

都市基層社会の住民自治についての一考察

—山東省社区居民委员会の事例を中心に—

唐 燕 霞

はじめに

1. 「単位」制と社区
 2. 「社区」建設の推進—「単位」制から社区へ
 3. 住民自治と都市基層社会の変容
- 結びにかえて

はじめに

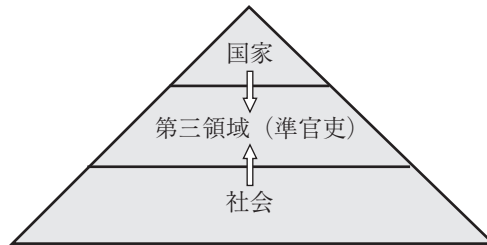
中国は伝統的な農業社会である。伝統社会において、農村の統治は国家権力と社会の自治権という二つの側面が含まれている。異なる歴史時期において、農村統治は、国家権力が強化されたり、農村の自治組織の機能が強化されたりする過程を経験し、農村社会はこの二種類の権力の相互作用の下で統治を実現するのである。費孝通はそれを「双軌政治」と呼んでいる¹⁾。

中国が近代化の過程に入ると、伝統社会の利益共同体は国家行政権力に侵食され、費孝通が言う「単軌政治」の構図が出来上がった。特に1949年中華人民共和国が樹立されてから、史上初の大規模な「国家建設」(state-making)と「民族形成」(nation building)の過程が発生した。この過程において、多くの人の国家との関係が根本的に改造され、中国において「全体社会」の枠組みが形成された。そこで登場したのが「単位」社会の支配構造である。すなわち、都市住民を各「単位」に組織し、さらにそれぞれの「単位」を行政等級に区分し、上から下まであらゆる統治機関及び生産単位に共産党委員会を組織し、共産党による一元的支配を実現したものである。改革・開放以降、市場原理に基づく経済改革の進展に伴って、国有企業はかつて持っていた社会機能を切り離し、経済単位に純化しようとしているため、「単位」社会が大きく後退した。それに伴い、国家は「単位」社会に代わる統治方式を模索し、都市部において「社区」(community)建設を大いに推進

してきた。一方、市場経済化の流れの中で人々の権利意識が成長し、「社区」において「業主委員会」（所有者管理組合）などの住民の自治組織も誕生し始めた。このように、国家権力による一元的な支配構造が弱体化し、中国社会の構造が社会の再建の方向に向かって変化しつつある。

前述したように、伝統中国において、国家権力と社会の自治権は一種の緊張関係の中で争ってきた。都市部の社区はまさに改革後国家と社会が競争する場であり、社区を通して中国社会の変動、国家と社会の関係の行方を占うにはきわめて重要である。「国家・社会関係」パラダイムは1990年代初頭、『中国社会科学季刊』（香港）の一連の特集論文を通じて中国大陸に導入しはじめたのである。当時、主として「市民社会」の議論を中心に「国家と社会の関係」パラダイムを展開したのである。のちにそれは中国の政治学、社会学、法学、歴史学の主要なパラダイムの一つとなり、学者たちはその理論的枠組みをもって郷村政治、宗族問題、「単位」現象などを分析するようになった。しかし、それと同時に中国社会を分析する際、それを単純な「国家対社会」という枠組みで捉えることへの疑問がさまざまな研究成果の中で提起されている。たとえば、黄宗智（Philip C.C.Huang）は「第三領域」という概念を提起し、清末から現代に至る国家と社会の関係を分析した。黄氏によれば、「中華帝国末期の社会—政治体系を一つの大小異なる三つの部分からなると仮定しよう。頂点の小さな部分は国家の正式機関であり、底の大きな部分は社会である。両者の間にある中ぐらゐの部分清代の司法の第三領域の運営部分であり、郷鎮の『郷保』と『里正』などの県レベル以下の行政官の立脚点であり、国家官僚と『士紳』（地方の有力な地主や退職官吏）が協力して公益活動をする場である」²⁾。つまり、県レベル以下の公共活動は、国家は俸禄を受けない準官吏（semi officials）にゆだねており、郷鎮の「郷保」にしても村の「里正」にしても、原則として彼らは社区に推薦されてから、政府が任命したのであることから、彼らは国家と社会の中間に立脚し、双方向からの影響を受けているのである³⁾。さらに黄氏は現代中国においても、「第三領域」が存在していると指摘した。つまり、基層社会（農村の生産隊や都市の「単位」）の行政幹部は国家官僚体制の構成部分ではなく、国家と社会の間にある第三領域の肝要な地帯であり、この第三領域において国家が社会と結合して正式な官僚機構能力を超えた公共活動を行い、それは命令的ではなく協商的な新型権力関係の発祥地である。そこで、黄氏は中国の政治社会の変遷は国家と社会が第三領域における相互作用に由来し、将来の政治改革の希望は第三領域にあると期待した⁴⁾。

図1 「第三領域」の概念図



出所：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」鄧正来編『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、433頁の記述より筆者作成。

また、菱田雅晴は、改革・開放によって、国家と社会との間には「共棲・両棲関係」、あるいは「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。菱田氏によれば、この両者間の「怪しげな胡散臭い関係」とは、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毎に不確実であることに特性が求められる⁵⁾。

本稿では、以上の議論を踏まえながら、「第三領域」の視点から改革・開放以降の伝統社会の構造変容と、国家と社会の関係性を分析すると同時に、山東省社区居民委員会の事例を中心に、社区という基層社会の細胞を通して、改革以降「单位人」から「社会人」への変化過程ならびに社会構造の変容を分析しつつ、都市部における住民による自治の可能性を探る。

1. 「単位」制と社区

「単位」は一般的に職場とよばれるが、中国では特殊な意味を持っている。本稿では、「単位」とは中国革命後、社会的統合を実現するために都市部における制度化された組織形態であり、社会・経済・政治的機能を備える三位一体の自己完結的な閉鎖的な「小社会」として捉えることとする⁶⁾。

路風の分類によれば、都市社会の「単位」組織には主として三つの類型がある。①党や国家の行政組織、国家が認める他の政党（民主諸党派）及び工会（労働組合）や共青团（共産主義青年団）などの社会組織。②非営利組織である研究所、教育機関、医療厚生機構及び文化団体。③営利組織である国有企業。この3種類の国有部門は国家の財政予算の対象になっており、中国の財政予算システムと会計制度では、それぞれ行政単位、事業単位、企業単位と呼ぶ。集団所有制企業は地方政府の管轄に置かれており、経営の自主権は国有企業より大きい。が、国家の計画経済にある程度統制され、国有企業の制度や慣例を施行し

たため、都市部の集団所有制企業も国有企業に近い「単位」として扱われる⁷⁾。

1949年以降、政府はまず国有化の過程や統一的財政・経済活動によって、国家統制による計画経済体制を確立した。その後労働力の統一的配分によって労働者を各「単位」に計画的に配分し、労働者の安定を保障し、労働者に豊富な福利厚生制度を提供した。さらに各「単位」に党組織を設置し、党の政策・方針を貫徹するとともに、労働者への全面的支配を実現したのである。このような一連の措置を講じた結果、1956年頃、各行政組織、企業組織、事業団体などの「単位」を通じて、党の都市住民への全面的支配体制—「単位」制度—は基本的に確立されたのである。

このように形成された「単位」制度は主として三つの特徴を持っている。まず、第一に行政化機構としての「単位」の特徴が挙げられる。中央から地方、基層まで行政の網を張り、すべての「単位」は国家行政の強い統制の下に置かれていた。社会主義国家において、国家は政権であると同時に、財産所有権も掌握している（企業はほとんど全人民所有制であるため、その所有権の代表者は国家である）ことから、権威的・強制的命令権力による支配と利益状況・市場における独占者による支配が一体化したものである。中国の特殊性として、これらの市場における独占者は国家あるいは国家の「組織化」機構であると同時に、国家に特有の命令権力と「権威」を持っていることが挙げられる。

国家がほとんどすべての資源を占有した場合、その他のすべての社会組織は国家行政機関の一部になり、国家が支配を実現する道具と手段となったのである。つまり、国家が資源の占有者になった時、社会組織は、国家の目標達成のための手段となり、さらに国家が支配を実現するための方式となったのである。中国において、この支配の組織的方式の基本的な構造は「単位」である⁸⁾。

第二に挙げられるのは個人の「単位」に対する、「単位」の国家に対する全面的依存関係である。中国では、国家がすべての資源をコントロールし、事業単位の行政事業費及び資産は国家から直接割当金を受けており、企業単位の固定資産は国家の直接投資によるものである。そして、社会成員は各種の「単位」に組織され、国家は各種の「単位」を通じて、重要な社会資源をコントロールする。社会成員は「単位」に所属し、個人を「単位化」することによって、一部分の社会資源を享受することが可能となり、国家がコントロールする社会資源を占有する合法的権利を持つことができる。1953年の労働保険制度によって、「単位」には従業員の生活全般にわたる保障システムが備わるようになった。「単位」には住宅、病院、幼稚園、学校、売店、浴場など生活に必要な施設がほとんど備わっており、従業員は外の社会価格よりかなり安い料金で利用できる。その中で最も注目すべきなのは「無期限の養老生活金の支給、無料に近い住宅配分と医療保障」という手厚い福祉である。このような保障システムを享受する前提条件としては「単位」のメンバーになり、「単位」に全面的に依拠することである。「単位」から離脱することは、住宅・年金・医療などすべての福祉保障が享受できなくなることを意味する。これはマックス・ウェーバーが言う

「服従に対する利益」のことである。ウェーバーによれば、「支配は、個々の場合に千差万別な服従の動機に基づくことがありうる。すなわち、この動機は、無反省なしきたりから始まって純粹に目的合理的な打算にまでわたっている。一定最小限の服従意欲、したがって服従への（外的または内的）利害関心こそがあらゆる真正の支配関係のめやすなのである」⁹⁾。このように、中国の国家に対する「単位」の全面的依存及び「単位」に対する個人の全面的依存は、国家が資源をコントロールするとともに、服従者である「単位」や「単位」の構成員に手厚いサービスを提供することによって実現できたのである。

第三に挙げられるのは「単位」の閉鎖性である。改革前の中国では、労働力の計画分配制度、「単位」内福祉制度、「档案」制度、戸籍制度、配給制度などの制度の運用によって、労働市場が閉ざされ、人々の労働移動が禁止された。中国国民は都市と農村に仕切られ、都市住民はさらに各「単位」に封印され、「単位」間の流動は厳しく制限されていた。

このように、「単位」は賃金、福祉及び各種の政治的、社会的資源の分配に責任を負っているため、「単位」に属する住民はそれに相応する政治的、福祉的、社会的待遇を受けることができる。「単位」に属さない者は都市社会において周縁化されていた。建国後、共産党政権は「単位」制度を持って都市社会の社会統合を実現し、都市住民を何らかの形で各種「単位」に組織しようとした。そのため、都市住民の生活は主として「単位」によって管理されていた。「中華人民共和国都市居民委員会組織法」の第19条では、「(中略)前項で並べた単位の従業員および家族、軍人およびその家族は、居住地域の居民委員会に参加する。その家族の居住区は、単独で家属委員会を組織し、居民委員会の活動を担い、区を設置していない市、市管轄区の人民政府あるいはその派出機関と当該単位の指導の下、活動を行うことができる。家属委員会の活動経費と家属委員会成員の生活補助費、事務室は所属単位により解決される」と規定されている。このように多くの「単位」は単独で家属委員会を組織し、「単位」従業員およびその家族の生活全般にかかわるサービスを提供し、コミュニティーが担うべき機能まで備えていた。

都市住民は主として所属単位によって管理されていたため、街道辦事処と居民委員会は「単位」に属さない極少数の人のみ管理の対象にした。1962年12月12日、中国共産党中央が許可した労働部の「都市閑散労働力の配置と管理業務の強化に関する意見」によれば、都市人口2000万人を農村に下放した後、当該年の夏まで、全国大中都市には閑散労働力は175万人で、都市非農業人口の約24%を占めており、同年9月末現在、92万人を配置し、83万人が配置を待機する状態におり、無職者は1%前後である¹⁰⁾。つまり、都市部において99%の人は各種「単位」によって管理され、街道辦事処と居民委員会が管理するのはたった1%の無職者である。このように、街道辦事処と居民委員会は周縁化され、「単位」制度の補完的存在になっていた。つまり、今までの「単位」制度の下で、職場としての「単位」は人々の居住空間と高度に重複され、住民の生活環境にかかわ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。

2. 「社区」建設の推進—「单位」制から社区へ

従業員の生活全般にかかわる福利厚生を丸抱えていた「单位」制度の下で、国有企業の非効率の問題が徐々に露呈され始めた。1980年代後半以降、国有企業改革が急ピッチで進められ、国有企業の効率化を図るために、余剰人員を整理したり、かつて企業が担っていた社会サービス部門を社会に切り離すことによって、国有企業を経済単位に純化しようとした。このように「单位保障」から「社会保障」へと変容したため、多くの人は「单位人」から「社会人」へと変わらざるを得なくなった。また、企業によって整理された余剰人員は社会に押し出されたため、90年代以降失業者が急速に増えた。失業者に対する社会的ケアや支援が重要な課題として浮上してきた。

さらに、市場経済化の進展に伴って、私営企業、民営企業などの非国有企業が急速に成長し、「单位」以外のところで雇われた従業員が急速に増えた。さらに、外資系企業などの進展に伴い、沿海部が急速に経済成長し、都市と農村の格差が開き、都市部へ出稼ぎに行く流動人口が急速に増えた。

以上のような背景の下で、1980年代後半以降、各地において「社区服務」が模索され始めた。1996年6月に、上海での経験が上海モデルとして全国的に紹介され、それが「社区服務」の歴史に新たな局面を開くことになった。上海モデルの登場以降、「社区服務」事業の整備は、「社区」建設という概念として敷衍され、全国規模での基層組織再編を伴った「社区」建設事業になっていった。

「单位」制度の下では、各「单位」が従業員に安価な賃料で住宅を提供し、住宅の維持・管理費用などもすべて企業が負担していた。これは企業の大きな負担となり、次第に企業発展の足かせになってしまった。1980年に政府は住宅商品化政策の実施を宣言し、公有住宅の売却を80年代初頭から一部の地域で試みられたが、80年代半ば頃まで進行はきわめて緩慢であった。1991年6月に国務院は、「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」を發布した。これを契機に、中国の住宅改革は、全国範囲で公有住宅の売却と賃料引き上げを並行して実施する段階に入った。また、住宅建設資金の確保を目的に、1991年に上海で住宅公共積立金制度が導入され、1993年末までに全国131の都市がこの制度を導入した。さらに、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」は政府、企業、個人の三者が費用を分担する住宅建設投資制度の確立の必要性を強調した。1997年7月に国務院は「都市住宅制度改革の一層の深化と住宅建設加速に関する通知」を公布し、住宅の福祉的配分制度の廃止に踏み切った。この廃止は1999年前半にはほぼ完了した。この住宅配分制度の廃止によって、かつて「单位」が所有していた住宅は個人に売却するなどの動きが活発化され、住宅公共積立金制度の普及などによって個人の持ち家制度の支援が行われ、住宅の個人所有が促進されるようになった。

以上のような住宅改革の進展に伴って、商品化住宅が普及され、かつて顔見知りが構成された「単位」型社区が変容し、隣近所に見知らぬ人が増え、新しいコミュニティーが次第に多くなった。山東省済南市歴下区中創開元山庄社区と青島市市南区湛山街道新湛二路社区は改革以降現れた新しいコミュニティーである。

中創開元山庄社区は1993年に建設された高級住宅区である。社区は済南市千佛山の麓に位置し、敷地面積は0.25平方キロメートルである。社区は1482世帯で、4623人という規模である。そのうち、老人は246人で、党員は74人である。住民は富裕層が多く、生活保護を受ける人はいないという特徴を持っている。2002年に社区居民委員会を設立し、居民委員会は党支部書記1人、主任1人、副主任3人である。中創開元山庄社区は全国社区服務模範社区、国家級交通安全社区、山東省社区建設モデル社区、済南市文明社区など20余りの名誉称号を獲得した。党支部書記の李冲は「感動済南十大人物」、「全国巾幗十傑」に選ばれた¹¹⁾。

中創開元山庄社区は商品化住宅区であり、かつての「単位」型社区と違い、住民は様々な地域から集まって来ており、見知らぬ人ばかりであるため、人間関係は疎遠になる。このような状況を鑑み、社区居民委員会党支部は仕事の重点を人の心を凝集し、人間関係の融和を促進し、社区精神文明を高めることに置き、「十讓」の社区活動理念を打ち出した。すなわち、党員の役割を發揮させ、見知らぬ人を見知りになるように、老人を楽しく、健康にさせ、子女の精神を気楽させ、住民に便宜を図るサービスを多くさせ、社区のボランティアを多くさせ、ボランティアを光榮にさせ、社区の文化を充實させ、情報化社区を建設させ、社区文明を發揚させる。社区では「千金で家を買ひ、万金で隣を買ひ」という理念を提唱し、「和諧社区」（調和のとれたコミュニティー）の建設を目指している。

「和諧社区」の建設は広範囲に亘る住民の参加が不可欠である。社区党支部は住民関係の融和、住民素質の向上に力点を置きながら、様々な活動を組織することを通じて、住民が社区の發展、社区建設に参加するよう指導する。まず、社区の文化活動を行う。社区は文化体育活動室、住民学校、文化広場を建設し、囲碁、将棋、トランプ、ビリヤード、テニスの試合を行い、夏祭り、知識講座などの活動を展開し、住民の文化活動に対する興味を育て、住民の文化素養を高めた。党支部はまた芸術に得意な住民を組織し、「夕陽紅芸術団」、「劇迷俱樂部」などの団体を作り、先生を招いて文芸活動の指導を行う。

第2に、融和的な関係作りに努める。社区は定期的に居民委員会、住民と「物業管理公司」（不動産管理会社）の代表が参加する「われわれはみんな一家である」座談会を開き、また衛生保全員、保安、維持修理屋さんを招いて、彼らが社区に対する貢獻を感謝し、みんなの意見を聞き、お互いの困難を理解し、調和のとれた社区を建設するよう提案してもらう。

第3に、社区のボランティア活動を行う。党支部は社区で住民の間で威信があり、公共事業に熱心で、責任感のある31名の住民を班長として選び、定年退職した党員を中心とし

た党员ボランティアチームを作った。計画出産ボランティア、安全協力管理員、緑化美化隊などのボランティアチームを作り、住民に無償でサービスを提供する。

第4に、「和諧社区」の建設を目標に、社区は「隣里節」（隣近所の祭り）というイベントを行った。毎年一つのテーマを決めて行い、第1回のテーマは「隣里手拉手、社区一家親」（隣近所は手をつないで、社区はみんな家族のようである）で、第2回のテーマは「8月15日団欒節」であり、第3回のテーマは「われわれはみんな一家であり、心を合わせて協力し調和のとれた社会を作る」であり、第4回のテーマは「感恩節」である。「隣里節」は2004年初めて以来、計4回行った。ここ数年来の活動を通して、近隣関係は密接になり、互助精神も次第に高まるようになった¹²⁾。

中創開元山庄社区の特徴は社区党支部が社区の運営や活動に全面的に指導することである。党支部書記の李冲氏は経験が豊かで、活動能力が高いため、社区の活動は居民委員会の主任より李書記がヘッドになっているようである。そのため、李書記は住民から信頼され、「開元山庄の小巷総理」と呼ばれている。李書記の話を借りれば、数年の経験を通じて、「開元モデル」を作り上げた。「開元モデル」の特徴は、政府の指導、居民委員会の執行、住民の参加、「物業管理公司」の協力である。

前述したように、「単位」制の下では、国家がすべての資源をコントロールし、それを各「単位」ならびに社会成員に配分しているため、「単位」は国家に強く依存し、人々は強く「単位」に依存していた。また、「単位」と従業員の居住空間が高度に重複するため、「単位」構成員の生活まで「単位」によって管理されていた。しかし、その反面、このような「単位」制度は人々に運命共同体という意識を植え付けさせたのである。費孝通が指摘したように、「計画経済期における単位制と居住方式の間にはある程度の協調性がある。国営単位における強烈的な「公有」雰囲気と住民、隣人の間における「共享」（共に享受する）の雰囲気が相互補完になり、人々は觀念上においても「共有」の感覚を持つ傾向性がある。このような「共同」「共有」の感覚は、實際社会学がいわゆる「社区（community）」の意味ときわめて似ている¹³⁾。さらに、費孝通はこのような顔見知りの隣人同士は社区の事について責任感を持っており、共同で解決する伝統は、今日の社区建設の客観的基礎であると指摘した¹⁴⁾。開元山庄社区の事例からわかるように、「隣里節」や「感恩節」などの活動は市場経済の浸透によって弱まっていた共同体的意識、互助精神を再び喚起することであり、それは伝統的価値と共通するところが多いことから、人々に馴染みやすいのである。「和諧社区」建設という理念は中国社会の土壤に合うのである。

3. 住民自治と都市基層社会の変容

(1) 住民自治の動き

1990年代後半以降の「社区」建設の推進によって、多くの地域では社区居民委員会を

組織し、住民の選挙によって主任を選び、住民の参加による自治の動きが現れ始めた。以下は山東省青島市の社区を例に住民自治の特徴を分析したい。

青島市市南区湛山街道新湛二路社区は敷地面積0.8平方キロメートル、住宅120棟、4422世帯、9112人（そのうち老人の比率は17.7%）を擁している。住民の一部は農民（漁民を含む）から都市住民になったもので、40%を占めている。社区には行政機関、企業（個人経営者などを含む）、事業単位は220社あり、「物業管理公司」は7社である。2001年に社区居民委員会を設立し、主任1人、副主任2人、委員6人いる。共産党員は316人で、社区党委員会を設立し、その下に7つの党支部を配置している。党書記は主任を兼任している¹⁵⁾。

新湛二路社区は「親情服務」（親族的温情サービス）、「我為民当家、民把我当家」（我らは民のためにサービスし、民は我らを家族と見なす）という理念を打ち出し、「親情大家庭」のサービスブランドを作り上げ、「無憂慮」（心配や不安のない）の「和諧社区」を作り上げる。社区サービスの内容は、老人サービス、家政婦仲介サービス、職業紹介、賃貸紹介、医療諮問、法律諮問援助、特別な老人医療サービス、個人の養老・社区情報検索サービス、公共料金の代理サービス、図書閲覧貸し出しサービス、社区老人大学の入学手続きサービス、社区文化活動センター会員証の手続きサービス、社区の各種教育活動の提供など多岐に渡る。特に子女がそばにいない老人に対しては、社区のボランティアが生活上の面倒をみるなどのサービスを提供する。

新湛二路社区が特徴になっているのは「社情民意室」（社区の状況と住民の意見を反映する場所）を設立したことである。住民が困難などあれば、「社情民意室」に尋ね、居民委員会の幹部と相談する。また、居民委員会は住民の意見を聴取し、住民が関心を持っているホットな問題、難しい問題について、関係部門と協調しながら解決する。さらに、社区の情報員は毎日居民委員会に、社区党組織、居民委員会は定期的に街道辦事処に社区内住民の意見を反映する。そして、社区を管轄する共産党工作委員会委員は毎月社区の住民、単位などを組織し、社情民意の調査活動会議を開く。こうして、住民の意見や社区の状況を把握し、住民が関心を持っている問題を可及的に解決するチャンネルを作り上げることができた¹⁶⁾。

住民の民主的自治を実現するために、住民の参加が重要な要素である。新湛二路社区は住民の参加を促すために、いくつかの制度作りに工夫した。まず、「社区居民代表会議」を社区自治の最高権力機関と位置づける。新湛二路社区の規定によると、(1)「社区居民代表会議」は社区の住民が意見を表出する住民の自治組織であり、社区自治事務を処理する最高権力機関であり、当該社区に所属する単位の代表の参加を求める。(2) 社区居民委員会のメンバーに対して民主的選挙を行い、全住民に関わる公共事業に対して民主的決議を行うものとする。(3) 社会的力を動員し社区建設に参加し、民主的議事を行い、区政府部門、街道辦事処、社区居民委員会の仕事に対して民主的監督を行う。(4) 社区居民代表

会議は社区居民委員会のメンバーを罷免、更迭、補欠選挙する権利を持つ。(5) 毎年少なくとも社区居民代表会議を2回招集し、本年の活動を総括し、来年の活動計画を討論し、社區の重大な事柄を決定する¹⁷⁾。

社区居民代表会議は年2回開催し、主として居民委員会の活動報告について審議する。そのほかに、新滘二路社區は新たに「民主日」を設けて、居民委員会の活動について評価を行う。具体的に、毎年7月と1月に「民主日」を設けて、居民委员会主任は活動報告を行い、住民代表はそれに対して諮問し、さらに居民委員会の幹部の仕事に対して無記名投票という形で評価する。さらに、「社区居民代表会議」のほかに、「協商議事會議」、「民主議事會議」と「民主聽証會議」（公聽會）制度を設けている。「協商議事會議」は四半期ごとに1回開催し、名望のある人が参加し、社區の意思決定、管理など大きな事柄について審議決定する。「民主議事會議」は住民小組を単位に、随時開催する。「民主聽証會議」は市や区のプロジェクトについて、住民の意見を聴取する必要がある事柄、例えば、暖房の供給問題、水道計改造の問題、ペットの飼育、衛生、公共場所に置くものの処置などについて居民委員会が招集し、住民の意見を聞く¹⁸⁾。

上記のような住民議事會議制度を設けたため、住民代表特に各樓長（班長）は不定期的に百姓議事庁で住民が関心を持っている問題について討論する。討論の内容や結論は議事録として残し、定期的に居民委員会や街道辦事処に反映する。新滘二路社區隣里中心に保管されている議事録を拝見する限り、社區の緑化、公共衛生、ペットの飼育など、住民の生活にかかわることについて、住民たちは頻繁に会合をし、熱心に議論されているようである。上述した一連の民主的制度によって、住民にとって社區自治はより身近なものになり、住民は社區の公共事業や自分たちに関わるることについて関心を持つようになり、自ら自治活動に参加するようになった。

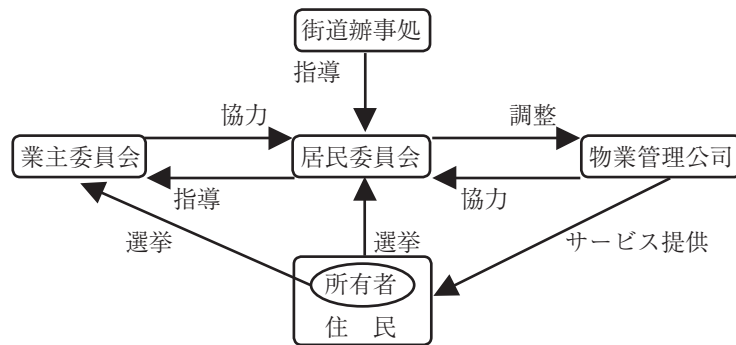
(2) 「業主委員会」、居民委員会と「物業管理公司」の三者関係

住宅改革以降、多くの都市では商品化住宅を中心としたコミュニティが誕生した。これらの新しいコミュニティでは、居民委員会のほかに、「業主委員会」（所有者管理組合）も設立された。また、不動産の修繕維持などのサービスを行う「物業管理公司」（不動産管理会社）も存在している。この三者はどのような関係になっているのか。まず2003年に國務院が公表した「物業管理条例」で確認しよう。

「物業管理条例」第2条では、「本条例がいわゆる物業管理（不動産管理）とは、業主（所有者）が不動産管理会社を選定することを通じて、業主と不動産管理会社が不動産サービス契約に基づいて、不動産及び関連する施設設備及び関係する場所に対して維持、保全、管理を行い、関係地區の環境衛生と秩序を維持する活動である」と規定されている。また、条例は所有者に「業主委員会」を選挙・設立する権利、所有者による自治権、業主委員会に不動産管理会社を選定、監督、更迭する権利を付与すると同時に、行政主管部門に指導

権を与えた。第10条では、「同一の不動産管理区域内の所有者は、不動産所在地の区、県人民政府不動産行政主管部門の指導の下で業主大会を設立し、ならびに業主委員会を選挙し設立するべきである」と規定されている。さらに、第20条では、「業主大会、業主委員会は公安部門に協力し、物業管理区域内の社会治安などに関する活動を居民委員会と力を合わせながら共同で行うべきである。物業管理区域内で、業主大会、業主委員会は居民委員会に協力し、法に基づいて自治管理の職責を履行し、居民委員会の活動に支持すると同時に、その指導と監督を受けるものとする。住宅区の業主大会、業主委員会が行った決定は関係する居民委員会に通達し、居民委員会の意見に真剣に耳を傾けるべきである」と規定されている。こうして、居民委員会は「業主委員会」に指導監督する立場になった(図2参照)。

図2 居民委員会と「業主委員会」と「物業管理公司」の関係図



上記の「物業管理条例」によると、「業主委員会」と「物業管理公司」は対等な契約関係であり、「物業管理公司」は契約に基づいて所有者にサービスを提供し、所有者が管理会社のサービスに不満がある場合、業主大会の議決によって管理会社にサービスの向上を促し、ひいては管理会社を更迭することができる。しかし、現実の社会では必ずしもそう単純ではない。「業主委員会」と「物業管理公司」との間でトラブルが頻発し、利害の調整が困難である。以下は上述した中創開元山庄社区の事例を中心に分析する。

中創開元山庄社区では、居民委員会は「業主委員会」を指導監督し、かつまた「業主委員会」と「物業管理公司」の調整役でもある。かつて「業主委員会」と「物業管理公司」との間に、管理費の徴収などの問題をめぐって利害が不一致で、トラブルが頻発していた。このような状況を改善するために、社区党支部は「物業管理公司」に対して法律・法規の宣伝を強化し、「物業管理条例」に基づいて規範化されたサービスを行うよう指導すると同時に、住民に「物業管理公司」に協力するように誘導した。社区で老党员、住民代表、社区警官と「物業管理公司」の代表からなる住民理事会を設立し、お互い対話するチャンネルを

作り、住民と「物業管理公司」との対立を緩和し解消しようとした。党支部と居民委員会の努力の下で、「物業管理公司」と住民との関係は徐々に融和し、「物業管理公司」の仕事もスムーズにできるようになり、以前住民が管理費の滞納が多かったが、現在管理費の納付率は95%以上に達した。党支部の調整役は「物業管理公司」の信頼を獲得し、「物業管理公司」は職責範囲内の仕事をやると同時に、金銭と力の両方で社区建設に支援する。社区事務室が狭いということを知ると、「物業管理公司」は毎年12万元の賃貸料がもらえる215平米の商品化住宅を社区事務室用に提供した。さらに無償で100平米のジムと400平米のテニスコートを提供した。また、「物業管理公司」は社区の活動に資金援助を行う。毎年社区が主催する「春節聯歡会」は、「物業管理公司」は1万元を援助する¹⁹⁾。

住宅改革の進展に伴って、「単位」は従業員に無償で住宅を提供することが廃止され、個人が不動産開発業者から住宅を直接購入するようになった。このような住宅の商品化に伴って、住宅の維持管理も市場化されるようになった。住宅の維持管理は専門の業者（「物業管理公司」）が担当することになり、所有者は「物業管理公司」とサービス契約を締結し、「物業管理公司」が契約に違反し、所有者の利益を侵害した場合、「業主委員会」（所有者管理組合）は「物業管理公司」を更迭することができる。しかし、「物業管理公司」は不動産管理の行政主管部門などの結託により、情報や資源などの優位性によって、しばしば所有者の利益を侵害するケースが多発している。所有者の利益を守るために、所有者の代表からなる「業主委員会」の設立が盛んになり、「業主委員会」による所有者の権利を守る活動も活発化した。しかし、「物業管理公司」と比べて、「業主委員会」は資源などの面において優位になっていないため、「業主委員会」の「維権」活動はしばしば失敗に終わってしまう²⁰⁾。前述した中創開元山庄社区の事例のように、「業主委員会」と「物業管理公司」との間の対立を解消するには、居民委員会の調停の役割が期待されている。

結びにかえて

「単位」制度の崩壊、住宅改革の進展に伴って、中国の都市基層社会の「単位一街居」制の管理モデルは急速に変容しつつある。一方において、住宅の商品化、個人所有化の普及によって、住宅管理方式はかつての「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に移行すると同時に、「業主委員会」、「物業管理公司」が相次いで都市基層社会の重要な社会組織となった。他方で、1990年代後半以降、政府によって「社区」建設が大いに推進され、「単位」制の下で形骸化されていた社区居民委員会の機能が強化されつつある。このように、商品化住宅から構成されている新型社区では、居民委員会、「業主委員会」と「物業管理公司」からなる多元的な統治構造が形成されつつある。

1989年に公布された「中華人民共和国都市居民委員会組織法」によると、居民委員会は「住民の自己管理、自己教育、自己サービスの基層大衆の自治組織」である。しかし、

同時に第3条では、「居民委員会の任務は、(1) 憲法、法律、法規と国家の政策の宣伝、住民の合法的権益の維持、住民が法に基づく義務を果たし、公共財産を愛護するよう教育すること、多種多様な社会主義精神文明建設活動を行うこと。(2) 当該居住区住民の公共事務と公共事業を興すこと。(3) 民事紛争を調停すること。(4) 社会治安の維持に協力すること。(5) 人民政府あるいはその派出機関に協力し住民の利益とかかわる公共衛生、計画出産、社会救済、青少年教育などの仕事をよくすること。(6) 人民政府あるいはその派出機関に住民の意見や要求を反映し、建設的な意見を提出すること」と規定されている。調査した山東省の2つの居民委員会の例からもわかるように、居民委員会は住民の公共事業以外に、国家政策の宣伝、計画出産の管理、社会治安の維持、青少年教育など街道辦事処から下達された行政的な活動も行っている。したがって、居民委員会は完全な住民の自治組織ではなく、行政的機能も持つ半自治的な組織である。

1990年代後半以降進められてきた「社区」建設は「单位」制度の崩壊によって弱体化しつつある国家権力を取り戻し、社会統合を実現しようとする狙いが窺えるが、「单位」制度の全盛期の統治方法とは大きく変容したのである。つまり、従来の国家権力の基層社会への浸透を通じて基層社会を直接統治する方法から、基層社会に一定の自律性を認めた上で国家政策の貫徹や行政指導を行うように転換したのである。居務や政務の実施にあたって、それらをいかに行うかについては、区内での合意形成に委ね、すなわち社区居民委員会の主導の下で推し進めているのである。これは従来の一方的な動員方式と一線を画している。他方、住民自治の進展に伴って、住民代表会議など住民の意見を直接反映できるような制度的枠組みが作られ、下からの意見表出のチャンネルが出来上がるようになり、住民による自己管理が保証されることになる。

前述したように、居民委員会は住民の自治組織である。居民委員会の主任は民主的選挙によって選ばれるのが一般的であることから、居民委員会は住民の利益を代表し、住民の利益を守らなければならない。他方、居民委員会は行政の末端組織である街道辦事処の指導を受け、上から指示された行政的な活動も行わなければならない。したがって、居民委員会はまさに黄宗智が指摘した「第三領域」にあたり、国家と社会が協力しながら公共活動を行う場である。しかし、従来の居民委員会の役割は政府の政策の宣伝、実行が突出で、住民の自治組織であるはずの居民委員会（家属委員会）は実質行政の末端組織になってしまったため、国家権力が社会の隅々まで浸透していた。改革以降進められてきた「社区」建設は、「二級政府（市・区）、三級管理（市・区・街道）」体制の下、区政府の派出機構として住民管理業務の一端を担ってきた街道辦事処の機能強化を図るとともに、自治組織である居民委員会の機能を拡充することにより、それらを主たる担い手とする都市管理・住民サービスの向上を図ろうとするものであるが、小島華津子は北京市の事例に対する考察を通じて、「社区」代表会議制度など、一定の「自治」促進の試みは提起されているものの、全体としてはむしろ、「自治」ではなく「統制・管理」を強化する方向で「社

区」建設が行われていると指摘した²¹⁾。中国の「社区」建設は上から進められた以上、こうした課題を克服しなければならないが、20年近くの改革を通じて、都市社会には住民自治の制度的枠組みが確立されつつあり、住民たちの意思表出のチャンネルが確保できるようになった。調査事例から明らかなように、住民たちは環境美化、ペットの飼育、暖房の供給など住民に身近な問題を自ら議論し、意見を上級機関に提出するような住民議事機構が一般的になり、ボランティアによる孤独老人へのサービス提供など「互助」活動が盛んになっている。さらに住宅の個人所有化により、所有者である住民は「業主委員会」を組織し、自らの権利を主張するようになった。

中国の「社区」建設を「市民社会」の萌芽として捉えることには懐疑的だという指摘²²⁾があるが、そもそも「市民社会」という議論で中国の自治を捉えることは限界があるというのは本論の冒頭で論じた通りである。中国の地方自治を論じる際、「国家」と「社会」の二元対立モデルや市民社会論で捉えるのではなく、「国家」と「社会」が緊張関係を保ちながらお互いに融合している現実からすれば、「第三領域」の視点から捉えるのは有効的である。溝口雄三が指摘したように、中国の地方自治は、「明末清初以来の善会・善堂（慈善的な公益活動の組織およびその施設）と呼ばれる『民』間組織の公益活動やギルド、団練（民間の自衛組織）、宗教のネットワークあるいは学会活動など、地方エリートを指導層とした地方の公益事業、経済活動、自衛活動あるいは互助活動」²³⁾であり、「歴史的に権利よりも道徳レベルの自発的な利他行為に淵源づけられる、という特質」²⁴⁾をもっており、「官・紳・民が錯綜し合同した」「郷治」²⁵⁾である。こうした文化的伝統は今日の社会変革にも示唆を与えるのであろう。したがって、歴史的「経路依存性」(path dependence)が存在するため、「国家」から完全に自立した「社会」の形成に期待をするのが非現実的で、伝統社会の「郷治」のような官・紳・民が協力しあう共同空間の創出こそ、中国社会の未来があると思われる。居民委員会は「業主委員会」などの社会アクターとの協力により、中国的文脈における自治の芽が開花するのであろう。

注

- 1) 費孝通『費孝通文集』第4巻、群言出版社、1999年、334-343頁。
- 2) 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」鄧正来編『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、433頁。
- 3) 前掲書、432頁。
- 4) 前掲書、442-443頁。
- 5) 菱田雅晴『現代中国の構造変動5:社会—国家との共棲関係』東京大学出版会、2000年、15頁。
- 6) 「単位」制の形成と特徴の詳細については、拙著『中国の企業統治システム』（御茶の水書房、2004年）の第3章『「単位」制度の系譜と特徴』（55-81頁）を参照されたい。
- 7) 路風「中国单位体制の起源和形成」『中国社会科学季刊』（香港）1993年第4巻、80-81頁。

- 8) 李路路・李漢林『中国的単位組織—資源、権力與交換』浙江人民出版社、2000年、18頁。
- 9) Max Weber, Die Typen Der Herrschaft in "Wirtschaft Und Gesellschaft", 濱島朗訳『権力と支配』みすず書房、1954年、3頁。
- 10) 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、62頁。
- 11) 李冲氏に対するインタビューによる。
- 12) 済南市歴下区文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>)、および李冲氏に対するインタビューによる。
- 13) 費孝通「対上海社区建設の一点思考—在“組織與体制:上海社区發展理論研討会”上的講話」『社会学研究』2002年第4期、2頁。
- 14) 費孝通、前掲論文、2頁。
- 15) 李容国主任に対するインタビューによる。
- 16) 李容国主任に対するインタビューによる。
- 17) 新港二路社区の公開資料による。これは2007年筆者の現地調査に依拠する。
- 18) 李容国主任に対するインタビューによる。
- 19) 済南市歴下区文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>)、および李冲氏に対するインタビューによる。
- 20) 張磊は北京市のいくつかのコミュニティーに対する調査を通じて、不動産開発と分譲マンション管理の領域において、不動産開発業者と「物業公司」(不動産管理会社)を主体として、「住宅管理局小区辦公室」、地方裁判所と街道辦事処など関係する政府部門と政府官僚を含む利益を分かち合う不動産商利益集団が形成され始め、当該利益集団の強勢的地位は、開発業者と「物業公司」が「業主」(所有者)の利益を侵害することをもたらし、所有者による訴訟が多発し、所有者による利益保護運動の勃発の原因であると指摘した。詳細は張磊「業主維權運動:產生原因及動員機制—對北京市幾個小区個案的考查」『社会学研究』2005年第6期、2005年11月、1-39頁を参照されたい。
- 21) 小島華津子「都市住民組織化形態の変化に関する一考察—『社区』建設の現状と課題」『東亞』2001年4月号。また、筆者もかつて南京市の社区居民委員会に対する調査を通じて、社区党建設が唱えられ、社区党組織の政治的指導が強調されることを指摘した。その詳細については、拙稿「住民自治と社区建設—南京市鎮金四村社区居民委員会の事例を通して」宇野重昭・鹿錫俊編著『中国における共同体の再編と内発的自治の試み—江蘇省における実地調査から』国際書院、2005年、131-153頁を参照されたい。
- 22) 小島華津子、前掲論文。
- 23) 溝口雄三「辛亥革命の歴史的個性」『思想』No.989、2006年9月、91頁。
- 24) 溝口雄三、前掲論文、95頁。

25) 溝口雄三、前掲論文、95頁。

参考文献

- 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
- 費孝通『費孝通文集』第4卷、群言出版社、1999年
- 費孝通「対上海社区建設の一点思考—在“組織與体制：上海社区發展理論研討会”上の講話」『社会学研究』2002年第4期
- 華為「単位制向社区制的回帰—中国城市基層管理体制50年変遷」『戰略與管理』2000年第1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」鄧正来編『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
- 菱田雅晴『現代中国の構造変動5：社会—国家との共棲関係』東京大学出版会、2000年
- 小島華津子「都市住民組織化形態の変化に関する一考察—『社区』建設の現状と課題」『東亜』2001年4月号
- 李路路・李漢林『中国的単位組織—資源、権力與交換』浙江人民出版社、2000年
- 林尚立主編『社区民主與治理：案例研究』社会科学文献出版社、2003年
- 林尚立・馬伊里等編著『社区組織與居委会建設—上海浦東新区研究報告』上海大学出版社、2000年
- 路風「中国単位体制の起源和形成」『中国社会科学季刊』（香港）1993年第4卷
- Max Weber, Die Typen Der Herrschaft in “Wirtschaft Und Gesellschaft”, 濱島朗訳『権力と支配』みすず書房、1954年
- 溝口雄三「辛亥革命の歴史的個性」『思想』No.989、2006年9月
- 唐燕霞「住民自治と社区建設—南京市鎮金四村社区居民委員會の事例を通して」宇野重昭・鹿錫俊編著『中国における共同体の再編と内発的自治の試み—江蘇省における実地調査から』国際書院、2005年
- 唐燕霞『中国の企業統治システム』御茶の水書房、2004年
- 夏建中「城市新型社区居民自治組織的実証研究」中国人民大学書報中心復印報刊資料『社会学』2005年9月
- 張磊「業主維權運動：產生原因及動員機制—対北京市幾個小区個案的考查」『社会学研究』2005年第6期、2005年11月

キーワード 住民自治 「単位」制 「社区」建設 第三領域 「業主委員會」
居民委員會

(TANG Yanxia)