

# 中国における地方行政改革と地方自治について

——北京市石景山区魯谷の「大社区」改革を事例に——

張 忠 任 ・ 内 藤 二 郎

はじめに

1. 末端政府ではない街道弁事処の役割の変容
2. 「社区」の概念の由来と改革開放以降の展開
3. 体制改革からみた「社区建設」の意義
4. 魯谷街道弁事処の社区改革  
むすびにかえて

## はじめに

本稿は平成16年度島根県立大学学術教育特別助成金（学長裁量経費）を受けて行われた「中国の地方行政改革に関する調査研究」の研究成果報告書に基づいて若干加筆を加えたものである。研究内容は、中国で初めて街道弁事処（町役場）を「社区」（コミュニティ=Community）へと改革を行った北京市石景山区魯谷社区を事例として、「大社区」の意義と特質などを検討している。

近年、中国の都市部において、いわゆる居民委員会（町内会に当たる）における「社区建設」（コミュニティづくり）事業が盛んに行われ、社区という言葉が頻繁に使われるようになってきた。ただし、「大社区」改革として、いくつかの居民委員会からなる街道弁事処（町役場に当たる）を、自由選挙により役場の呼称まで「社区」へと改革したのは、2003年10月の北京市石景山区魯谷街道弁事処の改革が初めてである<sup>1</sup>。

2004年8月中旬と9月上旬に、われわれは、当初の計画通り、北京市石景山区魯谷社区を訪問し、現地研究調査を行った。とくに、2004年8月17日には、北京市政府の紹介により、石景山区政府のサポートを受けて魯谷社区で懇談会を開き、魯谷社区中心主任（センター長）である馮重北氏と会談を行い、社区改革の実情について詳しい説明を聞き、当地における社区改革の現状を知ることができた。

中国の広義の社区に関する研究自体も意義深いものと思われるが、他方で居民委員会に基づいた社区づくりについての研究が多く見られる。その意味から魯谷社区研究は、街道弁事処の改革の代表例として、特に意義があると考えられる。

## 1. 末端政府ではない街道弁事処の役割の変容

従来、街道弁事処が中国の都市部における末端政府と考えられた例もあったが、今回の研究調査によって、街道弁事処が本来的な意味の末端政府ではないことが明らかになった。それは、街道弁事処には独自の予算制度がなく、つまりは財政権を持っていないからである。

一方、中国の地方行政制度においては、4層制 (Four Tier System)、3層制 (Three Tier System)、2層制 (Two Tier System) が複雑に混在していることも今回の研究調査によって分かった。すなわち、例えば日本では、全国の地方行政システムがほぼ一律の構成 (2層制：都道府県及び市町村) となっているのに対し、中国の場合は地域によって大きく異なっている。直轄市では2層制 (市、区) と3層制 (市、区または県、郷または鎮)、その他の省や少数民族自治区では3層制 (省、地級市、区) と4層制 (省、地区または地級市、県または県級市、郷または鎮) が混在している。

首都である直轄市の北京市においては、市の下に2層制、3層制が存在する混在型が採られている。この地方制度の上層 (Upper Tier) に当たるのが北京市政府であるが、それに直属する下位の政府数は18であり、このうち16政府が区、2政府が県 (密雲県と延慶県) である。従来の区 (東城区、西城区、石景山区) は二層制 (市と区) であり、県および近年県から区に昇格したところでは農村部を持っており、3層制 (市、県、郷鎮) となっている。石景山区を事例として2層制の区を見てみると、区は末端政府となっている。そして財政については、予算は区で編成、議決され、執行される。

中国では、1954年に「街道弁事処組織条例」<sup>2</sup> の成立に伴って、街道弁事処と居民委員会<sup>3</sup> が設置された。区レベルの政府は、所管の地域をいくつか分け、それが「街道」となった。区の出先機関として、街道弁事処がある。法律では、街道弁事処の設置は、地方各級人民代表大会、及び地方各級人民政府組織法第68条第3項<sup>4</sup> に基づいて行われるものとなっている。

従来、街道弁事処は、市の人民政府が直接管理する出先機関であり、法律に規定されている権限および上級政府が付与した権限に基づき、組織の利用、指導、指揮、監督、コントロール、調整等の行政方法によって管轄区内の業務を推進している<sup>5</sup>。その業務は、主として行政面の制度の制定や管理、運用面である。具体的には法律の運用、行政、経済、教育等手段の展開等を扱っている。また、同時に以下の業務も担っている。

- ・ 街道経済の発展と管理
- ・ 社会公共福利事業を含む民政業務の展開
- ・ 老人サービス、身障者サービス、住民へのコンビニエンスサービスを含んだ居住区サービス
- ・ 人口管理

- ・ 社会治安の総合的管理
- ・ 社会主義精神文明建設の展開
- ・ 行政管理と市政府から委任された関係事項の手續
- ・ 居民委員会業務の指導と住民の意見、要求の反映等<sup>6</sup>。

1980年代中期から、街道弁事処と居民委員会を基礎に、生活の困窮している家庭や身体障害者、老人へのサービスだけでなく、すべての住民へのサービスへと、適用範囲を次第に広げてきた。このようなサービスは、現在の「社区」の雛型になっていると言える。それからは、(1) 流動人口の急増、就業形態の多様化等に伴う治安維持の面からの必要性、(2) 社会保障及び各種住民サービスの担い手としての必要性、(3) 住民サービスの分野におけるビジネスチャンスと雇用機会の創出という経済効果に対する期待、という事情がますます目立つようになってきており、こうした幅広い面において社区の改革は全国で広がりを見せてきている。

## 2. 「社区」の概念の由来と改革開放以降の展開

中国における最初の社区研究は、1930年代にはすでに始まっており、その代表としては費孝通氏による農村地域研究（例えば『江村経済』<sup>7</sup>、『広西省象県東南郷花藍瑶社会組織』<sup>8</sup>など）などがあげられる。しかし建国以降、周知の政治的原因によって、中国における社区の研究は中断された。その後1978年の改革開放以降、費孝通氏の主導によって社区研究は復活され、中でも1980年代の『江蘇小城鎮研究』が有名になって、その後1985に出版された『郷土中国』がその成果として公表されている。

従来、中国の地方行政管理モデルは「大政府、小社会」（社会保障機能に対して地方政府の規模が大きすぎること）であった。そして、数十年にわたった「単位制度」のもとで、「全てを政府と職場の部門に依存する」という慣習も形成された。改革開放以降、「単位制度」の解体とともに、人々の地域社会への帰属意識が向上して、行政に対する認識にも徐々に変化が見られるようになってきた。このような意識転換としては、「無限責任の政府から、有限責任の政府へ」、「政府が管理者の立場から、サービスを提供する主体へ」、「政府が社会を管理するという理念から、社会が社区を作るという理念へ」、「費用を考慮しない考え方から、科学的に費用を算定するというシステムへ」、ということなどがあげられる。このような改革は、当初はまず居民委員会の範囲内で行われていた。社区の概念は、空間的にも機能的にも様々な定義がなされており、学術的にはまだ未確定な要素が多い<sup>9</sup>。しかし、都市の管理体制に対する視点からみれば、地理的（空間的）にみても、あるいは行政上の機能面からみても明確なシステムである。それを裏付ける法整備として、2000年の「民政部関于在全国推進城市社区建設的意見」によれば、社区は「一定地域の範囲内に住む人々によって構成される社会生活共同体」<sup>10</sup>と定義され、社区の範囲は、一般的には社区体制改革以降の、規模調整後の居民委員会の管轄区を指すようになった。また、社区は一つの

社会システム改革の縮図としての要素もあり、それを構成している住民に対するサービスや生活の向上に貢献するものでなければならないと考えられている。社区の機能としては、第一に社会化の機能が挙げられる。これは、それぞれの社区は社会化のシステムを有しており、こうしたシステムを通じてその社区内にある重要な知識や価値観、行動様式などを社区の構成員達に伝えていく必要があるという考えである。実際には社区内にある家庭、学校、その他の組織はすべてこうした社会化に対する重要な役割を担っている。次に、社区のもつ社会コントロール機能である。これは、それぞれの社区には歴史的、文化的背景によって風俗習慣や倫理、道徳観念があり、これらが社区の住民たちの行動規範や価値観というような、一種内在的な社会の凝集力となっており、社区に対する統制機能を果たすというものである。さらには、社会参画機能である。社区は、内部の各組織の活動を通じて住民間の意思疎通や対立の橋渡しとなり、相互理解に役立っており、住民の団結や協力を促進している。そして、住民が社区内での様々な活動に参画していくことで、相互理解が深まり、社区の価値観の調整にプラスになるとする考えである。従って、このことはさらに社区内における各機関や活動によって様々な有益なサービスが提供されることになり、相互扶助の役割をも果たすことになる。また、社区は社会サービスの提供主体としても重要な役割を果たすとも考えられている。このように、社区には様々な役割や機能が求められ、また実際にも有しており、これらの点から中国の社区建設をみれば、以下のような特徴を持っていることが分かる。

- ・ 社区づくりは上（中央政府から地方政府へ上位の地方政府から下位の地方政府へ）から推し進められる。
- ・ 管轄地域では、社区と行政区とが一体となっている（同化している）ところがある。
- ・ 長年の「単位制度」の影響で、住民の参加意識が薄い。
- ・ 社会資本が依然として不十分である。
- ・ 社区の管理については多様なシステム（モデル）が存在している。例えば、「沈陽モデル」、「江漢モデル」、「青島モデル」などがある。

つまり、「社区」は一般的には「コミュニティ」と訳されるが、実際には、中国の「社区」を外国の「コミュニティ」と同一視することはできないのである。一般的にいえば、コミュニティは、政府、経済組織、非政府・非営利組織の三つの大きな基盤からなるものである。しかし、現在までのところ、中国の現状では、経済組織、非政府・非営利組織の二つの基盤がまだ十分に育っていない。また、中国の「社区」は住民による自治組織とはいうものの、政府が公文書を発して「社区」の任務やその運用方法などに関して指導する体制となっている。一方、居民委員会の社区改革の進展に従って、魯谷社区のようにその改革の範囲を街道弁事処へと拡大して規模の大きな社区（大社区）を作るという改革も始まっており、「小さな政府、大きな社区」へと改革の動きや方向に変化が見られるようになり、注目されるようになっている。

### 3. 体制改革からみた「社区建設」の意義

社区の建設が中国全土で大きな広がりを見せている背景の一つとして、中国の経済体制改革の影響を忘れてはいけぬ。経済体制改革によって中国社会は大きく変化を遂げてきているが、その過程において、社会サービスのあり方が大きく変化してきている。すなわち、社会サービスの種類と提供主体が、行政改革、企業改革とともに様変わりし、その結果として地域コミュニティの役割が必要になってきたのである。

これまでは、国有企業が様々な社会サービスの提供主体として機能してきたが、国有企業改革や行政改革を推し進めてきた結果、様々な財やサービスについて、その質や提供方法に変化が現れてきている。その結果、これまで企業が提供してきたサービスが提供されなくなったり、市場化とともに受益者負担が強く求められたりするようになってきた。その中で、特に住民の安全や環境維持、教育や福祉などの社会サービスが質的、量的に不足するケースが表面化し、ある種の自助努力が求められるようになってきた。そのことによって、いわば必要に迫られる形で住民間の互助機能と社会的機能を備えた地域的な組織として、社区が建設されていったという見方もできる。

体制改革による政府、市場および社会の三つの社会構成要素の中で、市場部門の目的が利潤最大化行動であることは言うまでもないが、他方で、それとともに政府の役割と機能も当然変化することになり、その狭間で社会的役割を担う主体が欠如する状況が生まれている。政府部門、市場部門の組織と機能の充実とともに、その中間的位置づけの役割を担う主体が特に中国の基層社会で重要となってきたが、その担い手として、体制改革の過渡期における社区の存在は極めて注目すべきであろう。しかしながら、社区と政府の機能についてみれば、現在の社区建設が、こうした体制改革における各主体の役割分担を補足するものとして、必ずしも十分に機能しているとはいえない。それは、社区には重要な社会的役割が求められているにもかかわらず、社区の位置づけや地位が必ずしも明確に定められておらず、しかも社会的にも認知を得るにいたっていない点である。社区の重要性に対する認識は深まっているものの、意思決定の権限や財政的権限・根拠の欠如、行政による関与と管理、党との関係など、社区の独立性や自治については、依然として不確定な要素が多く見られるのが現状であろう。また、社区が重要な社会的意義と役割を持たなければならない現状とは裏腹に、住民の意識が向上せず、依然として行政に頼る姿勢があることも、本来社区に求められている機能や役割を十分に発揮させる上での阻害要因となっていることも否定できない。

改革・開放政策をスタートさせてから25年以上が経過し、中国社会が大きく変容し続けていくなかで、党、企業、行政の役割の変化とともに、社区という新たな主体の役割が社会へ広がって来ていることは、中国の体制改革のもとでの社会の変化のスピードや変容の多様化の中で、ともすれば置き去りにされている、あるいは十分に変化に対応できていな

い部分を補うものとして注目に値するものであるし、極めて重要な意義を持つものとして位置付けていくことが、中国社会にとっては必要不可欠である。中国の体制改革において、社会的役割の担い手の一つの可能性となり得るモデルとして、社区の建設と改革の進展の推移を、今後も注視していくことが重要になると考えられる。

居民委員会に基づいた社区は十分に機能できないことを分析すると、その規模が阻害要因となるようである。つまり、社区を十分に機能させるため、一定の規模が必要であろうと考えられる。

この意味においては、北京市魯谷社区のような街道弁事処を規模とする社区の改革には、特別な意義があるといえる。

次に、魯谷社区を事例に中国における社区改革と地方自治との関連を検討しよう。

#### 4. 魯谷街道弁事処の社区改革

北京市西部における石景山区魯谷社区は、面積は約7万平方キロメートルで、人口は約2万世帯、56,000人で、20の居民委員会を持っている。2003年10月には、魯谷街道弁事処では、自主選挙によって233名の社区代表を選出し、社区代表会議で37名からなる社区委員会を可決した<sup>11</sup>。また、魯谷街道弁事処を魯谷社区に改称した。これらの変更によって、その行政的役割にも変化が生じ、特に社会福祉面において充実が図られるようになってきている。

ここで魯谷社区の特徴を挙げれば、第一に中国初の社区代表の自由選挙による「大社区」として、20の居民委員会からなることである。また、魯谷社区は「小さな政府、大きな社区」を目指して、三つの組織（中国共産党石景山区委員会の出先機関としての共産党魯谷社区委員会、石景山区政府の出先機関としての魯谷社区管理中心、社区住民自治組織としての社区代表会議や社区委員会など）によって構成されている。また、魯谷社区の管理体制を見ると、共産党魯谷社区委員会と魯谷社区管理中心は、「3部1室」（党群関係部、都市管理部、社区事務部、および総合弁公室）からなって、普通の街道弁事処と比べて、部室は73%、職員は57%減少している。

続いて、2004年1月には石景山区のすべての街道弁事処は社区に改革された。

魯谷社区も「大社区」であるが、その意義は社区代表の自由選挙にある。自由選挙による魯谷社区は、1980年代に農村部で始まった「村民自治」が都市部への広がりとして現れたと思われる。

いうまでもなく、自主財源は地方自治にとってはなによりも重要である。日本でよくいわれる「3割自治」や「4割自治」は自主財源に関連する言葉である。財政権を持っていない魯谷社区は、中国共産党の区委員会の出先機関、及び区政府の出先機関としての性格を強く持っている。

したがって、魯谷社区は財政権を持たない、特殊な「地方自治」となる。もちろん、中



北京市石景山区鲁谷社区役場前

国農村部における「村民自治」も同じ性格を持っている。さらに、約100年前、末端政府が州県であった清末中国に行われた郷村自治も財政権を持っていなかった。財政を離れた地方自治は中国の特徴のある自治といえるだろう。理論的に考えると、このような「地方自治」は団体自治の性格が薄く、住民自治の性格は強く見られる。

こうしてみると、団体自治が十分でなくても、住民自治が可能であると思われる。日本の経験を見れば、明治期に行政村が成立したときに、旧村を大字として残し慣行的な自治機能を認めたことが参考となる。なお、最近の日本の市町村合併においても、徴税権はないが、地域審議会を置き、旧町村を自治区として認める動きが見られる<sup>12</sup>。

このような「地方自治」のあり方や特質をさらに解明することが期待される。

## むすびにかえて

魯谷社区の改革は、中国の最初の「大社区」作りとして、「大政府、小社会」から「小政府、大社会」を通じた住民自治体制への転換を意味している。中国の社会主義市場経済体制では、魯谷社区の改革も、政府、社会と市場との関係の整合性をとるための試行として大きな意味があり、今後の改革への一つのモデル・ケースとして認識されるであろう。

ただし、魯谷の社区改革においては、住民自治重視の視点のほか、財政が極めて厳しい状況下で管理体制の合理化を通して事務の効率を向上させると同時に、部署の統合削減、職員定数の削減等による人件費の抑制なども行われており、これらの改革によって大都市における2層制のメリットが見られる。

他方、今回の研究調査においては、国庫の単一口座制度の執行によって、河北省では郷

鎮の財政部門の事務がなくなっており、郷鎮の財政部門の撤廃の可能性が示されていることが分かった。こうした点について、中国では近い将来に郷鎮政府を撤廃するとか、郷鎮政府を県政府の出先機関にするなどという可能性が徐々に浮上してきており、その議論が高まっている。つまり、中国の地方行政制度は、4層制、3層制、2層制の混在型から、3層制、2層制の二つが混在する型へと移行する可能性が高まってきていると思われる。

日本では、「三位一体の改革」という分権化の改革が進められ、その過程で多くの市町村が合併して新たな市町村となり、この動きは現在も進行中である。また、現在の都道府県という広域自治体をめぐって、道州制論も盛んに議論されている。ここでの道州制論では、様々な可能性が広範に議論の対象となっている。その中には、主権を州が留保しているアメリカやドイツのような連邦国家をイメージする議論もある。しかしその一方で、単一国家として地域社会が統合されている日本では、道州制を議論するにしても、単一国家を前提にした議論である必要があるとか、都道府県を残したままで、新たに道州を設置すること（つまり、現在の2層制の地方自治体を、3層制の地方自治体に改組すること）も可能であるなどという意見もあり、様々な角度から検討が進められているのが現状である<sup>13</sup>。

たとえ、もし日本が3層制へと増層し、中国は3層制へと減層して、つまり中日両国は同じ3層制になったとしても、両者は目標が異なる。日本は、地方自治を進めるためのものであるのに対して、中国のほうは、分権的性格があるものの、主に地方行政改革の一環として推し進められていると捉えることができる。さらに、理論的に考えると、中日両国は自治に関する課題が違っており、日本は、国とは別個の独立した地域団体をつくり、その地域の政治や行政をその団体に任せようという「団体自治」、中国は、地方の政治や行政はその地域の住民が自らの意思と責任で処理すべきであるという「住民自治」を重視しているようである。

こうしてみれば、都市部の事例としての魯谷社区における地方自治も、農村部において同様に財政権を持っていない「村民自治」も、一つの「住民自治」の事例としては理解できる。これこそ、現在中国の地方自治の特徴であろう。また、歴史上、財政権を持たない「地方自治」は、清末中国に行われていた郷村自治があげられる。日本においても類似な現象が見られる。このような「地方自治」のあり方やその特質を明らかにすることは、理論においても実践においても大きな意味がある研究課題となるだろう。

最後に、魯谷社区の改革によって、具体的には、街道弁事処はどのように機能を転換したのか、住民自治のあり方はどのように変容したのか、などについては、平成17年度鳥根県立大学学術教育特別助成金（学長裁量経費）による研究調査で解明することになる。

## 注

- 1) 自由選挙を行っていない「大社区」の建設は、1990年代中期上海ですでに登場した。それはいわゆる「上海モデル」である。



- 2) 1979年には「中華人民共和国地方各級人民代表大会和地方各級人民政府組織法」が可決。
- 3) 居民委員会は都市の大衆的な自治組織であるが、街道弁事処の指導を受ける。
- 4) 第68条の3：市管轄の区、区を設けていない市の人民政府は、一級上の人民政府の承認を得て、若干の街道弁事処を設立し、その派出機関とすることができる。  
なお、県級市人民政府の所在地は城関鎮と呼ばれる鎮であるが、省級人民政府の派出機関である地区行政公署の批准により、その鎮を撤廃し、代わりに複数の街道弁事処を設置することができる。
- 5) 城市街道弁事処組織条例第1条：都市の住民事務を強化し、政府及び住民の連携を密接にするため、市管轄の区及び区を設けない市の人民委員会は、業務上の必要に応じて、居住区事務所を設け、その出先機関とすることができる。
- 6) 城市街道弁事処組織条例第1条：都市の住民事務を強化し、政府及び住民の連携を密接にするため、市管轄の区及び区を設けない市の人民委員会は、業務上の必要に応じて、居住区事務所を設け、その出先機関とすることができる。
- 7) これは1933年に彼がロンドン大学に提出した博士学位論文であって、1936年には『江村経済』を題して英語版が出版。1981年 HE Huxley 賞受賞。『江村経済』の中で、彼は、中国農民の消費、生産、分配、交易の実態を描写し、この村落の経済体系と特定の地理的環境や社会構造との関係を説明して、「社区」という用語を初めて使った。
- 8) 彼の亡妻王同恵氏の遺稿として1936年に出版した。
- 9) 統計によると、現在中国の学界では、「社区」の定義は76種もあるという。胡謀、王伟「社区管理体制：从“政府本位”到“社会本位”」『人民日报』2005年06月09日を参照。
- 10) 中国語原本：社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。
- 11) 233名の社区代表の中で、普通の住民代表は160名、法人代表は34名、人民代表大会・政治協商代表は39名である。また、37人の委員の人数については、 $\sqrt[3]{56,183} \approx 38$ を参照したという。流動人口については、その住民代表を2名もうける計画もあったが、まだ実現していない。
- 12) 坂本忠次「「三位一体改革」下の自治と財政を考える」『地方分権と市町村合併を考える』（岡山自治体学会 会報第2号）、岡山自治体学会、平成17年3月、第79ページ参照。
- 13) 坂本忠次「「三位一体改革」下の自治と財政を考える」『地方分権と市町村合併を考える』（岡山自治体学会 会報第2号）、岡山自治体学会、平成17年3月、第80-81ページ参照。

## 主要参考文献

- 于雷・趙学昌ほか主編『社区建設政策与法規』中国軽工業出版社、2003年
- 袁方「关于城市社区發展性的探究」『社会学者インタビューシリーズ——中国の社会構造転換』中国社会出版社、2000年
- 夏国忠『社区簡論』上海人民出版社、2004年
- 韓子榮・連玉明主編『中国社区發展模式 安全型社区』中国時代經濟出版社、2005年
- 黄東蘭著『近代中国の地方自治と明治日本』汲古書院、2004年
- 坂本忠次「「三位一体改革」下の自治と財政を考える」『地方分権と市町村合併を考える』（岡山自治体学会 会報第2号）、岡山自治体学会、平成17年3月

『北東アジア研究』第10号(2006年1月)

徐永祥『社区發展論』華東理工大学出版社、2002年

戴均良『中国市制』中国地圖出版社、2000年

「中弁国弁發出通知転発民政部意見：在全国大力推進城市社区建設」『人民日報』2000年12月13日

陳小京ほか『中国地方政府体制結構』中国廣播電視出版社、2001年

費孝通『郷土中国』生活・読書・新知三聯書店、1985年

『魯谷社区管理体制創新的理論与实践』編委会『魯谷社区管理体制創新的理論与实践』北京市石景山区魯谷社区党工委・魯谷社区行政事務管理中心、2004年

**キーワード** big Community, Community Reform, Local Autonomy, Financial right, Local administration

(ZHANG Zhongren and NAITO Jiro)