

「居民」から「市民」へ

—「居民委員会」にみる社区自治の可能性—

李 曉 東

はじめに

1. 社区における「公」と「私」
2. 社区建設の課題と視点
3. 居民委員会の役割とその可能性

終わりに

はじめに

近年、中国農村における「村民自治」をめぐる議論に続き、都市部における「社区建設」が全国各地で盛んに展開されている状況を受けて、社区の自治をめぐる研究も活発に行われている。

周知のように、八十年代の末に始まった社区建設は、従来の「単位社会」の衰退を受けて始まったものである。そもそも、「社区」制と「単位」制とは、建国初期に並行して発足したものだ。しかし、その後、六十、七十年代に、単位社会が全盛期に入ったにつれ、社区は形骸化した。八十年代の末になって、両者の関係がまた逆転するようになり、単位制が社区制に「回帰」するようになった¹⁾。

しかし、制度的な「回帰」が実現したが、人々の社会的アイデンティティも「回帰」したとは言い難い。なぜなら、もともと「単位社会」にアイデンティティをもつ「単位人」であった人々が、「単位」に対する帰属感をあまり強く感じなくなったからといって、すぐに「社区」にアイデンティティを感じるようになったというわけではないからである。形骸化していた社区の再建のなかで、住民による自治が提唱されている。ここでの自治は、とらえ方の違いにかかわらず、何よりもまず社区における「公」、「公共」の創出が求められている、という点では一致していると言ってよい。

現在進められている社区建設の性格を、「国家」と「社会」というそれぞれの視点から

見れば、①国家による社会の再建、②社区における権利意識の成長に伴う自治への期待、という二点に集約することができる。前者は、生産、生活、行政（統治）という三つの機能を一身に集めていた「単位」からなる「単位社会」が崩壊に向かうなかで、「国家」が「社会」に対する新しい統治方式を模索していることを意味している。逆に、後者は、市場経済の深化と改革に伴う人々の権利に対する意識の成長によって、社区建設で唱えられている「居民自治」が実を伴うものになることへの期待が込められている。

その意味で、「単位」社会の崩壊に伴う社区建設は、いわば、「国家」と「社会」との関係の再構築の過程である。社区建設はどのような方向に進んでいくのか、その過程で推進されている「居民自治」は、国家の社会に対する統治構造の一部として「国家」に取り込まれていくのか。それとも、「居民自治」が実質的な意味をもち、国家から自律したものになるのか。あるいは、そもそも「国家—社会」というとらえ方と異なった別のとらえ方があるのか。もしあるとすれば、そのようなとらえ方からすれば、社区の自治がなにか新しい可能性を持ちうるのか。

このような問題意識をもって、筆者は、ここ二年間、共同研究で北京の石景山区をはじめ、河南省の鄭州市と開封市、そして、山東省の済南市と青島市、などの都市を訪問し、各地で展開されている社区の自治についてフィールドワークを行ってきた。その過程で、社区建設における「居民委員会」の重要な役割が浮き彫りになった。本論は、「居民委員会」の社区における役割を考察し、中国の都市部における社区自治の可能性について考察したい。

1. 社区における「公」と「私」

前述したように、現在進められている社区建設は、「国家」の視点から見れば、社区の建設が国家による「単位」社会に代わる新しい統治方式の試みであり、逆に、「社会」の視点からすれば、社区における「私」、権利意識の成長が真の自治の可能性が期待されている。以下、この二つの視点から、「公」と「私」を中心に、八十年代以降の中国社会の変化を概観することにした。

(1) 「単位」にとって代わる社区

まず、「国家」の視点からすれば、すでに多くの研究によって指摘されているように、現代中国は、従来、「単位社会」である。六十、七十年代に、あらゆる社会的資源を独占した国家が、生産部門である「単位」に投資を集中していた。その代わりに、社会福祉は主として各「単位」がそれぞれの従業員に提供するという形で実施されていた。社区の住民が、ほとんど国营「単位」に所属していたため、「単位」は、住宅、医療保険、養老保険をはじめとした従業員の各種の社会福祉を負担することで、結局、本来国家が担うべき

だった社会に対する管理の機能を担うようになった。その意味では、「単位」は、たんに生産の場ではなく、「単位」内の従業員の生活に必要な教育、医療、福祉厚生などの運営を提供する生活の場でもあり、さらに、それは国家が個人を統治していくための媒介機関として、行政機能をも担っている。いわば、「単位」は生産、生活、行政という三つの機能を一身に集めたものとなった。結局、本来並行関係にあったはずの「社区」と「単位」も、「単位」に傾斜し、「単位社会」が形成されるようになった。このように、国家が社会的資源を独占していた時代に、社区の自立した発展の可能性は絶たされていた。

「単位」社会に風穴を開けたのは、八十年代以降の市場経済化の進展である。一方、従来、中央指令経済システムの元で中国経済を引っ張ってきた大型国有企業の大多数が赤字経営という状況に陥ったなかで、国家は企業に活力を与えるために、重荷になっている「単位」の生活機能と社会的機能を「単位」から分離させる必要があった。なかでも、住宅の商品化と社会保障システムの再建は、もっとも重要な改革措置であった。住宅商品化の徹底化と社会保障システム再建の展開は、人々に空間的、心理的「単位」離れをもたらし、自立化に向かわせた。他方、社会に対する管理の観点からすれば、まず、七十年代末から八十年代の初めにかけて、改革・開放政策が実施されたなかで、国家の直接コントロール外にある私営、合併、外資企業など、いわゆる「体制外企業」が大きく成長した。また、「上山下郷」させられていた知識青年たちが大量に都市に戻ったことによる就業の圧力のもとで、「単位社会」がもはや大きな限界を露呈するようになった。それから、九十年代の国有企業改革のなかで「レイオフ」された人々が急増し、また、沿海地域の経済発展により多くの労働力が都市部に流れ、流動人口の大群を形成したなかで、これらの「単位」から外れた人々に対する管理が、行政面からしても、社会保障面からしても、つよく求められるようになった。

さらに、見落としてはならないのは、国家が以上の諸状況に対応できなくなったなかで、「法輪功」などに活動の場を与えることとなった。国家にとって、「法輪功」のような反政府的な活動の芽を摘むためにも、破たんしつつある従来の「単位社会」にとってかわる社会を再建することが燃眉の急であった²⁾。

このように、市場経済によってもたらされた新しい局面に直面した国家は、余儀なく社会に対するコントロールを緩めさせられた一方、行政改革を通じて社会を再建しようとした。再建の場は、すなわち形骸化していた「社区」である。従来の「単位」がもっていた生活面や、行政面の機能が、八十年代末以降、漸次、社区に移ったと同時に、レイオフされた人々、失業者、そして、流動人口に対する管理も社区で取りまとめられるようになった。一九八七年、民政部が「社区服務」の方向性を打ち出し、一九九二年に、さらに「社区建設」という方針が決定された。それにあわせて、民政部の「基層政権建設司(局)」も「基層政権と社区建設司」へと改称した³⁾。社区建設をめぐるこの一連の動きは、一方では、従来の全能的国家がその限界を露呈し、社会からの後退を余儀なくされたことを示している

と同時に、他方では、党の「執政能力」を高めるという方針のもとでの意欲的な改革として、国家が従来の「単位」体制にとって代える新しい統治方式を模索していることを示している。

(2) 社区における二つの「公」

社区建設でまず考えなければならないのは、いかにして社区における「公」を創出することである。その場合、費孝通の社区に関する思索が参考になる。長年郷土社会の研究を続けた費孝通は、その晩年、都市部の社区研究に関心を持つようになった。費孝通は、都市部の社区建設を都市の発展の延長上でとらえ、それが同時に「市民の近代化」の延長でもある、と位置付けている⁴⁾。費孝通は上海を例に、都市部の社区建設の基礎となる二つ興味深い特徴を指摘している。ここでは、二つの「公」と呼ぶことにしたい。

ひとつは、いわゆる「老上海」時代の「公」である。すなわち、租界期の上海は、各地の異なった文化背景をもつ人々がたくさん集まった移民の都市であった。上海は、国際的都市として成長した中で、成熟した西洋の商業文化に強く影響されつつも、旧来の郷土の血縁と地縁関係が市場と産業経済の影響で薄まったが、家庭内や近所の間で互いに見守り助け合う（守望相助）という伝統を残していた。その結果として、異なった地域文化の背景や、個性を持つ住民が一つの路地裏や密集した住宅の中でむつまじく付き合う（「和諧相處」）、という市民文化が形成された。

もう一つは、計画経済時代の上海に見られる「公」である。この時期でも、旧来の生活伝統が受け継がれている一方、「単位社会」のなかで、個人の自主的空間が小さかったかわりに、国営企業における強烈的な「公有」の雰囲気と、同じ「単位」の住民が住む共同住宅における隣同士の享受し合う（共享）という雰囲気とが相乗効果を為し、「共有」の感覚が養われた。費孝通によれば、このような「共享」「共有」の感覚は、社会学における「社区」(community)と極めて似ている。区内の住民たちは互いによく知っており、何かあれば、みんなで解決するという責任感を持っていた。このような意識は、計画経済の下で強化された。費孝通は、これらの歴史のなかで培われた「公」が、現在の社区建設の客観的基礎になると考えている⁵⁾。

費孝通が指摘した二つの「公」は、前者の場合は、郷土社会で培われていた隣同士が助け合う（「守望相助」）という古い伝統であり、それが上海の商業化と都市化に影響されつつも、生き延びたものである。後者の場合は、「単位」社会のなかで否応なしに形成された新しい伝統である。この二つの「公」の伝統は、市場経済化のなかで、住宅改革をはじめとした一連の改革によって弱められているのが現状だが、両者は、ともにまだ人々の記憶に新しいし、そもそも現在の社区の多くが、従来の「単位」の集合住宅（宿舍）を基盤にしているところが多いことはまた事実である。それは、費孝通がこの二つの「公」を、現在の社区建設の基礎として考える所以でもあるであろう。

(3) 社区における「私」の成長

一方、「社会」の視点からすれば、社区における「私」の成長が注目に値する。改革による市場経済の深化と社区建設過程で、人々の意識の面で注目すべき変化が生じた。

「単位社会」の時代、都市の住民のほとんどは、何より所属「単位」の従業員として、きわめて安い賃金で単位から配分された共同住宅に住んでいた。給料から住宅、医療、福祉まで、生活におけるほぼあらゆる面で「公家」である国家をはじめとした「公」に頼っていた。「私」の領域が極端に狭まれ、「私」という言葉自体はネガティブなエゴという意味でしか用いられていなかった。結局、共同住宅において、プライバシー、自主性などの「私」が保障されなかった代わりに、前述のように、否応なしに「共享」、「共有」という連帯意識を形成していたのである。

しかし、八十年代以降、以上のような意識に大きな変化が生じた。改革開放政策と市場経済の導入は、中国における「公」の相対化と「私」の成長の過程でもある。指令経済の尾を引いている国有企業が躓いたなかで、中国経済を大きく活性化したのは、私営企業を主体とする中小企業であった。そして、市場経済のなかで、人々の意識も鍛えられた。「公家」の縛りから解かれて、または「公家」がそれほど頼れなくなったなかで、人々の自主性が成長した。それまで人生まで「公家」に捧げられた人々の公有化されていたプロパティは、「私」化し始めた⁹⁾。「公家」＝「単位」から「放り出され」たことは、同時に、人々が「公家」の縛りから自由になったことをも意味している。市場経済の深化によって、人々は、「公家」に捧げられていた人生をはじめ、あらゆる面で「私」の意識が鍛えられ、成長した。

そのなかで象徴的なもののひとつとしては、住宅改革による人々の意識の変化である。社会主義体制のなかでまだ土地、不動産に対する所有権まで手に入れることはできないが、七十年間の住宅への使用権は保証されるようになった。このような従来になかった権利を手に入れたなかで、人々は手に入れた分譲住宅というプロパティをはじめ、自分たちの生活の権利を守るために、より強く権利意識を持つようになった。社区における「業主委員会」（住宅所有主からなる自治組織）と、「開発商」（不動産開発会社）や、住宅のメンテナンスなどを管理する「物業公司」との間に多発する争いや、訴訟がその一端を表している。とくに、民法典がまだ制定されていない中国においては、「物権法」が先に発布された。「物権法」の発布は、人々の権利意識をいっそう増強する法として注目されている。

2. 社区建設の課題と視点

(1) 社区建設に見る課題

このように、一方では、社区は、国家による「上」からの行政改革によって、従来の「単位社会」の統治方式にとって代える新しい統治方法の模索の実験地であり、他方では、社区における住民たちは、市場経済のなかで育った自主性、合理性に加えて、住宅をはじめ

としたプロパティにより、いっそう自分たちの権利意識を強化させた。いわば、社区において、一方では、例えば、市民社会の主導性を上から取り込もうとする国家による「上からの対抗改革、防衛改革」⁷⁾側面と、他方では、住民の自主性と権利意識の増強による社区の自治の可能性を孕む側面と併せ持っているのである。

こうした状況のなかで、社区建設を考えると、次の二つの問題にぶつかることになる。

まず、当たり前のことだが、「国家」の社区再建の思惑と、社区における「私」の形成による権利意識の成長が社区で交錯したなかで、現在進められている社区建設はいかなる方向に発展していくか、について考えると、社区における「国家」と「社会」との関係をもどのようにとらえるべきか、という問題である。

この点に関して、筆者は、「国家」と「社会」との緊張関係を、もっぱら「国家—社会」という二元論でとらえるだけでは、十分に社区建設のあり方を理解することができず、「国家」と「社会」のほかに、さらに「第三領域」(P. Huang)の考えが必要だと考えている。つまり、「国家」と「社会」との緊張関係が、「国家」・「社会」・「第三領域」という三者の緊張、協力関係のなかで相対化し、とらえなおすべきだということである。

それから、もう一つの問題は、前述の「公」と「私」との関連でいえば、特に住宅改革によって、住民生活地域から「公家」である「単位」が後退し、代わりに社区が登場するに伴い、費孝通が指摘した二つの「公」、すなわち、血縁、地縁関係の延長線上にある伝統的な近所相助け合うという「公」と、計画経済の単位社会のなかで醸成された「共有」の「公」も、市場経済における「私」の成長によって大幅に後退させられた。たしかに、それは一面では、権利意識の成長と「個」の自立を意味するのだが、しかし、新しい社区のなかで、「個」によって支えられる「公」を創出することができなければ、「個」はばらばらの存在になり、「アトム」化される。そして、そうした「個」は往々にしてエゴイズムに還元される。したがって、現在の社区建設のなかで、いかに社区内の住民に自分たちの生活空間である社区に自己アイデンティファイさせ、そして、「私」が成長したなかで、いかにして「公家」から自律した新しい「公」を創出するかは、自治の可能性を模索するときに考察すべき最も大きな問題である。

この問題に取り組むために、逆説のようだが、後退させられた、費孝通が指摘した二つの「公」は重要な資源になると考えられる。いうまでもなく、この二つの「公」は、社区のなかで成長された「私」と緊張関係にある。しかし、もっぱら「国家—社会」の二元論でとらえれば、両者の関係はオルタナティブの関係としてとらえられがちである。社区における「公」と「私」とは、緊張をはらみつつ、相互補完的な関係を築くことができないだろうか。この点に関して、P. Huang(黄宗智)と溝口雄三氏が提示した視座は参考になる。

(2) 「第三領域」と「郷治」

まず、P. Huang は、ハーバーマスが公共領域 (public sphere) を「国家と社会との間の緊張が満ちた領域」と位置付けたことに触発されつつ、より中立的な範疇である「第三領域」(third realm) を提起し「国家—社会」の二分論を克服しようとした⁸⁾。P. Huang は、中華帝国、民国と現代中国の各時代のなかからそれぞれの「第三領域」の存在を指摘した⁹⁾。例えば、俸禄を受けない「準官吏」(semiofficials) や、地域リーダーの郷紳が国家と社会との間にあり、両者をつなげる存在であった。しかも、国家も、社会も、あるいはその中間の領域を代表する郷紳や、「準官吏」も単独では活動を展開できず、そこにおいては協力関係が必要とされていたのである。つまり、P. Huang は、国家と社会との間の緊張関係を意識しつつ、歴史的連続性から、国家、社会、そして、国家と社会両方の性格を持つ「第三領域」、という三者間の相互補完的な協力関係に注目したのである。P. Huang は、「第三領域」について、「この領域において、新しい型の国家と社会との関係が次第に生まれてきており、この領域は、命令的ではなく、より協商的な新型権力関係の発源地」¹⁰⁾ と位置付けているように、「第三領域」における国家と社会との協力的、協商的関係の成立に期待している。彼は、中国における将来の政治改革の希望は、厳しく制限されている個人の領域にあるのではなく、この「第三領域」にあるのだと期待を寄せている。

P. Huang が指摘した相互補完関係をより鮮明な形で表現したのは、溝口雄三の「郷治」の主張である。溝口が注目したのは、清代の「官」による行政サービスが希薄であったという状況のなかで、民間で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が展開されたことである。たとえば「善会・善堂」という慈善的公益事業がその典型的な例であった。このような活動や事業は、たとえば、それらの拠出金の出処に見られるように、官と民との間にすっきりと線を引くことが難しい。このことから、中国における「地方自治」の実態は、官による地方行政事業か、民による民間の公益事業かが明確の境界線が存在しなかった。溝口によれば、「中国では、『官治』と『民治』はさらに郷紳層の『紳治』を加えて錯綜し、あるいは互いに補完し合い、依存しあるいは相反発しあいながら、官、紳、民合同で『自治』を形成していた、というのが実態であった」¹¹⁾。中国における「地方自治」の特質について、溝口は、①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、②「官治」に対する「民治」ではなく、官・紳・民が連鎖する「郷治」である、③「自治」が「自立」であり、それは郷から県、省をへて天下に及ぶものであった、という三点を挙げている。このような「官、紳、民」の結合の実態こそが、近代的な意味での「地方自治」と異なった性格を持つ中国の「郷里空間」における「郷治」の特質であった。

「郷里空間」における「郷治」の実態の詳細はさらに実証を要するが、ここにおける「官、紳、民合同で『自治』を形成していた」という指摘は、「国家—社会」二元論に、さらに国家と社会という両義的性格をもつ「紳」が加わった。中国の自治＝「郷治」は、この三

者間の緊張と協力という力関係のなかで形成されたのである。

以上、P. Huang と溝口雄三の研究は、中国における自治の研究に一つの新しい視座を提供したように思われる。このような視座は「国家—社会」の視座から抜け落ちた「第三領域」を浮き彫りにし、「国家」と「社会」との間の緊張を認識しつつ、「国家 VS 社会」=「官治 VS 民治」とは異なった「国家・第三領域・社会」或いは、「官・紳・民」という視座から三者間の協力関係にも注目して、中国社会の性格をよりダイナミックにとらえており、中国における自治のあり方を考察するのに非常に示唆的だと思われる。

以上のP. Huang と溝口との捉え方を手がかりに、以下、中国の都市部の社区における居民委員会を中心に中国の自治のあり方について考察したい。

従来の多くの研究がすでに言及しているように、いままでの居民委員会は、名義上は住民の自治組織であるが、実質的に国家行政の末端として働いていた。社区建設が始まって以来、政府は社区における住民自治を提唱している。一九八九年十二月に発布された『中華人民共和国城市居民委员会組織法』では、当該組織法を設立する目的の一つとして、「都市の住民が法に依拠して自分たちのことを営む（辦理）」ことを挙げており、居民委員会は「住民の自己管理、自己教育、自己服務という基層の民衆的自治組織」¹²⁾と位置づけられている。つまり、国家は決して社区における住民自治に反対するのではなく、むしろ逆に自治を推進しようとしている。それは、社区自治が、国家が十分に行政サービスを提供できない状況下、国家の肩代わりをして国家の統治負担を軽減すると同時に、より少ない資源でより効率的な支配ができるからである。ただし、自治は党と政府の指導下の住民自治でなければならないことが言うまでもないことだが。一方、社区自治を推進する以上、自治組織である居民委員会は「社区服務」という方針のもとで、「草の根」からの欲求に応え、住民の利益を代表しなければならない。その意味では、居民委員会は、国家と社会という両義的な性格をもち、「第三領域」という性格をもつ組織だといってよい。したがって、居民委員会に対する考察は、都市部社区における自治の在り方を展望していくにはきわめて重要な意義を持っていると考えられる。

以下、まず居民委員会における「第三領域」の性格を明らかにしたあと、社区における「居民委員会」の働きと社区における自治の可能性について考えたい。

3. 居民委員会の役割とその可能性

(1) 社区における居民委員会の位置

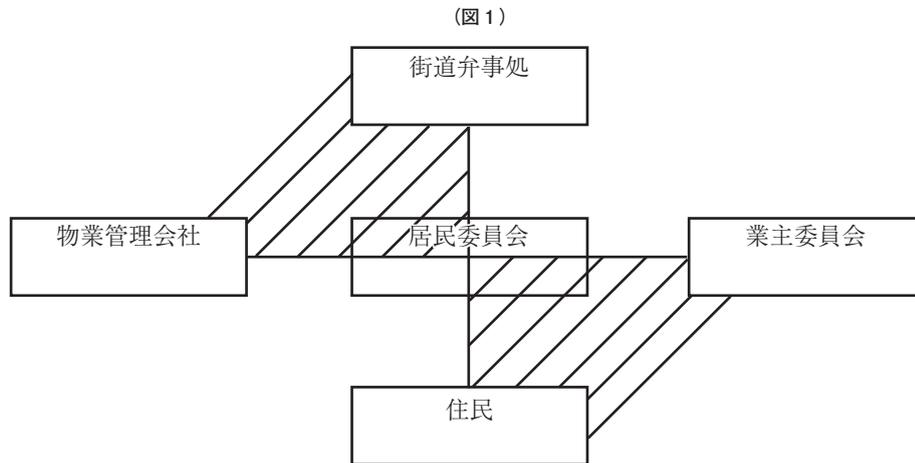
居民委員会の原型は、もともと、建国後に保甲制度が廃止された後、都市部にあった従来の保甲組織にとって代わったもので、治安を維持するためにできた住民組織であった。政府の基層にある派出機関「街道弁事処」の下部組織としての居民委員会は、一九五四年十二月に『城市居民委员会組織条例』の発布によって制度化された。居民委員会は、「居

民自治」に利するという原則に基づいて、百世帯から七百世帯の範囲内で設立されたものである。成立当初から住民の自治組織であり、政権組織ではないと位置づけられていた。しかし、居民委員会が社区に対するコントロールのなかでそれまでの保甲組織より大きな役割を果たせたのは、居民委員会は他方では政権組織という性質をもっており、活動経費も国庫より支出されたものであった¹³⁾。しかし、「単位社会」が発達したにつれ、たとえば、各单位内部に「家属委員会」が作られ、その人事や経費も「単位」より出されたため、「単位社会」のなかで、居民委員会は自治組織としての性格どころか、居民委員会そのものが形骸化したのであった。

80年代、社区建設の方針が出された後、「単位」と「社区」の関係が逆転し、社区は復権を果たした。しかし、社区における「党」の指導が強調されたなかで、居民委員会の自治組織という本来あるべき性格はまだ取り戻していない。社区における公共事務と公益事業を始め、治安、衛生、計画生育、救済などの面で政府に協力し、「行政管理」の性格が変わっていないし、人事や経費の面の予算が政府に仰いでいることも変わっていない。近年、北京市では、居民委員会の長である主任を「準公務員」化したことからわかるように、政府は「社区建設」を通して、とくに居民委員会を通して、社会に対する統治の効率化を図っている。

しかし、他方、社区建設のなかで、社区自治が唱えられている以上、決して単なる建前上のうたい文句ではないのも事実である。何より、市場経済化のなかで、多様化した社会の欲求に、国家はすでに十分なサービスを提供できなくなっている。したがって、居民委員会を中心とする居民による「自我管理、自我教育、自我服務」は、国家の限界を補う制度として、「党」の指導という原則下にありながら、実質的な意味を持つことが期待されている。このようななかで、居民委員会は、「街道弁事処—居民委員会—住民」という「縦」の軸の中間にあり、いわば、「国家」と「社会」とを連結している存在である。

他方、社区において、とくに住宅改革後にできた新型社区において、旧型の社区と異なったアクターが登場している。社区における各住宅の集合体である「小区」においては、一方、分譲住宅を購入した住民が自分たちの權益を守るために、「業主委員会」を作った。他方、治安、修繕など住宅の日常管理を行う「物業管理会社」がある。居民委員会はこの場合、「業主委員会」と「物業管理会社」との間を仲介する存在であり、いわば、「物業管理会社—居民委員会—業主委員会」という横の軸の中間にあるのである（**図1**参照）。



また、縦軸と横軸で示されている関係のほか、さらに、区内の各アクター間の利益関係を示すものとして、「住民—居民委員会—業主委員会」と、「街道弁事処—居民委員会—物産管理会社」という二つの三角でとらえることができる。まず、前者の三角のなかで、業主委員会は住民より選出され、「小区」ないし「社区」内の住民の利益を代表する組織である。他方の居民委員会の場合も、スタッフは区内の住民である。その意味では、居民委員会は法的に規定されている自治的性格をもつだけでなく、現実においても住民の声を「上」に反映するという住民の利益を代表する側面がある。

また、後者の三角のなかで、地域によって状況が異なる。本来、街道弁事処（国家）と「物産管理会社」との間に関係がないはずだったが、現実において、状況がやや複雑である。住宅改革の前、住宅の建設と管理はいずれも国家の不動産行政管理部門（房管部門）によってなされていたが、改革に伴って、数多くの不動産業者（「不動産開発商」）が市場に登場した。しかし、そのなかの多くは従来の国家の「房管部門」から分離し独立したものである。さらに、区内の「物産会社」は基本的に「不動産開発商」によって創立されたものである。そのため、国家の不動産行政管理部門は、「不動産開発商」や「物産会社」とは、人的にも、利益的にもきわめて密接な関係にあるとされている。たとえば、二〇〇三年五月に建設部によって発布された『物業管理条例』における諸規定の多くが、「不動産開発商」と「物産会社」に有利であることが指摘されている¹⁴⁾。こうした状況のなかで、区内の物産会社は権力側とのつながりをバックに、街道弁事処や、区における居民委員会に住宅などの面で便宜をはかることによって、区における自分たちの利益を確保し、住民との間の紛争のなかで優位に立つことになる。近年、「小区」における住民たちが自らの権利を守るために訴訟を起こす事例が多発していることは、こうした背景が一つの重要な原因だといえる。

このように、居民委員会は、縦軸と横軸という権力をめぐる関係にしても、二つの三角

に示されている権利、利益をめぐる関係にしても、それぞれ異なる次元においていずれも中間的な位置にあり、微妙かつ重要な役割を果たしているのである。その意味では、居民委員会は社区建設における「第三領域」の性格をもつアクターだといってよい。

しかし、居民委員会は自動的に「国家」と「社会」との間に立つ独立したアクターになるというわけではない。現在の国家は、もはや前近代のときの国家のように、県のレベルにしか統治が届かなかったような「放任専制」的な国家ではない。現在の国家は、たしかに社会から大きく後退したが、それは相対的なものである。国家は、たとえば、居民委員会においても党の支部を設けているなど、依然として基層社会に対して有効なコントロールをしようとしている。したがって、「国家」と「社会」との間の緊張が失われれば、上記の社区における力、利益の構図のなかで、居民委員会は容易に国家に取り込まれることになるだろう。そのため、居民委員会が主体的な役割を果たすには、「社会」の力を借りながら自らのレーゾン・デートルを追求しなければならない。それは決して容易なことではないが、後述するように、現在の社区において従来になかった資源を多くもっているため、十分可能性をもっていると思われる。

(2) 居民委員会の類型

上でみてきたように、社区における居民委員会は、権力関係や、利益関係がそれぞれ複雑に交錯する位置にある。しかし、居民委員会は、法的にはあくまでも自治組織として位置づけられているため、国家から行政の仕事を受けてそれを実行しても、相応する権力が与えられていない。そのため、構成や、性格が異なった社区において、社区内の力関係の渦中にある居民委員会が果たす役割も自ずと異なってくる。したがって、居民委員会の役割を一概に論じることは難しい。近年、社区建設が各地で展開されているなかで、社区自治のあり方が盛んに模索され、各地にいろいろなモデルが創出された。筆者はこれまでのフィールドワークに基づいて、居民委員会がおおよそ以下の四つの類型に分けることができると考えている。

- ①「単位」型社区。これは特に大企業の集合住宅の場合によく見られるタイプの社区である。住民の住宅は、もともと「単位」の所有だった集合住宅を住民が勤め先の「単位」の補助を受けて購入したものである。このような社区における居民委員会に対して、「単位」からの影響が大きい。筆者が見学した河南省開封市の順河回族区工業街道弁事処化建社区はまさにその典型的な例である。居民委員会のトップである主任は当企業の職員であり、居民委員会の日常活動や、活動の補助金は「単位」の支援に負うところが大きい。
- ②「老城区」型社区。いわゆる古い市街区にある社区である。このタイプの社区は構成が「単位社会」時代とあまり変わっていない。しかし、最大の変化は、形骸化していた居民委員会の復権である。

- ③混合型社区。このタイプの社区は新型の社区の代表である。新しく建てられた住宅に異なった「単位」で働く人々が購入する。その場合、「単位」が出資して分譲住宅の一部を購入した後に、「単位」内の従業員に優遇的な値段で売り渡す場合もあるし、個人が直接に購入する場合もある。こうした混合型社区に入居する世帯は、とくに後者の場合に、いわゆる「中間層」が多く、共働きの家庭が多い。彼らの日常生活は仕事やつきあいなどで忙しいため、社区に対するアイデンティティが薄い。また、より高級な住宅地、いわゆる「富人区」である混合型社区にはニュー・リッチが多く、住民の自立性が高い。こうした混合型社区における居民委員会の存在感がもっとも問われている。
- ④「都市／農村」型社区。都市の周辺部に位置する社区である。このような社区は形式上、都市に属するが、多くの農村人口や流動人口を抱えており、人間関係、利益関係などの状況がきわめて複雑である。

社区における自治を考えると、以上の四つのタイプの社区のなかで、①と②の「単位」型社区と「老城区」型社区の場合は、旧来の「単位社会」と強い連続性をもっているのが特徴である。言うまでもなく、このような連続性は決して「単位社会」に戻る可能性を意味するものではない。たとえば、①の場合、居民委員会に対する「単位」の影響が大きくても、居民委員会は「単位社会」時代の「家属委員会」ではない。そして、何より「単位」にとって、社区建設はまさに「単位」が従来負わされていた行政機能、生活機能を分担してもらうためであり、いわば企業の負担を軽減するためのものである。そのため、居民委員会を自分のなかに取り込むよりも社区自治に協力したほうが「単位」にとって得策である。「単位」自身も「単位社会」の再興を望んでいないのである。

これらの社区は従来と強い連続性をもつために、費孝通が挙げた二つの「公」—すなわち、人間関係が濃密的な「守望相助」としての伝統的な「公」と、「単位社会」における共同住宅、共同生活のなかで培われた「公」—の伝統がまだ色濃く残っており、それらは新しい社区建設のなかでも、人と人をつなげる重要な資源として生かしていくことができる。これらの資源は、住宅改革などに伴う社区における人々の権利意識の成長とともに、社区における自治を推進していく力として期待される。

③の混合型社区の場合は、特に住宅改革後にできた新型の社区である。他の型の社区の住民と比べて、混合型社区の住民の多くは、一定の経済力があり、比較的安定した収入とそれに伴う地位を手に入れた、いわゆる「中間層」である。市場経済のなかで鍛えられた彼らは合理的で、権利意識も強い。しかし、他方、このような社区における住民たちの社区アイデンティティが、①と②の場合と比べて、相対的に弱い。「個」の意識の成長は同時に求心力の欠如状態である「アトム化」現象を伴うのである。ただし、アイデンティティが弱いことはあくまで相対的なものである。今まで社区のなかで多発する住民と「物業管

理会社」との訴訟からわかるように、自分たちの生活環境、生活条件と利益が侵害され、脅かされるようになった場合、権利意識の強い住民たちは団結して積極的に立ち上がるのである。社区における住宅をめぐる訴訟のなかで、住民たちが自分たちの専門知識、職業を生かして、自分たちの権利を守るために争う例は決して少なくなかった。このような社区において、いかに住民たちの権利意識を引き出しながら、新しい「公」を創出するかは、居民委員会の役割が注目される。

「都市／農村」型社区、すなわち、④の場合は、もっとも状況が複雑の社区である。これらの社区は都市部と農村との接続部の地域にあり、都市の住民と混ざって居住している農村人口が多い。そして、特に大都市の場合、農民工をはじめとした流動人口が多い。このような社区のなかで、住民は流動性が激しいゆえに、社区アイデンティティが弱いだけでなく、住民の構成が極めて複雑であるため、管理は極めて難しい。治安も都市部の比ではない。このような複雑な状況に真っ先に対応しなければならないのはほかならぬ居民委員会である。

(3) 居民委員会と社区における「公」の創出

①信頼による威信への追求

居民委員会の「第三領域」としての性格は、その仕事内容のなかでも反映されている。

居民委員会は、社区建設を通して社会の再建を狙う国家にとって欠かせない存在である。そのため、国家は居民委員会を社区建設の核心として取り込もうとしている。したがって、自治組織であるはずの居民委員会は、国家の出先機関というイメージがやはり拭えない。法律法規と国家政策の宣伝を始め、公共衛生、計画生育、低所得者層の救済など、いずれも『居民委員会組織法』のなかで規定された居民委員会の仕事範囲である。そして、現在、居民委員会は国家の「和諧社会」建設政策の基層における重要な担い手である。このように、社区のアイデンティティが薄いという現状に加えて、居民委員会が、所詮、政府の出先機構であるというイメージが先行しているなかで、国家から過重な仕事を与えられた居民委員会の主任たちにとって、仕事を実施する際の最大の難題で、もっとも苦労しているのは、区内の住民の理解を得ることだというのは、共通した感想であった。

しかし、居民委員会は住民側から国家の一部とみられている（実際のインタビューのなかで、自分たちが国家の片足であると自認している居民委員会主任もいた。）が、法的には、居民委員会はあくまでも自治組織であるため、実際、国家から行政的権力を与えられていない¹⁵⁾。しかも、居民委員会は自らの財政を持っていない。（社区活動を運営する費用は、社区の規模に応じて国家から支給されているが、居民委員会は営利活動を行うことが禁じられている。）そのため、社区における住民の権利意識、「私」が成長したなかで、居民委員会は国家の政策を執行する際、自治組織であるが故に、行政手段を用いることができず、もっぱら説得を通して行わなければならない。筆者たちのインタビューに対して、

「居民委員会は協調的役割を果たしても、必ずしも問題を解決することはできない」という居民委員会の主任の言葉には、居民委員会の権力のなさによる無力さが滲んでいる。

このように、居民委員会は、その仕事の性質から、一方では、上級機関の街道弁事処から評価されるために、国家の政策を直接に区内の一世帯一世帯に貫徹していかなければならない。他方では、区内における日常の仕事を順調に運ぶために、住民の信頼を得ることがなによりも大事なことである。住民の信頼を得ることは、国家からの仕事を順調にこなす前提である。同時に、住民の信頼感から居民委員会の威信が生まれるのである。

行政権力を持たない居民委員会にとって、住民たち間での威信の創出は重要である。言うまでもなく、威信はア priori に与えられたものではなく、居民委員会の日常仕事における努力によって獲得するものである。そのため、「国家」と「社会」との間にある居民委員会は、上級機関の街道弁事処と所轄区内の住民両方の信頼を同時に獲得することが至上命令である。筆者たちが訪問した居民委員会で感じた旺盛な奉仕精神は、こうした「上」と「下」の両方の要求に応えなければならないところから来ているように思われる。調査のなかで、居民委員会の主任たちが、「政府に協力するほかに、いかに住民に奉仕するかを考えるのが最重要である」と言ったのは彼らの本音だと言ってよい。

したがって、たとえ自治のあり方に関する考えが異なっているにせよ、「国家」も「社会」も住民自治を求めている点では一致している。このような背景のなかで、全国的に社区建設の実践が盛んに行われ、おのおの自治のあり方が模索されている。そして、社区をめぐるあらゆる力関係の中間にある居民委員会は、おのずと重要な役割が期待されている。

②居民委員会が直面した課題

このように、社区建設において、居民委員会は欠かせない接続点として社区建設を取りまとめる最も重要な位置にある。社区建設において、居民委員会が直面している課題は主として以下の三点が挙げられる。すなわち、区内におけるアイデンティティの脆弱さの問題と、居民委員会・業主委員会・物業管理会社という三者間関係の問題、そして、区内における党=国家の指導の問題である。

まず、なんと言っても、住民の社区アイデンティティの脆弱さを挙げなければならない。住宅の私有化を含む「私」の成長は、旧来の「公」の後退ないし崩壊を意味している。上述した各類型の社区は、程度の差が異なっても、いかに新しい「公」を創出するかは、居民委員会がもっとも力を入れているところである。そのために、居民委員会はありとあらゆる方法を考へて、きわめてバリエーションに富む活動を考へ出した。たとえば、区内人材を生かして、芸術団を創設したこと、健康、心理のカウンセリングや、化粧の仕方の講座などのボランティア活動を組織すること、区内住民の国内観光ツアーを組織すること、また、「隣里節」、「団圓節」、「諧和節」などの区内の祭りを組織すること、などの活動により、社区の求心力を強め、アイデンティティの創出につとめている。この場合、「公」

の創出は、同時に「和譜社会」の建設という要求に応えるためのものであることを忘れてはならない。住民の自主性を高め自治を実現するという「国家」と「社会」両方の思惑が重なっている部分が多いため、社区建設が盛り上がり、居民委員会の努力も献身的である。

しかし、社区の住民にとって、やはり日常生活における自分たちの生活条件や、生活環境にもっとも関心をもっているため、居民委員会は、まず、住民のこれらの欲求に応えなければならなかった。居民委員会が所在する社区には大きさによっていくつかの「小区」に分けられ、「小区」における各建物に責任者の「楼長」が設けられている場合も少なくない。住民との意思疎通のために、居民委員会によっては毎年複数回の住民代表会議を開き、そこで居民委員会の仕事を報告する。また、冬のスチーム暖房供給の問題や、ゴミ処理問題、水、電気、そして公共管理費等の個別問題に関しても、必要に応じて居民委員会の招集のもとで公聴会を開き利益を調整する。さらに、いわゆる「人性化服務」といううたい文句のもと、ひとり暮らしをしている老人のために代わりに買い物をしてあげるなど、住民の個別的事情や、要求にも応えていく工夫がなされた。

そして、社区内の居民委員会と、業主委員会、物業管理会社との間の三者間関係をいかに処理するかは、居民委員会の威信に関わる最も重要な問題だといって良い。

前述したように、居民委員会は、「住民—居民委員会—業主委員会」と、「街道弁事処—居民委員会—物業管理会社」という二つの三角形の接点にあり、住民の利益と物業管理会社との間に利益が衝突する場合に、居民委員会が有効に調停、仲介の役割を果たせるか否かは居民委員会の存在感の有無にかかわる問題である。存在感を発揮する居民委員会の場合は、社区における公聴会、情況説明会などの場を設け、利害関係者を一堂に集めて利益を調整する。社区利益協調体制を作り上げて、バランスの役割を果たせた居民委員会はその存在感を示すことによって威信を樹立する。逆に、物業会社は、所有している不動産などの資源を居民委員会や街道弁事処に提供することによって、住民との間の利益衝突が生じたときに、居民委員会の支持を取り付けたなどの場合も多い（居民委員会だけでなく、街道弁事処や裁判所などとの間の「権力」と「金銭」との癒着のケースは決して個別的不是¹⁶⁾）。住民たちが自らの権利を守るために訴訟を起こす例は近年多発しているが、いずれも居民委員会が主体的な役割を果たせず、ひいては権力と利益をとの癒着という腐敗に陥った、という場合が多い。

居民委員会が主体性を発揮し、社区内部の権力関係、利益関係を協調できるかは、社区建設と社区自治の可能性を左右している。『中華人民共和国城市居民委員会組織法』では、住民による居民委員会の選挙方法を具体的に規定した。住民の利益を代表できない居民委員会に対して、住民は法に基づき選挙を通してそれを変えることができる。したがって、重要なのは、複数の住宅区からなる社区における住民の連帯感を強めさせること、言い換えれば、社区というアイデンティティをいかに強めることができるか、ということである。なぜなら、居民委員会は社区のアイデンティティの創出に主体的な役割を果たせば、社区

にアイデンティティをもつ住民たちが社区における選挙を通して、より住民の意思を反映できる居民委員会の主体性の保障になる、という相乗効果を生み出すことができるからである。

その過程で、もっとも積極的に社区建設を進めている国家の力を借りるのが不可欠である。なぜなら、国家の指導下にある居民委員会は国家の影響を排除することはそもそも不可能であるし、逆に国家の支持の下で社区建設を進めていけばより順調に運ぶことができるからである。この場合、社区における第三の課題、すなわち、「党＝国家」による指導の問題をどのようにとらえるかという問題にぶつかる。居民委員会において、例外なく党の支部が設けられており、居民委員会主任が党の支部の書記長を兼任するのも決して珍しくない。「国家—社会」の視角でとらえれば、居民委員会はもはや国家の出先組織にしか見えず、その自治的性格の側面を取るに足らないものとして無視するだろう。現実において、居民委員会の選挙が「海選」、「差額選挙」だと謳われていても、上級機関の街道弁事処などが候補者を指名するなど、何らかの形で選挙に介入することはむしろ普通である。

居民委員会は「国家」と「社会」との中間にある「第三領域」的な性格をもつが、それが現体制のなかで国家に取り込まれ、あるいは、国家に強く左右されやすいことは事実である。居民委員会が真に「第三領域」として、「国家」と「社会」との間に緊張と協力関係を形成していくために、居民委員会自身の働きだけでは実現できない。居民委員会という法的自治組織を支えているのは何よりも社区内の住民たちである。住民たちが自分たちの生活空間である社区にアイデンティティをもつことになると、住民たちの意志表出は自治組織としての居民委員会を支える力になる。「社会」側の住民たちが居民委員会の重要性にもっと注目し、選挙などを通して、それを自分たちの利益を反映し代弁できるようなものにする努力することが居民委員会の自律性につながるのである。こうして、居民委員会が社区における住民たちの社区アイデンティティの創出に努めることと、アイデンティティの形成が逆に居民委員会の自治的性格を支えるという相乗効果は、社区における「国家」の存在との間にバランスをとるための力を生み出すことになる。

しかも、現在、社区における自治の建設には、資源が多数存在している。前述した二つの「公」の伝統がいまだに人々の意識のなかで存在しており、それは社区における新しい「公」に転化する源泉になる。また、社区における「私」の成長や、人々が市場経済のなかで培われた合理的思考、権利の意識の増長が、物権法の発布によっていっそう後押しされた。さらに、社区における人的資源も重要である。その中に、法の専門家を始め、多分野にわたる専門家が含まれており、それらは住民たちが自らの権利を維持するための重要な力になる。住民たちが自らの権利を守るという意識と行動は自治の第一歩である。その実践過程のなかで、住民たちは自分たちが住む建物から、自分たちの「小区」へ、そして自分たちの社区へと少しずつ「公」に対する認識を拡大していこう。住民たちが自分たちの権利を守るための活動（「維権活動」）を展開する過程で、前述のように、権力と金

銭との癒着をはじめとした腐敗問題にぶつかるが、このような問題は国家にとっても対応を迫られる「大敵」であり、国家と社会、そして「第三領域」が共同で対処する問題に属することといえよう。

終わりに

本稿が考察してきた社区建設は、80年代以降の改革開放政策がもたらした必然的な産物である。市場経済の深化にともない、中国における「国家」と「社会」との関係が大きく変化した。国家の社会に対する統治は多くの領域で後退したが、その力が依然として強大である。一方の「社会」はまだ弱いが、中国における「私」の成長によって、少しずつ力をつけはじめた。社区建設はこうしたなかで、「国家」と「社会」との関係を再構築する場になっている。しかし、もっぱら「国家—社会」という二分法で中国の「社区建設」をとらえるのは、中国社会のダイナミズムを見失うことになりかねない。社区建設のカギを握る「居民委員会」の「第三領域」としての性格は、このような二分法では見落とされることになるだろう。

社区の建設はやはり、基層社会まで浸透した国家、社区の住民、そして、両者をつなげる存在としての「居民委員会」、という三者の緊張と協力の関係のなかで展開されていくだろう。ただし、居民委員会は「第三領域」の性格を持つが、それがおのずから「第三領域」になるのではなく、それは国家と社会との緊張のなかで形成されるものである。居民委員会は、権利意識を強く認識するようになった住民の支持を取り付け、国家と住民両方にその存在感を示せなければ、「国家」によって取り込まれるか、あるいは形骸化するものになる。

国家の強い影響下にある居民委員会は住民の利益を代表し国家から相対的に自立したアクターになるために、住民の支持が不可欠である。そして、住民の支持を受けるには、住民たちが自己アイデンティファイできるような社区を創出することが重要である。この点に関しては、社区建設を積極的に推進する「国家」も同じ思惑である。そして、国家の協力を得ながら、国家に取り込まれることを避けるには、市場経済のなかで成長してきた住民たちの権利意識は重要な資源になる。こうした資源を社区建設のなかで十分に生かすことができれば、社区における真の意味での自治の実現、「居民」が「市民」になる可能性もけっして悲観する必要がないのである。

注

- 1) 華偉「単位制向社区制的回帰—中国城市基層管理体制50年変遷」『戰略与管理』2000年第1期、86頁。

- 2) 1999年総書記江沢民は二回にわたって上海など各地の社区の党の建設状況を視察したことは、国家にとっての社区建設の重要性を物語っている。(華偉前掲論文98頁を参照されたい。)
- 3) 華偉前掲論文、92頁。
- 4) 費孝通「対上海社区建設的一点思考—在“組織与体制：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、1頁。
- 5) 同上、2頁。
- 6) ここにおけるプロパティは単なる財産だけを指すのではなく、人間の生命をも含む。(加藤節訳、ロック著『統治二論』岩波書店、2008年、参照) その意味では、プロパティの「私」化も、ただ財産だけを指すのではなく、同時に人間の生存権をはじめとする権利の「私」化をも意味しているのである。
- 7) 毛里和子編『現代中国の構造変動1、大国中国への視座』東京大学出版会、2000年、菱田雅晴論文を参照。
- 8) P.Huangからすれば、ハーバーマスは、国家と社会間に位置し両者の変化によって変化するというより複雑な場合の公共領域に対してあまり関心を払っていないため、公共領域は、結局、もっぱら国家との対立のなかでとらえられ、あくまでも専制国家に反対する社会の民主的過程の延長である。その意味では、ハーバーマスの議論は、結局、また「国家—社会」という二分法に戻っている。(鄧正来等編『国家と市民社会』中央編訳出版社、2005年、424頁、427頁)
- 9) 例えば、清朝の司法体系における司法体制と非正式的司法体制の交互作用、権威化の行政における準官吏や、郷紳の働き、現代の場合、例えば、農村における「集体」形式、改革以降の「単位」に見られる「外来」幹部と単位内部の「土着」幹部間の協商余地の拡大、など。
- 10) 鄧正来前掲書、442頁。
- 11) 溝口雄三「辛亥革命の歴史的個性」『思想』No.989、2006年9月、95頁。なお、「郷治」に関して、溝口雄三等『中国思想史』東京大学出版会、2007年、をも参照されたい。
- 12) 『中華人民共和国城市居民委员会組織法』一九八九年十二月二十六日、中華人民共和国民政部ホームページ、「文件閲覧中心」より。
- 13) 華偉前掲論文、88頁。
- 14) 張磊「業主維権運動：産生原因及動員機制」『社会学研究』第120期、2005年11月、9頁。社区内部の利益関係に関する本稿の考察は、張氏の調査研究に負うところが多い。
- 15) 北京市では、二〇〇〇年から、居民委员会主任を専門職にし、「社区専職工作者」という資格を設けた。それに応じて、筆記試験と面接試験を含む資格試験も実施された。応募資格は「大専」(日本の短大相当)学歴以上が必要である。競争率は十倍前後だった。居民委员会主任の職を高学歴化し、「準公務員」化したのは、全国で初めての試みである。こうした動きは今後の社区自治のあり方にどのような影響を与えるかは注目される。(二〇〇七年北京石景山区魯谷社区で行ったインタビューより)
- 16) 詳しくは、張磊前掲論文を参照されたい。

主要参考文献（上記の注以外のものに限る）

- トクヴィル著、松本礼二訳『アメリカのデモクラシー』（全4冊）岩波書店、2005年
小山勉『民主主義の三つの学校－トクヴィル』筑摩書房、2006年
菱田雅晴編『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
鄧正来『市民社会理論的研究』中国政法大学出版社、2002年
李路路・李漢林『中国的単位組織－資源、権力と交換』浙江人民出版社、2000年
黄東蘭『近代中国の地方自治と明治日本』汲古書院、2005年
など

キーワード 自治 社区 居民委員会 国家と社会 第三領域 「公」と「私」

(LI Xiaodong)