

村民委員会選挙改革の推進過程

唐

亮

はじめに

一 「村民委員会組織法（試行）」の立法化過程

二 民主的選挙の模索

三 法改正と民主的選挙の拡大

おわりに

はじめに

中国の改革は「漸進主義」のアプローチを採り、緩やかなプロセスを経て推進されてきたとよく指摘されている。村民委員会の選挙改革もその例外でなかった。一九八二年憲法は「村民自治」の政治理念を示し、一九八八年六月に実施された「中華人民共和国村民委員会組織法（試行）」（以下は「村民委員会組織法（試行）」とする）は村民委員会の直接選挙を主張したが、その後に行われた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¹は

を踏襲し、選挙過程に関する権力側の介入が強かった。一方、少数ではあったが、開明的な地方指導者は有権者の要望を受け入れ、選挙改革の模索を行い、有権者が自由に村民委員会の候補者を推薦する「海選」、一つのポストに複数の候補者を立てる「差額選挙」、第一次候補者が多い場合、有権者の投票によって正式な候補者を確定する「予備選挙」、選挙演説および秘密投票などを導入した。さらに、有権者の歓迎、関係当局、特に党中央の支持を得て、全人代常務委員会は一九九八年一月に「村民委員会組織法」を改正し、選挙改革の制度化を図った。

近年、村民委員会の選挙改革は政治改革の「前進」として注目を集め、国内外の関係者および研究者はそれぞれの立場から村民委員会選挙改革の進展と問題点を検討し、「草の根」の民主主義と称される村民委員会選挙は中国の民主化過程に何を意味するかを述べている。本稿は政治過程の事例研究として、一九八〇年代初期から今日に至るまでの選挙改革を「村民委員会組織法（試行）」の立法過程（一九八〇～一九八七年）、民主的選挙の模索（一九八八～一九九六年）および民主的選挙の拡大（一九九七～現在に至る）の三段階に分けて、各段階の改革はいかに推進されたかを検討するうえで、「民主化」「法制化」「地方分権化」および改革の漸進主義は政策決定の枠組みとプロセスにいかなる影響を与えたか、選挙改革の主な参加者はそれぞれいかなる立場で選挙改革に関与し、どんな役割を果たしたかを分析する。

一 「村民委員会組織法（試行）」の立法化過程

一九八〇年代初期、党中央は近代化に向けて政治の青写真を描こうとした中で、村民自治の動きは農業生産請負制の導入、人民公社制度の解体そして農村組織の再編を背景に、少数の地方で出現し、政治指導者にヒントを

表1 人民公社の管理制度

組織	権力機構	主な役割
人民公社 (郷鎮に相当)	党委・管理委員会	農村の政治、行政、経済、治安を含む全般の政 権機能を担当し、指導的役割を果たす。
生産大隊 (行政村に相当)	党支部・管理委員会	生産、治安、民兵、計画生育といった末端の政 権機能を担う
生産小隊 (村民小組に相当)	隊務委員会	土地・農具を所有し、生産・経営を行う

注：筆者作成。なお、人民公社制度とその運営実態に関して、張楽天『告別理想—人民公社制度研究』
(東方出版中心、1998年)を参照。

与えた。立法活動担当の中央指導者として、彭真・第五期全人代副委員長は村民自治を民主化過程の重要な一環として位置付け、一九八二年憲法に村民自治の内容を盛り込み、さらに「村民委員会組織法（試行）」の成立を図り、村民委員会の直接選挙に法的根拠を提供した。

(1) 村民委員会の設置

一九五八年の大躍進運動から改革に至るまで、中国の農村は人民公社制度を実施してきた。経済面において、人民公社制度は集団経済を特徴とする。生産小隊は土地の経営権と主な生産手段を所有し、生産と経営を行う。すべての農民は人民公社への参加が強いられた。国家は食糧と重要農産物に対して「統一買付」、農業生産と農民生活に必要な消費財を供給することによって、農村経済を厳しく統制していた。政治・行政の面において、人民公社制度は「政社合一」、「党政不分」を特徴とする。人民公社は農村基層政権の役割を果たすと同時に、農村の経済組織でもある。公社党委は公社の各組織に対して、大隊党支部は大隊の各組織に対して「一元的指導」を行う。また、人民公社、生産大隊および生産小隊の関係においては、人民公社は生産大隊、生産大隊は生産小隊を事実上、下部組織と見なして、下部組織は上部組織の指示に従って活動しなければならなかった。

人民公社の実験が失敗したことは周知の通りである。一九七〇年代末か

表 2 政社分離後の農村体制

行政区画	指導機構、責任者の任命機関と役割分担	上下関係の特徴
郷・鎮 (人民公社)	①党委員会、政府、人大である。責任者は省委によって任命される。②郷鎮党委は事実上の最高指導機構として政府、人大の活動を指導する。③人大は政府責任者の選出権を行使する場合もある。	①県当局の「領導」を受ける。②村民委員会に対して「指導」を行う。③村党支部を通して村の活動に対して「領導権」を行使する。
村 (生産大隊)	①村党支部は郷鎮党委、村民委員会は村有権者の選挙、村民代表会議は有権者の選挙によって選ばれる。②党支部は最高指導権を有する。③場合によって、民選の村民委員会は党支部の指導権に挑戦する	①郷鎮当局の「指導」と「領導」を受け、上級機関の政策、指示を実施する。②村の公共事務を行う
村民小組 (生産小隊)	①村民は村民小組長、村民代表を選出する	①村当局と村民との連絡役を果たす
村民	①村民代表、村民小組長、村民委員会幹部を選出する。②村民幹部を監督し、罷免権を行使する。	

注：筆者作成。虚線以下は自治組織とされている。「領導」は指揮命令関係、「指導」は強制を伴わない指導関係、括弧内は人民公社当時の名称を意味する。

ら、家庭経営を特徴とする農業生産請負制はま
 ず安徽省、四川省、貴州省などの地域から導入
 され、その後全国的に広がりを見せた。それ
 よって、集団経済は解体し、人民公社と生産大
 隊管理委員会はその統制力が次第に低下した。
 それを補うように、村民自治の動きが少数の地
 域に出現した。広西壮族自治区宜山県三岔人民
 公社合寨大隊は一二の自然村から構成されてお
 り、その治安状況は以前から必ずしもよくな
 った。一九八〇年春、新村の村民達は村全体の
 良好な秩序を保つために、自発的に村管理委員
 会を作り、「村規約」を制定し、賭博、窃盜、
 森林乱伐などの問題解決に取り組んだ。大隊党
 支部はその成果を認めて、合寨大隊の一二の村
 に村管理委員会を作った。⁽²⁾

ここで注目されるのは、合寨大隊の村民管理
 委員会の「村」は生産大隊(今日の行政村に相
 当する)のレベル(表2)ではなく、自然村
 (当時の生産小隊或いは今日の村民小組に相当す

る)のレベルで結成された。また、その設置目的は生産大隊に取って代わるといふより、治安と地域秩序の維持といった面において生産大隊の機能を補完するところにある。さらに、村管理委員会の構成員は大隊党支部の承認が必要とされた。従って、合寨大隊の村管理委員会はその名称、村組織のあり方および機能などの面において今日の村民委員会と違っていた。しかし、村民自治の動きは近代化に向けて政治の青写真を描こうとした政治指導者に重要なヒントを与えたに違いない。

当時、中国はすでに鄧小平時代に入り、「近代化」、「民主化」、「法制化」のスローガンを掲げ、憲法の改正に向けて準備活動を進めていた。憲法改正作業の実務担当指導者は彭真・第五期全人代常務委員会副委員長であった。建国初期から文化大革命の発動直前に至るまで、彭真は北京市の最高指導者を務めたと同時に、政治局委員、全人代副委員長、中央書記処書記を歴任し、政治法律、宣伝分野を担当した。広西壮族自治区の村民自治の動きを知り、彼は全人代常務委員会と国務院民政部に調査研究を指示し、生産大隊管理委員会制度から村民委員会制度への移行に支持の姿勢を示した。ちなみに、彭真は今までに保守派長老のイメージが強かったが、少なくとも村民自治の推進過程や人民代表大会制度の改革で、彼は重要な役割を果たしてきた。彭真だけではなく、鄧小平を含む中国の政治指導者はほとんど改革派と保守派の二つの「顔」を持ち合わせている。⁽³⁾

彭真の指示によって、村民委員会制度は北京、河北、吉林、山東、江蘇、安徽、福建、四川、甘粛などで実験的に導入された。さらに、一九八一年四月、憲法修正案は初めて村民委員会関連の条文を憲法修正案に盛り込んだ。新憲法は一九八二年一二月に成立し、その一一一条は「居住地域別に設置される居民委員会と村民委員会は基層民衆の自治組織である。居民委員会、村民委員会の主任、副主任と委員は住民の投票によって選出される」と定め、村民自治、村民委員会の直接選挙を主張した。

一方、人民公社制度はその解体を迎えつつある。一九八〇年五月下旬、広漢県委は向陽人民公社で人民公社、

大隊、生産隊の幹部会議を招集して、人民公社の撤廃および郷政府の再建を提案した。幹部達はその提案を支持すると、向陽人民公社の看板が下ろされ、中国共産党向陽郷委員会、向陽郷人民政府の看板が掲げられた。この人民公社制度から郷制度への変更は上層部に報告せず上層部の許可もなかった状況下で行われたが、四川省委はその後に状況を知り、一月に向陽郷に聯合調査組を派遣した。一月三日、省委第一書記は自ら広漢県を訪れて、広漢県委と聯合調査組の報告を聴取し、向陽郷の改革を支持した。省委の支持を受けて、向陽郷は生産大隊を村、生産隊を農業生産合作社に改めた。一九八〇年末、広漢県二二の人民公社は郷制度への移行が行われた。一九八一年に入り、四川省委はさらに新都県で郷制度を導入した。⁽⁴⁾

人民公社制度の改革は党中央の支持を得た。一九八一年、鄧小平は、(生産力の発展は不十分である) 現段階においては、人民公社制度はいまだに検討されるべき問題と指摘し、人民公社制度の改革に含みを持たせた。一九八一年一〇月、程子華・民政部長は調査組を率いて四川省広漢県の改革を考察し、同県の改革は鄧小平の主張と一致し、人民公社制度の改革に関する「積極的な模索」であり、実験的導入を通して改革の決定を下すべきと主張した。⁽⁵⁾ 一九八三年一〇月一二日、中共中央と國務院は「關於実行政社分開建立郷政府的通知」を送付し、人民公社制度を撤廃して郷政府、郷党委と経済組織を設置するように要求し、「村民委員会は基層民衆の自治組織であり、村民の居住状況に応じて設置されるべきである。……各地は現地の状況に応じて村民委員会運営規則を制定し、さらにその運営経験を総括した上で国全体の村民委員会組織条例を制定する」と述べ、村民委員会制度の立法化を指示した。⁽⁶⁾

(2) 「村民委員会組織法(試行)」の成立過程

地域の多様性および経験不足を背景として、中国の体制改革はほとんど地方の試験的導入(試点)を経て推進

表3 中国の立法制度と立法過程

立法過程の手順	主な参加者とその役割
立法動議	中央指導者、全人代、國務院とその主管部門
法案の起草	全人代、特に主管部門の起草が多い。
協議と修正	主管部門は法案について地方、関係部門および関係者と協議を行い、繰り返して法案の内容を修正し、稿を重ねる。法案提出のタイミングを待つ間、状況や意見も変わり、法案の内容はまた修正される可能性がある。
部務会議の討議決定	部務会議は日本の省議決定に相当する。法案は下部機関で起草・討議・修正され、処から司、そして部務会議へと叩きあげられ、日本の稟議制に似ているところもある。部務会議の決定によって、法案は上程に向けて動き出すことを意味する。
國務院法制局の審査	日本の内閣法制局に相当する。國務院総理に協力して各行政機関から提出された法律草案と行政法規の草案を審査・修正する。
國務院の討議決定	國務院常務会議は日本の閣議決定に相当する。通常、國務院常務会議は原則として「村民委員会組織条例(草案)」に同意し、会議の討議状況に基づいて再修正を行った後に全人代常務委員会の審議に提出する。
全人代の審議・決定	全人代常務委員会は基本法律以外の立法権を有し、通常「二審制」で法案の審議・採決を行う。第一次審議では、全人代常務委員は方案の内容説明を受けて初歩的な審議を行う。その後、関係者は立法調査を行い、第二次審議で意見を述べ、修正を行う。第九期全人代常務委員会が発足してから、「三審制」へと変わった。

注：筆者作成。

されてきた。村民自治、村民委員会選挙関連の制度化も地方の実践から始まった。一九八三年一〇月から、天津、北京、浙江、内モンゴル、山西、黒竜江、寧夏は相次いで村民委員会条例を制定した。一方、民政部民政司は地方の村民委員会関連条例を参考に、一九八四年八月に「村民委員会組織条例(草案)」の初稿を完成し、その後、地方や関係部門との意見交換を行い、重ねて組織条例草案を修正した。一九八六年一〇月九日、國務院常務会議は「村民委員会組織条例(草案)」に原則的に同意すると同時に、民政部などの関係部門がさらなる修正

を行い、修正後に全人代常務委員会の審査に送付することを決定した。⁽⁸⁾ここでは、「民主化」「法制化」が主張される中で、政策決定は党中央、國務院の決定ではなく、立法化という形で行われ、全人代、特に全人代常務委員会は意思決定の直接参加者として浮上してきたことを指摘したい。

「村民委員会組織条例(草案)」に対する立法機関の審議はまず一九八七年一月の第六期全人代常務委員会第一次会議から始まった。一月二日、鄒恩同・民政部副部長は草案に対して説明を行い、全人代常務委員会は一日、二日の二日間で法案審議を行ったが、草案の内容について、主として以下の議論、反対意見が提出された。第一に、草案は村民委員会の一〇項目の職責を定めたが、その規定は自治組織としての性格と矛盾している。第二に、村民委員会と郷政府との関係に関して、草案は「領導」ではなく「指導」と規定しているが、その規定は上級機関の指示を農村で貫徹するに不利であり、農村政治の混乱をもたらす恐れがある。というのは、中国では、「領導」は命令・服従の関係を意味するが、「指導」の場合、上級機関の指示は必ずしも強制力を持たないからである。第三に、村幹部の質の改善に関する措置を盛り込むべきである。

法案の審議は、第六期全人代常務委員会第二〇次会议、全人代第五次會議、第六期全人代常務委員会第二三次會議と続いたが、「村民自治の環境は未熟で、村民委員会組織法は時期尚早である」「村民委員会は自治組織でなく、行政組織にすべきである」などの慎重論を述べ、法案の修正を求めた意見は絶えなかった。その背景には、全人代の関係者を含めて中国の人々は村民自治の理念に馴染まなかったこと、また、一般論として賛成しても、現状において実現不可能であると考えたことがある。他方、村民委員会直接選挙の規定に関して、反対論はほとんど出されなかった。直接選挙は一九八〇年からすでに県と県以下の人民代表選挙に導入された。人民代表型の選挙制度を踏襲していれば、村民委員会選挙は混乱する恐れが少なく考えたであろう。

中国では、政治指導者はその影響力が大きい。彭真・第六期全人代委員長は「村民委員会組織法(草案)」の

成立に向けて積極的に動き、幾つかの重要な場面で影響力を発揮した。全人代常務委員会第二〇次会議の聯組会議に対して、彭真は「旧中国は我々に民主主義の伝統を何も残してくれなかった。我々は民主主義の建設を強化するに当たって、各級人民代表大会は上から下まで社会主義民主を推進し、社会主義法制を強化することが重要課題の一つであるが、もう一つの重要課題は、下から上へと（の民主化）であり、村民委員会、居民委員会から住民自治を発展させることである。……村民委員会組織条例の実施と貫徹は八億人民が民主主義的訓練を受ける場になる」と述べ、村民自治を中国的民主化の重大な一側面として位置付けた。⁹⁾

全人代常務委員会第二〇次会議は「村民委員会組織条例（草案）」について採決を行わなかった。委員長会議は同法案を国家の基本法律に格上げ、全人代の審議に付すべきと提案したからである。一九八七年四月の第六期全人代第五次会議では、彭沖・全人代副委員長は「村民委員会組織条例（草案）」を「村民委員会組織法（草案）」に改称することを提案し、代表たちの賛同を得た。同法案の審議で、一部の全人代代表は慎重論を述べたが、彭真は三回にわたって各代表団の責任者、関係責任者を招いて会談し、村民自治の重要性を力説し、法案成立に関する協力を強く要請した。第六期全人代第五次会議は二六六一票賛成、二票反対、一一票棄権で「村民委員会組織法（草案）」を原則的に採択し、全人代常務委員会に対して「修正・審議後に頒布実施する」ことを決定した。この時期、政治改革の機運は高まってきた。一九八七年一〇月、中国共産党第三回党大会は政治改革を積極的に提唱し、「现阶段の社会主義民主政治の建設は実効性、基層と民衆の積極性に着眼し、実現可能なことから着手し、基本制度の改善に力を入れるべきである」「党・政府と大衆組織の関係においては、大衆団体と民衆の自治組織の役割を十分に發揮させ、大衆のことが大衆が自ら法律に従って処理することにすべきである」と主張した。これは明らかに「村民委員会組織法（草案）」の採択を支持したものである。「村民委員会組織法」の立法は政治状況に恵まれたとも言える。¹⁰⁾

一九八七年十一月の第六期全人代常務委員会第二三次会議は、「村民委員会組織法（草案）」を再審議した。彭真は聯組會議に対して、「一〇億の人民はいかに国家の主人公の役割を果たすか。重要なことの一つは、基層社會で民衆の自治を実施し、民衆のことは民衆が法律に従い、自分達の手で処理することであり、これは国家政治体制の重大な改革の一つである」と述べた。⁽¹⁾ 彭真は全人代常務委員に対して「説得」を行うと同時に、一部の意見を受け容れ、法案の内容を修正した。さらに、彭真は、村民自治は中長期的課題であり、実験を経て一步一步推進すると述べ、法律を実施するに当たって地方の裁量権を事実上認めた。全人代常務委員会第二三次會議は「試行」という条件を付けて「村民委員会組織法（試行）」を採択し、一九八八年六月一日から施行することを決定した。

二 民主的選挙の模索

「村民委員会組織法（試行）」は一九八八年六月一日に施行されたが、法律実施の責任と権限は完全に地方当局に委ねられた。しかも、選挙関連の法的規定は抽象的であるために、ほとんどの地方では人民代表大会型の選挙制度が踏襲され、村民委員会選挙は必ずしも盛り上がりがなかった。その中で、一部の「開明」的な地方指導者は農民の要望を受け入れ、「自由・公正」の選挙に向けて改革を模索し、「海選」、選挙キャンペーン、秘密投票などを実験的に導入した。一方、基層選挙の政策担当機関として、民政部は「村民自治」のモデル地域を作ると同時に、選挙改革の経験を纏めて全国各地に推奨し、選挙運営の行政指導や改革の世論作りに関して重要な役割を果たした。

(1) 村民委員会直接選挙の実態

鄧小平時代に入り、中国は法治国家の建設に力を入れ、徐々に成果を上げてきたが、それはあくまでも過去との比較である。法律は整備されつつあるが、十分に整備されなかったという「無法可依」、法律は採択されても、その内容がすべて実施される保障は必ずしもなかったという「有法不依」などの問題は依然として深刻であった。一九八二年憲法、「村民委員会組織法（試行）」は「村民自治」および村民委員会直接選挙の実施に法的根拠を与え、後ほど展開される村民委員会の民主的選挙および農村の政治変革に重大な契機を提供したが、しかし、村民委員会選挙に関する法律の規定は抽象的であり、直ちに実施し、なおかつ実現可能な制度を作ったと言うより、一つの政治理念・政治理想を示したに過ぎないと言うべきであろう。村民自治の政治理念および民主的選挙の実現は、長い年月をかけて困難な模索を重ねていく過程で、制度の整備が進み、次第に実りを挙げていくしかなかった。

言い換えれば、「村民委員会組織法（試行）」は「村民委员会主任、副主任と委員は村民の直接選挙によって選ばれる」と定め、直接選挙を訴えているが、しかし、法律が施行された後の長い間に、中央指導者、民政部などの主管部門は必ずしも村民委員会の直接選挙を自由競争の選挙と結び付けて考えていなかった。一九八八年二月二六日、民政部は「關於貫徹實施〈中華人民共和國村民委員会組織法（試行）〉的通知」を送付したが、村民委員会の選挙について全く触れなかった。一九八九年九月に送付された「全国基層政權建設工作座談會紀要」は村民委員会の直接選挙に触れたが、その重点を自由競争の選挙に必要な手続きと手順などの制度整備にとりより、「発揚民主」（民主主義的手法を取り入れること）に置いた。さらに、「村民自治は時期尚早」「村民委員会は行政組織とすべき」といった慎重論が根強く存在し、「一九八九年、民政部は活動の重点を調査研究と説得工作に置き、

表 4 村民委員会候補者の推薦と確定方法

type	特徴	適用地域
A	村民連名推薦或いは村民小組推薦の第一次候補者から、村選挙領導小組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、黒竜江、青海、天津、新疆、山西、四川、河南、吉林、寧夏、内モンゴル
B	村選挙領導小組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は候補者を推薦	黒竜江、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』、40 頁。

地方立法活動に関する指導が活動の日程に上がらなかった⁽¹²⁾という。

「村民委員会組織法（試行）」が施行された三年後の一九九一年六月、民政部基層政權建設司は『村民自治辦法探索⁽¹³⁾』を編集し、山東省の萊西県と招遠県を村民自治のモデル地域として紹介したが、その経験は主として村民代表会議制度と「村規約」の制定に関するものであった。また、一部の調査報告は村民委員会選挙の実施情況に触れたが、選挙の手續きと手順に関する記述が貧弱であった。執筆者達は選挙制度の整備というより、選挙の意義を説いていた。多くの幹部は村民委員会選挙が混乱をもたらすという消極論を持っていたからであろう。

村民自治の消極論に対する妥協として、中央当局は「村民委員会組織法（試行）」の実施に関する責任と権限を省、市、県ないし郷鎮当局に委ねたことはすでに述べられた通りである。大多数の省・自治区・直轄市は人民代表大会の選挙規定を手本にして「村民委員会組織法（試行）」の実施方法⁽¹⁴⁾や「村民委員会選挙の実施方法」を制定したが、村民委員会選挙の手續きと手順はほとんど県と県以下の人民代表の選挙規定を踏襲し、直接選挙が必ずしもイコール自由競争の選挙ではなかった。

特に、候補者選出方法の問題が大きかった。表 4 で示しているように、ほとんどの地方は党支部中心の推薦制を実施し、つまり村党支部は第一次候補者（初歩候補者）名簿を推薦し、村選挙管理委員会是有権者の意

思を集約して正式な候補者を決める。例えば、江蘇省の選挙規定は、「村民委员会主任、副主任と委員の候補者は村民小組、村営企業、有権者一〇以上の共同推薦、村共産党組織などによって推薦される」（第四条）、「村民委員會の正式な候補者名簿は、各村民小組が討議・相談を重ねて、村選挙領導小組が多数村民の意見に基づいて確定する」（第五條⁽¹⁴⁾）と定めた。また、浙江省委組織部、省民政庁は一九九五年二月に「關於認真做好村級組織換屆選挙工作的意見」を送付し、「村民の民主的推薦、十分な話し合いと協議のうえで、村党支部が候補者名簿を集団で討議・採択し、郷鎮党委の審査に提出する。郷鎮党委がそれに同意した後、村党支部は村民大会に推薦し、村民大会は法律に従って村民委員會を選出する⁽¹⁵⁾」と指示した。

選挙管理委員會の権限は強すぎるという問題も存在していた。ほとんどの地方では、村選挙管理委員會は村民委員會の選挙を組織し、選挙の実施方法と正式な候補者の確定に大きな裁量権を有する。一方、上級の選挙管理委員會は選挙の前に政策指導を行い、選挙期間中に選挙関連のトラブルを処理し、選挙後に不当選挙の是正策を指導する。ここで強調したいのは、自由競争の選挙は農民が既得権益者に対する挑戦でもあるということである。村と郷鎮の幹部達は既得権益を守るために、権力を用いて選挙の結果を左右しようとする。そこで、選挙管理委員會の権限は強く、村・郷鎮当局は村選挙管理委員會の選出に決定的な影響力を持つことは、選挙過程に対する権力介入の余地が大きかったことを意味する。村・郷鎮当局は必要と考えれば、選挙管理委員會を通して「官選候補」に有利な形で正式な候補者の選び方と投票方法を決める。また、村民は選挙の不正に対して異議を申し立てる際、郷鎮選挙管理委員會、郷鎮当局は地位を利用して、村当局を庇おうとすることができる。

人民代表型選挙制度は踏襲された結果、制度上、有権者は連名で候補者を推薦することができるが、実態としては、関係当局は権力を活用して、一般の有権者に対して「官選候補」への支持を要求したり、独自に候補者を擁立しようとする有権者に対して擁立活動の中止を「説得」したり、有権者推薦の候補、つまり「民選候補」に

対して「選挙に出る意思がない」ことを表明させたりする。さらに、必要に応じて、当局は自分の意思を恣意的に「多数有権者の意見」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。有権者推薦の候補は余程組織力を持たなければ、官選候補に勝てない。そのために、多くの有権者は制度の欠陥と権力の介入といった高い「壁」に政治的に無力を感じ、最初から「戦い」を諦め、選挙に関心を持たなくなった。

なお、選挙を面倒にも思い、全く実施しない地方もあった。皮肉にも、村民自治の発端地として知られている広西壮族自治区、経済改革と対外開放の先頭に立っている広東省および海南省、雲南省は村民委員会を村公所、管理区に改称し、長い間直接選挙を避けていた。

(2) 民主的選挙の模索

他方、全国的に見て少数ではあったが、開明的な地方指導者は民主的選挙を模索し始めた。例えば、一九八八年、福建省南平市炉下郷田頭村の選挙では、三〇数名村民は連名で「致選挙工作小組の公開信」を発表し、陳金滿、羅水財等の五人を村民委員会候補に推薦し、五人の候補者は施政方針を提出し、村民の討議と支持を求めた。村民達の「破天荒」な行動に対して、郷幹部は「超前民主」などを理由として強く反対した。しかし、南平市当局は調査研究を行った結果、村民達の自発的な行動は「村民委員会組織法」の宗旨と合致し、農村政治の民主化に有益であるとの認識を示し、田頭村を選挙改革の実験地域に選んだ。一二月七日の投票では、村民推薦の候補者は全員当選した。その後、南平市は通達の形で田頭村の選挙実施状況を紹介し、選挙改革の経験を普及しようとした。⁽¹⁶⁾

南平市の選挙改革は村民の要請を受け入れて行われたとするならば、黒竜江省青岡県の選挙改革は初めから当局の方針によって行われた。一九八八年、青岡県人民政府は「關於〈村民委員会組織法〉的实施方案」を作成し、

全県の範囲で競争選挙を試みた。選挙は以下の四つの段階に分けて行われた。まず第一段階は、自己推薦と有権者の連名推薦によって初歩候補者（以下は第一次候補者とする）を提出する。第二段階は、有権者は無記名投票の形で村民委员会主任の正式な候補者を確定する。第三段階は、村民委员会主任の正式な候補者は施政方針について演説を行い、有権者の質問に答える。第四段階は、有権者は無記名投票で村民委员会主任を選出する。その結果、自己推薦と有権者推薦の村民委员会主任候補者は九三三名に達した。また、当選された二二五名の村民委员会主任のうち、続投は一五九名、新人当選者は六六名であり、それぞれ全体の七一%と二九%を占めていた。⁽¹⁷⁾

人民代表型の候補者選定方法の限界は「海選」、予備選挙および「協議選挙」の導入によって突破される。ここで言う「海選」とは、村共産党支部、選挙委員会は事前に候補者を決めるのではなく、村民は共同推薦と自己推薦の形で候補者を推薦し、候補者が多い場合、酝酿（話し合い）ではなく、得票順で正式の候補者を決めるという候補者の選出方法である。この選挙方法は吉林省梨樹県北老壕村から始まったという。同村では、村当局の内部が対立し、村民委员会主任が経済不正の問題を抱えた。郷当局は村民の強い要望を受け入れ、一九八六年に「海選」を導入した。一九九一年、「海選」は一部の村に拡大した。吉林省民政庁は梨樹県の選挙経験を総括し、各地に推奨した。一九九三年、『人民日報』などの主要報道機関は梨樹県を考察し、新聞雑誌で「海選」を紹介した。関係当局と世論の評価を得て、梨樹県民政局は一九九四年十一月に「梨樹県村民委員会第三次换届选举工作实施方案」を送付し、「候補者の確定は『海選』方式を採用し、候補者選定の権利を完全に有権者に与える。上級部門と責任者は候補者を内定しない」「正式な候補者は投票の前に必ず選挙演説を行う」「村民委员会主任、副主任と委員はすべて差額選挙方式を導入する」と定め、「海選」の制度化を図った。特に、民政部や世論の高い評価もあり、「海選」は今や民主的選挙の代名詞となっている。⁽¹⁸⁾

「海選」のポイントは候補者の推薦権を完全に有権者に与えることとするならば、予備選挙と協議選挙のポイントとは党支部推薦、有権者の共同推薦、有権者個人の自己推薦を含む自由推薦を前提とし、民主主義的手続きで正式な候補者を確定することである。予備選挙の場合、第一次候補者をリストアップしたうえで、有権者全員は予備選挙を行い、得票順で正式な候補者を確定する。「協議選挙」の場合、村民代表が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。「海選」、予備選挙および協議選挙はそれぞれの長所と短所を持ち合わせている。しかし、人民代表型の選挙制度と比べれば、「海選」、予備選挙および協議選挙の導入によって、郷鎮と村当局は候補者の確定に対して操作や介入の余地が少なくなり、村民の意思が基本的に尊重されるようになった。

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」を批判する。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。一九九八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はすべて選挙演説を行った。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』の代表一名が予備選挙に投票し、正式な候補者を決める」と定めている¹⁹⁾。

中国は地域の多様性に富んでいる。一九九七年現在、七四万弱の村、五万五千弱の郷鎮、二千一三五の県がある。村民委員会選挙が実施される度に、必ずどこかの村、郷鎮ないし県は選挙制度改革の模索を行う。例えば、一九九五年から一九九六年にかけて、二四の省・自治区・直轄市は村民委員会の選挙を行ったが、民政部基層政權建設司農村処は、①湖南省の湘潭県と綏寧県、甘肅省の天水市は吉林省梨樹県に続いて、「海選」を導入し、第一次候補者の推薦を行ったこと、②一部の地域は予備選挙を導入し、候補者決定過程の透明度を高め、従来以

上に民意を尊重したこと、③投票する際に、秘密投票所を設けたこと、④正式な候補者は有権者を前に当選後の施政方針を演説し、有権者の質問に答えること、⑤不在者に郵便投票を初めて採用したことなどを選挙改革の新たな「進展」として総括している。⁽²⁰⁾

民政部は基層選挙の主管官庁である。一九九〇年代初期、知識および経験の不足で、民政部の幹部は民主的選挙の手続きと手順を今ほど重視しなかったが、立場としては終始直接選挙の実施と民意の尊重を提唱し、村民自治の骨格となつている「民主選挙、民主決策、民主管理、民主監督」の構想を提起した。一九九二年以後、民政部は次第に村民委員会選挙制度と選挙運営の改善に力を入れた。一九九三年、民政部幹部は『中国農村村民委員会换届选举制度』を纏め、各地の選挙制度と運営実態を分析した。特に、その第八章である「村委会换届选举中的競選」は、遼寧省鉄嶺市、黒竜江省青崗県、吉林省梨樹県、河南省項城県と新鄭県、福建省南平市の経験を取り上げたうえで、「競争選挙は村組織を強化し、村民の政治参加の意欲を高め、宗族勢力を抑制するに積極的な意義を有する」と評価した。⁽²¹⁾さらに、民政部は中国基層政權建設研究会の名義で村民自治関連の調査報告書、資料集を編集したり、国内外の学術会議を主催したり、国内外の専門家や報道関係者を選挙の現場に招いて見学させたりして、草の根の民主主義は中国で確実に進展していることを強くアピールした。

アメリカ国務省報告および中国農業専門誌の編集長は、自由競争の選挙を実施した村は一九九六年時点において国全体の四分の一から三分の一、十分の一以下とそれぞれ推測している。⁽²²⁾判断基準の設定や調査の時期によって、民主的選挙の普及率に関する見方は必ずしも同じではない。しかし、「村民委員会組織法（試行）」が改正された前に、大多数の地方は人民代表大会型の選挙方式を踏襲し、自由競争の選挙を実施した村は少数に過ぎなかったことは間違いなく事実である。他方、「海選」方式、協議選挙、予備投票、差額選挙、選挙演説および秘密投票などは先行地域の実験で成果を上げた。選挙運営経験の蓄積によって、民主的選挙を全国各地に広げる環境

は整えつつある。

三、法改正と民主的選挙の拡大

共産党は絶大な権力と権威を有している中国では、政治改革を全国的に推進し、更に深めて行くには、党中央の同意と支持が必要不可欠である。一九九七年の第一五回党大会は「民主選挙」を基層民主政治建設の重要な一環として強調し、村党支部の指導権の維持を前提に選挙改革の更なる推進を指示した。一九九八年一月、全人大常務委員会は選挙改革の経験を取り入れて「村民委員会組織法」を改正し、選挙運営の「制度化」が大きく前進し、村民委員会の民主的選挙は全国的に拡大しつつある。

(1) 党中央の積極的な姿勢

天安門事件直後、党中央は政治混乱や共産党指導力の低下を恐れて、政治改革に対していつそう慎重な姿勢で臨んでいた。村民委員会選挙に関しては、党中央は地方の選挙模索を容認してはいたが、それ以上に明確な支持の姿勢を見せなかった。少なくとも、一九九〇年代半ばに至るまで、党中央は村党支部の建て直しを農村政權建設の中心課題とし、各地方に対して党組織の指導力強化に力を入れるように指示していた。しかし、一九九〇年代半ば以後、党中央は主として以下の理由で、村民委員会の民主的選挙を積極的に主張するようになった。

まず第一に、有権者の投票で村幹部を選出することによって、幹部と大衆との関係を改善し、村幹部の素質を高め、農村社会の安定と発展を図ることができる。第二に、民主的選挙の推進が農民の歓迎、国内外の高い評価を受けており、政治改革に関する中国のイメージ改善に有利に働いた。第三に、村民委員会選挙の争点は社会主

義体制の是非というより、村の経済発展、利益配分の公平性および腐敗の是正といった有権者身近の問題に集中している。したがって、村民委員会の民主的選挙は反体制活動家に利用され、共産党の指導体制や農村政治の安定に悪い影響を与える可能性が極めて低い。第四に、村党支部は村民委員会に対して指導権を有している。この体制は維持される限り、農村政治の変革は共産党指導の手に負えず、統制不能の状況に陥る可能性が少ない。

党中央の明確かつ積極的な姿勢はまず一九九七年の第一五回党大会から見られた。江沢民は同大会に対して政治報告を行い、「基層民主を拡大し、人民大衆が民主的権利を直接行使し、法律に従って自らのことを管理し、自らの手で幸せな生活を創出することは社会主義民主の最大の実践である。都市と農村の基層政権機関および基層大衆の自治組織は民主的選挙制度の健全化を図り、政務と財務の公開を実施し、大衆に公共事務と公益事務の討議決定に参加させ、幹部に対して民主的監督を行わせるべきである」と述べ⁽²³⁾、「民主選挙、民主決策、民主管理、民主監督」を農村政治改革の基本方針として提起した。

第一五回党大会以後、党中央および中央指導者は村民自治の意義を繰り返し強調した。一九九八年三月の全人大会議期間中に、江沢民総書記は「人民代表大会制度は我が国の基本制度である。……人民大衆は基層で経済、文化と社会事務の管理に直接参加している。この代表制民主主義と直接民主が結合することは我が国の社会主義民主政治の重要な特徴であり、重要な創造である」と述べた。四月と九月、江沢民総書記は重慶市と安徽省の農村を視察し、「農村基層民主制度の建設は、社会主義民主が農村での最も広範なる実践であり、農村基層政権の強化、幹部と農民との関係改善、農村社会の発展を促進する重要な措置である」「農業生産請負制、郷鎮企業と村民自治は我が党の指導下で、我が国数億農民大衆の偉大な創造である」と述べ、村民自治の実践を高く評価した。⁽²⁴⁾

一九九八年四月一八日、中共中央辦公庁と國務院辦公庁は連名で「在農村普遍实行村務公開和民主管理制度」

という通知を各地方に送付し、「村党支部、村民委員会および選挙が必要とされる村組織の責任者に関して、関連法律および党内の内規に従って民主選挙を適時に行うべきである。県（市、区）委の許可を得ず選挙を延期する場合、郷鎮党委、村党支部と村民委員会の主な責任者の責任を追究すべきである。選挙の際に、候補者資格、選挙の手続きと手順、選挙方法と選挙結果を公開し、党内民主主義と人民民主を十分に発揚し、選挙民の意思を尊重する。誰でも支持すべき人と支持すべきでない人を指定してはならない。誰でも不当な方法で支持票の獲得をしてはならない。選挙買収の行為を断固として防ぎべきである。買収行為は発見される場合、厳罰に処する⁽²⁵⁾」と述べた。

一九九八年一〇月一四日、一五期三中全会は農村政策を討議し、「中共中央關於農業和農村工作若干重大問題的決議」を採択した。同決議は農村の政治改革に関して、「農村基層民主を拡大し村民自治を推進することは、中国共産党が数億の農民を率いて中国の特色を持つ社会主義民主政治を建設する偉大な創造である」。「政治上、中国共産党の指導を堅持し、農村社会主義民主政治の建設を強化し、基層民主をいっそう拡大し、農民の法的政治権利を保証する。村民自治を全面的に推進し、郷鎮人民代表大会制度を改善する⁽²⁶⁾」と述べた。

他方、党中央は村民自治、選挙改革を主張しながら、農村社会の安定を重視する立場から村民委員会に対する村党支部の指導権を再強調した。一九九八年九月、江泽民総書記は農村視察を行う際、「村民委員会は党支部指導下の自治組織である。村民自治は必ず党の指導に従い、秩序を保つことを前提とし、段階的に推進されるべきである。党の指導を堅持することこそ、農村の基層民主は順調に発展することができる⁽²⁷⁾」と述べた。後ほど述べように、改正後の「村民委員会組織法」は農村基層党組織の指導権を盛り込んだ。それは党中央の意図を反映したと思われる。

表5 「村民委員会組織法」 修改領導小組と辦公室の構成員

領導小組	辦公室
組長 閻明復・民政部副部長 副組長 白益華・民政部基層政權建設司長 構成員 王振耀・民政部基層政權建設司副司長 陳克会・民政部法制辦公室主任	主任 王振耀・民政部基層政權建設司副司長 副主任 湯晋蘇・民政部基層政權建設司農村処長 詹成府・民政部基層政權建設司辦公室副主任 寧立華・民政部基層政權建設司農村処副処長

出所：『中国農村村民委員会法律制度』、21頁。

(2) 「村民委員会組織法」の改正過程

「村民委員会組織法（試行）」の改正に向けた準備活動は一九九四年四月からすでに始まった。閻明復・民政部副部長は「修改領導小組」の組長に就任した。第一三回党大会で中央書記処書記兼中央統一戦線部長を務めていた同氏は一九八九年の民主化運動で趙紫陽総書記の方針を支持したために、天安門事件後に要職から解任されたが、一九九一年に民政部の副部長に返り咲いた。一方、「修改領導小組」と起草辦公室の構成員には民政部の中堅・若手幹部が務めていた。

「修改領導小組」とその辦公室は結成されてから、関係部門との意見交換を行い、幅広く専門家の意見を聴取し、「村民委員会組織法」の修正作業に取り組み、一九九四年八月に修正案の初稿、九月に第二稿、一二月下旬に第三稿を完成したが、村民委員会の選出方法などに関して、直接選挙、無記名投票と差額選挙を主張する意見と、直接選挙と間接選挙の併用を主張する意見が対立していた。一九九八年の修正と比較すると、この時期における法案修正の内容は相当保守的なものであった。一九九四年の時点で、選挙改革の経験は限られ、民主的選挙のムードが今日ほど盛り上がらなかったことを反映している。

一九九五年五月、民政部基層政權建設司は修訂草案を民政部法制辦公室的審査に提出した。五月一二日、閻明復・民政部副部長兼「修改領導小組」の組長は同修訂草案を部務會議に提出すると指示した。六月五日、民政部の部務會議は修訂草案を討議し、再修正後に國務院の審査に提出すると決定した。六月一八日、民政部基層政權建設司

表 6 「村民委員会組織法（修訂草案）」に対する全人代常務委員会の主な修正

	修訂草案	審議後の修正
有権者名簿の周知期間	規定なし	選挙日の 20 日前
村の選挙機関	規定なし	村民は村選挙委員会を選出
候補者の推薦と確定	村民による推薦	村民の投票によって候補者を確定
当選基準	有効投票の過半数	再選挙の時 3 分の 1 以上の相対多数
罷免案提出の条件	有権者の 10 分の 1 以上	5 分の 1 以上。10 分 1 の以上の場合、村民代表会議の討議が必要

出所：『「村民委員会組織法（修訂草案）」二審紀実』『民主与法制』1998 年第 19 号、16～17 頁。

の責任者と全人代内務司法委員会内務室の責任者は修訂草案の関連問題について意見を交換した。七月三〇日、民政部は修訂草案を国務院に提出した。ただし、その後、国務院法制局は修訂草案に関して一七の中央党政機関、二九の省・自治区・直轄市に意見を求めたりしていたが、法案の審議に向けて大きな動きは見られなかった。

一九九七年九月の第一五回党大会は「民主選挙」を高く評価する中で、法律改正の動きは再開した。一九九八年二月一三日、国務院法制局と民政部は専門家・学者会議を招集し、修訂草案を討議した。六月一日、国務院常務会議は「中華人民共和国村民委員会組織法（修訂草案）」を討議し、さらなる修正を行った後に全人代常務委員会の審議に提出することを決定した。「村民委員会組織法（修正草案）」に対する全人代常務委員会の審議は、一九九八年六月二四日の第九期全人代常務委員会第三次会議から始まり、八月の第四次会議の第二次審議と十一月の第五次会議の第三次審議と続いた。法案の集中審議と修正は第二次審議を中心に行われた。表六で示しているように、八月の第二次審議は「村民委員会組織法（修正草案）」の原案に対して幾つかの重要な修正を行った。⁽²⁸⁾これは何よりも、全人代常務委員会は政策決定に対して発言力を強化しつつあることを現している。一月、第九期全人代常務委員会第五次会議は「中華人民共和国村民委員会組織法（修訂草案）」を採択した。

「民主化」と「法制化」が強調される中で、政策決定過程の透明度は向上し、立法過程に関する国民の参加、特に専門家の関与が深まってきた。「村民委員会組織法（修正草案）」に対する第一次審議が始まった二日後の六月二四日、全人大常務委員会辦公庁は同草案を新聞に公表し、幅広く国民に意見を求めるとの通知を送付した。六月二九日、『人民日報』などの各主要紙は修正草案の全文を公表し、八月一日までを意見徵集期間と指定し、各級全人代に意見を提出するように呼びかけた。その結果、四五二通の意見書は全人大常務委員会法制工作委员会辦公室に送られた。民政部は五〇通以上の「組織意見書」（職場として出された意見書）、六〇人以上（そのうち、四〇名以上は農民）の訪問を受けた。意見書の内容は村民自治にかかわる諸問題に及んでいるが、選挙に関しては、選挙手続きの詳細、特に罷免手順の具体化を求める意見が多かった。⁽²⁹⁾

民政部の機関誌である『中国民政』は村民自治のモデル地域である山東省萊西市、河南省新野県、機関紙である『中国社会報』は河北省石家庄市で地方責任者、民政幹部、基層幹部および有権者を招いて座談会を開き、村民委員会選挙を含む村民自治の諸問題について議論を展開し、参会者の意見を掲載した。関係者の意見は法案の審議過程にいかなる影響を与えたかは不明であるが、法案の修正内容は関係者の意見と一致するところが多かった。例えば、村民委員会幹部の罷免要件に関して、一部の参加者は修正草案の原案は有権者の十分の一以上と書いたが、『中国民政』主催の山東座談会では、罷免案を安易に出させないために、五分の一以上に引き上げるべきと主張した。表六が示しているように、第二次審議はこの点に関しては、同じ修正を行った。⁽³⁰⁾

(3) 選挙制度の改善と民主的選挙の加速化

改正後の「村民委員会組織法」は改革の成果を吸収し、その条文は試行法の二一条から三〇条へと増えた。選挙関連の修正内容に限って見ると、「村民委員会組織法（試行）」の選挙関連条項は第九条だけであり、その内容

は村民委員会の直接選出を主張し、任期が三年とすると定めたにすぎないが、改正後の「村民委員会組織法」では、選挙関連の条項は一〇条から一六条までで併せて七条に増え、その内容は有権者と候補者の資格要件、選挙機関の結成と役割、候補者の推薦方法、有効当選の要件、秘密投票、選挙票の点検、選挙違反の処罰、罷免手続きと手順を含めている。

「村民委員会組織法」は民意の尊重を強調し、権力の介入を制限しようとした。例えば、第一四条は、「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推薦する」と定め、それまで地方の関連規定によく見られる「政党と団体の推薦権」の内容を削除し、有権者による候補者推薦を強調した。それまでに、郷鎮当局は自らの都合によって村民委員会幹部を任免したりしていたが、第一一条は、「いずれの組織と個人は村民委員会構成員の指定、派遣と解任をしてはならない」と定めた。

「村民委員会組織法」は公正、公平の選挙運営を実現するために、選挙の手続きを改善した。第一二条は投票権を保障するために、有権者の資格を明示する上で、「選挙権と被選挙権の名簿は選挙日の二十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。また、第一三条は「村選挙管理委員会の構成員は村民会議或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結成は民意を尊重すべきと強調した。第一四条は、差額選挙の実施を明記し、「投票は無記名で行われ、開票作業は公に行われ、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。

罷免制度に関して、「村民委員会組織法(試行)」は「村民会議は村民委員会の構成員を更迭と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、「村五分の一以上の有権者は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。罷免案は半数以上の有権者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。最近、有権者はこの罷免条項を援用し、村幹部を罷免する事件が続出している。

他方、「村民委員会組織法」の第三条は、「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、指導的な役割を発揮する。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。今までに、村党支部はずっと村民委員会に対して指導権を行使してきた。この意味で、第三条は現状を追認するに過ぎなかった。しかし、村民委員会の「民主選挙」を強調する中で、あえて法律で党支部指導権を明記することは、党中央は村民自治、村民委員会の民主的選挙による農村の混乱を回避し、農村政治に対する指導権を維持しておきたい姿勢を意味する。この点を裏付けるように、温家宝は一九九九年四月に貴州省を考察する際に、「全国の農村において村民自治を実施することは農村社会進歩の現れであるが、基層民主の拡大は党の指導下で段取りを踏んで秩序よく行われるべきである⁽³¹⁾」と強調した。さらに、一九九九年三月、中央組織部は「中国共産党農村基層組織工作条例⁽³²⁾」を頒布し、その第二条は党支部を村各組織の最高指導機関と位置付け、第九条は村党支部の六項目の職責を明記した。

各省の人民代表大会常務委員会は改正後の「村民委員会組織法」の主旨に合わせて、村民委員会組織法の実施細則（実施弁法）、村民委員会選挙の運営細則（選挙弁法）を改正または制定した。例えば、「山東省実施《中華人民共和国村民委員会組織法（試行）》辦法」（一九九二年採択）は候補者の選出に関して、「村選挙領導小組は候補者名簿を有権者に提出し、多数有権者の意見に基づき、法定の差額範囲内で正式な候補者を確定する」（二八条）と定めていたが、一九九八年の「山東省村民委員会選挙辦法」は、「有権者は村民委員会の候補者を直接推薦する。……有権者が推薦した村民委員会候補者について、どの組織どの個人も調整および変更をしてはならな

い」(二二条)、「村民委員会候補者は予備選挙によって選出される」(二二条)⁽³³⁾と定め、有権者の直接推薦、予備選挙を強調した。

「村民委員会組織法」が改正された前に、大多数の地域は人民代表大会型の選挙を踏襲し、民主的選挙を実験的に導入した村が少数であった。「村民委員会組織法」は改正された後に、各省は漸次村民委員会の改選期を迎えているが、どの地域でも、民主的選挙の実施は制度的に要求され、また実際において全国的に拡大しつつある。山東省では、法改正後初の村民委員会選挙は一九九八年二月から一九九九年六月にかけて行われた。その後、山東省社会科学院は二〇以上の村でアンケート調査を行い、具体的な選挙事項に関する有権者の受け止め方を調べた。その調査報告によると、八八・二%の回答者は前回と比べて今回の選挙に満足し、満足率が五〇%を超える項目は秘密投票(六四・〇四%)、開票作業の公開(六八・七八%)、選挙委員会の設置(六〇・一八%)、手続きと手順が明確であること(六〇・一七%)となっている。九〇・一四%の人は所在村の候補者が上級機関の指定ではなく、選挙によって確定されたと答えている。民主的選挙の導入に抵抗を試み、違法選挙を実施する村もあったが、有権者はそれに反発し、世論は当局の選挙違反を厳しく批判している。⁽³⁴⁾

おわりに

現段階では、村民委員会の選挙制度とその運営はいまだに多くの問題と課題を抱えている。⁽³⁵⁾ 民主的選挙を実現するために、関係者の努力が続けられている。ここで中間評価という意味で村民委員会選挙改革を振り返ると、その推進過程は、まず中央指導部が「村民自治」「民主選挙」の政治理念を提示し、次に地方当局や関係者が政治理念の「具体化」に向けて改革の模索を行い、最後に中央指導部が地方経験の制度化を図るといったサイクル

を繰り返してきたことがわかる。事件や危機に関する政策決定を「緊急対応型」とするならば、村民委員会選挙改革は「漸進主義」のアプローチを採り、その政策決定は「蓄積型」と称することができる。「緊急対応型」と比べれば、「蓄積型」の政策過程はそのプロセスが長いだけではなく、参加者が多く、実施過程が重要な意味を持つ。

党中央と全人代常務委員会は最高意思決定を下している。まず党中央は政治安定を前提に選挙改革を主張し、最高決定者として選挙改革の流れおよびプロセスに決定的な影響力を発揮してきたが、選挙改革の具体的な措置に関して細かな指示を出すより、改革の基本原則を定めるところに力を集中している。一方、「民主化」「法制化」が強調される中で、重大な政策決定は党中央、國務院の決定ではなく、立法化の形で行われるようになりつつある。全人代常務委員会は「村民委員会組織法」の立法過程で草案に対して様々な修正を行い、政策決定の直接参加者として浮上し、影響力を強めてきた。地方のレベルも同じである。各省の人民代表大会常務委員会は「村民委員会組織法」の実施細則、村民委員会選挙運営の細則を審議・採択している。

建国初期から文化大革命の発動に至るまで、民政部は基層選挙を担当した。しかし、当時、共産党指導が強調される中で、中央組織部は重要な役割を果たし、政府部門である民政部は政治の表舞台に活躍する余地が小さかった。村民自治が主張される一九八〇年代半ば以後、民政部は政策担当機関として、また中央と地方との繋がり役として基層政権建設に関して影響力を強めてきた。まず意思決定の過程では、民政部は調査研究を行い、政策、法律草案の起草を担当する。また、政策の実施過程において、民政部は地方に対して政策指導を行い、地方の改革経験を発掘し、地方の不当な政策と行動に是正策を求める。さらに、民政部は国内外の専門家やマスコミを巻き込んで改革の成果を積極的にアピールすることで、改革の世論作りに大きく貢献した。

政策実施段階では、地方当局は様々な決定を行い、選挙改革のゆくえに大きな影響を与えた。特に初期におい

て、法律と制度の整備は遅れて、選挙運営の経験は乏しい中で、「村民委員会組織法（試行）」の実施権は地域の多様性を理由に完全に各地方当局に委ねられ、地方は事実上決定権に近い実施権、具体的に村民委員会選挙を実施するかしないか、実施する場合にその実施方法や選挙実施細則を決める権限を有した。ここでは、省当局、県当局は第二次、第三次の意思決定者と言っても、決して過言ではない。ただし、選挙運営の経験が蓄積され、中央当局は立法化の形で選挙運営の制度化を進めたに連れて、地方の決定権或いは「裁量権」は大きく制限されることになった。法律の規定に違反する場合、有権者から訴えられ、上級機関、特に世論の追究を受ける可能性が大きくなった。

郷鎮・村当局および有権者は政策現場の実施者であり、村民委員会選挙の当事者でもある。従来、郷鎮当局は村党支部、村民委員会の幹部を任命し、村幹部は郷鎮当局の意思に従って行動する。村民は村幹部の行動に不満を持っていても、郷鎮当局は自分に忠誠する村幹部を庇う。要するに、郷鎮・村当局は一種の「癒着」関係にあった。民主的選挙の導入によって、有権者は村民委員会の幹部を選出し、郷鎮・村幹部の癒着関係或いは既得権益に挑戦するようになった。それに対して、郷鎮・村当局は権力を用い、強引に選挙の結果を決めたり、場合によって選挙違反を行ったりする。郷鎮当局の抵抗は民主的選挙の最大の障害となっている。

改革期に入り、農業生産請負制の導入、郷鎮企業の発展および経済自由化の進展によって、農民の生活は著しく向上した。一方、農民の税金や上納金の負担が重くなり、農村幹部の腐敗が深刻化している。今までに、農民は「上訪」や集団騒ぎの形で農村政治の不平に反抗したが、その効果が少なかった。そこで、民主的選挙の導入は農民に自らの利益を守り、幹部の不正と戦う有力な政治手段を提供した。近年、多くの有権者は独自の候補を立てて「官選候補」を落選させたり、郷鎮・村当局の選挙違反を訴えたりする事例が増えてきた。ただし、農村政治の変化に反応が鈍く、選挙権の意味を十分に認識していない農民もいまだに多い。政治権利は戦って勝ち取

るものである。今後、民主的選挙がどこまで実現できるかは農民の政治意識と政治能力の改善と密接な関わりを持つ。

最後に、村民委員會の選挙改革を推進する過程で、政治透明度は高くなり、国民、特に専門家に政治参加の道が次第に開かれつつあることを指摘したい。特に、政策決定は立法化の形で行われることによって、法案に関する議論・審議の動向はマスコミによって適時且つ詳細に報道されるようになり、多くの関係者、専門家は政策の議論に直接参加している。さらに、マスコミおよび関係者は改革の推進を積極的に主張し、当局の選挙違反を厳しく監督・追究するようになった。

(1) 人民代表型の選挙制度に関する最大の問題は候補者の確定過程である。まず第一に、候補者は立候補制ではなく、推薦制である。第二に、選挙管理委員会は有権者の「話し合い」を組織し、「多数の有権者の意思」を集約して正式な候補者を決めるとされているが、選挙管理委員会は関係部門の幹部から構成され、地方当局の強い支配下にある。

(2) 合寨大隊の「村民自治」の動きについて、「合寨大隊村委会調査」(吳貴民『基層政權和自治探索』中国社会科学出版社、一九九一年、一二七―一三一頁)、「村民自治從這里發端」(『瞭望週刊』一九九一年一月一日)などを参照。全国的に見てごく少数ではあったが、こうした村民自治の動きはその他の地域にも見られる。

(3) 一般論として、中国の政治指導者は現状に危機感を持ち、改革の必要性を主張し、改革の努力を払う。一方、政治の制約、状況認識および権力闘争の動きによって、政治指導者は党の指導権を強く主張する。ただし、指導者によって、全体の改革或いは個別の改革に関する温度差がある。

(4) 劉文耀「偉大的創造・聯產承包与撤社建鄉——一九七七—一九八四年四川農村改革的回顧与思考」『四川党史』一九九八年第六号、三九―四五頁。『中国現代史』一九九九年第二号転載。

(5) 「關於広漢県改革人民公社管理体制的情况調查(一九八一年一月)」白益華『中国基層政權的改革与探索』上卷、

中国社会科学出版社、一九九五年。

- (6) 「中共中央國務院關於實行行政社分開建立鄉政府的通知」(一九八三年一月二日)
- (7) 民政部は民政部の中で基層選挙、基層政權建設を担当する部署であり、一九八八年の機構改革で基層政權建設司、さらに一九九八年の機構改革で基層政權与社区建設司に改称した。
- (8) 「村民委员会組織法(試行)」の立法過程に関して、「第四講《村民委员会組織法》的形成及其基本原则」(民政部基層政權建設司農村処編『村民自治示範講習班試用教材』一九九一年一月、八六〜一〇九頁)、「法的神聖」(前掲『中国基層政權的改革与探索』上巻、二八二〜三〇九頁)などを参照。
- (9) 吳貴民「为了八億人民当家作主」『中国民政』一九九七年第六号、一六〜一七頁。なお、聯組會議は全人代常務委員会全体會議のことであるが、法案の討議に終始し、採決・決定を行わない点において通常の全体會議と区別されている。
- (10) 『十三大以来重要文献選編』上巻、人民出版社、一九九一年、三九と四四頁。
- (11) 彭真『論新中国的政法工作』、中央文献出版社、一九九二年、四二七頁。
- (12) 中国基層政權建設研究会・中国農村村民自治制度研究課題組『中国農村村民委员会法律制度』、中国社会科学出版社、一九九五年、七八〜九九頁。
- (13) 民政部基層政權建設司は『村民自治辦法探索』、一九九一年六月。
- (14) 民政部基層政權建設司農村処編『村委会有関法規及資料匯編』、九八頁。
- (15) 民政部基層政權建設司農村処編『一九九五〜一九九六年度全国村民委员会換屆選挙資料匯編』、一九九六年一月、三六頁。
- (16) 中国基層政權建設研究会・中国農村村民自治制度研究課題組『中国農村村民委员会換屆選挙制度』、中国社会科学出版社、一九九三年、七九頁。
- (17) 前掲、八二頁。
- (18) 梨樹県の「海選」に関して、民政部基層政權建設司農村処編『中華人民共和国村民委员会有關法規、文件及規章制度匯編』(一九九五年五月、九五〜一〇七頁)、「試論“海選”模式」(一九九八年度農村基層民主政治建設資料匯編)

編』四二二〜四二五頁）を参照。ただし、「海選」は時期と地方によって違う。梨樹県の「海選」は最初、有権者が候補者を直接推薦した後に予備選挙を行って得票順で候補者を決めるが、浙江省紹興県の「海選」は推薦者の人数順で正式な候補者を決める。

- (19) 民政部基層政權建設司農村処『一九九七年度農村基層民主政治建設資料匯編』、一九九八年三月、二五頁。
- (20) 前掲『一九九五〜一九九六年度全国村民委员会换届选举資料編』、一三〜一四頁。
- (21) 前掲『中国農村村民委员会换届选举制度』七八〜八五頁。
- (22) 李連江・欧博文 (Kevin J. O'Brien) 『村民自治：構想与实践』陳明通・鄭永年主編『兩岸基層選挙与政治社会変遷』、月旦出版社、一九九八年、三三七頁。
- (23) 『人民日报』一九九七年九月二二日。
- (24) 『人民日报』一九九八年四月一九日、一〇月五日。
- (25) 『在農村普遍实行村务公开和民主管理制度』『人民日报』一九九八年六月一日。
- (26) 『人民日报』一九九八年一〇月一九日。
- (27) 『総書記与農民群衆共話農村基層民主建設』『瞭望週刊』、一九九八年第四六号、四〜五頁。
- (28) 『村民委员会組織法（修正草案）』の起草、審議と修正過程に関して、『村民委员会組織法（修訂草案）二審紀実』、『民主与法制』一九九八年第一九号、一六〜一七頁、『中国農村村民委员会法律制度』（二一〜二四頁）、郷鎮論壇雜誌社・民政部基層政權和社区建設司農村処編『一九九八年度農村基層民主政治建設資料匯編』（一九九九年四月、三六〜三九頁）などを参照。
- (29) 『中国公民対《村民委员会組織法》修訂草案提出大量修改建議』（新華社一九九八年八月三日）と『九億農民的神聖權利』（『人民日报』一九九八年九月二九日）を参照。
- (30) 『中国民政』と『中国社会報』座談会の内容について、「関於《村民委员会組織法（修正草案）》的修改意見―本刊《村民委员会組織法（修正草案）》座談会觀點実録―」（『中国民政』一九九八年第八号、六〜一頁）と『農民登台論大法、沃野綻開民主花』（『中国社会報』一九九八年六月二五日）を参照。
- (31) 『全面推進農村基層組織建設』『人民日报』一九九九年四月一日。

(32) 「中国共産党農村基層組織工作条例」『人民日報』一九九九年三月三〇日。

(33) 「山東省村民委員会選挙辦法」前掲『一九九八年度農村基層民主政治建設資料匯編』四三〜五三頁。「山東省実施《中華人民共和國村民委員会組織法(試行)》辦法」前掲『中華人民共和國村民委员会有關法規及資料匯編』七九〜八二頁。なお、一九九八年一月現在、山東省のほかに、広東省と甘肅省の人民代表大會常務委員會は「村民委员会選挙辦法」を採択した。

(34) 例えば、海南省海市の選挙規定は事実上村民委员会主任の差額選挙を否定した。同市大路鎮雲満村の有権者は当局と対立し、上級機関、マスコミは市当局の姿勢を批判した。「『民主』的代価」『民主与法制』一九九九年第一四号、一三〜一五頁。

(35) 農村選挙改革の問題と課題について、拙著『変貌する中国政治』(東京大学出版会、二〇〇一年)、一八二〜一八五頁を参照。

〔後記〕 本稿は日本貿易振興会アジア経済研究所の研究プロジェクト「中国の政策決定過程」(中居良文主査)の研究成果である。

付録 村民委員会選挙改革年表

一九七八末より 農業生産請負制が中国の農村次第に導入され、人民公社は解体へと向かう

一九八〇年 広西壮族自治区羅城県・宜山県は農民が村民委員会を設置。彭真は関心を示し、調査を指示

一九八一年 四月 憲法修正案は村民委員会関連の規定を憲法修正案に盛り込む

一九八二年一月 八二年憲法は成立し、その一一一条が村民委員会を自治組織と規定し、村民委员会の直接選挙を主張

一九八三年 六月 彭真は全人代で「民衆の自治組織の経験を総括し、村民委员会の役割を十分に發揮すべきと発言

九月 中共中央・國務院は「關於実行政社分開建立鄉政府的通知」を送付し、村民委员会の立法化を提

起

- 一〇月 「天津市村民委員会工作簡則（試行草案）」を頒布。その後、北京、浙江、内モンゴル、山西、黒竜江、寧夏は村民委員会条例を頒布。
- 一九八四年 八月 民政部は地方の条例を参考に「村民委員会組織条例」初稿を起草
- 一二月 チベットを除き、全国の各省・自治区・直轄市は郷政府、村民委員会を設置し、政社分開の改革が終了。
- 一九八五年 二月 民政部は「村民委員会組織条例」第二稿を提出し、地方の意見を徴取
- 七月 民政部は「村民委員会組織条例」第三稿を提出し、地方、全人大および研究機関の意見を徴取
- 一月 民政部部務会議は「村民委員会組織条例」第五稿を討議、全人大法律工作委員会、中央農村政策研究室、國務院法制局の意見を求めると決定
- 一九八六年 一月 民政部部務会議は「村民委員会組織条例」第六稿を討議、民政部党組の名義で中央政法委員会に提出。
- 四月 政法系統党内聯席辦公会是「修正後に國務院の審査に付す」と決定。國務院法制局は民政部との意見交換を行い、修正後の第八稿を國務院常務會議に提出
- 九月 九日の國務院常務會議は「村民委員会組織条例」第八稿を討議、修正意見を提出
- 一九八七年 一月 九月二六日に中共中央・國務院は「關於加強農村基層政權建設工作的通知」を送付
- 一〇月 國務院は「村民委員会組織条例」第九稿を全人大常務委員会に提出
- 三月 第六期全人大常務委員會第一九次會議は「村民委員会組織条例（草案）」を初審議。
- 三月 第六期全人大常務委員會第二〇次會議は「村民委員会組織条例（草案）」を再審議し、国家の重要法律として全人大の審議に付すと決定
- 三月〜四月 第六期全人大第五次會議は「中華人民共和國村民委員会組織法（草案）」を審議・採択し、全人大常務委員会に「修正・審議後に頒布実施」を指示
- 一〇月 第一三次党大会は政治改革を積極的に提唱
- 一月 第六期全人大常務委員會第二三次會議は「村民委員会組織法（試行）」を採択

一九八八年 二月 民政部「關於貫徹執行〈中華人民共和國村民委員會組織法（試行）〉的通知」を送付

六月 「中華人民共和國村民委員會組織法」は正式に施行される

一九八九年春 民政部基層政權建設司は「加強村級組織建設勢在必行」を題名に調査報告を纏めた。

民政部は遼寧省丹東市で全国基層政權建設工作座談会を招集し、「全国基層政權建設工作座談会會議紀要」を纏めた。

年末 連伊民政部副部長は全国民政庁（局）長座談会で、「試行法」実施の鍵は村民委員會選挙であると指摘。

一九九〇年 三月 民政部調査組は山東省萊西市の村民自治の実施情況を調査し、萊西市の村民自治の十項目措置を評価

中央政策研究室、中央組織部、民政部などは萊西市で全国村級組織建設工作座談会を開催。一月一三日、中共中央は「關於批伝〈全国村級組織建設工作座談会紀要〉的通知を送付し、「民意を尊重し、村民達が十分に討議したうえで、法律に従って村民委員會を選出すべき」と指示

民政部は「關於在全国農村開展村民自治示範活動的通知」を送付し、山東省萊西県を全国村民示範県と指定し、「村民委員會の幹部は民主的選挙によって選出される」ことを村民自治示範村の基準の一つとしている

一九九一年春 李学拳民政部基層政權建設司長は山東省農村を考察し、民主的選挙、民主的意識決定、民主的管

秋

理を村民自治の三つの柱と指摘
民政部基層政權建設司農村処は『村民自治示範講習班試用教材』『村民自治辦法探索』を編纂し、

山東省萊西市で第一期全国村民自治示範講習班を開催
民政部は全国村民自治示範工作座談会を招集し、「全国農村村民自治示範活動指導綱要（討論稿）」を討議

一九九二年 八月 中央政策研究室、中央組織部、民政部などは山東省章丘市で全国依法治村民主管理經驗交流會議を招集し、村民自治の法制化を強調

- | | |
|----------|--|
| 九月 | 民政部辦公庁は「關於『二五』普法期間進一步宣傳貫徹〈村委会組織法〉和〈居委會組織法〉的意見」を送付し、各地方に対して村民自治関連の地方の立法化過程の加速を要求 |
| 一九九三年 八月 | 民政部は中国農村村民委員会選挙制度國際シンポジウムを開催し、『中国農村村民委員会選挙制度』を研究報告書として出版。以後、毎年一冊の調査報告・資料・論文集を編集出版 |
| 一九九四年 二月 | 民政部は「關於全国農村村民自治示範活動指導綱要（試行）」を制定。 |
| 四月 | 「村民委員会組織法（試行）」改正領導小組は発足 |
| 八月 | 國際學術研討会を開催し、『中国農村村民代表會議制度』を出版 |
| 一〇月 | 中央の關係機関は中央農村基層組織建設工作會議を招集し、「關於加強農村基層組織建設的通知」を採択。同通知は村民選挙制度、村民議事制度、村務公開制度、村規民約制度の建設を強調し、村民自治に関する民政部の方針を了承 |
| 一九九五年 二月 | 民政部は「關於全国農村村民自治示範單位命名管理工作的通知」を送付 |
| 六月 | 民政部は「關於進一步加強村民委員会建設工作的通知」を送付 |
| 七月 | 民政部部務會議は「村民委員会組織法（修正草案）」を原則として了承し、修正後に國務院の審査に送ると決定 |
| 一九九六年 二月 | 民政部は中国農村村民自治法律制度國際學術會議を招集し、研究報告書『中国農村村民委员会的法律制度』を討議 |
| 八月 | 民政部は「關於做好村民委員会換屆選舉工作的通知」を送付 |
| 一九九七年 九月 | 全国村民委員会換屆選舉經驗交流会是河北省で開かれる |
| 一九九八年 六月 | 第一五次党大会は初めて「四つの民主」の内容を政治報告に盛り込んだ。 |
| 八月 | 第九期全人代常務委員会第三次會議は「村民委員会組織法（修訂草案）」を初審議 |
| 一〇月 | 第九期全人代常務委員会第四次會議は「村民委員会組織法（修訂草案）」を再審議 |
- 一五期三中前会は「農村基層民主を拡大し村民自治を推進することは、中国共産党が数億の農民を率いて中国の特色を持つ社会主義民主政治を建設する偉大な創造である」と述べた。

一二月 第九期全人大常務委員會第五次會議は「村民委員會組織法（修訂草案）」を再々審議し、採択した。

出所…白益華『中国基層政權的改革探索』上卷、中国社会出版社、一九九五年、二八二～三〇九頁。『中国農村村民委員會的法律制度』、七六～八九頁。郷鎮論壇雜誌社・民政部基層政權和社区建設司農村処編『一九九八年度農村基層民主政治建設資料匯編』一九九九年四月、三六～三九頁。