

中国歴史都市の保全と開発をめぐる政府行為仮説の検証¹

－ 開封市徐府街保護区の事例を対象に－

Examination of Government Behavior Hypothesis Concerning Development and Conservation of Historical Cities in China

-A Case Study of Xufu Conservation District in Kaifeng-

呂 茜・長峯 純一

Qian Lu Junichi Nagamine

In this paper, we investigate and elucidate the cause and background about why one historical conservation district in Kaifeng City was cancelled, after it had been once nominated, based on field and interview approach. Applying the concept of "government behavior" to this case, we explain the reason of change of government decision and clarify the problems of urban redevelopment projects, in order to get policy implications to make balance of conserving historical environment and promoting urban redevelopment.

Key Words : Historical Building, Historical Preservation Area, City Redevelopment, Kaifeng City, Government Behavior

1. はじめに－研究目的と背景－

中国では経済成長および都市部の人口増加と相まって急速な都市の近代化が図られてきた。それはインフラの整備や老朽化の進んだ地区の再開発などを通して、生活環境の改善や地域経済の振興という成果をもたらしてきた。しかしその一方で、歴史的な建造物や町並み、あるいは伝統的な生活様式や文化を蓄積してきた都市や地区において、そうした環境の破壊や消失という問題も引き起こしてきた。

また、都市再開発を進める際には、元々その地区に居住していた住民の半ば強制的な地域外移転という問題も発生させてきた。ここでは中国固有

の土地制度の問題も関係し、行政主導のもとで都市再開発の計画策定から事業実施までが行われ、住民への補償が十分に行われているかという課題も指摘されてきた。

筆者たちは、中国の歴史的な文化財や建造物の保護・保全に関する法制度の研究、また歴史的都市の保全と開発をめぐる具体的事例を通じた実態の研究を行ってきた。とりわけ、中国の代表的な歴史都市である河南省開封市の都市開発と歴史的環境の保全をめぐる諸問題について研究をしてきた。その中で、開封市の伝統的な地区がいったん歴史保護区(歴史文化名城名鎮名村保護条例では歴史文化街区と呼ばれているが、本稿では歴史保

1 本稿は、呂の博士論文(2016)の第4章を、呂・長峯の共著論文として改めて大幅に加筆修正を加えたものである。

護区という表現を使うことにする)に指定されながら、都市開発事業が進む過程でその指定を取り消されるといふ事態が発生したことに関心を抱いてきた。

本稿は、歴史的環境の保全を進めているはずの開封市が、なぜ保護区を取り消しを行ったのかについて、現地調査を踏まえてその実態を解明することを意図する。これまでの都市開発に関する研究を進める過程で、中国の(地方)政府の意思決定を説明する「政府行為」という概念あるいは仮説の存在を認識してきた。本稿では、開封市の歴史保護区取消しという事実を、この政府行為仮説によってどの程度説明できるかを検証したい。それを通して、中国の都市の歴史的な建造物や町並みの保全と再開発事業をいかに両立させようか、政策的示唆を得ることを意図する。

以下本稿では、まず次の第2節において、歴史都市開封市と「徐府街保護区」の概要を説明し、保護区取り消しが行われた経緯を説明する。第3節では、「政府行為」という概念および仮説に関する文献サーベイを行い、都市開発に関する政府行為の内容を解説し、併せて中国の土地権利制度、都市開発事業の手続きについて説明および検討を行う。第4節で、現地の行政担当者および保護区内の住民へのヒアリング調査の内容を紹介および検討し、政府行為仮説による説明と実態解明を行う。最後に、開発と保全をいかに調和させようか、今後の都市開発のあり方に向けた政策的示唆を探る。

2. 開封市の歴史都市としての特徴と保護・保全政策の葛藤

2-1. 歴史都市・開封市の概要

中国の長い歴史の中には数多くの都が存在して

きたが、河南省開封市はその中でも実に7つの王朝(魏・後梁・後晋・後漢・後周・北宋・金)が都を置いた代表的な歴史都市であり、また城壁都市(城郭都市とも呼ばれる)の一つである。その起源は紀元前364年に魏が都を開封に移し大梁と称した時代に遡り、唐の時代に現在まで残る城壁内の都市構造が形成され、北宋時代²には政治・経済・文化・軍事の中心として繁栄を謳歌したという。

この地は黄河の氾濫原でもあったことから、大洪水が繰り返される中で、現在の都市の地下に明代の都市が、さらにその下に宋代の都市が眠っているとされ、実に6層の都市が積み重なっているとも言われる。しかし、代々の王朝は前の王朝の都市を基礎にしながら都市規模を徐々に拡大させてきたため、開封市の城壁の位置は、秦漢時代以降も大きく移動することなく、歴史的に考察可能な城壁の規模、道路網の構造、重要建築の座標位置が唐代までに形成され、街の基本構造は今なおほぼ完全な形で保たれている³。城壁をはじめ、宮殿・城門・寺院・古塔など各時代の文化財・名勝・古跡が、広範囲にわたって市内に点在して残されている。

そうした歴史があり、中央政府が1982年に歴史的都市の町並みや景観を面的に保護・保全することを意図し、「文物保護法⁴」のもとに「国家級歴史文化名城」制度を創設した際には、開封市もその指定を受けた。この制度のもと、1982年には開封市も含めた24都市がまず指定を受け、2017年時点では133都市が国家級歴史文化名城として指定されている。

同制度によって、価値の高い文化財を豊富に残し、伝統的な都市の配置や構造を持ち、伝統的な景観を残す町並みを有し、それらを性格づけているような都市や集落を歴史的文化名城として国が

2 北宋時代には開封は東京(とうけい)と呼ばれた。

3 781年に唐の宣武節度使であった李勉が汴州城の修復を開始し、城の周囲は10.26キロメートルになった。五代の都や北宋東京の内城は、いずれもこの時の城壁を基礎に建造されたものである。

4 中国語の「文物」「古物」は日本語の「文化財」の意味である。

指定する。指定されるとその市町村が都市(または地域)計画の中に保護区を設け保護計画を策定し、保護に責任を持つことになる⁵。

2-2. 歴史保護区の指定と徐府街の概要

1990年代後半になると、中央政府主導のもとで、歴史文化名城保護制度を活用して、都市の発展と歴史文化遺産の保護を目指して旧市街地の再開発事業を進めようとの動きが出てきた。歴史文化名城保護制度の施策を林(2013)は3段階に整理している。第1段階では、文物保護を目的に歴史的・科学的・芸術的価値に基づいて各行政レベルの「文物保護単位」を指定する。保護の原則は文物の原状を変更しないことである。第2段階では、歴史的町並みの保護・保存を目的に、伝統的景観

を持つ建築群・街区・村落等に対して「歴史文化街区」を定める。インフラ整備によって居住環境を改善し生活レベルを向上させながら、生活機能とコミュニティの歴史・伝統を維持する開発事業を進めることを意図する。第3段階では、歴史文化名城の保護・保存を目的に、歴史都市の保護範囲・内容・要求について都市計画を策定する。

開封市も上記の段階に沿って1986年に、最初の古城保全計画として「開封市歴史文化名城規劃⁶」を策定した。その計画は、旧市街地の建物の高さを制限し、伝統的町並み構成、地下埋葬文化財、地上文化財、古城水系の4つを保護・保全すると共に、民俗の保護、博物の展示、名城観光の発展という3つの目的も同時に実施する内容であった。

ところで、開封市に残る「民国」時代の家屋(伝

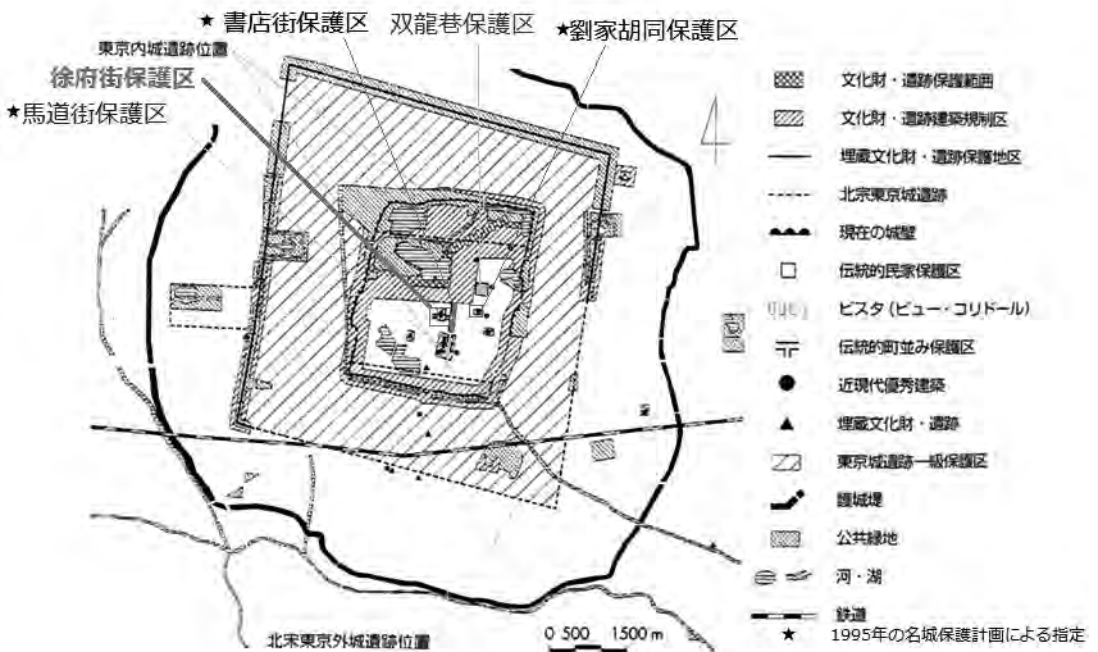


図1. 開封市歴史文化保護区

出所)大西・他(2001)、p.77の図4を引用の上、一部筆者が加筆。

5 「文物保護法」(1982年制定、2002年改正)の第2章14条による。2008年施行の「歴史文化名城名鎮名村保護条例」によって、歴史文化名城の申請には2つ以上の保護区が条件となった

6 中国語の「規劃」は日本語の「計画」の意味である。「名城規劃」となると「都市計画」の意味となる。

統的な四合院住宅で、「民家」とも言う)には、次のような特色がある。大西・他(2001、p.78)によれば、家屋の門楼部分は幾棟かの建物部分で構成され、門楼は高く壮観、立面装飾は豊富多彩とされる。木彫や磚彫や石彫などの多様な芸術的造形も見られ、どの門楼も芸術的な建築作品のようである。門楼と建物部分とはつながっており、中庭が1つのもの(一進)、2つのもの(二進)、3つのもの(三進)があり、なかでも二進が多い。手前と奥の建物の間には、比較的小さな門楼があり、俗に二門楼と呼ばれ、その建築形態もまた多種多様である。敷地内には空地があり、比較的大きな民家には、さらに小さな庭園がある。

開封市は、「歴史文化名城保護規劃」に則り、1995年に清代⁷の末期から民国時代⁸にかけて建てられた伝統的家屋(四合院住宅)が残る5つの地区(書店街、馬道街、双龍巷、劉家胡同、徐府街)を歴史保護区に指定した。その一つ「徐府街」が、後

年、保護区指定を取消された背景・原因を探ることに本稿は焦点を当てる。

徐府街を保護・保全しようとの最初の動きは1970年代に始まったとされる。開封市当局は、当時の状態の建築様式を保存しながら院落⁹の色を塗り直し、崩れそうになっていた院落の門楼¹⁰を取り除いた。しかし、1970年代以降、急激な人口増加が起こり、家屋の老朽化が進むと共に、住宅不足から家屋の増改築が行われてきた。かつては一世帯が住んでいた家に、二世帯や三世帯が共同生活する場合も珍しくなくなったという。

図2は徐府街の平面図である。徐府街は開封市旧市街の中央に位置し、この通りの周辺は歴史的街並みの中に伝統的な商業店舗が存在する地区であった。図2の東西方向に走る街路が徐府街で、地区全体は道路を挟み南北に分かれている。現在、図2の右端の「書店街保護区」に隣接する南側が新しい街路として開発されている。

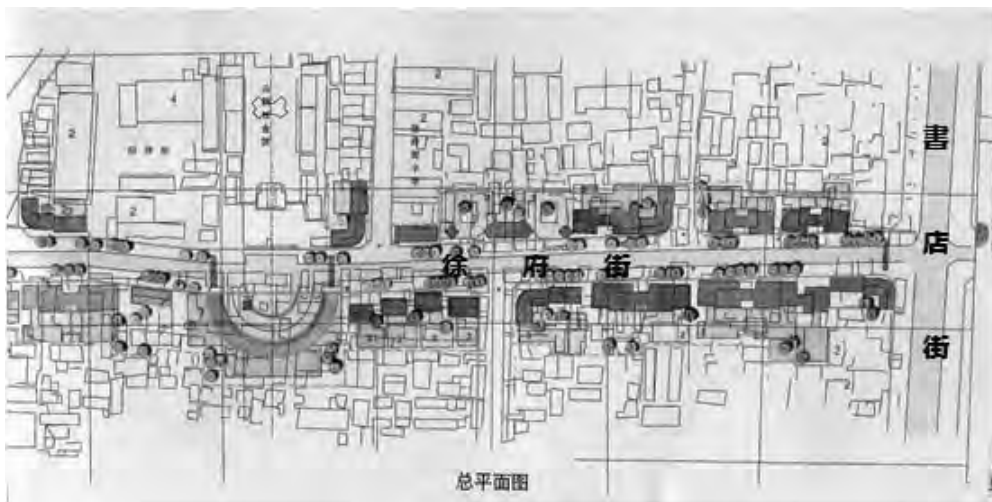


図2. 徐府街平面図

出所)「開封市城市総体規劃(1995—2010)」のp.110の「徐府街詳細規劃図」を引用し、一部筆者が加筆。

注)この平面図の左右の通り(徐府街)は、幅員が約6メートル、距離が約342メートルである。

7 清は1644年から1912年まで続いた最後の王朝である。

8 中国国民党が統治していた「中華民国」の時代(1912年～1949年)で、略して「民国」と言うことがある。

9 院落(いんらく)とは、屋敷内に草木を植えたり、築山や池を作ったりした屋敷内の空地のことである。

10 門楼(もんろう)とは、中国昔家の出入口に設けられた地位を象徴した門の形をした建築物のことを指す。

同地区内にある清代の1776年に建立された「山陝甘會館¹¹」が、2001年に国重点文化財保護単位に指定され、開封市建設委員会は同保護区における3つの事業実施を提言した。第1に、電線および関連するインフラを地中に埋設し、道路を拡幅し修繕すること。第2に、「山陝甘會館」の東側にある四合院住宅地の保護・保全対策を実施すること。第3に、保護区内の建築物の高さを7メートル以内に制限することである。

その後、第1の事業は実施され、道路の拡幅・修繕は2008年頃までに終了した。しかしながら、第2の四合院住宅地の保護・保全対策は未だ実施されていない。2012年に、良好な状態で保存されている四合院住宅に「市指定移動不可文化財」という「保護印¹²」を設置し始めたが、具体的な保全対策や財政的支援は行われていない。第3の家屋の高さ制限については、現地を見る限り規制がある程度機能していると言える。しかし家屋の横への改築はそれほど厳しく制限されていないようである。この点は住民へのヒアリング調査の内容と合わせて後述する。2005年には徐府街の南側に「新天地市場」がオープンしたが、商業用の店舗を購入・賃貸する人が少ないという問題に直面しているという。

2-3. 徐府街の再開発事業

徐府街は通りの北側に古くからの商業店舗が並び、道の奥には伝統的居宅エリアが続いている。建築物に高さ制限が設けられているため、住民は商業用・住宅用のスペースを広げるため、建物を横に増築してきた。その結果、住宅間の隙間が狭くなり、新旧の建築様式が混在し、元々の歴史的風景は変貌しつつある。

こうした地区で再開発事業を進める場合、地区内の住民は土地(住宅)使用権を地方政府や委託された開発業者に売り、地区外に移転することになる。再開発事業終了後、再び元の場所に戻り生活を再開することを望めば、土地使用権を買い戻すことができる。しかし、多くの場合は再開発によって地価が高騰するため、元の場所に帰還するには経済力が必要である。

しかし、こうした地区をそのままに放置すれば、住民の高齢化が進み、早晩、歴史的建造物を含めて地区内の家屋・建造物の老朽化も進み、元の景観や生活様態も失われていくことになろう。

再開発を進めれば若い世代はニュータウンへ移住し、逆に地区外からの住民が流入し、元々のコミュニティは変貌する可能性がある。再開発後の街づくりにおいても古い形式の店舗を残すか、近代的な街並みに変えるかという悩みがある。

2-4. 徐府街保護区取消しの経緯

1995年に策定された「開封市城市総体規制(1995-2010)」において、「歴史保護区」という概念が初めて取り入れられ、徐府街は保護区の1つに指定された。この計画の第7章「歴史文化名城保護規制」第57条では、徐府街中心通りの両側に位置する商店街のみが対象とはいえ、歴史的建造物を保護し、改修する場合でも元の建築様式を尊重しながら伝統的な風貌を維持することが規定された。

しかし、2002年に策定された「開封老城区保護規制」においては、早くも徐府街が歴史保護区から外される内容に変わっている。その後、改訂された「開封市城市総体規制(2008-2020)」第11章でも、徐府街が歴史保護区から外された記載となり、さらに2009年策定の「開封宋都古城風貌保護

11 清代の1776年(乾隆年間)に、山西省・陝西省・甘肅省の商人によって同郷者の集まる場所として建てられた會館(建造物)である。大商人たちが巨費を投じた建物は、京劇等の舞台や宿泊施設もあり、建物全体に仏教故事や伝記にまつわる見事な彫刻が施され、芸術的に高い評価を受けている。

12 建物の正面の壁や門樓に市が取りつけたプレート。文化財にしているので保存するようにとの文言が書かれている。他の歴史保護区を視察した際に、プレートが取り付けられている壁だけが残され、それ以外の建物は撤去されている現場を見たことがある。

与重現工程規劃]において、保護区指定取消しの事実が公示されている。当計画書は、保護区取消しの理由を徐府街南側が再開発によって道幅が拡幅され、歴史的な風貌を変えたことにあると記載している。

徐府街が保護区から取り消された期間は、1996年から2002年の間と推測される。その間に、政府内で何らかの判断があったと予想されるが、その具体的な動きまでは確認できていない。ただし、保護区取消しが公式に計画書に記載されたのは2009年であり、それまでは保護区の正式な取消しではなく、保護区にしたままでの開発によって取消しに向けての実態が作られていった。

他方で理解しづらいのは、徐府街は歴史保護区の指定を取り消された後、2012年に徐府街の住宅エリアにおいて、一部の伝統的居宅が歴史的文化的財に指定されていることである。保護すべき歴史的建造物には、市・県レベルの政府への申告が許可された段階で保護印が設置される。保護印が付けられると保護区内の歴史的建造物を許可なしで取り壊すことは難しくなる。

2009年に新しく策定された「古城保護計画」では、徐府街を除いた残り4つの歴史保護区(書店街、馬道街、双龍巷、劉家胡同)内の歴史的建造物の修繕と、住宅地区に居住している一部住民の移転等が明記された。現地でこれらの再開発事業を視察したところ、行政が指定した重要文化財の門楼や屋根等の工作物以外は、ほとんど取り壊されてしまっているケースがあることを確認した。こうした保護区指定地区の保護・保全の具体的内容や実施時期については必ずしも明確になっていない問題もある。徐府街でも再開発事業が進んでいけば、保護印を設置した家屋でも同じことが起こる可能性がある。歴史保護区への指定や保護印を設置した意味がどこにあるのかという疑問も未だ解けていない。

以上が本稿のテーマ設定のきっかけである。こ

の開封市徐府街の事例を通して、中国の歴史的都市が抱える問題を理解し、歴史的建造物の破壊・消失の原因を検証することは、歴史文化遺産を真に保護・保全するための方策や、都市開発・産業振興・生活改善と両立させようの方策を考える上で必要である。

3. 都市開発をめぐる「政府行為」と土地使用権制度

3-1. 政府行為仮説とは

中国政府が経済政策等を実施する場合や法制度を導入する場合に、それを正当化する根拠として「政府行為」という仮説・概念がしばしば使われる。実際、これまで「政府行為」の定義やそれに基づいて、個別の政策・施策を説明しようとする研究・分析が種々行われてきている。

政府行為の定義は研究者によって必ずしも一様ではないが、その中で、黄(2006)および周・石(2008)が包括的な定義を試みている。黄(2006)は、政府行為には、伝統的な行政手段および文化的手段、市場経済を背景に誕生してきた経済的手段と法的手段、そして情報手段があるとし、周・石(2008)は、政府行為は他の社会組織行為や経済組織行為とは区別されるべきもので、市場では供給できない、あるいは市場には任せられない公共サービスを、政府が「公共性」と「非営利性」を担保に提供すること、あるいはそれに関連した組織行為であるとする。「公共性」とは公共的・社会的な需要であり、「非営利性」とは営利を目的にしないことである。政府はそうした根拠の下に公共的権利と社会全体の厚生を代表するものとして、公共サービスの提供、実施体制の管理、社会的需要の満足を図るとされる。

この定義では、公共性や非営利性の判断を誰がするのか明確ではないが、それはあくまで政府が一方的に行うものである。たとえば政府が経済発展や地域振興を追求することが公共性に適うと

判断すれば、国民の権利・義務に介入することや住民の意向を軽視・無視することも正当な政府行為とみなされる。

「政府行為」の存在やその仮説に基づいた議論は、都市開発との関連においても行われてきている。黄(2006)は、都市化の進展過程で見られる政府行為は、「国民の権利や利益の最大化を目指す行為である」と定義する一方で、それはあくまで政府が考える「社会経済全体の利益を得るための一方的な行為」であり、その利益は国民・住民が求めているものと一致しない側面があると指摘している。また政府は、都市開発に要する費用を社会経済の利益から捻出しようとしている点も指摘している。

周・石(2008)は、都市開発による経済的な成果は、実績を上げようとする地方官僚の自己満足に基づいており、都市化を進める政府行為にマイナスの側面があると指摘している。その上で、政府は自分たちの職務遂行だけでなく、住民にも開発事業計画に参加する権利と発言する権利を与えるべきであると主張している。現状、多くの地方政府は都市開発に際して住民の意見を取り入れようとの意思表示まではしているが、その実施にまでは至っていないのが実態である。

都市化の進展過程で行われる「政府行為」について、景(2012)は、政府は単一の主体として、都市化を進展させる計画策定とその執行の両側面の役割を担い、とりわけ1992年以降の改革開放政策において、経済発展を優先させる都市開発計画とその実施体制を整備してきたと指摘している。政府が都市開発に介入し規制しようとする場合、そこでは住民意見や住民参加は軽視ないし無視されるという。

馬・王(2012)は、ハルピンの歴史的町並み保全に関する政府行為の事例研究をしている。ハルピン市政府は保護という名目で都市開発を行っているが、その実態は商業的な開発であるという。規

劃部局が経済発展を優先させて都市計画を作ることで、保護区内の建造物であっても容易に改築され、さらには新しく造り直される。その結果、歴史保護区全体の景観は失われ、住民の利益も必ずしも考慮されていないと指摘している。

以上のように、地方政府による都市開発に関連した政府行為仮説とそれに関連した問題・課題の研究がすでに行われてきている。本稿では開封市徐府街の再開発がこの政府行為に当たるのではないかという仮説を検証すると共に、保護区が取消された原因・背景を明らかにしていく。

3-2. 土地の使用権制度とは

都市開発事業を検証するに当たり、中国の土地所有に関する法制度を林(2013)を参考に確認しておこう。中国では、土地および土地上の建物、それに付随する物、およびその他の権利は国に所有権がある。1982年に憲法が改正され、土地については「国有」と「農民集団所有」の2つに分類され、改めて土地の私有は認めないこととなった。すなわち、中国のすべての土地は、国家所有または農民の集団所有である。また、1986年に「土地管理法」が施行され、公有制を前提とした土地管理の法体系が整えられた。具体的には、土地管理法の第8条において、「都市の中心区域の土地は、国の所有に属する。農村の土地及び都市の郊外地区の土地は、法律の規定により国の所有に属する場合を除き、農民集団所有に属する」と規定された。

その一方で、1990年には、「暫定条例」による「国有土地使用権」の譲渡制度が創設された。さらに1995年に施行された「都市不動産管理法」によって、当時の土地使用権を軸とした土地の所有と使用を分離する制度が導入された。これによって、土地使用権の所有者はその土地を自ら使用することも、また「自分以外の単位又は個人に使用させる」ことも認められるようになった(土地管理法第9条)。このように、土地の所有権とは別に、土地

の使用権を法律上の権利として認めたのが、現在の中国の土地制度の特徴である。

中央政府は、2006年、国務院による土地調整規制の強化に伴う関係諸問題に関する通知を出し、その中で以下の5つの原則を打ち出した。①土地管理および耕地保護の責任の明確化、②土地払下げ¹³の収支管理の規範化、③建設用地の関連税目の調整、④建設工業用地の払下げに関する最低基準の統一化、⑤農業用地から建設用地への無断転化の禁止、である。

さらに2008年には「物権法」が施行され、政府が公共の利益を理由に、当該の土地を使用期間満了前に収用することが可能となった。この場合、土地上の建物等も含めて補償対象となるが、十分な補償がなされるかは不明確である。以上から、中国では土地所有権ではなく土地使用権が売買の対象となり始めた。その一方で、土地使用権を持っていても、中央や地方の政府行為によって強制収用されるリスクも抱えている。

3-3. 都市開発事業の手続き

周・石(2008)を参考に、中国の一般的な都市開発の事業化プロセスを整理してみよう。都市開発は大きく「旧区改建」と「新区開発」に分けられる。本稿が取り上げる歴史的保護区の開発は、「旧区改建」に該当する。

中国では、1989年に初めて「都市計画法」が施行され、都市開発は政府の許可制のもとで進められることになった。事業の実施プロセスは、大きく「事業計画」、「用地取得」、「建設」の3段階に分けられる。1990年以降、開発主体が多様化すると共に、土地制度も先述したように変革されたことで、関連する法令が種々制定されてきた。たとえば、「都市計画法」「建築管理法」「土地管理法」「不

動産開発管理法」といったもので、建設・土地・不動産の管理という都市開発に関わる法制度の全体を捕捉している。

かくして、政府から委託された民間都市開発業者は、開発を始める際には、まず都市計画と土地利用計画の枠内において、開発用地の取得について市政府と合意形成を図ることになる。その後、開発の各段階において、政府から許可と協力を得ながら開発事業を展開する。

都市開発事業の計画立案方法は、主に次の2つになる。一つは、市政府の都市計画部門が、都市計画設計院や都市計画に関する研究センター等の関連機構に設計を依頼する方法である。もう一つは、計画案のプロポーザル方式のコンペを行うものである。設計院や民間設計会社等が計画に応募し、審査で選ばれた案に基づいて計画案を決定する。そして再開発事業は、市政府に登録している施工会社によって実施される。

都市開発事業への投資主体は、土地を無償で使用できる中央および地方政府の行政機関であり、また土地を有償で使用できる民間の国内外の企業等である。改革開放前の旧区改建の事業主体は、主に国と地方政府であったが、改革開放後のそれは、土地・住宅の制度改革が行われたこともあり、徐々に民間業者へと移ってきた。

1980年代初期に始まった旧市街地整備事業における老朽住宅の建替えや近郊住宅地の開発は、政府が主体となって行ってきた。それに対して、2000年代の大規模旧市街地の再開発事業においては、老朽住宅の建替えに加えて、商業的開発も幅広く進められ、そこには多額の開発資金を動かせる民間開発業者の参入が認められるようになった。

商業的開発は、開発業者が土地譲渡制度を通じ

13 払下げ土地使用権とは、国により一定期間を定めて土地使用者に払い下げられ、土地使用者が国に対して払下げ金を支払うことにより取得する国有土地使用権のことをいう(都市不動産管理法第8条)。また、払下げ土地使用権を取得した場合、払下げ契約で定めた使用期間内において、対象土地の使用権を譲渡、相続、賃貸し、あるいは抵当権の設定などの処分を行うことができる。居住用地の使用年限は70年とされるが、期間の満了後は自動的に更新される。

て街区内の土地使用権を取得する形で行われる。市政府は投資意欲のある民間開発業者に応募をかけ、開発資金への出資を募る商業的開発方式を採用している。民間業者は商業利益を重視し、資金回収を追求するため、街区内において大規模な取り壊しや建設が進められる。その結果、街区内の景観や町並みの保全の問題や立ち退き移転の段階における移転補償をめぐる、住民と開発業者の間で対立が起こることもある。

本稿が対象とする徐府街の開発事業者は、行政の事業者には属している。開封市の都市规划局、徐府街文化開発建設有限公司、そして鄭州大学建築学院の三者が、計画策定から建設および管理までの作業を分担して担っている。都市规划局は、基本計画の策定に当たり、都市规划局に属する徐府街文化開発建設有限公司へ直接指示を行っている。

徐府街文化開発建設有限公司は、景観保全について、「清代末期民国初期の街区の雰囲気回復」という方針を立て、伝統的・歴史的な住宅街と商業街の特徴を保全する「商業と住宅を一体とした伝統建築区」とすることを提案した。徐府街の開発区域内にある建物所有権に対して、市政府がそれを一括して買い付け、建設・管理・運営を行うのが基本的な開発手続きである。住民が建物所有権を譲渡しない場合には、住民が建物を改造する行為に対して政府は建設制限をかけ、商業活動に対しても厳しい規制をかけることができる。

4. 政府行為仮説の検証—行政と住民へのヒアリング調査を通して—

4-1. 開封市担当部局へのヒアリング

筆者は、2012年12月から2015年10月にかけて計3回、開封市の都市開発および文化財保護部局の

担当者に徐府街再開発事業に関するヒアリング調査を行った¹⁴。

一回目の調査は、徐府街の町並み保全と再開発事業がどこまで進んでいるか、実態把握を目的に行った。二回目の調査は、一回目の調査を踏まえ、再度疑問点を整理して行った。以上2回の調査から、徐府街には伝統的家屋が多数存在していることと、都市再開発を担当する規制部局(都市計画部局)は、できるだけ中心部の規制対象となる保護区を縮小し、規制部局の裁量によって事業を進められる開発エリアを拡大しようとしていることを理解できた。

歴史保護区内の増改築については検査チームを設置しているとのことであったが、実際に機能しているかは不明であった。他方で、文化財保護部局も活動はしているが、その立場は弱く、歴史的建造物の保全よりも再開発を優先し、開発利益を上げようとしている実態を窺い知ることができた。

三回目の調査では、再開発事業に直接携わっている行政担当者との事業に住民側の視点から参加してきたという研究者へのヒアリングを行った。徐府街再開発事業では、準備期に1年、住民の立ち退き(移転)に2年、建て直しに3年の計5年での完成が予定されているということであった¹⁵。

再開発事業終了後に同地区に居住するには、職住共同という使用条件が付け加えられていること、すなわち、生活だけの居住は認められず、商店などを営むことが条件付けられていることが、このときの調査で分かった。住民は再開発時にいったん地区外へ移転し、再開発事業終了後に再び現地へ戻ることも不可能ではない。しかし、再開発に伴う地価高騰によって、元の居住地の使用権を買い戻すことができる住民は、1割程度であろうと開発側も想定しているという。貧しい生活

14 一回目は、2012年12月、開封市規劃測設計研究院総規劃師・張超瑞氏と同市都市文物公園局課長・劉天軍氏に対して、二回目は、2013年9月、再度、張超瑞氏に対して、三回目は、2015年10月、徐府街再開発事業に関わってきた鄭州大学建築学院・陳雲霞教授と現場の行政担当者・徐迎春氏に対して、それぞれヒアリング調査を行った。

15 1993年12月に施行した「開封市城市規劃管理弁法」第二章によると、城市規劃の編成と審査第9条短期建設計画は一般的に5年間である。

をしてきた住民には、実質的には立ち退きである。行政は開発実績を上げることを優先しているが、そこには上位政府からの暗黙のプレッシャーがあることも推察された。

また仮に、この保護地区を再開発しないとしても、住民が自力で住宅を維持するにはすでに力が弱体化してしまっており、歴史的建造物の老朽化は一層進んでしまうであろう。再開発を強引に進めれば、伝統的な都市空間や生活態様が失われてしまう。都市開発の推進に政府行為の力が働いていることを認識することはできたが、開発と保全の両立もそう容易ではないことが理解できた。

4.2. 住民へのヒアリング調査

先述したように、中国では1992年から国有地における民間の有償使用が認められるようになって

た。それ以降、徐府街においても商業的利益の追求を目的に不動産開発が活発化し、老朽化した家屋の改築が急速に進められてきた。その後の20年ほどの間に、老朽化した家屋の改築は歴史的建造物の消失を招くことになったが、住民たちの生活環境にも大きな影響を与えてきた。

筆者は、2013年9月の二回目の調査時に、徐府街の建造物や町並みの保護・保全の実態を調べるために現地の住宅エリアを訪問した。開封市の指定文化財が一番多く残る地区の住民をアポイント無しで直接訪問し、ヒアリング調査を試みた¹⁶。表1はヒアリング調査で聞き取ることができた内容を要約したものである。対象人数は少ないものの、この調査から以下の問題・課題が見えてきた。

住民は保護区に指定されたことやそれが取消された事実をほとんど認識していなかった。住民は

表1. 徐府街でのヒアリング結果

聞き取り相手	性別	年齢	職業	居住形態	居住世帯数	指定文化財の有無	保護区指定・取消しの把握	聞き取り内容
徐府街88号	男	40代後半	旅館経営	持家	1世帯	無	知らず	移動不可建築と指定を受け、高さは2階建て(7メートル以下)と制限された。横スペース増築への制限は無し。修繕費用への補助も無し。
徐府街89号	女	30代	食品加工	賃貸	4世帯	無	知らず	改築制限を受ける前に建築様式を変更していた。高さ制限は守っている。
徐府街90号	男	80代	商店経営	持家	1世帯 (元2世帯)	有	知らず	移動不可建築という札が付けられている。部屋の建築様式は変更不可と命じられた。しかしどうしても修繕が必要となったため、自力で修繕した。政府による統一した保全が希望。補助金が付くのであれば、町並み保全に協力したい。
徐府街91号	男	40代	煙草販売	賃貸	3世帯	有	知らず	修繕費用への補助無し。移動不可建築の札が付けられる前に改築した。
徐府街92号	男	50代	不動産業	持家	1世帯 (元4世帯)	有	知らず	高さ制限は指定前から知っていた。移動不可建築の指定を受けてからは、家が崩れそうになっても修繕は不可能と命じられた。以前は4世帯住んでいたが、うち3世帯が住んでいた部屋が崩れそうになったため、他の地域へ引っ越したとのこと。
徐府街93号	女	30代前半	自由業	賃貸	4世帯	無	知らず	修繕や改築には「文物公園局」と「城郷規制局」の両部局の許可を得た上で可能とのこと。修繕費用に補助が入るとい話は聞いたことがない。

16 地区住民全体へのアンケートやヒアリングによる調査は難しいため、地区内を歩きながら住宅を訪問し、直接住民に尋ねることで行った。訪問したのは、徐府街88号から93号まで合計6世帯、そのうち持家が3世帯、賃貸が3世帯であった。また市指定文化財を含む家屋は3軒であった。

家屋の高さ制限の規制については守っていたが、家屋の広さの規制については守っておらず、横に広げる増改築を行っていた。市指定文化財には補助金が支給される可能性があるが、そのことも住民は認識していなかった。家屋の修理・修繕は自己負担で行われていた。

徐府街保護区や周辺の旧市街地は、一連の再開発事業が進行するならば、おそらく全面的に改造されることになる。政府から従前の住民に配分され使用されていた土地は、収用され再開発事業が実施されることになる。その結果、居住者たちは地区外へ転出を余儀なくされる。居住者たちの中には、できれば再開発事業後に再び徐府街に戻って生活を再開したいと希望している者もいるが、ほとんどの場合、難しいと思われる。

4-3. 縦割り行政と財政補助の課題

中国においても歴史的・伝統的な建造物や文化財の保護・保全に対して政府から財政支援が行われるようになった。歴史文化名城制度の制定と共に中央政府から地方政府へ補助金が配分されるようになったが、その制度は未だ恒常的なものではない。しかしそれでも、特に経済的に困窮している地方政府は、国家財政部・文物局が公布した「国家重点文物保護專項補助經費」(国家重要文化財専用補助金使用管理方法)に従って、「国指定重点文物保護単位」と「省級重点文物保護単位」に限って、補助金を申請することが可能である。

開封市の規画院と文物局においてヒアリング調査を行ったところ、国・省・市が指定した文物保護単位について、歴史的建造物や園林等の外側に保護区を定める場合には、それを市の規画院と文物局が共同で行うことになっているという。法令上、規画院と文物局それぞれの所管業務は明確に

規定されているわけではなく、両部局の了承のもとで保護区の範囲は決められることになるという。しかし実際、規画院の権限が強く、文物局は助言する役割に留まっているという。

開封市は、1982年に国から「国家級歴史文化名城」に指定され、その後、国レベル13ヶ所、省レベル38ヶ所、市レベル30ヶ所が文物保護単位に指定された。ヒアリング調査によると、国家重点文物保護単位に指定された「開封城壁」に対しては、「国家重点文物保護專項補助經費使用管理弁法」に基づき、2007年には国家財政部から計445万元の特定補助金が交付されたという。国家補助を受けられるのは、上記の国レベルの指定13ヶ所と省レベルの指定38ヶ所であり、市レベルの指定箇所は補助対象ではない。国家文物局と国家財政部は、「国家重点文物保護專項補助經費」の配分先をほとんど国家重点文物保護単位と国指定の150ヶ所の大遺跡に限定しているという。

また開封市は、河南省の補助金制度に別途申請することもできる。しかし通常は市の都市開発予算の中に保護經費も含め、自主財源による対策を取らねばならないという¹⁷。その間、「河南省文物保護專項補助經費使用管理弁法」が変更され、省・市・県はそれぞれ同級の文物保護単位にしか補助金を配分しないことになった。さらに「国家重点文物保護単位」と「河南省文物保護単位」への保護專項補助經費の申請様式は異なっており、「国家重点文物保護專項補助經費」への申請には保護計画の提出が、「河南省文物保護專項補助經費」への申請にはさらに対策案を含めた保護計画の提出が必要とされる。

4-4. 政府行為仮説による解釈

以上、伝統的な家屋が存在する開封市徐府街保

17 河南省文物管理局(省レベル文化財保護機関)と平頂山文物管理局(市レベル文化財保護機関)を訪問し、ヒアリング調査を行ったところ、以下の事実が判明した。「国家重点文物保護単位」と「省級文物保護単位」は、「国家重点文物保護專項補助經費使用管理弁法」と「河南省文物保護專項補助經費使用管理弁法」に基づいて「国家重点文物保護專項補助經費」へ申請可能であり、また「省級以上(省レベルを含む)文物保護単位」「市級文物保護単位」「県級文物保護単位」は、「河南省文物保護專項補助經費」に申請可能であるという。

護区の都市再開発について、そこでの政府行為の存在を検証しながら、問題・課題を探ってきた。政府行為の定義に照らして解釈すれば、開封市政府は市場経済で供給不可能な都市再開発による公共的需要を、公共性と非営利性の条件を担保しながら追求してきたということになる。公共性や非営利性の具体的な意味は定義されることなく、政府による判断にそれは委ねられる。

そうした政府行為は、中央政府と地方政府の上下関係の中で、一つの方向へと同調されていく。歴史的な建造物や町並みの保護・保全に関する法制度を整備し、政策を決定するのは中央政府である。中央政府はその政策を地方政府へ執行するように指示するのであるが、それは保護・保全政策だけでなく、都市開発による経済発展というもう一つの政策目的の提示と同時になされる。地方政府には開発と保全という相対立する政策目的の優先順位は明示されず、それぞれの政策目的達成という二重のプレッシャーがかけられる。

地方政府に所属する地方官は通常5年任期であり、在任期間中の業績評価は主として地方経済がどれだけ発展したかに基づいて行われる。現状、歴史的な建造物をどれだけ保全したかが評価対象に含まれていないことが、決定的に効いてくると思われる。公共性と非営利性の意味やそれがいかに担保されるかという、政府行為という概念への疑問も出てくる。地方政府によって保護・保全する価値は少ないと判断された建造物は、5年という都市計画期間中に消失してしまう可能性が高い。

中央政府は歴史的建造物や町並みを保護・保全する法制度を整備し、財政支援も行ってはきたが、現在のところ各級の政府レベルの文化財等の保護・保全費用は、そのレベルの政府予算で賄わざるを得ず、補助制度の不完全さは現在の状態に現れてくる。

結局、開封市の歴史保護区のケースでは、歴史

的な建造物や町並みの保護・保全よりも、地域経済の発展(開発利益)が優先され、その結果として保護区取り消しという判断が、中央政府と地方政府の両者の政府行為によって同時に行われたと理解することができよう。地域経済がより高い水準まで発展を遂げた後であれば、歴史的環境や伝統文化の保全を優先する政府行為が出てくる可能性はあるが、その時点でどれだけ保護・保全すべき対象が残っているかは疑問である。

5. 結論および政策インプリケーション

以上、本稿では、開封市の徐府街保護区における開発と保全めぐる政府の対応について、政府行為仮説の検証を通して実態と課題について考察してきた。都市化の進展過程で、開封市政府が政府行為という裁量的政策を執行してきた事実が明らかになったと言える。ただし、公共性と非営利性という根拠についての地方政府の判断は、一方的であると同時に、疑問の余地を残すものである。なぜそのような疑問の残る政府行為が行われたのか、以下に問題・課題をまとめる。

第1に、歴史保護区の政策・制度の決定者は中央政府であるが、その執行者は地方政府である。そして中央政府は地方政府に対して、保護・保全という指示を出すと同時に、経済発展という二重の目的を、どちらを優先すべきかを明確にせずに出している。その結果、政策目的の優先順位は地方政府の判断に任されている。

第2に、地方政府の地方官は5年任期で、在任期間中の業績評価は、歴史的建造物をどれだけ保護・保全できたかではなく、いかに経済発展を実現したかという基準で問われている。都市計画の調整は通常5年に1度であり、保護・保全する価値が少ないと判断された建造物等は、都市計画の調整期間中に消失する可能性が高い。中央政府は財政支援をしようとしているが、それは不十分であり、各級の地方政府が自己財源で歴史的文化的文化財の保護・

保全をしているが、それにもまた限界がある。

第3に、都市開発や歴史的資産の保護・保全は、行政機関において都市計画部局と文化財保護部局が共同して実施することになっているが、実際には都市計画部局の権限が強く、縦割り行政の問題も存在している。法制度上、両部局の権限と役割は明確に規定されておらず、この点での改善が望まれる。関連部局間の連携もまたこの問題の解決には必須である。

第4に、中国では地域住民のまちづくりへの参加はまだ制度化されていない。住民の意向をどのように計画に反映させるか、町づくり活動にどのように参画させるかは、これからの課題である。その前段として、住民への情報提供という点においてもさらに改善の余地がある。

開封市では、徐府街以外にも歴史保護区があるが、そのうちの一つ「双龍巷」を2015年に訪ねたところ、行政が市重要文化財に指定した門や屋根などの工作物以外の建造物は、ほとんど取り壊されていた。すなわち、徐府街の再開発事業が今後進展していけば、双龍巷地区と同じ運命をたどることが予想される。歴史保護区に指定されてもされなくとも、市政府が保護・保全よりも都市開発を優先する政府行為を行う限り、このような現象が続いていくであろう。

再開発事業の進展によって住宅家屋の取り壊しが今後増えていくと予想されるが、そこでの住民の権利や利益をいかに保護するかも課題である。一つの参考となる事例が北京市東城区南池子大街にある。ここでは北京市が2002年に25ヶ所の歴史文化保護区を指定し、各々の保護範囲を定め、具体的な保全と整備の方針を定めてきた。保護地区内の新たな建築物については、その様式とデザインを当該地区に固有の風貌と調和させ改修することを意図してきた。旧城区と郊外地区において

は、各政府レベルの保護地区の指定を引き続き増やしていく方針である。保護区以外に散在している質の良い四合院住宅についても、できるだけ保存を目指しているという¹⁸。

また、都市全体の視点、特に都市構造と生活環境の視点から歴史文化名城を保存することも明示されている。東城区政府は、指定地区内で最大限四合院建築の保護を図り、政府主導での住民参加の保護方式を取り入れ、開発業者をそこには参加させない方式を採った。地域社会全体の利益を最大限に尊重する姿勢を示すと同時に、歴史的建造物と住民の生活様態の保全を両立させながら都市開発事業を進めてきたと言える。

北京市の事例が実際にどのように機能してきたか、その結果、どのような成果をもたらしているか、住民の主体的な参加の実態はどうであるかなど、その検証作業は必要であるが、開封市の歴史保護区の活かし方に参考になる点はある。今後、行政当局が一方向的に計画の実施や計画の変更を政府行為として公表してくる可能性もあるが、住民たちの権利を守りながら、歴史的建造物や町並みの保全を進める方向で取り組んでいくことを願いたい。

18 北京四合院研究会(2008)、p.8を参照されたい。

日本語参考文献

- 大西国太郎・朱自煊(2001)「徽州・屯溪老街—その保存と再生」、大西国太郎・朱自煊編(井上直美訳)『中国の歴史都市—これからの景観保存と町並みの再生へ』鹿島出版社、序論・第4章。
- 銭威・岡崎篤行(2006)「北京における歴史的環境保全体系及び歴史文化保護区の再開発に関する実態」『日本建築学会北陸支部研究報告集』No.49、pp.431-436。
- 銭威・岡崎篤行(2008)「北京における歴史的環境保全制度の変遷並びに現在の構成」『日本建築学会計画系論文集』No.627、pp.1007-1013。
- 周旭・池田孝之・小野尋子(2007)「中国・長沙市歴史地区の再開発事業における景観整備計画と行政誘導に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』No.622、pp.161-167。
- 林双(2013)「歴史的な町並み保全・整備における住民参加の役割—日本と中国のケース・スタディー」(静岡文化芸術大学大学院文化政策研究科2013年度修士論文)、第2章。
- 北京四合院研究会(2008)『北京の四合院過去・現在・未来』中央公論美術出版。
- 呂茜(2017)「中国の歴史都市における都市開発と歴史的環境保全の葛藤—開封市徐府街のケーススタディから」、『日本と中国における歴史的環境保全政策に関する比較研究』(関西学院大学大学院総合政策研究科2016年度博士論文)、第4章。

中国語参考文献(アルファベット順)

- 黄小晶(2006)『城市化進程中的政府行為』中国財政經濟出版社。
- 景春梅(2012)「中国城市化進程中的政府行為研究」『中国市場』, Vol.20(No.683), pp.64-70。
- 開封市人民政府(1999)「開封市城市總体規劃(1995-2010)」, p.110。
- 同濟大学国家歴史文化名城研究中心・開封市規劃勘測設計研究院(2009)『開封宋都古城風貌保護与重現工程規劃』, pp.18-21。
- 馬文学・王蘇(2012)「哈爾濱歴史文化街区保護と開發中的政府行為」『全国商情・理論研究』Vol.7, pp.16-17。
- 張淑潤(2009)「徐府街居住空間模式調研」『開封徐府街居住空間模式分析—“類院落”的拓撲途徑』鄭州大学建築学院2009年度修士論文、第2章。
- 張淑潤・崔金晶(2012)「開封徐府街居住空間模式調研与分析」『山西建築』Vol.38 No. 3, pp. 30-31。
- 周加来・石麗娟(2008)「都市化進程中政府行為研究」『經濟与管理』, Vol.22(No.8), pp.23-26。