

公共性から考える中国の「社区」の「自治」

李 曉 東

1. 「国家—社会」と「第三領域」
 - (1) 「社区建設」に見る「治理」と「自治」
 - (2) トクヴィルの「結社」とコーポラティズム
 - (3) 「自治」の伝統：「第三領域」・「郷治」
 2. 「行政管理型公共性」と「自発支援型公共性」
 3. 公共サービスと住民の自助の協働の必要性
 4. 「社区」における公共性の資源
 5. 「社区自治」と居民委員会
 - (1) 居民委員会：「国家」と住民の間
 - (2) 自律した社会と「国家」の「協働」
- 終わりに

1. 「国家—社会」と「第三領域」

(1) 「社区建設」に見る「治理」と「自治」

近年、中国各地の都市で「社区建設」が全面的に展開されている。その進展に差はあるものの、八〇年代末に人々がまだあまり馴染まなかった「社区」（コミュニティ）という言葉は、今では都市住民の日常生活にとって欠かすことのできない概念となっている。社区建設の過程は、同時に制度模索の過程でもあった。社区建設に関する新しい政策が社区建設を直接に方向づけた一方、各地で現れたさまざまな「模式」（モデル）が新しい政策の制定に影響を与えてきた。このような相互作用のなかで推進されてきた社区建設は、社区発展に多様な可能性を示していると同時に、社区の発展方向についての思考を深めさせた。

一九八七年、民政部は「全国都市社区服務工作座談会」を開催し、「社区服務」（コミュニティサービス）の発展方向をはじめて示した。九〇年代に入ると、「社区服務」は次第に「社区建設」へと発展していった。この過程で、民政部にあった「基層政權建設司」という部門は「基層政權和社区建設司」と改名された。ここからも見てとれるように、社区建設は、そもそも国家の主導による統治方式の調整であった。

そもそも、社区建設はポスト「単位社会」の社会秩序の再建をその最大の目的としていると言ってよい。社区建設の使命は、社会秩序を安定させることにあり、社区は、特に国有企業の改革によって「単位」の保障からはじき出された人々や、内陸部の農村からの出稼ぎ労働者などからなる流動人口を管理し、それらの人々の生活保障の受皿として期待されている。

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」であった。職場としての「単位」は、生産の場だけでなく、「単位」内の従業員の教育、医療、福祉厚生などの運営を提供する生活の場であったと同時に、国家が個々人を統治するための媒介機関としての行政機能をも担ってきた。しかし、市場経済化の深化に伴ない、企業の発展に活力を与えるために、国家は、「単位」が負わされてきた社会保障機能と行政（統治）機能を「単位」から剥離するようになった。これに加えて、国有企業改革に伴うリストラ（下崗）と経済発展に伴う農村の労働力の都市部への大量の流入により、これらの「単位」から外れた人々や流動人口に対する管理と、これらの人々の社会保障とが、いずれも大きな社会問題として現れた。さらに、以上の状況に対応できなかったなかで、「法輪功」などのような組織に発展の空間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再発を防ぐためにも、早急に手を打って、従来の「単位社会」にとって代わる基層社会を再建しなければならなかった¹⁾。社区建設はまさにそのような背景のなかで急ピッチに進められるようになったのである。そして、このような国家によって強かに推進されてきた社区建設は、「上」からの社会「治理」（ガバナンス）の性格が強いことは言うまでもない。

しかし、もう一つ注目してよい点は、市場経済化の深化により、たとえ社会保障一つとっても、国家がもはや従来の「単位」社会におけるように、「公家」（公）として全能な政府たり得なくなり、社会領域から一定の後退を余儀なくされている、ということである。

一九八九年十二月に、修訂された「中華人民共和国城市居民委員会組織法」のなかで、社区を取りまとめる組織としての「居民委員会」について、それは「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である」と明確に定められている。居民委員会の役目が「都市住民が法に依って住民たち自身のことを行う」ことを中心としているのは、社区自治が社区建設の重要な一環であることを示している。国家がより効率的にガバナンスをするために、社区の事務を住民自治にゆだねる必要があるのである。

したがって、社区建設には、「単位」制度が衰退した社会状況下のなかで、政府による新しい「社区治理」の方法の模索という側面のみならず、住民自治の建設の側面をも持っているのである。

問題は、社区における「治理」と「自治」、換言すれば、公権力・行政の役割と草の根の自律・自助努力との関係をどのように考えるべきか、ということである。本稿は、ここ数年の間に中国の各地で行われている社区建設の実態に対する調査をもとに、先行研究を整理しつつ、社区における「公共性」をめぐって、「治理」と「自治」の両者の関係を考察しようとするものである。

(2) トクヴィルの「結社」とコーポラティズム

そもそも、自治の概念と権力とはコインの裏と表である。自治を論じるためには政治権力との関係を論じないわけにはいかない。自治問題を分析する際には「国家—社会」が往々にして必要不可欠な分析枠組みとなっている。そして、社区自治の場合でも、「国家—社会」は社区建設における「治理」と「自治」とに対応しているとも言える。

こうした角度から見れば、我々は二つの対照的な議論が存在することを見てとることが

できる。

一つは、アレクシス・ド・トクヴィル (Alexis de Tocqueville) による、十九世紀前半のアメリカの民主主義についての議論である。トクヴィルによれば、「自由な人民の力が住まうのは地域共同体の中なのである。地域自治の制度が自由にとって持つ意味は、学問に対する小学校のそれに当たる」²⁾。トクヴィルによれば、地方自治はアメリカ民主主義の基礎である。アメリカは入植初期からもっとも基層的な自治単位として *township* を形成してきており、こうした草の根的自治の集合が郡を、郡が集まって州を形成したのである。*Township* の市民自治は下からアメリカ社会の秩序を形成しており、それは上から下に向かう政治権力から自立している。

チャールズ・テイラー (Charles Taylor) はトクヴィルとロックとを対比して、トクヴィルの議論の特徴をより鮮明にさせている。彼の分類によると、ロックの場合、契約によって形成された社会が政府に先立って存在しており、政府は社会の「信託」(trust) で創られたものである。言い換えれば、政府に先立って存在する社会は政府に外在した自立的なものである。それに対して、トクヴィルにおける市民社会は、政治権力に外在するものというより、むしろ政治権力を突き通し、それを分立し、分散する状態にさせる力である³⁾。要するに、トクヴィルの市民社会論はより能動的なものなのである。

トクヴィルはまた、アメリカにおいて「結社 (association)」が非常に活発であることにも注目している。共通の目的を実現するために、人々が自らの意思に基づいて多種多様な結社を組織した。それらはアメリカ人の生活のあらゆる場面において利用されている。そこに政府などに依存するよりも自力で問題を処理するという自立精神が育まれている。トクヴィルは、個人と個人との連帯を作り出す結社は、同質性を基調とするデモクラシーに異質性と多様性を持たせ圧政や国家による権力乱用に対する防波堤となる、と期待している⁴⁾。

以上の「国家—社会」枠組みにおいてトクヴィルがより重視したのが市民社会と政治権力の間の対立と緊張関係であるとするれば、反対にコーポラティズムとは、「国家—社会」間の協力関係をより重視するものである。

そもそも、コーポラティズムは、たとえば、トクヴィルの「結社」論に象徴された多元主義を意識し、『『多元主義』に対する明示的な代替パラダイムを提示する』⁵⁾ ために提起されたものである。コーポラティズムは、普通、ひとつの「利益代表システム」としてとらえられており⁶⁾、そのシステムでは、構成単位が「一定数のカテゴリーに組織されており、国家によって〔創設されるのでないとしても〕許可され承認され、さらに自己の指導者の選出や要求や支持の表明に対する一定の統制を認めることと交換に、個々のカテゴリー内での協議相手としての独占的代表権を与えられる」⁷⁾。ここでは、国家と社会とは相対立した契機としてとらえられず、むしろ逆で、専門化した利益団体が国家によって許可、承認ないし創設され、国家と社会との協力の側面に力点が置かれているのが特徴である。現代のコーポラティズムは、ファシズム時代のイタリアに源を持つマイナスのイメージと区別して、前記の「国家—社会」枠組みに合わせた形で、依存的で国家に浸透される型の「国家コーポラティズム」(state corporatism) と区別された、自律的で「国家へ」浸透していく型の「社会コーポラティズム」(social corporatism) (リベラルコーポラティズムともいう) を提起している⁸⁾。

(3)「自治」の伝統：「第三領域」・「郷治」

「国家—社会」という枠組みの下でのトクヴィルの自立的結社（*autonomous associations*）と社会コーポラティズム（*social corporatism*）とは、どちらも今日の中国における自治を考えるうえで重要な参考になるだろう。しかし、他方、この二つの議論はそのまま中国に適用することができないこともまた明らかなことである。

まず、現代中国を分析する際に、「国家—社会」という二分法だけではとらえきれないことは、従来、すでに多くの識者によって指摘されている。

たとえば、毛里和子は、「改革・開放」後に起こった中国での構造変動は、従来のような中央と地方、計画と経済、国家と社会、都市と農村などの二項対立的枠組みや接近方法では考察しにくくなっていることを指摘し、三元構造への変化という視角の有効性を提起している。例えば、従来の「中央・地方」という二元構造が、「村民自治」の動きによる種の自立性が生まれたことで「中央・地方・末端」という三元構造に変わり、また、従来の「国家・社会」、「都市・農村」、「計画・市場」のそれぞれの間に「半国家／半社会」、「半都市／半農村」（例えば、小城镇、スーパーヴィレッジ）、「半計画／半市場」が生まれ、三元構造に変わっている、というように、政治・経済・社会の各領域に、いずれも、「改革・開放」前の二元構造から「中間的狀態」が生まれ、三元構造への移行現象が見られるのである⁹⁾。

また、毛里が提起した三元構造における「半国家／半社会」の状況を、菱田雅晴が国家と社会の「共棲」関係（*symbiosis*）と表現している。菱田は、「中間層」におけるパワーエリート（権精英）とマネーエリート（銭精英）間の共棲関係、相互依存関係、そして、伝統的な農村（郷）でもなければ、都市（城）でもないスーパーヴィレッジ（超級村庄）の「中間性」¹⁰⁾という性格などを例に、「国家」と「社会」との間に両義的な「共棲・両棲」関係が成立しつつあるとしている。それは、①国家・社会間の領域の曖昧さ、②両者の相互浸透性、③各個別ケースごとに不確定である、などの特性に求められる。菱田によれば、私営企業家協会、个体戸協会をはじめ、各種のNGOやNPOがいずれも以上のような両義性を備えている。ただし、毛里が「半国家／半社会」を構造としてとらえているのとは異なって、菱田はこうした両義的な「中間性」を長期的に持続していく構造ではなく、過渡的なものとしてとらえている。そして、それが中国社会に与える可能性としては、党＝国家側が危機管理的に、市民社会の主導性を上から取り込もうとする「上からの対抗改革、防衛改革」モデルと、「二重の民主化」モデルとを提示して、前者の可能性を示唆した¹¹⁾。

上記の「半国家／半社会」や、国家・社会間の領域の曖昧さという指摘は、現代中国では、「改革・開放」後に新しく現れた現象であるが、より長い歴史的な視点からすれば、このような現象は、近代までの中国における政治的伝統にその源を求めることができるという見方を示している研究もある。

まず、P. Huang（黄宗智）が、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」（*third realm*）¹²⁾の存在を指摘している。例えば、俸禄を受けない「準官吏」（*semi-officials*）¹³⁾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。P. Huangは、「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。

さらに、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」の概念である。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はその典型的な例であった。官による地方行政事業か、民による民間の公益事業かの明確な境界線が存在しなかったのは、中国における「地方自治」の実態だった。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合いながら、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」¹⁴⁾。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。そして、現代の農民企業家などのような地域社会のキーパーソンもそのような延長でとらえることが可能であろう。

以上のような「半国家／半社会」や、「第三領域」という視座は、「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」のような二元対立とは異なった「国家・第三領域・社会」、或いは、「官・紳・民」という中国社会の特質を浮き彫りにしている。このような特質は、「社会」を「国家」と対置させる枠組みだけではとらえられないものである。

では、「国家」と「社会」との対峙とは逆に、両者の協力関係を重視する社会コーポラティズム (social corporatism) をどのように考えられるのだろうか。

たしかに、現体制のなかで中国の自治を考えるときに、初めから国家と対峙するというとらえ方がある意味では非現実的である。1949年以降、中国では社会主義化の進展につれ、国家権力が歴史上初めて中国の基層社会の隅々まで浸透した。このような「強い」国家の支配の下で、伝統的に根強かった中国社会の「第三領域」が極端に狭まれるようになり、「郷治」のような「自治」の伝統は萎縮するのを避けられなかった。

そのような社会に対する一元的統治が、とくに九〇年代以降の市場経済の進展により、農村部における村民選挙による村民委員会の成立や、都市部における「単位」社会の行き詰まりなどで、「国家」が社会領域から後退しはじめ、前出の「半国家／半社会」、「第三領域」の状態が改めて現れるようになった。しかし、「国家」と「社会」との関係が新しく変化したなかで、国家は相変わらず強力な存在であり、主役であるということは変わらない。その意味では、国家に承認された枠のなかで社会の自律性を追求していくことが一つの現実的な選択だと言ってよいかもしれない。

しかし、コーポラティズムの代表的な論者の一人であるシュミッターが指摘しているように、「社会コーポラティズムへの移行は、〔その国家が〕以下の事柄と関係する、いわゆる自由主義的かつ多元主義的な過去を持っているかどうか大いに依存するように思われる」¹⁵⁾。そもそも、シュミッターが援用した、レッセフェールの批判者であるケインズが、国家の枠内における「半自治的組織体」(semi-autonomous bodies)¹⁶⁾という言葉を用いるとき、西洋の自由主義伝統と市場経済システムの存在を前提にしていたことを忘れ

てはならない。

中国において、たとえば、コーポラティズムの議論の中心の一つになっている労働組合——中国では、「工会」——組織の存在形態と性格を見ればわかるように、もし「国家」と「社会」との間の緊張を失えば、両者間の協力関係は「国家コーポラティズム」的な性格しか持ち得ない。あるいは、菱田が予測した「上からの対抗改革」、という結果しかもたらすことができないのであろう。

したがって、トクヴィルの議論もコーポラティズムの議論も、中国における自治のあり方について考えるときに、ともに重要な示唆を与えてくれるが、中国の社会状況をとらえる視座としていずれも十分に有効だと言えない。中国における自治を考えるときに、以上のような「第三領域」の特質を踏まえたくえで出発しなければならないのである。

2. 「行政管理型公共性」と「自発支援型公共性」

自治を論じるときに、もう一つ不可欠な概念となるのが「公共性」である。自治の前提として、「公共性」や、「公共領域」に関する議論は「市民社会」に関する議論と往々にして不可分なものとなっている。そのため、今までの公共性に関する議論も基本的に「国家—社会」の枠組みのなかで展開されてきた。しかしながら、近年西欧社会状況の変化に伴い、新しい議論も生まれてきた。

この議論の背景には、「後期資本主義」（ハーバマス）的發展において、国家は福祉の充実などの手段を通じて社会領域に介入し、国家による規制を受けた資本主義を形成したという判断がある。ハーバマスによれば、貨幣と権力は公共性を操作可能な空間へと変質させていき、本来国家から自律していた市民社会という前提が国家の介入を受け、もはや存在しなくなった。そのため、ハーバマスは八〇年代以降、もはやリアリティを喪失した「市民的公共性」という言葉の代わりに「自律的公共性」という言葉を用いるようになった¹⁷⁾。それは「自由意志に基づく非国家的、非経済的な結合」であり、相対的に国家や経済「システム」から自律している¹⁸⁾。

ハーバマスの「自律的公共性」は、「システム」と「生活世界」を相互に対置する概念をめぐって展開している。「システム」とは権力と貨幣によって制御され、運営される社会であり、一方の「生活世界」とは、すなわち、「システム」に対抗するために自律した個人のコミュニケーションを通じて形成される社会的連帯と統合のシンボルである。ここでハーバマスは「市民的公共性」を論じないが、「システム」と「生活世界」との対立モデルは、依然として「管理」に対峙する問題意識をはっきり感じさせるものだった。

これに対して、彼の「自律的公共性」に啓発され、自律という角度から出発し、特に、社会学の学者は身近な、日常的公共性を重視する立場から、公共性を「行政管理型公共性」と「自発支援型公共性」とに分けた¹⁹⁾。まず、社会契約論の観点からすると、国家が統治を行う正統性が国民権利の「信託」に基づいているため、国民の福利を保証することは国家の責任である。こうした意味において「公共福祉」、「公共事業」などの行政主導の公共性が初めから正当性を持つ。問題はハーバマスが言うところの「後期資本主義」において、国家システムが過度に強大になり社会領域がその支配を受けてしまうことにある。「自発支援型公共性」とは、正にこうした状況に対して提起された、草の根社会的主体性を意味するものである。

こうして、「行政管理型の公共性」には、「市民運動型の公共性」ではなく、「自発支援型の公共性」が対峙されるようになった。今田高俊によると、一般市民にとって公共性を論じる際には、天下のため、国家のため、社会のためと大上段の構えを要求され、ともすれば逃げ腰にならざるを得なかった。そのためにも「もう少し身近な公共性」を考えるべきだという²⁰⁾。これと似たような主張には、さらに、「小さな公」としての「身近な公共空間」²¹⁾や、「地域から生まれる公共性」²²⁾などがある。

近代以来の日本では、「公共福祉」や、「公共事業」などの名目下で、公共性が国家によって独占されてきた。今日においても、今田が言うところの「行政管理型公共性」は日本において依然として主導的な地位を占めている。そのような行政機構の「管理」に代わって、今田は「支援」を通じて公共性を実現するという主張をする。「支援」とは市民の自発的意思に基づくものであり、一九九〇年代に入って高まるようになったボランティアやNPO、NGOによる活動、特に阪神大震災後の救援活動などがこの種の支援の典型である。人々は支援を通じて他者を助けることによって本人の自己実現につながっているのである。このような支援は同時に看護、生活支援産業、学習支援、診断支援システム、設計支援等の自発的活動を含む。今田はこうした支援活動の実践を通じて形成される公共性が「行政管理型公共性」を変容させていくと考えている。

さらに、今田は二つの異なる「支援」を強調している。すなわち、彼が提唱するところの「管理」に対置する支援と「管理」に属する支援とは異なるということである。行政管理に属する支援は最終的には管理が目的であり、こうした支援は公共管理が不足している部分の補助的概念に過ぎず、支援の自律性を体現することが出来ない。しかし、このような二つの異なる支援を強調したうえで、今田は自律性を体現する「支援」を提唱すると同時に、「管理」の必要性も排除しない。支援のための管理はむしろ十分許容されるべきで、支援がうまくいくようにいかに管理するかは重要なことだとしている²³⁾。

このように、今田がハーバマスの「自律的公共性」を基礎にして、国家から自律した「身近な公共性」を提起した。このような公共性は国家から自律しているが、国家と対峙する代わりに、自律性と主体性を保持しつつも、公共性の形成に利するという前提の下で国家による行政的管理を承認するのである。

では、以上のような「行政管理型公共性」と「自発支援型公共性」の関係が、生活にもっとも身近なコミュニティ＝社区において、具体的にどのように考えればいいのか。

3. 公共サービスと住民の自助の協働の必要性

コミュニティ自治について、名和田是彦が「参加」と「協働」という二つのタイプに分けている。「参加」は、住民が自治体の公共政策に参加する権利を意味するものであり、一方の「協働」は住民と行政とが自治体内の公共サービスの責任と義務を共同で負担することを意味する。名和田は、区内の住民代表組織の主要な機能が公共政策的意思決定か、それとも公共サービスの提供かによって「参加型の制度化されたコミュニティ」と「協働型の制度化されたコミュニティ」に分類した²⁴⁾。

前者の例はドイツに見られる。ドイツでは、自治体内の住民代表組織の任務と機能は公共サービスの提供にあるのではなく、当該地域の総意を議決することによって表明し、行政に必要な措置を取るように促すところにある。

西欧諸国では福祉国家型の社会づくりに重きが置かれており、市民社会側の役割は、何が当該地域の公益であるかを決定する公共的意思決定機能にある。その機能を具体的に担っているのが議会や都市内分権の住民代表組織である。そして、その市民たちの意思を受けてこれらを執行し実現するのは行政の役割である²⁵⁾。換言すると、公共サービスは基本的に完全に行政主導の下で執行されたのである。しかしながら、一九九〇年代以降、先進国の福祉体制は財政危機に見舞われた。特にドイツでは、東西ドイツの統一が非常に大きな財政負担をもたらした。そうした背景の下、現有の福祉国家体制は大きな挑戦を受けたのである。コミュニティにおいて住民の主導の下で形成された公共政策は財政上の困難のため、行政側ではそれを十分に執行し実現する資金を持たなくなり、住民の評決は空洞化し無効となってしまった²⁶⁾。

この危機を解決するために、「協働型社区」の構想が議事日程に上げられるようになった。社会を主体とした公共サービスの組織力を活性化させるため、政府は一連の政策を制定し、「家族の家」、「母親センター」、「失業者センター」など一連の社会専門機関を設け、住民が主体となって活動を展開したのであった。「協働」は主に社会的弱者グループを鼓舞し助けることに向けられている。しかしながら、こうした市民活動は活動場所や専門スタッフの供給の面においても、みな大量の公的資金を投入して展開される。こうした意味において、ドイツの地域社会の自治は依然として「参加型」の色彩がきわめて強い²⁷⁾。

これと対照的なのはアメリカである。国民の福利厚生は主に国民の自助によるもので、国家が引き受けるものではない。現代アメリカのこうした分権思想を反映する一つの典型的な例は社区開発法人（Community Development Corporation）である。社区開発法人は「近隣政府」（Neighbourhood Government）の一種で、「近隣政府論」（Neighbourhood Government）の代表的論者コトラー（Kotler, Milton）の構想では、近隣の住民が組織した民間法人であるが、非営利、非課税組織の特質を持ち、政府当局の資金助成や資源の提供を受ける。レクリエーション、教育、デイケア、職業能力開発といった分野の近隣法人の権限が増すにつれて、近隣法人は自らの公的な管轄領域を打ち立てていくのである。最終的にはこの管轄領域が公式に認められ、「私」的な近隣法人が「公」的法人となるのである。地域自治の単位としての近隣法人の組織は、市政府の行政、立法、司法部門に組み入れられる²⁸⁾。

社区開発法人の原型が最初に生まれたのは一九六〇年代で、低所得層が直面する社会問題への関わりを主な使命としていた。一九九〇年代中期になると全米で二〇〇〇を越える社区開発法人が活動するようになった。こうした非営利法人のもっとも重要な事業は低所得層のために低価格な住宅を提供することである。その上、民間法人のなかには、都市計画策定過程に介入・関与しようとするものさえある。こうした法人は社区集会を召集し、公開討論会を開き、フィールドワークやアンケート調査などの方法を通じて、社区ビジョン（Community vision）²⁹⁾を制定し、そこに利害関係者の意思を反映することで、行政計画の制定過程に影響を与え住民の公共政策策定過程への関与を実現した。

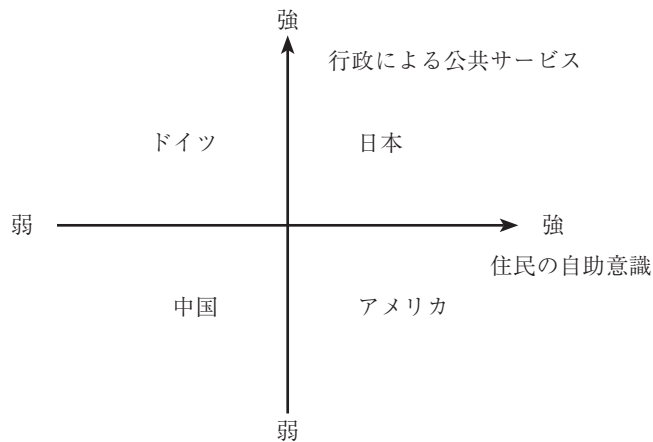
現状から見ると、社区開発法人が集めた意見は近隣全体の意見を代表できる程度には至っていない。法人活動が近隣政府構想を実現するものとはまだ言えない。しかしながら、こうした法人の活動と目標は、人々が政府に依存することなく、自分自身の力で問題を処理する自立精神をよく反映したものである。

さらに、日本においては、近代以来、行政主導による公共サービスの不足部分は主に自治会や町内会によって埋められてきた。しかしながら、高度経済成長期の個人所得の増加と行政サービスの充実によって、町内会の役割は次第に弱まっていき、コミュニティ内での「協働」性格は次第に後退していった。しかし、一九九〇年代のバブル経済の崩壊後、個人所得と行政サービスは相対的に減少していき、反対に、地域医療保険などの福祉問題は日増しに大きくなっていった。行政主導の公共サービスの不足を補うために、九〇年代からコミュニティ政策が提起されるようになった。「地域協議会」をはじめとする住民代表機関等の「地域自治組織」がコミュニティにおける「協働」制度装置として、協働活動の中核組織になることを期待されている。二〇〇四年にはこの延長線上として地域自治制度も創られた。この制度において、協働活動のカギとしての「地域協議会」は同時に法定の政策決定機構でもある。つまり、日本の地域自治制度においては「参加型」と「協働型」の二つの側面が同時に含まれているのである。これに対応した形で、地域協議会の議決の執行について、地域住民たちはきわめて自然に、行政とともに自分たちもその任を負うのだと意識を持っている。こうした意識は、ドイツではあまり考えられない³⁰⁾。

では、これらの国々と比較して、中国はどのような特徴を持っているのか。

中国はドイツや、アメリカ、日本とは、一人当たりの経済発展レベルと政治体制上に大きな相違があるため、単純な比較には意味がない。しかし、中国における社区建設を考えるうえで参照基軸とすることは可能である。もしもコミュニティにおける行政による公共サービスと住民の自助意識レベルの二つの指標から見ると、それぞれの性格からすれば、ドイツ、アメリカ、日本、中国はおおよそ以下のように配置できよう。

図：コミュニティにおける行政による公共サービスと住民の自助意識のイメージ図（筆者作成）



中国の特徴としては、まず、米国と比較すると、中国とアメリカは行政による公共サービスが発達しないという点では共通しているが、中国においては、主体的な自助意識と活発な草の根の自治伝統がない。一方、ドイツと比較すると、中国とドイツとは、自助意識と住民の協働活動があまり発達していないという点では似通ってはいるものの、中国はドイツのような福祉国家政策を行っておらず、行政による公共サービスはきわめて不十分で

ある。また、この二つの国と比較して、日本は、一方では、「大行政」という点ではドイツに近いものの、福祉体制はドイツの比ではなく、他方では、近年来住民による協働活動が活発になってきたものの、その自立性においてはアメリカに及ばない。しかし、そうした日本と比べて、中国はこの二つの面において日本と相当の隔りがある。言い換えると、アメリカでは、「小行政」によって空いた領域を市民社会が補填しており、ドイツのような「大行政」国家では、行政の持つ公共性が、社会に十分な公共サービスを提供することによって体现される。それに対して、中国は、社会に対する行政の指導と管理という視点からすれば「強い」政府であるが、公共サービスの提供という視点からすれば、まだ「弱い」政府だと言わなければならない。このように、これらの国々と比べて、中国では、行政が提供する公共サービスにしても、住民の自助意識や自律的自助活動にしても、いずれも不足している。

中国の人口規模からすれば、ドイツ型の福祉国家という道は非現実であろう。また、アメリカ型の市民社会は、中国における政治伝統や政治制度からすれば、やはり望めないだろう。そのため、コミュニティ＝社区における「公」の創出は、やはり、ともに「弱い」存在である行政による公共サービスと住民の自助の両方の協働が必要となるだろう。

4. 「社区」における公共性の資源

公共性について、齋藤純一の整理によると、だいたい三つの意味があるという。まず、国家に関連した公的（official）なものがある。これは、国家が法と政策を通じて国民を対象とした活動のことを指す。二番目は、すべての人間が関係する共同性（common）であり、共通の利益・共有財産・共有する規範と共通の関心を指す。たとえば公共の福祉、公益、公共秩序、公共心などである。三番目は、すべての人間に開放されている、誰にでも開放する（open）空間や情報を指す³¹⁾。

ここにおいて、特に区別が必要なのは公共性と共同性である。公共性は共同性を含むが、しかし二者の間は単純なイコールではない。このことは公共性の中に含まれている別な二つの要素と関連しているのである。まず、公共性にある開放性は同時に普遍性を意味する。それに対して、共同性は空間から価値規範に至るまで、すべてある一部区域の範囲内に限られている。一定の状況の下で、共同性は対外的に一種の排他性を帯びて公共性と対立するようになる可能性さえある。さらに、公共性が含んでいるofficialな「公」は行政上の拘束性を意味しており、一種の垂直的な関係をあらわしている。一方の共同性は一種の人間と人間の間の水平的な関係を意味する³²⁾。しかし、二者の間にこのような明確な区別を持っているとはいえ、公共性は共同性を包含しており、逆に、共同性は公共性の形成にとって不可欠な基礎になっている。問題は、共同性をどのように公共性に発展させていくか、である。

では、基層社区において、この問題はどのように考えるべきなのであろうか？

費孝通は晩年、社区建設問題に力を注ぎ、社区建設は都市発展の続きであり、また市民の近代化の続きであると考えていた。費孝通は、特に都市形成と変化の過程で生み出された文化的、社会的遺産の背景の下で社区建設を考えるべきだと強調した。上海の社区建設を議論した際に、彼は上海に限らない中国的特色を持つ二つの伝統——上記の規定からすれば、「共同」とも呼べる——があることを述べた。すなわち、一つは都市化の過程に

あって郷土の血縁・地縁関係が弱体化し改造されたものの、家庭内と近隣関係では「互いに見守り、助け合う」(守望相助)の伝統が依然として存在する。もう一つの伝統は、計画経済下の単位制度で形成されたもので、計画経済の人々の生活に対する規定が、国营単位で強烈な「公有」雰囲気を作り出した。この「公有」の雰囲気は、近隣の間の「共享」(分かち合う)という雰囲気とともに、人々の間で「共有」の感覚を作り出した。費孝通は、「こうした『共享』、『共有』の感覚は、実際的には社会学が言うところの『社区』(community)の意味に非常に接近している」と述べており、これらの伝統はすべて社区建設の一つの客観的基礎である、という見解を示した³³⁾。

費孝通がここで指摘した二つの「共享」、「共有」の伝統とは、上述の「共同性」に言い換えてもよい。こうした共同性は公共性そのものではなく、「完全な意味における市民」、「草の根の民主」³⁴⁾の体现でもないが、公共性にとって欠くことができない客観的基礎なのである。

もう一方で、住宅改革推進の下で、元来、勤め先の「単位」から安い家賃で提供されていた「公家」の宿舍の住民が、(まだ不完全ではあるが)自分たちのホームを所有するようになった。私有財産の保有が人々の私有意識を高め、こうした「私」の意識は権利意識を強めると同時に、社区における公共性の発展を促進することにもなった。社区のなかの治安や、環境衛生維持などの公共の問題は私有意識の増大により、共同の関心となったのである。もちろん、人々は市場でサービスを調達することによって、共同の関心である治安、環境等の問題の解決を図ることもできるが、実際のところ、多くの社区では、居民委員会の主導の下でボランティア活動を通じて住民たち自身で秩序と環境を維持している。居民委員会が組織した各種の活動(たとえば、ボランティア活動、近隣交流交歓活動等)や、住民たちが自発的に組織した各種の舞踊チーム、歌唱団などの活動は、社区における公共性の形成に寄与していると同時に、人々の社区に対するアイデンティティを強め、上述の「支援」と「協働」的性格を体现した。

社区のなかには豊富な公共性を形成するための資源を持っているのである。

5. 「社区自治」と居民委員会

(1)居民委員会：「国家」と住民の間

上述したように、中国の国家と人口規模を考えると、社会福利と社会保障を単純に政府に依存するのは現実的でないため、市場に依存し、社会の自助に頼らざるを得ない。「改革・開放」の深化による「単位」体制から社区体制への転化に伴い、「単位」は重い社会保障的責任から解放された。そのことは同時に、「単位」にとって代わる市場、そして、社会が果たすべき役割の重要性を意味する。

しかし、公共サービスの市場化は限界をもつものと言わざるを得ない。その理由としては、先進国の例からも見て取れるように、財政的困難などの原因で、政府が公共サービスを提供する職務を十分に果たすことができなくなったとき、要となるのは低収入で自助能力のない弱者グループに対する保障問題である。しかし、こうした弱者グループは自力で市場から公共サービスを調達する能力を持ち合わせていない。こういう状況の下では、もう一方の社会的自助がますます重要性を帯びてくる。したがって、社区建設の「自ら管理し、自ら教育し、自らサービスを提供する」という中国政府の方針は、深刻な格差問題

で膨大な数の弱者を抱えている中国において、政府主導下の公共サービスが発達しておらず、社会の力に頼る必要があるという現状を反映しており、社区自治に対する「国家」の期待が込められているのである。

しかしながら、本当の意味での「自ら管理し、自ら教育し、自らサービスを提供する」社区はまだ形成されていない。社区建設は各地で様々なモデルで、非常な勢いで進んでいるものの、全体的に見ると、人々の社区に対するアイデンティティはまだ非常に薄弱で、社区への期待値も決して高くない。このことは、社区のなかにおける行政と草の根の自発性との関係をどのようにとらえるかという問題と直接的に関連している。

社区において、住民を組織して「自ら管理し、自ら教育を行い、自らサービスを提供する」ための要となる組織が居民委員会である。しかし、周知の通り、法定の自治組織であるはずの居民委員会は行政権を持たないまま、大量の行政業務を執行する。居民委員会は政府や政府の派出機関（街道弁事処）から与えられた大量の行政的業務をやらされると同時に、上級の政府からの視察や評価を受ける。

トクヴィルが見たアメリカの市民社会が、アメリカにおけるタウンシップと結社の伝統に根付いていることは上述したとおりである。中国にアメリカのような市民社会の形成を期待するのは、理念的に正しくても、中国の現在の政治体制という現状からしても、あるいはより根本的に、形を変えながら延々と続いてきた社会的伝統からしても、的外れの議論だと言わざるを得ない。中国における「自治」のあり方を考えるときに、やはりトクヴィルがアメリカをとらえる場合と同じように、中国社会的伝統を見据えておかなければならないだろう。

もし「国家」と「社会」を峻別して、二項対立的にとらえるのではなく、両者の間にある「半国家／半社会」の「第三領域」という特徴を念頭に置いて居民委員会をとらえれば、居民委員会はこの領域に属するものとして理解することができるだろう。居民委員会の法的性質とその実質的性格からすれば、それは、P. Huang（黄宗智）が述べた俸禄を受けない「準官吏」（semi-officials）と似通った性格を持っていると言えるかもしれない。現に、居民委員会は行政的権力を持たないが、例えば、保障を受ける低収入者（低保）の資格の認定などのような、政府より与えられた業務を公正に執行することによって、行政的資源を利用して住民の信頼ないし威信を獲得することができる。

しかし、その場合、このような「第三領域」がどこまで自律性を持っているかが重要だということは言うまでもない。現在、「第三領域」的な性格を持つはずの居民委員会を抱える最大の問題はまさにそこにある。ほとんどの居民委員会がみな大量の行政業務をこなすのに追われているのが現状である。そのような状況下、居民委員会は、社区の住民自治に力を注ぐことが出来ないのも当然の結果である。また、このような現状は居民委員会の責任者である主任に自らの位置づけをも誤らせた。「居民委員会は政府の組織である」と発言して、住民自治が党と政府の主導下で行うものだと考えている居民委員会の主任もいるほどである。国家が基層に過度に浸透することによって、基層社会や、その要の組織である居民委員会が自律性を持ってないのも当然である。もし、住民が「自ら管理し、自ら教育を行い、自らサービスを提供する」ことが、統治のスマート化をしようとする「国家」本来の狙いだったならば、このような結果は国家にとっても不本意であるはずである。

(2) 自律した社会と「国家」の「協働」

住民の自治組織として、居民委員会は区内の住民の監督を受けなければならないが、同時に、経費、人事の面で居民委員会を左右する力を持つ上級行政機関の各種検査と審査を受けなければならない。居民委員会の性格は、党、国家、住民の三者の性格を兼ね備えるものだと言ってよい。実際に、社会主義国家という看板を立てている以上、論理上この三者は常に一致していなければならない。しかし、officialの「公」と、住民のcommonの関心や利益との間の緊張を意識しなければ、自治組織居民委員会が大量の行政の仕事を請け負うことに抵抗感を感じなくなり、住民の日常生活を主要なサービス対象とするはずの居民委員会が濃厚なofficialな色彩を持つことになるのを避けられない。居民委員会は、所詮、政府の出先機構というイメージを持たれ、住民の自治組織が住民に敬遠されるという皮肉な結果になってしまう。

社区における自治とは根本的には、住民自身が主体となって進める自治であり、そのなかで、組織面のカギとなるのは、居民委員会が法定の自治組織として何よりもまず住民たち自身の組織でなければならない。たしかに、活発な活動を展開する社区では、隣近所とのお祝いや団らんのお祝いなどの活動、ボランティア活動を展開することによって、一定の公共性を形成しているが、しかし、このような居民委員会が組織し活動を展開することは、政府組織として展開したものだという認識に立っていれば、居民委員会はあくまでも行政の延長のような働きをし、行政による公共サービスを請け負うということになる。それは「行政管理型公共性」を体現したものであり、住民が自ら行う自発的な「自発支援型公共性」ではない。その結果、住民が主体的な意識を持って積極的に推し進めることが難しくなってしまう。

要するに、行政が基層社会に過度に介入すると、社区の建設が住民たちの関心を引き付けることができず、社区の住民に対する行政による公共サービスを改善することがあっても、住民たちの自助努力の意識の成長に障害をきたすことになってしまうのである。

また、一方で、現状から見ると、住民自身の自立自助の希望と自律への要求はあまり高くはないとも言える。全体的に見ると、住民の社区に対するアイデンティティはあまり高くなく、このことはもっぱら行政の過度の介入によるものとする事はできない。

既に述べたように、単位制度の統治方式が新しい社会状況にもはや適合しなくなったところで、国家は従来のような公共管理とサービスを行うことはもはやできない。このような背景から発足した社区体制のなかで、行政の力の影響が一定程度後退した。しかし、人々はそれまでの制度的慣性で、「お上」への依存、お上が自分の生活の面倒を見るという心理からまだ完全に脱却しておらず、自分たちで組織して自助努力をして自立していくという意識がまだ薄い。結局、国家（行政）の退出によって生じた真空に「法輪功」などの組織が入った結果になった。その挑戦を受けて、国家は新しい社区を建設する際により深く介入せざるを得ず、結局、社区建設は、それまで行政が全面的に管理するという古い単位制度時代の発想からいまだに脱却することができないのである。

したがって、社区建設では、まず住民たちの社区アイデンティティ、住民の主体性を確立することが肝要である。現状から見ると、社区での活動に参加しているのは老人が多く参与程度も高くはない。もちろん、住民たちの持つ社会資源が多分化した今日では、参与率は絶対的な目標ではない。カギは、ひとつの社区のなかで共同生活を行うと、結局は多

くの共同の関心と利益を分かちあうという点にある。社区のなかで、住民は管理される客体ではなく、社区内の仕事に関与する主体なのである。社区のなかの活動は住民自身の意識から行われる自らの活動であって、動員されて行うものではない。

もちろん、社区住民の主体性と自律性への強調は国家、行政と対立することを意味しない。まさに公共性の中に本来officialの「公」が含まれているように、社会福祉、住民生活は政策的的支持を受けねばならないだけではなく、同時に行政による協力とサポートと切り離せない。住民の自立自助と、行政の協力とサポートの二者が互いに協働し、かみあってはじめて社会の安定と、経済発展のアンバランスによって生じた社会的矛盾や不安に対処できる。中国のような十分な公共サービスを提供できない「小行政」と自立性自助性が弱い社会では、とくに、社会的弱者（弱勢群体）を大量に抱える基層社会の社区において、もっぱら「社会治理」という上からの管理、支配という従来の「強い政府」の視点からでは、決して秩序の安定と「和諧」の創出につながらないし、市場経済の深化につれ、政府が昔のように全能な役割を担うことももはや不可能である。

結局、社会的安定と「和諧」は、飼いならされた社会からではなく、自律的な社会から生まれるのである。したがって、安定した社会の実現は、「国家」と「社会」の間の緊張を意識しつつも、行政の支援と補完を受けつつ、住民による「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」という自治の創出にかかっているのである。

終わりに

以上みてきたように、社区居民委員会は、「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」と法的に位置づけられているにもかかわらず、現実において、政府の派出機関より煩雑な行政業務を大量に押し付けられていると同時に、政府の視察と審査を受けなければならないため、組織の行政色がきわめて強い。

このような問題点に対して、従来の「国家—社会」二元論では、国家の介入を排除し社会の自立を唱えることになるだろう。しかし、中国は現在、市場経済の深化によって社会的格差問題が深刻化し、「弱勢群体」が大きく増加したなかで、十分な社会福祉を提供できていない「弱い」国家と弱い社会では、もはやこのような現状に対応できない。したがって、国家と社会の二項対立よりも、両者が緊張を保ちつつ協働して、行政による公共サービスの充実と住民の自助自立を推し進めることによって、社会保障体制を整えることが急務である。それは格差によって、とくに基層社会に蓄積された社会的不満を緩和し、社会安定維持につながるだけでなく、社区建設を健全な方向に向かわせるからである。

その場合、社区居民委員会は重要なカギを握っていると思われる。居民委員会は自治組織であると同時に、officialな性格を持っており、一種の「半国家／半社会」、「第三領域」的な存在である。居民委員会のこのような位置は、基層社会における国家と社会とをつなげる媒介的な存在たらしめている。居民委員会は、社区における行政と住民との協働を実現するためのカギとなる存在である。しかし、現在、居民委員会は政府の強い影響下に置かれているのが現状である。基層自治組織がこのまま政府に取り込まれると、社会の自立に大きな障害をきたすだけでなく、政府も結局、従来演じていた全能な政府の役に戻ってしまう。それは社区建設を推進し主導してきた政府自身も望まない結果であるはずである。

したがって、居民委員会という自治組織により自律的な役割を果たさせつつ、側面から

自律した地域社会の成長を支援することが、十分な社会保障、社会福祉を提供できない政府が演じるべき役割であると言わなければならない。

注

- 1) 一九九九年に、総書記江沢民が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、社区建設に対する重視の程度を物語っている。華偉「单位制向社区制的回帰——中国城市基層管理体制五〇年変遷」、『戰略与管理』第一期、2000年、参照。
- 2) トクヴィル著・松本礼二訳『アメリカのデモクラシー』第一巻（上）、岩波書店、2005年、97頁。
- 3) 鄧正来編『国家と市民社会——種社会理論的研究路径』中央編訳出版社、2005年、31頁。
- 4) トクヴィル前掲書、第一巻（下）第二部第四章、第二巻（上）第二部第五～七章、2008年、参照。トクヴィルは、同時に、政治的結社が場合によって社会的混乱を生みだす一面を指摘した。しかし、彼はそれ以上に、個人と個人との紐帯を解体したデモクラシー社会における「結社」の意義と重要性を評価した。
- 5) シュミッター／レームブルック編、山口定監訳、高橋進等共訳『現代コーポラティズム—団体統合主義の政治とその理論 I』木鐸社、1984年、36頁。
- 6) シュミッター前掲書、34頁。ただし、シュミッターの定義に対して、レームブルックは、コーポラティズムは単なる利益表出の様式ではなく、政策形成のより包括的な型であると主張している。また、別の論者にとって、それは包括的な経済システムであり、資源配分の様式である。現代コーポラティズムに対する定義がまだ定まっていないことは、当理論に対する理解の多様性を示している。
- 7) 同上。
- 8) 同上、45頁。
- 9) 毛里和子「序章 中国の構造変動と体制変容をめぐって」、同編『現代中国の構造変動 I—大中国への視座』東京大学出版会、2000年、4—7頁。
- 10) 菱田雅晴「第二章 国家と社会の“共棲”」、毛里和子前掲書、80頁。
- 11) 同上、83頁。
- 12) 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「单位」に見られる「外来」幹部と单位内部の「土着」幹部間の協商余地の拡大などはいずれも「第三領域」に属する（黄宗智「中国的“公共領域”与“市民社会”？—国家と社会間的第三領域」、鄧正来前掲書、参照）。
- 13) 黄宗智前掲論文、433頁。
- 14) 溝口雄三「辛亥革命の歴史的個性」、『思想』No.989、2006年9月、95頁。
- 15) シュミッター前掲書、77頁。
- 16) 同上、55頁。
- 17) 今田高俊「発題II 社会学の観点から見た公私問題—支援と公共性」、佐々木毅・金泰昌編『公共哲学2 公と私の社会科学』東京大学出版会、2001年、45頁。
- 18) 齋藤純一『公共性』岩波書店、2000年、31頁。
- 19) 今田高俊前掲論文、佐々木前掲書、42頁。
- 20) 同上、57頁。
- 21) 大森彌「発題V 身近な公共空間」、西尾勝・小林正弥・金泰昌編『公共哲学11 自治から考える公共性』東京大学出版会、2004年、155頁以降参照。
- 22) 田中重好『地域から生まれる公共性—公共性と共同性の交点』ミネルヴァ書房、2010年、参照。
- 23) 佐々木前掲書、62頁。
- 24) 名和田是彦編『社区の自治—自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社、2009年、10頁。

- 25) 同上、27頁。
- 26) 同上、54－55頁。
- 27) 同上、79頁。
- 28) 同上、176－177頁。
- 29) 同上、200頁。
- 30) 同上、37頁。
- 31) 齋藤前掲書、9頁。
- 32) 公共性と共同性に関しては、田中重好前掲書で詳しく検討されている。
- 33) 費孝通「対上海社区建設の一点思考——在<組織与体制：上海社区發展理論研討>上の講話」『社会学研究』第4期、2002年、2頁。
- 34) 同上、4頁。

キーワード：公共性 社区 自治 第三領域 居民委員会

* 本研究は平成21－23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」（代表：愛知大学唐燕霞、課題番号21402030）の研究成果の一部である。

(Li Xiaodong)