

中国における都市住民サービスの構造

立石昌広（長野県短期大学）

はじめに

中国で都市住民サービスの構造に大きな変化が進行している。この一年間のうちに居民委員会や街道、そして「社区（中国語でコミュニティーの訳語とされる）」に関する著書や調査報告が出版、公表されている⁽¹⁾。「社区」も注目されており、研究にも進展があるように見受けられる⁽²⁾。中国では生産組織や人々の生活様式などの変化にともなって行政から相対的に独立した営利を目的としない住民サービスのための組織が必要になってきている。「社区服务中心（以下、社区サービスセンターと訳す）」がその代表的なものであるが全国的に発展をみせている。

本稿では、これまでの住民サービス組織の形成過程を振り返り、最近3年間に筆者が行った現地調査も紹介しながら古いサービス経済モデルから新しいモデルへの変化の特徴を分析する。

これまで街道は工商業の企業をつくり、活発に経済活動を行ってきた。居民委員会も経済活動、とりわけ住民のためのサービス業が主であるが、営利的経済活動をおこなっていた。80年代後半は第三次産業が生産的部門として積極的に評価されるようになった時代である。行政組織が自らすすんで利益の上がる商業とサービス業を起こし、経営したことは80年代から90年代前半までの特徴である。それは住民サービスの向上と財源確保のために有効な方途であったようにも思われる。しかし市場経済の体系性を重視する改革の流れは97年以降加速し、行政組織と経済活動はより明確に分離していこうと「政企分離」が進められた。公務員制度の改革や行政組織の民主化、居民委員会の民選という要請もある。腐敗や汚職を防ぐ意味も、また住民の間の様々な問題解決に精力を集中しなければならないという要請もあった。改革の進展によって単位が管理していた分野も基層行政組織にゆだねられるようになり、社会保障の制度整備とともに居民委員会と街道の機能も強化されなくてはならなかった。行政サービスに専念するため経済活動などはやっておれなくなってきたという事情もある。そこで経済活動部門や営利と非営利事業を 上級機関に吸収するか 社区服务中心などの公的セクターとして組織を独立させてしまうか、ないしは 民間の営利企業や個人に任せることになった。居民委員会や街道弁事処は行政事務と福祉サービスなどの管

理を中心とする住民へのサービスの提供に限定していこうというわけである。しかし改革は全国で一様に進んでいるわけではなく、北京、上海、広州でも構造に違いがみられる。また財政の豊かな大都市は上級機関が必要経費を提供してくれるが、経済的に遅れた地方都市ではなお旧来の経済活動をやめるわけにはいかない。住民サービスに必要な費用は小さな町や下層の行政組織自らが調達しなければならないからである。

ちょうど十年前、筆者は同じ研究テーマをとりあげて調査を行い、学会報告と論文発表を行っている³。当時、中国はサービス経済が発展を開始し、独特の「単位社会」は変化をとげつつあった。そして街道と居民委員会を中心に住民サービス経済の新しいモデルが見出された。しかし十年を経過して、その型は早くも崩れようとしている。

街道と居民委員会の歴史

1. 旧体制のモデル

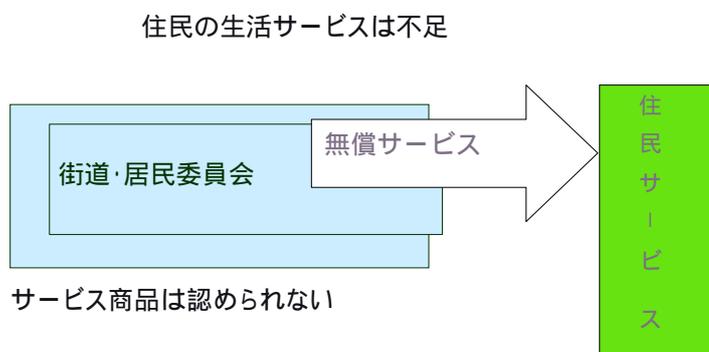
中国の都市住民管理と行政サービスを行う行政段階を簡単に整理すれば市と区の段階の政府と、その下に政府の派出機構である街道があり、最後に最下層の居民委員会という4段階になる。居民委員会は自主的大衆組織ということになっているが実質は行政末端の機能を果たしているので本稿でも行政末端として扱う。中国の住民サービスを考察するにあたって、行政による人為的・組織的体系化の歴史を振り返ることは不可欠である。新中国成立から社会主義体制への移行にともなって市場でのサービス業は基本的になくなり、行政的活動の一環とされ、時々政策によって住民サービスの管理の仕方とサービス形態は左右に揺れつづけてきた。改革以前の古い体制では基本的に住民のごく身の回りのサービス業または奉仕活動は単位に内部化され、住民の組織や家庭の中で自給自足的に解決されなければならなかった。改革開放期以降は街道と居民委員会が住民サービスを供給する主体として大きくクローズアップされてくる。

街道の歴史を振り返ると新中国成立当初は住民管理の便宜のため、とりわけ警察機能の補助のために街道がつくられるのが最初の出発点のようである。1954年の城市街道弁事処管理条例によれば5万人以下の市は街道を設けることができないが5万人以上の市で必要に応じて設けることが認められた。現在では区制を引いたところに街道が設けられることになっているので市の下に街道を設けている地方都市では居民委員会の規模を大きくするとともに街道は廃止しようという動きもある。街道が作られた当時は一般に公安の派出所の地域と同じ区域であった。事務員は数名で主任と必要によっては副主任1人をおくことができ、3人から7人の幹部を配置し、婦人工作に1人配置すべきことが決められた。現在と比べると人員数ははるかに少ない。1958年の大躍進の時代には家庭から女性を解放しようとする基層社区が出現した。このとき居民委

員会が作られたのは解放直後の失業人口問題とも関連する。中学高校卒業生も就職がない状態で都市には400万人の失業があった。職員労働者の数の半分にもあたる⁽⁴⁾。60年以前はソ連の影響も受けていたので（ソ連の都市行政レベルは区までだったといわれる）50年代はじめと中期ごろ、中国の指導者は工業化の進展によって工業以外の人口は減少するものと考えた。そのため街道の仕事は少なくなり、街道には政府機構が作られなかった。また単位を通じて住民管理と統制は可能であり、多くの仕事は単位毎で行い得たのであった。したがって街道は基層政府機構を造らないまま来てしまった⁽⁵⁾。3年間の経済調整期に2000万の都市住民が農村に送られ、農業に従事し街道の企業も区や市へ引き上げられて集団経済は低迷した⁽⁶⁾が1966年には“五七”工場が街道につくられ、婦女や遊休人員が仕事についた。多くの居民委員会が“五七”生産組織や医療ステーションとサービスステーション、校外活動ステーション、代用食堂、代理販売店、託児所をつくった。これが「三ステーション二代一所」で今日の居民委員会の生産企業とサービスネットワークの前身といえる⁽⁷⁾。その後、左の思想的影響でこれらは街道へ引き上げられた。生産企業も全民所有のために工業局へ引き上げられ、73年に回復することになる。北京のある街道でも58年に街道が作った小工場や託児所、食堂、浴場などが60年には一部を中央、市属単位がつくる人民公社に移されて、71年には3つの根幹工場が区の管理に移り、75年には残りの5つの工場がすべて区に吸い上げられた。

79年からは居民委員会の「三ステーション二代一所」と中央、市属単位の五七家屬生産組、生産連が街道の五七工場とともに生産服務合作聯社にまとめられた。すなわち街道の経済活動が強化されることになったのである⁽⁸⁾。大きな歴史的転換期を迎えた。この改革期以前のサービスシステムを「旧体制モデル」あるいは「旧経済体制のもとでの住民サービスモデル」と呼んでおく。以下のように図解できるであろう。

図1 旧経済体制のもとでの住民サービスモデル



この旧経済体制のモデルではサービスは不生産的とされてサービス商品経済が認められない状況下で住民の必要なサービスは「市場(当時はその存在すら認められない)」から供給されることはなかった。基本的に単位が供給するか、教育医療や公共交通手段のように行政が財政補助によって安く提供するか、価格統制を行って映画館のようにコスト割れの経営を行うしかなかった。個人の旅行も自由にできないという消費が抑制される体制のなかで娯楽サービスも制限されていた。そのためサービス部門独自の拡大再生産の方途はなかった。図1ではその旧モデルの特徴を表すために行政組織の街道と居民委員会が僅かな住民サービスを基本的に無償で提供していた状況を描いた。そして行政単位ないしは単位(行政の一部でもあった)はその内部に戸籍管理や治安・教育・医療・環境衛生などの部門を含む閉鎖的なものであった。

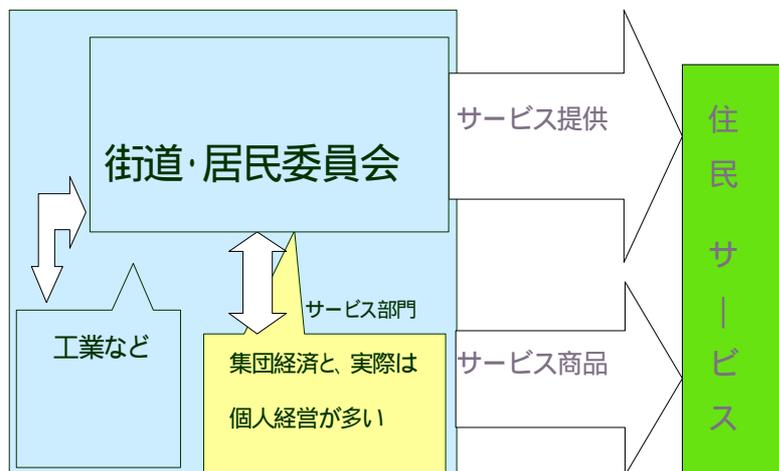
2. 改革期のモデル

79年以降、知識青年らのために小商店、小食堂、小裁縫組、小旅館、小木工所、小修理部、小施工隊などがつくられ、82年の憲法では初めて明確に居民委員会の性質や任務作用を記した。1987年国務院は街道の強化を決め、相応の財力と権限を与えることにした⁹⁾。こうして1987年に国務院は民政部の工作報告を批准、1989年の全人代での居民委員会組織法の通過となる。サービス経済の発展にとっても、この時代は改革開放期の住民サービスモデルが形成された時期である。このモデルを図2で「改革期モデル」あるいは「改革期の住民サービスモデル」とよんでおく。

1994年9月に民政部は国務院に『中華人民共和国城市街道弁公処組織条例』(草案)を提出した。このころになって社会の変化は今一度大きな転換期を迎えた。街道や居民委員会の行政範囲では、かつては遊休人員や家庭婦人が住民の構成員であったが、いろいろな職場の労働者、学生や退職者、老人、個人経営者、児童そして管轄区内の様々な組織団体などの人が住民となり、経済改革も進んで国有企業など大単位のサービス部門が単位から分離され商品市場経済の中に入ってきた。こうして住民サービスのためには工場、学校、企業や機関などの人々に提供するサービスをも管轄する必要がでてきた。住民の要求が高くなり、安全性や環境問題にも関心をしめし、多彩な文化スポーツにも及ぶようになる。街道や居民委員会の職員もこれまでの遊休人員ではすまなくなり、専門の知識を必要とするようになってきた。経済発展と都市開発による工場の郊外への移転という街の変貌もある。住民の消費構造の違い、差別化、所得階層の違いによる棲み分けが「小区」とりわけ「花園」といった名前の付けられる高級な「小区」などにみられる。上海では400万人といわれる本来の都市人口の半分にも迫るような大規模な外地人の流入がある。失業者への就職斡旋や社会保障、また老

齢者へのサービスの必要がでてきた。こうして単位のもっていた行政機能をも街道や居民委員会が担うことが合理的になってきたのである。

図2 改革期のモデル



この図では行政組織が積極的にサービス経営を行って市場にサービス商品を提供しようとしたことを一つの特徴とする。看板は行政組織のつくる集団経営という建前だが実質は個人経営が多く、外地から流入する労働力を利用した。また工場なども経営したからこうした経済利益を得ることのできる行政組織は豊富な財源を手に入れ、住民への福利を実現し得た。営利活動を行う条件のないところでは住民サービスができなかったのである。当時は100万元以上の利潤をあげる居民委員会は300以上、利税10万元以上では全体の居民委員会数の10%にもなるといわれ⁽¹⁰⁾ 経済活動をおおいに促進したのである。この時代は地方行政幹部にはこうした経営を起こせる能力が求められた。営利事業の幹部の職を兼職することが多かったので汚職と腐敗の原因にもなったが、禁止されてもなかなか改まらなかった。当時は「下海」といって行政幹部・公務員らが民間の経営に完全に転職してしまう風潮も末端行政機関で進行した。ともあれ住民サービスは質量ともに大いに増加した時期である。経済活動部門が行政組織内部に置かれていることもこのモデルの特徴である。90年代後半からこの部門が外部化されていくことになる。

3. 新しい住民サービスのモデル

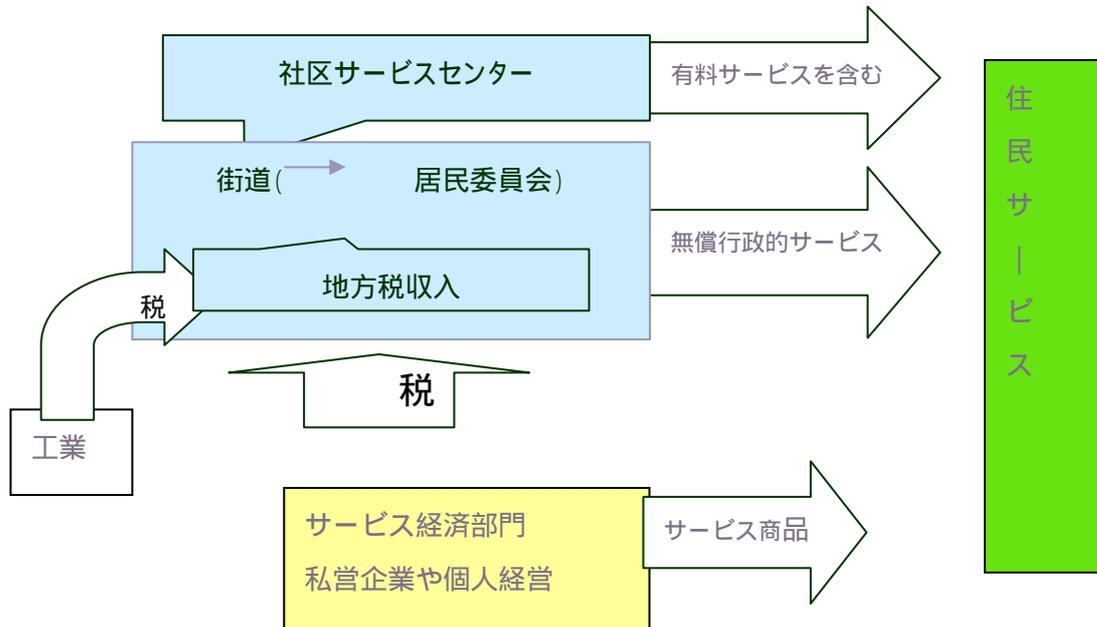
具体的な改革は97年に始まった。1997上海市で政企の分離が決定され、1997年には中共広州市委弁公庁1997(年末)27号文件で政企の分離を決定している⁽¹¹⁾。1998年

には行政機構改革が決定（社区建設）され、同年北京では「北京市街道管理体制方案」が決まる。1999年に北京市街道弁事処工作規定で街道企業をどのような方法と期間で実施していくか具体的に詳細にわたって決定された。その決定では営利部門を企業として独立させたり、社区服務中心にサービス業などを集め、街道が投資して作った建物や部屋などを企業に移管したりする（もともとの貸借関係は維持すると配慮もしている）。そして1999年内に移行を終えると明記された。1999年広州市でも政企の分離を全面的に実施、街道や居民委員会は営利事業を直接行えないようになった。広州は民間企業の成熟度が高いのでさまざまな条件も整っており、その後も実際には市場経済の分野にたくさんの財産を残したままである。改革はそれほどスムーズではないようだ。しかし北京は2000年から本格的に改革が開始され、世紀を越えて2008年にはオリンピック開催が決まるなどしたため行政部門の民主化の進展に弾みもついたように思われる。居民委員会は社区居民委員会へ名称も変えていくことになった。規模も居民委員会は2千人以上の規模にしていく。それは行政機構の人員削減と効率化という意味もある。また近郊では農村戸籍のものを都市戸籍にかえて居民委員会の人口にくみこむ改革も実施されるようである。居民と村民委員会所属（農村戸籍）の人が居民委員会の行政範囲内で混在して住んでいたがこの「村居合一」という状態も解消する方向にある。大きな単位に所属する家族は家属委員会を作ってきたが、その住民はこれまで単位が管理してきた。さらに中央や市などの単位に所属する人口も街道の統計には含まれなかったのである。これからは街道が行政的に介入できなかった分野にも権限が及ぶようになる。行政機関がその行政範囲にあるものはすべて管轄できるという、いわゆる「属地化」とよばれ、企業などの作る小社会、すなわち単位社会は崩壊する方途にあるようだ。

この新しい住民サービス経済モデルの構造を以下に図解した。「新モデル」、あるいは「住民サービスの市場経済モデル」、「都市住民サービスの現在のモデル」とでも名付けておく。

行政機構は本来の行政事務や住民管理に専念し、営利経済活動は市場にまかせ、公的性格の強い経済活動は社区サービスセンターなど非営利組織として分離し、社会的分業のはっきりした形が生まれている。北京では行政費用は上級行政機関がすべて提供し、機能も強化して街道と居民委員会は管轄区域内にある事業単位や企業などをすべて管轄できるという「属地」主義を徹底する。たとえば人口統計でもこれまでは企業や機関や団体の上級単位の人口は区政府や街道の統計では把握できなかったが北京では2000年からはすべて統計数値のなかに入るようになったという。このように社会の変革に対応した地域の行政的権限と機能の強化が行われているのであるが、行政的

図3 都市住民サービス現在のモデル



性格になじまない領域も発展して、いわゆる政府と個人（私人）の間を埋める半官半民の機構や組織、団体ないしは第三の部門ともいわれる領域、営利を目的としない民間組織の発展も必要になってきている。

新しいモデルへの移行

新しいモデルへの移行は現在進行しており全国に一様ではない。地域のタイプの違いを視野に入れて具体的に考察する。

1. 北京市の行政と企業の分離

北京市のある街道を十年前に私が調査したときには「連社」、「労働服务公司」が形式的には独立機構であったが街道の事務所の中にあり、街道が支配していた。「三産」、「市場管理科」は街道の行政組織の一部であった。これらは営利的経済活動を行って街道に利益を上納していたのである。「政治と企業の分離」政策の徹底で企業を民間に移行するか社区服务中心という組織にゆだねるなど改革が進み、居民委員会も「三産」は経営できず、行政末端の仕事に専念するようになった。そもそも土地や部屋の財産を貸し出す形で個人経営者を支配して、これを居民委員会の「三産」と称していた。しかし、社区サービスのための活動場所に居民委員会の所有する部屋を提供して経営を起こすための余分な財産がなくなってきたわけで、土地や建物を多く所有し、経済活動も自由にできる村委員会とは異なる。

1995年当時の北京市における基層社区組織の調査結果が今年著作として公開出版されたのでその資料を参考にしてみる。ここでは街道や居民委員会が経済活動を行って多くの収入を得ている改革開放期初期のモデルを基本的に描いている。Y街道の例では3つの経済主体があり、第一の工貿総公司是工業商業を中心に14の企業をもっており利潤は400万元にのぼる。第二は労働服務公司在科技開発、消防機材經營、レストラン、サービスセンター、旅館、を經營しており利潤は15万元。ほかにもっと小さな規模のいくつかの企業があり、利潤は数万か数千元という額である。第三は「三産」企業で規模はさらに小さく、主要なものは自動車運輸ステーション（利潤2万元近くをあげる）と家屋修理隊である⁽¹²⁾。街道の例でも3つの経済主体があり1980年成立の聯社（30万元）、仕事の内容は以前からあると思われるが1984年の機構図にみえるようになる労働服務公司（10万元）、1993年に營業を開始した農貿市場の露天商などからのリース代金と管理費（200万元の収入、管理費は工商局と分け合う）がある⁽¹³⁾。税金の代理徴収について1993年以前は約3000万元以上を基数として国税部分については超過額を85:15で地方税は6:4で分配することになっていたという。そこで街道は毎年40~50万元の収入を得ていた。1994年の税制改革以降、街道は自己の企業のみ税金徴収のみに限定されたため収入は減少した。区政府から200万元が財源として提供されるが職員の基本賃金部分にしかならない⁽¹⁴⁾。区政府から補助が少なく、市場経済の発展が求められていたが個人はまだその資本力もノウハウも手に入れていなかった時期、街道や居民委員会が市場経済活動を奨励される政策が採られたのは合理的な事情があったようである。

次に居民委員会の事例を見ておく。車河居民委員会には社区服務ネットワークは25軒あり居民委員会総収入の80%を占めている。車河居民委員会は<<北京市居民委員会組織法実施方法>>以降1991年になって急速にサービスが発展をはじめ、その年7000元の管理費収入があった。1992年<<開展社区服務十項暫行規定>>を北京市が公布してからサービス項目は増えて経済も発展し、1994年には居民委員会の経済収入は9.4万元に増え、1995年には15万元になった⁽¹⁵⁾。90年代北京市の街道企業は大いに発展した。それを統計で以下にみよう。

中央、市属、区属の法人産業活動単位の数も多いが街道属の法人産業活動単位の増加が90年代に大きいことがわかる。80年代に比べて4倍近い増加である。居民委員会は個人經營が主であるから法人の統計数値では少ない。北京は首都であり中央のさまざまな官庁が集中しているので単位がたくさんある企業を起こす事情にあったようである。この点で基層行政組織や民間の起業が圧迫されたこともあろう。北京では民間の諸組織の発展が遅れるといったことも同じ事情であらう。北京では街道の経済活

表1 北京市の法人開業時期別統計（隸属関係区分）

	企業法人産業活動単位開業時期による数値				
	1949以前	1950-65	1966-78	1979-89	1990以降
中央	91	468	165	2250	7844
市属	95	799	340	3481	9728
区属	74	670	347	1717	6616
県属	36	294	313	777	2825
街道属	9	15	133	1065	4087
鎮属	4	30	195	731	1683
郷属	5	55	243	1100	2746
居民委員会属				18	76
村委員会属	8	19	277	3357	8654
その他	27	11	30	920	14279

出所：北京市基本単位普查弁公室『北京市基本単位普查資料匯編總合卷』中国統計出版社1997年87頁

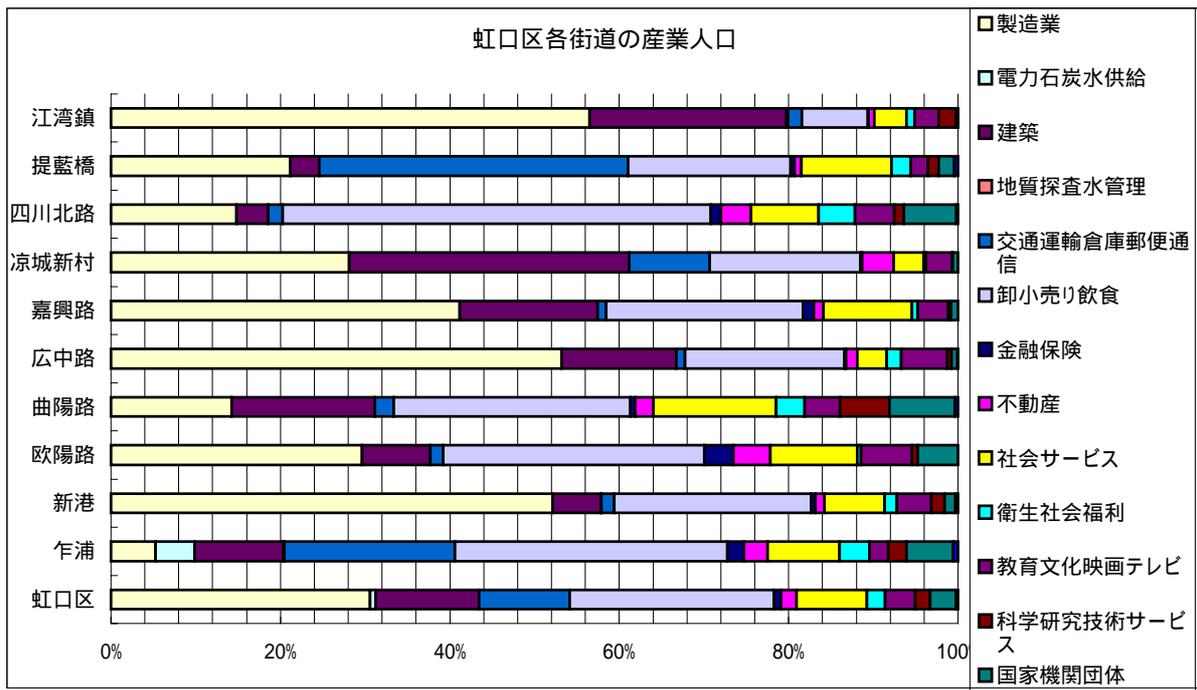
動は禁止されたが、そもそも大きな利益を得る経営状態にはなかったようであり、規模も小さいので民営化したり廃止したり社区サービスとするなどの改革に大きな抵抗もなかった。

2. 上海の街道経済

上海の街道経済は北京よりも発展度合いが高く、利益も多いようである。サービス経済化の同じ傾向は産業構造と税収の具体的調査から確認される。上海市の単位センサスで北京市と同じ街道属を見ると統計数値は街道と郷鎮が一緒になっており比較可能な表ではないがサービス化の傾向は同じである。集団企業の開業別の統計によると街道郷鎮属 22982 企業のうち 1991 年から 95 年までの第八次五ヵ年計画（以下「八五時期」と表記）に開業された企業数は 13011 で 1996 年は 2914 となっている¹⁶⁾。七五時期には 3171 であり、改革開放後急激に増加してきたことがわかる。業種をみると八五時期には街道属の製造業開業数(3914)は商業飲食業(6151)よりも少なく、七五時期には製造業(1245)の方が商業飲食業(1054)よりも多かった。個人営業従業員数は 27 万人。内訳は商業飲食に 20 万人、製造業 1 万 7 千人、社会サービスに 4 万人である。虹口区では 57 万人の就業人口のうち第二次産業就業者が 25 万人、第三次産業が 33 万人である¹⁷⁾。営業収入でみると乍浦路街道は 299 億元と虹口区の街道のなかでは最も多い営業収入をあげるが、その内、工業は 3 億元にすぎない。交通運輸通信業で 163 億元、商業飲食が 83 億元、金融保険が 18 億元、不動産が 11 億元である。サービス経済化が進んでおり、税収もサービス業からのものが多いことが推測される。上海の虹口区の嘉興路街道は営業収入合計が 60 億元であるが商業飲食業で 31 億元であり過半を占める。虹口区全体でも工業の比重は減少して商業飲食業は 381 億元で工業は 152 億

元であり工業の比重は低下している¹⁸⁾。ここには個人営業者の数は含まない。個人経営者は虹口区に1万4千人、嘉興路街道に1千4百人である。なお上海では16万個の個人営業者のうち76%が商業飲食業で、17%が社会サービス業である(1996年数値)。ここからもサービス経済化が進んでいることが確認できる。就業人口で虹口区各街道の産業構造を比較すると以下のようなものである。

グラフ 上海市虹口区の各街道の産業人口構成



出所：上海市基本単位普查弁公室編 『上海市基本単位普查資料匯編』 中国統計出版社 1997年 所在地別業種別法人単位従業者数より 390 ページ～393 ページ

嘉興路の法人従業員数は4万2千人で製造業に17458人、商業飲食で9856人、建築で6877人、社会サービス4430人と続く。外地からの流入人口は個人営業も多く、小売りやサービス関係に就業しているのでサービス産業の比重は実際にはもっと大きいはずである。

上海の単位基本調査からさらに数値を拾えば、商業地区が一番サービスの構造をしていることもわかる。乍浦街道は2000万元以上の財政規模である。グラフからもわかるように商業サービス業の発展した地域である。个体戸は上海に16万戸あるが76%が小売りやレストランである。工場は業績が悪く、環境汚染の心配もあるので郊外へ移

っていく。このような繁華街地区ではサービス経済都市へ変換しつつあることを顕著に示す。

筆者の2001年の調査から上海の嘉興路街道の経済的収入を中心に収入の項目を4つにグループ分けしてまとめてみると、街道がもともと投資して開発した個人経営や私営企業などから及び信用社の既得利益（3年前に上海銀行に吸収合併された）から200万元。街街道が95年に作った不動産から200万元。老企業から200万元。誘致企業から700元（収入ではこれが最大のもの）となる。工業部面からの収入は少なく、サービス経済から主に収入を得るようになっていく。上海の街道経済が大きな規模になっているのは中国で最大の経済中心という立地条件があるからである。

上海は企業の規模もビジネスチャンスも多いというわけで職員らの生活水準の高さを保障するため企業経営は止められない事情にあった。上海市の涼城街道の例では280万元の政府財政支出しかされず総支出は1400万元で1120万元の差額となる。上海には125の街道があり、平均的経費差額は少なく見積もっても1000万元といわれ12.5億元の財政支出の上乗せが必要である。地方財政にはその余裕はないので上海の経済立地の優位を生かして街道が経済活動を行い、その差額を満たしてきた¹⁹。しかし北京市のように行政機構を経済活動から切り離す改革は時間の問題であり、街道の企業を分離し、株式化していく決定は2000年に行われている。

3. 広州市のサービス市場経済

広州市は街道の規模はやや小さくなるがサービス経済化が早くから進んだ地域であり、市場経済を利用して早くから街道経済を運営し、大きな利益をあげていた。小区を管理する物業管理会社の発展も早い。白雲街道の調査事例では物業管理公司（30人以上）が毎月30万元以上の収入を街道に提供している。街道は税金の代理徴収で毎年500万元の収入がある。しかし改革は進んでおり、営利活動はできなくなっている。3年前は工業もあったが今はなくなった。街道の所有する不動産は文化センターなどに使うのである。陶芸喫茶店などもある。また文化センターは職員が11人いるが、ビリヤード、保険の代理、法律相談、結婚相談所、敬老院、図書館、児童館などがある。これらはみな公開募集であつめた職員100人以上で運営されている（文化センター施設分のみの従業員の数）。このように費用はたくさんかかるので企業経営はやめられない事情がある。住民にサービスを提供するためには資金があってはじめて可能になる。この街道には200以上のサービスネットワークがあったが今は100余りに減少している。廃止したり、個人に買い取らせたり、上級に吸い上げられたりしたのである。しかし過去に投資した財産があり、権利を行使できる。たとえば1000万元以上

を投資した温泉荘（旅館）は市の北の黄花にあるが、毎月15万元を街道に返済している。十数年かって投資を回収するという。なお人事権をにぎっており、経理は街道の人間である。街道の経営する部門から毎年約1000万元の収入がある。この街道の財政としては他に区から300万元の資金が提供される。上海よりは個人経済の発展も自由度も高く、規模の小さなサービス産業、福利厚生施設を含むサービス部門が基層住民組織のサービスとしてたくさん存在しているという特徴があるようだ。広州市は経済活動が活発なので問題も顕現するのがはやい。2点指摘しておく。ひとつは村と居民委員会の問題。ある居民委員会は隣に、というより管轄区域が互いに入り組んでいる村民委員会がある。村民委員会の人口は減少しており、すでに300~400人しかいない。しかし、たくさんの工場や会社も所有しているのでお金持ちで、この居民委員会も村の財産である部屋を無償で借りて事務室として使っている。近くにある村営会社の職員などはもともと村民であるが、今は居民委員会の戸籍である。村は営利活動のできる経済主体を営んでいるので営利活動ができない居民委員会との間に矛盾がある。またもうひとつの問題は物業管理公司との関係である。すでに述べているが「小区」などを中心に中国では物業管理公司という企業が発展している。ビル管理会社のような仕事を行うがさらに社区服務中心とも同じような活動をする。居民委員会の活動ともダブっていて問題になっている。しかし個人の生活に行政が土足ではいりこまなくなったこと。純粹にお金でサービスが受けられるのでサービスも迅速で便利であり簡単である。党や行政の干渉を排除できる点で中国の若い文化知識層、そして金持ちには支持されている。80年代以降、外国と香港などから導入した都市の小区における有償サービスを提供する物業管理は新たにたくさんの住宅が建設されて都市不動産管理部門の積極的支持のもと旧住宅街にも適用されるようになってきた。とりわけ1994年の『城市新建住宅小区管理办法』以来物業管理企業の発展は速い。統計によれば物業管理の小区は既に全体の10%以上になる⁽²⁰⁾。物業管理企業は社区サービスを提供しようと文化活動や計画出産にさえも仕事の手を伸ばすようになる。このように「不動産の管理ではなく人の管理まで業務の幅を拡大しようとする傾向もある」⁽²¹⁾。管理費は平方メートルあたり8毛程度の予算で経営されている。広さによって異なるが数十万元の予算で運営は可能のようである。ある広州市内の小区の物業管理会社の決算報告はつぎのような内容になっている。1平方メートルあたり0.81円で年間47万元の収入になる。営業税、都市建設税、教育付加税などが5.68%で25万元、人件費関係が23万元と最も多く主任、財務、管理、水電、緑化の5人の管理部門以外に清掃5人、保安4人がいる。事務費用に1万3千元、設備維持補修に7万9千元、公共秩序維持サービスに5千元（保安機材）、緑化9千元、清掃6万元、社区文化活動2千元、報

酬金4万元。物業管理公司はいくつかの居民委員会内のビルなどを掛け持ちで管理したりするので行政サイドのサービスよりは経済利益を求めて柔軟に経営を伸縮させている。この場合も外地人を清掃要員として安く雇うことは一般的である。上海の物業管理も発展しているが1791会社(1999年)あるという。もとは国有の房管所に起源をもつビルなどの財産やその従業員が所属する単位が新たに不動産管理会社(ビル管理会社)を設立するなどして成立してきた。小区が盛んにつくられ、商品住宅が多くなると成長速度を速めた。ここでは所有者が選挙で作る業主委員会という組織があり、上海康健街道6つの純粋な商品住宅だけの小区には事実上居民委員会はない⁽²²⁾。

4. 地方都市の街道と居民委員会

地方都市に目を転じてみよう。河北省の省都、石家荘には行政機構の中に第三次産業弁公室があり、5-6人の職員がいる。この組織はサービス業の振興を進めた80年代に特徴的なものである。地方都市では古い体制が残され、居民委員会が第三次産業を経営し、管理費と税金の代理徴収なども行っている例が多々見受けられる。

住民の居住区として模範的とされる「小区」の発展もかなり盛んである。「小区」は住民だけのことが多く、これまでのように大単位が街道や居民委員会の管轄内にあって、中央属や市属の単位への行政指導ができないといった弊害がない。石家荘市の「聯盟小区」⁽²²⁾の例をみるが、概観を一見してあきらかなように単位主義の閉鎖的な特徴をもっている。街道には中心に管理棟があり、その周辺には聯盟物業管理公司、聯盟工商所銀行、郵便局、派出所、法廷、集貿市場、文化センターなどを配置し、およそ住民生活に必要なものはなんでもそろそろ。この小区は90年に建設がはじまり、93年から使用がはじまっている。当時としては模範的なものであった。今では高級別荘の小区も多くなり、これらの小区ではいっそう「単位」社会の様相を呈する。これらの単位社会の再現は都市と農村の格差構造に原因があるように思われる。社会階層の違いによって自分の居住空間の安全を守り、住民サービスの質の差別化が進む。一種の棲み分け状態となる。また外地人の排除という点では都会の居民委員会でも利益が衝突する場合、外地人の個人営業は安全と衛生と美観とを理由に排除する動きがある。

では古い街道の居民委員会はどうなっているかといえば管轄内に多くの単位がひしめき合っており、居民委員会が実際に管轄する空間は1割か2割の部分しかないというところが多い。居民委員会にいくつかの小组をつくり社区サービス組織なども居民委員会の役員が兼ね、地区をいくつか分割するか、市街区でビルが密集する場合は棟ごとか大きなビルの場合、入り口の門ごとに一人代表者を決め、また近くの大単位

からも協力者（積極分子ともよばれる）を募るなどする。石家荘市東風路北居民委員会は人口 3579 人、そのうち 2500 人ほどが就業人口でほとんどは市内の工業企業で働く労働者である。さらに農村から来てここに住む臨時戸籍をもつ人は 100 人ほど。この委員会では一戸あたり月 1.5 元の衛生費を集める。これで 2 万元ほどになるが 45 個の営業からほぼ 2 万元を集めて一年間の活動の費用を捻出する。職員の賃金は街道から来るが、ほかに活動の必要に応じて毎年 1000 から 2000 元の補助をもらう。また職務補助として 800 元の援助があった。積極分子はここでは楼員とか「居民代表」と呼ばれる。各ビルの单元毎に一人が義務活動に参加する。志願者は全部で 88 人である。財政補助を上級機関が与えられない場合、動員の権限を与えることで、ある程度の住民サービスは可能になる。旧体制モデルではこのようにして政治的動員で直接人々を動かし、改革期モデルでは経済利益をツールとして使った。さて、この居民委員会の財政は人件費以外に 4 万元ほど必要である。東風路北居民委員会が管轄できる「三産」は 45 軒；理髪店・美容院、家電修理、小売店、服仕立屋、朝食堂、糧食油店、診療所、引越し屋、自転車修理などである。居民委員会は衛生清掃員 5 人、保安要員 4 人を雇う。また居民委員会の管轄内には朝市があり十数人の固体戸が近くの農村からきて農産物売り、パンを焼いて売る。家庭で私的に雇われる「保母（お手伝い）」は外地から来るが登記しているのは十数人である。以上が居民委員会の地域内のサービス業のすべてである。ちなみに上にあげた 45 軒の商店からの税金代理徴収で税金の 20% が居民委員会に入る。80% は地方税務署に居民委員会が集めてもっていく。かつてある街道では 3・3・2・2 分配といって居民委員会が 3、そして蓄積しておく分 = 減価償却費であるばあいもあり、これが 3、街道が 2、残り 2 を流動資金として事務費や管理にかかる費用として支出するやり方を実施していた。これは 80 年代に北京でみられた改革期の都市住民サービスモデルでもある。

石家荘市でも駅にちかいビジネス街への変貌をとげつつある中心街、中山路街道にはたった 4 つの居民委員会；自強路、花園街、寧区街、黎明街しかない。人口は 6 千人強。この地区内に農業銀行の大きなビルが建ったり、ホテルが建ったりしたために居民委員会は減少し、ビジネス街として開発が進んでいる。こうなると、いずれは住民が郊外へ引っ越して居民委員会は消滅してしまう。この繁華街に近いところに「祥龍家政サービスセンター」がある。表面上は半公的セクターであるが実際は民間の個人に任されていて家庭電気修理や自転車修理、絨毯洗い、就職斡旋などを行う。就職斡旋では 50 元を徴収する。300 元から 500 元の低賃金職種としての子供の世話、代書、建築労働などを斡旋する。情報が集中する地の利もあるが半公的機関という性格もあり、街道などの権威をバックに、退職幹部が経営していることもあり、営業が成り立

つのである。この家政サービスセンターも6人を直接雇い、十数人の臨時工がいる。バイクなどの小売も行う。引越し、家庭の掃除、まかないサービス、介護、結婚紹介、修理など住民サービスならなんでもする。この家政サービスセンターに属する自営業者はサービスセンターに1ヶ月200元のみ収め、そのうち100元をサービスセンターが自分の資金とし、50元を管理費（営業税か）、50元を居民委員会に半年に一度まとめて渡す。この家政サービスセンターはきわめて意味深い。かつての街道や居民委員会が運営していたサービス業を行政から分離して市場経済化していく過渡形態なのであろう。またこの種の社区サービスの項目に類する活動が立派に営業として成り立つことを実証していることも意義深い。それは中国に広く存在する小都市や町が改革モデルを抜け出して市場経済化モデルに移行するまでにサービス経済を発展させるひとつの方途と思われ、中国のサービス経済発展の潜在力を示していると思われる。北京、上海では社区サービスセンターとして運営するか完全に民営化してしまったところの住民サービス業でもある。

結語

中国には79年以前の旧体制の影響を色濃く残すモデルに対して80年代の改革期にサービス業が発展して都市住民サービスのモデルが生まれた。99年以降、機構改革の進展と市場経済の発展によってさらに変化をとげた新モデルが形成されつつある。その3つのモデルは現時点でも大都市や地方都市、町などの経済発展水準、改革の進展度に応じて様々な形で並存している。単位社会の性格を色濃く残す旧体制の住民サービスモデル、改革期のモデルで単位社会の枠組を継承しつつサービス経済と商品経済の発展を促進するモデルがあった。最後の第三のモデル“市場経済モデルに対応した現段階のモデル”は中国の都市によってタイプがやや異なる。北京のように純粹に行政事務や公共的活動に専念させようとする改革の先頭を行くタイプ。上海のようにビジネスチャンスを活用して経済利益を得ながら株式会社化を模索しているタイプ。広州のように市場経済が活気を帯びるところではサービス市場経済化をもっとも有効に活用しているタイプ。また地方小都市や町のように経済発展の遅れた、したがって改革の進度の遅れたところでは旧モデルや改革初期のモデルをなお色濃く残している。しかし中国の今後のサービス経済発展の大きな可能性を有する裾野の広い小都市と町の存在する場面でもある。

歴史を振り返ると改革開放期のモデルでは街道や居民委員会の行政権限の強化と「単位社会」的性格の強化には根拠があった。経済が一定程度まで発展してそのつぎに市場原理が末端にまで浸透して基層組織の機能分化と特化が引き起こされる段階に

なると改革の今一步の進展を必要とするようになってきた。中国経済の高速発展をある意味で底辺でささえていたともいえよう。改革による失業や様々な住民の側の環境変化や矛盾を吸収する役目も果たしてきたと思われる。もしこうしたモデルが確立しなかったならば経済発展と改革はかくも順調にはいかなかったであろう。

今日では競争と対立が正常状態になり行政的統一管理、思想統制、集権的性格は現状に合わなくなり、多元的機能を果たしてきた基層行政組織と党の集権的役割にも変化が引き起こされることになる。政府以外の組織や市場原理にとらわれない組織の発達も進み、新たな社会システム構築が始まっている。改革の現状はもっと複雑な事態の説明を必要とするが紙面の都合からより具体的な社区サービスシステムの分析は別稿にゆずることにする。

本稿は今年 2001 年 5 月 19 日に開催された中国経営管理学会での報告内容に、その後の現地調査と最近の中国での研究成果も取り入れて街道と居民委員会のサービス経済構造の変化を中心にまとめたものである。なお本研究は文部科学省の科学研究費(個人研究「中国における都市住民サービスの構造」)による研究成果の一部である。

注:

- 1) 雷潔瓊主編『転型中的城市基層社区組織』(北京大学出版 2000 年)や費孝通がはしがきを書いている徐中振主編『上海社区發展報告 1996-2000』(上海大学出版社 2000 年)などがある。
- 2) 民政部の活動も活発であるが、今年はじめ『中国民政統計年鑑 2001』(統計出版社 2001 年)を編纂出版した。中国の「社区」についての国際会議も中国で行われている。国務院体制改革弁公室の「中国都市(社区)サービスと發展」というプロジェクトで 4 月 20 日から 5 月 12 日にオーストラリア、シンガポールを調査団が訪れ、また 7 月 26 日から 28 日に北京でオーストラリアの 6 名の専門家が出席し国際研究討論会がひらかれ関連する部門や中国 10 都市の代表の合計 60 名が参加したとホームページ上で報じられた。また 2000 年夏には中国の多くの都市で住民投票による居民委員会の改選が行われた。これまでよりも民主的な複数候補による選挙が行われた。公務員試験なども実施されるようになっており近代的国家体制の整備が進んでいくようにも思われる。
- 3) 学会発表は現代中国学会(1991 年 10 月)で報告。『アジア経済』に「中国の基層行政組織とサービス部門」(研究ノート)として 1992 年 9 月発表している。
- 4)5)6)7)多吉才『街道委員会与居民委員会建設』中国社会出版社 248 頁、4 頁、124 頁、248 頁。
- 8)9) 雷潔瓊主編『転型中的城市基層社区組織』北京大学出版社 2001 年 269 頁、166 頁。1986 年に民政部が建国以来はじめて街道居民委員会工作会議(石家荘市で)を開いた。

- 10) 多吉才『街道委員会与居民委員会建設』中国社会科学出版社 1996年 200頁、249頁。
- 11) 上海市街道弁事処条例 (1997年1月15日上海市第十屆人民代表大会常委会第三十三次会通過 1997年1月24日公布。1997年3月1日施行)《中華人民共和國地方各地人民代表大会和地方各地人民政府組織法》に基づいて上海市で具体化されたものである。
- 12)13)14)15) 雷潔瓊主編『轉型中的城市基層社区組織』北京大学出版社 2001年 270頁、282頁、270頁、328-331頁。街道企業は集團經濟の性格を有すると一般には説明されるが各投資主体の投資額に違いもあって国有と私有などの成分も入るので純粹に集團とは言えない複雑な状況にある。いずれにせよ街道の財源としては主要な財源である。
- 16)17)18) 上海市第一次基本単位普查領導小組 上海市基本単位普查弁公室編『上海市基本単位普查資料匯編』中国統計出版社 1997年(1996年数值)。245頁、44頁、408頁。
- 19)20) 陳憲「街道經濟：是耶、非耶」 徐中振主編『上海社区發展報告 1996-2000』上海大学出版社 2000年 438頁、426頁。北京の街道は上海などと比べると經濟規模が比較的小さく、多くの街道企業が欠損状態にあったといわれる。そのため2000年から經濟活動をやめるという政策が決定された際も他の大都市とくらべ比較的すんなりと受け入れられた理由にもなっている 434頁。
- 20)21) 唐忠新『中国城市社区建設概論』天津人民出版社 2000年 232頁、230-232頁。
- 22) この小区は建築面積 34.3 万平方メートル、1 万 5 千人、住宅樓が 7 6 棟の規模を持つ街道である。筆者は別の小区も調査しているがそこは規模も小さく、居民委員会規模のところもあり、主任が物業管理会社の經理も兼ねるといったところもあった。