

中国農村地域におけるアクターと統治の再編

— 「村官」政策の動向をめぐる —

江 口 伸 吾

1. 問題の所在
2. 農村地域のアクターの多元化と農村統治の問題性
— 非政治的・半政治的なエリートと大衆の流動化 —
3. 「村官」政策の実施と統治構造の再編成の試み—江蘇省を事例にして—
 - (1) 「村官」政策の試み
 - (2) 江蘇省における農村政策の展開—「村官」政策の動向をめぐる—
 - (3) 「村官」政策の統治構造への影響とその課題
4. 結論—アクターからみた農村地域の統治構造—

1. 問題の所在

現代中国の農村地域において、市場経済化はその政治社会に転換をもたらしている。たとえば、中国で論議される社会階層論をみると、改革開放前に①農民、②労働者、③幹部、④知識分子が代表的な「社会集合体」とされたが、その農民だけをとっても、郷鎮企業への就業者、出稼ぎ労働者としての農民工、各種の个体企業の経営者への転身といった変化がみられ、市場経済化に伴う根本的な職業分化が進んでいることが指摘される¹⁾。さらには、農民の職業分化が、その他の「社会集合体」の変容と並行しながら、私営企業経営層をはじめとする新たな社会階層に再凝集しつつあることが注目され、農村地域の政治社会の転換が外部との相互影響の下で進んでいることがわかる²⁾。この結果、農村地域には、農民ばかりでなく、市場経済化に伴う農村地域の非農業化の過程でもたらされた労働者・企業経営者といった様々な利害を有するアクターの多元化が顕在化した。

他方、このような農村地域の政治社会の変容は、政治的統治の問題にとっても深刻な影響をもたらしている。たとえば、農民の自律的な経済活動の実施が農村地域のアクターの多元化をもたらす一方、農村工業化の進展の相違から地域間の不均衡な発展もたらし、都市と農村、そして農村と農村との地域間格差を深刻化させている³⁾。また、それと共に、社会保障の分野においても都市部との格差が広がり、農村地域の公共性をいかに再構築するかが問題となっている⁴⁾。さらには、農村社会の政治社会の内部をみると、1990年には農村基層政権幹部によって不正な上納が農民に課されることによる農民負担問題も深刻化し、農民の多様な意見を表出できない農村地域の統治の問題性が問われる自体もたらされた⁵⁾。

このような統治の問題性が顕在化する中、農村基層政権と農民との間で軋轢・対立が生

じる。とくに農民負担問題、近年においては土地の強制的収用に対する農民の不満が抗議運動に発展する事例なども多くみられ、農村基層政権の統治能力の低下が危惧されている⁶⁾。さらに、このような状況の中で、農民の権利意識の醸成を主張する論議も多くされるようになり、農村基層政権は、多元化する利害関係を反映させるための新たな政治手法が求められるようになってきていると言える⁷⁾。

本稿では、以上のような中国農村地域が抱える問題を踏まえ、農村の政治社会の変化がアクターの多元化をもたらし、それを統合するための試みを考察する。とくに、東部沿海地域の代表的な地域の一つである江蘇省農村地域の動向に着目し、中国政府が進める「新農村建設」の中で取り入れられている「村官」の試みを検証する⁸⁾。

2. 農村地域のアクターの多元化と農村統治の問題性

－非政治的・半政治的なエリートと大衆の流動化－

農村地域のアクターは、改革開放期の農村の政治社会の変化と共にそれを支えるアクターの多元化をもたらし、近年、それに関する考察の重要性が高まっている。たとえば、田原史起の研究では、人民公社期までの農村地域のアクターが幹部－大衆という二元的構造で捉えられていたのに対して、両者の間に企業家、宗族、「大社員」をはじめとして、市場経済化の過程において生まれてきた中間レベルのアクターが注目されるようになり、三層構造の枠組みで多元化するアクターの関係性を分析する必要性が指摘されている⁹⁾。このことを農村統治の問題に照らしてみると、農村の政治社会のアクターが多元化し、その中でも従来のような国家と社会との二元的な関係の中に単純に包摂できない非政治的・半政治的なエリートが影響力を拡大させつつあることを示している。

さらに農村の政治社会は、大衆レベルにおいても軽視できない変化があらわれる。その一つに、改革開放以降の中国農村では、市場経済化の浸透によって、農民の非農業への就業を促進させ、農民の流動化が進んできたことがあげられる。たとえば、農民工と呼ばれる出稼ぎ農民は、都市と農村との間を移動して都市部の工場やサービス産業で就業し、中国の経済発展の原動力となってきた¹⁰⁾。この結果、膨大な農村人口を抱える中国において、1978年1億7,245万人で全体の17.92%に過ぎなかった都市人口が、2008年には6億667万人で全体の45.68%にまで増加し、農民工が中国の近代化を支える側面がみられる¹¹⁾。これは大衆レベルにおいて農民工という新たなアクターの影響力が拡大し、大衆レベルの流動化が都市・農村の人口構成を変えてしまうほど急激に進んでいることを示している。

さらに重要なことは、この流動化が農民の両極化をもたらしていることである。すなわち農村の流動化が農民工にみられる非農業への就業を促す一方、そもそもその就業自体が都市部における低所得労働者として働く人が多いため、むしろ貧困な農民を固定化する傾向を生み出しているからである。たとえば、農民工については所得格差が問題となっているばかりでなく、近年では農民工として流出する地域の荒廃の問題、また留守家庭児童などをめぐる農民工の子女教育の格差問題といった様々な格差問題が顕在化している¹²⁾。これらの諸問題はいわゆる「三農」問題として取り上げられており、大衆レベルの流動化が基層社会の統治そのものを不安定化させていることに対する危惧をあらわしている¹³⁾。

このようにして、農村地域における市場経済化が、中間レベルの非政治的アクターの興隆とその多元化をもたらすと同時に、大衆レベルにおける流動化が農民層の分解さえもた

らしていることにより、農村統治の問題は深刻化する。すなわち、市場経済化と共に変動する農村地域の政治社会に対峙して、その多元化するアクターや複層化する社会層を如何にして嚮導し、その統治能力を向上させるかが問題となるのである。

このような問題に取り組むため、農村地域は多元化するアクターの活動を保障する制度改革を進め、農村の政治社会の凝集力を高める政策的試みがなされてきた。たとえば、農村地域の政治社会の自律性を高め、統治の在り方を変化させる試みとして、1980年代から実施されてきた「政社分離」「政企分開」「政事分開」の政策的変遷があげられる¹⁴⁾。つまり、1983年に公布された「政社分開を施行し郷政府を建立することに関する通知（關於実行政社分開建立郷政府的通知）」によって進められた人民公社に代わる郷政府と村民自治による統治を構築する「政社分離」、1986年に公布された「農村基層政権建設の工作を強化することに関する通知（關於加強農村基層政権建設工作的通知）」において行政管理と企業経営を分離させる「政企分開」、さらに近年においては、行政が管理からサービスへとその機能を転換させる過程で行政単位と事業単位を分離させる「政事分開」が行われるようになってきている。ここでは、農村地域における政治・経済・社会の機能的分離を進め、市場経済化によって進展する社会の自律性の向上やそれを支える諸アクターの活動を促進し、これらを保障する政治制度の建設が進められていることを示している。

また、農村社会の内部においても、その凝集性を高めるための制度改革が進められた。それが、1990年代以降顕著になった村民自治制度の積極的な活用である。たとえば、村民委員会の委員を選出する際、村の指導者のコントロールが働きやすい差額選挙ばかりでなく、選挙権をもつ全ての農民が権限を行使する海選選挙が導入されたことは、その競争原理の導入により、多様化する農民の利害・意見を表出させる仕組みの一つと言える。さらに農民負担問題に発して農村地域における統治の正当性が問われる中、村務・財務公開を行い、農民の信頼・同意を得るための努力も行われた。これらの村民自治をめぐる様々な制度改革の試みを通して、市場経済化に対応した農村地域の政治社会を再編し、農民の同意を再調達しながら、その凝集性を高めている¹⁵⁾。

しかし、このような制度改革は、多元化する社会を統合するに十分な機能を得るに至ってはいない。それは、「三農」問題が深刻化する中であって、多元化するアクターやその意見・利害関係を表出させる一連の制度改革の試みを越えて、農村の政治社会に大きな亀裂がもたらされているからである。とくに農民負担への不満を契機として集団的な「上訪」が抗議運動へと転化し、さらには暴力を伴う抵抗運動といった体制外の運動も増加することにより、農村基層政権の統治能力が問われる事態が生まれた¹⁶⁾。

このような中、如何にして農村基層政権が統治能力を回復させるかが課題となり、その具体的な問題として、党・国家と大衆との関係を改善することが求められた。2004年9月19日、第16期4中全会で「中共中央による党の執政能力建設を強化する決定」が採択され、社会利益関係が複雑化する中で、各方面の社会利益を調整し、人民内部の矛盾を正確に処理することにより、「社会主義和諧社会」を建設することが目標に掲げられ、それを通して党の執政能力を強化することが打ち出されたことは、それを端的にあらわしている¹⁷⁾。農村基層政権に照らしてみるならば、市場経済化によって多元化する社会利益とアクターを如何にして協調させるかが、その統治能力の向上にとって最大の課題となったと言える。

3. 「村官」政策の実施と統治構造の再編成の試み—江蘇省を事例にして—

近年、農村基層政権の統治能力を高めるために、再組織化が図られている。その一つの試みとして、村の党書記や村主任の仕事を補佐するために「村官」として大学生を積極的に登用する試みがある。以下に、「村官」政策の経緯と江蘇省における「村官」政策の実施動向をとりあげ、多元化する農村社会の中で基層政権の統治能力を高めながら、その統治構造を再編成する近年の試みの一つを考察する。

(1) 「村官」政策の試み

大学生を「村官」に積極的に登用する政策は、2005年に中共中央・国務院による「高等教育の卒業生が基層で就業することを案内・奨励することに関する意見（関于引導和鼓勵高校卒業生面向基層就業的意見）」が出されたことで本格化し、その後、大学生を「村官」に任用する「大学生村官計画」の政策が全国に広まった。たとえば、その任用された大学生村官の人数をみると、2006年には全国24省（自治区、直轄市）で21,127人、2007年には27省（自治区、直轄市）で41,654人、2008年2月までに全国28省で66,856人となっており、その増加傾向が窺われる¹⁸⁾。

大学生の「村官」への積極的な任用の背景には、様々な要因があげられるが、その政策的な要因の一つとして、これが「社会主義新農村建設」と並行して進められていることがあげられる。「社会主義新農村建設」は、改めて言うまでもなく、2005年10月に開かれた中国共産党第16期5中全会で採択された第11期5カ年計画の中で取り上げられ、「生産発展、生活富裕、郷風文明、村容整潔、管理民主」を掲げた新たな農村政策である。この新たな農村政策は、深刻化する「三農」問題に対処することを第一の目的としており、①農村の生産力の発展と農村経済の繁栄、②農民の増収と農民の生活水準の向上、③民主法制建設の強化と農民の民主的権利の保障、④精神文明建設の強化と新しいタイプの農民の育成、⑤和諧社会の建設の推進と農村社会の安定維持、⑥農村改革の深化と農村の発展活力の増強をその主要任務とし、さらにこれを実施するために、①計画の制定・実施の指導の強化、②体制メカニズム建設の強化、③基層の党組織建設の強化、④幹部の訓練と宣伝教育の強化、⑤調査研究の強化といったことを通して党の指導を強化・改善することが強調されている¹⁹⁾。これらの政策の経緯に照らしてみると、大学生の「村官」への積極的な任用は、「三農」問題をはじめとする農村地域をめぐる問題が統治にとって重要課題となる中、これらの問題を解決するための党・基層政権の指導力を強化する一環として進められていることが理解できる。

このような政策的背景の下で進められる「村官」の役割として、党と政府が農民と連携する橋梁・紐帯となり、農村社会の安定を維持し、経済・社会の小康状態を達成することが期待されていることがあげられる²⁰⁾。また、このような役割を果たし、複雑化する農村社会の問題を解決するためにも、「村官」の資質として、「实事求是」の科学的工作方法が求められ、高い教養を備えていることが必要不可欠とされている²¹⁾。そして、その人材として、高等教育を受けた大学生が「村官」として、村の書記・主任を補佐することが推進されている。また、これらの基層政権による問題解決能力の向上を通して、都市化によって進んだ農村エリートの都市への流出、社会利益の多元化や各農村によって異なる指導能力の格差から生じる不公正な社会構造の是正を図り、農村基層政権の統治能力の全国的な向上とその標準化を図っていると考えられる。

(2)江蘇省における農村政策の展開—「村官」政策の動向をめぐって—

近年の江蘇省における農村政策として最も重要な課題として、中央政府の方針に沿った「三農」問題への取り組みがある。たとえば、2010年2月8日には、中共江蘇省党委員会・同省人民政府によって「都市・農村の発展水準を統一的に計画して向上させ、『三農』の発展基礎をさらに突き固めることに関する若干の意見」が発表され、江蘇省が推進する「二つの率先（全面的な小康社会の建設、基本的な現代化の実現）」を堅持して、「農業への支持・保護を強化し、資源要素を農村に流動させる」「農業発展の方式の転換を加速し、現代的な効率性の高い農業を強力に発展させる」「都市・農村の就業・創業を統一的に計画し、農民増収の経路をさらに広げる」「農村の民生を適切に保障・改善し、都市・農村の公共事業の発展の格差を縮小する」「都市・農村改革を協調・推進し、都市・農村の二元構造の打破に努める」「党の農村工作に対する指導を強化・改善し、党の農村における執政基礎を強固にする」ことを掲げ、「三農」問題への取り組みが江蘇省の最重要政策の一つであることが示されている²²⁾。とくに、江蘇省が、農民の一人当たりの平均収入が8,000元を超えて裕福な農民が多い地域である一方、2009年は世界的な金融危機の影響から大量の農民工が失業して故郷に戻る事態がもたらされ、さらには部分的にはあるが農産品の物価の不安定化が生じる等の問題もあり、「三農」問題への取り組みを強化する方針が打ち出された²³⁾。

このような全体的な農村政策の中で、大学生の「村官」への積極的な任用が実施されている。とくに2008年10月に開催された党の第17期3中全会で決定された「一村一名大学生計画」を受けて、省党委員会・省政府が「一村一社区一名大学生」計画の実施を決定し、2009～2012年にかけて、その全面的な実現が目指されている。この計画に基づき、2009年6月28日、南京人民大会堂で省党委員会・省政府が主催する同年任用する5,010名の大学生村官のための第3回高等学校卒業生の村（社区）任職の歓送大会が開催された²⁴⁾。この歓送大会では、江蘇省党書記の梁保華が講話を行い、江蘇省では2007年から大学卒業生の「村官」への任用が進み、2009年に新たに5,010名が加わり、全省で総数12,000名を越えている状況を紹介しながら、大学生村官が農業の発展に尽力し、新農村建設に重要な貢献を果たしていることが強調され、「一村一社区一名大学生」計画の順調な実施を述べている²⁵⁾。

それでは、農村地域の「村官」に任用された大学生は、実際にどのような活動を行っているのだろうか。江蘇省における大学生村官の活動をみると、赴任した農村地域が抱える問題の個性やその地域の特長性によって活動内容が異なり、様々な事例があるが、共通する傾向性も見受けられる。以下に、その代表的な事例を取り上げ、江蘇省における大学生村官の活動内容を考察する。

第一に、大学生村官は、その専門的な知識を活かして、農村社会の様々な問題の対処に当たり、農民へのサービスを提供していることである。たとえば、江蘇省呉江市震沢鎮では、2008年7月時点で18名の大学生村官が任用されているが、その一つの試みとして、同鎮龍降村で農業試験田を設置し、大学生村官にその運営を任せることによって、同村の農業生産利益を向上させたことが注目されている。つまり、大学生村官が、農業試験田で赤カブを植え、500グラムで4元と単価が安いにもかかわらず、その成長期間が短くて一年に5～6回の収穫が可能となり、結果的に単価が高い水稲や油菜の3～4倍の利益が見込

まれることがわかり、その後赤カブを生産することが決定された²⁶⁾。また、同鎮の三扇村では、法律を専門とする大学生村官が、同村に住む約100名の流動人口と接触し、彼（女）らが結婚証を所持していないこと、計画生育の措置の不十分性といった事実と向き合って法律意識の欠如の問題に気づき、法律知識の普及に努め、法制度改革の実践に効果があったことが指摘されている²⁷⁾。これらは、大学生村官がその専門的な知識を活かして、郷・鎮の政府組織、村の自治組織、あるいは農民だけでは従来は解決できなかった諸社会問題に取り組み、結果的に農村の政治社会の安定的な発展に寄与していることを示している。

第二に、大学生村官は農民へのサービスの提供ばかりでなく、自らが中心となって企業を創業し、農民との協力を得ながら、経済活動を通して農村に富をもたらす「農村企業執行官」としての役割を果たしていることである²⁸⁾。たとえば、江蘇省では、2007年に1,011名の大学生が「村官」に任用されたが、その中の533名が経営者・共同経営・株式投資等の形式で起業し、368個の経営組織が生まれ、7,000以上の就業先が新たに創出されている²⁹⁾。大学生村官が農村社会で生活する人々との連携を深めて、その潜在的な社会的資源を活用していることが窺われる。

他方、「農村企業執行官」としての大学生村官は、農村社会の人々との連携を深めるだけでなく、そこには国家からの支援も大きな役割を果たしている。たとえば、大学生村官の創業は江蘇省政府が積極的に進める事業の一つとなっており、2009年11月12日には、省党委員会・省政府の主催による「大学生村官の創業・富民推進会」が開催され、省党委員会副書記・組織部長の王国生が、この2年間、各種の創業訓練975回、訓練を受けた大学生村官が約1.4万人、4.9億元の創業援助資金を設立し、783個の創業項目を援助した実績を紹介した上で、大学生村官が中央政府の重大政策の一つであることが強調された³⁰⁾。また、中央政府・省政府レベルだけでなく、郷・鎮政府レベルにも同様の政策が取られており、前述の呉江市震沢鎮において、大学生村官が起業・創業するために鎮政府が3万元を出資して「大学生村官創業基金」を設立し、農業試験田等の農業基地建設の事業と共に「郷土創業孵化器」として活用されており、鎮政府によって大学生村官の創業の資金援助が実施されている³¹⁾。

第三に、以上のような大学生村官の活動を江蘇省北部（蘇北）地域に広げる試みがなされていることである。たとえば、2007年7月、蘇北地域に位置する連雲港市灌南県百禄鎮南房村で揚州大学を卒業した大学生村官が村主任助理に就任し、同村で羊毛シャツ工場を起業して成功を収めたことがあげられる³²⁾。同村に任用された大学生村官は、農民工の流出地である同村で留守を預かる婦女が多く存在する実情を知る一方、蘇州市・威海市等の経済発展地域を視察した際に羊毛シャツの品質の高さを知ったことを契機にして、鎮と村の幹部の支持を得て、50万元の資金を集めて羊毛シャツ工場を建設し、村の婦女約100人を雇用することにより、平均月収が1,200元以上となり、合計40戸余りの貧困戸を救済したとされる³³⁾。江蘇省における「三農」問題として、全国で最も発展した先進的地域の一つとして経済成長を続ける蘇南地域と発展の遅れた蘇北地域の格差問題があげられるが、「農村企業執行官」としての大学生村官を蘇北地域の農村に積極的に登用することにより、この問題の解決が図られている³⁴⁾。

(3) 「村官」政策の統治構造への影響とその課題

江蘇省における大学生村官は、市場経済化に伴う農村社会の状況の変化に対応して、多

様に活動している。以下に、農村社会の社会発展に寄与する新たなアクターとして位置づけられる大学生村官が、再構築されつつある農村地域の統治構造に如何なる影響を与えているのかについて考察する。

第一に、「村官」政策は、大学生村官が経済・社会の発展に寄与した場合、結果として農村基層政権に改革の志向性をもたらし、その統治能力を高めている側面がある。それは、村の党書記・主任を補佐して活動してきた大学生村官が、村幹部に選出される事例が多くみられることにその一端が見出される。たとえば、揚州市が管轄する県級市の儀征市大儀鎮路南村において、2009年10月3日に村党委員会書記を選出するための村の党员による直接選挙が実施され、2008年に大学生村官に任じられた鄭福源が56票中52票を獲得して村の党委員会書記に選出されており、一年間の大学生村官としての活動が村民の信頼を獲得するに至ったことが示される³⁵⁾。また蘇北地域に位置する徐州市銅山県利国鎮西李村党総支部書記の周琳も大学生村官から村党総支部書記に選出されているが、県党委員会組織部の大学生村官創業基金から5万円の援助を得て徐州鴻運水産專業合作社を設立し、農村の経済発展に寄与して「三農」問題の解決に取り組んできたという経歴をもっていることが強調されている³⁶⁾。

これらは、大学生村官は、農村社会の中に入りその社会発展に貢献することに成功した場合、農村社会の信任を獲得して、市場経済化の社会変動の過程で「三農」問題が顕在化し、分化・分裂する傾向にある党・政府と農民との仲介役を果たしていることを示している。さらには大学生村官が村党委員会書記といった村幹部にも選出されることによって、その制度的正当性をも獲得し、結果的に政治・社会の両面から農村基層政権の統治能力を向上させる役割を果たしていると言える。

第二に、大学生村官は、村幹部といった党・国家のアクターとしてだけでなく、民間社会のアクターとして中層レベルの非政治的・半政治的なエリートに転化しているという特徴も兼ねているという点である。それは、上述のように大学生村官が「農村企業執行官」として農村社会で企業を創業し、農村社会の経済発展を牽引していることにあらわれている。とくに、その際に、大学生村官と農村社会のアクターとの連携が模索されており、それは「村官+大戸」「村官+専門家」「村官+基地」「村官+合作社」「村官+大戸+企業」といった多様なパターンがみられる³⁷⁾。これらの大学生村官と農村社会のアクターとの多様なネットワークを通じた経済活動は、大学生村官が党・政府のアクターとして活動する一方、企業家として農民と協働し、新たな民間社会のアクターとして非政治的・半政治的なエリートに転化し、民間社会の発展を支えるアクターでもあることを示している³⁸⁾。

第三に、大学生の「村官」への任用が、近年の大学生卒業者の就業機会の減少といった社会問題に対する一つの社会政策として機能している側面があることである。とくに江蘇省では、近年、大学をはじめとする高等学校を卒業する学生が増加し、その就業問題が深刻化している。たとえば、江蘇省教育庁副庁長の胡金波が発表した統計資料では、2010年に江蘇省の高等学校の卒業生が53.2万人で前年より15.9%増の7.3万人増加し、その中で、大学院卒業生が3.3万人で前年より3.1%増の0.1万人、本科大学卒業生が20.6万人で前年より6.2%増の1.2万人、専門学校卒業生が29.3万人で前年より25.2%増の5.9万人と各々増加し、さらに他省にいる江蘇省に本籍を持つ卒業生、他省に本籍を持ち江蘇省で就業する卒業生、これまで未就業の卒業生を含めると、就業希望の卒業生が約70万人に達すると

報告されている³⁹⁾。高等学校卒業者の増加に対応して、江蘇省では、「江蘇省2010届高校卒業生百校連動就業活動計画」を実施し、239カ所に上る就職セミナーを開催し、その他にも選抜された優秀な大学卒業生を農村学校教師に任用する招聘会・医薬衛生系の大学卒業生の就職面談会等々といった各分野で企画された計6回の招聘会が開催され、大学卒業生の就業支援に乗り出している⁴⁰⁾。江蘇省では大学卒業生の就業が難しくなる中、このような就業機会創出の一つとして、大学生の「村官」への任用も進められている。

以上のように、「村官」政策は大学生村官といった党・国家と民間社会を結ぶ新たなアクターを生み出し、またその政策の背景には、現代中国の人口・就業構造の変化がそれを後押しするという構図もみられる。他方、このような構造変動の過程において少なからずの課題ももたらされている。

第一に、大学生村官に関する評価制度がまだ十分に整備されていない状況があげられる。たとえば、村幹部が期待する仕事を果たせない大学生村官もあり、その中には無断で欠勤する怠慢な大学生村官もいることが問題となっている⁴¹⁾。この背景の一つとして、大学生村官の多くは文科系の学生で、農村の農工業に実践的に貢献する農業・林業・工科・経済学を専門とする学生が少ないことがあげられ、これにより大学生村官が期待した仕事と実際の仕事との間に落差が生じ、大学生村官の士気を低下させる結果が生じているという問題が指摘されている⁴²⁾。このような問題に対処するため、江蘇省では、2009年5月27日に「江蘇省到村（社区）任職高校卒業生考核弁法（試行）」が制定されており、今後その運用を通して改善されていくことが期待されている⁴³⁾。さらに、これは大学生村官の人材育成システムの構築という問題にも関わっており、政府—郷鎮—高等学校—大学生村官の4つのレベルの連携が不可欠であるという問題も提起されている⁴⁴⁾。

第二に、大学生村官による創業申請において問題のある事業が多くなってきたという点である。すなわち、大学生村官が創業する際に政府から資金が援助されるが、採択された事業が全て良い計画であるということはなく、資金援助の在り方が問われる状況が生まれている。たとえば、江都市党委員会組織部の大学生村官を担当する邱雲祥は、大学生村官による創業の傾向性として、①要求は高いが実力が伴わず、創業プロジェクトは実行可能性の分析や長期的計画が欠けている、②大学生村官の任期内で成功することを追求し、短期的視野の事業となる、③政府の援助に過度に依存し、大学生村官が自身のリスクを負うことをしない、といった点をあげて創業プロジェクトの問題性を指摘している⁴⁵⁾。これに対して、江都市では、農林・経済貿易・科学技術などの各部門の専門家からなる虚偽プロジェクトを検証する小組を設立し、大学生村官から申告があった創業プロジェクトを厳しく検査する体制を築いている⁴⁶⁾。

第三に、大学生村官が、実質的に「郷官」になってしまう現象が起きていることがあげられる。すなわち、大学生村官は、「村官」でありながらも郷・鎮といったより広域の行政システムの中で仕事を行う中で、投資や企業誘致、新農村建設の重点工程、耕地・水利施設の導入事業、生態環境の整備、「上訪」による陳情の対応、計画生育工作、治安維持対策といった郷・鎮が管轄する仕事に忙殺され、「村官」から「郷官」になってしまう現象がみられるのである⁴⁷⁾。また、大学生村官も「村官」を足がかりとして将来的には公務員や政府の事業単位の職員になりたいという意識が高く、むしろ「郷官」としての仕事を希望しているという状況もあるとされる⁴⁸⁾。これらの問題は、従来から論争点となってい

る自治組織としての村と国家行政機構として村を管轄する役割を担う郷・鎮との行政システム上の関係性の在り方にも関わっており、基層政権の構造的問題があらわれた根深い問題とも言えるであろう⁴⁹⁾。

4. 結論—アクターからみた農村地域の統治構造—

中国の農村地域は、市場経済化の過程でアクターの多元化を生み出している。そのようなアクターの一つとして、2005年から中共中央・国務院の政策によって広がった大学生村官があげられ、本稿では、とくに2008年から江蘇省で実施されている「一村一社区一名大学生」計画の実施過程を取り上げた。大学生村官を農村地域におけるアクターの一つとして位置づけると、以下のような農村地域の統治構造の特徴が見出せる。

第一に、大学生村官は、村幹部の補佐として活動しながら、党・政府と農村社会の大衆との関係を再構築し、その統治能力を回復する重要なアクターの一つとなっていることである。大学生村官は、その専門的な知識を活かして、農村社会の諸問題に取り組み、その社会・民政工作を通して、党・政府が課題とする大衆との関係を改善する役割を果たすばかりでなく、自ら企業を創業して農村社会の多様なアクターとの連携を深め、「農村企業執行官」として経済活動を行っている。すなわち、大学生村官は、党・政府ばかりでなく、中層レベルのアクターの一員としての活動を展開し、市場経済化の過程で党・政府と大衆とを仲介する役割を担っていると言えよう。

第二に、このような大学生村官の活動が党・政府から民間社会までをも包摂させつつある一方、その変化に対応した政治・行政制度の改革に遅れがあることがあげられる。本稿では、大学生村官の評価制度、創業申請における問題、「村官」の「郷官」化の問題を取り上げたが、これらの問題に共通する傾向性の一つとして、党・政府といった国家組織への依存傾向があげられる。たとえば、「村官」の「郷官」化は、農村地域における国家組織の最末端機構である郷・鎮の影響力が自治組織としての村を上回ることから派生しており、それは一元的な統治構造に裏付けられる構造的問題でもある。その意味で、大学生村官がもたらした問題は、単なる政治・行政制度の改革ばかりでなく、村民自治を深化させる過程で解決されるべき民主的改革の課題をも投げかけている。

以上のように、大学生村官は党・政府のアクターとして、また中層レベルのアクターとして農村基層政権の統治能力を高めている傾向がある。そして、その可能性は党・政府と民間社会とが共存・共棲する中でもたらされた。しかし、それは、そうであるがゆえに国家に従属した社会が抱える問題をももたらしている。中長期的な観点からみるならば、農村基層政権による統治の在り方は、国家主導の経済・社会発展を維持しながらそれが抱える構造的問題を内在的に解決する自己変革の方法を見出せるのか、あるいは農村社会のより自律的・民主的な下からの社会建設を深化させることによってその限界性を克服していくのかの岐路に立たされていると言えよう。アクターとしての大学生村官の多様な活動と今後の展開は、この問題を考察する上で一つの試金石となっている。

注

- 1) 李強「改革30年来中国社会分層結構的変遷」李強主編『中国社会変遷30年1978—2008』社会科学文献出版社、2008年、33頁、所収。

- 2) 李強、同上論文、33～40頁。
- 3) 王曉毅「農村改革与農村社会変遷」李強主編、同上書、71～72頁、所収。
- 4) これについては、王文亮『九億農民の福祉—現代中国の差別と貧困—』中国書店、2004年、が詳しい。
- 5) 王曉毅、前掲論文、73～74頁。
- 6) 中国行政管理学会課題組『中国群体性突発事件—成因及对策—』国家行政学院出版社、2009年。また、農村地域における土地収用問題と農民の実情については、王国林／谷川道雄監訳／中田和宏・田村俊郎訳『土地を奪われゆく農民たち—中国農村における官民の闘い—』河合文化教育研究所、2010年などで紹介されている。
- 7) 農民の権利について論じたものとして、劉永佶『農民権利論』中国经济出版社、2007年、があげられる。
- 8) 本稿では、江蘇省の事例を中心にして考察を進める。江蘇省は市場経済化が最も進んだ地域の一つであり、1980年代から農民企業家と呼ばれるような中間レベルのアクターが興隆した地域として、農村統治の在り方を変容させてきた。その意味で、先進的な農村地域の事例を提供してくれる。尚、この地域を事例として取り上げた研究として、拙著『中国農村における社会変動と統治構造—改革・開放期の市場経済化を契機として—』国際書院、2006年、がある。
- 9) 田原史起「中国農村政治研究の現状と課題—村落政治のアクター分析にむけて—」『アジア経済』XLVI-1、アジア経済研究所、2005年、54～59頁、所収。尚、「大社員」は、あまり耳慣れない言葉であるが、湖北荊門の事例から出てきた概念であり、「村幹部ではないのだが村幹部に似通った存在」と定義されている。田原史起、同上論文、58頁。
- 10) 農民工が中国農村の発展に果たした役割について指摘したものとして、瑞雪・墨菲／黃涛、王静訳『農民工改变中国農村』浙江人民出版社、2009年、などがあげられる。
- 11) 中華人民共和国国家統計局編『中国統計年鑑2009』中国統計出版社、2009年、89頁。
- 12) 農民工の問題については、國務院研究課題組『中国農民工調研報告』中国言実出版社、2006年、秦堯禹／田中忠仁・永井麻生子・王蓉美訳『大地の慟哭—中国民工調査—』PHP研究所、2007年、などに詳しい。
- 13) 「三農」問題は、農村・農業・農民の問題を指しており、とくに2004年に中共中央・國務院による「農村の収入の増加を促進する若干の政策的意見（關於促進農民增加收入若干政策的意見）」が公布されたことにより、政策的な取り組みが本格的に実施された。これを契機にして、農業の生産力、食糧問題、農業の国際化、農村の非農産業化の問題、貧困問題とその救済、生態系の問題、教育、医療、社会保障といった諸論点に関して、幅広く論議されるようになっていく。孔祥智主編『中国“三農”前景報告』中国時代経済出版社、2009年。また、中国では、上述のように都市人口が増加する一方、農村人口をみると1978年に7億6,014万人で全体の82.08%から、2008年には7億2,135万人で全体の54.32%と減少しているものの、依然として膨大な農村人口を抱えている。中華人民共和国国家統計局編、前掲書、89頁。その意味で、中国の政治的統治において農村地域の安定性は第一の政治課題であり続けている。
- 14) 吳理財「從“分離”到“重構”：国家与鄉村社会關係下的鄉鎮变遷—鄉政30年—」陸学芸・張厚安學術顧問／徐勇主編『中国農村研究』2008年卷・上、華中師範大学中国農村問題研究中心、2009年、所収。
- 15) 村民委員会などを中心とする村民自治制度の導入を中国の政治発展の過程として捉えたものとして、程同順等『農民組織与政治發展—再論中国農民的組織化—』天津人民出版社、2006年、があげられる。ここでは、とくに国家と社会とを結合させる組織として農村の自治組織に着目

- している。程同順等、同上書、369～400頁。また、中国政治の政治発展を論じた嚆矢として、李景鵬『中国政治発展の理論研究綱要』黒竜江人民出版社、2000年、があげられる。ここでは、中央政府－地方政府－民衆という中国政治の三元権力構造から村民自治を考察し、中国の重層的な統治構造を踏まえた政治発展論を提示している。李景鵬、同上書、268～275頁。
- 16) 于建嵘『抗争性政治—中国政治社会学基本問題—』人民出版社、2010年、51～131頁。
- 17) 「中共中央關於加強党的執政能力建設的決定（2004年9月19日中国共産党第十六届中央委員会第四次全体会議通過）」中共中央文献研究室編『十六大以来重要文献選編』（中）、中央文献出版社、2006年、所収。
- 18) 瞿振元「序」何秀榮主編『大学生村官叢書／中国農村政策要覽』高等教育出版社、2010年、所収。大学生が大規模に農村地域に送られていることから、現代の「知識青年上山下郷運動」と喩えられている。陳国利「大学生村官到底面臨哪些問題」『郷鎮論壇』2010年第1期（総第423期）、2010年1月20日、7頁。
- 19) 胡錦濤「建設社会主义新農村、不断開創“三農”工作新局面」（2006年2月14日）中共中央文献研究室編『十六大以来重要文献選編』（下）、中央文献出版社、2008年、所収。
- 20) 陳慶立・林学達編著『新農村村官工作实用手冊』人民出版社、2009年、296頁。
- 21) 陳慶立・林学達編著、同上書、297～299頁。
- 22) 「中共江蘇省委江蘇省人民政府關於提高統籌城郷發展水平進一步夯實『三農』發展基礎的若干意見」『新華日報』2010年2月25日。
- 23) 同上。
- 24) 「5010名大学生村官奔赴農村社区一線」『新華日報』2009年6月29日。
- 25) 同上。
- 26) 「大学生村官、注入蘇南農村的“活力因子”」『新華日報』2009年8月25日。
- 27) 同上。
- 28) 陳国利、前掲論文、5頁。
- 29) 「江蘇創新培養機制、讓大学生村官／下得去 待得住 干得好 流得動」『新華日報』2009年4月23日。
- 30) 「全省大学生村官創業富民推進黨召開／王国生講話 中組部等部委派代表出席」『新華日報』2009年11月13日。
- 31) 前掲、『新華日報』2009年8月25日。
- 32) 「郷村来了“青春領頭羊”／江蘇大学生村官創業調查之一」『新華日報』2009年11月12日。
- 33) 同上。
- 34) 江蘇省では、大学生村官以外にも、様々な分野で大学生を蘇北地域に派遣している。たとえば、2005年から、省党委員会組織部、省教育厅、省財政厅、省人事厅、共青团省委委員会によって「江蘇大学生志願服務蘇北計畫」が実施されており、4年間で1,898名の大学生志願者が、徐州市、淮安市、塩城市、連雲港市、宿遷市が所轄する40ヵ所の県（市・区）で活動しているとされる。「志願者、激情揮洒還有一道『坎』／關注大学生下基層系列報道之一」『新華日報』2009年5月4日。
- 35) 「神聖一票、倒偏“唯下唯実”／直擊揚州首位大学生村官當選村党書記」『新華日報』2009年10月7日。
- 36) 「加強農村基層党建 推動農村改革發展／在省紀念建党88周年暨加強農村基層党建組織建設座談会上的發言摘要(1)」『新華日報』2009年6月30日。
- 37) 前掲、『新華日報』2009年11月12日。

- 38) 改革・開放期に入った1980年代、民間社会のアクターとして農民企業家が注目されたことが想起される。農民企業家も郷鎮企業を創業し、その後民営化が進むことにより一種の民間社会のアクターとしての特徴を有しているが、行政・党の責任者や人民解放軍の出身者が多かった。その意味で、中国の民間社会のアクターの成長は、逆説的に国家の民間社会への関与の在り方と深く関わっていると言えよう。農民企業家の分析については、鶴見和子「中国農民企業家にみられるキー・パーソン」宇野重昭・鶴見和子編『内発的發展と外向型發展—現代中国における交錯—』東京大学出版会、1994年、所収。
- 39) 「明年我省有七十万大学生找工作／全省將組織二百三十九場就業活動」『新華日報』2009年11月19日。
- 40) 同上。
- 41) 陳国利、前掲論文、4頁。
- 42) 陳国利、同上論文、4頁。
- 43) 「我省出台大学生村官考核办法／考核結果直接影响出路和待遇」『新華日報』2009年7月9日。
- 44) 陳国利、前掲論文、7頁。
- 45) 「被“斃”項目越多“花架子”就越少／江都对大学生村官創業項目進行全面評估」『新華日報』2010年7月26日。
- 46) 同上。
- 47) 「儀征：大学生村官無一被鄉鎮截留／靠制度設計確保“沈得下去有事可做”」『新華日報』2009年9月4日。
- 48) 同上。
- 49) 尚、儀征市では、この問題に対処するため、大学生村官がその仕事内容を記載する「民情日記」を市党委員会組織部が定期的に抜き取り調査している。2008年7月には、同市の11の城鎮に調査員が派遣され、14の行政村の大学生村官14名の「民情日記」の抜き取り調査が実施されたが、「郷官」の問題はなかったということが報告されている。同上。

付記：本研究は、日本学術振興会の科学研究費補助金・基盤研究（C）・研究課題「現代中国農村の『党—政—民』関係—アクターからみた村民自治の政治社会構造分析—」（課題番号：20510236）の研究成果の一部である。

キーワード：中国 農村地域 アクター 多元化 大学生村官 江蘇省 三農
統治構造 農村企業執行官

(EGUCHI Shingo)