

中国の都市における住民自治の可能性

北京石景山区魯谷「大社区」を例として

李 曉 東

はじめに 制度と人間関係との間
一 見直される街道弁事処と居民委員会
二 魯谷社区の改革
三 「社区代表会議」
結びにかえて 「大社区」の可能性

はじめに——制度と人間関係との間

1. 牽制としての制度と人間関係

自治について語る時、その対極にある国家などの「上」からの権力が常に意識される。政治社会において、自治とは、人々が自らが参加して立てた法に自ら従い、一人ひとりが被治者であると同時に治者でもある、ということの意味している。その場合、権力をいかにコントロールすることが重要な課題である。近代の西欧では、権力を信託された統治者がそれを濫用できないように、三権分立の制度をはじめ、いろいろな制度が設けられ統治者を牽制し、権力の悪を最小限に抑える努力がなされてきた。

それに対して、中国においては、儒教イデオロギーの伝統のなかで、法治よりも徳治、人治が重んじられてきた。しかし、だからといって、伝統中国における君主の権力は決して無制限ではなかった。かつて梁啓超が指摘したように、儒家において、君主は、権利をもつだけでなく、義務ももっていたのである¹。すなわち、儒教思想の理念においては、「民貴君軽」を代表とする民本思想が君主に高い政治道徳を要求し、民を大事にするという「仁政」を行うことが統治者である君主が負わなければならない義務であったのである。そのような義務を負えない君主に対して、その君主を廃するという「易姓革命」の思想が儒教思想のなかで肯定されている。しかし、いうまでもなく、このような思想が結局、制度化されていなかったことは、儒教思想の最大の弱点であるといつてよい。

ただし、それは伝統中国では、権力を制限する制度が発達しなかったことを意味しない。たしかに、最高権力である君主を牽制する思想は制度化されなかったが、君主以下の官僚

に対する制限として、中国では近代以前から極めて精緻な官僚制度が作られていた。例えば、最後の王朝である清の場合、中央官庁をはじめ、地方長官をも皇帝に直属させることによって、皇帝以下の権力を制限するだけでなく、官僚に対する統制手段として、弾劾制度をはじめ、官僚の任地が「本籍回避」という原則、地方官僚の場合、三年前後で転勤させられるなどの制度が採られ、権力と地元との癒着を防ぐためにいろいろな工夫がなされた²。

以上のような制度的な制限のみならず、このような精緻な制度のなかでも人間関係が重んじられていた。官僚のほとんどが官僚登用試験である科挙をくぐった人たちであり、科挙試験の試験官や、合格者の間に「師弟同門関係」が形成され、一つの人間関係のネットワークが編み出される。そうしたネットワークの中で、たとえ現役でない地位の低い郷紳でも、皇帝への弾劾を含めた上奏の権をもつ現役の高級官僚とつながりをもつため、そのような人間関係そのものの存在が現役の各級の官僚に対する重要な牽制になっていた³。

「天理・国法・人情」の並存、いわば制度と人間関係の共存という中国の法制度の伝統のなかで、たしかに、法に道徳や、感情が持ち込まれることによって、法が任意に解釈され不確実なものになることは避けられないが、他方では、逆説のようだが、人間関係のネットワークは、制度とともに権力の任意性を牽制する役割を果たしていた一面もあったことは否めない事実であった。

2. 「法制」と権利意識との関係

現代中国では、文化大革命という内乱期に、公安、検察、裁判所（公、検、法）の機能が麻痺し、各級の革命委員会によってようやく最低限の秩序が保たれていたという教訓もあって、80年代から社会主義体制下の「民主と法制」が強調されるようになった。注目すべきは、ここにおける「法制」は「法治」とは異なるものである（ちなみに、中国語において両者の発音が同じだ）。真の自治とは、共同体員が被治者であると同時に治者である、という視角からすれば、中国の現在の政治体制的限界性の中で、「下」からの権利意識が成長しなければ、「法制」は、「上」からの規制や取締りという側面がクローズアップされ、共同体における成員が被治者だという性格だけが強くなる一方である。

国分良成が中国の官僚制を分析する際、「共産党の中央集権的な一党支配体制は、外からのチェック・アンド・バランスを欠如させ、また党内の自浄作用も難しくさせ、これにより閉鎖的な政治構造を温存することに貢献した⁴」と指摘している。こうした「人治」的性格が現体制そのものの体質である以上、権力側自身がそれを克服することは極めて困難なことである。突破口はおそらく権力側の外に求めるしかないと思われる。その意味では、「下」からの権利意識の成長と働きは重要な意味をもっている。

改革開放政策が実施されて以来、とくに90年代の市場経済の中国社会への浸透と、一連の都市部における社会改革が中国社会に大きな変化をもたらしただけでなく、人々の価値意識をも大きく変化させた。そのなかで、人々の権利意識も増強されるようになった。

特筆に価する顕著な一例として、市場経済の深化につれ、「単位」社会構造に対する改革が一連の社会改革が伴われていた。なかでも住宅改革が医療保険、養老保険などの社会保障制度の改革に先立って行なわれた。それは実際、人々の意識の変化に少なからぬ影響を与えた。それまできわめて安い料金を所属の「単位」から借りていた住居が、どこまでも「社宅」や「校宅」であった。しかし、住宅改革以降、人々は土地の所有権までまでもっていないなくても、使用権を自らの金で買い上げ、不動産という資産を持つようになった。マイホームという個人にとって最大の私有財産を擁するようになったことは、人々の権利意識の増長に大きく役立った。分譲住宅の団地に、「業主委員会」が作られ、自らの住宅及び生活環境などを守るために、人々は自らの権利を行使するようになった。さらに、2007年3月の中国の全国人民代表大会で採択された「私有財産の不可侵」という旨が盛り込まれた「物権法」は、人々の権利意識の向上をさらに加速させるといってよい。自由主義の始祖であるジョン・ロックの自由主義は、個人のプロパティを自然法によって規定された権利としてとらえ、政治社会がこの私有財産の確保を主要な目的として、契約によって作られるという論理に立っていた⁵。それを鑑みれば、住宅改革や「物権法」の制定がもたらした社会主義一党支配体制に対するインパクトは決して看過できないと思われる。

他方で、90年代以降の市場経済深化によって、「計画経済」によって象徴される国家による一元的な統制がもはや大きな限界性を露呈した。経済の持続発展のために、「国家」は市場により多くの役割を分担してもらわなければならない、経済改革によって生じた山積みした社会問題も、「社会」により大きな役割を期待しなければならなくなった。行政改革がこのように「国家」と「社会」との関係性を再調整するための改革として位置づけられよう。

では、そのような一連の大きな変化のなかで、「自治」について考える時、それは、国家が従来の「単位」体制にとって代えて提唱した住民自治、すなわち、国家が主体になって推進した行政改革の一環としての「上」から指導される「自治」として考えるか、それとも、一般の人々たちの「下」からの権利意識が成長したなかで、行政改革によって推進される住民自治が次第に実質的な意味をもち、可能性をもつものとしてとらえるのか。本論文は、以上の問題意識を念頭に置きつつ、さらに、そもそも中国における「国家」と「社会」とが完全に二項対立した関係ではなく、両者は同時に「共棲」関係⁶にある、という視点をも視野に入れて、近年中国の都市部で進められている「社区」建設に注目したい。具体的には、北京石景山区魯谷地域における「大社区」建設を例にして、「社区」における自治のあり方を考察し、その問題点と可能性について分析し展望したい。

一 見直される街道弁事処と居民委員会

中国における地方自治に関して、とくに農村部における村民自治が大々的に取上げられ、それをめぐる議論や研究は熱を帯びている。他方、都市部における改革がより慎重な姿勢

がとられていることもあって農村に比べてかなり遅れを取っている。しかし、近年、農村と比べて相対的に地味ではあるが、都市部では、社区の建設や住民による自治の試みが一部の都市においてに実験的に進められてきた。

そもそも、都市部における基層政権組織がすでに改革せざるを得ない時期に来ている。最大の要因の一つとして、改革開放以降、とくに都市部における国有企業改革をはじめとした経済改革に伴って、建国後、長年都市部を支えてきた「単位」体制が崩壊し始め、それまで「単位」を通じて「国家」によって支配され、また、住宅から福祉までほとんどあらゆる生活の面で職場の「単位」に頼ってきた「単位人」が「社会」に放り出された、ということが挙げられる。

中国の都市部の基層政権は、市以下は、区（設けない都市もある）、区（設けない都市では市）の派出機関である「街道弁事処」からなり、そして、その下に政府機関に指導される自治組織である「居民委員会」が設けられている。基層にある居民委員会は自治組織であるはずだったが、所在地域の公共事務と公益事業をはじめ、民間の紛糾の調停、社会治安の維持、衛生、計画生育、救済、青少年教育などの面で、政府機関に協力することが主要な役目だった。しかし、「単位体制」の下で、もっぱら職場の「単位」に依存していた職員及びその家族たちにとって、街道弁事処や居民委員会は身近の存在ではなかった。なぜなら、「単位」は生産や、生活面の機能だけでなく、同時に重要な支配機能もっており、それは行政システムの中の重要な一環だからである⁷。都市の大多数の構成員を包括した「単位」が重要な支配機能を果す以上、もともと都市の政権末端組織である街道弁事処の存在感は薄くならざるを得なかった。さらに、『中華人民共和国都市居民委員会組織法』（1989年）の規定では、「単位」は居民委員会に加入しないだけでなく、諸「単位」の集合居住地域において、居民委員会の代りに「家属（族）委員会」を設立することができ、それらがそれぞれの「単位」によって指導されている⁸。つまり、都市住民の大多数を占める「単位人」は街道弁事処や居民委員会とはかけ離れた存在であった。そのため、街道弁事処や居民委員会の一部の機能が形骸化してしまうのが一般的だった。「自己管理、自己教育、自己奉仕」と謳われる自治組織であるはずの居民委員会に対して住民たちが関心をもたず、自治の役目が名ばかりのものとなり、他方、居民委員会の国家政策の実行、宣伝に協力するほうの役目が逆に突出して、国家権力機関の延長としての性格が強かった⁹。しかし、形では、居民委員会の実態によって象徴されるように、「国家」の存在が「社会」の隅々までに浸透しているが、「単位人」やその家族とかけ離れた存在であった街道弁事処や居民委員会が、実際に果たせる役割が極めて限定されていた。中国の社会は基本的にやはり「単位」社会だったのである。

そのような状況が大きく変わったのは、市場経済が中国社会に浸透しはじめた90年代以降だといってよい。1992年、中国共産党14大で「社会主義市場経済」が謳われたことは、国家は従来の指令経済下のような統制をやめ、市場の力により委ねるようになったことを

意味している。とくに朱鎔基が掲げた「国有企業改革、金融改革、行政改革」という三大改革のなかの国有企業改革と行政改革は中国における「国家」と「社会」のあり方に直接に大きな影響を与えたといえる。

というのは、国有企業改革は、効率性の低かった大企業に活力を与えるために、従来の「単位」体制にメスを入れて、現代企業制度を整備し、また、企業の社会的負担を軽減するために、国有企業がもっていた生活保障機能を改革して、住宅、医療、福祉など従来「単位」が負担しなければならなかったことを企業から切り離した。それは従来の「単位」が抱えている従業員の多様な欲求を「社会」に放り出すことを意味している。さらに、国有企業を倒産させたり、あるいは企業の効率を高めるために、過剰な従業員を解雇、レイ・オフ（下崗）させたりしたことにより¹⁰、これらの「単位」を失った人々に対するケアを社会が求められている。しかも、社会保障制度、医療、年金保険などの制度の改革や整備が追いつかないなかで、改革が一連の社会問題をもたらすことになった。

他方、行政改革は、膨大な過剰人員を抱え、肥大化した行政機構の効率を高めるため、最終的に職員を半減するという目標を掲げた。また、行政機構の機能はサービス型に転換することが謳われた。こうした行政機構の効率化と機能の転換は、何より従来「社会」領域に対する過度の介入を止めることを意味している。

行政機構としての「単位」、そして、生活のコミュニティーとしての「単位」が崩壊しはじめたことが、それにとって代える組織の創出を要求される。都市部の改革によってもたらす社会の混乱と不安を避けるために、やはり「上」からの指導を受けつつも、「下」から表出された欲求や主張を汲み上げる組織が必要だからである。90年代以降の「社区」の誕生および街道弁事処や居民委員会の役割に対する見直しと改革の試みはそうした背景のなかから始まったのである。

もっとも、「社区」といっても、その定義についてはまだ曖昧である。また、街道弁事処や居民委員会との関係からいっても、それは従来の街道弁事処、それとも居民委員会にとって代えるものなのか、あるいは何らかの形で併存するのか、も必ずしもはっきりしていない。そもそも、それは行政機関ではない以上、状況が激しく変動する市場経済の転換期において、その範囲の確定は難しい。「社区」そのものの曖昧さは中国における自治の遅れた現状を物語っている。国家は市場経済のなかで、現在、住民による自治を励ましている。それは何より国家の行政面などの負担を軽減するのが狙いである。一党支配体制のなかで、住民による真なる自由自治はまだ許されず、あらゆる場面で党による指導が強調される。したがって、住民の自治を謳える「社区」建設は、行政改革の一環であっても、けっしてまだ真の政治改革とはいえない。

「社区」における自治の建設は、真なる自治への一步になるか、それとも単に国家の統制を補助する役割しか果たせないのか。以下、「社区」の自治建設における「国家」と「社会」との競争と共棲を、北京の石景山区魯谷社区の改革を例に考察したい。

二 魯谷社區の改革

自治組織であるはずの居民委員會は、上述のように、國家の政權機構の延長という性格が強いと、居民からかけ離れている、という問題点を抱えている。したがって、ポスト「單位」システムのなかの自治建設は、第一に、國家はどこまで社會に対するコントロールを緩めることができ、自治をより名実相伴うものにするのできるのか、第二に、ポスト「單位」社會の社區建設に、どこまで居民の関心を惹き、社區に自己アイデンティファイでき、社區の建設に進んで参加することができるようにするか、という二つの問題に関わっている。

この二つの問題に対して、魯谷社區はどのように対応したのか、を考察する前に、まず魯谷社區の概況を紹介する必要がある。

魯谷社區が所在している石景山区は北京市の西部に位置し、北京の最大の工業区域である。市内から離れているが、長安街という北京のメインストリートの西の延長線上にあり、地下鉄でも市の中心部とつながっており、いわば中央の膝元にあるのである。2002年12月石景山区が区内の農村戸籍の住民全員の戸籍を都市居民戸籍に切り替え、全区範囲内で行われる「農転居」を実現した。90年代半ば以降に始まった全国的社區の建設のなかで、石景山区も積極的に社區建設に取り組み、2002年に、北京市及び全国の「社區建設示範区」という称号を与えられた¹¹。魯谷社區はまさにこの社區建設の先進地域である石景山区に誕生したのである。

魯谷社區内の7平方キロメートルのエリアに、常住人口が2.3万世帯で、5.7万人、外来人口は2万人あまり、という規模である¹²。また、新華社をはじめ、20あまりの中央や、北京市直屬の大きい「單位」があり、住民の学歴が高く、高等教育を受けた者1万人以上に達している。そして、当地域内に不動産業や商業が発達していることもあって、域内に住む外来人口が当地域内の総人口の四分の一を占めている¹³。

魯谷地域は、60年代、農業地帯であり、人口の大多数は農民だった。「改革・開放」以降、魯谷が開発区に指定され、それをきっかけにこの地域に大きな変化が生じた。魯谷はもともと石景山区の八宝山街道弁事処に属していた。90年代、この地域の発展により、数々の大「單位」がこの地域に移ったこと、外来人口が増えたこと、そして、体制改革により、多くの「單位人」が「社會人」になったことや、都市化により農村人口が都市住民になったこと、などの影響で、この地域に一つの街道弁事処では対応できなくなった。そうしたなかで、2001年から、八宝山街道弁事処を二つに分けることが議論されるようになった。社區建設の先進地域として、石景山区は、従来型の街道弁事処を新設するのではなく、魯谷を基層政權管理体制改革的実験区として、全国各地にある代表的な社區モデルに対する考察と論証を通じて、2003年4月に、「魯谷社區行政事務管理中心」を設立し、「大社區」の建設をという改革の試みに踏み込んだ。

もともと、都市における基層管理体制は、区政府の下に街道弁事処を設け、弁事処の下に居民委員会を設ける、ということになっており、街道弁事処は政府の派出機関であり、居民委員会は自治組織である。都市部の社区の範囲は、一般的に社区体制改革の後に規模を調整された居民委員会の管轄区を指している。つまり、住民自治を謳える社区体制改革は、基本的に居民委員会のレベルに限定されており、全国的に展開された「社区」建設は居民委員会の所轄範囲に限定されていた。それに対して、魯谷における「大社区」の建設は、いわば、自治組織の居民委員会ではなく、政権の末端行政機構である街道弁事処のレベルで改革を試みることを意味している。基層政権建設を指導する立場にある中央民政部（日本の省に相当）基層政権と社区建設司の司長（局長相当）張明亮氏が、魯谷の社区管理モデルについての探索と実践を、「全国範囲内で初めて大社区を設立するという理念を打ち出し、実践した。それはすなわち、街道のレベルで、20の居民委員会のなかから社区代表会議を生み出し、社区代表会議という新型の民主的自治組織を通じて社区の自治過程を推進することである」¹⁴と位置づけている。魯谷の社区を「大社区」と名づけたのは、一般的に理解されている居民委員会管轄レベルでの社区と区別するためであると同時に、社区の自治的機能を強化する狙いもあった¹⁵。現在、石景山区に全部で九つの街道弁事処や社区があり、魯谷はその中の唯一の社区である。街道弁事処のレベルでの「大社区」建設は、魯谷が目される最大の理由である。つまり、基層政権である街道弁事処のレベルで「自治」改革を行うことは、新しい社会状況に対応するための「上」からの支配合理化の試みとしてとらえられし、逆に、民主化の視点からすれば、ほかの居民委員会のレベルで行われている「社区」建設に比べて、街道弁事処レベルでの「大社区」建設がさらに一歩前進したと理解することも可能である。

魯谷社区で設立された「魯谷社区行政事務管理中心」が従来の街道弁事処と異なっているところは、張明亮氏によれば、魯谷社区が従来とは異なった政府と社区との間の新しい関係を確立した。従来の街道弁事処は文字通り政府の基層においての延長であり、区政府の派出機構である。しかし、魯谷社区行政事務管理中心は、政府の職能を行使しつつも、社区への奉仕に力点を置き、「幾分か半自治の性質を帯びている。それは完全な意味での社区自治ではないが、社区自治の方向に一歩を踏み出した」¹⁶のである。

では、この「半自治」とは、具体的に何を意味しているのか。

魯谷の体制的改革は、「小政府、大社会、高効率、大服務（サービス）」をモットーにしている。具体的には、主として二つの問題意識に基づいて制度的改革を行なった。

まず、第一点は、政府と社区との関係を再整理し、政府の機能を転換することである。従来、政府部門（区）、街道弁事処と居民委員会との間の関係は、命令と服従という行政上の隷属関係であったが、改革は、三者の関係を指導と協調、奉仕、そして監督との関係に改めようとしたのである。

その背景として、従来の体制の下では、政府部門が権力を持つが、具体的な仕事と責任

を派出機構の街道弁事処に負わせている。そして、街道弁事処はさらに具体的な仕事を自治組織であるはずの居民委員会に任せ、結局、居民委員会は政府部門の片腕となり、過重の行政任務を負わされた。

改革は、すなわち、政府、街道弁事処と居民委員会との間の関係合理化することを狙ったものである。具体的には、それまで街道弁事処が責任を負わされ、しかし、権限をもっておらず、あるいは経費、人員を配備されていない仕事をそれぞれの対応する政府部門や社会組織に戻し、分業を明確する。例えば、街道弁事処が権限をもっていない労働監察権、住民の自宅の建替えを審査する権限、あるいは、葬儀関連の事務の管理権などを、それぞれ上級政府の労働と社会保障局や、都市企画委員会、民政局などに戻し、文化、教育、体育、衛生などの社会事務を区内の自治組織や中間組織に委ねる。改革によって、権限、責任、経費三者間の協調をし、合理化する。

第二点として、健全な社区民主自治メカニズムを建設することである。これは魯谷改革の核心として位置づけられている。その狙いは、社区に民主自治の権利を賦与し社区の自治機能を発揮させることである。具体的には、「民主的選挙、民主的政策決定、民主的管理、民主的監督」を実行することによって、社区の住民が内部の社会的事務を自主的に決定できるようにし、有効な協議議事メカニズムを立て、さらに、政府の仕事ぶりを評議し監督できるメカニズムを創りあげることである¹⁷。

以上の問題意識の下で、社区の改革は、①政府、市場、社会三者の関係がスムーズになるように調整し（理順一個関係）、②政府が法に基づいて行政を行い、社区が法に基づいて自治を行なう（二個依法）、③政府がもつべき行政管理の職能を政府に戻し、社会に返すべき社会的職能を社会に返す（二個帰位）、④党の組織である党工作委员会（党工委）、社区行政事務管理中心、社区自治組織からなる指導体系と自治体系を築き上げる（三つの体系の構築）、という方針で進められた¹⁸。

以上から分かるように、改革の背景に、90年代以降中国社会で進められた一連の改革によってもたらされた急激な変化がある。中央指令経済から市場経済へと体制が変わった後、一連の改革で生じた社会問題に最も直接に当たらなければならないのは政府と社会との結節点にある政権の末端機構である。同時に、魯谷は北京市所属の基層政権であるため、当然、中央政府が進められた人員削減、効率高めることを目的とする行政改革の対象にもなっている。その意味では、魯谷における「大社区」の改革の試みは、国家による行政改革の一環であり、また、ポスト「単位」社会の社会再建の重要な実験の場という二重の意義を持っている。実際、魯谷は行政の合理化の試みにより、もともと上級政府の各部門といちいち対応していた各部門と人員を削減し、従来の街道（例えば八宝山街道）より11もの機構を減らし、削減率は73%に達し、公務員の編制は、北京市同類の街道の平均90名と比べてわずか39名に抑え、削減率は57%に達した¹⁹。

また、社会の再建に力が入れている背景に、十分に機能できなかつた従来の基層政

権や、形骸化した自治組織がもはや一連の社会改革による社会領域の拡大という現状に追いつかない、という危機感もあろう。社会の領域に真空が生じると、政権にとって厄介な存在である「法輪功」のような現象が発生しやすいからである。このような現象を防ぐために、自治組織の再建によって、ばらばらであった個々人の関心を集め、自治に実を持たせることによって社会に対する管理を合理化するという狙いが窺える。

他方では、魯谷の「大社区」改革がもっぱら行政改革に止まらない。社区における民主的自治が目指されているのは、以上のような社会に対するより合理的な支配のためだけでなく、さらに、90年代以降住民の権利意識の向上という現状をも反映しているように思われる。住民たちが関心を持ち、社区自治に積極的に参加できるように、住民の要求に応えられるような自治組織にしなければならないからである。基層政権と社区建設を実際に携わる責任者張明亮氏が魯谷社区の自治モデルを「半自治」と名づけ、それを社区自治への一歩と位置づけたのは、魯谷の「大社区」の自治に関する試みは、社区自治過程の始まりと受け止めることができ、そこから、今後も自治を発展させる意欲を感じさせられる。

では、すでに見てきた従来の自治組織である居民委員会が普遍的に存在する問題点、すなわち、国家の政権機構の延長という性格と、居民からかけ離れていること、という問題点を、先頭を切って「街道」のレベルから行政体制改革を行い、社区自治を進めた魯谷「大社区」は、どのようにして以上のような問題点を克服しようとしたのか。

上記の二つの問題に対する解決法として、一方では、すでに見てきた党工委、社区行政事務管理中心、そして社区代表会議を設けることによって、従来の組織を一新して解決を試み、他方では、社区をサービス型の社区に機能転換することによって、社区を住民の生活によりマッチするような性格をもつものにし、住民にとってより身近な組織として変身させることによって、住民の関心を惹くことに努めた。そして、それらが具体的な形として創設されたのは「社区代表会議」である。

三 「社区代表会議」

改革後の魯谷社区の管理体制の構成は、「一つの指導核心、二つの工作体系」であり、すなわち、新しい体制のなかで、石景山区党委員会の派出機構としての党工委（党工作委员会）が核心として働く。いわば、党による指導はいかかわらず不動の前提である。そして、二つの「工作体系」とは、一つは、石景山区政府の派出機構としての「魯谷社区行政事務管理中心」であり、都市管理、社区建設および関連する社会的事務に対する管理や、協調、指導と奉仕を責任とする。

今ひとつは、今回の体制改革の重点であり、「大社区」の自治の象徴ともいえる選挙によって設立された「魯谷社区代表会議」である。それは、「社区のなかの住民と社会単位の共同利益を代表し、協商議事、民主的政策決定、監督を協調する責務を履行し、政府から次第に剥離された関連する社会的事務を受けもち、社区の建設に参加し、社区の住民が

法に基づいて自治するように積極的に導く」²⁰。

魯谷における自治組織は、二つのレベルに分けられており、魯谷社區のレベルでは、社區代表會議、社區委員會、社區委員會弁公室からなっている。社區代表會議は社區全体の政策決定機構であり、社區委員會は社區代表會議の常設議事協調機構である。それから、社區委員會弁公室は社區委員會の事務処理機構であり、日常事務を取り扱う。魯谷社區より下のレベルでは、21の居民委員會が設けられている。それらは社區代表會議の指導を受けながら社區建設と自治を展開する²¹。

社區代表會議の代表は全部で233名ある。代表は三つの部分から構成されている。まず、社區内に住む全国あるいは北京市の人民代表大會の代表と政治協商會議の委員であり、2003年の時点では39名の代表がある。それから、社區における新華社をはじめとする各社会「単位」と、区内における法を執行する行政「単位」の代表であり、全部で34名ある。最後は住民代表である。およそ一つの居民委員會の管理範囲内に平均8名の代表をもつ計算で、全部で160名の代表がある。

さらに、社區内に多数の外来人口があるため、彼らも社區建設に参加できるように、社區代表に少なくとも2名の外来人口の代表を含めなければならないと規定した（代表になる条件として社區内に一年以上居住しなければならないこと、さらに、社區委員會の委員になるには魯谷社區に3年以上居住しなければならない）。それから、少数民族や、身体障害者、華僑やその家族の代表などの要素も考慮した²²。

全国や、北京市の人民代表大會の代表と政治協商會議の委員は、法定の選挙を経ており、広範な代表性と参政能力をもつため、選挙を経ずに自動的に社區代表會議の代表になる。「単位」の代表は各「単位」の推薦を受けて代表になる。そして、住民代表の場合は、各居民委員會を一つの選挙区とし、選挙民、あるいは選挙民代表による差額無記名投票の方式で選挙されるのである²³。

社區代表會議は、原則として、年一回開催される。閉会期間中に活動するのは、社區代表會議に責任をもつ「社區委員會」である。社區委員會は社區代表會議の代表のなかから選挙によって選ばれる。任期は社區代表會議と同じである。委員會は37名の委員からなり、社區代表會議の閉会期間中に三ヶ月に一回會議を開いて活動する。その下にさらに「弁公室」が設けられ、社區委員會の日常の事務を取り扱う。さらに、2006年8月の社區行政事務管理中心主任馮重北氏に対するインタビューでは、年に一回しか開催されない社區代表會議は、八つの代表団に分けられ、それぞれ団長と、副団長、連絡員を設け、一ヶ月から三ヶ月に一回活動する、ということが明らかになった。これは創設時の「魯谷社區代表會議章程」に規定されていない事項であり、その後改革がさらに進められたと見られる。

社區代表會議を始めとする魯谷社區の自治組織は、いうまでもなく、住民の利益の代表者と位置づけられている。會議は、住民のもつべき知情権（事情を知る権利）、参与権、監督権を行使し、その職能は主として①住民が積極的に社區建設に参加するよう組織する、

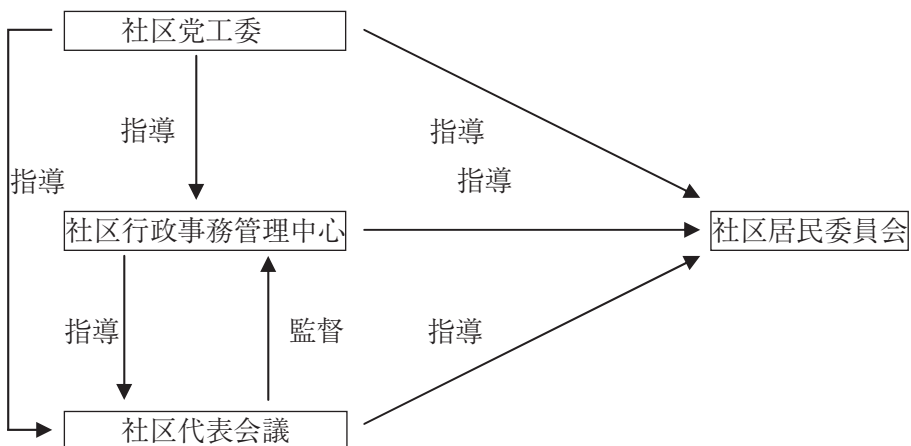
②住民の合法的な権益を守る、③政府が法にのっとった行政をするように監督する、の三点にまとめられる。

例えば、区内で行なわれるプロジェクトについて、上級政府から毎年200万元の予算の枠が与えられるが、50万元以下のプロジェクトについては、住民自身がプロジェクトの内容を決めることができる。毎年の初めに、「便民工程（住民にとって便利になるためのプロジェクト）諮問会」を開き、メンバーは50名あまりの社区代表会議の代表からなっている。そこで決められたプロジェクトの予算は、社区政府（社区行政事務管理中心）が上級政府に申請すると同時に、区内の「単位」などの社会的資源をも動員する。

しかも、区内のプロジェクトが公示しなければならず、完成されたあとに社区代表会議の代表の視察を受け、評価を与えられる。プロジェクトを含め、代表たちの社区行政事務管理中心の行政や環境に対する取り組みなどに対する評価は、上級機関が当管理中心に対する審査の根拠となる²⁴。

社区代表会議制度が設立されて以来、その後の発展過程が順調に運ばれているようである。馮重北氏の紹介によれば、毎年開かれた社区代表会議に出席した代表の数は常に210名から220名にのぼり、高い出席率を維持している。住民たちにとって、自分たちにとって身近の問題を自分たちが決定過程に参加し、さらに成果を監督することができるようになったため、おのずと積極性を高めた。上述の都市住民の権利意識の向上と社区代表会議制度が有効に機能することが相互に作用し、良性循環を作り出しているといえる。上述した従来の自治組織における国家の政権機構の延長という性格と、自治組織なのに住民からかけ離れた存在、という問題点を大きく改善した。

では、社区代表会議は社区の組織のなかにおいて、どのような位置を占めているだろうか。



社区内部では、上述したように社区党工委と、社区行政事務管理中心、社区代表会議と

いう三つの体系からなっている。各組織間の関係としては、社区行政事務管理中心と社区代表会議は社区党工委の指導を受ける。社区行政事務管理中心は社区代表会議や社区委員会に対して指導と育成の義務を持つ。逆に、社区代表会議は社区行政事務管理中心の仕事に対して監督権を行使する。そして、三者はともに下級の居民委員会に対して指導する立場にあるのである（上図を参照）。

以上の関係図から分かるように、党による指導は基層まで貫かれている。こうした理念はそのまま社区代表会議や社区委員会の構成に投影されている。

社区代表会議も社区委員会も差額選挙によって選ばれるが、前者の場合、各選挙区で実施され、候補者も組織の推薦、個人が名乗り出ること、あるいは10名以上の選民による推薦などの形がとられている。それに対して、社区代表会議の核心ともいえる社区委員会は、党の指導的地位を重視されている。37人からなる委員会は、1名の主任委員と6名の副主任委員が設けられている。しかし、まず、社区委員会の委員の候補者は社区党工委が10%の差額の割合で指名し、社区代表会議の承認をへて可決される。それから、党の指導を体现するために、社区党工委のトップである書記長が社区委員会の主任委員を兼任し、社区紀律工作委員会（紀工委）の書記長が副主任委員を兼任する。このように、社区代表会議は完全に党の指導の下に置かれた。のみならず、社区代表会議はさらに社区行政事務管理中心の指導を受けている立場にある。そもそも、社区代表会議の常設機関である「弃工室」は行政事務管理中心のなかに置かれ、指導を受けている。

さらに、最も基層にある自治組織である社区居民委員会にも、党の組織が作られており、社区党工委の指導を受けていると同時に、行政事務管理中心経由で政府から毎年8万円の公益事業費と2万円の水道、電気の経費を支給されており、行政事務管理中心に指導されているだけでなく、財政的にも行政事務管理中心に仰いでいる。そして、制度上からいえば、社区代表会議に直接指導されている。いわば、居民委員会は三重の指導を受けているのである。

魯谷の行政体制改革によってできた社区代表会議をはじめとした新制度は、従来の街道弃事処や居民委員会の抱えている問題をかなり克服し、都市自治の試みを大きく前進させたが、始まってまだ年月が浅い魯谷社区の自治は、今見てきたように、制度上の限界性がまだ大きく、「幾分か半自治の性質を持つ」程度といわれている所以はそれを指しているように思われる。

結びにかえて——「大社区」の可能性

中央政府の膝元にある北京市石景山区の魯谷が、全国に先駆けて「街道」のレベルで「大社区」という新しい概念を打ち出し、従来の街道弃事処型の行政管理体制を改革すると同時に、社区建設を通して住民自治の実験を推進してきた。このことの象徴的な意義が極めて大きい。中央の民政部がバックで支え、元首相朱鎔基をはじめ、北京市の党書記長や元

市長らが相次いで視察に訪れたことは、中央政府が行政改革の成否、それから農村部の住民自治に続いて、都市部の住民自治の可能性の模索に強い関心を持っていることを物語っている。

魯谷の改革の最大の成果としての社区代表会議の創設は意義が大きい。基層政権に対する監督の権利が制度化され、しかも、233名の代表中、160名が社区内各選挙区から選出された住民代表であり、住民の利益を代表する彼らは、政府の派出機関である社区行政事務管理中心の行政を監督し、評価するだけでなく、具体的な政策決定に参加する。その意味では、従来の居民委員会型の自治組織の形骸化、政権の片腕になったこと、などの欠点はかなり克服され、「社会」領域における自治の雛形が構築されたといえる。

しかも、社区代表会議で、政府、「単位」や、外来人口、身障者を含む住民など、もろもろの利益の代表者が一同に会して議論できることも重要な意味を持っている。とくに、「単位」社会が弱体化しつつも、まだ現存している状況の中で、社区と「単位」、住民三者の利益を調整する機構をもつことは重要である。

たしかに、「街道」レベルでの改革の進展に比べて、三重の指導を受けている居民委員会はまだ問題が残っている。しかし、従来の居民委員会と比べて、同じく政府から与えられた仕事を負担しなければならなくても、居民委員会管轄区内から選出された社区代表会議の代表を通じて「上」に声を届けることが容易になった。つまり、社区代表会議は居民委員会の上部組織として、より居民委員会と所轄の地区の利益を代表できる立場にあるのである。

いうまでもなく、「大社区」の試みには大きな限界もある。社区代表会議で言えば、それは行政監督権をもっている、あくまでも住民の生活領域に関わった部分に限っており、しかも、社区代表会議の核心である社区委員会の主任委員は党幹部が占めているし、委員も党の推薦を受けている状況のなかで、そうした監督権への制度的保証も限界をもたざるを得ない。社区の自治はあくまで党の指導下の自治である。この限界は現在の政治体制では克服がほとんど不可能の体制的限界だといってもよい。

同様、社区代表会議の位置づけは、社区行政事務管理中心を監督する立場にあるが、「党工委」と「中心」の両方から指導されている。すなわち、社区代表会議が発言、提案、意見を言い、場合によって行政を批判することができても、最終的な決定権はやはり弱い。「社区代表会議」は制度上、けっして有力な存在とはいえない。

それにもかかわらず、社区代表会議は少なくともある程度の自治を制度的に保証した。限界はあるが、法に依って自治をするというのは、ある程度実現されている。しかも、社区代表会議制度と向上し続ける住民の権利意識は相乗効果を生み出す可能性を見逃してはならない。住民が自ら積極的に社区の自治建設に参加するようになることは制度をより強固にすることができるからである。

さらに、社区代表会議制度の保証の下で、住民の働きがいろいろな可能性ももっている。

というのは、社区代表会議は社区においては、たしかに実質的に党と政府の指導を受ける立場にあるが、しかし、代表会議のメンバーは北京市人民代表大会ないし全国人民代表大会の代表があり、また、新華社などの大きい「単位」の代表もある。さらに、住民の中でもいろいろな人的ネットワークをもっており、いわば、社区を指導する立場にある上級部門につながりをもつ住民は社区内に多数あるという事実を見逃すことができない。

例えば、市や全国の人民代表大会の代表は、政治家であると同時に、魯谷社区の住民でもあるという二重のアイデンティティをもっている。つまり、彼らは基層政権の行政が円滑に行なわれることに義務をもっている一方、一住民として自らの権益を守る。彼らは、いわば、「国家」と「社会」両方を跨っている存在である。もし両者が衝突した場合、例えば、社区内の住民が社区の管理や、指導者側に不満をもち、しかも社区代表会議レベルでの正規なルートで解決できなければ、自分たちの権益を守るために、代表たちは社区代表会議以外の方法を求めるようになることが考えられる。このような手段が実際講じられるか否かに関わらず、その可能性自身が社区の党、政府に対する一種の牽制の力になることは想像に難くない。このような人的ネットワークという牽制が働いているからこそ、社区代表会議はより実質的にその役割を果たすことができるようになるだろう。

このような現象は、論文のはじめに述べた伝統中国に見られるような、人間関係などを通じて制度の外から権力に対して牽制をする、という現象に通じるところがある。しかし、社区代表会議という、住民の声や主張を反映し政府を監督するための機関存在しているところでは伝統中国との大きな違いである。社区代表会議は大きな限界性をもっているが、それが同時に重要な制度的保証になるのである。このような制度が存在してこそ、人間関係などによる制度外の牽制は、社区の党組織や、政府に、社区代表会議制度の中での問題解決を迫ることができるからである。

注

- 1) 梁啓超『飲水室合集・文集七』中華書局、1989年、55頁。
- 2) 坂野正高『近代中国政治外交史』(第3刷) 東京大学出版会、1989年、第2章を参照。
- 3) 同上。
- 4) 国分良成『現代中国の政治と官僚制』慶應義塾大学出版会、2004年、22頁。
- 5) 福田敏一『近代民主主義とその展望』岩波書店、1977年、第1章参照。
- 6) 菱田雅晴「国家と社会の“共棲”」、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、第2章参照。
- 7) 唐燕霞『中国の企業統治システム』御茶ノ水書房、2004年、第3章を参照。
- 8) 本論文の研究対象である魯谷社区では、21の居民委員会のうち、5つは「家属委員会」から衣替えしたものである。そのことは「単位」社会の衰退を象徴しているように思われる。
- 9) 「居民委員会」は形式上自治組織だが、実際、実権をもたないが、政権末端の派出機構としての役割を実質的に果しているのが一般的だった。

- 10) 実際、国有単位における就業者数は、92年の10889万から05年の6488万に激減した（21世紀中国総研編『中国情報ハンドブック・2006年版』蒼蒼社、2006年、353頁）。そして、レイ・オフされた国有企業の従業員数は、たとえば、99年だけで、9371765人に上っている（『中国労働統計年鑑』中国統計出版社2002年、413頁）。
- 11) 北京石景山区魯谷社区党工委、魯谷社区行政事務管理中心編『魯谷社区管理体制創新的理論與実践』2004年、115-116頁。
- 12) 前掲書、2頁。これは2003年の時点での数字であり、2006年8月に、魯谷社区行政事務管理センターの主任馮重北氏にインタビューした時点では、区内の常住人口はすでに7万人に達しており、外来人口も3万人あまりに増加した。そして、居民委員会も一つ増え、21に達した。なお、外来人口とは、魯谷地域に戸籍をもたない人たちを指す。
- 13) 前掲書、4-5頁。
- 14) 張明亮「序言」、前掲書、3頁。
- 15) 前掲書、173頁。
- 16) 前掲書、107-108頁。
- 17) 前掲書、20頁。
- 18) 前掲書、166頁、そして、馮重北氏に対するインタビューによる。
- 19) 前掲書、78-79頁。
- 20) 前掲書、67頁。
- 21) 前掲書、167頁。
- 22) 前掲書、143-144頁。
- 23) 前掲書、133頁。
- 24) 馮重北氏に対するインタビューによる。

参考文献（注記の引用書を除く）

- 石田雄『自治』三省堂、1998年
黄東蘭『近代中国の地方自治と明治日本』汲古書院、2005年
宇野重昭・鹿錫俊編著『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、2005年
李明伍『現代中国の支配と官僚制 体制変容の文化的ダイナミックス』有信堂、2001年
兪可平編『地方政府創新与善治：案例研究』社会科学文献出版社、2003年
林尚立『社区民主与治理』社会科学文献出版社、2003年
王劍敏『城市社区政治發展』社会科学文献出版社、2006年
吳声功『服務型政府的構建』社会科学文献出版社、2006年
溝口雄三「辛亥革命の歴史的個性」『思想』989号、2006年9月

キーワード 大社区 住民自治 社区代表會議 人間關係 權利意識

(LI Xiaodong)