

地方行政の下請機関と住民自治組織の二重の性格をもつ社区居民委員会

— 居住地域の視察・ヒアリングから —

町田 俊彦（社会科学研究所所員、経済学部）

1. 概要

3月16日、私が参加したグループは、タイプの異なる二つの居住地域において社区居民委員会等に関する説明を受け質疑を行った後、居住地域を視察した。住宅の中までみせていただき、住宅の構造だけではなく、暮らしぶりを垣間見ることができたのは、李国慶中国社会科学院「都市発展と環境研究センター」副研究員と大矢根淳専修大学社会科学研究所所員のこれまでの両区域との交流に支えられた下準備のおかげである。心から謝意を表したい。

午前中は高層住宅地区としての宣武区椿樹園街道の社区居民委員会、午後は市の中心部で歴史的街並みが残る東城区交道口街道の菊児胡同社区居民委員会の説明を受け、質疑を行った。

二つの社区居民委員会の説明は重複する部分が多いので、まとめて報告し、その役割を評価してみたい。私の専門分野の一つが地方財政であるので、社区居民委員会についての報告が中心になるが、中国の住宅政策についても若干の感想を記す。

2. 居民委員会の組織と役割についての説明

(1) 2000年改革と改革前の居民委員会

2000年に国務院23号通達により、居民委員会が社区居民委員会に再編された。宣武区の椿樹園街道の社区居民委員会は、それまでの三つの居民委員会が北京市内で最も早い2001年7月に合併して設置されたものである。

改革前の居民委員会の主な対象者は雑業層や無職者であった。国有企業の従業者は「単位」によって管理されていたからである（注1）。居民委員会の主な役割としては、生活保障機能（社会福祉、職業仲介、住宅賃貸）がある（注2）。樹園街道の居民委員会についてみると、対象世帯は300～500世帯であり、福祉給付の対象者はわずか80人にすぎなかった。

(2) 社区居民委員会の行政組織上の位置づけ

2000年改革により設置された社区居民委員会の行政組織上の位置づけをみる。

中国における地方行政体制を北京市に則してみると、直轄市としての北京市の下に18の区がある。街道弁事処は区の出先機関であり、課税権をもつ行政組織ではない。居民委員会は行政組織ではなく、街道弁事処から委託を受けて生活保障機能を果たす準行政機関としての性格が色濃い。従って専門の職員は公務員ではなく、社区居民委員会によって採用された準公務員と

ということになる。区との関連でみると、区の民政局とつながっている（注3）。そこで菊兎胡同社区居民委員会のヒアリングでは、まず符正成東城区民政局副局長が説明を行っている。

（3）対象者の拡大と事業決定・事業実施の分離

社区居民委員会では、従来、「単位」が管理していた国有企業の従業者まで包摂するようになり、対象者が大幅に拡大した。椿樹園街道の社区居民委員会の場合、対象は2900世帯、約1万人に拡大した。

それに対応して、事業の決定機構と事業の実施機構を分離するようになった。事業の決定機構は居民代表大会で年2回開催される。居民代表の選出は一般には間接選挙制である。椿樹園街道の社区居民委員会では50～100世帯をグループとして、各グループから3～4人を選出している。これに対して菊兎胡同社区居民委員会は直接選挙制を採っている。

事業実施については、有償の専門職員は試験によって採用している。専門職員の人件費は街道弁事処が負担している。その他に無償の住民ボランティアが事業の実施にあっている。

社区居民委員会の仕事の中心は生活保障機能である。改革前から居民委員会は職業仲介、住宅賃貸、低所得者福祉などの役割を担ってきた。日本の生活保護にあたる低所得者福祉に関して、支給対象者の認定を行う。第二は「一人っ子政策」のための計画出産と衛生保健について登録事務、啓蒙活動、清掃などを行う。第三は文化・体育・科学技術普及の分野であり、レクリエーション活動を行うとともに啓蒙活動を行っている。その他治安・居住者間の軽微な紛争の処理、精神文明の建設等に係る啓蒙活動、共産党の末端としての機能なども果たしている。

3．社区居民委員会に関する質疑と評価

（1）質疑

3月3日に社会科学研究所の定例研究会で李国慶氏から「北京のコミュニティ類型と近隣関係の特質」を報告していただいたので、私としては論点が整理しやすかった。この点でも李国慶氏に謝意を表したい。以下、質疑は私が行った質問に関するものが中心となる。その他の質問の趣旨等は他の参加者の報告を参照されたい。

私の最大の関心は、社区居民委員会は行政の下請機関なのか住民の自治組織という性格も併せもっているかという点にある。そこで活動の財源内訳（街道弁事処からの補助金と住民の会費の構成）を質問した。

回答は全額街道弁事処からの補助金であり、住民の会費はゼロということであった。前述した通り、専門職員の人件費は街道弁事処が負担し、委員会事務所の事務費や活動費は街道弁事処の補助金が当てられている。椿樹園街道の社区居民委員会の場合、年間の補助金として事務

費に6千元、活動費に2～3万元が交付されている。1世帯当たりの補助金は、2003年に7元、2004年に9元と増えている。なお住民の会費はゼロであるが、清掃費などについては受益者負担がある。

菊兎胡同社区居民委員会では直接選挙制の仕組みについて質問した。立候補者に対する住民の投票という仕組みになっているか知りたかったからである。回答は世帯をグループ分けし、各グループから被選挙者を選出するというものであった。実態としては、椿樹園街道の社区居民委員会の間接選挙制とあまり変わらないと思われる。

私の次の関心は、「単位」が担っていた生活保障機能、文化機能等のうち、社会保険制度として「社会化」した分野以外は社区居民委員会に完全に移行したのかということである。菊兎胡同社区居民委員会では、国有企業の従業員も居民委員会の活動に参加しているという回答があった。

私以外の参加者の質問と回答を列举すると、次の通りである。

① 2000年に居民委員会の改革が行われた理由は

回答は国有企業を企業経営以外の任務から解放するためというものであった。

② 職業斡旋の仕事で対象者が把握できないということはないのか

回答は住民の失業した等の情報は十分に把握できるというものであった。

③ 葬式で社区居民委員会が役割を果たすということはないか。

回答は病院で亡くなる人が増えており、葬儀会社が仕切っている。社区居民委員会がかかわるのは、葬儀会社のパンフレットを置いておくことであるというものであった。

(2) 評価

社区居民委員会の地方行政の下請機関としての性格をもっていることは明白である。ただし社区居民委員会が公共サービス供給の一部を担っているからといって、全面的に下請機関であると即断することはできない。

日本の最近の動向を参考までに述べてみよう。2000年4月に介護保険が施行されて以降、社会福祉のNPO法人（特定非営利活動法人）において、活動および財源に占める介護報酬のウエイトが大きくなったところが多く、公的サービスの供給主体としての性格をもつようになった。この場合重要なのは、サービスの供給先を地方自治体が決める「措置制度」から利用者が決める「社会保険制度」に変わったということである。その結果、NPO法人は住民の選択の結果として公的ケアサービスの供給の一部を担っているのであり、行政の下請機関とはいえない。

もう一つのタイプは、地方自治体からストレートに仕事を委託されるものである。社会福祉

のNPO法人では、高齢者への配食サービスなど、介護保険の対象外のサービスを地方自治体から委託を受けて実施している。2003年9月の地方自治法改正で導入された指定管理者制度で、社会福祉法人や財団などに限っていた公の施設の運営をNPO法人に委託できるようになった。2004年6月1日現在では指定管理者に占めるNPO法人のシェアは5.2%である。

地方自治体がNPO法人に仕事を委託する理由は、直営と比較してコストが安いこととNPO法人の総意工夫できめ細かいサービスが提供できることである。コストが安いことのみをメリットとして、サービスの内容について地方自治体がほぼ全面的に決定してしまうケースでは、NPO法人は下請機関化しているといえよう。サービスの内容について、NPO法人が主導性を発揮できるならば、地方自治体と住民の「協働」という住民参画の具体化と評価できよう。

そこで社区居民委員会の総意工夫の余地という観点からその活動を評価すると、前述した主な活動のうち第一の低所得者福祉を中心とする生活保障機能と第二の計画出産と衛生保健についての仕事では、一部を除いては下請機関としての性格が色濃いといえよう。これに対して、第二の仕事のうちの清掃や環境美化、第三の仕事としての文化・体育・科学技術普及の分野では、住民自治組織としての性格が色濃いといえよう。

今後の社区居民委員会の発展を考える場合、共産党一党独裁下で厳しい住民情報管理の末端組織としての位置づけという制約要因を無視できない。椿樹園街道の社区居民委員会で質疑応答が終わった後、計画出産を担当する事務室を見学した。参加者の一人が計画出産のための講習会に参加者を募る場合、ポスターを貼るだけかと質問したら、担当者が個人カードをみせてくれた。前述した第二の役割で掲げた「登録事務」の産物である。出産に係る適齢期かどうか等の個人情報が集められており、講習会への参加対象者が摘出されるのであろう。

こうした厳しい住民情報の管理の下で、社区居民委員会がどの程度住民自治組織としての性格を強め、中国における民主主義定着において一定の役割を果たせるかを考えると、私としては現在のところ楽観的な見通しを立てられない。

4. 住宅を見学しての感想

住宅については、見学しての感想を二点について述べよう。

椿樹園街道の社区居民委員会において高層化する前に住んでいた人が補償金と自分の貯金で購入した住宅と電力部という有力な「単位」から購入した人の住宅を見学したが、住居面積の格差は事前に大矢根 淳所員からレクチュアを受けた通り顕著なものであった。ただし私としては、再開発して中層化した後、狭隘ではあれ元の居住地に戻れるという点に感心した。

このような再開発後の狭隘な住居への住み替えですら、農村人口の都市への常住が禁止され（戸籍は出身地に残る）、常住地の役所の承認により臨時工として都市へ移住しても、住宅や家

族の修学が保障されない流動人口として扱われるという条件の下で可能になっているのである。単身で移住して工場の社員寮にすし詰め状態で暮らしたり、家族持ちが同郷の者で集まって公的サービスを受けられずに暮らしている。日本の新聞で、後者のケースで、出身地の地方政府が財源を負担して学校（制度上は私立学校）を設置している例が報道されていた。

3月14日の牛鳳端都市開発環境センター主任の報告では、農村問題の解決には大都市における定住人口としての受け入れが解決策であるという趣旨であった。私が水、住宅、学校等の面からみて北京市の受け入れ可能人口をどのように考えているかを質問したのに対して、科学技術の力を借りれば限界はあるものの楽観的に考えてよいと答えた。住宅訪問でみた都市定住人口の格差の背後には、都市定住人口と農村定住人口および都市流動人口との間の目がくらむような大幅な格差があるのである。都市社会の安定という点からみても、北京市の受け入れ可能人口はそう多くはないというのが私の印象である。

第二は中国における住宅商品化の占有権の売買という方式についてである。土地はあくまでも国有である。住宅の占有権は70年と聞くから、住宅の寿命を考えれば事実上所有権といってもよい。

これに対して日本では土地と建物について所有権をもつ。しかしマンションについてみれば、所有権というのは「幻想」に近く、実質的には建物の寿命がくるまでの占有権である。バブル崩壊により、マンションを投資対象ないしは一戸建てに移るまでの仮の住居と考える人は減り、高い住機能（駅への近接、防犯、バリアフリーなど）への選好と相俟って、終の棲家と考える人が増えている。ただし子供世代に相続できる所有権はないに等しい。

マンションの建て替えは絶望的であるのが日本の実態である。東京都内でこれまで実現した数少ないマンションの建て替えは、現行法を適用した場合、容積率に余裕があるケースがほとんどである。容積率の余裕分を建て替え費用に充て、住民は費用負担なしに新しい住居に移れる。このような恵まれた条件の下においても、新しいマンションの建設期間における仮住まいへの移転と家賃負担の問題などがあり、合意を得るのに何年もかかっている。

マンションのほとんどは現行法の容積率いっぱいの建てられているから、建て直し費用は居住している住民が負担しなくてはいけない。老朽マンションでは住民が高齢化しているから、一千数百万円という費用を負担できない住民が多く、建替に必要な3/4の合意を得るのはほとんど無理である。いくつかの金融機関では、不動産はあるが現金収入の少ない高齢者を対象に住宅を担保として生活資金を融資し、死亡時に不動産売却収入から一括返済するリーバス・モーゲッジを行っている。この場合、対象は一戸建て住宅で、マンションは対象とならないと聞く。建て替えができない老朽マンションが建っている土地は担保価値が認められないことになる。私がマンションについて、実質的には「占有権」と呼ぶ所以である。

日本では所有権の売買という方式を採っているために、建て替えられない老朽マンションが累積してゆく危険性がきわめて強い。定期借地権の土地の上に建っているマンションの場合には、建て替えは可能であるが、「所有権」信仰が強い日本では、一般的な方式になりそうにない。これに対して「占有権」の売買という方式の中国では、70年すぎればマンションは住民の同意なしに建て替え可能であり、日本と比較しての優位性を感じた。

(注1) 3月3日に社会科学研究所の定例研究会で李国慶氏が配布した報告レジメ「北京のコミュニティ類型と近隣関係の特質」によると、同じ「単位」に勤める人々及びその家族から構成される住民組織は、居民委員会と区別して、「家属委員会」と呼ばれていた。

(注2) 同レジメによると、中国では住民の職業経歴や政治立場を記録する「档案」制度があり、雑業や無職層の「档案」は街道で保管された。とすると居民委員会は街道の個人情報管理の末端としての役割を果たしてきたと考えられる。

(注3) 日本の政令指定都市には民生局があり、その出先機関としての福祉事務所を各区役所に設置している。日本の政令指定都市における区役所の福祉事務所とつながっているのが社区居民委員会と考えると、組織上の位置づけは理解しやすい。