

中国の都市化

序 章

中国の都市化

——拡張、不安定と管理メカニズム——

天 児 慧・任 哲

はじめに

都市化は都市部への人口移動を意味するもので、異なる利害が衝突する過程である。政府が提供する公共サービスをより多く獲得するために、あるいは、自己利益を実現するために、都市の住民は積極的に政治に参加する。急速に進む都市化過程では多様な利害のぶつかりがより激しく、解決策を見出すのもいっそう難しい。したがって、都市化に伴う利害の衝突がいかに解決されるかは、その都市または国の政治のあり方に大きく影響するのである。本書は、急速に進む中国の都市化過程で、異なる利害がどのように衝突し、問題がいかに解決されるのかを政治学と社会学のアプローチで考察したものである。

都市化の概念は専門用語というよりは一般用語になっているので、論者によってその定義も異なる。バージェルは「都市化とは都市現象の過程であり、動的 (dynamic) な関係を意味」するという (Bergel 1955; 磯村 1959, 206)。都市化を動態的にとらえることは、都市についての定義とも相通じており、都市政治理論では都市を「形態 (form) であると同時に過程 (process) でもある」と理解される (Davies and Imbroscio 2009, 3)。本書でも、都市の人口規模および面積が拡大する過程と、都市の社会構造、都市ガバナンスといった

都市の形態に注目して議論を展開する。

改革開放以後の中国の都市化に関する研究実績は非常に多い。とくに都市計画・経済学・人口学のアプローチから都市化戦略と政策志向にウェイトをおいた研究が多い（顧ほか 2008, 加藤 2012, World Bank and Development Research Center 2014, Wu 2002）。歴史学のアプローチで20世紀の中国の都市化を分析したフリードマンは、中国の都市化は単に西側に「追いつく」ことを目的とするのではなく、「内発的な力」によって推進されたと強調する（Friedman 2005）。この内発的な力に注目し、政治学者と社会学者も都市化を注目し始めており、関連する研究成果が多数出版された。ひとつは中国の都市化が抱える独自の課題と経済発展の関係を分析した研究である（傅・洪 2008；劉 2009；左 2010；Yusuf and Saich 2008）。都市化過程で直面する課題をいかに解決し、経済発展につなげるかがこれらの研究の特徴である。もうひとつは都市化による具体的な社会問題、たとえば、農民工の問題（王 2009；楊 2008；楊 2010；余 2009；Murphy 2002）、土地譲渡過程の利益補償問題（任 2012；周 2012；Song and Ding 2007；Ho 2005）、都市のコミュニティに関する研究（李 2007；李ほか 2007；孫・雷 2007；楊卡 2010；Tomba 2009；Xu 2008）などが挙げられる。また、都市のコミュニティ研究と関連してコミュニティ内の社会組織（social organization）に関する研究（潘 2007；朱 2010）も増加傾向を見せている。

都市化過程で起きた問題と現象を分析したこれらの研究は、異なる利害がどのように衝突するかを理解するには有益で、参考にできる点も多い。しかし、衝突と紛争がどのように解決されるかという側面についてはあまり議論していない。そこで、本書では、現在の制度設計のなかで、紛争がどのように解決されるか（あるいは、解決できないのか）にウェイトをおきながら議論を展開する。中国の都市化を理解するには、政治、経済、文化、社会、宗教、ジェンダーなどインターディシプリンの共同研究を通じて都市システムを分析する必要がある。本書はその第1歩として、政治学と社会学のアプローチから変化する都市システムを考察するものであり、今後の都市研究の土台

作りと位置付けたい。

序章の構成は次のとおりになる。第1節では、中国政府が都市化に注目する理由を紹介し、本書の問題意識について述べる。第2節では、地方政府が都市化を主導するようになった制度的な原因を分析した上で、急速な都市化による社会問題を紹介し、各章の議論を導き出す。第3節では、各章の議論に共通する残された課題について簡単に述べる。

第1節 中国の都市化をどう理解するか

中国が抱える都市化の課題は他の国と共通するものもあれば、中国独自のものもある。そして、都市化が進行したのは90年代の話であるにもかかわらず、近年になって都市化に注目することには不可解な点も多い。なぜ、今になって中国政府は都市化に注目するのか。都市化過程で中国が抱える特有の課題は何か。どの程度の規模の都市を分析することがより代表性があるのか。この節ではこれらの質問に答える形で、本書の問題意識を述べる。

1. 中国に存在するふたつの都市化率

中国の都市化を考える際、2011年は大きな意義をもつ年である。その理由は公式統計上（表序-1参照）、中国の都市人口が農村人口を上回り、都市化率がはじめて50%（高い都市化率）を超えたからである⁽¹⁾。李克強総理を初めとする政府役人は次の経済発展の原動力として都市化に注目している。なぜ今になって都市化に重視するのかを説明するためには、中国における都市化の文脈について簡単に整理する必要がある。

中国政府が理解する都市化は「工業化」、「都市化」（中国語では城鎮化）、「農業近代化」といった国家の近代化の一環であり、都市と農村の二元構造を改善する方法のひとつでもある。改革開放以後の中国では工業化が先行し、

表 序-1 人口規模 (万人)

年度	総人口	都市人口／比率	農村人口／比率
1949	54,167	5,765／10.64%	48,402／89.36%
1978	96,259	17,245／17.92%	79,014／82.08%
1988	111,026	28,661／25.81%	82,365／74.19%
1998	124,761	41,608／33.35%	83,153／66.65%
2008	132,802	62,403／46.99%	70,399／53.01%
2011	134,735	69,079／51.27%	65,656／48.73%

(出所) 『中国統計年鑑』各年度。

経済をけん引してきた。それに比べ都市化が進むようになったのは90年代半ば以後である。2011年の段階で都市化率は50%を越えたが、これは都市部で3カ月以上居住した常住人口の数字である。しかし、都市戸籍をもつ人口で都市化率を計算すると35%程度にとどまる。都市化を今後の経済発展の原動力として位置付ける背景はこの低い都市化率である。

その理由を簡単に説明しよう。中国はすでに1人当たりGDPが5000ドルを超えて中進国の仲間入りをしている。それにもかかわらず、35%という低い都市化率は中進国の平均水準(60%)および世界の平均水準(52%)より低い。過去20年間、中国の都市化率は毎年平均1.2%増加してきた。このペースで計算すると、中国の都市化率が中進国の平均水準に達するまであと20年は必要となる。つまり、中国の都市化にはまだ大きな発展余地があるという認識である。

しかし、発展の余地はあってもそう簡単にはいかない。農村戸籍を都市戸籍に変えることは、単に名目を変えるのではなく、都市戸籍に連動する各種の社会サービスを提供することを意味するので、大きなコストがかかる。また、都市戸籍の人口が増加することはガバナンスにもさまざまな問題をもたらす。これらの問題は中国特有の行政管理システムに由来するものもあれば、政治制度に起因するものもあることから、都市化に影響する制度の問題を考察する必要がある。

2. 都市化と制度の緊張関係

それでは、どのような制度が都市化を制限（あるいは推進）する要因となり得るのか。そして、都市化の進展は現行の制度設計にどのような影響を与えるのか。本書の問題意識は現代中国が直面している3つの緊張関係から発展したのである。

ひとつ目は、都市化と戸籍制度の緊張関係である。都市化は人の移動から始まるが、中国では移動の自由を制限した時期が長く存在した。都市の戸籍を有する者には社会福祉制度が適用される一方、農村では福祉制度がほとんど存在しなかった。近年になって、移動の制限は解除されたものの、戸籍制度は廃止されていない。都市が提供する公共サービスと社会福祉は依然として都市戸籍を有する者を優遇しており、彼らの既得権益となっている。農村から都市へ移動したものの、都市戸籍をもたない人々は平等な公共サービスと福祉制度を要求するようになり、戸籍をもつ者ともたない者の緊張関係が高まっている。このように、戸籍制度をめぐる攻防は異なる利害が衝突するもっとも典型的な事例である。

もちろん、農村戸籍の価値が都市戸籍より高い場合もある。農村の集団経済が発展している地域では、農民が集団経済の恩恵を受け、都市住民より豊かな生活を送ることもある。このような地域では、都市戸籍を放棄して農民になることを希望する人々が続出するが、農民から強く反対される。したがって、中国の都市化は単なる人口移動の話ではなく、既得権益の再分配にかかわる政治問題である。

ふたつ目は、都市化と土地所有制度の緊張関係である。現行の「土地管理法」には土地の所有形態を、国家所有制と集団所有制と定義している。簡単にいえば、都市部の土地は国家所有で、都市周辺地域および農村地域の土地は集団所有の土地である。個人あるいは企業が所有しているのは土地の使用権のみとなっている。土地の用途は決められており、それ以外の用途で使わ

れる場合はすべて政府の許可が必要である。このような使用权と所有権の分離は、土地問題において政府の圧倒的に強い立場を保証するものである。政府が土地資本を独占したがゆえに、中国の急速な経済発展と都市化は実現可能であったと理解できよう。一方で、政府が主導する都市化は、立ち退き問題、農地収用に伴う補償問題、環境汚染など多くのトラブルをもたらす原因ともなっている（任 2012, 88）。

土地所有制度は戸籍制度とも連動している。農村戸籍から都市戸籍に変わることは、土地の所有制も集団所有から国家所有へと変化することを意味する。国家所有の土地をいかに使うかという裁量は政府にあり、土地を譲渡する過程で巨額の収益が見込める。そのことから、多くの地方政府は都市戸籍を与えることを条件に集団所有の土地を収用し国家所有の土地にした。

都市化の進展とともに、農民から都市の市民に身分を変えた人は増え続ける一方で、都市における出稼ぎ労働者の問題は解決されないままである。その理由は戸籍と連動する土地にある。出稼ぎ労働者は農村に土地をもっているため、彼らに都市住民と対等な社会サービスを与えることは、都市と農村の「二重の恩恵」を受けることになる。この過程で、政府が利益を得ることは少ないため、問題を解決するインセンティブもないのであろう。

3つ目は、多発する紛争と限られた紛争解決のメカニズムの緊張関係である。中国社会の利益の多様化が進む一方で、制度的に保障された権利を主張する場は限られている。裁判所は紛争を解決する際に重要な役割を果たすが、現代中国では十分に機能していない。とくに、政府と市民の利害紛争に関していえば、その役割は非常に限定的なものとなっている。政府が主導権を握って都市化を推進するために、政府自身の中立性も疑われる。このような状況のもとで、多発する紛争（社会内部の紛争、政府と市民の紛争など）を解決するためには、新たなメカニズムを構築することが必要とされる。

もちろん、法律に基づいた紛争解決のメカニズムを構築するだけでは不十分である。中央レベルで政策を打ち出しても地方レベルで忠実に実行しないことは、中国の政治体制が抱える固有の難題でもある。これは、中央・地方

間の権限配分の問題だけではなく、法による支配をどこまで徹底できるかの問題でもある。

3つの緊張関係は中国の制度（政治制度・社会制度）設計が社会の変化に対して大幅に遅れていることを意味し、都市化の進展はこの緊張関係をより高めている。中国の都市化過程でどのような紛争があるのか。紛争はどのような形で現れるのか。そして、紛争はどのように解決されるのか。この過程で、国家と社会の関係はどのように変化したのか。本書ではこのような問題意識を共有しながら、都市化と密接に関係する問題と現象を分析した。また、現代中国が直面する問題点を取り上げているが、分析方法と結論は他の地域研究（とくに権威主義体制国家の研究）に通じるところが多く、中国研究だけではなく、地域研究および都市化研究にも貢献できる。

3. 特大都市を注目する意義

それでは、利害紛争の問題を分析する際、どの程度の規模の都市を分析することがより代表性があるのか。これまでの中国の都市の変化をみると、都市部の人口は特大都市（非農業人口が100万人を超える都市を指す）に集中しており、中小規模の都市の人口は横ばいか縮小傾向にある（表序-2参照）。

かつて中国は大都市の規模拡大を厳しく制限してきた。「城市規劃法」（1989年～2007年）には「大都市の規模拡大を制限し、中小都市の発展を促進する」と明記している。1980年代の沿海地域では郷鎮企業が飛躍的に発展し、その多くは小城鎮に集中していた。地元の農業人口を吸収できるだけでなく、大都市への人口流入を防ぐことができることから、中小都市の発展は大きく期待された。しかし、1990年代に入ると、郷鎮企業の発展が鈍くなり、郷鎮企業が吸収できる農村労働力も限界がみえてきた。多くの出稼ぎ労働者は就職機会の多い沿海大都市へ移動するようになり、大都市の規模を制限するという文言も実質的な意味がなくなった²⁾。2008年に公布された「城郷規劃法」からは「大都市の規模拡大を制限する」という記述が消えた。

表 序-2 都市規模の変化

都市類型	1980		1990		2000		2009	
	数	都市人口 比例(%)	数	都市人口 比例(%)	数	都市人口 比例(%)	数	都市人口 比例(%)
特大都市	15	38.7	31	41.7	40	38.1	60	47.7
大都市	30	24.6	28	12.6	54	15.1	91	18.8
中規模	69	23.1	119	24.6	217	28.4	238	22.8
小規模	109	13.6	289	21.1	352	18.4	265	10.7
合計	223	100	467	100	663	100	654	100

(出所) 姚士謀ほか『中国城鎮化及其資源環境基礎』北京 2010 科学出版社。

(注) 非農業人口が、100万以上是特大都市、50~100万は大都市、20-50万は中規模都市、20万以下は小規模都市とする。

中国がどのような都市化戦略をとるべきかの議論は今も続いているが、現在の趨勢で行くと、いずれは特大都市を中心とした都市群（メガロポリス）が形成され、都市人口の大半を吸収することになるだろう⁽³⁾。そして、急速に進む都市化がもたらす諸問題は特大都市に集中して現れるようになり、特大都市は現代中国を理解するひとつの縮図となりつつある。

経済発展水準と規模の違いにより都市が抱えている問題点も異なるが、特大都市だけに限定してみると、政治機能と経済機能が集中しており、3つの緊張関係が顕著に現れる。そして、特大都市では利益の多様化が進んでおり、ひとつの事件をめぐってさまざまなステークホルダーが連動している。また、人々の価値観も多様で自分の権利を強く主張する傾向があるので、利害の衝突を考察しやすい。さらに、特大都市での出来事は常に社会から注目されることから、権利を主張する行為に対する政府の対応もより柔軟で、権力の変化もとらえやすい。

第2節 都市の拡張、不安定と管理メカニズム

先に人口が都市部に集中してから都市の面積が少しずつ拡大する通常の都市化と異なり、中国の都市化は人口規模の変化と必ずしも連動しない。時には強力な政治の力により先に都市を作ってからそこへ人を移動させることもある。中国の都市化の最大の特徴といえば、地方政府による政治主導の都市化である。ゆえに他の国の都市化ではあまりみられない問題も多く抱えている。

本節では、まず、マクロの視点から地方政府が積極的に都市化を推進する制度的な原因と問題点を明らかにし、第1章と第2章の議論につなげる。つぎに、都市部の社会構造の変化によるガバナンスの課題を述べ、第4章、第5章の議論に展開する。最後に、紛争を解決する過程でみられた制度設計の問題を議論し、第3章と第6章の議論に結び付ける。

1. 急速に拡張する都市

2000年から2010年までの統計をみると、全国都市面積は64.45%も増えたのに対し、都市人口（常住人口）は45.9%しか増えていない。つまり、都市が周辺地域へ広がっただけで、人口はそれほど増えていないと理解できる。なぜ都市の面積の拡大は人口増加より速いスピードで進むことができるのか。その最大の理由は土地の所有権にある。前節でも述べたように、現行の「土地管理法」は土地問題において政府の圧倒的に強い立場を保証するものであり、国家による「土地資本独占」は中国の急速な経済発展と都市化を支える一方で、立ち退き問題、農地収用に伴う補償問題、環境汚染など多くのトラブルをもたらす原因ともなっている。

90年代以後、地方政府が企業を誘致して地元の経済を発展させようと安い値段で土地を企業に提供することは全国各地でみられる普遍的な現象であっ

た。都市周辺地域には企業誘致の為に新たな工業用地が次々と区画され、都市部に組み込まれていった。都市化が進み不動産価格が上昇すると、不動産開発を目的とした新たな都市拡張が始まった。不動産開発を目的とする都市拡張に関する報道は多くみられるのでここでは省略する。都市拡張によって経済活動が活発になると地元の経済成長につながる所以、地方政府は積極的に都市化を推進してきた。国有銀行、国有不動産開発企業、国有投資会社および民間デベロッパーは政府が推進する都市化に積極的に協力することで多くの経済的利益を得ることができたのである。地方レベルにおける政治エリートと経済エリートが互いに良好な協力関係を構築し、経済発展をめざしている現象は、まさにモロッチがいう「成長連盟」(growth coalition)であり、地方政府はひとつの「成長マシン」として理解できよう (Molotch 1976)。成長マシン論は中国研究にも広がり、90年代より中国の地方政府を「自己利益の最大化をめざす企業」(Walder 1995)と理解するようになり、今はもはや普遍的な共通認識となっている。

都市化が急速に進んだゆえに、都市計画の混乱が多く地域で生じ多くの社会問題を引き起こしている。地域住民の賛同を得ないまま都市計画だけが先行することもあれば、計画もない状況で土地を先に収用することもあるし、開発計画が実施段階で大きく変化することもある。第1章は、急速に進む都市化過程で大きく破壊された文化財と歴史的町並みを保存することを目的とする社会運動を分析した。運動を組織する中心人物が既存の政治的機会構造を熟知し、国家の政治理念と運動の正統性を結びつけたことにより、歴史的町並み保存運動は一定の成功を収めたと筆者は指摘する。

脱工業化が進む先進国の都市の状況に比べると、経済発展志向が強い中国の都市では脱工業化がさほど進んでいない。北京、上海、広州のような第1線の都市を除けば、多くの都市では依然として多くの工業区を抱えながら都市化を進めており、さまざまな問題を抱えている。2007年に厦門で発生した化学工場建設の反対運動がその一例である。住宅地に隣接する地域で化学工場を建設することに対する住民の不安が事件の直接的な原因であるが、その背

後には厦門市の都市計画の混乱がある。本来は工業区として区画された地域に住宅建設を進めた結果、生活環境を重視する住民の意見と企業誘致をめざす工業区の利害が衝突したのである。第2章では都市計画の混乱によって発生した厦門のPX（p-キシレン）工場建設反対運動、重慶の釘子戸（ding zi hu）事件（地域住民の賛同得ないまま都市計画が先行した事例）、広東省の烏坎（wu kan）事件（農村都市化過程における利害調整の問題）を比較しながら、政府、ビジネス界、住民といった三者間の利害交渉がいかに行われたかを分析した。政策過程における専門家と政策ブレーンの主張は制度的には保障されたものの、政策過程で優先度の高いアジェンダにはならないことから、住民は集団抗議行動を起こすことで政府に圧力をかける傾向があると筆者は指摘する。

各章の議論では利害紛争事件を個別現象と理解するのではなく、政治的・経済的な構造問題が原因であると理解している。そして、この構造的な問題に起因する利害紛争は都市社会をより不安定なものにしているととらえている。

2. 都市の不安定と社会構造

国家権力から遠い存在で、コミュニティの自己管理機能が働いている農村社会と異なり、都市はコミュニティの機能が弱く、さまざまな社会問題がおりやすい構造である。都市の特徴について神野は次のように述べる。

「都市には自発的共同性が乏しく、コミュニティ機能は弱い。都市政治が公共サービスの提供によって、都市市民の生活が営まれている都市社会を支えなければ、都市社会に亀裂が走り、社会的病理現象が噴出することになる。都市には自発的共同性が乏しいということは、都市社会の特色が匿名性と非人格性にあることを意味する。確かに、都市社会には自由が満ちている。農村のように共同体的人間関係による重苦しさはない。しかし、その反面で

社会的安定性を欠くことになる。」(神野 2005, 19)。

中国の場合、このような都市社会の不安定を克服するためつくられたのが計画経済時代の単位組織である。わかりやすく説明すると、職場および隣接する従業員住宅地を壁で囲んだひとつのユニットが単位であり、都市空間は大小さまざまな単位によって構成される。また、単位の重要性は中小の都市より行政機能と産業が集中している特大都市でより顕著に現れる。「国家—単位—個人」という特殊な縦型管理システムのもとで、単位は政府が社会を管理するもっとも重要な手段であった。単位組織は党組織、行政組織、生産組織と社会管理組織の複合体であり、国家の社会福祉もすべて単位を通じて行われる。このような閉鎖的な組織であるために単位組織は知合い社会であり、強い共同体認識が共有されていた(田・呂 2009)。

しかし、都市社会を構成する基本ユニットであった単位は改革開放とともに変化し、都市の構造も大きく変わった。その背景にあるのが住宅制度改革と都市再開発である。新しく建てられた住宅には単位組織と関係なく、さまざまな背景をもつ人が住むようになり、複雑な属性をもつ社会空間が形成される。都市再開発は単位社会の解体をさらに加速させた。閉鎖的な知人社会で強い共同体意識を共有していた単位組織は徐々に消え、都市社会は再び匿名性と個人主義に満ちた不安定な構造へと変化しつつある。

政治組織・行政組織でもあった単位組織が消えると、都市には大きな権力空間の空白が現れた。そして、かつて単位を通じて行った住民への社会サービスをいかに提供するかが大きな問題となった。また、区域内に住む人に関する必要最低限の情報を把握するだけではなく、原子化した住民同士の連携を強化する必要性から、コミュニティと社会組織が注目されるようになった。都市化に関する先行研究の多くは社区研究(田・呂 2009; 李・李 2010; 管 2010)であることから、ここでは社会組織について簡単に触れたい。

社会組織は大きくふたつのカテゴリーに分けることができる。ひとつは政府が主導権を握って設立したもので、文化芸術、科学技術、産業界などが

上げられる。一部は、政府の行政改革によって、かつての政府部門から変化したものもある。これらの組織は政府と密接な関係をもちながら、時には社会からの意見を政府に反映し政府の政策過程に影響を与えることもある。もうひとつは、改革開放以後の経済発展・都市化とともに社会の力によって新たに設立された組織である。前者と比べると、政府と一定の距離をもっており、自立性があるがゆえに市民による政治参加のツールとして注目されている。社会組織として政府に登録するにはいろいろな制限があるため、民政部門に登録していないまま活動している草の根組織も多い(黄 2014)。

社区の存在意義が政府による公共サービスの提供にあるとすれば、社会組織の存在は権利主張および政治参加の側面が強い。第4章では、都市化の進展とともに規模が大きくなったタクシー業界を取り上げ、利害紛争の原因とタクシー運転手による権利主張行動を分析した。筆者によると、利害紛争の原因は政府による不当な規制と独占的な産業構造に由来するものである。タクシー運転手はさまざまな方法で権利を主張するが、公式なチャンネルが乏しいことから、その声は政策決定者に届かない。そこで、運転手らは集団の力で行動するようになり、社会運動の特徴がみられると筆者はいう。集団の力で政府に働きかける行動は、第2章で取り上げた化学工場反対運動と通じるものがある。第4章と対照的なのが第5章である。この章では、政府が主導権を握って設立した物流協会を取り上げ、政府と協会の関係を分析した。物流企業が高度なサービスを提供するために業界団体を通じて行政に働きかける一方、行政側も業界団体を通じて企業の要求と市場の動向を把握するという良好な関係が構築されたと筆者は主張する。それぞれの社会組織が、どのように社会資源を動員するのか。異なる社会組織に対する政府の対応にはどのような違いがあるのか。これらの問題は、今後の研究でさらに議論を深める必要がある。

経済発展・都市化とともに成長した社会組織の存在をどのように認識すべきか。組織の存在は社会のルール作りに役に立ち、都市の不安定を部分的に解消することに貢献できたのか。それとも、組織の存在は、市民の権利主

張と政治参加を助長し、都市をさらに不安定なものにしたのか。これらの答えを探るにはより多くの比較研究が必要とされる。

3. 都市の管理メカニズムと地方政府の政治環境

中国の政府にとって最も重要な政治目標は域内の社会安定を保つことである。経済発展についてはGDP成長率ではかりうるが、社会安定をはかる明確な尺度は存在しない。どのような状態が安定だといえるのか、いかに管理すると安定を保てるのかについては、定まった基準が存在しない。しかし、最大公約数的な基準は存在しており、それは域内における「法輪功」、「計画生育（ひとりっ子政策）」、「上訪（陳情）」問題である。役人は任期中にこれらの問題を最優先課題として取り組まなければならない（任 2013, 56）。近年、中国国内では「法輪功」関連の動きがあまり表に出なくなり、ひとりっ子政策も見直された。その代りに重要度を増しているのが陳情問題を初めとする集団騒動事件であり、社会の安定を脅かす重要な問題だと認識されるようになった。

都市政治は常に権力およびそこから生まれる利権と公共サービスをいかに配分するかといった話を中心であり、人々が積極的に政治に参加する理由もより多くの公共サービスを求めるためである（Deutsch 1961, 499）。地方政府の指導者の権威が選挙に由来する場合、指導者は選挙に勝つための公共政策を打ち出す傾向があることは良く理解できる。しかし、中国の場合、地方政府の権限は上級政府から付与されたようなものであるために、公共政策の策定はまず上級政府の顔色を窺わなければならない。だからといって社会からの需要をまったく無視するわけでもない。社会の安定を保つための公共政策を実施すると同時に、上級政府に評価されるための優先目標（とりわけ経済発展）を実現するのが地方政府の基本ロジックである。

急速に進む都市化はさまざまな不安定要素を生み出し、地方政府の公共政策はこれらの不安定要素を解消できていないのが中国の現状である。都市化

を急速に進めているのは地方政府であるが、都市化推進策に関する事前の利害調整作業と事後の経過説明が不十分である。それゆえに、多くの紛争事例が発生するが、住民と政府の協議の場、住民の参政ルートなど制度的に保障されている権利主張の場が少なく、社会の不満は高まる一方である。このような状況で発生するのが陳情である。第3章では民衆・地方政府・中央政府の三層アプローチで飛び級陳情問題が発生する原因を分析した。飛び級陳情問題が頻発するのは、地方政府の権限と責任の不均衡に由来するもので、問題を根本的に解決するには中央と地方間の権力関係を再調整する必要があると筆者は主張する。

利害紛争が原因の陳情問題はその影響範囲が限定的であり、政府が何らかの妥協案を出すことで落ち着くことが多い。しかし、匿名性が強くコミュニティ機能が弱い都市社会では、ある出来事をきっかけに直ちに大規模な行動につながる特徴がみられる。2012年に江蘇省で発生した「王子製紙排水プロジェクト反対デモ」、同じ年に中国各地で発生した「反日デモ」、2008年に貴州省で発生した「甕安(weng an)事件」を例に挙げると、直接の利害関係がない人々が短時間で大勢参加した。そして、都市部での集団騒動は事件発端の理由にかかわらず、直ちに政府当局に対する抗議行動となりがちである。このような緊急事態が発生した場合、社会の治安維持のために登場するのが軍隊と警察であるが、その役割分担には不明な点が多い。第7章では、軍隊と社会の関係が大きく変化するなか、国土防衛と治安維持の間で揺れる人民解放軍の変化をとらえている。筆者は、国内社会のリスク増大が、人民解放軍の主要任務、および社会との関係にみられる変化を説明する最も重要な要因であると主張する。

第3節 今後の課題

本書では、都市化という共通背景を通して、社会運動、利害調整、ガバナンス、軍民関係、政治権力といった従来はバラバラに議論されていたトピックがひとつの土俵で議論できるようになり、新しい発見も多い。ここで私たちの問題意識をもう一度考えてみよう。中国の都市化過程で、どのような紛争があるのか。紛争はどのような形で現れるのか。そして、紛争はどのように解決されるのか。この過程で、国家と社会の関係はどのように変化したのか。各章では、これらの問題に直接応えているのもあれば、部分的に応えているものもある。ここではその応えを繰り返すより、残された課題について述べよう。

都市拡張のメカニズムを述べた序章、行き過ぎた再開発に歯止めかける町並み保存運動を取り上げた第1章、および都市化プロセスにおける利害調整を考察した第2章で共通する認識のひとつが基層の官僚がおかれている政治環境である。強調したいのは、本書は「地方政府=悪玉」を主張するものではない。私たちの問題に対する関心は、現在の制度設計のなかで、紛争発生の原因、解決のメカニズムと抱えている問題点を分析することである。中央レベルから末端の郷鎮レベルに至るまで官僚の任務と目標はデジタル化されており、この数字目標を達成することが地方役人の最優先課題である。数字目標の達成状況は役人個人の評価とも連動しており、各レベルの官僚間では激しい競争メカニズムが働いている。基層の官僚がおかれている政治環境を象徴するのが、政府間の請負関係と競争メカニズムであり、都市化が急速に進む政治的な要因でもある。それでは、政府間の請負関係と競争メカニズムはどのようにして機能するようになったのか。どのレベルにおいて一番機能しているのか。これは今後の課題としておきたい。

社会の利益が多様化し、多様な利益を代表する社会組織（あるいは緩い形のネットワーク）が形成され、各自の利益を主張するようになったことはも

うひとつの共通したテーマである。それぞれが有する社会資源が異なることから主張の方法もさまざまであるが、いずれも積極的に政治に参加する傾向が読み取れる。しかし、正当な権利を主張する正式なルートが限られているため、最終的に都市の政策に影響を与えることには限界がある。政府と社会組織がめざす方向が一致する場合、政策過程には社会の声が反映されやすい。一方で、両者がめざすものが一致しない場合、国家と社会関係にはせめぎ合いがみられる。烏坎事件のように、時には上級政府が現れ、基層レベルの国家・社会関係を大きく変化させることもある。この場合、中国における国家・社会関係とはいったいどのようなものかをもう一度考えざるを得ない。

社会側の権利主張が国家の対応に何らかの変化をもたらすという認識は今までの国家・社会関係論の共通認識であった。しかし、ここで抜けているのが国家内部（政府内）の利害調整と社会内部での利害調整である。政府内の利害調整については第1章から第3章までの議論のなかで時々登場するが、まだ十分に展開できていない。同じ行政レベルにおける内部の利害調整、上下政府間の利害調整、中央政府の登場による利害調整メカニズムの変化など、まだ不明な点も多い。社会内部における利害調整に関する研究はさらに遅れている。都市化とともに成長するタクシー業界の話でもわかるように、業界内部での利害調整はいまだに何らかのメカニズムが働いているとは考えにくい。国家・社会間、社会内部での利害調整メカニズムが欠如した場合、社会は不安定になる傾向があり、不満の矛先は常に政府へと向けられ、暴動化する恐れがある。それに対応する形で登場するのが警察と軍隊である。残念ながら本書では両者を比較しながら分析することができず、軍隊の役割分析に留まっている。今までの国家・社会関係論ではあまり触れることなく、軍隊は別の存在であったが、都市化による社会不安定に対処するために注目され、制度整備が行われていることは今後注目すべき課題である。

〔注〕 _____

(1) 『中国統計年鑑』(1990) をみると、1989年に中国の都市化率は既に51.7%に

達している。また、世界銀行が毎年発行している World Development Report の 1991年版によると、中国の都市化率は65年で18%、89年で53%となっている。これは中国政府が公表した統計年鑑を元に作成したと思われるが、実態と大きくかけ離れていた。1991年までの中国の統計は様々なシステムティックな問題から誤差が大きく、その後大幅に修正される。1992年の中国統計年鑑によると、1989年の都市化率は26.2%となっている。現在使用している公式統計資料は1992年のものを基準とする。

- (2) 都市化の発展経緯及び中小都市の盛衰については小島麗逸 (1995, 2005) が大変参考になる。
- (3) 中国科学院地理科学與資源研究所が編集した『2010中国城市群發展報告』によれば、中国は23の都市群が形成されつつあるという (『京華時報』2012年3月28日)。

〔参考文献〕

<英語文献>

- Bergel, Egon Ernest. 1955. *Urban Sociology*, New York: McGraw-Hill.
- Davies, Jonathan S., and David L. Imbroscio, ed. 2009. *Theories of urban politics*. Los Angeles: Sage.
- Deutsch, Karl W. 1961. "Social Mobilization and Political Development", *The American Political Science Review* 55(3) Sept.: 493-514.
- Friedmann, John. 2005. *China's urban transition*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ho, Peter. 2005. *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights, and Social Conflict in China*. Oxford: Oxford University Press.
- Molotch, Harvey. 1976. "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place." *American Journal of Sociology* 82(2) Sept.: 309-332.
- Murphy, Rachel. 2002. *How migrant labor is changing rural China*. Cambridge University Press.
- Song, Yan, and Chengri Ding, ed. 2007. *Urbanization in China: Critical Issues in an Era of Rapid Growth*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Tomba, Luigi. 2009. "Of Quality, Harmony, and Community: Civilization and the Middle Class in Urban China." *Positions: Asia Critique*, 17(3) Winter: 591-616.
- Yusuf, Shahid, and Tony Saich, eds. 2008. *China urbanizes: consequences, strategies, and policies*. World Bank Publications.

- Xu, Feng. 2008. "Gated Communities and Migrant Enclaves: The Conundrum for Building 'Harmonious Community/Shequ'." *Journal of Contemporary China*, 17(57), 633-651.
- Walder, Andrew G. 1995. "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology* 101(2) Sept.: 263-301.
- World Bank and the Development Research Center of the State Council. 2014. *Urban China: Toward Efficient, Inclusive, and Sustainable Urbanization*, Washington, D.C.: World Bank.
- Wu, Fulong. 2002. China's Changing Urban Governance in the Transition Towards a More Market-oriented Economy. *Urban Studies*, 39(7) June: 1071-1093.

< 中国語文献 >

- 傅十和・洪俊傑 2008. 「企業規模，城市規模與集聚經濟」『經濟研究』(11) 112-125.
- 顧朝林ほか編 2008. 『中国城市化：格局・過程・機理』，北京：科学出版社.
- 管兵 2010. 「維權行動和基層民主参与，以B市商品房業主為例」『社会』(30) 46-74.
- 李国慶 2007. 「社区類型與隣里關係特質——以北京為例——」『江蘇行政学院学報』(2) 59-65.
- 李強・李洋 2010. 「居住分異與社会距離」『北京社会科学』(1) 4-11.
- 李子蓉ほか 2007. 「泉州市区“城中村”隣里關係的地理学分析」『泉州師範学院学報』(自然科学版) 25(2) 91-96.
- 劉永亮 2009. 「中国城市規模經濟的動態分析」『經濟学動態』(7) 9-72.
- 孫竈・雷澂 2007. 「北京老城区居民隣里關係調查分析」『城市問題』(2) 56-59.
- 潘源 2007. 『市場，階級與社会—轉型社会学的關鍵議題』，北京：社会科学文献出版社.
- 田毅鵬・呂方 2009. 「单位社会的終結及其社会風險」『吉林大学社会科学学報』49(6) 17-23.
- 王春光 2009. 「对中国農村流動人口“半城市化”的实证分析」『學習與探索』(5) 94-103.
- 姚士謀ほか 2010. 『中国城鎮化及其資源環境基礎』北京：科学出版社.
- 楊昕 2008. 「新生代農民工的“半城市化”問題研究」『当代青年研究』(9) 6-10.
- 楊卡 2010. 「新城住区隣里交往問題研究——以南京市為例」『重慶大学学報』(社会科学版) (3) 125-130.
- 楊永華 2010. 「民工荒，半城市化模式和城市化模式」『經濟学家』(9) 71-76.
- 余暉 2009. 「在深化改革中化解“半城市化”問題」『開放導報』(1) 80-83.

- 左学金 2010. 「浅度城市化如何破題」『人民論壇』(7) 66-67.
- 周飛舟 2012. 『以利為利：財政關係與地方政府行為』, 上海 上海三聯書店.
- 朱健剛 2010. 『国與家之間：上海隣里的市民团体與社區運動的民族志』, 北京 社会科学文献出版社.

<日本語文献>

- 磯村英一 1959. 『都市社会学研究』有斐閣.
- 加藤弘之編 2012. 『中国長江デルタの都市化と産業集積』勁草書房.
- 黄媚 2014. 「制度」辻中豊・李景鵬・小嶋華津子編『現代中国の市民社会・利益団体：比較の中の中国』木鐸社 85-109.
- 小島麗逸 1995. 「中国の都市化と都市化構造」『アジア経済』36(5) 5月 2-29.
- 2005. 「中国の都市化と小都市・町の盛衰」『アジア経済』46(10) 10月 26-65.
- 神野直彦 2005. 「ポスト工業化時代の都市ガバナンス——その政治経済学——」植田和弘ほか編『都市のガバナンス』（都市の再生を考える2）岩波書店 7-39.
- 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」『アジ研ワールド・トレンド』(210) 3月 56-64.