

Title	中国都市部における社区建設と居民委員会：住民自治と居民委員会の機能
Author	古賀 章一
Citation	創造都市研究：大阪市立大学大学院創造都市研究科紀要. 3 卷 2 号, p.15-32.
Issue Date	2007-12
ISSN	1881-0675
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学創造都市研究会
Description	査読論文
DOI	

Placed on: Osaka City University

大阪市大『創造都市研究』第3巻第2号（通巻4号） 2007年12月

査読論文

15頁～32頁

中国都市部における社区建設と居民委員会 —住民自治と居民委員会の機能—

古賀章一（大阪市立大学大学院・創造都市研究科・博士（後期）課程）

The Community Construction and Residents' Committee in the Urban Area of China: From the Standpoint of Residents' Autonomy and the Function of Residents' Committee

Shoichi KOGA (Doctoral Course for Creative Cities, Graduate School for Creative Cities, Osaka City University)

【目次】

- I. 問題の所在
- II. 基層社会の構造変動
 1. 単位社会から社区社会へと転換する背景
 2. 社区社会へと転換するプロセス
- III. 街道弁事処と居民委員会に関する歴史的検討
 1. 中華人民共和国建国から改革開放政策まで（1949～1978年）
 2. 改革開放政策初期（1979～1980年代半ば）
 3. 社区概念との融合（1980年代半ば～2000年）
 4. 社区建設の原動力（2000年～）
- IV. 街道弁事処と居民委員会の実態
 1. 街道弁事処
 2. 居民委員会
 3. 街道弁事処と居民委員会の関係
- V. おわりに

【要約】

中国の都市部では、経済改革が進行する過程で「単位社会」が揺らぎ始めた。その結果、失業者問題や貧困者問題などに対処するために、住民自身の自助・互助活動が必要とされた。そこで政府は、1987年に「社区服務」(Community Service) 政策を導入して、90年代には社区服務の概念を深化させた「社区建設」(Community Construction) という概念を導入した。この時期の社区建設は、失業者対策や貧困者救済を第一義にしたもので、経済活動を重視したものであった。

90年代の社区建設を分析した先行研究には、「居民委員会」(住民組織) の経済活動と住民の自発的活動を

評価し、そこに自律的な新しい社会システムが構築される可能性を見出したものがある。しかし、自律的な社会システムは、党と政府の政策変更によって実現されなかった。過熱した経済活動の弊害に対処するために、党と政府は、90年代の終わりに居民委員会と経済活動を分離させることを決定したのである。2000年以降は、党と政府が指導管理を強化しながら社区建設を推進するために、「街道弁事処」(政府の出先機関)と居民委員会の機能および役割を再定義した。また、経済活動をやめた居民委員会の活動予算は、すべて上級政府が保証することとした。すなわち、居民委員会は自律的な組織ではなくなったのである。

北京市内の二つの社区の事例調査の結果、現在の居民委員会は、住民組織としての機能よりも行政の末端組織としての機能を優先せざるを得ない状況であることが明らかになった。また、住民の社区建設への参加姿勢は、限定的で受動的であるということが確認された。中国都市部で推進されている社区建設において、重要目標である住民自治実現への道程はいまだ不透明なままである。

【キーワード】

社区、居民委員会、街道弁事処、基層社会管理、住民自治

【Abstract】

In the urban area of China, economic reform caused structural social changes. So the community was asked to undertake functions that have been fulfilled by *Danwei*, a comprehensive work unit that is unique in China. Recently, it has been very important for the government and residents in the urban area to construct communities.

This paper aims to research the residents' committee that is responsible for the community construction based on the recent fieldwork of the author in China, to evaluate the actual conditions of resident autonomy in China.

I reveal that Chinese residents' committee seemingly is an autonomous organization in the legal system, but actually is a subcontractor of the government. In China, the outlook for residents' autonomy is unforeseeable.

【Keywords】

Community, Residents' Committee, Governmental Branches, Management of Basic Society, Residents' Autonomy

I. 問題の所在

中国は、改革開放政策以降経済改革を推進し市場経済へと移行してきた。そして市場化のプロセスにおいて、中国都市部の基層社会管理システムとして機能してきた「単位制度」が大きく揺らいだ。「単位」(Unit)とは、企業や機関、そして軍などのことを指し、各人が所属する職場組織のことである。「単位制度」は、中国共産党政権下の基層社会管理システムとして機能し、都市住民に対して終身雇用と一定の報酬、そして「ゆりかごから墓場まで」と比喩されるほどの手厚い福祉や社会サービスを保証してきた。

しかし、効率化が要求される市場経済の深化とともにそれは維持できなくなり、新たな社会システムが求められるようになった。そこで、中央政府は新たな基層社会管理システムとして、政府の出先機関である「街道弁事処」と住民組織である「居民委員会」を担い手として、「社区建設」(Community Construction)を積極的に推進するようになった。つまり、中国の都市部において、経済改革の進行にともなって「単位社会」から「社区社会」への構造変動が起こったのである。なお、中国での「社区」の一般的な定義は、「一定の地理的範囲内において、さまざまな社会関係と社会活動が発生し、特定の生活様式と、構成員が所属感を抱くような社会集団、社会組織を有し、一連の規範と制度によって結び付けられた、相対的に独立した社会実体である」(王ほか [1990] p.26)とされている。

このような構造変動、とりわけ社区建設に関しては、中国都市社会研究の焦点として多くの研究がなされてきた。たとえば、陳立行は、1997年と98年の吉林省長春市における事例調査を基にして、「居民委員会の

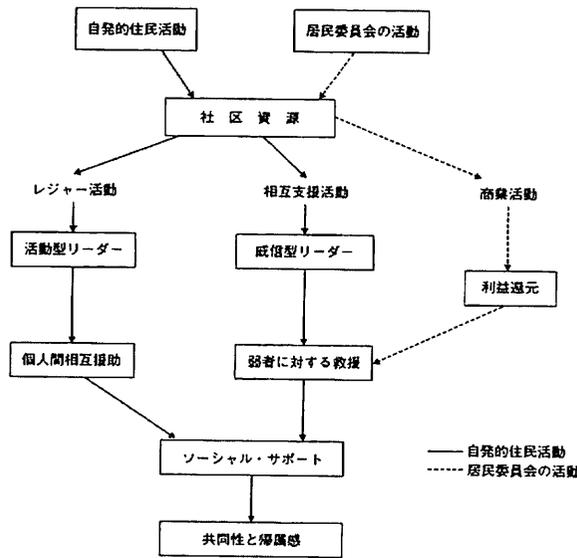


図1 社区におけるソーシャル・サポートを達成するメカニズム
(出所) 陳 [2000、161ページ]

経済活動と自発的な住民活動が、区内の資源動員を可能にしている。そして社区資源の動員を通じて、社区社会における新たなソーシャル・サポート・システムが機能しつつある」と論じている（陳 [2000] pp.160-162）。図1は、陳立行が提示した社区内で機能している社会システムのイメージである。

また、李妍焱は、1997～99年に実施した天津市での事例調査の結果、居民委員会の機能変容に注目している。李妍焱は、「変容前、居民委員会は地域の窓口として、住民と行政との間のパイプ役、そして行政の代理人的な役割を果たしていた。変容後、居民委員会のコーディネートの下で、三産と社区志願者活動を二本柱とする、社区サービスを担う主体が形成され、居民委員会は住民にサービスを提供し、社区志願者活動の中核組織となり、また住民の代理人として機能するようになった」と記し、居民委員会がパイプ役からコーディネート機能をもった組織に変容したことを積極的に評価している（李 [2002b] p.216）。なお、「三産」とはレストラン、たばこ屋、自転車修理、廃品回収、託児・老人介護などのサービス産業を指しており、「志願者活動」はボランティア活動、「社区サービス」はコミュニティ・サービスのことである。図2は、李妍焱が居民委員会の変容を軸にして示した社区社会の構造である。

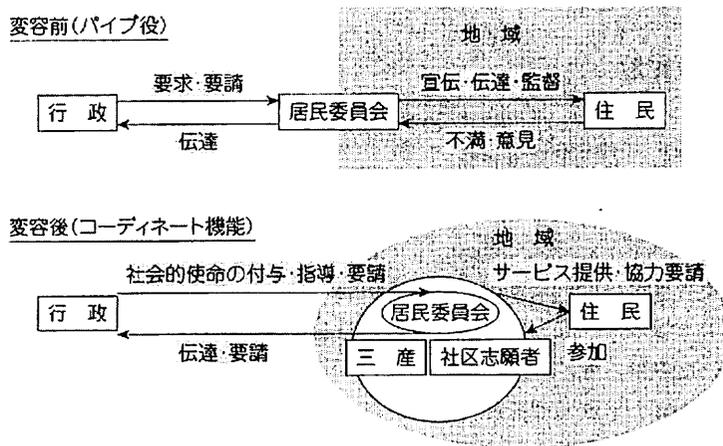


図2 居民委員会の変容—「パイプ」役から「コーディネート機能」へ
(出所) 李 [2002b、215ページ]

陳立行と李妍焱が描出した社区社会は、居民委員会の経済活動と区内の住民による自発的な活動の二つを基礎としてイメージされていることが確認できる。すなわち、陳立行と李妍焱は、1990年代末の中国都市部における社区社会を調査した結果、経済活動を基礎にして居民委員会と住民が主体的に社区建設を實踐していることを確認して、自律的な新しい社会システムが構築される可能性を見出したのである。しかし、結果として、陳立行と李妍焱が期待した自律的な社会システムは実現されなかった。

2000年になると中央政府民政部は、「全国における都市社区建設の推進に関する意見」を発表し社区建設の概念を明確に定義した。それによると、社区建設とは、「党と政府の領導の下で社区の力を借り、社区の資源を活用して、社区の機能を強化し、社区の問題を解決し、社区における政治、経済、文化、環境の協調的、健全な発展を促進し、社区住民の生活水準と質を高めること」とされている¹⁾。

これ以降、党と政府の指導管理が強化され、街道弁事処や居民委員会は、経済活動に偏向していた機能を本来の基層社会管理機能へと変化させていった。このような党と政府による居民委員会の体制改革について、郭定平は次のように指摘した。「居民委員会の改革の趣旨は行政機関化ではなく、居民委員会の管理強化を通じて多くの住民を動員して基層の治安を維持するとともに社区のサービスを改善し、住民の生活水準を向上させることによって、社区の安定を確保することである」(郭 [2003] pp.40-41)。また、夏建中の分析は以下のようである。「居民委員会は真正正銘の自治組織ではなく、そこにおける指導も組織における構成員の真正正銘の決定ではない。その機能と目的の主な点は、上級政府(主として街道弁事処)が業務の下達を徹底することであり、その規則と規定の主なものは、街道弁事処の意図に基づいて制定されることで、街道弁事処の出先機関としての色彩をますます帯びることになる」(夏 [2001] p.190)。

本論文の課題は、中国都市部において1980年代後半から推進されてきた社区建設に関して史的検討を試み、住民自治という視座に立って社区建設の実情を明らかにすることである。陳立行や李妍焱が期待した住民自治の実現はなぜ達成されなかったのか。2000年の「全国における都市社区建設の推進に関する意見」の公布以降、社区建設はどのように変化したのか。居民委員会の機能はどのように変化したのか。本論文の構成は以下のようである。まず、単位社会から社区社会へと再編成される中国基層社会の変化を概観する。次に、街道弁事処と居民委員会について歴史的変遷を論述する。最後に、北京市での現地調査に基づいて、街道弁事処と居民委員会の組織構造、役割と機能、そして両者の関係を分析し、社区建設の現状を明らかにする。

なお、社区建設に関しては、北京モデル、上海モデル、天津モデルなどさまざまな類型があるが、本論文では北京モデルを検討の対象とする。その理由は以下のようなものである。北京は中国の首都として政治・文化の中心であり、執権政党である中国共産党と中央政府の政策が如実に反映される地域である。したがって、北京モデルの社区建設には政策決定者の意図が明確に具現化されており、中国都市部の社区建設の実態と方向性を究明するのに適していると考えられるからである。

II. 基層社会の構造変動

1. 単位社会から社区社会へと転換する背景

(1) 単位外人口の増大

1949年の中華人民共和国設立以来、中国都市部の基層社会管理システムは、単位制度を基礎としてきた。単位は、所属する従業員と家族に対して、さまざまな福利厚生や社会サービスを提供してきた。単位に所属していれば、終身雇用と報酬、住宅、医療、教育、年金などが保証されていた。すなわち、生活全般が単位によって保護されていたのである。

一方、政府は、単位を通じて都市住民を管理していたと考えられる。従業員に対する手厚い福利厚生の提供や証明書の発行、そして従業員を動員して行われた政治教育によって、都市住民を完全にコントロールすることに成功していた。唐燕霞は、「政府は単位を通じて都市部における住民への社会的統合とコントロールを実現した」と指摘している(唐 [2005] p.132)。単位制度は、政府と都市住民がその枠内で共通の利益

を享受することのできる一種の統治構造であった²⁾。

ところが、改革開放後の経済改革にもなつて単位制度が揺らぎ始めた。単位に属さない単位外人口が増加してきたのである。すなわち、国有企業改革によって発生した失業者や「下岗者」（一時帰休者）、私営企業や外資企業に勤務する労働者、そして農村から都市部に流入してきた「農民工」などが急増したのである。中国統計年鑑によれば、都市部における失業者数は、1990年には383万2000人であったが、2000年には595万人、そして2005年には839万人へと増加の一途をたどっている。私営企業の従業員数は、1989年の143万人から2003年には3315万8000人と激増している（張 [2005]）。また、巖 [2000] や樊 [2005] を参考にすれば、農民工は、1990年には4000万人、90年代半ばには6500万人、そして2005年には1億2000万人へと急増していることがわかる。

単位外人口が増大することによって、都市は十分な福利厚生や社会保障を受けることができない多くの人々を内部に抱え込むことになった。その結果、都市社会が不安定化するという深刻な問題が起こった。

(2) 高齢化と格差拡大

単位外人口の増大のほかにも、単位社会から社区社会へと転換する要因となった社会的背景がある。ひとつは高齢化であり、もうひとつは格差拡大である。高齢化の推移から確認していこう。中国では1980年代以降高齢化が急速に進行している。過去5回の全国人口調査（国勢調査）によれば、65歳以上の高齢者の全人口に占める割合は、1982年に4.91%、1990年に5.57%、2000年に6.96%、2004年には8.56%となっている〔王 [2006] pp.136-137〕。特に大都市での高齢化は顕著である。上海の60歳以上の高齢者が全体に占める割合は2004年末の時点で19.28%、北京の同割合は2003年時点で13%となっている（王 [2006] pp.139-140）。このような高齢化圧力は、都市社会に対して、医療、年金などの社会福祉制度の確立や老人が暮らしやすい生活環境の整備などを要求することになった。そして、もはや単位にはそれを期待することはできない状況であった。

格差拡大も背景要因となっている。中国では、市場化の進行によってさまざまな格差が発生してきた。都市と農村の格差、沿岸部と内陸部の格差、一部のエリートと国民との格差などである。そして、都市内部にも格差は存在するようになった。加藤、上原 [2004] によると、「1988年、95年、99年の中国都市部におけるジニ係数は、それぞれ0.185、0.225、0.256と増加しており、都市部で格差が拡大していることがわかる」とされている。市場経済の導入は競争の導入を意味する。競争が激化していく過程で、勝者と敗者が出現することは避けられない。少数の富裕層と多数の低収入層を抱えた都市は、治安の荒廃など社会の不安定化要因を内包するようになった。そこで、都市内部には弱者に配慮した新たな社会システムの構築が求められるようになった。

以上概観してきたように、単位外人口の増大、高齢化の進行、格差拡大を背景に、政府と都市住民は、それぞれの目的を達成し利益を共有できるような新たな基層社会管理システムの構築を希求したのである。

2. 社区社会へと転換するプロセス

(1) 社区概念の導入と社区服務政策（1987年～1991年）

「社区」は、「Community」の訳語で、一定の区域に住む人々の生活共同体を意味するものとして、1930年代に中国に導入された（唐 [2005] p.132）。その後、計画経済体制下では社区という概念は忘れ去られていたが、1980年代の半ばに、経済体制改革の進展とともに生じたさまざまな社会問題に対応するために改めて注目されることになった。

1987年9月に武漢で民政部が「全国社区服務工作会議」を開催し、社区という概念が公式に中国社会に導入された（段 [2005] p.161）。「社区服務」（Community Service）の趣旨は以下のように定義されている。「地域の問題や課題を地域住民自身の手によって解決、改善し、社会サービスを住民自身の自助・互助活動によって進めること」（李 [2002 b] p.35）。そして、社区服務が実践されるうえで、三つの原則が挙げられ

ている。それは、①形式的には、地縁的、互助的な性格を持つこと、②性質的には公益性、福祉性を持つこと、③財源、活動企画、運営管理は政府に依存せず、自主的に行われることというものである(鄒ほか[1990] p.194)。

民政部は、揺らぎ始めた単位制度を補完する政策として社区服務政策を提唱し、政府の末端組織である街道弁事処と自治組織である居民委員会をその担い手として、全国規模で組織的に推進していったのである。

(2) 経済重視型社区建設(1991年~2000年)

1991年5月には民政部が、社区服務を發展させた「社区建設」(Community Construction)という概念を提出した。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、すなわち中国近代化の指導方針に基づくもので、都市経済、政治、文化、環境、教育、保険などの多くの分野を含んでいて、社区経済と社会の均衡の取れた發展を促進するプロセスであるとされていた(倉田ほか[1999] p.18)。

1992年7月には、中国共産党中央委員会と国務院が「第三次産業の發展加速に関する決定」を通知し、産業化と職業化を目的として社区服務を發展させることを要求した。翌93年には「社区服務事業の發展加速に関する意見」が公表され、社区服務事業に関して、社会化、産業化、法制化を志向しながら毎年13.6%増のスピード成長をすることが目標として掲げられた(夏[2001] pp.182-183)。つまり、政府は、社区服務事業による失業者対策や貧困者救済などを期待して、経済重視型の社区建設を志向したのである。

その後、1996年3月に当時の中国共産党総書記の江沢民が、「社区建設を強化し、街道弁事処、居民委員会の作用を十分に發揮する」という指示を出した(江口[2005] p.155)。同年6月に上海での社区建設の成功事例が「上海モデル」として全国に紹介されると、社区建設は基層社会管理システムの潮流となっていった。そして、1998年3月には国務院で機構改革が行われた。この改革によって、社区建設の主管局であった民政部基層政權建設局の名称が基層政權・社区建設局と改称されることで、社区建設は行政組織上も公式に独立した位置づけを与えられることになった(唐[2005] pp.133-134)。

しかし、1990年代の終わりになると状況が変わり始めた。社区服務事業が、過度な利益追求に向かい、さまざまな弊害や問題が噴出してきたのである。

夏建中は、街道弁事処と居民委員会の経済機能強化の意義を認めながらも、次のように指摘した。「街道が經營する企業の規模が大きくなるにつれて、ただ利益を求めようになることで、公益施設も利益追求の經營へと変わり、街道の行政権力の乱用が発生するようになったのである。コミュニティにおける居住環境や住民の正常な生活の著しい破壊や妨害につながった地域も少なくなかった。もともと住民の立場に立った組織としてコミュニティの中心に位置すべきであるにもかかわらず、そこに選ばれる住民あるいは住民の代表は矛盾あるいは利益上の衝突を引き起こしており、コミュニティの住民生活に必要な不可欠な基本的利益に対する軽視あるいは損失をもたらしている」(夏[2001] pp.180-181)。

慕淑娟[2001]は、福利性と經營性、すなわち公平性と効率性という両立が困難な二つの性質が社区服務に内在されていることを指摘した。社区服務は、元来社会の弱者層に対して無償あるいは低償で福祉サービスを提供することから出発した。一方で、活動財源の確保と住民の利便性を高めるための有償サービスの提供も同時に求められた。経済成長にともなって購買力が高まった都市住民は、快適で便利な生活のためのサービス提供を社区服務に求めたのである。

また、立石[2002]によれば、街道弁事処や居民委員会の経済活動は、自らの財源確保と住民サービスの向上という点で有効ではあったが、行政職員が企業の幹部の職を兼職することが多発して腐敗と汚職の原因にもなった。そこで、市場経済の体系性を重視するというマクロ政策の観点から行政組織と経済活動を明確に分離していこうとする「政企分離」政策が採られて、街道弁事処と居民委員会の活動を、行政事務と福祉サービスなどの管理を中心とするサービスの提供に限定していこうとする方向が示された。

そして、冯晓英[2002]の指摘は以下のようである。社区服務と社区建設とは異なる概念であり、社区建設のほうが上位概念である。社区服務は、「社区卫生」、「社区治安」、「社区文化」、そして「社区管理」な

どと同様に、社区建設における目標概念の一つに過ぎない。80年代末からの社区服務事業が、社区建設の基礎を築くうえで多大な貢献をしてきたことは事実であるが、社区服務以外の目標概念を実現することもきわめて重要なことである。

経済活動を重視した社区服務には、陳立行と李妍焱が指摘した自律的なソーシャル・サポート機能やコーディネート機能の出現という側面もあった。一方で、多くの地域では、過熱した経済活動が矛盾や弊害そして腐敗や汚職を誘引することになったのである。結果として、矛盾や弊害を克服するために、政府のマクロ政策である「政企分離」の厳密な実行が図られることになった。街道弁事処と居民委員会は、経済活動から分離して本来の基層社会管理機能を強めて、社区建設を推進することを求められたのである。

北京市市での変化を見ていこう。1999年に北京市政府は、都市管理工作会議を年に1回の定例会議として開催して、現行の都市管理体制を改革していくことを決定した。そして、第1回目の会議では、現在の管理体制は都市管理におけるさまざまな要求に対して十分に適応できていないと指摘した。すなわち、街道弁事処の現状について、機能と役割が明確でないこと、管理体制が不完全であること、責任と権限が一致していないこと、利益構造が合理的でないこと、そして人員が不足していることなどを問題点として改革の必要性を訴えたのである。北京市政府は、街道弁事処の都市管理体制改革を通じて、政府の機能を転換しながら社区建設を推進することを目指した。同時に、現行の体制と構造を刷新し、区、街道、社区をひと括りにした都市管理体制と統治モデルの形成をも志向したのである（干 [2004] p.37）。

そして、このような北京市政府の意図は、1999年から2000年にかけて、街道弁事処や居民委員会と運営する企業や商店などを完全に分離させていくという形で具現化されていった。大規模な企業や利益の大きい事業は、区政府の下部機関である「労働服務公司」³¹に移管し、小規模で利益はあがらないが住民のニーズが高い事業は、公共的な事業単位である「社区服務センター」³²に移管していった。そして、経済活動を分離した結果生じる街道弁事処と居民委員会の経費不足分に関しては、市・区政府が補足することになった³³。

(3) 管理服務重視型社区建設（2000年～）

2000年11月には民政部が、「全国における都市社区建設の推進に関する意見」を発表し、社区建設の概念を定義した。その定義は、「党と政府の領導の下で社区の力を借り、社区の資源を活用して、社区の機能を強化し、社区の問題を解決し、社区における政治、経済、文化、環境の協調的、健全な発展を促進し、社区居民の生活水準と質を高めること」とされている。

同意見では、社区建設における共産党支部の位置づけと住民自治の目標についても明記されている。唐燕篋によれば、その内容は以下のようである。共産党の支部については、「社区党支部は社区の指導核心であり、街道党支部の指導下で仕事を行う。主な職責は、党の路線、方針、政策と国家の法律法規を宣伝貫徹することである。党支部委員と居民を組織して社区が担う各種任務を完成する。社区居民委員会が法に基づき自治と職責を果たすことを支持・保証する。党支部自身の建設を強化し、思想政治活動を展開し、社区建設における前衛的・模範的な役割を党員が果たす」（唐 [2005] pp.138-139）と記され、住民自治の目標については、「社区における民主的選挙、民主的決議、民主的管理、民主的監督を実現し、社区居民による自己管理、自己教育、自己サービス、自己監督を徐々に実現することを目標とする」（唐 [2005] pp.142-143）と示されている。

民生部の意見発表以降、社区建設は、経済重視型から管理服務重視型へと転換していった。党と政府の指導と管理の下、社区建設の担い手である街道弁事処と居民委員会は、本来の基層社会管理機能と公共サービス提供機能に専念することが求められたのである。

北京市市では、毎年開催される都市管理工作会議において、街道弁事処や居民委員会を含む都市管理体制の改革を推進していった。具体的には、社区の規模を一定の大きさに調整したり⁶¹、社区服務工作の管理と実行を分離するために、街道弁事処の下に社区服務を担当する非営利の事業単位として「社会服務組織」⁷¹を設置したりした（弓 [2004] p.170）。また、住民生活にかかわる仕事を遂行する民主的な社区自治組織を建

設するという目的で、従来の居民委員会と居民代表会議をそれぞれ「社区居民委員会」と「社区居民代表会議」へと名称変更し、機能と役割を再定義していった。

2005年8月には、温家宝首相が全国人民代表大会で「和諧社会」という政策スローガンを表明した。「和諧」とは調和の取れている状態を指し、「和諧社会」は、経済発展至上主義によって生じた環境問題や格差問題などの矛盾を共産党の指導管理を通じて解決するために、胡錦濤政権が打ち出した新しいスローガンである。これを受けて、中国共産党北京市委員会と北京市政府は、「和諧社区と和諧町村⁹⁾」を建設することに関する若干の意見を発表した。そこでは、和諧社区と和諧町村を建設することは社会主義和諧社会の基礎であるとされた。そして、共産党の指導と政府の責任の下、各機関、各学校、各企業単位、そして公衆が参与して、社会全体が協働しながら和諧社区と和諧町村を建設しなければならないと示された。

2006年になると、北京市政府は、「北京市第十一次五カ年計画時期における都市社区発展計画」を制定し、社区建設を推進していくうえでの制度保証を講じた。そこでは、社会的弱者の救済、衛生拠点の建設増加、映画館や体育施設などの建設、治安の確保、失業者対策、ボランティア参加の拡大、そして居民委員会の予算増大など、区内のさまざまな案件に関して具体的な計画が示された。たとえば、居民委員会の予算について確認してみると、2006年から市の財政が区の公益事業に対して補助金を交付することになった。この補助金は、2000戸を擁する区に対して、毎年8万元を社区居民委員会に社区公益事業発展のために交付するものである。そして、2000戸以上を擁する区については、1戸あたり40元が追加されると規定された(干 [2007] pp.4-6)。

また、2006年6月に北京市政府は、「和諧社区建設」における政府の指導目標を明確にするために、「北京市和諧社区建設指導標準」を全市の区に通知した。市政府は、和諧社区建設推進の原則として、①人本原則(居民の利益を基本とする)、②共同基本原則(各級党委、各級政府、街道弁事処、社区居民委員会、区内単位、社区居民などの共同責任)、③持続改良原則(変化に合わせて改良を持続する)、④協調発展原則(経済、事業、住民生活との協調発展)の四つを明示した。また目標概念として、①文明向上、②安全健康、③生活便利、④環境整理、⑤民主自治という五項目を掲げ、全市の社区居民委員会に対して、2008年の北京オリンピックまでに成果をあげることを要求した⁹⁾。

II. 街道弁事処と居民委員会に関する歴史的検討

1. 中華人民共和国建国から改革開放政策まで(1949~1978年)

街道弁事処と居民委員会の歴史は、1949年の中華人民協和国設立までさかのぼる。中国共産党による新政権は、国民党の基層社会管理システムである「保甲制度」¹⁰⁾を廃止し、都市部において新たに居民委員会を設置したが、機能や名称は統一されたものではなかった。1954年に、「都市街道弁事処組織条例」と「都市居民委員会組織条例」が制定されて、それぞれの機能や名称が統一されて制度化された(夏 [2001] p.178)。当時の街道弁事処の機能は、市轄区人民委員会の出先機関であり、任務は市轄区人民委員会の指示した事項を処理し、居民委員会を指導して住民との架け橋となることであった。また、当時の居民委員会は、大衆性をもつ自治組織で、任務は住民の福利厚生、住民の意見と要求の反映、法律の遵守、治安の管理、住民間のトラブルの調停で、職務として社会福祉、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た(倉田ほか [1999] pp.17-18)。

その後、1958年の大躍進政策と人民公社化の波に飲み込まれ、街道弁事処は「人民公社」に、居民委員会は人民公社の「支社」に組織された(倉田ほか [1999] p.18)。1965年には、再度街道弁事処と居民委員会として組織化・制度化されたが、翌66年に始まった文化大革命の熱狂の中で、「街道革命委員会」と「革命居民委員会」と改名し階級闘争の手段となっていく(夏 [2001] p.179)。

2. 改革開放政策初期（1979～1980年代半ば）

文化大革命終結後、街道弁事処と居民委員会は本来の名称と機能を取り戻した。1982年には『中華人民共和國憲法』に、街道弁事処は区政府の出先機関であること、居民委員会は末端大衆による自治組織で主任、副主任および委員は住民の選挙によって選ばれることが明文化された。居民委員会は街道弁事処の指導の下で活動することも確認された。その主な活動や機能としては、該当居住地区における住民の公共事業や公益事業、民間の紛争調停、社会治安維持の協力のほかに、大衆の意見・要求または異議申し立てなどを政府に反映させることなども含まれた。

3. 社区概念との融合（1980年代半ば～2000年）

1980年代半ばになると、改革開放後の経済体制改革の影響で、都市内部で失業者問題や生活困窮者問題などが出現するようになった。そこで、政府は問題の予防と緩和、そして解決を図るために社区という概念を政策に導入した。1987年9月に民政部が武漢で「全国社区服務工作会議」を開催し、社区服務政策の導入を指示したのである。その考え方の基本は地域による自助・互助活動であり、社区服務工作推進の任務を負うのは街道弁事処と居民委員会であった。この時期に街道弁事処と居民委員会に大きな転機が訪れた。

まず、街道弁事処に上部組織からの権限委譲が行われた。北京市政府は、1987年に「街道弁事処の権限委譲活動の座談会に関する要綱」を公布した。それによると、「街道弁事処と街道に設置されている商工、住宅管理、公安派出所、食糧管理、環境衛生、まちづくり、税務などの各部門の関係を順次見直し、街道弁事処の管理権を拡大する」とされている（夏 [2001] p.182）。

続いて1989年に、居民委員会に関する新たな法律が制定された。「都市居民委員会組織法」である。この法律では、居民委員会は、住民の自己管理、自己教育、自己奉仕による大衆組織であり、「三自」（三つの自治）の特徴をもつ組織であると規定している。また、自治組織であることを担保するために以下の条項も明文化された。居民委員会の構成員は、住民あるいは各戸の代表者による選挙によって決定される。居住地内の重要な事項は居民代表会議における民主的な議論によって決定する。居民委員会は居民代表会議に対して報告責任を負う。居民代表会議には居民委員会の委員の更迭および補充を行う権利がある。居民委員会の収支項目は、公開義務があり住民の監督をうける。そして、六大任務を①政治統制、②公共服務、③民間調停、④治安維持、⑤政府協力、⑥民意伝達とした。この時点で政府の社区服務政策に対応して、居民委員会の任務に公共服務（社区服務）が追加されたのである。

その後、1992年に「第三次産業の発展加速に関する決定」、翌93年に「社区服務事業の発展加速に関する意見」が示されて、街道弁事処と居民委員会は経済活動を活発化させていった。街道弁事処は、企業を経営したり土地や建物を賃貸したりして利潤を追求した。居民委員会は、レストラン、たばこ屋、自転車修理、廃品回収、託児・老人介護などの三産を展開していった。それは、政府と住民が期待する失業者問題の解決手段であり、区内の住民に社会サービスを有償で提供することであり、経済発展を図る上級機関の期待に応えることであり、そして利潤の一部を上納した後に自らの活動費と利益を確保することであった。

陳文源は、このような経済活動に関して次のように記している。「街道が経営する企業が失業者を吸収する、街道が部屋を賃貸して収入の一部を孤児や未亡人や貧困家庭などの救済に当てる、区内の公共安全と環境衛生を維持するなど重要な役割を果たしてきた」、「居民委員会の社会総合サービス事業や施設は優れた社会効果を上げただけでなく、社区建設とその発展を促進するとともに、居民委員会の工作条件をある程度まで改善することにもなった」（陳 [2005] pp49-50）。

そして、陳立行は、居民委員会が経済活動によって得た利益を区内の弱者救済に充てることによって、ソーシャル・サポートの達成が可能になることを指摘しているが、一方で、現段階では居民委員会の経済活動の範囲が不明瞭であることや経営状態の公開が不十分であることなどをあげて、制度を整備していく必要があることも指摘している（陳 [2000] p.162）。

また、李妍焱は、居民委員会がパイプ役からコーディネイト機能をもつようになったとして、以下の三

点をあげて積極的な評価をしている。①資金を獲得する三産活動は、地域の地理的条件を活かし、住民をスタッフとして巻き込み、住民が直接受益者になるように行われている。②獲得した資金を用いて、目にみえる形で住民へのサービスを行い、サービス活動の実績を蓄積している。③サービスを提供する際、志願者(ボランティア)活動が盛んになるように、ボランティア・コーディネートを工夫している(李 [2002b] p.240)。

しかし、経済活動の活発化によってさまざまな弊害も露呈してきた。時には上級機関からのノルマをとまなうほど加熱した利潤の追求は、結果として街道弁事処や居民委員会の機能を経済活動のみに偏向させることになった。そして、利益優先主義や拜金主義という社会風潮を助長することにも繋がった。また、本来は市場価格よりも格安で提供されるべき社会サービスの価格が上昇する要因ともなり、社区居民の利益と衝突する場面も見られるようになった。

夏建中は、弊害の状況を次のように記した。「街道弁事処と居民委員会のコミュニティ・サービス事業に関する関心は、経済的な利益をより多く得ることに偏っている。大部分の街道における幹部は、コミュニティ・サービスを産業として重点化しており、彼らの最大の関心事は、より多くの生産量、より多くの利潤をいかに導くかにある。この傾向はまさにコミュニティ・サービスと街道が経営する企業とがともに経済性を過度に求めることで、環境や住民生活の動向を軽視することにつながっている」(夏 [2001] p.183)。

謝 [2001] や張 [2001] は、上級政府からの資金投入が絶対的に不足する中で、街道弁事処や居民委員会が活動経費を確保するために経済活動に邁進していったことはしかたがないとしながらも、利益追求型の経済活動の結果、無償で提供されるべき福祉サービスが二次にされるなどの弊害が出てきたことを指摘した。支払い能力が高い住民に対する有償サービスを優先して、支払い能力の低い社会的弱者に対する無償や低償の福祉サービスを後回しにするという事態が発生したのである。そして、経済活動重視の社区サービスは、街道弁事処や居民委員会の本来の任務である社会管理機能にとって負の影響を与えていると分析した。

このようなさまざまな弊害に対処するために、党や政府はこれまでの政策を修正することを決意した。すなわち、街道弁事処と居民委員会の活動から経済活動を分離するという決定がなされたのである。夏 [2001]、小林 [2002]、郭 [2003] によると、1996年上海市で、1998年には北京市で、「二級(市・区)政府、三級(市・区・街道)管理」体制が導入された。これは、社区建設を発展させるために、街道弁事処を政府の出先機関から実質的には政府と同等の地位に引き上げるものであった。具体的には、街道弁事処の行政管理機能の強化、それを担保するための法制管理の強化、社区の規模調整と街道弁事処の人員増加、街道弁事処による経済活動からの脱却と上級政府からの財政支援などが企図された。すなわち、街道弁事処が本来果たすべき役割の再確認と環境整備が行われていったのである。

居民委員会にも変化が起こった。「四級(市・区・街道・社区)ネットワーク」体制の中に組み込まれて、政府機関の一員として能動的な役割を果たすことが要求されたのである。上級政府は、居民委員会の人件費や活動費などの財源を保証し、指導を強化しながら環境を整えていく。居民委員会は、過剰な経済活動を分離し、住民に公共的な社区サービスを提供し、そして住民を管理動員しながら総合的な社区建設を推進する。このような緊密な関係構築をきっかけとして、居民委員会は、住民自治組織から政府の四級ネットワークの末端組織へと変貌していくことになった。

以上概観してきたように、陳立行と李妍焱の期待した自律的な社会システムは、結局実現されなかった。社区サービス事業の推進によって、失業者の再就職が実現されたり社会的弱者への福祉サービスが一定程度実現されたりしたことは事実であるが、事業が推進されるにつれて経済活動のみが優先されるようになっていったのである。利益優先主義は、住民による自助・互助による公益性の実現という社区サービスの主旨を逸脱して、街道弁事処や居民委員会に本来期待されている機能である基層社会管理システムの弱体化を招くことになった。同時に、社区建設の目標概念である社区衛生、社区治安、社区文化、そして社区管理などの実現を軽視することにもなっていった。このような弊害に対処するために、政府は経済活動と街道弁事処や居民委員会とを分離させて、活動内容を再定義していったのである。

4. 社区建設の原動力（2000年～）

2000年に民政部が、「全国における都市社区建設の推進に関する意見」を発表して、中国都市部での社区建設が全国規模で進行していった。この時期、北京市政府は、市、区、街道、社区の四級ネットワーク体制の下で、財政面でのコントロールを活用しながら、経済活動に偏向していた街道弁事処と居民委員会の機能を本来の管理サービス重視の機能に軌道修正していった。それは、住民と社区との距離を縮め、社区建設への住民参加を拡大し、「三自」（自己管理、自己教育、自己奉仕）能力を高め、新たな目標としての自己監督能力をも高めることを企図したものであった。

社区建設の目的は、住民の自助・互助活動によって公共的な社会サービスを推進するという社区サービスの概念を含有し、さらに社区内の資源を活用して、政治、経済、文化、環境の協調的な発展を促進し、社区内の住民の生活水準と質を高めることである。街道弁事処と居民委員会は、社区建設の理念を実現するための重要な担い手としてその役割と機能を再定義され、権限と責任が明確化されていった。

具体的な変化を確認していこう。北京市政府は、2000年以降順次社区の規模を調整し、街道弁事処と居民委員会の人員を増員し充実化させていった。居民委員会の活動資金は人件費も含めてすべて上級政府によって保証されるようになった。また、居民委員会主任や委員の待遇は改善され、若年化と高学歴化が達成されていった。そして、社区との一体感を高めるために、居民委員会は社区居民委員会へと名称変更された。活動拠点などの施設や設備も充実化が図られた。居民委員会の事務所は、大部分が90平方メートル程度の広さであったが、2002年に市政府の指導で標準的に190平方メートルに拡大された。その後2007年には、さらに350平方メートルに拡大されることが決定された。これらの事務所スペース拡張にともなう経費は、市と区、そして街道弁事処が全額負担した¹¹⁾。

活動内容にも変化がみられた。街道弁事処は、社区における総合調整権、法律執行権、処置権、監督検査権などを保有・拡大させて、それ相応の行政管理機能を行ってできるようになっていった（陳 [2005] pp.55-56）。居民委員会は、「保緑」（緑を維持する）、「保潔」（清潔を保つ）、「保安」（治安維持）の「三保」をはじめとして、トレーニング・サークルの組織、文化娯楽活動の展開、貧困家庭の支援、学業支援のための寄付活動、社会教育活動の展開、無料の訓練講座（職業技術訓練、語学訓練）や各種の科学普及展覧の開催、環境美化や不動産管理などを実施するようになった（陳 [2005] p.61）。そして、居民委員会の活動における重要な変化として、街道弁事処から行政任務を請け負う機会が増えていったことが指摘される。

2004年11月には、民政部が「都市居民委員会組織法」改正案を提出した。改正案では、社区の共産党組織を指導的中核と位置づける内容が明文化されている。その条文は、「中国共産党の社区における党組織は、中国共産党の規約に基づいて活動し、指導的中核の役割を果たし、憲法と法律に基づいて、社区住民が自治的活動を行い、民主的権利を行使することを支持・保障する」というものである。また、選挙手続きに関しても一部改正案が示された。改正案第12条では、「居民委員会の選挙は、当該社区における選挙権のある住民が候補者を指名する。候補者の数は当選者数を上回るべきである」と規定されているが、選挙人が被選挙人を直接選ぶ「海選」方式に関しては採用が見送られた。

北京市内では、三年に一度居民委員会の主任や副主任、そして委員の選挙が実施されている。近年では、2006年に居民委員会の選挙が実施された。2007年6月に筆者が訪問し話を聞いた北京市宣武区の天橋街道香庵路社区と椿樹街道椿樹園社区では、選挙の際には「居民小組」¹²⁾や社区党支部が候補者を複数名推薦し、居民代表が選挙をするという形式を採っていた。どちらの社区においても、「海選」方式は採用されていなかった¹³⁾。また現時点では、「海選」を次の選挙に導入する予定はないとのことだった。

以上論述してきたように、社区建設は、1980年代の後半から自助・互助を基本的に自立的な運営をめざす社区サービス事業に始まり、90年代には三産などの経済活動を軸に展開された。しかし、90年代末には過度な経済活動に対する反省から、社区建設と経済活動を分離させるという政策変更がなされた。2000年以降は、党と政府の指導管理を強化しながら、街道弁事処と居民委員会の再定義がなされ、「二級政府、三級管理、四級ネットワーク」体制が構築されてきた。

Ⅲ. 街道弁事処と居民委員会の実態

筆者は、2007年6月に北京市宣武区の天橋街道弁事処とその管轄地域にある香庵路社区居民委員会、椿樹街道弁事処と椿樹園社区居民委員会を訪問し、街道弁事処と居民委員会の組織構造、機能、役割、そして両者の関係について現地調査を実施した。調査は、6月19日に天橋街道弁事処で民政科の王静科長、香庵路社区居民委員会王玉華主任、6月20日に椿樹街道弁事処で曹蓮芬副主任、椿樹園社区居民委員会前社区居民委員会主任で現在は社区党支部の石静慧書記、それぞれに対する質疑応答によって行われた。

1. 街道弁事処

まず、街道弁事処の管轄範囲と規模からみていこう。天橋街道弁事処の管轄範囲は2.07平方キロメートルで、街道内には9個の社区があり、およそ1万6000戸、5万人が居住している。椿樹街道弁事処の管轄範囲は1.08平方キロメートル、街道内には6個の社区があり、およそ1万戸、3万9000人が居住している。

次に、街道弁事処の人員である。天橋街道弁事処の職員の数員は70人であるが、現在の職員数は60人で10人ほど定員割れをしている。そして、下部組織として非営利の公共サービスに携わる「事業単位」(社区服務センターなど)の人員は60人である。椿樹街道弁事処の職員の数員は76人で現状の職員数は70人である。下部組織の事業単位の人員は50人程度である。街道弁事処職員の身分は国家公務員で、給与は国家財政の負担である。北京市内の街道弁事処では近年給与体系が改善されて、大学卒の新入職員の給与は2000元とされている。街道弁事処の現在の職員給与は、北京市内の都市部住民の平均的な給与を上回っているとのことであった。今回の調査では、街道弁事処全体の予算規模については確認することができなかった。確認できたものは、生活困窮者のための生活保護費として、年間600~700万元の財源措置がなされているということと、居民委員会委員の給与について年間90~100万元の予算措置がなされているということであった。

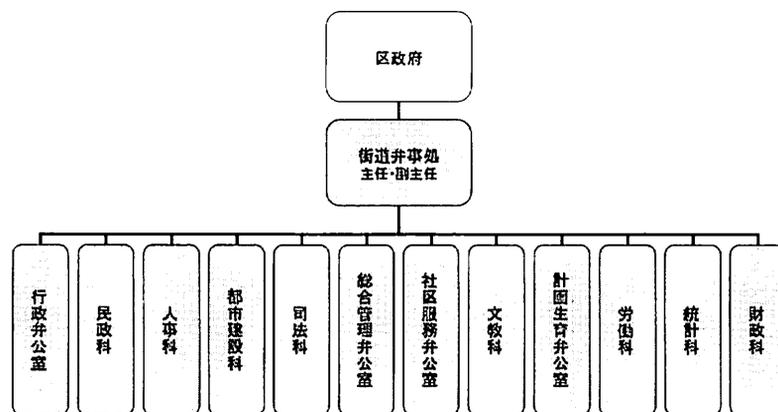


図3 街道弁事処の組織構造

(出所) 筆者作成

街道弁事処の組織構造は図3のようである。区政府の出先機関として、主任、副主任の下に、「民政科」、「居民科」、「社区服務弁公室」、「司法科」など12の組織から構成されている。民政科が最も頻繁に居民委員会と仕事の連携をするが、他の部署でも必要に応じて居民委員会と連動している。たとえば、「都市建設科」は緑化活動を推進する際に、「文教科」は文体活動などの展開において、そして「計画生育弁公室」は計画出産の啓蒙宣伝活動の実行において、それぞれ居民委員会を下部組織として活用している。また、常設の組織のほかに、民政科を中心に各部署を横断した統合チームとして組織される「和諧社区弁公室」を臨時に設置して、社区建設における喫緊の課題に対処する場合もある。

そして、街道弁事処は、政府の出先機関として政府と住民との間の架け橋としての機能を担っている。す

なわち、党と政府の方針や政策、法律法規などを居民委員会に伝達する役割、また住民の意見や要求を上級政府にフィードバックする役割を担っているのである（楊 [2005] p.202）。

2000年以降社区建設が本格化する過程における仕事の量と質の変化について確認したところ、失業者問題、環境問題、治安悪化問題などの噴出にともなって仕事の量は増えている。また、法律に関連する業務やSARS、鳥インフルエンザなどの感染症対策などで専門知識を必要とする業務が増加してきているとのことであった。近年では、実質的な地位格上げや業務の拡大、高度化・複雑化の実情に合わせて、街道弁事処を出先機関から一級政府へと昇格させようという議論も起こっている。

2. 居民委員会

香庵路社区居民委員会の担当する社区内には、およそ2650戸、6840人が居住している。昔ながらの平屋家屋が全体の3分の2、新しく建設されたマンションが3分の1を占めている。椿樹園社区居民委員会が担当する社区内には、約2750戸、1万人が居住している。椿樹園社区は北京市の老朽化家屋改造プロジェクトの一環として、1999年に18棟の団地が建てられた地域で、住民の50%は以前からこの地域に住んでいた人たちで、残りの50%は団地建設後購入して移り住んだ人たちである。北京市内の社区が有する世帯数は、多くの場合1000~3000戸の範囲である。

人員構成は以下のようなものである。香庵路社区居民委員会は、主任、副主任を含む7人の委員で構成されており、任期は3年で選挙によって選出される。2007年からは、委員会の行政事務負担を軽減するために「政務工作ステーション」が下部組織として設置されて、「協管员」と呼ばれる人員が5人存在して行政事務作業に従事している。協管员は多くの場合、退職者や失業者で構成されている。ほかの下部組織としては、ボランティアの管理運営に当たる「志願者工作ステーション」があり、担当者としてひとりの人員が充てられている。したがって、香庵路社区居民委員会の人員総数は13人である。樹園社区居民委員会は、主任、副主任を含む委員が6人、協管员が2人、ボランティア管理担当者が1人で総数は9人である。どちらの社区にも社区党支部が存在しており、常時2人の党関係者が居民委員会とともに活動している。居民委員会の委員の給与は、主任が1600元、副主任が1400元、委員が900~1200元で、すべて街道弁事処の予算が充当されている。協管员の給与は、600~800元で、市、区、街道弁事処が3分の1ずつ負担している。

今回訪問した二つの社区居民委員会の2006年の年間活動費は、基本額が5万円で全額街道弁事処からの予算である。居民委員会の選挙や道路の補修などの臨時費用については、特別予算が生まれ上級機関が負担する。ほかに、上級機関によって事務所が提供される。

図4は社区居民委員会の組織構造である。社区居民委員会には、「計画出産」、「民生福利」、「治安維持」などの6つの委員会が存在している。また、社区居民委員会は必要に応じて下部組織として「居民小組」を組織することができる。社区居民委員会は、指導的中核である社区党支部から支持と保証を受け、街道弁事処の指導、支持、援助を受けると同時に社区居民代表会議に対して報告の責任を負っている。社区居民代表会議は、社区内における法制度上の最高権力機関で社区内における重要事項の決定を民主的討論によって行う。居民代表の人数は60~100人程度で、居民委員会の構成員の更迭および補充を行う権利がある。

居民委員会の本来の役割は、①政治統合、②公共服務、③民間調停、④治安維持、⑤政府協力、⑥民意伝達である。しかし、2000年以降その活動範囲は拡大した。たとえば、「計画出産委員会」では、妊娠時の申請窓口業務のほかに、社区内の出産適齢期の女性の人数を把握したうえで医療講座を開催したり、18歳以下の女子に対して性教育などの指導をしたりしている。「民生福利委員会」では、退職者や軍人遺族に対して福利厚生サービスを提供したり、失業者の再就職のサポートをしたりするほかに、生活保護の申請・調査・審査を行い街道弁事処にその結果を報告する。この報告を基に街道弁事処は生活保護費を支給するかどうかの決定を行うのである。また、「共建協調委員会」では、社区内の機関や単位が社区建設に参画する際の窓口業務全般を執行している。すなわち、社区建設において拡大した行政事務の多くの部分は、街道弁事処の指揮下で、居民委員会が担当しなければならないなくなっているというのが実情である。

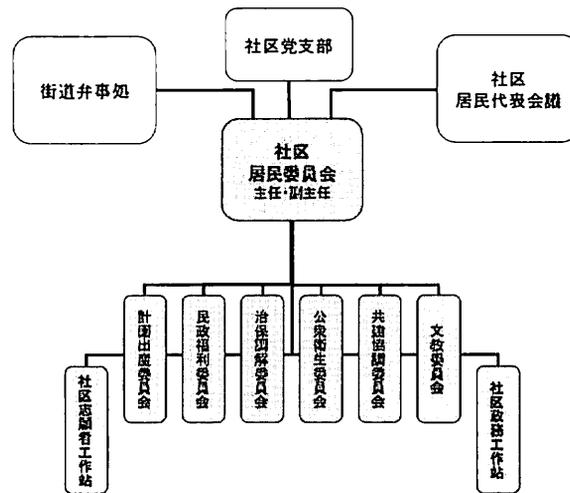


図4 居民委員会の組織構造

(出所) 筆者作成

3. 街道弁事処と居民委員会の関係

陳文源によれば、居民委員会の幹部がよく口にすることばに、「下面一根針、上面千条線」というものがあるという。これは、「下には針が一本しかないのに、上には糸が千本ある」という意味で命令者が多いことのたとえとして使われている(陳 [2005] p.64)。このことばから、居民委員会の活動は街道弁事処の指示の下で行われていることが確認できる。

今回の調査においても、街道弁事処による居民委員会の下部組織化を象徴するような発言を聞いた。それは、椿樹街道弁事処の曹蓮芬副主任による次のような発言である。「居民委員会は、住民組織として法律で位置づけられているが、三産などの経済活動を中止してから、人件費や活動費などの予算面において全面的に街道弁事処に依存するようになった。経済的には明らかに政府の末端組織である」。

また、ある居民委員会幹部からは次のような話を聞いたことがある。「街道弁事処から依頼される行政事務が多すぎてそれに時間を取られてしまうので、住民ニーズに合った活動をすることができない。このような状況では住民参加もなかなか増えないでしょう」¹⁴⁾。

現在の街道弁事処と居民委員会の関係は、法律で規定されている理念とは距離があるといわざるを得ない。理念では、居民委員会は自治組織であり、街道弁事処は自治組織である居民委員会に指導と支持、そして援助を与えることになっている。しかし、実情は、街道弁事処の指示の下で居民委員会が行政の末端組織として活動しているのである。陳文源は次のような指摘をしている。「住民自治の理論と実践との間には明らかな隔たりがあり、末端政府と住民自治の間では八方ふさがりの状況が形成されている。つまり、行政任務の有効な完成を保障すれば、住民自治の効果的な発展に影響することは必須であり、また、住民自治を発展させようとすれば、行政任務の完成に影響をおよぼすということである」(陳 [2005] p.66)。

居民委員会の行政組織化は、社区建設への住民参加という点に関しても影響を与えている。今回の聞き取り調査で各担当者が一様に口にしたことは、若者の居民委員会活動への参加が不十分であるということであった。北京市内に居住するある女性の話では、「居民委員会は行政組織なので、行政手続きをするときに行くものだと考えていました。最近妊娠したのですが、その届出のときにはじめて居民委員会の事務所に行きました」ということであった。また、2007年6月21日に北京市内で開催された「都市管理プロジェクト検討会」において、民政部社区建設科の科長が、社区建設への住民参加の現状について、「若者と勤労者の参加が不十分である。また、社区建設に参加をしている住民においても受動的な参加が大半を占めている。これらを解決し、平等で協力的、そして能動的な参加を実現しなければならない」と語った¹⁵⁾。

北京市における調査を通じて明らかになったことは、居民委員会の構造的な行政組織化である。そしてそ

の結果、住民の能動的な参加が実現されていないという実情が確認された。「居民委員会は正真正銘の自治組織ではなく、その規則と規定の主なもの、街道弁事処の意図に基づいて制定されることで、街道弁事処の出先機関としての色彩をますます帯びることになる」と論じた夏建中の分析は正鵠を射ていたといえる。問題は、住民組織である居民委員会が行政組織化することによって、住民の参加行動に負の影響を与えていることである。

V. おわりに

本論文では、中国都市部における社区建設について歴史的検討を試み、社区建設の担い手である街道弁事処と居民委員会の実態把握を行ってきた。その結果、現在の中国都市部における社区社会の構造を示したのが図5である。

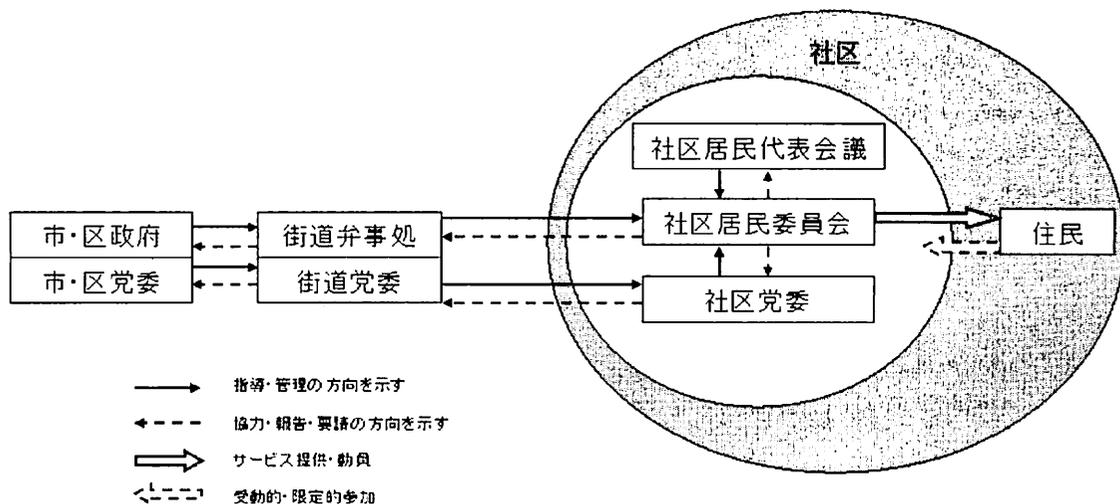


図5 中国都市部における社区社会の構造

(出所) 筆者作成

1980年代半ばから1990年代末にかけて、街道弁事処と居民委員会は、経済活動を通じて失業者の再就職先を提供したり、貧困者に公共サービスを提供したりして、自律的に社区内の問題を解決していた。そのような状況を確認して、陳立行や李妍焱は、居民委員会の経済活動と住民の自発的参加によって、新しい自律的な社会システムが構築されて住民自治が実現されることを期待した。

しかし、過度な経済活動による機能偏向が社区建設にとって障害となっていることが問題視されることになり、党と政府は、街道弁事処と居民委員会の活動から経済活動を分離させた。そして、党と政府の指導管理の下で明確な責任と権限を与えられ、街道弁事処と居民委員会は社区建設における基層社会管理と公共サービスの提供という任務を遂行するようになっていった。このような過程で生じた問題は、居民委員会の行政組織化である。法制度上の自治組織であり、社区建設における住民自治実現の担い手であるべき居民委員会が、事実上行政の末端組織へと変貌していった。そして、居民委員会の行政組織化は、社区建設への住民の受動的・限定的参加という現象を誘引することになった。

中国共産党や中央政府、そして北京市政府が公布する法令を確認すれば、居民委員会は自治組織であることは明文化されている。しかし、その前提は社区党支部と街道弁事処の領導である。上級機関が社区居民委員会の人件費や活動費など予算のすべてをコントロールして、居民委員会の活動内容を規定しているのが実情である。すなわち、本論文での検討を通じて、居民委員会は、実体をともなわない法令上の自治組織であり、その行政組織化は構造的なものであるということが明らかになった。そして、社区建設への住民参加は

受動的・限定的なものであるということが確認された。中国都市部で推進されている社区建設において、重要目標である住民自治実現への道程はいまだ不透明なままである。

注

- 1) 中華人民共和国民政部HP http://www.mca.gov.cn/artical/content/WSQ_ZCWJ/20031229144547.htm 参照。
- 2) 単位に属さない失業者や退職者などは、街道便事処と居民委員会が管理する街居制度に組み込まれていた(小林[2002])。
- 3) 区政府の下部組織で、失業者や農民工などの管理・登録、職業斡旋や職業教育を主たる業務とするが、企業経営も実施している。
- 4) 街道弁事処の下部組織で、非政府・非営利の公共サービスを提供することを任務とする事業単位。
- 5) 2007年6月19、20日に実施した北京市宣武区天橋街道弁事処、香庵路社区居民委員会と椿樹街道弁事処、椿樹園社区居民委員会でのヒアリングより。
- 6) 北京市の2007年民政事業統計季報表によれば、2007年の3月時点で、北京市内には2495の社区が存在している。北京市2007年民政事業統計季報表に関しては下記URLを参照。
<http://www.bjmzj.gov.cn/mztj/showBulletin.do?id=3274&dictionid=41201&websitId=400&netTypId=2>
そして、ひとつの社区には1000~3000戸が存在している(干燕燕[2006] p.7)。
- 7) 社会服務組織は、非政府、非営利の組織で、区内の公益的な事業に従事する。社区服務の管理と実行の分離を目的に設置されたもので、街道レベルの環境衛生所、社区服務センター、社区文体センターなどを運営している(馬[2004] p.170)。
- 8) 社区が都市部のコミュニティを指すのに対し、町村は農村部のそれを指す。中国語では、町村は村鎮と表記する。
- 9) 北京市民政局HP <http://www.bjcs.gov.cn/mlsq/mlsq.jsp> 参照。
- 10) 宋・明・清の時代に行なわれた隣保制度。10戸を1牌、10牌を1甲、10甲を1保とした。国民党政権期にも採用されていた。
- 11) 2007年6月19日、北京市宣武区天橋街道弁事処民政科科长王静へのインタビューより。実際には、どうしても適当な広さの事務所が区内にみつからないなどの理由で、標準の広さを確保していない事務所もあるが、大部分の居民委員会の事務所は広く快適な環境に変わってきているという。
- 12) 一定の戸数で形成される住民グループ。マンションなどの場合階段ごとに形成されたりする。
- 13) 中国語で「海選」と呼ばれる直接選挙の形式で行われている居民委員会選挙は、全国においてもまだ少ない。また、「海選」を実施している社区においても、党組織と政府の介入が行われており、十分に民主的であるかどうかは疑問視する声が多い。中国の居民委員会選挙に関する詳細は、宇野ほか(2005)を参照。
- 14) 2007年12月18日、西城区月壇街道の社区服務センターでの、管轄区内の居民委員会幹部とNGO組織「北京惠澤人咨詢服務中心」の代表者翟雁との会談より。
- 15) 「都市管理プロジェクト検討会」に参加していたNGO組織「社区参与行動」の代表者宋庆华へのヒアリング(2007年6月21日)より。

参考文献

和文

- 江口伸吾 [2005] 「江蘇省農村地域における社区の再編と非制度的な社会構造」(宇野重明・鹿錫俊編『中国における共同体の再編と内発的自治の試み』) 国際書院。
- 王文亮 [2006] 『格差で読み解く現代中国』、ミネルヴァ書房。
- 大塚健司 [1999] 「中国の都市コミュニティにおける住民組織形成」(幡谷則子編『発展途上国の都市住民組織』) 日本貿易振興会・アジア経済研究所。
- 加藤弘之・上原一慶 [2004] 『現代世界経済叢書2：中国経済論』ミネルヴァ書房。

- 郭定平 [2003]「上海市の社区建設と都市基層社会の管理体制改訂」『アジア経済』XLIV-9。
- 倉田和四正・殷秀 [1999]「中国における都市社区の構造と変動」『関西学院大学社会学部紀要』第83号。
- 巖善平 [2000]「労働移動」(菱田雅晴編『現代中国の構造変動5：社会』) 東京大学出版会。
- 高坂健次 [2002]「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。
- 小島華津子 [2004]「国家と社会のあいだ」(国分良成編『中国政治と東アジア』) 慶應義塾大学出版会。
- 小林弘二 [2002]『ポスト社会主義の中国政治』 東信堂。
- 鹿錫俊 [2005]「中国都市部における社会保障制度の改革」(宇野重明・鹿錫俊編『中国における共同体の再編と内発的自治の試み』) 国際書院。
- 庄若江 [2005]「無錫市社区居民委員会選挙の追跡調査」(宇野重明・鹿錫俊編『中国における共同体の再編と内発的自治の試み』) 国際書院。
- 立石昌広 [2002]「中国における都市住民サービスの構造」『中国経営管理研究』第2号。
- 田坂敏雄編 [2005]『東アジア都市論の構想—東アジアの都市間競争とシビル・ソサエティ構想』 御茶の水書房。
- 段瑞聡 [2005]「社会の構造と変容」(家近亮子・唐亮・松田康博編『5分野から読み解く現代中国』) 晃洋書房。
- 陳文源 [2005]「無錫市社区居民委員会に関する史的考察」(宇野重明・鹿錫俊編『中国における共同体の再編と内発的自治の試み』) 国際書院。
- 陳立行 [2000]「中国都市における地域社会の実情」(菱田雅晴編『現代中国の構造変動5：社会』) 東京大学出版会。
- 唐燕霞 [2005]「住民自治と社区建設」(宇野重明・鹿錫俊編『中国における共同体の再編と内発的自治の試み』) 国際書院。
- 夏建中 [2001]「現代中国の都市におけるコミュニティ管理組織の歴史、構造および機能」『立命館産業社会論集』第37巻第2号。
- 藤原文亮 [2003]「中国NPOの活動資源と活動理念」(沈潔編『社会福祉改革とNPOの勃興』) 日本僑報社。
- 李妍焱 [2002 a]「ボランティアと非営利セクター」(王名・李妍焱・岡室美恵子『中国のNPO』) 第一書林。
- 李妍焱 [2002 b]『ボランタリー活動の成立と展開』 ミネルヴァ書房。
- 李旭 [2005]「経済発展」(家近亮子・唐亮・松田康博編『5分野から読み解く現代中国』) 晃洋書房。

中文

- 『中国統計年鑑』各年版。
- 『労働和社会保障事業發展年度統計公報』各年版。
- 『中国対外経済統計年表』2004年版。
- 北京市邓小平理论和“三个代表”重要思想研究中心、中共北京市委前线杂志社 [2006]『构建和谐 北京市建設和諧社区新探』 学习出版社。
- 樊平 [2005]「中国农民发展报告」(汝信・陆学艺・李培林編『2006年中国社会形势分析与预测』) 社会科学文献出版社。
- 干燕燕 [2004]「北京街道体制改革研究」(馬仲良編『社区体制创新』) 中国青年出版社。
- 干燕燕 [2007]「北京和諧社区的发展与未来」(干燕燕編『2007年：北京社区发展報告』) 社会科学文献出版社。
- 冯晓英 [2002]「对北京城市社区管理体制改革的几点思考」(黄序編『城市发展中的社区建設』) 中国城市出版社。
- 馬仲良 [2004]「中国城市社区建設发展的新阶段」(馬仲良編『社区体制创新』) 中国青年出版社。
- 綦淑娟 [2001]「社区服务：基层社区组织对社会变迁的应对行为」(雷洁琼編『转型中的城市基层社区组织』) 北京大学出版社。
- 王思斌 [2001]「体制改革中的城市社区建设的理论分析」(雷洁琼編『转型中的城市基层社区组织』) 北京大学出版社。
- 王剛義・趙林峰・王德祥 [1990]『中国社区服務研究』 吉林大学出版。
- 夏建中 [2005]「城市社区组织与管理」(蔡禾編『社区概论』) 高等教育出版社。
- 謝立中 [2001]「改革以来北京城市其层社区组织的变迁」(雷洁琼編『转型中的城市基层社区组织』) 北京大学出版社。
- 杨荣 [2005]「社区组织」(夏建中編『社区工作』) 中国人民大学出版社。

张昭 [2001] 「街道办事处, 居民委员会的结构与功能」(雷洁琼編『转型中的城市基层社区组织』) 北京大学出版社。

张厚义 [2004] 「快速成长的中国私营企业主阶层」(汝信·陆学艺·李培林編『2005年中国社会形势分析与预测』) 社会科学文献出版社。

张厚义 [2005] 「私营企业主阶层成长的新阶段」(汝信·陆学艺·李培林編『2006年中国社会形势分析与预测』) 社会科学文献出版社。

鄒駿成·高振榮·陳以新 [1990] 『社区服务的理论与实践』 中国社会出版。