

社区の現状と今後の分析視点

—北京市趙家楼社区を事例として—

兪 祖成・藤井 誠一郎・山谷 清秀

概要

本稿は、中国における「社区」について、今後のローカル・ガバナンスの比較研究へと繋げていく足掛かりとなるよう、社区の体系的な把握に努め、今後の分析視点や研究課題を明らかにする内容となっている。北京市趙家楼社区の調査に基づき、まず、管理単位としての社区、統治機能の末端組織としての社区、住民自治の実践としての社区、の視点から社区の全体的な把握に努めた。これを踏まえ、今後の比較研究に必要な社区を考察する際の分析視点や研究課題、すなわち日本におけるカウンターパートの検討、社区党委と居民代表大会との関係、および錦旗のローカル・ガバナンスへの影響といった視点や研究課題を明らかにした。

はじめに

中国の都市部におけるローカル・ガバナンス¹を研究していくにあたっては、中国版のコミュニティとも考えられる「社区」²の存在を抜きには進めていくことができない。しかし、この社区についての理解を深めようと先行研究のいくつかを通読しても日本とは類似する仕組みであるとはいえ、中国国内のガバナンスで

のような機能を担っているかを体系的に理解することは難しい。その理由としては、まず、国が推進する制度ではあるものの、広大な領土の中で多様な形で展開されている取り組みとなっていることが挙げられる。また、社区自体が持つ複数の機能、すなわち①1978年に策定された改革開放政策により社会主義経済を牽引してきた単位制度の受け皿的な役割を担う点、②また、それと同時に行政の末端統治機構としての機能も担う点、③さらには、社区に存在する居民委員会がコミュニティの形成を推進していくといった住民自治の機能を担う点、を整理して理解していく必要があることも体系的な把握を難しくしている一因となっている³。

ところで、2014年2月24日、同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科と中国社会科学院・政治学研究所との学術交流協定（2014年～2017年）が締結され、今後日本と中国のローカル・ガバナンス研究における学生も含めた研究交流等が展開されることになった。そして2015年は北京において第1回の、2016年は京都において第2回目となる共同研究会を開催している。そこでは、国家の政治的体制や統治構造は相異なるものの、ローカル・ガバナンスの比較を通じて学びあうことにより、相互理解を深めて両国の地域コミュニティの活性化に寄与していくことを目的としている。また、日本

¹ ローカル・ガバナンスとは、地域社会を構成する多様な利害関係者（ステイクホルダー）が、相互間の調整と役割分担を図りながら、共同して地域社会の安定と発展に向けた取り組みを行う活動であり、地域社会共同管理機能である（初谷2008：12）。

² 社区の研究を行ったさまざまな文献でも述べられているとおり、「社区」という言葉は中国の社会学者である費孝通が1930年代に中国東部のある村落で実地調査を行ったことを契機として、その村落を「社区」と言ったことに起因する。

³ たとえば、李明伍も「社区は自治組織によると定義しておきながら、国家計画として建設を推し進めているものさながら、建設目標自体ははっきりしているとは言えない。単なる「単位」の受け皿なのか、それとも自律的な地域共同体なのか、あるいは管理のネットワークなのか、甚だ不透明である」と指摘している（李2011：42）。

と中国との間の政治的状況が厳しい局面を迎えている中で非政府レベルでの学術交流が継続していくことにより、友好な関係が構築されていく一助になることも期待されている。この学術交流協定の締結により今後は本格的な日本と中国のローカル・ガバナンス研究が展開されていくことになるが、その糸口として社区の実践を考察していくことになっている。

そこで本稿では、今回の学術交流協定による最初の研究成果として、2014年2月25日に北京で行った実地調査に基づき、今後のローカル・ガバナンスの比較研究へつなげていく足掛かりとなるよう、北京市内の社区の現状を述べ体系的な把握が難しい社区の理解への一助に資するとともに、比較研究に必要となる社区を考察する際の分析視点や研究課題を提供していきたい。

1. 中国における社区建設の経緯

1.1 居民委員会の歴史

中国における社区建設についての経緯を知る上では、その母体となる居民委員会の経緯をふりかえる必要がある。

居民委員会の歴史は古く、1949年に浙江省杭州市に設立されたことに始まる。その後他の都市にも設立が続いていくが、設立の背景は主に次の3つである。第1に政治的背景として、共産党政権が樹立された後、国民党政権時代の憲法や法律の駆逐に伴ってそれまで中国において住民の生活を支えていた保甲制度⁴が廃止された。第2に、新政権をより強固なものにするために共産党政権は住民との広範なかかわりの強化を図って住民を都市管理に動員させようと模索した。第3に、住民が自ら主に防犯を目的とした組織を築く都市管理への参加の促進を試みた。その後、1954年に「都市居民委員会組織条例」が制定され、居民委員会の性質、地位、役割が規定され、主な任務や関連部門との関係、

財源について定められた。居民委員会の任務については、共産党政権による末端管理や社会主義的な国家建設を都市社会の基層に浸透させることを目的として、治安維持、政府と住民との間のコミュニケーション、住民の動員や組織、文化の推進や政府の福祉サービスへの協力が定められた。

他方で、1978年からの改革開放政策の実施による市場経済の進展により、それまで都市部の基層社会で住民の生活を支えていた単位制度のあり方が変容した。この単位制度は共産党政権にとっての統治基盤として、都市における住民の生活を支えていた職場組織であったが、その崩壊により「単位人」がそれまでの単位制度から解放され、その受け入れ先となった居民委員会の機能は変化を迫られるようになった。結果、居民委員会は国家権力とのインターフェースであるのと同時に、生活上のサービスやセーフティネットとしての機能も果たすことが求められるようになり、治安維持、衛生管理、家族計画、就業、最低生活保障、文化・スポーツ推進、麻薬禁止、更正、人口管理、消防、商業、青少年の犯罪の予防、家政サービス等、多岐にわたる役割を担うようになった。加えて、その後誕生した社区とのかかわりの中で居民委員会のあり方はさらに変容することになる。

1.2 社区建設の歴史とその特徴

1986年に、民政部は初めて「社区」(community)という概念を都市管理と都市自治分野へ導入した⁵。翌年、民政部は都市の多様化、流動化及び単位制度崩壊を背景に、都市におけるコミュニティを中心とした地域社会の再建を課題として社区サービスを打ち出すようになった。1989年に改正された「中華人民共和国都市居民委員会組織法」により、街道弁事処の下に属していた居民委員会を再編し、また単位制度における居民委員会に相当する家族委員会も含め「社区居民委員会」として住民による自治組織と位置づけた⁶。さらに1991年社区

⁴ 保甲制度とは10の家を牌とし、10の牌を甲とし、10の甲を保として、これらの組織内部において各家が相互に監視し、連帯責任を負わせる制度である(張2010:76)。

⁵ 趙(2015)、82頁参照。

⁶ 長田(2012)、70頁参照。

建設の概念が提起され⁷、それ以降政府の主導により改革開放以前の居民委員会制度が改編され、新たな社区制度が段階的に推進されていった。この社区居民委員会について李曉東は、「住民が自ら管理を行い、自ら教育を行い、自らサービスを提供する基層的自治組織」⁸であると評価し、南裕子は「行政の補助的な機能と新たな中間領域の担い手という2つの機能を持つ」ものとして捉えている⁹。

その後2000年11月、中国共産党中央弁公庁と國務院弁公庁が「全国の都市部における社区建設の推進に関する民政部の意見の通知」¹⁰を發布し、住民ニーズの多様化や高齢化に対応するために社区サービスから社区建設へと政策が転換され、さらに積極的に地域福祉の充実が図られるようになった。

このような社区に関する研究については倉沢(2007)、李(2012)、包(2011)、唐(2012)、江口(2012)、南(2013)等をはじめとする数多くの研究が挙げられる。そこでは実地調査を行った上で社区での活動内容を明らかにし、体系的な社区の把握の一助に資しているものが多い。とくに李(2012)や唐(2012)では社区が果たしてきた役割から、社区が一定の公共性を担っていると指摘し、国家と社会の間にある「第三領域」という位置づけをしている。また江口(2012)では社区の成果として、新たな組織や制度が設置されたために公共サービスの提供が向上したことや、社区建設の過程においてさまざまな組織と重層的なネットワークを結ぶことにより効率的な社会管理の枠組みが構築されてきたことを指摘している。他方で江口(2012)では、社区や社区居民委員の位置づけについて、運営経費が市や区の人民政府に依存し、財務や人事の権限も街道弁事処にコントロールされ、さらにそこから依頼される大量の業務を遂行している点に鑑み、自治組織ではなく派出機関であると見なしている。そして社区を共産党政権による都市社会の末端管理と捉え、社区の中の

住民による自治に疑問を投げ掛けている。さらに李(2012)では、行政の過度の社区への介入が住民の自助努力の意識の成長を阻害し行政への依存心を高めてしまっている点から、住民自身の自律性があまり高くないと指摘し、社区が自治組織として活動できる可能性は持っていないながらも現状としてはそこまで到達できていない点を述べている。したがってこれらの先行研究からは、①管理単位としての社区、②統治機構の末端組織としての社区、③住民自治の実践としての社区といった特徴について言及されていると言える。

2. 社区の現状

本章では、社区建設についての現状を把握するため、2014年2月25日に北京で行った実地調査に基づき、中国における社区建設の一事例である「趙家楼社区」について述べてみたい。

2.1 北京市東城区建国門街道・趙家楼社区

趙家楼社区は、長安街や北京駅などといった北京市の最も重要な公共施設の周辺に位置し、北京市東城区建国門街道弁事処によって管轄されている7つの社区の中で人口が最も多い社区である。僅か約0.4平方キロメートルしかないこの社区には、戸籍統計上約3,300世帯9,800人の住民(戸籍人口)が存在している。ただし、常住人口は約2,500世帯6,800人である一方¹¹、約2,000人強の北京市戸籍を持たない外来人口(流動人口)も住んでいる。また、趙家楼社区は、現在15条の胡同(京町のような伝統的な建築物)、26棟の居民楼(アパートに相当する建物)、102個の单元門棟(「居民楼」等をさらにいくつかの区域に分けて区画されたもの)、70棟の平方院(四合院とも呼ばれ、1世紀ごろ成立したとみられる都市型の住居形式¹²)、31個の単

⁷ 李(2007)、163頁参照。

⁸ 李(2012)、124頁。

⁹ 南(2013)、325頁。

¹⁰ 中国語原題:「民政部関于“在全国推進城市社区建設”的意見的通知」。

¹¹ 言い換えれば、約800世帯3000人の住民は、趙家楼社区住民の戸籍を持っているものの、實際上趙家楼社区以外(たとえば北京市以外の都市または外国)のところで居住している。

¹² 院子(Yuanyi)と呼ばれる中庭を四方から建物が囲む配置が基本形であり、住宅に限らず廟(びょう)や宮殿などにも用いられている。

元網格（胡錦濤政権時代に普及され始めた社区管理の新技术¹³）を管轄している。その他、この社区には名所や歴史に名前を残す人物の旧居が数多く存在しており、悠久な歴史を持った地区を擁する社区であるとも言える。

2.2 管理単位および末端統治機構としての社区

先述した2000年11月の「全国の都市部における社区建設の推進に関する民政部の意見の通知」によると、社区とは「一定の地域範囲内に住む人々により組織された社会生活共同体」であると述べられている。しかしこれまで進められてきた社区建設の状況からは、社区のメンバーが自発的に目標や目的を設定して自らの力で活動を発展させていく「コミュニティの創造」といった形とは相違し、地域の基礎的な管理を行うために行政側から意図的に区画された空間としての居住エリア¹⁴、言い換えれば統治を行う上での「管理単位としての社区」になったのである。したがって本稿で事例として取り上げる趙家楼社区についても管理単位として機能する側面を有しており、具体的には次の3点が挙げられる。

第1に、趙家楼社区は、「市政府—区政府—街道弁事処—社区」という行政システムにおいて事実上行政管理の末端組織として位置づけられており、多くの場合建国門街道弁事処から指示を受けてコミュニティ活動を展開している点が挙げられる。このことは現在の趙家楼社区が建国門街道弁事処の直接的な指示により、改革開放以前の「趙家楼居民委員会」の改編を経て、さらに2012年に東総布社区との合併を指示されて作り上げられた新しい社区であることから、管理単位としての社区の側面を見て取ることができる。

第2に、図1に示すように趙家楼社区には社区党委（「中国共産党趙家楼社区委員会」の略称）、社区居民委員会（Community Residents'

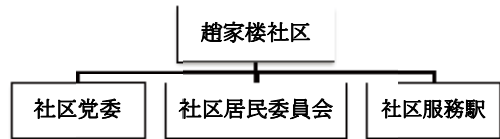


図1 趙家楼社区の制度的仕組み

Committee)、社区服務駅（Community Service Center）といった「三大組織」が設置されており、その中でも中国共産党の末端組織である社区党委が趙家楼社区の全般的な事務に対して総合的な責任を負い、事実上の社区の最高指導部としての役割を演じている点が挙げられる。周知の如く、中国の党国体制において党は常に政府・行政を凌駕する権力を持っており、その政治体制の社区建設活動への反映として社区党委が必ず設置されるようになっている。この社区党委は社区における「三大組織」の中で最も上位に位置づけられ、当該社区における党組織の編成や党员チームの管理（党员勉強会、党员の政治思想動向報告、党员の党籍の異動）などの業務を担当するとともに社区の全般的な事務を指導している。そして今後の社区発展の方向性や政治的志向性に注意を払い、さらには社区住民を動員してさまざまな社区活動に参加させることに取り組んでいる。現在趙家楼社区党委には、中国共産党に所属する3人の職員、すなわち書記、副書記、専職党务工作者が配属され、この3人で社区党委を構成している。これらの担当者の職位は社区党委での選挙、あるいは上からの任命によって選出される形となっている。

第3に、「三大組織」の1つである社区服務駅が政府・行政の代理機構として社区内の住民に対してさまざまな公共サービスを提供しながら、それらの業務を通じて住民の状況を把握する形となっている点である。というのは、サービスを提供する主体となるのは社区服務駅の職員、すなわち駅長、副駅長、事務助理であるが、彼らは社区内の住民選挙を経て選出されたのではなく政府が行う公募によって選考された者で

¹³ 「社区網格化管理」という手法により、ある社区をいくつかの区域に分けたものを「單元網格」（grid、格子）と呼び、そしてそれぞれの「單元網格」に「網格助理」や担当警察官などを配置し、さらにコンピュータ技術などの最新技術を用いて、社区住民に総合的な公共サービスを提供する。

¹⁴ 長田（2012）、68-71頁参照。

ある。そして建国門街道弁事処と2年契約を結び、仕事の業績次第でさらに2年毎に更新できる形となっている。よって、これらの者がサボタージュを起こさぬような仕組みが作られており、このような社区の職員が公共サービスを提供しながらもその業務の遂行を通じて住民の状況を把握する形がとられている。

他方で、社区の活動に必要な資金については予算・経費の殆どは北京市財政局から拠出されることになっている。社区職員の給料はもちろん、さまざまな社区活動を展開する際に必要な経費、いわゆる「公益活動経費」¹⁵、社区事務所運営に必要な経費（電話料、光熱費、オフィス用品などの事務経費）等はすべて北京市財政局により支出されている。ただし、社区は独立的な法人格を持たず銀行口座を作れないため、建国門街道弁事処財務科が社区ごと銀行口座を作り上げ、北京市財政局から支出される各種の社区経費を管理する形となっている。また、北京市においては社区の営利活動が完全に禁止されているため、社区の資金調達についてはほぼ完全に北京市政府の予算に依存する形になる¹⁶。

以上のことから、社区は基層社会の管理的な側面を持っていることが確認でき、社区を運営するための資源となるヒト・モノ・カネについても、市政府や区政府が掌握している状況が確認できる。

2.3 住民自治の実践としての社区

先述のとおり、趙家楼社区は統治機構の末端組織としての性質を持っているが、他方では、住民が自らの生活を創造していく礎として機能する特徴も有している。

趙家楼社区では住民自治の実践を最大の使命とする「社区居民委員会」が自主管理、自主教育、自主サービスという政策理念に基づき、社区住民を集めてさまざまな社区活動を展開している。現在の社区居民委員会には主任1名、副主任2名、委員6名から成る合計9名の職員が

配置されており、その下部組織として「社会福利委員会」、「人口計生委員会」、「公共衛生委員会」、「文化共建委員会」、「綜合治理委員会」、「人民調解委員会」という6つの委員会が設置されている。これらの委員会を通じて、趙家楼社区のあらゆる業務を統括できるように編成されており、先述の委員6名はそれぞれの委員会を担当する。それぞれの委員会では職員が社区活動を支援、引導、規範となるよう行動し、住民は社区活動を通じて助け合いの意識を高め、困ったことに対しては自助、共助、公助といった補完性の原理に従って課題を解決していく方向性を見出している。

この社区居民委員会の職員は、原則として居民代表大会での投票を経て選出される。ここで言う居民代表大会とは、居民代表によって構成される社区内の最高意思決定機関のことを指す。建国門街道では管轄する7つの社区の実情に基づき、それぞれの方法により居民代表を選出することを認めているが、趙家楼社区の場合は社区の地域状況（たとえば、居民楼の数など）によって社区全体の居民を30の居民グループに分けた上で、そこから63名の居民代表を推薦している。そしてこの代表は居民代表大会を組織し、社区居民委員会の職員の選出など社区居民の投票権の行使を代理している。なお、社区居民委員会の職員は社区の住民もいれば外部から公募によって選出された職員もいるので、とくに後者の場合にはある時期の社区業務の担当を通じて必ず選挙により居民の承認を得た上で居民委員会の職員として選出される形となっている。

このような社区居民委員会を中心とする社区自治体制の下で、さまざまな社区自治活動が展開されている。まず、社区内の最高意思決定機関としての居民代表大会は社区職員の選出、社区の重大事項、予算編成・経費支出、年度業務報告、来年度の業務計画などを審議するが、閉会期間中ではその代理機構として、63名の居民代表の中から選出された7名の常務委員に

¹⁵ 北京市では各社区は市財政局から毎年8万円の公益活動経費を受領できる。ただし、趙家楼社区は別の社区と合併された新しい社区のため、特別に毎年12万円の公益活動経費を受領できる。

¹⁶ ただし、臨時的な事柄、たとえば社区施設の修復などに必要な経費が不足する場合ならば、党の組織などを通じて地場企業を動員し社区への寄付を依頼することもある。

よって組織された「常務委員会」が設けられ、居民代表大会の権力を行使する。この常務委員会は原則として年に4回の定期的な会議を開催するが、状況によって臨時的に会議を招集する。次に、居民代表大会の下では「常務委員会」の他に「民主監督委員会」が設置されている。常務委員会と同様に民主監督委員会の委員も63名の居民代表の中から選出されている。原則として月に1回会議を開催するこの民主監督委員会の主たる職責は社区党委や社区居民委員会などの業務活動を監督し、予算支出の合理性を審議するなど居民の権力を代行するものとなっている。

さらに社区の団結力を高めるという趣旨のもとで社区居民自治の理念に基づき、さまざまな市民団体活動（中国語表記：社区社会組織活動）が行われている。その代表的な活動としては、多種多様な趣味グループ（たとえば、舞踊、京劇、編織、気功、書道、モデル、将棋、合唱団など）、ボランティア団体、および健康や法律などに関する市民講座の開催活動が挙げられる。このような社区居民によって自発的に成立したさまざまな市民活動団体に対し、社区党委と社区居民委員会は、たとえば活動場所の無料提供や活動経費の助成等をといた形で、常に積極的に支援を行っている。

これまで趙家楼社区の事例を紹介し、「管理単位および末端統治機構としての社区」と「住民自治の実践としての社区」という点を述べた。ここで若干問題点として指摘しておきたいのは、現在の社区居民委員会における権力構造では行政・政府の行政権が依然として大きな役割を担っているため、社区居民委員会が社区居民に期待を寄せる自治権や監督権などをはじめとする住民自治権の行使が未だに十分になされていない点である¹⁷。また、社区居民自治は確かにある特定の地域で盛んに展開されつつあるが、「社区自治主体の二元化」、すなわち社区居民委員会を中心とした自治活動に非常に関心を持つ人々と行政主導の色彩が強い社区自治活動にあまり関心を持たない中産階層やエリートの

一部を中心とする人々との対立が挙げられる¹⁸。これらの点については、今回の実地調査では調査を行えなかったため今後の研究課題として検証していく。

2.4 社区における職員

趙家楼社区に対するインタビュー調査において社区党委の書記は「基礎不牢、地動山揺」¹⁹という言葉を用い、中国の社会統合や国家政権の維持における社区建設の重要性を強調した。すなわちこのことは国にとって基層社会の安定は必要不可欠なものであり、そのための手段となる社区建設は重要な位置づけとなることを意味している。したがって社区組織を運営していく職員についても同様に非常に重要な役割を担うものとして位置づけられ、いかに優秀な社区職員を確保し業務を通じて育成していくかが問われてくることになる。そのための方策の1つとして社区職員の仕事を職業化し、魅力のある職業として人材を確保している。

趙家楼社区の社区居民委員会の職員は東城区役所の主導による年2回の筆記と面接による試験によって選考され、その後社区業務の担当を通じて社区居民の承認を得た上で居民代表大会での選挙を経て選出されている。もちろん趙家楼社区の職員には社区居民委員会の職員だけではなく、社区党委の職員および社区服務駅の職員なども含まれているが、本稿では調査により判明した社区自治を担当する社区居民委員会の職員を取り上げその業務内容および主たる役割を考察していきたい。

2.5 社区職員の業務内容

趙家楼社区居民委員会の9名の業務内容をまとめると次の表1のとおりとなる。

主任クラスの職員はそれぞれの委員会の管理的な業務を遂行し、その他の委員クラスの6名の職員については委員会の活動を通じて社区居民の声などを迅速に吸い上げ、社区の運営に反

¹⁷ 関（2009b）、22 - 38 頁参照。

¹⁸ 関（2009a）、162 - 183 頁参照。

¹⁹ 国家政権の基礎としての「社区」が頑丈なものでないならば、地も動き山も揺るぐことになることを意味している。

表 1 社区居民委员会の職員とその業務内容

	委員呼称	業務内容
1	社区居民委员会主任	社区の全般的な業務を統括・リードする。行政機構など社区外部の組織との連携、社区公共施設、社区資源および社区計画などに関する業務に対して責任を負う。
2	社区居民委员会副主任 1	社区ボランティアチームおよび社区服務駅の管理を担当すると同時に、社区居民委员会主任への協力として、社区福利委员会、社区人口計生委员会および社区公共衛生委员会などの業務を管理し、社区居民委员会の印鑑の使用などを管理する。
3	社区居民委员会副主任 2	社区居民委员会の基礎档案資料の管理、不動産の管理および社区婦人連合などの業務を担当すると同時に社区居民委员会主任への協力として、社区文化共建委员会、社区綜合治理委员会、社区人民調解委员会および社区財務管理などの業務を管理する。
4	社区社会福利委員	社区社会福祉委员会の業務を担当する。社会救助サービス、就職サービス、社会保障の社会化サービスおよび高齢者、障がい者などに関する福祉関係業務を担当する。
5	社区綜合治理委員	社区綜合治理委员会の業務を担当する。社区治安のパトロール、交通、消防、公共安全などの業務を担当する。
6	社区人民調解委員	社区人民調解委员会の業務を担当する。民事紛争の調停や更生保護の展開などの業務を担当すると同時に、社区党委の書記への協力として、信訪（苦情の手紙）の対処を担当する。
7	社区公共衛生委員	社区公共衛生委员会の業務を担当する。社区衛生、環境建設、緑化、節水、災害予防などの業務を担当する。
8	社区人口計生委員	社区人口計生委员会の業務を担当する。疾病予防、医療、リハビリテーション、健康教育、計画生育および赤十字会など社区衛生サービスに関する業務を担当する。
9	社区文化共建委員	社区文化共建委员会の業務を担当する。社区教育、科学普及、文化、体育、社区社会組織の建設と管理、青少年の教育などの業務を担当する。

映していくような形で業務を遂行している。具体的には、上記 9 名の職員が 7 名の常務委員を含めた 63 名の居民代表を通じて社区住民の声（不満や訴えなど）を吸い上げる仕組みとなっている。当然ながら、社区住民は直接、社区職員（党委の職員、社区服務駅の職員を含めた 22 名の職員）に声を届けることもできる。また、社区居民委员会は趙家楼社区全体を 22 地域に区画し、それぞれの地域を 22 名の職員に担当させている。このようにして、担当地域における住民が不満や困ったことを抱えているかを即時に把握することができるような仕組みを構築し、住民の不満が基層社会の不安定化に結び付かないように職員が業務を遂行していく形がとられている。

2.6 社区職員という職業の魅力

社区の職員は基層社会の安定に向けた重要な

使命を担っている。ヒアリングから、彼らの業務に対するモチベーションは次の 2 点において維持されていた。

第 1 は、社区職員が職業化されることによる待遇面である。社区職員はボランティアでも公務員身分でもなく、「社会工作者」（ソーシャルワーカー）という新しい職業の 1 つとして定着している。この「社会工作者」の職業化作業は中央政府によって進められ、前述のとおり給料はすべて政府の財政部門で賄われている。したがって若者の就職難という社会背景の下で安定性や将来性が与えられる社区職員の職業は、数多くの若者、とくに大卒の若者に関心が持たれるようになってきている。これは社区職員の若年化²⁰という傾向にも繋がっており、いわば社区職員の若年化が際立ってきている状況にある。また、このような社区職員の若年化は次の社区リーダーを養成する時間を確保できるということも意味しており、今のところは非常に順

²⁰ 現在の趙家楼社区の職員の平均年齢は約 40 歳である。

調に機能している。今後の検討課題としては優秀な人材を確保していくために、社区職員の給料をさらに上げることも検討されている。

第2は、待遇面のみならず仕事のやりがいであり、社区住民との良好なコミュニケーションによりもたらされる信頼関係が社区職員という職業に就く魅力を向上させている。社区の職員は社区内の独居老人、障がい者、生活困難者に対するさまざまな支援活動、敬老日における餃子会や懇親会の開催、社区運動会、伝統的な祭りの開催等の活動を行っているが、業務を通じて住民との間に育まれていく「絆」が仕事のやりがいとなっている。すなわち基層社会の住民が精神的に豊かで満足のいく生活を送っていくことに貢献し、ひいては国の発展に寄与していると実感することに仕事のやりがいを見出していた。

そのやりがいを目に見える形として示しているのが、社区の建物内の壁に飾られた錦旗(Jingqi)(図2)である。この錦旗とは文字が入った布製の壁掛けであり、社区のサービスを受けた住民が感謝の意を表明するために社区や居民委員会へ贈ったもので、いわゆる住民から贈られた感謝状に相当するものである。これらは社区の会議場兼ホールの壁といった人々の目に留まるところに掛けてあり、社区職員と住民をつなぐ絆として機能している。

多数の錦旗が飾られているがそのうちの1つを紹介する。趙家楼社区大羊宜賓胡同8号院に居住しているZ夫婦は、共に生活保護受給者であるため、白血病を罹った3歳の息子を治療するための治療費は、家計にとって大きな負担であった。そして、今後どのように治療を進めていくべきか、近隣の人々に相談しても解決策が見出せず、困り果てている状況にあった。この話を知った社区居民委員会の社区人口計生委員である担当職員は、Z夫婦の住宅を訪問し、さらなる状況の把握に努めた。そして、速やかに建国門街道弁事処の計画生育弁公室へ掛け合い、問題解決への糸口を模索した。

結果、行政機構としての計画生育弁公室が、「和諧基金」と「慈善基金」から28,000元の救助金をZ夫婦の息子の入院治療費として支給することになった。そして、この援助を受け、Z夫婦の息子はタイムリーな治療を受けることができ、病状が大幅に改善された。

2012年12月26日、Z夫婦は白血病に罹った息子の救助に奔走した社区居民委員会の職員らに感謝の意を表すために、「為民排忧解难、真情温暖人心」(「市民のために憂鬱を解消し、困難を解決し、そして真心を込めた情熱を用いて市民の心を温める」)という言葉が書かれた錦旗を社区居民委員会宛に贈呈した(図3)。



図2 趙家楼社区居民委員会の事務所の壁に飾られている「錦旗」(筆者撮影)



図3 Z夫婦が趙家楼社区居民委員会へ贈呈した錦旗(写真提供：趙家楼社区居民委員会)

3. 社区に関する分析視点と研究課題

これまで社区についての現状を述べ体系的な把握に向けた記述を行ってきたが、最後に第3章では、後の比較研究へと繋げていく足掛かりとなるようこれまでの調査から抽出される社区を分析していくために必要となる視点を提示するとともに、今後の研究課題を明らかにしてみたい。

3.1 日本におけるカウンターパートの検討

日本と中国のローカル・ガバナンスの比較研究を行うにあたっては当然のことながら社区に相当する比較対象を想定しておく必要がある。社区については①管理単位としての社区、②統治機構の末端組織としての社区、③住民自治の実践としての社区といった特徴があったが、これらのすべてに相当する日本のカウンターパートは存在しない。①と②からは自治体の支所の地域担当部署か、もしくは地方自治法や合併特例法を根拠とする地域協議会を総称する「地域自治組織」が該当するものと考えられる。他方で、③については自治会や町内会で組織される連合町内会等、またはこれらが母体となって組織される自治連合会（京都でいう「学区自治連合会」）、さらには自治体の条例等により制度化されたいわゆる「まちづくり協議会」と称される「住民自治組織」等が相当しよう。また社区職員に相当するものとしては、①②についてはこれらの組織の運営や活動を支援する自治体の担当課の職員や、場合によっては地域担当職員といった立場の方々が相当することになり、③については自治組織を運営している世話役の人々が該当するであろう。

このような日本におけるカウンターパートが考えられるが、政治制度や統治制度が相違するため、また社区の特徴が「官」と「民」の要素を兼ね備えるため、厳密な対比は難しくなる。比較研究にあたっては扱う議論の内容によってどのような構図で比較研究を進めていくのかを予め綿密に検討しておく必要がある。

3.2 社区党委と居民代表大会との関係

今回の調査においてもこれまでの社区に関す

る先行研究が明らかにしてきた「管理単位としての社区」や「末端統治機構としての社区」の姿がより鮮明になったといえる。しかし、社区党委と居民代表大会との関係については、ヒアリングからは相反する点が浮き彫りになった。それは、先述のとおり社区の「三大組織」のうち中国共産党の末端組織である社区党委が社区の全般的な事務に対する総合的な責任を負い、事実上の最高指導部としての役割を演じている一方で、社区居民委員会の居民代表大会についても社区の最高意思決定機関として機能しているといった相反する状況がヒアリングから明らかになったからである。この点については社区において「政権反対」、「共産党打倒」等といったことが話題にならない限り、基本的に社区党委は居民代表大会の意思を尊重するような運用をしているものと考えられるが、詳しい実態については後日の追加ヒアリングからも明らかにならなかった。

また、社区党委と社区居民委員会の民主監督委員会の関係も明らかにはなっていない。ヒアリングによれば、民主監督委員会の職責は社区党委や社区居民委員会等の業務活動を監督することになっているが、説明者の話をそのまま受け取れば民主監督委員会が社区の運営をコントロールしているという理解になり、社区党委が社区や住民をコントロールする形とは全く逆となるために民主的な運営が展開されていることになる。実際には民主監督委員会が形式的にしか機能していないのではないかと推測されるが、この点についても実際にどのように機能しているのか、後日の追加ヒアリングでも明らかにはならなかった。

これらの疑問点については中国共産党のガバナンスの問題であるため、関係を明らかにすることは困難を伴うかもしれない。しかし、社区の意思決定が民主的なものであるかを把握する上では貴重な視点であると考えられるため、今後の調査で明らかにしていく必要がある。また、前節でも述べた比較研究を行っていくにあたっての日本におけるカウンターパートを定めていくにあたっては社区における社区党委と社区居民委員会の関係を明らかにしていく必要がある、社区調査における重要な課題であると考えられる。

3.3 錦旗のローカル・ガバナンスへの影響

第2章で基層社会の安定が国の社会統合や党の政権維持のために必要不可欠となっている点を述べたが、そのためには住民側に不満が蓄積し社会体制を変革する力とならないような状況を維持していく必要がある。したがって、基層社会の住民と向い合う職員役割は大きくなり、住民をコントロールしながらも不満を蓄積させない対応や良好な対人関係を構築していくことがその資質として求められる。よって職員は仕事のやりがいを感じながらモチベーションを一定以上に維持し、基層社会の安定に貢献していくことが職責となる。

これらの点について、社区に飾られている錦旗が一定の役割を担っているものと考えられる。錦旗の役割としては当該社区が管轄する基層社会が安定していることのシンボルとして党関係者にアピールする手段となっている点や、仕事のやりがいの象徴として機能しているものと考えられる。日本においても、地域に密着している自治体で住民側からの感謝状が飾られている様子が見られようが、社区の壁に掛けられる錦旗は感謝の意のみならず中国でのローカル・ガバナンスにおいて政治的な影響を与えているように思われる。

いずれにしても、地域において職員と住民とがどのような関係を築きながらコミュニティ活性化の運用メカニズムを作り上げているのかについては、日本と中国、双方が学び合えるはずである。本事例においては職員と住民との鍵となる接点の1つが錦旗であった。上述した研究上のいくつかの課題はあるが、今後もこの職員と住民との関係という点に着目して比較研究を進めていきたい。

おわりに

本稿では、中国社会科学院・政治学研究所との学术交流協定に基づく研究成果として、中国の都市部で実践されている社区の現状を述べるとともに、今後進められるローカル・ガバナンスの比較研究についての分析視点や研究課題を明らかにしてきた。そこでは、中国の社区という仕組みの中からコミュニティ活性化のための

運用メカニズムを学ぶことを目指したが、ヒアリングからは明らかにならなかった点も存在した。これらの点については引き続き因果関係を明らかにしていきたい。

また、本稿で扱ったのは中国の広大な領土の中で多様に展開される取り組みのうち、都市部の社区の一事例に過ぎないため、今後も継続して他の事例を調査する必要があることは言うまでもない。さらに、中国では、都市部とは全く別の様相を呈する農村部で展開されているローカル・ガバナンスについても調査していく必要があり、今後の課題は山積している状況である。まだ研究は途についたばかりである。今後の調査により考察を深めていきたい。

謝辞

本稿の執筆にあたり、趙家楼社区に関係する皆様（張小庄様、劉旭様、李海軍様、李克文様、胡璇様）、及び中国社会科学院の郭静様、周石丹様には、多大なるご協力やご支援を頂きました。とくに、李海軍様からは追加で多くの情報を頂きました。また、京都市文化市民局地域自治推進室の市原様や同志社大学大学院総合政策科学研究科の社会人学生の方々からも詳しいお話をお聞かせ頂きました。この場を借りてお礼申し上げます。

参考文献

（日本語文献）

- ・江口伸吾（2012）「現代中国における都市の社区建設と社会管理」『総合政策論叢』第23号、鳥根県立大学総合政策学会、109-121頁。
- ・長田洋司（2012）「中国社会安定システムとしての『社区』の限界とその課題」『次世代アジア論集』、67-84頁。
- ・倉沢進（2007）「中国の社区建設と居民委員会」『ヘスティアとクリオ』第6巻、5-22頁。
- ・唐燕霞（2012）「中国の社区自治における居民委員会の役割に関する試論」『総合政策論叢』第23号、鳥根県立大学総合政策学会、95-107頁。
- ・包敏（2011）「中国都市部における社区居民委員会の沿革」『広島国際大学医療福祉学科紀要』第7巻、59-71頁。
- ・南裕子（2013）「中国都市社会の変動と住民組織の機能：社区居民委員会リーダーの行動と役割意識から」『人文・自然研究』第7巻、一橋大学、324-346頁。
- ・初谷勇（2008）「地域共治（ローカル・ガバナンス）と自治体NPO政策」『大阪商業大学論集』第4巻第2号、11-32頁。
- ・李曉東（2012）「公共性から考える中国の『社区』の『自治』」『総合政策論叢』第23号、鳥根県立大学総合政策学会、123-138頁。

- ・李明伍（2011）「中国都市部の社区における「自治」と「第三の手」」文教大学文学部紀要委員会編『文学部紀要』24(2)、41-76頁。

〈中国語文献〉

- ・李友梅（2007）「社区治理：公民社会的微觀基礎」『社会』第2期、159-169頁。
- ・閔学勤（2009a）「社区自治主体的二元区隔及其演化」『社会学研究』第1期、162-183頁。
- ・閔学勤（2009b）「轉型時期居委会的社区權力及声望研究」『社会』第6期、22-38頁。
- ・趙秀玲（2005）「中国城市社区自治的成長与思考——基于与村民自治相参照的視野」『“中日社区治理的現状和面臨的問題”學術研討会會議資料』（2015年1月31日-2月1日、於・北京）、79-93頁。
- ・張德美（2010）「清代保甲制度的困境」『政法論壇』第6期、75-84頁。

