

第2章 都市化と利害調整 -- 基層レベルにおける政策過程に関する考察

著者	任 哲
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	[45]-67
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://doi.org/10.20561/00042020

第2章

都市化と利害調整

——基層レベルにおける政策過程に関する考察——

任 哲

はじめに

都市化の進展に伴い、立ち退き補償、土地の譲渡、環境汚染をはじめとするさまざまな紛争が後を絶たない。紛争は個人の経済利益に起因するものもあれば、集団の利益をめぐるものもある。時には公共の利益を守ることを目的とする陳情・デモが行われる。本来であれば、政府あるいは裁判所が中立的な立場から紛争の解決に乗り出すべきであるが、中国の基層政府⁽¹⁾は経済活動に深くかかわっており、一部の紛争は政府自身の不作為によるものである。そして、前の章で触れたように、現時点で市民の政治参加のチャンネルは依然限られている。したがって、問題が解決できなかった場合、市民の不満の矛先はすぐに政府へと向かう。政府への不満はやがて不信感へとつながり、政府が問題を解決しようにも事態が膠着してしまう。本章の課題は、政府に対する市民の不信感が高い状況下で、基層政府がいかに紛争の解決に取り組むのかを解明することにある。

紛争事例に関しては多くの研究者が注目しており、事例分析も労働者デモ、土地紛争、立ち退き、環境保護活動など多様である。その流れを整理すると大きくふたつのカテゴリーに分類することができる。ひとつは社会運動のアプローチである。紛争にかかわる人が多く、大規模のデモ・暴動が伴う事例

に関しては社会運動のアプローチで分析することが多い (Ho and Edmonds ed.2008, 姚 2013)。先行研究では、運動が起きる構造的な要因 (Cai 2010), 経済利益 (Deng and Yang 2013), 動員メカニズム (劉 2004), 中心人物の価値観 (Li and O'Brien 2008 ; Wang, Sun, Xu and Pavlicevic 2013) といった問題が焦点となっている。しかし、事件の対応に当たった基層政府は議論の中心ではなく、あくまでも社会運動の効果を議論する延長線で触れられる。したがって、紛争に対処する基層政府の政策過程について踏み込んだ議論がなされていない。また、各種事例研究は類型化される傾向が強く、異なる性格の事例を比較し、その意味合いを議論することも欠けている。

もうひとつは紛争がどのような政治的な意味合いをもつのかを分析する研究である。これらの研究は紛争に起因するデモ・暴動を一種の政治参加とみなし、増え続ける政治参加が政治体制にどう影響するかを問題意識とする。90年代以後、理由はともかく全国各地では大小さまざまなデモ・暴動が起きており、今日においても後を絶たない。しかし、いかなる大衆デモ・暴動も中国の政治体制を揺るがすことはなかった。研究者は政治的安定性がいかにして保たれるのかに注目し、政治体制 (于 2010 ; Zweig 2003 ; Shambaugh 1998), 中央地方関係 (角崎 2013 ; 田原 2009 ; 任 2012) といった問題に議論が集中している。これらの研究は中央レベルにおけるマクロ的な政策に言及することが多く、政治的安定を維持することに貢献した基層政府の役割については十分に言及されていない。

本章の目的は、今まで議論されていなかった基層レベルにおける政策過程を部分的に解明し、現代中国が抱える制度設計の問題を浮き彫りにすることである。都市化を積極的に進めている主体は基層政府であり、さまざまな利害調整に直接関与する当事者である。また、社会問題の解決策をみる際、中央政府が公布した政策に頼るだけでは、基層における政策実施の実態はみえない。利害調整にかかわる基層政府の政策過程を理解することは、国家と社会関係の実態を把握することに有益であり、現代中国における政治的安定性に関する議論を補足することができる。しかし、基層レベルにおける政策過

程を分析するには多くの壁がある。とりわけ政策過程に関する公開情報が少なく、政府内の政策決定については依然不明な点が多い。そして、特定地域の具体的な政策過程に関する議論(趙・陳・薛 2013)はあるものの、基層政府全般の政策過程に敷衍するにはさらなる議論が必要である。本章ではマクロ的な視点から、利害調整に関連する事例を比較しながら基層レベルにおける政策過程に特化して議論を展開する。

利害調整を中心とする公共政策は、その内容により政策が及ぶ範囲も異なる。ここでいう利害調整は大きく分けて3つある。ひとつは個人の利益であり、都市化過程で発生する立ち退き問題がこれに入る。もうひとつは集団の利益で、農村(あるいは集団所有企業)の集団所有土地を譲渡する過程で起きる問題がこれに入る。最後は公共の利益で、公共サービス、環境保護などをめぐる問題が挙げられる。本章では、個人の利益に起因する「重慶の釘子戸(ding zi hu)事例」、集団の利益が紛争の原因となった「烏坎(wu kan)事件」、公共の利益を代弁する「廈門PX⁽²⁾事件」の3つの事例を比較しながら政策過程を考察する⁽³⁾。3つの事例はすべて利害調整の成功事例として知られ、社会全般に広がる可能性をもつ。そして、よりよい国家社会関係を構築するための模範事例としても取り上げられている。各種条件が異なることから厳密に比較することは困難であるが、性格の異なる事例を比較することは、事件に対する基層政府の考え方を理解するのに有効である。

本章は5つの節によって構成される。「はじめに」では問題意識および本章の方向性について述べた。第1節では政策過程のなかで「課題の設定」がいかにか重要であるかを述べた上で、課題の提起者および課題設定の6つのモデルについて議論する。第2節では3つの事例を比較しながら、基層レベルにおける課題設定を分析する。第3節では事例分析の結果をふまえた上、基層レベルにおける政策過程の特徴および問題点について触れる。「おわりに」では政策過程と制度改革の関連性および今後の課題について述べる。

第1節 政策過程における課題の設定

中国における社会問題を議論する際、最後に行き着くところは政府の不作為になりがちである。都市化に関していえば、「緑が少ないので政府は公園をつくるべき」や「人々の通勤が不便だから公共交通を充実させるべき」「都市再開発過程で住民の利益が守られていないので対策をとるべき」などのさまざまな提案が政府に出される。しかし、政府がすべての提案に耳を傾けることは物理的に不可能で、重要かつ緊急性の高い問題から順位をつけて対策を講じるのが通常のやり方である。ここで問題になるのが、どのような問題が政策過程の課題（アジェンダ）になるのかである（王 2006；Bachrach and Baratz 1962）。

課題の設定がいかに重要であるかを説明するには、Creson の研究が参考になる。Creson がアメリカのふたつの都市の環境改善に向けた取り組みを比較した研究は課題の設定の重要性を物語る。Creson の研究によると、A 都市では環境汚染に悩まされながら政府は住民に対し環境汚染に関してあまり話さない。しかし、B 都市では A 都市ほど環境汚染問題が深刻ではないが、政府は常に環境汚染を課題にもち出す。その違いはどこにあるかという点、A 都市では強い利益集団が政策課題の設定を左右するゆえに、環境汚染問題が課題にならないことであった（Creson 1971）。課題の設定の問題は民主主義国家だけでなく、中国のような権威主義国家の政策過程を理解する際にも重要な意義をもつ。

中国の政策過程における課題の設定について王紹光は6つのモデルがあると主張する。王は課題の提起者を3つのカテゴリー（政策決定者、政策プレーン、民間）に分けた上、それぞれの政策に民衆が積極的に参与するかどうかを基準に6つの種類（表2-1参照）に分けた。ここで6つのモデルについて簡単に紹介しよう（王 2006, 87-93）。「閉鎖モデル」は政策決定者自身が課題を出して決定することで、民衆の意見が反映されていない。これは民衆の政

表2-1 議題の設定モデル

	議題の提出者					
	政策決定者		政策ブレン		民間	
民衆の参加程度	低い	I 閉鎖	III 内参	V 上書		
	高い	II 動員	IV 借力	VI 外圧		

(出所) 王紹光 2006。

策参加意識が低い伝統社会でよくみられるモデルであるが、現在にもよくみられる。「動員モデル」は閉鎖モデルと同じく政策決定者が課題を提案するが、有利な方向へ進めるために民衆を動員して政策過程に参加させることである。50年代の大躍進、60年代の文化大革命は動員モデルの範疇に入る。「内参モデル」は政策ブレンが政策決定者に課題を提案することを指す。政策ブレンは自分の提案が課題に採用されるようさまざまな工夫をするが、民衆の参加を呼びかけることはない。改革開放以後の多くの農業政策、経済政策はブレンの働きかけによって形成された。政府内の反対勢力により提案が課題にとりあげられなかった場合、政策ブレンは自分の提案を公開し、民衆からの支持を集めて押し切ることもある。これが「借力モデル」である。医療制度改革がその一例で、民衆が医療システムに不満があることを利用して政府内の反対意見を押し切ったのである。「上書モデル」は形式的には「内参モデル」と似ているが、提案者の身分は政策ブレンではなく政策過程と関係のない外部の人間である。環境破壊を伴うダム建設に反対する環境NGOの働きがその典型例である。最後の「外圧モデル」は「上書モデル」と似ているが、少人数の意見ではなく、社会全体の圧力で課題になることである。本章で取り上げる厦門PX事件が「外圧モデル」の好事例である。

王が提示したモデルと関連する事例は中央レベルの話が中心で、基層政府の利害調整を分析するにはいくつかの修正と補足が必要である。

まずは課題の提起者である政策決定者の個人の利益をいかに理解するかである。王は政策決定者の個人の利益およびそれと密接な関係がある特定の利益集団の存在を認識はしているが、最終決定を行う政策決定者をより中立的

立場で理性的に考えるものと理解している。このような理解は中央のトップレベルの話では説得力があるかもしれないが、基層レベルになると官僚がおかれている外部環境が異なることから説得力に欠ける。基層レベルの官僚がおかれているさまざまな外部環境のなかで特徴的なのが上下政府間の「請負関係」と官僚間の競争メカニズムである。ここでいう「請負関係」というのは、下級政府の責任者が上級政府から管轄区域内の政治、経済、社会といった全般の業務に関する目標達成を全責任もって引き受けることを指す。上級政府は下級政府の目標達成状況を基準に奨励——賞状、ボーナスと昇進——を行う（任 2012, 28）。官僚間の競争メカニズムとは高い職位につくために同一レベルの官僚同士が競争し、請負成績のよい官僚が昇進することを指す（周 2012；任 2013）。多くの先行研究が指摘するように、都市化過程で最大の焦点は土地譲渡利益の調整であり、これは土地にかかわる人だけではなく、土地譲渡を主導する地方の役人の個人利益とも密接な関係がある。したがって、政策決定者がおかれている外部環境の問題は基層レベルの政策過程を分析する際に考慮すべき重要な要素である。

つぎに、政策ブレンの実態がとらえにくいことである。中央レベルの政策決定には大勢の政策シンクタンクと政策ブレンがかかわっており、段階的に意見が集約される特徴がある（王・樊 2012）。しかし、基層レベルにおける政策過程をみると、中央からの政策を基層政府がいかに実行するかの問題ばかり注目され、基層政府が地域独自の対応策をいかに策定するかという問題はあまり注目されていない。それゆえ、基層レベルにおける政策決定にどのような政策ブレンとシンクタンクが関与しているかについてはいまだに不明な点が多い。

最後に、民衆の政治参加が基層政府の政策過程に直接影響を及ぼすことである。公共政策は常に社会からの要望を反映した形でつくられる。しかし、民衆の政治参加ルートが限られている現代中国においては、ある政策が民衆の政治参加により形成されたというのは飛躍しすぎている。中央レベルの政策は、民意と政策ブレンの意見を段階的に集約し徐々につくり上げられる

のに対し、基層レベルにおいては突発事故あるいは何らかの出来事をきっかけに始まった群集行動（陳情、デモ、暴動など）により政策課題が大きく変わることがある。

以上のようなことをふまえた上、本論文では次の4点に注目して事例を分析する。①住民の個人の利益が損害を受けた際に政府はどう対処するのか。②集団の利益と政府の利益が衝突する時はどのような対策をとるのか。③公共の利益と政府の利益が衝突する時はどのように対処するのか。④利害調整に関する課題はどのように形成されるのか。

第2節 事例研究

この節では個人の利益に関する事例として、2007年の出来事である「重慶の釘子戸事例」、集団の利益に関する事例として、2011年に起きた「烏坎事件」、公共の利益に関する事例として2007年に発生した「厦門PX事件」の経緯を考察しながら、都市化過程における利害調整の特徴および基層レベルにおける政策過程を分析する。

1. 重慶の「釘子戸」

中国語でいう「釘子戸」とは、立ち退きを拒否し釘のように動かない住民を指す。立ち退きを拒否する理由はさまざまであるが、最も多い理由は立ち退きに対する補償に納得がいけないことである。90年代から都市化が進むにつれ、全国各地で釘子戸が次々と現れた。そのなかでもっとも有名なのが重慶の釘子戸で、経済開発志向の地方政府、デベロッパーと住民といった三者間の利益交渉を理解する好事例である。

古い住宅地を再開発する際、住民への補償は大きく分けてふたつある。ひとつは建物補償、もうひとつは現金補償である。建物補償とはデベロッパー

が住民に対し現在の住まい相応の新しい物件を提供することである。現金補償とは住民の住まいに対し、市場価格に応じて現金を支払うことである。住民の立場と考え方もさまざま、補償に納得して再開発を支持する住民もいれば、補償に納得できず最後まで立ち退きを拒否する住民もいる。デベロッパーは交渉しやすい人から始まり最後に交渉しにくい住民と補償について話すのが一般的である。また、デベロッパーは交渉を有利に進めるために、早めに交渉に応じた人に一定の褒賞を提供することもある。交渉が成立すると直ちに建物の解体作業が始まり、最後まで交渉を拒否した住民の家は陸の孤島になってしまう。

重慶の釘子戸もデベロッパーとの交渉が成立せず最後まで拒否した住民である。デベロッパーは現金補償を提示したが、家主である呉氏は金額が少ないことを理由に建物補償を要求した。しかし、これにはデベロッパーが難色を示した。その後、両者は何度も話し合う場を設けたが交渉は難航していた。周囲の建物は全部解体され、呉氏の家は陸の孤島になり、水道から電気まで全部止められた。ここで地元の政府が登場するのである。

重慶市九龍坡区政府の住宅管理局は行政裁決を下し、呉氏がデベロッパーの条件を受け入れること、裁決が降りてから15日以内に立ち退くことを要求した。呉氏が引き続き立ち退きを拒否すると、デベロッパーは呉氏を裁判所に訴えた。裁判所は期限内に立ち退きするよう3度も命令文を告示するが、呉氏は動かなかった。現行の「都市家屋解体条例」のなかには「政府は公共の利益の為に家屋を解体することができる」と定められている。裁判所が立ち退きを命令する根拠にするのがこの項目である。しかし、公共の利益をいかに定義するかは論者によって異なる。再開発に反対する専門家は、商業目的の再開発は公共の利益にはならないと主張する。これに対し政府側は崩壊する危険がある住宅地を再開発することは公共の利益に属するという。いずれにせよ、度重なる裁判所の命令も呉氏を動かすことができなかった。

周りの土地はすべて整備され、呉氏の家だけが残っている現場の写真がネット上に載せられると、呉氏の家は「史上最強の釘子戸」としてすぐさまに

国内外に知られ、世界中のメディアが注目するようになった。業者が強行に建物を壊す事件は全国各地で発生しており、時には命までが犠牲になるケースがあった（たとえば、唐福珍事件⁽⁴⁾）。メディアが注目することによって、呉氏の立場はさらに強くなった。また、呉氏は2007年に公布した「物権法」を武器に開発業者と戦う姿勢を強くアピールした。最終的にはデベロッパーが大幅に譲歩し、呉氏に建物補償を行うことで決着した。和解が成立したことで、デベロッパーも裁判所への提訴を撤回した（『南方週末』2007年3月29日付）。

地域住民の利益と密接な関係があるのに、住民の意見が反映されていない政策過程の問題点がこの事例からよく理解できる。まずは、政府と住民の間で何らかの合意がないまま、政府が再開発計画を決定したことである。都市部の再開発では住民の意見を事前に聞くことなく政策だけが先行するケースがよくある。重慶の「釘子戸」がまさにその典型例である。住民の利益と密接な関係がある政策においては、政策過程に住民の参加が不可欠である。しかし、実際には住民との合意が不在の政策過程となってしまった。

もうひとつは「釘子戸」が現れた時の政府の対応である。再開発政策を決定する際に住民の意見を十分に取り入れなかった結果として生まれた「釘子戸」を政府（ここでは区政府の住宅管理局）は「公共の利益」という理屈で立ち退きを強要した。いずれも政策決定者が自らの都合で課題を設定した閉鎖モデルで、住民の反対により最終的には執行が大幅に遅れることになってしまった。

もちろん、個人が自己の利益の最大化を図るため行き過ぎた要求をしていると理解することもできなくはない。再開発地域全体の住民をひとつの集団の利益として理解するのであれば、このケースでは個人による強い利益主張により、再開発のプロセスを大幅に遅らせたことで集団の利益に損害を与えたことになる。政策決定者がすでに再開発に賛成した住民を動員し事態を自身に有利な方向へ誘導することもできなくはない。しかし、住民を動員したとしても必ず成功する保証はない。そして、住民を動員するにもコストも考

慮しなければならない。

「釘子戸」の問題を避けるためには、政府が地域住民の意見に耳を傾けると同時に、地域住民内部における利害調整のメカニズムも必要不可欠である。集団内部の利益を如何に調整するかについては、次の事例が参考になる。

2. 「烏坎事件」

「烏坎事件」⁵⁾の発端は2011年9月に行われた陳情である。広東省陸豊 (lu feng) 市東海 (dong hai) 鎮烏坎村の村人3000人余りが、村の土地売却利益の配分への不満を理由に、陸豊市政府の前で集団陳情を行った。この集団陳情を行う前に村人達はすでに政府から広東省政府に至るまで何回もの陳情を行ったが、満足できる返答をもらえなかった。やがて村人の怒りが爆発し、9月の陳情ではかつての村の土地に建てられた工場の建物を破壊しただけでなく、村の党支部と村民委員会事務所を破壊した。事件の早期収束をはかるため陸豊市政府は武装警察を動員するが、これは事態をさらに悪化させることになった。村人と警官隊が対峙する烏坎村の状況は香港メディアに取り上げられ、世界から注目されるようになった。最終的に政府が大幅に譲歩することで事態が収束に向かったこの一連の出来事を「烏坎事件」という。

海に面している烏坎村のおもな収入源は漁業で、土地は塩害で農耕に適していないところが多かった。使われていない土地を活用するために村では90年代初めに集団所有企業を立ち上げ、村の土地の使用権限を企業に変更した。村の党支部と村民委員会の幹部が企業の管理層に多く入っていた。企業はこれらの土地を資本に企業誘致をはかり、90年代から2000年代にかけて大きく成功した。烏坎村は見事に経済発展を実現した模範村となり、地元から中央レベルに至るまでさまざまな表彰をもらった。しかし、多くの土地が集団所有企業を経由して村の外の企業に譲渡されたものの、土地譲渡で得られた利益は村人に行き届いてなかった。これが事件発生の最大の原因となる。

大規模な陳情はいきなり発生したわけではない。陳情行為に出る前に村の

若い人達はインターネットの投稿サイトを通じて土地譲渡利益に対する認識を共有していた。情報共有する過程で何人かの中心人物が現れ、その後の一連の陳情と9月に行われた集団陳情を組織するようになった。村の党支部と村民委員会が襲われ機能不全に陥ると鎮政府は陳情する側の中心人物のひとりに臨時代表理事会を組織するよう依頼した。宗族をベースに選ばれた臨時代表理事会は一党独裁が続く中国では珍しいもので世間の注目を集めたが、臨時代表理事会の運営を可能にしたのは複数の中心人物がいたからこそできたことである。

陸豊市政府は事件の進展をどのように認識したのだろうか。資料の制限により政府の動きはまだ十分に把握できないが、ここでは確認できる範囲のものを述べたい。村人が小規模の陳情を行う際、村の指導部は力で押さえた。村人が広東省政府の前で陳情を計画する情報は村指導部も把握しており、陳情者たちは広東省政府にたどり着く前に身柄を拘束されてしまった。9月に大規模の集団陳情が発生してからも鎮政府は村の指導部を支持する発言を繰り返していた。地元の陸豊市政府が積極的に陳情問題に対応したことを示す情報はない。陳情を何度も受理しながらも事件解決のために何らかの有効な措置をとることもなく、迂回戦術をとっていた。事件がエスカレートすると、市政府は臨時代表理事会を違法組織とし、事件にかかわる中心人物を指名手配した。ここまでみると、地元の県レベル（陸豊市の行政ランクは県レベル）で解決の糸口はまったくみえてなかったといえよう。

陸豊市が陳情に対し一貫して応じていないのは市の経済利益と密接な関係がある。陸豊市が近年力を入れて建設した東海経済技術開発区は地元経済を支える重要な存在であり、陸豊市政府も開発区域内に移転してきた。譲渡された烏坎村の土地の一部は開発区に組み込まれており、土地の返却を求める農民の陳情に応じることは陸豊市の今までの経済政策を否定することにつながるのである。これはもうひとつの重要な問題、つまり村の集団利益と地元全体の経済利益⁶⁾が衝突する時に政府はどのように対応するかである。利害調整の場合、単に少数利益が多数利益に従うのではなく、どこかで妥協する

ことが重要である。長年蓄積された問題をどこまで掘り下げて精算するかは度重なる交渉過程で少しずつ問題を共有するしかなく、これが烏坎事件を解決するに当たって一番難しい問題でもある⁽⁷⁾。

事件解決に乗り出したのは陸豊市政府の上級政府である汕尾市政府からである。汕尾（shan wei）市党書記が会議の発言ではじめて村の指導部と基層政府の対応に問題があることを指摘し、烏坎村村民に一定の理解を示していた。しかし、事態はこれで収束していなかった。陸豊市政府に対する村人の不信感は根深く、政府との交渉に応じなかったのである。広東省政府が対策グループを立ち上げ村人との交渉に臨むことになってから事件は収束に向かった。なぜ広東省政府が出ることによって事件は解決へ向かうことができたのか。基層政府に比べ直接的な利害関係がないのは重要な理由であるが、もちろんこれだけではない。

専門家の提案は事件解決にあたってポジティブな役割を果たした。事件のさなかで、陳情問題に詳しい中国社会科学院・中山大学の専門家たちが座談会を開催し、早期解決のためには省政府が全面的に前に出る必要があると主張した。専門家の意見は広東省社会工作委員会の担当者を通じて当時の広東省副書記（朱明国）に届き、省の工作グループを直接派遣することに至ったといわれている（「烏坎密碼」『経済観察網』、<http://www.eeo.com.cn/2012/0609/228009.shtml>、2013年3月5日確認）。社会工作委員会とは一体どのような組織なのか。その実態はまだ不明な点が多い。2011年に広東省は社会工作委員会（以下、社工委と略す）を省レベルに設立し、広東省の市・県レベルで続々と社工委が設立された。組織構成をみると、社会建設・群衆工作・社区建設という3つの部門から構成され、社会問題全般をカバーすることが窺える。構成員をみると、専属スタッフ以外に他部門から派遣されたスタッフが多く、党と行政を横断する政策立案・調整を目標にしている（「広東省社会工作委員会」ホームページより、http://www.gdshjs.org/s/2011-12/26/content_35584990.htm、2013年3月5日確認）。

烏坎事件は社工委が設立されてから直面した最初の重大事件であり、事件当

時のトップが省副書記である朱明国であった。省の工作グループが事件解決のために行った一連の対策（村の水道・下水設備改善、道路建設、学校教師寮および図書館建設、港湾建設などインフラ建設）をみると、複数の担当部門が動員されていることが読み取れる。残念ながら、各部門がどのような名目で経費を支出しているかはいまだに不明である。部門間の調整は中国の政策過程が常に抱えている大きな課題である。多部門に跨った社工委が、長く続いてきたこの問題を解決できるか判断するには時期尚早であるが、地方レベルにおける政策過程において大きな変化であることに間違いはない。

3. 「厦門 PX 事件」

「厦門 PX 事件」⁽⁸⁾とは、2007年に福建省厦門市で発生した市民の反対運動により市内で建設する予定だった化学工場計画が中止された一連の出来事を指す。近年、人々の環境保護意識が高まり、大型プロジェクトが反対運動により中止される事例が後を絶たない。厦門 PX 事件は市民が平和的な手段で政府の政策を変えた成功事例として注目されている。

工業地域にどのような工場が建設されるかを一般市民が事前を知ることは少ない。厦門の市民がPX工場建設を知るようになったのは専門家の働きかけである。2006年に厦門大学の専門家が厦門市長に工場建設地を再検討するよう提案したが、政府側は何の対応もしなかった。専門家の働きかけで、2007年3月に行われた政治協商会議期間中、100人を超える政治協商会議の委員が厦門PX工場建設を再検討する議案を提出した。PX工場建設予定地は住民の生活区域と2キロメートルほどしか離れておらず、いったん事故が発生した場合住民の安全が脅かされる危険性があると専門家たちは主張するが、議案は本会議を通過することができなかった。しかし、専門家たちの働きかけのおかげで一般市民がPX工場建設を知るようになった。

PX工場の建設予定地である厦門市海滄（hai cang）区は1995年から石油化学工業地域として大きく発展してきた。したがって、PX工場がこの地域に

建設されるのは何の違和感もないはずである。問題は2000年代に入ってから厦門市は海滄区で大規模な不動産開発を始めるようになり、大勢の人が住む住宅地へと発展したことである。域内における石油化学産業と住宅建設のバランスが取れないまま、化学工場と住宅地の距離は縮まり、やがて住民から不安の声が出るようになった。PX 事件はこのような社会背景の下で発生したのである。

工場建設の話題はネット上で盛り上がり、反対デモを呼びかける情報が市民の間に広がった。市政府はデモを強く警戒し、さまざまな手段でデモが行うことを事前に防ごうとしたが成功しなかった。6月1日から2日連続で市民による工場建設反対デモが行われた。デモという表現には市政府が敏感であることから、「散歩」という表現を使ったのがこの事件の特徴でもある。大人数が参加するデモは暴動化することが多いが、厦門のデモは暴動化することなく静かに行われたのも目新しい。

地方政府はデモに対し強硬な立場をとることが多い。PX 工場問題でネット世論が盛り上がるなかで、厦門市政府は関連サイトを閉鎖したり、PX 事件を報道した香港の雑誌を没収したり、事件に関連する中心人物を逮捕するなど行った。しかし、これは逆に市民の関心と呼び寄せることになり、大勢の市民が「散歩」に参加し大きな話題となった。民衆の反対活動に対し厦門市政府はこれまでの立場から一転し柔軟に対応するようになった。まずは、工場建設をいったんストップし、工場建設による環境評価を再検討することを市民に約束した。それだけではなく12月には工場建設をめぐる政府と市民の座談会を2日間開催し、市民と関係者に意見を述べる場を作った。その後、厦門市政府は公式に市内でPX 工場を建設しないと宣言したのである。

政策決定に関する座談会は厦門が初めてではない。政策過程および立法過程でも「聴証会」(公聴会)というものが存在するが、参加者の意見は反映されることなく、形式的なものに過ぎず、市民の参加意欲も強くない(『人民日報』2009年12月25日付)。PX 工場建設をめぐる座談会も形式的なものに終わるのではないかという心配が市民の間にはあったが、結果的には参加者

の意見が十分に反映された。座談会には抽選で選ばれた市民、専門家、環境保護活動家、関連企業、人民代表大会の代表などさまざまな背景をもつ人々合わせて150人あまりが参加した。ほとんどの意見は工場建設に反対するものであり、賛成者は10人程度に過ぎなかった。

PX工場の建設が中止されることにより、廈門市民の利益の主張は成功し賞賛を浴びた。しかし、PX工場の建設計画が消えた訳ではない。その後、福建省漳州(zhang zhou)市がPX工場建設地に選ばれ密かに工場建設が進められた。この情報が外部に知らされると、地元の住民は廈門市民同様に建設反対運動を組織するが、地元の政府は反対意見を押し切って強引に進めた(『南方週末』2009年2月5日付)。成都でも同じくPX工場建設に反対する動きがあったが、地元の政府によって抑え込まれた。廈門PX事件以後、住民の間にPXという概念は幅広くしられ、具体的にわからないが「毒」があるという認識だけが共有された。大連と寧波のPX工場反対デモ、江蘇省啓東(qi dong)で起きた王子製紙工場の反対デモ(のちに暴動化)、四川省什邡(shi fang)の銅生産工場反対デモにみられるように、環境汚染の懸念があるプロジェクトに対し住民は敏感に反応するようになったのである。もちろん、住民の反対運動は単なる環境意識の向上の結果ではない。多くの反対運動は環境破壊のスローガンを抱えるが、その背後には企業誘致に反対するライバル企業、被害を受ける不動産業、官僚間の利益矛盾などさまざまな要素が複雑に絡んでいることにも注意する必要がある(『南方週末』2012年11月29日付、鄭 2013)。

廈門PX事件をめぐる政策過程は「内参モデル」から「借力モデル」に変化した好事例である。事件以後、基層政府は大きな課題に直面している。それは住民をいかに説得するかである。従来のような政策過程では決定者が課題をもち出す閉鎖モデルであるがゆえに、社会の意見を聞かずに進めることができた。廈門PX事件が、住民には政策に対する拒否権(veto)があることを教えたことで、環境汚染の懸念があるプロジェクトが住民の反対デモによって次々と中止されるようになった。度重なる住民の反対運動に対して基

層政府もいろいろ学習しており、ネット上の世論を厳しく監視したり、反対運動が広がる前に押しつぶしたりする方法で、事前に対策を打つようになっている。しかし、いったん事件が発生しメディアで報道されると対話の姿勢をとるようになる傾向がある（『南方週末』2012年11月29日付、『国際先駆導報道』2008年11月24日付）。また、烏坎事件でも現れた現象であるが、基層政府に対する住民の信頼度が低く、環境破壊問題がないと政府がいくら説明しても信じてもらえない難しい状況が広がっていることも今後注目すべき問題である。

第3節 政策過程の変遷

前節で取り上げた利害調整に関する3つの事例をまとめると、次のような共通点が上げられる。

まずは、いずれの事例も最初の政策過程では住民の参加程度が低く、政策決定者が課題を提起し、決定にまでもち込んだ閉鎖モデル（内参モデル）が中心となっていた。重慶の再開発政策にしろ、厦門の事例にしろ、政府は事前に住民の意見を聞くことなく政策決定者自身のロジックで政策を決定した。烏坎事件の場合、住民の度重なる陳情があったにもかかわらず、村の土地利益の再調整について真剣に議論することなく、時間だけが過ぎてしまい、農民の陳情が一部暴動化してしまったのである。厦門の場合、専門家たちが工場建設を止めるよう働きかけたが、課題になることなく終わってしまった。

ふたつ目は、専門家と政策ブレーンの役割が限定的である。王と樊は中国の医療改革過程を分析したうえで、専門家と政策ブレーンが政策執行過程で重要な役割を果たしていると強調した。専門家と政策ブレーンの意見が段階的に集約され、最終の政策決定に反映される中国式の政策過程を「共識型モデル」と王と樊は呼んでいる（王・樊 2013）。国家レベルの政策過程、あるいは高度な専門知識を必要とする政策（金融、医療、税収、予算など）過程に

においては専門家と政策ブレーンのプレゼンスが大きいのは事実である。しかし、本章で扱う都市拡張・再開発に関する事例をみると、政策ブレーンのプレゼンスは「共識型モデル」というほど大きな役割を果たしていない。都市拡張・再開発を通じて産業誘致と経済発展を実現することは単純で明快なロジックであり、高度な専門知識を有する専門家のアドバイスがなくても実現できると政府は考えているのだろう。

3つ目に、住民の抵抗は政策決定者が政策を再調整（rectification）するのに一定の効果を挙げていることである。本文で取り上げた事例はいずれも住民側に有利な結果につながっていることから、住民の抵抗はある程度効果があると考えられる。住民は政策実施に抵抗する過程で、受動的に政策を受け入れるのではなく、自分たちにも拒否権があると知った。もちろん、すべての抵抗が成功するわけではなく、成功例は依然として少数である。住民の行動が政策過程に何らかの影響を与えることは一種の進歩であるが、別の問題が浮き彫りになった。それは裁判所の存在感が薄いという問題である。利害調整に不満があれば裁判所に訴えるのが本来の筋であるが、紛争が集団化・暴動化する傾向からみると、裁判所はあまり信頼されていないというしかない⁽⁹⁾。

4つ目は、新興メディアの役割が非常に大きいことである。新聞・テレビなど伝統メディアは依然として政府の厳しい管理下にあるが、インターネットの普及と通信技術の発展により伝統メディアに頼らなくても情報を伝達できるようになった。重慶の釘子戸の場合も最初から新聞・テレビが注目したわけではなく、ネット上で話題になってから新聞記者が追って報道するようになったのである。また、住民同士の情報共有と連携もインターネットを通じて行うことで、反対デモを組織するのに必要な時間と物質的コストが低下した。また、メディアが注目することにより、個人の安全がある程度守られているのも事実である。たとえば、重慶の釘子戸の場合、多くのメディアに注目されたので、政府とデベロッパーは強硬な手段をとることができず、妥協するしかなかった。

「政策科学化」（科学的に政策を決定・実施）と「政策民主化」（民主的なやり方で政策を決定）は改革開放以後の中国政府が一貫して掲げている目標である。社会の意見を反映した透明で民主的な政策過程は権力の濫用を防ぐだけでなく、政権の正統性を強化することに有効である。しかし、科学的で民主的な政策過程は多様な利益主張を認めた上で成り立つもので、各種利益の中身、主張方法、利害調整を丁寧に分析することから始まる。

政策過程を理解するに当たって一番重要なのが、政策決定者の個人の利益である。上下政府間の「請負関係」と官僚間の競争メカニズムに代表される外部環境の影響で、基層政府の政策決定者は常に短期間で成果を挙げようとする傾向がある。「政治掛帥」（政治主導）というスローガンを基層の指導者は好んで使うが、その背景にあるのが成果主義に基づいた競争メカニズムである。下から意見を集約する政策過程は時間が掛かるために、意見が集約できず頓挫する可能性がある。少しでも上昇志向がある政策決定者であれば、政治主導による短期間で問題を解決する方法をとるだろう。そして、決定者の個人の利益が政策過程に携わる多くの役人に共有される場合、個人の利益は集団の利益に変化する可能性があることにも気を配らなければならない。

政策決定者の個人の利益が政策過程に反映しないようにするのが上級政府と社会の役割である。上級政府が人事権を掌握している状況下で、下級政府が一番気にかけているのが上級政府からの評価であり、これが下級政府の政策決定者の最大の弱みでもある。上級政府が下級政府の実績を評価する際、重要になるのが「一票否決」であり、その内容にはひとりっ子政策、大規模デモ、陳情問題、環境問題などさまざまな項目が含まれる。これらの項目にひとつでも引っかかった場合、同年度の昇進、ボーナスがなくなる可能性が高いので、下級政府の役人は致命的な問題を起さないよう神経を尖らせている。

社会の利益主張もこの弱みを認識した上で行われるのである。個人の利益問題に関していえば、メディアに注目され社会からの同情を集めることができる。社会からの同情は、政府に強硬な方法をとらせない抑止力として一定

の効果がある。中国の陳情問題をたとえる言葉に「大きく騒げば、問題は徹底的に解決される。小さく騒げば、問題は流される」という表現がある。烏坎事件のような集団利益が損害を受けた場合、即時に対策を練らないと事態はすぐさまにエスカレートする。集団の利益に関係する問題はすぐに大きな社会問題となるので、政府は最初から慎重に動かざるを得なくなる。紛争が発生するとメディアを追い出したり、住民を逮捕したりするニュースが今でも流れているが、このような方法は逆に政府に対する住民の信頼度を下げることになり、問題解決をさらに難しくしてしまう。

住民の意識も大きく変化している。とくに、公共の利益に関連する政策過程には、より多くの住民が積極的に参加する傾向を見せる。廈門の事例からわかるように、大勢の市民がデモに参加した理由は自分の生活と密接に関係する事件だからである。いったん、環境が汚染された場合、廈門に住むすべての人が被害者になり、政府の役人も例外ではない。烏坎事件が土地利益の配分をめぐる局地的な事件にとどまるのに比べ、環境汚染のような公共の利益をめぐる政策はその影響の及ぶ範囲が広いことから、デモの規模と影響力が大きくなる。公共の利益への市民の関心が高まると同時に、度重なる社会運動のなかで何らかのわれわれ意識（collective we）が形成されつつあるのが現在の中国社会である。民衆の意識変化により、今後の公共の利益に関連する政策を決定する際、課題の設定はかつての閉鎖モデルではなく外圧モデルへと移行するだろう。

利益主張ルートが限られている現在の状況下で、社会内部の利害調整、社会と政府の利害調整が膠着状態に陥る可能性も大きい。重慶の「釘子戸」事例にせよ、「烏坎事件」にせよ、双方が妥協できず互いに譲らない状況がしばらく続いた。民衆の基層政府に対する信頼度が低くなればなるほど、利害調整が難航する局面が生まれやすい。膠着状況を打開するには第3者の力が必要であり、上級政府（中央・省）への期待が高まる。「烏坎事件」で登場する社会工作委員会の存在意義もここにある。複雑に絡み合う当事者利益を考慮しつつ、さまざまな社会資源を動員し妥協に導くことができるのは広東

省政府しかなかったのである⁴⁰⁾。

社会の多様な利益主張がすべて政策課題に反映されることはなく、その地の政治構造の制約を受ける (Stone 2005)。3つの事例を通じてみえる中国の基層レベルの政治構造は地域ごとの特徴はあるものの、共通するところもみられる。それは、上級政府の権威を傷つけないことを前提に、競争志向の政策決定者と、政策決定者の弱みを握り、積極的に利益を主張する社会との交渉ゲームである。

おわりに

厦門PX事件以後、全国各地で環境汚染の懸念がある工場建設を反対するデモが相次いだ。とくに2012年にはこの種の大規模なデモが多発しており、民衆の環境意識がかつてないほど高まっている。2012年9月、国家発展改革委員会は「大型プロジェクトの社会安定リスク評価方法」を公示し、プロジェクトを始める前に、どのようなリスクがあるかを事前調査するよう求めた。具体的には、アンケート調査、インタビュー、座談会のような形式でさまざまな意見を聞いた上で、プロジェクトの社会リスク評価(高・中・低)を行う。リスク評価が中以上のプロジェクトは発展改革委員会からの建設許可をもらえないと規定している。

事例比較を通じていえるのは、公共の利益にかかわる紛争は一般市民が動員されやすく、他の地域へ広がりやすい。しかし、現在の基層レベルにおける政策課題の設定過程には民衆の意志を反映するチャンネルが乏しいといわざるを得ない。たとえチャンネルを設けたとしても、臨時的なものか、公聴会のように形式的なもので終わる可能性がある。また、基層政府に対する民衆の信頼度がますます低下していることから、政府が公正なリスク評価をしたとしても住民が納得しない場合もある。信頼回復の為にも民意を反映する公式なチャンネルを設けなければならない。もちろん、政治参加のチャンネ

ルは基層レベルだけの問題ではなく、中央レベルにおいても必要である。結局のところ、大きな制度改革は避けられないのである。

本章では議論展開が不十分な点を抱えている。個別の事例分析はしたものの、政策課題の設定については資料不足で十分に議論できなかつた。また、事例分析の際、成功例と失敗例を比較しながら議論を進める必要もある。これらの問題については今後の課題としたい。

〔注〕 _____

- (1) 本章では市レベル以下の政府を基層政府とみなす。中央政府への対抗概念として使われる地方政府の概念に対し、基層政府は、行政サービスを提供する末端行政の意味で使われることが多い。利害紛争に関わるのは基層政府が多いことから本章では基層政府の概念を使う。
- (2) PXとはパラキシレンを指し、工業用原料の一つである。
- (3) 3つの事例の中で烏坎事件だけ特大都市ではなく中小規模の都市で発生した事例であるが、農村都市化と基層政治を理解するに当たって典型的な事例であることからあえて取り上げて比較する。
- (4) 2009年に四川省成都市で発生した立ち退き紛争事件で、家屋の所有者である唐福珍氏は政府による強制立ち退き措置に対抗するために焼身自殺した。事件の詳細については『京華時報』（2009年12月3日付）を参考してほしい。
- (5) 烏坎事件に関する記述は清華大学公共管理学院社会管理創新課題組（2012）、任哲（2013）および関連する新聞報道を参考にまとめたものである。
- (6) これを集団の利益というべきか、それとも公共の利益というべきかについては更なる議論が必要であるが、ここではひとまず集団の利益として理解する。
- (7) 事件が発生してから3年あまりの時間が経過したが、村人の「土地返還」要求は未だに実現できていない。村人は、前任の村長が譲渡したすべての土地を取り戻すことを最終目標としているが、これは陸豊市政府が受け入れられないものである。2012年に選挙で選ばれた村民委員会は2014年3月に任期を迎え、新たな村民委員会選挙が行われ、政府との対話を重視する穏健派の村長が予想通りに再選された。選挙前に話題となったのは、土地問題に対して強行姿勢を主張した中心人物のうち、1人がアメリカに亡命、2人が取賄問題で逮捕されたことである。
- (8) 事例部分は『法制日報』（2009年12月21日付）、『中国青年報』（2009年12月28日付）の関連記事を参考に作成した。

- (9) 紛争が発生する際、積極的に裁判所を利用する事例もあり、典型例が北京市通州区宋莊 (song zhuang) 鎮で発生した農民と画家の紛争である。農民は違法であることを知りながら建物を画家に売却したが、建物の価格が上昇すると自分の売却行為は違法であった裁判所に申し出て、建物を取り戻そうとしていた(「宋庄案還在開庭」, 『南方週末』, 2008年3月13日付, 「宋庄村民叛變討房, 北京画家村騷動」, 『城市商報』, 2007年12月20日付)。裁判所に関する研究として次の論文が参考になる。Pei Minxin (1997). “Citizens vs. Mandarins Administrative Litigation in China,” *The China Quarterly*, (152): 832-862.
- (10) 事件当時の広東省党書記(汪洋)と現在の党書記(胡春華)は烏坎事件を非常に重視しており、現地からの状況報告を毎週確認していたという(広東省政府関係者 W 氏への筆者インタビュー, 2014年4月, 広州市にて)。

〔参考文献〕

<中国語文献>

- 劉能 2004. 「怨恨解釈, 動因結構和理性選択—有関中国都市地区集体行為可能性的分析」『開放時代』(4) 56-81.
- 清華大学公共管理学院社会管理創新課題組 2012. 「烏坎事件始末」『中国非営利評論』(10) 1-67.
- 王紹光 2006. 「中国公共政策議程設置的模式」『中国社会科学』(5) 86-99.
- 王紹光・樊鵬 2012. 「『集思広益型』 決策: 比較視野下的中国智库」『中国図書評論』(8) 12-22.
- 于建嶸 2010. 『抗争性政治: 中国政治社会学基本問題』北京 人民出版社.
- 趙靜・陳玲・薛瀾 2013. 「地方政府的角色原型, 利益選擇和行為差異: 一項基于政策過程研究的地方政府理論」『管理世界』(2) 90-106.
- 周飛舟 2012. 『以利為利: 財閥關係與地方政府行為』上海: 上海三聯書店.
- 鄭旭濤 2013. 「予防式環境群体性事件的成因分析: 以什邡, 啓東, 寧波事件為例」『東南學術』(3) 23-29.

<日本語文献>

- 角崎信也 2013. 「中国の政治体制と『群体性事件』」鈴木隆・田中周編『転換期中国の政治と社会集団』国際書院 209-245.
- 田原史起 2009. 「農地取用問題をめぐる政治的リスク」佐々木智弘編『現代中国の政治的安定』アジア経済研究所 33-57.
- 任哲 2012. 『中国の土地政治——中央の政策と地方政府——』勁草書房.

- 2013. 「烏坎事件からみる中国の基層政治」『アジア研ワールドトレンド』(210) 3月 56-64.
- 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『転換期中国の政治と社会集団』国際書院 125-150.

< 英語文献 >

- Bachrach, Peter and Morton S. Baratz. 1962. "Two Faces of Power," *The American Political Science Review* 56(4) Dec.: 947-952.
- Cai, Yongshun 2010. *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*, Stanford: Stanford University Press.
- Crenson, Matthew A. 1971. *The Un-politics of Air Pollution: A Study of Non-decision-making in the Cities*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Deng, Yanhua and Guobin Yang. 2013. "Pollution and Protest in China: Environmental Mobilization in Context," *The China Quarterly* (214) June: 321-336.
- Ho, Peter and Richard Louis Edmonds, ed. 2008. *China's Embedded Activism: Opportunities and Constraints of a Social Movement*, London: Routledge.
- Li, Lianjiang and Kevin J. O'Brien. 2008. "Protest Leadership in Rural China." *The China Quarterly* (193) Mar.: 1-23.
- Shambaugh, David, ed. 1998. *Is China Unstable? Assessing the factors*, Armonk: M.E. Sharpe.
- Stone, Clarence N. 2005. "Looking Back to Look Forward: Reflections on Urban Regime Analysis," *Urban Affairs Review* 40(3) Jan.: 309-341.
- Wang, Zhengxu, Long Sun, Liuqing Xu, and Dragan Pavlicevic. 2013. "Leadership in China's Urban Middle Class Protest: The Movement to Protect Homeowners' Right in Beijing," *The China Quarterly* (214) June: 411-431.
- Zweig, David 2003. "To the Courts or to the Barricades?: Can New Political Institutions Manage Rural Conflict?" In *Chinese Society: Change, Conflict and Resistance*. 2nd ed. Edited by Elizabeth Perry and Mark Selden. New York: Routledge 113-135.

