

中国における基層管理の変遷とその実践的展開

—黒竜江省チチハル市における末端管理者「網格員」に着目して—

JIANG XINGYU

中国において特徴的な地域社会と社会管理の末端が重なり合う基層社会管理は、1978年以降に社会主義市場経済体制の下で市場経済化が進められる過程で、その再編が求められ、社会変革と共に変遷し続けてきた。2013年11月の中国共産党第18期三中全会において、「社会治理」体制が打ち出され、ここでは、「網格化管理」(グリッド・マネジメント)の構築が主要な目標の一つとされた。網格化管理とは、元々基層社会の末端である「社区」の基礎の上に、地域をより小さな単位である「網格」(グリッド)で区画し、その範囲内の物と事の情報を登録し、情報技術を活用する管理のプラットフォームを構築するものである。網格化管理の実行状況は全国で差異があるものの、コロナ禍を経ることにより、社区における網格化管理(以下、社区網格化管理)の発展は深刻な影響を受け、そのあり方に関する議論が活発化している。

とりわけコロナ拡大防止のために網格化管理の導入が加速する中で大きく注目が集まったのは、その現場での担い手である「網格員」の活躍であった。すなわち、「網格員」とは「網格の管理員」を意味し、網格化管理の末端実施者である。コロナ禍において、新聞報道などでは「小網格迎戦大疫情(網格でコロナ拡大を防止する)」などの見出しが多く報じられ、網格員がコロナ拡大防止の最前線で活躍している様子が全国で見られた。特に、筆者がこれまで暮らしてきた黒竜江省チチハル市は、コロナ拡大防止のために網格化管理が導入された地域であるが、ここでは住民自身が網格員となり活躍したことが注目されていた。

しかしながら、その結果として、コロナ期においてボランティアとして募集され、コロナ政策実行の補助役として活躍してきた多くの住民の網格員は、ポストコロナに入ると一斉に解任されていくこととなった。すなわち、2022年末のゼロコロナ政策の終了とともに、ポストコロナ時期には「網格化管理」を含む多くの政策が転換されていった。それでも、ポストコロナ期においても、本稿で述べた事例でもみられたように、一部では住民が網格員を「網格長」と呼び続ける場面が見られ、コロナ禍を介して網格員に対する住民の認識が深まってきたことが窺えた。ただし、コロナ前後、あるいはポストコロナ以降における網格化管理をめぐる状況の変化や網格員の変遷についての実態は、緊急時の対策として展開したこともあり、依然として明確化されていない状態にあると言える。

そこで本研究では、国家と社会の間に位置する網格員について、その行政の末端実施者としての素養だけではない、網格化管理の実践における彼ら・彼女らの地域の生活経験を重視していた。それゆえに、こうした網格員の独特な立ち位置を明確化していくため、網格化管理の背景として基層管理の変遷を掘り下げる必要がある。さらに、チチハル市における網格化管理の独特な展開を議論するにあたり、調査対象地域の歴史的背景と特徴を踏まえる必要があると考えた。このように、本稿では、特に網格員の実践のレベルに着目しつつ、チチハル市におけるコロナ禍前後の網格化管理の経験を明確化することを目的とした。

第2章で詳述したように、網格化管理と網格員に関する先行研究や政策を検討した結果、コロナ禍までに複雑な変遷を経てきた網格化管理に関する研究は、以下の三段階に分けられることが見えてきた。第一段階は、北京、上海などの大都市などで実施された段階であり、網格化管理は当初、都市管理の方法として導入され、この段階の研究は主に公共管理の視点からであった。続く第二段階は、網格化管理

がより一層モデル地域で実施された時期である。この段階の網格化管理に関する研究の多くは公共政策の視点から進められており、網格員が網格化管理の発展における政策の一環として位置づけられた。そして第三段階は、コロナ禍によって網格化管理が普及していくに伴い、社区網格化管理の実情に合わせた実践に着目する人類学や社会学の研究が増加し、その中で網格員を中心として、理論に基づきその行動を研究するものが現れてきている。しかしながら中国では、ゼロコロナ政策が終了し、コロナを巡る状況が大きく変化していく中で、地域の住民であるメリットも活かしながら緊急時に対応したボランティアの網格員の模索から得られた蓄積を受け継ぎながら新たに展開されてゆく網格員の実践へと連続的に捉えていく必要があると考えた。

そこで第 3 章では、参与観察を通じて、ポストコロナ時代におけるチチハル市の網格化管理の現状を明確化した。その結果、チチハル市の B 社区と Q 社区では網格化管理の現状運用が異なる方向に発展してきたことがわかった。具体的には、B 社区では、若手網格員が前任者から受け継いだ経験を基に新たな施策を模索しつつ、業務の専門性と流れの標準化が重視されていることが見えてきた。しかしながら、若手網格員たちは高度な専門知識を活用し、業務を効率的に遂行しているが、住民との人間関係が希薄であるため、住民の社区活動への参加を促進する効果が十分に発揮されていないことがわかった。一方、Q 社区では、経験豊富な網格員が地域住民の状況をふかく理解し、住民との緩やかな協力関係を基盤に業務を進めている。これにより、住民の動員がスムーズに行われ、若手網格員と一緒に活動しながら、若手網格員と住民のつながりも築かれ、地域活動の円滑化に寄与していることがわかってきた。

さらに、第 4 章では、第 3 章の結果を踏まえ、網格員のライフストーリーから、網格員の視点に立ちながら、コロナ禍における網格化管理の状況を遡り、網格化管理について新たな認識を得た。具体的には、専門性を重視する評価システムを背景に、B 社区のある若手網格員が重要視されている一方で、住民の協力を得ることや前任者の人間関係を引き継ぐことに困難を感じている。さらに、彼女の前任者がポストコロナ禍に重要視されていないことで、若手網格員が住民と直接な関係を築くことがさらに困難になってしまふといえる。また、同じ B 社区でコロナ禍を経験した網格員は、専門性を証明する資格試験の勉強に追われ、自身の能力と経験の発揮が制限されていると感じたことがわかった。一方で、Q 社区の二人の住民網格長の実践から、コロナ禍における二人とも地域住民の生活経験や地域知識が網格化管理において重要な役割を果たし、社区の活動への住民参加を促進する要因となることを示した。さらに、第 3 章で触れた Q 社区の現役の網格員と住民の関係を基に、ポストコロナ時代でも住民網格長が解任後も住民として社区活動に参加していることが確認され、自身の経験が引き続き社区活動に活用されていることが分かった。

本稿の研究結果として、特にコロナ禍における住民網格長の重要性を改めて確認することができた。とくに、網格化管理における住民の主体性を発揮することの重要性が見えてきた。そこで、網格員が基層管理制度の枠を超えた立場から、住民との日常的な人間関係を形成し、地域知識の活用することの重要性を強調した。このような意味では、専門性があまり高くない住民網格長が、むしろ住民の自主性の発揮を促進することができるように思われた。すなわち事例を掘り下げつつ基層管理の事象を検討していく上で、住民のボランティアや地域の状況を熟知している人々の雇用の可能性など、今後の網格化管理の実行における新たな可能性を提示し、中国社会にて全国的に展開が強化されてゆく網格化管理に対して一石を投じつつ新たな可能性について論じた。(環境行動学)