

# 中国における都市コミュニティ・ガバナンス に関する四つのモデル

李強・葛天任  
(蔣芳婧 訳)

- 1 中国の都市におけるコミュニティ・ガバナンスのいくつかのモデル
- 2 政府主導モデル：資源の統合能力は強いが、コミュニティの活力は明らかに不足
  - (1) 政府主導モデルの長所の分析
  - (2) 政府主導モデルの短所の分析
- 3 市場主導モデル：資源の配置能力が高いが、市場の失敗があらわれる
  - (1) 市場主導モデルの長所の分析
  - (2) 市場主導モデルの短所の分析
- 4 社会自治モデル：住民参加を発揮させる能力は強いが、発展には大きな困難を伴う
  - (1) 社会自治モデルの長所の分析
  - (2) 社会自治モデルの短所の分析
- 5 専門家参与モデル：制度設計とランドデザインは優れているが、持続可能性が弱い
  - (1) 専門家参与モデルの長所の分析
  - (2) 専門家参与モデルの短所の分析
- 6 結論

## 1 中国の都市におけるコミュニティ・ガバナンスのいくつかのモデル

近年、中国各地でコミュニティ・ガバナンスを改革する事例が次々にあらわれている。総体的にみれば、コミュニティ・ガバナンスの主体は、従来の政府によるガバナンスから「多元的なガバナンス」へと転換しつつあり、その方式も従来の「トップダウン」から「双方向の相互作用」「多元的相互作用」へと転換しつつある。それでは、現在の中国の都市コミュニティ・ガバナンスにあらわれている多元的モデルを、理論上いかに理解すればよいのだろうか。異なるモデルの間に、どのような原動力メカニズム、類型、特徴が存在しているのだろうか。そして、それらの改革モデルの間の共通点と相違点をいかに解釈すればよいのだろうか。本稿では、いくつかの典型的な事例を研究することによって、これらの問題の解答を探ってみたいと思う。

一般的に言えば、都市コミュニティ・ガバナンスの研究は、主として都市部の基層社会におけるガバナンスの主体、メカニズム、行為に対する研究になる。このうち、中国におけるガバナンスの主体には、次のような組織がある。共産党と政府の出先機関としては、街道共

産党工作委員会、街道事務所（弁事処）、社区共産党支部、社区ワークステーション（工作站）、社区サービスセンター（服務中心）などがある<sup>1)</sup>。住民自治組織としては、社区居民委員会、住宅団地管理委員会（小区業主委員会）、社区社会組織、社区ボランティア組織などがある。深圳市で近年推進されている居民議事会、ソーシャルワーカー機関、轄区単位<sup>2)</sup>、不動産開発会社、住宅管理会社などもある。現在、中国の住宅市場化改革と都市管理体制改革の推進に伴い、多面的なガバナンス主体の間で複雑に絡み合った共同ガバナンスが構成されている。都市によってコミュニティの発展状況に大きな相違があり、コミュニティ内部の社会階層分化や空間分化も大きいと、一般に各地域でその土地に適した多様なコミュニティ・ガバナンスの組織が構成され、さまざまに異なるコミュニティ・ガバナンスモデルが形成されている。

筆者は中国各地の多数の事例を研究し、多様なガバナンスモデルの背景に、類型化を主導する要因や共通のガバナンス・メカニズムが存在することに気づき、中国都市のコミュニティ・ガバナンスを四つの類型にまとめてみた。もちろん、この分類は大まかに理論的、抽象的にまとめたもので、実際のコミュニティ・ガバナンスモデルでは、しばしば複数のガバナンス主体とガバナンス・メカニズムが同じコミュニティに共存している。社会学的に政府・市場・社会の三つに分析の視点を置き、理論的、抽象的にモデル化すれば、政府主導モデル、市場主導モデル、社会自治モデル、専門家参与モデルの四つに分類することができる。留意すべきなのは、秦朝の時代以来、中国では一元的に集中された管理が目立ち、歴史的に政府主導という特徴を持つため、四類型の中では政府主導モデルが極めて強い力を持つことである。実際の社会運営においては、共産党と政府が極めて重要なリーダーシップを発揮している。そのため、この四つのガバナンスモデルは、ともに共産党と政府の指導の下に置かれている。また本稿では、政府主導モデルと市場主導モデル以外に、社会が主導し参加する新しいモデルを、社会自治モデルと専門家参与モデルの二つの類型に分類した。前者は社会やコミュニティ自身の力で組織し住民が参加するもので、コミュニティ・ガバナンスの改革、コミュニティサービスの提供、コミュニティ参加の強化が強調される。後者は専門家や学者がコミュニティ・ガバナンス改革を指導することが強調され、中国的な特色が強く歴史文化の伝統を反映しているため、とくに一つのモデルとして抽出し分析した。

研究方法という面では、大量で豊富な事例と経験の研究が、本稿における理論的探究の基礎を提供してくれた。本稿の研究資料は、筆者が直接組織して調査した多くのコミュニティ・ガバナンスの事例と、筆者が収集したその他のコミュニティ・ガバナンスに関する資料、フィールドワーク資料、インタビュー資料などである。なかでも筆者の北京市のコミュニティに関する研究は最も範囲が広く、2012年から17年まで北京のさまざまな社区を何十か所も調査し、「清河実験」<sup>3)</sup>では日常的な観察によるコミュニティ研究という新たな研究方法を提起した。北京以外にも、本稿では深圳、武漢、上海、南京、無錫、成都、厦門など、他

表 1 四つのコミュニティ・ガバナンス改革モデル及びその調査事例

ガバナンスモデル	改革の事例
政府主導モデル	田村街道（北京）、右安門街道（北京）、瑞泉馨城社区（成都）、美麗社区建設（厦門）
市場主導モデル	怡海花園社区（北京）、桃源居社区（深圳）、百歩亭社区（武漢）等
社会自治モデル	翠竹園社区（南京）、太湖国際社区（無錫）等
専門家参与モデル	清河街道（北京）、大柵欄（北京）、塘橋街道（上海）

の都市のコミュニティも分析している（表1）。これらの事例の分析から、筆者は都市コミュニティのガバナンスモデルを、政府主導モデル、市場主導モデル、社会自治モデル、専門家参与モデルの四類型にまとめた。筆者が調査したコミュニティでは、北京の田村街道と右安門街道のコミュニティ・ガバナンスの改革が政府主導で推進され、典型的な政府主導モデルである。北京の怡海花園社区、深圳の桃源居社区、武漢の百歩亭社区などのコミュニティ・ガバナンスでは、市場の力と市場メカニズムが重要な役割を果たしている。また、南京の翠竹園社区、無錫の太湖国際社区などでは、社会が自ら組織するという目立った特徴があり、社区の住民が自発的に組織を作ってコミュニティ・ガバナンスに参加し、とくに「社会の自己調節」という要素が非常に重要な役割を果たしている。さらに、清華大学社会学部（社会学系）の「清河実験」、大柵欄社区の改築、上海の浦東塘橋街道などのコミュニティ・ガバナンスモデルでは、多くの専門家や学者が参加し、社区の発展を指導してコミュニティ・ガバナンス改革の推進に重要な役割を果たした。

本稿では、中国における政府主導モデル、市場主導モデル、社会自治モデル、専門家参与モデルの分析と解釈を試み、それぞれのコミュニティ・ガバナンスモデルの長所と短所を検討しながら比較分析して四つの理念型を抽出し、さらにその改革とガバナンスの進捗状況についても比較しながら総括と議論を行う。

## 2 政府主導モデル：資源の統合能力は強いが、コミュニティの活力は明らかに不足

政府主導モデルとは、主に中国の各級政府の行政力によってコミュニティ・ガバナンスを構築し、完備された公共サービスを提供するモデルである。1949年以降、新中国は各級政府組織の強大な体系を作ったが、1979年の改革開放以降は市場メカニズムが次第に構築され完備されてきた。政府主導モデルは、基層のガバナンスにおいて、主として政府の組織と動員力に依存している。このモデルは短期間で各種の組織や財政資源を確実に動員できるため、組織動員力が強く行政の効率性が高いなどの特徴を持っている。しかし、同時に、政府

の指導幹部の個人的カリスマ性に過度に依存することが避けられない。そのため「去る者は日々に疎し（人走茶涼）」であり、「政策は人が去れば廃棄される（政随人廢）」という現象が起こる。政府主導モデルでは行政が関与する力が強いため、社会は往々にして受け身の立場になり、コミュニティの自治能力が育たない。そのためコミュニティ自治という大きな方向とは一定の距離が生じ、政府が関与を強めるほど、社会の自己運営やコミュニティの自治能力はかえって弱くなるという一種のパラドクスがみられる。

### （1） 政府主導モデルの長所の分析

政府は公権力の代表であり、またコミュニティ・ガバナンスを主導する最も重要な力となる。中国の政治体制の下では、政府は多くの資源を集めて動員する強い力を持っており、短期間にコミュニティ・ガバナンスの状況を改善して、基本的な公共サービスを提供することができる。基層的な地方政府<sup>4)</sup>は、基層的なコミュニティの管理者の人事権と財政をある程度握っているため、基層的な地方政府によって推進される政府主導モデルは、明らかに優位性があり、効率がよく、能力が強いという特徴を持っている。

たとえば、北京市海淀区の田村街道で推進された「住みよい街（宜居街区）」づくりは、典型的な政府主導のコミュニティ・ガバナンス改革である。この街道は、都市と農村の境界に位置し、戸籍人口が3.5万人、流動人口が約7万人である。2014年から16年の間に、この街道は各種の環境ガバナンス特別資金や北京市政府の各種特別補助金を使い、管轄区内の区画整理や公共空間の統一計画と美化を推進した。2本の景観街、面積が1万平方メートルを超える3か所のテーマパーク、百以上のミニ花壇、遊水池生態レジャー園、産業発展ゾーン、社区生活圈などの建設を完成し、綠色田村・文化田村・平安田村・宜居田村という目標を実現した。また、北京の右安門街道の老朽住宅団地（老旧小区）だった翠林の三つの社区の改造と向上プロジェクトは、政府の推進がなければ全く実現の可能性がなかった。街道の主要幹部の推進によって、2015年に右安門街道はコミュニティ・ガバナンス改革試行のための北京市の補助金約600余万元を獲得した。街道弁事処はコミュニティの改造案について、世帯ごとにアンケート調査を行って意見を収集し、90%以上の支持を得た。そして翠林の3社区の空間計画を制定し、内部空間改造、駐車管理、衛生管理など多くの改革措置の実施を迅速に進めた。

以上の事例は、政府の主導がなければ実現不可能に近い。問題は、中国では全ての社区が共産党と政府によって指導されているのに、一部の社区ではガバナンスが順調で、他の一部の社区では混乱が生じて問題が山積するという大きな相違が、なぜ生じるかということである。筆者の研究によって、その理由を詳細にみれば、比較的成功的な革新的意義を持つ政府主導の事例には、共通する重要な条件がある。それは、優秀な地方政府の幹部がリーダーとなっているということである。いわゆる優秀というのは、具体的には、理想主義的な心情で

やる気があり、知恵と策略があつて果敢に責任を負うという共通の特徴としてあらわれている。しかし、現在の中国における多数のコミュニティ・ガバナンスの中で、このように優秀なリーダーがいるケースは少数である。むしろ功利主義者が大多数で、無責任な現象が普遍的にみられ、甚だしい場合には何もせず仕事もしないという場面がみられるほどである。その原因の一つは、コミュニティ・ガバナンスが政治的実績になりにくいからであり、もう一つの原因は、一部の基層的地方政府が上級の地方政府の指令だけ重視して民衆の声に関心を持たないからである。そのうえ、大衆参加のしくみがなく、コミュニティの自治能力は弱い。だからこそ、コミュニティ・ガバナンスの改革は、基層政府の強力なリーダーによって推進される必要性がますます大きくなっているのである。

## (2) 政府主導モデルの短所の分析

政府主導モデルには、資源を動員できるという制度的な優位性があり、基本的な公共サービスの供給不足を効率よく解決できる。しかし、コミュニティ・ガバナンスに大衆が参加するメカニズムを欠き、主として基層的地方政府の行政関与によってガバナンスを行っている。このため、民衆のコミュニティ自治に対する意欲も能力も育成できず、結局、政府の関与が強いほど社区の自治能力が弱くなってしまふ。短期的にみれば政府主導モデルの実績や効果の向上は速いが、長期的にみればコミュニティ自治を推進する役割を果たせず、コミュニティ自治の形成につながらない。その意味で、政府主導モデルの短所は明らかであり、コミュニティ民衆の参加の意欲と能力を促進するための制度設計や機構設計を欠くということである。

たとえば、「ポスト単位制」<sup>5)</sup>に相当する老朽化した住宅団地では、それまで長期にわたって政府と単位が大量のコミュニティ管理業務を担ってきたため、住民の自治能力が非常に弱く、多くの住民は参加の精神もなく、新たな市場メカニズムにも適応できていない。筆者が調査した M 社区では、単位制度が転換されたあと、住民が住宅管理費を支払わないため住宅管理サービスを欠く状態が長期化し、社区の環境衛生状態が非常に悪化した。最後は、地方政府がやむを得ず関与して出資し、社区の老朽化した危険住宅を改造したり環境衛生を改善したりした。

これに対して、政府主導の過程で大衆参加を適切に取り入れれば、良好なガバナンス効果を発揮できる。たとえば、右安門街道で創設された「社会監督員」は、コミュニティのオピニオンリーダーや民衆と定期的に会見し、彼らの意見を地方政府の政策決定に取り入れている。これは優れた試みであり、非常に良好な効果をもたらしている。また、深圳市政府が全市で推進している「居民議事会」も、基層のガバナンスに大衆参加を取り入れる体制的改革の試みである。居民議事会は民主的な選挙で選出され、主にコミュニティの公共サービスに関するプロジェクト資金について、審議し決定する。居民議事会は政府資金の分配の要とな

る影響力を持ち、この改革はコミュニティ事務に対する住民の参加と関心を大いに高め、良好な効果を得た。一部の大都市では、コミュニティ住民の教育レベルが高く、民衆の参加意欲が高まりつつある。適切な方法によって、有効で秩序のあるコミュニティ参加メカニズムを導入することは、基層的地方政府が社会矛盾と民衆の訴求に対応する場合の実践的な選択肢となっている。

### 3 市場主導モデル：資源の配置能力が高いが、市場の失敗があらわれる

市場主導モデルとは、不動産企業や住宅管理会社など市場の力によって、住宅団地の管理サービスからコミュニティの公共サービスまで供給し、コミュニティ自治組織とコミュニティ公共参加を促進するモデルである。市場主導モデルは、1990年代半ば以降に、住宅を市場で売買するという改革によってあらわれた新モデルである。このモデルは以前の計画経済の時期と比べれば、コミュニティ・ガバナンスの資源配置の面で合理的であり、資源配置の能力が高い。しかし、公共サービスは居住コミュニティで集団的に消費され、その供給は公共性を持つため、市場主導モデルが成功するか否かは、往々にして社会的責任を負うことのできる企業家の存在にかかっている。そして大量の分譲高層住宅が存在するコミュニティでは、程度の違いはあれ一般的に市場の失敗があり、社会統合の能力が比較的弱い。

#### (1) 市場主導モデルの長所の分析

計画経済時代には、コミュニティの生活は、主として国家によって計画し用意されていた。国家は単位のしくみを通じて、都市住民に住宅、食品、各種の生活必需品を配給し、一定の面積と人口規模に応じて食料配給所（粮站）、副食店、理髪店など基本的な生活サービス施設を配置していた。しかし、計画体制による資源配置にはおのずから限界があり、合理的で有効な資源配置が困難である。これに対して、市場は資源配置の面でおのずから合理性を持っている。市場経済の導入以降、コミュニティにおける生活資源の配置に市場がますます大きな役割を果たすようになり、コミュニティ市場とコミュニティ生活が緊密に連係するようになった。コミュニティ市場には、基本的な生活サービス市場のほか、住宅の賃貸や売買の市場も含まれ、とりわけ後者がコミュニティ・ガバナンスに大きな影響を及ぼす。

都市における分譲住宅の取引市場の成立と発展に伴い、市場主導のコミュニティ・ガバナンスモデルがあらわれた。現在、多くの分譲住宅団地の管理は住宅管理会社によって行われており、市場モデルに属するものである。しかし、市場モデルとコミュニティ・ガバナンスとの間には、基本的なパラドクスが存在している。つまり、市場は売り手と買い手の対等な交換を強調するのに対し、コミュニティ・ガバナンスは公共財の性質を持ち、住宅団地の公共サービスの一部は明らかに市場原理に適していない。そのため、市場モデルによるコミュ

ニティ・ガバナンスの中で、住宅所有者とディベロッパーや住宅管理会社との間で、経済的利益をめぐる紛争や衝突が多発している。筆者の調査事例の中で、真に成功し、住民から賞賛されるような市場運営の事例はごく少数である。しかも、これら少数の成功事例をよく考察すれば、「超市場」的な要素の存在に気づく。つまり、その企業行為は、一般的な市場原理の範囲を超えているのである。成功の原因は、往々にして、理想主義的で社会的責任を負う企業家が、公共サービスを提供する職能と責任の一部ないし大部分を担っているからである。

たとえば、深圳の桃源居社区は、ディベロッパー主導で成立したコミュニティ・ガバナンス改革モデルとして、中国では早期にあらわれた事例である。有名な企業家の李愛君女史が主導し経営する桃源居社区は、全国に先駆けて社区公益基金会を設立し、コミュニティサービスセンターの建設を支援して、社区全体の発展建設とコミュニティの大衆参加の向上を促進した。桃源居社区公益基金会は、コミュニティの組織に資金援助と具体的指導を与え、社区の老人介護、女性児童教育、スポーツ、ボランティアとその組織などの発展を大きく促進した。コミュニティサービスセンターは、ボランティアとその組織への支援を通じて、住民サービス、在宅介護、老年大学、社会扶助など公共事業の発展を促進した。桃源居の改革モデルは社会から高い評価を得て、中央政府と地方政府からも認められた。一定期間の発展を経て、桃源居社区の組織数は急速に増え、大衆参加の程度が明らかに向上し、コミュニティの商業繁栄と基本的公共サービスの供給も保障されて、入居率も一貫して高まってきた。李愛君女史と同じように、北京市の怡海家園の企業家である王林達董事長、武漢市の百步亭グループの総裁で管理委員会主任の王波女史も、一般の市場原理を超えるコミュニティ公共サービスを提供している。

## (2) 市場主導モデルの短所の分析

上述のように、コミュニティの公共サービスは市場取引とは大きく異なるため、理性的な市場主体には、公共サービスを提供するインセンティブが働かない。これは、市場主導モデルに本来存在する市場の失敗の克服が難しいことを意味している。市場原理が公共サービスの原則とぶつかったとき、市場モデルの不十分な点があらわれてくる。

とりわけ、中国の都市の老朽化した社区や、中低所得層が集住する社区のガバナンスでは、市場の失敗がとくに強くあらわれている。現在、多くの老朽住宅団地やポスト単位制の社区では、住民による住宅管理費の不払いや支払い拒否が普遍的にみられるが、この現象も市場原理との尖鋭な衝突である。たとえば筆者が調査した M 社区では、コミュニティによる基本的な公共サービスの供給は相対的に乏しく、政府からの長期的な支援が必要だった。単位制の伝統によって、M 社区の住宅管理費は長いあいだ以前にあった単位（企業）が負担していたため、制度が転換されると、住民は既得権益を失ったと考えて住宅管理費を支払わな

かった。街道弁事処と社区居民委員会が、住宅管理サービスを集団で購入するように組織することも不可能である。そのため、社区の環境や基本的な公衆衛生は、いったん無管理の状態になってしまった。その後、居民委員会が以前にあった単位（企業）と交渉し、企業は社区の集団所有地と賃貸住宅の収入から毎年100万元を拠出して住宅管理サービスにあてることを決め、ようやく問題は解決した。M社区のようなポスト単位制の社区における市場の失敗は、歴史的な要因もあるとはいえ、本質的には市場メカニズムの介入が難しく、管理組合を組織して集団で消費するメカニズムもないために生じる。その結果、政府が「包括的（兜底式）」サービスを提供し、社区のミニマムな公共サービスを保障する必要が生じてしまう。その意味で社区の住宅管理に関して、政府は最低限のサービスのみ確保し提供するというしくみに戻し、市場がその上乗せを図ることを政策的に位置づけ、コミュニティの集団的な消費を秩序立てて組織的に進めなければならない。

コミュニティの精神とは、人々がコミュニティの共同体を認識して参加することである。この面でも、市場の失敗がかなり明白である。現在、市場モデル主導の分譲高層住宅団地では、住民は中産層または社会的地位の高い層から構成されがちである。このようなコミュニティに住んでいる中層・上層で社会的地位を持つ人々は、利己主義が強く、ほかにも様々な社会的要素が重なって、コミュニティ参加意欲は比較的低い。したがって、このようなコミュニティでは社会統合の力も弱い。市場主導モデルは資源配置能力が強いため、コミュニティの住宅管理サービスや基本的な公共サービスの問題は解決できるが、コミュニティへの参加やコミュニティの活力を促進するという面では限界がある。政府機関が規範を示し支援することが必要で、社会勢力の広範な参加と促進も必要であり、これによってはじめて市場主導モデルの限界と不十分性を補える。たとえば、上述の深圳の桃源居社区では、コミュニティサービスセンター、社区公益基金会、社区社会組織、ボランティア団体が、コミュニティ統合を促進してコミュニティ参加の活力を向上させる役割を果たしていた。

#### 4 社会自治モデル：住民参加を発揮させる能力は強いが、発展には大きな困難を伴う

法令上、中国の都市にある社区居民委員会は、都市住民の自治組織とされている。しかし筆者の調査では、実際に運営されている居民委員会は基層的な地方政府の下部機関であり、居民委員会のメンバーの給料は地方政府によって支払われ、彼らの毎日の仕事は地方政府の与えた任務を全うすることであり、日常業務が非常に多忙なため住民を組織して自治を実現する余裕などない。したがって、ここでいう社会自治は居民委員会による自治ではなく、社会の力、とりわけコミュニティの住民が自発的に組織したコミュニティ自治モデルのことである。筆者の調査でも、個々の社会自治の事例が確実にみられた。これらの事例では、コミュ

ニティのメンバーは自らの力と社会的資源を頼りにコミュニティ自治組織を作り、コミュニティで社会組織を育成し、コミュニティ公共事務を処理し、コミュニティ参加とコミュニティサービスの改善を促進している。しかし、筆者が見出した社会自治の事例では、このモデルは現在なお政治体制から多くの制約を受けており、基本的な社会的条件の支持を欠いている。政治体制による認可、コミュニティの賛同、社会組織の発達、寄付を受けるしくみ、人的資源の管理方法、組織の持続的発展能力など、直面する難題は非常に多い。現在でも大多数のコミュニティで、政府主導と市場主導のメカニズムに比べて、社会主導のメカニズムはまだ十分な役割を発揮できず、社会の発達程度も低く、コミュニティの成員が自ら組織する能力は非常に弱い。

### (1) 社会自治モデルの長所の分析

社会自治モデルの最大の長所は、住民自治の原理に最も適合し、制度設計の初心にふさわしく、共に建設し共有する（共建共享）という特徴が顕著で、コミュニティの自治能力を育成できるということである。しかし現在、社会自治モデルの形成は主として公共理念を持つコミュニティのリーダーが推進しているため、政府の認可と支持をとくに必要としている。このモデルを実現する最も主要な方法は、コミュニティ住民の自発的な参加と、コミュニティの活力の形成を確立し拡大することである。

中国のように国土が広く政治経済体制が高度に集権的な国では、コミュニティ自治モデルはおのずから政治的合理性を持っている。中央集権社会の最大の問題点は、上層部の指令と基層の庶民生活との距離が開きすぎて、しばしばかみ合わないことである。これに対してコミュニティ自治や住民自治が大きな合理性を持つ理由は、ガバナンスにあたる者が自分の身近な事務を熟知しており、庶民の実際の要求をよく知っていて、他の統治者が得られない「地元の知識（地方性知識）」を持っているからである。したがって、そのガバナンスの方法や内容も、実際の需要や状況に最も適合している。

南京市翠竹園社区の事例では、住民で建築士の甘さんと、もう一人の住民である林さんが、2011年に自治組織として社区互助会を作り、翠竹園の公共事務自治モデルの形成を進めた。林さんの資金援助で、甘さん一行はカルフォルニア州のSコミュニティに行き、コミュニティ組織創設の経験を学び、Sコミュニティのガバナンスモデルから啓発を受けた。社区居民委員会の支持の下で、この南京最大の民間社区公益組織は次々に43のコミュニティクラブを「孵化」させ、スポーツクラブから女性児童教育まで、社区図書館から社区ボランティア・チームまで、老人介護からバーチャル・コミュニティ建設まで、社区の住民生活のあらゆる領域をカバーするようになった。2013年1月、社区互助会は社区互助センターに改組され、その発展目標も次第に明確になり、社会企業として位置付けられるようになった。社区互助会は毎年約60万元の支出があるが、その資金は自ら調達したものが主で、ほとんど

は社区からの寄付金や外部からの寄付金であり、政府の補助はわずかである。2015年までに、互助会は合計100万元あまりの資金を調達できるようになった。甘さんたちは、企業の品質管理(QC)モデルを参考に、職務と責任を明確にする方式で社区互助会を組織し運営している。このガバナンスモデルの効果は明らかである。社区互助会の成立前は、社区の事務を地方政府と住宅管理会社が主体となって解決し、住民は常に受け身の参加だったが、甘さんと林さんの推進で作られた社区互助会を通じて住民参加の程度が大幅に向上し、民主的な参加意識が養われた。

## (2) 社会自治モデルの短所の分析

中国全土をみても、本当に社会自治モデルを実現したといえるのはごく僅かである。筆者が調査した個別事例でも、まだ発展途上である。社会が発展途上の段階では、自ら組織する能力はまだ弱く、社会自治モデルの発展は制度と社会自体の様々な制約要因にしばられている。

現在、このモデルは、以下の五つの問題に直面している。第一に、社会自治またはコミュニティ自治の基本的条件の不足が深刻であり、とくに社会自体の組織能力の育成が待たれている。第二に、社会自治モデルは制度の保障と政策の支持を欠き、住民自治制度がしっかりと推進されておらず、コミュニティ組織や社会組織の職能の位置づけと運営規則などはあいまいで、さまざまな制度的制約や政策的規制を受けている。第三に、コミュニティ自治組織は資金の保障を欠き、持続的発展の能力が弱い。第四に、総体的にコミュニティ住民の参加意識と参加能力の向上が待たれており、社会自治モデルは理想主義と能力を持つコミュニティのリーダーに支えられている。第五に、社会自治モデルは一部の中産層の住む社区では広くみられるが、分譲住宅ではない社区では住宅の所有権があいまいで、重層的な所有権が併存しており(郭于华・沈原, 2012)、内部分化または破片化が深刻である。このような都市コミュニティのガバナンスでは、コミュニティ自治を実現したりコミュニティの共通認識を持ったりすることは、非常に困難である。

以上のような問題があるにもかかわらず、社会自治モデルの発展方向は明確である。中国共産党十八期三中全会の文書には「最大限に社会の活力を引き出す」とあり、ソーシャル・ガバナンス改革の正しい発展方向が示された。社会組織の育成には一定の過程が必要で、社会自治能力の向上にも時間がかかり、全国各地の社会発展段階は同じではない。これらはすべて、社会を育成し、社会の自治能力を高めるときに考慮しなければならない現実である。しかし、ただ待つだけの姿勢で、ガバナンスへの対応や政策の方向に対して消極的な態度をとるべきではない。なぜなら、社会自治モデルの出現は、社会の力量が絶えず成長しており、ソーシャル・ガバナンスモデルの改革が絶えず推進されていることを意味するからである。このモデルが証明しているのは、制度設計と政策の方向を変えれば、コミュニティ自治をあ

る程度実現することが完全に可能だということである。喜ばしいことに、社会自治モデルはコミュニティ参加とコミュニティ共同体の意識の形成を大きく促進し、コミュニティの中に自ら運営する活力を生み出した。このモデルに代表される発展方向は、大いに評価されるべきである。

## 5 専門家参与モデル：制度設計とグランドデザインは優れているが、持続可能性が弱い

専門家と学者の参与によってコミュニティ・ガバナンス改革を推進するモデルを、本稿では専門家参与モデルと呼ぶ。政府・市場・社会という三大メカニズムの視点からみれば、専門家や学者のグループは社会メカニズムの一部にあたる。しかし、このモデルは社会自治モデルとは区別されるべきで、その理由は学者たちが外部からコミュニティ・ガバナンスに介入するからである。このモデルの主な内容は、学者たちが諮問を受け、あるいはコミュニティ事務に直接参加することを通じて、コミュニティ・ガバナンス改革に関する合法性の根拠と変革の原動力を提供し、コミュニティの発展のために政治体制や社会から多くの資源をもたらすというものである。もちろん、それは現実的な研究の必要から生まれたものだが、中国の伝統的な「士大夫精神」と、近代以降に徐々に形成された社会改造と社会関与の伝統から出ており、学者がコミュニティ・ガバナンスに参与するモデルは、深遠な価値をアピールできて一定の資源動員力を持っている。たとえば、現在、清華大学社会学部（社会学系）が北京市海淀区清河街道で展開している「清河実験」は、学術の伝承という面では社会学者が1930年代に展開した「清河実験と清河調査」につながるものである。このモデルの長所は、学者たちがソーシャル・ガバナンスの発展の趨勢と脈絡を熟知しており、優れた制度設計とグランドデザインが可能だということである。学者たちの立場も比較的客観的なので、改革の方向を模索するのに有利である。このモデルの不十分な点は、コミュニティの運営を外部の専門家に依存する傾向が生じやすいことである。専門家が撤退したあともガバナンスが継続できるかどうかは、民衆からも疑問視されており、その持続可能性は小さい。

### (1) 専門家参与モデルの長所の分析

専門家参与モデルの重要な長所は、専門家が全国あるいは全世界のコミュニティ・ガバナンスの大きな趨勢を理解し、特定のコミュニティに適したガバナンス方式を選ぶことができるという点である。また、立場が比較的客観的であり、改革の方向を模索するのに向いている。いうまでもなく、専門家参与モデルは政策の協議事項の設定や諮問においても、もともと長所を持っている。

たとえば、我々は「清河実験」において清河街道の28の社区で社会調査を行い、その結

果に基づいて社会関与を指導した。清河街道のコミュニティ・ガバナンスで比較的目標点問題は二つある。一つは、一般的にコミュニティの基本的な公共サービスが不足していることであり、一部の社区では基本的住宅管理サービスがなく、社区の秩序が混乱して住民も心配している。もう一つは、真の住民「自治」がないことであり、居民委員会のメンバーの多くは社区から選出された者ではなく、街道と社区の職能分担があいまいで社区が街道政府の多くの事務を担当しており、民意を反映するという社区の職責は実行できていない。調査で明らかになった問題点は、すぐに地方政府からも重視された。2014年に、北京市海淀区政府は清河街道を基層ソーシャル・ガバナンス改革の試行地区に指定し、この地区のコミュニティ・ガバナンスの改革をさらに促進した。

清河実験では、明確な目標の下で「社会再組織実験」と「コミュニティ向上実験」が提唱された。第一段階で、研究グループは3つの社区を試行対象に選んで「社区議事委員会」の設立を試み、議事委員の選挙を通じて社区住民・居民委員会・基層政府の意思疎通と相互信頼を深め、社区事務の解決をめざした。第二段階で、研究グループは老朽化した高層住宅団地や住宅管理サービスのない社区に対して、物的・社会的環境の総合的向上を進めた。2015年1月、清河街道の3つの社区は選挙で34名の議事委員を選出したが、委員は主に退職した住民だった。2015年3月、第1回「コミュニティサービス民主協議討論会（社区服务民主协商讨论会）」が陽光社区で開催され、居民委員会、社区議事委員、社区代表、楼門長<sup>6)</sup>など30人余りが参加した。協議と民主的投票を経て、住民が最も切実に解決を求める共通課題として、活動室の設置、自転車置場の設置、ごみステーションの設置、社区の緑化環境改善、犬の飼育マナー改善の5件を選定した。最終的に、社区議事会は3つの最重要課題を選び、解決することを決定した。研究グループの勧めで、陽光社区議事会は居民委員会と街道に対して、社区公益基金プロジェクトを申請し、上述の問題はある程度解決された。

## (2) 専門家参与モデルの短所の分析

専門家参与モデルの短所も明らかである。専門家や学者は直接の利害関係者ではなく、資源動員の方法も間接的であるため、持続的にコミュニティ・ガバナンス改革を推進することが難しい。安定した制度的枠組みやガバナンス・メカニズムを形成することも難しく、具体的な事例の経験を一般化して応用することも困難である。

このコミュニティ・ガバナンスモデルは、主に専門家や学者の参与による推進に依存している。したがって、専門家や学者が資源動員の能力をかなり持っているとしても、いったん彼らがコミュニティ・ガバナンスの実践と関与から撤退すれば、コミュニティは外部資源導入の困難やガバナンスの原動力不足など深刻な問題に直面することになる。コミュニティ・ガバナンス実践の持続可能性は大きく損なわれ、コミュニティ発展に対する政治体制からの多くの束縛を根本的に改革することもできない。これらは、専門家参与モデルの持つ克服困

難な欠陥である。

注目に値するのは、上海の一部のコミュニティ・ガバナンス改革の事例である。そこでは専門家や学者が政策コンサルタントという身分でコミュニティ・ガバナンスに参加し、基層的地方政府とコミュニティのリーダーに政策的アドバイスを提供し、利益のバランス、上下の意思疎通、政治参加補助という機能をよく果たすことができた。もちろん、これは、上海市が専門家によるコンサルティングを重視してきたという伝統によるものである。さらに近年、上海市では、このように専門家が長期にわたり社区事務のコンサルティングに参加するしくみを、引き続き設けることも模索されている。もちろん、このような専門家参与モデルの実際の運営メカニズムと効果に関しては、さらに整理と観察や研究が必要である。

## 6 結論

以上の分析を踏まえ、社会学における政府・市場・社会という三大メカニズムの視点から、本稿では、中国都市部のコミュニティ・ガバナンスを、政府主導モデル、市場主導モデル、社会自治モデル、専門家参与モデルという四類型にまとめた。

まず、政府主導のコミュニティ・ガバナンス改革モデルでは、その原動力は主に政府エリートによる推進である。このモデルは実行力に優れ、政府の資源統合力は非常に強く、推進速度も速い。しかし、コミュニティの活力を引き出すのが難しく、社会はしばしば受動的になり、住民参加が不十分である。政府主導モデルはカリスマ的なリーダーに依存しているが、コミュニティ・ガバナンスは業績評価の対象になりにくいので、その政府幹部は昇進、政治的圧力、危機管理などのために改革を選択して行動しているわけではない。しかし、主導する幹部が離任すると継続が難しくなり、もともと住民参加がないためむしろ政府の関与が強くなって、コミュニティ自治の能力が一層弱体化するというパラドクスが起きてしまう。

次に、市場主導のコミュニティ・ガバナンスモデルは、資源配置能力が強く、発展の潜在力が大きいのが、市場の失敗を克服することが難しい。一部の優れた成功例は、しばしば「超市場（市場を超える）」要素が主導的な役割を果たしている。一般的な市場原理に基づいてコミュニティを運営する企業家たちは、公共財供給のインセンティブまたは選好を持たない。公共理念を持つ一部の企業家だけが、コミュニティ・ガバナンスの改善でブランド価値を高め、社会的価値の実現も追求するが、これが「超市場」要素の作用である。また、ガバナンス改革の過程で、市場のエリートたちは政治体制の権威による認可と支持を得る必要があるが、これは市場主導モデルにとって非常に重要な点である。このモデルの不十分な点は社会統合の能力が弱いことである。社会の力に依存してコミュニティへの参加向上を実現すべきであり、政府も市場の失敗やコミュニティの公共サービス供給の問題を解決する必要がある。さらに住宅管理サービスと市場取引の基準を設けなければならない。

第三に社会自治モデルは、共に建設し共有するという点が大きな特徴であり、制度設計や政策予想に最も符合している。しかし、現在の社会環境と政治体制に制約されて、資源に乏しく、実行が難しく、発展過程で直面する困難も非常に多いという、重層的な困難に直面している。このモデルは政治体制から資源の支持を得ることが困難であり、各種の社会資源の支持も獲得しにくい。そのため、コミュニティ自治モデルを推進するためには、社会エリートたちが、多くの社会資本と強い社会動員能力を持つ必要がある。社会エリートやコミュニティリーダーが推進するコミュニティ・ガバナンス改革は、実現が非常に難しく、適用できる改革事例も非常に少ない。しかし、このモデルが、住民自治の制度設計や社会自治の基本原理に最も符合することは疑問の余地がなく、コミュニティの活力を大いに刺激することができる。長期的な発展、より多くの奨励、評価と支援が必要であろう。

最後に、専門家が参与するコミュニティ・ガバナンスモデルは、悠久な歴史的伝統があり、制度設計とランドデザインに優位性を持ち、外部の力と資源を使ってコミュニティ・ガバナンス改革を推進できる。しかし、学術エリートグループによる推進と支援に頼るため、専門家への外部依存性が生じやすく、持続可能性が弱い。専門家参与モデルの長所は明らかで、彼らは客観的な立場を持つので、コミュニティ・ガバナンス改革の正しい方向を模索するのに適しており、コミュニティ・ガバナンスに関する協議事項の設定、意思決定のコンサルティング、政策評価、経験の総括にも利点を持つ。また、学術エリートは一般に体制内のエリートなので、政治体制の賛同も獲得しやすい。ただし、学術エリート層は、政治経済的資源を直接動員する能力を持たず、間接的な方法でコミュニティ外部にある資源を導入しなければならず、このモデルにも一定の限界がある。

上述の四つのモデルの共通点と相違点を明らかにするため、本稿では、政府改革モデルの五つの要素の分析方法（吴建南，2013）を参考にしながら、六つの要素による分析の枠組に拡大し、各モデルに対して比較と分析を行った（表2）。まず、上述の四つのモデルの共通点は、原動力がエリート層による推進だということである。また、四つのガバナンスモデルの内容をみると、すべてが現在のコミュニティ・ガバナンスにおける二つの重要な問題に焦点を当てている。それは、コミュニティ公共サービスと、コミュニティ公共参加である。居民議事会、社会監督機構、社区公益基金会の設立にせよ、社区互助会、社区居民議事委員会の設立にせよ、その本質は、政府とコミュニティの民衆との間に交流と相互作用の場を設けることであり、コミュニティ・ガバナンスモデルを改善し、コミュニティ・ガバナンスにおける現実の問題を解決することである。

次に、四つのモデルの相違点をみれば、ガバナンスの方法と、実績や効果に明らかな違いがみられる。政府主導モデルは行政の力で推進され、資源の動員と政治体制の権威という二重の優位性を持つため、執行能力が強く行政の効率も高い。しかし、筆者が研究した事例をみれば、政府の能力が強ければコミュニティの受動的な姿勢も強くなり、住民の不参加や

表 2 4つのコミュニティ・ガバナンス改革モデルとその比較

モデル要素	政府主導	市場主導	社会自治	専門家参与
主体	基層的レベルの共産党と政府	企業や住宅管理会社の経営者	コミュニティのリーダー	専門家や学者
方法	行政力の主導	企業による市場経済資源の直接動員	社会からの寄付, 自己資金, 政府への申請	学術的影響力と社会的影響力による多元的社会資源の吸収
原動力	政府エリートによる推進	企業エリートによる推進	社会エリートによる推進	学術エリートによる推進
資源	政府財政資源, 各種社会資源の統合	企業の運営する資源	住民の所有する資源	広範な社会資源
内容	基本的・附加的公共サービスを提供し, 特別プロジェクトを設置し, コミュニティ・ガバナンス体系を組織し, 住民の参加と監督を導入する	コミュニティの公共サービスを提供し, 社区公益基金を設立してコミュニティへの参加を推進する	社区互助会を設立し, コミュニティ参加度の向上を促進する	政府改革を推進し, コミュニティの状況を科学的に調査し, 基本的公共サービスの向上を促進し, コミュニティ参加のしくみを作る
実績と効果	公共サービスに大きな改善がみられ, 社区の参加度が大きい向上するが, 社会参加と自治へのマイナス効果が大きい	公共サービスとコミュニティ参加はともに大きな改善があるが, 社会統合の効果が小さく, 自治能力には一定の改善がある	公共サービスの改善が不明確だが, コミュニティ参加は大きな改善があり, 住民自治能力が向上する	コミュニティ公共サービス, 参加, 自治能力はともに一定の改善がみられる

「待つ, 頼る, 求める (等, 靠, 要)」という現象が深刻になる。そのため, 実績と効果をみると, 行政運営の高スピードと社会参加へのマイナス効果が併存している。市場主導モデルは直接的な資源動員方式で, コミュニティに欠けている基本的公共サービスの問題を解決し, コミュニティ組織の発展を支持し, 公共サービスの水準向上をある程度促進できる。このモデルは資源配置の合理性が強く, とくに経済的な効果が高く, 一部の分譲住宅団地では基本的運営と全体の需給均衡が保たれている。しかし, このモデルは政治体制の権威によって認められる必要があり, それによってコミュニティ発展改革の合法性を獲得することができる。また, 社会統合の効果は比較的弱い。社会自治モデルは, 各種の資源を獲得する能力が比較的弱く, 一般に社会からの寄付または政府支援を申請して資金を得るしかない。民衆参加の促進には, 政府の権威を借りて改革への信任と合法性の基礎を作る必要がある。そのため, コミュニティ公共サービスを供給するという実績が比較的低い, コミュニティの参加効果

が高く、社会自治の効果も高い。専門家参与モデルは、相当程度の資源動員能力があり、外部資源によってコミュニティ・ガバナンスを改善することができ、公共サービスの供給、コミュニティ参加、社会自治の向上などの面で一定のプラス効果がある。

もちろん、実際のガバナンスの中では、往々にして多くのモデルが共存していることを認めなければならない。このような類型化による分析方法を用いるのは、コミュニティ・ガバナンスの異なるモデルの長所と短所を知り、よりの確に具体的な状況に応じた総合的施策を採用するためである。我々は多くのモデルの長所を取り入れ、リスクと不十分点を避けて、多元的なガバナンスモデルを形成し、より調和のとれた、活力あふれる、共に建設し共有するというコミュニティ・ガバナンスの新たなしくみを作り上げていかなければならない。

#### 訳注

- 1) 街道は都市の基層的な行政組織で、弁事処が置かれる。社区はもともと英語の community の訳語だったが、現在は街道の下にある基礎的な行政区画を指し、居民委員会が置かれる。本稿では、明らかに地名や組織を示す場合には社区、それ以外はコミュニティという訳語を当てた。
- 2) 当該地区にある企業などのことで、改革開放前には、各地域にある政府機関・国営企業・学校などの「単位」が、従業員やその家族に住宅・教育・医療・社会福祉・日用品供給などあらゆるサービスを提供していた。現在は、その機能が地方政府や社区に移行されているが、関連企業（単位）が社区と協力して地域活動に関わることも多い。
- 3) 清華大学社会学系が北京市海淀区清河街道で行ったコミュニティ・ガバナンスの研究と実践のプロジェクトで、本稿の後半にも登場する。李強《清河实验：基层社会治理创新研究》，《中国机构改革与管理》2015（8）も参照されたい。
- 4) 一般的に都市部の基層政府とは、区を設置していない市の場合は市政府、区を置いている市の場合は市轄区一級のことである。
- 5) いわゆるポスト単位制社区とは、もともと単位制社区だった場所が、単位の改変や解散によって居住社区に変わったが、社区の住民の主体は依然として元の単位の従業員であるような住宅地のことである（以上、原注の翻訳）。訳注2）も参照されたい。
- 6) 楼門はもともと二階建て以上のやぐらを持つ門のことだが、現代都市では共同住宅の入口を指し、楼門長は小区（高層住宅団地）など社区よりも小さな区画に置かれるボランティアの役職である。地域の福祉・衛生・防犯などの補助業務を担当する。

#### 参考文献

- [1] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013年11月。
- [2] 郭于华，沈原，2012，《居住的政治——B市业主维权与社区建設的实证研究》，《开放时代》第2期
- [3] 李强等，2011，《“被动社会”如何变为“能动社会”》，《人民论坛》第10期，第50-51页
- [4] 李强，葛天任，肖林，2015，《社区治理中的集体消费——以特大都市的三个基层社区为例》，《江淮论坛》第4期，第97-102

- [5] 吴建南, 马亮, 杨宇谦, 《中国地方政府创新的动因, 特徴与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析》, 《管理世界》第 8 期
- [6] 吴晓林, 郝丽娜, 2015, 《“社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察》, 《政治学研究》第 1 期
- [7] 肖林, 2011, 《“社区”研究与“社区研究”——近年来我国都市社区研究述评》, 《社会学研究》2011.4
- [8] 杨爱平, 余雁鸿, 2012, 选择性应付: 社区住民委员会行动逻辑的组织分析——以 G 市 L 社区为例, 《社会学研究》第 4 期
- [9] 燕继荣, 2010, 《社区治理与社会资本投资——中国社区治理创新理论解释》, 《天津社会科学》第 3 期
- [10] 周雪光, 2012, 《运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考》, 《开放时代》第 9 期

### 要 旨

本稿では、中国のコミュニティに対する調査・研究に基づき、社会学理論による政府・市場・社会という三大メカニズムの視点から、多様なコミュニティ・ガバナンスモデルについて分析、帰納、総括を行った。そして、中国の都市コミュニティ・ガバナンスを改革するために、政府主導モデル、市場主導モデル、社会自治モデル、専門家参与モデルという四つのモデルを提起した。そのうえで、四つのモデルそれぞれの長所と短所に重点を置いて分析を行った。四つのモデルのうちでは、政府主導型が主流となる。このモデルは、政府が強い動員力を持っているため多方面の資源を調達できるが、社会が受動的になり、住民参加も不十分で、コミュニティが活力に欠けるという短所もある。市場主導モデルは、資源配置の能力が強く、発展の潜在力が高いが、市場の失敗などの問題点を持っている。社会自治モデルは、住民自治の原理に一番ふさわしいが、資源に欠けるため最も実行しにくく、困難も最も多い。専門家参与モデルは、専門家という外部の支援があるため、制度設計やグランドデザイン面で優位性を持つが、外部依存になりやすく、専門家が去ったあとも自ら運営できる方法を模索しなければならない。本稿では四つのモデルの比較分析を行い、多様な社会資源を統一的に配置し、多元的な社会活力を引き出し、住民参加のメカニズムを創り出すことが、コミュニティ・ガバナンス改革のカギになると提唱している。

キーワード: 都市コミュニティ コミュニティ・ガバナンス 住民自治 ソーシャル・ガバナンスの改革 社会の自己調整

The Four Models of Community Governance in Urban China

LI Qiang, GE Tianren

**Abstract:** According to the sociological theory of government, market and society, we

make a conclusion and an analysis on the four models of Chinese urban community governance and analyze specially their advantages and disadvantages by using the empirical cases of community governance innovation in the mega-cities in China. We find out that the government-led model has institutional advantages but cannot create self-governed community by more governmental intervenes with less public participation and community vitality. The market-led model has capacity for better resource allocation and better community development, but it cannot overcome market failure problems. For the social self-governance model, it has been subjected to multiple difficulties because of lack of resources and full of restricts, although it is expected to be realized by the current institutional design. For the scholar-led model, it is helpful for community to find an effective way to make the right decision, but it is unsustainable because it cannot solve problems when scholars leave from such a community. Comparing to these for models, we make a conclusion that we should encourage civic participation and innovation in local community level, by using more social resources and plural strengths to create more effective mechanism, and to make an autonomy and vibrant grassroots society through further reforms.

**Key Words:** Urban Community; Community Governance; Social Governance Innovation; Social Self-run