

台湾の「社区营造」と住民自治

—中国の「社区自治」へのインプリケーション

唐 燕 霞

1. 問題の所在
2. 台湾の「社区营造」政策の形成と展開
3. 台北市の事例—社区发展協会の役割
4. 台湾の住民参加型「社区营造」
5. 結びにかえて：中国へのインプリケーション

1. 問題の所在

現在台湾で進められているコミュニティ自治は「社区营造」と呼ばれ、1994に行政院文化建設委員会¹⁾によって打ち出された「社区総体营造計画」以降の取り組みを指している。これは1960年代に進められていた「社区发展政策」を脱したものとされ、その大きな違いは、1970年代の環境保護・反公害運動などの激しい社会運動を経た後、社区を中心とした地域の住民運動が持続的に各地で展開されるようになり、社区の仕組みは従来のトップダウン型の「社区发展」から脱皮し、住民参加という下から上への運営方式に転換したことにある。現在の台湾では、政府部門の協力、民間の自主的運営とNPO・NGO等専門家という三者の提携による協働型「社区营造」モデルが形成されている。さらに、台湾のコミュニティ自治は経済開発によって失われた歴史・文化・伝統の復権に目を向け、生活者の立場に立脚し、住民の自発的行動による地域再生などの特徴を持っており、いわば地域共同体という伝統意識の下で、住民が自発的に公共空間を創出している。一方、中国大陸では、1990年代後半以降、政府主導の下で「社区建設」が都市部で進めるようになり、全国各地で実践した結果、一部の社区の創意工夫により、住民自治が萌芽する兆しが見えてきたが、多くの地域では行政が基層社会に対する管理の強化や住民組織である社区居民委員会の行政化、住民の自発的参加が希薄であるなどの問題を抱えている。以上のような台湾における「社区营造」の経験は同じ「守望相助」という地域共同体的な伝統文化を共有する中国大陸に対して参考となるであろう。

日本における台湾の社区营造研究をみると、大別すると、第一は、住民参加型まちづくりの研究および災害復興まちづくり研究、第二は、社区营造政策・事業に関する研究、第三は、社区運動の研究、の三つに整理することができる。

第一の参加型まちづくりの研究および災害復興まちづくり研究には、高橋和文他（2011）の台南県後壁郷土溝村における参加型まちづくりに関する研究や、復興社区である桃米里の復興まちづくりの事例研究（服部、2004）などがある。

第二の社区营造政策・事業に関する研究は、「社区総体营造」の歩みと特徴に関する研究

（黄世輝・宮崎清、1996）や、文化建設委員会の社区総体营造政策の事業とその推進体制の研究（王他、2011）、社区营造の歴史的展開や課題の研究（和田、2014）などを挙げる事ができる。

第三の社区運動の研究では、台湾における新社会運動としてNPOと社区を取り上げ論じた研究（徐世栄・蕭新煌、2007）や、台湾民主化の担い手の視点から社区運動を分析した研究（簡、2007）、また、高雄県美濃鎮を事例としたコミュニティ運動の研究（星、2013）を挙げる事ができる。

一方、中国における台湾の社区营造に関する研究は緒についたばかりで、台湾の社区組織、社区教育、社区文化に焦点を絞った研究や、台湾の経験と中国の社区建設との比較研究（郭・陳、2013、周・尹、2013など）が多いである。しかし、理論的に特にコミュニティリアニズムの視点から台湾の社区自治の仕組みを解明した研究の涉獵を試みたが、未だその数は限られている。

コミュニティリアニズムは20世紀後半のアメリカを中心に発展してきた、コミュニティの価値を重んじる政治思想である。特に、リベラリズムに対する批判として、個人にとっての善よりも「公共善」を、個人の自由よりもその人格形成と共同体の「自己統治」とを重視するサンデルの思想が代表的である。サンデルによれば、「共和主義的理論の中核をなすのは、自由は自己統治の分かち合いにさせられているという考え方だ。」²⁾ 自己統治を分かち合うこと以上に重要なのは、「共通善について同胞市民と議論し、政治共同体の運命を左右する」³⁾ ことである。そのためには、「公的な事柄に関する知識はもちろん、帰属意識、全体への関心、運命を左右されるコミュニティとの道徳的つながりも必要なのだ。」⁴⁾ したがって、「自己統治に必要な特性を国民のなかに培う政治を要求するのである。」⁵⁾ つまり、サンデルは市民の自己統治、市民道徳や公民意識の醸成の重要性を説いたのである。

言い換えれば、政府機関に比べれば、地方の民衆は生活にかかわる公共事務に対して帰属意識を持っており、特にお互いに相互信頼と協力の下で形成された社会共同体は、私的利益を超越して地域の生活需要に合致する公共利益を追求することができる。この時、行政がやるべきことは民との交流・対話のチャンネルを強化し、民衆の要求を理解し、上からの統制を緩和し、並びに公共事務運営の弾力性を向上させ、共同で公共サービスに力を入れて、民衆の信頼を勝ち取ることである。

台湾の「社区营造」はまさにこのようなコミュニティリアニズム的な考え方に立脚し、政府は市民道徳や公民意識の育成に力を入れ、民衆の自発性を促すことによって、自己統治を実現させたのであると言える。

本論文では、上記の問題意識に基づき、筆者が2013年と2014年に台北市で行った現地調査を踏まえながら、コミュニティリアニズムの視点から台湾の官民協働型「社区营造」と住民自治の実態を明らかにし、さらにこのような台湾の経験が中国の「社区自治」へどのようなインプリケーションを持つかを究明したい。

2. 台湾の「社区营造」政策の形成と展開

(1) 「社区营造」とは何か

「社区」はCommunityの訳語であり、行政院文化建設委員会によれば、社区は人々の共同生活の領域であり、その範囲ははっきりと決めておらず、一つの小さなマンション、街道、

村落は社区と考えられるし、また一つの郷や鎮も大都市も共に社区と考えられるし、ひいては国家や地球も一つの大きな社区と考えることができる⁶⁾。本論文では、社区は「ある地域の中に、その地域に対するアイデンティティや共同意識を持っている住民たちが構成した共同体」として捉え、その範囲は台湾の「里」（規模は日本の小学校区に相当）に限定する。

「营造」とは建物や空間を建設することを意味する。また、ソフトウェアを「営」、ハードウェアを「造」という言葉であらわすことで、社区総体营造とは、「社区の共同意識や組織づくりなどのソフトウェアの『経営』、公共空間や施設、住宅などハードウェアの『建設』、さらに社区未来の『創造』などを合わせて指す言葉」として用いられている⁷⁾。

文化部の説明によれば、社区营造の本質は「人の心の改変」、「人づくり」である。社区营造を推進する理念は、台湾の伝統的な村落共同体における人と人との「つながり」を回復することを目指し、近代的な民主的メカニズムに基づいて、住民に共同で社区の将来構想を決定する権限を賦与し、社区の自主的な力により、各社区や地方の文化特徴を形成するとともに環境美化、生活の質のレベルアップ、文化産業の活性化などを通じて、社区の活力を再現することである⁸⁾。この考えは、文化建設委員会副主任であった陳其南氏の「社区総体营造は一種の思想モデルの転換を意味し、一つの『静かな革命』を行うことであり、一人の新しい人間づくりから始まり、一つの新しい社会、新しい国家をつくることである⁹⁾」という考え方にもつながる。このように、社区营造が推進したいのは民主化と公共性の観念で、下から上へという住民の参加を強調している。社区で「公民意識」を育成し、住民が公共事務に参加し、自分の社区に対するアイデンティティを強化させ、住民の自己管理を実現させるのである。いわばコミュニティアニズム的な考え方と通じるところが大きいであろう。

(2) 「社区营造」政策の前身—「社区發展」政策の展開

台湾のコミュニティ政策は、社区發展政策が1960年代に策定されて以来、今日まで続いていた。1960年代に国連は専門家を派遣し、台湾で社区發展を推進し、「住民の要求の尊重」、「目標と計画の策定」、「自発精神の育成」、「住民参加の奨励」、「社区リーダーの育成」、「青年と婦人の組織の設立」、「社区の自助計画の支援」、「人材育成の重視」、「現地組織の運用」及び「上位計画の統合」など10項目に渡る目標を打ち出した¹⁰⁾。それを受けて、1965年に「社区發展」は政府の「民生主義現段階社会政策」の一つとして行政院より公表された。1968年には「社区發展工作綱要」を頒布し、同年9月台湾省政府は「台湾省社区發展8年計画」を公表し、1971年に「10年計画」とこれを改称した。1969年、台湾外交部経由で正式にUNDP（国連開発計画）の補助金、及び技術提携を受け、国連により技術者の派遣・訓練プログラムが始められた。UNDPの補助金は1972年に打ち切られたが、1983年に「社区發展工作綱要」が「社区發展綱領」に改定されて、精神倫理の宣伝、区内の社会福祉、また社区数の拡大を図った。80年代初頭をピークに「社区」の数は4,000あまりに拡大したが、そのほとんどの業務及び窓口は、村・里長等の基層行政に委ねられ、「村・里辦公室」という形式的存在が置かれたものの、社区の動員はおおむね地方行政主導の下で行われた。そこには、自発的な住民参加の実態はなかったと言える。戒嚴令解除後、「社区發展綱領」が1991年に再改定された際、社区組織は新たに「社区發展協會」として初めて民間

団体として認定され、当該地域の住民の申請によって各地で設立されるようになった。これは威権政治の終了後、民主化時代に入って、法的に社区活動が住民の自主運営の下で可能となった嚆矢であった¹¹⁾。

こうした「社区発展」の政策が実行された背景には、経済発展に伴い各地で進んだ社会の原子化への対応と、農村の生産力向上という課題があった。したがって、社区発展とは、社区の原子化を防止し農村生産力を向上させるため、社区のインフラ整備や統合イデオロギーの浸透、社区理事会やその後身の社区発展協会など既存統治組織へのこいれを通じた、国民党政権を支える地域秩序の形成を図る政策であったといえる¹²⁾。

国連の補助金を受けてスタートした「社区発展」の政策は、本来国連は地域社会が自主自助により発展過程を歩み出すことを期待したが、台湾ではこの政策は、行政によって便宜的に利用され、「社区発展」政策は基本的にハードウェアの建設を目標にし、形式重視の事業内容であったため、住民の自主的な参加やコミュニティ意識の醸成にはつながらなかった。つまり、社区発展は民間社会の支持が欠けた状態で行政主導によって推進されたため、ただの形式と化してしまったのである。

(3) 「社区营造」政策の形成と展開

1960年代から発足した行政主導による「社区発展」政策の行き詰まりと裏腹に、70年代から80年代にかけて各地域で住民による反公害環境闘争が相次いで発生し、以降台湾では社会運動の時代へと突入した。戒厳令が解除される1987年前後に次々に発生した反体制政治運動や様々な社会運動が、威権政治体制の解体と民主化をもたらした。

1990年代半ばの李登輝率いる国民党政権は、市民社会から勃興する民主化と台湾ナショナリズムのアジェンダを横取りしながら、その一環として、政権に反目する、もしくは反目する可能性がある社会運動への懐柔政策として社区総体营造という地方文化の実体化政策を社会運動に委託した¹³⁾。

この社区総体营造は、1994年10月3日に行政院文化建設委員会が立法院で提唱した。文化建設委員会によると、社区総体营造とは、「社区意識の再醸成によって国民の共同体意識を育て、時代の流れや外部環境に対応する」ことであるとされる。その政策の基本方針は、①社区の特性を踏まえ、それまでのトップダウンの政策モードを社区のニーズに対応するボトムアップに転換させること、②社区の創意工夫を促し、大量の資源（資金、人材など）が社区に流入しやすくすること、③政府と社区が分担しながら協力する「パートナーシップ」関係にあること、④政府が計画の内容や実行組織、方法を決定せず、社区が自由に提案したプロジェクトの創造性と実行可能性を判断して補助金を交付すること、の4つであった¹⁴⁾。その後、2001年に策定された「社区文化再造計画実施要点」によって、中央政府の補助金を得ながら、県政府が主体となって、社区総体营造が実施できるようになった。つまり、地方政府に対する社区総体营造の予算が制度化されることで、コミュニティ政策の地方分権化が推し進められたとされる¹⁵⁾。

2002年から2007年までは、文化建設委員会が提唱した「社区住民を主体とし、社区参加を核心」とする「新故郷社区营造」が実行された。「挑戦2008：国家發展重点計画」の推進に合わせて、「新故郷社区营造計画」を打ち出し、「独自の文化・伝統、景観環境、地方産業を融合し、地方の魅力の向上につなげる」政策が実行された。これを実現する方策とし

て、「健康社区六星計画」が打ち出された。「健康社区六星計画」では、産業発展、社区福祉医療、社区治安、人文教育、環境景観、環境保護の6つのテーマ別方向性を打ち出している。社区の多面的な発展を促進するため、社区の自己診断を奨励し、社区の将来像を作成させた。担当したのは12の政府機関で62の事業が含まれた。2008年から2013年までは、「新故郷社区营造第二期計画」が提唱され、社区营造と地方文化館を含む、文化活動への参加による地域創造の具現化に向けた地域住民主体のまちづくりや公共活動が実施されている。これはボトムアップ政策に関する行政システム改革で、各県、市に社区营造センターと地方自治体の社区营造推進委員会を作り、モデル社区营造活動、行政職員と社区組織の人材養成訓練、社区营造に関する出版物の作成を行い、社区文化振興、地域特産品の向上、地域文化の発展などが目指された¹⁶⁾。

社区营造の推進メカニズムは図1のように示した通りである。まず中央政府である文化部から政策が出され、それを県市政府に属する县市社区营造推進委員会がサポートし、そこからさらに地元の政府から各社区へと社区营造のサービスが提供される。县市社区营造センターは公設民営の組織で、各社区に中長期的な発展計画や実施戦略の策定を支援し、専門家の派遣などを行い、各社区における公的資源と私的資源を統合して、各社区の社区营造事業を全面的にサポートする（県市政府の社区营造メカニズムは図2に示した通りである）。社区にはすでに社区营造が進んでいる成熟型社区や今活動に取り組んでいる起動型社区など様々な型がある。それぞれの社区にあった活動を効率よく推し進めていくことが社区营造において重要となる。各社区では公的機関である村里辦公室と民間の団体である社区発展協会を中心に公私協力の社区活動が進められている。

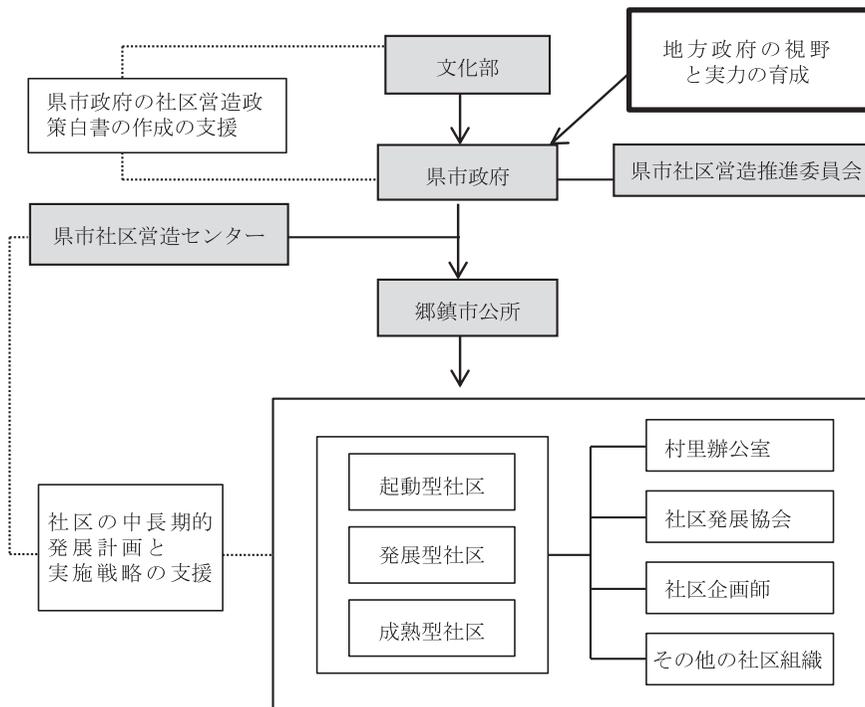


図1 文化部の社区营造推進メカニズム

出所：2013年8月に筆者の文化部に対するインタビュー記録より作成

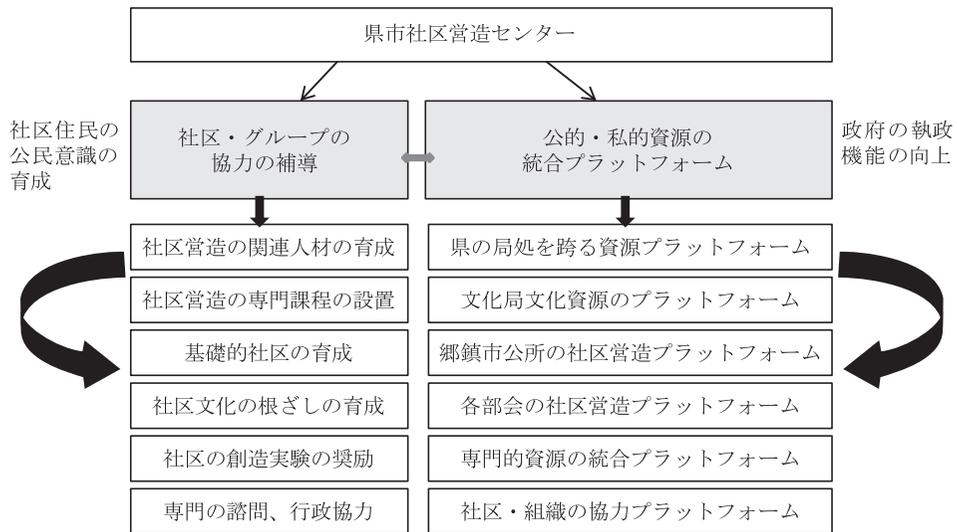


図2 県市政府の社区营造推進メカニズム

出所：2013年8月に筆者の文化部に対するインタビュー記録より作成

このように、社区総体营造計画は、社区营造を中央政府及び地方政府・社区・専門家の協働で進め、経済的支援は中央政府が行うと規定し、内容がハード整備からソフト面の重視へと転換した点は画期的であった。台湾における社区营造は、社区における特色を切り口として、その他の関連分野まで波及し、徐々に一つの総体的な营造計画へと発展する。切り口となるのは空間景觀、地域産業、民俗活動、表現芸術などが含まれ、最終的には新しい社区景觀、新しい文化、新たな人をつくることを目標とする。つまり、台湾における社区营造は地域と住民のアイデンティティを高める手段として、社区的文化的特長を生かしたまちづくりの推進であるといえよう。

さて、台湾の都市部で実施されている社区营造はどのような効果をもたらしたのか。次に筆者の台北市での調査事例を踏まえながら、台湾の公私協働の社区营造の実態を明らかにしたい。

3. 台北市の事例研究—社区發展協会の役割

(1) S社区

台北市大安区にあるS社区の面積は0.031平方キロメートルで、住民は2,700世帯で、約8,000人で、その多くは国民党軍元将校とその家族である。そのうち65歳以上の人口が約1,200人で、全体の15%を占めている。

S社区には里辦事処と社区發展協会が設置されており、里辦事処は行政の末端組織で、社区發展協会は住民の自治組織である。里辦事処には「里長」1人、里幹事1人で、毎年政府から80万台湾ドル（日本円で約300万円）の補助を受けている。社区發展協会は住民サービスの企画書によって、社会局に助成金を申し込むことができる。S社区は行政組織である里辦事処と住民組織である社区發展協会が協力して、「敬老、環境保全、文化活動、和諧」を目標に社区营造事業を行っている。まず定期的に住民会議を開き、住民のニーズを精査して、ニーズに合わせたサービスを提供する。次に、社区發展協会は住民ボランティアと

協力し、住民に広範囲のサービスを提供する。ボランティアはサービスの内容によって、食事サービス、環境保全、文化活動、治安巡回などに分けて、分業しつつ協力し合い、共同で社区サービスに務める。さらに、社区周辺の資源を統合して、関係の機関やその他の社会組織と協力して住民に多彩なサービスを提供し、住民の生活環境の質を向上させる。

S社区の特色のあるサービスは老人福祉サービスと社会的弱者への支援サービスである。S社区は1998年に台湾で率先して老人に食事サービスを提供した社区である。地元、台北市保安警察との協力で保安警察の厨房で食事を提供してもらい、社区のボランティアによって老人に給食サービスを行われている。月曜日から金曜日までの昼と夜、一食あたり50台湾ドル（日本円で約188円）で提供され、「五菜一湯」（五種類のおかずと一種類のスープ）でバランスのとれた食事をすることができる。土曜日、日曜日は多くの老人たちが家族と共に食事をし、家族団欒の時間を過ごすことができるように、S社区は馬街病院の協力を得て、老人たちに無料でレトルト食品を提供している。

また、独居老人または介護する人がいない老夫婦に対して、電話での安否確認や部屋の清掃、給食サービスなどを提供している。その他にも、健康診断、無償で感染症の予防接種、独居老人に対して行方不明対策のプレスレットを装着させるなど、充実した福利サービスを展開している。これは老人たちにより良い環境を提供したいと強く願う里長をはじめとする社区の住民たちの相互扶助があってこそのものであると考える。

さらに、定期的に慈濟基金会などのNPO団体と協力して慈善バザーを行い、その収入を片親世帯などの生活困窮者の子供に一人2千台湾ドル（日本円で約7,500円）の奨学金を提供したり、低所得層などの経済支援を行ったりしている。

文化活動に関しては周辺の大学や中小学校の音楽チームと交流し、これらの音楽や芸術団体を定期的に社区に招聘してパフォーマンスをしてもらう。月に2回のイベントを開催し、祝祭日にはフェスティバルを行い、住民の社区に対するアイデンティティを強化し、人間関係を緊密にさせる。また、社区大学で絵画、合唱、ダンス、書道などのクラスを開き、老人たちの定年後の生活を充実させる。

今後の課題として、老人に医療サービスを提供するために、社区において医師が駐在する診療所を設けることである。

(2) M社区

M社区は台北市文山区に位置している。面積は0.134平方キロメートルで、住民は2,729世帯で、約7,150人で構成されており、そのうち300人くらいがボランティアとして社区活動に参加している。住民の多くは公務員や教職員であり、素質が比較的高い。M社区は32の「隣」があり、「里長」は1人で、里長が「隣長」を委任した。また、当該社区の「隣長」は全員ボランティアである。

M社区の社区营造は1996年からスタートし、社区营造の目標は福祉社区・生態社区・安全社区を創りあげることである。社区营造の担い手は住民組織である社区発展協会である。社区発展協会は会員の選挙で選ばれた理事長とスタッフ数名で構成され、協会のスタッフだけでは社区营造事業を展開することが困難であるので、M社区には300人あまりのボランティアが5つのチームに分かれて、それぞれ福祉・生態・安全に関わる事業を担当している。社区营造の経費は政府が毎年「里」に与えた活動経費30万台湾ドル（日本円で約112.5

万円）以外に、ゴミ処理所から100万台湾ドル（日本円で約375万円）の補償金があり、さらに、社区発展協会が計画を出して政府に申請した助成金を合わせると、年間200万台湾ドル（日本円で約750万円）の経費がある。

まず一つ目は生態社区の建設である。M社区には以前多くの廃棄空間（不潔な空地や空家地域）が存在していた。そこで、社区発展協会はこれらの空間を有効に利用し、社区の緑化や環境美化に力を入れようとした。街角に桜を植えて歩道を作ったり、空き家となっている廃棄空間を利用して社区生態教育館に改造し、主に生態保全活動を行う場として使っている。このように、M社区は都市にも関わらず、緑の美化活動を通して街の景観を良くしている。また、エコロジー教育として生態ボランティアが中心となって活動を行っている。たとえば、生態地区の環境保護や社区内の生態探索活動、定期的に実地調査を行いその結果の記録をまとめ、生態調査のためのサマーキャンプ、社区の生態についてのガイドブックを出版したりしている。

次に二つ目の安全社区づくりは主として薬の安全使用と防災活動である。M社区では、社区薬局の薬剤師がボランティアや老人の家族に高齢者の薬の誤食・誤飲を防止するために薬の正確な使用方法など的高齢者ケアの指導を行う。また、定期的な血圧の計測、通院の付き添いや、薬の代理受け取りと届けなどのサービスを提供している。

また、M社区は防災モデル社区として選ばれ、衛生部に助成金を申請して、防災計画を立てて防災活動を行っている。例えば、ボランティアが社区を巡回して危険区域を発見したり、災害発生を予防するための措置を作成したり、googleを使って防災マップを随時ネットに更新したり、地震や台風、火災発生時などの対策を行っている。そして、社区の中でブロックごとに災害を予想して防災訓練を行っている。

三つめは福祉社区营造である。社区にはケアサービスセンターがあり、ケアサービスとして、独居老人や単身の退役軍人の養護を行っている。さらに、老人の安否確認を行っている、定期的に老人宅を訪問したりしている。また、老人に食事サービスを提供している。レストランを経営している社区の住民がボランティアとして老人の給食サービスを行っている。健康活動に関しては、バスケットの試合を行ったり、老人のウォーキング活動や有酸素運動を行ったりしている。さらに、常青大国民教室という「社区大学」（日本の文化教室に相当）を設けて、日本語や歌、書画などさまざまなカリキュラムが用意されているので、これに参加することで人とのつながりができ、活性化につながってくる。

2008年M社区は台湾社区評価の優秀賞を獲得し、2013年に台北市の特別優秀賞を獲得した。

前述の台北市の2つの事例に示したように、「里辦事処」は台湾の都市における行政の末端組織であり、区の派出機関である。里長は住民の選挙によって選ばれるが、月4万5千元（日本円で約16万8,750円）の事務経費をもらっている。「里辦事処」には「里長」1人、公務員である「里幹事」1人である。里の主な仕事は政府の政策宣伝、民意のフィードバックなどである。里長は住民の選挙で選ばれているため、多くの里長は民意の代表であると自覚し、住民の意思を上へ反映し、社区の公共事務に専念するようになった。また、里は区役所の派出機関であるが、実際のところ、S社区の里長が言うように、社区住民の意見や要求を実現するために、往々にして区役所を飛び越えて、直接様々なレベルの議員とコンタクトを取り、解決の道を探るのである。したがって、台湾の里長は国家と社会の橋

渡し役である。

里の組織以外に、社区発展協会という住民組織があり、これは任意参加方式の会員制で、会員は入会意志のある住民である。S社区とM社区にはともに会員制である住民自治組織の社区発展協会がある。両社区が共通しているのは社区発展協会の理事長と里長の関係が良好で、協力しながら社区の公共サービスの向上に努力していることである。

事例から分かるように、台湾における社区营造の担い手は社区発展協会であり、社区発展協会は周辺の資源をうまく利用しながら、ボランティアの協力の下で、社区の公共サービス—社会福祉保障の供給と住民の健康促進・ケアサービス、社区の環境景観の保全、住民の生活安全・犯罪予防・防災活動、住民の生涯学習活動の提供など—に取り組んでいる。つまり、台湾では政府の政策推進と財政支援の下で、住民の社区事業への自主的参加が実現し、「官治」と「自治」、「官助」と「民助」を融合して、社区の環境改善、福祉向上に寄与した。

4. 台湾の住民参加型「社区营造」

第2節で述べたように、1960年代から90年代初頭に続いていた台湾の「社区発展」の段階は、「上から下へ」の行政主導の下で社区発展政策を推進し、かつ重点は社区のインフラというハードな建設に置かれたため、社区住民は受動的な参加になり、結局社区発展は形式的なものになってしまい、袋小路に陥ってしまった。1994年以降の「社区营造」政策は、住民の自発性を重んじ、各県に作られた社区营造推進センターを通じて民間の社会文化資源を統合していく形で社区の共同意識と倫理を再建していく、いわば「下からの住民参加型」まちづくりである。このような政策転換に伴い、今日の台湾の社区营造は以下の特徴を持つようになった。

(1) 政府の役割転換

社区発展の初期頃には、トップダウン型のインフラ整備が中心であったが、1990年代以降、地方社区の企画設計において、専門家による支援と同時に、住民自らの企画、提案による社区デザイン・発展方式に転換させた。政府は今までのような「主導的」役割から「支援・サポート」の役割に転換した。つまり、住民自らの提案・企画に対して、政府が実行可能性の認可をした上で、社区に補助金を交付する形で支援すると同時に、社区营造に必要な人材育成を行い、住民自治組織の活動をサポートする。

このように、政府と社区は「政府予算+社区志向+社区申請+政府経費支援+政府評価(補導)」のパートナーシップ関係を構築し、秩序よく社区組織に公共サービスを調達するモードを形成した。経費の支出のみから見れば、政府部門が社区に対する投資の部分はおよそ7割程度で、ピーク時は社区総経費の78.4%を占めている¹⁷⁾。

また、各社区はそれぞれの状況や特徴に応じて、住民の需要に基づいて、各自自由選択の業務に従事することができる。政府は直接社区の要求を代理せず、社区自身の要求を重んじ、社区の自主性を尊重する。例えば、M社区が近年申請したプロジェクトは防災、安全と生態などの内容で、これらはすべて当該社区の社区発展協会が住民の意向に沿って企画した計画書を政府の関係部門に提出して申請したのである。

（2）住民の自発的参加の促進

1990年代以降、台湾政府の行政権力の社会からの退場に伴い、住民に社区の公共事業、社区活動を決定する権限を賦与すると同時に、各県・市レベルで社区营造センターを設けて社区营造の人材育成や公民意識の醸成に注力した結果、住民の参加意欲が大いに高まった。多くの社区において、社区内の有志・有識者が自発的に社区組織を結成し、社区内の公的領域に関心を示す動きが広がるようになった。例えば、社区内の生態系、生活環境改善、街並みの美化、治安防災、介護・医療など、様々なテーマを掲げて住民の参加を募り、コミュニティの住環境の向上を図った。調査事例2に示したように、M社区はかつて公園や住民の活動場所すらなかったが、社区発展協会と住民ボランティアの協力の下で、廃棄空間を再利用して社区生態教育館に改造したり、街角に桜の木を植えて環境美化活動を行ったりして、今のM社区は多くの緑に覆われた憩いの場があり、また芸術回廊のような活動場所と多目的生態教育館が整備された。

（3）NGOやNPO組織との協働

NGOやNPOは台湾の社区营造において重要な役割を果たしている。民間組織は社区サービスの担い手であり、社区サービスの組織と管理に携わると同時に、社区参加のプラットフォームと推進者であり、住民の社区参加を育成する。NGOやNPOの役割は三つの側面がある。第一に、基層民主の「発声器」である。NGOは社区建設の過程において各種資源と関係を連結する紐帯であり、基層レベルの民主的位置づけにおいて、社区構成員間の内部交流と外部連絡の交換プラットフォームであり、その上で住民の訴求を表出することができる。第二は社区参加意識の育成である。NGOは社区内組織間、個人間の自覚・自助の基礎の上で多元的・平等なネットワークを構成し、社区内ばらばらの個人や組織が一定の社区意識の下で結合した共同体である。NGOは社区サービスの提供を通して、社区住民の参加意識を育成し、社区住民の自助互助、社区公共事業への参加を促すことができる。第三は社区营造事業の媒体である¹⁸⁾。実際、調査したS社区とM社区では、慈濟基金会や文史工作室などのNPO団体と協力して、社会的弱者への救済サービスを行ったり、地域独自の文化を保護するなどの公共的サービスを行っている。また、主婦連盟などのNPOは社区内にある一軒一軒の世帯を訪れて環境保護の概念を広めたり、ゴミ分別、減量と資源リサイクルの重要性を宣伝したり、親子を対象に授業で遺伝子組み換え食品の弊害を教えたり、原発反対デモなどを行っている。

NPOは自分たちのノウハウと専門知識を地域社会に提供することができる。一方では、地域社会との連携を通して、政府から要請されてNPOが政策運営に共同参加するようになり、地域社会の代表となる例も続出している。地域社会、または市民社会もまた自らの抱えている問題、不満、あるいは意向等、NPOを経由して政府にアピールすることができる。NPOは地域社会と政府の両方から受信した情報を交換させて、両者の良き理解者となりうる。NPOは台湾社会にとって、大きなインパクトを与えている¹⁹⁾。

以上総じて見れば、台湾の基層社会において、多元的統治の構造ができつつある。政府と行政のバックアップの下で、住民の社会参加を重視し、NGOやNPOなどの社会組織やボランティア組織の役割が果たすことができた。基層レベルの行政構造の中で、政府行政と社会の自治、ボランティアのサービスを結合し、人事においては選挙制と委任制と公務員

制度を結びつけ、機能上政府部門、自治組織と社会組織の協働を強調し、財政において政府の助成と民間団体の寄付など多チャンネルの資金調達方法をとっている。特に、広範囲の社会的参加、ボランティアサービスは社会の自治、自主と自立を維持できた。

5. 結びにかえて：中国へのインプリケーション

中国は改革・開放以降、市場原理に基づく経済改革の進展に伴って、従来の「単位体制」が弱体化し、国家が「単位」を通じて管理する社会管理メカニズムが運営できなくなり、「単位体制」に取って代わる新たな社会管理メカニズムを構築することが急務となった。そこで、1990年代に「社区建設」の政策を提唱した。90年代の半ば頃から「社区建設」は中国の一部の大中都市で展開され、1999年末まで、民政部は北京、上海、天津、南京、青島、瀋陽、武漢などの都市で26の「全国社区建設実験区」を設立し、実験区での実践や経験を総括し、「社区建設」の基本的な理念や操作原則と手続きを得た上で、全国で普及し、都市の「社区自治」を推進しようとした。このように、都市部において「社区建設」が盛んになり、社区居民委員会を中心とした自治組織が登場すると同時に、NPO、NGOなどの社会団体も誕生しはじめた。このように、国家権力による一元的な支配構造が弱体化し、中国社会の構造が社会の再建の方向に向かって変化しつつある。

1990年代後半以降進められてきた国家による「社区建設」の推進は「単位」制度の崩壊によって弱体化しつつある国家権力を強化し、社会統合を実現しようとする狙いが窺える。ただ基層社会の統合のあり方は「単位」制度の全盛期の統治方法とは大きく変容したのである。つまり、従来の国家権力の基層社会への浸透を通じて基層社会を直接統治する方法から、基層社会に一定の自律性を認めた上で国家政策の貫徹や行政指導を行うように転換したのである。「居務」（社区居民委員会の事務）や政務（行政的な事務）の実施にあたって、それらをいかに行うかについては、区内での合意形成に委ねている。すなわち社区居民委員会の主導の下で推し進めているのである。これは従来の単方向の行政命令による統治方式と一線を画している。他方、住民自治の進展に伴って、住民代表会議など住民の意見を直接反映できるような制度的枠組みが作られ、下からの意見表出のチャンネルが出来上がるようになり、住民による自己管理が保証されることになり、都市社会には住民自治の制度的枠組みが確立されつつある。調査事例から明らかのように、住民たちは環境美化、ペットの飼育、暖房の供給など住民に身近な問題を自ら議論し、意見を上級機関に提出するような住民議事機構が一般的になり、ボランティアによる孤独老人へのサービス提供など「互助」活動が盛んになっている。さらに住宅の個人所有化により、所有者である住民は「業主委員会」（所有者管理組合）を組織し、自らの権利を主張するようになった²⁰⁾。

しかし、「社区建設」が一定の成果を上げたものの、実際運営の中で多くの問題が表れており、中でも突出した問題は街道辦事処と社区居民委員会の関係の問題である。中国大陸の都市部において、街道辦事処は区の派出機関であり、行政の末端組織である。しかし、街道辦事処は多くの課を設けており、スタッフはすべて公務員である。普段担当している業務は行政業務のみである。このことから、中国の街道辦事処は台湾の「里辦事処」が政策の上意下達を担う一方、他方民意も汲み上げ、国家と社会の橋渡し役を果たしているのと異なって、上意下達の機能のみを持つ行政組織である。また、街道辦事処の管轄区域内にはいくつかの社区があり、それぞれの社区には社区居民委員会が設置されている。社区

居民委員会は名義上住民の自治組織であるが、街道辦事処の指導を受けており、街道辦事処から下達した多くの行政業務を担当しているため、住民自治に携わる時間と労力が限定されている。つまり、中国大陸の社区居民委員会は半官半民の組織である。

一般的に社区居民委員会は財務支配権を持たず、その支出項目は街道辦事処の批准を経なければならぬので、街道辦事処と社区居民委員会は「上下関係」の色彩が濃厚である。社区建設の進展に伴い、政府の管理の重心が下へと移動し、大量の行政事務が社区へおろされ、結果として社区居民委員会が「政府の足」となり、政府の大量の職能を担うことになり、社区居民委員会は常に負担が過重な状態におかれることとなった。筆者が全国各地の社区で調査した際に、社区居民委員会の主任が口にした普遍的な問題は、社区居民委員会の人員が少なく、待遇が低く、負担が重いということである。小さな社区居民委員会は政府から請け負った各種行政的業務は120項目に渡り、多い地域では200項目以上に上る。いわゆる「上に千条の糸があり、下に一本の針」という状況である²¹⁾。居民委員会が各種の行政事務に忙殺され、その自治機能が十分に発揮されないという問題がとくに深刻である。

つまり、中国大陸では、改革以降進められてきた「社区建設」は、「二級政府（市・区）、三級管理（市・区・街道）」体制の下、区政府の派出機構として住民管理業務の一端を担ってきた街道辦事処の機能強化を図るとともに、自治組織である社区居民委員会の機能の拡充も目指した。両組織の機能強化・拡充は都市管理・住民サービスの向上を図ろうとするものであったが、「社区建設」は「自治」ではなく「統制・管理」を強化する方向で行われている。この問題を克服し、真の「社区自治」を実現するには台湾の「社区营造」の経験は大いに参考になると思われる。

前述のように、台湾は1990年代以降の「下から上へ」の政策転換により、現在の台湾では政府の協力・民間組織の自主運営・NPO・NGOなどの専門家支援の三者によるトライアングルな協働型「社区营造」モデルが構築されている。このような台湾の経験は以下の点で中国大陸の「社区建設」に大いに示唆に富むものである。

まず、第一に政府の役割を政府主導から政府による財政支援・人材育成などの協力を転換させることである。これを達成するには政策上及び発想の転換が求められよう。中国の「社区建設」は上からの推進を強調し、基層社会に対する管理統制を強化することが狙いで、台湾の90年代までの「社区發展」政策と似通っている部分がある。中国は台湾の「社区發展」政策の失敗の教訓を汲みとって、大きく発想転換をしなければならない。つまり、台湾の「社区营造」政策から経験を学び、住民の公民意識の育成に力点を置くべきである。

第二に、住民の自発的参加を促すことである。中国大陸の社区建設は社区居民委員会の組織・動員の下で住民の参加を促しているが、住民の自発的参加が欠けている。前述したように、台湾では、住民に社区内の公共事務を決定する権限を賦与し、社区デザインなどを住民自ら提案するボトムアップ型の提案制度を作り、住民の社会参加のメカニズムを構築することによって、住民の自発的参加が促進されたのである。中国は今後社区の住民に社区管理の主体的地位を与え、住民全員が社区内の公共事務を決定する権限を賦与すると同時に、社区事務と社区サービスの規範化と制度化を推進することによって、住民の自発的参加を促進すべきである。

第三に、社会組織の育成に力を入れることである。中国の社区には半官半民の居民委員会以外に、業主委員会（所有者管理組合）や老人協会、その他の娯楽団体などの住民組織

があるが、業主委員会はしばしば不動産開発ディベロッパーや「物業公司」（不動産管理会社）と対立しながら、所有者としての権利闘争に奔走しているため、社区の公共事務にはほとんど介入しない。台湾では、社区發展協会、大厦管理委員会、文史工作室、主婦連盟、文化基金会など様々な社会組織が存在しており、多様な組織の連携・協力によって、住民に対する公共サービスを向上させた。無論、中国は台湾と政治体制が異なっていることから、すぐに台湾のようなNPOなどの社会組織の成長を見込めることは難しいが、今後既存の労働組合や共青团、婦人連盟などの人民団体を社会と連携し、民意を反映する機能を強化し、国家と社会の橋渡しや紐帯の役割を果たせると同時に、草の根の社会組織を育成すべきである。

つまり、台湾の経験から明らかなように、新たな民意を反映する方向に発想を転換することこそが、中国の社区建設に持続的な動力を与えることになる。すなわち、台湾のように、社区建設の核心の理念を「人づくり」に据えて、核心的な行動を「住民参加」にし、核心の価値を「共同体精神」の創造にすることによって、社区の活力を見出すことができよう。

注

- 1) 行政院文化建設委員会は2012の省庁再編により、文化部に変わった。
- 2) Michael J. Sandel, 2005, *Public Philosophy: Essays on Morality in Politics*, Harvard University Press. マイケル・サンデル著、鬼澤忍訳『公共哲学—政治における道徳を考える』筑摩書房、2011年、23頁。
- 3) マイケル・サンデル、前掲書、23頁。
- 4) マイケル・サンデル、前掲書、23頁。
- 5) マイケル・サンデル、前掲書、23頁。
- 6) 黄素絹等策劃『最小の無限—文建会社区营造紀実1994—2010』行政院文化建設委員会、2011年、9頁。
- 7) 2005年度第6回都市環境デザインセミナー記録「台湾の参加型まちづくりと震災復興について」
<http://www.gakugei-pub.jp/judi/semina/s0506/index.htm#Mta003>
- 8) 2013年8月に筆者の文化部に対するインタビュー記録による。
- 9) 黄素絹等策劃、前掲書、12頁。
- 10) 黄素絹等策劃、前掲書、10頁。
- 11) 簡子晏「民主化の担い手としての社区運動—歴史的発展の分析と諸類型」西川潤・蕭新煌編『東アジアの市民社会と民主化—日本、台湾、韓国にみる』明石書店、2007年、137-139頁。
- 12) 星純子『現代台湾コミュニティ運動の地域社会学—高雄県美濃鎮における社会運動、民主化、社区総体营造—』御茶の水書房、2013年、154頁。
- 13) 星純子、前掲書、23頁。
- 14) 王忠融・九鬼康彰・星野敏・橋本禪「台湾における社区総体营造政策の事業実施体制の変化と特徴—文化建設委員会の事業を事例として—」『農村計画学会誌』30巻論文集号、2011年11月、363頁。
- 15) 星純子、前掲書、157-158頁。
- 16) 2013年8月に筆者の文化部に対するインタビュー記録による。
- 17) 吳曉林「台湾城市社区的治理結構及其“去代理化”邏輯—一個来自台北市的調查」『公共管理学报』

第12巻第1期、2015年1月、52頁。

- 18) 趙環・葉士華「社区参与：我国台湾地区社区建設經驗分析」『華東理工大学学報』No. 2、2013年、33頁。
- 19) 徐世榮・蕭新煌「新社会運動—NPOと社区の發展」西川潤・蕭新煌『東アジアの市民社会と民主化—日本・台湾・韓国からみる』明石書店、2007年、115頁。
- 20) 中国の都市社区自治に関する研究成果は、拙稿「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」『総合政策論叢』第23号、2012年3月、95-107頁、及び拙稿「中国都市部の『社区自治』についての一考察—武漢市の事例を中心に」愛知大学国際中国学研究センター編『中国社会の基層変化と日中関係の変容』日本評論社、2014年を参照されたい。
- 21) 中国の都市社区自治に関する調査研究の詳細は、拙稿、2014、前掲書を参照されたい。

上記以外の参考文献

- 黄世輝・宮崎清「台湾における地域文化の再生としての「社区総体营造」の展開—地域活性化の方法に関する研究（1）」『デザイン学研究』Vol. 43、No. 1、1996年5月、97-106頁。
- 高橋和文・小室達章・後藤昌人・岩崎公弥子・時岡新・中田平「台南県後壁郷土溝村における社区营造の取り組み—健康的な社会環境づくりの視点から—」『金城学院大学論集 自然科学編』第8巻第1号、2011年、1-8頁。
- 和田清美「台湾における社区营造研究の課題：コミュニティ形成・まちづくりの日台比較研究のために」『都市政策研究』第8号、2014年3月、27-48頁。
- 郭聖莉・陳竹君「兩岸社区治理與變遷比較研究」『南昌大学学报（人文社会科学版）』第44巻第4期、2013年7月、51-57頁。
- 項繼權「台湾基層治理的結構與特徵—对台湾坪林郷和大安成功社区的考察報告」『社会主義研究』2010年第5期、61-66頁。
- 周建国・尹力「基層社会治理：台湾經驗及其比較」『長春市委党校学報』2013年第3期、4-10頁。

キーワード：社区营造 共同体 住民自治 協働

付記：本研究は愛知大学研究助成（C-173）「中国と台湾における都市基層社会の自治に関する比較研究」（2012年度～2013年度）の成果である。

(TANG Yanxia)