

《特集 中国地方自治研究》

中国における地方行政改革と地方自治の 進展と意義

張 忠 任

はじめに

1. 中国の地方行政体制の変容
2. 「社区」から「大社区」へ展開する意義
3. 「村民委員会」のモデル
4. 中国の地方行政改革の研究課題

むすびにかえて

はじめに

本研究は、平成16年度と平成17年度鳥根県立大学学術教育特別助成金（学長裁量経費）によるプロジェクトからスタートして、北京市石景山区市政管理委員会徐維功主任の協力を得て、特に平成17年8月と11月に2回わたって、北京市石景山区所管の八角北路社区、北里社区、海特社区などにて、「大社区」を中心に現地研究調査を行っていた。また、平成18年度財団法人北東アジア地域学術交流財団研究助成金（共同プロジェクト研究助成事業）を受けて、研究プロジェクトメンバー5人で新たに北京市石景山区魯谷社区を考察し、続いて広西自治区の宜州市と陽朔県で、「村民委員会」について現地研究調査を実施して、貴重な資料を多く得ている。

本稿は、平成16年度「中国の地方行政改革に関する調査研究」と平成17年度「中国都市部における〈大社区〉改革に関する調査研究」の研究成果を踏まえ、「中国における地方自治と地方行政改革に関する調査研究 広西省の「村民委員会」と北京市の「大社区」を中心に」による調査成果を加え、中国の「社区」改革ないし「村民委員会」改革の行方、地方行政改革における都市部と農村部の相互影響、社会主義市場経済体制移行にとっての重要性、このような地方行政改革の北東アジア地域一般に対する意義、及び中国の地方行政改革研究の課題などを検討している。

1. 中国の地方行政体制の変容

1949年10月新中国成立直後、全国を東北、華北、西北、華東、中南、西南の6大行政区

(略称大区、道州制のようなもの) および内モンゴル自治区(中央政府に直属)に分け、行政、経済を管理していた。大行政区の下に、幾つかの省を所管した。1954年6月に大行政区が廃止された後、「省-県-郷鎮」という3層制(Three Tier System)の地方行政体制が形成された(1954年憲法)。このようにして、國務院を頂点とする全国規模の行政権力ピラミッドのような中央集権的構造を形成した。

「省-県-郷鎮」の地方行政体制の下で、1958年に人民公社化とともに郷は事実上人民公社に変身した。また、同年、省の出先機関として、省と県の間、「專署」(專員公署)を設立し、書簡地域を「專区」という。1970年には、「專区」は「地区」(Prefecture)に改正され、省と県間の地方政府となった。これで、中国の中国の地方行政体制は事実上「省-地区-県-郷鎮」という4層制(Four Tier System)に変わった。

また、1982年憲法においても、「省-県-郷鎮」の地方行政体制とされているが、同年に遼寧省で「地区」を「地級市」(City of Prefecture Level)に改革するという「市管県」改革テスト¹を行った。その後江蘇省をはじめ、「市管県」体制は全国で普及して、1999年の公文書(中発1999、N0.2)によって全面的に確立した。このようにして、中国の中国の地方行政体制は「省-市-県-郷鎮」という4層制となった。

2005年現在、中国の地方の行政区画は、表1のとおり、特別行政区(香港と澳門)のほかに、1級行政区としては、23省²・4直轄市(1997年3月に重慶直轄市新設)・5自治区³がある。なお、1級行政区は32と、数が過少であり、規模が過大(人口が8,000万人以上のものが3つ、7,000万人以上のものが5つ、5,000万人以上のものが9つ)との認識から、地方団体の規模最適化をはかるため、省レベルの地方政府数を31から50(そのうち特に直轄市の増設。現在直轄市是北京、上海、天津及び重慶の4市)まで増設することが議論されている。

表1 中国の行政区画(2005)

| | | |
|-----|-------|--------|
| 1 級 | 省 | 23 |
| | 直轄市 | 4 |
| | 自治区 | 5 |
| 特 別 | 特別行政区 | 2 |
| 2 級 | 地区 | 333 |
| | 地級市 | 283 |
| 3 級 | 県 | 2,862 |
| | 県級市 | 374 |
| | 市轄区 | 852 |
| 4 級 | 郷鎮 | 41,636 |
| | 街道弁事処 | 6,152 |
| | 鎮 | 19,522 |

2級行政区としては、300余りの「地級市」、「地区」という地方政府が設けられている⁴。

都市的要素を多く抱えている地域が市というものに対して、県には一部の農村地域も含まれている。3級行政区には、3,000近くの県と県級市が含まれているが、都市化の進展によって県級市が次第に増えてきており、また大都市周辺の県が合併されることによって、市轄区数も増加している。4級行政区については、複雑に見られる。一般的には、県の下に、幾つかの4級行政区としての郷（かつての農村人民公社）や鎮（農村部にあつて、比較的に経済社会的集積の多いところ<町>で、人口数は5万人以上である）に分けられている。その下に、村（かつての生産大隊）という末端行政補助機関がある。なお、1998年から、郷鎮合併も行われてきて、2002年末まで、郷鎮数はすでに15%減少した。表1に見たとおり、郷鎮合併によって、鎮数が郷数を越えたことが分かる。これは都市化の進展を示していると思われる。

中国の地方行政システムは、4層制の「省－市－県－郷鎮」に序列化されているが、事実上4層制、3層制、2層制が複雑に混在していることは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。例えば、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）をして、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。区は財政権を持っていない。石景山区を事例として見てみると、区は末端政府となり、各街道弁事処は区の出先機関にすぎない。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。つまり、各街道弁事処の経費は区により配分される。

従来、中国における地方財政と地方行政の設置は一致していた。すなわち、省から末端政府の郷鎮までは、各レベルの政府ごとに予算を設けていた。1992年に浙江省において、財政を中心とする「省管県」（省は県を直接に管理すること）という改革テストが行われ、地級市の財政権を架空化しはじめた。その後、山東省、湖北省などもこのような体制を採用して、2004年には、「市管県」改革を始めた遼寧省さえも「省管県」体制へ移行することになった。また、2005年10月中国共産党第16期中央委員会第5回全体会議（五中全会）で可決した「第11次五カ年計画」において、「省管県」改革を勧告している。

財政権を失った地級市は、省の出先機関となるようである。

「省管県」改革の展開とともに、地区レベルの地方政府を撤廃する話題も提起された。

つまり、現行の省・市・県・郷鎮の4層制から省・県・郷鎮の3層制へ減層することも考えられている。

また、「省管県」改革の下で、県の権限を強化することも進んでいる。2006年11月に行われた浙江省の改革によって義烏市(県級市)は、中国で最も権限が高い県となっている。

なお、「市管県」体制の撤廃を反対する意見もある。その理由としては、全国平均して省に89県を所管するが、四川省は180県、河北省は172県を所管する省があり、地級市の管理権限を取り消すと、省に負担過重になるというおそれがある。また、交通が不便、情報化が不十分な西部地域では、省は直接に県を管理することが無理だろうかと指摘されている。

4層制の「省-市-県-郷鎮」という序列では、国庫制度の改正と農業税の撤廃によって、県と郷鎮の間も大きな変容が見られる。従来、国庫制度は段階別に分散したものであって、収入が直ちに国庫に入らず、支出も直ちに資金使用部門まで届かないなど中間段階が多すぎたため、使い込みや流用などの現象が生じることが多かった。2002年から国庫集中受払制度の普及によって、一本化された国庫口座システムが構築され、財政資金がすべて国庫の単一口座管理システムに組み込まれ、収入が国庫または財政特別口座へ「直行」し、支出も国庫の単一口座システムを通して財・サービスの提供者または資金使用部門まで「直行」することになった。これによって、経費においては上位の地方政府による下位の地方政府への統制が強くなり、各種の用途指定の補助金はもちろん、公務員の給料支払いさえも銀行を通して集中するようになった。

農業税改革については、2004年から河北省など28の省において農業税の免除が開始され、2006年には、中国では2000年以上もの歴史がある農業税は撤廃された。

このようにして、農業税の撤廃や国庫の単一口座制度を施行した郷鎮においては、財政部門の事務が減少ないしは消滅している。こうした事態は、河北省・涑水県・石亭鎮財政所等で2004年夏に行った研究調査の事例によって明確となった。このような視点からみれば、郷鎮の財政部門の撤廃も可能になる。実際にも、各直轄市では事実上財政権は区までであり、郷鎮政府と同じレベルの街道弁事処は予算を持っていない。

郷鎮政府の撤廃がまだ行われないことがないが、いくつかの省では、すでに「郷財県管」(県財政が郷財政を管理すること)体制を施行しており、形式的に「郷鎮財政所」が残っているものの、郷鎮は事実上財政権を失っている。この顕著な事例として、河北省石家荘市所管の鹿泉市のケースが挙げられる(2004年夏に実施した調査による)。財政権を失った郷鎮政府は、県の出先機関となるようである。

つまり、現行の省・市・県・郷鎮の4層制から省・市・県という3層制へ減層することも可能になる。

さらに、いくつかの省では、「郷財県管」体制を施行すると同時に「省管県」体制も採っている。例えば、安徽省がそのよい例である。こうしてきみると、中国の地方行政体制は、

現行の省・市・県・郷鎮の4層制から省・県という2層制へ減層する可能性もあると考えられる。

地方財政の視角からみると、郷鎮の財政権は県へ、地級市の財政権は省へというように移譲することが財政権の上部集中の動きを意味する。このような財政権の上部集中活動によって、上級レベルの財政と比べて、下級レベルの財政は厳しさを増すことになる。「中央財政蒸蒸日上、省級財政喜气洋洋、市級財政揺揺晃晃、県級財政哭爹喊娘、郷鎮財政精光光」（「中央財政はますます向上発展して、省の財政は喜び、地級市の財政は不安定で、県の財政は厳しくてたまらなく、郷鎮の財政はゼロになっている」ということを表す）という民謡が流行っている。ところが、このような財政統制の強化政策が現在中国の市場経済化にふさわしいかどうかという点については疑問が残っている。

2. 「社区」から「大社区」へ展開する意義

中国の都市部における「社区」は、最初「居民委員会」から生まれてきたものであって、欧米の「コミュニティ＝Community」や、日本の「町内会」や「団地」に近いものであるが、少し違っている。「社区」の発展にともなって、住民の社会への参加意識や民主的意識が高まってきた。これまでは自己管理に「自覚がなかった」市民が、「自覚的に管理する市民」へと変貌をとげつつある。それにしても、中国の「社区」と外国の「コミュニティ」とを同一視することができない。

居民委員会⁵は街道弁事処（日本の町役場のようなもの）に所管される。1954年に「街道弁事処組織条例」⁶の成立に伴って、街道弁事処と居民委員会⁷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」である。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⁸に基づいて行われるものとなっている。居民委員会は住民に利益をもたらす地域サービス活動を実施し、居民委員会が所在する区政府または街道弁事処の行う政策的業務を支援するとされている⁹。

1980年代中期から、居民委員会をもとに、貧困家庭への救済や身体障害者、老人へのサービスなどを含め、すべての住民に向かって、公共サービスの範囲を次第に広げてきたことによって、「社区」の雛型が形成されたといえる。このようにして、居民委員会を単位として「社区」を設立した。言い換えれば、居民委員会を「社区」へ移行した。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」¹⁰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。現在の中国では、NGOとNPOの基盤は、まだ十分に育っていないため、「社区」の事務は、街道弁事処（町役場に当たるもの）を通じて県政府に支えられている。

中国の社区には、いろんな類型があるが、その役割としては、主に公共サービスの提供

と地方行政に対する補完機能が挙げられる。大部の社区では、公共公益施設の整備も行われている。

社区サービスは、社区事業の中核となる。従来の社区は居民委員会を単位としたため、活動範囲には限界がある。いくつかの居民委員会からなる「大社区」は、財力、空間、人力などの制限を越えることができ、幅広いサービス活動は可能になる。

例えば、住民生活のための環境保護（例えば、企業の排気、排水、都市の騒音などの問題の対応）。社区内の緑化活動、緑地建設。交通、郵便、医療保健などのインフラ施設の建設。治安上の防犯活動。防火（住民消防体系をつくること）、防災、盗難や事故防止活動を行うこと。住民の養老、失業、医療など社会保険活動。貧困扶助、最低生活保障ラインの確立と実施。幼稚園の開設。老人ホームなどの社会福祉施設の建設、障害者のための福祉工場等の設立。などは「大社区」で行われている。

文化教育活動は、社区活動の重要な一環となる。老人学校、放送学校などの設立のほかに、青少年の学外活動、高齢者の保健、リストラ転職のための研修センター、外来人口の教育などが含まれる。文化センター、図書館、テレビ局などが設けられる。ダンスグループ、老人読書会、書道社、水墨画社、青少年読書会、遊園地、劇場など、多彩な文化活動が見られる。

社区改革は、中国の経済改革特に「単位制度」の崩壊につながるものである。従来の「単位制度」の下で、定年退職しても、「単位」は年金、医療、住宅などの面倒を見る。「単位制度」が崩壊してから、定年退職者は大部「単位」を出て、年金があっても「脱藩」のように無所属になった。このようにして、それまでの社会的地位を失って、不安も生じる。



北京市石景山区所管の八角北路社区の幼稚園（主に農村からの出稼ぎ者子女）

社区は、定年退職者らに新しい舞台を提供している。また、これらの定年退職者には、実力を持つ人は大部「単位」の幹部であり、社区の行政力を高めることになる。つまり、社区は居民委員会の変身であるが、居民委員会より行政力は強まっている。能力のある定年退職者は、社区で「第二の青春」を迎えている。言い換えれば、高齢化時代において、中国の社区は定年退職者を活用していると評価できる。

社区は、事実上定年退職者たちによって支えられている。彼らは、定年退職前の勤め先で長年形成された経験を社区に援用している。例えば、八角北里社区は、文化活動で名高く、文化的社区といわれている。重要な要因の一つとしては、八角北里社区長（主任）は、定年退職前、北京市石景山区文化局副局长をしていたのである。

社区事務局の職員は、その専攻性を条件として公募の形で募集して、必ずしも地元の人ではない。彼らは地方公務員システムに入っていないが、準公務員または嘱託公務員の性格を持つ。

従来の居民委員会が変身した社区センターは、役場ではないが、次の写真に見る正式な事務局を持つことになり、住民自治団体の管理センターの役割を果たすことが見られる。その事務（例えば、計画出産、外来人口管理、ゴミ処理管理、治安管理）を見ると、役場のような性格も持っていることが分かる。

2003年末には、自主選挙によって20の「居民委員会」を含む「街道弁事処」による北京市石景山区魯谷の「大社区」（Big Community）改革も登場した。これは、地方自治の範囲拡大を意味するため、中国の地方自治の新動向として世界に注目されている。

「大社区」とは、街道弁事処を単位として設けられた「社区」のことである。

街道弁事処、1954年に「街道弁事処組織条例」¹¹によって成立したものである。街道弁事処と居民委員会が設置した。区レベルの政府は、所管の地域をいくつか分けて、それが「街道」である。区の出先機関として、街道弁事処である。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¹²に基づいたものである。

従来、街道弁事処は、市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¹³。その業務は、主として行政面の制度の制定や管理、運用面であり、法律の運用、行政、経済、教育等手段の展開等を扱っている。具体的には以下の業務を担当している。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、要求の反映などが挙げられる¹⁴。

社区改革は全国で進んでいるところ、2003年10月に北京市石景山区魯谷街道弁事処は、街道弁事処（町役場）を役場の呼称まで「社区」へと改革した。その後、「大社区」改革



役場のような性格を持つ八角北里社区事務局

は石景山区全域で広げてきた。

魯谷社区は元々20の居民委員会を持つ街道弁事処であって、中国初の直接選挙による「大社区」となった。

「大社区」改革は、「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、「大社区」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、「大社区」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。

「大社区」管理センターには、中国共産党の委員会も設置されている。社区は住民自治の組織として理解すれば、どうして共産党の委員会が必要になるのか、について聞くと、社区内には共産党員が多いからと答えた。これらの共産党員はいずれも勤め先から定年退職した後、家の所在地である社区で活躍してきた。よって、社区には、共産党関連の活動もかなり行われる。例えば、中国全国で施行された共産党員「保先」（先進性を保持すること）活動については、八角北里社区は、社区内の多目的ホールで12回の学習活動（毎月の15日）を計画した。

地方行政レベルでは、「大社区」の元である街道弁事処は、村と同じであるため、理論的にみれば、「大社区」改革は、農村部における直接選挙による「村民委員会」の都市部への影響と見なすことができる。

3. 「村民委員会」のモデル

中国では、1978年末からスタートした改革開放以降、「村民委員会」は「社区」より10年早く成立した。

村民委員会の前身は「農村人民公社」であると誤認されたこともある¹⁵。実際に、それは「人民公社」より行政レベルが低い生産大隊や生産小隊であった。

人民公社は中華人民共和国において、1958年の「大躍進」にあわせて作られたものである。文化大革命後、1982年憲法では、行政単位としての農村人民公社を廃止し、これに代えて、郷、民族郷を復活するとともに、人民公社を単なる経済組織に改めた。

1980年2月、広西省宜山県三岔公社合寨大隊（現在宜州市屏南郷合寨村）の果地、果作等の自然村で、治安などの改善を目指し、都市部の「居民委員会」の方法を参考し、世帯の代表による直接選挙を行い、「村民委員会」を選出して、村民自治をスタートした。これは、中国における初めての「村民委員会」となる。

1982年8月28日、中共中央委員会は『全国政法工作會議紀要』を下達して、広西省の「村民委員会」を認めた。また、計画的に農村部において「村民（郷民）委員会」のテストを行うことについて提出した。1982年末まで、農業生産責任制を施行した「生産隊」は97.7%になって、人民公社はすでに全面的に崩壊したことを意味して、その再建は不可能になる。したがって、1982年末、中央政府は人民公社を撤廃し、改めに郷村管理体系を設けることになった。1985年春まで、人民公社を郷鎮への改革を完成し、従来の生産大隊と生産小隊を撤廃し、全国で約82万の「村民委員会」を設けた。



宜州市屏南郷合寨村村民委員会

人民公社の郷鎮移行では、3つの方式が上げられる。(1)元の人民公社を郷政府或いは鎮政府、生産大隊を村民委員会、生産小隊を村民小組に改革する。1984年12月までの統計では、この方法を採用して農村改革を行ったのは55%占めていた。(2)元の人民公社を区政府、生産大隊を郷政府、生産小隊を村民委員会に改革する。雲南省、広東省及び広西省などはこの方法を採用していた。元の人民公社を区政府、該当の人民公社に所属した「管理区」を郷政府、生産大隊を村民委員会、生産小隊を村民小組に改革する。湖北省などはこの方法を採用していた。

1982年憲法において、村民委員会を都市の居民委員会と並んで、「基層の大衆的自治組織」として位置づけたのである。「居民委員会および村民委員会は、人民調停、治安防衛、公衆衛生その他の各委員会を置き、その居住区における公共事務および公益事業を処理し、民間の紛争を調停し、社会治安の維持に協力し、かつ、人民政府に大衆の意見および要求を反映し、建議する」(1982年憲法111条)。1982年憲法の規定を受けて、1987年には「中華人民共和国村民委員会組織法(試行)」(1998年成立)が公表された。1995年には「海選」(直接選挙)が採用され、2001年には普及された。

村民委員会及び居民委員会は、村民委員会組織法、居民委員会組織法により規定されている。ただし、それらはそれぞれ農村、都市の住民の自治組織であり、地方政府ではない。ところが、これら委員会の主任、副主任、委員は、住民の選挙によって選ばれ、委員会は有権者で構成する住民の会議に対して責任を負うこととなっている。村民委員会にあっては、村における公共事務と公益事業を実施するとともに、人民政府に対し村民の意見、要求と建議の提出を行う。

このようにして、地方自治に関して農村部と都市部との相互影響過程を追跡して、「大社区」と、「村民委員会」(ちなみに「郷民委員会」、「鎮民委員会」)の直接選挙を比較しながら、中国の地方自治の特質を明らかにすることができるだろう。

さて、広西省陽朔県白沙鎮古板村で研究調査を行ったところ、経済連合体の性格を持つ村民委員会を、新しい村民委員会モデルとして発見した。

2006年8月に広西社会科学院にて開いた研究会では、広西社会科学院楊亜非研究員は、貧困地域における地方自治の可能性と必要性にふれた。楊氏によると、貧困地域では、買収、利害誘導などの不正行為を抑えがたいため、直接選挙は形式的になる。また、貧困地域は、経済力が弱いため、公共投資もなく、社会保障の基盤もそろえず、どれ程度の自治が必要であるかも問題となる。

広西省宜州市屏南郷合寨村の自治規約をみると、確かに1982年憲法に規定された「基層の大衆的自治組織」のようなものとなるが、当初は治安、衛生、隣人関係および婚姻家庭に関するものにすぎなかった。2003年に充実された「村民自治章程」¹⁶には、经济管理のことを組み入れても、主に土地や資産の所有権に関するものであった。



陽朔県白沙鎮古板村村民委員会

これに対して、果物（金柑など）や大理石を主な産物として生産する陽朔県白沙鎮古板村は、村の経済発展（一人当たりの年収は合寨村の5倍程度）を遂げたあと（すなわち宜州市屏南郷合寨村の村民委員会が成立した15年後）、自治活動をはじめ、直接選挙を実施して「村民委員会」（最初は村公所という）を設けた。古板村「村民委員会」が経済連合体の機能を持つことは特に目立つ。

このような村民委員会モデルの発見によって、地方自治と地域の豊かさの関係に関する理論的な意義を再認識することができ、中国の地方自治研究について新しい結論を得ることも期待できるようである。

4. 中国の地方行政改革の研究課題

理論的に考えると、一般的には地方自治は、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」、及び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」に区分できる。

中日両国は自治に関する課題が違っており、日本は「団体自治」、中国は「住民自治」を重視していると思われる。中国では、約100年前に農村部において萌芽形態の「住民自治」（清末中国に行われた郷村自治¹⁷）が一度形成されたことがあり、20年も前から、また農村部において「住民自治」は村民委員会の形で進んできている。しかし、「団体自治」はまだ展開していないようである。その原因を究明することが重要な研究課題となる。

また、行政と住民との関係を組織的に見れば、地方自治組織は基礎的自治体の組織の一部として事務を分掌する行政区的タイプ、基礎的自治体の補助的機関を兼ねて事務を処理する特別地方公共団体とするタイプに分けられる。中国の地方自治体（「村民委員会」や「大社区」）は、出先機関の役割も果たすため、特別地方公共団体の性格を持つといえる。

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行われているのが現状である¹⁸。これに対して、中国には、道州制の経験（建国初頭の大行政区制）があるが、現在道州制を復活（または導入）する議論はない。ただし、中国では都市化の進展に伴って日本の市町村合併のような郷鎮合併は盛んに進んでいる。ただし、日本における市町村合併も、中国における郷鎮合併さらに県合併も、地方自治は広域へ拡大する傾向を考えると、地方自治の広域化は、どこまで進められるのか。つまり、日中の地方自治に関して、それぞれの最適規模の問題について実証的研究をする必要がある。

中国では、「省管県」体制と「郷財県管」体制の進展により、現行の省・市・県・郷鎮の4層制から省・県・郷鎮の3層制（地級市政府は出先機構化）、または省・市・県という3層制（郷鎮政府は出先機構化）へ減層することが可能になり、さらには省・県という2層制へ減層することも考えられる。

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層制を考えること、または、中国が日本のような2層制を考えることは、どういうことを意味するのか。理論的に探究する必要がある。ただし、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ようである。日本のほうは、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られるだろう。

また、末端政府である郷鎮政府の出先機構化（すなわち「大社区」化）には、地方自治に関して農村部と都市部との相互影響が見られる。改革開放以降、「村民委員会」は「社区」より10年早く成立して、「社区」建設は農村部における「村民委員会」の影響を受けたことによるのに対して、進んでいる郷鎮の「大社区」化は、都市部の地方自治が農村部への影響といえる。

「社区」については、特に「大社区」における中国共産党の末端委員会と「大社区」管理センターとの組織上の関係、区政府（北京）の出先機関となる「大社区」管理センターとの行政上の関係、「大社区」における社会福祉を中心とする公共サービスのあり方、および「社区」改革による居民委員会の行政力の強化などをさらに検討することが有意義といえる。

さて、自主財源は地方自治にとってはなによりも重要である。日本でよく言われる「3

割自治」や「4割自治」は自主財源による言葉である。現在中国では、末端政府は、村ではなく、郷鎮である。したがって、村には予算がなく、つまり財政権をもっていない。また、街道弁事処の変身としての「大社区」は地方行政レベルで郷鎮と同じであるが、財政権をもっていない。これら財政予算をもたない「村民委員会」と「大社区」をどう認識すればよいのかは大きな研究課題となる。

歴史上、清末中国の郷村自治も財政権を持っていないものであった。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。

さらに、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¹⁹。

特に、本学所在地である浜田市は北京市石景山区とは姉妹友好関係を持っている。市町村合併により誕生した新浜田市における「浜田那賀方式自治区」は、日本全国から注目されている。

「浜田那賀方式自治区」は、本庁支所、予算、自治区長、地域協議会の4つの仕組みから成り立っている。しかし、首長に助役の任命権があるため、公選はしない。住民意見を反映させるために公選の代わりとして地域協議会からの推薦としている。また、地域協議会は地方自治法第138条の4第3項に基づく附属機関とするので、地域振興基金の形で自治区予算の要求書作成が可能であるが、「自治区」は事実上財政権を持たない。

このようにして、過渡的な性格を持つ「浜田那賀方式自治区」と、展開していく北京市石景山区の「大社区」との比較研究は、意味深い研究課題となる。

また、財政権を持たない「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重要な研究課題となるだろう。

むすびにかえて

本稿を通して明らかになったのは、主として以下の6点に要約できる。

(1) 中国では、「省管県」体制と「郷財県管」体制の進展により、現行の省・市・県・郷鎮の4層制から省・県・郷鎮の3層制（地級市政府は出先機構化）、または省・市・県という3層制（郷鎮政府は出先機構化）へ減層することが可能になり、さらには省・県という2層制へ減層することも考えられる。日本が3層制へと増層し、中国は3層制へと減層することは、つまり、増層と減層にみられる逆動きは、どういうことを意味するのか。理論的に探究する必要がある。ただし、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ようである。日本のほうは、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、分権的性格を持ち、地方行政改革の一環として推し進めているようである。

(2) 地方財政の視角からみると、中国では、郷鎮の財政権は県へ、地級市の財政権は省へというように移譲するという財政権の上部へ集中する動きがみられる。このような財政

権の上部集中活動は、分権的でもなく、進んでいる市場経済体制にふさわしいかどうかという疑問が残っている。

(3) 中国の「住民自治」の事例として、都市部の「大社区」も、農村部の「村民自治」も同様に財政権を持っていない。これこそ、現在中国の地方自治の特徴となるようである。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といえる。北京市石景山区の「大社区」と「浜田那賀方式自治区」は、このような比較研究の事例となる。

(4) 中国の「社区」や「村民委員会」に関する直接選挙の進展や拡大は中国自身の社会発展だけではなく、北東アジア諸国を含めた国際社会にも重要な意義がある。今後、アジアにおける新しい地方自治や地方行政の理解像を提示することも視野に入れようとする。

(5) 街道弁事処の「大社区」化や末端政府である郷鎮政府の出先機構化には、地方自治に関して農村部と都市部との相互影響が見られる。改革開放以降、「村民委員会」は「社区」より10年早く成立して、「社区」建設は農村部における「村民委員会」の影響を受けたことによるのに対して、進んでいる郷鎮の「大社区」化は、都市部の地方自治が農村部への影響と考えられる。

(6) 陽朔県白沙鎮古板村「村民委員会」を事例に考えると、村の経済発展を遂げたあと、自治の要望が現れ、直接選挙によって設けた「村民委員会」は、経済連合体の性格を持つため、新しい村民委員会モデルとして認識できる。理論的にみれば、地域の富裕さと地方自治との相関関係、地域の経済力による地方自治のパートナーなどの研究課題を提起したい。

本稿では、中国北京市石景山区魯谷社区、広西自治区宜州市及び陽朔県地方自治体での訪問調査を実際に行ったことがその特徴となっている。魯谷社区訪問調査に協力していただいた北京市石景山区市政委員会徐維功主任、及び村民委員会訪問調査に直接に支援していただいた広西自治区宣伝部崔智友常務副部長、広西社会科学院韋克義院長には厚くお礼を申し上げたい。

注

- 1) 「市管県」とは、市（地級市）が県を管理することである。「地区」から「地級市」への転換するとき、1地区が2以上の地級市に分けられた場合もある。なお、「地級市」を政府として設立することは、研究では、憲法には根拠がないという批判もある。
- 2) 1949年に設立した平原省、察哈爾省、綏遠省、遼東省、遼西省、松江省、熱河省、西康省などは、1952～1955年の間、前後して撤廃・合併された。1988年に海南省を新設した。
- 3) 内モンゴル自治区は1949年に成立する。広西チワン族自治区は1950年広西省として設立、1958年に広西チワン族自治区に改正した。チベット自治区は1951年に「チベット地方」として設立、1965年にチベット自治区が成立した。寧夏回族自治区は1949年に寧夏省として設立、1958年に寧

夏回族自治区に改正した。新疆ウイグル自治区は1949年に新疆省として設立、1955年に新疆ウイグル自治区に改正した。

- 4) 大都市における「市轄区」(市管轄区)は、2級行政区の性格を持つが、地級市の「市轄区」は3級行政区となる。
- 5) 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。
- 6) 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」を可決した。
- 7) 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。
- 8) 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。
- 9) 1982憲法第111条、城市居民委員会組織法第2条、第3条。
- 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) 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。
- 12) 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。
- 13) 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。
- 14) 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。
- 15) 坂健次「中国における「村民委員会」の現状と課題」『関西学院大学社会学部紀要』第93号、2003年。
- 16) 「章程」とは、規約のことである。
- 17) 清末中国の末端政府が州県であった。関連研究がいくつか挙げられる。例えば、于建嵘『岳村政治 転型期中国鄉村政治結構的變遷』(商務印書館、2001年12月)、薛和『江村自治 社会變遷中的農村基層民主』(江蘇人民出版社、2004年9月)、魏光奇『官治与自治 20世紀上半期的中国県制』(商務印書館、2004年10月)、冉綿惠・李慧宇『民国時期保甲制度研究』(四川大学出版社、2005年4月)などがそれである。日中比較の立場に立つものとしては、黄東蘭『近代中国の地方自治と明治日本』(汲古書院、2004年)がある。
- 18) 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。
- 19) 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。

参考文献

- 天兒慧・菱田雅晴編著『深層の中国社会 農村と地方の構造的変動』、勁草書房、2000年
- 岩崎信彦ほか編『沸騰する中国農村』御茶の水書房、1989年
- 于建嵘『岳村政治 転型期中国鄉村政治結構的変遷』商務印書館、2001年
- 于雷・趙学昌ほか主編『社区建設政策与法規』中国輕工業出版社、2003年
- 袁方「關於城市社区發展の探究」『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
- 冉綿惠・李慧宇『民国時期保甲制度研究』四川大学出版社、2005年
- 大石嘉一郎・室井 力・宮本憲一著『日本における地方自治の探究』大月書店、2001年
- 夏国忠『社区簡論』上海人民出版社、2004年
- 上村幸治『町内会の研究』御茶の水書房、1999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
- 魏光奇『官治与自治 20世紀上半期的中国県制』商務印書館、2004年
- 黃東蘭著『近代中国の地方自治と明治日本』汲古書院、2004年
- 坂健次『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、2002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
- 徐永祥『社区發展論』、華東理工大学出版社、2002年
- 蘇和『江村自治 社会變遷中的農村基層民主』江蘇人民出版社、2004年
- 戴均良『中国市制』中国地圖出版社、2000年
- 張忠任「平成16年度鳥根県立大学學術教育特別助成金研究成果報告書」
- 張忠任「平成17年度鳥根県立大学學術教育特別助成金研究成果報告書」
- 張忠任「中国 WTO 加盟後の財政制度改革に関する分析 政府間財政關係における再集権化傾向
を中心に 」『綜合政策論叢』第9号、2005年
- 張忠任・孫 新「中国における地方行政改革と地方自治に関する研究課題」、宇野重昭・江口仲吾編
『北東アジア学創成に向けてⅢ』、鳥根県立大学北東アジア学創成プロジェクト、2006年
- 張忠任・内藤二郎「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 」『北東アジア研究』Vol. 10、2006年
- 「中弁国弁發出通知転發民政部意見：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
- 中岡まり「中国における「居民委員会」の現状と課題」『関西学院大学社会学部紀要』第91号、2000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 村民委員会 大社区 村民自治 広西壮族自治区

(ZHANG Zhongren)