

# 中国の社区自治における居民委員会の役割に関する試論

唐 燕 霞

はじめに

1. 国家—社会関係の分析枠組み
  2. 「単位」制から社区制へ
  3. 社区自治における居民委員会の役割
- 結びに代えて—基層社会の統治モデルの模索

## はじめに

市場経済の進展に伴い「単位」制度は次第に弱体化し、政府は「単位」制度に替わる統治モデルを模索し始め、都市部で社区建設を強力に推進している。一方、住宅改革の進展に伴い、一部の新型の社区では「業主委員会（所有者管理組合）」等の住民組織が出現し、国家と社会の関係が新たな調整期に入った。こうした背景の下で、国家権力によって統制される一元化された統治構造は弱体化しはじめ、中国の基層社会の権力構造は多元化の方向へ発展をはじめた。本論文では、基層社会の社区における権力構造を考察し、多元化された統治構造の特徴と居民委員会の役割を明らかにし、中国の社区における住民自治の特徴と可能性を探ってみたい。

## 1. 国家—社会関係の分析枠組み

国家と社会は市民社会理論の上に構築された分析枠組みである。1990年代初めから『中国社会科学季刊』（香港）の一連の特集論文で中国大陸に紹介され、その後次第に現代中国研究の分析枠組みの主流となった。中国大陸でこの分析枠組みは多くの学者によって社区研究に用いられている。その中の代表的な研究には以下の二つの種類がある。一つは「強い国家、強い社会」というアプローチである。朱健剛は上海五里橋の権力構造の変遷に関する研究を通して、都市の基層社会においては国家と社会が共に強い国家、強い社会の方向へ発展していることを発見した。一方では国家の力が増大し行政力が強化され、もう一方で社会組織のネットワークも政府の支持の下で拡大し、そのことによって社会的な自治空間の伸張が促進される。ここでは社会と国家は完全な対抗関係にあるのではなく、共存共栄の関係にあり相互に融合している過程にあるといえる<sup>1)</sup>。朱健剛はまた、国家権力は多数の非政府組織が行政に参与する過程で効率的に増大し、社会組織のネットワーク及び社会的自治空間の拡大も国家行政によるバックアップと推進に依存していると考えられる。したがって社区管理委員会を中枢とする社区組織ネットワークの拡大が社会の中間層を更に拡大させることになり、同時に社会的な自治範囲も広がり、強い国家・強い社会という趨勢を形成することになった<sup>2)</sup>。

二つ目のアプローチは、社区建設の中で基層の政治的権力を増大させることを強調し、社区建設というのは実際には社区居民委員会建設であり、社区の権力秩序の再編は、実は「単位」が舞台から退場した後の国家の基層政権の再確立であると考えられる。李駿は上海の三つの社区組織の形成と運営等の特質に関する描写と分析を通して、改革・開放以降、都市の社会管理体制に起こった変化は、実質的には国家が体制刷新を通じて全ての社会的個体を改めて体制管理の中に組み入れようとする「再国家化」の過程であったと指摘している<sup>3)</sup>。また、何艶玲と蔡禾は杜賛奇（デュアラ、Prasenjit Duara）が提唱した「国家権力の内巻化」<sup>4)</sup>（State Involution）の概念を用いて、国家が主導する変革の過程で、中国都市部の基層自治組織－居民委員会の組織変革は実質的には内巻化の方向へ動いたと指摘している。たしかに新たな組織形態の要素（社区成員代表大会、居民委員会委員の直接選挙など）は形成されたが、居民委員会の組織変革が真に志向した組織体質と運営メカニズムの根本的改革はなされなかった。むしろある意味では、もともとの居民委員会の組織体質は強化されたとさえいえるのである<sup>5)</sup>。

国家－社会の分析枠組みが中国研究の分析枠組みの主流になると同時に、一部の学者からはこの分析枠組みを中国社会に適用することに対して疑問が提起された。黄宗智（Philip C.C.Huang）は清末から現代に至る国家と社会の関係を分析し、「第三領域」（Third realm）という概念を提唱した。黄宗智は中華帝国晩期の社会－政治体系を大きさの異なる三つの部分から構成されていると仮定する。最上部の小さな部分が国家の正式な機関であり、底部の大きな部分が社会である。両者の中間にある第三の部分、これが清代の司法の第三領域の運営された場所、つまり郷鎮の「郷保」と村の「里正」などの県レベル以下の行政ポストの立脚点であり、国家官僚と士紳のリーダーが協力して公益活動を行った場所である<sup>6)</sup>。つまり県レベル以下の公共活動は俸禄を受けていない準官吏（semi officials）に依存しており、郷鎮の「郷保」にしても村の「里正」にしても原則的には社区の推薦を受けた後に国家の任命を受けるわけで、彼らの立脚点は国家と社会の中間にあり、同時に双方からの影響を受けるのである<sup>7)</sup>。黄宗智は現代中国にもこの第三領域が存在すると指摘する。すなわち基層社会（農村の生産隊及び都市の「単位」）の行政幹部は国家の官僚体制の構成部分ではなく、国家と社会の中間の第三領域の重要部分である。この第三領域は国家と社会が結びついて正式な官僚機構の能力を超えるような公共活動を行っており、命令式ではなく協調式の新たなタイプの権力関係の発祥地である<sup>8)</sup>。

また、日本の菱田雅晴は中国の改革・開放によって、国家と社会との間に「共棲・両棲」関係、或いは一種の「怪しげな胡散臭い両棲関係」がもたらされていると指摘している。菱田はこの「怪しげな胡散臭い関係」には三層の意味が含まれると考える。第一に国家・社会両領域間の領域自体が曖昧であること、第二に、その糸として、両者間における相互浸透がみられること、そして第三には各個別ケースごとに不確実であることに特性が求められる<sup>9)</sup>。

李友梅は上海市康健社区の実証研究において、コミュニティ建設は従来の「街居制」を主とする単一行政主導から多元化へと進んでいることを発見した。現在の都市基層社区の中では、行政、市場、社会等の多種の組織運営法則が交錯し相互に作用し、そこから極度に複雑な権力関係が形成されている。李友梅によれば、「国家との間で相互に作用する『社会』とは一定の自発的な成長意識の下で、そして限られた空間の中で次第に成長する社会

である。この相互作用の中で、国家は『社区建設』、『社区党建設』などを通して自らの統治技術を向上させ、社会管理体制の刷新を目指す。『社会』は現在の国家統治の許す範囲内で自主的に発展し、国家体制の承認と黙認の力を借りて自己の活動にある種の合法性を持たせようとし、さらに社会性を最大限表面化させる。この過程においては国家の力と社会の力は交錯し、相互依存・相互補完の関係にあり、共同で基層社会の新たな権力秩序を構築している<sup>10)</sup>。

都市社区における国家と社会関係の再調整と再構築は「単位」制の崩壊後に行われたので、さらに社区建設の推進過程において社区の中で現れた多元的な主体は国家と社会の関係をさらに複雑化させたため、市民社会の基礎の上に構築された国家－社会パラダイムはこのような現象を説明することができない。筆者は黄宗智の「第三領域」の概念はポスト「単位」制の社区における権力構造を分析する可能性があると考えた。したがって、本論文では先行研究を踏まえながら、「第三領域」の視点から、「単位」制から社区制への転換の過程における権力構造の変化について分析を加え、社区居民委員会の役割を明らかにし、住民自治の可能性を探る。

## 2. 「単位」制から社区制へ

建国後、中国政府は都市部で「単位」制度を確立し、都市住民を各種方式でさまざまな「単位」に組織し、高度に統合された都市社会を実現した。「単位」は給料、福利厚生、及び各種の政治的社会的資源の分配について責任を負い、それゆえに所属する「単位」のある都市住民は相応の政治的、福祉的、社会的待遇を享受することができるとともに、「単位」によって厳格に管理されていた。そして所属する「単位」のない者は都市においては周縁化された。「中華人民共和国城市居民委員会組織法」第19条では「前項で挙げた『単位』の職員及びその家族、軍人とその家族は居住する地区の居民委員会に参加する。家族が集まり居住する区は単独で家族委員会を設立し居民委員会の仕事を請け負い、区を設置していない市、市管轄区の人民政府或いはその出先機関と当該『単位』の指導の下でその仕事を行うことができる。家族委員会の経費と家族委員会の成員の生活補助費、事務室については所属する『単位』が責任を持つ」と規定されている。こうして多くの「単位」が家族委員会を組織し、「単位」の職員と家族の生活に関する全てのサービスを提供し、本来その社区が担うべき機能をも備えていた。

都市住民の大多数は所属する「単位」によって管理されていたので、街道弁事処と居民委員会の管理対象はごく少数の所属する「単位」を持たない者に限られていた。1962年12月12日の中共中央が許可した労働部の「都市の閑散労働力の配置と管理工作の強化に関する意見」によると、農村に2,000万の都市人口を下放した後、その年の夏には全国の大中都市の閑散労働力は175万人で都市の非農業人口の2.4%にあたり、同年9月末には92万人を配置し、なお83万人が配置待ち、失業状態の人員は1%前後であった。つまり都市人口の99%が直接各「単位」に所属していて「単位」に管理されており、街道弁事処と居民委員会が管轄するのは1%の失業者或いは定職を持たない者のみであった<sup>11)</sup>。このようにみると、街道弁事処は周縁化されており、「単位」制度の補完的存在であったといえる。言い換えれば、従来の「単位」制度の下では、職場としての「単位」は人々の居住空間と高度に重複され、住民の生活環境に関する各種サービスの提供は「単位」が担って

いたため、住民の自治組織とされていた居民委員会は形骸化した。

「単位が社会を管理する」という「単位」体制の下では、国有企業は常に低効率という問題に悩まされてきた。1980年代後半以降、政府は全面的な国有企業改革を推進し、余剰人員を削減し、社会的サービスの機能を企業から切り離し、国有企業を純粋な経済単位とした。それによって「単位保障」から「社会保障」への転換を実現し、それに伴い多くの人が「単位人」から「社会人」への転換を余儀なくされた。同時に大量の余剰人員をリストラしたので、1990年代以後多くの労働者がレイオフされたり失業したりした。そのため彼らの再就職問題が社会の注目を集める課題となった。

市場経済の進展に伴い、私営企業、民間企業等の非国有企業が急成長し、「単位」以外に雇用される人が増加した。さらに外資系企業の発展により、沿海地区の経済が飛躍的に成長し、都市と農村の格差が拡大し、出稼ぎのため都市に流入する人口が急激に増加した。

以上のような背景の下で、1980年代後半以降、全国各地で「社区サービス」の実践が開始された。1996年6月、上海の実践経験が「上海モデル」として全国に紹介されたことで、この「社区サービス」は新たな段階に入った。「上海モデル」が打ち出された後、「社区サービス」事業の改善のために「社区建設」という概念が提唱され、基層組織の再編を伴う「社区建設」事業が全国的に展開されたのである。

従来の「単位体制」の下では、それぞれの「単位」が労働者に給料と賃料の廉価な住居を提供し、住居の維持・管理費用等は企業が負担していた。これは企業にとっては大きな負担であり、次第に企業の発展を阻害する足かせとなった。1980年に政府は住宅商品化政策の実施を打ち出し、公有住宅の売却が1980年代初期から一部の地域で試験的に開始されたが、1980年代中期まではその進展は非常に緩慢であった。1991年6月国務院が「都市住宅制度改革を引き続き積極的かつ漸進的に推進することに関する通知」を出し、「多様な形式で、多様なルートで住宅資金を調達し、各レベルの人民政府は住宅資金の転化を着実に実施し、住宅基金を設立する。各『単位』が公有住宅を売却して回収した資金は、一律に所在地政府の指定する金融機関に入金し、使用権は変更せず、『単位』の住宅基金として住宅建設や修繕にあて他への流用はできない」と規定した。これ以降、中国の住宅改革は、公有住宅の売却と賃貸料の値上げを平行して全国的に実施するという段階に入った。さらに住宅建設の資金確保のために、1991年には上海で全国に先駆けて住宅公共積立金制度が実施され、1993年末には131都市で導入されるに至った。1994年7月に公布された「都市住宅制度改革の深化に関する国務院の決定」では、都市住宅制度改革の根本的目的は、社会主義市場経済体制に適應した新しい都市住宅制度を建設し、住宅の商品化、社会化を実現することと、住宅建設を加速し、居住条件を改善し、都市住民の増大する住宅需要を満足させることであると明確にされた。またその基本内容は、①住宅建設投資を国家と「単位」が全て担う体制から、国家、「単位」、個人の三者が合理的に負担する体制に転換する、②各「単位」の住宅建設、分配、修理、管理体制を社会化、専門化された運営メカニズムへと転換する、③住宅の福利的分配方式を、労働に応じた分配を主とする給料分配方式へと転換する、④中低収入家庭を対象とした社会保障的性質をそなえた経済適用住宅の供給体系と、高収入家庭を対象とした商品住宅の供給体系を確立する、⑤住宅公共積立金制度を確立する、⑥住宅金融と住宅保険を発展させ、政策性と商業性が並存する住宅ローン体系を確立する、⑦規範化された不動産取引市場を建設する、⑧社会化された住宅

の修理、管理市場を發展させ、住宅資金の投入と産出の好循環を生み出し、不動産業と関連産業の發展を図る、というようなものである。1998年7月国務院が出した「都市住宅制度改革一層の深化と住宅建設加速に関する通知」では、住宅の福利的分配制度を停止し住宅分配の貨幣化を逐次実施すると定め、この制度は1999年末には基本的に全国で徹底された。住宅の実物分配が停止されたので、各「単位」は続々とかつて「単位」が所有していた住宅を個人に売却し、同時に住宅公共積立金制度の普及などの個人の住宅所有支援制度によって、住宅の個人所有が促進された。

上述した住宅制度改革の進展により、住宅の商品化は普及し、都市部の社会的居住空間は従来の「単位」型社区以外に、商品住宅で構成される新型社区が数多く出現した。「単位」制の都市社会へのコントロールが弱まるにつれて、政府は新たな都市基層社会の管理体制を模索しはじめ、「社区建設」を強力に推進することになった。これと同時に都市住民の権利意識も強くなり、一部の新型社区では「業主委員会」（所有者管理組合）等の社会組織が現れた。こうして都市の基層社会の権力構造に変化が生まれ、国家と社会の関係は新たな調整段階に入ったのである。

### 3. 社区自治における居民委員会の役割

#### (1) 社区内の組織構造

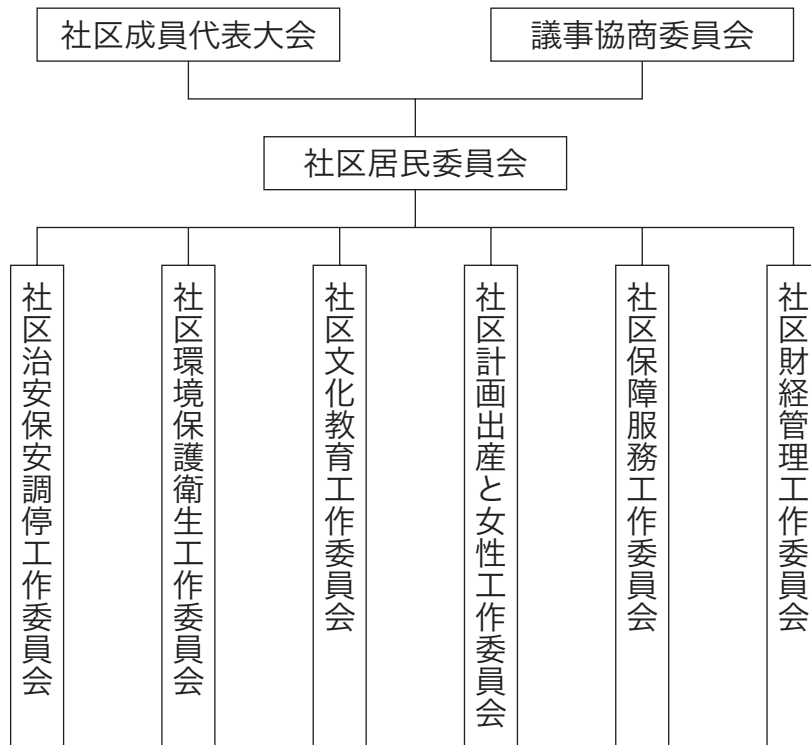
全国的な社区建設推進の中で、それぞれの社区が様々な組織機構を設立した。本論文では筆者が調査した瀋陽市瀋河区の幾つかの社区を例に、社区内の組織構造及び社区居民委員会が社区の自治の中で果たす役割について考察する。

瀋河区は瀋陽市の政治、経済、文化、観光、科学技術、科学研究の中心で、面積は19.65平方キロ、人口63.4万人、10個の街道弁事処、67の社区があり、社区の平均規模は3,700戸である。1999年から社区体制改革が始まり、遼寧省で最初の社区居民委員会の改革は瀋河区春河社区で始まり、全国を牽引する役割を果たし、瀋河区は全国初の社区建設のモデルとなった。瀋河区はまず社区の基本組織構造を構築し、社区党組織、社区管理委員会（居民委員会）、社区成員代表大会、社区議事協商委員会と社区の共駐共建聯席会を設立した。社区党組織は社区における党の基層組織であり、社区の各種組織とさまざまな事業の指導的核心理である。社区成員代表大会は社区の意思決定機関であり、社区住民と社区単位の代表で組織され、毎年定期的に会議を招集し社区の幹部選挙を含む社区の重要事項を討議し決定する。社区管理委員会は社区の執行機関で、社区成員代表大会の決議に基づいて社区内の事務処理を行う。社区管理委員会と社区居民委員会は実体は同じもので、メンバーは選挙で選ばれた者、戸籍民警、管理会社責任者などからなり、社区成員代表大会に対して責任を負い、事業報告を行う。社区管理委員会の下には、社区建設の内容と実際のニーズに基づき、治安保安調停、環境保護衛生、文化教育、計画出産と女性、保障服務、財経管理などの委員会が置かれる。社区管理委員会の基本職務は「教育、サービス、管理と監督」である。議事協商委員会は「議事層」であり、社区内の人民代表大会代表、政協委員、名士、住民代表、単位代表などで組織され、社区成員代表大会の閉会期間中に社区事務に関する協議・議事機能を行使し、社区管理委員会の仕事に関して建議提出と監督を行う権利を有する。同時に地域の特色にもとづいて社区共駐共建聯席会を設け、社区の資源の共有を提唱した。同時に、「楼、院長」、「单元組長」、住民代表、ボランティア等

から成る組織工作ネットワークが初歩的な段階ではあるが形成された。中国の社区の基本組織の枠組みは瀋河区から出発したといってもよく、そしてこれが瀋陽モデルの基本枠組みともなった。

このような新しい社区の自治体系の中で、主体となる三つの自治組織間の権利責任関係は明確に規定されている。社区成員代表大会の主要な職責は議事協商委員会の成員と社区管理委員会（居民委員会）の成員を選挙で選出すること、社区の事務事項を討議し決定することである。選挙権、任用権、議決権、監督権と支配権を持ち、住民の自治組織の最高権力機関である。議事協商委員会は社区成員代表大会の下部に設置された議事協議のための機関で、住民代表大会の閉会期間中に社区成員代表大会を代表して社区の事務に関する議事決定機能を執行し、社区管理委員会の業務を監督する。社区管理委員会は社区成員代表大会の下部に設置された執行機関で、政策決定権はない。この委員会は社区成員代表大会と議事協商委員会から権利を付託され社区の建設、管理、サービス等の諸事項を実行し、社区成員代表大会と議事協商委員会の任務を実践し、政府を補助して規定された各種任務を遂行する。社区管理委員会は社区成員代表大会と議事協商委員会に対して責任を負い、定期的に報告を行いま質問を受ける。

図1 社区の組織図



出所：筆者のインタビュー内容により作成

瀋陽モデルの社区自治組織構造は「意思決定と行動の分離」の原則を徹底し、社区自治の推進に利している。特に、議事協商委員会の成立は住民の参加と社区の管理に有利には

たらし、住民の社区公共事務に対する管理意識を高め、それにより住民の自己管理の局面を開くこととなった。多くの都市も瀋陽モデルを参考に社区自治組織を建設している。

社区組織体系の中で、社区居民委員会は核心的組織であり主体的機関である。「中華人民共和国居民委員会組織法」(以下「居組法」)の規定によると、社区居民委員会は大衆的な自治組織である。同時に「居組法」第三条によると「居民委員会の任務は(一)憲法、法律、法規と国家の政策を宣伝し、住民の合法的權益を守り、住民が法にもとづく義務をはたすよう教育し、公共財産を愛護し、多様な形式の社会主義精神文明建設活動を展開する(二)所在地区の住民の公共事務と公益事業を行う(三)民事紛争の調停(四)社会の治安維持への協力(五)人民政府或いはその出先機関に協力し住民の利益に関連する公共衛生、計画出産、軍属援助、青少年教育等を行う(六)人民政府或いはその出先機関に対し住民の意見を反映し、要求、建議などを提出する」となっている。社区居民委員会は政府に協力し各種の行政的業務を行うことから、純然たる民間組織ではなく半官半民の組織であるといえる。基層社会の中で、社区居民委員会は国家と社会の間にあり、同時に国家と社会から影響を受け、国家と社会の相互作用の中で社区の公共事務に対する共同統治を形成している。

しかし、現在のところ社区建設は政府によって推進されているので、国家の社区居民委員会に対する影響は非常に大きい。社区居民委員会がどうしたら国家のコントロールを受けず自主性を発揮できるのか、真の民主的自治を実現できるのか?これには住民の広範な支持を受けることが必要で、住民を民主的自治に参加させることが必要である。これに関しては、瀋陽市の各社区が設立した議事協商委員会の方式と、南京市鼓楼区の「社区議事園」の試みが参考になる。瀋陽市瀋河区聖天社区は議事協商委員会で社区生活の中での住民のかかえる問題について話し合い、解決している。聖天社区ではガス管が開通しておらず、住民は7階、9階までガス缶を担いあげなければならなかった。ガスの費用は既に納めてあるのに、ガス管は遅々として開通しない。社区居民委員会はこの住民のガス問題を解決するため、ガス会社に何度も住民の苦境を訴えたが問題は解決しなかった。そこで社区居民委員会は社区の人的資源を発掘し利用することを思いついた。議事協商委員会を招集し、住民生活の問題を議題にのせたのである。当時の瀋陽市政協副主席も会議に参加していてこの話を聞き、驚くと同時に感銘を受け、すぐにこの問題解決のために行動を起こした。彼がガス会社に電話をかけると責任者が直ちに現場にかけつけ、社区居民委員会が現状の説明をすると、この問題はガス会社の重視するところとなり、またたく間に解決をみた。社区762戸の全住民が半月余りでガスを使えるようになったのである。

2003年3月、南京市鼓楼区康蔵路、天津新村、傳厚崗等の社区の住民たちが自発的に全く新しい民主的メカニズム「社区議事園」を立ち上げた。社区居民委員会の指導の下、自分たちのことは自分たちで話し合い実行するとして社区の公共事務を請け負い、それまで多くの政府が管理しようと思ってもできなかったこと、やりたくてもやれなかったことがこれによって解決された。「社区議事園」は議事欄、議事箱、議事ホットラインと定期(毎月二回)、不定期(社区の実際のニーズに応じて決定)に招集する議事会議を通して住民関連の議題を話し合い、問題や対立を解決する。初期の段階では社区居民委員会がこれを推進していたが、社区建設の進展に伴い住民の民主意識が次第に高まり、社区の老年層住民が積極的に参加するようになって、退職した老年層を主体とする社区民間組織—社区

老人協会が設立されて「社区議事園」の運営メカニズムが大きく改善された。現在鼓楼区の各「社区議事園」は90%以上が老人協会によって運営されており、社区居民委員会は指導と保障機能のみになっている<sup>12)</sup>。

聖天社区のこの事例は、社区の人的資源、社会的資源は豊富にあり、社区居民委員会が住民を社区建設へ参加させることができれば、より良く住民のニーズを満たし、問題を解決できることを示している。同時に議事協商委員会、「社区議事園」は住民が社区自治に参加するための場を提供しているので、社区居民委員会がこれらの民間組織をうまく利用することができれば、真の意味で住民の自己管理、自己教育、自己サービスを実現できるのである。

## (2)社区居民委員会と社区工作ステーションの関係

基層社会の統治について、政府は様々な政策を制定し、社区自治という形で実践してきたが、長期にわたって実際の運営の中で多くの問題が現れており、中でも突出した問題が街道弁事処と社区居民委員会の関係の問題である。一般的に社区居民委員会は財務支配権を持たず、その支出項目は街道弁事処の批准を経なければならないので、街道弁事処と社区居民委員会は「上下関係」の色彩が濃厚である。社区建設の進展に伴い、政府の管理の重心が下へと移動し、大量の行政事務が社区へ降ろされ、結果として社区居民委員会が「政府の足」となり政府の大量の職能を担うことになった。筆者のインタビュー調査によると、多くの社区居民委員会は政府から与えられた130項目にわたる行政的業務を担わなければならないとしている。同時に長期にわたって社区成員代表大会及び議事協商委員会が果たすべき役割を果たしてこなかったため、執行機関であるはずの社区居民委員会が実質的な意思決定機関となり、同時に住民に直接サービスを提供する実働機関ともなった。これにより居民委員会は常に負担が過重な状態におかれることとなった。居民委員会が各種の行政事務に忙殺され、その自治機能が十分に発揮されないという問題がとくに深刻である。社区の行政化傾向を解決するため、居民委員会を煩雑な政務的業務から開放し住民自治関連の業務に専念できるように、深圳や北京では社区工作ステーションを設立し、そこが政府委託の業務を専門に行う方式がつくられ、全国各地でもこのやり方に倣うところが続出している。

しかしこの方法が上手くいくかどうかについては意見のわかれるところである。筆者が考えるには、もし社区居民委員会が従来担っていた全ての行政機能を完全に社区工作ステーションに移管するならば、行政機関が1レベル増えることになり、政府の権力が直接社区へ降りてくることになり政府の管理機能が強化される。その一方で社区居民委員会の周縁化が進み、社区の自治の推進には不利にはたらく。例えば、筆者が調査した南方のある都市では、社区工作ステーションがすべての行政機能を負い、政府からの資金も社区居民委員会ではなく、社区工作ステーションに行くので、結果として従来社区居民委員会がやっていた仕事はすべて社区工作ステーションが担うことになり、社区居民委員会は名前だけ残り、資金や権限もなく、住民自治に関する仕事でさえ展開することができなくなり、形骸化してしまったのである。社区居民委員会が住民をまとめることができるのは社区居民委員会が多く行政的職能を持っているからであり、社区居民委員会は行政業務の実施を通して住民との接触機会が増え、住民の実生活上の困難を解決することによって住民が



らの信頼を得ている。もう一方で、行政事務を請け負うことにより街道弁事処との関係が深まり、住民自治のための資源獲得に有利になる。しかしやはり社区居民委員会の請け負う行政事務が過重で煩雑であることは確かで、この問題をどう解決するべきかは大きな課題となっている。現在、瀋陽市が提唱しているのは社区居民委員会の下に、社区の民間組織や住民の中核となる人たちを組織して専門の委員会を設立し、それに政務的な業務を行わせるというものである。業務経験がありかつ人望があり、また熱心に社区の仕事に参加している住民を組織して政務的な業務にあたらせる。瀋陽市の構想は2009年に始まったばかりでいまだ実験段階にあり、なお改善改良が必要である。

### (3)社区居民委員会、業主委員会と管理会社の関係

住宅改革以後、都市部においては商品住宅を主とする新型の小区が誕生した。これらの小区では従来の社区居民委員会の他に業主委員会が設置され、また住宅の修理管理やサービスなどは管理会社によって行われている。社区居民委員会、業主委員会と管理会社は住民にサービスを提供する上で多くの共通の利益を有しており、協力を進めることができれば社区の安定が図られるのだが、現実にはこれら三者の間には対立や利害衝突が発生しており、とりわけ業主委員会と管理会社の間の対立は激しいものがある。以下で筆者が調査した済南市の中創開元山庄社区と寧波市の新城社区を例に、社区居民委員会、業主委員会と管理会社の関係をいかに処理すべきかについて検討してみたい。

済南市歴下区中創開元山庄社区は1,480戸、住民は4,600人余りである。様々な原因により管理会社と社区住民の関係は緊張状態にあり、時には住民が管理会社の職員に暴力をふるうことまで発生するような状況であった。この状況を改善するため、社区居民委員会は管理会社に対する法律法規の宣伝を強化し、「物業管理条例」にもとづいて規範化されたサービスを行うよう指導する一方で、住民の感情を沈静化させ、住民に管理会社の仕事への理解と協力を求めた。社区居民委員会は管理会社に対してトレーニングコースを設け、彼らに社区居民委員会が経験から導いた意見などを伝える場とした。例えば、管理費を徴収する前に住民の意見をノートに記載し、どう改善すればいいかを考える。また社区の老人が買い物をして多くの荷物をかかえて帰ってきた時に、保安職員は彼を家まで送ったらどうか、など。同時に老党员、住民代表、社区民警と管理会社代表から成る居民理事会を設置し、意思の疎通や対話の場とし、住民と管理会社の対立の解消を図った。社区党支部と社区居民委員会の努力のかがあって、管理会社と住民の関係は次第に改善し、管理会社の業務もスムーズに行えるようになった。以前は管理費の滞納が比較的多かったが、今では管理費の徴収率は95%以上に達している。党支部はこの成功により管理会社の信頼を得て、管理会社は本来の仕事を全うすると同時に自らの強みを生かして、資金面などから社区建設をサポートしている。社区の事務所が手狭なことを知ると、毎年12万円の賃料を稼げる215平米の商品住宅を社区事務所に提供し、また住民の健康増進のため無償で100平米のトレーニング室と400平米のテニスコートを提供した。管理会社は更に社区の活動に積極的に資金を提供し、毎年の社区新年会には1万円の賛助金を出し、社区が行う避暑映画祭、国慶節祝賀パーティ、「隣里節」等の活動にも積極的に協力して後方作業を行っている。この他にも社区の文化、計画出産、科学普及宣伝、流動人口管理などの業務に協力し、社区建設を推進している<sup>13)</sup>。

もう一つ、寧波市新城社區の衝突から調和への事例を挙げたい。新城社區は寧波市東部新城で初めて、大規模な立ち退きから建設定住を行った社區で、住民は全て福明街道の五つの農村社區から移って来ており、都市の社區の生活に適応できず各種の対立が集中して現れていた。中でも物件のサービス管理部門と住民の衝突が頻繁に起きていた。管理会社の管理やサービスへの不満から住民の多くが管理費納入を拒否していた。こうした衝突がなんらかの結果を出すまでに半年以上の時間がかかっており、管理会社の社長が三人交代し、三人全員がこの住民は管理が難しいと口を揃えた。個別の争いから集団談判、集金拒否から連名でのクレームなど、みな一通り経験した。業主委員会が何度も開かれ「管理会社批判大会」と化した。新城社區では管理会社と住民との衝突が拡大する中で、社區居民委員会が終始調停役を果たした。まず第一に、民主的に協議して統治するための業務メカニズムを作った。社區居民委員会の調停の下で、管理会社と業主委員会が話し合いの席につき、「三方会談」を行った。幾度かの会談を通して、管理会社、住民と業主委員会がそれぞれ相手の業務や利益について、そして相手の考え方や意見の表し方について理解を深め、着地点を見出した。業主委員会代表が、立ち退く前の村で幹部等をしてきた信頼のある人物やよく意見を言う住民を委員として参加させた。同時に会議協調制度、住民の民主的意思決定制度、管理会社の定期報告制度等々を建設した。第二に、共に文明を建設し、共に文化を享受するという制度を作り上げた。新城社區で10余りの文化団体を結成し、ここでは住民が主役であり、その中に管理会社職員も入っている。管理会社職員が住民とともに社區の文化建設に参加するのである。第三に、調和のとれた社區共生制度の建設である。新城社區において住民の意見を広く集め、その基礎の上で管理サービス業務に協力的な行為に対し表彰を行うという方法である。管理規定を自覚的に遵守する、期日通りに管理費用を納入する、公共設備を愛護するなどの先進的住民を表彰する。新城社區ではこうした様々な取り組みを通して「和諧物居促進会」という民主的な共同自治メカニズムを作り上げ、対立を解消しただけでなく、管理サービス部門と住民の自治への参加を促進し、効率的に社區の建設レベルを向上させた。2009年、新城社區は寧波市和諧社區に選出されただけでなく、寧波市現代化和諧社區建設に関する民衆満足度調査で「優勝社區」の榮譽に輝いた<sup>14)</sup>。

以上の二つの事例から、社區において利益をめぐる衝突は、住民と管理会社の間でたびたび起こることがわかる。住民と管理会社の対立解消のためには、社區居民委員会が重要な調停役を果たす。この二つの事例では、社區居民委員会の仲介で住民代表、管理会社と居民委員会の連絡会議が招集され対立の解消への処方箋が示された。その会議を通して、皆が問題をテーブルにのせ話し合うことができる、住民が管理会社のサービスに不満がある場合は意見を言うことができるようになった。住民生活における問題は様々な方面に及ぶ、政府の責任であるものもあれば、開発業者の責任もあり、管理会社のサービスが行き届かないという面もある。三者の会議を通して責任の所在を明確にし、居民委員会と管理会社が解決できる問題は直ちに解決することができるし、解決できない問題は上へ意見を提出することができるようになった。

### 結びに代えて—基層社會の統治モデルの模索

「単位」制度の解体と住宅制度改革に伴い、都市部の基層社會の管理モデルには巨大な

変化が起こった。一方で住宅の商品化と個人所有の普及により、住宅の管理方式が従来の「単位」、行政主管部門の行政管理方式から市場契約型の不動産管理方式へ転換すると同時に、業主委員会、管理会社が相次いで基層社会における重要な社会組織となった。もう一方で1990年代後半以降、政府が社区建設を強力に推し進め、「単位」制度の下で周縁化されていた社区居民委員会の機能が強化された。現在の都市社区の中では、社区居民委員会、業主委員会と管理会社等から成る多元的な統治構造が形成され始めている。

政府が推進した社区建設は「単位」制度解体以後次第に弱体化した国家権力を新たに基層社会に浸透させ、社会の統合を実現するためだったが、政府の基層社会に対する管理方式は「単位」制度全盛期の統治方式とは完全に異なったものになっている。直接統治から間接管理へと転換したのである。つまり、従来は国家権力を基層社会に浸透させることによって基層社会を直接統治したが、現在では基層社会に一定の自主権を与えた上で国家の政策を実施し、基層社会に対して行政指導を行っている。居務、政務等の社区の事務をどのように実施するかについては、社区成員代表大会が意思決定を行い、共通認識を形成した上で社区居民委員会の主導の下で実施する。これは過去の単方向の行政命令による統治方式と一線を画している。

以上述べたように、社区居民委員会は住民の自治組織である。社区居民委員会の主任は民主的選挙で選ばれ、社区居民委員会は住民の利益を代表しそれを擁護するものである。その一方、社区居民委員会は基層政権組織である街道弁事処の指導を受け、また上級の指示による行政的業務を必ず行わなければならない。ゆえに、社区居民委員会は国家と社会の双方からの影響を受け、国家と社会が相互に作用して公共活動を行う場所である。改革後推進された社区建設は「二級政府（市・区）、三級管理（市・区・街道）」体制の下で、区政府の優先機関としての街道弁事処の住民管理機能を強化し、同時に自治組織としての社区居民委員会の機能を拡充し、それによって都市管理を強化し住民サービスの質を向上させた。ところが政府推進の下での社区建設は国家権力を絶えず社区の中へ浸透させ、一部の社区では国家権力の「内巻化」さえ起こった。「内巻化」からいかに抜け出し、社区居民委員会の主体的役割を発揮するかが社区の自治建設の要になる。

住宅の商品化の発展に伴い、都市部の社区では様々な組織が出現した。居民委員会、所有者住民の権益保護が目的で自発的に結成された業主委員会、住民のためにサービスを提供する管理会社、その他に老年協会等の各種ボランティア団体がある。社区の中で行政、市場と社会等の多様な組織の運営理論が相互に交錯し、社区内の権力構造を複雑化している。真の社区自治を実現するためには社区居民委員会の役割が極めて重要である。何が社区の自治なのか？名和田是彦によると、社区自治の内容には二つの要素が含まれるという。一つは地域社会の公共的意思決定機能（「参加」の機能）であり、「参加」とは政策の立案から実施及び評価に至るまでの過程に主体的に参加し、意思決定に関わることであり、住民が自治体の公共的意思決定に関わることのできる権利である。二つ目は公共サービス提供機能（「協働」機能）である。「協働」とは自治体内の公共サービスの提供を行政とともに担う責任ないし義務である<sup>15)</sup>。社区事務の公共管理を実現するために、社区居民委員会は、運営方式を変更し、直接のサービス提供者、執行者の身分から社区内の多元的主体の協調者、運営者へと変換し、業主委員会、老年協会等の組織と協力して多くの住民の社区建設に参加する積極性を引き出し、住民が家から出て、議事協商委員会などの方式を通し

て地域の事務について話し合い、住民が自主的に地域の問題を解決するようにしなければならない。同時に市場の役割を利用して、管理会社や駐区単位（地域の区域内にある企業や社会団体等）の支持をとりつけ、地域の公共サービスのために、より多くの資源を確保するべきである。地域住民委員会が地域内の社会組織、民間団体、企業等と協力してこそ、その主体的役割を発揮することができ、国家権力の「内巻化」から逃れ、住民の自己管理、自己教育、自己サービスを実現することができるのである。

## 注

- 1) 朱健剛、1997、52頁。
- 2) 朱健剛、1997、43頁。
- 3) 李駿、2006、36頁。
- 4) デュアラが言う「国家権力の内巻化」は、国家機関は既存或いは新規の機関の効率を高めるのではなく、旧来の国家と社会の関係—例えば中国旧来の利益型ブローカー体制—を複製或いは拡大することによって、その行政機能を高めることを指している。20世紀中国の政権はブローカー体制によって統治力を拡大することによって、古いブローカー層の拡大をもたらしただけでなく、ブローカー体制を社会の最底辺—村落まで浸透させた。詳しくは杜賛奇（デュアラ）、2004年を参照。
- 5) 何艶玲・蔡禾、2005、104頁。
- 6) 黄宗智、1999、433頁。
- 7) 黄宗智、1999、432頁。
- 8) 黄宗智、1999、442—443頁。
- 9) 菱田雅晴、2000、5頁。
- 10) 李友梅、2003、66頁。
- 11) 陳偉東、2004、62頁。
- 12) 「社区議事園」の詳細は丁安祥、2009、18—19頁を参照されたい。
- 13) 済南市歷下区文東東街道中創開元社区党支部『党旗飄揚 携手共建和諧社区』（山東泰山網 <http://www.sd-taishan.gov.cn/sites/jinan/lixia/articles/D00000/1/6990.aspx>）、及び筆者が行なった社区党支部書記李衝に対するインタビューによる。
- 14) 事例の詳細は陳志衛、2010、10—11頁を参照されたい。
- 15) 名和田是彦、2009、9—11頁。

## 参考文献

### 日本語文献

- 菱田雅晴『現代中国の構造変動5：社会—国家の共棲関係』東京大学出版会、2000年。  
名和田是彦編『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、2009年。  
飯田哲也・浜岡政好編『公共性と市民』学文社、2009年。  
田中重好『地域から生まれる公共性—公共性と共同性の公点—』ミネルヴァ書房、2010年。

### 中国語文献

- 陳偉東『社区自治—自組織網絡與制度設置』中国社会科学出版社、2004年  
陳志衛「一起典型物業衝突的妥善解決」『社区』2010.1上  
丁安祥「社区議事園—居民的事居民議居民弁」『社区』2009.8上  
何艶玲・蔡禾「中国城市基層自治組織的“内卷”化以及成因」『中山大學學報（社会科学版）』2005年第5期  
黄宗智「中国的“公共領域”與“市民社会”？—国家與社会間的第三領域」鄧正來編『国家與市民

- 社会：一種社会理論的研究路徑』中央編訳出版社、1999年
- 李駿「城市街区空間的組織特徵：国家－社会關係視角」『上海交通大学学報（哲学社会科学版）』  
2006年第2期
- 李友梅「城市基層社会的深層權力秩序」『江蘇社会科学』2003年第6期
- 徐勇・陳偉東『中国城市社区自治』武漢出版社、2002年
- 朱健剛「城市街区的權力變遷：強国家與強社会模式一對一個街区權力結構的分析」『戰略與管理』  
1997年第4期
- 杜贊奇著、王福明訳『文化、權力與国家—1900—1942年的華北農村』江蘇人民出版社、2004年

**キーワード：**社区自治 社区居民委員会 「内卷化」 国家と社会關係 「第三領域」

- \* 本研究は平成21－23年度科学研究費補助金・基盤研究B（海外）「中国の都市基層社会の自治に関する調査研究—居民委員会を中心として」（代表：愛知大学唐燕霞、課題番号21402030）の研究成果の一部である。

(TANG Yanxia)