

中国都市部のコミュニティ活動と NGO

横 浜 勇 樹

1. はじめに

筆者は中国のコミュニティにおける基層組織の活動と近年めざましく発展している NGO (Non-Governmental Organization : 以下、NGO とする。) の実践活動についてその現状と発展課題について調査研究をおこなってきた⁽¹⁾。筆者が中国都市部の調査をおこなってからおよそ 10 年が経過し、その間中国は経済発展が鈍化しつつも、社会における変化はめざましいものがある。世界第 2 位の経済大国である中国は世界でも最も影響力のある国の 1 つであり、今後どのように発展してくかが注目されている。その発展のなかには市民社会の発展も含まれている。中国は政治的には社会主義体制を堅持しており、そのなかで自由経済を導入している世界に例のない国である。政治体制が市民社会に与える影響力は大きく市民が自由に政治的活動や言論活動を行うことが困難でもある。一方で経済発展の影で社会問題もクローズアップされることも多く、例えば貧困問題、環境問題、社会保障問題、農民工⁽²⁾の生活問題などがある。そして今後中国社会が発展していくためには、それらの問題について政府がどのように対応していくことができるかが鍵になっているのである。

筆者は地域福祉に関心を持ち研究をおこなっている者として、特に中国都市部のコミュニティ活動と NGO の活動に注目している。図 1 は筆者が北京市内の小地域⁽³⁾を調査した結果明らかになった基層組織である。どの地区においてもその中心は党支部が存在している。そして社区服務中心は住民への社会福祉的なサービスを提供する拠点であり、社会組織は地域の文化活動や社会活動を展開するために居民委員により作られた住民活動である。そして近年、不動産開発が進む都市部においてはマンションのオーナーで作る住民組織と管理会社で作る「物主委員会」が新しい組織として生まれており、その活動はマンション管理のみならず地域の生活環境の改善や文化活動などにも参加している点で注目される。さらに NGO も地域を支える組織として参入しており、広く住民の生活課題や環境問題、貧困問題へ対応している。このように都市部の基層組織は旧体制から引き継がれている機能と社会の変化と経済成長とともに新しい組織が混在しており、コミュニティにおけるそれぞれの組織の機能と果たすべき役割について考察するときと考える。それはまた中国政府が社会の変化と住民の自治活動についてどのような管理体制をとっていくかと言う意味でも注目され、同時にこれらの組織がどのように地域住民のニーズに対してと分担をおこなっていくのかと言う意味でも注目されるのである。さらに近年、中国の草の根

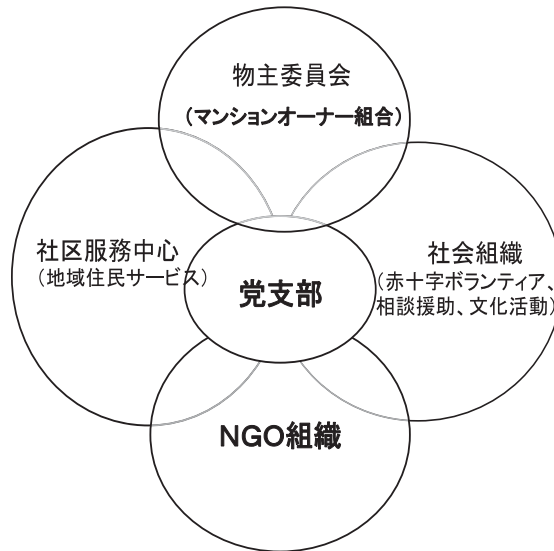


図1 中国都市部のコミュニティの基層組織
筆者作成

NGO を支援する組織として新たに NPI (Non-Profit Incubator) も出現し始めるなど、中国都市部のコミュニティ活動はさまざまな課題と矛盾を抱えながらも動き始めていると言える。

そこで本論では、中国北京市の小地域で住民の生活支援活動をおこなっている既存の組織である社区服务中心の現状と課題について概観し、次いで地域で新たに組織化されているマンションの管理組合である物主委員会、さらに NGO の地域活動への参入についてみていきたい。

2. 実態調査からみる社区服务中心 (コミュニティ・サービスセンター) の現状と課題

中国都市部のコミュニティ活動を概観するとき社区服务中心の活動を知ることは重要である。社区服务中心は 1986 年から中国の都市部で建設されたセンターであり、1987 年に民生部が社区サービスの活動を規定してから急速に都市部で社区建設が増加し始めた。当時、中国は政府の変革期を迎えており、国有企業が民営化されるなど改革の最中であった。そしてこれまで国有企業 (単位) 地域住民の福祉的なサービスを提供することを基本としていたものが、住民の福利厚生を提供する新しい組織として社区服务中心を設定したものである。

(北京市内の社区服务中心の状況)

2008 年に北京市で「北京市社区服务中心管理暂行办法」が改正され、社区サービスの発展と管理がおこなわれた。そして 2008 年 11 月には、北京市の全部の社区服务中心を対象にした調査がおこなわれた⁽⁴⁾。

「北京市民生局：2008年 北京社区服务中心調査」によれば北京市18区には、街道旧の社区服務が全部で169ヶ所ある。そのうち、事業単位は49ヶ所29%、差額事業単は35ヶ所21%、自ら収入を得ている事業単位は79ヶ所47%、その他の性格の事業単位は5ヶ所3%である。社区服務中心をもつものは全市で97ヶ所である。

このうち、社区服務中心の主任を対象にしておこなった内部の問題としての投票調査では、資金問題110票、施設の問題41票、人員問題35票、サービス規模の拡大問題が22票、経営理念の問題が15票、住民参加の問題が6票、その他1票であった。そして目下、大部分の主任は街道^⑤あるいは、民生局からの直接の任命によっており、職業的な背景の多くは、事業単位の幹部であることが多いことが明らかになった。

(運営管理)

次に収入についてみると、2007年のスタッフの収入の状況では、全市のすべての人件費は5183万元であり、正規スタッフの平均年収は2.8万元の日本円でおよそ42万円であった。また、社会から選抜されて招聘された非常スタッフの年収は0.9万元で、日本円でおよそ13.5万円であった。正規職員で最高年収者は2.8万元(42万円)で最低は1.1万元(16.5万円)であった。

この状況からスタッフの給料、住民へのサービス項目、雇用再訓練のための支出が低く、同時に運営費不足の状況を確認することができる。

次に、2008年6月現在で社区服務内に建設された住民組織の状況を見ると、社区服務中心の管理委員会の設置が51ヶ所31%、管理組織は36ヶ所23%、ボランティア協会の設置があるのは104ヶ所62%であった。

日常の運営資金についてみると、政府からの支援がある20ヶ所12%、街道からの支援がある91ヶ所54.5%、社区服務中心が自ら創出した41ヶ所24.3%、社会単位からの支援1ヶ所0.6%、その他が10ヶ所6%であった。2008年の北京市の運営資金は、合計13,182万元であった。

権利の帰属についてみると、社区服務中心自身にサービス項目の経営の権利があるが62ヶ所37.1%、街道に帰属している77ヶ所46.1%、民政局に帰属している8ヶ所4.8%、その他4ヶ所2.4%であった。そして財務管理の自主権の帰属については、社区服務中心にある42ヶ所25.1%、街道に帰属している112ヶ所67.1%、民政局に帰属している7ヶ所4.2%、その他2ヶ所1.2%であった。

スタッフの招聘権利については、社区服務中心ある11ヶ所6.6%、街道に帰属128ヶ所76.6%、民政局にある19ヶ所11.4%、その他3ヶ所1.8%であった。この結果から、大多数の社区服務中心は独立した事業法人単位であることがわかるが、財務自主権の71.3%、スタッフの招聘権利の88%が街道区の民政局に付属していることがわかり、社区服務中心が政府から独立運営が難しい一面も明らかになった。

(38)

(サービス実施項目の基本的状況)

社区服務中心が地域住民向けに実施している公益性のサービス項目はおよそ 725 項目ある。これらは営利を目的としていない住民の日常的な文化や教育の充足のためのサービスである。実施項目にはスポーツ活動、パソコン教室、絵画教室、職業紹介などがある。経営性が高いサービスはおよそ 278 項目ある。それらの多くは社区服務中心が独自に展開しているおり、自転車修理、靴修理、廃品回収サービスなどがこれにあたる。また、専門的なサービスは 164 項目ある。これは、政府の関係部門や街道の事務部門を政府の改革の中で社区に委託しているサービスである。衛生管理、緑化運動、託老所の運営、文化活動、文芸大会事業などがある。近年してきされるように、社区服務中心のサービスは、単一的な施設でのサービスから福祉、公益性の発展のために、経営性のあるサービスの多元化へと転化している。

(政府の公共サービス項目)

社区服務中心は独立採算方式が基本である。2008 年では 164 事業の政府から委託されたサービスものうち、163 事業を社区が請け負っている。そのうち、社会保険サービスがあるのは 11 ケ所 7%。保健衛生サービス 20 ケ所 12%、緑化サービス 15 ケ所 9%、託児所・幼稚園 10 ケ所 6%、敬老院あるいは託老所 33 ケ所 20%、ホームヘルプサービスの拠点 63 ケ所 38%、障害者施設あるいは救助施設 58 ケ所 35%、ボランティアの拠点 89 ケ所 54%。居民生活ネットワーク管理の拠点 69 ケ所 41%。その他のサービス 29 ケ所 17% である。そして「96156 サービス」はコミュニティ内で緊急連絡サービスであり、ボランティアネットワークをコミュニティ活動に組み入れ、専門家の力も借りながら社区の運営と管理をおこない、社区のサービスと事務能力を向上させる動きである。

(発展している区の特徴あるサービスと新たな運営方式)

北京市内でも朝陽区朝外街道では新しい社区服務中心の管理体制をつくった。それは 115 社区中心管理モデルと言う。すなわち、街道の他部門の組織、管理委員会、協調委員会、社会事業などの参加を社区に取り入れる試みである。例えば、朝外地区文化協会、社会経済協会、社会管理協会、社会工作者協会、社会互助協会などの社会組織である。これは、東城区和平里街道や宣武区広外街道、朝陽区垂運村街道などにも似たモデルが創設されており、街道と社区服務中心の連携を強化しようと言う試みである。

街道社区服務中心管理委員会、監察組織については、管理委員会は、街道社区服務中心の最高決定機関であり、業務計画や予算などはここで決定している。また、住民の意見を取り入れ、福祉サービス項目を決定する機関でもある。一方、監察組織は、社区の住民の意見を反映した活動をおこなっているかを審査し、管理委員会の決議の抜け落ちていたり、社区服務のサービスの発展のための監督をしている。事業評価部門の強化をしているのである。また独立的な法人の地位を確保するために、社区服務中心の事業の実施は管理委員会のリーダーの下、主任が責任

を負い実施している。法人資格は、社区服務中心の独立性のための重要な指標である。その中には経営権、財務自主権、人事招聘件などの権利が帰属して言うことが必要である。本調査の結果では、経営権と雇用権がある社区服務は半数を超えていた。しかし重要な財務と人事招聘権については、街道に絶対的に優位があり、街道に権限が既存していることがわかる。

社区服務中心の施設内部の組織については 72 ケ所の社区服務中心では、業務をある部門ごとに分けておこなっている。それは事務所管理 58 ケ所、財務室 40 ケ所、サービス部門、外部連絡所、便民工作部、保健衛生部、文化活動部、安全保安部などである。そして、社区服務中心の活動については「北京市社区服務与標準化建設工作手帳」などにより、初歩の社区づくりの体系を示した冊子を地域住民やスタッフに対して配布し社区服務中心についての理解と啓蒙活動をおこなっている。

(新しい社区服務中心の課題)

次に本報告では社区服務中心の活動について新しい課題について触れている。それらを以下に示す。

①思想（理念）認識が発展に形成

社区服務中心の定性、定位、方向性などの理論問題の研究や報告者は多くない。それゆえスタッフをはじめ地域住民についても社区服務中心の活動について理解不足になり、適切に宣伝することが困難である。目下、全市について言えることだが、いかに社区服務中心を発展させるかが重要な問題となっており、その統一的な見解は未形成といわざるをえない。

②管理体制、社区服務中心の運営組織の形成

一つには、社区服務中心の理念を今一步明らかにすることである。二つに社区服務中心と政府の機関との関係を進めることである。三つに、社区服務中心の業務方法は依然として行政主導であり行政色が濃い。そればかりか社区服務の組織、非営利性の機構や企業の導入がはかられていないなど、政府・社会・市場の 3 者間の連携、支援と協働活動が少ない。

③社区服務中心の制度建設

健全な管理委員会の運営のための制度を制定する必要がある。例えば管理項目制度、人事管理制度、資金管理制度、財務管理制度、人員招聘制度、養成制度、ボランティア登録制度、施設管理制度、監査組織制度、業務評価制度などを導入することが必要である。また積極的に社会からの人材を受け入れ、社区服務中心のサービス項目の経営権を確保する。そして社区服務中心が財務と人事招聘権を確保する。さらに社区服務中心の評価監督制度、住民や社区の民間組織と社区の単位に法律に基づいて、社区服務中心のサービスについて監督、評価をさせる。

(40)

④ 社区服務中心内の組織づくり

社区服務中心は、管理委員会のリーダーのもとで業務をおこなっている。業務それぞれについて目標を定め、管理と責任の適正をスタッフに求める。そして定期的に業務評価をおこない適宜業務の見直しをおこなっていく。

⑤ 健全な保障体制

一つには政府の政策、法規の改善が必要である。そのためには積極的に社会から優秀な人材をあつめ、社区服務中心の維持発展のための機構をつくる。そして社会組織の意見を組み入れ、社会組織のサービスのレベルをあげる。

二つには多方面からの資金の投入が必要である。社区服務中心は基本的には街道からの財政保障で事業が成り立っている。そのサービスに特化した資金のあり方を見直す。それは社区服務中心の組織へのサービス、住民の教育、再訓練サービス、社区サービスの育成などである。そのためには政府主導で、社会から多くの資源を導入し、社区服務中心が多面的な機構となるように変革することである。

三つに、社区のサービスへの政府の優遇政策が抜け落ちていく。サービスに対して税制優遇政策を制定し、法規を見直し、公共性のサービスや便利サービスのサービスについては、税の減免を図るなどして、社区服務中心の業務を発展させる。

3. 都市部のマンションの組合活動

都市部を中心に急速に新しいマンションが建設されており住民（オーナー）が新しくマンション組合を創設し、マンション管理会社との間で物業管理組合を創設している。これらは既存のコミュニティにはなかった新しい組織であるため、その組織のあり方や物業サービスとの関係についても新しい動きがある。まず、物業管理組合とは、業主（使用者）と業主から委託を受けた物業サービス企業の双方である。そして、物業管理の内容は、基本的に「建物管理」、「業行管理」、「物業配分総合経営サービス」の3つである。その中でも「建物管理」が主であり、これには建物の管理と修繕が主業務とされている。「業行管理は」環境管理、消防管理、治安管理、車両管理がある。そして「物業配分総合経営サービスは」、家事の代行、教育サービス、文化娯楽、社会サービス、仲介相談業務、飲食旅行サービス、商業ネットワークの7つである。

これからわかるように、マンションの部屋の設備の管理は、物業管理の基本的な仕事であり、物業管理は”管理”を主としつつも、従来の社区服務中心にあるような人々の各種のサービスにも手を広げていることがわかる。

本報告書によると中国の物業サービスは1980年代に急速に発展した。その起源は深圳であり、香港のマンション管理業務方式に由来している。1981年3月深圳市に物業管理会社が設立し、1993年6月中国で初めての物業管理協会が正式に設立されたことで中国本土の新しい物業

管理サービスがスタートした。行政府においても 1995 年 8 月、第一回全国物業管理工作會議が青島で開催され、それ以降、物業管理の定義とサービスの範囲が明確になりつつある。現在も中国は、各国の先進的な物業管理を取り入れながら独自の物業管理体系を形成しようとしている。しかしながら、中国では土地は国家の財産であり、マンションを購入したオーナーは使用権には居住スペースの使用権のみを認めており財産権については所有していない。この点が資本主義国家の諸外国とことなる点であるがゆえに以下のように物業管理においても議論がある。

(管理対象の権利関係)

中国の伝統的な家屋の管理では、すべての権利は国家所有である。それに対し、物業管理の対象となる事物の権利は、国家、集団、個人など多角的にわたる。

(管理単位と住居との関係)

伝統的な家屋の管理をする際には、当時その管理の主体は政府の職能部門（房管部門）であり、家屋は国家の財産であった。そして房管部門の代表は国家の行政手段として家屋を管理した。そのため房管部門は、ある種の主導的地位をもち、管理的な地位を持った。そして房管部門と住民の間には、管理する、管理されるの関係があった。しかし民間サービスとして物業管理がおこなわれている現在では、実際の家屋を管理している主体は、法人格を有する専門の企業である。そして家屋の使用権は業主（オーナー）に帰属する。物業管理企業は、業主と共同あるいは契約を結び、管理を委託する。その代表は経済的な手段を用いて管理をおこなう。これにより、業主に主導的地位があらわれ、物業管理の企業は大管理者の様相を呈している。物業管理企業と業主の関係は一種のサービス提供者と受取り者の関係である。

(物業管理の基本的内容)

中国の「物業管理条例」によれば、あらゆる物業（不動産）とは、建設された家屋の使用とそれに付随する設備の使用、施設や広場をさす。例えば商業施設、工業施設、マンションなどである。また施設と広場とは、マンション内外の各設備、公共施設や近隣の広場、庭園などをさす。

社区物業管理とは、専門の機構が人々から委託を受け、国家の法律と契約書にのっとりおこなわれる管理権の行使である。それと同時に物権周辺的环境、衛生面、安全面、公共緑化、道路補修などの統一的な専門的管理もおこなう。つまり業主あるいは施行主に対して多方面のサービスを提供する。物業管理の対象は物業である。そしてサービスの対象は人である。また物業管理会社とは、同法に照らし合わせ、管理に対するあらゆる条件を備えた経営性のある企業法人である。

(物業管理会社の独立的企業法人)

物業管理会社は、一つの企業である。また、一定の資金と設備、法人的地位を有する。管理業

(42)

務をおこなうことで、その独立した地位と民事的責任を負っている。「物業管理条例」によれば、物業管理会社の業務範囲は、専門業務と特殊業務、各種経営業務に分かれる。具体的には、管理とサービスについては、マンションの修繕管理、安全管理、環境衛生管理、緑化管理、車両道路管理その他である。

(物業管理の発展の現状と存在する問題)

以上のように中国では土地を使用するオーナーと管理業務をおこなう民間企業の関係は他国にみない特色があり、また以下のようなデータがある。

①企業種別

中国の地産トップ10の最新のデータによれば、中国の物業会社のうち、半数以上は民間企業であり、次いで国有企業である。都市部では、多くの民間企業が占める。しかし国有企業のしめる割合も多く上海の国有の物業企業の数、北京、上海、深圳の3都市の中で最も多い。北京の物業企業では、合資企業が上海や深圳より多い。

北京市の地産企業（不動産会社）数は、4,531ある、このうち民間企業は4,097で全体の90.4%を占める。国有企業の割合は14.8%、合資企業は9.6%であり民間企業の数に優勢であるが、国有企業の規模も大きい。

②営業収入

2008年で北京市のマンション開発地産企業（不動産会社）の総資産は、1727.3億元。営業収入は369.2億元。営業収入が1,000万元以上の企業は339個の10.5%ある。実営業収入は、112.8億元で全部の営業収入の66.7%を占めている。つまりこの339箇所の不動産会社で多くの利益を上げていると言える。

3-1 マンション管理の主要問題

現在、不動産バブルといわれるほど市民のマンション購入への意欲は高く、それとともに物業管理組合の活動に対する課題もあがりはじめている。

①物業管理の業務範囲

1980年代、深圳では大部分の公共サービスが物業サービス会社（民間企業）によって提供されており、これを参考に中国内部にも、物業管理の業務範囲が広がったことがこの問題の引きがねとなっている。深圳では、物業サービス会社が公共サービスへの不満と重なる問題はない。しかしそれは、深圳住民の収入が中国全体でみても高額であり、基本的に物業サービス会社への支払い能力が高いことがあげられる。一方、中国内部の特に小さく旧都市では、住民は物業サービスの対価を支払う金銭的な能力が低い。

そのため、例えば物業サービス会社が建物管理などの為に配置している“保安員”の名称について、住民が誤解を生んでいるケースもある。つまり住民はこの“保安員”がマンションオーナーへのサービスとして、住民と家財の安全を守ってくれると業務をするものだと勘違いをしているのである。そこでこの誤解を解くために、そして物業管理の仕事の範囲と責任を明確にするために、行政の通知により管理人の名称を“保安員”から、“秩序維持員”へと変更することになった。

②法律・制度

中国の物権法の規定では、物業管理とは、業主のマンション占有部分を除く、共有部分の管理権を有し、共有部分とは、外壁、配管、エレベータなど、そして現状の中国では道路の管理も含んでいる。そのため本来、市政府が管理すべき公共サービスについても担っていることが多い。両者の管理を明確にするための法整備が整っていない。

③物業管理

物業管理とは、すなわちマンションのオーナーである業主の出現による副産物である。そしてその業主は豊かになったことにより、さまざまな権利を有すことになった。しかしコミュニティにはさまざまな生活者が居住しており、それらの人々が必ずしも業主であるわけではない。例えば、地域の衛生環境の維持、緑化保全など、物業サービス会社がおこなっているサービスについては、業主だけが受けているサービスではない。当然、マンションオーナーは管理費を物業サービス会社に支払っており、その対価としてサービスを受けているため、支払いをしていない他の住民と差が生じることになる。業主委員会の大部分は、その委員会のあり方について居民委員会を手本にしているため、現段階では、業主委員会と物業サービス会社の衝突は、施設の維持管理の問題だけではなく、公共サービスと公共管理の在り方へとその性格が変化してきている。

④権利と義務

実際にコミュニティにおける管理の主体は住民からマンションオーナーへと変化してきている。そのなかで財産が富める者の発言権が増しており、この状況においては、住民は他の住民の権利との衝突がおこるのも無理はない。政府は物業サービス会社に対して何も強制的な能力を有さず、ただ監督と指導をしている。政府は業主委員会の行為に対してなにも言う権限を有さない。それゆえ住民、物業公司、業主委員会の対立がますます激化している。北京市内の小地域の業主委員会と物業サービス会社との紛糾と解決事案では、商業施設の開発の問題、物業管理問題とオーナーとの関係の問題が、北京市の物業関連の紛争事案のおよそ51%を占めた。そのうち、物業サービスの問題については、およそ50%の紛糾が再検討されており、およそ32%の物業公司是管理条例と提供するサービス内容を改めた。このようにマンション管理に関する規程と監督が明確でないため発生するトラブルが、北京市内の地区で起こっている。

3-2 業主委員会とその他の統治組織との関係

改革開放以前の中国では私有財産が認めておらず、厳密には現在も土地は国家の所有である。しかしマンションと言う高額な居住空間を購入することは、市民に一種のあこがれと大きな満足感、所有感を抱かせる。それゆえにマンションオーナーの発言力は高まり、物主委員会は新しい市民組織の1つとして力をもつ存在であるといえよう。そこでは前述したように、管理組合と管理会社である物業サービス会社との関係には多くの新しい課題が生じる。そこで中国都市部のコミュニティにおける新しい公共や秩序の維持と言う視点からも、中国政府がこの新しい物主委員会をどのように管理、監督していくか注視されるところである。そこで、報告書にある当該委員会と北京市の小地域にある既存の基層組織との関係についてみる。

①業主委員会と物業サービス会社との関係

業主委員会の重要な業務内容は物業サービス会社との良好な関係の維持である。そのためには、まず商法が、それぞれの権利と義務を履行することが必要である。そして物業サービス会社と業主委員会との1つの共同の目標を持つことで、小地域における両者の関係が好転する。

②業主委員会と居民委員会との関係

ある研究者は、住民活動の促進と諸監督業務の効率的な推進のためには、居民委員会と業主委員会の2つを1つにすることが良い方法との見解を出している。しかし事実上、居民委員会と業主委員会のそれぞれの責任と役割は異なる。居民委員会は准政府組織であり多くの行政の仕事を履行している。そして業主委員会は「物業管理条例」の規定で、業主委員会は居民委員会に相当する自治的管理組織として設置されている。つまり物主委員会は居民委員会の発展を支持する立場であり、居民委員会は物主委員会へ指導と監督をおこなう。

③物主委員会とマンションオーナーとの関係

業主委員会は、オーナーの利益の維持拡大のための組織である。ただし、実際には、業主は業主委員会に対して大きな不信感を持っている。この大部分の要因は、大業主（規模の大きいオーナー）が集団を形成してしまうために、他のオーナーは意見を言える立場にないことにある。業主委員会は、オーナーと多層的なかかわりが必要で、オーナーの利益は一つの集団の利益であることを明確にする必要がある。

以上、都市部のマンション管理における現状と課題を概観してきたが、物業管理においては公共的な内容が含まれていることが明らかになった。そのことについて、中国は資本主義的経済を導入した今でも計画経済時代の残余があり、人々の意識の中に各種委員会が公共の業務を担うべきであると言う意識が残っていると言う状況がある。さらに蔡⁶⁾は次のように、中国が独自のマンション管理体制を社会の変革と併せて維持していく必要性を述べている。

「私たちは、中国独自のマンション管理と西洋諸国のマンション管理とことなる位置にいる。しかし中国の都市のコミュニティは、制度改革と創設を絶え間なく行っており、さまざまな地域の統治機構の変化と多くの社区の機構の力を發揮させ、人々の社会への信任を増すことを強めている。」

4. コミュニティにおける草の根 NGO

筆者はコミュニティにおける基層組織の実際のなかで、地域福祉の観点から社区服務中心と居民委員会の活動に注目して調査をおこなってきた。そして近年の調査から社区服務中心はコミュニティにおける住民の生活支援活動、社会福祉活動をおこなっていることが明らかになった。また北京市内のコミュニティにおいては、社区服務中心だけではなく前述のとおり物主委員会の存在も大きくなってきている。そして NGO によるコミュニティの参入により地域住民の課題を解決していこうと言う動きも活発化している。

NGO 参入の背景の 1 つの社会的要因として中国の人口の高齢化がある。北京市政府の発表によると北京市は 60 歳以上の人口⁽⁷⁾は、2015 年に 320 万人（人口のおよそ 23%）を占めると予想され、また後期高齢者人口の増加も目覚ましく、80 歳以上の人口は 54 万人（人口のおよそ 4%）を占めることが予想されている。中国の人口の高齢化は、国際的な基準である 65 歳以上の人口の割合で見てもすでに 18.2% に達しており高齢社会に突入している。

北京市政府が進めている高齢者福祉政策は「9064」計画とよばれ、その数字の意味は 2020 年度末までに、90% の高齢者を社会のサービスを受けて在宅でケアをおこない、6% の高齢者は政府からの支援により地域のデイサービスセンターなどに通所してケアを受け、4% の高齢者が老人ホームなどに入居してケアを受けることを計画している。この計画からわかるように多くの高齢者のケアを在宅で実施することを中心とした計画であることがわかるのと同時に、わが国だけではなく人口の高齢化へ対応が急務となっている。

また障害者福祉についてみれば、中国では憲法や障害者保障法で障害者を支援する規定があり、また教育法、義務教育法、障害者教育条例特別支援では障害児・者への教育活動などを規定している。さらに中国障害者団体連合会は障害者を支援する代表的な国家的組織⁽⁸⁾として存在し、中国都市部のコミュニティで障害福祉に関する啓蒙活動や各種研修活動をおこなっている。地域によっては社区服務中心と本団体連合会との連携をおこなうなど制度上はコミュニティにおける障害者支援のかたちは整っている。

(中国都市部の草の根 NGO と既存組織)

筆者はこれまで北京市内で高齢者福祉、障害者福祉、児童福祉分野で活動している NGO を調査してきたが、そこから地域の既存の基層組織である社区服務中心や政府機関との関係が明らかにした。

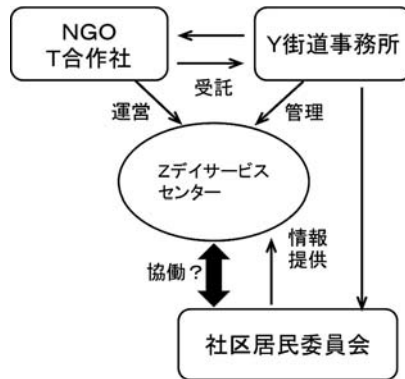


図2 NGOと街道、居民委員会との関係
筆者作成

図2はNGOが参入した北京市内のZ地区の街道、居民委員とNGOの関係を示したものである。北京市は国の直轄市であるため行政区の下部に街道事務所があり、わが国の市役所や区役所のような機能を持っている。その下部組織に規定では社区居民委員会が存在し、住民の支援活動などをおこなっている。調査をおこなったT合作社がデイサービスセンターの運営を街道から受託した理由は、NGO自体が本地域でこれまでのNGOのノウハウを生かして事業展開をおこないたいとの意欲があったことと、街道からの誘致があったことで両者が手を結んだ形で実現したものである。

また筆者が北京市内で調査を実施した他の地区においては、社区居民委員会が中心となって地域の高齢者問題、環境問題、青少年教育、貧困児童の支援活動をおこなっていたが、当該地域は日常からボランティア活動が活発ではないと言う課題があった。そのため、その社区居民委員会の主任は地域づくりのワークショップを開催して成功を収めているNGOに相談して、定期的にNGOと協議しながら住民参加活動についてのアドバイスをもらいながら事業をおこなっていた。NGOが当該地域に参加するきっかけはこの地域を管理する街道よりNGOと協働して事業をおこなうようにアドバイスがあり、2年前から住民参加活動を協働でおこなっている。これらの例からもわかるように、都市部の地域において地域住民の活動を活発にするために、社区居民委員会が頭を抱えている状態であることがわかる。中国では経済活動であり、またITの普及により誰もがある程度自由に意見を述べることができる社会への変化に、既存の街道や社区居民委員会の地域政策では対応することが難しい現状がみえる。そこではNGOの存在と成果を認めざるを得ない政府の現状がみえるのである。

その一方で、例えば高齢者支援をおこなっている活発な社区服務中心などもあり、そのような地区ではNGOの参入はむしろ必要なく、活動自体にプライドを持っている。

このように地域によってNGOの参入に温度差がある理由について、古賀⁽⁹⁾は北京市内のNGOを広く調査したうえで次のように類型している。以下は、古賀によるNGOの活動初期における支援活動に基づいた政府と草の根NGOの連携に関する類型である。

①「サービス購入型」

政府が草の根 NGO のサービスを購入するケース。発注者と受給者という関係が成立するので比較的強い連絡・連携関係が発生する。

②「活動場所無償提供型」

政府が草の根 NGO に活動場所を無償で提供するケース。草の根 NGO は資金提供者を確保しながら、活動の成果を挙げることによって、政府との信頼を構築していかなければならない。

③「活動場所有償提供型」

政府が草の根 NGO に活動場所を有償で提供するケース。タイプ①、②と比較して政府の草の根 NGO に対する支持は弱い。草の根 NGO は資金提供者を確保しながら、活動の成果をあげることによって政府との信頼を構築していかなければならない。

この分類にしたがえば、Z 地区の街道から年間 20,000 円でデイサービス事業を運営している本 NGO は、③に該当すると考えられ、事業運営資金は NGO 本体からとサービス提供により確保しなければならない。

さらに古賀は政府組織と NGO との関係性を調査した結果、上記の分類に踏まえて両者の関係性に以下のような問題を指摘している⁽¹⁰⁾。

a) 透明性の問題

政府と草の根 NGO が連携を開始する際の明確な基準やルールは確認されなかった。草の根 NGO からの個別の働きかけ、すなわち「社会関係ネットワーク」(原文は「社会関係網」)に依拠するかたちで、政府側が状況をみながら担当者の意向によって決定するという不透明なケースがみられた。

b) 政府の支援に関する問題

政府から草の根 NGO への支援のレベルは全体的に低いものである。サービス購入によって資金を提供しているタイプ①においても、政府からの資金提供が十分ではないために、草の根 NGO は海外の基金や NGO からも資金提供を受けている。また、有料で活動スペースを提供しているタイプ②の支援レベルが低い。そして政府の支援内容がどのように決定されているかも不透明である。

c) コミュニケーションに関する問題

タイプ①のケースでは日常的に良好なコミュニケーションが存在している。タイプ②では定期的な連絡協議会や会議が設定されている。

タイプ③は草の根 NGO が政府側に活動報告をするという方式であり、良好なコミュニケーションとはいえない。このような状況は支援の程度と相関関係にある。

d) 目的共有・相互補完の問題

タイプ①の事例のみ明確な目的共有とある程度の相互補完が実現できている。タイプ②では目

(48)

的共有はされているが相互補完は十分に達成されていない。タイプ③のようにコミュニケーションが附則していると、目的共有が不足することにつながり、結果的には相互補完が有効に機能しなくなる可能性がある。

e) 政府と NGO の対等性の問題

政府と草の根 NGO の連携が制度化されていないために、政府は草の根 NGO の活動を恣意的にコントロールすることができる。たとえば、草の根 NGO の連携を最初から受け入れないという選択をすることが可能なのである。

これらの問題は今後 NGO が政府とどのような位置関係で協働をしていくかを考える際に参考になる。現在の中国では NGO、NPO の活動に関する法整備が進んでいないため、NGO などの非営利組織が何を根拠に活動を展開していけば良いのかは今後明確にしなければならないだろう。

これについて鄭⁽¹¹⁾は、中国の非営利組織の法整備の課題を次のように指摘する。

①民間福祉団体（非営利組織）に関する法制規範の水準が低い。

「中華人民共和国公益事業寄贈法」があるが、民間福祉団体を管理する法的根拠は、「社会团体登記管理条例」、「基金会管理条例」の2つのみである。したがって福祉分野に限った法的な保護を受けにくい。

②民間福祉団体（非営利組織）に主管単位を求めることは、民間福祉団体の独立法人としての地位を損なう。

現行法規では、民間福祉団体の登記のまえに、必ず業務主管単位の同意が必要である。すでに民間企業は、主管をもたない独立した法人となっている。政府組織以外の独立した民間福祉団体であるためには、独立して社団法人であることが必要。北京では、ある民間福祉団体が主管単位をみつけることができず、社会団体の登記ができなかった。この場合は企業として形を変えて工商行政管理機関として登記するが、税制面で優遇がない。この規定が民間福祉団体の発展を阻害している。

③民間福祉団体の運営経費について法規制の問題

非営利事業の運営のためには人件費、運営費などのコストがかかる。それらの多くは寄附金から捻出するのだが、中国の民間福祉団体（非営利組織）は、赤十字社を除き、それらの配分を決定する権限がない。運営経費の出所の法的規制が不十分であり、それが団体の存続と発展に深刻な影響を与えている。

5. 考察

中国都市部のコミュニティにおける住民に関わる諸組織はこれまでみてきたように多元化しており、今後市民社会の醸成とともに、法整備などと併せて中国政府がどのような政策を打ち出していか注視される場所である。現在まで中国は経済状態が比較的安定して成長をしているが今後、経済状況が悪化することも予想されるため⁽¹²⁾、政府は市民生活を保障するためにも NGO などの非営利組織との連携は不可欠であろう。前述したように NGO の活動を規定する法整備も必要であるが、社会保障や社会福祉に関する法整備や政策の計画的な実施も同時に必要であり、すべて現存している社会的課題の解決を NGO などの第 3 セクターに委任するわけにはいかないであろう。

李は NGO に関する著書⁽¹³⁾で、中国の NGO、NPO 活動を活発におこなっている主宰者について取り上げ、NGO 発足の経緯や活動の継続性と戦略などについてこれまでの中国の NGO をめぐる政府の動きを含めて詳述している。また NGO のリーダーのビジョンの必要性などについて考察するとともに、日中の NGO のあり方についても比較検討しており大いに参考になる。そのなかで李は中国政府の NG をめぐる政策的な動きについて次のように述べる。

「2004 年、共産党第十六期中央委員会第四回全体会議で「社会建設」を国家建設の戦略的な目標に掲げたことを受けて、「社会を創り上げる」ことが、共産と及び政府の新たな「任務及び目標」となった。ここで言う「社会」とは、つまり「民間社会」のことだ。民間社会が活動する社会の形成を、党と政府が国家目標として掲げたのだ。すべての民間組織の活動も、自ずと党と政府の「社会建設」の一環として位置づけられ、党と政府が提唱する「社会建設」の方向性ののっとり、貢献していかなければならないことになった。」⁽¹⁴⁾

李は政府が民間企業の参入を新しい社会を作る 1 つとして位置づけたことを強調している。そしてそのなかに NGO も当然含まれるとしている。しかし、政府が事業を NGO に委託することで、政府が NGO を自分たちの都合の良いように取り込んでしまわれることにも危惧があるとしながらも、有能な NGO の主宰者は政府との協働に関するさじ加減も心得ていると指摘する。李は次のように述べる。

「党と政府は「社会建設」を国家戦略とすることによって、実質的には NGO も国家の管理下にあると位置付けた。しかし、社会建設を具体的にどのような手法で行うかについては、社会的民主や参加、自治が建前として提唱されている。NGO 側は、そのような建前に合わせて、「ガバメントからガバナンス（中国語では「管理から治理へ」）という国際的な思潮の流れを汲み取り、多様な立場の、性質を異にする組織がともに公共的な事柄の運営に携わっ

(50)

ていくべきだと主張した。』⁽¹⁵⁾

そして李は新しい 1980 年代以降に生まれた若者世代はそれまでの古い体質を嫌い、IT を利用したネットワークを活用してソーシャル・ビジネスとして広く社会問題に対応する動きも活発であるとしている。そのソーシャル・ビジネスを主宰する者には優秀な若者が多く、政府関係者と上手に付き合いながら自事業の成功のために動いていると言う。そこにはこれまでの中国社会とは異なる社会を創りあげるとするビジョンがあるとされている。その一方、このように活躍しているソーシャル・ビジネスであるが、その方法でも陰で政府によるコントロールが見え隠れすると李は述べる。さらに、ボランティア活動として細々と地域で活動している草の根 NGO の主宰者からは、そのように政府と安易に連携しているソーシャル・ビジネスについて拒否感を抱いている者もいると述べる。このように中国の NGO と政府との関係はとても難しい。筆者は今後も中国社会における NGO の動きに注目していきたい。

6. 今後の課題

本調査は、北京市内の限定された NGO を調査した報告であるため、ここでの議論を一般化して中国の NGO を語ることはできない。現在、中国の NGO は香港や台湾とも連携をする動きもあることから、今後はこの 3 地域における NGO の比較検討などを実施していきたい。

謝辞

本研究は文部科学省科学研究費（基盤研究（C））横浜勇樹「中華圏における福祉 NGO の事業展開に関する比較研究」（課題番号：15 K 03993）の助成を受けて実施した研究成果の一部である。ここに感謝の意を表したい。

注

- (1) 北京市の地域福祉活動の調査は、横浜勇樹（2005）『中国北京市の社区服务中心（コミュニティ・サービスセンター）と高齢者福祉施設に関する実態調査報告書』、「2004 年度梅村学園研究助成」、三重中京大学短期大学部。
- (2) 農民工は中国農村部から都市に出稼ぎにきて鉄工所などの工業の現場の仕事に携わり、故郷の農村に仕送りをするなどして家族の生計を立てている農村戸籍の人たちをさす。彼ら、彼女らは都市戸籍を取得することができないため、その子女は農村に帰郷して生活をするか、都市部の城中村とよばれる都市部のコミュニティで扶助しあいながら生計を立てている。
- (3) 横浜勇樹（2011）「中国都市部における草の根 NGO の地域福祉活動に関する研究」『高知学園短期大学紀要』第 42 号、75-85。
- (4) 本調査は北京市の社区の活動と課題について白書として毎年報告されている。
- (5) 街道は中国都市部の行政機関であり、区の下部に位置する。街道の下部組織にはコミュニティにおいて居民委員会が設置されている。
- (6) 蔡若焱（2009）「物業管理与社区治理」『北京藍皮書 中国社区發展方向（2008-2009）』P 218。
- (7) 中国では人口統計で 60 歳以上を高齢者とすることが多い。これは労働者の多くが 55 歳で定年するこ

と関係している。

- (8) 中国障害者団体連合会については、小林昌之（2006）「中国における障害者の権利擁護－障害者法律扶助制度」『アジアワールド・トレンド』第 135 号、24-27. に詳しい。
- (9) 古賀章一（2010）「社区建設と草の根 NGO」『中国都市社会と草の根 NGO』第 5 章、151. 御茶ノ水書房.
- (10) 前掲(9)152.
- (11) 鄭功成（2008）「中国における民間福祉団体の法的環境」『地域福祉と福祉 NPO の日中比較研究』第 1 章、11. 日本僑報社.
- (12) 2015 年 7 月、中国経済はそれまでの株価の上昇から一転して急落して世界の注目をあびた。今後も政府による経済運営のあり方が注視される。時論公論「株価の急落に揺れる中国経済」(<http://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/223086.html>)
- (13) 李妍炎（2012）「中国市民社会－動き出す草の根 NGO」. 岩波新書.
- (14) 前掲(13)42.
- (15) 前掲(13)45.

参考文献

- ・ 横浜勇樹（2003）「中国北京市の高齢者施設の現状」『松阪大学短期大学部論叢』第 41 号、1-10.
- ・ 横浜勇樹（2005）『中国北京市の社区服務中心（コミュニティ・サービスセンター）と高齢者福祉施設に関する実態調査報告書』、2004 年度「梅村学園研究助成」、三重中京大学短期大学部 横浜勇樹研究室.
- ・ 横浜勇樹（2008）「都市部地域社会の変容とコミュニティ・サービスの展開」『現代中国の社会と福祉』第 7 章、ミネルヴァ書房.
- ・ 袖井孝子 陳立行編著（2008）『日中社会学叢書 グローバリゼーションと東アジア社会の新構想 5 転換期中国における社会保障と社会福祉』、明石書店.
- ・ 横浜勇樹（2010）「中国都市部の草の根 NGO による高齢者支援活動」『三重中京大学短期大学部論叢』第 48 号、21-35.
- ・ 梁莹（2010）『基層政治信任与社区自治組織的成長－遙遠の草根民主』、中国社会科学出版社.
- ・ 娜拉（2011）「中国草根 NGO の問責現状与問題」『非営利組織組織前沿問題研究』、181-190. 鄭州大学出版社.
- ・ 横浜勇樹（2011）「中国都市部における草の根 NGO の地域福祉活動に関する研究」『高知学園短期大学紀要』第 42 号、75-85.
- ・ 横浜勇樹（2012）「中国都市部の草の根 NGO による障害児支援活動」『大阪大谷教育研究』第 38 号.