受けて、調査村では、2003年8月1日に「村民自治章程」を制定している<sup>17)</sup>。

この調査村における「村民自治章程」では、村民自治を組織する法的な規則が規定されている。その意味で、この「村民自治章程」は、従来の村民自治を基礎にして、政治的な近代化を推し進める役割を果たしていると言えよう。たとえば、第一章「総則」では、「本村村民が村民自治を実行することを保障するため、村民が法に依拠して自己の事柄に対処し、農村の文明と社会主義民主政治の建設を促進し、憲法、法律、法規と国家の関連する政策の規定に基づいて、本章程を制定する」（第1条）とその目的を述べ、村民自治が単に自己統治の実践にあるのではなく、それを実施するに当たって国家が定める法や政策に依拠しながら進めることが定められている。

村民自治を実施するに当たって注目される組織が、村民委員会である。村民委員会は、



村民自治の中核的な役割を果たすものとされている。たとえば、それは、「村民委員会は村民の自我管理、自我教育、自我服務の基層群集性の自治組織であり、民主選挙、民主決策、民主管理、民主監督を執行する」（第15条）と規定されていることにもわかるように、村民自治を実行する農村社会の自治組織として、民主的に村政の執行に関わるという役割を担っている。また、村民委員会の下には、「人民調解委員会」「治安保衛委員会」「文教衛生委員会」「計画生育委員会」といった各種の委員会が設置され、その役割は村政全般に亘っている<sup>18)</sup>。換言するならば、自治を基本に据えて、末端社会における一種の行政的な職務を実施する組織と言えるであろう<sup>19)</sup>。さらには、村民委員会に属する基層管理組織として「村民小組」（第24、25条）も設置され、その管理能力は農村社会に深く浸透している。

調査村において、このような特徴をもつ村民委員会は、その実践的な村民自治のあり方に加えて、多くの側面において法的な規則の下に組織化が進められている。その最も顕著な例として、村民委員会委員の選出の手続きについて多くの規定が設けられていることがあげられる。たとえば、自治章程の27条には「村民委員会換届選挙制度」と題する条項が設けられており、「村民委員会の任期は3年で、満期になるとすぐに選挙を実施しなければならない」「村民委員会は主任、副主任と委員3～7名から成る」といったようにその任期や構成が明記されている。また、「村民委員会の選挙は、村民選挙委員会が主宰し、郷人民政府の指導の下に進める。村民選挙委員会は村民会議、あるいは村民小組が推薦して組織される」「村民委員会選挙は、差額選挙、無記名投票、公開集計の方法を実行し、選挙結果はその場で公開しなければならない。選挙時は、秘密に投票する会場を設立する」「村民委員会の選挙は、本村の有権者が直接候補者を指名し、候補者の人数が選出される人数よりも多くなければならない。選挙の時、有権者の村民の過半数が投票すると選挙は有効で、候補者が投票に参加した村民の過半数の票を獲得すると当選となる。いかなる組織、あるいは個人も、村民委員会の成員を指定、任命、入れ換えることはできない」といったように、選挙の際の中立的な選挙委員会の設立、差額選挙・無記名投票などによる村民委員会選挙への競争性の導入や投票の自由の保障、選挙の当選の基準、村民委員会の自律性の法的保障といったことが明記されている。さらには、「本村の5分の1以上の有権者の村民が連名すると、村民委員会の成員に罷免の要求を行うことができる。罷免要求には罷免の理由を提出しなければならない。罷免を要求された村民委員会の成員は、弁明意見を提出する権利をもつ。村民委員会が村民会議を招集し、罷免要求を投票で表決する。村民委員会の成員を罷免するには、有権者村民の過半数の同意を得なければならない」といったように、村民委員会の委員が選出された後、村民による信任が失われた場合、村民によって罷免する政治プロセスも保障される。

このように調査村における村民自治は、法的な組織化が進み、政治的な近代化のプロセスを経つつあると言える。そして、2001年12月1日の「広西チワン族自治区実施『中華人民共和国村民委員会組織法』辦法」の制定やこれを受けて自治区内各地で制定される「村

民自治章程」による村民自治の制度化という段階において、村民自治の実践は様々な点でその変化が見出される。たとえば、2002年6月23日に実施された調査村の第7期村民委員会選挙では、その特徴は第1回目の選挙と比べて多くの点で異なり、鄧敏杰の調査では少なくとも9つの顕著な変化がみられたと記録されている<sup>20)</sup>。それは、①法規範にもとづいて選挙が実施された、②第6期村民委員会が主宰して村民代表会議を招集し、村民選挙委員会が設立された、③法にもとづいて有権者登録を実施し、全村約4,300人余りの中で3,159人が有権者登録を行い、3,044人が実際に選挙に参加した、④第1回の直接選挙では、村民小組、村民小組長、村民代表の選出と区別していなかったが、村民委員会の候補者指名を実施する前に、それらの差額選挙を実施した、⑤第1回目の直接選挙では、候補者は6つの生産隊長が協議して決定されたが、今回は有権者が直接指名を行い、村民代表会議を招集して正式の候補者が決定された、⑥第1回目の直接選挙では、主任、副主任、委員といったそれぞれの職に応じて選挙をするのではなく、獲得投票数の多い方から主任、副主任、委員と割り当てられ、しかも候補者数6人に対して当選者数5人という差額選挙であったが、今回はそれぞれの職に候補者を募り、また委員平均の候補者と当選者数との差は1人強という競争率の差額選挙となった、⑦第1回目の直接選挙では戸代表会議を通して村民委員会の委員を投票していたが、今回は選挙大会を開催して村民委員会の選挙を実施し、大会会場の投票箱の他、離れた会場の7つの村民小組で投票箱を設置し、有権者の投票を便利にした、⑧法にもとづいて秘密に投票する手続きを実施し、有権者の秘密投票・無記名投票の権利を行使した、⑨候補者は競争演説を行い、有権者がその場で諮問することを認め、候補者と有権者とが直接対話するのに便利になった、といった点である。

このように村民委員会の選挙では、中央政府が進める村民自治の制度化が浸透しつつあり、それに伴ってより公正な選挙を実施している状況が見出される。まず、法規範に則った直接選挙が実施されることにより、第1回目の直接選挙の際には選挙の実施そのものが戸代表会議を初めとする既存の社会組織を介して実施されてきたものが改められ、有権者の意見が公正に反映するような選挙組織が設置されるようになった。また、選挙の実施に際して、候補者による立会演説会が実施され、投票の際には秘密投票が保障されるような実施態勢がとられている。しかし、他方において問題点も散見される。たとえば、選挙の際に、当選者数よりも候補者数をより多くする差額選挙が実施され、競争性を高める試みもなされているが、1990年代以降全国的に導入が試みられてきた有権者が自由に候補者を指名できる「海選選挙」は導入されていない<sup>21)</sup>。それは、農村社会における多元的な意見を表出させることを実質的に閉ざすものであり、「海選選挙」が導入されない政治的意図、あるいはその社会的背景等々について今後とも注視していかなくてはならないであろう。

以上のように、「村民自治章程」の制定過程における村民自治の制度化は、村民委員会に端的に示されるように法的な規則によって組織化が進むことを示しているが、政治的な観点から見直すと、それは何よりも法制度化を通して、権力行使に関する正当性を担保す

る規範を提供する役割を担うものでもあることである。この点に関して、「村民自治章程」にとって、村政全般の運営・執行に関わる村民委員会への監視体制の構築は不可欠なものとなる。

まず村民委員会への監視体制は、他の農村社会に設置された組織との関係性で実施されている。たとえば、調査村では村民委員会は、その活動内容を村民代表大会に報告することが義務付けられている。村民代表大会は、「村民代表、村民小組長、村民委員会成員、村党支部成員、本村の各級人民代表大会代表によって成り立つ」（第7条）とされる会議であり、村の18歳以上の村民から成る自治的権力機構の村民会議に次ぐ意志決定機関である。この村民代表会議で、毎年年末に、村民委員会主任が、「財務収支、計画生育、土地・宅地の収用の審査、農民の負担、電気料金、軍人家族への世話や救済金の支出、徴兵、労働者の募集などの仕事の完成状況及び第二年目の目標を報告する」（第26条）といった一年間の活動内容を報告することによって、村民委員会の活動の評価が問われることとなる。いわば、農村社会内部の組織間においてお互いにチェックすることにより、権力の肥大化を防ぐシステム作りが進行している。

また、村民委員会の活動報告を通じた権力の肥大化への抑制は、村民代表会議ばかりではなく、その活動を村民に広く公開するという新しい方法によって実施されるようになった。それが、近年注目を集めている「村務公開」、すなわち情報公開の制度建設である。そもそもこの「村務公開」は、1998年に改定された「村民委員会組織法」第22条に記載され、また、同年に発布された「村務公開と民主管理制度を農村に普遍的に実行する通知」という中央政府の政策によってその実施が推進されたことに始まる<sup>22)</sup>。この背景には、1990年代以降深刻化した農村の基層政権内部の腐敗問題をはじめとする「農民負担問題」を端緒にして、村政全般の内容を農民に公開し、その透明性を高めることによって、村政の問題の解決を図るという政策が背景にある。調査村でも、この「村務公開」は導入され、「村務公開は、村民委員会がその管轄区内において、本村及び国家・集団と村民利益の公共事務に関係する状況について、一定の形式・手順を通して、村民に公開・告知を行い、併せて農民が管理に参加し、監督を実施することを指している」（第31条）と規定される。また、この規定に沿って、「村務公開の4つの主要な種類、すなわち財務公開、村民自治事務の公開、上級の事務に協力した政務の公開と村民の意見聴取とそのフィードバックの状況を公開する」（第32条）ことが進められている。

以上のように、調査村では、「村民自治章程」の導入により、村民自治の近代的な制度建設が進んでいる。それは、村民委員会の直接選挙などの実施にみられるように農民の政治参加への選択肢が拡大し、「村務・財務公開」などにみられるような一般の農民をも含めて農村の組織相互の監視による新たな政治システムの構築が目指されていると言えよう。この新たな政治システムの試みは、農村地域における政治的近代化へと直ちに結びつくことはなくとも、少なくとも、農村の基層政権がその政策を執行する際に、農民に対す

る説明責任の必要性が高まっていることは明らかな事実と言えよう。

(4) 共産党と村民委員会——「両委聯席会議制度」とその政治的含意——

「村民自治章程」や村民委員会委員の直接選挙にみられる制度的発展は、調査村において、村民自治が一つの公的な制度として浸透し、政治的・法的に近代化の過程にあることを示している。しかし、調査村において特徴的なことは、このような発展それ自体が、民主的な統治へと単線的に向かうのではなく、むしろ共産党による指導の強化と結びつきながら並存する、という事実がみられることである。その意味で、調査村における村民自治の制度化の過程は、通常「自治」という言葉がもつ権力との対抗関係の意味は希薄化し、村民自治の制度化と共産党との指導力強化が対立することなく並存するという特質を明らかにする。

まず、村民委員会は、農村の自治組織として公認される一方、その実際の運営については、農村地域の共産党委員会の指導力が大きく影響している。たとえば、それは、人事の側面において顕著にあらわれ、村民委員会と村党委員会の構成員が兼任されていることがあげられる。これは他の農村地域でもしばしば指摘されるが、調査村においても同様である。調査村においては、村における共産党支部の書記が村民委員会の主任を兼任しており、さらには村民委員会副主任が村の共産党員の序列第6位にあげられる有力な共産党員であり、このことは村民委員会が単なる村の自治組織ではないことを明らかにしている<sup>23)</sup>。しかも、1980年の村民委員会の創設の時点において、村民委員会それ自体が共産党員である村の指導者によって作られたことを考慮すると、そもそも共産党と村民委員会とは区別し難い状況に置かれていたと言えよう。

このような共産党と村民委員会との密接な関係は、上述の「村民自治章程」においても規定される。たとえば、その第二節の村民委員会の項目では、村党支部と村民自治についての規定があり、「村党支部は、中国共産党章程に従って工作を展開し、指導の核心作用を発揮する。憲法と法律に従って、村民が自治活動を展開し、民主権利を直接行使することを支持し、保障する」（第16条）と指摘し、村党支部が村を指導する核心であると共に、その指導力を背景にして村民自治を支持・保障するという両者の密接な関係の構図を示唆する。また、村民委員会の職責についても、「村民が党の路線、方針、政策を真面目に学習し、その執行を貫徹するよう組織し、村民が国家の法律、法規を自覚して遵守するよう教育する」（第19条第1項）ことがまず掲げられ、村民委員会の第一の役割が、共産党の政策を執行するための意思伝達機関であることを示唆している。その意味で、「村民自治章程」が村民委員会の村政の決定・執行について、他の機関との関係で相互に監視するシステムを法的に規定していたのとは対照的に、共産党の意見・執行は法的な枠組みに制限されない指導性が容認されていると言えよう。

さらに注目すべきことは、このような共産党の指導が「村民自治章程」に規定されるのに加えて、共産党の村支部委員会と村民委員会の両者が協力する組織が制度的に形成され



ていることである。それが、調査村の特徴的な制度の一つの「両委聯席會議制度」である。この制度は、「農村基層民主政治建設を強化し、村黨組織が指導して村民自治のメカニズムを活性化するため、村黨支部と村民委員會（以下『兩委』と略す）の團結と協力を促進し、關係する法律と政策の規定に従い、本村の實際と結合させ、本制度を制定する」という目的の下、調査村において実施されている<sup>24)</sup>。また、この會議は、一ヶ月に一回定期的に開催され、村民の利益に関わる重大事項についての討論・審議が実施されており、村政に関する実質的な意思決定が行われている。

より重要なことは、この「兩委」の關係性を考察すると、自治組織としての村民委員會の自律性が向上するというよりは、むしろ村民委員會が本來的に有する同意形成能力を高めながら共産黨の影響力が強化されることを意味していることである。たとえば、この「兩委聯席會議」は村黨支部委員會と村民委員會のそれぞれの成員から組織されるが、會議は村黨支部書記が主宰する。しかも、状況によっては、村の黨支部書記ばかりでなく、郷や鎮といったより上級の黨委員が派遣されて、會議が開催される場合もある。その意味で、この會議の意思決定それ自体は、3分の2以上の委員が出席し、過半数以上の賛成を通して成されるという民主的な協議が規定されているが、他方においてその主宰が共産黨委員會によってなされるため、その影響力の大きさを否定することはできない。そして、このような調査村にみられる共産黨と村民委員會との協力關係を制度として規定することが、村民自治のあり方の一つのモデルとして機能している。

調査村の「兩委聯席會議制度」にみられる村民自治の特徴は、農村工業化に成功した東部沿海地域の農村地域の事例と比較すると、より一層その特異性が明らかになる。たとえば、東部沿海地域で農村工業化を成功させた江蘇省蘇州市近郊の農村では、鎮の黨委員會副書記が黨委員會を開催し、1998年に当選した村民委員會の副主任兼計生育担当の委員を更迭し、この更迭された村民委員會委員がこの鎮黨委員會の決定に対して異議申し立てを行うための具体的な方法が報告されている<sup>25)</sup>。ここでは鎮黨委員會の村民委員會への過度な介入が問題とされ、2000年8月26日に制定された「江蘇省村民委員會選舉辦法」に依拠しながら、その第27条に規定された「村民委員會委員は任期内に法に基づいて刑事責任或いは労働教育を追及されると、村民會議或いは村民代表會議の討論を通して村民委員會委員の職務を終わらせる」という条項を指摘して、異議申し立てを行う<sup>26)</sup>。つまり、この規定では、任期中の村民委員會委員の職務を停止させる権限は村民會議と村民代表會議にあり、共産黨委員會に関する規定はないとして、異議申し立てを行う法的根拠を示すと共に、具体的な事例を通して農村社会における「党政」の關係のあり方が論争される状況にある。また、筆者が2001～2003年の3度に亘って調査した江蘇省南部の農村では、村黨支部と村民委員會との協力關係と兩者の兼任構造は確認されるものの、広西チワン族自治区の調査村とは異なり、「兩委聯席會議制度」は制定されてはいなかった。

このように二つの地域における村黨支部と村民委員會との關係を比較すると、そこには



微妙な温度差があることが理解できる。すなわち、農村工業化に成功し多様な社会集団が生まれている東部沿海地域では、農村基層政権において村民委員会の自律化と村党支部の影響力への制限が加えられる「党政分離」、加えて農村の郷鎮企業の民営化に伴う「党企分離」といった傾向がみられる一方、広西チワン族の村民自治の事例は、村民委員会と村党支部が双方の分離を伴わずに「党政」の協力関係を強化するという対照的な事例を示していると考えられる。言い換えるならば、江蘇省などの東部沿海地域の農村にみられるような「党委員会」と「村民委員会」のいわゆる「両委」の制度的側面からみたそれぞれの自律化への萌芽とは対照的に、広西チワン族自治区の調査村では、その発足の当初から「両委」の協力強化が実質的に実施されると共に、「両委聯席會議制度」が設立されることにより制度的にも推進されている。

### おわりに——国民国家の再編過程における村民自治の諸相——

広西チワン族自治区宜州市屏南郷合寨村の村民自治は、改革・開放期の転換点に際して生じた統治能力の低下に対する実践的な統治方法を提供したばかりでなく、中央政府が主導する「村民委員会組織法」の制定に伴って、その制度化も推進されている。それは、農村社会による自治を基礎としながら、近代的な法制度を導入することによって、村政に農民を参加させることにより民主的契機を拡大し、より合理的な民意を反映する政治システムを構築することを目指している。その意味で、広西チワン族自治区で進められている村民自治の制度化は、改革・開放期の基層社会で進められるより普遍的な政治社会空間を創出しようとする国民国家の再編の一つの過程の文脈で理解することができる。

ところが、広西チワン族自治区における事例は、基層社会のレベルの国民国家の再編の過程が単線的に進むものではなく、むしろその地域や時代の特殊な条件から様々な政治的・社会的・経済的要因が含まれるものとなっていることを示唆している。その端的な事例が、村民自治を実施するに当たって、農村社会内部で自主的に制定した「村規民約」に現れていると言える。すなわち、農村社会の生活慣習・規範意識にもとづきながらコミュニティを再建するためのルールを内発的に創出する「村規民約」を通して、農村社会に内在する非制度的な社会的資源を統治能力の回復のために活用するということが行われるのである。しかも、その社会的資源には、チワン族という少数民族のエスニシティの資源も当然のことながら含まれる。この結果、村民自治の制度化の過程においては、制度化の進展に伴って国民国家が要求するより同質的な政治社会空間が拡大する一方、それ自体が農村社会内部の個別的なネットワークの政治的・社会的機能に依拠するという逆説的な構図がもたらされることとなる。いわば、広西チワン族自治区の基層社会という中国の周縁地域の政治社会をみる限り、村民自治の制度化にみられる国民国家の再編の過程は、決して単線的・同質的なものではなく、むしろ様々な要素がモザイクのように混在する政治社会が現出していることが理解できる。

さらに重要な点は、政治制度の再建という視点から村民自治をみた場合、制度外のアクターが強く影響を及ぼしているということである。すなわち、改革・開放期への転換点において、従来の人民公社という制度が破綻した際、共産党という指導的な支配権力と制度外の地域社会が協調することによって村民自治が導入され、農村社会の安定性を維持・発展させるために村民自治制度の制度建設を促すという流れが浮き彫りになった。そもそも調査村における村民自治にもとづく統治は、人民公社の実質的解体による統治の形骸化という、制度的な破綻、いわば治安・秩序維持が担保されることのない政治的な例外状況の中で採用された。その際、末端における国家機構の破綻に実践的に対峙するため、共産党という全国的な組織を有する政治勢力と農村社会とが直接的に協力関係を取り結ぶことによって、村民自治という新たな統治システムが生み出された。その意味で、いずれも国民国家の制度そのものではない政治的・社会的組織がイニシアチブをとり、秩序の回復に大きな影響力を発揮したと言えよう。

他方において、このような制度外のアクターの影響力の大きさは、村民自治の制度化の過程で少なからずの問題を残すこととなる。すなわち、「村民委員会組織法」「村民自治章程」の制定により、村民自治の制度化が法制度に基づくより一般的な政治制度建設へとその重点が移行しつつある一方、調査村では「兩委聯席會議制度」も設立され、むしろ共産党と村民委員会の協力関係を制度として発展させることにより、「党政」が一致して村民自治を実施していることに内在する問題性が浮き彫りになった。このことは、東部沿海地域の江蘇省の事例に照らしてみた場合、依然として共産党の影響力は強いものの、農村工業化が社会集団の多様化と利害関係の多元化をもたらし、村民委員会の自律性が向上する傾向性が高まっていることは対照的な事例を提供している。その意味で、広西チワン族自治区の村民自治は、いわゆる「以党代政」という政治システムが深く浸透している事例を提供している一方、共産党と農村社会との協力関係の構築による国民国家の制度建設の段階から、その制度化の過程が共産党と農村社会との協力関係を相対化する政治社会へと移行するという政治的課題が残されていることをも明らかにしている。

## 注

- 1) 江蘇省を事例として、市場経済化に伴う社会変動と統治構造の関係を考察したものとして、拙著『中国農村における社会変動と統治構造—改革・開放期における市場経済化を契機として—』国際書院、2006年、がある。
- 2) この調査は、財団法人北東アジア地域学術交流財団の助成により進められている共同プロジェクト「中国における地方自治と地方行政改革に関する調査研究—広西省の『村民委員会』と北京市の『大社区』を中心に—」の研究活動の一環として実施された。調査村には外国人研究者が訪れる機会も少なく、当地を訪れた日本人研究者は、筆者が初めてとのことであった。また、農村の村民自治に関する代表的な先行研究として、徐勇『中国農村村民自治』華中師範大学出版社、1997年、張厚安・徐勇・項繼權等『中国農村村級治理—22個村的調查与比較—』華中師

範大学出版社、2000年、がある。ただし、ここでは、湖南省、山東省、河南省、浙江省、甘肅省、四川省、広東省、貴州省、陝西省、湖北省、雲南省、江西省、内蒙古自治区を調査対象としており、本稿で考察する広西チワン族自治区は対象とされていない。その意味で、この地域の村民自治の特徴を考察することは、多面的な村民自治を総合的に考察するための一つの視座を提供するであろう。尚、調査村でのインタビューにおいて、2005年に徐勇氏が調査に訪れたことが確認され、今後この地域での調査が進むものと考えられる。

- 3) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。
- 4) 傅慧明「2004年広西公衆社会心態及未来預期」広西社会科学院編『2005年広西藍皮書／広西社会發展報告』広西人民出版社、2005年、17頁、所収。
- 5) 傅慧明、同上論文、18頁。
- 6) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。
- 7) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。
- 8) 広西壮族自治区發展和改革委員会「広西“十五”計画執行状況及“十一五”規画初歩安排」葛忠興主編『中国少数民族地区發展報告2005』民族出版社、2006年、57頁、所収。
- 9) 「中華人民共和国村民委員会組織法」を紹介したものとして、全国人代内務司法委員会内務室・民政部基層政權和社区建設司編『村民自治工作手冊』中国民主法制出版社、2001年、37～42頁、があげられる。
- 10) 調査村においては、村民自治發祥の記念碑が建設されていた。尚、このことは、学術的にも早くから注目されている。たとえば、村民自治に関する先駆的な研究書として知られる徐勇、前掲書、27頁では、この地域一体の村民自治の組織が「村管会」「議事会」「治安領導小組」と不統一な名称で呼ばれていたことを紹介し、国家よりも社会の側にイニシアチブがあったことを示唆している。
- 11) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。
- 12) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。
- 13) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。
- 14) 「合寨村村規民約」（2002年6月23日）。この「村規民約」は、I.「社会治安」、II.「村の習慣・風俗」、III.「近所関係」、IV.「婚姻・家庭」、V.「附則」、といった5つの項目と27の条項から成り立っている。
- 15) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。
- 16) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。
- 17) 「村民自治章程」（合寨村村民委員会、2003年8月1日）。この「村民自治章程」は、第1章「総則」、第2章「村民組織」、第3章「村務公開和民主監督小組」、第4章「經濟工作管理」、第5章「社会生活管理」、第6章「公益事業管理」、第7章「附則」の全7章と90の条項から成り立っている。
- 18) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。
- 19) この点に関して、村民委員会は果たして本当に自治組織なのかどうか、といった問題がしばしば指摘される。すなわち、村民委員会は、基層社会における村民の自治組織として特徴づけられる一方、郷・鎮といった国家行政機構の下部組織の一部なのではないか、といった問題が常につきまとう。その意味で、村民委員会は単純な自治組織ではないと言える。中央政府の意

- 志・伝達を任務とする社会団体としての性格を指摘したものとして、安原茂「地域権力と『社区』建設の変容／はじめに」青井和夫編『中国の産業化と地域生活』東京大学出版会、1996年、112頁、所収、があげられる。
- 20) 広西社会科学院を訪問・対談した際に配布された資料の鄧敏杰「村民自治一片天」を参照している。
- 21) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。
- 22) 「中共中央辦公庁関于在農村普遍实行村務公開和民主管理制度的通知」全国人大内務司法委員会内務室・民政部基層政權和社区建設司編『村民自治工作手冊』中国民主法制出版社、2001年、72～77頁、所収。
- 23) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。
- 24) 調査村の公開資料とインタビューに基づいている。尚、この制度は、両委聯席會議を通過して、2002年6月28日から実施されている。
- 25) 拙著、前掲書、133頁。
- 26) 尚、広西チワン族自治区の調査村でも、これに類する規定が確認される。「村民委員會の選挙は、本村の有権者が直接候補者を指名し、候補者の人数が選出される人数よりも多くなければならない。選挙の時、有権者の村民の過半数が投票すると選挙は有効で、候補者が投票に参加した村民の過半数の票を獲得すると当選となる。いかなる組織、あるいは個人も、村民委員會の成員を指定、任命、入れ換えることはできない」(第29条)。しかし、管見するところ、この条項が論争点となっているという事例は確認されなかった。

## 付記

本稿は、2007年1月31日、島根県立大学で開催された第49回北東アジア研究会における研究報告「広西チワン族自治区における村民自治の諸相—宜州市屏南郷合寨村の事例を中心に—」をまとめ、公表するものである。

また、本研究は、財団法人北東アジア地域学術交流財団の助成により進められている共同プロジェクト「中国における地方自治と地方行政改革に関する調査研究—広西省の『村民委員會』と北京市の『大社区』を中心に—」の研究活動の成果の一部である。

**キーワード** 広西チワン族自治区 村民自治 村民委員會 周縁地域 国民国家  
村規民約 村民自治章程 両委聯席會議制度 共産党

(EGUCHI Shingo)