

中国の郷長・鎮長選挙改革

(東京大学) 田中 信行

I. はじめに

中国では1998年末から99年初めにかけて、2つの郷と鎮で相次いで注目される首長選挙が実施された。98年12月末に四川省の歩雲郷という山村で、村内の全有権者による実質的な郷長の予備選挙が実施され、その直後の99年初めには広東省深圳市の大鵬鎮という、改革・開放の最前線にある農村で、やはり同じく村内の全有権者が参加した鎮長の予備選挙が実施されたのである。したがって一般には歩雲郷の事例が、郷(鎮)長を直接選挙に近い方式で選んだ全国で初めての事例と認知されているが⁽¹⁾、実はこれよりわずかに早く、12月初めに同じく四川省の南城郷で、郷長、副郷長が直接選挙によって選ばれていた。ただし、南城郷の選挙は一切の報道が禁じられたため世間に知られることはなく、「全国で初めて」という栄誉を歩雲郷に譲ったまま封印されてしまったのだが、それはなぜか？

地方各級の人民代表大会(以下、「人代」と略す)は、省級——県級——郷(鎮)級の3級によって構成され、全国人民代表大会と省級人代の代表が、それぞれ1級下の人代代表によって間接選挙されるのに対し、県級と郷(鎮)級の代表は、当該選挙区の有権者によって直接選挙される。その一方、郷(鎮)人民政府の首長たる郷長・鎮長は、各々郷(鎮)人代の代表による間接選挙で選ばれるのが、法律上定められた手続きである。歩雲郷の郷長選挙は当初、法律の規定を逸脱して、選挙民(本稿では、郷(鎮)人代代表選挙の有権者を指すものとする)による直接選挙を実施しようとしたのだが、最終的には予定を変更して、これを予備

選挙に置き換え、形式的な人代による選挙を追加して、法律に違反しないかたちをとった。これに対し大鵬鎮の鎮長選挙は、当初から法律の枠内での改革を目指して工夫された、やや複雑な手続きを採用していた。

しかし結果からみれば両者の手続きはともに、選挙民による投票を首長選挙の候補者を選ぶための予備的な投票として実施し、この予備投票で最多票を獲得した候補者を、人代における選挙の唯一の候補者として推薦し当選させる、という点で共通している。手続き的には法律にもとづく人代による選挙が実施されているものの、実質的には予備投票において首長選挙が代替されたとみなすことができる。この点を指摘して、司法部が発行する法律専門の新聞『法制日報』は、こうした郷(鎮)長の選挙手続きは法律に違反すると批判した⁽²⁾。

南城郷の郷長選挙は歩雲郷と同じく、法律の手続きを変更する直接選挙を実施し、しかし歩雲郷とは異なり、最後までこれを貫徹したのであった。したがって、正確な意味での郷(鎮)長直接選挙としては、南城郷の事例が「全国で初めて」であるとともに、今までのところ唯一の事例ということになる。それゆえに南城郷の選挙は明確に法律違反の事例でもあり、その点こそがこの大胆な改革の実験を当局によって封印させた最大の理由であると思われる。

法律に違反するか否かは別にして、従来の選挙では考えられなかった新しい方法の出現に、中国社会は大きな衝撃を受けた。しかも、内陸部の貧しい山村と沿海地域の豊かな農村という、大きく距離を隔てた対照的な2つの地域で相次いで同様の改革が実現したため、さらにいくつかの地方で

これに追従する事例が出現するのではないかという期待を抱かせた。

これらの選挙改革の事例は衝撃的な出来事であったが、まったく何の前兆もなく出現したのではなかった。中国の農村には村民委員会という自治的な組織が、郷(鎮)より1級下の行政村のレベルに、ほとんどくまなく組織されているが、この村民委員会の主任、副主任、委員を選ぶ選挙の改革が、97～98年にかけて全国的に進展した。それ以前は候補者を実質上、村の党支部が指名すると同時に、党支部の幹部が兼任していた方法を改め、立候補を事実上解禁して自由化し、村民の自由投票によって選ばせる〔海選〕〔〕内は中国語であることを示す。以下同じ)と呼ばれる自由選挙が広く普及したのである⁽³⁾。郷(鎮)長の選挙改革もそうした村民委員会の選挙改革がもたらした余波のひとつにほかならないのであるが、村民委員会がたんなる自治組織に過ぎないのに対し、郷(鎮)長は最下級とはいえ国家行政機関の責任者という点で、その重要性に格段の違いが存在しており、余波がこの一線を越えたことに大きな注目が集まったのである。

90年代後半に農村地域において民主的な選挙改革が大きいうねりを作り出したのは、言うまでもなく改革・開放政策の所産であり、集団所有制から家族単位の請負経営責任制へと転換した農村経済の構造変動によって、農村の権力構造にも大きな変化が生じたことの証にほかならない。村民委員会が存在する行政村の権力は、党支部を中心にして、党支部と村民委員会の一体性を確保した一元的な構造によって維持されてきたが、集団所有制経済の崩壊と市場経済の浸透は、次第に集団農業を前提とする一元的な権力の存立を許さなくなっていた⁽⁴⁾。村民委員会の選挙改革はそのような意味で、村民の個別化・多様化した利益を反映する多元的な権力構造への転換を指向したものであるが、こうして開かれた突破口は、その他の権

力のあり方にも当然のことながら影響を及ぼさざるをえなかった。その影響は党支部役員の選挙、郷(鎮)政府や村民委員会の情報公開、郷(鎮)政府幹部の人事管理における公開性、透明性の確保、郷(鎮)人代の代表選挙⁽⁵⁾などと次第に拡大し始め、ついには郷(鎮)政府の首長選挙へと及んだのである。郷(鎮)長の選挙改革も上記の事例にとどまらず、やや地味な方法のため注目度は低いが、その他いくつかの地方でもすでに先行して実施されていた。

さりながら熱い視線の期待とは裏腹に、この時期大きく盛り上がった農村地域における選挙改革のうねりは、その後次第に熱を失い、早くも掻き消されてしまいそうにすら見える。3年毎に改選期を迎える村民委員会や郷(鎮)長の選挙は、民主的改革に熱狂した当時からちょうど3年を経て、2001～2002年には改選選挙がおこなわれたが、ほとんど新しい改革は実現せず、部分的には後退の動きすら見えている。2001年7月に党が法律に違反する郷(鎮)長選挙の実施を禁止する通知を出したことも影響して、郷(鎮)長をより直接選挙に近い方法で選ぶとする実験は、動きを封ぜられてしまった印象である。

そうしたなか歩雲郷では2001年末に、前回同様の手続きで郷長が再選された。しかし上記のような政治的環境のなかで郷長選挙を再現するにあたり、歩雲郷では前回のように現行の選挙制度に挑戦するのではなく、当初から法律の枠内でより民主的な選挙を実施するという点が強調された。マスコミも前回とは打って変わって、ほとんどこれに注目することはなく、意外なほど無関心である。このような現状を目の当たりにすれば、農村の選挙改革はすでに終息したかのようにさえ見受けられるが、逆にいえば、それはただ一時期の動向に過剰な期待を抱きすぎた反動でしかないのかもしれない。

そこで本稿では、この3年余りの中国農村地域

における郷(鎮)長選挙改革の過程を振り返って、多少冷静にその成果を分析し、現在それが置かれている場所について考察してみたいと思う。

Ⅱ. 郷長・鎮長の選挙手続き

1. 法律上の手続き

憲法第101条、ならびに「地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法」第9条の規定によれば、郷・鎮人民政府の首長である郷長および鎮長は、郷・鎮の人代において代表による選挙をととして選ばれることになっている。したがって、任期は郷・鎮人代代表と同じく3年である。候補者は、人代主席団が推薦するが、10名以上の代表が共同で推薦することもできる。候補者は2名立てることが原則であるが、1名であってもかまわない。候補者は人代の代表である必要はないが、選挙民であることが求められているので、満18歳以上という年齢制限がある。選挙は無記名投票でおこなわれ、人代代表は候補者に対して賛成票または反対票を投じるが、その他の代表または選挙民を別に選ぶことができ、棄権することもできる。以上は、上記組織法が規定する選挙手続きの基本的な内容であるが、95年に改正された際、いくつかの事項が新たに付け加えられた。

追加された項目は、推薦権が異なる選挙区の代表による共同推薦にも認められ、この場合は10名集まる必要がなくなったこと、各推薦者が推薦できるのは1名に限られること、そうして推薦された候補者が3名以上の場合には、人代代表による予備選挙を実施し、得票の多い順に2名を正式の候補者と決定したうえで選挙をおこなうこと、などである。(第21, 22条)

95年の法改正を受けて、郷(鎮)人代の組織法(大半が「郷・鎮人代工作条例」と称する)をもつ全国29の省・直轄市・自治区のうち、13の地方で新規に立法され、14の地方で改正された結果、これらの地方では選挙手続きが従来より詳しく規

定されるようになった。

ただし郷(鎮)長の選挙は、以上の法律の規定にのみもとづいて実施されているわけではない。

2. 〔党管幹部〕の原則

90年1月12日に党中央が公布した「地方党委員会が地方国家機関に対して指導的幹部を推薦するについてのいくつかの規定」によれば、地方党委員会が推薦する人事の範囲は、地方人代常務委員会の委員、人民政府の構成員、人民法院院長、人民検察院検察長、及び地方国家機関が任命するその他の指導的幹部とされている(第1条)ので、郷(鎮)長もその対象に含まれている。推薦手続きについては、地方党委員会は地方人代の改選時に、推薦するそれぞれの候補者について、大衆および関係方面の意見を聴取しなければならず、組織部門が検討し、党委員会が集団討議により決定するものとし、党内の幹部管理権にしたがって上級党委員会に報告し承認を受けた後、法律に規定する手続きにしたがって任免する(第5条)、と規定している。郷級には地方党委員会が存在しないので⁽⁶⁾、郷級国家機関の人事について推薦権をもつのは、県級党委員会ということになる。

また郷(鎮)長の人事管理権については、81年9月8日の党中央組織部による「中央が管理する幹部任免工作におけるいくつかの具体的問題についての補充通知」が、次のように定めている。すなわち、党中央が管理する地方政府の首長は省級政府と省が管轄する市(州、区)までで、以下は省級党委員会が管理するとされている。したがって郷(鎮)長の人事については、幹部管理権をもつ省級党委員会に報告して、承認を受ける手続きがとられることになっている。

95年2月9日に党中央が公布した「党政指導幹部選抜任用工作暫定条例」は、県級以上の指導的幹部が対象なので、郷(鎮)長は規定の対象外であるが、参考までにその内容を紹介しておこう。こ

の条例によれば、法律によって人代または人代常務委員会が選挙すると定められている人事については、選挙手続きに先立って党委員会が候補者を推薦するとして、以下のように定めている¹⁷⁾。

- ・党委員会が人代または人代常務委員会に人代常務委員会または政府のメンバーを推薦するときは、まず人代臨時党組織または人代常務委員会党組および人代常務委員会メンバー中の党員に、党委員会の推薦意見を紹介しなければならない。(第32条)
- ・党委員会は人代が選挙する幹部について人代に推薦する場合、同級党委員会の名義で人代主席団に推薦書を提出し、被推薦者について紹介し、推薦理由を説明しなければならない。
- ・党委員会は人代常務委員会が任命する指導的幹部について人代常務委員会に推薦する場合、人代常務委員会が審議する前に、法律の定める手続きにしたがって名簿を提出し、被推薦者について紹介しなければならない。(第33条)

この条例の規定は、党委員会の手続きを「推薦」と表現しているが、実際には字句の意味とは異なり、「推薦」は事実上の指名にはかならない。もっとも、これらの手続きは党内の規定であり、人代表には非党員も含まれているため、実際の手続きはこのようには単純に進まない場合もありうる。非党員の結束によって対立候補が擁立される可能性も否定できないわけだが、仮にそうした幕間劇が演じられることはあっても、基本的な筋書きまで変更される可能性は、現状ではまだ限りなく小さいといえよう。このように、法律によれば選挙手続きによって決定されるはずの人事が、党委員会の指名によって事実上決定されるのは、国家机关の人事はすべて党が管理するという、〔党管幹部〕の原則が確立しているためである。

このような〔党管幹部〕の原則は、建国直後にソ連の人事管理システムを導入するなかで確立され、その後一貫して維持されてきたものであるが、

その運用をめぐることはしばしば論争や政治問題を生み出してきた¹⁸⁾。すなわち、党委員会による一元的な管理という側面を強調しすぎると、政治思想や党への忠誠といった要素が重視される傾向に陥りがちなため、専門的な知識や優秀な技術をもつ人材の登用という点で困難を生ずるという批判が、常に問題の根底に存在していた。それは「紅（政治性）か専（専門性）か」という表現に集約されて、建国以来の歴史のなかで繰り返し政治問題化したのが、権力闘争が激化した時期には〔紅〕が優位を占め、政治が比較的安定し、経済改革の必要性が強調される時期には〔専〕が優位を占めるといふ、きわめて分かりやすい関係にあった。

したがって改革・開放以降の中国では、これまでもまして〔党管幹部〕の原則は厳しい挑戦を受けており、企業改革、行政改革、司法改革などの分野で、伝統的な人事管理体制を見直そうという動きが、いよいよ〔党管幹部〕原則の足元を脅かす状況になっている。そうした視点から見れば、本稿で検討する選挙改革もまた、〔党管幹部〕原則に対する果敢で強力な挑戦の試みといえよう。

Ⅲ. 指名から推薦へ

1. 綿陽市の実験

郷(鎮)長選挙の民主的改革に最も早くから積極的に取り組んだのは、四川省である。同省綿陽市では98年～99年の郷(鎮)人代表改選選挙の際に、9つの県および高新区から選ばれた11の郷・鎮(2つの民族郷を含む)で、人代表が郷(鎮)長を「直接」選挙する実験をおこなった¹⁹⁾。ここで「直接」というのは、一般的な意味での直接選挙を言うのではなく、以下のような意味においてである。すなわち、郷(鎮)長選挙では法律の規定にもかかわらず多くの場合、候補者は同級党委員会による指名を受けて人代主席団が推薦する手続きが採用されており、人代表による推薦権はほとんど行使されていないのが実情である。この実態

を改め、党委員会による指名を廃止して、人代代表による推薦に委ねようというのが、「直接」の意味である。

この実験の趣旨を十分に発揮させる意味で、その舞台づくりの準備のため、郷(鎮)長選挙に先立って郷(鎮)人代の代表選挙が実施された。人代代表選挙でも同様に、候補者の推薦はすべて有権者10名以上の連名による方法に限定され、党による推薦などは排除された。その結果、11の郷(鎮)人代で計545名の代表が新たに選出された。

以下、郷(鎮)長選挙の実験の具体的なプロセスを、対象地域のひとつである安県界牌鎮を例にとって、紹介しておこう¹⁰⁹。

98年12月29日、界牌鎮党委員会は「鎮人民代表が鎮長、副鎮長を直接推薦する選挙方式を実施するについての意見」を通知し、その手続きについて以下のように定めた。

- ① 鎮長は1名、副鎮長は3名とする。
- ② 候補者となる者の資格は、界牌鎮の有権者であること、党の路線および政策を支持していること、公正、民主的、清廉であり、大衆の支持があること、人徳と才能を兼ね備え、行政管理能力に優れていること、犯罪歴、党紀違反の処分歴がないこと、健康であることなどである。
- ③ 鎮長、副鎮長の候補者となるには、人代代表10名以上の推薦があること。鎮長の候補者は2名、副鎮長の候補者は4名とする。

さてその鎮長選挙は、鎮人代が開催された99年1月8日午前¹¹⁰に会議場でおこなわれた。人代の代表は53名であるが、当日は1名が欠席し、52名が選挙に参加した。まず、候補者の推薦では2名が推薦されたため、予備選挙を実施するまでもなく、この2名がそのまま候補者となることが認められた。両名は簡単な立候補の演説をおこない、それぞれ15分程度の質疑をおこなった。その後、直ちに投票が実施され、全員が1名の候補者に投票し、満票で鎮長が選ばれた。落選した候補者には、推

薦者すらまったく投票していないのである。この結果はいかにも不自然というほかない。

副鎮長の選挙は同日の午後、同じ会議場でおこなわれた。推薦された者が4名ちょうどであったので、この4名が候補者と認められた。これには鎮長選挙の落選者も含まれていた。4名の候補者がそれぞれ簡単な演説と質疑をおこなった後、直ちに投票が実施された。午後には代表全員が出席して投票したが、1票が無効となり、有効票は52票であった。投票は1人ずつが副鎮長3名を選ぶ方式でおこなわれたため、投票結果は、Aが47票、B(鎮長選挙の落選者)が46票、Cが36票、Dが22票となった。得票順にA、B、Cの上位3名が当選と認められた。

やや細かいことではあるが、留意しておくべき点を2つ指摘しておきたい。まず第1は、鎮長選挙においては会議場に投票ブースと投票箱が用意されたのに対して、副鎮長選挙の際にはそれらが使用されず、各代表はそれぞれ会議場の自分の席に着席したまま、投票用紙に記入して投票している点である。このことと、鎮長選挙の不思議な投票結果とに関連性があるのか、ないのかは分からないが、疑問に思わざるをえないところである。第2は、人代主席団から正式に報告された選挙結果において、得票数に変更が加えられた点である。後に公表された公式の選挙結果においては、鎮長選挙の当選者の得票数が53票に改められ、副鎮長選挙については、Aが49票、Bが42票、Cが38票に改められた。その理由については何も説明されていない。これらが何か意味を持つものか、たんなる事務上の混乱に過ぎないかは明らかではない。

以上が界牌鎮の選挙結果であるが、11の郷・鎮全体についての結果は以下のとおりである。まず、3つの郷・鎮では各1名の候補者しか推薦されなかったため、ここでは競争とはならなかった。残る8の郷・鎮では複数の候補者が推薦されたが、

3名以上の推薦があったかどうかは不明である。選挙結果は再任が7名、新任が4名で、平均得票率は80.6%、平均年齢は39.2歳、そのうち45歳以下が9名、大卒以上の学歴をもつ者が7名、高卒以上が3名で、全員が党员であった。これらの選挙結果を見ると、界牌鎮の選挙結果と同じように、手続き的には改革の意義を認めうる部分も存在しないわけではないが、果たしてその趣旨が十分に実行されたのかという点については、はなはだ心もとない内容であったとしか言いようがないように思われる。

2. 公開推薦・公開選挙

(1) 南部県の副郷(鎮)長選挙

ところで、同じく四川省の南部県では98年10月～12月27日の郷長改選過程において、副郷長、副鎮長を「公開推薦・公開選挙」で選ぶ実験に取り組んだ⁽¹⁾。対象となったのは全県79の郷、鎮で任命されている178名の副郷(鎮)長である。まずこの実験を始めるにあたって県党委員会は、「公開推薦・公開選挙による副郷長、副鎮長候補者競争選挙弁法」を定め、具体的な手続きについて規定した。

第1の推薦段階では、組織や選挙民の連名による推薦などのほか、立候補(自薦)も含めて1057名が候補者に名乗りをあげた。県党委員会はこれらの者が弁法の規定する候補者の条件を満たしているかについて審査した結果、689名を第1段階の候補者と認定した。次に、県の党委員会、政府、人代、政治協商会議の責任者によって構成される評価委員会による審査がおこなわれ、各候補者は委員の前で抱負を述べ、質問に答えた。各郷・鎮のポストごとに高い評価を受けた者を順に定数分選り、さらに人代代表10名以上の連名による推薦を受けた者1名を加えて、正式の候補者に決定した。すなわち、副郷(鎮)長のポストが2名の場合は3名を候補者とし、ポストが3名の場合は4名

を候補者としたのである。

そして最終的にはそれぞれの郷(鎮)人代でこれらの候補者による選挙がおこなわれ、全県で175名の副郷(鎮)長が選出された。改選前に比べて3名減ったことになる。175名の内訳は、再任が46名のほか、政府の幹部51名、事業体の幹部15名、教師12名、事業体の従業員36名、市・県の幹部7名、企業の管理職4名、村党支部書記4名であった。また、前期の副郷(鎮)長10名が落選した。

(2) 市中区の郷(鎮)長選挙

南部県で「公開推薦・公開選挙」方式が試行されたのと同じ頃、四川省遂寧市市中区では、「公開推薦・公開選挙」方式によって郷(鎮)長または郷(鎮)党委員会書記を選ぶ実験がおこなわれていた⁽²⁾。その最初の実験場所となった保石鎮では、98年5月に経済問題が原因となって、鎮党委員会書記と鎮長が罷免されたことが、そのきっかけとなった。市中区党委員会は鎮党委員会副書記を暫定の書記、鎮長、鎮人代主席に任命すると同時に、鎮長を「公開推薦・公開選挙」方式によって選任すると決定したのである。

一般に中国の選挙では、みずから立候補するという手続きは多くの場合存在せず、基本的には他人から推薦されるという形式をとっている。したがって他人の推薦によらずみずから立候補する場合も、わざわざ「自己推薦」などという表現を用いたりしている。保石鎮の手続きで珍しいのは、こうした推薦方式が採用されておらず、候補者はすべてみずから立候補を届け出するという手続きが採用されている点である。立候補の資格については、鎮長の場合、市中区政府および保石鎮近隣の郷(鎮)政府の幹部職員、党幹部、村党支部書記、村民委员会主任の地位にある者で、満38歳以下、高校卒業以上などの条件が課された。

立候補を届け出た69名に対して、区党委員会が組織した選挙管理委員会が資格を審査した結果、2名が不合格となり、67名が受理された。この67

名については筆記試験と面接試験が、6月の上旬と下旬に実施された。まず筆記試験では成績順に上位6名が合格とされ、面接試験にまわされた。全員が党員である。面接試験には鎮人代代表49名のほか、党支部書記、村民委员会主任、鎮政府幹部、および区の党委員会、人代、政府幹部ら計149名が参加した。立候補した6名について個別の面接がおこなわれた後、この149名が2名連記で投票し、得票順に上位2名を鎮長選挙の候補者に内定した。以上の結果について区党委員会が審査した結果、投票の結果通り2名が候補者として確定された。

6月22日に開催された鎮人代会議で鎮長選挙がおこなわれ、人代主席団は区党委員会から推薦された上記2名を、正式に候補者として推薦した。ただし法律の規定によれば、主席団は1名しか推薦することができないので、この手続きは法律に違反している。人代代表による推薦者がいなかったため、鎮長選挙はこの2名によって争われ、面接試験の最多得票者が圧倒的大差（46票：4票）で当選した。

この選挙自体は、前鎮長が任期途中で辞任したため、これを補充する目的でおこなわれたもので、98年末に人代代表の改選選挙がおこなわれた後、99年1月に再度、新鎮長を選ぶ選挙が実施された。ところが、ここでは以上のような「公開推薦・公開選挙」はおこなわれず、現鎮長を唯一の候補者とする人代での選挙のみが実施され、再選されている。

鎮長をはじめ「公開推薦・公開選挙」方式で選んだ保石鎮の事例は、市中区におけるその後の改革のモデルとなった。98年9月、市中区では保石鎮に続いて、東禪鎮と蓮花郷の党委員会書記選挙、および横山鎮の鎮長選挙を、この「公開推薦・公開選挙」方式によっておこなうと決定したのである。横山鎮では11月に「公開推薦・公開選挙」を経た候補者が鎮人代の鎮長選挙で当選した。

保石鎮と違っていたのは、面接試験で上位得票者2名が候補者に内定したにもかかわらず、区党委員会が審査の際に最多得票者1名に絞って、人代主席団に推薦したことである。この結果、人代主席団が2名を推薦するという法律違反は解消されたが、面接試験で2名を推薦するという手続きの意味はなくなってしまった。人代での選挙も、他に推薦された候補者がいなかったため、候補者は1名だけであった。

(3) 改革モデルの形成

綿陽市と南部県の改革は、いずれも候補者を選定する段階に工夫を凝らした内容になっている。選挙の投票そのものは、法律に定められたとおり人代の代表によっておこなわれており、選挙民が直接投票する機会は与えられていない。両者ともに、郷（鎮）の党委員会が候補者を指名するという手続きを改め、候補者の推薦権を開放することによって、選挙における民主的な要素を拡大しようという意図である。綿陽市は推薦権を人代代表に限っているのに対し、南部県はこれを広く一般の選挙民にまで開放している点でより民主的といえるが、最終的な推薦権は県の党委員会と評価委員会に独占されており、民主的な要素が機能しているとみなすには、やや実質が乏しいように思われる。

これに対し市中区の事例では、上述したように推薦という形式を否定して、候補者の条件を定め、たうえで公開募集するという、普通選挙の一般的な手続きが採用されている。募集条件がやや厳しく制限されているが、有資格者なら誰でも応募できるようになっている。直接選挙ではないが、人代代表のほぼ3倍に相当する鎮の幹部（鎮以外の幹部も若干名含まれている）が投票に参加している、といった点に、より開かれた選挙としての改革の意義を認めることができよう。ただし開かれたとはいっても、その対象はまだ一部の幹部に限られており、一般の選挙民に対して開放されてい

るわけではない。

市中区党委員会は2つの鎮長選挙を経て、「公開推薦・公開選挙」方式の規範化を進めるため、98年11月3日に「遂寧市市中区郷(鎮)人代政府郷(鎮)長公開選抜暫定弁法」の草案を作成して関係方面と協議した後、99年2月12日にこれを正式に通知した。この「暫定弁法」は郷(鎮)長選挙の手続きを定めたものであるが、正確に言えば党委員会が定めた党の規則であり、法律ではない。しかしこのことは、党が選挙を管理している実態の反映にはかならない。いずれにせよ、市中区の「公開推薦・公開選挙」方式は、改革としてはきわめて中途半端な段階にとどまっているといえるであろうが、逆にそうした穏健な内容が幸いして、四川省における郷(鎮)長選挙の改革モデルとなっていく。その点については後述する。

IV. 直接選挙へ

1. 南城郷の無念

郷(鎮)長の選挙改革にかかわる四川省の取り組みは上記の事例にとどまらず、さらにラジカルな方向へと展開する。郷(鎮)長選挙の民主的改革を最も徹底したかたちで実施すべく、その実験場所を探していた青神県党委員会は、南城郷に白羽の矢を立てた⁽¹³⁾。南城郷は眉山市青神県の県城南門に位置する、人口約1万9000人の農村だが、3分の1は商業地域が占め、経済的には比較的豊かな地域である。

98年5月に県党委員会は南城郷でアンケート調査を実施し、郷長の直接選挙に強い支持があることを確認した。そこで12月5日を投票日と定め、正副の郷長を直接選挙によって選ぶ実験をおこなうための準備にはいった。以下、この選挙手続きの概要を説明する。

① 青神県党委員会は県に党委員会書記を責任者とする指導グループを設置し、南城郷には郷党委員会書記を主任とする選挙管理委員会を設置した。

② 11月5日に郷人代は直接選挙の実施にかかわる4つの法律を制定した。これによって選挙の手続き、候補者の資格、条件などが定められた。立候補の手続きとしては、本人の意思による立候補、選挙民による推薦、党組織による推薦の3つの方法が認められた。郷長候補者の資格としては、県政府の副科長以上の在職期間が2年以上、大学卒、満40歳以下など、相当に厳しい条件が付された。副郷長の条件はこれより緩やかだが、定員3名のうち1名は女性、1名は満30歳以下という条件も付されている。予備選挙の候補者は、郷長が2名、副郷長が3名と制限された。

③ 候補者の受付に対し、郷長は10名、副郷長は27名が届け出た。その後、郷長候補は2名、副郷長候補は5名が辞退し、残りの候補者について郷党委員会が審査した結果、郷長候補4名、副郷長候補15名が県党委員会に推薦された。県党委員会組織部は審査の結果、郷長候補3名、副郷長候補8名を候補者として承認した。

④ 11月19日、郷内の小学校で立会演説会が開催され、郷、村の幹部、党幹部、人代代表、選挙民代表ら1000人以上が招集された。11月28日に郷内の全有権者による予備選挙が実施され、本選挙のための郷長候補2名と副郷長候補4名が選出された。交付された投票用紙1万4635票のうち1万4550票が回収され、有効投票数は1万4131票であった⁽¹⁴⁾。

⑤ 12月5日に本選挙が実施されたが、交付された投票用紙1万4753票のうち1万4616票が回収され、有効投票数は1万4323票であった。郷長候補2名の得票は、それぞれ9611票と4197票であった。当選したのは現職の副郷長で30歳という若さである。

選挙結果は郷人代に報告されたが、法律に定められた人代での選挙はおこなわれず、郷長、副郷長ともそのまま就任した。

以上が、南城郷における直接選挙の経緯である。ここでは現行の法律手続きを無視して、間違いな

く全郷の選挙民による直接選挙が実施されている。候補者を確定する段階で、郷および県の党委員会による審査と絞り込みがおこなわれるという、民主的とはいいがたい手続きも含まれているが、形式的には直接選挙が実現している。その点でこの選挙は、中国の選挙史上まさに画期的な出来事といえるが、その大胆さゆえに法律の枠を超え、問題視されざるをえなかった。改革とはそもそも法律の枠を超えてこそ実現されるものには違いないが、現在の政治環境のもとではやや突出しすぎたとみなされたのであろう。南城郷の実験は党中央によって認められることなく、マスコミへの公表が禁じられ、歴史の闇に封印される結果となったのである。歴史的な快挙のはずが暴挙とみなされてしまった南城郷にとっては、無念な結果というほかない。

2. 歩雲郷の挫折と栄誉

南城郷と同様の実験は同じ頃、歩雲郷でも計画されていた⁽¹⁵⁾。四川省遂寧市市中区の歩雲郷では、この実験的な郷長直接選挙を実施するため、市中区党委員会の指導のもとに、郷人代が12月2日に「遂寧市市中区歩雲郷選挙民による郷人民政府郷長直接選挙試行弁法」を制定した。この弁法は区と郷の指導部が協議し、10数回にわたる修正を経て郷人代に提出されたもので、区党委員会がかなり早い時期から準備し、積極的にかかわっていたことをうかがわせる。選挙は弁法の規定にのっとって進められることになった。同時に選挙の実施を告げる公告が出され、候補者の資格、条件が具体的に提示された。条件のなかには、候補者の年齢を満25歳以上45歳以下とし、学歴を高級中学卒業もしくは同等以上とした部分があり、このような条件は厳しすぎるのではないかという疑問の声もあがった。そこで12月4日に選挙管理委員会は45歳以下とする年齢制限を取り消したが、学歴についてはそのまま適用されることになった。

弁法は、はじめに30名以上の選挙民が合同で候補者1名を推薦するものと規定しており、これによって計15名の候補者が推薦された。選挙管理委員会による資格審査の結果、全員が適格と認められた。次にこれら推薦された候補者のなかから、選挙民の直接投票による郷長選挙の正式候補者を決定するため、合同会議が12月15日に招集された。合同会議には、村の幹部、村民代表、村民小組幹部、郷人代主席団メンバー、郷党委員会と郷人民政府の指導的幹部など計162名が参加した。会議で選ばれる正式候補者は2名とされ、参加者は2名連記で投票することになった。推薦された15名の候補者全員が短い演説と質疑をおこなった後、投票がおこなわれた。50票以上獲得したのは4名で、その他はすべて20票以下であった。上位4名の得票は75票、58票、57票、51票という僅差であった。とくに2位と3位はわずか1票の差しかなかったが、規定にしたがって上位2名が候補者に選ばれた。1位は中学校の教師で、2位は村民委員会の主任であった。

ところが、ここで奇妙なことが起こった。正式候補者はこの2名だけではなく、これに党が指名した候補者1名が加えられ、計3名が正式候補者として決定されたのである。なぜこのような措置がとられたのか詳細は明らかでないが、党の有力幹部が全員落選してしまったことが原因ではないかと推測される。これは選挙試行弁法の規定にはない措置で、候補者の権利の平等を定めた規定に反する疑いがあった。ちなみに、党が指名したのは歩雲郷党委員会の副書記である。

3名の正式候補者が決定した後、選挙期間は12月20日～28日と定められた。この期間中3名の候補者は、郷内10の村民委員会と1つの住民委員会が開催した13の会場での立会演説会に参加した。投票日は12月31日と定められ、投票所を設けて投票された。投票用紙は3名の氏名が印刷されているものに○印を記入する方法が採用されたが、氏

名の順序を均等に入れ替えた用紙が配布された。これは第1番目の候補者に投票するという旧来の投票慣行を改める意図を持っていた。全郷の有権者1万1349名のうち6236名が投票し（投票しなかった者のうち4000名余りは長期の出稼ぎに出ていた）、最多得票者は3130票（得票率50.19%）を得た副書記であった。2位は村民委员会主任で1956票、3位は教師で1056票であった。

歩雲郷人代が定めた選挙試行弁法の規定によれば、郷長選挙は以上の手続きで完了し、当选した郷長は人代会議で就任の宣誓をする手筈になっていた。しかし、郷人代は結局この規定どおりに運用することを避け、翌99年1月4日の郷人代会議で法律の規定にしたがい、人代表による郷長選挙を実施した。おそらく、南城郷の選挙に対する上層部の評価が影響したのではないかと推察される。ただし、人代での選挙手続きはきわめて形式的なもので、選挙民による投票で郷長に選ばれた副書記を唯一の候補者とし、挙手による全員一致の投票でおこなわれた。

歩雲郷の郷長選挙で民主的な改革と評価される点は、いうまでもなく有権者全員による投票が実施されたことである。しかしこれを正式の選挙とすれば、現行の法律に違反することは明白である。最終段階で歩雲郷人代がみずから定めた規定を放棄して、形だけの人代による選挙を実施し、本来正式の選挙となるはずであった選挙民による投票を、予備選挙にしてしまったのは、選挙改革を法律の枠内で実施すべきとする配慮が働いたからにはほかならない。このように、歩雲郷の実験には、ラジカルな改革を断行しようとする勇気と、改革が生み出すリスクを最小限にとどめたいとする逡巡とがしばしば交叉し、改革の方向を揺り動かしてきた経緯が見て取れる。勇気ある改革は途中で挫折してしまっただが、それゆえに「全国で初めて」郷長を「直接選挙」によって選出した村という栄誉を、闇に葬られた南城郷に代わって獲得するこ

とができたのである。

3. 大鵬鎮の工夫

(1) 「3段階2種票」制

歩雲郷に続く事例は、四川省から遠く離れた広東省深圳市龍崗区の大鵬鎮で誕生した⁽¹⁶⁾。大鵬鎮における鎮長選挙の仕組みは、一般に「3段階2種票」〔三輪兩票〕制と表現されている。「3段階」とは、投票が3つの段階で実施されていることを指し、「2種票」とは、投票が予備的な推薦投票と正式な選挙の投票という2種類の票によって構成されていることを指している。もう少し具体的にいえば、はじめに2回、候補者を決定するための推薦投票がおこなわれ、最後の3回目に選挙法にもとづく投票がおこなわれる、というのが、全体の手続きの流れである。

「3段階2種票」制は、〔党管幹部〕の原則を前提としながら、候補者の決定段階に選挙民による投票を取り入れることによって、党委員会の決定に民意を反映させようという試みといえる。〔党管幹部〕の原則を前提としている点を重視すれば、選挙手続きの形骸化という問題はいささかも克服されていないという批判が可能であるし、選挙民による投票が実施された点を重視すれば、限界はあるものの、直接選挙への改革の一步が踏み出されたという評価も可能であるかも知れない。ただし、直接選挙の場合にも〔党管幹部〕原則は排除されないで、そのことが直ちに選挙制度の実質化に結びつくわけではない。以下、具体的な選挙のプロセスについて概略を説明する。

(2) 選挙のプロセス

歩雲郷で衝撃的な方法による郷長が誕生してから2週間後の99年1月19日に、大鵬鎮党委員会は、次期鎮長選挙において「3段階2種票」制の実験をおこなうこととし、その実施計画案を決定した。この決定にもとづいて、21日に鎮党委員会は鎮内の各村幹部会議を招集し、候補者の条件を説明す

るとともに、候補者推薦投票の実施に向けて準備活動をすすめるよう要請した。具体的に提示された候補者の条件とは、年齢が50歳以下、健康で、大学または高等専門学校以上の学歴があり、原則として党員であることなどである。ただし歩雲郷の場合と異なり、これらの条件はひとつの基準とされたのであって、これを満たすことが推薦の必要条件とされたわけではなかった。

①推薦

推薦投票は、党・国家機関、鎮に属する企業・事業体、村民委員会、住民委員会などを基準にして、大鵬鎮を17の区画に分けて実施することになった⁽⁷⁾。22日が推薦投票日とされたため、村幹部会議で投票の実施要綱が正式に伝えられてから、住民にその周知が図られた期間はわずか1日しかないことになるが、実際の選挙準備はこれより早くすすめられていたものと推測される。21日には運動員によって戸別訪問や、ポスター張りなどの宣伝活動がおこなわれた。

22日の推薦投票は、各家庭毎に投票用紙を配布し、選挙民が推薦する候補者名を記入した後、回収する方法で実施された。満18歳以上の投票資格をもつ住民数は5259人で、投票に参加した者の数は5048人（96%）、回収された票は5039票（参加者の99.8%）という高い水準であった。開票の結果、候補者として推薦を受けた者は全部で76名であった。そのうち、100票以上を獲得した者は6名、51～99票が3名、21～50票が10名、10～20票が11名で、残りは10票以下であった。

この投票結果をもとに鎮党委員会は22日～27日までのあいだ、100票以上の推薦票を獲得した者6名について資格審査をおこなった。そのうち1名が50歳を超えていることを理由に辞退を申し出たため、党委員会は残る5名を予備選挙の候補者と認定した。

②評価

27日午前、これら5名の候補者による立会演説

会が開催され、1068名の住民が参加した。有権者の多くが参加していないのは、一般家庭の場合、1世帯から1名しか参加が認められなかったためである。演説会終了後、参加者全員に評価表が配布され、誰を支持するかの投票がおこなわれた。1063票が回収され、最初の推薦投票で最多票（65.9%）を獲得した候補者が、ここでも最多の支持（76.5%）を得た。同日午後、鎮党委員会はこの結果を踏まえて検討した後、この候補者を鎮長選挙の正式候補者として第11期鎮人代第1回会議主席団に推薦することを決定し、龍崗区党委員会にその旨を報告した。

③選挙

龍崗区党委員会はこの結果を広東省人代に報告し、さらに全人代にも報告して、それぞれその承認を受けた。その後4月9日に、大鵬鎮人代の改選選挙が終わり、新しい代表45名が誕生した。第1回会議は4月27日～29日に開催され、大会主席団によって上記候補者が鎮長の正式候補者に推薦された。他に推薦される者はなく、大会最終日の29日に鎮長の選挙がおこなわれ、候補者は45名全員の票を獲得して当選が決定した。

以上が鎮長選挙のプロセスであるが、「3段階2種票」制との関係を確認しておけば、選挙権をもつ住民全員による最初の投票が、第1段階の推薦投票にあたる。次に、この推薦投票によって選ばれた候補者候補を集めて開催された立会演説会に参加した住民による投票が、第2段階の推薦投票である。最後に、第2段階での当選者を唯一人の正式候補者として鎮人代でおこなわれた選挙が、第3段階における法律にもとづく正式の選挙のための投票ということになる。

V. 改革の背景

以上が98～99年に実施された「直接選挙」方式による郷（鎮）長選挙改革のあらましであるが、いずれの地域でも郷（鎮）長選挙の改革だけが降って

湧いたように実現したわけではなく、それなりの地域の事情を抱え、先行する改革を踏まえつつ、その一環として実施されたものにほかならない。そこで以下では、歩雲郷と大鵬鎮の地域の事情と、先行して実施された改革との関連について検討し、郷(鎮)長選挙の改革に求められたものは何かという点について考察してみたいと思う。

1. 歩雲郷の事情

歩雲郷で郷長選挙が実現する直接のきっかけとなったのは、98年11月に郷の党委員会が市中区の党委員会にあてて提出した指示を求める文書である。そこでは、歩雲郷の人代主席団と党委員会が慎重に検討したうえでの提案であることが述べられている¹⁸⁾。

しかし同時にこの提案は、まったく歩雲郷固有の事情から生まれてきたものでもなかった。98年前半、市中区のある鎮では鎮長の経済的な失敗を原因とする不祥事が発生し、鎮人代主席団主席を含む20人余りの指導的幹部が違法行為を追及される事態となった。区党委員会はこの事件によって失われた信頼を回復させるための方策を検討した結果、まず人事の透明性を高めるため、区政府内の8つの局の副局長を公募する実験に取り組むことを決定した。この改革に続けて98年後半には、保石鎮、横山鎮、蓮花郷、東禅鎮で郷(鎮)長と党委員会書記を「公開推薦・公開選挙」によって選ぶことも決定した。歩雲郷の要請は、明らかにこれらの実験を経ることによって、その延長線上に登場してきたものといえよう。

ただし実際には、歩雲郷から要請が提出される前に、すでに市中区党委員会において郷(鎮)長直接選挙の可能性が検討されていた。全国的に注目されるに違いない画期的な選挙において、混乱と失敗のリスクを最小限にとどめるため、党委員会は規模の小さな郷(鎮)を選んで実験を実施する可能性を検討していた。歩雲郷が実験対象として選

ばれた理由は、主に以下の点にあったとされている¹⁹⁾。

- ① 人口は1万6421人、10の村民委員会、1つの住民委員会によって構成される小さな郷であり、平均所得も1636元と貧しい部類に属すること。
- ② 市政府のある遂寧市から50kmと距離があり、山間の農村であるため、情報の伝達にとって都合のよい環境ではない点だが、実験が失敗した場合を考慮すれば、適当な環境と判断されたこと。
- ③ 郷指導部の団結が強いこと。
- ④ 農民の性格が素朴かつ温厚、誠実であること。蔡姓が村民の過半数を占めるという宗族問題が存在したものの、そのことが特に問題を引き起こす状況にはないと判断されたこと。

要するに、政治、経済の面から見て深刻な問題がなく、マスコミが押し寄せるような条件もない、平穏な寒村が実験地に選ばれたといえよう。南城郷については情報が少ないため、詳細は明らかでないが、おそらく同様の条件から選ばれたものと推測される。現在も厳しい情報管理が成功しているのは、その証でもあろう。ただしひとつ付け加えておけば、上述したように歩雲郷の予備選挙には、人代主席団副主席をはじめ党と政府の幹部が多数推薦されていたが、誰も上位2名の得票には及ばなかった。指導部の団結が強いと評価されていたにもかかわらず、である。

2. 大鵬鎮の事情

大鵬鎮は、深圳市という香港に隣接する経済特別区内にあるだけに、改革という面から見れば歩雲郷より遥かに進んでおり、先行して実施された改革の蓄積は豊富である。したがって詳細な説明を加える余裕はないので、主な事項に限って言及することにした²⁰⁾。

まず確認しておかねばならないのは、大鵬鎮の選挙制度改革も歩雲郷と同じく、大鵬鎮のみの発案と決定によって独自に実施されたのではない、

ということである。最初にこれを発案したのは広東省党委員会で、広東省における政治体制改革の一環として、郷(鎮)人民政府の首長を直接選挙によって選ぶ実験を始めようとの提案がなされたのである。そこで広東省は98年春の全人代会議に、この実験を許可するよう求めたが、この実験は憲法および地方政府組織法の規定に違反するとの理由で、却下されてしまった。そこで広東省は法律に反しない範囲での改革にとどめるため、「3段階2種票」制を採用して実施することを決め、再度全人代に許可を求め、その同意を得たのである。したがって、「3段階2種票」制による郷(鎮)長選挙の実験は、広東省が主体となり全人代が許可を与えたうえで実施された、いわば国家公認のプロジェクトなのである。この点では文字通り、上からの改革ということができよう。

じつは広東省が改革の対象としたのは、たんに選挙制度のみならず、これをも含めた人事管理制度全体であり、そこに貫かれている〔党管幹部〕の原則そのものにはかならなかった。たとえば大鵬鎮の所属する龍崗区では、以下のような改革を実施している。

まず、95年の「党政指導幹部選拔任用工作暫定条例」にもとづいて、97年末に龍崗区が実施した人事管理制度の改革には、次のような措置が含まれていた²¹⁾。

- ① 処級幹部の任命を公示する。
- ② 党委員会(党组)の指導的幹部を、メンバーの投票によって任命する。
- ③ 処級指導職の公募を実験的に実施する。
- ④ 科級指導職の任命について評価制度を導入する。

これ以外にも政府職員について評価制度を広く導入するなど、全般的にみて能力主義と人事の透明性、公開性に重点を置く制度改革が実施された。

続いて98年9月に区党委員会は、村党支部の役員選挙について「2種票」制を実験的に採用する

ことを決定した²²⁾。この場合の2種票とは、第1段階で全村民が参加する「民意票」による投票をおこない、第2段階で党員大会における「選挙票」による投票をおこなうというものである。

98年10月の党支部役員改選選挙において、区党委員会は区内10の鎮から各1の村を選び、この「2種票」制による村党支部役員の選挙を試験的に実施した。この経験を踏まえて、99年6月に区党委員会は「2種票」制を全面的に採用することを決定し、同時に深圳市党委員会組織部も全市の農村党支部においてこれを普及させる方針を明らかにした。

龍崗区では「2種票」制を採用して、99年9月までに区内88の村のうち83の村で党支部役員の改選選挙を実施した。この選挙によって選ばれた438人の役員には、「高、低、多」という特徴がみられたと指摘されている。「高」とは学歴が高くなったことを指し、高校卒以上の者が281名(67%)を占め、新たに役員に選出された者は全員がこれに含まれているという。次に「低」とは、年齢が低くなったことを指し、新役員の平均年齢は39.2歳で、改選前より4.2歳低くなったという。最後に「多」とは、新しい役員が増えたことを指し、新しい書記は24人、副書記は46人、委員は114人にのぼったという。

それでは広東省が郷(鎮)長選挙改革の実験場所として、なぜ大鵬鎮を選んだのかという疑問について、その事情を探ってみよう。台湾の『世界日報』が伝えるところによれば、広東省人代常務委員会選挙連絡工作委员会弁公室の楊成勇主任は、この点について次のように語ったという²³⁾。

「はじめ深圳市党委員会は西郷鎮または布吉鎮のいずれかで実験をおこなうつもりだったが、この2つの鎮はやや人口が多くてコントロールがしにくいという心配があり、指導層の結束が固く、村民が素朴で、人口も少なめ、という点を考慮し、最終的に大鵬鎮に決定した」。

ちなみに、候補から外されてしまった布吉鎮には、これ以前に次のような事件があった。布吉鎮の吉厦村では、「2 種票」制による党支部役員の改選選挙を実施した際、村民の推薦する書記の候補者と党の推薦する候補者とが対立することになった。前任者の書記が引退したため、順当であれば村民委员会主任を兼任する副書記が後継となるはずで、党は彼を推薦したのだが、村民はこの提案を断固拒否し、対立候補を擁立して対抗したのである。村民が推薦したのは、村の経済発展会社の経理であった。第 1 段階の推薦投票で村民の強い意向を知った党員の多くは大いに動揺し、結局、第 2 段階の正式の選挙でも経理に多くの票が流れ、党の候補を破って当選したのである²⁴⁾。ここでは党の意思と村民の意思が正面から衝突し、党は村民の意思を受け入れざるをえなかったのだが、選挙において党の意思が貫徹されない地区は、党にとって重大な問題の所在する地区という評価につながらざるをえないのである。布吉鎮が候補から外されるにあたっては、こうした事情も考慮されたものと推測される。大鵬鎮の選挙に、吉厦村のような結果を生ずる可能性がたとえ僅かでもあれば、おそらく実験場所として選ばれることはなかったであろう。

3. 改革の目的

このように考えてくると、歩雲郷や大鵬鎮の選挙改革とは、一体何であったのかという疑問に突き当たらずをえない。いずれの場合も、党によって厳しく管理された選挙から、より自由で民主的な選挙を目指した改革のように見せながら、そのじつ選挙結果が党の意思に反することのないように、周到な準備と計算がなされているのである。形式は民主的な選挙のように見えて、実態は依然、党によって管理された選挙に過ぎないとも言える。具体的に何が改革されたのかといえば、法律上規定された民主的な手続きが、実際にはほとん

ど守られてこなかったのに対し、ここでは形式的には手続き上の疑問を生じてはいるものの、実質的な部分を見れば、むしろ比較的誠実に執行されたと言えるのではないかという点をあげることができるかも知れない。

しかし歩雲郷の場合は、指摘したように、みずから定めた当初の選挙規則を逸脱して別に候補者を加えたり、最終的な選挙手続きを突然変更したりしており、およそ民主的な改革とはいいいがたい部分も見逃せない。大鵬鎮の場合はこの実験自身が、歩雲郷に比べてはるかによく管理されているといえるが、その結果をも含めて、あまりに管理が行き届きすぎているようにさえ見える。大鵬鎮を実験場所として選んだ理由のひとつに、人口が少なく管理がしやすいという点があげられていたことを紹介したが、じつは大鵬鎮の有権者とされた者は、大鵬鎮の戸籍を有する者に限られていた。大鵬鎮には戸籍をもつ者の数倍にあたる外来人口が流入して生活しているが、彼らには選挙権が与えられていないのである²⁵⁾。何のための改革かという点とあわせ、誰のための改革かという疑問も付け加えておかねばならない。

こうした問題は、歩雲郷と大鵬鎮のいずれの場合も、村民委員会の選挙改革とは異なり、郷(鎮)長の選挙改革は有権者の自発的な要求から出発しているわけではなく、省レベルの改革プログラムの一環として、まさに上からの改革として実行されたことと無縁ではないように思われる。この点にかかわって付言すれば、本稿で取り上げた範囲の選挙改革は、その多くが地元の関係者の創意だけで実現したのではなく、外部からの協力者を得て実現したという特徴をもっている。歩雲郷や大鵬鎮の選挙でも改革の制度設計には、多くの政治学者やジャーナリストが参加している。地元の幹部だけでなく、改革を支持する外部の人々の支援や協力があって、はじめて実現したものといえる。

VI. 立ちはだかる壁

1. 四川省の孤立無援

上述した選挙改革から3年を経て、改選期を迎えようとしていた2001年7月に、全人代常務委員会党組は「全国郷級選挙についての意見」を通知し、そのなかで以下のように指示した。

「過去に一部の地方は郷長直接選挙の実験をおこなうよう要求を提出したことがあり、一部地方では有権者が郷(鎮)長の選挙で直接投票するという事態も出現した。しかしこうしたことは、憲法および地方組織法の関連規定と照合しない。今回の郷級人代改選選挙において、各地の郷(鎮)長選挙は憲法および地方組織法の関連規定に厳格にもとづいておこなわれなければならない」。

「意見」は、法律に違反した手続きによる選挙を禁止し、法律にもとづいた選挙の実施を要求しているのであるが、かつて『法制日報』が指摘したように、歩雲郷や大鵬鎮の事例を法律違反とみなしているように受け取れなくもない。この指示を受けて広東省は、大鵬鎮の改選選挙では「3段階2種票制」を採用しないことに決定した。大鵬鎮の「3段階2種票制」は、法律の枠内で実施されたものと主張してきたにもかかわらず、である²⁸⁾。広東省と対照的なのは四川省の対応である。四川省は、「法律の規定に違反する郷(鎮)長選挙の禁止」と冷静に受け止め、法律に違反しない郷(鎮)長選挙の改革を引き続き展開する方針を確認している。

それより後、2001年に実施された四川省内の郷(鎮)長選挙では、南部県で試行された「公開推薦、公開選挙」方式をモデルとする選挙が、省内の約30%の郷・鎮で実施された。南城郷が属する青神県では、県内18の郷・鎮すべてで実施され、全国最多の人口を有する仁寿県でも、県内110の郷・鎮の半数以上で実施された。南城郷でも今回は「公開推薦、公開選挙」方式が採用され、現職郷

長が再選された²⁹⁾。

そうしたなか、歩雲郷では2001年12月に前回同様の手続きで郷長の改選選挙が実施された。ただし今回は当初から、法律の枠内で実施することが確認されており、前回選挙が最終的に採用した手続きを踏襲することになった²⁸⁾。

選挙は12月5日に告示され、予備選挙の候補者はみずから立候補するか、村民の連名による推薦または組織からの推薦によるものとされた。資格にかかわる条件として、村の戸籍を持ち、村の仕事に従事し、満25歳～50歳で大学卒程度の学歴を有することなどがあげられている。前回問題となって撤回された満50歳以下という年齢制限が復活している点が注目される。この条件のもとで12月14日までに、現職を含む計14名の候補者が名乗り出た。そのうち党員は12名であった。前回の候補者は大半が教師、私営企業主、村の幹部などであったのに対し、今回は全員が郷の幹部または事業体の職員であった。これら14名の候補者について資格の審査がおこなわれた結果、2名が失格し、ほかに2名が辞退した。翌15日に郷内の幹部、人代、政治協商会議の代表、村民代表ら計168名によって構成される合同会議が開催され、候補者10名による演説と質疑を経た後、2名の正式候補者を決定する予備選挙が秘密投票によって実施された。2名連記による投票の結果、現職が122票を獲得し、2位の59票を獲得した郷政府幹部とともに正式候補者となった。

その後、2名の候補者は郷内の6つの会場で立会演説会をおこなったうえ、12月31日に全郷の有権者による投票がおこなわれた。有権者総数は1万910名で投票者数は4940名であった。投票率は半数を下回っているが、有権者のうち約4200名が出稼ぎに出ていることを考慮すれば、実質的な投票率は約75%となる。出稼ぎ者の数は正確ではないので、大まかな比較になるが、この数字は前回の90%近い実質投票率を大きく下回っており、中

国における直接選挙の一般的な投票率と比較しても、かなり低い数字になっている。有効投票4730票のうち、現職が52.91%を得て再選され、郷幹部は42.27%にとどまり落選した。現職の得票率は前回の50.19%を数字の上では上回っているが、前回の選挙が3名の争いであった点を考慮すれば、支持率が上昇したとは言いがたい結果であった。

翌2002年1月18日に市中区党委員会組織部は、この選挙結果を承認し、当選した現郷長を人代での候補者として推薦することに同意する旨を通知した。1月25日に招集された郷人代会議で郷長選挙が実施され、現郷長は唯一の候補者として推薦を受け、投票の結果、51票中50票を得て再選された。

2. 楊集鎮からのメッセージ

上記「意見」によって冷水を浴びせられたかたちになった郷(鎮)長の選挙改革は、すっかり熱が冷めた状態に陥っていて、四川省だけが孤立無援の改革を続けているように見えたのだが、2002年9月になって突然、湖北省京山県楊集鎮という村から援軍が立ち上がった。楊集鎮の事例は、鎮党委員会書記と鎮長をいずれも海選方式で選挙するという内容で、鎮の党委員会書記が「直接選挙」の対象となったのはじめての例である²⁹⁾。

楊集鎮の選挙手続きでは、党委員会書記および鎮長のいずれの場合も、村民委員会選挙における〔海選〕方式に相当する、以下のような3段階の投票手続きが採用されている。党委員会書記の選挙について言えば、党支部役員選挙で普及している鳳陽県方式とは異なる手続きが採用されている点が注目される。

- ① 鎮の全有権者による推薦投票にもとづき、上位3名を第2段階の投票の候補者とする。
- ② 上記候補者について、党委員会書記選挙の場合は全鎮黨員大会を、鎮長選挙の場合は村民・

住民代表大会を開催して投票し、上位2名をそれぞれの正式候補者とする。

- ③ 党規約および法律にもとづく正式の選挙を実施する。

2002年8～9月に実施されたこれらの投票を通じて、党委員会書記および鎮長ともに現職が再選された。

同じく〔海選〕方式を援用した歩雲郷や大鵬鎮の事例では、すでに指摘したように実質的な選挙は第2段階で終了し、第3段階はその結果を追認するだけの形式的な投票になっている点が特徴であり、またその点を根拠にして「直接選挙」とみなされているのである。これに対し、楊集鎮の鎮長選挙では現職の候補者が常に首位を占めたものの得票が集中せず、第3段階の鎮人代における選挙でも32票対18票という差での当選となった。したがって、この人代での選挙に実質的な意味があったと解釈するなら、楊集鎮の鎮長選挙を「直接選挙」とみなすことには疑義があると指摘しなければならないであろう。

しかし、そうした手続き面での問題とは別に、第16回党大会を直後に控えたこの時期に、あえて政治的に微妙な問題を含むこの実験に挑戦した関係者の意気ごみには、感心せざるをえない。楊集鎮の示した勇氣は、郷(鎮)長選挙改革が長く停滞したまま放置されることは許されないというメッセージであり、民衆の期待の証でもあるように思われる³⁰⁾。

VII. おわりに

99年に開催された第9期人民政治協商会議2回会議では、村民委員会の直接選挙方式を段階的に郷(鎮)長の選挙にも拡大し、条件の整った地方から実験を始めることを認めてはどうか、という趣旨の提案が3つ提出された³¹⁾。この提案に対する党、国側の中央レベルでの公式の反応は何もなかったが、この提案は、村民委員会の選挙改革がも

たらし影響の大きさと、中国における選挙のあり方、とりわけその民主的性格についての意識が、徐々に広がりつつあることを示しているといえよう。

その一方で、村民委員会や党支部役員の選挙改革が村民の具体的な要求に端を発して発展してきたのに対し、郷(鎮)長選挙改革の方には選挙民の具体的な要求を見ることができない。後者は現在のところ、ほとんど四川省においてのみ継続して展開されているに過ぎないという地域性の問題もあるが、明らかに官製改革の域を出ていないように見える。郷・村レベルの問題を解決する一環としての選挙改革というよりは、人事管理制度改革の一環としての試みという性格の方が強く出ているようにも見える。中国の文献には、改革派の若手幹部が功績を競って先走ったと指摘するものも少なくないが³²³、そうした競争を生み出す背景があることは重要であろう。

どのような改革であれ、その歴史をたどれば、一直線に目標へ突き進む例はほとんどありえず、一進一退を繰り返すのが常である。中国の選挙改革も同じように、今後長い年月をかけて曲折をたどりながら展開していくに違いない。この問題がとりわけ深刻なのは、それがたんに選挙手続きの民主化という固有の領域にとどまらず、〔党管幹部〕の原則という、党、国家、国有企業を包摂する人事管理制度の根本にかかわっており、それゆえ政治体制の根幹にかかわっているところにある。言い換えれば、〔党管幹部〕の原則が否定されるということは、「党による一元的な指導」という、これまで一貫して維持されてきた政治体制自体が否定されることにほかならない。時代の変化は政治体制の現状に、鋭く本質的な問いかけを発しているのである。

選挙制度改革という全体を見渡せば、現状はまだほんの入り口に立った段階に過ぎない。そもそも中国の選挙は、本稿でもいくつか具体的な問題

を指摘したように、手続き面での管理がはなはだ稚拙であり、制度的にきわめて未熟な部分が少なくない。制度改革という前に、選挙制度そのものが、手続きや管理、運営の面でいっそう整備される必要があることも、指摘しておかねばならない問題である。しかしそうした現状は、まさに中国におけるこれまでの選挙が、いかに空疎で実質をとまなわない存在であったかということの証明でもあろう。選挙制度改革は、改革と同時に選挙そのものを根づかせるプロセスなのである。歩雲郷や大鵬鎮の郷(鎮)長選挙を指して、中国の研究者は「試験管ベビー」のような存在と表現しているが³²³、言いて妙と感心するほかない。

* 各事例の記述に当たっては、主に利用した文献を以下に注記したが、インターネット上で閲覧できる多くの文献、資料によって補足してあることをお断りしておく。煩雑を避けるために、それらの出所はいちいち記さなかったが、下記のサイトから得られる資料に多くを依拠している。

- ・ 中国選挙与治理 <http://www.chinaelections.org>
- ・ 中国農村村民自治信息网 <http://www.chinavillage.org>
- ・ 中国農村研究網 <http://www.ccrs.org.cn>

[注]

- (1) 中国では研究者、マスコミを含めて一般にこれを「直接選挙」と表現しているが、正確に言えば、選挙手続きに有権者による直接投票を含む選挙というべきであろう。
- (2) 査慶九「民主不允許超越法律」『法制日報』1999年1月19日。
- (3) 拙稿「中国村民委員会の選挙改革」『中国研究月報』2002年1月号。
- (4) 全体として集団所有制経済の崩壊という方向にあるものの、個々の事情はやや複雑である。たとえば、大鵬鎮はすでに家族請負経営制を廃止して、持株方式による新たな集団経済を形成

している。

- (5) 党支部の役員選挙，および郷（鎮）人代代表選挙の改革については，今後の検討課題としたい。
- (6) 郷・鎮に置かれている党委員会とは地方党委員会ではなく，国有企業などに置かれている党委員会と同じ，党の基層組織である。したがって基層組織としての党組織によるガバナンスの問題という視点からみれば，近年の国有企業改革におけるコーポレート・ガバナンスの問題と共通するところがある（注3の拙稿参照）。ただし，郷・鎮党委員会にはそれが受け持つ職能の性格上，地方党委員会に類似する部分もあり，単純に両者を並列して議論するのは適当ではないように思われる。
- (7) 「党政指導幹部選抜任用工作暫定条例」は2002年7月23日に改正されたが，本稿で紹介した部分に変更はない。
- (8) 拙稿「中国——『党政分離』と法治の課題」和田春樹等編『ペレストロイカと改革・開放』東京大学出版会，1993年。
- (9) 史衛民『公選与直選——郷鎮人大選挙制度研究』中国社会科学出版社，2000年，335頁以下参照。
- (10) 前掲『公選与直選』336頁以下参照。
- (11) 黄衛平，鄒樹彬，張定淮，楊龍芳「中国大陆郷鎮長選挙方式改革研究」『当代中国研究』2001年第4号。劉喜堂「關於郷級民主發展的調查与思考」『經濟社会体制比較』2000年第2号。
- (12) 前掲『公選与直選』384頁以下参照。
- (13) 李凡「中国郷鎮選挙改革の大胆嘗試——南城郷的郷長直選」『背景与分析』第30期，2001年4月。本文に示した理由によって南城郷についてはほとんど情報がなく，李凡の研究が唯一の情報源である。「世界与中国研究所」（<http://www.world-and-china.com>）に関連する資料が掲載されている。
- (14) 南城郷の有権者数は約1万4000人であるが，そのうち3000人余りは出稼ぎに出ているという。したがって，この投票数は法律が認める条件のもとでの委託投票の枠を超えて，相当数の委託投票があったことをうかがわせるが，農村の選挙ではわりあい普遍的な現象といわれている。李凡前掲論文。後述のように，歩雲郷もほぼ同様である。
- (15) 歩雲郷の選挙についての公式の報告書は，99年1月7日に市中区党委員会「關於歩雲郷直接選挙郷長工作的情况報告」として提出されている（「中国選挙与治理」のホームページに掲載）。研究者による調査報告としては，李凡等『創新与發展：郷鎮長選挙制度改革』が最も詳しい（「世界与中国研究所」のホームページに掲載）。その他に，劉喜堂「關於郷級民主發展的調查与思考」（前掲）など。
- (16) 大鵬鎮については，主として以下の文献に依拠した。黄衛平主編『中国基層民主發展的最新突破——深圳市大鵬鎮鎮長選挙制度改革的政治解説』社会科学文献出版社，2000年。
- (17) 選挙区がたんに地理的に分けられるのではなく，国家機関，軍，国有企業・事業体などの組織ごとに分けられて構成される部分があることは，県，郷級人民代表大会の直接選挙の場合，一般的である。ただし，ここでの大鵬鎮の区画は選挙区という意味とは異なり，選挙事務の分担を定めたもののようである。
- (18) 何包鋼，郎友興「歩雲困境——中国郷鎮長直接選挙考察」『二十一世紀』（香港），2001年4月号。
- (19) 前掲「歩雲困境」。
- (20) 前掲書『中国基層民主發展的最新突破』に詳しい。
- (21) 劉志庚「龍崗区幹部人事制度改革新探」『特区理論与实践』1999年第6号。
- (22) 「揭開基層民主建設新一頁」『深圳特区報』1999年9月9日。村民委員会の選挙改革と並行

して進められた党支部の役員選挙改革では、各地でさまざまな「2 種票」制などの方式が実験されたが、安徽省鳳陽県で発案された「2 推薦 1 選挙」方式が、その後党によって公認され、全国的に普及した。2000年11月30日、党中央弁公庁「農村で“3 つの代表”の重要思想学習教育活動を展開するについての意見」。

(23) 「大陸首位両票制鎮長選出」『世界日報』（台北），1999年4月30日。

(24) 前掲「掲開基層民主建設新一頁」。

(25) 外来人口には、一時的な出稼ぎ者のほか一定期間定住している者も含まれる。中国では戸籍の移転が原則として認められていないので、合法的な転籍を認められない場合には、非合法に移住するか、一時的な移住の許可を得るしかない。後者は一時的に戸籍を移動できるが、近時の農村では請負経営権との関係を理由に、農村が移住を受け入れても戸籍を与えないという問題を生じている。こうした問題に対処するため、現在戸籍制度の改革が全国的に展開されているが、広東省はすでに戸籍制度を廃止し、身分登録制度で管理する方法に改めている。また最近は全体として、戸籍をもたない外来人口にも、一定の条件のもとで選挙権を与える方向にすすんでいる。

(26) 本文でも指摘したように、大鵬鎮の実験は、広東省の申請をいったんは法律違反との理由で却下した全人代が許可して実施されたものであるから、「3 段階 2 種票」制については、全人代も法律に違反しないと認めていた、と解釈できるであろう。

(27) 沙林「歩雲直選郷長三年記」『鳳凰週刊』2002年第12号。

(28) 唐建光「直選郷長続任」『中国新聞週刊』2002年第20期。馬勝康（市中区党委員会）「歩雲郷兩次選挙の概況，比較及思考」（2002年9月12日，中国選挙与治理に掲載）は、当局者の立場

から、2 度の選挙の手続きを比較、検討している。

(29) 鄧科「楊集試験：“海推”書記鎮長候選人」『南方週末』2002年9月20日。

(30) 楊集鎮の実験は、8月8日に鎮の党委員会と政府とが合同で提出した公開書簡において、選挙改革の実施を提案し、有権者がこの提案を支持したことが直接の発端となっているが、さらにその源をたどれば、京山県を訪れた湖北省幹部の示唆があり、これに応じた京山県党委員会の周知な調査と準備があった。前掲「楊集試験：“海推”書記鎮長候選人」。

(31) 前掲「中国大陸郷鎮長選挙方式改革研究」。

(32) 前掲「中国大陸郷鎮長選挙方式改革研究」など。ちなみに、歩雲郷の選挙改革を実質的に指揮した市中区党委員会書記は、その後、遂寧市副市長に昇進した。

(33) 前掲「中国大陸郷鎮長選挙方式改革研究」。

・本稿は、平成14年度に日本学術振興会による科学研究費基盤研究（B）海外学術調査の助成を受けた、共同研究「中国の市場経済化と国家の変容」の成果の一部である。