

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成25年5月15日現在

機関番号：32612

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2010～2012

課題番号：22530113

研究課題名（和文） 市場経済化と中国都市部の公共空間 - 公共財管理権限の帰属をめぐる政治過程

研究課題名（英文） Marketization and Public Sphere of Chinese Urban Communities

研究代表者

小嶋 華津子 (KOJIMA KAZUKO)

慶應義塾大学・法学部・准教授

研究者番号：00344854

研究成果の概要（和文）：本研究プロジェクトでは、中国都市部の公共空間の特徴を明らかにするべく、居住区のガバナンス（政府、不動産管理会社、社区居民委員会、業主委員会、住民、党支部等の協働関係）に生じている変化について、文献研究、聞き取り調査、アンケート調査を行った。その結果、都市部居住区の公共空間のあり方をめぐり、政策レベル・学識者レベル・住民レベルの間、居住区のタイプ（旧単位住宅か商品住宅か）の間に認識の分断があることが明らかとなった。

研究成果の概要（英文）：This research project demonstrated political dynamics over the division of labor among the governments, real estate management companies, residents committees, homeowners associations, and the CCP branches in the governance of Chinese urban residential communities. Through literature research, interviews, and questionnaire survey, perception gaps over community governance were observed among policymakers, intellectuals, and ordinary residents, as well as among residents of different types of residence (ex. former work unit residence or commercialized residence).

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2010年度	400,000	120,000	520,000
2011年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2012年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	2,000,000	600,000	2,600,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：政治学・政治学

キーワード：中国 居住区 公共 住民自治 市民社会

1. 研究開始当初の背景

人々の福祉と持続可能な都市建設を実現するに理想的な末端社会のガバナンスとは、いかなるものか。居住区の公共財・準公共財の維持・管理は誰によって担われるべきか（政府か、企業か、地域コミュニティか、住宅所有者か）これは、政治体制の違いを

超えて、各国が共通に直面する問題である。

例えばアメリカでは、1960年代以降、CID（Common Interest Development）方式による郊外のニュータウン開発ブームがわき起こった。その際、道路・下水道などのインフラ整備、居住区管理の責任を回避したい政府側と、不動産価値を高めて売りぬきたい開発

業者の思惑の一致により、広大なCID敷地内の公共財の管理権限については、住民により構成された住宅所有者組合(HOA: Homeowners Association)に集中的に帰属させる方式が推奨された。ここでは、HOAが居住者から分担金を徴収し、警備、消防、街路の保全、ゴミ回収などの公的サービスを遂行するとともに、住宅の外壁の色、芝生の長さ、極端なケースでは居住者の門限などまでを制約する一連の約款、約定、規定を執行し、居住者を統治する。こうしたやり方は、都市公共サービスの民営化を良しとする風潮とあいまって、アメリカ国民には肯定的に受容された。

しかし、HOAによるCID管理については、居住区の景観および不動産価値の維持・向上を図る上で有効だとの評価がある一方、否定的な意見も多い。地方政府は、財政的逼迫を理由に、治安維持、消防、街路の保全、清掃などの「民営化」を進めてきたが、これはある種の責任回避ではないか。CID型の住宅開発とHOAへの権限の集中は、公共空間の私有化、伝統的な近隣関係の崩壊を促すとともに、敷地外の公共領域に対する住民の関心、市民としての責任意識の減退をもたらし、居住区のバルカン化、地区間格差を助長するのではないか。日本の都市社会学者の間でも、公共空間の私有化をとまなう開発方式については否定的見解が主流である。

本研究が対象とする中国においても、都市居住区の公共の担い手について揺らぎが生じている。計画経済体制期においては、住宅は、「単位」をつうじて国家より統一的に分配され、住宅の補修、電気・ガス・水道・暖房などの提供、消防、街路の保全、清掃等の公共サービスも、基本的に全て国家=「単位」によって担われていた。しかし、こうした状況は、1990年代後半に住宅の商品化を柱とする住宅制度改革が全面的に推進されて以降一変した。

住宅需要の高まりを受けて進められた大規模な宅地開発は、開発業者が住宅と公共施設の建設用地の使用権・開発権を一括して買い取るCID方式が主流となった。こうした開発方式に、消費者のブランド志向と安全確保の需要があいまって、近年建設される居住区の多くが、敷地内に飲食店、スポーツ施設、公園、幼稚園、学校、診療所、老人福祉施設、郵便局などを完備し、警備員に守られた閉鎖的ゲーティッド・コミュニティとして成立している。こうした居住区においては、住宅所有者により組織された業主委員会も登場し、同委員会により任用された不動産管理会社がCIDの管理を請け負うガバナンスのあり方が模索され始めている。

また、住宅の商品化は、旧「単位」住宅居住区のガバナンスにも変化をもたらしている。「単位」を通じたかつての上からの管理

方式は、住宅の所有権を得た住民主体のガバナンスへと変質しつつあることが推測される。

研究代表者は、中国都市部居住区で生じているガバナンスの変化を捉えようと、すでに2009年2月に北京市内の6つのニュータウンに住む住民207名を対象にガバナンスのあり方に関する意識調査を行った(科学研究費補助金・基盤研究(B)「高度成長期の首都圏における居住構造変容の日中比較研究 北京と東京を事例として」代表者:吉田友彦)。

本研究は、さらなる情報とデータを以て上記の問題関心にこたえるべく企画されたものである。

2. 研究の目的

本研究の目的は、次の二点に整理できるだろう。

(1) 今日、中国都市部居住区のガバナンスに生じている変化について、その現状と向かいつつある方向を把握し、中国における公共空間の構造的特徴を明らかにすることである。具体的には、居住区の公共財・準公共財の管理にかかわる諸アクター 党・政府、開発業者/不動産管理会社、社区居民委員会、業主委員会、住民など の間の分業・協力関係が研究の対象となる。

(2) 全世界的に、人々の福祉と持続可能な都市建設を実現するに理想的な末端社会のガバナンスのあり方が問われる中で、中国の状況を、普遍的な政治学の議論に依拠して論ずることにより、「中国学」と比較政治学の接点をさぐる。

3. 研究の方法

以下の方法で研究を実施した。

(1) 居住区の公共財・準公共財管理とガバナンスに関する文献研究

中国の事例を論ずる際の分析枠組みの精緻化を図るべく、居住区の公共財・準公共財管理とガバナンスに関する政治学および各学問分野における先行研究を整理した。特に、コミュニティアニズムの思潮について、原典および専門書を収集し、その多様な主張と論点の把握に努めた。

(2) 中国の公共財・準公共財の管理にかかわる諸アクター 党・政府、開発業者/不動産管理会社、社区居民委員会、業主委員会、住民など の動向分析

文献研究

主に、中国各地の新聞・定期刊行物の記事に基づき、中国の公共財・準公共財管理にかかわる諸アクターの動向を整理・分析した。

聞き取り調査

1. 同分野に詳しい研究者(万鵬飛・北京大学政府管理学院副教授、高丙中・北京大学政府管理学院教授、陳幽泓・中国人民大学公共

管理学院副教授、雷弢・北京社会科学院研究员、朱安新・南京大学社会学系副教授など）
2. 社区居民委員会委員（北京・上地西里小区）、
3. 業主委員会委員（北京・美麗園小区）などに対する聞き取り調査を実施した。

アンケート調査

万鵬飛（北京大学政府管理学院副教授）の協力を得て、平成24年2月に、北京市朝陽区の高家園社区および東大橋社区の住民を対象に、居住区のガバナンスに関し、訪問調査によるアンケート調査を実施した（サンプル数：各社区108サンプル、計216サンプル）。

4. 研究成果

本研究の主な成果は以下のとおりである。

(1) 研究の主な成果

中国都市部居住区におけるガバナンスの揺らぎ

都市部居住区のガバナンスに関しては、依然として論争と政策的な綱引きが展開されている。

たとえば、政府は今世紀に入ってから、「社区（コミュニティ）建設」を掲げ、従来の居住区を1000～3000戸規模の社区に再編し、その居住区を基盤とする居民委員会を社区居民員委員会としてテコ入れた。しかし、こうした政策は、結果として社区居民委員会の行政機関化をもたらした。社区居民委員会メンバーの選挙についても、区/州政府および街道弁事處が、自ら公開試験等を通じて任用した幹部を候補者として送り込み、選挙管理委員会が候補者を選定した上で、選挙管理委員会により恣意的に選ばれた住民代表によって実施されるケースが多く、代表性という観点からも、社区居民委員会がもはや住民自治組織としての性格を有していないとの評価が一般的である。住民の多くは、社区居民委員会を政府組織であり、政府行政権力の延伸であると認識している。

業主委員会についても、政府と一部市民との間に意見の分岐が顕在化している。政府は、住宅の商品化にともない、居住区内に業主委員会を設置し（「物業管理条例」および「物権法」に明記）業主委員会が選定・任用した不動産管理会社により居住区の管理を行うという基本的な方向を打ち出した。しかし他方で、2005年以降、各地で業主委員会に対する政府の介入が強化されている。たとえば深圳市では、「深圳市業主大会・業主委員会指導規則」（2005年1月）交付を機に、政府の業主委員会に対する関与が強化された。具体的には、業主大会の設置に関し、街道弁事處のとりもちの下、社区工作站あるいは社区居民委員会、建設単位代表各1名、住宅所有者代表3名から構成される準備組を中心に進められる旨規定されたことにより、業主委員会に街道弁事處や社区居民委員会の指導

者が参画するようになり、業主委員会に対する政府および社区居民委員会の介入が強められた。北京市においても、「北京市住宅区業主大会・業主委員会指導規則（試行）」（2009年1月）公布以降、業主大会の開催や業主委員会選挙について、街道弁事處、社区居民委員会の指導・監督が強化されつつある。これに対し、一部の居住区では、小区内の管理の質や管理費の妥当性、共用施設の管理運営等に不満を持つ住宅所有者が、業主委員会をよりどころとし、より大きな管理権限の獲得を求め立ち上がり始めた。住宅所有者および業主委員会の横向きのネットワークは、「業主論壇」「焦点房地產網」「秦兵律師網」「業主維權網」などのインターネット・サイトを通じて拡大しつつある。また、北京、上海、広州、アモイなどでは、正式に各小区の業主委員会の連合体である業主委員会協会を準備、申請する動きも活発である。

では、住民はどのようなガバナンスのあり方を望んでいるのだろうか。上述のように、本研究プロジェクトでは、平成24年2月に、北京市朝陽区の高家園社区および東大橋社区にて、居住区のガバナンスに関し、住民に対するアンケート調査を実施した（サンプル数：各社区108サンプル、計216サンプル）。サンプルの住宅のタイプ別構成は、旧単体住宅（「単体房改房」）が77サンプル、単位による資金収集による住宅（「単位集資建房」）15サンプル、エコノミー住宅（「經濟適用房」）7サンプル、一般商品住宅（「普通商品房」）70サンプル、別荘区域高級住宅（「別墅区域高級住宅」）3サンプル、その他30サンプルであった。本報告書では、最もサンプルの多かった旧単体住宅（77サンプル）と一般商品住宅（70サンプル）に絞り、両者を対比させながら主な結果を紹介したい。

まず第一に、全般的に住民は社区居民委員会、業主委員会など居住区のガバナンスに関わるアクターに対する関心が低い。例えば、社区居民委員会について、全体ではその活動について「あまり知らない/まったく知らない」との回答が65.2%（N=92、56.5%、75.4%）に達する。また、業主委員会（いずれの社区にも業主委員会が設立されていることは確認済み）についても、その活動について「あまり知らない/まったく知らない」と回答した比率が全体で88.7%（N=118、92.5%、85.1%）に達した。「業主大会に参加したことがあるか」との設問に「ない」と回答した比率は全体で95.0%（N=134、97.2%、92.9%）であった。さらに、「社区居民委員会/業主委員会いずれの選挙を重視しているか」との設問に対しては、の住民の43.3%（N=26）が「社区居民委員会」、6.7%（N=4）が「業主委員会」、50.0%（N=30）

が「どちらにも行きたくない」と回答したのに対し、の住民は32.8% (N=21)が「社区居民委員会、26.6% (N=17)が「業主委員会」、40.6% (N=26)が「どちらにも行きたくない」と回答した。これにより、商品住宅の住民のほうが業主委員会に重きを置いていること、さらには全体で45.2% (N=56)が両者に対し意識的に無関心を決めている状況が明らかとなった。居住区党支部については、全体では72.2% (N=99)がその活動について「あまり知らない/まったく知らない」と回答した。その比率はのほうが若干低く、66.2% (N=49)であり、「非常に/比較的良好に知っている」が23.0% (N=17)を占めた。

第二に、ガバナンスに関わる各アクターに対する評価には、住宅タイプにより差異がみられた。例えば、社区居民委員会をどのようなアクターと捉えているかについては、との間に5%水準で有意な差異が確認された。すなわち、の住民の47.3%が社区居民委員会を「街道弁事処の下部機構」と捉え、「住民自治組織」と捉えている比率が17.6%に過ぎず、49.3%が「住民の権益をあまり代表していない/まったく代表していない」と回答しているのに対し、の住民は「街道弁事処の下部機構」との認識は37.5%にとどまり、「住民自治組織」と捉えている比率が35.9%とほぼ拮抗している。また、「住民の権益をあまり代表していない/まったく代表していない」と回答した比率も31.8%にとどまっている。業主委員会に対する評価にも、との間に有意な差異が確認された。では住民の76.8%が「住民の権益をあまり代表していない/まったく代表していない」と回答しているのに対し、の住民ではその比率が19.0%にとどまり、逆に「住民の権益を十分に/一定程度代表している」との回答が80.9%に達した。

第三に、各アクターに期待する役割、期待値にも住宅タイプにより有意な差異が確認された。「居住区のガバナンスにおいて最も重視しているアクター」を7アクターから一つ選択させたところ、1.区/県政府・街道弁事処が10.8% (N=8)、15.7% (N=11)、2.社区居民委員会が59.5% (N=44)、44.3% (N=31)、3.業主委員会が0.0% (N=0)、5.7% (N=4)、4.党支部が8.1% (N=6)、2.9% (N=2)、5.不動産管理会社が5.4% (N=4)、25.7% (N=18)、6.ボランティア組織が0.0% (N=0)、4.3% (N=3)、7.その他が16.2% (N=12)、1.4% (N=1)であった。また、「最も住宅所有権者の権益を代表できるアクターは」(5者択一)については、1.区/県政府・小区弁公室が1.4% (N=1)、0.0% (N=0)、2.街道弁事処が15.1% (N=11)、18.8% (N=13)、3.社区居民委員会が53.4% (N=39)、37.7% (N=26)

4.業主委員会が6.8% (N=5)、26.1% (N=18)、5.その他が23.3% (N=17)、17.4% (N=12)という結果であった。また、より具体的に「公共」に関わる事務を挙げ、区/県政府(街道弁事処)、社区居民委員会、業主委員会、党支部、不動産管理会社、非政府組織(ボランティア・NGO)それぞれについて1.積極的な介入を希望する、2.比較的介入を希望する、3.ふつつ、4.介入を希望しない、の選択肢から一つ選ばせたところ、その平均値(最小値1、最大値4)は、「消防」については値の小さい順(介入を望む順)に、社区居民委員会(全体で2.32、1.99、2.69、以下同様)、区/県政府(街道弁事処)(2.70、2.63、2.77)、不動産管理会社(2.80、2.74、2.87)、「近隣住民の交流促進」は社区居民委員会(2.12、1.92、2.33)、区/県政府(街道弁事処)(2.99、2.93、3.06)、不動産管理会社(3.35、3.14、3.57)、「住民の文化・娯楽・スポーツ生活の充実」は社区居民委員会(2.16、1.99、2.36)、区/県政府(街道弁事処)(2.99、2.97、3.00)、不動産管理会社(3.36、3.22、3.36)、「居住区内のいざこざの仲裁」は社区居民委員会(2.12、1.95、2.31)、区/県政府(街道弁事処)(2.99、3.03、2.96)、不動産管理会社(3.40、3.24、3.59)、「居住区内の公共場所・告知板などの管理」は社区居民委員会(2.29、2.00、2.60)、区/県政府(街道弁事処)(2.89、3.11、2.66)、不動産管理会社(3.15、2.99、3.33)、「家庭内のいざこざの仲裁」は社区居民委員会(2.21、2.01、2.41)、区/県政府(街道弁事処)(3.10、3.11、3.09)、不動産管理会社(3.45、3.26、3.64)、「障害者・病人・貧困世帯への配慮」は社区居民委員会(2.18、1.93、2.44)、区/県政府(街道弁事処)(2.79、2.86、2.71)、不動産管理会社(3.36、3.17、3.56)、「公共場所の環境衛生の維持」は社区居民委員会(2.30、2.01、2.61)、区/県政府(街道弁事処)(2.92、2.97、2.86)、不動産管理会社(3.01、2.92、3.10)、「幼稚園・医務室など基礎インフラの維持」は社区居民委員会(2.40、2.11、2.73)、区/県政府(街道弁事処)(2.73、2.83、2.61)、不動産管理会社(3.10、2.96、3.24)、「治安の維持」は社区居民委員会(2.32、2.04、2.63)、区/県政府(街道弁事処)(2.71、2.74、2.67)、不動産管理会社(3.11、3.04、3.19)、「ごみ回収・ペットの管理など」は社区居民委員会(2.23、2.04、2.43)、区/県政府(街道弁事処)(2.88、2.92、2.83)、不動産管理会社(3.19、3.11、3.29)、「住民の意見を聴き、党・政府に伝える」は社区居民委員会(2.21、1.89、2.56)、区/県政府(街道弁事処)(2.84、2.96、2.71)、不動産管理会社(3.32、3.11、3.56)という結果であった。これより、住宅のタイプにかかわらず、住民

は、公共空間の管理において、社区居民委員会および区/ 県政府（街道弁事処）にあらゆる機能を求める傾向にあること、商品住宅の住民に比して、旧単位住宅の住民のほうが社区居民委員会に対し様々な面で積極的な介入を求める傾向を有していること、公共場所の管理など法規上は業主委員会の管理となっている事項を含め、業主委員会には公共空間の管理において積極的な機能を求めていることなどが明らかとなった。2009年のニュータウン住民調査では、あらゆる公共事務について不動産管理会社の役割を期待する現象がみられたが、今回の調査では政府（および社区居民委員会）への依存が強く表れた。

居住区ガバナンスより明らかになる中国の公共空間

文献調査およびアンケート調査から浮き彫りになったのは、様々なレベルにおける中国の公共空間の分断状況である。

まず第一に、政策レベル、学識者レベル、住民レベルにおいて、大きな認識の隔りがある。特に、学識者レベルでは、公共空間のガバナンスにおける「住民自治」が重視され、社区居民委員会の行政機関化等が批判の対象となるが、住民は社区居民委員会についてそれを住民自治組織とはとらえず、住民の権益を代表していないと認識したうえで、多くの公共管理機能を社区居民委員会に期待する傾向がある。結局のところ、住民は公共空間の管理において、政府に依存しているのである。住宅所有者に広がる主体意識の欠如（アパシー）について、牛鳳瑞、潘家華（中国社会科学院都市発展・環境研究センター）は、「単位」型社会に慣れ親しんだ多くの住民は、公権力に対する依存心が強く、自己管理の方法を知らず、コミュニティの公共的事物に対して冷淡であると論じ、「住民規約（業主公約）」を通じて住民の間に公共の精神を育まねばならないと主張する。

第二に、住宅のタイプによる認識の隔りである。商品住宅においては業主委員会の役割に対する住民の認知が相対的に高い。しかし、自らは業主大会への関与に消極的であり、様々な公共管理においても業主委員会の役割は望まない傾向を持つ。ここには認識と行動のギャップが観察される。また、同じ商品住宅でも、2009年に調査の対象としたニュータウンと今回調査対象とした居住区とでは、不動産管理会社の関与について、住民の認識に著しい差異がみられた。これについては、商品住宅の不動産価値や規模等に大きく左右されるものと考えられる。

(2) 得られた成果の国内外における位置づけとインパクト

中国都市部の居住区のガバナンスの変化については、内外にわずかながら先行研究が

ある。中でも代表的なのが、ベンジャミン・リード（Benjamin L. Read）による研究である。

本研究は、二つの点リードの研究の不足を補うことができると考える。

第一に、リードの研究は、ニュータウンにおける特定のケースを対象としたものであり、社会主義・計画経済体制から市場経済化へと向かう中国社会の多様性に留意していない。むしろ、市場経済化はすでに不可逆的な潮流であり、ニュータウンのケースは先行的ケースとしての意味を持つが、同時にそのケースで説明できることの限界も意識する必要がある。本研究は、様々なタイプの居住区を視野に入れ、公共空間の分断および多様性を論じた。

第二に、リードは、一部居住区における業主委員会を舞台とした住宅所有権者の権益獲得運動の中に、民主化への単線的ルートを想定し、「権威主義体制内の経済改革は、政治的自由化・民主化を促すのだろうか」という自らの問いかけに対し、楽観的見通しを示している。しかし、本研究の立場は少々異なる。リベラル・コミュニタリアン論争に見られたように「市民社会論」自体が、様々な議論を呼ぶ中、地域研究者もまた、実態に即し、既存の理論枠組みに挑戦する必要がある。こうした視点に立ち、本研究では、公共空間のヘゲモニー闘争において、政府、市場、市民の間の均衡が成り立ったところに、その時点における望ましいガバナンスが成立するものとする。単に国家と対抗的な市民社会を描くのではなく、政府と市場、市民の「協働」をも視野に入れ、多様なアクターの相互作用として公共空間を論ずるほうが、体制、文化横断的に世界の実態を論ずる分析枠組みを得られると考えるからである。

(3) 今後の展望

しかしながら、本研究プロジェクトで解明できなかった点も多い。

北京市の居住区における公共空間の多様性を示唆することには成功したものの、ケースは限られており、文献調査で補いながら趨勢を読み解くしかなかった。また、サンプルの選定についても、中国側協力者との妥協の結果であり、必ずしも考察の根拠となる典型例を選定できたわけではない。今後はより精緻なサンプリングに基づく調査が必要である。

また、中国のケースを以て、公共空間に関する普遍的な分析視角を提示するためには、国際比較の観点が欠かせない。本研究では、公共空間に関する文献を読むことで、普遍的な分析視角との接合をはかろうと模索したが、同様の調査データを扱った先行研究は無く、分析視角の提示まで至らなかった。

今後は上記の不足を克服すべく、研究を続行していきたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[学会発表](計2件)

(1)Kazuko Kojima, Political Participation with Chinese Characteristics, SMU-Keio Workshop on Political Participation in Contemporary China, January 6th, 2012, Southern Methodist University(USA).

(2)小嶋華津子「中国都市部居住区のガバナンスをめぐる政治」立教大学平和・コミュニティ研究機構主催セミナー、2010年7月2日、立教大学

6. 研究組織

(1)研究代表者

小嶋 華津子 (KOJIMA KAZUKO)
慶應義塾大学・法学部・准教授
研究者番号：00344854

(2)研究分担者

()

研究者番号：

(3)連携研究者

()

研究者番号：