

# 村民委員会組織法体制下における「領導核心」の境位

## —農村基層兩委關係の調整にみる党政分離の行方—

真水 康樹

はじめに

農村基層における権力関係とは要するに2つの権力関係に他ならない。つまり、郷鎮政府・村民委員会（＝郷鎮・村）関係と村民委員会・党支部委員会（＝兩委）関係である。前者の郷鎮・村関係が「指導関係」であるのに対し、後者の兩委関係は「領導関係」とされる。行論に先立って、まずはこの点を整理しておこう。

村民委員会は、基層の大衆自治組織であり、郷・鎮政權と村民委員会との関係は指導関係であり、領導関係ではないとされる。つまり、村民委員会は国家の政權組織ではなく、当然政府ではない。また政府の派出機構でもない。その職員は国家公務員ではありえないし、その収入は国家の与える給与ではない。給与と呼ばれるときもないではないが、それは習慣的な言い方に過ぎず、制度上はあくまで村の留保からの補助である<sup>1)</sup>。原則的關係からすれば、大衆自治組織である村民委員会は、郷鎮の手足ではないのである。

もっとも実際には村民委員会が郷鎮政府の下屬機構のように機能しているケースはまれではなく、郷鎮政府が村民委員会に各種の行政業務を命じることも少なくない。また、郷鎮政府が何年も村民に村民委員会選挙を行わせない場合もある。そして、村民委員会構成員を民主選挙で選ばせるのではなく、郷鎮政府が任命し派遣しているケースもあった。或いは選挙が行われる場合でも、郷鎮政府が選挙管理委員会に影響力を行使して、事実上は自分たちの望む人物を当選させている事例もあった。また、選挙の結果自分たちの意中の候補ではない人物が当選した場合には、郷鎮政府が当選を一方的に無効にさせたり、さまざまな方途でその業務を妨害することもあるし、ことによると任期を待たずに更迭したり、異動させてしまうこともあった<sup>2)</sup>。また、村民委員会だけではなく、村民会議も軽視し、その決定を尊重せず郷鎮政府の命令によって村の重要問題を決定してしまうこともある。さらには村民自治の法律を無視し、村民からむやみに資金をつのり、費用を徴収する。実際にこんなことがまかり通っていた<sup>3)</sup>。

郷鎮・村関係について、村民委員会は大衆自治組織であって、政府でも政府の派出機構でもないしたがって、村民委員会は郷鎮政府の手足にはならない、というのが公式の理解である。これは自治を尊重する議論に聞こえるが即断は禁物である。もし村民委員会が政權機構であるか派出機構であれば、手足としてはいっそう使いやすくだらう。しかし、それと同時に政府は

いっそう多くの村レベルの諸問題を直接引き受けねばならないことになる。つまり、村民委員会を政府機関と認め行政の手足にすることは負担の重い選択なのである。つまるところ、現状でも十分に政府の手足として利用できるのだから、大衆自治組織という距離を置いた認定の方が政府には都合が良いとも言える。郷鎮政府と村民委員会との指導関係という定義の意図するところは、余計な負担を避けながら、村レベルの協力をできるだけ効率よく確保するための擬制であるとの認識に本稿は立つ。

村民委員会と党支部との関係についてみると、特に村民委员会主任と党支部書記（しばしば「党支部」と呼ばれる）との関係について、村レベルでは党支部書記が「一把手」（第一人者）であり村民委员会主任は「二把手」に過ぎないという言い方がされる。しかし、この習慣的な言い方には法律上の根拠はない。例えば、後に見るとおり、2001年12月に発布された「武安市農村『一制三化』規範管理弁法」は、その第4条で「党支部書記は農村基層組織建設の具体的責任者であり、当該村の『一把手』である」としているが、この規定の合法性には疑問が持たれる<sup>(4)</sup>。当面、関係規定のなかで、矛盾のない理解をするとすれば、領導核心としての作用を発揮するという角度から見た場合には書記が一把手であり、村民自治の角度から見た場合には村民委员会主任が一把手だと理解するのが妥当な解釈であろう。もとより、後にも触れるとおり、こう整理したとしても「領導核心」の意味の曖昧さはついてまわる。問題の根本にあるのは「領導核心」の理解なのである<sup>(5)</sup>。

党支部書記が第一人者であるという見方が流通している理由の第1は、長きにわたって郷鎮の党委員会が選抜してきた村のリーダーが党支部書記であったことにある。それは村で最も能力があり、威信があり、徳才兼備で、大衆からも信頼される人物であった。郷鎮もこうした人物を尊重し、信頼してきたのである。またそれゆえ業務の経験も十分に積んできていた。まさに伝統的な観念の中では、党支部書記こそが第一人者にふさわしい人物であった。これに比して、村民委员会主任は新設のポストであり、その職位に就いた人物が当初は書記に較べて見劣りすることは否めなかった。第2に、分業のあり方からすると、村民委员会主任は往々にして党支部副書記の兼任だった。したがって、村民委员会主任は党支部書記に対して実際に二把手だったのである。第3に郷鎮、翻って党支部書記が村民委员会主任を決めていた。村民委員会組織法以前には、村民委员会主任は基本的には書記によって決められていたのである<sup>(6)</sup>。

しかし、村民委員会組織法の下で両者は遜色のない、同等に近い地位を持っている。そこにせめぎ合いも生じることになる。その原因を張樂生は、次のように整理している。第1に党支部が新しい情勢下での業務に慣れていないことがある。したがって、(1)書記には主任に任せる民主的意識が欠けており、(2)村民委員会を忘れて全て自分で責任を持つととし、(3)印章や署名権をもつことで領導核心としての専制的權威を保とうとする。第2に村民委員会構成員に必要な業務経験が欠けている。第3に村務を分業する制度が欠けており、運用経験もまだ十分にルール化されていない。第4に郷鎮の指導が十分ではない。これは郷鎮の勉強不足という面もあるが、同時に郷鎮が自らの利益から違法に村民委員会を軽視していることにもよる<sup>(7)</sup>。

的確な整理であろう。もっともこの認識には、制度化とルール化の進展によって問題がやがては解決され、安定化していくという展望が含まれているように見える。しかし、現実果たしてそのように規範的だろうか。

両委関係をめぐる論点を整理すると次のように言えよう。党支部書記は一面的に領導核心としての作用を強調し——往々にして郷鎮の支持と承認のもとに——「一元的」領導をしようとする傾向がある。他方、村民委员会主任は、民意を受けて当選したという正当性と心理的優越から村の業務の主導権を強引に握ろうとする傾向がある。主任の行動は書記にとってはときに挑戦的であるが、同時にそれが民意を受けた当然の志向である場合も少なくない。そこに摩擦が生じ、対立が生まれる。これを権限関係から整理すれば、村務の政策決定権と管理権は主任にある。村の法人代表も主任である。そして、領導権は確かに書記の手中にあるのである<sup>(4)</sup>。問題の核心をなすのは、この領導権の意味の不明確さである。党支部書記は往々にして、領導権を管理権と理解し、場合によっては、決定権とさえ理解している<sup>(5)</sup>。

以下では、第1に、考察の背景となる村民委員会組織法体制を制度面から検討し、第2に、両委対立とその郷鎮との結びつきの実情を紹介し、第3として、対立を調整する最新の試みを紹介しその意義について検討することとする。

## 1 村民委員会組織法体制

### (1) 村民自治の発展における村民委員会

村民自治の発展は改革開放の流れとほぼ並行して進行してきた。その過程を例えば金太軍は、以下の4段階に整理している。なお、金太軍は第4段階の終期を明示していないが、筆者は、「村民委員会組織法」が公布施行された1998年11月以降を第5段階とし、第4段階をとりあえず98年までと規定しておくこととする。

- (1) 第1段階、村民自治組織の萌芽期（1980－82年）
- (2) 第2段階、村民委員会設立時期（1982－87年）
- (3) 第3段階、村民自治法律制度基本枠組み形成期（1987－90年）
- (4) 第4段階、村民自治が規範化と法制化に向かい始めた次期（1990－98年）<sup>(6)</sup>
- (5) 第5段階、村民委員会組織法施行以後（1998年－）

第1段階では、村民委員会が形成される。それが必要とされた理由は、生産請負制の普及である。全国で村民委員会が最初に成立した広西壮族自治区宜州市屏南郷合寨村を例にとると、生産請負制の導入以降、旧来の生産大隊は実質的に機能しなくなり、大隊長も名前だけの存在になった。その一方で、村内では農耕用の牛が盗まれる事件が発生し治安が悪化、公共の水路や橋梁の修理が必要となった。これらの公共の実務を処理するために、農民を組織して村民委員会ができあがったという<sup>(7)</sup>。

第2段階は、82年憲法とともに始まる。1982年12月に採択された憲法はその第111条で、

村民委員会を「都市および農村で住民の居住区をもとにして設けられる居民委員会または村民委員会は、基層の大衆自治組織である」と規定したのである。また、憲法は人民公社の解体と郷鎮人民代表大会・郷鎮政府の設立を想定していた。83年10月「政社分離を實行して郷政府を打ち立てることに関する通知」を中共中央が発出し、政社合一の農村管理体制を改革して、各地の状況に応じて村民委員会を設置することを要請した。そして、村民委員会を設置する場合には、「村民委員会工作簡則」を制定することを求める。84年に天津市がいち早く「村民委員会工作簡則」を制定したのを皮切りに、北京、内蒙古、新疆、チベットなどの地域で工作簡則が制定された。85年までには人民公社の解体が基本的終わり、村民委員会の設立工作はほぼ完了し、全国に948,628の村民委員会が成立した。86年9月になると中共中央と國務院はさらに「農村基層政權工作を強化することに関する通知」を発出し、農村基層政權建設の強化を強調した<sup>(12)</sup>。

第3段階は、「村民委員会組織法（試行）」の採択によって始まる。1987年までには、全国の大多数の省の農村地区には普遍的に村民委員会が成立した。それに先立つ20年間は人民公社が存在した。そのために、人々は生産大隊を基礎組織とすることに慣れていて、したがって、初期の村民委員会は概ね生産大隊を基礎として作られ、村民小組は生産（小）隊をもとにして作られた。84年前半には各地の村民委員会工作簡則の基礎のもとに、民政部に対して「村民委員会組織条例」初稿の制定が授權された、その後関係する諸機関で検討が行われ、3年後の87年1月の第6期全人代常務委員会第19回会議で議事日程に入り、同年3月の第6期全人代第5回会議で「村民委員会組織法」として提案された<sup>(13)</sup>。

上下の統属関係から考えるなら、基本的な論点は次の1点に集約される。すなわち、村民委員会は基層の「行政組織」なのか、「大衆自治組織」なのかという点である。言うまでもなく、村民委員会が事実上多くの行政機能を受け持っていることは明らかである。そこで、自治組織という憲法の規定を改正してでも、行政組織としての、ひいては政權機構としての役割をはっきりさせるべきだという強硬論が一方に存在した。しかし、他方、村民委員会は自治組織であるという憲法の規定を前提とする立場があった。その主張は次のようなものである。村民委員会は憲法上、政權機構ではありえない。したがって、財政的に政權に依存してはならないし、同時に、その職員も国家公務員ではない。それは「小政府、大社会」という方針にもかかなうものである。

この問題を、村民委員会の郷鎮政府との関係の角度から考えれば、両者の関係が「指導関係」にとどまるのか、それとも「領導関係」であるのかという論点となる。村民委員会が大衆自治組織であるとすれば、郷鎮政府の役割は「指導」にとどまる。これに対して、「領導」関係を認めるとすれば、それは村民委員会を行政機関として認めることに他ならない。もとより、両者の関係は指導であり、村民委員会は大衆自治組織であるとする中央の認識はクリアである。しかし、郷鎮政府が任務を全うするに際して、村民委員会はその任務の完遂に協力するべきであると考え人々は、組織法の規定する「指導関係」では不十分だと懸念する。この規定では

郷鎮政府の村民委員会に対する統制力が十分に確保されず、郷鎮政府の任務の完遂を保証できない。両者の関係は領導關係として再規定されるべきだというのである<sup>(44)</sup>。

1987年11月24日、「村民委員会組織法（試行）」は第6期全国人民代表大會常務委員會第23回會議において、賛成113、反対1、棄権6で採択される。この村民委員会組織法・試行法は村民委員会の性質、地位、職責、選出方法、組織機構、業務方式、また、村民會議の権力と組織形態などについて、かなり具体的に、かつ全面的に規定しており、大衆自治組織としての村民委員会組織の成立を明示するものであった。さらに決定的なことは、82年憲法では「村民の選挙により選出される」とだけされており、直接選挙か間接選挙か明示されていなかった村民委員会構成員の選挙を、「村民の直接選挙」とはつきり規定したことである。それまで実際には、村民委員会委員の大部分は戸代表などによって、間接的に選出されていたのである<sup>(45)</sup>。特に第3条では郷鎮政府と村民委員会の関係が「指導」と「協力」であって、「領導關係」ではないことが明示された。これは県級以下の基層の行政管理体制に大幅な変更が生じたことを意味している。この第6期全国人民代表大會常務委員會第23回會議を導いたのは、87年10月の第13回黨大會の理念であったと言えよう<sup>(46)</sup>。

第4段階は、村民委員会組織法の実施弁法が各地で制定され始め、民政部が民主選挙に舵を切った1990年以降である。88年6月、「村民委員会組織法（試行）」は全国各地で試行されることになり、89年末には全国14の省級行政区で村民委員会構成員の選挙が開始される。90年9月になると、福建省などの省で『村民委員会組織法』実施弁法が制定された<sup>(47)</sup>。表面的な立法の速度こそ速いが、同法の試行をめぐってはさまざまな異論が存在した。それは、中国の実状に合わないとか、伝統的な宗族勢力の復活を危ぶむ声だったりした。また、実施の政治的責任を恐れる声もあり、地方における民主化の流れは停滞してもいたのである。この停滞の打破には、90年3月の13期6中全会における薄一波の村民委員会に対する支持表明が明確な推進作用を持ったという。

選挙に関する規定の重要性には、実は民政部自身がさほど自覚的だったわけではない。それは1988年2月6日に民政部が頒発した『村民委員会組織法（試行）』を貫徹執行することに関する通知のなかに「選挙」の文字が実質的には提起されていないことに見られると肖立輝は言う<sup>(48)</sup>。しかし、89年の年末になり、全国の民政部（庁）意見交換会での民政部の連尹副部長の発言では、選挙の重要性が強調されている。だが総じて、この時期に強調されたのは民主の発揚であって、厳格な選挙実施ではなかった。ともあれ、90年9月26日に民政部から発出された「全国の農村において村民自治のモデル提示活動を展開することに関する通知」では、村民自治のモデル提示活動の全体的な構成、モデル提示活動の意義、基本内容、モデル単位の基準、モデル提示活動の領導などの問題について、はつきりとした規定がなされており、その中の重要な内容として「村民委員会の幹部は民主選挙によって選出する」とされている。

1994年2月、民政部は今度は「全国農村村民自治モデル提示活動指導綱要（試行）」を發布し、村民自治のモデル提示活動に対して、その目標、任務、指導方針、具体措施などについて全

面的で体系的な規定を行うと同時に、民主的選挙、民主的政策決定、民主的管理、民主的監督の4項目の民主制度について、初めて明確にその確立を提案した。95年末には全国29の省（自治区、直轄市）で、村民自治モデル県（市）62、モデル郷鎮3,917、モデル村82,266が選定された。98年6月末になると、福建、江蘇、遼寧、湖南、河北、貴州、内モンゴ、河南、寧夏など9の省（自治区）が村民委員会選挙弁法を制定した<sup>(19)</sup>。

全体として言えることは、この第4段階の10年ほどの間に、少数の省を除けば、全国の農村では遍く3回の村民委員会選挙が行われ、ほぼ60%の村でモデルどおりの選挙が行われ、参選率は80%以上だったことである<sup>(20)</sup>。また、前述のように、この時期、村民委員会組織法の試行にともなって、各省では同試行法の「実施弁法」や村民委員会の「選挙弁法」が制定された。これを試行法自体とあわせて「一法両弁法」と呼称した<sup>(21)</sup>。

第5段階は、村民委員会組織法が施行される1998年以降である。98年の後半には、第9期全国人民代表大会常務委員会は、広範な意見聴取と調査研究を経て、「村民委員会組織法（試行）」に3度の審議と修正を行い、同年11月4日正式に公布施行した。

1999年12月31日時点では、全国の14の省で新しい村民委員会選挙弁法が發布されており、19の省で新しい村民委員会組織法のもとで選挙が行われている。もともと大郷制をとっていたため、村民委員会が自然村のレベルにとどまり、今まで比較的村民委員会による村民自治が遅れていた広東省や雲南省でも、広東省では99年に管理区弁事処が撤廃され、雲南省では2002年に村公所が廃止され、村民委員会が組織されるに至っている。

「村民委員会組織法（試行）」が1988年6月に全国各地で試行されることになり、89年末には全国14の省級行政区で村民委員会構成員の選挙が開始された。90年には、村民委員会組織法の実施弁法が各省単位で制定され始める。98年の組織法は、「村民の直接選挙」を明確に規定した。直接選挙の実施によって、つまり、「管選」が「海選」に変わることによって、上層部＝郷鎮の意向とは離れた、民意という正当性を獲得することによって村民委員会は自立の度を高めてきた<sup>(22)</sup>。こうして形成されてきた体制を本稿では、試みに「村民委員会組織法体制」と呼ぶこととする。それは試行法が村民委員会の直接選挙を規定したところにその出発点を求めることができる。以下では、組織法の規定を頼りに、この体制の仕組みについて若干の制度的考察を行うこととする。そこでは当然に、村民委員会と党支部委員会についての考察が中心となる。

## (2) 村民委員会とその他の村民自治の組織および村民自治章程・村民規約

憲法111条は「都市および農村で住民の居住区をもとにして設けられる居民委員会または村民委員会は、基層の大衆自治組織である」としており、村民委員会は憲法に直接その根拠をもつ組織である。1998年の村民委員会組織法はその第2条で「村民委員会は村民が自ら管理し、自ら教育し、自ら服務する大衆自治組織であり、民主的選挙、民主的政策決定、民主的管理、民主的監督を行う」とその目的を規定している<sup>(23)</sup>。

村民委員会組織法はまたその第4条で「郷・民族郷・鎮の人民政府は村民委員会の活動を指導し援助するが、法に基づいて村民自治の範囲内に属する事項については干渉してはならない」としている。ここで言う村民自治の範囲とは、張樂生によれば(1)村民委員会の設立、撤廃、範囲の調整、(2)村民委員会構成員の直接選挙と罷免、(3)村民会議の構成と招集、(4)村民委員会の村民会議に対する責任と報告活動、村民会議の村民委員会の業務報告に対する審査、村民委員会構成員に対する評価、(5)村民小組長の推薦と選出、(6)法律が村民委員会に対し村民会議の討論と決定に委ねるように定めている事項、(7)村民代表の推薦選出と村民代表会議の招集、村民会議が村民代表会議に授権した授権事項、(8)法律の規定する村民委員会の職責・任務・権利と義務の実行と履行、などである<sup>(24)</sup>。

村民自治を体現するのは村民委員会である。その性格は基層の大衆自治組織であり、行政機関ではない<sup>(25)</sup>。その村民委員会を選出するのが村民会議である。村民会議はその形式面からみれば、(1)村民大会、(2)戸代表会議、(3)部分村民会議、の3つの形をもつ。その主要な職責は、(1)創制権であり、法律に基づいて村民自治活動の基本である章程や規則を議論し、審査し、修正する、(2)選挙権であり、村民委員会を選挙し、また村民委員会構成員を更迭し補選する、(3)政策決定権であり、経済・社会発展プラン・年度業務計画について審議し採択し、また、全村の利益にかかわる重大問題を議論し決定する、(4)監督権であり、村の財務の監督と審査、さらに自治組織業務機構と人員の監督を含む、(5)否決権であり、村民委員会の不適当な決議と決定を否決し修正する、というものである<sup>(26)</sup>。

村民委員会組織法に拠る限り、村民委員会を選出するのは村民会議であり、その役割は重要である。したがって、村民委員会は必要があれば、また求めがあればいつでも村民会議を開催するのが順当であろう。しかしながら、現実には必ずしもそうではない。依然として多くの地方は、村民会議を開催するにあたって、まず党支部会議を開いて議題を検討し、続いて两委聯席会議を開いて、さらに黨員大会まで開いてからやっと村民会議を開くようなやり方が取られており、これでは本末転倒であると、張樂生は批判する<sup>(27)</sup>。『山東省「村民委員会組織法」実施弁法』は、村民の10分の1が村民会議の開催を求めたら、村民委員会は10日以内に村民会議を招集し、村民の提起した議題を議論するべきであるとしているとされるが、これは村民委員会組織法第18条の理念に沿うものであろう<sup>(28)</sup>。

村民代表会議は、1987年の試行法にはなかったものであるが、98年の組織法で規定された。第21条は「人数が比較的多いか、または分散して居住している村では、村民代表を選出することにより、村民委員会が村民代表会議を招集し、村民会議が授権した事項を討議し、決定することができる」と規定している。村民会議との違いは、村民が選出した一定数の代表によって構成される会議であるということである。その職権は、村民会議が授権した事柄を討議決定し、村民を代表して自治権を行使することにある。実際には多くの村で村民代表会議が構成されている。

村民小組は、かつての生産隊を基礎に構成されたものであり、村民自治の最底辺の機構であ

る。村民の具体的な要求を村民委員会に反映させ、具体的な問題を処理するに当たっては重要な役割を果たしている<sup>(29)</sup>。

村民自治章程は村民自治を実行し民主的に管理するための決まりであり、「小憲法」とも呼ばれている。その構造は合理的であり、内容は広範に及ぶが、用語は通俗的であり、実用的な規範としての特徴を持っている。一般に5章前後の構成をとっており、「村民組織」、「経済管理」、「社会秩序」、「社会福利」、「監督メカニズム」等の章によって構成されている。

村民規約は村民大衆が村民自治の初めの段階で、党の方針政策と国家の法律にもとづいて、それに村の実状を結合させ、村の社会秩序、社会公共道德、村の風俗、精神文明などを維持するために制定され、村民の行為を拘束し規律する一種の規範であり、条文の形式をとる。

章程は規約に較べて、完成度が高く、規範的であり、章程の方がいっそう法規に近い印象を与える。内容から言うと、章程は村民自治活動中の各方面を扱い、村民間の行為準則と規範を調整すると同時に、村民自治組織と村民間の準則と規範を調整し、村で管理する事務はみな章程中に規定されることができ、小憲法と呼ばれるゆえんがここにある。規約は内容的に単純であり、村のある方面、ある問題について、ひとつひとつ定めていく形式である<sup>(30)</sup>。

章程・規約の制定権は、法律上は村民会議に帰属し、必ず全村民によって議論して制定されなければならない。その他の組織にも個人にも制定権はなく、村民会議以外によって制定されたものは違法であり、無効である。当然のことながら、章程・規約の内容は「憲法・法律・法規と国家の政策と抵触してはならず、村民の人身権利・民主権利を侵す内容を持ってはならない」<sup>(31)</sup>。

正式の手続きを経て成立した章程・規約は、村民委員会が全村民に公布しなければならない。同時に、発効した章程・規約は郷鎮政府に届けられ保存される<sup>(32)</sup>。

### (3) 党支部と「領導核心」

基層組織である党支部の村レベルでの位置を示す言葉は「領導核心」である<sup>(33)</sup>。1998年10月14日に党の15期3中全会が採択した「中共中央の農業と農村の若干の重大問題に関する決定」、98年11月に頒布された「村民委員会組織法」、さらに99年3月に発布された「中国共産党農村基層工作条例」はみな一律に、党基層組織である党支部の役割を「領導核心」という言葉で表現している。それゆえにこそ党支部の村民委員会に対する関係は領導作用とされるのである。

党支部の村民委員会に対する領導については、「中国共産党基層組織工作条例」のなかに以下のように特に列挙されている。「村党支部の主要な職責は、(1) 党の路線方針政策と上級党組織及び村党员大会の決議を貫徹して執行する。(2) 当該村の経済建設と社会発展における重要な問題を議論して決定する。村民委員会・村民会議また集団経済組織が決定した事情は、村民委員会・村民会議或いは集団経済組織が法律と関連規定に照らして決定しなければならない。(3) 村組織の民主的選挙・民主的政策決定・民主的管理・民主的監督を指導して推進し、

村民が法律にもとづいて自治活動を展開できるよう支持し保障する。村民委員会・村集団経済組織と共青团・婦代会・民兵等の大衆組織を領導して、これらの組織が国家法律法規及び各自の章程に照らして十分に職権を行使できるよう支持し保障する。(4) 支部委員会自身の建設、党員に対する教育、管理と監督を上手に行う。入党を求める積極分子に教育と養成を行い、党員の業務を発展させることを上手にやることに責任を持つ。(5) 村・組織幹部と企業の管理人員の教育管理と監督に責任を負う。(6) 当該村の社会主義精神文明建設と社会治安、計画出産業務を上手に行う」の6点である<sup>(34)</sup>。

張樂生はこの領導作用の最も重要なものは「憲法と法律に照らして、村民が自治活動を展開し、民主的権利を直接行使することを支持し保障する」ことだと言う。このように言うと抽象的に過ぎるが、具体的には次ぎのように表現される。「党の領導を、村民自治と入れ替えさせたり、村民自治を丸ごと担当してしまっはいけない」。「村民の選挙権と被選挙権を保障し、村民の選挙結果を尊重し、気の向くままに村民委員会の構成員を更迭してはならない。村民会議が民主的政策決定と民主的管理を実行することを支持し、村民会議の権威を擁護する。村民が民主的監督を展開することを支持し組織し、各種の監督制度を助け完全なものにする。村民委員会が業務を展開することを支持し、村民委員会の権限の範囲に属することはおよそ何でも村民委員会に自主的に行使させる。村民自治活動を妨げ破壊する行為に対して断固として闘争し、村民の民主的権利を擁護する」<sup>(35)</sup>。

したがって、張樂生に言わせれば党支部書記の業務は「舵を取って、オールを漕がない」ことなのである。言い換えれば、党支部書記は村民自治業務の中で、政治的、方針的、大局的な重大問題についてのみ行動し、具体的な農民自治業務については、村主任や村民委員会構成員の職権に委ねることになる<sup>(36)</sup>。張樂生のこの理解は、村民委員会組織法の規範的な解釈から成り立ちうる。ここでは領導核心の意味は極小化され、象徴的とも言えるほどのものに限定されている。それは党政分離を含む13回党大会の理想主義を体現していると言って良いかも知れない<sup>(37)</sup>。

しかし、現実には張樂生の指摘するほど規範的ではない。郷鎮は（郷鎮政府と郷鎮党委員会は事実上ひとつの組織である）村の党支部を通じて、村民委員会に対して、間接的ながら強力な「領導」を行う。それは単なる「指導」ではない。党支部の存在こそ、郷鎮の村民委員会支配の鍵である。一般的には、村民委員会の選挙に先立って村支部の選挙が行われる。「共産党規約」上は全村の党員大会による選挙によって選ばれることになっているが、郷鎮は党支部書記の候補者を推薦できるだけでなく、指名することもできる。このため村の党支部と郷鎮党委員会との間に齟齬が生まれることは極めて少ない。党支部はこうして村民委員会に対して、郷鎮の意向を受けて領導を行うのである。金太軍が聞き取り調査をした郷の党委員会書記は「『村民委員会組織法』に言う郷鎮政府の村民委員会に対する指導関係は、実際には領導関係である。郷鎮長は同時に党委員会の副書記でもあり、村民委員会が郷鎮政府の指導を受けるとは、すなわち党の領導を受けることなのである」と述べたという<sup>(38)</sup>。金太軍は続けて、「調査にあたって我々が一番強く感じたのは、村の党支部こそが村民委員会選挙の直接の発動者であり、組織

者であり指揮者であるということである。現段階の農村にあって、このことは疑いなく必要性和合理性を持っている」と言う<sup>(39)</sup>。「現段階の相当の部分の農村では、村の一切の事務は依然として党支部書記が（往々にして村民委員会を通じて）決定を下しており、村民委員会の独立した活動空間は非常に小さく、法律によって享有するその職権は履行し難いのである」<sup>(40)</sup>。このように現実の両委関係は郷鎮を巻き込んで極めて緊張したものにならざるをえない。

景躍進は両委関係が最も緊張するのは、「班子交接」（指導部引継）の時点だとする。つまり、村民委員会選挙が終わり、新旧指導部の業務引継が行われるときである。もっとも今日でもなお、この場面は、支部書記が一把手として村を率いる伝統的指導部から、選挙の洗礼を受けた新村民委員会への移譲であることが多い。ここで争点となるのは、何より帳簿と印章であり、特に、帳簿の公開は選挙中から、新指導部のスローガンになっており、先鋭な争点を形成する。この問題が場合によっては凄惨な争いになるのは、帳簿が長年にわたる必ずしも明瞭とは言えない村の資金の流れを白日のもとに晒す可能性があるからである。しかも、旧指導部は郷鎮政府と利益共同体を形成しており、この争いには郷鎮も大きく関与してくる<sup>(41)</sup>。そこで次節では、村民委員会、党支部、郷鎮政府・党委員会の間で関係が緊張したいくつかの事例を取り上げ、郷鎮と村の伝統的な結びつき、筆者の用語では「郷鎮・村複合体」の状況について検討してみることにしよう<sup>(42)</sup>。

## 2 両委対立と郷鎮・村複合体

以下、(1)と(2)では最も争点となる財務と印章に関する事例を紹介する。

### (1) 上級党委員会の加担した不明瞭財政隠蔽

1999年5月広東省増城市で村民委員会の改選があった際、沙庄街道弁事処管轄下の下囲村では、村民代表の選出が順調になされたものの其の先への進行が難航した。村民代表の中には村民委員会選挙を行う前に、現在の村民委員会の財政帳簿に対して会計審査を行うべきだという要求があがった。これに対し村の党支部書記郭某は強力に反対した。5月26日、5名の村民代表が沙庄街道弁事処・党委員会をたずねたところ、当該の予算帳簿は94年に審査済みという理由で要望を拒絶され、必要なら上級の判断を求めるように指示された。27日、11名の村民代表が増城市規律検査委員会を訪ねたところ、やはり審査済みという理由で拒絶された。28日、村民代表は広東省党委員会を訪ねたところ、党委員会信訪弁の手厚い歓迎を受け、状況の理解のために市の関係部門の担当者が集められ、その後市の責任において会計審査が行われた。そもそも下囲村では、かつて村民委員会が村民代表大会を経ずに、村の土地の使用権を売却し億元を超える収入を得たにもかかわらず、村民に対しては僅かな分配しかなされず、収入の行方が判らないという案件が存在したことがあった。そのため1994年にすでに村民が会計審査の要求を出していたが、当該年の10月6日、8名の大衆代表が監禁され長い者は80日以上にも

及んだ。4年余りが過ぎ、この度も財政審査を求めた村民代表は巨大な圧力にさらされた。審査の結果、1999年6月増城市の関連部門は郭某党支部書記の職務を解任する決定を下した。10月26日調査団は会計審査の結果を公表し、30日から村民委員会の選挙が開始された。選ばれた村民委員会選挙候補者の中には、前村民委員会のメンバーは1人も入っていなかった。12月10日に本選挙が行われたが、秩序維持のために300人の警官が動員された。

旧村民委員会がかつての不明瞭な財政の状況を隠すために選挙を妨害する状況はかなり多く見られる。その一方、会計審査をしないかぎり、選挙をボイコットするという対抗現象も多く見られる。こうした案件は村民委員会の選挙工作に大きな影を投げかけている<sup>(43)</sup>。

請願が省レベルで初めて受け入れられたように、問題は村レベルだけでなく、場合によっては市レベルまで巻き込んで、隠蔽工作がなされている可能性があることである。民政部編『村民自治案例選評』が指摘するとおり、村財審計（会計検査）制度がひとつの方途であろうが、権力複合体の構造にも眼が向けられるべきであろう<sup>(44)</sup>。

## (2) 印章と事務室鍵の取り上げ

2002年6月山東省招遠市辛庄鎮大東家村の村民委員会が選挙によって選出された。しかし、7月鎮は村の党支部書記を解任すると共に、新しい党支部書記を任命し、数条の規定を宣言した。「村主任は自ら村民委員会を招集する権限をもたない。村民委員会は自ら村民代表会議を招集する権限を持たない。村民委員会は村民大会を招集する権利はいつそう持たない」などである。その後、鎮は劉福進主任に村民委員会の印章と事務室の鍵を差し出すように命じ、それらを持ち去った。村支部の馬書記は『農村大衆』の記者に対して事実を認めたくて、「党支部が全てを領導する」と答えた。馬書記の発言の根拠は当地で印刷された小冊子であり、そこには上述の規定や措置が全て書かれてある一方、馬書記自身は村民委員会組織法を学んだことはないと答えた<sup>(45)</sup>。

以下、(3)と(4)は主に両委関係の緊張とその実情に関する事例である。

## (3) 「两委」聯席會議

「村『两委』聯席會議はここ数年各地の党委員会、政府が村の党支部と村民委員会との政策決定プロセスを規範化し、重要な村務について党支部や村民委員会の何人かの人々の一言で決定されるような状況を回避し、村の『两委』構成員間の矛盾を減少させるために採用された新しい措置である」<sup>(46)</sup>。もっとも、同時に、この會議は、村民會議や村民代表會議の法定の職権にとって代わるものであってはならないし、两委聯席會議の開催は村民委員会の独自開催を妨げるものではない、という見解に張樂生は立つ。日常の村務について、なにもかも两委聯席會議に持ち込まなければならないのではなく、党支部・村民委員会の職権に属することはそれぞれが関連規定に照らして措置するべきだ、と言うのである。命令文書を発行して、两委聯席會議を制度化し、两委聯席會議の開催を要求し、その際村支部書記が招集責任を負い主宰す

るとし、村民委員会が会議を行う権利を取り消している地域があるが、張樂生の見解に立つとこうした措置は違法であるということになる<sup>(47)</sup>。

なお、兩委関係の規範化のために、浙江省瑞安市司法局副局长・李国民は「村幹部過錯行為民事賠償制」を考案し、この制度は2000年に実施された。この制度の具体例が「協議村官」である<sup>(48)</sup>。次節では、聯席會議を党権力のもとに包摂した河北省武安市の事例を紹介する。「一制三化」と呼ばれる仕組みだが、武安市の姿勢は上述の張樂生の立場とは対極に位置する。

#### (4) 議題覇権

村民會議の議題は村民が自由に提案できるべきだが、例えば1998年に中共中央弁公庁・國務院弁公庁は「村務公開民主管理を實行することに関する通知」のなかで、村民が村民會議の議題を提案する場合には、村民會議の前にまず支部黨委員會で議題を討論し、その後村の兩委聯席會議で討論し、さらに黨員大會を開いて討論することとし、この3つの會議は村支部書記によって主宰されると規定している。これではしかし、村支部書記が留守の場合、あるいは彼が議題に不満な場合には、村民の提起した議題は場合によっては封殺されてしまう。地方によって甚だしい場合には、村民會議あるいは村民代表會議の決定は必ず村支部書記あるいは村支部の批准があって初めて処理できると規定してさえいる。これは議題覇権と言うべきである。これは言わば、一制三化の事例のひとつであり、領導權の恣意的な拡大を意味する運用例である。上記通知から見て、中央は村民自治を黨の影響下に置く方針であることが知れる。もっとも、2000年12月実施の「山東省『村民委員會組織法』實施弁法」は、「10分の1以上の村民の提案があれば、10日以内に村民會議を招集しなければならない」と規定しており、どんな口実、理由があろうと10日以内に村民の提案した議題を討論しなければならないようにしている<sup>(49)</sup>。

(1)の財務の事例でもすでに郷鎮による関与は見られたが、以下(5)(6)(7)では郷鎮のいっそうあからさまな関与について紹介する。

#### (5) 上級の党による介入

山東省烟台市福山区兜余鎮東陌堂村で、1999年4月22日、村民委員會の改選選挙が行われた。村民委員會主任唐矛剛は、党支部書記と東陌堂集團公司の總經理も兼ねており、自己の当選を確実視していた。ところが2,100名を超える村民中1,500名が参加した選挙で、唐矛剛の得票は最低の200票余りであり、落選した。当選した唐矛波は1,200票以上を獲得した。彼は自己の能力と才覚だけでのしあがってきた建設企業家であり、村民は彼の能力に希望を託した。彼の就任直後、党支部書記唐矛剛は唐矛波に、党支部は検討の結果、村民委員會にはただ計画出産、衛生、軍民共同防衛と家屋の敷地問題の4つの職権だけを依頼することに決定したと通告した。この決定は村の土地と集團財産管理について村民委員會が代表して全村民が管理すると定めた村民委員會組織法と相容れない。唐矛波は唐矛剛に村民委員會に対して法にもとづい

た職権を返還するように申し入れた。だが唐矛剛は多年にわたる財政帳簿を渡すことを拒み、村民委員会を村の経済事務にかかわらせなかった。その後、兜余鎮党委員会書記孫光が東陌堂村で調査をした結果、村民委員会と党支部との矛盾の原因は唐矛波が党支部の命に服しないことにあると結論するとともに一連の改革措置を行った。孫光はまず唐矛波に対し何度も自分から辞職するか、さもなくば村務にかかわらず町に行って建設業に専念するように勧告した。さらに、兜余鎮党委員会は村の党支部に党政弁公室を設立し、党支部副書記にこの党政弁公室の主任を兼任させ、村民委員会の職権を党政弁公室が行使するよう文書で命令した。この一連の措置の結果、唐矛波は村を離れて旧業にいそしむことになり、村民委員会には人がおらず建物は空になり、村民委員会は名存実亡状態になった。唐矛波は名ばかりの村民委員会主任となり、このことは村民の不満を引き起こした。村民は上級部門に何度も訴えているが、成果は出ていない<sup>(50)</sup>。

#### (6) 「誠勉」(訓告)

一番権力らしい権力の行使の仕方が「誠勉」や「強制罷免」である。

山東省萊陽市は1999年末、52号文件を提示し、村民委員会主任が独自に村民代表会議や村民大会を開催できないことを規定し、村の両委の構成員のなかで以下の6項目のひとつに抵触する者は「誠勉」にあたるとした。すなわち、(1) 政治的な素地が比較的劣り、個人主義・自由主義が重大な者。(2) 上級党政府の課した各種の業務上の任務を期日までに完成できない者。

(3) 作風が強権的(霸道)で方法が単純であり、大衆の正当な要求を十分に解決できず、問題を長く先送りし決してしないために、大衆の越級上訴を引き起こすに至った者。(4) 公開で事態を荒立て団結せず、互いに足を引っ張り合い、徒党を組んで派閥を組織する者。(5) 年内に党委政府から通知を受け批判された者。(6) 民意調査において職位に相応しくないという評価が3分の1以上あり、調査の結果問題点が事実属する者。誠勉の期間は1年であり、郷鎮党委員会が誠勉通知書を発行して誠勉する。1年後解除申請を書けば党委員会の同意を経て、解除される。民政局の責任者は海選実施以降、村のレベルの両委の間で業務が一致できない状況が普遍的であり、組織法も完全とは言えず、政府には村民委員会主任を掌握する何の方法もないため萊陽の村幹部に対して誠勉を実施することにしたと語ったという。同当局者によれば誠勉は警告処分であり免職ではないとされるが、現場では罷免にあたる効果を持っているようである。また、村民委員会の主任が誠勉される理由は、主任と党支部書記が「互いに足を引っ張り合うから」とされるようだが、実際には党支部書記は誠勉されず、村民委員会主任のみが処分されている。予想されることだが、郷鎮権力は党支部の側に立って発動されるのである。肖立輝によれば、一部の農村では郷鎮が過剰に誠勉の方式で村民自治に属する事項に干渉している。その結果だが、山東省の栖霞市では57村の村民委員会が抗議のために集団で辞職するという案件が発生しているという<sup>(51)</sup>。

2002年7月14日、中共中央弁公庁・國務院弁公庁は「村民委員会改選選挙をさらにいっそ

う良く成し遂げることにに関する通知」(中弁発[2002]14号。「2002年14号文件」,と呼ばれる)を発したが、その「四」には、次のように指示されている。「職位に値しない村民委員会構成員は、法律法規の規定に照らして、法にもとづいて罷免を行わなければならない。いかなる組織あるいは個人も直接村民委員会構成員を更迭してはならないし、『停職戒勉』、『離崗教育』などの方式で形を変えて村民委員会構成員を更迭してはならない」<sup>(52)</sup>。この通知の当該部分は、そうした現実があることの反映であると言える。

### (7) 強制罷免

郷鎮が村民自治に干渉し、民選の村民委員会構成員を更迭する事例は少なくない。湖北省潜江市人大代表姚立法の調査によれば、同市の第4期村民委員会では1999年9月28日の改選選挙以来、2002年5月1日までに、選挙で選ばれた全市の329名の村民委员会主任のうち郷鎮によって更迭(免職、停職、降格、処分、任地変更を含む)された者は187人に達し、総数の57%を占める。その他にさらに432名の副主任、委員が更迭されている。彼らの後継者は誰一人として村民選挙で選ばれてはおらず、全てが鎮党委員会、鎮政府、党総支部、党支部書記等の組織か個人により任命されている。その数は269村に達し、全329村の81.7%を占める。姚立法の分析によれば、村民委员会主任や委員が民選されたのち、財務調査を求めたり、公開で財務を運用したり、費用徴収等に積極的でなかったり、手段が強引でなかったりする者は基本的に職位を追われているという<sup>(53)</sup>。また、郷鎮幹部と親しく交わらない者は、宙ぶらりにされたり、窓際に置かれたりしている。しかしながら、村民委員会組織法にはこれに対処する法律上の規定が欠けているために、郷鎮の違法な更迭にあっても法律上のメカニズムを通して対処することは不可能であるという。これらは明らかに郷鎮が過剰に村民自治に干渉しているものと考えることができる。郷鎮はしばしば村民委员会主任や委員の「業務能力が低く任務を完了できない」とか、「内部抗争で無駄なエネルギーを消耗し、村支部書記と諍い団結しない」と批判する。実際に能力面で劣る人選があることはもとよりあり得よう。しかし村民委員会構成員が村民の直接選挙で選ばれる以上、その淘汰は民意評定や村民自身による罷免手続きに待つべきで問題であるはずだが、強権的に解任されているのが実情のようである。

### 3 「両票制」, 「一肩挑」, 「一制三化」

郷鎮による権力行使を含む両委関係の緊張した状況に対して、現場ではその緊張を緩め調整する試みが行われている。景躍進はそれを「両票制」, 「一肩挑」, 「一制三化」の3つに分類し分析を行っている<sup>(54)</sup>。

「両票制」の起源については複数の説があるのだが、山西省河曲県という点では一致している<sup>(55)</sup>。要は1991年、党支部書記の選出にあたって一般村民の意見が取り入れられたことである。すなわち、全村大会を開いて既存の黨員に対して無記名秘密投票を行って、得票の多かつ

た党员を党支部書記の候補とし、その上で党员による選挙で支部書記を選出するというものである。選挙が2回行われる（形式上は1回目の投票はあくまで「民意測評（＝アンケート）」に過ぎない）ことから、両票制と呼称される。書記の選出は本来党内部のことであるし、もともとは上級からの任命によっていた。そこに住民の意思が強く反映するという点で異例の手法であったと言える。この制度が当初採用されたのは、政治的なトラブルの事後処理としてより広範な民意に立った党支部書記を選ぶ必要があったためであるが、党支部書記の権威が民選の村民委员会主任によって挑戦を受けていた時期だけに、党支部の権威を強化する手法として急速に広まっていった。この方法によって党支部書記は事実上村民委员会主任と同等に近い正当性をもつことになる。村民委员会主任の書記に対する挑戦の基礎はこの正当性にあつたわけであるから、ここにおいて両者は対等である以上に、郷鎮の支持や伝統的觀念の支持がある分だけ、党書記の方がいっそう優位な立場に立つことも可能であった。こうして村党支部は村民委員会に対するバランスを回復したのであった。

「一肩挑」（ひとつの肩に担ぐ）は、党支部委員会の書記やその構成員が、村民委員会選挙に立候補し、党支部書記が村民委员会主任を兼任する仕組みのことである<sup>(56)</sup>。極端なケースでは、支部委員会と村民委員会の構成員が完全に一致する。景躍進は書記と主任の兼任例を「部分融合・特殊兼職」と呼び、全構成員の完全な一致を「完全融合」と呼ぶ。両委員会の一般構成員が兼職するケース（これを「部分融合・一般成員兼職」と呼ぶ）はこれまでも普通に存在してきたが、一肩挑は双方のトップ兼任という点で新奇な現象である。この傾向は1998年9月から99年3月にかけて山東省威海市や広東省順徳市などで上級の市党委員会の決定によって推進された。制度を導入してみると党書記の当選率は非常に高く、党支部書記が当選した比率は威海で85.9%、順徳では90.23%にも達した。またこの制度が採用された場所では、実績も非常に良いとされる<sup>(57)</sup>。この制度は威海モデルや順徳モデルとも呼ばれている。広東省では伝統的な理由から村民委員会が自然村のレベルに置かれていることにその違いがある<sup>(58)</sup>。当初山東省委員会はこの制度に対してあやふやな態度を取ったが、99年になると肯定的になり、11月になると、山東省政府が「党支部を核心とする村級組織建設をさらに一步強化し進歩させることに関する意見」を提示し、やがて省人代も肯定的になったという<sup>(59)</sup>。なお2002年7月になると中共中央と國務院が前出の14号文件を發し、中央がこの政策を支持したことによって、一肩挑を推進する措置が多くの地域で行われていくようになる。一肩挑はこのようにして全国化していった。この文書はその「六」で、書記として參選するのではなく、書記になりそうな人物が党書記選挙に先立って參選することを促している。もし村民委员会主任になれなければ党書記には選ばれないとしていることから、一肩挑を増やすとともに、党员の素地を向上させる措置であると言えるが、同時に、形式上は村民委員会選挙の独立性を尊重する配慮の現れだとも理解される。このように推測するのも01年から02年にかけての村民委員会改選選挙では、多くの地方で行政規定によって一肩挑の実現を強く支持する地方政府さえあつたからである。その程度は多様であり、ある省（景躍進は明示していないが、おそらくは広東省）

では、選挙管理細則で明確な関与を規定している<sup>(60)</sup>。これでは伝統的な郷鎮による村支配への回帰であって、村民委員会組織法の理念と矛盾することは否めない。14号文件がその「三」で特に、村民委員会選挙にあたって、組織（党や政府）による指名によって、村民自らの指名を代行するようなことをせず、村民自身の指名権を尊重するように注意を喚起しているのはゆえのないことではなかろう<sup>(61)</sup>。地方によっては村民委員会主任に選ばれなかった書記は、「三つの代表」を実現することはできないので、辞職するべきだとする規定があるという。これはもとより一肩挑を実施する条件であると言える。しかしだからと言って、これで必ず一肩挑の実現が保証されるわけではない。一肩挑は、そこに選挙というプロセスが組み込まれているという点で、伝統的制度への回帰ではありえない。しかし、党政不分離に向かう方向性を有するものであることは明らかである。また、この制度によって党支部がいつそう民意を反映するようにはなるが、今まで村民委員会と郷鎮との間で生じていた矛盾は、今度は村レベルそのものと郷鎮との間で生じる可能性が存在する。これは諸刃の剣であり、党による再版一元化の進行によって、党系統は新たな矛盾を抱え込むことになるかも知れない。

なお、景躍進は手続きの過程に注目して、「両選聯動メカニズム」と「両票制モデル」に言及している。前者が村民委員会選挙を核とするものであるのに対し、後者は党支部建設を中軸としたものである。両票制には両委員会分立というシナリオがありうるのに対し、一肩挑ではこの選択肢は極小化される<sup>(62)</sup>。両票制と両票制モデルは同じものだが、一肩挑と組み合わせられた際に両票制モデルと呼ばれる<sup>(63)</sup>。

「一制三化」とは、景躍進によれば、一制は農村党支部領導下の村民自治運営メカニズムのことであり、三化は、それぞれ党支部工作の規範化、村民自治の法制化、さらに民主監督の手続化であるとされる<sup>(64)</sup>。この制度は河北省武安市に始まる<sup>(65)</sup>。武安市は河北省邯鄲市管轄下の県級市であり人口71万人、所轄の郷鎮は22、行政村は502である。2000年春に同市は第5期の村民委員会改選を行ったが、それは他の市と同じく初めて村民委員会組織法のもとで行われたものだった。この選挙の結果、新しく誕生した村民委員会は、村民委員会組織法と大衆選挙を背景に、大幅な実権を要求することになる。そこで従来の伝統的な管理権を主張する党支部との間に対立が生じた。一制三化はこうした事態に対処するための調査と研究によって案出されたものである。同年5月8日に武安市党委員会組織部が一制三化の管理方法を提起し、5月25日には市党委員会によって「農村兩委『一制三化』規範管理弁法（試行）」が発出される。翌01年12月25日には「武安市農村『一制三化』規範管理弁法」が正式に決定される。その内容はさまざまであるが、主要なものは「兩委聯席会」、「公印管理」、「財務制度」に関する規定である。

「武安市農村『一制三化』規範管理弁法」はその第4条で「農村党支部は農村各種組織と各項工作の領導核心」であるとしたうえで、さらに「党支部書記は農村基層組織建設の具体的責任者であり、当該村の『第一人者【一把手】』である」と直接的に規定している。この規定は村民委員会主任の挑戦に対して、伝統的な立場から支部書記の地位と権威を再定義したもので

あると言える。しかし、景躍進も指摘するとおり、この規定には2重の意味で、疑問が残る。ひとつは、村民委員会組織法が規定する村民委員会の役割との抵触の問題であり、いまひとつは、共産党の組織体制が書記責任制を取っているわけではないことである。村民委員会組織法の第3条は、「中国共産党の農村基層組織は、中国共産党規約にもとづいて業務を行い、領導核心作用を発揮する」としている<sup>166)</sup>。領導核心は党支部であって、支部書記なのではない。この点をめぐっては、管理弁法の最終稿をまとめるにあたって議論があったようであるが、結局はこのままの規定となったという<sup>167)</sup>。景躍進はさらに管理弁法の第23条や第24条に、党に「伺いをたてる[請示]」規定や党に対する報告規定などがあることから、やはり伝統的な傾向を見て取る。しかしながら、意思決定機関である聯席會議についての規定などを見ると、そこに両委員会の協力を促す新しい要素が見出せないでもない。第19条は聯席會議を「村党支部と村民委員会の聯席会は村レベルの最も主要な意思決定形式であり、広範な意思決定機能を有する」とした上で、それを「支部書記が招集し主宰する」としている。これを見る限り、なお支部書記は第一人者という伝統的位置にあるかに見える。けれども議事手続きを定めた第21条では、議題は両委員会の構成員が提起でき、書記と主任が意思疎通をして決定することになっている。また、評決は過半数による多数決とされ、特定の個人(書記)が専断するものではない。さらに何人たりとも聯席會議の決定を一方的に覆すことはできない旨も記され、第36条では決定の執行権は村民委員会に与えられている。景躍進は「分権して共同し、協力して制御する[分権共事、合作制約]」と呼んでいるが、そこでは両者のバランスがギリギリまで追求されていると指摘する。もちろん第一人者という地位を保障されている党支部書記に有利なことには違いないが、それでも「一言堂」(指導者が自分だけで決める意思決定の仕方)と言われた伝統システムとは一線を画したものだと思はれる。もっとも、筆者は第31条で村民會議が村民自治の最高政策決定機関とされているにもかかわらず、第35条では村民會議や村民代表會議で村内の重要問題を決定する際には、事前に両委聯席會議や黨員大会を開催し、決定する事項や手続きについて諮ることとされていることに、村民委員会組織法との大きな乖離を見る。また、この管理弁法の解釈権が第59条で市委員会組織部に与えられ、実施責任は市委組織部と鄉鎮組織部に与えられている点も、党の優位を規定している点で一考を要すると考える。

公印の管理も大きな争点だが、国家民政部と公安部は2001年に共同で「村民委員会印章の制作、使用および管理を規範化する工作に関する意見の通知」管理を規範化する工作に関する意見の通知を出した。この通知は國務院の同意を経て、國務院弁公庁から全国に転送された。この通知はその「二」で次のように規定している。村民委員会の印章は専門の人間が保管するが、保管人は村党支部と村民委員会が指名して、村民代表會議で議論して決定する。また印章の使用を承認するのは保管人と同じ人物であってはならず、支部書記も村民委員会主任も普通は印章を保管してはならない。重大な問題について印章を使う場合には村民會議か村民代表會議で議論した後に、村民委員会主任の署名によって使用できるとしている<sup>168)</sup>。武安市もこの

通知にもとづいて自己の弁法を起草している。そこでは、村民委員会の印章保管人は村支部と村民委員会が共同で指名して、村民代表会議で議論して決定する（多くは村民委員会の会計担当者）となっている。また使用許可権限は、武安では、「党支部書記と村民委員会主任の共同署名」となっており、村民委員会主任の優位を残している民政部通知とは違って、党支部書記の関与を許している<sup>(69)</sup>。

さらに財務であるが大枠的には「村財郷管」だったものが、2001年11月から農村会計委託代理制に変わった<sup>(70)</sup>。もっとも、要点は予算の支出許可と決算のあり方である。支出許可については、党支部書記と村民委員会主任のどちらかがサインし、どちらかが副書する制度から、共同して署名する制度に変わった。また、決算だが、主任が審査し、支部書記が照合すると言われた制度から、共同して審査するものになった。つまり分け合っていたものからいっそう共同するようになったということになる。

一制三化の主要な内容を検討してみると、少なくとも、意思決定、公印管理などの側面において、党支部書記の権威が再度強調される仕組みになっている。その専権には多くの制約が課されてはいるものの、総じて主任の挑戦に対して、書記による押さえが効くメカニズムが設計されていることが分かる<sup>(71)</sup>。

以上、3つの仕組みを検討してきた。3つとも両委間の対立に対処し、それを吸収することを目的として設計された制度である。両委間の対立を生み出したのは、村民委員会選挙であり、そこで選出された村民委員会主任の心理的優位であった。この優位の背景にあるのは民意による選出という正当性である。一制三化の核心は詳細に規定された両委聯席会議という政策決定機構の存在である。それは両委対立を所与としたうえで、その対立を調整する制度であると言える。そこには周到に計算されたバランスの論理が機能している。しかし同時にそこには、党支部と支部書記の権威を高所から保障する意図が強く働いている。そこにあるのは村民委員会の党による包摂であると言っても過言ではない。村民委員会組織法が村民委員会に託した広範な能力と行為空間をここに見出すことはできない。同弁法が武安市党委員会の強力なリーダーシップで出来上がったことが想起される。他方、一肩挑は、村支部書記に村民委員会選挙の洗礼を受けさせるという点で、画期的である。村民委員会選挙に耐えられない書記は辞任するべきだという主張は、党支部書記の質の向上、翻っては党の体質の改善をとまないうるであろう。しかし、この制度が志向するのは党と政治との融合、しかも党による政の吸収であるとさえ言える。それは人民公社時代の「党の一元的領導體制」と呼ばれた伝統システムとは確かに異なっている<sup>(72)</sup>。しかし、13回党大会の志向した党政分離とは明らかにベクトルを異にするものである。

ここで、「村民委員会に対する領導體心の範囲」と「党政分離の程度」とを軸にして整理してみよう（次頁、「図：両票制・一肩挑・一制三化の位相」を参照）。一制三化は伝統色の強い制度だが、ここでは党政分離はともかくも前提となる。その意味では、一制三化と一肩挑（完全融合、部分融合・特殊兼職）は党政分離を軸として反対に位置する。両票制はどうか。この

制度は、党支部書記に事実上民意による試練を義務付けるものである。その限りで党の体質の改善と党支部書記の質の向上に資する可能性を持っている。また、この制度はあくまで党支部書記の選出に関する技術的な性格のもので、村民委員会との関係についてはニュートラルである。支部書記が村民委员会主任を兼任するか否かはとりあえず、制度設計外の事柄に属する。両委の機能が融合する可能性が生じると同時に、双方が共通の志向性をもつことが多分に確保されやすくなる。両委兼任となればそれは結果的には、一肩挑である。兼任しないことを前提とすれば、村民委員会の独立性を確保しつつ、党支部の体質を強化することが可能となろう（この場合、一制三化も実施しないという条件のもとである）。郷鎮との関係を考えると、一制三化では郷鎮と村民の民意との不一致はやはり、党支部と村民委員会がそれぞれ体現することになる。なお、一肩挑では融合した両委の行為は、結局は郷鎮に寄るか、民意に寄るしかなくなる。両票制では、両委の性向が近づく可能性が存在することから、両委の共同が生じ、対立は郷鎮と村との対立という具合に、発現する位相を変えるかもしれない。

景躍進は、大きな傾向としては「一肩挑」が主流となり、「一制三化」がそれを補っていくという流れを想定しているようである。それは行政の末端になればなるほど、党政の分離は不可能であるという現実認識に立っている<sup>(7)</sup>。もし分離すれば、党の政治的権限を大幅に縮小することになり、分離を阻む力が大きく働くとも想定する。この立場は、結局のところ党政分離は不可能だという前提に立った上で、党と党員の質を強化し、党の能力と影響力を強化するしかないという志向性を持っている。もちろん、そこでは「村民委员会主任に選ばれなかった書記は辞任すべきだ」という論理が働いているという点で、すべてが上層からの任命に拠っていた党の一元的支配への単純な回帰ではないことは明らかである。分離を阻む力による妨害の

		領導核心の範囲	
		狭	広
党 政 分 離 の 程 度	分 離	両票制 (兼任なし)	一制三化
	不 分 離	[一般職員兼職]	一肩挑 [完全融合] [特殊兼職]

制分離」の理念は最初から絵に描いた餅だったのだろうか。他方、本稿で多くの言及を行った張樂生の一連の言説は、徹底して13回党大会の理想主義の延長線上にあるように思える。そこに視座を定めて村民委員会組織法の規範的な体系的解釈を示し、そのスタンダードで現実に対して一貫した評価を提示しえている点は注目に値する。しかし、前節で紹介した絶望的な現実を見るにつけ、マイナス要因の克服や制度化、ルール化の進展によって、それがやがては実現する理想であると考え、その難しさも痛感される。

図：両票制・一肩挑・一制三化の位相

## むすびにかえて

本稿では、村民委員会組織法体制下での両委対立と関連する諸現象とそれを克服することを目指したいくつかの新しい傾向について、検討してきた。郷鎮や村など、基層について考究する際に、逢着する最大の困難は全体像が見えないことである。民政部の統計によれば、2002年の時点で、中国には郷鎮は39,240（18,639郷、20,601鎮）あり、681,227の村民委員会があった（居民委員会は86,087）<sup>(74)</sup>。このなかで、両委関係に矛盾のある郷鎮がどの程度存在し、あるいはどの地域に分布しているのか、また、「兩票制」、「一肩挑」、「一制三化」はどの程度の割合で広がっているのか、それを数量化し見極めることはできない。目下のところ、可能なのは顕著な傾向を取り出し分類して、類推を行うところまでであり、分析としては甚だ不十分なレベルに止まらざるをえない<sup>(75)</sup>。

当面可能なことは、予想される傾向や典型に対する若干の意義付けであろう。景躍進によれば、前述の2002年14号文件（「中共中央弁公庁・國務院弁公庁の村民委員会改選選挙をさらにいっそう良く成し遂げることに關する通知」）の影響もあり、今日中国では、一肩挑が主流の方向性であるという。この認識が正しいとすれば、そこにあるのは「党政分離」とは逆のベクトルである。本稿でしばしば言及した張樂生の言説——例えば、村務に関する政策決定権と管理権は村民委員会にあり党支部にはないとする言説——にたびたび現れた村民委員会組織法の解釈は、ある意味では13回党大会の唱えた党政分離の理念に沿うものであったと言える。党政分離の声は中央レベルでは1989年以降まったく圧殺されたに等しいが、村民委員会組織法・試行法の影響もあり、村レベルでは一応の存在空間を確保してきた。村民委員会選挙の実施そのものが、党政分離のひとつの発現形態であると言えた。それは基層という限られた空間においてはあがあるが、党権力をできるだけ相対化する志向性であったと言い直してもよい。この志向のもとでは、領導核心の範囲は狭く解釈されることになる<sup>(76)</sup>。そしてそれは党支部と村民委員会の間で、その職掌の境界を設定し、双方の職務をできるだけルール化、規範化しようとする具体的な努力として現れた。村務公開制や会計審査制度の普及、また村を法的に代表する印章管理規定の成立など、現場で始まった党支部と村民委員会の職掌を明らかにする方向での制度化はこの流れに属するものである。本稿で紹介した一制三化は、すでに分析したように、党支部による（しかも上級の党の主導のもとに）村民委員会の包摂を意味した。もっとも、党の優位の保持という意図がそこにどれだけ強く顕れていたとしても、一制三化が党政の分離を前提とする以上、それは両委の職掌や職務のルール化、規範化と同じ流れに属している。たとえ党優位の規定であっても、そこで党の権力は間違いなく文書によって制限されているからである。一制三化は、力関係が変われば党の優位とは別のベクトルをもちうる潜在性を持っている。兩票制は党支部の回生の手段という面を持つが、兼任を前提としない兩票制は党政分離を前提とするものである。何増科は『兩票制』こそが人民民主と党内民主

を結びつけた非常に価値ある制度の創出である」としたが、その両票制の意味するところは、やはり党政分離を前提とする側に立つように見える<sup>(77)</sup>。

村レベルにおける党政分離の推進力は、村民委員会選挙だった。村民の直接的な支持を得て、村民委員会は強力な政治的自立性と発言力を獲得したのである。上級からの介入や党支部からの容喙もあったとはいえ、制度上は事実上の自由選挙に近い仕組みが許され、大胆な実験が各地で試みられてきた。それは末端に留まるとはいえ、中国の政治システムにとって「緩やかな激震」と言って良い変革であった。「村民自治」の真髄はまさにこの点において考えられるべきである。それは同時に中国の村民が政治的な主体として、政治のアリーナに登場したことを意味していた。

臆断は禁物だが、14号文件の登場は「党政不分離」という逆ベクトルの出現を示しているかに見える。両票制は党政分離を前提とせず、両委兼任を認めた途端に一肩挑になる。ここ1,2年の間に急速に顕著に報道されるようになった農村暴動の多発という状況を前にして、党政分離の理想主義を保ちえないという推測は可能である。しかし、一肩挑の奨励は、党政分離と村民委員会の自立という組織法の理念を骨抜きにする可能性を胎んでいると言える。あるいは一肩挑は、党政分離という古ぼけた理念を犠牲にして、混乱の回避を優先し、統治能力の回復を目指し、かろうじて民意による直接選挙という理念を守ろうとする意図と解釈するべきなのであろうか。

もとより党政分離という理念の絶対性を担保するにたる根拠はない。その意味ではこの理念そのものの正当性が真摯に問われることは避けがたいことである。農村基層における両委関係の緊張に対して、一肩挑という仕組みが共産党中央の主唱する政策であるとすれば、それは「党政分離」が再び逆方向からメルクマールと化したことを物語るのかも知れない<sup>(78)</sup>。

#### 註

(1) 張樂生『破解村民自治十大難題』中国社会出版社、2002年、188頁。

(2) このように郷鎮が村民委員会の選挙に対して、少なからず違法な手段で、コントロールを行い、結果を歪曲しようとする行為を含めて、村民委员会主任が郷鎮の意向どおりに選ばれていた状態を、景躍進は「管選」と呼んでいる（景躍進『当代中国農村「両委關係」的微觀解析与宏觀透視』中央文獻出版社、2004年、51頁）。

(3) 『破解村民自治十大難題』190頁。なお、郷鎮と村の關係は、人民公社時代の人民公社と生産大隊との關係の延長線上にある。このような郷鎮と村との密接な——親和的であると同時に権力的な——關係については「郷鎮・村複合体」として後に触れる。このような歴史的経緯を経て、長期的に形成された領導と被領導の關係を一片の法令で変えるのは難しいという見方には充分な根拠がある（肖立輝『村民委員会選挙研究』中国社会出版社、2002年、222頁）。また、領導關係でなくては村民委員会の忠誠を確保できないという理由で、郷鎮と村民委員会の關係は領導關係であると強引に主張する人々もいるし、この關係を強めるべきだと主張する人々さえもいる（『破解村民自治十大難題』189—190頁）。

(4) 「武安市農村『一制三化』規範管理弁法」の原文は『当代中国農村「両委關係」的微觀解析与宏觀透視』所収の「付録（二）」（同書、306—318頁）を参照されたい。

(5) 農村の共産党組織（一般には党支部委員会）を「領導核心」とする表現は、村民委員会組織法の第3条や「中国共産党基層組織工作条例」第8条（四）などに見られる。一般には「指導の中核」と訳す

が、中国語の「指導」と「領導」の意味の違いが十分に表現し切れないため、暫定的に原語をそのまま用いることとする。

(6) 『破解村民自治十大難題』106 - 107 頁。

(7) 同上書, 107 - 108 頁。また、経済の発展した地域では、書記はしばしば村の経営する企業の経理や取締役を兼ねており、主任が行政を行うのに対し、経済的な支配権は書記が握っている。場合によっては村の経費の使用批准という経済大権は書記の手中にあったりする（「書記が金を使い、[法人代表である]主任が被告になる」という言い方まであるようである）。

(8) 同上書, 110 - 111 頁。主任と書記の間に生じた摩擦については、景躍進がその発生理由について簡単な分類をしている（『当代中国農村「兩委關係」的微觀解析与宏觀透視』58 - 59 頁）。もつとも景躍進の整理にもかかわらず、一般に兩委の対立が伝えられるとき、原因は往々にして党支部書記にある場合が多いと考えられる。

(9) 例えば、『当代中国農村「兩委關係」的微觀解析与宏觀透視』61 頁を参照されたい。

(10) 金太軍主編『鄉村關係与村民自治』広東人民出版社, 2002 年, 165 - 175 頁。

(11) 同上書, 168 - 169 頁。

(12) 同上書, 171 頁, 『村民委员会選挙研究』78 頁。

(13) 『村民委员会選挙研究』79 頁。

(14) その他にも、指導関係のもとに、村民委员会を完全な自治組織とし、行政組織としての仕事を一切させないと主張する一方、村公所ないしは管理区組織などを設置して、同時に行政の手足を作るという提案も存在した（同上書, 82 頁）。

(15) 同上書, 82 頁。

(16) 『鄉村關係与村民自治』171 - 172 頁。この理念は国家機能の自立性を強調する側面を持っていたと言える。

(17) 2002 年までの村民委员会組織法関連法令を整理したものとして、岡綾子「村民委员会・農村土地請負関連法令一覽」（『平成 13 年度 - 15 年度科学研究費補助金研究成果報告書「中国農村の土地財産権と末端行政に関する学際的研究」研究代表者・國谷知史 / 2004 年 3 月』所収）がある。

(18) 『村民委员会選挙研究』85 頁。

(19) 同上書, 80 - 87 頁。

(20) 『鄉村關係与村民自治』179 頁。

(21) 『当代中国農村「兩委關係」的微觀解析与宏觀透視』, 51 頁。

(22) 候補者選びの段階から、完全な直接投票を行う「海選」は 1986 年 12 月吉林省梨樹県梨樹郷北老壕村の村民委员会選挙から始まる。「海」は東北方言において、「大」、「多」、「漫無辺際（広々として果てしない）」の意味があるとされる。劉丹『郷村民主之路』湖南人民出版社, 2001 年, 120 - 121 頁。

(23) 民主的選挙（と罷免）については組織法の第 11 条から第 16 条に詳細に規定されている。民主的政策決定については第 19 条に、民主管理については特に規定がなく、強いて言えば第 20 条の村民自治章程・村民規約が関連規定となる。民主監督は第 22 条に規定されている。『鄉村關係与村民自治』191 - 193 頁。

(24) 『破解村民自治十大難題』176 頁。

(25) 同上書, 176 - 177 頁。なお、張樂生によれば、村民委员会の主要な職責と任務は以下のとおりである。1) 村の公共事務と公益事業を処理すること、民間の紛争を調停すること、社会治安の維持に協力すること、人民政府に対して村民の意見・要求・提案を反映すること、2) 郷・鎮人民政府が業務を行うのに協力する、3) 村民が法律にもとづいて各種形式の協力〔合作〕経済やその他の経済を發展させるのを支持し組織し、村の生産サービスと協調業務を引き受けること、農村の生産建設と社会主義市場経済の發展を促進させること、4) 集団経済組織が法に基づいて進める経済活動の自主権を尊重し、集団経済組織と農民・請負経営戸・聯戸或いはパートナーの合法的財産権とその他の合法的権利と利益を保障すること、5) 法律にもとづいて村の村民集団所有の土地とその他の財産を管理し、村民が合理的に自然資源を利用し、生態環境を保護し改善するよう教育すること、6) 憲法・法律・法規と国家の政策を宣伝し、

村民が法律の規定する義務を履行し、公共財産を大切に、村民の合法的権利と利益を維持し、文化教育を發展させ、科学知識を普及し、村と村の間の団結・相互援助を促進し、多くの形式の社会主義精神文明の建設活動を展開するように教育し推進すること、7) 他民族が暮らす村では村民が民族の団結を強め、相互に尊重し、相互に援助しあうように教育し指導すること、の7点である。

(26) 『郷村関係与村民自治』185 - 186 頁。

(27) 『破解村民自治十大難題』187 頁。

(28) 同上書, 187 頁。

(29) 『郷村関係与村民自治』186 - 187 頁。

(30) 『破解村民自治十大難題』204 - 205 頁。

(31) 同上書, 205 頁。

(32) 同上書, 211 頁。

(33) 同上書, 177 - 178 頁。また、張樂生によれば、党支部の基本任務は以下のものを含んでいる。

1) 党の路線・方針・政策を宣伝執行し、党中央・上級組織と当該組織の決議を宣伝執行し、党員の先鋒模範作用を充分に發揮し、党内外の幹部と大衆を団結させ組織し、当該単位の負担する任務を努力して完成させる、2) 党員を組織して党の理論と党の路線・方針・政策及び決議を真剣に学習させ、党の基本知識を学習させ、科学・文化と業務知識を学習させる、3) 党員に対して教育・管理と監督を実行し、党員の素地を高め、党性を増強し、党の組織生活を厳格にし、批判と自己批判を展開し、党の規律検査委員会が党員が切実に義務を履行するよう監督するのを擁護・執行し、党員の権利が侵犯されないように保障する、4) 大衆と緊密に連携し、大衆の党員と党の工作に対する批判と意見をつねに理解し、大衆の正当な権利と利益を擁護し、大衆の思想政治工作を上手にやること、5) 党員と大衆の積極性と創造性を充分に發揮させ、中間的な優秀な人材を発見・養成・推薦し、彼らが改革開放と社会主義現代化建設において自己の聡明な才能で貢献するよう励まし支持する、6) 入党を求める積極分子に対して教育と養成を行い、經常的に党員の工作进行を發展させることに努め、生産と業務の第一線の労働者・農民・知識人中の優秀な人々を吸収して入党させることを重視する、7) 党員幹部とその他の工作人員が厳格に国法と政治的規律を遵守するよう監督し、国家の財政経済法規と人事制度を厳格に遵守し、国家・集団と大衆の利益を侵犯しない、8) 党員と大衆が良くない傾向を自覺的に制御できるよう教育し、各種の違法な犯罪行為に対する闘争を堅持する、の8点である(同書, 178 - 179 頁)。

(34) 同上書, 181 頁。

(35) 同上書, 180 - 181 頁。

(36) 同上書, 185 - 186 頁。

(37) なお、後書きに拠れば、張樂生は山東省濰坊市民政局で、基層政權建設に1991年以来10年携わったとしている。濰坊市は12の県市区を所轄する地区級市であり、同氏の言説は現場の実情を知り尽くした中堅官僚の見解として傾聴すべきものを多く含んでいる。同氏の主張は多分に規範主義的な要素を含んでいるが、同氏が実務官僚であるだけに単なる理想主義とは区別されるべきであろう。

(38) 『郷村関係与村民自治』211 頁。

(39) 本書の出版は2002年である。同上書, 211 頁。

(40) 同上書, 213 頁。

(41) 『当代中国農村「兩委關係」的微觀解析与宏觀透視』54 - 55 頁。なお印章については、民政部と公安部の「村民委員會印章的制作、使用および管理を規範化する工作に関する意見の通知」(国發弁[2001]52号)を國務院弁公庁が2001年7月22日に転送している。それによれば、村民委員會の印章保管者は専門の人間が担当し、その人間は党支部と村民委員會が指名して、村民代表會議で討論して決定される。印章の保管者と使用者は別人物であるべきであり、支部書記も村民委員會主任も、直接印章を保管することはできない。重要な案件での印章の使用は、村民會議もしくは村民代表會議での討論と同意を経た後、村民委員會主任が署名して初めて使用可能となる。引用者の景躍進が言うとおり、この規定は「妥協的」だと言える(同書, 54 - 55 頁)が、村民委員會主任による署名を最後の使用条件としている点で、なお村民委員會組織法の理念に沿ったものだと言える。

(42) この用語は、筆者が、1999年8月15日に八達嶺鎮（北京市延慶県）を訪問調査したときの印象にもとづいている。鎮政府の建物の中には、鎮長のオフィスの他に、党委書記、人代主任等のオフィスが同じ廊下に面して並んでおり、郷鎮では党と政府（人代を含む）が強い紐帯関係で結ばれていることが感じられた。管轄下の村との関係についても、この折のインタビューを通じて、関係の密接さを強く印象づけられたものである。

(43) 民政部基層政権和社区建設司編『村民自治案例選評』中国社会科学出版社、2001年、1－3頁。

(44) 同上書、3－7頁。

(45) 『破解村民自治十大難題』105－106頁（出典は『農村大衆』2002年9月6日報道）。

(46) 同上書、191－192頁。

(47) 同上書、192－193頁。

(48) 同上書、182－184頁。

(49) 同上書、199－200頁。

(50) 同上書、111－112頁（出典は『郷鎮論壇』とされる）。

(51) 『村民委員会選挙研究』223－224頁。

(52) 中国農村研究網 <http://www.ccrs.org.cn>、最終閲覧日2006年1月28日。

(53) 『村民委員会選挙研究』224頁、『破解村民自治十大難題』258頁。

(54) 『当代中国農村「兩委關係」的微觀解析与宏觀透視』66－68頁。

(55) 同上書、81－88頁。

(56) 張樂生が、一肩挑に批判的な理由については、『破解村民自治十大難題』100－101頁を参照されたい。この問題をめぐっては、2000年から01年にかけて『中国社会報』紙、『中国民政』誌上で小規模ながら論争が行われている（同書、87－103頁）。

(57) この高い当選率に一定の操作が働いていることを景躍進も否定はしていない（『当代中国農村「兩委關係」的微觀解析与宏觀透視』132頁）。また、一肩挑の実績について張樂生は極めて懐疑的である（『破解村民自治十大難題』87－103頁）。

(58) 『当代中国農村「兩委關係」的微觀解析与宏觀透視』115－118頁。1993年に山東省の一部で試験的に実施されたこともあるものの、広範に広まったのは98年以降である（同書、131頁）。

(59) 同上書、118頁。

(60) 同上書、119－120頁、133頁註16。

(61) 同上書、133頁註17。

(62) 同上書、123－130頁。

(63) 同上書、125頁。

(64) 同上書、137頁。

(65) 同上書、162頁。より詳細には淑村鎮であるという。

(66) 同上書、144－145頁。

(67) 同上書、145頁。

(68) 民政部と公安部の「村民委員会印章の制作、使用および管理を規範化する工作に関する意見の通知」の原文は、王禹『村民選挙法律問題研究』（北京大学出版社、2002年）所収の「付録」（同書、226－228頁）を参照されたい。

(69) 『当代中国農村「兩委關係」的微觀解析与宏觀透視』147－148頁。

(70) 村財郷管とは、郷鎮が財政管理者として村を財政的に支配する方式。金太軍は江蘇省12県の40郷鎮の調査にもとづいて、以下の数種類の方式を観察している。1) 村のすべての資金、帳簿を郷鎮の農経站と信用社の管理に委ねる。村が資金を使用するにあたってはその度に村民委員会と党支部が予算を作り、農経站到提出して審査と批准を受ける。地方によっては村＝使用権、農経站＝管理権、郷鎮政府＝批准権という権力の分掌が見られる。2) 村の会計要員を郷鎮に集めて統一的にそこで事務に当たらせている。会計人員の管理によって村の資金と財産の管理を行っている。この他にも村財郷管の方法は多様だが、その目的は財務という村の経済活動の核心部分への監督をつうじて、郷村関係を再調整しようというもの

である。この制度を実施する郷鎮側の指導者の主観的意図はえてして善良なもので村の財政における腐敗を抑制し、清廉な管理を実現し、村の統治を安定させようというものである。実際、自治の経験が不十分な選れた村落にあつてはこの制度の有効性は否定できない。しかしながら、この制度を普遍的なものとして実行するなら、村民自治の基本精神に抵触することになる（『郷村関係与村民自治』214 - 217 頁, 62 頁）。

(71) 『当代中国農村「兩委關係」的微觀解析与宏觀透視』149 - 150 頁。

(72) 同上書, 203 頁, 212 - 213 頁の表を見よ。

(73) 胡偉『政府過程』浙江人民出版社, 1998 年, 292 - 297 頁。

(74) 民政部財務和機關事務司『中国民政統計年鑑 2003』(中国統計出版社, 2003 年) による。郷鎮の比率はこの 10 年で逆転した。例えば 1993 年には郷は 32, 445 あり, 15, 805 あつた鎮の約 2 倍の数だったが, 2001 年には鎮の数 (20,601) が郷の数 (18,639) を超えた。これは都市化 (城鎮化) の進展によるものである。他方, 郷鎮の総数は 93 年の 48,250 から 02 年の 39,240 に減少している。また, 居民委員会, 村民委員会それぞれの総数も, 前者が 110,112 から 86,087 へ, 後者が 1,006,541 から 681,227 へと減少している。これらは合併・統合 (居民委員会については特に 2000 年から 02 年にかけて) の結果である。

(75) もちろん個別の研究などから, 例えば, 福建省などでは兩委關係の非協調の度合いが 40 % 近くに達することなどが知れる。『当代中国農村「兩委關係」的微觀解析与宏觀透視』57 頁 (出典は, 党健文「關於農村『兩委』關係的調查報告」『中国調查報告: 社会經濟關係的新变化与執政党的建設 2003 年版』社会科学文献出版社, 2004 年であるが, 筆者未見)。

(76) ここでは「領導核心」は努めて象徴的な意味に限定されているかのように見えるが, その定義の曖昧さは, 万一の場合の強権発動の根拠となる余地を持ちえた。意味の曖昧さは解釈権の独占を可能にする。

(77) 何増科等著『基層民主和地方治理創新』中央編訳出版社, 2004 年, 25 頁。

(78) 本稿は研究ノートであつた「農村基層行政における權力關係」(『平成 13 年度 - 15 年度科学研究費補助金研究成果報告書「中国農村の土地財産権と末端行政に関する学際的研究」研究代表者・國谷知史/2004 年 3 月』所収) をもとに構成を組み替え大幅な加筆修正を行ったものである。内容の点でも分析結果についても本稿とは異なっているが, 一部旧稿と重複する部分があることをお断りしておきたい。

付記: 本稿は, 平成 14 - 17 年度文部科学省科学研究費補助金 (基盤研究 (C) (2)) 「北京首都圏における政府間關係」による研究成果の一部である。