

変革中の中国都市コミュニティと住民組織  
—「社区党建」と「居民委員会」の再編を中心に—

賈 強

A Study of Changing Community  
and Neighborhood Organizations in Urban China

JIA Qiang

Abstract

From 1990's, Chinese government has been promoting a big social project called "community construction", which has brought many changes to the urban communities. In the project, the existent "residents' association" has been "reinforced" by adding officials to handle administrative affairs. And the role of the local organizations of the Chinese Communist Party in community affairs has been emphasized. This paper makes an analysis of the effect of these changes on Chinese urban communities and tries to explain the changes by sociological theories on urban communities.

The measure of adding officials to residents' associations may strengthen the local administration at present. But it may weaken the function of the organization as a pressure group. The way to emphasize the role of the party members in community affairs is actually a traditional method of social mobilization which has been proved to be ineffective in the past socialist period.

In spite of the above-mentioned problems, the "community construction" is a great experiment which will find the best way of building urban communities in a market economy.

I. 課題

計画経済と中央集権時代の中国では、政治権力が社会生活の隅々まで浸透していた。職場は勿論、家庭や地域社会での生活も支配の対象とされた。都市地域社会の場合、政治支配は市や区、「街道」<sup>(1)</sup>などの行政機構だけでなく、住民組織としての「居民委員会」(以下「居委会」)を通しても行われたのである。その中で、居住の場はただ政治支配の一環であり、住民の自主性や自発性が反映される共同生活の場ではなかった。当然の結果として、住民の参加に基づくコミュニティづくりも実現されなかった。

だが、目覚ましい経済成長とそれに伴う激しい社会変動の中で、都市地域社会と住民組織も大きく変わろうとしている。その代表的な動きは「社区建設」と呼ばれるプロジェクトの推進である。中国

語では、コミュニティ、特に都市コミュニティのことを「社区」という。従って、「社区建設」とは、コミュニティの建設のことである。その中で都市住民のよりよい生活環境への強い要求と行政側の対応という二重の意味合いが含まれている。また、行政側の対応においては、生活施設と環境の整備だけでなく、都市管理の強化や失業対策などの意味合いも含まれている。だが、なぜこの時期に都市コミュニティの建設が重視されるようになったのか。その原因は幾つかあげられる。

第一に、生活環境整備の立ち遅れである。経済成長に伴って、都市住民の生活水準が著しく上昇している。だが、これは主に個人や家庭の所得及び消費財の所有数の増加であり、公共施設を含む生活環境の整備という意味では、生活水準の著しい向上はまだ見られていない。その結果、所得水準の上昇に伴う都市住民の文化、娯楽、健康維持活動への欲求が高まる一方、利用できる関連施設が著しく不足している。従って、より豊かな生活を実現するために、共同生活の場の建設が不可欠であり、これは個人の所得の増加だけで到底解決できない問題であることは、多くの人々に認識されるようになっている。

第二に、高齢化に伴うコミュニティ福祉への需要の増大である。65歳以上の人口が7%になるにつれて、高齢者の訪問看護や生活援助を含む在宅福祉サービスや生きがいづくりの重要性が認識されるようになった。だが、従来の都市コミュニティでは、このようなサービスを提供する基盤は殆ど整備されていなかった。地域福祉を実現するために、福祉行政組織や福祉団体の設立を始め、地域福祉センターなどの関連施設の整備や福祉人材の育成、住民の福祉意識の増進などを含む新しいコミュニティの建設が必要とされている。

日本では、上述の問題が深刻な社会問題として現れたのは、大まかにいえば高度経済成長期の直後、つまり60年代の後期から70年代の初め頃であった。三十年以上の努力によってコミュニティの建設が中国に比べて遙かに進んでいるものの、上述の問題は依然として地域社会の基本課題である。つまり、これらの問題は大きな経済成長を経験し、高齢化している社会の共通課題である。现阶段の中国では、これらの共通課題の他に、幾つかの独自の問題も「社区建設」が浮上する原因としてあげられる。

その一つは、都市における農村人口の急増に伴う都市管理の問題である。1980年代から、急速な経済成長に伴って、農村人口の大規模な向都移動が全国範囲で起きている。農村人口が都市の建設業や製造業、サービス業の成長に必要な労働力を提供し、経済成長に大いに貢献している。だが、同時に、大都市における激しい人口の増加が様々な社会問題を引き起こしている。よく指摘される問題は治安や環境の悪化、違法経済活動の増加、住宅難、産児制限政策の実施困難などであり、これらの問題は、都市管理に大きな課題を課している。上述の問題の多くは、日常生活の場面に起きているため、行政機構だけでは十分対応できていない。そこから、都市コミュニティ及び住民組織の役割を強化することによって、問題を対応する発想が生まれたのである。

もう一つは失業者、自営業者及び自由業従事者（弁護士やフリーランサーなど）の増加である。改革以前の中国社会は、「単位社会」と呼ばれている。職業を持つ人々が所属している企業や機関などは全て「単位」と呼ばれ、日常生活の殆どの分野はこの「単位」に強い関わりを持っていた。定年退職者や専業主婦、自営業者（数少なかったが）、就職浪人、正式に就職できない障害者などは、所属する「単位」がないため、末端行政機構としての「街道」と住民組織としての「居委会」のお世話になるのである。改革以前は、自営業や自由業者、失業者の数が少なかったため、社会への影響が小さく、社会全体の中で地域社会或いはコミュニティの代名詞としての「街道」の存在感が薄かった。だが、改革に伴って、自由業者や自営業者、リストラなどによって「単位」から外された人々が急速に増えているため、その受け皿としての「街道」の役割も大きくなるようとしている。

最後は、住宅の商品化に伴う不動産管理の問題である。改革以前は、住宅の多くは企業や機関などの「単位」によって無償に分配され、管理されていた。1990年代から住宅の商品化が進み、現在新築住宅の7割以上は分譲住宅となっている。これらの住宅は「物業管理公司」と呼ばれる不動産管理の専門会社によって管理されているが、会社と住民との間に様々なトラブルが頻発し、多くの住民がこれらの問題に悩まされている。自分の利益を守るために、「管理組合」のような住民組織や「物業管理公司」の業務を監督できる行政部門の必要性が認識されるようになった。

「社区建設」はこのような社会変動及び社会問題を背景に提起されたのである。上述の問題に対応して、「社区建設」の基本内容は六つの分野があるとされている。①社区組織；②社区服務；③社区衛生；④社区文化；⑤社区環境；⑥社区治安である。その中で、高齢化に伴う在宅福祉サービスや住民の文化活動の環境改善の要求に関しては、「社区服務」や「社区文化」が推進され、全国の都市で「社区服務中心」（コミュニティ福祉センター）の建設が行われている。福祉センターを中心に訪問看護やホームヘルプ、住民の文化、健康活動への支援などが試みられている。これらの活動の実態及び問題点などは、拙稿「『社区服務』とは何か」[国際学部紀要、12巻2号、81-98]の中で詳論されているので、本稿は上述六分野の首位に当たる「社区組織」を中心に考察したい。この分野における最も大きな動きは「社区党建」と「居委会」の再編である。前者はコミュニティにおける共産党の下部組織の建設とその指導力の強化活動であり、後者は「居委会」規模の調整や役員の一部公開募集及び公務員化などである。

コミュニティ関連の諸問題の中で、住民組織に関してはその自治性や自主性を高めるのは本来の課題だが、なぜコミュニティ建設の中で住民組織を一部行政機構化するのか。行政機能と自治機能が合一された「居委会」は行政への協力機能が強化されるであろうが、圧力団体としての役割を果たせるのか。政治と日常生活が徐々に分離している中国社会の中で、都市コミュニティにおける共産党組織とその指導力を強化することは何を意味するのか。コミュニティづくりにおける住民参加が提唱されている中で、共産党員の模範的役割を強調する意味は何であろうか。コミュニティの一般理論と実践に照らしてみる場合、このような動きをどのように説明すればいいのか。このような「社区組織」の下でコミュニティが抱える諸問題は解決できるのか。これらの問題は本稿の関心と課題である。

## II. 「社区党建」とは何か：その内容、目的と可能性

前述したように、「社区党建」とは、都市コミュニティにおける共産党の下部組織の建設とその指導力の強化のことである。ご周知のように、中国の都市では、市、区の政府においては、共産党の組織はすでに存在し、行政とともに二重の指導体制を形成し、事実上行政以上に権限を持っている。従って、「社区党建」は主に党の指導が比較的薄弱な都市コミュニティのレベル、つまりコミュニティの日常事務及び住民組織の諸活動における党の指導力を強化することを意味するのである。具体的には、これは区の派出機構「街道弁事処」に既存する党の組織の強化と住民組織における党の組織の設立及びコミュニティ生活における党員の模範的役割の強調などのことである。本章では、この「社区党建」の内容、目的と問題点を探りたい。

### 1. なぜ「社区党建」なのか

まず、「社区党建」についての公式解釈を見てみる。2000年3月13日に行われた「北京市街道・社

区党建に関する記者会見」の中で、共産党北京市委員会の組織部長は、「社区党建」の意義と内容をこのように述べている。①市場経済の導入に伴って、我が国の経済構造、社会組織の形態、生活様式などが大きく変化している。国有企業の改革が進み、新型の経済組織が大量に出現し、労働力市場が形成し始めている。その中で政府の管理の重心が「下移」し始めている。この変化に応じて、都市の「街道」と「社区」の党の下部組織の指導力、影響力を強化しなければならない。②「社区党建」の主要任務は、第一に「精神文明<sup>(2)</sup>建設」への指導を強化し、「文明社区」を建設する。第二に、「社区」の治安管理への指導を強化し、社会の安定を維持する。第三に、都市管理や「社区服務」への指導を強化し、「社区」の建設と発展を促進する。第四に、「社区」に現れた新型経済組織及び社会团体の中で党の下部組織をつくる。第五に、党員の教育及び管理を強化し、「社区」の中で党員の模範的役割を果たせる。第六に、「社区」内の「思想政治工作<sup>(3)</sup>」を強化する〔北京日報、2000. 3. 14〕。

上述の内容の中で、中国独特の表現や社会主義時代の慣用語の転用が多数あり、社会主義以外の社会に生活している人々にとって、理解しにくい部分があると思われる。説明を加えながら、社会科学や国際社会に通用する概念や表現に直して、下記のように整理する。

経済の市場化と自由化に伴って、計画経済時代に形成した巨大な中央政府の規模と権限が縮小し、地方政府や企業、地域社会の役割が増大している。所有制の多元化が起り、従来の国有と集団所有に加えて、私営企業、自営業、外資系企業などの非公有制企業が発展している。国有企業においても経営の自主権が拡大している。労働力市場が形成し、職業選択や職業間移動の自由が拡大していると同時に、自由業者、自営業者の数が増大し、失業者の比率も増大している。上述の変化に伴って、中央政府が権限の一部を企業や地方政府に譲り始めている。特に、自営業者、自由業者、失業者などの受け皿としての地方政府の役割が増大し続けている。地方政府においても同様の自治と分権過程が進められている。つまり、省及び直轄市（日本の都道府県に当たる）の権限が、県、市、「街道」（日本の基礎自治体——市町村に当たり、中国では「基層政権」と呼ばれる）に譲り始めている。これはいわゆる「政府の管理重心の下移」（社会の下部、基層への移行、移譲）である。日本のような地方自治がまだ実現されていないが、その前の段階として見なされてもいいであろう。この基層政権の権限や責任の増大に伴って、その行政能力の強化や行政サービス水準の向上も大きな課題となっている。既存の行政機構だけでなく、住民組織としての「居委会」も「基層政権」のシステムに組み込まれ始めている。「党建」はこの「基層政権」の機能強化の一環として進められている。

後にも詳しく述べるが、「社区」内の党員の模範的役割を果たせるというのは、「社区建設」の中で、「社区」に住んでいる共産党員の手本としての役割を果たせることである。実際に提唱されているのは、個人の損得など計算に入れず、地域社会において積極的にボランティア活動に取り込み、コミュニティに奉仕することである。目的は、党員を通して党の（「社区建設」や、「精神文明」建設などに関する）方針や政策を地域社会において徹底し、広範な住民参加がまだ見られていない現段階で少数の党員を動員することによって「社区建設」を進めることである。

## 2. 「社区党建」の具体例

「社区党建」の具体例として、『北京日報』に掲載された調査報告〔劉月明・他、2000. 1. 8〕の中に紹介された北京市石景山区の事例を挙げたい。前述したように、中国都市の行政区画の最小単位は「街道」である。「街道」の中で幾つかの居住区域が区分され、それぞれに住民組織としての「居委会」と共産党の下部組織としての「居民区党支部」が設けられている。だが、改革以来、価値観や生活様式の多元化、脱集団化、脱イデオロギー化などの社会・文化変動の中で、人々の党への関

心が薄くなり、党の下部組織も著しく弱体化している。従って、「社区党建」の主な内容は、これらの党支部の再建及びコミュニティ生活における党支部及び党員の役割を強化することである。

だが、これらの党支部は、所属する党員の殆どは専業主婦や定年退職者などの無職者党員、または数少ない自営業者党員であるため、党員の数が少ないことや高齢者が多いのは特徴である。「社区党建」の中で、この力不足を克服するために、これらの党支部は、区域内に居住している在職者党員（それぞれ自分の勤め先の党組織に所属している党員）にもコミュニティの諸活動への協力を呼びかけている。

この事例の場合は、「社区党建」は主に次のような活動が行われている。

(1)コミュニティ・サービス活動。G団地の党支部は、団地内の環境、衛生、治安、教育などに対する住民の様々な要求に応えるために、団地内に住む102名の在職党員に対して、支部所属の無職党員と一緒にコミュニティづくりの先頭に立つよう呼びかけた。この呼びかけに応じて、大多数の在職党員は、コミュニティ建設において一般住民に手本を示すことを約束する「責任書」に署名し、党支部に提出した。これらの党員は平日に団地内のパトロール、土休日に清掃などを行っている。技術や技能、専門知識を持つ党員が「社区服務隊」（コミュニティ・サービス・チーム）を結成し、住民に電器修理や水道、暖房の修理、医療、理髪、家庭教師などのサービスを自分の休みの時間を利用して無償に提供している。党員の模範的役割の影響を受けて、一般住民も行動し始めているという。

(2)コミュニティの文化・教育活動。「社区建設」の中で、多くの「街道」では、様々な市民文化・教育活動団体がつくられている。その中で、業余党学校、大衆読書会、女性談話会、市民学校、人口問題学校、保護者学校、老年学校、校外活動室などが典型的である。これらの場面においても、党の影響力の強化が強調されている。例えば、B団地に住む法律関係の仕事をしている10名の党員が、「法制教育講師団」を結成し、市民に法律知識の講座や法律サービスを提供している。区的环境局に勤める党員が団地内の住民に日常生活における環境問題に関する講義をし、住民に高く評価されたという。

(3)定年退職者党員のコミュニティ奉仕活動。石景山区J地区に、302名の定年退職者によってつくられた「夕陽紅社区服務隊」があり、メンバーの大多数は党員である。隊員たちは自分の体力や希望、持っている技術・技能などに基づいて、ホームヘルプ隊や技術・技能サービス隊、治安パトロール隊、衛生清掃隊などの分隊をつくり、コミュニティに様々な奉仕活動を行っている。中で、ホームヘルプ隊の107名の隊員が、地区内に住む一人暮らしの老人や障害者に日常生活援助を提供している。B地区に、老党员、老幹部、退職老人によってつくられた「三老便民服務隊」（住民に便利を提供するサービス隊）にも、定年退職者党員が大きな役割を果たしている。このサービス隊は、地区内の街頭に自転車修理や理髪、清掃などの活動を日常的に無償で提供している。軍から退職した6名の老党员が「青少年教育の会」をつくり、地区内の小中学校や政府機関などで道徳や伝統、党の知識などに関する講演を無償で行っている。

調査報告の内容は実態をどれほど反映しているかは別の問題にして、「社区党建」の図解として、北京市当局の認識を反映している。つまり、市行政と党委員会がこのような「社区党建」を推奨していることである。

### 3. 「社区党建」の問題点

都市における共産党下部組織の建設及び機能強化というような表現は、従来の社会主義社会のイメージからは、政治支配の強化として理解されやすい。だが、上述の事例に見られるように、「社区党建」

の一部として行われている諸活動は、日本やその他の社会に盛んに行われているボランティア活動に共通する部分が多い。これも改革に伴う政治体制における変化の一つである。ただ、活動の動機付けや人的及び組織的資源を動員する方式などから考えると、自発性や非政府性などの特徴が強調される個人のボランティア活動やボランティア団体の活動とは相違点がある。

#### (1) 人的資源と組織的資源

「社区建設」の発想自体は中国社会にとって新鮮である。その発想の形成に内発的な要素もあるが、先進国の社会理論と社会实践の影響も大きい。例えば、先進諸国や香港特別行政区、台湾地区に盛んに行われているボランティア活動は中国大陸にも徐々にその影響を広げている。だが、内容のほぼ共通する活動は違う発想で展開されている。言い換えれば、中国では、ボランティア活動は二つの形式で展開されている。一つは市民の「志願者」や「義工」<sup>(4)</sup>、NPOなどの民間の力によって展開されている通常の意味でのボランティア活動である。もう一つは上述の「社区党建」といった官（共産党組織と行政）の動員によって展開されている従来の社会主義式のボランティア活動である。

現段階の「社区建設」は、住民の自発的活動というより、政府の主導で進められているプロジェクトである。そのため、既存の共産党の下部組織とこれらの組織に所属する共産党員が組織的及び人的資源として利用されている。つまり、これは旧体制の資源の転用である。共産党員という身分が強調されていることや諸活動が（行政と一体化された）共産党組織の指導、動員下に行われていることがその特徴である。通常意味でのボランティア活動の精神や目的に共通する部分もあるが、異なる部分もある。

上述の事例で見たように、「社区党建」の中で進められた活動の内容、例えば、ボランティア活動などはかなり「現代的」であるが、「社区建設」を進める手法の一つとしてはむしろ「伝統的」である。つまり、この手法は党員を通して党の指導を実現し、党の方針、政策の実施を保証する社会主義時代の手法の踏襲である。あらゆる社会活動において党員は非党員より「先進性」を持ち、或いは持つべきであるという認識は社会主義時代の認識の残存である。「思想政治工作」を強化する手法も基本的にはこのような考え方、つまり、社会の道徳、倫理の水準を高めるために、政府や共産党組織、共産党員が一般市民を「教育」する義務と権利を持っているという従来の考え方に基づいている。

全体社会及び地域社会において、党員も非党員も一市民、一住民として、共通の生活環境を改善するの同等の権利と義務を持っている。党員の先進性を強調することは一種の差別にすぎない。大多数の住民による自主的、自発的参加がなければ、自分の町を自分でつくるという「社区建設」の目的が実現されないであろう。

#### (2) 党・行政・住民間の関係

改革の初期段階から、「党政分離」が進められてきた。国有企業などでは、党委員会や党書記の仕事は党や国の政策、方針の徹底であり、具体的な経営活動は工場長や専門技術者に任せるのは基本的な構図である。国や社会全体のレベルでは、「党政分離」は企業ほど進んでいないが、党と政府（行政）の分業体制（政治家と官僚との関係に一定の類似性を持つ体制）が徐々に形成されつつある。その中で、社会発展の方向を把握するするのは党の役名とされている。例えば、公的土地所有制度など社会主義的要素を保持することによって国家の社会主義的性質を維持することや、企業や個人の利益追求に走る中で、教育や宣伝を通して道徳、倫理、つまりモラルの水準を維持し、高めることなどは党の役名だとされている。ところが、都市コミュニティのレベルでは、党の存在する意味をどう考えればいいのか。

中国の都市では、「××社区居民委員会」の看板の隣に、必ず「××社区共産党支部委員会」の看

板がある。つまり、「居委会」と「党支部」はワンセットになっている。党の組織と併設されているという意味では、「居委会」は行政組織として扱われ、党との関係も国有企業や政府機関に極めて類似性を持っている。だが、コミュニティ住民組織の中で、党の役名は何であろうか。住民及び住民組織の諸活動の中で、党の指導が必要なのか。

国有企業や政府機関の中で、党書記が工場長や省長、市長以上に権力を持っている。その権力は人事権、つまり行政首長や行政幹部らの任免権を通して実現される部分が多い。直接選挙制度がまだ確立されていない（或いは成熟していない）中国社会では、この人事権が絶大であり、党の指導はこれによって維持されている。だが、都市コミュニティの中では、党の指導をどのようにすれば実現できるのか。国有企業や政府機関と同じ仕組みにすれば、それは住民組織の役員の任免を通して行われなければならない。だが、それによって、住民組織の自治性が保証できなくなるに違いない。

最近、中国の農村部では「村民自治」が進められ、村長を始め、村の幹部は選挙を通して選ばれる制度が試みられている。だが、選挙結果は鎮や県などの上級政府の承認がなければ無効であり、結局村民の意思が反映されていないケースが多く報道されている。都市部では、「居委会」役員の選挙も試みられている。選挙が上級政府（「街道」や区など）に干渉されたケースはまだ報道されていないが、コミュニティにおける党の下部組織を強化する措置は選挙とは関係があると思われる。なぜなら、住民に選ばれた「居委会」役員が上級政府にとって望ましい人物ではない場合、政府が党の組織を通してコミュニティ活動への影響力を維持することができるからである。だが、住民組織が行政補完の機能を果たすと同時に行政を監督する役割を果たさなければならない。上述の仕組みになると、逆に党が住民組織を監督することになるであろう。

### Ⅲ. 「居民委員会」の再編をめぐる諸問題

「社区建設」のもう一つの重大な課題は、「居民委員会」の再編である。この中で、主に四つの内容が含まれている。①区域の再画定と「居委会」の改名。「居民委員会」の所轄区域を再画定し、名前を「社区居民委員会」（略称「社区居委会」）へと変更する。②「社区居民委員会」の新体制——「議行分設」体制の確立。つまり、「社区居委会」の中に行政機能を果たす「行」の部分と自治を保証する「議」の部分をそれぞれ設け、「社区居委会」を社区の日常事務を処理する行政機構と住民参加による意思決定を実現する自治組織の二重の役割を果たす組織へと再編する。③役員制度の改革。「社区居委会」の役員の一部を公募し、採用された役員を準公務員待遇にする。同時に、役員の任用及び再任は「社区」内住民による定期公開選挙によって決める。④事務費の増加や執務場所の確保など「社区居委会」の執務条件を改善する。この章では、「居委会」における「議行分設」の新体制及び「居委会」役員の一部公務員化をめぐる諸問題を中心に分析したい。

#### 1. 「議行分設」の問題

この「議行分設」の実質は本来住民自治組織としての「居委会」の半分を行政機構化し、残りの半分を住民参加と住民自治の機能を果たせることである。「行」の部分は「居委会」の行政或いは管理活動であり、主に公募で採用された公務員待遇の役員によって担われる。「議」の部分は様々な形で行われているが、典型的なのは「居委会」の中につくられた「居民議事協商委員会」を通して行われている。その主旨は住民の話し合いを通してコミュニティ内の問題を解決することである。この「議」の部分は地域住民組織の本来の機能であり、発想としては特に新しいものではないが、従来の「居委

会」に比べて、認識的にも組織的にも住民参加の重要性が強調されているといえる。ただ、行政の機能と準公務員待遇の役員を加えることによって、住民組織の性質は変わらないであろうか。自治性が保証できるであろうか。大きな疑問が残る。なぜ住民組織を部分的に行政機構化するのか。これは現段階の「社区建設」の性格に由来すると思われる。

まず、政府主導の性格に由来すると考えられる。コミュニティの建設にはコミュニティ施設の整備と住民の参加という二つの部分が含まれている。「社区建設」においても、当然二つの内容が含まれているが、現段階では、施設の整備が最重要課題とされている。なぜなら、拙稿『『社区服務』とは何か』[国際学部紀要, 12巻2号, 81-98]に紹介されたように、都市住民の生活に必要なコミュニティ施設は皆無に近い状態にあり、住民の文化、健康維持活動は殆どが公園や団地内の空き地で行われている状態では、施設を含むコミュニティの環境整備は当面最大の課題であり、行政側の責任で最低限の施設から整備しなければならない。言い換えれば、現在の「社区建設」は住民の自発的活動というより、政府の危機感、つまり住民の強い不満を解消するために行われている対応策といえる。

勿論、施設を含む環境整備を行うよう行政に働きかけることも住民参加の一つであるが、コミュニティづくりにおける住民参加の前提条件の一つは住民のコミュニティ意識である。施設の共同所有や共同利用、共同運営、これらを介しての住民間の交流はコミュニティ意識が生まれる前提条件の一つである。さらなる環境の改善や施設の自主運営などはむしろそのあとの課題であると考えられているであろう。

第二に、都市管理の強化という都市行政側の動機に由来する。前述したように、「社区建設」の目的の一つは、住民のコミュニティ生活の環境を改善することである。そのために、福祉、文化、教育施設の建設を含む様々なサービスを提供することが重要であるが、都市の管理を強化することも重要な課題である。流動人口の管理や治安問題、公害問題、悪徳商法の問題、不動産管理の問題、職業安定などの問題にも、十分な行政的対応が求められている。だが、従来の行政機構ではこれらの問題に十分対応できないのは現状である。この行政サービスの水準低下の問題を解消するために、組織的には二つの方法が考えられる。一つは「街道」の行政機能を拡大することで、もう一つは「居委会」に行政機能を加えることである。上述の「居委会」の再編の本質は住民組織に行政機能を加えることによって、都市行政の力不足を解消することである。

第三に、現代都市コミュニティの現状に由来する。コミュニティ研究やコミュニティ生活の実践から見られるように、現代の都市コミュニティは都市の行政活動に強く依存している。その理由は、現代都市におけるコミュニティへの帰属感や住民間の連帯意識などのコミュニティの共同性が殆ど実感できなくなっていることである。極端に言えば、コミュニティを実感させる唯一の要素は行政区画である。これは、コミュニティの共同性をつくり出す生産や生活上の共同作業や相互扶助の需要が産業化以前に比べて遙かに薄くなっているからである。欧米や日本では、高齢化社会の到来に伴って、コミュニティ住民間の相互扶助の必要性が感じられるようになっていっていると言われるが、現実的には高齢者への援助は主に拡大し続ける福祉行政と発達し続ける福祉ビジネスによって提供されているであろう。日本では、町内化や自治会のような伝統的住民組織の役割が小さくなっていることも生活実践や研究によって証明されている。

これらの変化は中国の大都市にも見られている。従って、住民組織に行政機能を加える改革は上述の都市コミュニティの現状を反映しているといえるであろう。ただ、住民組織の自治性を保証するために、「行」と同時に「議」の機能をも強化しなければならないので、このような「議行分設」の発想が生まれたのである。本当に「分設」されれば、問題の性質が違ってくるが、現在の体制は、正確

にいえば「議行合一」である。その問題点は都市行政を強化する動機そのものにあるのではなく、「合一」にあるのである。つまり行政機能を住民の自治組織であるはずの「居委会」に組み込むことにあるのである。そこから、少なくとも二つの問題が生まれる。一つは住民組織の自治性の保証の問題であり、もう一つは住民組織研究によく言及される公私未分離の問題である。自治性を弱める要素の一つは「居委会」役員の一部公務員化である。「議行分設」（事実上「議行合一」）は元々存在していた公私未分離の特質を更に強める恐れがある。

## 2. 「居委会」役員の高齢と公務員化問題

「居委会」は都市住民の自治組織であるため、従来の役員はそのコミュニティに住む専業主婦や定年退職者によって成されていた。行政側から極少額の手当が支給されたものの、職業ではなかった。「社区建設」の中で、住民組織の再編が行われはじめ、その重要な内容の一つは役員の一部公開募集である。北京市の場合、2000年から市部の八つの区から公募を始め、順次全市へ広げた。募集は書類選考、筆記試験と面接試験によって行われた。

朝陽区では、406人が募集されたが、応募者は2010名に達し、予想以上に競争率が高かった。しかも、今までの「居委会」役員の高齢、低学歴という特徴に比べて、応募者の年齢が若く、学歴も高い。2010人の応募者の内、大卒（一部は新卒）と大専（3年制の専科大学）卒は合わせて500名を超えている。また、30歳から40歳の者は応募者全体の四分之三を占めている [北京日報, 2000. 3. 8]。東城区では、203人が募集されたが、応募者は1,133名に達した。応募者年齢は19歳から49歳である。応募者の中に公立学校の現役教師も13名いる [中国社会報, 2000. 3. 9]。

予想以上の人気の原因は主に二つある。第一に、地域社会の役割が増大するにつれて、「居委会」役員の仕事は新しい職業として期待されていることである。第二の理由は、新規採用者は今までのボランティア同然の役員と違って、「社区事業幹部」と呼ばれ、住宅の配分や医療保険の方式を除いて、全て地方公務員待遇である。失業率が高く、企業の民営化が進む中国では、公務員の安定性が魅力的である。

役員の高齢と低学歴は「居委会」誕生後初めてである。現在の段階では、公募で採用された役員は「居委会」役員全体の五分の一から十分の一にすぎないが、「居委会」の性質を変える可能性がある。予想される影響は次の二つである。

第一に、「居委会」役員の高齢化と高学歴化である。上に述べたように、従来の「居委会」役員の特徴は高齢と低学歴であった。東城区の場合、公募前の「居委会」役員の平均年齢が58歳であったが、新しい役員を採用によって平均年齢は32歳へと下がった。新規大卒や教師からの転職者の採用によって、役員の平均教育水準も高くなった。この若年化及び高学歴化によって、観念の更新や効率の向上、住民の多様化しつつあるニーズへの対応能力の向上などが予想される。

第二は、ネガティブな影響である。これは主に二つ考えられる。一つは、「居委会」役員とコミュニティ住民との絆の問題である。公式の統計はまだ出ていないが、幾つかの事例から見ると、公募で採用された役員はその「社区」の住民ではないケースも少なくない。新規大卒などの場合は特にその可能性が高い。「居委会」の役員が当「社区」の住民ではない場合、住民との緊密な関係は保ちにくい。また、役員の利害が住民の利害に直接関わっていないため、住民の立場を十分理解できないことも予想される。

もう一つは、住民組織の圧力団体機能が十分果たせるかどうかの問題である。町内会や自治会のような地域住民組織は、行政に対する協力組織と圧力団体の機能を同時に果たしている。公募で採用さ

れた役員は「**社区事業幹部**」として地方公務員扱いになっているため、行政と住民を同時に代表することになる。このような場合、住民組織の**圧力団体機能**がうまく果たせなくなる可能性は出てくる。住民と行政との利害が一致する場合は、「**居委会**」が**協力機能**を果たすが、一致しない場合は、どちら側を代表するかは問題になる。公務員として住民を代表して行政側に**圧力**をかけられるかどうかは大きな疑問である。

社会主義時代に、国民の利害が党や政府の利害とは常に一致すると想定、或いは言われている。この想定の下では、**コミュニティ住民**の利害が**地方政府**の利害と常に一致することになる。その中で、住民組織の**協力機能**或いは**行政補完機能**だけが強調され、**圧力団体機能**は弱まっていたのである。所有制や所得水準、職業、生活様式の多元化の時代に、住民の利害が行政と一致しない場面が更に増えるため、住民組織の**圧力団体機能**を如何に強化するかは大きな課題である。この意味では、「**居委会**」役員の一部公務員化は大いに議論されるべき問題であろう。

### 3. 公私分離の問題

上述の「**議行合一**」の問題や役員の一部公務員化問題に強く関連しているが、公私分離という角度から住民組織の性質の問題を更に見てみたい。

日本の地域住民組織に関する研究の中で、町内会は「**公私未分離**」の現れとしてよく欧米の研究者に指摘された。日本に比べて、中国都市地域社会及び住民組織における**公私未分離現象**が更に著しいと思われる。「**居委会**」の再編の中でこの体制はむしろ強化されている。

中国では、『**居民委員会組織法**』がある。この法律では、「**居民委員会**」は都市住民の自治組織である規定されている。だが、実際の「**居委会**」は自治性が乏しく、認識上にも組織上にも行政の**末端組織**、或いは単純な行政への**協力組織**として運営されてきたのである。この意識は現在でも多くの人々の中で残存している。ここで、『**人民日報**』のある囲み記事を例に、この問題を見てみる。記事は同新聞の「**人物春秋**」欄に書かれたある「**居委会**」主任の事績を紹介するものである〔**人民日報**, 02. 2. 26〕。

まず、記事の冒頭に、「**居委会**」主任のポストを「**共和国最小の官位**」と記述されている。勿論、この欄は『**朝日新聞**』の「**ひと**」欄に当たるようなもので、内容は比較的軽く、新聞社や政府の意見や認識を反映する「**社説**」のようなものではないが、編集長などの目を通したはずである。修正が加えられなかったことは、記述が全く問題視されていないことを意味するであろう。だが、「**居委会**」の主任は日本の町内会や自治会、団地の管理組合のような住民組織のリーダーに当たるもので、明らかに「**官**」ではない。

記事に書かれたこの主任の業績の中にも、「**居委会**」の位置づけの問題が現れている。例えば、同主任が着任後やり遂げた仕事は次の四つ挙げられている。

①「**社区建設**」を進めるためにお金がないとできないという認識に基づいて、主任が最初にやった仕事は3万円の資金を集め、幼稚園をつくることである。この事業は住民に高く評価されただけでなく、幼稚園の経営によって「**居委会**」が12万円の収入を創出し、活動経費に充てている。

②**党员ボランティア**を動員し、団地内の空き地で**生鮮市場**をつかった。これは住民の買い物を便利にただけでなく、20数名の失業者に**ポスト**を提供した。二年の短い間に、「**居委会**」は20万円の**固定資産**を所有することができ、また年間20万円の収入を確保できた。

③**住宅難問題**に取り込んだ。人口が多く、住宅面積が極端に小さい家庭のために、行政側と交渉し、**数世帯の住宅問題**を解決した。

④罪を犯し、刑期または矯正教育を終え出所した者は、往々にして家族や地域社会から差別を受ける。この「社区」にも刑務所や矯正院経験者が23名おり、それぞれ就職難などの問題を抱えている。主任はその他の「居委会」役員と一緒に彼らの就職を斡旋し、または自営業操業に必要な許可や資金の調達などを助けた。その結果、23名が全員自立し、再び罪を犯した者は一人もいなかった。

現在、この「居委会」が幼稚園、郵便代理所、生鮮市場、駐車場、喫茶店を経営し、100名以上の失業者に職を提供した。その業績のために、この「社区」は「模範社区」として省及び市に表彰された。

上述の「居委会」の諸活動はコミュニティ住民によりよい生活環境を提供するための活動であることは間違いないであろう。だが、これらの活動の一部は行政補完及び行政への協力活動の範疇を遙かに超えて、行政サービスそのものを提供しているのである。それによって、住民組織のとしての「居委会」がこれらの活動によって行政と一体化（公私一体化）してしまったのである。この一体化は住民組織の特性を曖昧にするだけでなく、行政の責務を曖昧にする恐れがある。

#### IV. 結び

前文にも述べたように、都市コミュニティに起きている上述の変化の背景にあるのは、都市化、高齢化と「単位社会」の解体である。その中で地域社会の役割が増大し、地方政府の行政サービスの向上が求められている。福祉や文化、教育施設などのコミュニティ施設の建設を始め、家政サービス、地域医療サービス、治安管理、職業安定など様々なサービスが求められている。だが、地域社会の役割が重要ではなかった時代につくられた都市行政システムがこれらのニーズに十分応えられないのは現状である。その中で「社区党建」という社会主義時代に用いられた社会動員の手法がもう一度利用され、また、本来住民の自治組織である「居委会」も地域行政に組み込まれている。「社区建設」の初期段階では、一時的効果があるが、長期的には、大多数の一般住民の自発的参加や住民組織の自治といったコミュニティの建設にとって肝心な要素はむしろ弱まってしまう。従って、一部「社区建設」が進んでいる地域では、新しい実験が始まった。それは「社区管理協会」の出現である。

「社区建設」の模範地区、北京市西城区の月壇「街道」では、1998年からコミュニティ建設及びコミュニティ管理の新しい形式を模索してきた。上に述べたように、現在の都市コミュニティの建設と管理の形式は「政府管理形式」或いは「行政管理形式」と呼ばれ、基本的には行政の主導で行われている。その中では、住民の意思が十分反映されていないことやその他の様々な問題がある。これらの問題を克服するために、月壇「街道」は「協会管理形式」をつくり出したのである。

この地区は北京市で初めて独立法人格の団体——「社区建設協会」をつくり、「社区」の建設と管理を「協会」に委任した。「協会」には「社区委員会」と「社区センター」が設けられ、それぞれ意思決定と行政サービスの提供を行う。「社区委員会」の委員は住民の代表及び地区内の機関、企業、団体の代表によって成されている。この体制の下で、コミュニティづくりや行政管理に関するすべての意思決定は住民（企業や団体などを含む広義の住民）によってつくられた「社区委員会」の中で行われ、決められた方針の実施や具体的な行政事務は「社区センター」によって行われる。このような方式はまだ実験段階にある。コミュニティ建設と都市管理の一般方式として普及するには、幾つかの問題がある。その一つは様々なコミュニティの間に利用できる社会資源の格差があることである。

「協会」の設立と運営には人的及び物的資源が必要である。前述したように、「協会」には一般住民の代表の他に、地区内にある機関や企業、学校などもメンバーとして加入している。これらの団体

会員は「協会」の運営の人的及び物的資源として一般住民と共にコミュニティ活動を支えている。例えば、最近北京市ではコミュニティ施設の不足を解消するために、新しい施設をつくると同時に、「社区」内に既存する機関、企業、学校などの内部施設（食堂などの生活施設、スポーツ施設、映画館やホール、図書館などの文化娯楽施設）の開放が進められている（筆者の前掲論文参照）。「協会管理形式」の場合、「協会」に加入する機関や企業、学校などが多ければ多いほど、開放できる施設が増え、「協会」が運営しやすくなる。だが、機関や企業、学校などは様々な「社区」に平均に分布されているわけではなく、数の極端に少ない「社区」も少なくない。このような「社区」は施設の建設にも管理運営にも行政に依存しがちである。これらの問題をどのように解決するかはこれからの課題である。

### —注—

- (1) 中国語では、「街道」は「大通り」の意味と都市部の行政区画の一つという二つの意味を持っているが、ここでは、後者を指し、日常的に「町内の」という意味合いも持っている。「街道」ごとに「街道弁事処」という区役所の派出機構が設置されており、都市部では最末端の行政機構である。
- (2) 一般にモラルのことである。拝金主義や物質主義などに対して、道徳、倫理などの精神的なものの重要性を強調することである。
- (3) 上述の「精神文明」に反する思想や行為（モラルの低下など）に対する教育活動（宣伝や説得など）を指す。
- (4) 中国語では両方とも「ボランティア」を意味するが、大陸では「志願者」、台湾地区では「義工」が多く使われている。

### 参考文献

- 王思斌「中国城市社区建設中的政治与参与」、『北京大学学報』2000年5月号  
賈強「社区服務とは何か—中国都市のコミュニティ福祉：その実態、性格と課題—、『国際学部紀要』第12巻第2号  
菊池美代志・江上涉『コミュニティの組織と施設』、多賀出版、1998年  
胡忠明編『現代城市街道管理』、広東人民出版社、2001年  
施駿「論居委会重組」、『学海』2001年第4期  
朱巍巍「社区建設：从探索実験到整体推進」、『中国民政』2001年8月号、中国民政部  
多吉才讓「全面推進社区建設」、『中国民政』2000年7月号、中国民政部  
多吉才讓「以改革创新精神推進社区建設」、『中国民政』2001年6月号、中国民政部  
趙孟營・王思斌「走向善治与重建社会資本」、『江蘇社会科学』2001年第4期  
『中国民政』編集部「城市社区自治組織建設：实践と思考」、『中国民政』2000年6月号  
幡谷則子編『発展途上国の都市住民組織：その社会開発における役割』、アジア経済研究所、1999年  
馮曉英「北京市社区管理的創新：經驗、問題与对策」、『北京日報』2001年4月2日

松原治郎編『コミュニティ』(現代のエスプリ68)、至文堂、1973年

松原治郎『コミュニティの社会学』、東京大学出版会、1987年

吉原直樹『アジアの地域住民組織』、お茶の水書房、2000年

劉月明・他「党员心连着居民心：石景山区社区党建巡礼」、北京日報、2000年1月8日