

2021年10月31日

中国の基層社会における「網格化管理」の展開と社会ガバナンス

－新型コロナウイルス感染症のパンデミックを契機として－

南山大学外国語学部教授
江口伸吾

2019年12月、中国の武漢市に始まる新型コロナウイルス感染症の感染拡大は、中国国内は言うまでもなく、瞬く間に世界的なパンデミックに至り、人々の生活世界は、その根底から大きく変貌を迫られた。これに対する各国政府の対応は、各政府の政策的な重点の違いにより、さまざまな政策が選択されたが、中国政府は、党・国家主導による感染拡大の徹底的な封じ込めを図るゼロ・コロナ政策を実施し、多くの関心が向けられたとともに、検証されるべき一つの事例を提供した。本稿では、基層社会における「網格化管理」の政策過程を概観し、新型コロナウイルス感染症のパンデミックを契機にして顕在化した中国の社会ガバナンスのイノベーションの動向を考察する¹。

党政府の政策決定と基層社会における「網格化管理」の展開

2020年1月20日、習近平は、新型コロナウイルス感染症の蔓延に対策を講じるよう重要指示を提示した。これを受けて、同日には国務院新型コロナウイルス肺炎流行の予防と管理のための共同対策業務メカニズム(「国務院対応新型コロナウイルス感染肺炎疫情防控联防联控工作机制」)が設置され、23日の武漢封鎖、24日の中央軍委新型肺炎領導小組(「中央軍事委員会対応新型コロナウイルス感染肺炎疫情防控工作領導小組」)の設置、25日の中央政治局常務委員会における中央新型肺炎領導小組の設置へと続き、党・政府の指導体制と政策的な対応のメカニズムが形成された²。

都市・農村の基層社会において、党政府の政策対応で決定的な役割を果たしたのが、「社区」と「網格化管理」である。とくに同月24日、上述の国務院新型コロナウイルス肺炎流行の予防と管理のための共同対策業務メカニズムにより、「新型コロナウイルス感染による肺炎の流行の社区における予防と制御の強化に関する通知」が発出され、その全

¹ 本稿は、「感染症と国家能力プロジェクト」(主査: 加茂具樹)の中間報告である。

² 習近平指導部の新型コロナウイルス感染症に対する政策過程として、加茂具樹「習近平指導部の新型肺炎感染症対策の政策過程－初動と新たな政策の決定」SPF 笹川平和財団、2020年5月7日、<https://www.spf.org/spf-china-observer/document-detail029.html>、を参照。

体要求として、「社区の動員能力を十分に発揮し、網格化、絨毯式管理を実施し、共同で防衛・管理し、着実な防衛・管理、総合的な管理措置を有効に実施し、『早期の発見、報告、隔離、診断、治療』を行い、ウィルスの侵入、蔓延、拡大を防ぎ、疫病の伝播をコントロールする」ことが指摘され、社区組織を動員しながら網格化、絨毯式管理を実施することが強調された³。また、同年2月3日、中央政治局常務委員会において、中国全土を基盤として例えながら全体的に捉え、「各地区は地方党委員会と政府の責任を固め、社区の感染拡大を阻止する網格化管理を強化し、さらに周到で、効果のある措置をとり、新型コロナの蔓延を阻止する」ことが確認された⁴。さらに同月10日には、習近平自ら、北京市朝陽区安貞街道にある安華里社区を視察し、「社区は、共同防衛・管理の第一線であり、外部からの侵入と内部の拡散を防ぐ最も有効な防衛戦である」と指摘するに至った⁵。

全国を基盤として捉える際、その最も基本となる単位が「網格(grid)」であり、それに基づいて「網格化管理」が実施された。すなわち基層社会における基礎的な行政単位である社区をある一定の戸数で複数の網格に区分けし、そこで活動する網格員が各地域内の人、土地、物事、組織などの情報を収集して「網格系統(grid system)」にとりこみ、その情報を共有して基層社会を管理する。とくに新型コロナウイルス感染症の蔓延防止に際して、社区で活動する網格員は、管轄する網格の状況や住民の行動の記録作成、消毒、感染防止の宣伝、マスクや消毒液の配布、隔離の監視、移動できない住民への生活用品の配布、WeChatといったアプリを使った情報共有などを通して、蔓延防止の対策が講じられた。さらに党政府機関、街道弁事処、社区居民委員会、網格などの組織が連携して対応する「超級網格」を整備することにより、その効果を高めることが図られた⁶。

「網格化管理」は、人々が日常生活を送る末端基層社会の社区のなかに設置され、制度的に発展した。とくにその起源として、2003年にSARS(重症急性呼吸器症候群)対策で注目された上海市における「両級政府、三級管理、四級網格(市・区の政府、市・区・街道の管理、市・区・街道・居民委員会のネットワーク)」の都市管理体制、2004年に北京市東城区で始められた「万米单元網格城市管理新模式(1万メートルを单元として東城区全区を

³ 「關於加強新型冠狀病毒感染的肺炎疫情社区防控工作通知」、
<http://www.nhc.gov.cn/jkj/s3577/202001/dd1e502534004a8d88b6a10f329a3369.shtml>、
『中華人民共和國國家衛生健康委員會』2021年6月25日閲覧。

⁴ 「主持中共中央政治局常委會議研究疫情防控工作／習近平：疫情防控要堅持全國一盤棋」『人民日報(海外版)』2020年2月4日。

⁵ 「習近平在北京市調研指導新型冠狀病毒肺炎疫情防控工作時強調／以更堅定的信心更頑強的意志更果斷的措施／堅決打贏疫情防控的人民戰爭總體戰阻擊戰」『人民日報(海外版)』2020年2月11日。

⁶ 田毅鵬「治理視域下城市社区抗擊疫情體系構建」『社會科學輯刊』2020年第1期(總第246期)、22-24頁。

1,593 の網格に分ける管理モデル)」があげられ、SARS 危機で露呈した基層社会の脆弱性と向き合いながら制度建設が進められた⁷。また「北京市第 13 期 5 年計画期の社会ガバナンス計画(2016-2021)」にみられる「“網格化+”行動計画」では、「網格化管理」で得た情報を他分野の都市サービスや管理にも活用し、とくに都市管理網、社会サービス網、社会治安網の「三網」を一体化して運用することが進められ、都市建設、デジタル社会化と連動して、その役割を拡大させた⁸。

社会ガバナンスのイノベーションと問題性

2013 年 11 月、発足間もない習近平指導部は、党第 18 期三中全会において「国家ガバナンス体系とガバナンス能力の現代化」を提示し、社会ガバナンスの改善の一つとして「網格化管理の形成と社会化サービスの提供に向けて、基層の総合サービス管理のプラットフォーム」を構築することなどが掲げられた⁹。また、2017 年 6 月、中共中央、国務院が公表した「都市・農村の社区ガバナンスを強化、整備することに関する意見」では、「網格化のサービス管理を切り拓き、都市、農村の社区の治安予防管理網の建設を強化する」¹⁰ことが指摘され、さらに、同年 10 月の党第 19 期全国代表大会において「共同建設・共同ガバナンス・共有を旨とする社会ガバナンスの枠組み(「共建共治共享的社会治理格局」)を創出し…社会ガバナンスの社会化、法治化、人工知能化(AI 化)、専門化の水準を高める」¹¹ことが提示され、社会ガバナンスのイノベーションを推進した。新型コロナウイルス感染症の蔓延阻止において注目された「社区」や「網格化管理」への関心は、これらの中長期的に進められた社会ガバナンスの制度的イノベーションの過程で顕在化した。

⁷ 田毅鵬、同上、21 頁、高健武『網格化－治理能力評価方法』国家行政管理出版社、2020 年、15-18 頁。

⁸ これに関して、江口伸吾『現代中国の社会ガバナンス－政治統合の社会的基盤をめぐって』国際書院、2021 年、118-123 頁を参照。

⁹ 「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(二〇一三年十一月十二日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)」中共中央文献研究室編『十八大以来重要文献选编(上)』中央文献出版社、2014 年、539 頁。

¹⁰ 「中共中央、国務院关于加強和完善城鄉社区治理的意见」『中華人民共和国中央人民政府』、http://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content_5201910.htm、2021 年 10 月 11 日閲覧。

¹¹ 習近平「決勝全面建成小康社会，奪取新時代中国特色社会主义偉大勝利(二〇一七年十月十八日)」中共中央党史和文献研究院編『十九大以来重要文献选编(上)』中央文献出版社、2019 年、34 頁。

他方、「網格化管理」は基層社会の行政化を推し進め、基層社会に本来備わる自治組織としての側面を弱体化させるリスクを高めた。「網格化管理」は、そもそも基層社会における民衆の日常生活における諸要求を党政府にフィードバックする社会的機能を有するが、新型コロナウイルス感染症の蔓延防止において、基層社会において党政府の政策を貫徹する有効な政治手段を提供した。これは、従来の一連の社区建設の過程で推進された社区工作ステーション(「社区工作站」)などと同様に、住民自治組織としての社区の行政化をさらに推し進める役割を担ったことも示す。習近平指導部が推進する社会ガバナンスは、グローバル化に伴う社会的領域の活動の活発化を体制内に組み入れる新たな論理として機能したと捉えられる一方、基層社会における住民自治組織の行政化の流れは、党政府への集権化を補完するだけでなく、社会ガバナンスを必要とさせた中長期的な経済社会の構造変動の趨勢との間の矛盾を深める可能性も有する。