

Title	中国の都市と農村における「社区建設」：中国におけるコミュニティ形成の文脈
Sub Title	The 'Shegu construction' in urban and rural China : community building in the context of Chinese society
Author	南, 裕子(Minami, Yuko)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2011
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.84, No.6 (2011. 6) ,p.413- 439
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	十時巖周先生追悼論文集 論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20110628-0413

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

中国の都市と農村における「社区建設」

——中国におけるコミュニティ形成の文脈——

一 はじめに

二 農村社区建設のねらいと現状

(1) 農村社区建設にかかわる政策

(2) 農村社区建設のパターン

三 都市と農村の「社区建設」の比較

(1) 共通性——社区サービスの重視、先行

(2) 自治組織としての共通課題

四 住民の共同性と社区

(1) 社区内の小さな単位での共同性、住民自治の実践

(2) 財産を基礎とする結合、組織形成

(3) ネットワーク

五 おわりに

南 裕 子

一 はじめに

現在中国では、都市、農村共に「社区建設」が行われている。「社区」という中国語は、コミュニティの翻訳語であり、社区建設とはコミュニティ形成ということになる。後述するように、都市においては、社区という言葉が使用され始めてから、すでに二〇年近くが経過しているのに対し、農村では近年のことである。農村での社区建設とはどのようなものか、これが推進されるようになったのはなぜであろうか。また、これまで中国においては、「戸籍制度」により都市民、農民が区分され、都市と農村はそれぞれ別の制度の下にあった。だが社区建設という同じ言葉が現在使用されるからには、そこには国家政策として共通する政策論理や仕掛けを見いだせるのではないだろうか。こうしたことから、本稿では、まず、都市と農村の社区建設を比較しながら、都市農村関係の新たな展開をさぐってみたい。

次に、中国語であり中国の文脈の中にある社区建設と社会学的な意味でのコミュニティ形成との比較も、一つの論点として本稿では議論したい。コミュニティとしての地域の人々の共同の行為、活動は、社区建設とパラレルに展開されているのか、地域への帰属感は生まれているのか、といった問題を検討する。

そしてさらに、改革開放後「社会」の領域が広がりつつある中国において、社区建設が中国社会にもたらす意味を考えるとところまで議論の射程を広げることが可能である。社区建設によりどのような地域社会が形成され、そして地域から中国社会に何が生み出されるのかという問題である。ただし、本稿では、農村社区建設が開始からまだ十分な時間が経過していないこと、そして筆者自身の調査の蓄積という点で、この問題については予備的な考察にとどまることとなる。

以下本稿では、まず第二節で農村社区建設をとりあげ、その政策や現状を把握する。続く第三節は都市の社区

建設との比較を行い、農村の社区建設が、都市と農村の新たな関係形成の観点からはいかなる特徴を持つのかを明らかにする。さらに、社区建設が、コミュニティ形成という点では、都市、農村で共通する課題を抱えることも指摘する。その上で、第四節では、今後の社区建設の展望のために、社区と住民の下からの共同性との関係を探り、第五節でまとめの考察を行う。

二 農村社区建設のねらいと現状

(1) 農村社区建設にかかわる政策

農村の社区建設が、党・政府の方針とされ、モデルケースの取り組みが行われるようになってから、まだ四、五年しか経っていない。このため、実態としては、現在はまだ点から面へという段階ではある。だがその方向性は定まっており、それを端的に表現するものとして、政策担当者や研究者は、しばしば、中国共産党第一七回大会（二〇〇七年一〇月五日）の報告文書にある文言を引用している。それは、「都市と農村の社区建設を、秩序ある管理で、サービスが整い、穏やかな精神文明の社会生活の共同体にする」というものである。⁽¹⁾

党や国務院から方針が出される一方で、農村社区建設を所管する民政部では、二〇〇六年九月二二日に「關於做好農村社区建設試点工作推進社会主義新農村建設的通知（農村社区建設のテストをしっかりと行って社会主義新農村建設を推進することについての通知）」（以下、「テストについての通知」とする。）を発しており、農村社区建設のあり方を研究、模索するために、テストケースを実施することとした。この通知を見ると、この時点ですでに、農村社区建設の取り組みを行っている地域が存在することがわかる。通知では、それら地域の実践経験を高く評価しており、それを踏まえて、農村社区建設が全国的な展開になったと理解できる。さらに、その翌年の二〇〇七

年三月二十九日には、民政部から「全国農村社區建設実験県（市、区）工作実施法案（全国の農村社區建設実験県（市、区）の作業実施方法）」が出され、これには実験地域が取り組むべき主な活動内容、実験の申請条件などが記されていた。これを受けて、福建、山東、江蘇、浙江、江西、四川、湖南、上海などが実験地域としての取り組みを行っている。

しかし、疑問となるのは、この時点で農村には、各村で村民委員会による村民自治制度が存在し、農村の総合的な振興政策である社会主義新農村建設（産業の振興、生産・生活環境の整備、社会保障、文化の各方面にわたる整備）が行われていたことである。なぜ、さらに農村社區建設が提起されたのであろうか。既存の制度、政策とはいかなる関係にあるのだろうか。

この点について、上述の「テストについての通知」では、農村の現状について次のような問題があることを指摘している。それは、都市との格差の拡大、インフラ施設整備の立ち遅れ、公共サービスの貧弱さ、村民自治組織の行政化傾向の強まり、村の凝集力の弱さであり、こうしたことが、国家目標である全面的な「小康社会（やゆとりのある社会）」の建設の進展を厳しく制約し、農民が社会主義新農村建設に参加する積極性に影響を与えているというものであった。

また、農村社區建設の実験のためのテキストのような性格をもつ文献（『農村社區建設実験工作講義』）の中で、農村社區建設は、大きく次の三つの基本目標からなると説明されている（詹、二〇〇八、一六～二二頁）。それらは、①秩序だった管理、②農村公共サービスの完備、③精神文明の充実・安定であった。そして政府だけではなく、村、村民もその主体として位置付けられている点が注目される。①では、地域での自己管理、そしてそのために郷鎮政府に対して交渉力をもつ村民自治の強化が求められている。そして②では、村民間の自助や互助、農村社區による村民向けのサービスの提供もその内容に含まれている。

以上から次のことが言えるだろう。農村地域が抱える諸問題に対して、政府が農村への財政投入を増加させインフラ整備等の公共サービスを充実させるなど、農村向けの政策は近年強化されている。だが同時に、村がそうした政策の受け皿となること、さらには政府だけではなく農民自身が生産向上や生活環境改善に主体的にかかわることも必要とされている。農村社区建設は、地域社会へ課されたこのようなニーズに応えるよう村を機能させることをねらっていると考えるだろう。その時に、既存の村民自治およびその執行組織である村民委員会は、排除されるのではなく、むしろ活性化させていくことになる。

(2) 農村社区建設のパターン

既存研究の多くは、設置範囲を軸に農村社区建設のパターンを整理している。本稿でもそれに準じて、主として前述の『農村社区建設実験工作講義』を参照しながら農村社区建設の取り組みをより具体的に見ていこう(詹二〇〇八、第八講)。

① 一村一社区

村民委員会の設置されている範囲(村)がそのまま社区となるものである。山東省胶南市がよく事例紹介されている。また、『農村社区建設実験工作講義』では、湖南省の事例も報告されている。両地域に共通する特徴は、第一に、村民へのサービスの提供のために、市、鎮、村のネットワークを形成し、拠点施設の整備を推進していることである。第二に、既存の村組織を利用して、サービス機能の強化が図られている。第三に、以上を実現するための財政的な裏付けは、地方政府および村の集団経済(自己財源)によるものである。実験県では、地方政府が指導機構を設置して、資金や物資の投入がなされている。

両地域についてその取り組みをもう少し具体的に見ると以下のようである。

山東省済南市では、各社区で「社区隣里中心（社区近隣センター）」の整備を進めている。⁽²⁾市に「便民服務中心（住民サービスセンター）」があり、その下の郷・鎮では、「便民服務大庁（住民サービスホール）」があり、そして村の社区近隣センターというネットワークが形成されている。

社区近隣センターは、農民が生産活動や生活にかかわる行政事務手続きを行うことができる場であるとともに、公共サービスが一括して行われる場でもある。基本的な構想は、市民に対して行われている公共サービスを農村にまで拡張するというものである。行政事務に関しては、例えば、土地収用農民への年金制度や新型農村合作医療制度の手続きをこのセンターで行うことなどができる。また、診療室、図書閲覧室、運動文化娛樂室、情報センター、スーパー等が設置され、さらに、計画出産政策実施のための活動拠点にもなっており、農民の技術訓練、黨員活動なども行われる。施設建設費用は、主として村の財政が負担している。完成後に地方政府から補助金が若干支給される程度であるため、経済的条件の整った地域から設置が進んでいるようである。二〇〇八年から全市で農村社区建設を展開し、その二〇〇八年の時点で、社区近隣センターが設置されているのは、七八箇所、市内全村の八・一％であった。

また、この地域では、村民委員会、共産党支部の幹部の兼任により、両組織が一体化しており、その幹部がさらに社区近隣センターの運営の主たる担い手となっている。そして、これら村幹部には市の財政から手当てが保障されている。

次に、湖南省における取り組みをみると、社区に「二会一中心一駅（二会一センター六ステーション）」を設置することがモデルとなっている。会とは、社区村民委員会、センターは社区サービスセンター、ステーションは、社区サービスセンターに設置された農業科学技術、貧困支援、文化教育、医療衛生、法律、子供向けサービス等

のサービスステーションを指す。山東省の事例と同様に、ここでもサービスセンターの責任者とサービスステーションの長は、村民委員会や党組織の幹部が兼職している。また、各サービスステーションには三〜四名の実務担当者がいて、これは村民がほぼボランティアで行っているということである。

② 一村多社区

一村に社区が複数形成されるケースである。江西省の村落社区建設や湖北省秭帰県が典型的な事例として、さまざまな文献で紹介されている。両地域では、村民委員会の機能が停滞して公共・公益事業が村民のニーズにできていないこと、村幹部の指導力が欠如していること、村に経済収入がないため財政的な基盤がないこと、集落が分散しているため、村（村民委員会の設置範囲）では地理的に適切な範囲とならない等の事情を抱えている点で共通しており、上述①の一村一社区の実現は難しくなっている。このため、利益を共通に享受できる範囲で農民がまとまり、自らの必要とするものを自助努力により建設、獲得し、生活・生産の条件を向上させているというのが、このパターンの特徴である。

江西省の村落社区建設については、すでに滝田豪による紹介もなされており（滝田、二〇〇九）、詳細はそちらに譲り、ここでは、湖北省秭帰県の取り組みを見ることとする。

秭帰県楊林橋鎮では、村のサブユニットである村民小組を撤廃して、地域の近さ、産業の類似性、共通利益、規模の適切さ、民衆の意思尊重の原則で農村社区を設立した。結果的にそれは一般には自然村の範囲となり、三世帯程度からなる。全体では、村民委員会―社区理事会―農家という組織体系をなす。社区理事会は、発展計画づくり、社区の産業構造の調整、インフラ整備、清掃衛生活動、揉め事仲裁、生活困難な住民の支援を行っている。例えば、道路建設は二〇〇三年からの五年間で八〇六の社区で八千世帯余りの農家が六〇万元を自前で調

達し、また、農民が労働力も提供して、三九・五キロメートルの道路を新たに建設した。生産面においても、社区を単位として生産と販売経営を協同で行っている。

③ 数村一社区

これは、郷鎮を単位としたり、中心となる村とその周辺の村を単位として一つの社区とするパターンである。例えば、山東省諸城市では、三〜五村、これは半径にすると二〜三キロメートル、人口規模は一千〜三千世帯になる範囲である。これを一社区として「社区服務中心(社区サービスセンター)」を設置し、各社区に七名以上の専門職員が配置されている。社区サービスセンターには、医療保健、環境衛生、文化教育体育、計画出産、社会保障、治安等のステーションが置かれている。住民は、ここで、基本的な行政サービスおよび公共サービスを受けることができる。なおこれは、行政機構ではなく、政府は、資金、法律制定、計画監督において支援、支持を与えるという関係になっている。

こうした地域的なまとまりの背後には、この地域ではもともと郷鎮と村の間に「管理片」という地域区画が存在したことがある。社区と各村の関係については、村が隸属する関係にはないとされる。各村の日常事務には社区は干渉せず、社区の職能はあくまでサービスであると位置づけている。

農村社区建設は、現在は実験を積み重ねている段階である。管轄の政府部門である民政部も地域の状況に応じた取り組みの多様性も認めているが、実際には一村一社区が主流となっているようである(楊炳瓏、二〇〇九)。

一村一社区や数村一社区地域では、前述の農村社区建設三つの目標のうち、二つ目が突出していると言える。すなわち、インフラ整備により生活環境は改善され、行政による公共サービスと、村が村民に福利として提供す

る独自のサービスが行われ、そのための拠点施設も整備され、住民の生産、生活上の利便性の向上が図られている。もつとも、実験地域の多くは、地方政府の財政支援や村に独自の財源がある。これは地域の経済力の差が社区建設のあり方を規定する側面が強いことを示している。

では、経済発展が立ち遅れ、村や地方政府に経済力のない地域の農村社区建設はどうなるのかという問題が生じるだろう。実験地域の手法の普及には限界があることも指摘されている。⁽³⁾一村多社区のように、より小さなまとまりを利用した自助努力を喚起して、生活生産環境の小さな改善を積み重ねるのも一つの方法ではある。さらには、農村社区建設の目標設定やモデルを再考する研究者も出ている。⁽⁴⁾

以下では、主として上記事例でみた一村一社区型の社区建設について、都市の社区建設との比較を行う。その理由は、この型が現在の農村社区建設の主流をなすと共に、民政部の評価を見ても将来的な方向性を示していると考えられること、そして都市社区は社区居民委員会の設置範囲であり、農村でそれに相応するのは村民委員会の範囲になるためである。

三 都市と農村の「社区建設」の比較

(一) 共通性——社区サービスの重視、先行

農村社区建設において普及が図られている社区サービスおよびそのための拠点施設の整備は、都市においてはすでにかなり一般的なものとなっている。本項では、都市と農村の社区建設において、こうした地域の施設整備を行って、行政サービスを末端まで行き渡らせ、また、住民の生活の利便性向上を図ることが、共通の手法となつていくことをまず確認したい。

都市の社區建設のこれまでを概観しよう。都市では、八〇年代半ばから「社區服務（社區サービス）」の發展を圖っていた。社區建設については、一九九一年に民政部が提起していたが、社區が都市の基層の組織体制となつたのは二〇〇〇年以降である。二〇〇〇年一月に、「民政部關於在全国推進城市社區建設的意見（全国において都市社區建設を推進することに関する民政部の意見）」（以下、「民政部の意見」とする。）が党中央と國務院より全国へ転送され通知された。「民政部の意見」によれば、秩序だった管理で、サービスが整い、環境が美しく、治安が良く、生活が便利で、人間関係も調和のとれた新型の現代的社區の形成が目指された。この「民政部の意見」には、二〇〇〇年以降の五〜一〇年間の主要な四つの目標が挙げられ、その一つが、社區サービスの拡大發展であつた。⁽⁵⁾

ところが、社區サービスの内容や提供方法は、二〇〇〇年の社區体制への移行と共に變化が生じている。⁽⁶⁾

一九八〇、九〇年代には、居民委員會自身による經濟活動（小規模なサービス業）も盛んで、地域資源を動員して、各地域の特徴を活かした社區サービスの取り組みを見ることができた。「民政部の意見」においても、住民の生活の利便性向上は、取り組むべき社區サービスの内容の一つとなっている。だが、社區建設の現場では、居民委員會さらには街道のそれまでのような經濟活動は奨励されず、さらには禁止の方向に政策は轉換していった。むしろ、「民政部の意見」で挙げられていた別の社區サービス事項がメインとなつていったのである。それは、区、街道の社區サービスセンターと社區居民委員會の社區サービスステーションにより実施される老人、子供、身体障害者、貧困家庭等に向けた救済・福祉サービス、レイオフになつた労働者や失業者への再就業サービス、社会保障業務である。また、居民委員會のスタッフの給料、活動經費も行政より支給されるようになった。

一方、現在の社區居民委員會に対しては、行政からの仕事の多さが「一本の針に千本の糸」という言葉で表現されるように、行政化、すなわち行政の手足として機能する側面があまりに強いことも、問題とされている。地

域独自の住民自治の性格が薄い状態になっているのである。

このような状況への対策として出されたのが、「議行分設」である（王、二〇〇八、一四四―一四七頁、鄭・謝、二〇〇八、二三―二四頁）。議行分設とは、議事機構（＝「議」）と執行機構（＝「行」）を分けるやり方である。社区居民委員会には、議事機構として、議事、討論、社区居民の意見や利益を代表する機能を発揮させる。執行機構は、社区居民委員会の決定事項の執行、政府からの行政的な事務・サービスを執行する。社区工作ステーションなどの名称で設立され、専門の職員を配置する。この方法によって、社区居民委員会の自治組織としての性格を明確にするとともに、社区サービスの充実をはかることをねらったのである。

こうした取り組みは二〇〇三年前後に各地で始められたが、王穎は、居民委員会との関係でこれを二つの類型に分けて説明している。

一つ目は、強政府型と名付ける深圳モデルである。深圳の社区では、「行」として、社区工作ステーションと社区サービスステーションが設置されている。社区工作ステーションは街道弁事処の派出機構である。そして社区サービスステーションは、社区サービスセンターのネットワーク（区―街道―社区）の末端であり、このネットワークは政府に属するが、派出機構ではなく「民弁非企業単位（民営非企業事業体）」として登録されている。両者とも、組織構造、職能、人員、経費、場所等の面で社区居民委員会からは分離している。

二つ目は、三元組織システムである。このパターンは、北京、武漢、南京、青島等の市で、それぞれ名称は異なるが実施されている。三元とは、社区居民委員会、社区工作ステーション、社区成員代表大会の三つの機構を指す。北京市政府は、居民委員会については、「政府の足から住民の頭に転換する」という方針をかかげた。社区成員代表大会は、社区の最高権力機構として、居民委員会が提出した議案を審議し決定するほか、社区で展開される事業・業務に対しても監督を行う。そして、社区工作ステーションは全て専門の職員からなり、政府委任

事務や社区居民委員会からの仕事を行う。居民委員会は工作ステーションへの直接の指導権を有しており、工作ステーションは居民委員会から管理と考査を受ける。

以上のように、都市の社区建設では、社区サービスが当初から強調され、住民の生活の利便性の向上が図られてきた。その内容も、重点を変えながら、今日は社区サービスステーション等の施設によって、行政の住民サービスを社区で享受できることが一般的な姿となっている。こうした動きの背後には、サービス型政府への転換という行政のあり方の改革を指摘することができらる⁽⁷⁾。そして、この点を、農村で現在推進している社区建設との共通性として指摘できるのであり、また、都市と農村の一体化という中国の発展課題の解決の一つの方向性をここに見ることができると言える。

(2) 自治組織としての共通課題

一方、社区は、法律によれば、基層の自治が行われる場でもある⁽⁸⁾。社区建設の中で、居民委員会や村民委員会が自治組織としての機能を發揮し得ているかどうかを見ると、都市と農村という組織の成立の場の違いから生じる違いと共に、共通の課題も浮かび上がってくる。

①自治組織としての存在意義をめぐる問題

前項で見たように、都市では議行分設により、居民委員会の自治活動を強化することを狙っていた。しかし、実際にはその結果、居民委員会が、住民の間で存在感が薄くなり、地域の中で居場所を失いかねないような状況が生じた地域もあった。

深圳で問題となったのは、居民委員会が執行機構(二つのステーション)への拘束力を失っていた点である。

これは、居民委員会が政府とのつながりも失っていることを意味し、以前はそのつながりによって得ていた権力や物的資源も欠くことになったのである。このため、居民委員会は、自治の主体ともなれず、地域を統合する能力を持たない状況におかれたのである。

北京市の場合は、居民委員会が、ワークショップへの直接の指導権を保持することで深圳で起きたような問題を回避していた。同様の方法をとっているのが武漢市である。⁽⁹⁾ 武漢市の場合は、居民委員会に次の五つの権力（権限）を与えている。それらは、社区公共サービスセンターの専門職員の人事提案権と監督権、政府から下された全体的かつ緊急の仕事に対して、社区居民委員会の主導で各方面の調整を行う権限、生活困難な住民への救済制度適用の際の第一段階の資格審査権（最低生活保障、各種救済金、大病医療救済など）、社区公共サービスセンターの経費使用の監督権（支出に際して社区居民委员会主任のサインが必要）である。

この他に、筆者が聞き取り調査を行った遼寧省瀋陽市でも議行分設をめぐっては試行錯誤があった。⁽¹⁰⁾ それによると、瀋陽市瀋河区では、居民委員会の行政化の傾向を解決するために、二〇〇二年に議行分設を導入したが、現在では廃止されている。この方法で居民委員会の自治の実現をはかろうとしたが、民主的な自治や住民参加の育成には長い時間がかかり、やれと言っただけに実現できるものではないということ、現場は認識したという。また、実際のところ、社区が住民を引き付けることができたのは、多くの行政的な仕事をしているからであり、それがなくなってしまうと、居民委員会は地域で脇に追いやられるような位置づけになってしまったという。

このため、瀋河区では、社区居民委員会の下に社区総合自治管理協会を設け、その中に地域住民が行政的な仕事を一部担う組織を設置する方法を、現在試みている。社区の中で意欲があり、学歴や政治的資質、威信のある住民にその仕事をボランティアで行ってもらおう。調査した社区では二〇〇九年に開始したばかりであるが、再就業、高齢者対策、計画出産、衛生等の仕事を担当し、さらには住民間の揉め事の仲裁も行っていた。⁽¹¹⁾ このように

して、社区居民委員会は、行政化を避けつつ住民組織としての存在意義を示そうとしていたのである。

一方、農村の一村一社区建設においては、管見では、地域で村民委員会が脇に追いやられるような状況が問題とはなっていないようである。その理由として、第一に、そもそも村の組織が機能しているところで実験が行われ成果を上げているという可能性を指摘することができる。

第二に、これまで（人民公社時代も含めて）農村では、自力更生的に村（村民委員会）が多様な機能を発揮して、村民へサービスを提供することが求められてきた。そして現実には、村落間で提供されるサービスには差がみられていた。現在、農村でも、都市と同様に社区サービスセンター機能が設置されつつあるということは、こうした自力更生の状態に対して、行政からの支援が行われるという変化を意味する。政府がサービス型の政府に転換しようとしている今日、村民委員会の行政化は、むしろ村民により多くの利便性を提供することになり、村の凝集力が増すと考えられるのである。⁽¹²⁾

第三は、社区サービスが村幹部を中心に行われているという点である。これは、現在、社区建設の初期段階であるため、本来は専門性のあるサービス機構が自治組織と区別されていない状態にあるためであろう。

以上まとめると、都市の場合は、社区建設に伴う社区居民委員会の周辺化の問題に直面して、それを回避する工夫を重ねながら、自治組織としての存在意義を保持しようとしていた。また、農村は、都市とは異なり、周辺化するよりは、むしろ村民委員会の凝集力の強化、存在意義の強化につながると考えることができた。

② 社区建設への住民の参加、かわり方

①でみたような形で居民・村民委員会の存在意義が保持されていることは、地域の住民の自治活動の活性化の条件ないしは第一歩と見ることができらるだろう。しかし、必要条件ではあるが十分条件ではなく、それだけでなく

に自治が実現されているとは言えない。

自治活動を、ここでは、住民自治の側面から、住民の参加によって地域の「共同の問題」の解決、「共同の目的」を達成する活動として理解しておこう。そうすると、これは、コミュニティの成立要件である共同性が実際の行為となつて発露、具現しているものとして考えることができる。つまり、社区建設における住民参加の問題を議論することは、本稿の課題である社区建設がコミュニティ形成になり得ているかを考えるための重要な論点となると言えるだろう。

都市社区の状況について見てみよう。多くの都市で、退職者や党員を中心に、居民委員会と共に地域の公的な事項にかかわる社区ボランティアが存在し、住民参加が見られるようになってきている。だが実は、次の四つの点に注意する必要があるだろう。

一つは、こうしたかかわり方をするのは、社区の中の一部の層であるということである。閔学勤は社区自治の主体が、コアメンバー（社区内グループ）と周辺部（社区外グループ）に二元化していることを指摘している（閔、二〇〇九）。これら両グループは、日常的な社区生活、自治への考え方においても、深い隔たりがある。社区外グループは、社区の成員ではあるが、居民委員会の仕事とは接触をもたない人々である。自らの権利を損なうような何か突発的で重大な問題が起きない限りは、社区自治に関心を寄せる活発な存在とはならない。

二つ目は、積極的に社区にかかわる人々の背後にある参加意識である。そこには、「単位」体制が機能していた時代からの一種の慣性が働いていると見ることもできる（楊、二〇〇七、一四九―一五〇頁）。かつては、職場組織である単位がそのメンバーを庇護すると共に動員していた。メンバーには、定年退職後で単位を離れた後も、組織への帰属を求めるメンタリテイが働くのである。また世代的にも、社会主義的な道徳である社会（または人民）に貢献するという意識を保持する人たちである。そうすると、次の世代になった時に、住民参加がどのよう

になるのが注目される。

三つ目は、楊敏が指摘するように、積極的に社区の活動に参加している人々も、都市の管理や社区建設に関する意思決定に、どの程度かかわることができているかは疑問であるという点である(楊、二〇〇七、一四七〜一四八、一五〇頁)。

四つ目は、上からの参加という性格を持つケースも少なくないことである。阿蘭納と朱は、広州市での環境に配慮した社区環境の美化の活動事例から、社会主義時代の社会動員方式が使用され、「表演性参与(演技的な参加)」がなされていることを明らかにした(阿蘭納・朱、二〇〇七)。往時のような強制的な動員ではないが、上から下への行政命令のような性格をもった動員がまだ有効な手段として機能しているという。筆者も前述の武漢市の調査で、ボランティアの数については政府からの指標があることを、社区居民員会の幹部から聞いたが、これもそれと重なる。

さらに、社区建設に参与するNPOの活動事例からは、居民委員会と住民との乖離を見ることができ(13)。住民のニーズ把握という自治活動の基本ともいえる部分が、これまで居民委員会では充分になされていないことがわかる。NPOによって、住民と居民委員会の間や住民同士のコミュニケーションが促進されているのである。こうした問題を抱える社区は少なくないだろう。

次に農村であるが、農村社区建設や新農村建設において、農民は、自らが主体であるという意識が希薄であることを、意識調査からうかがうことができる。例えば、袁方成・王劍虎が二〇〇八年二月に、山東、河北、江蘇、江西、湖北、河南、安徽、海南、四川、甘肅の一〇省三四縣市の六八郷鎮において行ったアンケート調査の結果(二三五〇票のうち有効回答は一二五四)を見てみよう。「農村社区建設の主体は誰によるべきか?」という質問に対して、五二・二%が政府、三一・八%が村民委員会と党支部としたのに対し、農民という回答は一四・六%

であった（袁・王、二〇〇九、二二頁）。

また、これは新農村建設についての調査であるが、新農村建設における政府、村民委員会、農民の分業について、農民の回答は、七〇・二％が最も主要なのは政府とし、一四・四％が農民自身、九・二％が村民委員会であった。村幹部の回答を見ても傾向は同様で、六五・二％が政府、二一・七％が村民、四・三％が村民委員会自身であるとした（葉、二〇〇六、三二五頁）。また、大部分の農民にとっての参加は、新農村建設に労働力は提供できるが、金は出せないというものであった。意思決定への参加、資源の利用やコントロール、組織作りといった面での参加は欠如していることも明らかにされた（同、三二七頁）。

このように、農民はむしろ、政府や村から何かをしてもらうという意識をもつ傾向にある。このことは、一村一社区建設での課題としても指摘されている（蔣・田、二〇〇九、八頁、詹、二〇〇八、一一二―一二三頁）。こうした意識の背後には、農村社区建設をはじめとして、これまでの農村の建設にかかわるプロジェクトが、政府主導の上から下へのものであったことや、村民委員会が機能していてもむしろ行政組織のような働きをしてきたことがある。その結果、農民は「待つ、頼る、もらう（求める）」という受動的態度が習慣となってしまうのである（葉、前掲、三二七頁、袁・王、前掲、二四頁）。

以上、都市、農村の現実を見ると、両地域共に、社区建設は行われても、コミュニティ形成は現在のところ難しいことがうかがえるであろう。

四 住民の共同性と社区

居民委員会、村民委員会が上（政府）からつくられた地域社会の枠組みであることはすでに多くの論者の指摘

するところである⁽¹⁴⁾。では、住民が自ら形成するまとめ、共同性は、都市と農村のそれぞれにおいて、現在はどうのような場で、どのような形で見ることができるのであるか。それは、コミュニティ形成の糸口を示唆する可能性をもち、また社区建設の今後を考える上での前提条件を示すものでもあると言えるだろう。

(1) 区内の小さな単位での共同性、住民自治の実践

都市社区では、「門楼自治」、「門棟自治」などと呼ばれるものがある。中国の都市の住宅は一般に集合住宅であり、その集合住宅の一棟や棟の中の一部（出入口を共にする一階から最上階までの住民）をユニットとする住民の共同活動のことである⁽¹⁵⁾。

門楼、門棟での自治活動にも二つのパターンを見ることができる。一つは、居民委員会からの組織化のパターンで、退職して時間もあり、居民委員会に協力的な人を門楼長などのリーダーの職にする。そうして、居民委員会の業務や事務の補助や政策の宣伝を任せたり、当該エリアの住民間の問題や住民に共通する問題の解決を図ってもらう。

もう一つは、居住環境等に問題が生じた際に、その問題解決の主体が不在であるため、住民が共通の利害のために立ち上がり活動するパターンである。よくあるのは、以前その住宅を単位が分配したことにより、維持管理も単位が行っていたが、経営悪化等によりその維持管理が不十分、または管理者不在になったというケースである。日常生活に不便が生じ、その解決に利害を共にする住民が動いたのである。具体的には、清掃、電球交換、水漏れ対策、道路の舗装、公共スペースの私的占有の解決などがなされている。筆者が調査した武漢の社区では、こうしたケースを「自助物業（自助的な不動産管理）」と名づけていた、

一方農村では、この数年、村落合併がさかに行われ、村落規模が大きくなっている。このことが、村と村民

の媒介として、またインフラ建設での受益や土地をめぐる問題を共有できる範囲として、村民小組が存在意義を高めている（拙稿、二〇一〇、二三六頁）。

また、前節で参照した袁と王による農村社区建設のアンケートに、農村社区のインフラ建設をどの範囲で行うべきかという質問がある。その結果は、半数以上（五三・三%）が、インフラ建設は自然村または村民小組の範囲で展開すべきと考えていた（袁・王、二〇〇九、二〇～二二頁）。

（2）財産を基礎とする結合、組織形成

都市の社区で近年注目されているのは、「業主委員会」である。⁽¹⁶⁾ 住宅改革で住宅が商品化され私有財産となったことが、その成立の契機である。集合住宅の区分所有者を「業主」と言い、業主がその権利保護のために立ち上げた組織が業主委員会である。新たに開発された集合住宅においては一般に、その管理は、日本で言えばマンション管理会社に相当する「物業管理公司」が行う。業主委員会は、物業管理公司、時には開発業者に対して、その管理業務の内容や質、共有スペースの利用等の問題をめぐり交渉を行っている。「業主委員会」は、利害を共にする財産所有者の結合による下からの組織として活発な活動を展開しており、これはこれまでの都市社会には見られなかった組織であると言えよう。

農村の場合、村は、農村において基本となる財である土地を集団所有する単位である。⁽¹⁷⁾ このことが、村の「内」と「外」の区別を明確にさせる。このため、近年推進されている村落合併の際にも、集団財産の権利関係の処理が重要な問題となる。集団財産の蓄積の見られた地域では、その財を共有していた集団のメンバーによって組合組織を形成し既得権を保護している。すなわち農村社区内に、農民が共有財産によって凝集する小さなユニットが形成されている状態である（拙稿、二〇一〇、二三二～二三三頁）。

(3) ネットワーク

都市で集合住宅が開発される場合、それは数棟からなり、それら集合住宅が立ち並ぶエリアを小区と呼ぶ。したがって、小区の中に小区が形成されることもある。李妍焱は、新築の集合住宅における近隣関係の形成を観察し、そこに、「小区における住民自治の「習慣づくり」の可能性が見出せる」(李、二〇〇七、九九頁)ことを指摘した。李の事例では、具体的には、まずは新築の部屋の内装についての情報交換によって住民間のコミュニケーションが形成され、次いでそれが日常的な娯楽と交流をもたらし、また問題発生時には解決に向けた行為を促していた。

また、都市社区では、中高年を中心に、踊り、合唱、体操などの同好会活動が各地で盛んである。このような集まりは、住民が自発的に形成したのもあれば、居民委員会からの組織化によるものもある。趣味の活動を通じたつながりからメンバー間の互助も見られる。そして、その活動は、施設利用や社区の行事・事業への参加などで、居民委員会とも密接な関係をもつ。こうした活動が単なる個々人の楽しみに終わるのではなく、社区の社会資本の形成に寄与するという見方もあれば(姜、二〇〇八)、限定された領域での社区とのかかわり、地域の意思決定への参加であるため、グループ内での「我々意識」が社区へのアイデンティティ形成にまでは至らないのではないかという見方もある(楊、二〇〇七、一五三頁)。こうした点については、今後引き続き観察していく必要があるだろう。

農村では、都市以上に、血縁をはじめとした様々な関係のネットワークの中で人々は生活の安定と向上を図っていると言える⁽¹⁸⁾。個々人が持つネットワークは、そのネットワーク内の相手の位置に応じて資源が流動し、行為の規範も形成される。こうした個々人の大きささまざまなネットワークが輻輳するのが農村社会である。すると、時にはネットワークの外縁や完全に外にいる人も含まれる村という面的な地域の枠組みに沿って、人々の関心、

資源が流れ込むのかどうかということが、農村社区建設においては重要な問題になると考えられる。

五 おわりに

以上、都市と農村の社区建設を見てきた。農村部は地域間の格差が大きいが、今日、経済的な条件の整った地域では、都市と同様な手法での社区建設が行われようとしている。それは、社区サービスの充実の側面が強いものであり、行政との接点となり、また住民にサービスを提供する施設を整備して、住民の生活の利便性を向上させ、行政サービスを末端まで行き渡らせるというものであった。こうしてこれまで分断されてきた都市と農村の制度面での一体化を推進し、さらに農村でも都市社区並みの居住環境の形成を目指しているのである。

一方、社区という言葉はコミュニティの翻訳語であるが、社区建設と並行して、社会学的な意味でのコミュニティが形成されているのかも論点となった。社区建設の行われる地理的範囲は、都市では、そして農村でも多くの場合、「基層の大衆の自治組織」の置かれる範囲である。しかし、コミュニティを形成する共同の行為、活動が、社区建設によって必ずしも立ち上がっているわけではなく、自治組織としての機能の発揮という点では問題を抱えていた。

つまり、行政的に作られた地域単位としての社区と、民衆が認知し参加するまとまりや共同性との乖離が存在することがうかがえるのである。両者のずれを埋めているのが、都市においては、共産党員や退職後の高齢者で、社区居民委員会の意を受け活動に参加する人々である。このため、社区建設が基層の党組織を強化しているというところもある意味必然的なこととなる（江口、二〇一〇、Takahara & Benewick, 2006）。

農村においては、このようなズレは、解放前の保甲制から始まり人民公社の生産・分配単位の問題など、歴史

的な課題となっていた。その原因として次の二点を指摘することができる。一つは、前節の最後で述べたように、ネットワーク原理が優勢な社会において、その上に制度化された組織をかぶせて機能させることの難しさである。この点については、すでに田原が、村の公共事業（道・橋梁）の実施を題材に、「つながり」から「まとまり」へととして、コミュニティ全体を組織化する問題についての議論を行っている（田原、二〇〇八 a、b）。田原は、そのためのリーダーシップのあり方を分析し、そして有形の共有財産が下支えする必要性も仮説的に提起している。

そしてもう一つは、村（村民委員会）が、主として地理的要因により分散した自然村から構成される地域があるためである。集落間で地理的隔たりがあるために、村全体での住民活動が展開しにくく、村民の帰属意識も薄く、村は単なる行政単位となってしまう。江西省の村落社区をはじめとする一村多社区の地域は、まさにこうした地域である。村落社区は、インフラ整備や住民へのサービスのために動員できる資源には限界があり、また村民委員会による村民自治との関係などの問題もあるが、社区を自然村に設定したことは、地域社会を動かすためには現実的な措置であると言える。

しかし、社区建設で形成される地域を単なる行政体にとらえてしまうのも一面的であるように思われる。都市の社区居民会会の幹部は住民からの様々な声、要求、苦情に応えながら実に煩雑な仕事をしている。その中で注目したいのは、社区という空間で、人々が他人と折り合いをつけながら生活を営むためのルールや空間利用の秩序が形成される場合もあるという点である。それは例えば、犬の飼い方、駐車場の設置、共有スペースの私的占用の制限、勝手な建て増しの制限、緑化のあり方、飲食店など商業的使用に伴う騒音・臭気問題対策や商業的使用そのものの制限などが行われている。こうした事項についての意思決定が実質的にどのようになされているのかを解明する必要があるが、今日、都市社会において住民の多様性そして流動性が高まる中で、社区という範囲

内のものであるが一種の公共秩序を作り出していることは興味深い。

さらに、筆者の調査経験でも、社区が社区外からもたらされる問題に対して交渉力を発揮することも見られた。例えば、北京では外部のゴミ処理場からの悪臭に対する対策を政府やその発生源に求めたり、上海では、社区に隣接する場所で予定された高層建築に対し、政府部門も巻き込んで計画の見直しを迫り成功するといったことがあった。

今後の都市社区建設では、前述の業主委員会との関係などの難題もあるが、対内、対外的に、各利益主体の関係を調整し、新たな規範、秩序を生み出す場となる可能性の芽が育つかどうかを見ていく必要があるだろう。

農村社区の場合、現段階では、制度面、そしてハード面での生活環境の充実という性格が強いのが特徴である。このため、経済発展の遅れた地域への農村社区建設の普及の可能性がまず問題なる。また、農村社区建設が展開されている地域でも、従来の村民自治のあり方への影響はまだ明らかにされていない。新農村建設により、農村干部への政府からの投入や事業が増加したものの、農家のニーズが適切に反映されていないなど（項・袁・呂、二〇一〇）、農村の場合、政府との対話能力の向上が必要なケースはまだ多い。農村社区建設が、村にそうした力を村の内側と外側から与えることになるのかも、今後の研究課題となるだろう。

本稿は、平成二一年度～二三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」の研究成果の一部である。

（1）原文は「把城鄉社区建設成爲管理有序、服務完善、文明祥和的社會生活共同體」。その前年の二〇〇六年一月の中国共産党第一六期六中全会での決定においても、これと同じ表現がすでに使用されている。

- (2) 以下、胶南市の事例については、詹・王、二〇〇八、一四八〜一五二頁を参照して説明を補足した。また、後述の山東省諸城市についても同様に、一四三〜一四八頁を参照した。
- (3) 例えば李、二〇〇九や後述の袁、二〇一〇など。
- (4) 袁方成は、湖北省での事例から、一村を単位とする社区建設で「兩型社区」（Ⅱ資源節約型、環境友好型社区の兩型）という持続可能な経済発展と文化的な豊かさを實現する社区建設のあり方を提起している（袁、二〇一〇）。
- (5) 四つの目標の内容は、長田、二〇〇八、二二三頁で翻訳と解説がなされている。
- (6) この変化については、李、二〇〇六、黒田、二〇〇九に詳しい。
- (7) サービス型政府への転換は、二〇〇三〜四年頃から取り組みが始まった。古賀、二〇一〇、第五章に詳しい。
- (8) 都市の居民委員会については、「中華人民共和国城市居民委员会組織法」（一九九〇年一月一日施行）、農村は「中華人民共和国村民委员会組織法」（一九九八年一月四日制定、二〇一〇年一月二八日修正、施行）。
- (9) 以下は、二〇一〇年八月に行った湖北省武漢市江漢区での聞き取り調査による。
- (10) 二〇〇九年八月に瀋陽市瀋河区の区政府担当者および居民委员会主任より聞き取りを行った。
- (11) なお、社区綜合自治管理協会にはこの他に、秧歌（田植踊り）協会、合唱団、安全小組が住民により結成され、住民の自己管理で運営されていた。
- (12) 項継権の論考にもこれと同様の発想を見ることができる（項、二〇〇九）。項は、政治と行政権力は「社区」を計画し組織することができるが、それは内在的なアイデンティティを基礎とする共同体ではないと述べる。社区がサービスを提供することにより、分散した人々を新たに社区に結びつけ、社区に対するアイデンティティや帰属感が再建されると主張している。
- (13) 例えば、古賀、二〇一〇、五章、賈、二〇〇八、第四篇などがある。
- (14) 田中、二〇〇六、李、二〇〇六、陸・南、二〇〇〇などがある。また、前節で参照した楊敏は、社区建設によってつくられている社区は、地域社会の生活共同体ではなく、国家の統治の単位、都市の行政の管理単位であるとしている（楊、一六〇〜一六一）。筆者はこの見解に近い立場にあるが、後述のように統治の単位としてのみのとらえ方はしない。

- (15) 「門楼自治」、「門棟自治」の事例は、姜、二〇〇八、王敬堯、二〇〇六、一二三―一三九頁などを参照のこと。
- (16) 業主委員会の出現が都市社区と社会にもたらす意味については、徐（二〇〇九）がまとめた考察を行っている。
- (17) 集落が分散している地域では、村民小组での集団所有というケースもあるが、対外的に所有権を代表するのは村である。
- (18) この点について豊富な事例に基づく論考は、首藤、二〇〇三、佐々木、一九九三、など。

参考文献

- 阿蘭納・伯蘭德、朱健剛（二〇〇七）「公衆参与與社区公共空間的生產―対綠色社区建設的個案研究」中国社会科学院社会学研究所『社会学研究』二〇〇七（四）。
- 江口伸吾（二〇一〇）「現代中国における基層社会の再編と党の役割―都市の社区建設と政治・社会統合の試み―」『総合政策論叢』第一八号。
- 古賀章一（二〇一〇）『中国都市社会と草の根NGO』御茶の水書房。
- 蒋徳生、田志梅（二〇〇九）「多種模式和諧發展的農村社区建設之道」『郷鎮論壇』総第四一六期（二〇〇九・一―中）。
- 姜振華（二〇〇八）『社区参与與城市社区社会資本的培育』中国社会科学出版社。
- 黒田由彦（二〇〇九）「都市の住民組織と自治」黒田由彦・南裕子編著『中国における住民組織の再編と自治への模索』明石書店。
- 李妍焱（二〇〇六）「社会構造の変遷と社区事業の展開」『アジア遊学 中国社会構造の変容』八三号。
- 李妍焱（二〇〇七）「都市―基層管理体制の変動とコミュニティ形成」飯田哲也・坪井健共編『現代中国の生活変動』時潮社。
- 李増元（二〇〇九）「農村社区建設・治理転型與共同体構建」『東南學術』二〇〇九年第三期。
- 陸麗君、南裕子（二〇〇〇）「農村における基層組織の再編成と村民自治」菱田雅晴編『現代中国の構造変動五社会』東京大学出版会。
- 関学勤（二〇〇九）「社区自治主体的二元区隔及其演化」中国社会科学院社会学研究所『社会学研究』二〇〇九（一）。

南裕子 (二〇一〇) 「村落合併から考える中国農村の「公」」藤田弘夫編著『東アジアにおける公共性の変容』慶應義塾大学出版会。

長田洋司 (二〇〇八) 「中国都市部における社区建設の取り組みと高齢者への対応」首藤明和・落合恵美子・小林一穂編著『分岐する現代中国家族』明石書店。

佐々木衛 (一九九三) 『中国民衆の社会と秩序』東方書店。

首藤明和 (二〇〇三) 『中国の人治社会』日本経済評論社。

田原史起 (二〇〇八 a) 「つながり」から「まとまり」へ」高橋哲哉・山影進編『人間の安全保障』東京大学出版会。

田原史起 (二〇〇八 b) 「中国農村の道づくり」「つながり」・「まとまり」・リーダーシップ」竹中千春・高橋伸夫・山

本信人編著『現代アジア研究 2 市民社会』慶應義塾大学出版会。

Takahara, Akio & Benewick, Robert (2006) 'Party Work in the Urban Communities', in Brodsgard, Kjeld Erik & Zheng, Yongnian (eds), *The Chinese Communist Party in Reform*, Abingdon: Routledge.

滝田豪 (二〇〇九) 「村民自治」の衰退と「住民自治」のゆくえ」黒田由彦・南裕子編著『中国における住民組織の再編と自治への模索』明石書店。

田中重好 (二〇〇六) 「中国社会構造の変動と社会的調整メカニズムの喪失」『アジア遊学 中国社会構造の変容』八三号。

王敬堯 (二〇〇六) 『参与式治理』中国社会科学出版社。

王穎 (二〇〇八) 「改革與城市治理結構變革」李強編『中国社会變遷三十年』社会科学文献出版社。

項繼權 (二〇〇九) 「中国農村社区及共同体的轉型與重建」『華中師範大学学报』第四八卷第三期。

項繼權、袁方成、呂雁焯 (二〇一〇) 「農民要的與政府給的差距有多大?」『理論與改革』二〇一〇年第一期。

徐春陽 (二〇〇九) 「都市社会の構造轉換と自治」黒田由彦・南裕子編著『中国における住民組織の再編と自治への模索』明石書店。

楊炳瓏 (二〇〇九) 「農村社区建設工作形成全面推進態勢」『鄉鎮論壇』總第三八六期 (二〇〇九・一中)。

楊敏 (二〇〇七) 「作為国家治理单元的社区——对城市社区建設運動過程中居民参与和社区認知的個案研究」中国社会科学

学院社会学研究所『社会学研究』二〇〇七（四）。

葉敬忠（二〇〇六）『農民視角的新農村建設』社会科学文献出版社。

袁方成、王劍虎（二〇〇九）「社区建設中的農民・認知、意願和公共需求」『華中師範大學學報』第四八卷第三期。

袁方成（二〇一〇）「兩型」社区・農村社区的創新模式」『探求』二〇一〇年第一期。

詹成付主編（二〇〇八）『農村社区建設實驗工作講義』中国社会出版社。

詹成付、王景新編著（二〇〇八）『中国農村社区服務體系建設研究』中国社会出版社。