

第1章 歴史的町並み保存運動の台頭 -- 政治的機会構造の視点から

著者	姚 遠
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	619
雑誌名	中国の都市化：拡張,不安定と管理メカニズム
ページ	23-43
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011151

第1章

歴史的町並み保存運動の台頭

——政治的機会構造の視点から——

姚 遠

はじめに

歴史的町並みの保存は、中国の都市化過程における重要なテーマのひとつである。2013年12月に開催された中央都市化工作会議で、習近平総書記は「郷愁を覚える」「歴史的な記憶、地域の特徴と民族の特徴をもつ美しい町をつくる」などの表現を使って、都市化過程において発生する文化遺産の破壊問題への懸念を示し、歴史的町並みの保護の必要性を強調した⁽¹⁾。

歴史的町並み保存運動（以下、町並み保存運動ないし保存運動）は、急速に進む都市化に伴って現れた新しい社会運動であり、文化遺産保護に関する公共政策の改善に重要な役割を果たしている。保存運動はさまざまな方法で政府に働きかけると同時に、政府側と良好な関係を構築することをめざしている。町並み保存運動が活発になっている北京、南京、天津、ハルビンおよび福州等の都市において、運動は「相対的な成功」を勝ち取ったといえる。「相対的な成功」とは、保存運動が政策決定において有効かつ持続的に影響を与えることを指す。筆者が北京、南京などで行った現地調査の結果からみると、保存運動のメカニズムは持続的に作用し、政府に影響を与えてきたことがわかった。政策決定に影響を与える方法としては、①行政訴訟や行政不服審査（「民告官」）、②新華社、人民日報などが政府内で限定発行する秘密

報告による問題提起（「内参」）、③世論による監視（「世論監督」）、④声望のある専門家や学者が指導者へ書簡を出し問題を訴える（「上書」）、および⑤人民代表大会代表や人民政治協商会議委員が民間の意見を政府へ伝える（「提案」）、といった5つのメカニズムがある（姚 2013）。

社会運動に関して、アメリカの政治学者タローは、「普通の人々が力を合わせてエリート、権力、敵対者と対決するとき、彼らは社会的ネットワークなどを動員して、敵対者と持続的に交渉をもつ（sustained interaction）。このときに社会運動が生まれる」という（Tarrow 1998；重富 2007, 4）。そこで、本章では町並み保存運動を次のように定義する。町並み保存運動は、歴史的町並みを保存するという共通目標に基づき、異なった社会階層、異なった利益をもつ人々が団結し、体制転換を志向することなく、よりよい都市ガバナンスをめざし、国家に対して集団的、平和的、持続的に挑戦する過程である。都市化とグローバリゼーションの進行により、現代中国でも新しい社会運動（new social movement）が登場しつつある。ここでいう新しい社会運動はフランスの社会学者トゥレーヌらが提唱した概念を借用したもので、1960年代以降、西側の先進国において展開された女性解放運動、環境保護運動、地域分権運動など、階級闘争の議論が中心である古い社会運動と対照的な社会運動を指す（Touraine 1978）。

現代中国における社会運動および集合行為に関する先行研究は多いが、その多くはいわゆる「古い社会運動」に関するものである。その代表的な研究をいくつか取り上げよう。Li と O'Brien は農民の抵抗を「正当な抵抗」（rightful resistance）であると主張する（Li and O'Brien 1996）。于は、1998年以降の農民の抗争は「組織的な抗争」ないし「法律を武器とする抗争」（以法抗争）になっていると認識している（于 2004）。都市部の運動に関する研究は、おもにコミュニティ（社区）における権利擁護運動を分析している（劉 2004）。このように、先行研究が目にするのは、経済的利益を原因とする運動であり、脱物質主義（post-materialism）のアプローチを用いていないのである。

一方、従来の観点からみると、中国のような「権威主義体制」または「共産主義体制」において、市民参加が政府の政策決定に影響を及ぼすことは珍しく、政策決定に持続的かつ効果的な影響を及ぼすことは非常に困難である。たとえば、「ブラックウェル政治学百科事典」では共産党の制度下における市民参加について、次のように述べている。「共産党の制度において、市民参加は政策決定への影響とは何ら関係もなく、政策の決定権は人数が限られた小さな集団によって握られている。これらの国家における市民参加は、指導者に問題を伝達することが中心で、特定のサービスに対して不満を現わすものである」（米勒・波格丹諾 2002, 608-609）。以上からわかるように、中国における市民参加およびその政策決定への影響を考える際、保存運動を代表とする新しい社会運動は、古い社会運動とは異なった新しい視点を提供できよう。

では、具体的に保存運動を考えてみたい。今日の歴史的町並みの保存をめぐる政治力学は、毛沢東時代、鄧小平時代に比べると大きく変化している。2014年1月まで中央党校の副学長を務めた李書磊 (Li Shulei) によると、歴史的町並みを破壊する要因は、指導者の個人的好みやイデオロギーではなく、市場経済のなかで経済的利益のみを追求する行為であるという（『北京青年報』2006年3月16日）。歴史的町並みをめぐっては、政治権力、市民社会、利益団体、メディアといったさまざまなアクターによる力の駆け引きが展開されている。近年、北京の東四八条 (dong si ba tiao)、南京の老城南 (lao cheng nan)、天津の五大道 (wu da dao)、広州の恩寧路 (en ning lu)、福州の三坊七巷 (san fang qi xiang)、杭州の清河坊 (qing he fang)、ハルビンの道外 (dao wai) などの歴史的町並みの保存をめぐる社会運動は全国的に注目を集め、各級政府の幹部、政治協商会議委員、民主党派、記者、住民、ボランティア、およびNGOなどさまざまな行為主体が保存運動に登場している。そして、これらの保存運動の過程では、指導部の指示、都市計画の修正、立法、行政訴訟、行政不服審査、マスコミの世論監督、政治協商会議・人民代表大会の提案などが、たびたびみられる。市民はさまざまな形で歴史的町並みの取り

壊しに対し苦情を述べ、有名な知識人は自らの影響力を使って、政策決定に影響を与えている。

ここで説明しておきたいことは、歴史的町並みを取り壊す力は大都市および経済先進地域になればなるほどより強く、そして歴史的町並みを守ろうとする社会の力も大都市部および経済発展地域においてより強いことである。その原因は次のとおりである。(1)大都市および経済発展地域では、住民は往々にしてより強烈な公共意識と法治意識を有している。(2)大都市および経済発展地域には、多くの大学、研究機関、文化団体が集中しており、文化エリートの役割が中小都市、農村地域に比べてより大きい。(3)大都市および経済発展地域では、マスコミが発達しており、通信手段もより発達している。大都市で発行される大衆紙（北京の『新京報』、南京の『現代快報』、広州の『新快報』など）は、地元の保存運動に強い関心をもち、運動の盟友として重要な役割を果たしている。

本章では「政治的機会構造」論の視点から、中国の都市部における歴史的町並み保存のための社会運動の発生と展開の背景要因を考察する。保存運動が「相対的な成功」を勝ち取れるかどうかは、運動が政治的機会構造を十分に利用可能であるか否かにより決定される。資源動員論によれば、社会運動の発生、展開の基盤をなすのは政治的機会である。政治的機会構造 (political opportunity structure) とは、「人々が集合行為を行う際にもつ成功や失敗への期待に影響を及ぼすさまざまな誘因を提供する政治的環境の諸次元」を指す (Tarrow 1994, 85)。経済的利益が焦点となるいわゆる「古い社会運動」と違って、新しい社会運動は文化、価値観、アイデンティティをより強調する。そして、新しい社会運動は、国家の正統性に挑戦するのではなく、よりよいガバナンスを実現することを目標に掲げるので、さまざまな政治参加の機会を獲得しやすい。町並み保存運動の発生と展開の基盤をなす政治的機会構造には3つの側面、すなわち(1)保存運動が国家の政治理念を利用し市民参加の正当性 (legitimacy) を獲得すること、(2)保存運動が国家の制度設計を利用し、政策決定に市民が参加できる政策チャンネル (policy channel) を開くこと、

(3)保存運動が国家の権力配置を利用し闘争を展開すること、が含まれる。保存運動はこの3つの側面の政治的機会を効果的に利用し、その役割を発揮している。本章では、この3つの側面を中心に議論を展開する。

本章の構成は次のとおりである。第1節では都市化と保存運動の関係について述べる。第2、第3、第4節では、保存運動にかかわる政治的機会構造の3つの側面、すなわち、政治理念と保存運動の正当性、制度設計と保存運動の政策チャンネル、権力構造と保存運動の展開についてそれぞれ議論する。最後に本章の発見と新しい社会運動の限界のついて簡単に述べる。

第1節 都市化、脱物質主義と保存運動

1. 都市再開発と町並み保存問題

ここ数十年の間、地方政府による都市の拡張および再開発の結果として、各地の歴史的町並みが大規模に取り壊されていた。1990年代末以来、北京旧市街の胡同(hu tong)の数は、毎年約600ずつ減少してきた(『北京晩報』, 2001年10月19日)。胡同に取って代わったのが西城区(xi cheng qu)の「金融街(jin rong jie)」, 東城区(dong cheng qu)の「金宝街(jin bao jie)」, 崇文区(chong wen qu)の「新世界(xin shi jie)」, 宣武区(xuan wu qu)の「中信城(zhong xin cheng)」などの大型不動産プロジェクトである。南京では、2002年までに90%の旧市街が取り壊され、大量の超高層ビルは南京旧市街の景観を損なってきた(『新華日報』2003年11月26日)。現在、中国社会における歴史的町並みの再開発に対する批判は、おもに3つの面に集中している。第1に、文化遺産が破壊されるという批判。第2に、伝統的なコミュニティが破壊されるという批判。第3に、居住権、財産権など、市民の権利が侵犯されるという批判である。そのうち代表的なものは、国家文物局局長であった单霁翔(Shan Jixiang)の観点である。

「一部の都市におけるいわゆる“古い町並みの改造”，“危険な古い家屋の改造”を理由とする大規模な取り壊しと再開発は，豊富な人文的情報をひとつずつ積み重ねてきた歴史的町並みを更地にしてしまうものである。このような再開発は，地域の文化的な特色を備えた伝統的な民家を無情にも取り壊すものであり，各地では保護文化財を移転させかつ破壊する行為が後を絶たない。文化遺産の保存を無視した都市再開発は，歴史的な都市文化空間の破壊，歴史的な文脈の断絶，コミュニティの解体を引き起こし，最終的には都市の記憶の消してしまうのである。」(単 2007, 10)

地方政府が，しばしば，都市再開発による経済的な利益を優先するために，文化遺産の保存は，政策アジェンダのなかで二次的な地位におかれる結果となっている。地方政府には，多数の開発・建設の目標があるが，文化遺産保存はその中のひとつに過ぎず，常にその他の目標，とくに経済成長という目標より下位に位置づけられる。旧市街の再開発により発生する土地譲渡金(国有土地を譲渡する過程で発生する費用)および不動産関連の税収は，地方政府の財政に多くの収入をもたらすばかりでなく，上級組織が市長などの地方政府の幹部に対して行う業績査定にも有利に働く。1994年の税制改革により，一部の地方は財政難に陥った。1998年に，土地譲渡金の全額が地方政府の財政収入になると，地方政府は国有土地を譲渡しようと積極的に都市再開発を進めた。これにより，建築業と不動産業が大きく発展し，地方政府の税収に大きく貢献するようになった。こうして地方政府の財政は文字とおりの「土地財政」(Hsing 2010；劉 2005)になったのである。不動産業は，利益が大きい都心部の旧市街の再開発を積極的に進めるが，反対の声も大きかった。そのため，一部の地方レベルの指導者は，文化遺産の保存が地方経済の発展に負の影響をもたらし，不動産経済を阻害すると認識したのである。たとえば，1990年代，南京市のある指導者は，旧市街の再開発の妨げとならないように，文物局に市指定文化財対象を500件から200件まで削減することを求めている(元南京市文物局副局长陳平への筆者インタビュー，2012年2月20日南京市にて)。

90年代半ば以後、多くの都市住民の利益に影響し、知識人および社会全体の注目を集める歴史的町並みの大規模な再開発が進むにつれて、文化遺産の保存を目的とする運動が勃興していた。保存運動への参加者には、現地の住民だけでなく、文化の保存に関心を寄せるボランティア、文化エリート、記者、弁護士なども加わっている。現地住民は合法的な権益を守るために、そして文化財保存関係者は、歴史的町並みを保護するために、互いに同盟関係を形成している。活動家は、自身のネットワークとさまざまな社会資源を利用して政治過程に影響を与えることに成功している。

2. 脱物質主義と保存運動の「闘争の原動力」

改革開放以前の中国では、ボトムアップ型の社会運動は厳しく制限されていた。当時の政治運動は、常に国家が発動するトップダウン型の政治動員であり、民間のボトムアップ型運動と国家が運動する社会運動ではなかった。改革開放以降、とくに90年代以来、政治運動がほとんど影も形もなくなったと同時に、社会運動、とくに脱物質主義的な「新しい社会運動」が急速に興隆してきた。中国経済の高度成長、とくに急激な近代化、都市化、工業化に伴い、大規模な環境汚染や伝統文化の破壊などの問題が発生した。同時に中国社会は新たな歴史的段階に入り、より複雑な社会構造が形成されつつある。そのため、高まりつつある環境保全運動（例としては、環境保全運動による怒江ダムの建設阻止）、および日本の住民運動に類似した、産業活動に伴う大気汚染、水質汚濁、騒音などの公害に対する住民の抗議活動（たとえば、化学工場の建設に反対する抗議運動、上海におけるリニアモーターカー建設に反対する市庁前の「散歩」）は、いずれも中国のガバナンスが直面する新たな苦境を体现している。保存運動の勃興は、正に変革時代の特徴を反映している。

保存運動に参加する人々は3つの類型に分類することができる。第1に、利害関係がある一部の現地住民である。「大躍進」「文化大革命」などのさまざまな歴史的原因によって、一部の家屋はその所有権が明確ではない。所有

権の混乱は、家屋の長年にわたる放置をもたらすばかりではなく、住民が歴史的町並みの改造に直面した際に紛争を引き起こしている。たとえば、「文化大革命」の終了後、過去に没収された家屋を取り戻せた人々は、持ち家を保持しようとする。また、1958年から国家が運営、賃貸する私有不動産（後述する「経租房」）については、元の所有者が政府に不動産の返却を要求している。一方で、現在の生活環境に不満を抱えており、立ち退きを強く希望する人、あるいは高い立ち退き費用を要求する人々もいる。このように、立ち退きに直面した際、住民の主張は多様で、その調整は非常に難しい。一部の現地住民は、自身の利益を守るために保存運動に加わるのである。

財産権に対する意識の高まりは、住民が保存運動に参加することを後押ししている。1998年から始まった住宅制度改革により、公営住宅の私有化が加速した。住宅は市民の最大の財産となり、市民の財産権意識も空前の高まりを見せている。ますます多くの市民が、「先祖からの住宅・私有財産が、侵犯されることがあってはならない」と感じるようになっていく。財産権意識の高まりを象徴するのが「経租房⁽²⁾返却要求運動」である。1990年代末から、多くの住民が1958年に始まった「経租房」問題を注視し始め、政府に返却を要求する運動を起こしてきた。これら、直接的な利害関係がある住民の運動参加は権利擁護（「維権」）の側面をもつ。

第2は、権利擁護だけではなく、文化財保護にも強い共感をもつ住民である。歴史的町並みに住む古くからの住民は、自己の家屋が文化遺産としての価値を有することを認識し、郊外に移転することに反対している。たとえば、何世代にもわたって無錫（wu xi）の小婁巷（xiao lou xiang）に暮らしてきた秦氏の関係者は、家屋が所在する小婁巷に非常に大きな愛着を感じている。彼らは移転計画に対して公開で異議を提出するとともに、行政再審査を通して、移転計画を中止させることに成功した（『中国文化報』、2010年4月7日）。このような住民の自発的な家屋保存、文化遺産保存の行動は、南京の老城南の保存、常州（chang zhou）の前後北岸（qian hou bei an）の保存、北京の東四八条の保存などで、多数発生している。

第3に、直接的な利害関係がない市民、ボランティア、専門家、記者、人民代表大会代表、政治協商會議委員などである。彼らは、文化遺産、都市の記憶といった文化的アイデンティティを強調しており、脱物質主義の社会運動の特徴をもつ。著名な文化財保存のボランティアである北京市民の華新民(Hua Xinmin)は、「最初に北京の歴史的町並みの消失に気付いたのは1997年です。ある日、私が西単(xi dan)を歩いていたところ、大きくて非常にきれいな胡同がすべて取り壊されていました。その際、なぜこのようにきれいな建物を壊すのだろうかという疑問が頭に浮かびました。最初は町並みへの愛着から出発し、美学および歴史的な角度から、建設的な意見を提起していましたが、後にこれも市民の権利に対する侵犯であると気がつきました」と述懐していた(華新民への筆者インタビュー、2008年8月10日北京市にて)。

保存運動の積極的な参加者でもある専門家、中国文物学会名誉会長の謝辰生(Xie Chensheng)は、同氏が強く関心を寄せる北京の歴史的町並み改造問題について、「1998年に美術館後街22号の四合院の保護にかかわったのが最初のきっかけでした。その後、ずっとかかわるようになり、呼びかけをしてきました。2003年になると、問題はさらに深刻化し、すでに北京の歴史の中心地帯まで取壊されてしまいました。私は劉淇(Liu Qi、当時の北京市党委員会書記)に手紙を書き、この勢いを止めるように要望しました」と述懐していた(謝辰生へのインタビュー、2012年12月20日北京市にて)。目標実現のためには、一般市民自身の力だけでは弱いため、専門家、人民代表大会代表、政治協商會議委員、著名な知識人などの文化エリートの力が不可欠となる。文化エリートはその影響力を使い、政府に直接働きかけることができる。しかし、市民やボランティアの積極的な活動がなければ、文化エリートも広範な民意の賛同を得られない。それゆえ、文化エリートの役割と、市民、ボランティアの役割は相互補完的なものである。

一方、地方政府は、財政面での税収増と政治的実績査定 of 圧力によって、大規模な旧市街改造を推し進める。これは文化遺産の保存および住民の権利保護のふたつの側面において重大な問題を引き起こし、保存運動が継続する

原動力となっている。同時に、政府も複雑な社会問題を解決するため、民意を十分に反映した社会政策を制定する必要がある。また、文化遺産保存部門および都市計画部門は、政府内部における権力の駆け引きおよび外部の利益団体の圧力に直面しており、市民の力を借りて、その権力を効果的に行使する必要がある。保存運動はいかに政治的機会を利用し、取り壊しを制止することができたのか。以下の節では、保存運動が展開できる基盤としての政治的機会構造の三要素、すなわち政治理念、制度設計、権力配置についてそれぞれ検討していく。

第2節 政治理念と保存運動の正当性

1. 「秩序ある市民参加の拡大」の提起

近年、共産党中央は「秩序ある市民参加」をかかつてない高さに位置づけし、「政策決定の民主化と科学化」を強調している。15回から18回までの党大会の内容を分析すると、市民参加、公共的課題、公共サービスなどの課題が重要視され、環境保護、文化遺産の保存も重要なアジェンダとなっている。1978年から90年代の半ばまで、中国政府の施政の重点は「経済政策」におかれていた。しかし、21世紀に入り重大な社会問題および社会矛盾に直面するとともに、中国政府は政策の焦点を「社会政策」へと移し、より多くの資源を社会政策分野に投入している（王 2007）。社会政策を実施する過程では、市民の権利意識の高まりにも注意を払う必要性があり、そのためにも、市民参加のルートを切り開くことが求められる。

市民の参加および監督は、中央政府と地方政府の駆け引きに変化をもたらす。「政令が中南海を出ない」という表現は、中央政府が直面する政令の伝達不全を象徴的に表している。市民の参加および地方政府への監督は、中央の政令の地方レベルへの速やかな伝達を可能にするひとつの外的な力になっ

ているのである。

党は市民参加を推進することを重要な政治課題として掲げている。2002年の16回党大会の報告では、「社会情勢と民意を反映する制度を確立し、大衆の利益と密接にかかわる重要事項に関する社会公示制度と社会公聴制度を構築する」と提起されており、2007年の17回党大会の報告では、さらに「各レベル、各分野において秩序ある市民参加を拡大させ、人民にもっとも広い範囲で働きかけ、法による国の事務や社会の事務の管理および経済、文化事業の管理を行う」「政策決定の透明度と市民参加の度合いを強め、大衆の利益と緊密につながる法律・法規と公共政策を制定する場合、原則としてオープンに意見を聴取する」と強調した。2012年の18回党大会の報告では、改めて「社会主義民主政治の制度化、規範化の推進を加速し、各階層各分野からの秩序ある市民参加を拡大する」「人民の知る権利、参加の権利、表現の権利、監督の権利を保障することは、権力が正確に運用されることの重要な保証である」と述べ、「社会主義協商民主」を初めて提起した。党代表大会の報告の要求に基づき、中央政府は一連の法律および政策を制定し、市民参加を保障する制度の整備を図っている。

当然、市民の参加の程度は、「秩序ある市民参加」における「秩序」をいかに理解するかによって大きく変わる。参加目標および参加方式の違いによって、国家の容認度も大きく異なる。「政治安定」に影響しない前提で、ガバナンスの改善を目標とし、穏やかで建設的な姿勢を採用した社会運動は、往々にして、より国家に受け入れられやすい。このような条件からみれば、保存運動は正当性の面では非常に有利な立場にある。そして、運動の中心的な役割を発揮するのはボランティアおよび文化エリートといった知識人であり、彼らは政府に対していかに穏やかで建設的な意見を提起するかについて、比較的明確な認識を有している。彼らは、保存運動が国家が容認する範囲内にあることを確保すると同時に、地方政府の政策決定に対して、可能なかぎり、修正案やその他の制度設計に関する意見を提出することで、運動側と政府側の効果的なインタラクションを持続させる方向へもって行くのである。

2. 文化遺産保存における「大衆路線」

1982年、中国は「文物保護法」を制定し、歴史的町並み保存制度を設立した。これにより、北京、南京、蘇州、杭州、広州、西安など24の都市が第1回保存名簿に登録された。2012年の段階では、計120の都市が保存名簿に登録されている。国務院は2005年と2012年に「文化遺産の保存の強化に関する通知」（「関于加強文化遺産保護的通知」）、「観光開発におけるさらなる文化財保護の強化に関する意見」（「関于進一步做好旅游等建設開發活動中文物保護工作的意見」）を発表し、歴史的町並みの保存を強調してきた。

21世紀に入ると、党の指導部も歴史的町並みの保存を重視するようになる。2003年9月9日、当時総書記であった胡錦濤は、北京の古都保存に関する謝辰生からの書簡に対し「歴史的な文化遺産および古都の風貌の保存に注意しなければならない。鍵は、確実に政策を実行することであり、各関係部門はこれを大いに支持しなければならない」と指示した。同年9月8日、当時の国務院総理であった温家宝も、同じ上書に対して「古都および文化遺産の保存は、首都建設の重要課題であり、各級指導部は認識を強め、社会各界からの意見聴取に注意し、都市計画を厳格に実行し、法に基づく処理を堅持するとともに、大衆の監督を自覚的に受け入れ、業務を改良しなければならない」と指示した（北京城市規劃学会 2005, 33）。2006年10月21日、温家宝総理は南京の古都保存を訴える16名の専門家からの書簡に対し、「歴史的な都市、町と村の保存条例の制定に力を注ぎ、できるだけ早く立法化しなければならない」と国務院法制弁公室に要求した（蔣 2009）。2013年8月24日、習近平総書記は河北省正定県等の歴史的町並みの保存に関して、「正確な保護理念を堅持し、その歴史的かつ文化的な価値を確実に保護しなければならない」⁽³⁾と指示した。また、2014年2月、習近平総書記は北京旧市街地を視察した際、「都市の文化遺産を自分の命を守るように保護すべき」と指示した。

文化遺産の保存運動の政治的正当性に問題はない。しかし、地方政府から

「政治安定」を破壊する行為とみなされないためには、党の政治理念と政治的な伝統から正当性を取得する必要がある。実際に、市民が文化遺産の保存に参加することの正当性は、改革開放が始まる前の時期まで遡ることができる。1956年に当時の副総理であった習仲勳が署名した国務院の「農業生産建設における文化財保存に関する通知」（「關於在農業生産建設中保護文物的通知」）は、「広範な大衆に、郷土の革命遺産および文化財を愛し保護する固有の積極性を発揮させ」「文化財の保存を広範な大衆的な活動とせねばならない」と早い時期から強調していた。1987年に国務院は「文化財保護をより強化することに関する通知」（「關於進一步加強文物工作的通知」）を発表し、「党および国家の文化財保存を実行する政策を、広大な大衆の自覚的な行動とする」と提起した。1997年、国務院は「文化財業務の強化および改善に関する通知」（「關於加強和改善文物工作的通知」）を発表し、「全社会の参加を動員する文化財保存体制」を構築すると提起している。いわゆる「大衆路線」「すべては大衆のため、すべては大衆に頼る。大衆のなかから来て、大衆のなかに行く」という革命の遺産は、常に、市民が国家の管理に参加する際の正当性の有力な根拠である。したがって、保存運動は非常に容易に「政治的な正当性」を取得し、地方政府との駆け引きを展開するための合法的な基礎が得られるのである。

この「大衆路線」という革命遺産は、現代の市民が、文化財保存や環境保護などのガバナンス問題に参加する際の正当性を提供している。謝辰生は、「60年の歴史を回顧すると、新中国における文化財保存の指導的な思想は、文化財保存の法律であるか、中央指導者の関連する指示であるかにかかわらず、いずれも一貫して『大衆のなかから来て、大衆のなかに行く』という伝統を堅持しており、大衆に依拠して文化財を保存するという姿勢が常に堅持されている」という認識を示している（謝辰生への筆者インタビュー、2012年12月20日北京市にて）。このように、保存運動は、国家の既存の「大衆路線」から近年の「秩序ある市民参加」までの政治理念を利用し、「政治的な正当性」を取得したうえで、さまざまな活動を展開しているのである。

第3節 制度設計と保存運動の政策経路

「秩序ある市民参加」を促進しようとする動きは、党を民意の尊重と社会協調の実現の強化の方向へと動かしている。そして、関連する制度設計によって、市民参加のための新たなルートが開かれるようになっている。たとえば、情報公開制度、行政訴訟および行政不服審査といった制度にくわえて、行政ホットライン、市民の意見を集約するルートとしての公聴会、政策会議を市民が傍聴できるいわゆる傍聴会などである。市民が参加できるこれらの政策チャンネルは、いずれも党が政治報告のなかで示した政治理念および全国人民代表大会、國務院が発表した法律法規に基づき、制度的な措置によって拡大されている。ここで、保存運動が利用できる新たな政策チャンネルについてより詳しく説明しよう。

まず、政府の情報公開の制度化であり、政治の透明性の強化である。2008年5月1日より「政府情報公開条例」が施行された⁽⁴⁾。同条例には「市民、法人またはその他の組織の切実な利害にかかわる情報で、市民に知らせる必要があるとき、あるいは市民の参加が必要であるときには、公開しなければならない」という主旨が明記されている。さらに、政府の情報公開に関する申請方法、回答方法および期限などについても規定している。各級政府は、いずれも政府のウェブなどを通じて重要な行政情報を公開し、市民は政府のウェブを通じて情報の問合せができる。政府が情報を公開しなければ、市民はどの歴史的町並みを取り壊されるのかを知る術がなく、保存運動に参加することも難しい。華新民ら一群の文化財保存ボランティアは、北京市国土局、北京市土地備蓄センターの土地競売および備蓄情報を長期にわたって追跡し、歴史的町並みを取り壊そうとする動向を随時把握し、その破壊行為を法にのっとり随時制止してきた。

ふたつ目に、インターネット上の政治的対話の興隆であり、インターネットをプラットフォームとする政府と市民の相互的な働きかけの機会が増えてい

る。インターネットによる政治的対話には、市長メールボックス、局長メールボックス、政府スポークスマンフォーラムなどの方法がある。南京市の例を挙げると、2009年末に市は政府インターネットスポークスマン制度を確立した上に、歴史的町並みの保存と密接に関連する都市計画局、文物局および区政府にインターネットによる対話プラットフォームを速やかに構築することを求めた。市民は、歴史的町並みに被害を及ぼす可能性がある再開発計画および文化財調査の漏れなどの問題について、インターネットによる政治的対話というオープンで、透明性の高いルートを通じて政府に回答を求めることで、一部の立ち退き計画を速やかに制止することができた。

3つ目に、専門家による諮問会議などの方法で民主的かつ科学的な政策決定を制度化することである。専門家諮問制度は、2004年の「党の執政能力建設を強化することに関する決定」で提起されたものであり、「専門性、技術性が比較的強い重大事項については、専門家による論証、技術的諮問、政策決定に対する評価を真摯に実施しなければならない」とされ、2007年の第17回党大会の報告では、「政策決定の科学化、民主化を推進し、政策決定の情報およびインテリジェント支援システムを完備する」とことと提起された。歴史的町並みの保存に関連する2005年の国務院「文化遺産保存の強化に関する通知」では、「文化遺産保存の定期的な通報制度、専門家諮問制度並びに市民および世論による監督メカニズムを構築し、文化遺産保存業務の科学化、民主化を推し進めなければならない」と明文化された。歴史的町並み保存の専門家諮問会議では、文化エリートが会議に参加し、町並み保存を強く主張して、数多くの歴史的町並みの破壊を阻止している。

4つ目に、行政再審査および行政訴訟により、法に基づく行政を政府に促し、政府の不当な行政行為を糾弾するメカニズムである。1990年の「行政訴訟法」および1999年の「行政不服審査法」は、市民の権益擁護のために2種類の法的救済ルートを提供している。保存運動は行政訴訟および行政不服審査をおもな闘争手段として、歴史的町並みを保存するとともに、政府に圧力をかけてきた。行政再審査についてみても、近年、無錫の小娄巷の住民、蘇

州の平江路 (ping jiang lu) の住民は、古民家を保存するために、行政再審査を申請し、立ち退き命令を取り消すことができた。

保存運動はこのような政策チャンネルを使い、多様な形で活動を展開しているのである。

第4節 権力構造と保存運動の展開

中国の行政システムの権力構造は、しばしば「条条塊塊（縦割り型・横割り型）」と表現される。「条条」というのは部門の縦割りのことであり、「塊々」は地域ごとの指揮命令体系のことである。このような権力構造のあり方は、保存運動が政治過程に影響を及ぼすうえでのもうひとつの重要な政治的機会である。保存運動の圧力を受けて地方政府が妥協するということは、国家が一枚岩ではなく、地方政府が上級政府の干渉を受けると同時に、社会の圧力にも直面していることを示している。

中央—地方関係の視点と「条条塊塊」の視点からみると、各級政府および各行政部門の間には、異なる利益と力の均衡が存在している。改革開放以降、政府内では部門ごとの利益意識が徐々に強まり、利益矛盾も日増しに鮮明になっている。近年、この矛盾は単なる権力の配分の問題だけではなく、経済成長を最優先する発展モデルを継続するかどうかの認識の側面も含まれている。

1. 保存運動が文化財行政に提供するプラットフォーム

歴史的町並みの保存を担う文化財行政部門の行政権力は、各級の地方政府の抵抗、棚上げ、あるいは権力の分割の問題に直面している。文化財行政の弱点は「会同」（立会い）と「掛靠」（付置）というふたつのキーワードに集約される。行政においてAがBに「会同」するとは、AとBは形式的には

対等な関係にあるが、実際上はAが主導し、Bがそれに協力することを意味している。歴史的町並みの保存実務は、現地の建設部門が文化財部門に「会同」して実施されるが、実際には後者の権力は限られている。「掛靠」とは文化財部門に通常独立した行政機構がなく、現地文化部門に付属して存在していることを指す。いくつかの大都市の政府機構の統計に基づくと、北京、上海、南京、瀋陽、済南、太原、蘭州、西安、長沙、福州など10の都市には専門の文物（文化財）局が設立されているが、一般には文化局に属する「外局」となっている。例外は北京市で、市の文物局は市文化局や市都市計画委員会などと同じ行政レベル（局クラス）である。近年の「大部制」（部門の統合集約化）をめざす行政改革を経て、地方の文物局は「文化、ラジオテレビ放送、新聞出版局」（「文広新局」と略称）に統合され、歴史的町並みの保存に関する文化財行政の地位はさらに弱体化している。

このような状況下で、保存運動は各級の文化財行政にとって有力な外部からの支援となっている。当時の国家文物局局長の単霽翔は、2010年の「中国文化遺産保護傑出人物」褒賞式典で「文化遺産を保護するのは各級政府と文化財関係者だけの仕事ではない。市民が真剣に長期にわたって文化遺産の保護活動に参加することで、文化遺産は確実に保護できる。……われわれは文化遺産保護に携わるボランティアと活動家を賛美する。彼らの役割を過小評価すべきでない」と発言し、市民参加を高く評価した。2009年7月、江蘇省文物局は南京市における歴史的町並みの保存問題について調査を実施した。その調査報告書では「現在、一流の文化財専門家、著名な学者が南京市の旧市街地改造での大規模取り壊し・大規模建設、手続き違反などの問題を提起し、中央指導部の高い関心を集めている。社会の参加および支持、メディアの注目および宣伝、専門家の監督と呼びかけは、文化財保存にとって未曾有の良好な環境を提供している」と指摘した⁽⁵⁾。

もちろん、これはあくまでも保存運動が成功している地域の話である。南方のN市の文物局のある幹部は筆者に、「わが市の文物局が、文化財を保護し、取り壊しを阻止することは容易ではなくなっている。わが局は文化局の

下の『外局』であり、局長が市政府の会議に出席しても後列に座っているだけで、時には会議開催の通知さえこないことがある。また、市の指導部が下した結論に、われわれが異なる意見を提出してもまったく相手にされない」と語っている（N市文物局幹部への筆者インタビュー、2010年11月12日、N市にて）。専門家である謝辰生の話はさらに無力感に満ちている。「文物局が政府を思い通りにすることはできない。たとえば、私が市長または区長で、君が局長の身分だとしよう。君が私に対抗したら私は君を排除するが、君はどうしようもないだろう。国家文物局にも方法がない。権力が大きくないため、誰にも相手にされないだろう」と述べている（甄 2009, 67）。これらからも読み取れるように、保存運動の存在は文化財部門が法に基づき権力を行使することへの支援になる。

2. 保存運動が都市計画行政を後押しする

都市計画はしばしば、実行する段階で、権力と資本の影響を受け、計画目標と異なる結果になる。歴史的都市では、保存計画を制定しても、計画を実施する過程で干渉を受け、元の保存目標を実現することが難しくなっている。地方政府の都市計画部門も、保存運動を支えにして、その保護計画が利益団体および行政長官から過度に干渉されないようにする必要がある。南京市都市計画局局長であった周嵐は、「南京は全国で最も早く歴史都市の保存計画を制定した都市のひとつであり、80年代、90年代および今世紀の初頭に作成された3つのバージョンの保存計画がある。これらの保存計画は、関係者の間で代表的なものとなされ、全国にも一定の影響力を有する。しかしながら、各バージョンの保存計画は建設・改造の大きな潮流を阻止できていない」との認識を示している（周 2010, 66）。

歴史的町並みの破壊は、現地の都市計画部門の不作為の結果ではない。都市計画部門が保存計画を確定しても、それを実行に移せないのである。保存運動は、文化財行政に対して、都市計画行政に対して、法に基づいた行

政執行を促すために、政府の外から強くサポートしなければならない。2008年、ある市の計画局関係の責任者は筆者と意見交換した際に、都市計画の実施に対する保存運動の役割を評価し、「近年、文化遺産の保存の事例が増え、社会の保護意識も高まっている。計画部門も順調に関連業務を行い、歴史都市保存計画の実行メカニズムを強化している」と述べた（N市都市計画局幹部へのインタビュー、2010年11月10日N市にて）。

要するに、保存運動は政府内部の関連部門の支援プラットフォームとなっているのである。逆にいえば、保存運動は一枚岩ではない政府の権力構造を利用し、政府内における協力者を探し出し展開するのである。

おわりに

保存運動は、90年代以来の中国の急速な都市化の産物である。同時に、保存運動は多様化する中国の社会構造および都市ガバナンスの実態も表している。大規模な取り壊しを伴う都市拡張・再開発は、市民の財産保護意識と文化遺産の保存意識を高めた。そして、歴史的町並み、文化財などを保護することを目的とする社会運動が各地で展開されるようになった。保存運動は政治的機会、すなわち国家の政治理念が提供する市民参加の正当性、国家の制度設計が提供する市民参加の政策チャンネル、国家の権力配置が提供する市民参加のチャンスを十分に利用し、政策決定へ影響を及ぼしている。

本章は政治的機会構造の視点から、保存運動の台頭の背景要因を分析した。地方政府の財政という要因、指導者の業績査定という要素以外に、保存運動が成功するかどうかは次の要素にかかわると考えられる。ひとつは保存運動に対立する利益団体の強さである。各地の都市再開発の波の背後には、不動産業界をはじめとする強力な利益団体が存在し、都市計画と建設に大きな影響を及ぼしている。保存運動の力がこれらの利益団体を勝ることも時にはあるが、利益団体の力が非常に強い場合、保存運動は無力である。つぎに地方

幹部の汚職問題である。地方幹部が不動産商人と結託し、複雑な利益同盟を形成し、文化遺産を破壊していることは、メディアでよく指摘されている。そのため、保存運動の要求は政治課題として取り上げられにくい。最後に政治指導者の属性である。少数の指導者の権威によって国家を統治する傾向が強い行政システムでは、歴史的な町並み保存は指導者の教育水準、個人の好み、生活経験などの個人的な要素に影響されやすいのである。

本章で検討した政治的機会の分析枠組は、保存運動の発生および興隆を理解する助けとなるばかりではなく、その他の新しい社会運動を理解するためにも有効である。政治的な安定を前提とした新しい社会運動が、よりよいガバナンスを実現することができるのであれば、われわれは18回党大会で提起された「社会主義的協商民主」に対してより楽観的に考えることができよう。

※本研究の一部は中国国家社科基金青年項目（14CZZ042）研究助成の成果である。

[注] _____

- (1) 「中央城鎮化工作會議在北京舉行」, 新華社, 2013年12月13日, http://news.xinhuanet.com/video/2013-12/14/c_125859839.htm, 2013年12月14日アクセス。
- (2) 「経租房」(jing zu fang) は、1958年の「大躍進」のときに、個人の家屋を国家が代わりに経営管理し、賃借人に貸し出す不動産を指す。改革開放以降、建設部は「経租房」を「私有住宅の社会主義改造」の一部として国有化されたものであるとの理由で、元の所有者への返却を拒否している。
- (3) 正定県政府ホームページ, <http://www.zd.cn/WebSite/Info.aspx?ModelId=1&Id=29996>, 2013年12月5日にアクセス。
- (4) この条例の公布以前は、党が提起した「陽光政府の建設」に基づき、行政情報を公開した。
- (5) 江蘇省文化庁ホームページ, <http://www.jsnt.gov.cn/newsfiles/130/2009-07/14279.shtml>, 2009年8月12日アクセス。

〔参考文献〕

<英語文献>

- Hsing, You-Tien. 2010. *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*. Oxford: Oxford University Press.
- Li, Lianjiang and O'Brien, Kevin. 1996. "Villagers and Popular Resistance in Contemporary China." *Modern China* 22(1) Jan.: 28-61.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

<仏語文献>

- Touraine, Alain. 1978. *La voix et le regard: sociologie des mouvements sociaux*, Paris: Les Éditions du Seuil.

<中国語文献>

- 北京城市規劃学会 2005. 『胡同保護規劃研究』北京：北京城市規劃学会。
- 劉能 2004. 「怨恨解釈、動員結構和理性選択——有関中国都市地区集団行為可能性的分析」『開放時代』(4) 56-81.
- 蔣芳 2009. 「南京：為了名命懸一線的老城南」『瞭望新聞週刊』(19) 42-47.
- 劉守英 2005. 「政府壟斷土地一級市場真的一本萬利？」『中国改革』(7) 22-25.
- 米勒・波格丹諾 (David Miller and Vernon Bogdanor) 編著 2002. 鄧正來訳『布萊克維爾政治學百科全書』北京：中国政法大学出版社。
- 單霽翔 2007. 「從功能城市到文化城市」『建築与文化』(8) 10-11.
- 王紹光 2007. 「從經濟政策到社会政策：中国公共政策格局的歷史性轉變」『中国公共政策評論』(第1卷) 上海：上海人民出版社。
- 于建嶸 2004. 「当前農民維權的一個解釋框架」『社会学研究』(2) 49-55.
- 周嵐 2010. 『歷史文化名城的積極保護和整体創造』(清華大学博士論文, 2010年3月)。
- 甄靜慧 2009. 「謝辰生：我已決心以身殉城」『南風窓』(10) 66-69.

<日本語文献>

- 重富真一編 2007. 『開発と社会運動——先行研究の検討——』(調査研究報告書) アジア経済研究所。
- 姚遠 2013. 「中国都市部における社会運動と国家・社会関係の変容——歴史的町並み保存運動を例として——」鈴木隆・田中周編『轉換期中国の政治と社会集団』国際書房 125-150.

