慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	中国における水力開発と利益再配分： ダム立ち退き住民への補償問題を中心に
Sub Title	Hydropower development and Interest re-distribution in China: On the Issue of compensation for human resettlement
Author	林, 秀光(Rin, Shuko)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2006
Jtitle	法學研究 : 法律・ 政治・ 社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.79, No.3 (2006. 3) ,p.1- 46
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20060328-0001

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

中国における水力開発と利益再配分

――ダム立ち退き住民への補償問題を中心に(1)――

林　秀光

一　はじめに
二　ダム立ち退き歴史の時期区分
三　「ダム遺留問題」の顕在化――立ち退き住民の貧困化と反抗
1　立ち退き住民の貧困化の問題
2　立ち退き住民の反抗
四　「ダム遺留問題」への対応と「後期支援政策」の導入
1　「ダム遺留問題」への対応
2　「後期生産扶持政策」の導入の必要性
3　「後期生産扶持政策」の具体化と実施をめぐる攻防
五　新たな政策の模索と課題
1　法整備の必要性と抵抗――「移民条例」の改定をめぐって
(1)　「移民条例」改定の必要性
(2)　「移民条例」改定難航の背景と意見対立
①　国家利益と個人利益の関係について
②　補償の基準をめぐる攻防
2　多元的な管理体制の弊害と一元化の方向性
六　おわりに

一　はじめに

ダム立ち退きの問題は、つまるところ水力資源の公平・公正な配分をめぐる問題である。[2] 中国において、ダム立ち退き住民の利益を犠牲にすることで、低いコストによる水力資源の開発が可能であった。しかし、立ち退き住民の貧困化による政府への反抗が顕在化したことで、立ち退き住民が社会の不安定要素となりつつあることを懸念されるようになった。それへの対応は、一九八五年以前に建設された中央政府管轄のダムによる立ち退き住民への再補償である。同時に、水力資源の開発をめぐる体制改革によって開発の主体が国家から事業主法人へと変わったこと、中国社会における弱勢グループへの関心が高まったこと、などの変化が起こった。それによって、水力資源の公平な配分を目指して、開発部門と地方政府、立ち退き住民の間に新たな関係が模索されている。

今日、市場経済化へと移行しつつある中国は、計画経済体制の下で蓄積されてきた様々な問題と、市場経済化の中で浮上してきたいろいろな矛盾に直面している。その根底に共通して存在する経済格差と不公平感にいかに対処するかという問いには、富の再配分メカニズムの構築が必要である。そのために、富の格差を是正する資源の再配分メカニズムがいかに機能しているかを考察することが重要である。本論は、このような問題関心から、ダム立ち退き住民への補償問題を通して、水力資源の配分をめぐるそれまでの対策と法的・制度的な構造を解明し、公平な利益再配分の可能性を考察する。

二　ダム立ち退き歴史の時期区分

中国は一九四九年以来約八万個のダムを建設し、その中で、大・中型ダムは二九五〇個あまりで、約八〇〇〇

万キロワットの水力発電能力を有するに至った。[3] 水力資源の開発は中国の経済と社会生活を支えてきたが、それに伴う立ち退き住民の数も、水利部の統計では二〇〇四年現在で一七五〇万人を超え、世界でも例のない立ち退き規模となっている。[4] 省ごとにみると、湖南省の約二五〇万人、広東省や重慶市の約一〇〇万人を始め、立ち退き住民が一〇万人を超える省は一九を数えることからも、ダム立ち退き住民の問題は中国社会において広く存在していることがうかがえる。[5] 現在、中国は電力開発の一環として水力資源の開発に力を入れており、ダム建設に伴う立ち退き住民がさらに増加すると予測されている。例えば、雲南省内だけでも、今後三〇年内において、約六五万から七〇万人の立ち退きが見込まれている。[6]

ダム立ち退きの歴史についての記述は少ない。一九四九年から九九年までの五〇年間の歴史を時系列的に整理したものと、立ち退き政策の要約そのもの数点が存在するだけである。[7] 時系列的に整理した論文は二点あり、五〇年の歴史を三つの時期区分で整理している点が共通している。

第一段階（一九五〇年～五七年）：新中国建国後の七年間において、洪水対策と発電の目的から約二〇個のダムが建設され、立ち退き住民の数は約三〇万人であった。建国して間もない時期で、共産党政権の維持と強化が最重要課題であったため、各レベルの政府は立ち退きの問題を慎重に処理した。また土地改革と農業合作化の時期も重なったため、政府は公有の土地を多く有しており、立ち退き住民を再配置することが比較的簡単であった。

第二段階（一九五八年～七八年）：この時期は大規模な社会主義建設の時期と重なり、同時に大躍進運動や文化大革命のような大規模な政治運動が発生した時期でもあった。その時期に三門峡ダム、新安江ダムと丹江口ダムなど約二八〇個の大型ダムが建設されたが、プロジェクト建設を重視し、立ち退き住民を軽視する（「重工程、軽移民」）のが普遍現象であった。その結果、この時期に建設された大型ダムに程度の差こそあれ、ほとんどすべてのダムに立ち退きの問題が残っている。

第三段階（一九七九年～九九年）：この時期は改革開放路線の導入により、水力開発が急速な発展を遂げ、黄河小浪底、長江三峡ダムなど大型ダムが着工された。この時期に完成したダムは七〇個あまり、立ち退き住民は二五〇万人を超えた。この時期において、従来の生活補償による救済に加えて、ダムの発電費から経費を徴収し、立ち退きをしたあとの生活と生産を支援する、という「開発性移民」（「開発型移民」とも言う）の方針が取り入れられた。また九一年に国務院が「大中型水利水電工程建設徴地補償和移民安置条例」（以下、「移民条例」）を公布した。これが中国におけるダム立ち退きに関する初めての専門法規であり、立ち退きが法治の軌道に乗ったことを意味している。

立ち退き政策に着眼したものは、次の二点があるが、詳しい分析はなされていない。環境保護総局の祝興祥は、国連水力発電と持続可能な発展に関するシンポジウムで行った報告のなかで、立ち退き住民政策を次の三つの段階に分けた。すなわち、現在ある大部分の立ち退き住民は二〇世紀八〇年代までにおける行政手段による立ち退きである。八〇年代後半から九〇年代始めは計画経済の方法で立ち退きを行った。九〇年代以降、「立ち退き住民への後期支援基金」の導入によって、立ち退き住民の生活レベルがある程度改善された[8]。一方、現職の水利部長汪恕誠は、次のように立ち退き政策を捉えている。第一段階は早期の簡単な移民安置型である。第二段階は改革開放後の開発性移民安置型である。すなわち立ち退き住民に生産を行える経済的な支援を行う、それまでの消極的な補償から積極的な創業に、生活救済から生産を発展できる補助に変えた。現在議論されているのは第三段階で、つまり、投資型移民である。投資型移民というのは、ダム地域の移民が自ら持っている居住権と土地使用権などを資本金として株主になり、発電所の収益から一定の利益を享受する。現在一部の発電所が発電収益の中から資金を捻出し移民への補償に当てているが、長い目で考えた時、立ち退き住民に一定の株式を持たせることが合理的である、としている[9]。

このように、時系列による時期区分は、立ち退きの問題をそれぞれの時期における政治変動の影響と水力開発政策の変遷との関連から捉えており、一定の合理性があるといえる。しかし、政府による立ち退き問題への取り組みという制度的な見地から考えると、立ち退き政策そのものに着目した区分の方が明確に立ち退き住民の問題を捉えることができる。筆者は、立ち退き住民の問題には三つの問題点が内包し、補償政策の導入状況と関連部門の変遷が重要であると考える。[10] 三つの問題点とは、(1)「ダム遺留問題」とされる立ち退き住民の貧困問題とそれへの対策、(2)「後期生産扶持」といわれる八六年以降に建設されたダムによる立ち退き住民への補償政策の実施をめぐる攻防、(3)開発の主体が国家から事業主法人に変わったことによる新たな補償策の模索、である。従って、立ち退きの歴史を大まかに次の三つの段階に分ける。第一段階(一九四九年―八五年):遺留問題の顕在化と立ち退き住民の反抗、第二段階(八六年―九六年):遺留問題への対処、後期生産扶持政策の導入、第三段階(一九九七年―現在):新たな政策の模索と課題。以下、大まかにこの三つの段階に沿う形で上述の問題点を解明する。

三 「ダム遺留問題」の顕在化――立ち退き住民の貧困化と反抗

1 立ち退き住民の貧困化の問題

建国以来、洪水対策のためのダム建設と、発電を中心とした大型ダムの建設が大々的に行われた。しかし、この時期は「重工程、軽移民」(プロジェクトを重視するが、立ち退き住民を軽視する)と言われているように、立ち退きに関する政策はなく、住民の利益を無視する形で行政的な手段による立ち退きが行われた。ダムの建設コストを最小限に押さえることができたが、その結果、この時期に建設されたダムに程度の差こそあれ、ほとんどす

べてのダムに立ち退きの問題が残っているといわれる。

その主たる問題は立ち退き住民の貧困化である。ダム所在地はほとんど農村の山奥に位置するため、立ち退き住民はほとんど農民である。土地を失った農民は立ち退いた先で、その地域の住民よりもやせた土地しか与えられず、補償も十分にないままで新しい生活を始めるしかなかった。現在の五大電力集団の前身である国家電力公司の副総経理周大兵も、「建国以来の約一五〇〇万人のダム立ち退き住民のなかで、生活水準が元より高くなったのは約三分の一、衣食が足りているものは約三分の一、元の生活水準より低くなったのは約三分の一」と認めている。(11) 立ち退き住民の貧窮化した状態は水利部の行った調査によって明らかにされている。(12) すなわち、「人間が多く、土地も不足している。食料が厳しく欠乏している。基礎インフラ設備が整っておらず、災害抵抗力が低い。立ち退き地域においては、水源の確保、交通、住宅、電力、子供の就学、医療などにおいて困難をきたしている」ということである。多くの立ち退き住民には、人間として生存するためのもっとも基本的な条件さえも提供されていないことが分かる。同じ調査によると、中央政府が管轄するダムの立ち退き住民約四五〇万人の内、一九九七年には平均年収五〇〇元以下の住民がまだ二〇〇万人いる。地方が管轄するダムになると、年収五〇〇元以下の立ち退き住民は五〇〇万から六〇〇万人いると推計されている。温家宝総理は、中国の貧困人口は約三千万であると二〇〇三年春に記者団に語っている。(13) それは年収を六二五元として算出した数字である。一方、中国扶貧基金会は、この三千万人は十分な衣食が得られていない人たちであり、低収入人口（年収八六五元を基準として）の六千万を含めて、貧困人口は九千万人であるとしている。(14) すなわち、十分な衣食の得られていない貧困人口の中に、ダム立ち退き住民はその約三分の一を占めていることになる。地方によって、状況がさらに深刻である。例えば、立ち退き住民約二五〇万人も抱える湖南省では、まだ六〇パーセントの立ち退き住民が十分な衣食が得られず、年収二〇〇元以下の「特困戸」（特別に困難な世帯）が二〇パーセントを占めている。全省三五

○万貧困人口の中に、ダム立ち退き住民が約四〇パーセントの一四〇万人を占めており、立ち退き地域において貧困と不幸が随所に見受けられる、と報告されている。(15)

2　立ち退き住民の反抗

立ち退き住民の権益が法的・制度的に保障されていないため、現状への不満を訴える手段として、上級組織への投書（信訪）、集団陳情（上訪）、工事の阻止と元の地域への逆戻り（返遷）が使われた。文化大革命中、ダム立ち退きに関わった幹部が立ち退き住民に殺害された悲劇も起こったほどであった。(16)上級組織への投書、集団陳情などについての記述は、関連文献において随所に見られるが、資料の関係上全体像をつかむことが困難である。そのなかで、当事者へのインタビューを通して、四川省平県にある大河ダムの立ち退き住民が、二〇年以上にわたる集団陳情を描いた著書がある。(17)また、工事の阻止に関しては次のような報告もある。貴州省と広西チワン族自治区の境に建設された天生橋ダムの工事現場において、一九九七年六月一七日から八月一三日にわたって、工事の繁忙期にダム立ち退き住民約千人が工事区域で道路を塞ぎ工事を阻止し、地方政府とダム開発事業主法人に対して立ち退き補償問題の解決を求めた。事態の悪化を避けるため、三五日間にわたって工事を停止せざるをえなかったのである。(18)

不満を訴える手段の中でも最も政府を悩ませてきたのは返遷であったと思われる。返遷というのは、立ち退いた地域において生活苦に耐えられず、またはその地域の文化風土に馴染めない上、土地の所有などをめぐって地元住民との軋轢を起こして、政府の許可なく集団あるいは個人で元の地域に逆戻りして住むことである。元の住処はダムで水没してしまっているために、ダム地域の限られた土地に住むしかないが、その生活環境の厳しいことは想像に難くない。中央政府直属の大型ダムである丹江口ダム、三門峡ダム、新安江ダム、東平湖ダムなどで

は多くの返還が行われていた。丹江口ダムは一九五八年から六四年までに一〇万人を立ち退かせたが、その中の七万人が返還した。三門峡ダムは計画では立ち退き住民約四〇万人であったが、一九九七年には最終的に六〇万人を超えた。一九五六年立ち退き開始以来返還が絶えず、立ち退き先への強制送還と返還が繰り返された[19]。ダム所在地の陝西省内においてだけでも千人単位で一七回も返還が行われ、政府機関を包囲し、四〇日間にわたって交通を寸断させた。山東省にある東平湖ダムは立ち退き住民約二八万人、遠く東北三省まで立ち退いたが、七三年には約二四万人が戻っていた。返還は、こうした中央直属のダムにおいてだけ起きる問題ではなかった。もっとも低位の数字をとって、全国の立ち退き住民の中で約五二万人が返還し、平均百人の立ち退きに五人が戻っている計算になる。一方、中央直属ダムの立ち退きは平均百人に約一八人の割合で戻っていると報告されている[20]。

こういった返還の現象は、大規模なものが五〇年代から八〇年代半ばまで続いた。八一年に丹江口ダムにおいて、約八千人の大規模な返還が起こっている。また、三門峡ダムの立ち退き住民は八五年五月に西安市の目抜き通りでデモ行進し、ダム地域の三〇万亩の土地に駐留している軍と国営農場の撤退を求め、一五万の返還住民を住まわせることを求めた。彼らは七日間にわたって陝西省党委員会と省政府を包囲し、交通を寸断させたが、結果的に、共産党中央と国務院が一九八五年五月に「関於陝西省三門峡庫区移民安置問題的会議紀要」を公布し、彼らの要求に応じざるを得なかった[21]。また、九七年に完成した河北省の桃林口ダムに見られるような小規模な返還は、いまでも続いていることも注目に値する[22]。また、珍しい反抗手段として、農村で実施されている選挙へのボイコットである。湖南省で、一九九五年に立ち退き住民が市や郷の共産党と政府の選挙を集団でボイコットした事態が発生したと報告されている[23]。

こうした立ち退き住民の反抗は、地方政府と関係部門にとって、無視できない手ごわい問題であったとうかがえる。例えば、陝西省において、二〇〇四年に一年間だけでダム立ち退き住民が三度にわたって上級政府へ集団

陳情を行った。それを受けて、省政府が「水庫移民群体性越級上訪応急預案」を公布し、集団陳情を阻止しようとした[24]。また、湖南省では、立ち退き住民への食料支給政策の変更に際して、「政策が実施される前後において、とりわけ立ち退き住民地域の安定化に注意を払わなければならない。一部の立ち退き住民が騒ぎを起こすことを防止しなければならない、また県を出て上級組織への陳情を絶対許さない」と省長自らが指示している[25]。河南省においても、一九六〇年に完成した陸渾ダムは現在に至っても遺留問題が解決されておらず、立ち退き住民が何年にもわたって、省と市政府に集団陳情し、返還を行っているため、省政府が現在でもその対応に迫られていると報告されている[26]。

四　「ダム遺留問題」への対応と「後期支援政策」の導入

1　「ダム遺留問題」への対応

このように、中央政府直属のダムを中心に遺留問題が顕在化する中で、一九八六年四月二九日、水利電力部は国務院に対して「関於抓緊処理水庫移民問題的報告」を提出した。その報告の中で、遺留問題を次のように認識し、解決策を提案している。すなわち、「過去において、移民安置の複雑性についての認識が不足していたため、補償基準は低く、優遇政策もなかった。その上に、一部の地方は立ち退き資金を流用し、立ち退き住民の生活基盤をしっかり提供していなかったため、多くの問題が残っている。特に一部の立ち退き住民はいまだに衣食問題（温飽問題）が完全に解決しておらず、一部の地域で不安定要素となっており、水利電力建設事業の発展にも影響を与えている」。「立ち退き住民はプロジェクト建設のために犠牲を払っており、その遺留問題の解決には、プロジェクトの発電費から合理的に補償を得るべきである」とした上で、「開発性移民」政策の導入と、八六年以

前に建設されたダムの遺留問題について「主管する者が責任をもつ、受益する者が負担する」（「誰主管誰負責、誰受益誰承担」）の原則の明確化を提案した。これを受けて、国務院が同年七月二九日付けで「五六号文件」としてこの報告を公布し、関係部門と各地方政府に対して遺留問題の解決に取り組むよう求めた(27)。また、資金は主につぎのルートから拠出すると定められた。ダムの発電費とダムのその他の経営から得られた収入から、一部分を捻出し「ダム地域建設基金」とする。条件が許される地方であれば、国務院が公布した「水利工程水費核訂、計収和管理弁法」（「水利プロジェクト水費の審査・徴収と管理方法」）に基づいて、水費の外に「ダム地域立ち退き住民扶助金」を追加して徴収することができる、というものである。

立ち退き問題を解決するために、資金をダムの発電費から徴収するといった方策は八〇年代に入ってすでに取り入れられていた。八一年に財政部と電力部が連名でダム発電費から「庫区維持基金」を徴収する通知を公布した。具体的には、ダムの発電量一〇〇〇キロワット時あたり一厘人民元を徴収して、ダム保護プロジェクトの維持とダム立ち退きの遺留問題に使用するというものである。八五年、中央財経領導委員会が専門会議を開き、中央直属ダムの立ち退き問題に専用できる資金の調達方法を決定した。つまり、中央直属のダムが中央財政に上納した利潤の中から、八六年の発電量を基準に、一〇〇〇キロワット時あたり四厘人民元を徴収し「ダム地域建設基金」を設立するというもので、毎年二・四億元が徴収可能な計算になる(28)。さらに、二〇〇二年一月にも中央直属の八七個のダム遺留問題について、水利部を始め関連部門が連名で提出した「関於加快解決中央直属水庫移民遺留問題的若干意見」が国務院文件として各地方に通達された。その中で、二〇〇二年から二〇〇七年までの六年間にかけてダム立ち退き住民の衣食問題を解決し、立ち退き住民の生活水準を所在県の農村人口の平均水準に引き上げる目標を掲げた(29)。

こうした政策は主に中央直属ダムの遺留問題を対象としており、中央直属ダム立ち退き住民四五〇万人のうち

二二九万人の長期にわたる水、電力、交通、住宅、就学と医療などの遺留問題をある程度緩和し、一定の成果をあげたと報告されている[30]。同時に、「受益者負担」原則の下では、中央直属以外のダムについては、各レベルの地方政府が自らの管轄するダムの遺留問題を各自で処理するということになっている。中央直属と各レベルの地方政府所属の違いによって、その補償の基準が異なっているため、同じ立ち退き住民であるにもかかわらず、不平等が生じているということで、立ち退き住民の間で不満が強いと言われている[31]。とはいえ、こうした一連の政策はダム建設における利害関係を明確化し、それぞれのダムの発電費から直接資金を徴収し立ち退き住民の問題に利用するという、ダムの遺留問題を受益者が負担するという考え方を具体化したと言える。また、ダム遺留問題を契機として、「八六号文件」で示された「開発性移民」の考え方と「受益者負担」の原則は後の立ち退きに関する政策の根幹となったことも評価されるべきであろう。

2 「後期生産扶持政策」の導入の必要性

いまひとつ、ダム開発における受益者の責任をいかに明確化するかが課題となった。ここで言う受益者とは、水力開発主体である事業主法人と、発電や洪水対策で利益が得られる受益地域を指す。「国家は早くから受益者負担の原則を打ち出しているが、しかし、立ち退き住民がプロジェクトの利益を享受するシステムは確立されていない。そのため、プロジェクト自身が巨大な利益を上げているのにもかかわらず、立ち退き地域が立ち遅れている状況が起こっている。それに対して立ち退き住民は非常に不満である」と水利部の実地調査報告でも指摘されている。

発電や洪水対策で受益している地域の責任分担に関して、「移民条例」（第一二条）は立ち退き住民を当地で安置しきれない場合、そのダムの受益地域が引き受けなければならないと定めている。前述した桃林口ダムは受益

地域への立ち退きを行ったが、地元政府による立ち退き資金の流用などで、実際には立ち退き住民の権益が守られていないという報告もある。[32] このような現状を踏まえて、立ち退き安置地域の提供とともに、立ち退き遺留問題の解決にあたって、受益地域も資金を提供すべきであるとの提案もある。[33] 実際のところ、いかにして上流と下流、ダム水没地域と受益地域という利害が異なる地域間で公平な分配を行い、受益地域が資金、物質、技術の面で水没地域に補償を行うか、という体制構築は今後の課題となろう。[34]

事業主法人からの利益分与について、「移民条例」（第三条）は「前期補償、補助と後期生産扶持の方法を採用する」、同時に第二〇条では、「国家の立ち退き住民への扶持期間を五年から一〇年とする」と定めている。こうした「後期生産扶持」の政策は立ち退き住民への利益分与を体現したものであるとする見方がある。[35] 一方で、それを導入する必要性について、主に二つの要因が指摘されている。[36] ひとつは水力開発におけるコストの削減である。すなわち、立ち退き住民への前期補償、補助を低く抑え、プールした資金をプロジェクトの建設に投資する。一方、残された立ち退きの問題については、「後期生産扶持」という方法で解決する、ということである。すなわち、「経済力が総合的に限られているのに対して、ダム開発は多額の投資を必要とする。短期間内で一次的に大量の資金を投入することには様々な制約要素が存在し、エネルギー開発の発展が制約される。後期生産扶持と前期補償、補助が結合した立ち退き政策はまさにこのような矛盾を緩和させるものである」というのである。いまひとつの要因は、低い水準の前期補償と補助では立ち退き住民が「元の生活水準に達するあるいは超える」という目標を達成できず、立ち退いた後にも経済的な支援が必要という現実がある。

ここで問題になるのは、「後期生産扶持」に必要な資金をどこから拠出するかということである。「移民条例」（第一七条）では「国家がダム地域建設基金を設立し、大中型水利水電プロジェクトのダム地域の維持と立ち退き住民の生産を支援するのに利用する。新たに建設されるプロジェクトのダム地域建設基金の徴収、管理と利用

方法については、水利部と能源部が財政部と共同で制定する」と定めている。しかし、この政策は五年後の一九九六年にようやく具体化されたのである。その背景に、「後期生産扶持」をめぐる資金の拠出について、関係部門間の軋轢や対立が存在していたことがうかがえる。

3 「後期生産扶持政策」の具体化と実施をめぐる攻防

「後期生産扶持政策」の具体化と実施されるまでの経緯について、その一部終始が次のように紹介されている。[37]

「移民条例」（第一七条）の規定を受けて、（一九九一年）二月、能源部総合計画司がただちに水庫経済専業委員会に対して、八六年以来新たに建設されたダムの立ち退き安置状況についての調査と研究を委託し、ダム地域建設基金の徴収と管理方法についての提案を行うよう求めた。[38] 水庫経済専業委員会が七つのダムで実地調査を行った結果、次のような結論に至った。すなわち、八六年以来着工したダムと二〇〇〇年までに着工する予定の二九個のダムについて、年平均発電量九九三億キロワット時で、立ち退き住民が七二万人に達するという前提で、立ち退き支援が一〇年間の計算から、最低一人年平均二五〇元の後期扶持の投資が必要、ということである。そして、九三年六月に「新建水電站庫区建設基金提取研究報告」を完成し、発電量一キロワット時あたり四厘の基金を統一的に徴収し利用する方法を提案した。同年六月に電力工業部は物価要因を考慮し、九一年から二〇〇〇年の間は一キロワット時あたり四・五厘を徴収し、それを発電コストに計上するようにと、国務院に対して提案した。

しかし、九四年八月になっても、この庫区建設基金の徴収に関する具体策は登場しない。それを受けて、水庫経済専業委員会は強く反発し、その主任委員である曽念が同年一一月一六日に当時の李鵬総理に対して、委員会の報告を同封して手紙を出した。曽念は手紙の中で、「国家庫区建設基金」が実現できないことは、八六年以来着工したダムの何十万もの立ち退き住民の切実な利益と関係しているのみならず、建設中または新しく建設され

るダムの立ち退きの順調な実施にも影響を及ぼす。また、これは国家の立ち退き住民に対する前期補償、補助と後期生産扶持の方針が徹底されるかどうかの問題だけでなく、国家の公布した政令が滞りなく通達されるかどうかの問題でもある、とした上で、国務院指導者がこの件に関心を示すように求めた。李鵬総理は一二月二五日に曽念の手紙に「水利、電力と財政部門共同で適切かつ実行可能な方法を研究するように、国家計画委員会がリーダシップをとるように」と指示を下した。最終的に九六年三月二二日に国家計画委員会、財政部、電力工業部と水利部の連名で「計建設［一九九六］五二六号」文で「関於設立水電站和水庫庫区後期扶持基金的通知」（以下、「通知」）を発出した。「通知」は基金を立ち退き住民の生産活動と遺留問題の解決に使用すると明記した上で、具体的に、九六年一月一日から、八六年以降に着工したダムプロジェクトに対して、後期扶持基金を成立し、基金徴収基準は立ち退き住民一人あたり年二五〇元から四〇〇元までの計算で、一キロワット時あたり五厘を超えない程度で徴収し、期間は一〇年とする、と決定した。(39)

このように、国家の権威性を持ち出してまで「後期生産扶持政策」の具体化を求めなければならなかったのである。後述するように、開発主体である事業主法人がこの政策に頑なに抵抗していた。実際の実施状況について、洪水対策や灌漑を主な目的とするダムは発電量が少ないために、資金調達が困難に直面しているとして政策のもつ限界性も指摘されている。たとえば、小浪底ダムは世界銀行の融資を受けたため、その要求に従い、立ち退き住民の人権を重視したという立ち退きの成功例としてよく紹介されている。皮肉なことに、このダムは発電が主な目的ではないため、「後期生産扶持」基金の拠出が困難で、「第一期の立ち退きが九七年に完成しているが、後期扶持基金が不足し未だに解決の糸口が見つからない」と報告されている。(40)資金が徹底して徴収できないもうひとつの重要な原因は、黄東東の指摘からうかがうことができよう。すなわち、「立ち退き地域への後期扶持は、プロジェクトの利益を共に享受し、プロジェクトのコストを公平に分担するという考え方に基づいているもので

ある。国家または事業主法人が立ち退き住民に一方的に優遇政策を与えていると認識してはならない。これは立ち退き住民が享受すべき権利である[41]」。後期生産扶持基金の徴収が徹底できない背景に、基金を立ち退き住民への利益分与の一環として捉えるのではなく、プロジェクトからの恵みであるとする考え方が存在し、徴収を怠っているからであるといえよう。

五　新たな政策の模索と課題

1　法整備の必要性と抵抗――「移民条例」の改定をめぐって

(1)「移民条例」改定の必要性

ダム立ち退き住民の問題は政治、社会、経済、文化など多岐にわたっているため、関係する法規も多く存在している。基本となる法規は「中華人民共和国憲法」、「中華人民共和国土地法」、「水法」、「民族区域自治法」、「環境保護法」、「森林法」と「経済合同法」（「経済契約法」）などである。建国以来、ダム建設に伴い多くの立ち退きがあったにもかかわらず、規範となる専門法規は存在しなかった。一九五三年一一月に政務院（現国務院）によって公布した「国家建設徴用土地弁法」は、中国における土地管理に関する初の法規であった。一九五八年一月に国務院がそれを改正し、新たに「国家建設徴用土地暫行規定」を公布した。ダム立ち退きは長い間にわたってそれに基づいて行われた[42]。ダム立ち退きに関する法規の不在が前述したようなダム立ち退きをめぐる様々な問題をもたらした。

ダム立ち退きに関する専用法規である「大中型水利水電工程建設徴地補償和移民安置条例」がようやく一九八八年に起草され、九一年二月に国務院令第七四号として公布された[43]。前述したように、これが中国におけるダム

立ち退きに関する最初の専門法規であり、国務院の条例であるため、法律とは異なるが、これによって、ダム立ち退きは規範化されるようになったといえよう。しかし、「移民条例」は以下の理由から改定を迫られている。[44]

第一、社会主義計画経済体制の下で制定された「移民条例」が現実にそぐわなくなった。エネルギー開発は国家のみによる一元的な投資から国有企業である五つの電力集団、地方政府、世界銀行などの国際金融機関からの融資を含む外資、民間資本及び個人の多元的な投資となった。プロジェクト建設と管理に関しても、事業主法人制度（項目業主責任制）と監理体制（監督システム）が導入されている。[45] こうした新しい動きを背景に、国家、地方、事業主法人、立ち退き住民のそれぞれの責任と権利を新たに調整し、「移民条例」に規定しなければならなくなった。第二に、「移民条例」は「中華人民共和国土地法」と組み合わせてひとセット（配套）になっている法規であるため、九九年一月一日に実施された「中華人民共和国土地法」においてプロジェクト建設に伴う立ち退きへの補償基準がかなり高くなっていることを受けて、その改定が求められている。[46] 第三、立ち退きに関する二つの重要な法規である「水利水電工程水庫淹没処理設計規範」と「水利水電工程水庫淹没実物指標調査細則」がそれぞれ八五年、八六年に制定されたが、「移民条例」の改定に伴って改定されることが望まれている。つまり、「移民条例」の改定とそれに伴う立ち退き住民への補償政策の調整が「中華人民共和国土地法」の規定に追いつかず、このままでは今後プロジェクト建設に後遺症を残すと懸念されている。[47]

国家電力公司副総経理周大兵の講演によれば、「移民条例」の改定案について、当時の電力主管部門である国家経済貿易委員会（経貿委）が九九年の始めに、水庫経済専業委員会に調査と研究を委託している。[48] しかし、二〇〇一年六月に書かれた水利部移民開発局張紹山の文章において、「現在提出した「移民条例」（意見稿）は水利部、国家経貿委の合同審査を経て、国家関係部門と各省、自治区、直轄市の意見を求め、その後に国務院に批准を求める」とある。[49] この時点で「移民条例」（意見稿）がすでに完成していることがうかがえるが、しかし、今

日に至るまで、新たに改定された「移民条例」は登場していない（「校正時の追記」を参照）。改定中の「移民条例」は上述のどの段階において滞っているかについては不明である。難航している背景について次節で詳しく論じるが、一言で言えば、新しい「移民条例」において立ち退き住民への補償が高く設定されることに対して、事業主法人を始め関係部門が反発し、抵抗しているからであると推測できる。

（2）「移民条例」改定難航の背景と意見対立

水利部水庫移民開発局の張紹山によると、新しい「移民条例」の指針は次の通りである。第一、適切に立ち退き住民を安置し、立ち退き住民の生産と生活レベルがまず元の水準に達し、後に元の水準を超えるようにすること（「使移民的生産生活水平首先达到進而超过原有水平」）、特に「以人為本」を強調し、立ち退き住民の合法な権益を確実に保護する。第二に、立ち退きに関する各関係部門の役割を定める。政府行政主管部門、事業主法人、立ち退き住民とその他の組織のそれぞれの権利と義務をはっきりさせ、真に権利と義務を対等させるということである。[50] 他方、現行の「移民条例」は「立ち退き地域と移民安置地域は国家全体の利益に服従しなければならない」、立ち退きの目標は「立ち退き住民の生活が徐々に元の水準に達する、あるいは元の水準を超える」（「逐步使移民生活达到或者超过原有水平」）と定めている。二者を比較してみると、新しい「移民条例」はかなり踏み込んで、立ち退き住民の権益を守る方針を打ち出していることが分かる。立ち退き住民の権益を守ることは、具体的に彼らの水力開発における貢献を認め、その犠牲に見合った補償をあたえることである。同時に、それは水力開発の主体である事業主法人に対しても、一定の責任を持たせることが内包されているといえる。[51] しかし、「移民条例」の改定が難航しているということは、こうした立ち退き住民への補償をめぐる考え方が関係者の間で異なっているためであると思われる。以下具体的に、（1）国家利益と個人利益をいかに捉えるか、（2）補償の基

準をいかに設定するか、（3）受益者はいかに立ち退きの責任を担うか、の三点をめぐって、事業主法人、地方政府、中央の立ち退きの担当部門と学者の考え方の違いと利害関係を明らかにしたいと思う。

① 国家利益と個人利益の関係について

国家利益と個人利益の関係は、ここではダム開発の投資者と立ち退き住民の間の利害関係である。ダム開発の投資者は、ダム建設の効率を高めるために建設の投資コストの削減を図るが、そのコスト削減の対象となるものに、ダム水没地域への補償が含まれている。他方、ダム水没地域の立ち退き住民は、水没に伴う損失を補填するために、必然的により多くの補償を求める。それゆえこの二者の間に利益の対立が生じるのである。社会主義制度は個人利益が国家利益への服従を強調し、両者が衝突した場合に、「社会利益が個人利益に優先する」という原則が貫かれてきた。前述したように現行の「移民条例」も「移民区と移民安置区は国家全体の利益に服従しなければならない」と定め、国家利益すなわちダム開発の投資者の利益が、個人すなわち立ち退き住民の利益に優先するということになっている。しかし、今日国家利益と個人利益の関係について、事業主法人、立ち退きの担当部門と学者の間で意見が分かれている。国家権力の絶対性の是非と個人権益の捉え方に焦点を当て、意見の違いを明らかにする。

国家権力の絶対性について、ダム開発における最大の事業主法人である三峡工程開発総公司を司る、国務院三峡工程建設委員会の王慧が次のように述べている。「国家資源は財と富の資源と権利資源（権力資源の誤りか―筆者）を内包し、財と富の資源はダム建設の投資を増大させることができ、ダム立ち退きへの補償を増大することもできる。同時に権利資源（権力資源の誤りか―筆者）はダム建設の活動に関わり、ダム立ち退きを強制することができる。国家はダム建設の投資主体であるのみならず、ダム立ち退きの主体でもある」[52]と。こうした国家権力

の絶対性を強調する議論に対して、立ち退きの担当部門と学者は異なる意見を持っている。水利部副部長張基堯は、全国ダム立ち退き住民工作会議におけるスピーチの中で、まず水利と水力発電プロジェクト建設によって得られた巨大な利益の中に、大局を重んじ、自らの利益を犠牲にした（「舎小家、顧大局」）立ち退き住民の貢献を認めなければならないと述べ、両者の関係について次のように指摘した。張氏は、「我が国におけるダムの立ち退きは、現段階の現実に則して行われなければならない。国家は水利と水力発電の基礎施設の建設を加速しなければならない。しかし国家が一括して多くの資金を拠出し、それを立ち退き住民に与えることも不可能である。国家が発展して始めて、立ち退き住民も多くの利益を得ることができる。同時に立ち退き住民の権益が充分に保障されてこそ、国家の建設が彼らの理解と支持を得ることができる。それゆえ、国家利益と個人利益は相互依存かつ相互促進の関係にある」と、国家利益と個人利益の兼ね合いを重視した議論を展開している。[53] このような立ち退き担当部門の議論は、ダム遺留問題を多く残した背景に、国家利益を過分に強調し、個人利益が蔑ろにされてきたためであるという反省がうかがえる。[54]

学者はさらに踏み込んだ議論を展開している。たとえば、黄東東（重慶三峡学院政法系）は「『大多数の利益あるいは公共利益のために』という原則は一貫して立ち退きの合理性と合法性を説明してきたが、実際のところ、この原則は往々にして公権力者あるいは強力集団によって濫用され、（不利益を蒙る人たちが）損失に耐えなければならないという理屈と化している。その結果コストと収益の不公平な配分が生じ、ある者は発展の成果を享受するが、その他の者は発展によってもたらされた高すぎるコストと苦痛に耐えなければならない」と指摘する。[55] また、黄は別の論文においても、「効率を強調することとダム建設のコストを最大限に押さえることは、個人利益（立ち退き住民の利益）と局部利益（立ち退き地域の利益）を犠牲にする可能性がある。それはダム立ち退き住民と地域にとって不公平である」。また、「立ち退きが多く発生するダムプロジェクトは、利潤の追求を唯一の目

的とする一般のプロジェクトと異なり、さらに倫理や道徳価値をも請け負っている」と強調し、ダム開発主体の責任を求めている。(56)

個人の権益に関しては、具体的に立ち退き住民への物質的な補償基準の設定をめぐる問題と、立ち退き住民を政策決定過程に参加させるか否かの問題が含まれている。立ち退き住民の利益を保障する手段として、彼ら自身が立ち退きに関する政策決定過程に参加することは不可欠である。しかし、国家は立ち退きの主体であるということで、立ち退きは政府行為として、立ち退き住民をその政策過程から拒絶しているのが現状である。それについて、王慧は「立ち退き住民の異なるグループが占有する情報は異なっており、立ち退きに対しての希望も異なっているため、補償基準についての認識にも大きな差異が存在している。そのために平等な立場で協議する条件が備わっていない」ということを理由に、「政府の権威をバックに、協議（前文の議論からすると、この「協議」という言葉は敷衍のように思えるが－筆者）と行政指令が結合した形で水没損失への補償を決定する」と述べている。(57) このような政府が立ち退き住民の利益を代行する考え方に対して、重慶市政治協商会議と重慶大学の発展戦略課題グループは立ち退き住民の参加を求める。彼らは報告の中で、「立ち退き地域の人民が利益主体であるという観念を確立し、立ち退きは政府行為であるというタブーを突破しなければならない」。また、「郷・鎮・県のレベルに関わる具体的な政策の策定に、立ち退き住民にも討論に参加させるべきである。『立ち退きは政府行為である』と過分に強調し、かつそれをタブーと化してしまうことは有害無益である。立ち退きを、政府と立ち退き地域の共同行為であると見なすべきである」と述べている。(58) さらに立ち退き住民が政策過程に参加することは法律によって保障されている権利であると論じる学者もいる。(59) すなわち、「中華人民共和国憲法」は、人民の権利について、「中華人民共和国の一切の権力は人民に属しており、……人民は法律に依拠し、様々なルートと方法を通して、国家の経済建設に関わる事業を管理する」と規定している。また「中華人民共和国土地法」にお

いても、「土地を徴用された農民は、徴用の過程と政策については知る権利（知情権）と参加する権利（参与権）を有し、土地徴用政策の公開を求め、農村集団経済組織に対して土地徴用の補償費用に関する収支状況の公開を求めることができる」として、個人がダムプロジェクトの決定過程に参加する権利は、法律によって保障されていると強調する。

他方、立ち退き担当部門は、社会の安定性との関連から立ち退き住民の合法権益を主張する。水利部副部長張基堯が「安定は一切を圧倒する大きな仕事である。立ち退きの仕事はある意味で安定化に関わる仕事（穏定工作）でもある」との認識を示している[60]。また、水利部水庫移民開発局長唐伝利を筆頭としてまとめられた報告において、「いかに切実に立ち退き住民の合法な権益を守り、地域社会の安定を維持し、水資源の持続可能な発展に必要な条件を提供するかは、全社会が関心を持つべき重要な問題である」。立ち退き住民の権益には、補償権、居住権、発展権、知る権利、参加する権利、監督権、再教育権と上訴する権利（申訴権）を内包していると強調した[61]。さらに、「ダム立ち退きの問題は共産党と政府の威信に関わる問題でもある」とみる担当部門の関係者もいる[62]。

このように、国家利益と個人利益の関係について、個人（立ち退き住民）の権益主張は合法的であり、かつ保護されるべきであるとする考え方が中国社会においてコンセンサスになりつつあると言える。それ以上に重要なのは、ダム建設への投資主体は国家から事業主法人をはじめとした様々な投資機関になったことで、法的、制度的に優位にたつ国家の絶対性というものは、事業主法人のような投資機関には賦与しないということである。事業主法人のような利益集団は、個人（立ち退き住民）と同じアリーナでプレイするアクターでしかないということが、問題を複雑化させている。そのため、立ち退きの責任をいかに決めるか、ダム補償資金をいかに立ち退きに利用するか、プロジェクト建設を担当する事業主法人と立ち退きを担当する地方政府との間に、いかなる有効

な抑制と協力体制を確立するか、現代的な企業制度の確立とともに、ダム補償に関する投資をいかに確定すべきか、など、開発部門が新しい問題に直面せざるを得なくなった。

開発部門の役割について、国家電力公司副総経理の周大兵は、「社会主義市場経済の下、事業主法人はダム立ち退きの管理に参加しなければならず、『事業主参加制』（業主参与制）を実行すべきである。ダムプロジェクトの事業主法人制度はプロジェクト全体に対してのものであり、ダム立ち退きはプロジェクトの重要な構成部分であるため、当然立ち退きに対しても責任をもたなければならないのである」と指摘し、事業主法人の積極的な関わりを求めている(63)。しかし、ダム開発における立ち退きのコストが全投資額の四〇パーセント以上も占めている現状から考えると、立ち退き住民への補償に当てる資金拠出は、事業主法人にとって大きな負担であると言えよう。これが「移民条例」改定が難航する背景にある問題のひとつであり、開発部門の利益と立ち退き住民の利益の間に、いかに折り合いをつけるかが課題であると思われる。

② 補償の基準をめぐる攻防

前述したように、「ダム遺留問題」を契機に公布された「八六号文件」は「開発性移民」の方針を導入した。「移民条例」（第四条）においても「国家は開発性移民を提唱、支持する」と定め、立ち退きにおける理論的、法的な根拠となっている。同時に、現行の「移民条例」において、補償の目標は「立ち退き住民の生活が徐々に元の水準に達する、あるいは元の水準を超える」と定めているが、それを、「立ち退き住民の生産と生活レベルがまず元の水準に達し、後に元の水準を超えるようにすること」と改定されようとしている。ここにおいて、二つの点で後者は前者より踏み込んで立ち退き住民の権益を保護しているといえる。ひとつは立ち退き住民の生活水準のみならず、生産レベルの向上も含まれていること。もうひとつは前者が元の生活水準に達するあるいは超え

るという、実行者に選択の余地を残しているが、後者が立ち退いた先では生活のみならず、生産水準も元の水準を超えることが目標として設定されていると解釈できる。これによって、立ち退き住民への補償額がかなり増加すると予想される。一方、現行の「移民条例」（第一六条）は都市（城鎮）と企業や政府機関の立ち退きについて、元の規模と基準で建設されるものについての投資は、ダム建設の予算から拠出する。同時に、建設規模を拡大しかつ基準を高くしたものについては、その増加した投資は地方政府が自ら解決する、と定めている。しかし、立ち退き住民の生活や生産活動を支えるインフラ整備に関しては、具体的な規定はない。そもそも、立ち退き住民への補償基準をめぐって、立ち退き住民の水没による損失だけに対して補償を行うか、それとも、それに加えて立ち退き住民が新しい環境下で生活と生産活動をまっとうしていけるように充分な補償を与えるべきかについて、対立が存在している。

この対立はつまるところ「補償」と「発展」をめぐる対立であると言える。補償を中心とした従来の立ち退きの方針は、立ち退き住民の基本的な生存問題のみに関心を持ち、その重点は立ち退き住民が予定通りに立ち退くことに置かれていた。立ち退き地域の発展と立ち退き後の生活状況については、ほとんど関心をもたない。他方、「開発性移民」方針は、「すなわち立ち退き地域と住民が水没による補償を発展の契機とし、生活と生産活動の回復と地域開発を行うのに助けるものであり、補償の中に発展の要素を内包されなければならない」と黄東東が強調する[64]。言い換えれば、立ち退き地域の発展に関わる投資はその地方の責任ではなく、補償の一環としてダム建設側から提供されるべきであるという考え方である。

これに対して、三峡ダムを始め長江流域の開発やダム立ち退きに関する総合的な計画を行う長江流域規劃弁公室の傅秀堂は次のように反論する。傅は、「『開発性移民』は経済発展と結合しているため、どの部分が立ち退きの補償費用に属するか、どれが発展の費用に属するかを注意して区分しなければならず、発展の部分を立ち退き

の帳面に載せることはできない」と論じている。[65] 傅は他の論文においても、「立ち退き安置の費用は水没する物質への補償から算出しており、それがある程度改善と発展の費用を含んでいる。しかし、補償が発展を代替することはできない」[66]。「立ち退きの投資（規劃投資）は補償投資と発展投資から成り立っており、補償投資は立ち退き主管部門から提供し、発展投資はその所属機関、地方政府と部門、または個人が担うものである」と主張している。[67] なぜならば、傅は「地方は地域の経済発展のために立ち退きをやらなくとも各部門が投資するものであるから」と説明している。[68] つまり、「開発性移民」方針の目指す目標の達成には大量の投資が必要となるが、それを立ち退き費用によって賄うことは不可能であり、すべきことでもないという認識である。

ある意味で、この両者の議論はそれぞれ地方政府と事業主法人の立場を代弁しているといえる。立ち退きの補償を通して地域経済の発展を図る地方政府がある一方で、ダムの投資額を低く押さえたいと考えるダム開発側の事業主法人がある。同時に、こうした対立的な関係にある地方政府と事業主法人は互いに利用しあう相手でもある。

ダム立ち退きは前期準備段階を経て、実施段階に入ると、プロジェクトの建設主体である事業主法人またはその主管部門が、省レベルの地方政府と立ち退きに関する請負契約書（あるいは立ち退き安置投資引き受け（包幹）協議書）を交わし、その後、省レベルが市レベルと、市レベルと県レベル、県レベルと郷レベル、郷レベルと村レベルと、行政単位のレベルごとに請負契約が結ばれていく仕組みになっている。[69] すなわち、両者は契約を結び、事業主法人が地方政府に立ち退きに必要な資金を提供し、立ち退きの責任を肩代わりしてもらうことである。この仕組みからも分かるように、立ち退きにおける地方の役割が極めて大きく、事業主法人と地方政府の関係は持ちつもたれつの関係にあると言える。地方政府にとって、立ち退きにかかわる補償の他に、プロジェクトが当地に建設されることで、将来的に発電収益からの税収を期待できるメリットがあるため、地方政府にとって大きな

利益となる。同時に、事業主法人にとって、立ち退きについての地方政府の同意と協力がなければ、プロジェクトの立案と実行が困難である。そのために、「前期準備段階において、地方政府と事業主法人はプロジェクトを立案あるいは早く着工させたいために、いろいろな方法を使ってあたかも立ち退きがなにも問題はないように見せかける（「淡化」）。地方政府も十分に検討を加えないで、一旦工事が着工し、立ち退きへの投資が不足することが分かると、新たな補償費用の増加を求める」と指摘されている。(70)

「移民条例」（第一〇条）において初めて立ち退き安置計画の作成が義務付けられるようになった。つまり、ダムプロジェクトの前期準備段階において、立ち退き安置計画がなされていないものについては、その設計報告の審査、徴地の手続き、着工はできないと、管理体制が強化された。しかし、第三者が介在していないという制度上の不備は、地方政府と事業主法人の癒着を断ち切ることができないと思われる。

また、立ち退きへの補償資金を手にした地方政府において、それを立ち退きと関係のない地域発展に流用することや、担当幹部による立ち退き資金の横領などの問題が生じており、地方政府における立ち退きの管理体制の弊害が指摘されている。(71) 補償資金がレベルごとに下りていく過程で、減らされていき、最終的に僅かしか立ち退き住民の手に残らないことが明らかにされているように、管理体制の不備に伴う問題が立ち退き住民の利益を損なっている。(72)

他方、中央政府は「補償」と「発展」についてどうみているか。張基堯は、この両者の関係が立ち退きにおける重要な問題のひとつであるとした上で、立ち退きは「立ち退かせられる、立ち退き先で住み続けられる、発展できる、徐々に豊かになれる」（「搬得出、穏得住、能発展、逐歩能致富」）という原則を貫かなければならないと強調する。「立ち退きはまず立ち退いたすぐ後の生活問題、とくに衣食住、交通、電力、水源、就学などの生活に関わる基礎インフラ整備の問題をしっかり解決すること。しかし、生活が安定できただけではまだ足りず、生産

の発展こそ立ち退き住民が住み続けられるカギである。各レベルの立ち退き部門と受け入れ地域は立ち退き資金をしっかり管理し、公共施設の基準や規模を圧縮し、立ち退き住民に技術教育の機会を与え、生産と発展に有利な環境を提供するよう」求めている。[73] このように、中央政府は立ち退きに関する補償の内、「発展」の要素が含まれるべきであるとする一方で、地方政府に対してそれを立ち退きだけに利用するよう求めていることが分かる。

2　多元的な管理体制の弊害と一元化の方向性

水利部水庫移民開発局の調査報告は、多元的な管理体制の弊害について次のように指摘している。[74]「我が国における立ち退きは、一貫して多様な部門による管理を行ってきた。中央レベルにおいて統一した立ち退きの管理機構はなく、地方政府に至っては多様多種な機構が設置されており、有効な監督が不可能となっている。そのため、地方政府とプロジェクト開発の事業主法人による立ち退き住民の搾取（移民合法権益的盘剝）がもたらされた。これこそ、立ち退き住民の合法的な権益が侵害される重要な原因のひとつである」と。

水資源に関わる開発について、洪水対策や灌漑が中心の水利プロジェクトでは水利の主管部門水利部が担当し、発電所建設が主たる目的である水力開発のプロジェクトでは電力工業部とそれが廃止された後の事業主法人が担当するということになっている。水利プロジェクトに関わる立ち退きは、水利部内に設置されている三〇人編制の「水庫移民開発局」が担当し、立ち退き問題に関する実地調査など様々な活動や提案を行っている。[75] 水利部水庫移民開発局の主たる役割は、一九八五年以前に完成したダムの立ち退き遺留問題の処理かつその基金管理に責任をもち、新たに建設される水利部のプロジェクトに関わる立ち退きを主管する、となっている。[76]「水庫移民開発局」は現在でも稼動しているが、一方の水力発電プロジェクトに関わる立ち退きの管理機構は国務院機構改革に伴い変遷を繰り返した。

水力発電プロジェクトに関わる立ち退きの管理機構は、一九九四年八月に元電力工業部が「移民条例」の政策を実施するために設置した「電力工業部水電工程移民工作領導小組」があった。その下に実務を担当する一〇人編制の「水電工程移民弁公室」が設置された。その主たる職責は、水力発電プロジェクトに関わる立ち退きの政策、法規、規範の策定、一九八五年以前に完成したダムの遺留問題の処理と基金管理に関与すること、または一九八五年以降に新たに建設された水力発電プロジェクトの立ち退きの責任を負うとなっていた。[77] その後、国務院機構改革に伴い、一九九八年に電力工業部が廃止されたため、この機構は国家経済貿易委員会電力司に統合された。電力司内の規劃投資処が、水力発電プロジェクトの移民工作と総合利用に関わる重大な問題の協調と指導を行うとなっており、水力開発に関わる立ち退きを主管する機構であることが分かる。電力司自体が一六人編制で、規劃投資処を含め四つの処室を抱えていることから考えると、立ち退きに関わる担当者は少ないことが明らかである。[78] そして、二〇〇三年の国務院機構改革に伴い、国家経済貿易委員会が廃止されたことで、電力司が国家発展改革委員会内の能源局に統合された。能源局は四〇人編制であるにもかかわらず、中国の石油、電力、石炭などのエネルギー主管部門として機能している。能源局はこの人数では、立ち退きにかかわる能力が限られていることは容易に想像できよう。同時に、電力部門に関連する機構である国家電力監管委員会が設置された。この委員会は約七〇人編制で、国務院の部（日本の省にあたる）レベルの格付けであるが、電力開発に関わる立ち退きの問題の処理を職責としていない。

さらに、電力部門から独立した国有企業である五つの電力集団は、全国発電シェアの五〇パーセントを占め、水力開発の主力となっているが、その内部組織においても、立ち退きに関する部門が設けられていない。[79] 実際のところ、他の事業主法人も含め、ダムプロジェクトごとに立ち退きに関連した機構を立ち上げ対応しているものと推測される。[80] また、本論で利用した年鑑などでは、大型ダム開発に伴う立ち退きの状況をまとめた執筆者の多

くが「水電水利規劃設計総院」に所属していることから、事業主法人が立ち退きに関する調査、設計を「水電水利規劃設計総院」に依頼しているものと思われる。というのも、「水電水利規劃設計総院」は、一九七五年に成立した電力部門のダム予定地の勘測やダムの設計を担う機関であるが、国務院機構改革に伴い、政府部門から切り離され、一九九八年から「中国電力工程顧問有限公司」として再出発した。立ち退きの問題を含め、電力開発プロジェクトに関する様々なアセスメントの資格を有し、中央政府にプロジェクトの審査と決定の根拠を提供する資格が与えられている。(81) また、長江流域規劃弁公室を含む七つの水利部管轄の流域機構が、それぞれの流域における立ち退きについての研究と提案を行う。

他方、中央レベルにおいて、「三峡工程移民開発局」が存在しているが、それは三峡ダムに関わる百万人を超える立ち退きのみを管轄する組織である。その前身は、一九八〇年代半ばから三峡ダムの立ち退きを実験的に行ってきた担当組織である国務院三峡地区経済開発弁公室であるが、一九九三年に国務院三峡工程建設委員会が設立されたことに伴って再編された。国務院三峡工程建設委員会のトップは、李鵬を始め歴代国務院総理が兼任することになっており、その構成員が国務院各部の部長クラスと立ち退きに関連する地方政府のトップから成り立っていることから、強力な影響力がうかがえる。(82) また、一九九七年に李鵬が主導するもとで、四川省内の重慶市を中国四番目の直轄市に格上げし、多くの利益を与えた。その見返りに、三峡ダム立ち退き地域が重慶直轄市の区画内に組み入れられ、立ち退きの重責を重慶市が引き受けることになった。(83) 三峡ダムは全国人民代表大会で決定され、かつ中国の国威をかけて成功させなければならないプロジェクトであることから、三峡ダムに関わる立ち退きについては組織的にも、法的にも差別化されている。それゆえ、立ち退き住民への補償も他のダムより優遇されている。さらに、一九九八年に、三峡工程建設委員会のトップが当時の国務院総理朱鎔基に変わったことで、李鵬のもとで行われてきた「就地後靠」（後背地への移転）の立ち退き政策が転換された。というのも、後背

地への移転は、大規模な地滑りなどを引き起こし環境に与えるダメージが大きいことから、立ち退き住民を他の省や地域に移住させる政策に転換させたのである。このような重要な政策転換が可能であった背景に、三峡ダムの立ち退きにおける一元的な管理体制が存在していることがあるといえる。

中央政府による三峡ダム立ち退きへの直接管理と特別視は、他のダム立ち退き関係者から羨望の眼差しを集めている。例えば、現在一三個のダム建設が予定されている怒江の所在する雲南省の幹部は、怒江のダム建設も三峡ダムのように全国人民代表大会で決定し、立ち退きへの補償額もそれ同等のものを目指すと語っている。[84] また、「南水北調」という長江流域から黄河流域に引水するプロジェクトの立ち退きの一部も、その補償額が三峡ダム立ち退きの補償基準より高いものを求めている。[85]

このように、前述した約二千万人のダム立ち退き住民に対して、中央レベルでは統一した管理機構はなく、僅かな人員でそれに対応していることが明らかになった。その背景に、「立ち退きは地方政府が責任をもつ」とする立ち退きの方針が存在しているからと考えられる。前述したように、ダム開発側の事業主法人が、地方政府に対して立ち退きに必要な資金を提供し、立ち退きの責任を肩代わりしてもらうことになっている。この仕組みからも分かるように、立ち退きにおける地方政府の役割が大きい。一九九七年現在、全国二一の省と自治区で省レベルの立ち退き管理機構を設置している。また、県レベルが立ち退きを直接担当することから、立ち退きがある県においてはほとんど立ち退き管理機構が設置されており、地方レベルにおけるダム立ち退きの管理人員が三千人を超えているといわれている。[86] しかし、地方政府における立ち退き管理機構は、所属、権限、管轄範囲などにおいてそれぞれ異なっており、多種多様な管理方式であることは**図表2**（後掲）で示した通りである。[87]

このように、中央政府における統一した管理機構の不在と地方政府における多種多様な管理機構による弊害について、主に以下のことがあげられている。第一、前述したように、立ち退き住民の権益を保護する「移民条

例」の改定が進まないなか、地方政府が各自の立ち退き政策や実施方法に基づいて立ち退きを行い、その結果、同じダム立ち退き住民でありながらも、ダムの管轄機構が異なるだけで受けられる補償が異なる現象が起こった。それに対して、立ち退き住民間で不満が募り、社会の潜在的な不安定要素になっていると指摘されている。(88) また、ダム遺留問題にみられるような一九八五年以前に建設されたダム立ち退き住民の貧困化の問題が十分に解決されていないのが現状である。一方、新しく建設されるダムの立ち退きに対して補償条件が徐々に高められたことによって、新旧ダム立ち退き住民間で格差が生まれ、旧立ち退き住民の不満が募っているとして、ダム地域と社会の安定化が挑戦を受けているとも報告されている。(89) 第二に、現在、エネルギー不足が懸念される一方で、水力資源の開発率がまだ二〇パーセントほどであることから、今後水力資源の開発は大規模に行われると予想され、それに伴う立ち退き住民も増加することが必至である。しかし、それを円滑に行うための管理体制ができていない。

このような状況を踏まえて、立ち退きに関する管理体制の一元化が盛んに議論されるようになった。三峡工程移民開発局の黄宗文は、中央レベルにおいて国務院リーダーが直接指揮する国家立ち退き主管部門を設置することが最善であり、国全体で統一した立ち退き政策や法規を策定し、他の関係部門と地方政府との利益調整を行う。省レベルでは、省政府に直接属する立ち退き関連機構を設置し、国の統一した立ち退き政策と法規に基づいて、行政区内のダム立ち退きの実施と管理を行う。それによって、二つ以上の省にまたがるダムプロジェクトについては、国家立ち退き主管部門が責任をもって各省間の利益調整を行う。同時に、省内の異なる行政区域にまたがるプロジェクトについては、省レベルで利益調整する。(90) また、水利部水庫移民開発局も、「歴史的な経験、現実的な状況または将来的な発展のどれをとっても、中央レベルで統一した立ち退き管理機構を設立し、水力開発にかかわる立ち退きの監督と管理を行うことが急務である」と強調している。(91)

また、こうした中央レベルでの統一した管理機構の設置が求められるのと同時に、水力開発にかかわる事業主

法人の職責の明確化を求める意見もある。すなわち、「社会主義市場経済体制下で、事業主法人は立ち退き住民の安置に対して責任をもつべきである。事業主法人内にも立ち退き管理機構を設置し、投資するプロジェクトの立ち退き規模に応じて、相応の専門人員を配置し、ダム立ち退きに関与すべきである」[92]と。

六　おわりに

以上、中国におけるダム立ち退き住民への補償問題を通して、水力資源の配分をめぐるそれまでの対策と法的・制度的な構造の解明を試みた。「ダム遺留問題」と言われる、一九八六年以前に建設されたダムによる立ち退き住民の貧困化とそれに伴う社会不安の問題に対処するため、発電費のなかから基金を徴収し処理する政策が導入された。水力開発における立ち退き住民の権益を無視できなくなったことを契機に、一九九一年に「移民条例」が制定され、八六年以降に建設されたダムの立ち退きに「開発性移民」方針や「受益者負担」の原則が適用されるようになった。しかし、近年中国社会における水力開発を取り巻く環境が変化しており、とりわけ、水力開発の担い手が、国家主導から多元的な投資主体に変わったことが重要である。それによって、絶対的な国家利益が存在しなくなり、それまでに利益が蔑ろにされてきた立ち退き住民への利益分与が求められるようになった。このような変化を受けて、立ち退き住民の権益を保障する「移民条例」の改定が着手された。ダム立ち退き問題をめぐって、キー・アクターである水力開発の事業主法人、地方政府と立ち退き住民の間の利害関係が存在し、その調整の難航が「移民条例」の改定に影響を及ぼしている。改定が難航する背景に、立ち退き住民と地方政府による利益分与の期待と、それに対する事業主法人の抵抗が存在していることが明らかになった。また、ダム立ち退きにかかわる管理体制が、中央レベルにおいて統一した機構はなく、地方政府レベルで乱立している現状が、

立ち退き住民の権益を損なっているため、統一した立ち退き管理機構の構築が求められている。

以上の議論を踏まえ、水力資源をめぐる公平な利益再配分の可能性について次のように指摘しておきたい。

第一に、ダム立ち退き住民への利益分与の新たな模索。現在、水力開発におけるダム立ち退き住民への利益分与は、「前期補償・補助」に加えて、「後期生産扶持政策」もとられている。しかし、前述したように、「後期生産扶持政策」を支える資金の調達は、水力開発主体である事業主法人の意向に制約され、十分に行えないのが現状である。

現在、立ち退き住民の利益分与の新たな形態として、いくつかの提案と動きが出ている。「簡単な安置型移民」と「開発性移民」の次に登場する第三段階の立ち退き政策として「投資型移民」が提起されている。水利部長である汪恕誠は、「立ち退き住民が彼らの居住権と土地使用権を担保に、事業主法人が所有する発電所の一定の株を所有する。言い換えれば、事業主法人は資源資産を享受するが、立ち退き住民も相応の権益資源を有する。長い目でみれば、立ち退き住民による株の所有が合理的である」と述べている。[93] 実際福建省東固ダムでは、このような立ち退き住民による発電所の株所有によって利益分与を図ろうとしている。[94] これは、これまでの利益分与は、立ち退き住民の蒙った損失への補償であったのに対して、立ち退き住民が立ち退きを引き起こしたプロジェクトの収益から直接利益を分与する、という議論である。また、立ち退き住民が損なわれた利益への「補償」という従来のやり方からさらに踏み込んで、法的な措置として「賠償」型にすべきだとする議論もある。[95] 法制化との関連で、国務院法規としての「移民条例」より強い法的な拘束力をもつものとして「水庫移民法」（「ダム移民法」）の制定も、立ち退き担当部門から提起され動き出している。[96] さらに、立ち退き住民の権益を補償する根本的な解決策は、立ち退き住民による土地所有を認めることであると、国務院国土資源部政策法規司の束偉星が論じている。[97] すなわち、現行の制度では、農村における土地所有権は農村集団経済組織（村あるいは郷鎮政府）に属し

ており、農民には土地使用権しか認められていない。土地が徴用された場合に、直接利益が損なわれることで補償を受けなければならないのは農民であるにもかかわらず、法律的に土地の所有権を徴用することになっているため、徴用にあたって、土地所有権は農村集団経済組織から委譲されるものとなり、農民のもつ土地使用権が蔑ろにされている。その結果、土地徴用にあたっての補償は所有権をもつ村あるいは郷鎮政府が受け取り、そこから農民への補償が行われる。したがって、直接利益が損なわれる農民が補償を受ける主体にならないため、その権益を保障するのが困難である[98]。農民による土地所有を認めるべきか否かは、中国政府の農村における支配のあり方に関わる問題であり、社会主義公有制そのものを根底から覆しかねない。そのため、農民による土地所有を通して立ち退き住民の権益を守っていくことは直ちに実現しないだろう。しかし、このような議論が国務院レベルでもなされていることは注目に値するのである。

第二に、水力開発主体である事業主法人の役割。水力開発の主体が、政府部門から国有企業をはじめとする事業主法人に変わったことで、立ち退きにかかわる事業主法人の役割と責任が増大した。一方、立ち退き住民は、絶対的な国家利益に服従する必要性がなくなり、自らの権益を強く主張できるようになった。立ち退き住民が貧しいがゆえに立ち退きに応じる、というのは中国の立ち退きの特色であるといわれているが、経済発展に伴い生活水準の向上につれ、立ち退き住民の要求も高くなるのは必至である。本論で、「移民条例」の改正をめぐる事業主法人の抵抗と、立ち退き住民への補償と発展に関する考え方から、事業主法人が立ち退きに積極的にかかわっていなかったことが明らかになった。しかし、事業主法人に対してその内部における立ち退き担当機構の設置を要求する議論などから、事業主法人の役割が大きく期待されていることも分かった。事業主法人にとって、立ち退き問題の円満な解決をなくしては、ダム開発はありえない状況にきており、今後難しい運営を迫られるであろう。立ち退き住民の権益が守れるか否かは、この両者間の関係がいかに構築されるかにかかわっているといえる。

第三に、立ち退き住民を取り巻く環境の変化。中国社会は、鄧小平によって提起された「発展がすべてを優先する」（「発展是硬道理」）という発展観から、胡錦涛政権が提唱する人間を根本とし（「以人為本」）、調和のとれた社会を構築するという方向に、理念的にも政策的にも移行しつつある。いままで「発展」というかやの外に置かれ、中国社会発展のために犠牲を強いられてきた人々への関心が高まってきた。このような時代の流れのなかで、立ち退き住民の権益を法的、制度的に保護すべきであるとする考え方が中国社会のコンセンサスになりつつある。しかし、現状では、立ち退き住民が依然として政策決定の場から疎外されている。彼らの利益を代弁するのは、中央または地方政府における立ち退きにかかわる組織内の人間である。現実では、立ち退きにかかわる管理体制が一元化していないため、立ち退き住民の権益を十分に保護することはできないと指摘され、改善を求められている。政府部門のほかに、近年中国社会において成長しつつある非政府部門も、立ち退き住民の利益を代弁するようになった。本論でも言及した水庫経済専業委員会が「後期生産扶持政策」の具体化と実施をめぐって大きな役割を果たした。これらは、立ち退き住民が立ち退いたあとのケアをいかにするか、というところの権益を代弁する組織である。一方で、そもそも立ち退き自体が避けられるように力を貸しているのは、様々な環境保護団体である。例えば、雲南省にある怒江の開発をめぐって、環境保護団体がダム水没予定地域の住民に対して、勉強会を開き、ダム建設にかかわる問題または住民の権利について啓蒙活動を行っている[99]。このように、立ち退き住民を取り巻く環境が大きく変わろうとしている。社会主義計画経済体制下で蓄積されてきた「ダム遺留問題」の解決とともに、市場経済化のなかで行われる水力開発における立ち退き住民への公平な利益配分を通して、資源と富の再配分メカニズムの構築がなされようとしている。

（1）　本論は、筆者が二〇〇五年三月に慶應義塾大学グローバルセキュリティ研究所に提出した、ディスカッションペ

ーパー「中国におけるエネルギー開発と弱勢グループ――ダム立ち退き住民問題を中心に」を大幅に書き改めたものである。

（2）立ち退き住民は、中国語では「移民」と言う。

（3）黄宗文（国務院三峡弁公室）「我国水庫移民戦略分析」『宏観経済研究』二〇〇四年四月。大多数のダムは、発電のほかに、洪水対策や灌漑などの役割を兼ねる。発電だけのダムは、稼動中と建設中のものを合わせて、六〇〇〇個あまりである。出所：祝興祥、常仲農（国家環境保護総局）「中国水電環境保護状況与対策」『中国電力企業管理』二〇〇五年四月。

（4）「移民工作簡報　二〇〇四年第一期」水利部水庫移民開発局、二〇〇四年二月二三日。また、詳しい数字について、信憑性があると思われるものは次の通りである。前掲、黄宗文（国務院三峡弁公室）「我国水庫移民戦略分析」『宏観経済研究』二〇〇四年四月。この論文は、一九八五年以前に完成したダムによってもたらされた立ち退き住民が一〇〇〇万人で、その子孫を含め、現在一五〇〇万人に膨れ上がっている。一九八六年以降に建設したダムの立ち退き住民は約一二〇万人で、建設中の大型ダムである三峡ダムと小浪底ダムなどの立ち退き住民を入れると、一八〇〇万人になるとしている。

同時に、水利部水庫移民開発局による一九九九年の調査は、建国以来建設したダムによる立ち退き住民の数が一〇〇〇万人で、その子孫を含め、現在一五〇〇万に達している。その中で、中央政府が管轄するダムの立ち退き住民は約四五〇万人で、地方政府が管轄するダムの立ち退き住民は約一〇〇〇万人である、としている。出所：水利部水庫移民扶貧調査組「加大扶持力度、妥善解決水庫移民遺留問題」『中国水利』一九九九年第三期。

（5）方長栄（澧水流域水利水電総合開発公司）「大中型水電工程移民管理体制現状及発展探討」『人民長江』二〇〇三年一二月、第三四巻第一二期。

（6）黄海涛、洪祖蘭、馮峻林（昆明勘測設計研究院）「論大江大河水電規划中的戦略思維和超前思維」『中国水力発電年鑑　二〇〇三年』第八巻、八九頁、中国電力出版社、二〇〇三年。

（7）張紹山「水庫移民」『水利輝煌五〇年』編纂委員会編『水利輝煌五〇年』二一五頁―二一八頁、中国水利水電出版社、一九九九年。劉蘭桂（水電水利規划設計総院）「水庫移民工作五〇年歴程」『中国水力発電年鑑　一九九八～二

○○○年』第六巻、二二頁―二四頁。以下の日本語による関連論文は、劉蘭桂の論文を踏襲している。浜本篤史「中国におけるダム計画と住民移転政策の変遷」『中国研究論叢』二〇〇三年第三号。

（8）前掲、祝興祥、常仲農（国家環境保護総局）「中国水電環境保護状況与対策」『中国電力企業管理』二〇〇五年四月。

（9）汪恕誠（水利部長）「論大壩与生態 二〇〇四年四月八日」、中国水利学会第八回全国会員代表大会における学術報告の第三部分である。http://www.cnsym.com（中国水工程移民網）二〇〇五年二月一四日。この論文は、水力開発と立ち退きを含む環境問題との関連性を論じ、水力開発をめぐる新しい考え方を示唆するものとして、水利部ホームページ、または、『中国電力企業管理』二〇〇四年七月号にも掲載されている。

（10）ダム立ち退きの関連部門については後述するが、建国以来、ダム建設を管轄する中央主管部門である電力工業部と水利部が分離と合併を繰り返してきた。**図表1**を参照されたい。

（11）周大兵（国家電力公司副総経理）「做好水庫移民工作促進我国二十一世紀水利水電事業的発展」『水力発電』一九九九年一二期。

（12）前掲、水利部水庫移民扶貧調査組「加大扶持力度、妥善解決水庫移民遺留問題」『中国水利』一九九九年第三期。

（13）「脱貧：従三千万到九千万 二〇〇三年四月八日」http://www.chinaresettlement.com/news/2003-04-08.htm（中国移民網）二〇〇五年二月一四日。

（14）連玉明主編『中国数字報告 二〇〇四』四一二頁、中国時代経済出版社、二〇〇四年。

（15）熊金香（湖南省移民開発局長）「当前我省水庫移民存在的問題及対策」『求索』一九九七年第六期。

（16）戴晴主編『長江三峡工程報告書』六六頁、新風出版社（台湾）、一九九一年。

（17）応星著『大河移民上訪的故事』三聯書店、二〇〇一年。

（18）舒建中「水電站工程移民阻止施工的索賠処理」『人民長江』一九九九年第九期。

（19）雷亨順主編『中国三峡移民』一一六頁、重慶大学出版社、二〇〇二年。

（20）王茂福、張明義「中国水庫移民的返遷及原因」『社会科学』一九九七年第一二期。または、陸遠権「水庫移民返遷的成因及対策研究」『重慶大学学報（社会科学版）』二〇〇二年第八巻第一期。

(21) 徐山林主編『重辟一片新天地――安康庫区移民工作大写真』一二―一三頁、陝西省人民出版社、一九九四年。または、前掲、雷亨順主編『中国三峡移民』六六頁。
(22) 李敬、鄭現莉「移民上訪路――河北省桃林口水庫移民群体性事件報道」『中国改革・農村版』二〇〇三年二月。
(23) 前掲、熊金香（湖南省移民開発局長）「当前我省水庫移民存在的問題及対策」一九九七年第六期。
(24) http://www.cnsym.com（中国水工程移民網）二〇〇五年一月二一日。
(25) 周時昌（湖南省副省長）「積極穏妥地搞好水庫移民口粮供応改革」『粮食科技与経済』一九九六年第四期。
(26) 河南省移民工作領導小組弁公室「河南省政府在洛陽召開会議部署陸渾水庫回流移民問題処理工作」、http://www.cnsym.com（中国水工程移民網）二〇〇五年一月一七日。
(27) 水利電力部弁公庁秘書処編『水利電力重要文件選編』上、二七七―二八〇頁、一九八七年。
(28) 張基堯（水利部副部長）「在全国水庫移民工作会議上的講話　二〇〇一年五月二一日」http://www.chinaresettlement.com/news/info2.htm（中国移民網）二〇〇五年二月一四日。
(29) 「国務院弁公庁転発水利部等部門関於加快解決中央直属水庫移民遺留問題的若干意見二〇〇二年一月八日」（国弁発［二〇〇二］三号）、『広東水利水電』増刊号、二〇〇二年八月。「水利部、財政部、国家計委、国家経貿委、国家電力公司関於加快解決中央直属水庫移民遺留問題的若干意見二〇〇一年一二月一一日」の出所及び原文：『中国水力発電年鑑　二〇〇一～二〇〇二』第七巻、四〇―四一頁、中国電力出版社、二〇〇三年。
(30) 「移民遺留問題処理的効果」http://www.sp.com.cn/zgsd/ymhb/ymhbzc/20030428000 5.htm（国家電力信息網）二〇〇五年一月二三日。
(31) 趙静（中共広西壮族自治区委党校副教授）賈曄（広西庫区移民開発局副研究員、広西壮族自治区移民開発局弁公室主任）「論我国現行水庫移民政策」『中共桂林市委党校学報』二〇〇二年一二月、第二巻第四期。
(32) 前掲、李敬、鄭現莉「移民上訪路――河北省桃林口水庫移民群体性事件報道」二〇〇三年二月。
(33) 周方（浙江水利水電専科学校）、鄭麗珍（青田県水利水電局）「解決水庫移民遺留問題資金来源初探」『浙江水利科技』二〇〇〇年第四期。
(34) 「誰来保護工程移民的利益」『社会科学報』二〇〇五年三月一七日。

(35) 李天碧、張紹山（水利部水庫移民開発局）「我国水庫移民政策和実践」『中国水利』二〇〇一年第五期。

(36) 柯明星（小浪底建設管理局、移民局）「論我国水庫移民後期扶持政策」『河海大学学報（哲学社会科学版）』二〇〇二年六月、第四巻第二期。または、王慧（国務院三峡建設委員会弁公室総合司）「浅析水庫移民法律関係的性質」『中国三峡建設』二〇〇四年三月。

(37) 「水電站和水庫庫区後期扶持基金的設立」http://www.sp.com.cn/zgsd/ymhb/ymhbzc/20030428000 8.htm（国家電力信息網）二〇〇五年一月二三日。または、『中国水力発電年鑑　一九九五年―九七年』第五巻、二七一―二七二頁、中国電力出版社、一九九八年。

(38) 水庫経済専業委員会は、一九八七年に中国水力発電工程学会の下で成立した。その実態は、立ち退きにかかわる研究と提案が主たる役割であり、「水庫移民専業委員会」である。中央関係部門と地方政府の移民機構のメンバーとダム建設の専門家で構成されている。専業委員会は非政府部門であるが、比較的広範な代表性を持ち、一定の権威性をも有している。出所：張紹山（水利部水庫移民開発局）、施国慶（水庫経済移民研究中心）「中国水庫移民」『水利水電科技進展』一九九八年二月。または、施国慶、陳紹軍、荀厚平（河海大学移民研究中心）「非自願移民理論与実践探討　二〇〇四年五月一九日」http://www.cnsym.com（中国水工程移民網）二〇〇六年一月一八日。

(39) その運用について、湖南省は一九九八年から、一キロワット時あたり二分の「後期生産扶持基金」を徴収すると規定している、という報告もある。出所：方長栄（澧水流域水利水電総合開発公司）「世界銀行非自愿移民政策与我国水庫移民政策的比較分析」『河海大学学報（哲学社会科学版）』二〇〇二年六月、第四巻第二期。

(40) 前掲、柯明星（小浪底建設管理局、移民局）「論我国水庫移民後期扶持政策」二〇〇二年六月、第四巻第二期。

(41) 黄東東（重慶三峡学院政法系）「論開発性移民中的利益兼顧」『経済師』二〇〇三年第四期。

(42) 宋子然主編『四川水庫移民史』一一頁、巴蜀書社、二〇〇二年。

(43) その他の関連法規は、主に次の通りである。「水利水電工程水庫淹没設計処理規範」（一九八四年）、「水庫淹没実物指標調査細則」（一九八五年）、「水庫庫底清理弁法」（一九九七年）、「水庫移民安置規划編制規程」、「水庫淹没処理補償投資概算編制規定」出所：張紹山（水利部水庫移民開発局）「我国水庫移民法規体系建設」『中国水利』二〇〇一年六月。「移民条例」の全文は以下に掲載されている。『中国水利年鑑　一九九二』九―一一頁、水利電力出版社、一

九九二年。

(44) 同右、張紹山（水利部水庫移民開発局）「我国水庫移民法規体系建設」二〇〇一年六月。または、前掲、方長栄（澧水流域水利水電総合開発公司）「大中型水電工程移民管理体制現状及発展探討」、二〇〇三年一二月、第三四巻第一二期。

(45) 二〇〇四年現在、監理体制は三峡ダムと世界銀行などの国際金融機関から融資を受けたプロジェクトにしか適用されていない。出所：前掲、施国慶、陳紹軍、荀厚平（河海大学移民研究中心）「非自願移民理論与実践探討　二〇〇四年五月一九日」。

(46) 「中華人民共和国土地法」の全文は以下に掲載されている。国土資源部耕地保護司編『耕地保護法規文件匯編』七―二五頁、中国大地出版社、二〇〇三年。その第五一条は、「大中型水利、水電工程建設徴用土地的補償費標准和移民安置弁法、由国務院另行規定」と定めている。この授権による「移民条例」の改定が求められている。

(47) 前掲、周大兵（国家電力公司副総経理）「做好水庫移民工作促進我国二十一世紀水利水電事業的発展」、一九九九年一二期。これは周の九九年一一月六日に水庫経済専門委員会九九年年会においての演説である。

(48) 同右、周大兵（国家電力公司副総経理）「做好水庫移民工作促進我国二十一世紀水利水電事業的発展」、一九九九年一二期。

(49) 前掲、張紹山（水利部水庫移民開発局）「我国水庫移民法規体系建設」二〇〇一年六月。

(50) 同右、張紹山（水利部水庫移民開発局）「我国水庫移民法規体系建設」二〇〇一年六月。

(51) 実際、責任を持って立ち退きに関わっている事業主法人の事例もある。よく紹介されるのは世界銀行の融資を受け、その要求に従って行われた黄河流域の小浪底ダムの立ち退きである。出所：袁松齢（小浪底建設管理局移民局）「小浪底水庫項目業主管理」『水利経済』二〇〇二年五月、林暉（水利部小浪底水利枢紐建設管理局移民局）「従小浪底移民項目管理看業主負責制」『中国水利』二〇〇三年三月または、水利部小浪底水利枢紐建設管理局移民局「業主管理在小浪底移民中的成功実践」『中国水利』二〇〇三年六月。その他、陳徳政、張国祥（湖北清江水電開発有限責任公司）「市場経済体制下業主如何做好移民工作」『水利発電』二〇〇〇年第一二期。

(52) 前掲、王慧（国務院三峡建設委員会弁公室総合司）「浅析水庫移民法律関係的性質」二〇〇四年三月。

（53）前掲、張基堯（水利部副部長）「在全国水庫移民工作会議上的講話二〇〇一年五月二一日」。
（54）陳仁禹（黄河水利委員会）、閻国平（黄河水利委員会）、劉平（澧水流域水利水電総合開発公司）「三門峡、小浪底水利枢紐移民安置回顧与思考」『水力発電』二〇〇四年、第三〇巻第三期。
（55）黄東東（重慶三峡学院政法系）「対開発性移民的法律解釈」『重慶三峡学院学報』二〇〇三年、第一九巻第一期。
（56）前掲、黄東東（重慶三峡学院政法系）「論開発性移民中的利益兼顧」二〇〇三年第四期。
（57）前掲、王慧（国務院三峡建設委員会弁公室総合司）「浅析水庫移民法律関係的性質」二〇〇四年三月。
（58）重慶市政協、重慶大学発展戦略課題組「可持続発展移民――三峡工程百万移民的有効途径」『重慶大学学報（社会科学版）』一九九六年第二巻第四期。
（59）羅冬蘭（南昌大学）、傅春（南昌大学）、鄢邦友（江西省山江湖弁公室）「公共参与与水利工程決策浅議」『中国水利』二〇〇三年第六期。また前掲、方長栄（澧水流域水利水電総合開発公司）「世界銀行非自愿移民政策与我国水庫移民政策的比較分析」二〇〇二年六月、第四巻第二期。
（60）前掲、張基堯（水利部副部長）「在全国水庫移民工作会議上的講話　二〇〇一年五月二一日」。
（61）「調研報告：在新的歴史条件下切実保護移民合法権益問題的探討　二〇〇二年一月二二日」http://www.chinaresettlement.com/news/info2.htm（中国移民網）二〇〇五年二月一四日。
（62）「做好移民工作　維護社会安定――為開創新世紀水利工作新局面作貢献」（これは二〇〇一年のダム立ち退きに関して、全国水利庁局長会議の方針を受けて行われたスピーチであるが、発言者は不明だが、水利部水庫移民開発局のものである可能性が強い）。http://www.chinaresettlement.com/news/info6.htm（中国移民網）二〇〇五年二月一四日。また、賈暉（広西壮族自治区移民開発弁公室）「水庫移民発展系統建設芻議」『改革と戦略』一九九六年第二期。
（63）前掲、周大兵（国家電力公司副総経理）「做好水庫移民工作促進我国二十一世紀水利水電事業的発展」、一九九九年一二期。
（64）前掲、黄東東（重慶三峡学院政法系）「対開発性移民的法律解釈」二〇〇三年第一九巻第一期。
（65）傅秀堂「開発性移民初探」『人民長江』一九九一年一一月、または傅秀堂著『論水庫移民』一三二頁、武漢大学出版社、二〇〇〇年。

(66) 傅秀堂「三峡水庫移民与長江経済帯的発展」『人民長江』一九九五年一一月、また同右、傅秀堂著『論水庫移民』一六七頁。
(67) 傅秀堂「長江三峡工程的関鍵技術問題」『人民長江』一九九七年四月、または同右、傅秀堂著『論水庫移民』一四六頁。
(68) 前掲、傅秀堂「開発性移民初探」一九九一年一一月、または同右、傅秀堂著『論水庫移民』一二七頁。
(69) 前掲、張紹山（水利部水庫移民開発局）、施国慶（水庫経済移民研究中心）「中国水庫移民」一九九八年二月。例えば、雲南省にある大朝山ダムは事業主法人による立ち退きへの参加の成功例として、前掲、周大兵の演説にも紹介されている。その立ち退き安置引き受け協議に関する規定が次ぎのようになっている。「大朝山水電有限責任公司は八九四〇・一一万元を提供し、徴地補償と立ち退き安置の引き受け費用とする。雲南省政府立ち退き弁公室は大朝山ダム建設施工の進行状況に合わせて、立ち退き住民を期日通りにダム地域外に立ち退く責任を持つ、かつ立ち退き住民の生活と生産を適切に安置する」というものである。出所：「大朝山電站水庫移民実施協議在昆簽訂」『西南電力報』一九九五年七月二三日。または『雲南水力発電』一九九五年第三期。
(70) 張一軍（中国水電顧問有限公司）「黄河上流已建水電站水庫移民問題探討」『水力発電』二〇〇二年第一一期。
(71) 李傑富（国家電力公司昆明勘測設計研究院）「従天生橋一級水電站水庫移民安置看地方政府職能的重要性」『雲南水力発電』二〇〇〇年二月、第一六巻第二期。同時に、立ち退き受け入れ地域においても同じ問題が指摘されている。出所：張基堯（水利部副部長）「在全国水庫移民工作会議上的講話　二〇〇一年五月二一日」。
(72) 前掲、李敬、鄭現莉「移民上訪路――河北省桃林口水庫移民群体性事件報道」二〇〇三年二月。
(73) 前掲、張基堯（水利部副部長）「在全国水庫移民工作会議上的講話　二〇〇一年五月二一日」。
(74) 水利部水庫移民開発局「水利水電工程移民権益保護問題立法調研組赴四川進行調研　二〇〇四年二月一三日」『移民工作簡報　二〇〇四年第一期』http://www.mwr.gov.cn/jbjc/20040223/30254.asp（中華人民共和国水利部ホームページ）二〇〇五年七月二〇日。
(75) 宗合「部移民局職責機構編制明確」『中国水利報』二〇〇二年三月七日。
(76) 前掲、張紹山（水利部水庫移民開発局）、施国慶（水庫経済移民研究中心）「中国水庫移民」一九九八年二月。

(77) 前掲、『中国水力発電年鑑　一九九五―一九九七』第五巻、二七〇頁。または、同右、張紹山（水利部水庫移民開発局）、施国慶（水庫経済移民研究中心）「中国水庫移民」一九九八年二月。

(78) 「国家経貿委電力司組織機構」『中国電力年鑑　一九九九年』一六二頁、中国電力出版社、一九九九年。

(79) 『中国電力年鑑　二〇〇四年』二七八―三〇三頁、中国電力出版社、二〇〇四年。

(80) 王奎（中国水電中南勘測設計研究院）「全国水庫移民管理弁法研究」『中国水力開発年鑑　二〇〇三年』第八巻、七一五頁、中国電力出版社、二〇〇四年。

(81) 『中国電力年鑑　一九九九年』二九八頁、中国電力出版社、一九九九年。

(82) 『中国三峡建設年鑑　一九九四年』六―七頁、中国三峡出版社、一九九五年。

(83) 拙稿、「中国三峡ダム建設における利益誘導――「三峡省」から重慶直轄市へ」『法学研究』第七七巻第一〇号、二〇〇四年一〇月。

(84) 「怒江大壩呼喚決策民主」『国際先駆導報』二〇〇四年四月一九日。

(85) 「南水北調中線工程将開工、移民事関工程成敗」http://www.chinaresettlement.com/news/2003-12-5.htm（中国移民網）二〇〇五年六月十八日。

(86) 前掲、張紹山（水利部水庫移民開発局）、施国慶（水庫経済移民研究中心）「中国水庫移民」一九九八年二月。

(87) 省レベルの設置機構に関して、年をおう毎に増えているが、具体的な所属などのデータはなく、実体が把握できないため、ここでは一九九七年のものを利用する。「全国二三の省、自治区、直轄市で立ち退きに関する機構が設置されている」。出所：前掲、『中国水力開発年鑑　二〇〇三年』第八巻、七一五頁。または「全国二六の省、自治区、直轄市で立ち退きに関する機構が設置されている」という記述もある。出所：前掲、施国慶、陳紹軍、荀厚平（河海大学移民研究中心）「非自願移民理論与実践探討　二〇〇四年五月一九日」。

(88) 前掲、王奎（中国水電中南勘測設計研究院）「水庫移民管理弁法研究」。

(89) 前掲、張基堯（水利部副部長）「在全国水庫移民工作会議上的講話　二〇〇一年五月二一日」。

(90) 前掲、黄宗文（国務院三峡弁公室）「我国水庫移民戦略分析」二〇〇四年四月。

(91) 前掲、水利部水庫移民開発局「水利水電工程移民権益保護問題立法調研組赴四川進行調研　二〇〇四年二月一

三」『移民工作簡報　二〇〇四年第一期』。

(92)　前掲、王奎（中国水電中南勘測設計研究院）「水庫移民管理弁法研究」。

(93)　前掲、汪恕誠（水利部長）「論大壩与生態　二〇〇四年四月八日」。

(94)　李敏安（国家電力公司華東勘測設計研究院）「集資入股方式的水庫移民安置探討」『浙江水利水電専科学校学報』二〇〇一年六月、第一三巻増刊号。

(95)　前掲、趙静（中共広西壮族自治区委党校副教授）賈曄（広西庫区移民開発局副研究員、広西壮族自治区移民開発局弁公室主任）「論我国現行水庫移民政策」二〇〇二年一二月、第二巻第四期。

(96)　前掲、張基堯（水利部副部長）「在全国水庫移民工作会議上的講話　二〇〇一年五月二一日」。または、前掲、「調研報告：在新的歴史条件下切実保護移民合法権益問題的探討　二〇〇二年一月二二日」。同右、趙静（中共広西壮族自治区委党校副教授）賈曄（広西庫区移民開発局副研究員、広西壮族自治区移民開発局弁公室主任）「論我国現行水庫移民政策」二〇〇二年一二月、第二巻第四期。

(97)　東偉星（国土資源部政策法規司）『中国徴地及移民安置的法律制度分析』http://www.cnsym.com/（中国水工程移民網）二〇〇六年一月一九日。

(98)　同右、東偉星（国土資源部政策法規司）『中国徴地及移民安置的法律制度分析』。または、党国英「中国農村土地制度改革的現状与問題」『中国公共政策分析　二〇〇五年巻』七五―一〇二頁、中国社会科学出版社、二〇〇五年。

(99)　何磊、董偉「政府態度：提出問題的声音可能是貢献最大的声音」『中国青年報』二〇〇四年一〇月二九日。

〔校正時の追記〕『大中型水利水電工程建設徴地補償和移民安置条例（修訂草案）』が、二〇〇六年三月二九日において、温家宝国務院総理が主宰する国務院常務会議で審議され、通過した。修正後の具体的な内容については公表されていないが、本論で検討した立ち退き住民への補償と後期生産扶持政策の充実、立ち退き管理体制の強化が図られ、立ち退き住民への利益分与を保障する方向に動いているものと見られる。

出所：http://www.cnsym.com/（中国水工程移民網）二〇〇六年三月二九日。

〔付記〕　この研究は慶應義塾大学学事振興基金の援助を受けた。ここに記して感謝の意を表したい。

図表1　建国以来ダム建設にかかわる中央主管部門の組織変遷

<table>
<tr><th>成立年月</th><th>他部門との合併時</th><th>電力工業部門</th><th>水利部門</th></tr>
<tr><td>1949年10月</td><td>燃料工業部
（石炭・電力・石油）</td><td></td><td>水利部</td></tr>
<tr><td>1955年7月</td><td rowspan="6"></td><td>電力工業部</td><td>水利部</td></tr>
<tr><td>1958年2月</td><td colspan="2" rowspan="4">水利電力部</td></tr>
<tr><td>1970年6月</td></tr>
<tr><td>1975年1月</td></tr>
<tr><td>1979年2月</td><td>電力工業部</td><td>水利部</td></tr>
<tr><td>1982年3月</td><td colspan="2">水利電力部</td></tr>
<tr><td>1988年4月</td><td>能源部
（石炭・原子力・
水利・電力）</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td>1993年3月</td><td rowspan="5"></td><td>電力工業部</td><td rowspan="6">水利部</td></tr>
<tr><td>1997年1月</td><td>・国家電力公司
・電力工業部</td></tr>
<tr><td>1998年3月</td><td rowspan="2">電力工業部廃止→
経済貿易委員会内
電力司</td></tr>
<tr><td>2001年</td></tr>
<tr><td>2002年</td><td>・電監会（正部級）</td></tr>
<tr><td>2003年</td><td>発改委　能源局</td><td>経済貿易委員会内
電力司を廃止</td></tr>
<tr><td>2005年</td><td>・発改委　能源局
・国家能源領導小組
・国家能源領導小組
弁公室（副部級）</td><td>・電監会（正部級）</td></tr>
</table>

関連資料に基づき、筆者が作成したもの。

図表２　全国省区（一部）立ち退き管理機構設置状況

省・区と機構名称	性質	所属	管轄範囲
黒竜江省人民政府移民弁公室	行政単位	省計画委員会	蓮花水力発電所移民安置
吉林省建設庁移民弁公室	事業単位	省建設省	全省大・中型ダム移民安置
遼寧省水庫移民安置経済開発中心	事業単位	省水利庁	水利部管轄ダム移民遺留問題の処理
内モンゴル自治区万家寨枢紐工程移民安置弁公室	臨時単位	自治区人民政府	万家寨枢紐工程移民安置
青海省人民政府支援黄河上流水電工程建設弁公室	事業単位	省計画委員会	黄河上流青海河段大・中型水電工程移民安置
甘粛省計画委員会移民弁公室	事業単位	省計画委員会	全省大・中型水力発電所ダム地域移民安置及び後期支援
河北省移民搬遷弁公室	事業単位	省水利庁	全省ダム移民安置及び移民遺留問題の処理
山西省移民弁公室	事業単位	省人民政府	全省移民工作
陝西省移民工作領導小組弁公室	事業単位	省水利庁	全省ダム移民工作
河南省人民政府移民工作領導小組弁公室	行政単位	省人民政府	全省大・中型水利水電工程ダム移民安置と後期支援
湖北省三峡工程移民局	事業単位	省民政庁	三峡工程湖北域内移民安置。同時に省内部管轄ダム移民
安徽省ダム地域経済開発弁公室	事業単位	省計画委員会	全省ダム移民安置と開発
山東省水利庁移民弁公室	事業単位	省水利庁	省内移民遺留問題の処理
湖南省移民開発局	事業単位	省人民政府	全省移民安置と開発
江西省移民弁公室	行政単位	省民政庁	全省移民安置と開発
浙江省水庫移民安置弁公室	事業単位	省民政庁	全省部管轄ダム移民遺留問題の処理と大・中型ダム移民安置

福建省人民政府水口水電站ダム地域工作弁公室	事業単位	省土地管理局	水口水力発電所の移民安置、全省大・中型水力発電所の移民安置
四川省大型水電工程移民領導小組弁公室	行政単位	省人民政府	中央直属大型水電工程及び省内水電工程の移民工作
広西壮族自治区移民開発弁公室	事業単位	自治区人民政府	自治区内大・中型水力発電所ダム地域移民工作の管理
貴州省水庫移民弁公室	行政単位	省電力局	全省大・中型水力発電所移民安置
雲南省人民政府移民搬遷弁公室	行政単位	省人民政府	全省水利水電工程移民安置

李明伝（水電水利規劃設計総院）『全国部分省区移民機構設置状況』より、筆者が作成した。
出所：『中国水力発電年鑑　1995－1997年』第 5 巻、270－271頁、中国電力出版社、1998年。