HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	(2) 中国の住宅小区をめぐるアクターの役割及び関係についての一考察
Author(s)	伊藤, 和歌子
Description	シンポジウム
Citation	北大法学論集, 58(4), 267 [1895]-278 [1906]
Issue Date	2007-11-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/30246
Type	departmental bulletin paper
File Information	58(4)_267-278.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

（二）中国の住宅小区をめぐるアクターの役割及び関係についての一考察

伊藤　和歌子

中国では近年集合住宅建設の増加に伴い、管理面での法制化が進められている。二〇〇三年九月一日から施行された物業管理条例によれば、集合住宅は物業（不動産）管理区域ごとに区分されて管理されることとなっている。この管理区域の範囲を居住小区または住宅小区と呼ぶ。物業管理区域は物業の共用施設の設備、建築の規模や社区建設の要素を考慮して区分された地域であり、その具体的な方法は省級政府によって決定される。居住小区あるいは住宅小区の地域による基準を見てみると、例えば北京では「都市計画に基づいて建設され、設備が整備されている一定規模に達した居住区・居住小区・危険家屋建て替え区」を居住小区と呼び、瀋陽では「住宅を主体とした相応の設備を備えた、建築面積が二万㎡以上の住民生活区」を住宅小区と呼んでいる。

各小区には業主と呼ばれる建物の区分所有権者により構成された業主大会及び業主委員会という議事機関・執行機関があり、主に小区内の問題解決に貢献している。本稿ではこれらの小区のアクターについて説明した後、実際の運営上の問題点を分析する。まずは小区内のアクター自身の問題点を整理し、次に小区と並存するもう一つの末端社会管理系

統である社区をめぐるアクター、すなわち街道や委員会との関係及び問題点についての整理を行なう。(1)

（一）住宅小区の関連アクターの役割及びその運営状況(2)

一）業主委員会

業主委員会とは建物の所有権者である個人または法人により、選挙を通じて住宅に関連するさまざまな職権を行使する自治組織であり、後述する業主大会の執行機関である。日本で言えば、マンションの管理組合がこれに相当するといってよいだろう。国家の規定によれば、業主委員会を設立する条件は、①ある住宅小区内の共有住宅のうち商品住宅が三〇％に達した場合、②新築住宅の五〇％以上が商品化されている場合、③住宅が売り出しを開始して満二年が経過している場合、の三つである。小区は完全公有住宅、公有住宅と商品住宅の混合区、完全商品住宅の三つに分けられるが、業主委員会が設立されるのは後者二つのタイプの小区ということになる。先の三条件のいずれかに該当する場合、業主や業主団体は社区または関連部門に対して業主委員会の設立を申請・登記し、また規定を制定し、活動できる。また業主委員会のメンバーは業主大会と呼ばれる所有権者の大会で選出される。

業主委員会は業主大会による差額比率が二〇％を下回らない差額選挙によってメンバーの選出を行なう。この業主大会の成立条件は、①当該住宅区の入居率が五〇％以上に達していること、②最初の業主が入居してから満二年経過していること、の二つである。いずれかの条件が成立してから六〇日以内に、開発業者、物業管理会社、業主のいずれかが当該地の街道弁事処と区政府の主管部門に書面で通知する。書面を受け取った街道弁事処は、一回目の業主大会開催に向けて業主大会準備グループを組織し、その指導・協力をする。準備グループの構成メンバーは街道弁事処、居民委員

会、派出所、開発業者、物業管理会社、業主である。業主大会準備グループは業主大会議事規則や業主公約の草案作成、業主委員会メンバーの数の確定、立候補者の名簿作り、選挙方法の制定及び実際の選挙管理事務、業主大会開催の日時・場所・内容・形式の確定を行なう。

業主大会が開催されると、準備グループが草案を作成した業主公約、業主大会議事規則、業主委員会議事規則の議決を行った後、業主委員会のメンバーを選出する。なお、メンバーの任期は三年で、委員会の召集は三分の一以上の議員が提案したときまたは適宜必要に応じてなされる。定足数は半分で、議決数は過半数である。

業主委員会の主な職務は、①業主大会を召集し、主催すること、②業主公約や業主委員会規定を修正し、その実施を監督すること、③年度計画と予算及び物業管理会社のサービス費用徴収基準を審議すること、④物業管理会社の管理・サービス活動を監督すること、⑤住宅に関連する公共設備建築についての議論・決定、などである。

業主委員会メンバーの給与は法で規定されておらず、業主委員会主任、副主任、秘書、委員会が承認する人々により、委員会を通じてその額が決定される。

業主委員会の経費は物業管理サービス費から出される。業主委員会の事務経費については先述の通り業主委員会が年初に計画を提出し、物業管理会社と相談後業主大会を通過した後に認識される。経費の内容については業主大会で物業管理会社、業主委員会がともに会計を公開し、業主による監督や質問を受ける。

業主委員会の事務室は物業管理会社が使用する部屋を区切って使うが、その面積は人数に応じるが平均三～五平方メートルである。なお、事務経費や事務室の利用について業主委員会と物業管理会社の意見が一致しないときは、区の主管部門が判断する。

二）業主大会

業主大会は一つの物業管理区域に対して一つ設置され、その区域内の業主全員によって構成される、最高意思決定機関である。業主大会の開催は開会の一五日以前に業主全員に通知される。特に住宅小区での会議は同時に居民委員会への通知も義務付けられている。また大会は業主大会議事規則の規定に基づいて開催されるが、二〇パーセントの業主が提案した場合、臨時会議を開くことが義務付けられている。また会議の議決数は過半数だが、業主大会による規則の制定、業主公約や業主大会議事規則の修正・改定や、物業管理会社の選出・解任や維持・補修資金関連の法案の決定には三分の二以上の票数が必要となる。

業主大会の職務は、①業主公約と業主大会議事規則を制定・改定すること、②業主委員会委員を選挙し、業主委員会の活動を監督すること、③物業管理会社を選出・解雇すること、④維持・補修専門資金の使用などを決定し監督すること、⑤物業管理区域内の物業共用部分と共用施設・設備の使用や公共秩序・環境衛生維持などの規定を制定・改定すること、⑥法律、法規または業主大会議事規則が規定するその他の物業管理関連の業務を行なうこと、である。

三）物業管理会社

物業管理会社は日本のマンション管理サービス会社に相当し、業主に住宅区の範囲内で物業管理サービスを行なう営利企業である。業主委員会と契約した内容に基づき、物業サービス・管理を行う。「深圳市経済特区物業管理業界管理法」（「深圳市経済特区物業管理行業管理弁法」）の定義によれば、物業管理会社とは「法に基づいて設立され、住宅区、工業区、オフィスビルなどや公共設備、公共の場所に対して専門的かつ一体化した物業管理サービスを行なう企業法人」であり、物業管理を専門に経営する企業と兼営企業を含むという。

物業管理会社は行政の住宅管理部門の規定基準と住宅区の物業委託管理契約に基づいて管理業務を行なう。その業務内容は、主に住宅及び付属施設（消防設備・エレベーター、駐車場、緑地など）の維持・修繕・管理である。

また物業管理会社は、①法律・法規に基づいて住宅区の物業管理法の制定、②委託管理契約に基づいた費用の徴収、③住宅区における物業管理が規定する行為の違反の阻止、④会社が引き受ける経営業務の選択、といった権利を有している。

また新規開発の場合は業主や業主大会が物業管理会社を選任する前に開発業者などの建設単位が物業管理会社を選任し、「前期物業サービス条約」を結び、「業主臨時公約」を制定する。建設担当者は臨時規約を購入前に買主に明示し、説明することが義務付けられている。建設単位は買主と売買契約を締結する際に、臨時規約の承諾を書面で受け取る必要がある。

以上から、業主委員会と物業管理会社には次のような関係が成り立つことがわかる。

一つは雇用者・被雇用者の関係である。業主委員会は物業管理会社の選任・解任、物業サービス・管理の監督を実施する権利がある。業主委員会が既存の物業管理会社を解任するという事例は少なくなく、例えば河北省石家庄市世紀花園では、業主委員会が従来の物業管理公司を解任し、新しい物業管理公司を迎え入れている。

二つ目は、サービスと費用の徴収という関係である。物業管理会社が契約に則ってサービスを行っている場合、業主委員会は業主に管理費の支払いを催促する義務がある。

（二）実際の運営上の問題点

一）住宅小区関連アクター自身の問題点

上述のように住宅小区を取り巻くアクターの役割及び関係については法制化されているが、実際の運営ではいくつかの問題点が見られる。

一つ目は業主委員会設立そのものの手続きの煩雑さである。先述の通り業主、物業管理会社、街道弁事処、居民委員会などさまざまなアクターにより構成された準備グループを組織し、業主大会議事規則と業主公約を起草し、業主大会開会の時間と業主委員会の委員数の決定、業主委員への立候補者の資料を作成する。選出された業主委員会リストや業主大会の開会日時などを載せた報告書、業主大会の議事規則、業主公約、業主大会での決議などを政府に報告する。この手続きで少なくとも三、四ヶ月はかかるという。北京市のある小区では、業主委員会が成立して政府に届け出るまで一八ヶ月もかかったという。(3)

二つ目は、議決に必要な票数集めの難しさである。前述の世紀花園では業主大会を開いたとき、最も多くて総数の四分の一にも満たない四〇〇人しか参加がなかったという。票集めは大会での討論の他に書面形式で意見を求めることができるが、例えば物業管理会社の選任・解任に必要な票数は投票権を有する業主の三分の二であるが、これを書面で意見を収集する場合は委員が一軒一軒回らなければならない。

三つ目は、業主委員会メンバーの給料、および活動経費は一切ない無償の仕事であるということである。メンバーの多くは職を持っているため、余暇の時間を使って業務に携わる、ということも少なくない。(4)またその活動経費は委員のポケットマネーから捻出され、ある委員は電話代だけで年間二〇〇〇元を支払ったという。また業主委員会は物業管理会社に対して物業管理の範囲に限ってのみ監督を行うことができるが、居民委員会の業務と物業管理会社の業務が重複している部分については居民委員会の業務なのか物業管理会社の業務なのか判別することは難しく、物業管理会社は

それを利用し、業主委員会の監督から逃げる口実にすることもできる。(5)

それでは業主委員会が必要ないのかというと決してそうではない。商品住宅と公有住宅が混在する社区では、業主の意見を収集し、管理会社との橋渡しをする組織が必要であろう。北京市の古くからある小区では、住居やサービスにお金を払うという意識が薄く、物業管理会社はしばしば駐車費を徴収するのに難航している。また業主委員会がない場合、業主個人が物業管理会社との交渉にあたるが、その場合必ずしも業主全体の利益を代表したものであるとは限らない。その点から見れば、業主大会における住民の共通認識の形成、および物業管理会社との契約にもとづいた業主委員会による費用の徴収は、管理会社が物業管理およびサービスをスムーズに行うために必要であるといえよう。しかし業主委員会の設立や運営に困難が生じている、という現実もあることは否定できない。また業主委員会だけでは問題を解決できず、政府が介入するというケースもある。先の世紀花園では、新しい物業管理会社を一度は招聘したものの従来の物業管理会社との引継ぎがうまくいかず、住民との対立が激しくなり、当該小区から出て行かざるを得なった。その後新たな物業管理公司を招聘しようとしたがうまくいかず、街道弁事処が協調サービス小組を設立し、三ヶ月間物業管理業務を代行している。また、上海のある小区のように、業主の数があまりに多すぎ居住区の公共事務が業主による自治管理では手に余るため、居民委員会を街道弁事処に昇級し政府の権限を強め、その政府の指導と監督の下で業主委員会を設立・運営という物業管理への政府の介入を求める声もある。(6)

二）住宅小区関連アクターと社区関連アクターとの関係及び問題点

業主委員会の出現は、街道・居民委員会を中心とする末端社会管理系統の構造に大きな変化をもたらした。集合住宅の増加によって、社区をとりまく主要アクターは業主委員会、物業管理会社、街道弁事処、居民委員会となった。唐娟

によれば、住宅小区における衝突や紛争の傾向は、次の四つに分類できるという。(7) 一つ目は開発業者の不動産に対する詐欺行為である。例えば偽の広告、契約の罠、質の悪さ、付属設備の不備などの問題である。二つ目は物業管理会社が物業サービス契約に違反し、業主の自治権を侵犯した場合である。例えば会計の不透明性、過度の費用の徴収、虚偽の支出の水増し、サービスの質の低下、業主委員会の選挙の操作、業主大会による解雇の決定の拒否などである。三つ目は行政主管部門の業務不履行や不適当な干渉する場合である。例えば業主大会の召集の誘導を行なわない、業主委員会の選挙結果に対して報告書を与えない、業主大会決議に許可を与えない、恣意的に業主委員会のメンバーを変える、物業管理会社の入札の操作などである。四つ目は業主委員会が正常に機能せず、業主の利益を代表しない場合である。例えば業主大会の決議を行なわない、交代選挙を実施しない、新しく成立した業主委員会との交代を行なわない、権力の濫用などである。

この中で社区組織と関連が深いのは三つ目のケースであろう。これは行政主管部門、つまり街道弁事処以上の組織との紛争だが、深圳市の業主委員会と業主大会指導規則取り下げ要求にも見られるように、(8) 居民委員会が業主委員会の指導的立場になることに強い反発を示していることからも、居民委員会に対してもその干渉が不適当な場合は衝突に発展する可能性もあろう。

しかし、居民委員会と業主委員会を法律の面から見てみると、確かに両者とも自治組織のカテゴリーに入るが性質も法律による位置づけも異なる。まずは構成員と委員会の管轄範囲の違いである。居民委員会の構成員はその地域に住む住民全体であり、居民委員会は管轄する範囲の住民に対してさまざまな管理・サービスを行う。その内容は社会保障、教育、衛生面などバラエティに富み、また住民と政府との仲介役、住民同士の揉め事の解決など住民の生活に関係するものすべてにわたっている。一方業主委員会の構成員は業主、つまり区分所有の権利者である。そして業主委員会の職

務は区分所有に関連する項目に限定されている。居民委員会との関係についていえば、物業管理条例でも業主大会や業主委員会は居民委員会の活動を支持し、指導と監督を受けなければならないことが明記されている。また前述のように、住宅小区での業主大会開会やそこで議決された内容は居民委員会に通知することが義務付けられている。このことから、居民委員会は業主委員会を包含する性質を持つことがわかる。実際に業主委員会の運営が困難である場合、業主委員会を社区成員代表大会（社区の最高意思決定機関）の業務部門の一つにすることもできるという(9)。

では居民委員会と物業管理会社との関係はどうなのだろうか。物業管理会社とは社区内に存在する会社の一つである。基本的には業主委員会から委託を受け、契約に基づいて物業管理・サービスを提供するのみである。居民委員会は社区事務の全面的管理を請け負っており、社区内のすべての組織は居民委員会の監督を受ける義務がある。つまり、物業管理会社は居民委員会の幅広い業務の一端を担うものとして位置づけられる。

このように法律上は三者の位置づけははっきりすることはできるが、実際には業務内容が重なるため、三者の役割の境界線は非常に曖昧であることが多い。各地域ではこの問題を解決するためにさまざまな管理モデルを作っている。例えば上海の塘橋街道では「三つの馬車」（三駕馬車）と称した居民委員会、業主委員会、物業管理会社の三位一体のワンドア式サービスを提案し、居民委員会主任、物業管理会社経営者、業主委員会主任による連絡会議制度の設立により、共同して問題の解決にあたることを提唱している。このような「三位一体」の考えは、南京市鼓楼区でも導入されている。鼓楼区では「三つの看板、一組織」（三個牌子、一套班子）という社区管理・サービスシステムを設立し、住民自治・社区服務・物業管理が同時に行えるようにした。そのほかには、居民委員会が物業管理を請け負うモデルがある。成都市小天竺街道では社区居民委員会が物業管理を兼ねるモデルが試行されている。武漢市のある社区では物業管理会社の経営者が社区居民委員会の主任に当選し、居民委員会と物業管理会社の矛盾の緩和に貢献している。また狭西省咸陽市

恵民路社区居民委員会では、物業管理会社が居民委員会に事務室の提供、居民委員会は物業管理会社が水道代、物業管理費の徴収について住民ともめたときに仲介役を果たしたり、住民のレクリエーションの場として居民委員会と物業管理会社が老人大学を立ち上げたりしている。[10]

一方、完全商品住宅小区に住む住民は中・高所得者層が多く、住民間のトラブルも主に物業管理に関するものであるため、居民委員会の設立を必要と感じない。業主委員会と物業管理会社・開発業者に問題解決を委ねてきた深圳がそのいい例であろう。また、同様に上海市徐匯康健街道内の六つの完全商品住宅小区では居民委員会を設立せず、住民も設立の必要を感じていないという。[11] このように住民たちが街道・居民委員会などの従来の地域組織による社会管理システムを必要としていない場合、無理に居民委員会による指導を法的に規定しても、深圳のように反対に遭うことは必至であり、政府の従来システムの優位性の維持という思惑と、実際に住民が望むシステムとの溝を埋めるのは難しい。

しかしだからといって地域に業主委員会だけがあればよい、というわけでもなかろう。業主委員会だけでは問題を解決できず、政府が介入するというケースも存在するのである。先の世紀花園では、新しい物業管理会社を一度は募集・採用したものの、従来の物業管理会社との引継ぎがうまくいかず、住民との対立が激しくなり、当該小区から出て行かざるを得なくなった。その後新たな物業管理会社を募集・採用しようとしたがうまくいかず、街道弁事処が協調サービス小組を設立し、三ヶ月間物業管理業務を代行している。

上海のある小区のように、業主の数があまりに多すぎ居住区の公共事務が業主による自治管理では手に余るため、居民委員会を街道弁事処に昇級し政府の権限を強め、その政府の指導と監督の下で業主委員会を設立・運営という物業管理への政府の介入を求める声もある。[12]

物業管理条例を見る限り、業主委員会は物業管理の範囲に限ってのみ物業管理会社を監督し、必要によっては会社そ

のものを解任することもでき、物業管理に限っては自らの組織のみで問題解決できるだけの権限は付与されている。言い換えると、充分に自己統治できるだけの環境は整っているといえよう。しかし、業主委員会そのものの設立の煩雑さ、そして制度の実際の運営にあたっての困難さという現状を見る限り、政府や居民委員会との協働が不可欠であるといえよう。住宅小区における管理をスムーズに行うためには、先の各地方のモデルに見るように、居民委員会が中心的リーダーシップをとり、業主委員会・物業管理会社との職責の重複部分の境界線を引き、協働して社区管理にあたるシステムの構築が必要であるといえよう。

（1）中国の都市部では一九九一年から「社区建設」と呼ばれる従来存在していた人間関係や地域連帯感を生かすための制度整備がはじまった。社区の示す範囲は民政部の見解によれば、「体制改革後の規模の調整を受けた居民委員会の管轄区」であり、大体一〇〇〇世帯から三〇〇〇世帯をその範囲としている。

（2）本項では、各アクターの職務内容を『物業管理条例』（二〇〇三年九月一日施行）を中心に整理している。

（3）王連波「誰来為業主委員会解〝難〟」『社区』二〇〇四年四月号、七ページ

（4）「瀋陽一位業主委員会成員的苦悩」『東北新聞網』（http://house.nen.com.cn）二〇〇四年一一月一二日、「一個誕生中的業主委員会」『東方早報網』（http://www.dfdaily.comndex.asp）、二〇〇五年五月九日

（5）徐暁軍「城市社区自治：権力矛盾及其協調」『広東社会科学』二〇〇五年一月、一七三―一七八ページ

（6）「一個誕生的業主委員会」『東方早報網』、二〇〇五年五月九日

（7）唐娟、二〇〇五年、『城市社区業主委員会発展研究』八ページ

（8）二〇〇五年一月に深圳市政府の国土資源・不動産管理局は「深圳市業主大会と業主委員会指導規則」を公布し、当局が業主委員会・業主大会に対する政策法規の制定及び監督を行い、区の住宅局が業務の指導、監督を担い、街道弁事処、社区業務ステーション及び居民委員会が管轄区の業主委員会及び業主大会運営に関する具体的な管理業務を担うことを定め

た。しかしこの指導規則に対して、物業管理企業の権利侵犯であり、業主の権利を制限し、業主の権益保護活動に干渉し、業主による業主委員会の設置を妨害するものだとして業主たちの猛烈な反対が挙がった。同年三月二三日には業主の連名で、「法に基づいて『深圳市業主大会と業主委員会指導規則』を取り消すことについての建議書」（「関於応依法撤消『深圳市業主大会和業主委員会指導規則』的建議書」）が深圳市の人民代表大会と常務委員会に対して提出された。

（9）徐勇・陳偉東、二〇〇三年、一九ページ

（10）「居委会与物業公司的双向為民服務」、二一ページ

（11）徐中振、二〇〇〇年、『上海社区発展報告（一九九六―二〇〇〇）』上海大学出版社、四六二ページ

（12）「一個誕生的業主委員会」、二〇〇五年五月九日