

# 社区の規模からみる一党支配 中国式民主に基づく「コミュニティ」建設

橋 本 誠 浩

## 問題の所在

社区建設は、経済・社会の変化が著しい21世紀の中国の都市において、なぜ中国共産党の一党支配体制が維持されているのかを知るうえで重要な政策である。社区は、2000年の中国共産党中央・国務院「『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」（「23号文件」）の発行以来、全国の都市で建設され続けており、共産党政権を幾度も救っている。際立った例としては、SARSや新型コロナウイルスの感染拡大防止対応として社区が住民の移動制限や感染者数の確認をおこなったことが挙げられる（飯島、2021）。そのほかにもオリンピックや国家の重要事業がある際には、社区の居民委員会が一部の住民を動員することで居住区全体の管理を行う基本単位となってきた。

社区は、元々、英語の Community の訳語である。その語源から想定されやすい社区建設のイメージは、都市住民が行政・経済の欠陥を主体的かつ相互に補完する生活共同体を形成し社会秩序を維持するというものである。しかし、先行研究を見ると、社区では主体となるべき都市住民の参加が十分に確保されているとはいえない実態が浮かび上がってくる。この点について、先行研究では、計画経済時代から続く家長主義的な管理体制（国有企業単位制度）の影響、都市化に伴う住民間の関係の希薄化、社区居民委員会選挙の形骸化など様々な原因が列挙されてきた。包括的な住民の参加を伴わず、党や政府の下部組織と化した居民委員会が社区の管理を排他的に行っている現状から、研究者は社区を純粋な行政区画として

とらえる傾向にある（馬、2016：39）。こうした研究動向は、市民社会論やコーポラティズム論といった政治学の理論を通じた社区建設の理解には限界があることを反映しているといえる。

以上の先行研究の進展を踏まえた上で、今一度問うべきなのは、行政区画としての社区が一党支配体制の維持に貢献するためにどのような制度設計がなされてきたのかという問いである。本研究では、この問いについて、先行研究が「なぜ社区がコミュニティとしての体裁を失ったのか」を考える際に十分に議論をしてこなかった論点、すなわち社区の規模という視座から考察する。ここでの規模とは人口や世帯数の事を主に指す。この規模の問題は、中国以外の国ではかねてより住民同士の共同体意識やつながりの形成など都市コミュニティの在り方を考えるにあたって重要な政策論点として認識されてきた（山本、2015：222）。

例えば、トクヴィルは『アメリカのデモクラシー』の中で、「住民がほぼ利害を同じくする」範囲として人口2,000～3,000人のニューイングランドのタウンシップに言及している。ロバート・ダールも現代社会において市民が自治に参加し政治的有効性感覚を得ることのできる都市の最適規模という視点からデモクラシーの在り方を分析した（内田、1978：145）。

コミュニティ政策で革新的な業績をあげたクラレンス・A・ペリーの『近隣住区論』では、小学校区を基本単位とし、人口5,000～6,000人をコミュニティの適正規模としている（クラレンス、1975：121）。実際に、ペリーの小学校区を基本単位とするコミュニティ構想は、1960年代以降の日本でも練られた。1970年に自治省が公表した「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」では、人口1万人程度の小学校の通学区域程度の広がりをもつことが、都市のモデル・コミュニティの基準とされた（高木、2005：878）<sup>1</sup>。無論、適正なコミュニティの範囲は、時代や地理条件などにより左右され、特定のコミュニティの規模がどの国のどの都市に対しても汎用性を有す訳ではない。それゆえに、最近の日本では、中学校区を適

1 ペリーの近隣住区論を基に現在の日本で小学校区を基本単位とするコミュニティ構想をした場合、山本理顕は人口1万人前後が適正なコミュニティの規模だと主張する（山本、2015：222）。

正なコミュニティの範囲とすべきとの意見もある (小原、2010)。

このように、コミュニティの規模の問題は、特定範囲の居住空間内における住民の共同体意識の形成や自治活動への参加促進にとって非常に重要な論点となってきた。単純化して言えば、一連の研究では、コミュニティの規模が大きくなりすぎれば、住民が生活空間を共有する感覚、すなわち、コミュニティ意識が薄れていくという認識が共有されている。それゆえに、諸外国では都市の規模拡大と並行してコミュニティの在り方が度々検討されてきた。

中国で社区建設が始まった当初、標準的な社区の規模は1,000~3,000世帯、人口にして3,000人から10,000人程度とされた (単、2005 : 189)。ところが、2000年に社区建設政策が全国展開されてからしばらくたつと、各地で社区の規模が3,000~5,000世帯にまで膨れ上がり、10,000世帯超の社区も出現した。

前述した「23号文件」によると、社区の管理責任者に指定された社区居民委員会は、そもそも1989年制定の城市居民委員会組織法第6条 (以下、「組織法」とする) において、「100~700世帯」の住民を組織すると定められている。それが2000年頃には、標準的な規模で考えても法規定の4倍以上の住民数・世帯数をまとめる単位として社区は建設されるようになった。居住区管理単位の唐突な拡大は、「23号文件」やその他関連法規で明記されていないものの、政策立案者が政権運営の都合上何かしらの意図をもって行ったと考えるのが妥当であろう。

この点について、デビッド・ブレイは、社区建設の主要先進モデルを編み出した瀋陽市人民政府による説明に言及している。つまり、瀋陽市では、従来の居民委員会の管轄範囲では十分な経済規模を確保できず、街道弁事処の管轄範囲では草の根組織としては大きすぎることから、複数の居民委員会を統合し、管轄範囲を拡大した社区居民委員会 (社区管理委員会) を導入したという (Bray, 2006)。ブレイは、瀋陽市モデルに基づき大きく設計された社区ではコミュニティセンター等の箱モノとその運営職員が効率的に配置され、その結果として、党・政府の指導に基づく住民の秩序感

覚の規律化が進んだ、と主張する。しかしながら、仮に党・政府が都市住民の規律化に成功していたのであれば、先のコロナ禍で政府・党の暴力を伴う強硬な対応（ゼロコロナ政策）を見ることはなかったであろう。

社区の規模が大きく設定されたことを指摘する先行研究はほかにも散見されるものの（単、2004：99など）、中国共産党政権の維持・安定にとって社区の規模を拡大することがどのような意味を有していたのかという問いについて、政策立案者の視点から踏み込んだ分析をしているものは少ない。以上の疑問に答えることで、共産党政権はその一党支配体制をどのような都市基層の管理メカニズムによって維持しようとしていたのかが明らかになると考えられる。

そこで本稿では、社区建設の政策立案者である民政部に着目した歴史分析を行う。具体的には民政部が、社区建設の政策概念を初めて提起した1991年から社区を居民委員会の管轄範囲と指定した2000年までのあいだの政策立案過程を分析する。分析にあたって用いた史料は、主に民政部官僚が研究会や会議、関連部門・組織の会合、官公庁発行雑誌、地方志を通じて残してきた、社区建設や居民委員会に関する発言記録である。

史料の収集は、民政部主催の「中国基層政権建設研究会」（1990—1992年）の発行した研究報告論文集『実践与思考』を手掛かりに進めた。同研究会は、社区建設を分析する複数の先行研究で背景事情として言及されてきたにもかかわらず詳細な実態は明らかにされてこなかった。筆者は、まず、『実践与思考』を3年分入手し内容を分析した。そして、『実践与思考』で言及されている重要な民政部の官僚個人や各会議に関する史料の収集も行い、1991年から2000年までの民政部内の主要な政策論議を抽出した。

以上の民政部の政策文章を用い、当事者の視点に可能な限り寄り添い社区建設の政策立案過程を再構成することによって、従来の政治学の理論を用いた分析では困難であった社区建設の政策目標と理論的根拠の抽出を目指す。

## I. 民政部長崔乃夫による社区建設の提起

### 1. 社区建設の元々の意味

社区という単語自体は、1930年代にアメリカの社会学の Community の訳語として中国にもたらされ、当初は学术界でのみ認知されていた。その後、1987年に街道弁事処の運営する生活事業が「社区服務」(コミュニティサービス)という政策用語で呼ばれるようになった(張、2023: 29)<sup>2</sup>。社区服務の普及によって社区という言葉は中央から地方レベルの官僚の間のみならず、一般住民の間でも広く認知されるようになった。

社区建設が最初に政策概念として登場したのは、社区服務がある程度中国社会に浸透した後であった。国務院民政部長の崔乃夫が1991年5月17日に民政部の外郭団体である社会工作者協会<sup>3</sup>の成立大会で言及したのが発端である<sup>4</sup>。この時、崔乃夫は、同協会の重要な工作任務として社区建設を重視すると述べたうえで、「ここでの社区とは、都市の街道(弁事処)と居民委員会ならびに、農村の郷鎮(政府)と村民委員会の事を指す<sup>5</sup>」と説明している。そして、「社区服務は社区建設の一部分にすぎない…(中略)…社区建設は社区服務、社区文化、社区衛生、社区リハビリテーション、社区教育など多くの項目内容を包括するべき」と述べている。

この2週間後に、崔乃夫は部下である民政部基層政權建設司の官僚たちと会談を行い、社区建設とは何か、なぜそれが必要かを再度語ってい

---

2 社区服務の提供は、改革開放期の都市において、街道弁事処といった政府機関に加えて、居民委員会が住民のために行っていた。

3 社会工作者協会は、社会主義人道主義の思想に基づき中国の特色ある社会工作理論と実践に従事する者で構成される全国性群衆団体として、国内外の社会工作(ソーシャルワーク)の経験を共有し、中国と国際社会の社会工作の発展に貢献することを目的として組織された、とされる(『中国社会工作協会章程』民政部政策法規司『民政工作文件選編1991年』中国社会科学出版社、内部発行、1992年、519頁)。現在は中国社会工作連合会と名称を変更しているが、歴代の会長、副会長が民政部の官僚である。

4 (1991年5月17日)「崔乃夫同志在中国社会工作工作者協会成立大会上的講和」民政部政策法規司、前掲書、1992年、518頁。

5 ( )内は筆者が追記。

る<sup>6</sup>。その内容を分析すると、1990年代に入って、中国各地の都市で展開されていた社区服務が純粹な社会サービスの範囲を超え様々な領域にまで広がっており、それを民政部だけで管理しきれなくなったことを問題視していたと分かる。崔乃夫は、「社区服務は、社区の福利とサービス、例えば障碍者のケア、高齢者の介護、児童のケア、住民に資する便利サービス（便民利民）などの工作である。しかし、社区服務は、社区建設のすべての工作の事ではない」と明言する。そして、崔乃夫は部下の基層政権司官僚たちに、基層政権と基層組織の建設に取り組むことで社区建設のマクロな調整を行えばよいと述べたうえで、「社区文化は文化部門に、社区医療は衛生部門に、社区服務は民政部門にそれぞれ管理させればよい」と助言を与えている。

さらに、同年11月30日に社区服務検討班と名付けられた民政部内の政策検討会で崔乃夫は、「区内の事柄を民政部門だけに頼って管理するのは不可能であり、各行政部門の積極性を取り入れる必要があり、各部門が各自工作を成し遂げれば全方位で社区を建設できる」と述べた<sup>7</sup>。崔乃夫は、同じ会合の席上、民政部は十分に社区での工作を行っているから本来他の行政部門がやるべき活動をこれ以上行わなくてよく、なおかつ、社区服務にそれらを含めるべきではないという見解も示した。それに加えて、民政部内部の視点から見た場合、社区建設は基層組織建設の管理が主たる工作になるとも指摘している。「その観点から見た場合、社区服務の具体的指導や投資も今後は社会副利部門に任せてもよい」とまで崔は言い切った。

## 2. 行政共同体を目指して

1991年の崔乃夫による一連の説明からは、いくつかの重要な示唆が得られる。本節では、崔乃夫の過去の発言や他の民政部官僚の論稿等を参照しながら、重要な論点を抽出し、分析する。

崔の発言で注目されるのは、社区が都市においては街道弁事処と居民委

6 (1991年5月31日)「要抓社区建設」馬学理・張秀蘭編『中国社区建設發展之路』紅旗出版社、2001年、9頁。

7 (1991年11月30日)「社区服務与社区建設的關係」馬学理・張秀蘭、前掲書、22頁。

員会の双方を意味するという点である。この点から分かることは2つあり、1つ目は、社区建設の出発点が純粋な住民同士のつながりの構築ではなく行政組織の街道弁事処とその下部組織の居民委員会の建設にあったことである。2つ目は、社区の規模・範囲が政策概念提起の時点では定まっていなかったことである。崔の説明からは、街道弁事処の管轄範囲と居民委員会の管轄範囲のどちらも社区と想定できる。

崔乃夫の考えでは、民政部の主要機能は政権建設、社会保障、行政管理の3つに集約される(崔、1989: 21)。このうち社区建設で民政部の主な工作任務と指摘された政権建設の意味を彼らの言葉で説明すると、それは経済発展を下支えするために社会管理を行う組織機構をつくり、人民民主主義独裁を確保する事であった。その一環として1980年代における街道弁事処の組織および1990年代における居民委員会の組織が都市における政権建設の重点的な工作として遂行されたのである。その意義は、民政部だけで抱えきれない量の工作を現場レベルで確実に実施するための調整弁の確保であった(李・王、1995: 44)。

民政部内では街道弁事処ならびに居民委員会の組織工作を「基層政権建設」と呼んでいた。文献によっては、区人民政府までを基層政権組織と呼び、街道弁事処は単なる区人民政府の派出機構だと説明される。街道弁事処を独立した政権組織として正式に制度整備をする案は1980年代からでいたが、法律上の制約があった(崔、1989: 4)。そうした状況下でも民政部内では街道弁事処は当時から事実上の一級政権組織として扱われていたのである(白、1995: 878)。居民委員会は、法律上、「大衆の自治組織」とされているものの、民政部の認識では「基層政権の基礎」であり、政府・党の各工作の委託先として必要不可欠な存在であった。したがって、同委員会の組織建設は、基層政権建設の一部とみなされていた(李・王、1995: 50)。この基層政権建設を確実に遂行するため、1988年の国务院機構改革によって民政部内に基層政権建設司(23名の編成をうける官僚<sup>8</sup>)に

8 中国では、政府あるいは共産党が特定の組織を公的機関として扱う際、「編制」制度に基づき、様々な組織の定員数、職員給与、活動経費を国家・地方財政から支出することを決定する(諏訪、2004)。他方で、政府や党の活動に従

よって構成され、下部組織として農村基層政權建設処、城市基層政權建設処、培訓表彰処、弁公室を設置）が設けられた（同上、45頁）<sup>9</sup>。

こうした背景から、社区建設が提起された際、民政部が念頭に置いていた最も重要な工作は、都市住民に対する社会サービスの供給を充実させることではなく、街道弁事処や居民委員会からなる社会管理を行うための組織体制づくりにあったと分かる。先行研究は、社区建設が社区服務を發展拡大させたものという前提で分析を進めてきた（例えば、馬、2016：110）。これに対して、崔乃夫は「社区服務は社区建設の一部にすぎない」と再三強調し、民政部だけで管理しきれないほど多様化した社区服務を、他の行政部門に分担管理させるべきと主張していた。以上の発言から、社区建設とは、区内の必要な行政管理・サービス供給を複数の行政部門と共同で行うための組織の再編に関する提案だったことが分かる。換言すれば、社区建設は、政權運営の安定化を任された民政部が末端行政機構建設に専念するための政策として提起されたと言える。

実際に、基層政權建設司長（2003年より民政部長）を務めた李学举も、1990年に執筆した「都市基層政權建設工作概説」において、基層政權建設が民政部の職能でありながらも非常に手薄な工作になっているとの認識を示している（李、1994：193）。そして、民政部門がかねてより得意と自認していた居民委員会建設を突破口として、都市住民に必要な社区服務の提供を行い、社会と政權の安定を確保する体制を作るべきと考えていた。なお、1989年6月4日に起こった第二次天安門事件も民政部が基層政權建設のために街道弁事処と居民委員会の整備に力を入れるようになった一因として挙げることができる<sup>10</sup>。

---

事する様々な人員は編成を受けていない場合も多い。それゆえに、行政活動に従事する人員が編成を受けるかどうかは、政府や党の後盾を十分に受けているかどうかを示すことになると考えられる。

9 1988年時点において、民政部内には弁公庁と基層政權建設司を含む13の司が設置されていた。また、民政部全体で編成をうけた官僚は550名であった（国家機構編制委員会弁公室、1989：51）。

10 1990年に設立された民政部官僚を中心メンバーとする基層政權建設研究会では、天安門事件を受けて再認識された社会管理の徹底の必要性が当研究会設立の主要因であったと明言されている。連尹（1990年8月22日）「在中国基層政權建設研究会年會暨理論檢討會上的講和」中国基層政權建設研究会編『実践与思考』中国社



## II. 社区の規模をめぐる民政部内の議論

ここまでの議論をまとめると、社区建設という政策概念を提起した崔乃夫は、社区の規模を街道弁事処あるいは居民委员会の管轄範囲とした。しかし、崔はどちらの管轄範囲を社区とするのかを明確にしないまま政策概念を提起した。そのため、社区の規模をめぐる民政部内では議論がおこった。

以下では、社区建設の政策立案を主導してきた2人の民政部官僚、李学挙と馬学理の論考を読み解くことで、民政部内でどのように政策が練られたのか、その輪郭を浮き彫りにする。



図1 李学挙（左）と馬学理（右）<sup>11</sup>

### 1. 効率的な居民委员会設置のための社区の規模

李学挙は、社区建設が崔乃夫によって提起された当時、民政部基層政権司長を務めていた。その後、重慶市党委员会書記、民政部弁公室を経て

会出版社（内部発行）、1991年、2頁。

11 李学挙と馬学理の写真の出典は、民政部基層政権和社区建設司・中国社会出版社・中国社会報社編『中国社区建設示範成果巡礼』中国社会出版社、2002年、152頁・201頁。

2003年より民政部長を務め、在職中に社区建設に関する自らの考えを論文や書籍の形で数多く発表した。

李学挙は、崔乃夫の社区建設の提案をうけて、私見を複数の講話や論稿で他の民政部官僚に対して残した。それらを本稿の問題関心に沿ってまとめると次の通りになる。

1992年に、社区の規模をどの範囲にするのかについて民政部内では次の3つの意見に分かれていた。①街道弁事処の管轄区域とする意見。②居民委員会の管轄区域とする意見。③街道弁事処と居民委員会のそれぞれの管轄区域の中間の範囲とする意見。この中で李学挙自身は、①の街道弁事処の管轄区域を社区とすべきと訴えていた<sup>12</sup>。その理由として以下4つを挙げている。

- A) 社区建設には一定の権威を有す行政部門が領導・計画・調整をすべきで、街道弁事処が一級政府相当の機関であり権力機関であるから。
- B) 街道弁事処の管轄範囲が1.5km<sup>2</sup>で人口5万人前後であり、社区建設に適した大きすぎず小さすぎない範囲だから。
- C) 区人民政府、街道弁事処、居民委員会はどれも具体的サービスと施設を提供する組織で、街道弁事処の管轄範囲を社区にすれば社区建設にかかわる街道弁事処と居民委員会双方の施設や工作の調整ができるから。
- D) ここ数年の基層政権工作は居民委員会建設に重きをおくため、社区建設が街道弁事処の管轄範囲に設定されれば、基層政権建設を有利に展開できるのみならず、さらに発展した工作を展開できるから。

李学挙は、街道弁事処を社区建設の領導者と捉えたうえで、居民委員会は「街道社区」内の「小社区」を構成する組織であるため自覚的に街道弁

12 李学挙は1992年に、民政部内で行われた中国基層政権建設研究会の報告書（李学挙「關於城市社区建設的幾個問題（代序）」中国基層政権建設研究会編（1993）『実践与思考——中国基層政権建設研究会1992年年会論文集』万国学術出版社、1-10頁）や全国都市社区建設理論検討会において街道弁事処を社区とすべき同じ理由を複数回にわたって主張している。

事処の工作指導を引き受け、責任をもって工作进行すべきと考えていた<sup>13</sup>。

李学挙は、街道弁事処の管轄範囲を大きすぎず小さすぎない範囲と認識していたが、問題の所在で言及した諸外国のコミュニティ政策（例えば、日本では人口5千～1万人）を基準に考えてみても、かなり大きく社区の範囲を設定しようとしていたことがわかる。その背景には、社区に必要なサービスと施設を一定の管轄範囲内で効率的に配置することを念頭に置いていたことに加えて、まだ十分に展開されていなかった居民委員会の組織建設を純粋な行政機関である街道弁事処がトップダウンで指導すべきという考えが李学挙にはあった。それゆえに、1992年当時の李学挙の考えでは、街道弁事処ならびに居民委員会の管轄範囲を従来通り使おうとしたと考えられる。換言すれば、李学挙の考えからは2000年以降の1,000～3,000世帯を対象とする居民委員会の管轄範囲を社区とする発想を看取できない。

李学挙の考えに賛同する民政部官僚たちは、区人民政府より下級の基層政権組織の増設を最優先に社区建設を構想していたと思われる。そして、民政部门が1949年の建国直後より組織建設にかかわり、1990年代前半にある程度組織体制の整った街道弁事処の管轄範囲を人口・面積の点において社区の規模に十分適合したものとみなしたのであろう。

他方、居民委員会や住民の自治性をどこまで認めるかという点について、李学挙はあまり大きな関心を有していなかったようである。というのも、李学挙は、この点について社区建設に住民の参加は不可欠と述べつつも、住民をうまく動員・組織することで参加を確保できると考えていたからである<sup>14</sup>。また、そもそも都市の居住区は、住民の生産単位ではなく生活単位（消費単位）に過ぎず、住民の居民委員会に対する依存度は概して低い。

13 李学挙は、1989年制定の組織法が居民委員会を自治組織と規定したとはいえ、同委員会に対する街道弁事処の指導を緩めてはいけなないと主張する。むしろ法に則った組織運営を展開させるためにより強く指導をしなければいけないと考えていた。特に居民委員会と住民のつながりが弱いという問題は、街道弁事処が直接の責任者として解決にあたるべきと考えていた。(李、1994: 187)。

14 李学挙「在全国城市社区建設理論研討会上的総結發言」、1992年、馬・張、前掲書、85頁。

それゆえに、居民委員会が住民に必要なサービスを供給する組織体制を作ることには専念すれば、住民間のコミュニティ意識は醸成されるはずだと李は楽観視していた（李、1994：182-194）。

以上のように、李学挙は、1992年頃の街道弁事処の管轄範囲をそのまま社区とし、居民委員会の管轄範囲に関しては大きな変更を加えようとしなかったことが伺える<sup>15</sup>。社区を大きく設定することで施設や組織の効率的な配置が達成できると李は考えていた。つまり、社区の規模を大きくすることは、あくまでも政権運営の効率という観点から導き出された判断だったのである。

## 2. 住民自治に配慮した社区の規模

次に馬学理の議論をみてみよう。馬は、李学挙の部下にあたる民政部基層政権司城市処処長、基層政権司副司長を1991年から98年までそれぞれ務めたのち、1998年からは先述の社会工作者協会で会長をつとめ、社区建設や居民委員会の関連工作にキャリアを通じて従事した。馬学理も崔乃夫の社区建設の提案を受けて、社区の範囲がどのようにあるべきかについて1991年から92年にかけて複数の論考を残している。

1991年の時点では馬学理も、李学挙と同じく、社区を街道弁事処の管轄範囲に設定し、その下で複数の居民委員会が小社区を管理する案を支持していた<sup>16</sup>。ところが、馬は、翌年にはその案に反対する意見を出し<sup>17</sup>、街道弁事処と居民委員会の中の管轄範囲（李学挙の挙げていた意見③）を社区とすべきと主張するようになった<sup>18</sup>。

15 また、李学挙によると、他の民政部官僚たちが、②の居民委員会の管轄区域を社区とすべきと主張する理由は、「基層の小さな組織単位から掌握すれば指導と操作がしやすいこと」にあった。1992年当時は、組織法が施行されて数年しかたっていない時期のため、②を主張する民政部官僚は、社区の範囲を100～700世帯程度で想定していたと推察される。

16 馬学理「關於城市社区建設問題的幾点思考」中国基層政権建設研究会編『実践与思考——中国基層政権建設研究会1991年年会論文集』中国社会科学出版社、1992年、346—355頁。

17 馬学理「对社区建設幾個問題的再思考」、1992年、馬・張、前掲書、92—98頁。

18 同上、94頁。

馬学理は、住民の自発的な参加を社区の運営に取り込む必要性を強く意識したことで意見を変えたようである。馬にとって社区建設の意義は、企業が提供していた社会サービスを社区が引き受け、都市全体の経済発展を促進することにあった。そのために住民の社区運営への参加を促し、共同体意識の形成が重要であると考えた<sup>19</sup>。馬が住民の参加にこだわったのは、1950年代より発展途上国においてコミュニティ建設を進めてきた国連の経験を念頭に置いていたからである<sup>20</sup>。国連の経験を経て海外では、コミュニティセンターといった箱モノを作るだけでは発展途上国の経済社会問題が解決しなかったことから、政府関係機関と民間団体の相互協力と住民の自発的なコミュニティ建設への参加が強調されるようになったという。社会主義国でもこれらの海外の経験を適用できるというのが馬の考えであった。

したがって、馬学理の理想的な社区は、民衆を主体とし、地域・生活サービス施設を物質基礎とし、制度・管理機構を調整器とし、共同体意識を紐帯とするものであった。他方で、馬は、1990年代の社区にこれらの要素が欠けていることも自覚しており<sup>21</sup>、欠けているものを改善するためには、社区の規模を調整すると同時に経済的自立を確保しなければならないと考えていた。というのも、彼の視点では、これらの要素が住民の参加や共同体意識の形成を促進するために重要だったからである。

まず社区の規模について、馬学理は、街道弁事処の管轄範囲を社区とする考えを社区建設が完全な政府行為になり住民の参加を抑制しかねないという理由から否定する。また、民主を組織法によって保障されている居民委員会の建設は、政府の関与や指導を前提とする社区建設とは異なる、というのが馬の基本的立場だった。それゆえに、馬は、社区の規模を、政府の関与と指導の存在を前提としつつも、住民の自発的な参加を保障できるかどうかを判断基準として、2つ以上の居民委員会の管轄範囲を足したものにすべきとした。

同時に、馬学理は、社区建設は街道弁事処の下部組織建設であると考え、

19 馬学理、前掲「關於城市社区建設問題的幾点思考」。

20 馬学理「対社区建設的一些認識」、1991年、馬・張、前掲書、25頁。

21 李学举、前掲「關於城市社区建設的幾個問題（代序）」、10頁。

街道弁事処は一級の政府機関として経済および社会の発展を包括的に担い、社区建設は社会進歩の中でも社会安定機能を確保し、機能区分を明確にすべきと説明している。そして、街道弁事処と居民委員会の間に設置する社区の管理組織を新たに作り出すことができると、北京市、福建省、天津市の取り組みを基に主張している。つまり、馬は、直前の法律制定によって住民自治が保障されたことになった社会空間に政府が干渉しすぎないように配慮した結果、社区を居民委員会の管轄範囲より大きくすべきと考えたのである。

馬学理は、社区の規模を従来の居民委員会の管轄範囲よりも大きくする必要性を経済的自立の観点からも見出していた。また、社区建設は社会安定機能に重点を置くべきとしながらも、住民の関心をひきつけ、なおかつ実際に社会サービスの運営を行うためには社区を基盤とした経済生産を確立しなければならないという考えも馬は持っていた<sup>22</sup>。馬を含め多くの民政部官僚は、社区が経済的自立性を確立するためには、社会福祉サービスから工場の経営まで幅広い分野の居住区ビジネスの収益をその運営資金にすべきと考えていた。そのため、馬ら民政部官僚は、1993年に全国人民代表大会常務委員の雷潔瓊副委員長に、杭州市の街道弁事処と居民委員会が活発に展開していた経済活動に立脚した社区建設を視察させ、その成果を積極的に宣伝したのである<sup>23</sup>。

1990年代前半では、すでに社区服務の名義で、街道弁事処や居民委員会が様々な慈善事業や経済活動を展開し、居住区の社会サービスを充足することが期待されるほどの収益をあげていた（小林、2002：154）。サービス業が多かったことから一般的に、第三次産業と呼ばれている。こうした社区運営の収入源になる活動を十分に行うためには、より多くの世帯と土地空間を管轄範囲とする必要性があった。馬学理は、他の民政部官僚とともに実地調査を行い、1997年時点の居民委員会の管轄範囲は極度に小さく、利用できる土地資源がないことが問題だと報告している<sup>24</sup>。

22 馬学理、前掲「關於城市社区建設問題的幾点思考」。

23 馬学理「雷潔瓊副委員長考察杭州市社区建設」1993年、馬・張、前掲書、106-107頁。

24 「中国城市微型社区建設調查研究報告（一）」1997年、馬・張、前掲書、290頁。

以上の馬学理の提起した議論からは、組織法6条で規定されている居民委員会の管轄範囲を大きくした範囲を社区とする考えが看取できる。次章では、李学挙と馬学理を中心とする民政部官僚の社区の範囲をめぐる議論がどのように発展していったのかについて検討する。

### Ⅲ. 社区の規模拡大と一党支配体制

#### 1. 李学挙の意見を体現した上海モデル

社区建設政策の立案は、民政部内における社区の規模をめぐる論争が決着をみないまま進められた。それゆえに、民政部内では、1990年代を通じて、街道弁事処の管轄範囲を社区、居民委員会の管轄範囲を下部単位の「小社区」とひとまずみなしながら政策構想が練られていった。

街道を社区としてみた場合、重要なのは街道弁事処の主導権をいかに確保するかという問題であった。これに対して1つの答えを提供したのが、1996年以降、上海市で導入された「二級政府(市級・区級)、三級管理(市・区・街道)」体制である<sup>25</sup>。端的に説明すると、これは街道弁事処に区人民政府内の各行政部門に対する指導権(政権組織と同等の権限と財源)を与えることで縦割り関係を解消させ、社区運営ならびに居民委員会の組織建設を主導的に行わせる行政組織体制である。この一環として、居民委員会が管理をおこなっていた第3次産業の企業経営権はすべて、街道弁事処の経済部門が接収することとされた(施・潘、1998: 8・22)。上海市が導入した社区建設は、実質的に李学挙の考えた街道弁事処の管轄範囲を社区とする考えを実践したものとと言える。この体制は、上海市に続く形で全国の都市で導入された。

上海市と同時期に、河北省石家庄市では、居民委員会の社区建設への関与を強化することを念頭に「二級政府三級管理四級実行」体制が敷かれた。この体制では、街道弁事処に加えて、居民委員会にも一定の権限が与えら

25 例えば、「城市基層工作的永恒主題——民政部副部長李宝库全国社区建設実験区工作座談会上的講話一九九九年八月十四日」中国社会工作協會社区建設工作委員會編『中国街道工作的实践与思考』第二卷、54頁。

れた。そして、権限を付与するにあたって居民委員会の管轄範囲を500～1,000世帯に調整し、さらに、幹部の公募採用（筆記・面接試験）を行い、上からの管理を確保する体制づくりを試みた<sup>26</sup>。

小林弘二も指摘しているように、「二級政府、三級管理」体制の要は、街道党委員会に代わる街道党工作委員会の設置である（小林、2002：150）。街道党工作委員会は、区の党委員会の出先機関として党大会といった「民主的」手続きを経ずに街道レベル以下の重要問題を決定し、街道以下の組織・人員に命令を確実に通すようになった。それに加えて、石家庄市人民政府・党委員会の説明によれば、街道党工作委員会には公安派出所の責任者が委員として参加した<sup>27</sup>。

## 2. 瀋陽モデルとは何だったのか

「二級政府、三級管理」体制では、組織法6条の規定を大きく超える居民委員会の管轄範囲の変更は加えられなかった。しかしながら、1990年代半ばから、住宅の商品化と高層住宅の急増（容積率の急増）、国有企業をレイオフされた失業者の増加、農村からの流動人口の増加などによって、都市は過密な空間となった。法規定と都市社会の変化の間に生じたギャップを埋める手立てこそが、社区研究において住民自治の先進例とされた瀋陽モデルであった。

---

26 張明亮・湯晋蘇・王時浩（1999）「対石家庄市社区建設情況的調査与思考」馬・張、前掲書、398頁。

27 中共石家庄市委・石家庄市人民政府（1996年6月25日）「關於進一步加強社区工作的意見」中国社会工作協會社区建設工作委員会、前掲書第二卷、35頁。



### (1) 瀋陽モデルの特徴



図2 瀋陽モデルの発祥地である瀋陽市瀋河区の風景<sup>28</sup>

複数の先行研究で指摘されているように、瀋陽モデルの制度的特徴は、社区自治における「意思決定と執行の分離」である(張、2023)。瀋陽モデルは、1999年に民政部が全国社区建設の試験区として瀋陽市瀋河区を指定したことから始まった(瀋陽市人民政府地方志弁公室、2000: 440)。現地調査をおこなった唐燕霞によれば、瀋河区の社区では、社区党組織、社区管理委員会、社区成員代表大会、社区議事協商委員会が設置された(唐、2012)。

このうち意思決定は、社区成員代表大会と社区議事協商委員会に任せられた。社区成員代表大会は、「議事協商委員会の成員と社区管理委員会の成員を選挙で選出するとともに社区の事務事項を討議し、決定する」ことを主要な職責とし、「選挙権、任用権、議決権、監督権、支配権を持ち、住民の自治組織の最高権力機関」とされた(同上)。社区議事協商委員会は、

<sup>28</sup> 瀋河区人民政府地方志弁公室編『瀋陽市瀋河区志(1986-2005)』遼海出版社、2012年。

社区成員代表大会の下部組織として設置され、住民代表大会閉会期間中の社区に関する議事協議および社区管理委員会の監督という役割が付与された。この意思決定機関のメンバーは、区内の人民代表大会代表、政協委員、名士、住民代表、単位代表といった「名望家」で構成された。

執行を任されたのは社区管理委員会である。社区管理委員会には政策決定権はなく、意思決定機関の決めた事項と政府からの各種任務の遂行を任された。社区管理委員会のメンバーは、選挙で選ばれた者、戸籍民警、不動産管理会社の責任者から構成された。

社区管理委員会は、実質的に社区居民委員会と同じ組織である。前述のブレイによると、社区管理委員会という名称は、組織法6条規定の居民委員会の管轄範囲を大きく逸脱したことを避けるために使われた別称であった (Bray, 2005: 538)。そして、後述するように社区管理委員会は、2000年に23号文件が出る直前に社区居民委員会へと名称が統一される。

このように意思決定機関と執行機関を分けたことで、より多くの住民が社区の管理に関与することができるようになったはずだった。ところが、瀋陽モデルを普及するにあたって瀋河区人民政府は、年300万円の資金を投入した。加えて、瀋河区内の全街道弁事処は20名の処級幹部<sup>29</sup>を社区の党委員会書記として、197名の街道弁事処の幹部を社区の職員としてそれぞれ任命・派遣した (瀋陽市人民政府地方志弁公室、2000: 440)。また、瀋陽モデルでは、これらの組織とは別に設置された社区党組織が社区にある様々な組織に対して指導をおこなうとされた。それゆえに、実質的には党が社区の意思決定と執行の双方に影響を及ぼす組織体系になっており、瀋陽モデルの住民自治は、出だしの段階で構造上破綻していたともいえる。現地調査を行った研究者たちも、瀋陽モデルは、結果的に政府や党のプレゼンスを居住区管理において高めたと結論付けている (Derleth & Koldyk, 2004: 754; Tomba, 2012: 72)。

29 本稿の文脈において具体的には、瀋河区人民政府の幹部人員の事を指す。中国の公務員は、職位・等級によって上下関係が設定されており、上から国家級正職、国家級副職、省部級正職、省部級副職、庁局級正職、庁局級副職、県处级正職、県处级副職、郷科級正職、郷科級副職に区分される。本文の処級幹部とは、県处级正職と県处级副職の事を指す (中国基層研究所、2023)。

## (2) 社区の規模を大きく設定した背景と意図

では、社区管理委員会の組織を通じて社区の範囲が大きく設定されたことは、瀋陽モデルに具体的にどのような効果をもたらしたのだろうか。この点を考えるためには、まず、社区の範囲を大きく設定した瀋陽市民政庁が政策立案で何を意図したのかを明らかにする必要がある。

瀋陽市民政庁庁長の張永印は、市場経済システム導入後に生じた失業者や定年退職者を含む瀋陽市の人口の約40% (200.4万人) ならびに市外からの流動人口100万人など、国有企業単位制度では管理できない人口が都市で急増したために1,000~3,000世帯以上を管轄範囲とする社区の設置政策が作り出されたと説明する<sup>30</sup>。

張永印によると、組織法が公布された1990年の時点では、都市の住宅はほとんどが平屋であったため、100~700世帯を管轄範囲とする組織法6条は理にかなっていた。しかし、1990年代半ばから住宅の商品化と高層化が進展すると、1棟の住宅に200~300世帯が入居するようになった。組織法6条に則るのであれば、同一の居住区内に複数の居民委員会を設置しなければならなかった。瀋陽市政府にとってこれは、1つの居住区を分割管理することになり、社区建設に必要な施設や備品および居民委員会幹部の過剰供給といった問題をもたらした。

そこで瀋陽市政府は上記問題の解決のため、社区の範囲を居民委員会以上、街道弁事処以下の管轄範囲とした。その結果、元々、瀋陽市に設置されていた2,020組の居民委員会は850組に再編され、幹部も9,695人から3,740人に減らされた。

瀋陽市民政庁が組織法6条を逸脱するかたちで社区の範囲を設定した際の説明は、社区建設政策が提起された直後の馬学理の意見とほぼ一致する。つまり、瀋陽市は、住民参加・自治を促進する建前を掲げて、組織法6条

---

30 以下の議論は、主に張永印「瀋陽社区建設模式的思考」2000年、馬・張、前掲書、536-543頁に基づく。なお、瀋陽市政府が社区建設の試験導入を行った1999年には、社区の規模を1,000~1,500世帯で調整しようとしていた(瀋陽市人民政府地方弁公室、2000:417)。しかしながら、試験導入を経て瀋陽市民政庁は、1,000~3,000世帯が妥当な規模であると判断したと資料からは推察される。

の居民委員会の管轄世帯数を機械的に当てはめるのではなく、一定の世帯数を有す居住区を1つの社区とした。さらに、社区建設を持続させるために、政府の支持・指導・補助といった関与を正当化した。最後に社区建設は、一定の規模の区域内でコミュニティ社会の発展を目指すものであるから、その範囲は複数の居民委員会の空間でなければならないとした。

そして、前述の通り、瀋陽市は、居民委員会の名称を社区管理委員会へと変更することで組織法6条との矛盾を正当化しようとした。しかしながら、社区管理委員会の母体はどう見ても居民委員会に違いはなかった。そこで瀋陽市政府は、「2つの異なる組織であるが、1つのチーム」という強引な解釈を用いて社区管理委員会の組織建設を進めていった。

### (3) 共産主義政権下の「コミュニティ」の姿

社区を1,000～3,000世帯に設定したことで、政府・党のガバナンスは、住民自治の建前を装いながら社区運営の執行側に政府・党の息のかかった人員を組み込みやすくなった。これこそが、瀋陽モデルの特筆すべき成果だったといえよう。

瀋陽モデルに基づく社区の規模拡大措置は、政府・党に従順な居民委員会委員を確保する予算条件を生み出した。社区の規模が拡大することは、地方政府の管轄区内の社区の数および社区居民委員会の委員の人数が減ることを意味した。換言すれば、これは、地方政府が委員に割り当てる人件費などの予算を居民委員会委員1人当たりで見れば増額できることを意味した。また、地方政府は、より大きな土地空間を一つのまとまりとして扱えるようになったため、社区内に居民委員会の事務所を容易に設置できるようになった。当時、地方政府は、より有能で政府・党の命令に従順な居民委員会の人員を、公募・試験採用を通じて獲得しようとしていたため、社区の規模拡大効果で生じた資金的余裕は、政府と居民委員会との内部統制にとって都合がよかったと言える。

次に言及すべきは、戸籍警察（暴力装置）を社区に効率的に配置したことである。都市人口が急増する中、過不足なく警察官を居住区に配置し住

民管理を強化するためには、社区の規模を大きくすることが必要な措置だった。1つの社区に1人の警察官を配置する措置は、1990年代に上海市で導入されたが(陳、2011: 91)、これをより効率的に行うようにしたのが瀋陽モデルであった。警察官が居民委員会委員になることで、住民に直接働きかけて居住区内のパトロールを行う治安ボランティアを組織することができた(王、2002: 45)。また、瀋陽モデルのように執行と議事を分けたことで、純粋な行政職員である警察官が居民委員会委員になったとしても、制度形式上、住民で構成される議事協商会議から指導を受けるので、自治の体裁は保てているように装える。

無論、警察官が居民委員会委員になることに、民政部内から反対の声もあった。民政部基層政権司も1991年に当時同様の措置をとった長沙市に対して組織法に抵触すると批判した過去があった(韓、2004: 28)<sup>31</sup>。しかしながら、居民委員会の人事決定権は区人民政府(および街道弁事処)にあったため、一部の民政部幹部の反対意見は軽視されたと考えられる。

公安部は、2002年に杭州市で全国公安派出所会議を開き、警察官を居民委員会の委員・幹部に据える措置を全国で進めるよう政策方針を固め、民政部と連携してこれを実施した(陳、2011: 67-68)。この政策方針に基づき、居民委員会の事務所の中には、社区警察執務室が設けられるようになった。瀋陽モデル普及の結果、特に治安維持をつかさどる地方行政官が社区居民委員会委員・幹部になることが正当化されるようになったと考えられる。その証拠に、直近の研究では、区人民政府の城市管理行政执法部門の役人が間接選挙を通じて社区居民委員会幹部になった事例も報告されている(橋本、2021)。

公募を通じて採用された委員も警察官の委員も、議事側の議事協商会議とは異なる社区運営の執行側・居民委員会に所属することになる。それゆえに、彼らの待遇や工作任務は、基本的に雇い主である上級の政府機関が決定することになる。この制度構造ゆえに、居民委員会委員になった両者

31 韓全永(元民政部離退休幹部局副局長)は、居民委員会委員・幹部に警察官を送り込む措置は、中華人民共和国の建国初期にみられた非常時の措置であり、改革開放期には通用しないと主張していた。

が、瀋陽モデルの特徴である執行を監督する議事を軽視し、党や政府の論理に従って工作を展開するようになるのは当然の帰結と言える。

瀋陽モデルに基づく社区の規模拡大措置は、社区党支部の建設、換言すれば、政党拠点の強化にとっても有利なものであった。管轄範囲が拡大すると、社区建設や居民委員会に関心の低い党員住民が多かったとしても、単純に社区内の党員住民も増えるため、党支部を作ることが容易になる。

これは、執行側の居民委員会やその指導を行う街道弁事処にとっては、政策遂行上必要がある場合、随時動員可能な人員を確保するという点において大きな作用があったと想定できる。また、張永印も認めるように、党支部建設は、上級の党委員会から社区ならびに居民委員会への支援や資金の投入を促す作用があった。実際に、瀋陽市の地方志「瀋陽市志2001」を確認すると、2001年に、市内では、党費62万元を捻出し、39の社区で社区党員活動センターを建設し、カラーテレビ、映像音声再生器材、運動道具、図書施設の充実といった投資が行われた。そして、社区党組織への活動費支給や社区の貧困党員への支援も党費を支給する形で行われた（瀋陽市人民政府・瀋陽市人民政府地方志弁公室、2002：293）。このように、社区の規模拡大措置は、党員コミュニティを創り出す物的・組織的条件を生み出したのである。

瀋陽モデルによって作り出された社区居民委員会委員の行政官化や党員の動員・組織化を促進する社区の基礎構造は、2010年代以降の「社区党群服务中心」や都市居住区の細分化管理いわゆる「グリッド化管理<sup>32</sup>」の普及の前段階として大きな意義があったと言える。要するに、瀋陽モデルの社区の規模拡大措置は、「住民のコミュニティ」というよりも「党と政府のコミュニティ」を創り出したと言えるのである。

---

32 中国語でグリッド化は「網格化」と訳される。これは、広域化する社区で効率的なサービス供給と住民管理を行うために、居民委員会が協力的な住民を細分化した社区内の部分区画を割り当て（給与を支給する場合もある）、間接的な居住区管理体制を構築する方策である。グリッド化に関しては近年実証的な成果が複数発表されている（例えば、江口、2021：82-86；劉、2019, 2021；Tang, 2020など）。

### 3. 「中国式民主」による社区拡大の正当化

以上のような特徴を備えた瀋陽モデルは、中央レベルの民政部門から高い評価を受けた。1999年8月14日に開催された全国社区建設実験区工作座談会において、民政部副部長の李宝库は、瀋陽市瀋河区の社区建設で社区の規模が大きく設定されたことが、党の基層組織建設と単位の社区運営への参加促進に貢献したという見解を示した<sup>33</sup>。民政部部長の多吉才譲も、2000年に遼寧省で開かれた社区建設工作会議で、瀋陽市瀋河区と和平区が居民委員会の規模を調整し社区建設を進めたことで基層の党建設が進んだと絶賛した<sup>34</sup>。なお、多吉才譲は、この会議の中で、社区管理委員会などを含む社区の自治組織を「社区居民委員会」という呼称に統一するよう指示している。こうした組織法6条を逸脱する社区の規模拡大措置は、どのような理論的根拠に基づいて正当化されたのであろうか。この点について、民政部基層政権司が行った調査報告書を手掛かりに考察した。その結果、中華人民共和国憲法にある2つの統治構造の基本原則、民主集中制と人民民主主義独裁という「中国式民主」が民政部官僚の思考に通底していることを導出した<sup>35</sup>。

#### (1) 居民委員会を「民主（民主集中制）」に従わせる

民政部基層政権司は、1996年から1998年にかけて行われた調査に基づく研究報告において、社区の規模が大きく設定されることは、社区内における居民委員会の事務所設置と幹部の待遇を改善することにつながる必要な措置だと説明した。

33 李宝库「城市基層工作的永恒主題—民政部副部長李宝库在全国社区建設実験区工作座談会上的講和」、1999年8月14日、中国社会工作協會・社区建設工作委員会、前掲書、第二卷、55頁。

34 「民政部長多吉才譲在遼寧省社区建設工作會議上的講和」、2000年6月16日、民政部法規弁公室編『民政工作文件選編2000年』中国民主法制出版社、2001年、418頁。

35 中華人民共和国憲法ならびに民主集中制と人民民主主義独裁をめぐる諸議論については高見澤磨・鈴木賢・宇田川幸則『現代中国法入門〔第7版〕』有斐閣、2016年、石塚迅「現代中国の立憲主義と民主主義—人民代表大会の権限強化か違憲審査制の導入か—」『近きに在りて』第54号、2008年、石塚迅「現代中国における「憲政」と立憲主義」『公法研究』第80号、2018年、を参考にした。



しかしながら、先述の通り、社区の規模拡大措置は、居民委員会の人員削減を意味する。また、瀋陽市の例でみたように、社区を編制するにあたっては、多くの地方政府官僚を居民委員会の幹部や委員に任命していた。管見の限り、こうした措置は、従来の居民委員会メンバーの意思とは関係なく実施されていたようである。むしろ民政部が居民委員会を1980年代より一貫して事実上の行政組織（基層政権組織あるいは基層政権の手足としばしば呼ばれた）と見做してきた。それゆえに民政部基層政権司は、居民委員会が組織法6条で明記された100～700世帯を基準とする規定を軽視した管轄範囲の拡大や、それに伴う組織の統廃合、人員の削減といった人民政府の命令には当然従うべきと考えていたのであろう。

こうした社区の規模拡大措置からは、民政部や人民政府から居民委員会に対する民主集中制の論理に基づく絶対的な上下関係を見て取ることができる。民主集中制の根拠条文となっている中華人民共和国憲法3条4項に基づけば、あらゆる国家機構が中央集権的に組織され、国家機関間において下級は上級に従うこととされる（高見澤・鈴木・宇田川、2016：79）。つまり、民政部が居民委員会を最末端の行政組織とみなしていたために、民主集中制の論理に基づき、管轄範囲や組織・人員の数の調整を一方的に行っていたと解釈できる。それゆえに、民政部や人民政府は、組織法6条で規定される世帯数を優に超えた社区の規模拡大措置を居民委員会に当然のごとく要求できたのである。

## （2）人民政府は「民主（人民民主主義独裁）」に従う

居民委員会の管轄範囲が組織法6条を逸脱する程大きくなると、その分、住民1人1人への管理が行き届かなくなった。この点について、民政部基層政権司は、「かつては、居民委員会幹部が住民の家を一軒一軒訪ねて管理仕事を展開していたが、今では電話を通じて工作を実施することができる」として、情報通信手段の改善を理由に問題視しなかった<sup>36</sup>。民政部基

36 民政部基層政権和社区建設司中国社区建設研究課題組「中国城市微型社区組織—居民委員会建設研究報告」中国社会工作協会社区建設工作委員会編『中国街道工作的实践与思考』第一卷、375—392頁。



層政権司は、居民委員会の管轄範囲を調整する職権が区人民政府に帰属するため、全国で社区の規模を調整することは、比較的容易いと考えていた。

民政部官僚のかような発想は、彼らが国家・集団の利益と個人の利益がアプリアリに一致していると考えた人民民主主義独裁の論理（憲法第1条、第51条）を前提として政策立案に従事しているからだと考えられる。というのも、組織法6条には、居民委員会の設置に加えて、居民委員会の解散や規模調整が区を設置していない市あるいは区の人民政府によって決定される、との規定がある。

組織法6条の制定・普及に携わった、全国人民代表大会常務委員会法制工作委員会国家法行政法室の解釈によると、都市住民に居民委員会の設置・解散・規模調整の決定権はない。その理由は、人民政府の管理下で設置・解散・規模調整が決定されなければ、居民委員会が民衆と政権組織の連絡手段として機能しなくなるからである（全国人民代表大会常務委員会法制工作委員会国家法行政法室、1990：49-50）。

また、同組織は、居民委員会が住民の自治組織でありながら基層人民政府の工作を助ける義務を有す根拠として、人民政府は管轄区内の民衆の根本的利益を体現しているからだと説明する。すなわち、人民政府が遂行する職務はすべて、憲法のもう一つの根本原理である人民民主主義独裁の名のもとに民衆の意思表示の結果として正当化されるのである。このように「中国式民主」とも呼べる論理が政策立案者の民政部官僚にも通底していたからこそ、組織法6条を逸脱する社区の規模拡大を伴いながら社区建設の全国展開は認められたのである。

## 結論

本稿は、中国共産党の一党支配体制の維持に社区建設がどのように貢献したのかを明らかにするために、1991年～2000年にかけての民政部内の政策立案過程を分析した。本研究は、先行研究であまり扱われてこなかった民政部官僚の発言録や研究会報告資料、調査報告などを詳細に分析するこ

とで、社区研究を歴史研究（現代史分析）の俎上に載せるという新たな研究方法を試みた。この研究方法によって、民政部内で社区の規模をめぐって提起された複数の意見が、2000年以降の社区建設の模範とされた上海モデルや瀋陽モデルへと発展していったことが判明した。そして、両モデルとも党や政府が上からの管理体制をどのように敷くかという課題に取り組んだものであったことも明らかにした。

さらに本稿の歴史分析を通じて、中国の「コミュニティ」建設を通底する「中国式民主」とも呼べる理論的な基盤の存在を見出すこともできた。従来、住民自治の先進モデルと評されてきた瀋陽モデルは、都市の最末端まで党・政府の権力行使を確実にする制度設計に基づいていた。瀋陽モデルでは、居民委員会・警察・党組織を社区居民委員会としてまとめ、体制側にとって効率的な都市管理のための区画再編をしていた。この再編を可能にしたのは、組織法6条を逸脱する形で社区の範囲を大きく設定したことにあつた。こうした組織法を逸脱する状況を民政部は、憲法の根本原理である民主集中制や人民民主主義独裁の論理に依拠しつつ正当化していたのである。

なお、瀋陽モデルは、習近平政権下で普及拡大したグリッド化管理の下の地になっていることが本稿における分析から浮かび上がってきた。これに関して、稿を改めて詳しく論じることとしたい。

#### 参考文献

1. 飯島渉「中国の COVID-19 対策と『社区』」『アジア研究』67巻4号、2021年。
2. 石塚迅「現代中国の立憲主義と民主主義——人民代表大会の権限強化か違憲審査制の導入か」『近きに在りて』第54号、2008年。
3. 石塚迅「現代中国における「憲政」と立憲主義」『公法研究』第80号、2018年。
4. 内田満『都市デモクラシー』中央公論社、1978年。
5. 江口伸吾『現代中国の社会ガバナンス——政治統合の社会的基盤をめぐって』国際書院、2021年。
6. クラレンス・A・ペリー著、倉田和四生訳『近隣住区論』鹿島出版、1975年。
7. 小原隆治「地域と公共性」小原隆治、齋藤純一編『公共性の政治理論』ナカニシヤ出版、2010年。

8. 小林弘二『ポスト社会主義の中国政治——構造と変容』東信堂、2002年。
9. 諏訪一幸「中国共産党の幹部管理政策——「党政幹部」と非共産党組織」『アジア研究』50巻2号、2004年。
10. 高木鉦作『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会、2005年。
11. 高見澤磨・鈴木賢・宇田川幸則『現代中国法入門〔第7版〕』有斐閣、2016年。
12. 単聯成「中国の都市におけるコミュニティ政策と住民組織の再編——長春市の3つの社区居民委員会の事例を中心に」『フォーラム現代社会』3巻、2004年。
13. 単聯成「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巻、2005年。
14. 張修志「中国の都市社区ガバナンスの形成と展望——単位制から社区制への移行」『弘前大学大学院地域社会研究科年報』18号、2023年。
15. 唐燕霞「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」『総合政策論争』23号、2012年。
16. 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。
17. 橋本誠浩「中国の都市末端における政府・共産党の統治の安定性——間接選挙を通じた社区幹部の人事異動メカニズム」『中国研究月報』75巻12号、2021年。
18. 馬麗華『中国都市部における社区教育政策』大学教育出版、2016年。
19. 山本理顕『権力の空間／空間の権力—個人と国家の〈あいだ〉を設計せよ』講談社、2015年。
20. 劉鵬瑤「中国都市部における『社区網格化管理情報プラットフォーム』の現状と課題——居民への支援と管理の実態」『社会福祉開発研究』11号、2019年。
21. 劉鵬瑤「中国都市部社区における住民の隙間のニーズへの支援——社区網格化管理制度における網格長のアウトリーチ実践の分析から」『社会福祉学論評』22号、2021年。

## 中国語文献

22. 白益華『中国基層政權的改革与探索』中国社会出版社、1995年。
23. 崔乃夫『民政工作的探索』人民出版社、1989年。
24. 陳周旺『社区中的国家——中国城市社区治安体系研究』復旦大学出版社、2011年。
25. 国家機構編制委員會弁公室編『中華人民共和國國務院組織機構概要(1998)』東北工学院出版社、1989年。
26. 韓全永「社区民警能不能作為社区居委會的成員」『社区』7期、2004年。
27. 李秀琴・王金華『当代中国基層政權建設』中国社会出版社、1995年。
28. 李学挙『中国城鄉基層政權建設工作研究』中国社会出版社、1994年。
29. 馬学理・張秀蘭『中国社区建設發展之路』紅旗出版社、2001年。

30. 民政部法規弁公室編『民政工作文件選編2000年』中国民主法制出版社、2001年。
31. 民政部基層政權和社区建設司・中国社会出版社・中国社会報社編『中国社区建設示範成果巡礼』中国社会出版社、2002年。
32. 民政部政策法規司編『民政工作文件選編1991年』中国社会出版社（内部發行）、1992年。
33. 施凱・潘烈青編『兩級政府三級管理——上海社区管理体制改改革試点成果彙編』上海人民出版社、1998年。
34. 王慨『中国社区建設明珠瀋陽市』中国社会出版會、2002年。
35. 全国人民代表大会常務委員會法制工作委员会国家司法行政室編『中華人民共和国城市居民委員會組織法《中華人民共和国城市居民委員會組織法》講和』中国民主法制出版社、1990年。
36. 瀋陽市人民政府地方志弁公室編『瀋陽市志1999』瀋陽出版社、2000年。
37. 瀋陽市人民政府・瀋陽市人民政府地方志弁公室編『瀋陽市志2001』瀋陽出版社、2002年。
38. 瀋河区人民政府地方志弁公室編『瀋陽市瀋河区志（1986-2005）』遼海出版社、2012年。
39. 中国基層政權建設研究会編『实践与思考』中国社会出版社（内部發行）、1991年。
40. 中国基層政權建設研究会編『实践与思考——中国基層政權研究会1991年年會論文集』中国社会出版社、1992年。
41. 中国基層政權建設研究会編『实践与思考——中国基層政權研究会1992年年會論文集』万国學術會出版社、1993年。
42. 中国社会工作協會社区建設工作委員會編『中国街道工作的实践与思考』第一卷、出版年不明。
43. 中国社会工作協會社区建設工作委員會編『中国街道工作的实践与思考』第二卷、出版年不明。

#### 英語文獻

44. Bray, David, “Building ‘Community’: New Strategies of Governance in Urban China”, *Economy and Society*. vol. 35. 2006.
45. Derleth, James and Daniel R. Koldyk, “The Shequ Experiment: Grassroots Political Reform in Urban China”, *Journal of Contemporary China*. Vol. 13. 2004.
46. Tang, Beibei, “Grid Governance in China’s Urban Middle-class Neighbourhoods”, *The China Quarterly*. Vol. 241. 2020.
47. Tomba, Luigi, *The Government Next Door: Neighborhood Politics in Urban China*. US: Cornell University Press. 2004.

**ウェブサイト**

48. 中国基層研究所 (2023年12月13日) 「《級別》:不可解なり」 ([https://note.com/light\\_dunlin834/n/ne7b6385c9fc8](https://note.com/light_dunlin834/n/ne7b6385c9fc8)より2024年11月4日参照)。

付記：本論文は、日本学術振興会科学研究費基金・研究活動スタート支援「現代中国の一党支配体制維持と社区建設」(研究課題番号：20J11382)より助成を受けた研究成果の一部である。