

公共事業をめぐる都市政治

北京とソウルの地下鉄事業の比較を中心に

任 哲 謝 志海

キーワード

都市政治 公共事業 北京 ソウル 地下鉄事業

要旨

伝統的な意味で、都市は農村部に囲まれた限られた区域であり、都市間の境界も農村地域の存在により分かりやすい。しかし、都市化が進むと、農村部は都市に吸収され、都市の境界を示すものも消え去る。一方で、中国のように、政府が主導する都市化は都市間の境界をより明確にする傾向を見せる。その背後には、都市化の恩恵を域内のものにし、境界の外へスピルオーバーすることを阻止する力が働く。ところが、グローバリゼーションの進展により、今日の都市政府は従来の都市問題だけではなく、新たな課題—すなわち都市間の競争に直面するようになっている。競争を勝ち抜くために、都市政府はいかにして魅力的な空間を作り上げるかに苦心する。さらに、一都市だけではなく、周辺都市を巻き込んだ都市群（Megacity）を形成し、グローバリゼーションに立ち向かう必要がある。都市の壁を保つのか、それとも取り壊すのか。本稿は、地下鉄事業を手掛かりに、北京とソウルの比較をしながら、公共事業をめぐる都市政治の力学を分析する。

1 はじめに

伝統的な意味で、都市は農村部に囲まれた限られた区域であり、都市間の境界も農村地域の存在により分かりやすい。しかし、都市化が進むと、農村部は都市に吸収される。二つの都市の境界であった農村部が消えると、都市と都市の境界を示すものは地図上の点線しかない。東京と千葉の境界が好事例である。江戸川（葛西・浦安エリア）は東京と千葉の天然の境界であり、1950年代まで両側は畑だらけであった。しかし、地下鉄東西線の貫通により、急速な都市化が進み、もはや境界を探すのが不可能となっている。

一方で、中国のように、政府が主導する都市化は都市間の境界をより明確にする傾向を見せる。その背後には、都市化の恩恵を域内のものにし、境界の外へスピルオーバーすることを阻止する力が働く。その一例が、北京と燕郊鎮（河北省）の関係である。燕郊鎮は北京市の中心から東へ40キロほど離れたところにあり、ベッドタウンとして不動産開発が

進み、人口も急増している。しかし、都市部とベットタウンを結ぶはずの地下鉄は燕郊鎮まではいかない(2017年の段階)。地下鉄は北京と河北省の境界をまたがることなく、北京市郊外の農村地域が終点となっている。

ところが、グローバリゼーションの進展により、今日の都市政府は従来の都市問題だけではなく、新たな課題—すなわち都市間の競争に直面するようになっている。競争を勝ち抜くために、都市政府はいかにして魅力的な空間を作り上げるかに苦心する(Begg1999;2002, Duffy2003, Savitch & Kantor2002)。さらに、一都市だけではなく、周辺都市を巻き込んだ都市群(Megacity)を形成し、グローバリゼーションに立ち向かう必要がある。そのため、都市と都市を結ぶ交通インフラ整備は重要で、積極的に推進する力が現れる。一方で、利権・環境保護などの理由から交通インフラ整備に反対する力も無視できない。都市の「壁」を保持したい力と、それを取り壊したい力の衝突を如何に誘導するのかは、グローバル時代の都市ガバナンスの重要課題である。

本稿では、中国の北京の地下鉄事業を手掛かりに、よその都市との比較をしながら、中国の都市化の背後ある政治力学を探りたい。利権をめぐる都市間の競争に関する研究は多数ある。本稿は従来の都市間競争の文脈に、(グローバル競争に勝ち抜くための)都市間協力の側面を加えることで、新しい都市間関係の構築を目指す。次に、北京の特殊性を強調するのではなく、国内外の比較研究を通じて、都市ガバナンスに共通する要素を抽出し、今後の研究へつなげる。

論文構成は次の通りになる。まず、中国研究と都市研究の交差点に位置する本研究の特徴、地下鉄を事例として取り上げる理由を述べたうえで、事例研究で重要な三つのアクターを抽出する。次に、北京とソウルの地下鉄事業の歴史を簡単に振りかえながら、三つのアクターを観察する。さらに、東京の事例まで取り入れ、三つのアクターがいかにして都市の形を作るのかを議論する。最後に、本稿の発見を述べたうえで、今後課題について簡単に触れる。

2 中国政治と都市政治の交差点

2-1 中国の都市研究

中国では農村から都市への人口移動が何十年も続き、2011年は遂に都市人口が農村人口を上回るようになった。ここでいう都市人口は戸籍人口ではなく常住人口(三ヶ月以上都市部に居住した人)であり、戸籍人口で計算すると未だに都市戸籍を持つ人は人口の半分を満たさない。しかし、都市部の常住人口が総人口の半数以上を占めるということは、都市のガバナンスがますます重要になっていることを意味する。

人口が都市に集中し、人口過密・環境汚染・交通渋滞など「大都市病」は中国の都市も

直面するようになる。人々は様々な社会サービスを政府に要求するが、戸籍制度と連動する社会サービスは地元の都市戸籍を持つ人々を優遇する政策となりがちである。都市戸籍を持たない人々のストレスは必然的に都市政府へと向けられ、自分の利益要求を反映できる政治体制を望むようになる。戸籍制度はあくまでも一つの事例に過ぎない。都市は政治権力の中心地であるゆえ、様々な要求と主張行動が最終的に行き着く場所である。都市部には農村部と比べて知識人が多く、社会問題に対する関心も高い。知識人が人々の利益主張行動に共鳴し積極的にサポートすることもよくある。これは都市が注目されるもう一つの理由でもある。さらに、都市には伝統メディアと新興メディアが発展しており、小さな事件でもメディアの拡散効果によりすぐさま社会全体から注目されるようになる。このように都市には常に不安定な要素が存在しており、都市を如何にガバナンスするかは今後の中国が抱える大きな課題でもある。

人口の大半が農民であったことから「農村中国」、「都市と農村の格差」とアプローチで中国を理解するのが従来のやり方であった。しかし、多くの社会問題が都市を巡って発生している今日の状況から考えると、これからの中国研究はむしろ「都市中国」の側面をもっと強調せざるをえなくなる。中国の農村政治を対象とした研究蓄積は数えきれないほど多いが、都市政治になると系統的な研究蓄積は非常に少ない。都市に関する多くの研究は都市における／都市化に伴う社会問題を中心に議論し、都市政治については政策を評議する次元に留まる。都市としての普遍性は中国の都市に如何に現れるのか。中国の都市としての特殊性はどこにあるのか。それらの特徴は都市の政治システムにどのような働きをするのか。中国の都市を適切に理解し、いかに都市政治を構築するのかが本研究を進める出発点である。

2-2 グローバル時代の都市研究

都市研究 (Urban Studies) は歴史が長く、研究蓄積も多い。都市間比較を中心行なった研究の中で一番代表的で、もっとも重要な研究が Savitch と Kantor が北米とヨーロッパの 10 都市を比較した研究である (Savitch & Kantor 2002)。書籍の標題『Cities in the International Marketplace』から分かるように、両氏は国際市場の形成とその過程における都市の変容を結びつけて議論を展開した。工業化と共に形成された従来の都市像はグローバリゼーションの波により大きく変化しており、このような変化を Polanyi の言葉を借りて「大転換」とであると言う。この「大転換」は、人口と仕事の分散、都市の経済的機能の再編、激しい都市間競争をもたらす。都市がグローバリゼーションの影響をどのように受け、どのような戦略で立ち向かっているのかを都市間比較を通じて解明することが両氏の問題意識である。

比較に用いられた都市はアメリカの 3 都市 (ニューヨーク、デトロイト、ヒュースト

ン)、カナダのトロント、イギリスの2都市(グラスゴー、リバプール)、フランスの2都市(パリ、マルセイユ)、イタリアの2都市(ミラノ、ナポリ)で、政府、企業と社会がどのように相互作用し、都市の発展にどのような影響をもたらしたかを分析した。比較の対象となった都市には単一産業が中心である都市もあれば、金融業、サービス業など第三次産業が中心となる都市もある。多くは名の知られる大都市であるが、一部(パリ、ニューヨーク)は人口が1000万人を超えた巨大都市(メガシティ、以下同)である。都市規模、産業構造、政治体制(連邦制国家とヨーロッパ型中央集権国家)など背景が異なる都市を比較することで、比較研究する空間が大きく広がった。

グローバル時代に都市がいかにして比較優位を獲得して競争に勝つのかについては他にも多くの研究が存在する。この競争は、国内都市間で起きる場合(例:サンフランシスコとロサンゼルス)の競争)もあれば、異なる国の都市間の競争(例:香港とシンガポールの競争)も考えられる(Altshuler & Luberoﬀ 2003)。議論の焦点の一つが、ポスト工業化時代の都市の位置づけである。中央政府が工業化政策の主導権を握る時代に、都市の成敗は工業政策と密接な関係があった。しかし、都市部から工業が撤退すると、都市を如何に経営管理するかは、中央政府の仕事ではなく、都市政府(地方政府)の課題となっている。そのため、競争に勝ち抜くためには、都市の権力構造(中央政府との関係、都市政府と企業との関係、都市政府と社会の関係)を抜本的に見直す必要があると多くの研究者は主張する(Jessop 2003, Scott 2008, Brenner 2004)。

それでは何が都市の競争力を向上させるのか?世界の都市総合力ランキング(Global Power City Index)では都市の競争力を判断する6つの基準すなわち経済(Economy)、研究開発(R&D)、文化・交流(Cultural Interaction)、居住(Livability)、環境(Environment)、交通・アクセス(Accessibility)を提示している。いずれの項目も重要で綿密に議論する必要がある。本研究では可視性(Visibility)が高いことを理由に、交通・アクセスの中で重要な部分である地下鉄を事例として選ぶ。

2-3 事例としての地下鉄

本稿でいう地下鉄は都市鉄道の意味である。都市鉄道は都市内部及び隣接している都市間をつなげるために作られた公共交通手段である。速度、利便、定刻などの側面において都市鉄道は優れており、大都市圏では最も重要で頼りになる移動手段である。国家鉄道が長距離の移動手段であることに対し、都市鉄道は短距離の移動を主に想定して作られたものである。¹ 東京を例に挙げると、JR以外の、メトロ、私鉄、モノレール、路面電車、ケ

1 都市の拡張に伴い、都市鉄道の移動距離も大きく伸びている。市内移動と広域移動の交通手段は厳密には異なるものであるが、線路の延長、相互乗り入れの普及により、両者の違いが益々見えにくくなっている。

ーブルカーなどすべてが都市鉄道の範疇に入る。しかし、移動距離・輸送規模から考えると、メトロと私鉄はほかの都市鉄道を飛び抜けている。その理由から、本稿では、メトロ・私鉄を主に分析の対象とする。

それでは、地下鉄を事例として取り上げる場合、どの側面を分析すべきなのか。本稿では中央政府、都市政府、企業といった3つのアクターを抽出して比較研究を行う。以下ではその理由について簡単に述べる。

地下鉄事業が始められるかどうかの最終判断は中央政府にゆだねられている。それにはいくつかの理由がある。まずは、地下鉄事業が始まるのは、一国の首都あるいは最大都市であり、その規模と影響力から中央政府が直接介入することが多い。地下鉄建設が普及すると、中央政府は直接介入することはないものの、事業の許可権限を保持している。この権限には、都市の規模、事業の必要性、事業に参加する企業の資質、規模などなど様々な側面が含まれる。場合によって、事業へ直接出資することで中央の発言権を保持することもある。次に、地下鉄建設が始まる段階で、国内での資金調達、技術力に問題がある場合、外国の政府及び企業と交渉する窓口でもある。

次に、都市政府は地下鉄事業にかかわる当事者である。都市に地下鉄が必要かどうかを判断したうえで、事業計画を作成し、中央政府との交渉に臨む。事業の許可が降りると、着工、資金調達、運行などあらゆる側面において管理・監督の責任も持つのも都市政府である。都市政府の権限は国によって異なる。中央政府が圧倒的に強く、都市政府の権限が相対的に弱い場合もあれば（例：北京）、都市政府が国政の中で非常に重要なプレゼンスを占める場合もある（例：ソウル）。したがって、中央政府と都市政府の関係は地下鉄事業に影響する重要な側面でもある。

最後の重要なアクターが企業（国有企業と民間企業を含む）である。企業側が単なる施工主であれば、大きな問題にはならないが、地下鉄の計画、運営などに決定権がある場合、重要なアクターとして取り上げざるを得ない。例えば、都市政府が資金調達をできず、企業へ依頼する場合、企業に様々な補償（路線計画、経営権、駅周辺開発権限など）を約束することがよくある。場合によっては、民間企業が直接地下鉄事業に参加することもある。

なぜ民間セクターが重要であるのか。これは日本の経験からくるものである。私鉄経営のビジネスモデルは先進国で見られるが、規模と持続性の意味で最も進んでいるのが日本である。地下鉄が行政の境界をまたがるかどうかをめぐって、私鉄と公的企業のロジックは大きく異なる。私鉄の場合、線路建設の許可さえ下りれば、その収益性については企業

自身の判断にゆだねられる。ところが、公的企業（地下鉄事業のために、政府主導で作られた企業、例：都営地下鉄）の場合、税金を使う事業である故に、域外に地下鉄を建設することへの反対意見にも考慮し、政治的な判断をせざるを得ない。²

以上の3つのアクターを抽出したうえで、本稿では北京、ソウル、東京³の地下鉄事業を比較研究する。比較の中で、次のような問いを念頭に置きながら議論を展開する。地下鉄建設の主導権は誰が握っているのか。主導権の歴史に何らかの変化はあったのか。地下鉄は都市の境界を超えることができたのか。できた理由は何か。できなかった理由はどこにあるのか。

3 国家・都市・企業の共同作業としての地下鉄—北京とソウルの比較

3-1 北京の地下鉄事業⁴

北京の地下鉄建設は50年から始まった。始めは交通状況改善ではなく、地下防空設備としての認識がより強かった。当初（1956年段階）の地下鉄建設は国家プロジェクトであり、実務に関しては北京市政府が管轄しているものの、鉄道部、地質部、城市建設部といった中央政府の関連部門が実質的に関与していた。もちろん、これは当時の北京市政府レベルにおいて地下鉄事業を推進できる技術力と人材が不足していたという問題もあるが、一般的にいうと、地下鉄事業に関する北京市政府の権限は非常に限られたもので、実務レベルに留まる。資金、計画など重要事項はすべて中央政府が判断していた。建国当初の中国では地下鉄を建設する技術力がなかったため、ソ連に頼っていた。しかし、中ソ関係の悪化と国内の政治経済状況の激変により、北京の地下鉄建設はしばらく完全にストップされていた。60年代にいったんは再開するが、この時も軍事的な需要の側面が強く、一般市民が利用する公共交通とは言えなかった。状況が変わるのは80年代に入ってからである。

80年代半ばから鄧小平をはじめとする中央政府の指導者はたびたび北京の地下鉄を訪れ、地下鉄建設が重要であるという発言を繰り返した。また、北京市からも8つの地下鉄建設案が出され、2000年までに110キロの規模に達することを目指した。しかし、80年代半ばから中央政府は財政困難を理由に地下鉄建設に関する財政支援を止め、北京市政府が資金を調達することになる。北京の地下鉄運賃は運行コストが反映されない均一価格で、既に

2 日本でも鉄道を建設する初期に様々な反対運動があつて、都市政治の重要な議題であつた。反対運動については、青木栄一（2006）を参考にしてほしい。

3 本研究では東京の地下鉄をも視野に入れているが、本稿では内容を部分的にしか触れることができなかったこと、今後の研究ではさらに補てんする計画があることをここで明記したい。

4 この部分は、任哲（2014）「地下鉄事業から見る首都政治—北京市の事例」『アジア経済研究所調査研究報告書』を元に修正したものである。

膨大な赤字を抱えていた。⁵ その赤字を補填するために、市政府は地下鉄運営会社に補助金を出す、1994年の段階で既に2.25億元に達していた（郭建国・田静 1997、19頁）。地下鉄建設は都市計画の一環として利用されることなく、ただの負担であると考えたため、北京市政府も地下鉄建設を後回しにしたと考えられる。80年代から90年代末まで、アジア大会まで主催した北京の地下鉄規模は残念ながら60年代に建設した第1号線と第2号線のままであった。⁶

北京の地下鉄建設が長期的に停滞する一方で、上海と広州では地下鉄建設が迅速に進んでいた。北京のように防空設備として始まった地下鉄建設と違って、上海と広州ではより実用的に都市部の渋滞緩和と経済活性化を目指したので、最新の技術と設備を導入した。筆者の経験談になるが、1998年の段階で、北京の地下鉄はチケット販売機、自動改札口がなくすべて人力で行われていた。また乗車位置を示すマークもなく、ホームの乗客は並ぶことなく常に混乱した状況が続いていた。同じ時期の広州地下鉄は既にチケット販売機と自動改札口が導入され、乗車位置の印をつけられ、乗客が並んで乗車していた。国家の威信をかけて作り上げた北京の地下鉄システムは時代に大きく取り残されていた。

90年代に入ると、地下鉄事業はもはや国家事業ではなくなり、地下鉄事業に中央政府が出資することもなくなった。大型プロジェクトであるので、国务院の審査は必要とするものの、地方政府の裁量権限は60、70年代の北京地下鉄建設時とは比べるものにならないほど大きくなった。技術面は外国から導入することで大きな問題ではなくなり、最大の難関は資金調達であった。

80年代後半から国内銀行からの借款、外国からの借金（日本からODA援助）、地下鉄債券発行などの方法が現れるが、まだ規模は小さかった。地下鉄の融資方法を大きく変えたのは北京の八通線計画（1998年）である。北京市政府、北京市通州区政府、城建集団（大手国有企業）は共同出資して新しい企業を立ち上げ、地下鉄建設に関する融資・返済業務をこの企業を通じて行うことにした。地下鉄八通線の大部分は通州区域内を通るもので、区政府は沿線の不動産開発が飛躍的に発展することを期待し、地下鉄建設に協力していた。従来は北京市政府が公共サービスを提供する一環として地下鉄建設に携わったが、新しい資金調達方法では下級政府のやる気を引き出すことができるので事業の進展も早くなる。これをきっかけに地下鉄建設の資金調達方法は一気に多様化し、資金不足の問題は大きく

5 1984年に国有地下鉄会社が設立され、運営費は中央政府と北京市が半分ずつ負担すると決めた。

6 この時期に都市計画として急速に進められたのが、地上交通、特に環状線と郊外への高速道路建設であった。なぜ、道路建設は急速に進んだのに、地下鉄建設は進まなかったのか。政府の権限、利権構造が地下鉄と道路でどのように異なるのか。これらの問題については今後の課題にしたい。

改善される。⁷

2001 年以後、中国での地下鉄建設は黄金期を迎える。90 年代末に住宅制度改革が行われ、これまで国と企業が住宅を建設し住民へ配分する制度がなくなり、個人が住宅市場で調達することになった。これをきっかけに都市部の不動産開発は急速に進んだ。地下鉄沿線の物件価格上昇は特に顕著で、商機を見込んだ多くの都市政府は地下鉄建設に走る。また、地方政府は市場で取引される土地の供給を独占し、土地を譲渡する過程で莫大な経済利益を上げていた（任哲 2012）。

北京では 2001 年に 2008 年夏オリンピック開催が決まり、インフラ設備が急ピッチで進めた。1997 年の段階で北京市の車保有台数は 100 万台ほどであったが、2003 年には 200 万台、2009 年には 400 万台、2013 年には 540 万台と急速に増えていた（『北京晩報』2009 年 12 月 15 日、2013 年の数字は北京市公安局公安交通管理局ウェブサイトより）。それにより 90 年代後半から渋滞が深刻化し、道路拡張工事を進めるが、改善の兆しが見えず、市民から強い不満の声が上がった。国内経済の好景気、深刻な交通渋滞とオリンピック⁸という三つのプッシュ要因が働き、2001 年以後北京の地下鉄建設は急速に進められた。2001 年まで第 1、第 2 号線しかなかったが、2013 年末の段階では 17 路線（空港アクセス路線も含む）が運行している。平均すると、毎年 1 路線以上の地下鉄が新たに運行しており、その凄まじいスピードを物語る。

2016 年年度末の時点で地下鉄の運行距離が合わせて 500 キロを超えている都市は北京と上海のみで、その後を継ぐのが広州（300 キロ）である。もちろん、現在の地下鉄規模に満足している都市は一つもない。人口規模が大きい大都市の地下鉄ビジョンをみると、広州が 815 キロ（2020 年まで）、深センが 596.9 キロ（2020 年まで）、重慶が 820 キロ（2020 年まで）、成都が 500 キロ（2020 年まで）と巨大な地下鉄網が各都市で計画されていることが分かる（中国城市轨道交通年度報告課題組 2013、7-8 頁）。

建国初期に地下鉄建設は大きな国家事業であったが、今日ではもはや地方レベルの都市計画の一環に過ぎない。中央政府は地下鉄事業に関する審査権限を持っているが、加熱する地下鉄建設ブームに歯止めをかける程度である。中央政府から地方政府に権限を委譲することは改革開放以後の行政改革で一貫して行われていた。地下鉄事業をめぐる中央政府

7 北京の地下鉄建設は政治カラーが非常に強いが、ほかの都市になるとより多様である。たとえば、深センの地下鉄 4 号線はすべて香港資本によって建設された。政府は一銭も出さない代わりに、一定面積の土地使用権と 30 年間の地下鉄経営権を企業に与えた（余定宇 2006、61 頁）。

8 大きなイベントは常に地下鉄建設を加速させる大きな要素となる。上海では 2010 年万博、広州では 2012 年アジア大会を契機に都市のインフラ建設に莫大な資金を投入した。

と都市政府の役割変遷はこの行政改革の流れに沿ったものであると理解できよう。

地下鉄建設の権限は中央政府から地方政府へと移譲されたが、北京の地下鉄管理は依然として強い政治色が残る。この政治色を一番よく現わしているのが地下鉄運賃である。開業以来何度も運賃を調整し、一時は 5 元（乗り換え入れた場合）にまで上昇したが、2007 年 10 月以後はすべての線路（空港線以外）にて距離関係なく 2 元となっている。上海の場合、地下鉄運賃は 3 元からスタートし最高 15 元と一定の市場メカニズムが反映されている。近年の物価上昇傾向を考えると、北京の地下鉄運賃は低すぎるというしかない。現在は毎日 1 千万人の乗客を運ぶ地下鉄にもかかわらず、巨額の赤字を出す公共事業になった。市政府は毎年巨額の補助金を出しており、2013 年には 180 億元まで膨れ上がっている（<http://news.sohu.com/20140113/n393390553.shtml>、2014 年 3 月 10 日確認）。北京市政府の財政支出規模から考えると地下鉄補助金はかなりの割合を占めているので、すべてを地方財政が負担しているとは考えにくい。80 年代には地下鉄運営に関わる費用を中央政府と北京市政府が半分ずつ負担したが、現在の状況については明らかになっていない。

北京の地下鉄が河北省へと延長しない最大の理由の一つがこの補助金である。河北省へと延長した場合、その運賃は市場メカニズムを反映した料金体系にするのか、それとも北京市から一方的に補助金を出し続けるのか。いずれの方向も大きな課題であるので、すぐには答えが出ないだろう。そして、首都の治安をいかに確保するかの課題もある。大きなイベント（オリンピック、APEC 首脳会議）があるたびに、北京市は周辺地域から首都方面への主幹道路を封鎖し、セキュリティチェックを行ってきた。仮に、地下鉄が河北省まで伸びた場合、治安コストも大きく膨らむことから、北京市は境界をまたがる地下鉄建設に消極的であったと考えられる。

それでは、河北省の都市が地下鉄を作って、北京市の地下鉄システムにつなげることはできないのか。残念ながらそうもいかない。国務院は地下鉄建設を申請する条件として、人口 300 万以上、地方財政収入 100 億元以上、GDP が 1 千億元以上などの条件を設けている。北京市周辺に位置する河北省の衛星都市はいずれもこの条件をクリアできない。現在の状況では、住宅地から北京市内の地下鉄駅までのシャトルバスを運行させると同時に、地下鉄が来るのを切実に待つしかない。

地図上でみると、北京は河北省に囲まれている。河北省に与えられた最重要任務は、首都北京を取り囲んで守ることである。その努力の見返りに、首都北京は様々な「恩恵」を河北省に与えるという構図で理解したいところであるが、実態は必ずしもそうではない。北京の経済発展の恩恵は河北省にまで十分に波及したとは言えず、「環京津貧困帯」（北京・天津周辺の貧困エリア）とまで呼ばれるほどである（劉・馬・李 2016）。その波及効果をブ

ロックするのが行政の壁であり、境界を越えられない地下鉄事業はその象徴ともいえよう。

状況が大きく変わったのは、中国が習近平時代に入ってからである。2015 年、中国共産党中央政治局では「京津冀協同発展規劃綱要」（北京・天津・河北省の協同発展計画）を審議・通過され、三地域の一体化⁹に向けた事業が本格的に始まったのである。さらに、2017 年 4 月には、河北省に雄安新区の設立し、北京の非首都機能を部分的に移転すると発表した。中央政府の強いイニシアティブのもとで様々な事業が始まり、北京市の地下鉄建設にも大きな変化が見られた。北京市中心部と郊外に位置する平谷県（北京市域）を結ぶ地下鉄 22 号線（通称は平谷線）は 2016 年年末に着工し、その路線の一部は河北省の燕郊鎮を経由するように設計されたのである。施工側は北京市政府が所有する国有企業であり、建設後も北京市がすべて運営責任を負うと考えられる¹⁰。

なぜここにきて状況が大きく変化したのか。次のような理由が考えられる。まずは、都市の発展が限界に近づいた北京の負担を軽減する必要性からである。政治・経済・文化・国際交流など様々な機能を集約しすぎた結果、北京の人口密度・環境汚染は非常に深刻であり、切実に解決しなければならない状況である。次に、北京が保有する一部の機能を周辺地域へ分散させることで、従来から指摘された地域間の格差を是正することが可能となる。さらに、地方政府間の利害調整が難航し事業が停滞に陥ることを避けるために、中央政府がイニシアティブを取り、事業に積極的に関与している。最後に、北京一都市だけで国際競争に勝ち抜くことは不可能であり、周辺地域と協調し、より魅力的で、競争力の高い都市群を作り上げることで、さらなる成長を導くことが期待できるのである。

北京の場合、行政の境界を乗り越えようとする動きは近年になってやっとみられるようになった。一方で、韓国ソウルの地下鉄事業は北京と大きく異なる道を歩んできた。

3-2 ソウルの地下鉄事業¹¹

1960 年の段階でソウルの人口は 250 万前後であったが、その 10 年後になると、540 万と倍以上も増えていた。1963 年の行政区画の拡張によった人口増加もあるものの、その数は 15 万に過ぎない。増加した人口はそのほとんどが農村から都市、地方都市からソウルへの人口移動である。爆発的に増加した人口に対し、公共交通手段は非常に遅れており、ソウ

⁹ 北京・天津・河北の一体化の概念は 2004 年に国家政策として初めて提唱されたが、地方政府間の調整が難航し、実質的な動きはなかった（方 2014）。

¹⁰ 河北省が路線の建設費用をどれほど負担したのかについては未だに不明である。

¹¹ ソウルの地下鉄建設の歴史は、ソウルメトロ（서울교통공사）が発行した『시민의 발, 시민의 길, 서울메트로 30년사（市民の足、市民の道、ソウルメトロ 30 年史）』

（https://old.seoulmetro.co.kr/upload/e_sabo/30th_history/ecatalog.html）を参考に整理したものである。

ル市は地下鉄建設の方向へ動き始めた。

地下鉄建設のような大型プロジェクトをソウル市が自力で行うことには無理がある。ソウル市の交通問題ではあるものの、建設プロジェクト自体は一大国家プロジェクトなのである。ソウル市が地下鉄建設計画書を大統領府に提出し、大統領の許可のもとで、建設本部が設置された。当時の韓国では、地下鉄建設に必要な資金と技術が乏しく、日本からの援助に期待していた。これが 1970 年第 4 回日韓閣僚会議（ソウルで開催）の課題の一つとなり、一旦は双方が協力して地下鉄建設に関する調査活動を行うことで合意した。その後、日本側の調査団は両国政府に調査報告書を提出した。そのタイトル「ソウル特別市首都圏都市交通圏計画調査報告書」に注目してほしい。首都圏はソウル市域内だけではなく、近隣の地域を含めたより大きな区域概念である。¹² 地下鉄建設の調査報告書は将来的に開発されると見込まれたエリアまで含めた計画案を提出したのである。1972 年の第 5 回日韓閣僚会議では借款供与が決まり、日本側から総額 8000 万ドルの資金を韓国側（鉄道庁が 4500 万、ソウル市が 3500 万）に提供した。この部分の資金は主に外国からの設備・部品調達に使われ、不足する資金はソウル市が地下鉄公債を発行して調達（総額 15 億ウォン）したのである。

地下鉄 1 号線（東西を結ぶ）の完成による交通改善の効果は限られたものであった。周辺の衛星都市への人口分散を想定していた地下鉄計画は、むしろ首都圏全体への人口集中をもたらしたのである。さらに、自家用車の数が爆発的に増え、ソウルの交通事情は悪化する一方であった。明確な打開策がないまま、地下鉄建設だけが唯一の頼みとなり、2 号線（環状線一部）、3、4 号線（扇状線）の建設が計画された。しかし、資材と人件費の高騰により、地下鉄の建設費用も大幅に増加した。これはソウル市の財政が負担できるものではなく、民間資本を動員する方向へ動いたのである。公共交通であるので、ソウル市が監督責任を持つものの、路線計画・資金調達・経営権限、駅周辺施設開発権限などの主導権は政府から民間へと移ることを意味する。ここで登場するのが、大宇グループをはじめとする財閥とゼネコン大手である。地下鉄 4 号線の建設に必要な 4000 億ウォンの費用は、中央政府と大宇グループが 50%ずつ出資（1978 年）して建設することになり、事実上ソウル市は疎外されたことになった。第 2 次オイルショック時、政府と財閥の財政状況は悪化し、より多くの民間資本が地下鉄建設に参入できるようになった。

しかし、民間企業が主導権を握るディメリットも大きい。最大の問題は企業からの出資金が計画通りに集まらず、工事が予定通りに進まないことである。86 年のアジア大会、88

12 1970 年 10 月に韓国政府が公式に発表した「地下鉄 1 号線建設計画及び首都圏電鉄計画」では、ソウル市域をはるかに超え、周辺の衛星都市まで含めた文字通りの首都圏計画であった。その主な目的にはソウルへの人口集中を緩和することにある。

年のオリンピックの開催を予定している韓国にとって、このような状況は決して望ましくなかった。やがて、ソウル市の地下鉄建設計画は国家次元の一大プロジェクトであり、民間に任すのではなく、公的企業が行うべきであるという見解が共有されたのである。そこでソウル市が全額出資（500 億ウォン）した公的企業—ソウル地下鉄公社が設立され、地下鉄建設を統括するようになった。企業の債権発行、借款、中央政府の支援などを頼りに建設を進行したのである。そして、ソウル市政府の公的企業が地下鉄事業を統括する状況は今日まで継続している。¹³

首都圏の交通網整備は必然的にソウル市が主導権を握るが、この状況に不満を抱える人も少なくない。その一例が地下鉄 7 号線である。始発駅と終着駅はいずれもソウル市ではなく、周辺の都市であり、それぞれの都市交通網に接続している。そこで、仁川出身の国会議員が、仁川域内を走る 7 号線延長線の運営権をソウルメトロから仁川市に寄こしてほしいと言い出したのである。¹⁴ その理由として、1) 仁川市と隣の富川市は 7 号線延長線の建設費用を負担したこと、2) 仁川市と富川市は 7 号線地下鉄の運行に多額の補助金を提供していること、3) 仁川メトロの管理コストがソウルメトロより安いので、税金節約につながることを取り上げている。しかし、建設当初の契約書に、運営権はソウルメトロにあると明記していることを考慮すると、これはただの政治家のポピュリズムかもしれない。

4 地下鉄の政治学

地下鉄は都市の空間を大きく変化させる力を持つ。中央政府、都市政府、民間セクターといった三者の構図によって都市の形（Shape）は大きく変わる。この空間の変容はやがて都市政治のアジェンダないし政治システムの変化をもたらす。

東京は、都心を中心に四方へ地下鉄が伸び、さらに私鉄との乗り入れも簡単である。そのことから、広範囲が通勤圏に入り、さらなる人口集中をもたらす。都営地下鉄・東京メトロは一部の路線で行政区域を跨って運行していることに對し、私鉄各社の場合、むしろ行政の境界を跨って運行することが普通である。郊外から都内へのアクセスを売りに形成された私鉄ビジネスモデルの特徴から考えると、境界をまたがるのに不自然なところはない。東京の状況からみると、東京メトロ（国・東京都が共同出資）、都営地下鉄に比べ、行政の境界を越えることに貢献したことは私鉄であることに間違いはない。東京メトロが 23 区の空間構造の大きく変化したといえ、私鉄ビジネスモデルは東京の周辺の空間構造を

¹³ 現在（2018 年）の運営主体であるソウル交通公社（通称ソウルメトロ）は、二つの公的企業（ソウル特別市地下鉄公社及びソウル特別市都市鉄道公社）が 2017 年に統合されたものである。

¹⁴ 『時事仁川』、<http://www.bpnews.kr/news/articleView.html?idxno=10078>、2017 年 8 月 30 日アクセス

作り上げたといえよう。しかし、私鉄モデルは日本では普及しているものの、アジアの他の国ではほとんど普及されていない。

ソウルの場合、私鉄モデルが成り立たない反面、ソウルメトロのプレゼンスが圧倒的に大きい。ソウルを中心に首都圏各地へと延びる線路は、ソウルメトロが主導権を握って作り上げたのである。地下鉄建設初期は、中央政府及び民間企業が登場したが、オイルショックの影響で、企業側が地下鉄建設の主導権を手放した。そして、オリンピックに間に合わせるためには、強力な政府のイニシアティブが必要となり、ソウル市政府がその主導権を握るようになった。衛星都市では建設費と地下鉄の運行費用を一部負担することで、ソウル地下鉄を誘致することを考慮すると、ソウルのプレゼンスの大きさは理解しやすい。このような状況に不満を抱える人もいるが、韓国国内におけるソウルの圧倒的なプレゼンスに由来するものである故、安易には変わらないだろう。

一方で、北京の地下鉄は未だに北京市域内でしか運行していない。これは北京だけではなく中国各地の地下鉄事業でみられる共通する問題である。繰り返しになるが、北京の東と南は河北省と隣接しており、地下鉄建設はすでに境界近くまで伸びている。北京に隣接する河北省の地域、特に北京の地下鉄が伸びそうな地域（たとえば固安、燕郊など）では既に不動産開発ブームが起きているが、地下鉄建設を見る限り境界をまたがる動きは長い間なかったのである。¹⁵ この行政の壁を乗り越えるには、地方政府の努力だけでは限界があり、中央政府の積極的に関与が欠かせられない。北京・天津・華北の一体化に向けての一連の動きはすべて強い中央政府のイニシアティブのもとで行われているのは、中国的な特徴ともいえよう。

中国で初めて一級行政区を跨った地下鉄（上海と江蘇省を結ぶ上海地下鉄 11 号線北部延長）は 2013 年 10 月になってやっと実現できた。これは江蘇省の昆山市がその建設の費用を負担する形で成り立っている。北京との違いを言えば、後者は経済的に豊かな地域であること、上海の地下鉄システムは市場メカニズムを導入したことなどが挙げられる。しかし、これはあくまでも一事例に過ぎず、今後の似たような事例が増えるかどうかはさらなる観察が必要である。

例外と言えるのが広州である。広州と仏山の地下鉄建設は見事に相乗効果を発揮している。北京の状況と大きく異なるが、広州と仏山は二級行政区であり、上級には広東省政府

¹⁵ 地下鉄が行政の境界を越えられないのは北京だけの話ではない。ニューヨークの地下鉄も同じで、マンハッタンの通勤圏になるジャージー市には伸びていない。第一級行政の境界（ニューヨーク州とニュージャージー州）を乗り越えられていない側面は北京の事例と類似する。

がある。省政府の調整があった故に、二級行政区の境界は乗り越えられたのか。それともほかの何らかの要素があるのか。¹⁶ その背後のある利益交渉は今後の課題としたい。このように、公共事業をめぐる地域間の利益交渉は中国の地方政治を理解する重要な手掛であり、引き続き注目する必要がある。

5 おわりに

都市の競争力を向上させるために、地下鉄事業は必要である。その初期段階は、国家型プロジェクトとして中央政府のイニシアティブが強い。地下鉄の普及、および地方分権（Decentralization）の流れに伴い、地下鉄事業の主導権は都市政府が握るようになる。しかし、国内における都市間競争、縦割り行政などの影響により、都市政府が主導する地下鉄建設は行政の業界を逆に強調する方向（北京）に進むか、周辺地域を完全に支配する方向（ソウル）へと進んでいる。都市政府の強いイニシアティブによるディメリットを補完する意味で、民間企業の存在は重要な意義を持つ。しかし、私鉄ビジネスモデルは日本以外の地域で普及しておらず、日本特殊の都市空間を作り続けている。

本稿はまだ多くの課題を抱えている。まず、中国研究と都市研究の交差点であることを強調するわりに、議論が粗末であることは否定できない。次に、東京の事例の補足をはじめ、事例の比較研究が不十分である。さらに中国国内の事例に関してさらなる情報を収集する必要もある。これらの問題は今後の研究で継続して取り組みたい。

文献

英語

- Altshuler, A., & Luberoff, D. (2003). *Mega-projects*. Brookings Institution, Washington, DC.
- Begg, I. (1999). Cities and competitiveness. *Urban studies*, 36(5-6), 795-809.
- Begg, I. (Ed.). (2002). *Urban competitiveness: policies for dynamic cities*. Policy Press.
- Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960–2000. *Review of international political economy*, 11(3), 447-488.
- Duffy, H. (2003). *Competitive cities: succeeding in the global economy*. Routledge.
- Jessop, B. (2003). Governance and meta-governance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony. *Governance as social and political communication*, 101-116.

16 広州と仏山の地下鉄建設に当たり、香港系の資本が舞台裏で活発に動いたという情報もあるが、まだ明らかになっていない部分が多い。あるいは互いに経済的に豊かな地域であるからこそ地下鉄事業の連携が実現できたかもしれない。

Scott, A. J. (2008). Resurgent metropolis: economy, society and urbanization in an interconnected world. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(3), 548-564.

Savitch, H. V., Kantor, P., & Vicari, S. H. (2002). *Cities in the international marketplace: The political economy of urban development in North America and Western Europe*. Princeton University Press.

中国語

北京市档案馆・中共北京市委党史研究室（2003）『北京市重要文献選編（1957）』、北京：中国档案出版社。

北京市地鉄運営有限公司編（2011）『北京地鉄發展史』、北京：北京出版社。

中国城市轨道交通年度報告課題組（2013）『中国城市轨道交通年度報告 2012』、北京：北京交通大学出版社。

郭建国・田静（1997）「關於北京地鉄建設中籌資問題的幾点意見」『鉄道建築』第 1 期、16-19 頁。

劉浩・馬琳・李国平（2016）「1990s 以来京津冀地区經濟發展失衡格局的時空演化」『地理研究』第 35 卷第 3 号、471 - 481 頁。

譚烈飛（2006）「新中国成立以来的首都地下鉄建設」『当代中国史研究』第 13 卷第 4 期、95-103 頁。

余定宇（2006）「『地鉄熱』的產業觀察」『南風窓』3 月号（上）、59-61 頁。

日本語

青木栄一（2006）『鉄道忌避伝説の謎：汽車が来た町、来なかった町』吉川弘文館

任哲（2012）『中国の土地政治』勁草書房。

任哲（2014）「地下鉄事業から見る首都政治—北京市の事例」『アジア經濟研究所調査研究報告書』。

方越（2014）「中国—京津冀の一体化に向けて」『ジェトロセンサー』9 号、58 - 59 頁。

Abstract**City Politics on Public Projects:
A Comparison Between the Subway Projects in Beijing and Seoul**

Zhe Ren / Zhihai Xie

Traditionally, urban areas are surrounded by rural areas and the boundary is clear. However, as urbanization develops, rural areas are absorbed by urban areas, and the boundaries gradually fade away. In China the government tries to stress the existence of boundaries among cities. The main reason is to stop the spillover of benefits. With the development of globalization, nowadays, the governments of cities have to face many new challenges and competition from other cities, in addition to the traditional issues. City governments are trying to make attractive space to stand out. Moreover, the formation of megacities that involves the surrounding cities is also necessary under globalization. To maintain the wall, or to destroy the wall, is a question for the cities. This research tries to analyze the factors of city politics on public projects through the comparison between Beijing and Seoul's subway projects.