

## 中国における都市社区の構造と変動\*

——浙江省杭州市の事例——

倉 田 和 四 生\*\*  
 殷 秀\*\*\*

### はじめに

中国では鄧小平が権力を掌握した後、1980年頃から改革・開放政策が打ち出され、1980年には四つの「経済特区」が設けられたが、さらに1984年には沿海地区の14都市に「経済技術開発区」を設置し、つづいて1985年には揚子江、珠江などのデルタ地帯を開放するとともに海南島を五番目の経済特区に指定した。その後、1990年には上海市浦東地区の開発構想が提起された。

これらの改革・開放政策は経済に市場原理を導入する試みであるが、これは政治局面における社会主義の原則と本質的に矛盾するものであるといえよう。中国の鄧小平・江沢民体制はこのような矛盾した基盤の上に立つ経済を「中国式社会主義市場経済」と呼んでこれを強力に推進している。

そこで体制に内在する矛盾の故に中国では天安門事件のような民主化要求が爆発したり、経済的にも農業の不振、急激なインフレの発生や対外債務の急増、国有企業の赤字などの問題を抱えながらも、現在、アジア全域の経済危機の中にあって、中国はプラスの経済成長を保持し、為替レートの切り下げも行っていない。

このように中国では未曾有の経済発展のいわば壮大な実験がなされているところから、日本人による中国研究の焦点はほとんど人口問題、環境問題、経済問題に絞られているのはある意味で当然かもしれない。しかしながら中国の急激な経済発展は他の局面に重大なヒズミや変化をもたらしている。ことに経済の市場経済化に伴って合弁企業や外国企業の進出の結果、非効率な国有企業は歴

大な赤字を抱えていることが次第に顕在化して来た。そこでこれらの赤字企業では必然的にレイオフ（下崗人員）が大量に生み出されている。このようにして中国では潜在的失業者が重大な社会問題となっているのである。

さらに改革・開放政策によって五つの経済特区と沿海地区の14都市に経済技術開発区が設けられ多数の合弁企業が活動を開始したことに伴い、これらの地区に大きな労働力需要が発生したため、これを目指して内陸部から外来人口が大量に流入して来た。従来、中国では戸籍制度によって人口移動は極めて困難であったが、それら農村の余剰人口の流動が始まったのである。都市と農村の生活格差があり、しかも流入人口にとって生活上の不利益が存在する中で人口の流動化は治安の悪化をもたらす。

このような潜在失業者および流動人口の流入による治安の悪化に対処するとともに、地域の資源を活用して中国の基層社会すなわち社区を経済的に発展させようと考えられるようになってきた。

このような事情で社区建設が提唱され、各地で実践されるようになったのは1990年代に入ってからであるから、社区の研究は中国においてもまだ文献が少なく、まして日本では極めて少ない。

われわれは昨年（1998）12月と今年3月の2回にわたって浙江省杭州市下城区朝暉街道および西園居民委員会を訪れて実態調査を行った。これらの資料をもとにして、経済発展に伴って重要性を増やしてきた中国の社区建設の実態について考察してみたい。

\*キーワード：社区、街道辦事処、居民委員会

\*\*関西学院大学名誉教授

\*\*\*吉備国際大学大学院修士課程

## I、研究課題と方法

### 1 研究課題

中国都市の基層社会である社区すなわち街道辦事処（以下街道と略す）と居民委員会（以下居民委と略す）について考察を進めるがその主な研究課題を次のように設定する。

- (1) 中国の都市における基層社会の成立と発展について歴史的に考察する。
  - (2) 杭州市の基層社会、ことに社区の発展について検討する。
  - (3) 杭州市の社区の構造と機能（活動）について理論的に考察し分析をおこなう。
    - 1) 朝暉街道の考察と分析
    - 2) 西園居民委の考察と分析
  - (4) 杭州市の社区の変動
    - 1) 社区の変動のステップとパターン
    - 2) 変動要因の分析
  - (5) 中国の社区と日本の町内会との比較研究  
ただし、紙幅の関係で本稿では主に(2)、(3)、(4)を取り扱った。
- そこで、三つのテーマについての研究方法を提示しておこう。

### 2 研究方法

- (1) 社区の形成と発展  
社区の形成と発展については、社区成立の事情とその発展過程を時系列に従って、いくつかの段

階に分けて記述する。

視点としては、

- 1) 初期設立期
- 2) 名称統一期
- 3) 人民公社化の時期
- 4) 文化大革命期
- 5) 改革開放以降の発展

資料としては、いくつかの中国の社会学的研究業績を利用する。

#### (2) 都市社区の構造と活動

現代における都市社区の構造と活動については T. パーソンの社会システム理論にもとづく、「構造機能（活動）分析」のアイデアにしたがって研究をすすめる。

##### 1) 構造分析

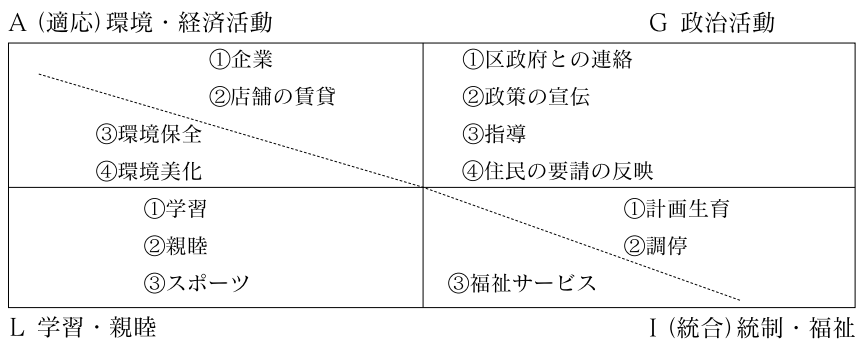
ここで用いる「構造」とは街道および居民委の「役割」、「組織」、「価値」を意味している。まず①リーダーの役割を分析する。次に②組織がどのような構成要素から成り、どのように組み立てられているかを図示する。ただし、ここでは価値の問題は取り扱わない。

構造のパターン分析のため、三組の行為類型（pattern variables）を設ける。<sup>1)</sup>

- ① 普遍性—特殊性（選択の基準が普遍性か特殊な関係か）
- ② 資質—遂行（業績）（評価が業績によるか）
- ③ 集合体本位—自己本位（役割の遂行が公共性にもとづくものか自己中心か）

これらの類型を用いて役割を分類する。次に組

図1 社区の活動



資料は1998年12月と1999年3月の現地調査の資料による。

1) T. Parsons, R. F. Bales, E. A. Shils, *Working Papers In The Theory Of Action*, Free Press, Chapter 3  
倉田和四生『都市コミュニティ論』法律文化社、1985、第2章

織についてはその構成を図示する。

## 2) 機能分析

次に「機能（活動）」とは組織が遂行する活動を意味している。組織の活動には多様なものがあるが、パーソンズのシステム理論に従って、四つの機能すなわち

「適応的（経済・環境）」

「目標実現（政治的）」

「統合的（治安、福祉）」

「型の維持と緊張処理（学習と親睦）」の四つについて考察してみよう。

## (3) 都市社区の変動

次に都市社区の変動を考察する。ここで社会変動とは社会構造（役割、組織構造、価値）の変化を意味している。そこで研究方法の（1）において設けた時期区分に応じて、社区の役割、組織構造と活動を示し、社区設立期と改革開放期を比較してそれらの構造変化を具体的に提示する。

さらに変化の要因をいくつかの基本的論点を設けて分析する。

主要な論点としては、

- 1) 基層社会の秩序形成——伝統との関連
- 2) 都市の人民公社化
- 3) 改革開放と基層社会の民主化
- 4) 失業対策と治安の保持
- 5) 将来の展望

があげられるので、これについて論述する。

資料は前記2回の実態調査による。

## II、都市における社区の成立と発展

### 1 社区の前身

中国では西周の時代、都市には比、呂、族、党などの地方行政機関に相当すると考えられる組織が存在した。正式に制度化されたのは秦の商鞅变法<sup>2)</sup>によるものであった。変法の第一次改革で、農民の五世帯を伍、十世帯を什とし、これらを結合させて一つの単位とし、連帯責任を負わせた。

この制度はその後色々活用され、北宋では保甲法、明は里甲制、清は保甲制を施行した。国民党（孫文）の時代には保甲制を強化し大中都市において市轄区の政権組織を新しく設立した。

## 2 社区——街道と居民委の建設<sup>3)</sup>

### (1) 初期設立期（1949—1953）

都市の末端組織を「街道」と「居民委」と称し始めたのは共産党による建国以降のことである。中国政府は建国に当たり、保甲制度を廃止したが、それに代わる組織の統一的名称の設定は遅れ、各都市において異なっていた。例えば天津市では、旧来の「保」を「街」に変更して街政府を設立し、その下に「呂」を設立した。

### (2) 名称統一（1954—1957）

1954年12月第一回全国人民代表大会常務委員会の審査を経て正式に「城市街道辦事處組織条例」と「城市居民委員会組織条例」を公布した。こうして全国にわたる都市末端組織が統一された。

これによると「街道」は市轄区の人民委員会の派出機関である。

「人口」10万人以上の市では設置が義務づけられ、10万から5万の市では任意とされる。

「管轄範囲」は公安出張所の管轄と一致させる。

「任務」は市轄区人民委員会の指示した事項を処理し、居民委を指導して住民との架け橋となる。

幹部の「構成員」は主任1名、（必要なら副主任1名）、幹事若干名、合わせて幹部は3名から7名となる。

これらの幹部の「人材と経費」についてみると、市の人民委員会から派遣され、運営経費と給与は市の人民委員会から支給される。

「居民委」は大衆性をもつ住民組織。

「管轄範囲」は公安部門の戸籍分割配置を参考として決められる。

「世帯数」は100—600が目安。

「任務」は住民の福利厚生に関すること。住民の意見と要求の反映、法律の遵守、治安の管理、

2) 『世界歴史大事典』スタンダード・全21巻・第9巻 1995年9月28日 教育出版センター、297頁  
商鞅：前?～前338 戦国時代の政治家。前361に秦の孝公に仕え、二次にわたる内政改革を行って秦を強国の地位に引き上げた。この改革を商鞅の変法という。

3) 王輝、潘允康『城市社区研究』天津人民出版社、1997年、22～28頁

住民間のトラブルの調停である。職務としては社会福祉、治安管理、文化教育、衛生、調停、婦人担当などが設けられている。

### (3) 人民公社化の時期 (1958-1963)

二つの条例発布からわずか4年後の1958年に「大躍進」と「人民公社化」運動が起こり、街道と居民委は「人民公社」とその「支社」となり、それらが経営していた集団企業に力を入れたが、住民サービス事業は中断した。

周恩来は都市においては職住の分離が進んでいるので、人民公社化は困難と考え、1962年、63年の2回検討会議を開き、もとの街道、居民委に回復させた。

### (4) 文化大革命期 (1966-1976)

1966年5月に文化大革命が勃発して、この組織は機能不全に陥った。そして街道の幹部は攻撃と批判にさらされ、心身共にひどく傷つけられた。1968年に入ると街道、居民委はそれぞれ革命委員会を設立させられた。この期間、基層社区組織は左翼の宣伝の道具に使われたため、本来大衆の組織であったものが、逆に大衆感情を傷つけ、その利益を大きく損なう結果となった。

### (5) 改革開放以降の発展

#### 1) 改革開放と社区

1978年、全国第5回人民代表大会で発布された新憲法において、改めて街道、居民委の組織形態が明確化された。これによると街道は区政府の派出機関であり、居民委は大衆性をもつ自治組織として、街道の指導のもとで職務を遂行することとなった。

#### 2) 社区服務

「社区」という用語がはじめて公の場で使われたのは1987年で、都市部において改革開放が全面的に展開されるようになった時期であった。国家民政部が都市住民生活サービスに関する座談会で「社区服務」という概念を打ち出した。それは都市住民の社会的サービスを充足させ、人々の生活の質を向上させることである。そして「社区服務」を都市の区政府と街道辦事処の日常事業の重要な

一項目と定めたので、全国都市部で「社区服務」活動がいろいろな形で盛んに実施されるようになった。<sup>4)</sup>

### 3) 社区建設とその特色

ところが活動が盛んになるに伴い、いろいろな矛盾が現れ、この用語では現実の活動内容を包括できなくなった。そこで1991年5月国家民政部元部長の崔乃夫が「社区建設」という案を提出した。それが鄧小平の「南巡講話」以降に本格的に軌道に乗ったのである。「社区建設」の発想は鄧小平が主唱する中国特有の社会主義の建設理論、即ち中国近代化の指導方針にもとづくもので、都市経済、政治、文化、環境、教育、保険など多くの分野を含んでいる。

次に社区建設の基本概念は、基層社区（街道、居民委）が政府の指導と協力の下で、社区自身の力により、資源を利用し、社区事業を發展させることであり、これによって社区成員の生活レベルを向上させることを目的とするものである。従って、これは社区経済と社会の均衡のとれた發展を促進するプロセスであるとされている。<sup>5)</sup>

さてこれまでの社区事業と比べて社区建設の特質は社区にかなり自主性が与えられたことである。すなわち社区自身の資源（土地、企業、人力等）を社区發展のためにある程度まで自由に利用することができるようになった。これまで街道や居民委の権限は極めて限られており、街道は区政府の派出機関ではありながらも、実際の活動はほとんど住民間のトラブルの調停など些細なことにすぎなかった。自ら事業を計画する事はなく、全て区政府の企画に従っていた。

ところが社区建設が打ち出されてから、街道にかなりの権限と自主性が与えられ、これが一躍地域のリーダーとなり、積極的に経済活動に取り組むことができるようになった。例えば、区内の土地に何らかの施設を建てるときは、区政府に申請して審査を受けるが、社区建設のためであれば、これまでと違って、極めて短い期間内で許可を得ることができるようになった。

4) 吳德隆、谷迎春『中国城市社区建設』知識出版社 1996年 2頁  
潘允康「社区建設知識講座1」『城市街居通訊』1998年4期 29頁

5) 潘允康、「社区建設知識講座1」、1998年4期 29頁  
吳增基、吳鵬森、蘇振芳『現代社区建設』上海人民出版社 1997年 220~225頁

しかしここで重要なことは、自主性といっても一定の条件、すなわち政府の方針に従わなければならないのは言うまでもないことである。

以上述べてきたように中国都市には伝統的な基層地域社会が存在したが、建国から1954年にかけてそれが改正され、一旦、街道、居民委が設けられた。しかしその後の「大躍進」、「文化大革命」の間、混乱し殆ど機能を停止していた。それが1978年改革開放とともに街道、居民委が明確化されたわけである。更にこれを社区という形で統合的にとらえ発展させたのは1987年以降の「社区服務」、1991年以降の「社区建設」が始まってからである。これは経済の分野における市場経済の導入に対応して基層社会を経済的にも発展させ、さらに自由化、民主化する試みであると言えよう。

### Ⅲ、都市社区の構造と活動

先に中国の社区の成立と発展について述べたが、次にわれわれの調査地点である杭州市の社区の構造と活動について考察してみよう。

#### 1 杭州市朝暉街道

1980年代に入り国家の方針としての改革開放政策が始動し、市場原理による経済開発が具体化するにつれ、沿海都市上海に近い杭州市においても、多数の外資企業、合弁企業が進出し、活発な経済活動が進展した。

これに伴って住宅の開発も活発化した。これらの住宅は、これまでの集合住宅のように共用部分の多い不十分なものではなく、各世帯毎に台所や洗面所を備えた近代的な居住様式のものである。このような住宅を大規模に開発したのは杭州市においては朝暉地区が最初であった。

##### (1) 朝暉街道の成立と概況<sup>6)</sup>

杭州市には32の街道が設けられているが、朝暉街道はその一つである。この街道は杭州市の北部に位置し、面積は29.2平方キロで、9つの小区からなり、23の居住区と3つの自然村（土地を国家に徴収された農家の人々をまとめたところ）があり、人口は約6万人で、世帯数は約1800である。

朝暉街道が成立したのは1983年で杭州市の街道の中でもっとも面積が広く、人口が集中している新型街道である。この街道は社区建設の諸領域において著しい成果をあげたため、1997年の中共中央宣伝部によって「全国文明建設示範（モデル）点」（全国で二箇所）として選ばれた。また浙江省の街道の中で「街道経済」のトップの座を（4年連続して）占めている。

#### (2) 街道内の施設の組織・事業

「朝暉社区服務センター」の資料によると、この街道には次の施設と組織がある。

- 1) 「一廠（工場）」：民政福利廠（主に身体障害者が勤める）
- 2) 「二園」：児童楽園、幼稚園
- 3) 「三所」：托老所、老人庇護所、婚姻紹介所、お手伝い紹介所
- 4) 「四站」：文化站、初保站（乳幼児の世話）、工寮康復站（精神障害者対策）、ケーブルテレビ管理站
- 5) 「六センター」：社区服務センター、双擁センター（軍人及びその家族を対象）、康復センター（リハビリ）、文化センター、老年活動センター、党员活動センター
- 6) 「五組」：烈軍属（戦争、災難救助などで亡くなった軍人の遺族）、包保組、精神病看護組、助産（生産協力）小組、擁軍優属服務組（軍人及びその家族への優遇）、家庭生活服務組
- 7) 「七会」：老年協会、障害者協会、計画出産協会、社会文化体育協会、社区服務志願者協会、民俗改革協会、科学普及技術協会

またこれに加えて五つの事業——凝集力事業、夕陽紅事業（高齢者の余力を活用する）、隣里新風事業、再就職事業、双保事業——を推進している。

#### (3) 街道の構造と活動

先に中国都市社区の研究に当たって、構造機能（活動）分析を適用することを述べた。ここでの構造分析はまず「役割」の性格づけを行い、つづいて組織構成を分析する。

次に機能分析は組織の四つの活動を分析する。以下これについて検討してみよう。

6) 杭州市下城区朝暉街道・郭主任、胡科長（民政科）へのインタビューの記録と写真、1998年12月18日

1) 構造分析

(a) 街道幹部の「役割の型」

街道は政府の出先機関であるからすべて公務員であり、幹部はほとんど共産党員である。従って幹部の任務は政府の政策を末端において実施することである。

a) まず幹部の役割はその選任から見ると共産党員という「特殊性」(specificity)によって規定されている。公務員として出世するには党員であるのが有利である。

b) 次に役割の性格は公権力として住民に対処するから「公共性」(collectivity)である。

c) しかし現実の働きの評価は改革開放の影響で「遂行」(performance)の性格を持つようになった。市場原理の導入以降、たえず実績を評価されるようになったからである。

(b) 幹部、職員の組織

街道の幹部は書記、主任、副書記、副主任で、その他の職員を合わせて約50人からなっている。書記と副書記は党の幹部で党に関係する行政的な問題を担当する。主任と副主任は日常業務のすべてを処理している。これら4名は区政府の任命である。その他の役員は地域内で募集した者で、専門職は地域外から募集することもある。50人の内30人は党員である。党に加入することは昔ほどではないが、やはり今でも党員である方が出世コースに乗りやすい。このように街道は区政府の出先機関であるから政党色が強い。

(c) 部門別組織

街道の組織は次の部門に分かれている。組織科、財政科、民生科、文化体育科、計画生育、城

管科、弁公室、工青婦の八つのである。

「組織科」は政治面を担当し、政策の貫徹、法律の宣伝を主な任務とする。

「財政科」は政府から支給された資金を合理的に運営する任務に加えて、認められた範囲内で経済活動を行い、その収益を運用して各種の活動を行う。

「民生科」は文化、社会、福祉など広い範囲にわたっており、職務が多すぎるので、「文化体育科」、「城管科」、「計画生育科」を独立させた。

「弁公室」は各部門の連絡調整に当たる。

一般職員はこれらの部門に配分され、それぞれの職務を遂行している。

2) 機能(活動)の分析

次に先に研究方法のところで示した、機能(活動)について分析を進めよう。組織の機能としては

「適応(経済)」(A)

「目標実現(政治)」(G)

「統合(秩序維持)」(I)

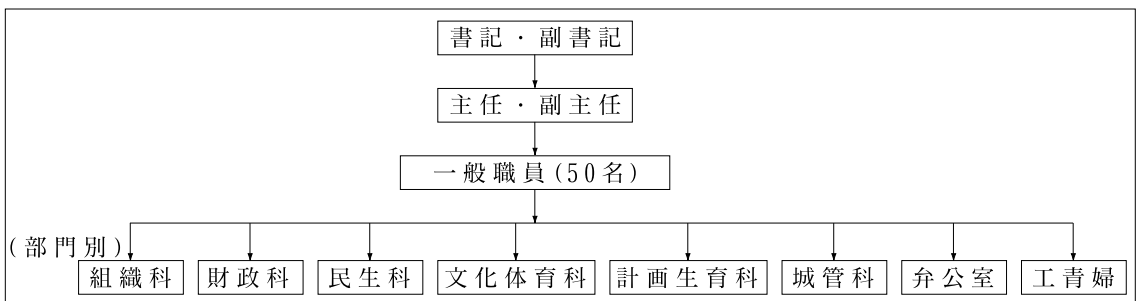
「型の維持と緊張処理(学習と親睦)」(L)の四つがある。

(a) 経済活動<A>(財政科)

社区の活動のなかで社区経済は最も重要なものである。1950年代の社区には見られなかったが、改革開放後、殊に1990年代から街道の経済活動が活発となってきた。経済活動の収益は社区の財源のなかでかなり自由に使える部分であるから、社区経済が活発であれば、各種の活動も十分に実施することが出来る。

朝暉街道の場合、年間経費は約1100万元で、そ

図2 朝暉街道の組織



のうち三分の一は区政府から支給されたものである。残りの三分の二（約733万円）は街道企業とその他の経済活動によってまかなわれる。

区政府以外の収入源は次の通りである。

**a) 街弁企業（街道経営の企業）からの管理費**

これは街道が投資して設立した企業で、1989年から軌道に乗り、90年代に入って発展した。売り上げに応じて管理費を徴収してきたが、1999年から政府が提唱する「政企分開（企業から行政管理を分離する）」の政策に従い、企業経営には干渉しないことを原則とすることとなり、これまで投資した資本金を株に換算して株主となるための転換を行っている。

**b) 農貿市場（食卓に欠かせない蓄農産物を販売する市場）のテナント代と管理費**

もともと郊外の農民や外来者が道端で野菜、肉類の露天販売していたのを、街道が大型市場を建設し、設備を整えて売場を提供した。そこで販売人からテナント料と一定の管理費を納めさせる。

**c) 売店のテナント料**

地域の住民が生活できるようにするため、出店希望に応じて、街道が計画を作成して区役所から土地の使用許可を受け、店舗を作って希望者に貸出して毎月テナント料を徴収する。

以上の中で（イ）は社区建設（1992年以降）が始まってからの試みである。これらの活動によって街道が大きな経済利益を得て豊かになった。1985年には街道に三輪車が一台しかなく、職員の給与も月40元位であった。それが現在では自動車3台を所有し、職員の月収は月約1600元までに増加した。

**(b) 政治的活動<G>（組織科）**

**a)** 街道は区政府の派出機関であるため、政府の政策、指令に服従し、それを住民に伝達することが任務として課されている。朝暉街道の最高幹部は党員の書記と副書記であり、主に党に関係する行政的な問題を処理している。

**b)** 組織科の日常業務は街道内における政治学習と住民への政策指導に分かれている。住民への伝達は居民委における宣伝活動への指導、監督を通じて行われる。

**(c) 統合活動<I>（民政科）**

街道の統合活動は ①治安維持、②失業者・下崗人員への対処、③貧困者の救済、④計画生育である。

**a)** 治安維持は居民委において実施されており、街道はこれを指導している。

街道では外来人口の登録と管理に力を入れている。1998年12月までに登録された人口は約4000人で朝暉街道の総人口の約5%を占めている。まだ登録していない人も相当数いるとのことである。これらの人達は都市戸籍を持たないため、これまで把握出来なかった。今日では登録した人達には「三証」（身分証明書、計画生育証、暫住証）を給付し、それを所持することを義務づけている。

また地域で発生する事件に対応して公安部門と提携して「警民服務センター」を設立し、24時間の緊急対応の態勢をとっている。

**b) 失業者・下崗人員への対処**

近年、国営企業の倒産が多くなったので、朝暉街道でも失業者、下崗人員が増えて来ている。彼らの再就職は地域の安定と重要な関連がある。ここの「就職相談室」は1997年に設立されたもので、そこには就職の条件、書類、心得などが備え付けられている。現在下崗人員の求職登録が約300人あった。

**c) 貧困者の援助**

杭州市政府の指令に従い、生活貧困者、高齢者、身体障害者を対象にして、最低生活水準を保証すること。具体的には上記の人達は毎月の収入が170元に達しない場合には、街道から不足分の補助金を支給している。

**d) 計画生育**

朝暉街道では「計画生育優質服務室」を設け、専属の医師を配属している。服務室では人口問題を説明する書籍、各種の医療サービスや避妊の方法を紹介するポスターも貼られており、また避妊薬、避妊具なども無料で配られている。さらに妊娠検査に使用される超音波装置も置かれており、検査は全て無料である。

**(d) 親睦・学習活動<L>（文化体育科）**

生活レベルの向上により、住民たちは文化、芸術、娯楽に対する欲求も益々増えてきた。これに

図3 朝暉街道の活動

経済活動〈A〉 (財政科)	政治活動〈G〉 (組織科)
1) 街辦企業 2) 農貿市場 3) 売店	1) 政府の政策の宣伝 2) 区政府との連絡 3) 居民委員会の監督・指導 4) 住民要求・意見の反映
1) 社劇 2) 運動会 3) 花の展示会 4) 高齢者の遠足 (文化体育科) 5) 成人学校	1) 計画生育 2) 治安維持 (外来人口) 3) 貧困者援助 4) 障害者援助 5) 下崗人員への対処 6) 工青婦 (民生科) (工青婦) (計画生育)
体育・学習・親睦〈L〉	統制 治安維持 福祉活動〈I〉

対応して毎年様々の活動が大規模に開催されている。まず、毎年ひとつのテーマ（例えば、97年は体育の年で、98年は芸術の年であった）を決めてそれに従って各種の催しを開く。また住宅楼の中の空き地を利用して「社劇」という住民たちの創作による演芸が上演されている。98年だけで上演回数は40回に達しており、毎回用意した座席が足りないぐらいの盛況だったという。

それ以外にも手造りの盆栽や花の展示会、障害者の運動会、高齢者などの遠足も催されている。これらの費用はすべて地域内の会社、機関、個人の寄付金で、賄われている。

また、学習活動において、「成人学校」を設立し、定期的に大学の教授、知識人などを招き、街道住民を対象に広い領域に渡って講演が行われている。1998年12月に人口問題をテーマに学習講座が開かれていた。

以上、朝暉街道の幹部の役割、組織構造および

活動を明らかにした。その本質は地方行政の末端機構として、政府と地域住民の生活との接点をなすものであり、経済開発の進展や生活水準の向上にとともに、その重要性はますます高まっている。

## 2 杭州市西園居民委員会<sup>7)</sup>

朝暉街道のなかには23の居民委員会が存在する。そのうち西園居民委は最も遅れて1995年1月1日に発足したものである。住民の構成は、

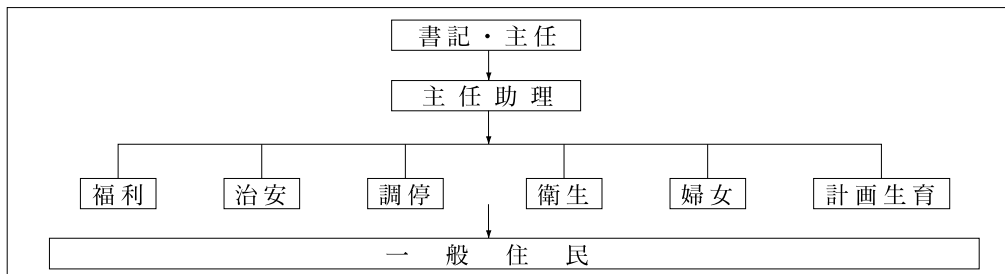
①農民(土地を住宅地として徴収された人たち)は三分の一。

②拆遷戸(本来その土地に住んでいたが住宅楼建設のために、一時的に転居し、住宅が竣工後に、所有地の面積に応じて新居が配分される)が三分の一。

③会社員(勤めている企業が住宅を購入し、その配分を受ける)が三分の一となっている。

住民は約2700人、889世帯である(一世帯平均

図4 西園居民委員会の組織



7) 杭州市下城区朝暉街道・西園居民委員会、張書記(主任)などへのインタビューの記録、写真 1998年12月18日



3人)。

### (1) 居民委の構造と活動

次に居民委員会の構造分析として役割の性格づけ、組織構成の検討、及び機能分析として四つの活動について述べよう。

#### 1) 居民委員役員の「役割の型」

居民委員会は住民の自治組織であるから党から派遣された書記(街道幹部と同じ役割の型)を除き、その役割の型は、

①選び方で見ると全てに適用される「普遍性」(universalism)の性格をもっている。

②次に役割のあり方は住民への公的な奉仕であり、「公共性」(collectivity)の指向を持っている。

③さらに住民に評価され選挙されるから、「遂行」(performance)の性格を持っている。

#### 2) 西園居民委の組織構成

西園居民委の役員は合わせて8名で、その中に支部書記兼主任1名、主任助理1名で、ほかの6名はそれぞれ部署を担当している。部署は、福祉、治安、調停、衛生、婦女、計画生育である。

居民委の入り口の壁新聞に、役員の氏名と担当する職務が公開されていて、住民たちの監視を常に受ける態勢となっている。

役員は殆ど定年退職した高齢者で、その中1人だけ下崗した中年の女性が含まれている。彼女は市政府の募集に応募して採用され、主任助理として西園居民委に派遣されたものである。従って、その人は給与も人事も市政府に属している。

98年4月の市政府の公式文書によると、99年には居民委の人事構成のうち50%は下崗人員を当ててことを目標としている。下崗は雇用問題というにとどまらず、今や社会問題になったと言える重要な課題となった。そこで社区建設によって失業問題をいくらかでも緩和させる。すなわち下崗人員の採用によって居民委の役員の若返りをはかり、さらに高学歴化が期待されている。

居民委には住宅楼毎に「小組」が設けられている。ここには24の小组があるので、平均すると1小组は24世帯、人口は112人となる。

### 3) 居民委の活動

居民委の役員は少数であるため、街道のように一つの部門で多人数の人が取り組むようなことはなく、担当者を中心に一般の人がボランティアとして協力する形で進められている。

#### (a) 適応・経済活動<A>

区政府からの運営資金(給与を含む)は全額の三分の一を占める。

その他の収入源は次のようなものである。

a) 便民網点(日常生活に役に立つ各種のお店)のテナント料

住民に便益を提供するために居民委員会が商店街を計画して街道へ申請して許可を取り、これを建設する。店舗の建設が済んだら、商店の経営者を募集し、賃貸して毎月テナント料を徴収する。またこれらの店舗の衛生条件、営業形式も定期的に指導し、なるべく住民に利便を提供するように管理している。具体的には菓子屋、食品店、理髪店、服屋などがある。

西園居民委では毎年13~14万元(約220万円)前後の収入があるが、このレベルは朝暉街道に属する23の居民委の中では中以下である。なかには年収80万元に達する居民委もある。

b) 衛生費を世帯毎に年間36元を徴収する。

c) 治安費として年間24元を徴収する。この二つは日本の町内会費に相当するものであろう。

d) 寄付金

地域内の会社から11万元の寄付がある。

e) 地域内の売店

地区内に日常用品店と朝食売店がある。これは居民委員会が計画して建設し、テナントに貸している。監督はするが経営にはタッチしない。

f) 保潔車

環境保全のため、毎日ゴミの巡回収集車がステーションに集まった家庭ゴミを回収している。

g) 環境美化

西園居民委では「庭園式建設」という標語の下で、住宅区を庭園のように美しくするために、寄付金を利用して、数多くの木や花を植え、一年中常に咲く花があるように努力をされている。また、住民の要請に応じて、果樹を植えることになっている。

h) 委員の給与

居民委の委員の基本給は（書記、主任100元／月、委員80元／月）政府から支給されていて、その他の手当は経済収益に応じて、決められる。

なお収入、支出、さらに役員の給与、ボーナスはすべて壁新聞で公開されている。

(b) 政治的活動<G>

1990年の「城市居民委員会組織法」によると、居民委は自治組織である。したがって居民委の役員も「選挙」によって選ばれている。ただし書記は党支部によって任命される。従って自治と言っても極めて制約されたものである。

a) 役員選挙 他の委員は3年に一度の「選挙」によって改選される。まず各住宅楼単位に10人の推薦があれば立候補することができる。ほぼ一つの住宅楼から2人～3人の候補者が選ばれる。候補者が出揃ったら全住民の大会で投票が行われ、その中から7人の委員が選ばれる。投票率は約50%程度であり、選択の目安となるのはボランティア精神があるかどうかであるという。

b) 広報活動 国家の「政策や法の宣伝」は居民委の第一の任務とされているが、西園居民委では次のチャンネルによって「広報活動」がなされている。①住宅楼毎の小さい黒板新聞と地域内の四ヶ所の大きな黒板新聞、②閲覧室、③地域内のラジオ放送である。最近力を入れて宣伝しているの

は「老人法」と婦人の権利に関する法律などである。

c) 住民意見の反映 「住民意見の反映」は二つの方法を通じて行なわれる。一つは半年に一度の「居民代表大会」が開かれ、「決算報告」と「事業報告」をすると同時に住民の意見を聴取する。次に住宅楼毎に居民小組組長1名と情報員若干名を設置し、常時に住民からの意見を居民委へ反映できる仕組みとなっている。

(c) 統合的活動<I>（治安、調停、婦女、計画生育）

西園居民委は治安の維持、高齢者福祉、障害者福祉などを通して統合活動を行っている。

a) 治安の維持 「庭園式建設、封闭式管理」という標語のもとに、居住地全体を高さ2Mほどの鉄の柵で囲んでいる。これは西園居民委だけでなく、杭州市全域でとられている方式である。昼間は18ヶ所の出入口が使用されている。夜になると1ヶ所しか出入り出来ない。出入口には門衛が常駐していて、厳重にチェックされる。この柵の建設費は殆ど地域内の会社、個人から寄付によった。西園居民委では警備員の給与など治安関係にもっとも経費と使っている。

b) 調停 住民の悩みを感知し、解決を望む事柄をいち早く知るため、住宅楼毎に情報員を置いて、トラブルが発生した場合、随時居民委に連絡

図5 西園居民委の活動

適応・経済活動 <A>	政治活動 <G>
1) 店舗 (便民網点) 2) 売店 3) 環境保全 (ゴミ回収) 4) 環境美化	1) 政策宣伝 黒板新聞 閲覧室 ラジオ放送 2) 役員選挙 3) 住民要求・意見の反映
1) 農練隊 2) 演芸大会 3) 社交ダンスパーティ 4) 補習塾	1) 計画生育 2) 治安維持 3) 調停 4) 自転車管理 5) 高齢者福祉 6) 障害者福祉 7) 医療室 8) 婦女
体育・社交 <L>	統制・治安維持・福祉 <I>

して解決を図る。また「串百家門（百家の門を潜る）」と称する活動があって、居民委の職員たちが各戸の門をたたいて、解決してほしい問題はないかと尋ねている。

c) 婦女 居民委のなかの主任助理は女性であり、女性の権利が擁護されるように努めている。またボランティアには女性が多数を占めているので、地域のウーマンパワーをまとめて地域の活性化に貢献している。

d) 計画生育 中国では出産は厳しく統制され管理されている。一人っ子政策を推進するため居民委の役員にも計画生育の担当がおり、地域の中でも計画生育を実施している。

e) 医療室 定年退職した医師を雇い、常備薬を揃えている。一般の軽い病気であれば、ほとんど病院に行くまでもなく、ここで治療を受け、薬品代だけを払えばよい。また体の動けない患者のため訪問治療もなされている。

f) 自転車車庫の管理 車庫の設置は自転車を雨や日差しから守るだけでなく、管理人を置き、盗難事件を防止している。

g) 高齢者福祉 高齢者を対象にしてソフト面

とハード面の活動が共に行われている。「ソフト面」では、①定期的な医療検診、②老人の日の訪問とプレゼントの贈呈、③老年ディスコ大会の開催があり、「ハード面」では高齢者の活動センターの建設がある。

h) 障害者福祉 一人の身体障害者（あるいは精神疾患者）と一人の健常者をペアにして、日常生活において、常に障害者を助けるシステムを実行している。

(d) 親睦・学習活動<L>

西園居民委は住民たちの要望に応じて、広い範囲で大小の規模の親睦活動を展開している。

a) 演芸大会 住民による企画の演芸大会が最も規模の大きいもので、出演者もすべて地区の住民である。また地区に音楽隊もありすべて素人で構成されている。演芸大会は年に二回開催され、観客は800人から900人に達しており、地域人口の三分の一に当たる。

b) 晨練隊（朝のトレーニングチーム） これは朝のトレーニングチームの活動である。

c) 社交ダンスパーティも開かれており大変人気

図6 都市社区の変動

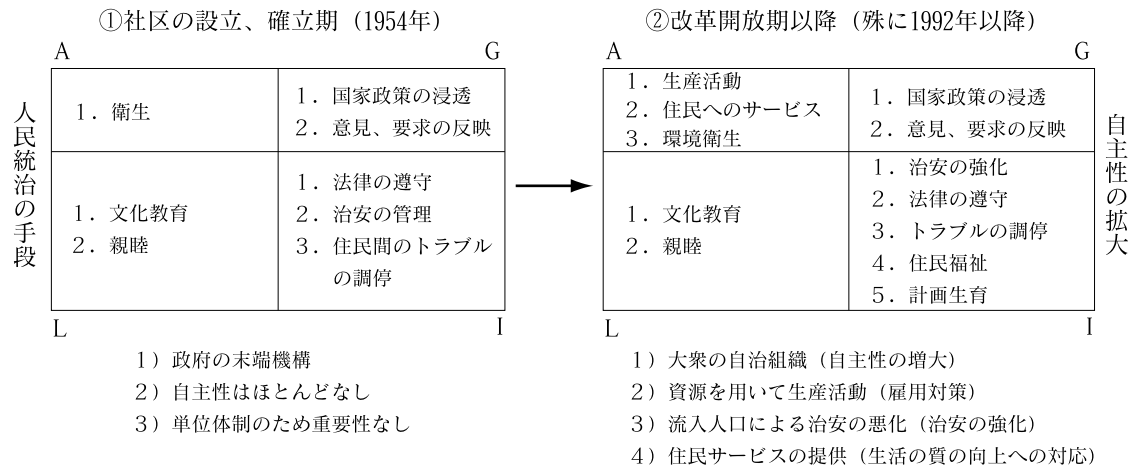
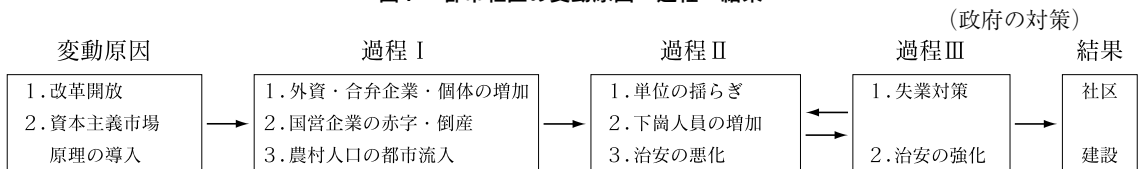


図7 都市社区の変動原因・過程・結果



がある。

d) 青少年補習塾 学校の休み期間内で地域内の大学生を招き、小学生、中学生、特に両親が共働きの子供を対象に学習指導と生活教育を行う。

これらのところから明らかのように居民委の活動は①環境保全・美化、②治安維持、③福祉活動にあることが分かる。

以上、西園居民委員会の組織構成と活動について考察した。これは自治組織と規定され、自主的な活動も実施しており、また役員も選挙で選ばれているが、最高責任者の書記は党から、助理(書記の助手)は市政府から派遣されていること、活動の重要な部分が治安の維持であること、居住地が閉鎖されていることからみて、居民委もまた自治組織というより、住民の管理機構の面が強いのといえよう。

杭州市の都市社区は依然として、閉鎖社会であり、情報管理社会である。

#### IV、都市社区の変動

先に中国の都市部における社区(街道、居民委)の歩みと現状について考察してきたが、ここで改めて社区の社会変動について論じてみよう。

##### 1 社区の変動のステップとパターン (図6)

さきに述べたように社区は過去50年間にいくつかのステップを経て変動した。

ステップは①社区の開設、確立期、②人民公社化の時期、③文化大革命期、④改革開放期以降、に分けられるが、②と③は混乱期であるからこれを省略し、①の社区の開設、確立期と④改革開放期、殊に1992年以降とを比較し、その変動を考察しよう。

二つの時期の四つの機能を比較すると、②1992年以降に新しく加わった機能は(A)の生産活動と住民へのサービスの提供、および(I)の計画生育である(図6 都市社区の変動)。

##### 2 変動要因の分析 (図7)

###### (1) 改革開放と市場経済の導入 (変動原因)

1954年頃には比ベ1992年頃からは中国の社区には大きな構造変動が生まれた。その根本原因は改革開放政策の遂行により経済の分野に資本主義市場原理が導入されたことにある。これが共産主義による政治・経済・社会・文化の一元的な統制を部分的に緩和させる結果をもたらした。

###### (2) 単位制の揺らぎと下崗人員の増加

これまで中国人の生活は単位制のもとに充足されてきた。従業員は職場で業務につき単位から給与を受けるだけでなく、労働保険などの福利厚生などの待遇も単位から受ける。また住宅の配分を受け、子供の入学、就職の際にも示唆を受けるだけでなく、戸籍関係や航空券を購入する際にも単位の証明書が必要である。更に、定年後も単位と関係を持ち、年金を定期的に受領する。要するに単位は個人や家族のほとんど全生活に関わっているわけである。

中国では党と国家の都市住民に対する統制は基層社区組織を通してではなく、単位を通してなされているのである。このように中国の単位制は革命時代に芽生え、建国初期に確立したもので、既に40年あまり継続している基本的な制度であるが、80年代から市場経済の導入により、合資企業、外資企業、个体戸(個人経営)など単位体制と関わりなく、経営方針、管理体制について行政から指示を受けない人達が大量に生み出された。<sup>8)</sup>

更に90年代に入ると激しい市場競争に敗れて大きな赤字を抱えたり倒産する大小の国営企業が現れ、「下崗人員(レイオフ)」が大量に生まれた。彼らは2年間に再就職ができなければ完全な失業者となるのである。これに加えて国営企業の厚生制度も次第に変化し、住宅支給の廃止、医療費、年金の社会保険化などがすすみ、国民の生活はこれまでに比べますます困難の度を加えている。<sup>9)</sup>

ところが下崗人員の増加などの社会問題はもはや従来の「単位」や政府機関に頼るだけでは完全には解決できなくなり、何かこれらの問題に効果

8) 宮内紀靖「中国社会構造の主要構成要素の特質」-「単位」を中心に「連」と「関係」を考察する日中社会学会(愛知大)発表資料

王輝、潘允康『城市社区研究』天津人民出版社 1997年 33~34頁

9) 丘海雄・任焯『従一元到多元、下崗職工社会支持結構的変遷』<社会学研究>1998年第四期

的に対処できる新しい組織が必要となってきた。このことが社区建設が注目され、充実されてきた要因の一つである。

街道、居民委が経営する企業、商店など新しい産業が興り、一部の下崗人員を吸収しているし、街道には再就職事務室が設けられ、職業訓練や就職斡旋がなされている。

### (3) 人口の都市化と治安の問題

社区建設を促進するもうひとつの理由は都市人口の急増とそこから生み出される地域社会の治安問題が指摘されよう。中国の人口移動殊に農村人口の都市流入については既に論じた。<sup>10)</sup>

改革開放と市場原理の導入によって経済特区の沿海都市では労働力需要が高まった。他方、農村の余剰人口はますます堆積していたが、農民の過度の都市集中による混乱を避けるため「戸籍制度」により移動は抑制されてきた。これがやがて統制不能となっていく。

最初は都市の国営建築会社などが政府の許可なしに農民を都市に建設労働者や三k労働者として招き入れた。これに対し政府は禁止する命令を出したが、年間数百万人にのぼる流入者を統制することは不可能であり、これを追認する形で1984年、国務院から「關於城鎮暫住人口管理的暫行規定」が出されて、都市の暫定的居住が認められた。

しかし流入による都市人口の急増は都市計画や住民統制に重大な混乱をもたらした。流入人口には収入レベルも低く、また各種の社会保障を受けられないため生活は常に不安な状況にあり、なかには犯罪にまで走る人も少なくない。こうして地域の治安の維持が重要となった。これが社区建設を要請した理由の一つである。<sup>11)</sup>杭州全域の「封闭式管理」は治安維持のためにとられた処理であると考えられる。

以上、社区の変動は中国において資本主義市場経済の導入を根本要因とし、これによる単位制のゆらぎ、失業者の増加と農民の都市流入による治

安問題に対処するためになされたことは明らかである。

## むすび

これまで中国浙江省杭州市の社区（朝暉街道辦事所と西園居民委員会）の構造と活動について考察してきた。そこから得られた知見を要約すると次の通りである。

(1) 中国には長い伝統を持つ統治のための基層地域制度（保甲制）が存在していた。

(2) 中国共産党は建国に際して都市の地域末端組織として「街道」と「居民委」を設けた。

(3) しかし中国社会では職場が「単位制」をとっていたため、街道と居民委はあまり重要な役割を果たしていなかった。

(4) ところが1980年代に入り改革開放政策にもとづく資本主義市場原理の導入にともない、ことに1990年代に入ると、大量の外来人口が都市に流入し、また国営企業の経営の悪化や倒産に伴って、下崗人員や失業者の増大にともなって単位制が揺らぎ、外資企業、合弁企業などそれに含まれない人間の増大に伴い、重大な社会問題化した。

(5) この危機を解決するため提起されたのが鄧小平の南巡講話（1992年）以降の社区建設である。従ってこれは現代中国が経済発展路線を推進するかぎり、必須の対応策といえる。

(6) 中国の資本主義化、市場経済化は不可逆の過程と考えられるから、都市における社区の建設はますます重要となり拡大するであろう。

(7) 居民委員会は中国都市の地域末端組織であり、自治組織とされているが、日本の町内会と比較（評論は紙幅の都合で割愛した）すると明らかかなように、その本質に置いて自治組織ではなく、統治の末端機構であり、住民の管理機構である。

10) 倉田和四生「現代中国人口移動と流動人口の社会・経済的特性—流動人口の分析枠組み—」、『吉備国際大学社会学部研究紀要』第8号、1998年

11) 小島麗逸『現代中国の経済』岩波文庫、1997年、16～21頁  
赤坂真人「中国出稼ぎ労働者のライフスタイル—広州市における流動人口アンケート調査—」、『現代中国の企業経営と従業員に関する研究』吉備国際大学、1994年4月、215頁

その他の参考文献

- 1 青井和夫『中国の産業化と地域生活』東京大学出版会、1996
- 2 韓明謨主編、王思斌副主編『社会学概論(修定本)』中央広播電視大学出版社、1997
- 3 倉田和四生『都市コミュニティ』法律文化社、1985
- 4 佐々木衛『中国民衆の社会と秩序』東方書店、1993
- 5 富永健一『社会学講義一人と社会の学』中公新書、1995
- 6 富永健一『日本の近代化と社会変動—チュービンゲン講義』講談社学術文庫、1990
- 7 中野謙二『中国の社会構造—近代化による変容』大修館書店、1997
- 8 幡谷則子『発展途上国の都市住民組織—その社会開発における役割—』日本貿易振興会、アジア経済研究所、1999
- 9 T. Parsons, R. F. Bales, E. A. Shils, *Working Papers In The Theory Of Action*, Free Press, 1953
- 10 松本善海『中国村落制度の史的研究』岩波書店、1977
- 11 T. パーソンス、E. A. シルス編著、永井道雄、作田啓一、橋本真共訳『行為の総合理論をめざして』日本評論社、1960
- 12 葉金生『社区経済論』企業管理出版社、1997
- 13 潘允康『城市街居通説』、1998年1月~12月
- 14 和田清『中国地方自治発達史』汲古書房、1975

資料

- 1 「中国人民共和国城市居民委員会組織法」1998年12月26日
- 2 李妍炎「“居民委員会”再考—中国のボランティア活動との関連性において—1998
- 3 朝暉街道団工委「在創建文明社区中充分發揮共青团組織的作用」1997
- 4 共青团余杭市亭趾鎮委員会「以創建青年文明小城镇為突破口全面活躍農村共青团工作」1997
- 5 采荷街道団工委「圍繞党政工作中心、發揮团组织優勢全面推進創建‘青年文明社区’活動」1997
- 6 天水街道団工委「建民工学校、創文明社区」1997
- 7 江成器「杭州市街道と居委会工作的歴史沿革和現状」1997
- 8 江成器「關於建立和完善杭州城市社区管理体制的調查和研究」1997
- 9 王木清「对上海市建立‘兩級政府、三級管理’体制的考察報告」1997
- 10 湖浜街道団工委「利用地区团的共建機制、開展社区青少年教育」1997
- 11 杭州市科学委員会辦公室「關於对‘建立完善兩級政府、三級管理城区管理体制研究’課題進行通信評審的通知」1998
- 12 小营巷街道「小营巷街道第十二次居民代表會議工作報告」1998年2月

付記 本稿作成のための朝暉街道・凱旋街道および区内居民委員会の調査と資料の収集にあたっては崔貴欣女史と浙江大学人文学院哲学社会学系の馮鋼先生、林融先生、張小天先生にひとかたならぬお世話になった。心からの感謝の意を表したい。

## Community Structure and Changes in Chinese Cities:

### A case study of Hangzhou City, Zehjiang State in China

#### ABSTRACT

Reform and open policy has been put into practice in China since 1980s. Chinese Government formed export processing zones in the cities on the coastal areas in China and they introduced market principles. As a result of these movements, rapid economic development has been observed.

However, because many inefficient government enterprises had huge deficits, many employees were laid off. Also, because the demand for labor in the cities on these coastal areas has been increasing, a large number of the hidden jobless population is flowing into the areas from inland districts. This influx is also disturbing public orders there.

They started to build communities in these cities in order to tackle such social problems in 1990s. In this paper, we will investigate and discuss the actual conditions of communities in Hangzhou City, Zhejiang State in China.

**Key Words** : community, The Branch of Local Government, Neighborhood Organization