

第5章

都市化と利益調整

－基層レベルにおける政策決定過程に関する考察－

天児慧・任哲

要約：

都市化過程で発生する利益衝突を如何に調整するかは政府が直面する最重要課題である。本稿では利益調整に関する三つの事例を比較分析しながら、基層レベルの政策決定過程を分析した。政策決定過程は「政策を如何に決めるか」の側面と「どの問題が政策の議題になるのか」の側面があるが、本稿では後者に注目する。基層レベルの利益調整は議題の設定から最終決定まで政府が自身のロジックで行うことが多く、利益関係者の意見が反映されなかった。しかし、都市化過程における公共利益と集団利益の調整過程では、民衆が政府の政策決定を拒否するようになり、政策議題の設定に新たな変化が現れている。

キーワード：都市化、利益調整、政策決定過程、議題の設定

目次

- 1、はじめに
- 2、政策決定過程における議題の設定
- 3、事例研究
- 4、政策決定過程の変遷
- 5、おわりに

1、はじめに

1990年代後半から中国の都市化過程は急速に進むことになり、2011年にはついに都市人口が農村人口を上回った。新しい高層ビルとマンションが次々と建てられ、近代的な景観が広がる一方で様々な問題をもたらしている。たとえば、都市部の再開発過程では立ち退き問題で住民から不満の声が噴出している。農村部では農地徴収に伴う補償問

題で農民の不満が高まり、時には政府と衝突することもある。また、急速に進む都市化過程は深刻な環境汚染をもたらし、日本でも話題になっている北京の大気汚染がその典型例である。これらの問題は 90 年代後半から現れ、中央政府も様々な対策を講じているが、未だに解決の見通しが見えてこない。都市化過程で直面している課題を中国政府はどのように受け止め、どのような方法で解決しようとするのか？これが本稿の問題意識で出発点である。

都市化に関する先行研究は、大きく分けて二つのカテゴリーに分けられる。一つは都市化と経済発展の関係を分析した研究である（傅十和・洪俊傑 2008、劉永亮 2009、左学金 2010）。どのような都市化が経済発展に有利なのかを分析するのがこれらの研究の特徴である。もう一つは都市化による社会問題、例えば、農民工の問題（王春光 2009、楊昕 2008、楊永華 2010）、都市社会コミュニティに関する研究（李国慶 2007、李子蓉ほか 2007、孫竜・雷波 2007、楊卡 2010）、土地譲渡過程の利益補償問題（任哲 2012、周飛舟 2012）などが挙げられる。これらの研究は具体的な社会問題と対応する政策を議論したものの、政府が如何に政策を決定しているかについては十分に議論していない。また、政策に触れたとしても中央レベルにおけるマクロな政策に言及することが多く、基層レベルにおける具体的な政策決定過程については触れていない。

そこで、本章では基層レベルに焦点を当て、利益調整に関連する事例を比較分析しながら政策決定過程の変化を考察する。都市化を積極的に進めている主体は基層政府であり、様々な利益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が見えないと認識、本稿では基層に焦点を絞って分析を行う。

本稿は 5 つの節によって構成される。「初めに」では問題意識及び本稿の方向性について述べた。第 2 節では政策決定過程における議題の設定が如何に重要であるかを述べた上、議題設定の 6 つのモデルを紹介する。第 3 節では三つの事例を比較分析しながら、基層レベルにおける政策決定過程を考察する。第 4 節では事例分析の結果を踏まえた上、政策決定過程の特徴及び問題点に触れる。「終わりに」では政策決定過程と制度改革の関連性及び今後の課題について述べる。

2、政策決定過程における議題の設定

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为になりがちな傾向性とそのチェック能力の問題である。都市化に関していうと、緑が少ないので政府は公園を作るべきだとか、人々の通勤が不便だから公共交通をふやすべきだとか、都市再開発過程で住民の利益が守られてないので対策をとるべきだとか、など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無理があつて、重要でかつ緊迫性がある問題から順位をつけて対策を練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決定過程の議題になるのかである¹。

政策決定過程における議題の設定が如何に重要であるかは中国特有の問題ではなく、民主主義国家でも同じ問題がある。Crensonがアメリカの二つの都市の環境改善取り組みを比較した研究は議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酷くないが、政府は常に環境汚染を議題に持ち出す。その違いはどこにあるかという、A都市では強い利益集団が政策議題の設定を左右する故、環境汚染問題が議題にならないのであった²。

中国の政策決定過程における議題の設置について王紹光は六つのモデルがあると主張する。王は議題の提出者を三つのカテゴリー（政策決定者、政策ブレーン、民間）に分けた上、それぞれの政策に民衆が積極的に参加するかどうかを基準に六つの種類（表1参照）に分けた。ここで六つのモデルについて簡単に紹介しよう。「閉鎖モデル」は政策決定者自身が議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。これは民衆の政策参加意識が低い伝統社会でよく見られるモデルであるが、現在にも時々見られる。「動員モデル」は閉鎖モデルと同じく政策決定者が議題を提案するが、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」は政策ブレーンが政策決定者に議題を提案することを指す。政策ブレーンは自分の提案が議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、経済政策はブレー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議題になれなかった場合、政策ブレー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ーンではなく政策過程と関係のない外部の人間である。ダム建設を反対する環境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、社会全体の圧力で議題になることである³。本章で取り上げる厦門PX事件が好事例である。

表 1 議題の設定モデル

	議題の提出者
--	--------

¹ 王紹光（2006）「中国公共政策議程設置的模式」『中国社会科学』第5期、86-99ページ。Peter Bachrach and Morton S. Baratz, (1962) "Two Faces of Power", *The American Political Science Review*, Volume 56, Issue 4, pp947-952.

² Mathew A. Creson (1971), *The Un-politics of Air Pollution*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

³ 王紹光（2006）、87-93ページ。

		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

出自：王紹光（2006）「中国公共政策議程設置的模式」『中国社会科学』第5期、86-99 ページ。

本稿では王が提示した六つのモデルを用いて、都市化過程における利益交渉が如何に行われているのかを考察する。ここでいう利益調整は大きく分けて三つある。一つは個人の利益であり、立ち退き問題がこの範囲に入る。もう一つは集団の利益で、農村の集団土地を譲渡する過程で起きる問題がこの範囲に入る。そして、最後に公共の利益で、環境保護をめぐる問題が挙げられる。本稿ではそれぞれの利益調整に適した事例を三つ取りあげ、比較分析を行う。具体的には次の点について考察したい。①住民の利益が損害を受けた際に政府はどう対処するのか。②住民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利益調整に関する議題はどのように形成されるのか。

3、事例研究

事例研究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益調整の特徴及び基層レベルにおける政策決定過程を考察する。

重慶の「釘子戸」

中国語で言う「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、もっと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現れた。その中でもっと有名なのが重慶の釘子戸で、経済発展志向の地方政府、デベロッパーと住民といった三者間の利益交渉を考える好事例である。

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二つある。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補償することである。現金補償とは住民の住まいに対し、市場価格に応じ現金を支払うことである。住民の立場と考え方も様々で、補償に納得して再開発を支持する人もいれば、補償に納得できず最後まで立ち退きを拒否する人もいる。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美をあげることもある。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かみ合わずに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、両者は何度も場を設け話し合う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法廷で訴えた。法廷から期日内に立ち退きするよう 3 度も命令するが、呉氏は動かなかった。現行の『都市家屋解体条例』の中には「公共利益の為に家屋を解体することができる」と書いている。法廷が立ち退きを命令する根拠としているのがこの項目である。しかし、このエリアは商業・住宅地と再開発されることから公共利益ではないと反論する専門家の意見も多かった。これに対し政府側の言い分は崩壊する危険がある住宅地を再建すること自体は公共利益に属するという。いずれにせよ、度重なる法廷の命令も呉氏は動かすことができなかった。

周りの土地はすべて掘られ、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、時には命を犠牲にするほどまでエスカレートする（例えば、唐福珍事件⁴）。メディアが注目することによって、呉氏の立場はもっと強くなった。また、呉氏は 2007 年に公布した『物件法』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が着いた。和解が成立したことで、デベロッパーも法廷への提訴を撤回した。

この事例には二つの政策決定過程がある。まずは住民との合意が出来ていないのに、地区の再開発を決定したことである。都市部の再開発過程は住民の意見を事前に聞かずに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である故、政策決定過程に民衆の参加が不可欠である。しかし、実際には住民の合意を聞かない政策決定過程となってしまった。もう一つは「釘子戸」が現れた時の政府の対応である。再開発政策を決める際に住民の意見を十分に取り入れなかった結果とした生まれた「釘子戸」を政府（住宅管理局）は「公共利益」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分の都合で議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。

⁴ 『京華時報』（2009 年 12 月 3 日）に事件の詳細が記載されている。

烏坎事件の経緯

烏坎事件⁵の発端は2011年9月に行われた陳情である。広東省陸豊市東海鎮烏坎村の村人三千人余りが、村の土地売却利益の配分へ不満を理由に、地元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地元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荒らした。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世界中に知られ、多くの注目を集めるようになった。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主な収入源は漁業で、農耕地は塩害で灌漑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のものに変更した。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落となり、地元から中央レベルに至るまで様々な表彰をもらった。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中心人物の一人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。

地元政府は事件の進展をどのように認識したのか。資料の制限により政府の動きはまだ十分に把握できていないので、ここでは確認できる最小限のものを述べたい。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ということも示す情報はない。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

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)及び関連する新聞報道を参考にまとめたものである。

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（陸豊市は県レベルの都市）で解決の糸口は全く見えてない
と言えよう。

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
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い。
地元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言われている⁶。

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年に広東省が全国初の社会工作委員会（社工委と略す、以下同）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・社区建設という三つの部門に構成され、社会問題全般をカバーするこ
とが伺える。構成員を見ると、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
部門を跨った政策立案・調整を目標にしている⁷。

烏坎事件は社工委が設立されてから直面した最初の大事件であり、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、学校教師寮及び図書館建設、港湾建設など
インフラ建設）をみると、複数の担当部門が見事に動員されていることが読み取れる。
各部門がどのような名目で経費を持ち出しているかは不明だが、多部門が短期間で見事
に動員されていると言わざるを得ない。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。多部門を跨った社工委がこの持病を直せるかどうか判断するには
時期尚早であるが、地方レベルにおける政策決定過程において大きな変化であることに
間違いない。

⁶ 「烏坎密碼」（『經濟觀察網』、<http://www.eeo.com.cn/2012/0609/228009.shtml>、2013年3月5日確認。）

⁷ 「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）

厦門PX事件

厦門PX事件⁸とは、2007年に福建省厦門で発生した市民の反対行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は一般市民が事前に知ることは少ない。厦門の市民が化学工場建設を知るようになったのは専門家のおかげである。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、何の効果もなかった。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人を超える代表が厦門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機があると専門家たちは主張するが、議案は本会議で通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。域内における石油化学産業と住宅産業のバランスが取られないまま、化学工場と住宅地の距離は目と鼻の先になった。やがて住民から不安の声が出ており、PX事件はこのような社会背景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、様々な手段でデモが行うことを事前に防ごうとするが成功できなかった。6月1日から二日連続で市民による工場建設反対デモが行われた。デモという表現は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に走ることが多いが、厦門のデモは暴動化に走ることなく静かに行ったのも目新しい。

地方政府はデモに対し強固な立場を取ることが多い。PX工場問題でネット世論が盛り上がる際、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したりした。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強固な立場から一転し柔軟に対応するようになった。まずは、工場建設を一旦ストップし、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つ日間開催し、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

⁸ 『法政日報』（2009年12月21日）、『中国青年報』（2009年12月28日）の記事を参考に作成した。

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廈門が初めてではない。政策決定過程及び立法過程でも「聴証会」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⁹。PX工場建設を巡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、人民代表など様々な背景を持つ人合わせて150人あまりが参加し、ほとんどの意見は工場建設を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工場が廈門から追い出されることにより、廈門市民の利益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、政府は反対意見を押し切って強引に進めた¹⁰。成都でも同じくPX工場建設を反対する動きがあったが、地元政府によって押さえられた。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、具体的に分からないが「毒」があるという認識が共有された。大連と寧波のPX工場反対デモ、江蘇省啓東で起きた王子製紙工場の反対暴動、四川省仕邛の銅生産工場反対デモから見られるように、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。

廈門PX事件以後、基層レベルの政府は大きな課題に直面している。それは住民を如何に説得するかである。従来のような政策決定過程では決定者が議題を持ち出す閉鎖モデルであるゆえ、社会の意見を聞かずに進めることができた。廈門PX事件は住民には政策に対する拒否権(Veto)がある教えたことで、環境汚染の懸念があるプロジェクトは次々と住民の反対デモによってストップされるようになった。また、烏坎事件でも現れたが、基層政府に対する住民の信頼度が低く、政府が住民に説明しても信じてもらえない難しい状況に落ちしてしまった。

4、政策決定過程の変遷

第3節で取り上げた利益調整に関する三つの事例を考察すると、次のような共通点が取り上げられる。

まずは、いずれの事例も最初の政策決定過程では民衆の参加程度が低く、政策決定者が議題を提出し、決定にまで持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る、廈門の事例にしる、政府は事前に民衆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、民衆の度重なる陳情が

⁹ 『人民日報』2009年12月25日

¹⁰ 『南方週末』2009年2月5日。

あるにも関わらず、村の土地利益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。廈門の場合、専門家たちが工場建設を止めるよう働きかけたが、議題になることなく終わってしまった。

次に、住民の抵抗は政策決定者が政策を再調整する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繋がっていることから、住民の抵抗はある程度意義があると考えられる。住民は政策実施過程を抵抗する過程で常に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ことを分かるようになった。もちろん、すべての抵抗が成功するのではなく、成功例は依然少数である。しかし、民衆が自分の行動で政策決定過程に何らかの影響を与えることができたということは大きな変化であろう。

最後に、新興メディアの役割がとても大きいことである。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轄下にあるが、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・テレビが注目した訳ではなく、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くなった。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。例えば、重慶の釘子戸の場合、多くのメディアが注目したから、地元政府とデベロッパーは強固な手段をとることができず、妥協するしかなかったのである。

以上の共通点を踏まえた上、基層レベルの政策決定過程の新しい変化と今後の展望について簡単に述べたい。

一番重要な新しい変化は、住民が拒否権をわかるようになったことで、政府は政策の議題を設定する際に住民の利益を慎重に考慮せざるを得なくなったことである。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はできる。社会からの同情は政府が極端な方法をとれない抑制力として一定の効果がある。中国の陳情問題を例える言葉に『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行かざるを得なくなる。事件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基層政府に対する住民の信頼度を下げることになり、問題解決をもっと難しくしてしまう。

次に、公共利益に関連する政策議題になると、住民の参加がますます活発になるだろう。廈門の事例から分かるように、大勢の市民がデモに参加した理由は自分の生活と密接関係のある事件だからである。一旦、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。烏坎事件は土地利益の配分を巡る局地的

な事件にとどまることに比べ、環境汚染のような公共利益を巡る政策議題は影響する範囲が広いことから、デモの規模と影響力が大きい。従って、今後の公共利益に関連する政策を決定する際、議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。

5、おわりに

廈門 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。特に 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様々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。

しかし、現在の基層レベルにおける政策議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言わざるを得ない。環境問題が議題になるのは突発的なデモにより、政府が臨時的に設けた場に過ぎない。たとえチャンネルを設けたとしても、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益々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。結局のところ、大きな制度改革が避けられないのだ。烏坎事件で触れた社会工作委員会は制度改革の一つの方向性かもしれないが、生まれたばかりの組織であるので判断するにはもっと時間が必要だ。

本稿では議論展開不十分な点を多く抱えている。個別の事例分析はしたもの、肝心の政策議題の設定については資料不足で十分に議論出来てなかった。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がある。これらの問題については今後の課題としたい。

参考文献

中国語

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』第 10 卷、1-67 ページ。

傅十和・洪俊傑（2008）「企業規模、城市規模與集聚經濟」『經濟研究』、第 11 期。

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』第 2 期。

- 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）第2期。
- 劉永亮（2009）「中国城市規模經濟的動態分析」『經濟学動態』第7期。
- 孫竈・雷波（2007）「北京老城区居民隣里關係調查分析」、『城市問題』第2期。
- 王春光（2009）「对中国農村流動人口“半城市化”の実証分析」『学習與探索』第5期。
- 王紹光（2006）「中国公共政策議程設置的模式」『中国社会科学』第5期、86-99 ページ。
- 楊昕（2008）「新生代農民工的“半城市化”問題研究」『当代青年研究』第9期。
- 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）第3期。
- 楊永華（2010）「民工荒、半城市化模式和城市化模式」『經濟学家』第9期。
- 左学金（2010）「浅度城市化如何破題」『人民論壇』第7期
- 周飛舟（2012）『以利為利：財政關係與地方政府行為』上海三聯書店。

日本語

- 任哲（2012）『中国の土地政治：中央の政策と地方政府』勁草書房。
- 任哲（2013）「烏坎事件から見る中国の基層政治」『アジ研ワールドトレンド』3月号。

英語

- Mathew A. Creson (1971), *The Un-politics of Air Pollution*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Peter Bachrach and Morton S. Baratz (1962), “Two Faces of Power”, *The American Political Science Review*, Volume 56, Issue 4, pp947-952.