

中国における 立ち退き問題と専門研究機関

浜本 篤史

●立ち退き現場のメッセージから

——早く引っ越しても損はしません。ひとつのモノサシで一貫して算定するので、補償基準が変わるといったことはありません。

これは現在、中国南京市における都市再開発の現場で掲げられているスローガンである。「補償交渉を粘っても、あとから条件がよくなることはない」と示唆しており、このような標語や方針は中国各地の開発事業で強調されるようになってきている。北京五輪から間もなく10年が経過するなか、これらは中国における開発問題の現在をどのように物語っているのだろうか。

おそらく読者のなかには、これを政府による脅しのようなメッセージとして受け取る人もいるだろう。「ゴチャゴチャ文句言っても同じなんだから、早く立ち退け」という強圧的な匂いを感じるかもしれない。たしかに立ち退き問題といえば、一般に、「住民を無理やり追い立てる」といったイメージが強い。中国ならなおのこと、強権的にやっているだろうと思われがちだ。事実、中国では現在も開発にともなう土地収用をめぐる問題が頻発しており、表立って報じられてはいないものの、各地でデモや紛争が生じている。

しかし筆者には、このスローガンは政府が開発過程の透明性を保ち、むしろ住民に寄り添おうという姿勢の表れではないかと思われた。なぜか。それは、以下のような都市再開発をめぐる背景があるからである。

●中国における立ち退き問題の現況

筆者の研究チームは2000年代を通じて、北京の住宅改善と都市再開発の変遷をみてきた（参考文献①、②）。その舞台は北京市中心部の広範囲にわたるが、「胡同」と呼ばれる路地裏まるごとが事業対象となることも多い。そこには、庶民の暮らしが生き生きと根付いており、外部の人に「失ってはいけない何か」と映るだろ



中国南京市における都市再開発の現場（2017年5月、筆者撮影）

う。しかし実際、住民の大部分はこうした暮らしを維持することよりも、立ち退き—住み替えを切望していることが調査から明らかになった。そこを離れることの葛藤があったとしても、狭くて不便な暮らしより、近代的で快適な住宅に手が届くなら、そうしたい…。それは、まぎれもなく自然な欲求なのであった。

1990年代以降、中国の都市再開発は基本的に、住宅制度改革とセットでおこなわれてきた。それまでは、国有企業など職場単位の公有賃貸住宅に住む人が多かったが、そうした老朽化・狭小住宅を政府が単に建て替えるということはまずない。ディベロッパーが分譲マンションを建設して、それを購入してもらって「持ち家化」を同時に進めてきたのである。そして、この仕組みは、中国の経済成長を牽引するエンジンとなってきた。ここで問題となるのは、果たして、低所得の人々が分譲住宅を購入することができるのか、という点にある。

実際に北京で起きたことは、立ち退き対象住民のなかでも、開発の波に乗れる人々と、そうでない人々との二極化であった。そしてその分岐点は、経済的蓄え

の有無にある。蓄えがあれば、立ち退きにもなう優待価格で相場よりも安く分譲住宅を購入し、それを元手にさらに資産を増やすことも可能だ。他方、蓄えがなければ、身の丈にあった住宅を求めなければならない。それは多くの場合、遠隔地となり、生業や社会関係に重大な影響を及ぼす。ゆえに、経済的余裕のない家族は行き場がないため立ち退きに応じないことがある。しばしば「釘子戸」(抜けない釘のような家)と呼ばれるようなケースである。

こうした「立ち退き拒否」の人々に対して、雇われた立ち退き業者が暗躍して、嫌がらせをしたり、暴力的手段に出て説得しようとすることもある。これは、開発の闇の部分である。しかし、それがすべてではない。政府は実にさまざまな個別対応をとっており、たとえば、リーズナブルな部屋を斡旋したり、家族構成に適した間取りの部屋を提案したりしている。補償基準の線引きから零れ落ちてしまう人々へのサポートである。しかし、早くに立ち退いた人にとっては、それが「ゴネ得」とも映る。

他方、土地収用にもなう役人の不正な蓄財は、しばしば問題視されてきた。そもそも、立ち退き一住み替えの過程は、住民にとって不透明な部分が多い。立ち退き対象住民のあいだでは、政府や開発業者と個人的つながり(コネ)を持つ人は、購入物件の価格や部屋割りについて便宜供与や裏取り引きがあるともみられている。また住民側でも「偽装離婚」によって世帯を分け、補償金額を増やそうとするケースがある。こうして、補償基準の一貫性・公平性についての不満や疑心暗鬼が蔓延しているのである。

役人の不正を見逃しては、政府への信頼が揺らぐことにもなりかねず、習近平政権は一連の反腐败キャンペーンを展開している。また、立ち退き現場において「粘ったもの勝ち」という言説が強まれば、事業は円滑に進まない。そのため、住民の理解を得ようと、明確なメッセージとして発しているのが冒頭のスローガンだと見て取れるのである。事実、政府はこれを「明るい立ち退き」(陽光拆遷)あるいは「明るい収用」(陽光征收)モデルとして謳っており、大規模な立ち退きをともかく実行するという段階から、公正性にも配慮する段階へと移行してきているともいえる。すなわち、これまでの経験蓄積を踏まえた問題対応をみせているのである。

●開発にもなう住民移転の研究機関

次に、やはり中国の「開発と立ち退き」について、研究機関における経験蓄積をみていきたい。ここで取り上げるのは、河海大学の中国移民研究センター(National Research Center for Resettlement)である。以下は、筆者が2017年3~6月に同センターで見聞した内容に基づいている(参考文献③も参照)。

中国南京市に所在する同センターは、特にダム建設など大規模インフラにもなう立ち退き・生活再建に関する研究を展開している。ほかに生態系保護のための移住、環境汚染、災害による避難など、非自発的移転(involuntary resettlement)に関する研究全般にも守備範囲を広げており、こうした研究領域においておそらく世界唯一の研究機関である。同大学の公共管理学院の一組織として、独立した建物を有しているわけでも、専任の事務スタッフがいるわけでもないが、研究スタッフは正規15名と兼任あわせて約30名を擁している。学際的アプローチによる政策研究機関であるが、社会学を重視する特色もあり、2017年6月には(中国)移民社会学会の第1回学術研究大会も同大学で開催された。

教育機能も充実している。1993年以降に大学院生の受け入れをはじめたが、2004年に国内で唯一、「移民科学与管理」の博士号授与権が与えられた。これまでに約60名が博士号を、約400名が修士号を取得しているが、これらの河海卒業生は水利部門における住民移転担当部局ですでに存在感を持っており、アジア開発銀行(ADB)にも住民移転専門家として20名前後が採用されているという。

大学院生たちは在学中、立ち退き住民が直面する困難や心理的影響、生計回復のために必要な補償措置や予算、移住先として望ましい地理的配置、移住の各段階における管理等々を学際的に学ぶ。それは机上のみならず、ときに数週間から数カ月及ぶ現地での実習も含まれる。このような立ち退きや生活再建を専門とする人材養成は、世界でも他に例をみないだろう。

●設立経緯と国際機関からの学び

中国においてこうした研究機関が整備されているのは、もちろん、この国の経済発展と無関係ではない。中国ではダム事業をはじめとする多くのインフラ建設のため、それにもなう住民移転問題に対応すべく専



河海大学公共管理学院 (2017年6月、筆者撮影)

門機関が必要とされたのであった。

河海大学は1915年に河海工程専門学校として設立され、その後紆余曲折を経て1985年に現名称となったが、もともとは、水力工学および水資源研究における中国最大の拠点大学である。中国移民研究センターの源流は、1980年代後半に中国政府水利部より同大学に対して要請があったときに遡る。中国国内で三峡ダム建設計画の是非が議論されるタイミングであり、工学中心の同大学においても、住民移転問題に対して社会科学的なアプローチが求められたのであった。こうして1988年に同大学経済学院の学部課程に「水庫経済」専攻が設置され、これを土台として1993年に「水利部水庫移民経済研究中心」が正式に発足して大学院課程も展開したことで、国内外の学術動向に大きな影響をもつ拠点となった。そして2004年に新設された公共管理学院の一部となり、現在に至っている。

中国移民研究センターの「生みの親」が中国政府水利部だとすれば、「育ての親」は世界銀行やADBなどの国際援助機関といえるかもしれない。というのもセンター設立の当初から、これら国際機関からのコンサルティング業務や研修を通じて経験を蓄積してきたからである。世銀にとっても、同センターは頼もしいカ

ウンターパートであり、住民移転セーフガードポリシー作成の中心を担った社会学者、マイケル・チェルネアラが河海大学をたびたび訪れている。こうして、国際機関や各国の援助機関より、水利や都市交通などの分野でこれまでに40を超える事業において住民移転計画の策定、住民移転モニタリング評価などを請け負ってきた。なかでも、黄河の小浪底ダム（河南省）の調査研究は同センターにとって代表的な事業であった。

●自立化の段階へ

以上のような設立から発展過程のすべてに携わってきたのが、同センター主任の施国慶教授（1959年～）である。施国慶は、文化大革命末期の1975年に河海大学経済学院に入学し、文革終結をまたいで1979年に卒業した。当初の専門は水力工学である。その後、水利事業の経済学研究に従事していたが、河海大学においてダム事業にともなう住民移転研究がはじまるにあたり、指導教員の勧めを受け、この領域の研究に転向することになる。それは1987年、施国慶が30歳前後のときのことであった。テキストもお手本もなく手探りのスタートで、当初は、世銀などの刊行物の中国語訳版を多く出版し、教材としてきたが、設立から約四半世紀が経過した現在、センターは豊富な経験を蓄積し、すでに自立化しているといつてよい。

当初はもちろん世銀から多くを学びましたが、すでに中国国内で多くの経験を積んできて、今は中国の文脈にあわせてやっています。世銀の政策だけでは中国では不十分ですし、対策として弱いんです。だから中国は、さまざまな施策を独自に発展させてきました。

以上の施国慶の言葉からは、外国機関の経験および政策パッケージを吸収したうえで、中国の現状にあわせて応用し、ノウハウを蓄積してきた自負が感じ取れる。現在は国際機関よりも、国内からの受託が中心であるが、水利部関係のみならず国土資源部、鉄道部、建設部、農業部、国家環境保護総局などの政府機関と連携し、住民移転および社会影響評価などの政策や法規、マネジメントのシンクタンク的な役割を担っている。

このように書くと、「ドナーや中国政府にとって都

合のよい単なる下請け機関なのではないか」、「学術機関としての独立性はどのように保っているのか」との疑問もあるだろう。この点、施国慶は次のように語る。

政府とはよい関係を築いています。私たちは研究機関なので、研究成果に基づいて政府に提言します。それをどう扱うかは政府が決めることで、私たちの提案が採用されることもあるし、採用されないこともあります。採用されなくても仕方がないです。大事なのは言い続けることです。

同センターの研究や提言は、政策立案者の視点に即しており、「上から」の視点が強いようにも見える。政策と実態の乖離にこそ目を向けるべきだとする立場からは、「政府寄り」と捉えられるかもしれない。しかし、政策提言に行き着くまでの根拠は、同センターに蓄積された豊富な調査研究にある。立ち退き住民に移住地や補償方式の選択肢を用意し、「インボランタリーからボランタリー」に近づけるようにしていくべきだとする提案などは、まさにその1つだろう。学術研究による政策貢献を目指していくにあたり、同センターの実践は興味深い。

また、同センターでは設立当初より人材育成として、国内の電力部門担当者を対象とするワークショップなども随時運営しているが、その動きはすでに国外にも広がっている。2017年4月には、「中国の経験に学びたい」というインド側からの要望に応じて、インド行政管理学院との第1回ワークショップも開催された。また、博士の大学院生を積極的に英語圏の大学に派遣しつつ、アフリカをはじめ東南アジア、南アジアからの留学生も同センターで数十名単位で受け入れている。これらの留学生がやがて、中国による開発援助事業におけるカウンターパートとしての役割を担うだろう。「一帯一路」構想の関連では、すでにパキスタン回廊での研究もはじめており、今後は、中国主導のアジアインフラ投資銀行（AIIB）とリンクした調査活動もおこなわれると予想される。

●経験豊富な中国の今後

以上、この小文では、中国の行政機関、研究機関における住民移転に関する経験蓄積の側面をみてきた。過去数十年にわたり、中国はおそらく世界でもっとも

頻繁に開発事業を展開し、多数の立ち退きを実施してきた国であるが、同時にその問題対応を凶ってきた国でもある。もちろん、こうした問題改善の努力をもってしても数多くの問題は生じており、手放しで賞賛できるわけではないが、中国社会がその経験値を積み重ねてきているのはたしかな事実であろう。

このような中国が、海外に対して援助する場合にはどうなるのだろうか。AIIBは今後、その融資案件において住民移転問題を未然に防ぐ措置が求められる。AIIBにおける環境社会配慮方針の草案に対して、非自発的な住民移転に関する国際的な専門家組織であるINDR（The International Network on Displacement and Resettlement）が2015年10月に助言とコメントを送っているように、AIIBが開発事業にともなう社会的影響に関していかに対応していくのかは、国際開発にかかわる世界の人々の関心事である。

しかしもし、AIIBの融資案件で何らかの社会問題が生じたとしても、それは中国自身が社会的影響をまったく考慮していないからではないだろう。多くの経験を蓄積し、専門的知識を有する人材を抱えているにもかかわらず、なぜ機能不全を起こしてしまうのかを考えねばなるまい。振り返れば、日本も開発にともなう住民移転の経験を蓄積してきたが、海外援助案件でそれを活かしているかといえば心許ない。援助には援助のオペレーションがあり、別の仕組みがあるからである。こうしたことを今後考えるうえでも、まず中国国内の開発動向を確認しておくことは重要だろう。

（はまもと あつし／名古屋市立大学准教授）

《参考文献》

- ① 浜本篤史・吉富拓人・出和暁子・真野洋介「中国における近代的住居への移行と住民生活の変容—北京市崇文区の危旧房改造事業を事例として—」『住宅総合研究財団研究論文集』No.31、2005年、195～205ページ。
- ② 浜本篤史「北京における都市再開発と住民の二極化」『中国——社会と文化』第23号、2008年、66～83ページ。
- ③ 河海大学中国移民研究センター・ウェブサイト（<http://www.chinaresettlement.com/introduce.asp>）。