

## 〔翻訳〕

現代中国の都市におけるコミュニティ管理組織の  
歴史、構造および機能\*

夏 建中\*

鈴木 未来\*\*訳

## 【訳者解説】

本論文は、2000年11月24日おこなわれた立命館大学産業社会学部共同研究会において、中国人民大学の社会学系教授夏建中氏が報告した内容にもとづいて執筆されたものである。夏教授は1952年生まれで、中国における中堅の社会学研究者であり、主な著書には『文化社会学』（1999）があり、その他文化人類学的手法も取り入れた社会学研究の著書・論文が多数ある。都市の人々の生活実態研究からスタートした夏教授は、近年都市の集団組織等の実態研究にまで範囲を広げた研究を進めており、その成果が本論文の内容となっている。中国の社会学研究では、改革開放政策の進展に伴う経済面における人々の生活実態はかなり明らかにされつつあるが、「中国の特色ある社会主義を目指す」政府の方策と人々の政治面における関係の実態を具体的に示した研究はまだ少なく、日本への紹介・解説はほとんどないに等しい。本論文は、中国国内の研究状況からしても大きな意義があり、中国における人々の生活実態と都市管理のあり方にまで結びつくような、夏教授の研究の今後の進展が注目される。なお今回の共同研究会は、立命館大学産業社会学部教授飯田哲也氏

を代表者とする、日中共同研究グループの研究交流のひとつとして1997年に次いで開催されたものである。1998年の中国人民大学教授鄭杭生氏の客員教授としての滞在も含め、これらの交流を契機とした、立命館大学産業社会学部と中国人民大学社会学系との研究交流のさらなる活発化を期待したい。

## はじめに

中国の末端政治組織としては、農村部における郷政府、都市における街道弁事処が主なものとして挙げられ、これらは一般に「準政府」と称されている。他方、住民の自治組織としては、農村部における「村民委員会」、都市部における「居民委員会」が挙げられる。本論文では現代中国の都市における末端管理組織としての「街道弁事処」と「居民委員会」を取り上げ、その発展の歴史と構造、および主要な機能の状況について考察する。ここ数年来、この方面の研究は中国農村部における住民自治活動の流れを受けて、人々の注目を集めてきているのである。

\* 中国人民大学社会学系教授

\*\* 立命館大学非常勤講師

### ・中国の都市および都市におけるコミュニティー管理組織の概況

改革開放開始以降，中国における都市化の進展は著しい。1980年の統計によると，都市化水準は19.39%，都市人口の総数は1億9140万人であった。さらに1999年末の統計によると，都市化水準は30.89%，都市人口は3億8892万人にまで達しており，都市人口はここ20年で203.7%の伸びを示している。1999年の統計によると，中国国内には667の都市があり，そのうち400万人以上の人口を擁する大都市が6，200-400万人の都市が7，100-200万人の都市が24，20-100万人の都市が265，20万人以下の都市が365ある<sup>1)</sup>。また19250ヶ所の「鎮」がある。都市と鎮の居民委員会内で生活する人口は

3億人前後で，そのうち鎮の居民委員会内で生活する人口（すなわち非農業戸籍人口）は，およそ8000万人である<sup>2)</sup>。

中国の都市部における管理組織の構造は以下の3つのタイプに分けられる。一つ目のタイプとしては，区政府，街道弁事処，居民委員会の3つのレベルの組織が設置されている都市が挙げられる。このような都市としては，4つの直轄市および227の地レベルの都市（省都となる都市および計画単列都市が含まれる）が挙げられる。二つ目のタイプとしては，街道弁事処と居民委員会の2つのレベルの組織が設置されている都市が挙げられる。このような都市としては，県レベルの都市が挙げられる。三つ目のタイプは，居民委員会だけが設置されている市や鎮であり，県レベルの市（特に県から格上げさ

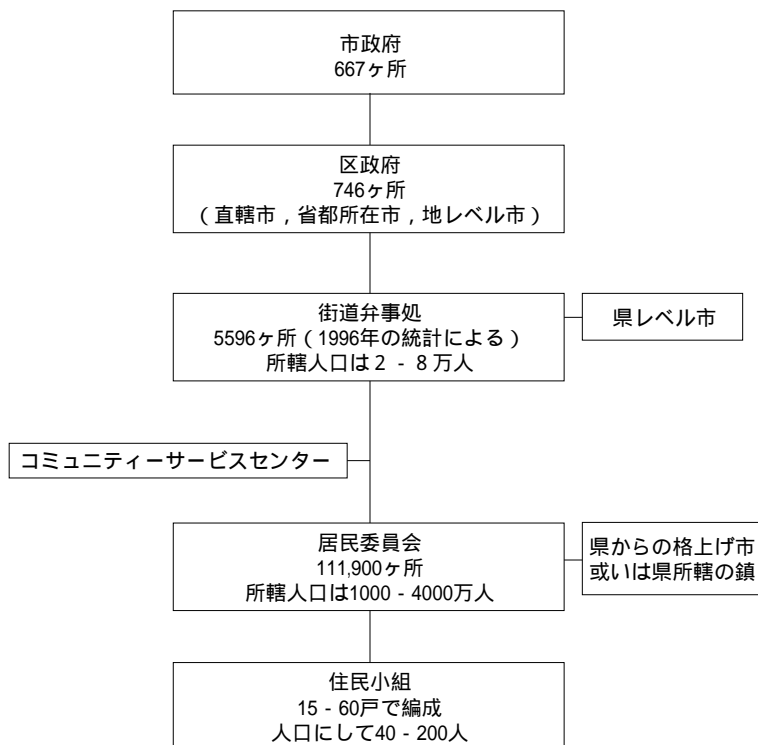


図1 中国の都市における行政管理機構図

れた市）および県が管轄する鎮が挙げられる。

1996年末に、全国には街道弁事処が5596、そのうち直轄市の街道弁事処は354、計画単列市の街道弁事処は280、省都における街道弁事処は1199、地レベルの都市の街道弁事処は2582、県レベルの街道弁事処は1181あるとされた。街道弁事処が管轄する人口は、大都市では一般に5 - 8万人<sup>3)</sup>、中小都市では一般に2 - 5万人とされている。

国家民政部の統計によると、1996年末で居民委員会は11.19万あり、48万人の居民委員を擁している。居民委員会組織法の規定によると、居民委員会は住民自治の原則に則って、一般に100戸から700戸の規模に1ヶ所設置されることになっている。しかしながら実際には、特に大都市において、居民委員会内の戸数が700戸を超える場合が少なくない。例えば北京市の1999年の統計によると、市内の4262の居民・家属委員会のうち(そのうち居民委員会は2838、家属委員会は1424)、700戸を超える居民委員会は1636で、全体の38.4%を占めており、人口にして2000-4000人となっている。1998年には、北京市では居民委員会の規模を1000戸前後に調整するよう指示する文書が發布された。居民委員会は主任と副主任、および委員の4 - 9人で組織されている。居民委員会の下には居民小組が設けられており、住居を同じくしないものの居住形態ごとに、小組長(一般には一戸建てに住む者から選ばれ、長屋に住む者は含まれない)、院長(一般に長屋の一部屋に住む者の中から選ばれる)、アパート長(アパートに住む者の中から選ばれる)が設置されている。長屋は20 - 40戸で一つの小組となっており、アパートでは一つの階段に面した部屋のもの同士が一つの小組となっており、15-60戸の間で

ある(図1参照)。中央政府の管理は、このような市と区における2つのレベルの政府の権力、すなわち居民委員会は街道弁事処によって、各戸は居民委員会および住民小組によって貫かれることになっている。

### ・都市におけるコミュニティ管理組織の発展の歴史

中国における街道委員会および居民委員会は1949年の革命後に設置されたが、それ以前の歴史上の都市における末端政治組織の存在と一定の関係がある。

1949年以前には、中国の都市の多くでは保甲制が実施されていた。しかしながら、1898年の「戊戌政変」の後、清朝政府は日本の警察制度による治安の維持を参考にした新政として、まずは北京において警管制を実施した。1910年からは、北京において京師警察庁が設置され、その下には警察分署、分駐所、派出所が設置された。1928年に北京では警管区をもとに、全市が15の区、400あまりの街、2000あまりの間、20000あまりの隣に区分された。1930年には、中華民国政府内務部が制定した組織法によって、街役場は坊役場に改められ、区、坊、間、隣の4つのレベルに整理された。5つの戸で隣を、5つの隣で間を、20の間で坊を、10の坊で区を構成した。またそれぞれに隣長、間長、坊長、区長が設置された。1945年には国民党政府が区、保、甲の3つのレベルの制度を設けた。原則として10 - 30戸で一つの甲を、10 - 30の甲で一つの保を構成した(実際にはこれより多かった)。当時、北京市には20の区、338の保、10025の甲が設置されていた。

中華人民共和国成立後は、新政権が都市の管理を行なうようになった。この時点から、今日に至る都市における末端政治組織の設立と発展は、大きく分けて4つの時期に区分できる。

### 第1段階、1949年から「文化大革命」に至るまでの、都市における末端政治・管理組織の確立と初期における発展段階

1949年に、共産党による新政権は従来の保甲制を廃止し、都市においては新たに居民委員会を設置したが、その名称は統一されたものではなく、管理する範囲やその機能もさまざまであった。当初は保甲制を基礎にして、区、街、間の3つのレベルの区域が設定された。街政府は行政的な境界をもとにして適宜調整され、2000戸以上という原則が設定されていた。間はももとの甲を元にして設置されており（間と呼ばれたり、居民小組と呼ばれたりした）、原則として30戸前後とされたが、実際には100戸以上の場合もあった。そのため間の内部に居民小組が設けられることもあった。後になって、北京市においては区役所と公安派出所の2つのレベルの組織に改められたが、間の組織はそのまま残され、間と住民小組はすべて一般住民による自治組織とされ、間長と住民小組の長はボランティアな職とされた。1950年には、天津が先駆けて居民委員会を設置した。上海ではかつて10 - 15の保を管轄範囲内に1つの接収管理事務所が設けられており、主に区内における各戸の行政手続き、紛争調停、援助サービスを行っていたが、1951年に区政府派出事務所に改められた。それと同時に共同自警サービス隊は居民委員会に改められた。

1954年には、内務部が街道弁事処と居民委員会に設置に関する通知を公布し、各地の街役

場の名称が街道弁事処に改められた。同年の末には、全国人民代表大会常務委員会において「都市街道弁事処組織条例」ならびに「都市居民委員会組織条例」が採択された。街道弁事処の名称、性質、任務および機構の設置がようやく統一したものとなり、居民委員会についても全面的な見直しと改編が進んだのである。このようにして、国家政権の派出機構としての街道弁事処と地域における自治組織としての居民委員会とが相互的な関連をもつ都市における末端管理組織の構造が、基本的には出来上がったのである。当時、北京市の市街地には142の街道弁事処があった。各街道弁事処は2000 - 5000戸を管理し、人口規模としては1 - 2万人で、そのなかにおいて7 - 12の居民委員会が管理していた。居民委員会には一般に300 - 400戸の住民が含まれており、人口規模は1000 - 1700人であった。居民委員会の下ではいくつかの住民小組が設置されており、それぞれの組には20 - 30戸が含まれていた。比較的大きな職場で、多くの職場従業員家族を擁する場合には家屬委員会が単独で設置された。家屬委員会では職場から幹部や経費などの援助を受けていたが、業務においては各職場と街道弁事処の二重の指導を受けていた。

1958年には、「大躍進」運動の全国的な展開の影響で、人民公社化の動きが活発になった。都市においても人民公社の設立が始まり、例えば北京市の石景山区においては中ソ友好人民公社が設立された。これは北京における初の都市型人民公社であった。1960年末までに、北京市内では48の都市型人民公社が設立された。都市型人民公社は、基本的に街道弁事処が管轄する区域に設立され、公社内では党委員会の指導のもと、「党・政一元化」「行政と公社の一体

化」の管理体制が敷かれた。また、市あるいは区の下に第一レベルの政権組織が設けられることになっていたが、実際には街道弁事処がその機能を代行していた。さらに末端においては、居民委員会が廃止され、以降は公社の出先組織としての「街道工作隊」がこれに取って代わった。都市型人民公社は実質的には企業の性格を持った一単位であって、1960年の統計によると、北京市における街道人民公社と共通の工業生産組織は3422にのぼった。

当時、居民委員会の業務といえば、識字率の向上や社会福祉、紛争調停が主なものであったが、次第に治安の維持や保健・衛生事業から高齢者・幼児の扶養、また不足しがちな商品の配給票の配布や遺失した食料および商品売買証明などの書類作成といった業務が主なものとなっていた。1965年になると、国は都市型人民公社の法規定の修正を行い、「街道弁事処は国の政策機関の重要な部分組織」としての位置付けを明確化するようになった。それと同時に、居民委員会に対しても見直しと建て直しを実施した。

しかしながら、60年代以前の街道弁事処における業務はそれほど多くなく、権限もそれほど大きいものではなかった。したがってその編成においては幹部の数には限りがあり、居民委員会の活動範囲はそれよりもさらに小さかった。1966年以前は、街道弁事処の幹部が8人を超えることはなかった<sup>4)</sup>。

## 第2段階、「文化大革命」から1979年頃までの、都市における行政管理組織が麻痺し、街道委員会と居民委員会が階級闘争の手段となった段階

1966年5月に始まった「文化大革命」によって1967年1月以降、各街道弁事処では相次

ぐ造反派による主導権の奪取が進み、1968年にはその名称を「街道革命委員会」と改めた。それと同時に街道党委員会が設立され、党の指導の一元化が図られた。居民委員会もその名称を「革命居民委員会」と改めた。当時、街道革命委員会のもとには、政治班、住民班、総務班、企業事業班、文教衛生班、都市建設班、食料班、武装班（民兵指揮部）、人民防衛事務局、審査処置事務局などが設けられており、党や政府、財務、教育といった大権限を統一して管理していた。街道革命委員会の任務は、主に「階級闘争の要」として、資産家階級に対する全面的な独裁を行なうことであった。その他の任務としては、都市住民を農村に定住させることや知識人階級の青年の農村への派遣、人民防衛のための施設工事、民兵の訓練と派兵、物品の没収・管理、文教・衛生事業、生産およびサービス活動の組織および管理、といったものが挙げられる。当時の管轄区域における、病院や商店、中心的な学校はすべて街道革命委員会が管理していた。さらに本来ならば街道によって管理される主要な活動・住民活動はかえって人による管理ではなくなり、街道革命委員会と革命居民委員会による「階級闘争」「群衆政治」の手段として置き換えられ、「外地調査」や、「清掃隊」の強化、日常的な戸籍管理を行なった。革命居民委員会は同様に、政治宣伝班、サービス班、大衆宣伝班、アマチュア工作宣伝班、民兵小分隊が設置された。当時、「小さな手足としての偵察編成部隊」という名称が居民委員会の代名詞となっていた。

調査によると、「文化大革命」終結時には、街道弁事処機構は1960年代と比べてすでに拡大していた。しかしながら、大都市においては一般に40人を超えることはなかった。

### 第3段階，1979年頃から80年代中後期にかけての，街道委員会と居民委員会の機能回復とその活動項目の憲法上の位置付け及び関連法令による明確化の段階

「文化大革命」終結後，「街道革命委員会」と「革命居民委員会」という名称は廃止され，もともとの名称が復活した。1980年には，全国人民代表大会常任委員会が改めて1954年の「都市居民委員会組織条例」の再公布を行い，都市街道弁事処が区政府の出先機関であることを再び明確化した。また，街道党委員会，街道弁事処，街道生産サービス連合社の分離を行った。さらに街道弁事処と居民委員会の活動は民生部の管理下に置かれること（文化大革命以前は内務部の管理下にあった），区政府の各種機能部門は街道の出先機関（商工課，食糧管理課，住宅管理課，派出所，環境衛生課，食品公設市場および診療所）にあることが公示された。80年代中後期以前は，これらの部門と街道弁事処は基本的に，各自の専門領域ごとに事務を行っており，いわゆる「縦割り行政」であった。街道弁事処は往々にしてただ調整役に徹するだけであった。

街道の集団経済には，街道連合社，労働サービス会社，街道福祉生産企業，居民委員会設置の住民サービス「三産」，人民防衛施設運用の5つの形態がある。

1982年に採択された「中華人民共和国憲法」では，「都市の・・・住民の居住地において設置される居民委員会は・・・末端大衆による自治組織である」，「居民委員会，村民委員会の主任，副主任および委員は住民の選挙によって選ばれる」ことが初めて明示された。また，「居民委員会，村民委員会には住民調停，治安衛生管理，公共衛生などの委員会が設置される」と

された。主な活動や機能としては，該当居住地区における住民の公共事務や公益事業，民間の紛争調停，社会治安維持のための協力のほかに，大衆の意見，要求または異議申し立てなどを政府に反映させることも含まれている。

### 第4段階，1980年代中後期から今日に至る，都市の経済と社会的変遷が街道弁事処及び居民委員会の管理機能の重大な変化を引き起こした段階

1980年代の中後期になると，経済体制改革の重点が農村から都市へと移りはじめ，社会の発展過程における経済・社会の変化およびこれらに起因するような問題が発生するようになった。これにともない街道弁事処および居民委員会の機能も大きな変化がもたらされた。

（1）おおよそ1980年代中後期から始まった，集団経済，民間経済の興隆に伴って，街道弁事処も次々と商業に参入しはじめ，街道企業の自主経営，あるいは個人との共同経営，または所轄区域内の土地や建物の賃貸を行なうようになった。1990年代中期までに，かなりの規模となり，街道企業の実力はすでに相当なものとなっていた。街道弁事処の経済機能は今までに類を見ないほど増強された。しかし，弊害もあらわれはじめたのである。街道企業の規模が大きくなるにつれて，ただ利益を求めるようになることで，公益施設も利益追求の経営へと変わり，街道の行政権力の乱用が発生するようになったのである。コミュニティにおける居住環境や住民の正常な生活の著しい破壊や妨害につながった地域も少なくなかった。もともと住民の立場にたった組織としてコミュニティの中心に位置すべきであるにもかかわらず，そこに選ばれる住民あるいは住民の代表は矛盾ある

いは利益上の衝突を引き起こしており、コミュニティの住民生活に必要な基本的利益に対する軽視あるいは損失をもたらしている。

(2) 伝統的な「単位制度」が打破されることによって、街道地域の範囲内において「単人」が「社会人」へと変化してきている。従来の人事関係については、給与体系や管理の権限はすべて、該当企業の従業員に属していたが、企業単位内部の改革による失業や一時休業によってもととの単位からの分離が進み、さらに社会的な移動、具体的には街道弁事処や居民委員会への移動が起こったのである。失業者の適正配置もまた街道弁事処や居民委員会の主要な業務の一つとなったのである。例えば我々の調査によると、本年の北京市西城区徳外街道弁事処の有する人口9.7万人のうち、正式に登録されている失業者人口はすでに約5500人に達している。

(3) 1980年代中期以来、流動人口は急激に増えており、都市管理や社会治安に与える影響は大きなものとなっている。例えば、北京市第5回人口センサス事務局が2000年9月8日に公布した資料によると、北京市の居住人口12,845,720人のうち、北京市の戸籍を持つ総人口は11,003,357人、居住歴半年以上の外来定住人口は1,842,363人で、総人口のおおよそ14.3%を占めている<sup>5)</sup>。我々の調査によると、居民委員会における外来人口の戸数は、少なくとも総戸数の10 - 13%を占めており、例えば北京市西城区徳外街道弁事処における外来人口は15,798人で、総人口のおおよそ16.3%を占めている。

(4) 高齢化問題。「一人っ子」政策の実施によって中国では、人口高齢化の問題がここ数年深刻化してきている。1990年の第4回人口

センサスの数値によると、当時の中国における総人口中、60歳以上の高齢者人口は8.6%を占めていた。また、1995年の全国1%人口抽出調査の数値によると、都市における高齢者人口はすでに都市の総人口の11%に達しており、いくつかの大都市では高齢化問題はさらに重大なものとなっていた。1979年にはすでに、上海における60歳以上の高齢者人口は総人口の10.07% (114万人) にまで達しており、1996年にはすでに17.76% (136.5万人)、1999年にはさらに進み18.27% (238.5万人) にまで達していた<sup>6)</sup>。1995年の北京においては、60歳以上の人口が総人口に占める割合は12.56%となっていた。そのうえ、家族規模が小さくなることで、「空巣家族」が出現するようになった。例えば1982年には中国における一戸あたりの平均人口は4.5人であったが、1990年には3.9人に、1995年には3.7人になった。さらに北京においては1995年の一戸あたり平均人口は3.15人、上海では3.14人であった。ここ数年、北京では高齢者の孤独死も見受けられるようになってきている。

(5) 住宅制度の改革。90年代の初め、政府は都市における住宅制度改革に着手した。1994年に国務院は「都市の住宅制度改革の推進にかんする決議」を公布し、その主な狙いとして住宅の商品化と社会化を掲げた。1997年末で、北京市における2万平米以上の小区はすでに787ヶ所あり、そこにおける住民は783,362戸で、市全体の総戸数の31.9%を占めていた。さらに最近の北京市統計局による千戸住民抽出調査によると、北京ではすでに50%近い住民が住居を購入している<sup>7)</sup>。住居を購入した多くの戸主の要求によって、所有者委員会(あるいは物件管理委員会)が設置され、自ら

の手による居住小区の環境，サービスおよび管理に関する権利の維持が行なわれている。これらの戸主には外来人口と外国籍の人々が含まれている。所有者委員会は自らを小区の住民の正当な代表としており，居民委員会との間に日常的な紛争が発生しても，居民委員会の関係者の小区への立ち入りを認めていない。1997年末までには，上海市ではすでに1892の所有者委員会が設置され，そのうち公的賃貸による所有者委員会は1791，商業的な住居によるものは101である。広州市珠海区における調査によると，当地における物件管理委員会の小区では全体のうち10%だけが居民委員会との協力をすすめているにすぎなかった。

以上のような状況において，国は「小さな政府，大きな社会」というスローガンを掲げて，街道弁事処や居民委員会の活動に対する改革を進めており，街道弁事処と居民委員会の機能について社会化の方向への転換を推進している。政府の主な重要施策としては以下のようなものが挙げられる。

（1）政府は都市における管理部門について，下部組織への権限委譲を進めている。例えば1987年に，北京市政府は「街道弁事処の権限委譲活動の座談会にかんする要綱」の通知を公布した。そのなかで，「街道弁事処と街道に設置されている商工，住宅管理，公安派出所，食糧管理，環境衛生，まちづくり，税務などの各部門の関係を順次見直し，街道弁事処の管理権を拡大する。以下の権限の委譲を決定する：行政管理権。区政府の街道に関する出先機関の各機能部門について，街道弁事処と上級業務機関との二重の指導とする。人事管理権。街道は幹部の配置，任命・罷免および賞罰権を有す

る。財務管理権。街道財政を確立する。必要な執行権。違法な事件に対しては，街道弁事処のもつ執行権に基づいて地方司法機関が捜査と処理をおこなうことを求めている。

（2）1989年に，全国人民代表大会常務委員会において「都市居民委員会組織法」が採択され公布された。この法律では以下の内容が明確に規定されている。「居民委員会は，住民の自主的組織，自主的教育，自主的サービスによる末端大衆組織で，すなわち『三つの自治』の特徴をもつ大衆組織である」。

組織法では，居民委員会の構成員は，該当居住地全域における選挙権をもった住民あるいは各戸の代表による選挙によって選ばれることが強調されている。住民の同意に基づいて，各住民グループから2 - 3人の代表を選挙で選ぶことも認められている。居住地内における重要な事務は，住民代表会議における民主的な討論によって決定し，その上住民代表会議は「18歳以上の住民，戸の代表あるいは住民小組選挙による代表者の過半数の出席をもって開催される。会議の議決は，出席者の過半数をもって行なわれる」。住民代表会議あるいは住民会議は住民が自治権を行使する主要な場であり，居民委員会は住民会議に対して報告の責任を負っている。住民会議には，居民委員会の構成員の更迭および補充をおこなう権利がある。居民委員会の収支項目は随時公開しなければならず，住民の監督を受けることになる。

（3）1987年9月，政府は都市におけるコミュニティサービス活動の展開を提起した。1992年7月，中国共産党中央委員会と国務院は「第三次産業の発展加速に関する決定」のなかで，産業化と職業化に向けたコミュニティサービスの発展を要求している。1993年には，



14の部と委員会が連名で「コミュニティサービス事業の発展加速に関する意見」文書を公布した。これは、コミュニティサービス発展における最も重要な政策文書である。ここではコミュニティサービス事業は第三次産業の発展計画のもとで行なうことが求められている。コミュニティサービス事業は政府の指導のもとで、「街道が中心となって、居民委員会の委託に基づいて実施される」とされ、主としてコミュニティにおける福祉サービス業、住民サービス業を担い、「福祉性、大衆性、サービス性、地域性の4つの特徴を有する」。コミュニティサービス事業は「社会化、産業化、法制化」に向かうとされ、「毎年13.6%増のスピードをもった生産高の成長」が掲げられた。

しかしながら政府は、コミュニティの主たる機能として失業問題の解決を重視しており、コミュニティサービス事業の発展によって失業者をこれまで以上に適当な場所へ振り向けられるようになることを望んでいることに注意しなければならない。その上街道弁事処と居民委員会のコミュニティサービス事業に対する関心は、経済的な利益をより多く得ることに片寄っている。大部分の街道における幹部は、コミュニティサービスを産業として重点化しており、彼らの最大の関心事は、より多くの生産量、より多くの利潤をいかに導くかにある。この傾向はまさにコミュニティサービスと従来の街道企業とがともに経済性を過渡に求めることで、環境や住民生活の動向を軽視することにつながっている。そこで一部の都市における市政府は重要な措置を取るようになってきている。例えば北京市において1999年から始まった、街道における経済組織と街道弁事処とを正式に分離させるといった措置である。今後、街道の

幹部はいつさいの街道企業の事業に参加することはなくなり、経営市場やその他の収益を得るような活動に直接的に参加することもなくなる。国家行政機関として、国家財政保障の経費支出の範囲内で事業をおこなうことになるのである。従って街道弁事処は住民の生活と環境の向上に向けての取り組みに専念することになる。

## ・中国の都市におけるコミュニティ管理組織の構造と主要な活動

### 1. 組織構造

#### (1) 街道弁事処

街道の機構としては以下のようなものが設置されている。一つ目は共産党の系列としての機構で、すなわち街道党委員会（あるいは活動委員会）である。一般的には、書記、副書記、その下に組織課、宣伝課（精神文明事務局）、規律検査委員会、党委員会事務局、青年団委員会、婦人連合会、労働組合、武装部、退職幹部事務局などの業務部門が設置されている。二つ目は、政府の系列としての機構で、すなわち街道弁事処である。主任、副主任、そして一般的にはその下に行政事務局、民政課、住民課、都市建設課、司法課、総合管理事務局、コミュニティサービス事務局、文教課、計画生育課、労働課（労働力管理）、統計課、財政課などが設置されている。このほかに市場センター（元の市場課）と都市管理大隊（元の都市環境課）がある場合もあり、財政課と司法課がない場合もある。三つ目は集団経済組織で、地域によって名称は異なっており、従属関係もない。集団経済組織と街道弁事処の関係は大きく3つの状況に区別できる。一つ目は街道弁事処の指導を受け運営される場合、もう一つは街道弁事処と共同で運営

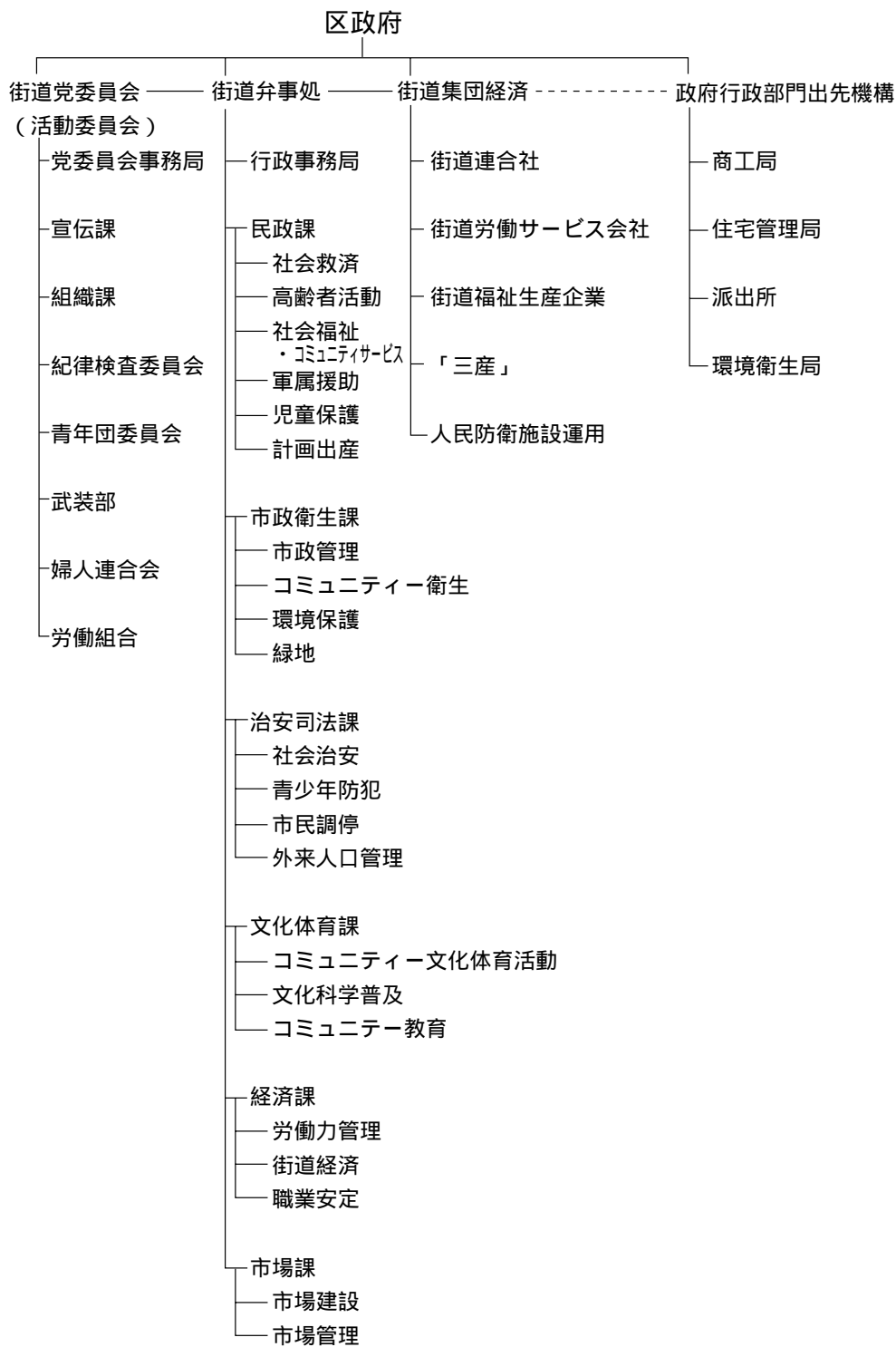


図2 1990年代以前の街道管理組織構造図

される場合、最後の一つは、大都市においてはわずかに見られる、街道経済組織と街道弁事処が完全に分離されて運営されている場合である（図2参照）。

街道弁事処の人員は、市や区といった第一級の政府によって編成されており、従業人員は50 - 180人である。人員の件費は国家財政から支出され、国家公務員としての待遇を受けている。大都市における街道弁事処は現状においてもかなり大規模なものであり、例えば北京市の西城区徳外街道弁事処の従業人員は154人に達しており、一人あたりの給与は1000 - 2000元である。この状況を1960年代と比較すると、すでに20倍近くまで大きくなっている。街道弁事処の主任と副主任は区の人民政府から任命されており、区は街道業務事務局あるいは街道活動委員会を設置している。

## （2）居民委員会

これまででも、居民委員会は一貫して「自主的組織、自主的教育、自主的サービスによる末端大衆組織」としての線引きがなされてきた。しかし近年は、中央政府の文書にみられるように、「自主的な管理」が加えられている。組織法によると、居民委員会は住民直接のあるいは各戸代表による民主選挙によって形成されるとされている。しかしながら実際には、居民委員会幹部の選出候補者名簿は街道弁事処によって策定されており、選挙の過程もまた厳格な意味での民主選挙ではない。住民の多くは居民委員会幹部の選出候補者の状況を理解していないことも多く、また同時にこれらの問題に対する発言権も全くないため、このような事に関心をもたないひともし少なくない。ある地域では、形式上は「民主的選出と政府からの招聘」、「公募によ

る招聘、優先採用」などの方法が採られているが、しかしながら最終的には依然として街道弁事処が決定する。今年夏に行われた北京市第四次居民委員会委員選挙の際の我々の調査によると、一般的には三分の一の戸が代表として選挙活動に参加しているだけで、しかもその大多数が高齢者や女性である。

居民委員会は普通、その下に6つの活動委員会が設置されている。その6つとは、計画出産（女性活動を含む）、福祉民政（高齢者活動を含む）、治安管理、住民調停、コミュニティ公衆衛生、青少年教育の各委員会である。

北京市では、多くの居民委員会の構成員は4 - 7人で組織されている。1997年末の統計の数値によると、5532の居民委員会の年間の経費の統計は8769.3万元であり、一つの居民委員会あたりの年平均は1.58万元、月平均ではわずか1320元にすぎない。経費には3つの用途がある。一つ目は居民委員会幹部の生活保障で、1998年以前は一人あたり月80 - 170元、医療補助が一人あたり月20元であった。二つ目は居民委員会の事務経費であり、毎月約85元で実際の支出の三分の一にすぎない。三つ目は具体的な業務や組織の各項目活動の経費で、毎月おおよそ数十元である。

2000年からは、政府は居民委員会の運営に対して力を入れるようになった。居民委員会幹部は国家事業の幹部編成に組み入れられ、300戸ごとに一名の幹部の割りあてが標準的に実施されるようになった。居民委員会主任の給与は一ヶ月800元となり、委員の給与は400元（彼らの多くは退職者あるいは失業者であるので、さまざまな手当など他からも収入を得ることが可能となっている）である。事務および活動費用の年額は少なくとも5000元以上となっ

ている。

## 2. 主な機能と活動

### (1) 社会治安

大衆に対する宣伝と教育，法制度に対する意識強化，法律に基づいた扶助やサービスの実施，防犯，防火，破壊活動の防止など安全規範に対する意識強化，治安防犯に関連する住民規約の制定と遵守。大衆を組織した治安パトロールの展開，戸締りなどの活動，治安防犯の諸策にかんする項目の実行。安全にかんする審査制度の確立。該当地域における住民の状況の掌握，外来人口管理作業の実施。公安機関の各種取締りに対する法律に基づいた協力，政治的な権利などの剥奪と減刑の実施，保護観察，仮釈放および労働教護所外における執行など違法犯罪者に対する監督保護，管理や教育。関係組織との共同による違法犯罪者に対する更生援助教育の実施。公安機関による刑事事件の現場の保全への協力。違法犯罪の嫌疑にかかわる手がかりの捜索および公安機関への報告。違法犯罪者の確保もしくは公安機関への引き渡し。

### (2) 市民調停

末端司法行政部門あるいはその専従員の指導による活動の展開，業務訓練への参加。民事紛争（家庭内紛争，近隣紛争および借家や土地にかかわる権利にかんする民間経済紛争など）の範囲における紛争調停。事実をもとに法律に準拠した民事紛争の調停，「調停と予防を行うが予防を重視する」という方針の貫徹。初期段階における紛争解決，矛盾拡大の予防。

社会主義精神文明の確立と各種大衆自治活動への積極的参加，先進的な街，先進的職場，「五好家族」の確立に向けた協力，刑期を終えて釈放された者や労働教護所を退所した者に対

する関係部門と協力による援助，矯正，教育および保護。

### (3) 青少年教育

愛党，社会主義支持にむけた青少年の教育，「雷鋒に学べ」運動の展開に対する参加の促進。

課外教育活動センターの運営，青少年の発展に有益なリクリエーション，スポーツ活動および社会活動の組織，その他に学生の冬・夏期活動，その他の課外活動の組織。日常的な青少年の遵法教育活動の展開，学生の学習観念の育成に対する喚起，該当地域における学生の学業からの離脱の防止，学生の退学率の引き下げ。

過ちを犯した青少年に対する徹底かつ詳細な教育と救済活動，重犯率の低下に向けた努力。

未成年者の合法的権利の遵守，児童保護活動の実施。失業青少年にかんする統計活動の実施，関係機関との協力による失業青少年の職業訓練と就職斡旋。

### (4) 計画出産

計画出産活動に関する政府の政策の宣伝，晩婚，育児の高齢化，優生出産，優生養育に関する知識の宣伝，該当する地域住民の婚姻，生育，避妊問題に対する喚起と指導。管内における育児期の夫婦と未婚青年の状況の調査と掌握，該当する住民に対する各種公文書への正確な記載の即時実施，人的な状況に重点を置いた，問題の正確な把握，定期的な訪問。管内における該当年度の生育目標の申請，審査と指示，見直し，活動との照合，未婚者や戸籍と一致しない者，離職者および外来人口の養育適齢期にあたる女性の管理，記録簿の作成，妊娠状況の即時把握，計画出産外の養育と第二子妊娠，未婚者の妊娠と養育の防止。避妊薬や避妊具の定期的配布。月ごとの妊娠，育児状況，一人っ子の統計数値の把握，一人っ子証の受け取り状

況の審査。計画出産責任書の監修，責任制の実行，計画出産に含まれる指標の完全実施にむけた努力。

### （５）女性の代表

女性の自尊，自信，自立，自律に向けた教育。女性に対する，家族問題に正確に対処するための教育。「五好文明家族」運動の展開，敬老と幼児保護，各家庭における勤勉節約や近隣との団結といった新しい文明創造の提唱。都市における失業女性や青年，潜在的な女性労働力，レイオフされた女性労働者や退職・一時帰休した女性労働者の組織，各種生産や生活サービス事業への斡旋の追求，女性や児童のための実用的で有益な活動の実施，女性労働者の悩み事相談。女性や児童の合法的權益に関する政策や法律の宣伝。女性や児童に対する虐待や誘拐，売春といった犯罪行為に対する関連部門との取り組み，娼婦や売春，賭博など社会的醜悪現象に対する取締り。女性や児童に対する虐待や迫害などすべての違法犯罪行為の根絶活動。

### （６）高齢者活動

高齢者の健康，財産，居住，婚姻，教育，社会発展への参加などの権利についての法律に基づいた保護，高齢者の法律上の權益に対する不当行為に対して厳罰を処するための司法部門との連携，高齢者がかかわる紛争案件に対する迅速な処置。該当地域における高齢者の基本状況の掌握と理解，高齢者に対する年齢に応じた支援。高齢者に対する尊重，関心，援助の社会的気風の樹立。敬老文明コミュニティ活動の積極的な展開。高齢者に対するサービス項目や高齢者福祉施設の充実を進めるための条件整備。高齢者サービス活動を展開するためのコミュニティにおけるボランティアの組織。敬

老文明家族を選定する表彰活動の展開。

### （７）社会福祉

管轄地域における軍関係者，負傷軍人，社会的救済の必要な者および一人暮らし高齢者の所在と基本状況の掌握，華僑，宗教関係者，少数民族の所在と状況の掌握。コミュニティサービスの重点化，該当地域における公共事業の促進，近隣互助活動の展開。退役軍属や社会的救済の対象者への訪問，各戸を巻き込んだサービス活動に対する大衆への呼びかけ。退役軍属などの支援活動の組織。古い習俗の改め，葬祭改革活動の実施。働く意欲のある障害者への就職斡旋。

### （８）公衆衛生

大衆に良好な衛生習慣を身に付けさせるための，衛生科学の知識普及にむけた宣伝。該当居住区の住民による衛生，防疫活動の積極的展開，大衆的な衛生検査評価制度の確立，清潔なコミュニティ環境の創造に向けた努力。大衆が積極的な対策を取るための働きかけ，責任区の区分け，「門前三包」（自宅の玄関前の衛生・緑化・秩序の三つの責任をもつこと）の実行，公衆衛生上見落としがちな場所の共同管理。

緑化，環境美化活動への大衆の動員，草花，樹木および緑地の保護。

## ・中国の都市におけるコミュニティ管理組織の発展と趨勢

### １．一級政府へと変わりつつある街道弁事処

1980年代中頃以降，街道弁事処全般にわたる発展と趨勢は，政府としての色彩を次第に帯びようになってきたことにある。このような趨勢は，1990年代中後期の上海や北京で先行して実施された「二つのレベルの政府，三つ

のレベルの管理」体制の改革において、かなりははっきりと表れている。

すでに指摘したように、1987年に北京市は街道に対して権限委譲の通知を発しているが、さまざまな原因によっていまだ確実に実施されていない。1995年に上海で初めて、後の1998年になって北京で都市における管理体制の改革が始まった。改革の主な点は、「一つの確立」、すなわち街道弁事処が管轄区域におけるすべての責任を負う地位を確立することであり、実質的には「ブロック制を確立することで縦割りを無くす」といった制度改革である。「二つの賦与」、すなわち街道弁事処の職能部門における出先機構に対して指導権あるいは計画立案の調整権を与え、都市管理における総合的な法律

執行分隊に対して指揮管理権を与え、管轄区域における各管理機構に対しては業務監督権を与える。また相応の予算を配分し、街道弁事処が各出先機構の必要経費の全額を保証する。

「三つの分離」、すなわち政府と企業の分離、政府とコミュニティーの分離の実施であり、政府と企業の分離を先行して実施した（図3参照）。

街道には、新しい組織として「市街地管理委員会」が設置された。委員会は街道弁事処、政府の各職能部門、区域内の各单位、居民委員会の代表と住民代表によって組織され、委員会の主任は街道党委員会書記あるいは街道弁事処の主任が兼任した。委員会の主な機能は、区政府の要求に基づいて、管轄区域における管理作業の目標や任務、発展に向けた企画を検討・策定

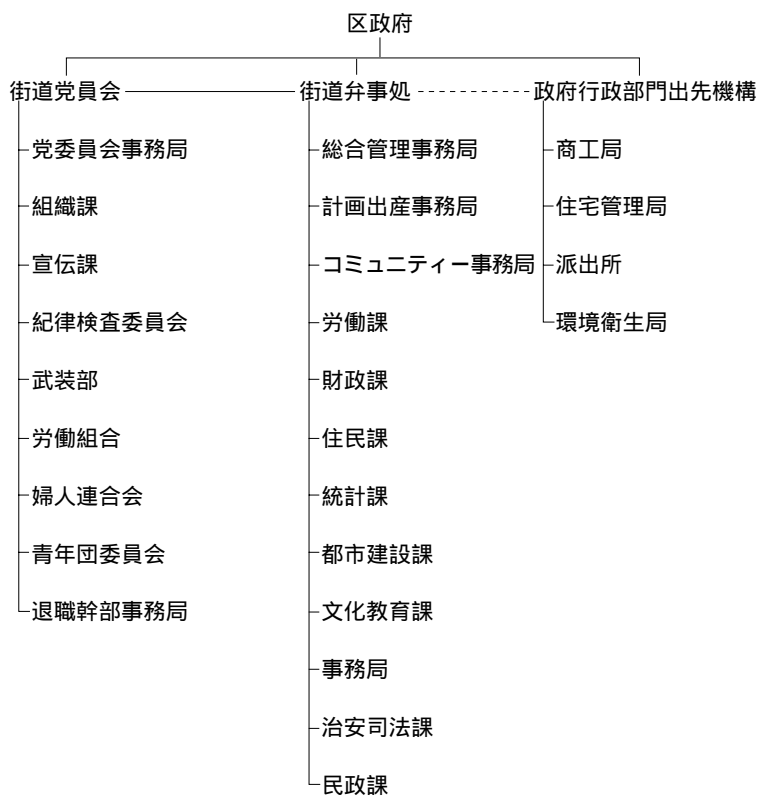


図3 1990年代以降の街道管理組織構造図

し、管理における問題の見直しと解決を行い、管理における重要事項に対しては建議や意見を出すことにある。管理委員会の決定事項は、街道弁事処の関連組織によって実行される。「二つのレベルの政府、三つのレベルの管理」体制による改革は「小さい政府、大きな社会」の看板を掲げるが、しかしながらすべての市、区、街道弁事処の行政官吏が「政府の機能と管理の範囲は本当に縮小している」という見解に同意しているわけではない。

しかしである。我々はこの種の改革には、街道弁事処を一級の政府へと変える側面があり、別の面からは政府による地方分権の推進とも説明することができる。80年代中頃に、政府がかつて市の一級レベルの権限を順次区の一級レベルへ委譲していったが、90年代中頃に始まった改革は、さらに一歩進んだもので、市と区という二つのレベルの権限を街道に委譲させるものであった。

## 2. 居民委員会がコミュニティの代替となる可能性

コミュニティサービスは1987年から今日に至るまで、すでに一定の規模にまで内容を充実させてきている。1988年に、民生部がコミュニティサービス管理委員会を設置してからは、いくつかの都市の市政府や区政府は、コミュニティサービス指揮調整委員会を設置するようになった。1991年には、街道弁事処も街道コミュニティサービス調整委員会の設置を始め、街道コミュニティサービス事務局が日常的な業務の責任を負うようになった。居民委員会も居民委員会の責任者によって、住民代表とコミュニティサービスボランティアの代表および管轄区域の関連単位の責任者で構成され

るコミュニティサービス管理委員会を設置するようになった。現在ではすでに、区、街道、居民委員会の三つのレベルがコミュニティサービスの組織体系を支えあう仕組みが基本的に出来上がっている。

ただし、これらのコミュニティサービス組織はみせかけの機構にすぎず、すべて国家による正式な行政機構でないばかりか、いかなる行政監督の権限もなく、正規の業務人員さえ確保されていない。目下、いくつかの大都市で正規のコミュニティ組織の確立が模索されているところであり、順次居民委員会の機能を代替するようになってきている。

今後のコミュニティ組織の確立に向けた基本的な構想は、コミュニティ理論に照らし合わせてあらためてコミュニティを区分することにある。その上で、コミュニティのなかに4つの組織を設置することになる。コミュニティ構成員代表会議。これは住民代表によって組織されるものであり、最高意思決定機関である。コミュニティ調整議事委員会。これはコミュニティ内の各単位の代表によって組織される。コミュニティ委員会。これまでの居民委員会に相当し、日常的な活動を行なう組織である。コミュニティ党組織。コミュニティ内に在住する共産党員を管理し、単位における退職前の党員は職場における党組織との二重の管理を受けることになる。もちろん、この方面の改革の素案はまだ実施されておらず、したがって一種の趨勢とみなされているにすぎない。

このように、小規模の地域はもちろんのこと、過去に居民委員会が管轄してきたような地域にも同様にコミュニティを設立することが可能であり、新しいコミュニティ管理の範囲内に

において、居民委員会の合併あるいは調整が進められることになる。居民委員会の編制は維持されつつけるが、その機能はコミュニティ委員会に順次引き継がれていくことになるのである。

\*

\*

すでに述べた内容から我々は、中国の都市における街道弁事処が、「小さな政府」の方向の向かって発展しているのでは決してなく、これに反して政府の一機構として、監督範囲が大きくなる方向に向かって発展しており、従来の2つのレベルの政府が3つのレベルの政府に改編されてきていることを見出すことができる。しかしながらこの種の改編は、権限の委譲や分権の推進に向けた発展でもある。居民委員会は真正銘の自治組織ではなく、そこにおける指導も組織における構成員の真正銘の決定ではない。その機能と目的の主な点は、上級の政府（主として街道弁事処）が業務の傳達を徹底することにあり、その規則と規定の主なものは、街道弁事処の意図に基づいて制定されることで、街道弁事処の出先機構としての色彩をますます帯びることになる。

## 註

- \* 表題に関して二つの点について説明を加える。  
 (1) 私は、関係する文書から、コミュニティ管理組織が2つの性質、すなわち国家権力の出先機構としての性質と大衆による自治組織としての性質、を持つものとして捉えている。しかしながら、実際の生活においては、両方の性質ともに政府あるいは行政の影響を色濃く受けている。両方の性質が混ざり合って中国の都市における末端管理組織の主体が形成されているの

である。(2) この論文におけるコミュニティは地域共同体とも呼ぶことが可能である。コミュニティは中国の都市において主要な活動を担うようになってきており、しかも都市の末端組織として発展する可能性も秘めている。

- 1) これらの統計は、中国国家統計局編『中国統計年鑑2000』、『中国人口統計年鑑1999』（ともに中国統計出版社発行）による。
- 2) 中国における都市人口の標準的な計算方法には二通りある。一つ目の方法は行政区画に基づくもので、市人口は市の所轄する区全体の人口（市所轄の鎮は含まれ、県は含まれない）を、鎮人口は県が所轄する鎮全体の人口を指し、1982年以前の統計でこの方法が使用されていた。二つ目の方法では、市人口は区の設けられている市の人口と区が設けられていない市における「街道」の人口の合計であり、鎮人口は区が設けられていない市における居民委員会の人口と県が管轄する鎮における居民委員会の人口の合計を指し、1984年以降の統計でこの方法が使用されている。
- 3) ただし、北京市のような大都市における街道弁事処は、1ヶ所で10万人を超えるような場合もある。例えば西城区の徳外街道弁事処では9.7万人、月壇街道弁事処では11万人近くの人口を管轄している。
- 4) 住民1万人あたりの幹部は3人、1 - 1.5万人あたり4人、1.5 - 2万人あたり5人、2 - 2.5万人あたり6人、2.5 - 3万人あたり7人、3万人以上は8人とされていた。
- 5) 『北京晩報』2000年9月10日付記事。
- 6) 上海市民政局において2000年11月8 - 11日の間に得られた関連図書・統計の数値による。
- 7) 『北京青年報』2000年10月28日付記事。

## 【訳者あとがき】

本論文の訳出にあたり、中国の行政機関の用語などの適切な日本語表現は、文楚雄立命館大学産業社会学部教授のご教示によるものである。ここに記して感謝の意を表したい。