

紀要『人文・自然研究』第15号

コミュニティ政策の日中比較
——統治構造の転換と住民自治をめぐって

南 裕子



2021年3月25日発行

一橋大学 全学共通教育センター

人文・自然研究 第15号

Hitotsubashi Review of Arts and Sciences 15



2021年3月25日発行

発行：一橋大学全学共通教育センター

186-8601 東京都国立市中2-1

組版：精興社

コミュニティ政策の日中比較

——統治構造の転換と住民自治をめぐる

南 裕子

1. はじめに

中国都市では、「社区建設」と呼ばれるコミュニティづくり政策が1990年に提起され、2000年以降に本格化した。「社区建設」に関する研究成果も、これまでに、中国内外で数多く発表され、各地の実践に基づく社区の機能の分析、住民自治の理念と現実の問題などが論じられている。また、社区建設の取り組みへの参考とすべく、中国の研究者が、他国のコミュニティ政策やコミュニティづくりの現状を紹介している⁽¹⁾。しかし、国際比較研究自体は少ないようである。

本稿は、コミュニティ政策の日中比較を通じて、中国の都市部の社区建設を相対化し、その特徴を捉えなおすことを目的とする。日中比較の先行研究には、単聯成（2005）によるものがあるが、本稿はそれを踏まえつつ、2000年代後半から今日までの新たな展開も加えて議論を行いたい。

日本の脱福祉国家化と中国の改革開放政策以降の国家の統治構造の再編は、政治・経済体制の違いはあるが、民間の力を引き出す、利用しようとする点では共通性を持つように思われる。こうした国レベルでの構造変動が、コミュニティ政策に反映されて、どのように基層のコミュニティのあり方、とくに住民自治に影響を与えているのであろうか。

同時に、政策やその執行が、地域の現実に規定される面もあるとすれば、コミュニティ政策を読み解くことで、地域社会に元来存在する、人々のつながりや共同性にもアプローチすることができるだろう。こうした観点から、本稿では、コミュニティの基礎をなす、地域社会における住民のつながりや共同性のあり方についても、日中比較を試みたい。

2. 日中コミュニティ政策の比較の視点と方法

日中のコミュニティ政策の比較にあたり、本稿では、日本のコミュニティ政策を同時代の欧米と国際比較した山田公平の研究を参照したい。山田は、日本のコミュニティ政策の核心的課題は、コミュニティ政策の「上から」の主導的な展開とこれに対する地方自治体と住民による「下から」の自治活動とが相交渉する関連のなかから、自治的なコミュニティ制度を創造していくことであるとした（山田2014：334）。ここから導かれる国際比較の分析枠組みは、福祉国家の確立と再編成の下での地方自治とコミュニティの関係の形成と変化をめぐるものであった。

国際比較により見出されたのは、「コミュニティ政策の普遍的な発展傾向」であった（山田2014：335）。それは、福祉国家の構造的な再編を背景に、コミュニティ政策が、「国家や地方自治体による社会政策の実施や社会問題の解決を末端で補完するための組織づくりから、グローバリゼーションに対応する統治体制の構造改革を担うためのコミュニティの制度化へと展開」することであった（同：343）。地方自治体の役割は、「福祉国家のエージェント（遂行主体）から、再編福祉国家の地方的パートナーシップにおける操作主



体へと」変化した（同：339）。これに伴い、コミュニティは、ローカル・ガバナンスの1つの単位となり、「コミュニティにおける近隣民主主義が制度化され、分権による近隣自治組織が設定」されるようになったのである（同：341）。

本稿での日中比較は、この「普遍的な発展傾向」をそのまま受容するものではない。だが、コミュニティ政策の「上から」の主導的展開と「下から」の対応の相互作用という視点は、国家社会関係論の分析枠組みが主流であった中国の社区研究の問題意識と共有できると考える。ただし、中国に関しては、目下、コミュニティ建設の実験が次々になされており、「下から」の実態の多様性を、本稿では十分に反映できていない。このような分析上の限界を認識しつつ、ここでは以下の3つの問いを立て、日中比較の論点としたい。

①国家の統治構造の変動や再編にともなうコミュニティ政策の課題の変化は、中国でも同様に観察されるのであろうか。グローバリゼーションへの対応という点では、中国も同時代の共通課題に直面している。そして、後述するように、社会主義計画経済体制から市場経済化にともなう都市の統治構造、社会制度の変化は、福祉国家の再編と類似しているとも言える。

ただし、日本の福祉国家確立期と中国の改革開放前の時代は、政治体制や経済発展状況等が大きく異なり、同様に論じることができない。このため中国の場合は、コミュニティ政策の課題がより複雑化することが考えられる。

②コミュニティ政策の展開をめぐる国家—地方自治体—コミュニティの構造的連関は、中国ではいかなる形をとるのか。これは、上述の国際比較の議論の枠組みであるが、中国の地方政府は、国家機構となり中央政府と上下関係にあり、日本のような団体自治の概念と一致しない。このため、コミュニティ政策の実施にかかわる主体やその相互作用について、どのような制度設計がなされているのかをまず探る必要がある。

③コミュニティ政策の展開において、コミュニティの住民自治を下支えすると考えられる基層社会の「つながり」や「共同性」は、日中それぞれの政策文書やコミュニティづくりの現場でどのように位置づけられてきたのであろうか。これは、日本のコミュニティ政策研究において、町内会・自治会という伝統的な住民組織とコミュニティ形成の関係が議論されてきたことを踏まえての問いである。

次節からは、上記の論点をめぐって、まず日本の1970年代から今日までのコミュニティ政策を、次いで、中国については2000年代以降の社区建設政策を整理する⁽²⁾。その上で日中のコミュニティ政策の比較分析を行い、最後に、そこから浮かび上がる中国の社区建設、地域自治の特徴と今後の研究課題を論じる。

3. 日本のコミュニティ政策の概要

日本のコミュニティ政策史を概観した玉野和志は、1990年代以降を協働＝パートナーシップへの展開（玉野2011：8）と時期区分している。本稿も同様の認識に立ち、1960年代末から今日までを第1期と第2期に区分する。

(1) 第1期

この時期については、コミュニティ形成に関する初めての政府関連文書（審議会報告書）と自治省の政策文書を中心に論じる。

①1969年 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」（以下、「報告」と略す）



コミュニティが議論された背景には、当時の佐藤内閣の「社会開発」路線、高度成長と都市化によって生じた地域社会の変動があった（倉沢 2008：37）。地域共同体の崩壊が生じ、防犯、防災、教育、福祉、保健、企業対住民の関係等の問題への対応が必要とされた。だが、同時にこのことは、地域共同体の中に埋没している人間性の回復、それによる人々の新たな連帯の形成の契機ともとらえられた。

このような考え方は、この報告書のコミュニティの定義に反映されている。コミュニティとは、「生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」（「報告」：155-156）とされた。そのうえで、コミュニティ形成の目標は、大きく分けると2つ設定され、第1は、地域住民が社会的共同生活をしていく上で必要となる物的な生活環境の水準を確保すること、第2は、人と人の交流、住民参加、市民意識等の充実をはかることであった。

さらに、コミュニティ形成は、行政と住民との関係にも変化を迫るものであった。「伝統的地域共同体を組織に組入れて機能させてきた従来の行政と住民との接合方式は既に意義を失い、新しい行政からの働きかけはまだ試行の域を出ていない」（「報告」：173）と記されている。

このように本報告では、町内会、部落会等の伝統的地域組織に対しては否定的で、時代の課題に対応できず、脱却すべきものといった評価である。この点については、三浦哲司も、「従来型の伝統的地縁団体が地域社会の中心に位置する体制からの脱却をはかり、個人が主体的に活動に参加することで生まれる人々のつながりとしてコミュニティを形成していく必要性の主張を、随所に読み取ることができる」（三浦 2014：28）とまとめている。

② 1970年 自治省「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」（以下、「要綱（案）」と略す）

この要綱（案）でも、まず、近隣生活の現状について、「地域的な連帯意識に支えられた共同の近隣生活を営む基盤は失われつつある」（「要綱（案）」：95）という認識を示している。

その上で、コミュニティ形成のための課題は、次の3点とされた。①コミュニティの明確化。これについては、おおむね小学校の通学区域程度の広がり（都市的地域—1万人程度、農山漁村地域—5,000人程度の人口規模）とされた。②コミュニティを単位とする生活環境の整備。③住民の自主的な発意に基づくコミュニティ活動や市町村の行政に対する積極的な参加の推進。

具体的な措置は、モデル・コミュニティ地区の設定であり、そこでは、市町村長が、モデル・コミュニティ環境整備計画を策定し、住民は、その自治組織において、モデル・コミュニティ活動計画を策定する。この活動計画の具体的な内容は、生活環境の整備や生活の安全の確保の推進に関すること、お祭り・運動会・ピクニック等のコミュニティ行事に関すること、文化・体育およびレクリエーション活動に関すること、市町村行政に対する住民の意思の反映および協力に関することなどが挙げられた。住民の自治組織の庶務やその他の事務の処理は、市町村の職員が協力することとなっていた。

なお、自治省担当者の説明資料からは、この政策の背景には、市町村合併、広域市町村圏の施策を推進する中で、その下位の生活圏であるコミュニティレベルの地域づくりへの配慮があったこともわかる（木村 1970：14）。この資料にはさらに、「行政が手を入れ、旧来の町内会、部落会というような任意性にとぼしい団体をつくらせることは厳にいまし



めなければならない」という文言もある（同：19）。

そして、翌年の1971年から73年にかけて、毎年、「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」が出され、71年に指定の始まった「モデル・コミュニティ地区」は合計83か所になった。

1970年の要綱（案）と1971年以降の要綱の相違点で注目されるのは、行政とコミュニティの関係である。行政主導、画一的であるという批判により、文言の修正、削除が行われている⁽³⁾。例えば、コミュニティの規模について、要綱（案）では、「おおむね小学校の通学区域程度」であったが、72年要綱では、「たとえば小学校の通学区域程度」と修正している。また、モデル・コミュニティでは自治組織をつくること、そして、自治組織の庶務やその他の事務の処理を市町村の職員が協力するという2点も削除された。官製コミュニティ、行政の介入という批判を受けてのことである。

その後は、1983年に自治省「『コミュニティ推進地区』設定要綱」が出され、85年までに「コミュニティ推進地区」は147か所を数えた。さらに1990年（11月）からは、「『コミュニティ活動活性化地区』設定要綱」のもと、1992年までに「コミュニティ活動活性化地区」が141か所認定された。また、この間、各地の自治体もコミュニティ施策を独自に展開した。

（2）第2期

この時期は、福祉国家の再編に伴う地方分権化が、コミュニティのあり方に大きな影響を与えたことが特徴である。

2000年4月施行の地方分権一括法は、地方自治体の役割の転換をもたらした。国や都道府県の包括的な指揮監督に従い確実に事務を処理することから、自らの責任と判断で地域・住民のニーズに主体的に対応することが求められるようになった。

そして、地方自治体運営の基本的な考え方として、「新しい公共空間」が提起された。住民団体、NPO、企業等地域の様々な主体が地方自治体と協働して、公共サービスを提供する、「公共」を担うという考え方である。これは、総務省が事務局となった「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」の報告書（2005年3月）、同じく総務省による「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」（2005年3月）に盛り込まれている。この指針では、地方公共団体が重点的に担う役割の1つとして、「新しい公共空間」を形成するための戦略本部となり、「地域協働」を推進することが掲げられている。

もっとも、これらの文書や報告書の中で、コミュニティやコミュニティ形成という言葉は前面には出てこない。だが、コミュニティ政策研究では、例えば玉野は、国からの支援が打ち切られた地方自治体は、住民に対して、「不必要なサービスの削減や住民自身の負担についても合意を調達しなければならなくなった」ことから、「行政と住民が協働し、住民による自治を実現すること」が、地方分権化におけるコミュニティ政策の課題となったと論じている（玉野 2011：15）。また、「新しい公共」、「協働」の戦略について、「公的サービスの共助・自助への転嫁と、行政的な諮問機関としての中間的な近隣自治組織をとおして町内・部落内の自治組織を行政的に統合するという、パートナーシップ型のコミュニティ観」ととらえる分析もある（山田 2014：349）。

この時期には、自治体内分権の組織体制の整備が進み、大きく2つのパターンが生じた。これらは、上述の「中間的な近隣自治組織」にあたると言えるが、1つは、地方自治法（第二百二条の四）による地域自治区の設置である。市町村は、市町村長の権限に属する



事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるために、地域自治区を設置することができるとされた。もう1つは、地方自治体が自治体条例等により独自に、「住民自治協議会」等の名称で制度化し設置したものである⁽⁴⁾。

4. 中国のコミュニティ政策の概要

中国の都市の住民組織については、「中華人民共和国都市居民委員会組織法」（1990年1月1日施行、2018年12月29日修正）の規定がある。同法によれば、居民委員会は、自己管理、自己教育、自己奉仕（サービス）の基層の大衆の自治組織である⁽⁵⁾。居民委員会の主な任務は、①憲法、法律、法規、国家政策の宣伝。住民の合法的権益を守ること。法で定められた義務を住民が履行し、公共財産を大切にしよう教育すること。社会主義精神文明建設活動の展開。②地域住民の公共事務と公益事業の実施。③もめ事の仲裁。④治安維持への協力。⑤政府やその派出機構による公共衛生、計画出産、救済、青少年教育等、住民の利益にかかわる事業への協力。⑥住民の意見、要求、建議の政府への伝達、である。またこのほかに、住民の生活の利便性向上のために、社区サービスを実施すべきであるとされている。

社区については、中央省庁の1つである民政部が1991年に「社区建設（社区づくり）」の概念を提出している。その後、1999年8月には、同じく民政部が、「全国社区建設モデル区活動の実施方案（全国社区建設実験区工作实施方案）」を打ち出し、26の都市社区建設のモデル区を指定した。そして、2000年には、各モデル区での実験をふまえて、中共中央・国务院「『民政部の全国において都市社区建設を推進することに関する意見』を転送する通知」（中共中央办公厅国务院办公厅关于转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知。以下、2000年の通知、とする）が全国に発出された。

本稿では、この2000年の通知を起点に中国のコミュニティ政策を議論し、2010年代以降に「治理（ガバナンス）」、「協商（協商、協議）」がキーワードとなる時期を以て、2つに時期区分する。

(1) 第1期：社区建設提唱期

2000年の通知からは、社区建設が必要とされる理由は、以下にまとめることができる。第1は、改革開放に伴い「単位制度」が変容し、都市の社会・人口管理の新しいモデルが必要とされたことである。単位制度は、都市民を、その職場（「単位」）を通じて、生活の保障の提供とセットで管理を行うものであった。国有企業改革により、所属単位から離れたり、失うなどして、大量の人々が「単位人」から「社会人」に転換した。また、農村から都市への人口流入も増加し、これらの人々も所属単位を持たない。第2に、国有企業と政府機構改革は、これらの組織がこれまで担っていた社会的機能、サービス機能の新たな担い手を必要とした。社区はその1つに位置付けられ、都市住民の様々な要求の受け皿となることが期待された。第3に、社会主義精神文明建設、社会主義民主政治建設を基層で実現する場にもされた。

次に、「社区」の定義や社区建設の課題を見てみよう。本通知の冒頭で、社区とは一定の地域範囲内に集住する人々が構成する社会生活の共同体とされ、そしてその後に、具体的には、一般に、規模調整した居民委員会の管轄範囲であると記載されている。従前の居民委員会が合併により社区居民委員会となる形で規模調整された。社区の戸数など具体的な数値は本通知には明記されていないが、標準的な規模は、1,000～3,000世帯、3,000～



10,000 人程度であったという（単 2005：189）。また、社区には、社区居民委员会のほか、共産党の支部組織も設置されている。

本通知では、5～10 年後に向けた社区建設の目標が示されている。それは以下の通りであった。①時代に対応して、社区の共産党組織と住民の自治組織建設を強化し、地域性とアイデンティティを紐帯とする新型の社区を建設すること。②社区サービスの拡大をはじめとして、社区建設の内容を絶えず豊かにすること⁽⁶⁾。③社会主義市場経済体制に対応した社区管理体制、運営メカニズムの形成。④秩序だった管理、整ったサービス、美しい環境、良好な治安、利便性の高い生活、調和の取れた人間関係が形成される、現代化された新たな社区の建設。

社区建設の推進主体には、党組織をはじめとして各種の力の統合を求めている。具体的には、党委员会と政府が指導（「領導」）し、民政部門が推進・調整役となり、関係する部門が協力し、社区居民委员会が中心となって運営（「主办」）し、民間の力が支援し、民衆が広く参加するとされた。社区居民委员会は、党や政府の指示、指導、支援を受けながら活動を行うことがわかる。

なお、上述のように社区は、住民の管理とともに社区サービスなどさまざまな事業を展開する場となっているが、その担い手の役割分担、特に、社区居民委员会がどこまで実務を担うことになるのかは明確ではない。実際に現場では、居民委员会の過剰負担問題が生じていた。その後、2006 年国务院「社区サービス業務を強化改善することについての意見」では、自治組織は直接のサービス提供主体ではなく、そのためのプラットフォームとして位置付けられている。

すでに 20 年が経過した現在からみると、実現をめざす「社区」の機能、社区建設の主体については、2000 年の通知の時点ですでに網羅されていたと言える。後にキーワードとなる「協議」や「治理」という言葉自体は使われていないが、原形をみることはできる。そして、その後の通達では、その時々都市問題や社区建設状況、国の執政方針により、社区建設の力点は異なっている。

その一例として、民政部「和諧社区建設活動をさらに推進することについての意見」（关于进一步推进和谐社区建设工作的意见、2009 年 11 月）を見てみよう。

当時の中国の執政方針の中心をなすものは、「和諧（＝調和のとれた）社会」の建設と社会建設であった。本意見では、社区は、各種の利益関係が交差し、社会的な対立が集中する場所となっていることから、社会建設の重点となり、共産党の執政の支えとなる場であるという認識が示されている。その上で、設定された社区建設の目標は、秩序だった管理がなされ、サービスが充実し、文化的で和やかな社会生活の共同体を建設することであった。社区サービスシステムの整備は、生活困難者を支えること、一般の人々の様々なレベルの多様化する物質的文化的ニーズを満たすことを目指した。そして、住民のアイデンティティ形成、凝集力の向上のために、社区文化の振興（各種の道德宣伝や教育、文化娛樂活動など）を重視していた。

自治組織に関しては、その組織体系や他組織との関係をめぐり、2000 年の通知からさらに踏み込んだ記載がみられる。社区居民委员会は、そのサブユニット（居民小組、団地内ユニット等）と基層自治体系を形成し、また、社区内組織（サービス、公益、互助の性格を備えた民間組織）の育成・支援にもあたるとされた。さらに、当時、権利主体として活動が活発化し始めたマンションの区分所有者（「業主」）による「業主自治」と住民自治の有効な連携についても提起された。

社区居民委员会の自治機能に関しては、社区サービスや行政補助的な業務に追われて十



分にその機能を発揮できていないことが、依然として現場では問題となっていた。本意見では、社区サービスや行政サービスの担い手について、より詳細な方針が示されている。例えば、社区居民委員会と政府（各部門）との関係の調整（公共サービスや行政業務の委託方法）、社区サービスセンターや社区サービスステーションが公共サービスの提供を担うことの明確化などがある。また、社区内の企業、事業所や社区居民が近隣互助などにより、大衆によるサービス活動を展開することも求めている。

（2）第2期：管理から「治理」（ガバナンス）、「協商」（協議）の強調へ

2013年11月の中国共产党第18期三中全会では、「社会治理」体制が打ち出された。これは、政府がすべてを取り仕切り、引き受ける「社会管理」体制から、政府が主導し社会が協働する「社会治理」への執政理念の転換を示しているとされる（邵・刘2014）。

また、2015年には、党中央から「社会主义协商民主建設の強化に関する意見」（关于加强社会主义协商民主建设的意见）が発出された。これは、社会治理の実現のための前提をなすものとなる。

このような新たな執政方針の下で、社区に関しては以下の通達が出されている。

① 2015年7月中国共产党办公厅・国务院办公厅「都市農村社区における協商を強化することについての意見」（关于加强城乡社区协商的意见）

本意見では、協商すべき事項として、以下のものが列挙されている。地域の住民の利益にかかわる公共事務や公益事業に関する事項、住民が解決を強く要望する問題やもめ事、党政府の方針・政策・重点活動の社区での実施に関わる事項、法律・法規および政策が協商を要求する事項、各協商主体から提案のあった事項。

協議に参加する主体は、基層政府とその派出機構、村／社区党組織、村民／居民委員会、村／居務監督委員会、村／居民小組、村／社区内に立地する企業や事業所、社区内社会組織、業主委員会、マンション管理サービス会社、地元戸籍の住民と地元戸籍のない住民の代表、その他の利益関係主体などである。

協商の進め方については、都市の場合、社区の公共事務や住民の利益にかかわる事項は、社区党組織、居民委員会が議題を検討し提出し、関係者を集めて協商を行う。また、他の社区とかかわる問題や単一の社区だけでは解決できない事項の場合は、街道の党組織が協商の調整役となる。

なお、社区居民委員会組織法等の既存の自治制度でも、住民会議や社区成員代表大会などの会議制度は存在する。これらとの関係については、そうした既存の制度は維持しつつ、参加主体や協議事項にあわせた協商形式を採用するとしている。

② 2017年6月中国共产党中央・国务院「都市農村社区治理の強化と十全化についての意見」（关于加强和完善城乡社区治理的意见）

本意見では、2020年までに基層党組織が指導（「領導」）し、基層政府が主導し、様々な主体が参画して、共同で「治理」を行う都市農村の社区治理システムを形成することが目標とされた。基層政府の主導とは、社区治理への政策的支援、物財面での保証、基層大衆の自治組織建設への指導・規範化を意味する。

さまざまな主体の参画については、本意見では、社区内外の社会組織の育成と発展をはかるための政策を各地方で制定するよう求めるほか、社区と社会組織、「社会工作」⁽⁷⁾が連携する「三社連動」の推進が提起された。これは、社区組織が住民のニーズをつかみ、社区サービス事業を総合的に計画し、社会組織がその実施を受け持ち、社会工作者も専門性



を発揮して参画するシステムである。

社区治理の枠組みは以上のように記載されているが、その中での住民自治組織の位置付けを見てみよう。本意見では、基層大衆の自治組織は、社区治理システムを十全なものにするための基礎的な作用があるとされた。組織建設（組織の規範化）、民主選挙・民主制度の改善、社区協商の展開能力の強化、社区住民へのサービス提供能力の向上、政府からの業務の負担軽減を行うことに注力して、自治組織の機能を発揮させるよう求めている。しかしながら、上述の社区治理システム形成の目標では、社区居民委員会については直接言及されていない。また、「三社連動」における社区組織には、社区居民委員会が該当すると見られるが、明確には記載されていない⁽⁸⁾。

そして、選挙に関する次の2点は、社区居民委員会の自治組織としての現実の一端を示していると言える。1つは、委員選挙を通じて、社区居民委員会委員がその社区の住民である比率を着実に高めるよう求めている点である。これは、住民の自治組織とされながらも、実務能力や行政への協力という面で、地方政府・街道に好都合の人物が、上から、しかもその社区の外から配置されている現実を示している。

もう1つは、党組織との関係にかかわるものである。社区運営の実務を担う人材の強化のために、まず、党組織のリーダー（書記）に優秀な人材を配置することを求めているが、さらに、党書記や党組織指導部のメンバーが、選挙により社区居民委員会の主任や委員になることも推進している。これは、党の社区居民委員会への指導をより円滑に行うための方策である。

なお、社会治理の実現は、その後も重要な政治課題である。2019年10月に開催された中国共産党第19期四中全会では、「社会治理」の強化と革新を求めている。そして、社区レベルの社会治理については、党組織が指導（「領導」）する自治、法治、徳治（道德）が結合した治理システムの健全化が提起されている。

5. 日中のコミュニティ政策の比較

本節では、第2節で提起した3つの論点に即して日中のコミュニティ政策の比較を行い、中国のコミュニティ政策の特徴について議論する。

(1) コミュニティ政策の課題と「社区」、「コミュニティ」の性格

日中両国のコミュニティ政策が、社区／コミュニティをどのような場とし、機能をもたせるのかについては、当初は日中に相違が見られたと言える。

日本のコミュニティ政策は、本稿で区分した第1期は、住民が主体的に形成する新たな自治組織の形成とその活動促進が主たる内容であった。その中で、地方自治体は、自治組織の活動促進のためのハード面の整備を担うものとされた。コミュニティ政策の文書上は、これ以外の行政の関与をなるべく書き込まないようにしていた。このため、市町村の担当者には、地区設定と施設設置をコミュニティ施策として理解するようなことも起きていたようである（倉沢2008：42）。

一方、中国の社区は、基層の住民自治組織が置かれる場であると共に、住民に対し、管理とサービス（行政、公益）提供の場としての充実を目指していた。また、社区建設への党と政府の指導、支持、関与が、当初からどの通知にも明記されている。

だが、2010年代半ば以降、日中のコミュニティ政策は、地域社会において住民と行政の協働を目指す点で、共通性を持つようになった。



日中間でこのような共通性が出現した要因の1つとして、グローバリゼーションを挙げることができる。かつて、単は、「グローバリゼーションによる国民国家の下位レベルへの権限移譲の傾向は世界の趨勢とも言えよう」（単 2005：198）と論じ、日中がともに住民自治を強調するコミュニティ政策に向かうことを説明している。これは、2005年に刊行された論文での議論であり、本稿では、その時期の中国に対しては、上述のように、むしろ日中間の相違を強調する見方をとる。その時点からさらに「社区協商」、「社区治理」へと展開している今日の中国状況は、グローバリゼーションによる下位レベルへの権限移譲の趨勢がさらに強まったもの、あるいはその特徴がより明確になったと見ることができるだろう。

両国とも歴史的経緯や具体的な内容は異なるものの、福祉国家的な国家のあり方、それに沿った統治体制から転換したことは共通している。齋藤純一は、日本を念頭においたコミュニティ論の中で、統治再編の方向性は、「諸個人や各種の中間団体をたんに統治の受動的客体として位置づけるのではなく、それらに能動的な自己統治（self governance）を促し、そのエネルギーを活用しようとする」と指摘した（齋藤 2013：26）。本稿で見てきたように、これは中国についても該当すると言えるだろう⁽⁹⁾。

ただし、中国の場合は、脱福祉国家的な方向への転換と、ガバナンス理念および体制の実質的な転換との間にはタイムラグが見られる。確かに社区建設の嚆矢となる2000年の通達の時点で、このような転換を読み取ることはできるが、現実的な課題として踏み込んだ対策、制度づくりに向かったのは、本稿で区分した第2期である。

（2） 地方自治体／地方政府とコミュニティの連関構造

日本と中国で、自治体／地方政府とコミュニティの連関は3層構造をなすという見かけ上の共通性はある。日本では、自治体（市町村）—中間的近隣自治組織（地域自治区や自治体独自の条例によるコミュニティ組織）—末端の近隣社会（自治会、町内会等の住民組織や住民自治組織を含む）となる。中国は、地方政府—社区居民委員会—居民小組・団地内のユニット、社区内社会組織や住民グループとなっている（以下では、社区居民委員会も中間的近隣自治組織と称する）。

ただし、中間的近隣自治組織をめぐる法規定、制度には日中で相違がある。日本では、地方自治法や自治体の条例による規定で設置されている。しかし、その権限、意思決定過程への住民参加（例えば協議会の委員の選出）について、制度的な保障をいかに行うのかは課題となっている（山田 2014：353）。また、地域自治区制度では、「共助や自助のみが強調されて、それを可能にする制度的な保障が不十分である」ことも指摘されている（同：350）。

一方、中国の社区では、居民委員会組織法や関連する通達により、意思決定過程への住民参加には法的な制度保障がある。社区内の共助、自助についても同様であると言える。しかし、日本の中間的自治組織が担っているような、社区から地方政府への民意の伝達、いわゆるボトムアップについては、条文は1行のみである。選挙や議事方法などの社区民主にかかわる事項に比べると、この権利をいかに保障し、実効性を担保するのかについての詳細な規定や制度を欠いている。

また、自治についても、中国の居民委員会の場合は、居民委員会組織法で業務内容を「上から」規定され、党の指導の下での自治という枠が設けられている。居民委員会の任務に関する条項には、地方政府が担う公共・公益業務の補助や下請けを可能とするような幅広い内容を含んでいた。このため、社区建設の現場では、社区居民委員会と政府（行



政)の役割のあいまいさ、それによる社区居民委員会の過剰負担が常に問題となっていた。これは、中国では、コミュニティと国家の間にあるものが、中央と上下関係にある地方政府であり、地方自治体ではないことと関連するのではないだろうか。その結果、社区は、日本における地方自治体と住民自治のコミュニティを兼ねるような曖昧な性格を有することになるのである。

(3) コミュニティの自治と基層社会の「つながり」、「共同性」

ここでは、「協商」や「参加」に関する政策の日中の違いに注目して、コミュニティ政策の展開と基層社会の「つながり」、「共同性」との関連を考察する。

中国では、本稿で区分した第2期になって、より実効性のある住民参加が求められるようになった。2015年と2017年の通達は、協商、参加をいかに促進するかを課題とし、そのための具体的な方法も示すものである。一方、日本のコミュニティ政策においても、当初から住民参加の重要性は繰り返され、コミュニティ活動計画の策定などは、住民参加が前提とされた。だが、いかに参加させるのかということ自体を問題の中心とするような通達、政策は打ち出されていない。

その理由は、日本のコミュニティ活動・コミュニティ形成の現場における参加、協議の実態にあるのではないだろうか。コミュニティ政策上は明確に位置付けられてこなかったものの、自治の伝統をもつ町内会や自治会が、「コミュニティ活動」を下支えしていたことは、日本のコミュニティ研究が明らかにしているところである。たとえば、山崎仁朗は、自治省によるモデル地区の指定について、「都道府県や市町村による独自のコミュニティ施策も促して、それまでの地域自治の蓄積をなんらかのかたちで継承し、発展させるための枠組みを提供した」(山崎 2014: 313)と述べ、モデル地域に指定された地域社会の住民たちは、「指定を利用して、いままでの地域自治のしくみを時代に合うかたちに組み替え、生き残りを図ろうとした」(同: 325)と総括している。こうした地域自治の蓄積と発展は、コミュニティ政策の次のフェーズである協働による新しい公共空間の形成のための住民参加の基盤となりえたのである。

中国でも、社区建設の当初から、住民の社区への参加による4つの「自己」(自己管理、自己教育、自己サービス、自己監督)は、一貫して求められていた。しかし、現実には、人々の関心を社区に繋ぎとめ、主体的な参加を得ることは難しかった(南 2013)。

この点については、李強の次のような見解が示唆的である。李は自らが率いる清華大学社会学部の研究チームが、北京市で社区建設、協商の実験に関与した経験から、社区生活には2側面があると指摘する。1つは、住民の社区参加の積極性がかなり弱いことである。人々はまだ伝統的なものの考え方をしており、社区における物事はすべて政府の責任であり、自分とは関係ないと考え、政府への依存と受け身の態度がかなり顕著である。しかし一方で、社区の住民の中に、積極的、主体的な要素、社会的な力量も確かに多く見つけることができるという。これは一種の潜在的なエネルギーであり、いったん発揮されたならば巨大なエネルギーを持つと李は評価する(李 2017: 17)⁽¹⁰⁾。

日中のコミュニティ政策を比較した単は、中国の地域住民組織は、時間差のあった日本とは異なり、同時に2つの対応を求められていると述べている。1つは、国内の高度経済成長にともなう地域問題への対応であり、もう1つは、90年代の経済のグローバル化にともなう地方分権化への対応である(単 2005: 198-199)。本稿ではこれに加えて、協商、参加を下支えする住民のつながり、共同性も、同時に新たに構築する必要に迫られていることを指摘したい。



6. おわりに

日中のコミュニティ政策の比較を行ってきたが、「新しい公共空間」、「協商・治理」の時代のコミュニティとその自治については、まだ今後の政策展開や各地の実践を観察する必要がある。特に、コミュニティの中間的近隣自治組織は、日本も中国も、政策によって設定された地域の枠組であると言え、これらが今後、政策上どのように位置付けられ、また実際にどのような機能を発揮し得るのかは注目すべき点である。

日本の場合、地域自治区制度を採用する市町村は決して多いとは言えないが、地方独自の中間自治組織は広がりを見せており、こうしたことも踏まえながら、問題を考える必要があるだろう。

ここでは、社区居民委員会について今後の論点を提起しておきたい。費孝通は、社区建設の始動期である2002年に、居民委員会が抱える本質的な問題を次のように指摘している。居民委員会は行政が構築した基層の組織であり、街道等の行政からの指令を執行しなければならない状態にある。このため、「居民委員会は行政システムと基層社会の接触面となり、それを拡大したのであるが、その性質からすると、まだ基層社会自身の組織形態にはなっていない。住民による自己管理を促進するには、相応の組織形式を探り当てる必要がある」（費2002：4）。つまり、居民委員会が、基層の大衆の自治組織とされるものの、基層社会に根付いているとは言えないことを述べている。

社区居民委員会という言葉の用法にも、この問題が反映されている。社区居民委員会は、基層の大衆の自治組織として住民全体を含む時と自治組織の執行部を指すものとして使用される時とがあり、後者の場合も少なくない。例えば、居民委員会組織法に、「居民委員会は、主任、副主任と委員で合計5～9人で構成される」、「居民委員会は居民会議に責任を負い、活動報告をする」といった条文がある。そうすると、社区の住民にとっては、社区居民委員会は、その看板の掛かる事務室とそこで仕事をする役職者たちを意味し、自分たちはそこから管理される側、あるいはサービスを受ける側という認識をもつことになる。

費孝通が指摘した「基層社会自身の組織形態」を探るという課題は、未だ解決には至っていない。そして、現在、協商、社区治理の時代を迎えて、中央レベルの通達を見ると、本稿ですでに指摘したように、社区居民委員会のプレゼンスの低下や位置づけの不明確さも見られる。

その一方で、社会組織、社区工作者に対する支援、育成が強調され、「三社連動」の実践が各地で積み重ねられている。このような外部からの支援、介入が、社区内の住民に新たなつながりを生み、住民の組織化や、さらには協商の場や機会を設け、居民委員会と住民との懸け橋の機能を果たしている。これは、社区居民委員会が住民とつながるのに外部組織の介入が必要な実情を示していると言ええるのではないだろうか。そうすると、「基層社会自身の組織形態」は、これら外部の組織や力に促されながら、居民委員会の外に別途形成される可能性も否定できない⁽¹¹⁾。ただし、そうした住民自身の組織やネットワークが、行政との接触面である居民委員会と無関係に活動することは、中国の現体制下では考えにくい。この場合は、居民委員会は、ボトムアップ機能も弱く、現在よりもさらに限定された意味での中間組織になってしまうのかもしれない。

一方、居民委員会のポテンシャルを評価する議論もある。例えば、周艶と張国平は、現在、社区において、社会工作の組織、NPOなどが行っていることは、将来的には、居民委員会のエンパワーメントにより、居民委員会自身が担うことができると主張する（周・張2017）。また、李曉東も社区居民委員会に可能性を見出し、「上」からの指導が大きな



存在として社区にのしかかっているなかにおいてであっても、様々な公的権威を巧みに利用しつつ、基層社会が主体的に「共同、公共の公」を創出する例も決して少なくない」と主張する（李 2018：354）。そして、その際には、居民委員会や社区エリートたちの驚くべき活躍があることを現地調査から見出していた。

社区居民委員会については、今後の政策動向と共に、各地の社区治理の実践から、その機能發揮に関する諸条件の分析を進めることが必要となるだろう。

【引用文献】

- 自治省行政局, 1970, 「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」『地方自治』275：92-95.
- 木村仁, 1970, 「コミュニティ対策——新しい近隣社会の創造」『地方自治』275：10-21.
- 国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告, 1969, 「コミュニティ——生活の場における人間性の回復」『国立社会保障・人口問題研究所内研究報告 No. 13（日本社会保障資料 IV（1980-2000）2005.3）』
- 倉沢進, 2008, 「社会目標としてのコミュニティ」『コミュニティ政策』6：35-51.
- 李曉東, 2018, 『現代中国の省察——「百姓」社会の視点から』国際書院.
- 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』7：324-346.
- 三浦哲司, 2007, 「日本のコミュニティ政策の萌芽」『同志社政策科学研究』9（2）：145-160.
- , 2014, 「第1章 コミュニティ政策の概要と展開」山崎仁朗編著『日本コミュニティ政策の検証——自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂.
- 中川幾郎, 2011, 「地域分権から地域自治へ」中川幾郎編『地域自治のしくみと実践』学芸出版社.
- 大藪俊志, 2019, 「自治体経営の課題——地域自治の可能性——」『佛教大学社会学部論叢』68：1-17.
- 齋藤純一, 2013, 「コミュニティ再生の両義性——その政治的文脈」伊豫谷登志翁・齋藤純一・吉原直樹『コミュニティを再考する』平凡社新書.
- 単聯成, 2005, 「コミュニティ政策と住民自治——地域住民組織をめぐる日中制度比較——」『コミュニティ政策』3：185-204.
- 高田昭彦, 2016, 「「政策としてのコミュニティ」とその系譜」『成蹊大学文学部紀要』51：33-51.
- 玉野和志, 2011, 「わが国のコミュニティ政策の流れ」中川幾郎編『地域自治のしくみと実践』学芸出版社.
- 王信賢, 2018, 「習近平時代の中国の社会治理解および国家と社会の関係」『問題と研究』（国立政治大学国際関係研究センター）47（3）：35-74.
- 山田公平, 2014, 「福祉国家・地方自治・コミュニティ——コミュニティ政策を検証する構造的・国際比較の視点」山崎仁朗編著『日本コミュニティ政策の検証——自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂.
- 山崎仁朗, 2014, 「自治省コミュニティ地区の量的分析」山崎仁朗編著『日本コミュニティ政策の検証——自治体内分権と地域自治へ向けて』東信堂.
- 叶好秋・陳巧香・杉万俊夫, 2017, 「中国都市部におけるコミュニティ創造に向けた住民ネットワークの形成——政策的・歴史的考察と事例研究——」『集団力学』34：288-319.

中国語文献

- 費孝通, 2002, 「対上海社区建設の一点思考」『社会学研究』2002（4）：1-6.
- 葛天任・許亞敏・楊帆, 2018, 「战后日本基层社区治理经验及对中国的启示」『地方治理研究』2018（2）：53-65.
- 李强, 2017, 「社会学的清河实验——社会再组织与社区提升」李强等『协商自治社区治理』社会科学文献出版社.
- 马仲良・谢启辉, 2017, 「一部城乡社区治理的纲领性文件」『社区』2017-7上：21-23.
- 邵光学・刘娟, 2014, 「从“社会管理”到“社会治理”——浅谈中国共产党执政理念的新变化」『学术论坛』2014（2）：44-47.
- 周艷・張国平, 2017, 「社区社会工作的主体选择：社区居委会与民办社工机构的定位及关系分析」



註

- (1) 例えば、葛・许・杨(2018)など。
- (2) 日本のコミュニティ政策については、すでに先行研究により政策背景や内容の紹介も豊富である。紙幅の関係上、本稿では中国のコミュニティ政策をより詳細に論じる。
- (3) 批判の内容は、高田(2016:43)に詳しい。
- (4) 詳細は、中川(2011)、大藪(2019)を参照されたい。
- (5) 中国の地方の行政体制は、市——市轄区(区人民政府)——街道弁事処(派出機構)となり、街道弁事処の管轄範囲内に、複数の社区居民委員会が存在する。
- (6) 社区サービスの具体的な内容は、次の通りである。①老人、子供、身体障害者、貧困家庭、戦没者家族、軍人家族、傷痍軍人向けの救済・福祉サービス。社区住民向けの生活の利便性向上のためのサービス。レイオフ・失業者への再就業サービス、社会保障業務。(これらは、区、街道の社区サービスセンターと社区居民委員会の社区サービスステーションにより実施する。)②社区卫生(疾病予防、医療、保健、リハビリ、健康教育、計画出産)。③社区文化・体育事業。④環境美化。⑤治安。⑥地域に応じたその他の内容。
- (7) 「社会工作」は、日本語ではソーシャルワークになる。「社区社会工作」は、専門職として、社区や社区住民のニーズや問題解決にかかわる活動(サービス提供)を指す。
- (8) 政策解説の記事には、社区の党組織、居民委員会、サービスステーションが挙げられている(马・谢2017)。
- (9) これには中国社会の側の変化も見逃すことができない。NPOや社区内のサークル活動的なものも含めた民間の力の増大である。こうした力を共産党の執政の枠組みに取り込もうとした結果と見ることもできる。この点については、王(2018)を参照されたい。
- (10) 同様のことを、李曉東も「市民の無気力」と民の「生」への追求として論じている(李2018:273)。
- (11) 例えば、叶・陳・杉万(2017)は、厦門市の事例から、ボトムアップの住民組織が、コミュニティ組織としては機能不全な社区居民委員会を代替する可能性を見出している。



A comparative study on community policies in Japan and China : The transformation of governance models and their impact on local autonomy

Yuko MINAMI

This paper aims to clarify the characteristics of community construction in Chinese urban areas by comparing community policies with those of Japan. (In China, the political concept of “community” is referred to as *shequ*.)

First, this paper examines the influence of state policy change on community policies in both countries. The shift of Japanese governing policy to a post-welfare state, and the deepening of Chinese reform and open-door policy implementation, have made the two countries’ community policies more alike in their basic characteristics. As the “New Public” policy in Japan and “Deliberative Governance” policy in China were enacted, the community became a unit of governance where local residents and local administration collaborated for the welfare of citizens. Indeed, the structure of local governance formed by community policies are seemingly similar to each other. Both are constructed in three layers. However, there are differences in the prescription by law and the actual function of residents’ autonomy at the second layer, i.e. middle level neighborhood self-governance organizations. *Shequ* is an ambiguous entity which is supposed to simultaneously play a dual role equivalent to a Japanese local self-government body and an autonomous community of residents.

Second, this paper further analyses the function of indigenous social relationships and the communalities of urban society in the process of community construction. In Japan, those indigenous social relationships and communalities have not been officially incorporated into community policies, and have instead been excluded. In actuality, however, they are the basis for resident autonomy. In contrast, in most Chinese *shequ*, there is a need to create new social relationships and communalities to induce the community participation which is essential for deliberative governance.

