

付 属 資 料 4

現地補足調査

1999年3月5日

JICA 中国事務所 御中

中国郷村都市化実験市（海城市）
総合開発計画調査に関する現地補足調査

敬業総研有限公司

目 次

一. 新政府の決定方法と管理体制の特徴

1. 目標と現実の距離……………01
2. 郷村都市化実験計画への影響の可能性……………02

二. 県(市)総合開発計画の体系

1. 関連の法規……………03
2. 制定、実施の主体と計画目標の一致、不一致……………03
3. 総合開発計画がカバーする面とその対応する機構の機能……………06

三. 県(市)の計画制定体制

1. 計画類別……………07
2. 計画制定メカニズムの現状……………08
3. 計画制定の過程……………10
4. 総合的計画と重点項目計画とのつながり……………14
5. 新体制下の財政の投入と計画指標の関連性……………14
6. 現実の統計状況は計画体系への影響……………15

四. 地域的総合開発計画と常規計画の相互関係

1. 制定の主体……………17
2. 実施の主体……………18
3. 時空の関係……………18
4. 主従関係及び協調メカニズム……………19
5. 資金ルートの手配……………21

五. 海城市郷村都市化実験への国際援助の具体的状況

1. 海城市のニーズと JICA の援助内容に一定の差異……………22
2. 援助プロジェクトの操作方法に対しての見方……………22
3. 進度上の問題……………23

前　書　き

本報告書は JICA の委託を受け、敬業総研が調査を実施し、まとめたものである。

調査内容に基づき、国家計画委員会、国家科学技術委員会など政府機構の関係者にインタビューをし、遼寧省海城に現地調査を行った。

調査時間：1999 年 1 月 18 日～3 月 5 日

一. 新政府の決定方法と管理体制の特徴

1. 目標と現実の距離

80年初め以来、中国経済を進めていく際に発生している問題は、中央政府と地方政府の経済権利をどのように処理し、改革コストは政府と国民の受入れられる範囲内での分担の比率をどのように解決してゆくかであると思われる。

新中央政府に引き継ぎ以来、もとの体制で重大であった党政府機関内の余剰人員、大中型国有企業の改革の滞り、金融の監督管理体制の不健全、汚職による腐敗の横行などの問題をしっかりと把握した。その上で決断し思い切った処理を行い、厳格かつ迅速に解決している。しかしこれは日々の積み重ねであり、もとの経済機構と利益配分の構成に対しこのような大規模な調整を行うことは、利益を得ている集団の抵抗に遭うばかりでなく、十分な財政力の後盾を必要とする。しかも大洪水と東南アジアの金融危機が形勢を更に厳しくさせた。現在のところ、いくつかの改革措置、例えば政府機構の改革や住宅制度改革などの実際の進捗は本来の計画よりやや遅れているが、新政府の決定と管理の特色はすでに現れてきている。

新政府の基本方針としては、更に明確な実際の経済の運行は地方政府が主に管理することとした（事実上この20年の改革開放の中でこれまで「権利と利益を分け与える」ようにしてきたが、これも新政府が国務院の機構に対し改革を行い、国民経済全体の運行に対する影響を心配しないことが原因している）。中国政府の方針と一致するという原則の下に、省、自治区、直轄市レベルの地方政府が相対的に独立した経済運営機関となり、管轄区内の各資源全体の計画と実際の運営の指揮、協調を行った。また中央の元産業部、委員会の経済運行に対する実際の管理機能を弱ませ機構は部、委員会から司、局に降格した。機能は計画と政策の制定の担当から行政管理を行うようになり、直接企業を管理することはなくなった。しかし、国民経済の柱である金融、穀物の供給、幹線道路の交通などは、依然として中央政府によって直接計画、管理され、中央政府のマクロコントロールの能力によって保たれている。

建設と発展資金の投入においては「利益を得る者が投資する」「権利、責任、利益の対応」などを原則に行う。形勢が根本的に逆転しなければ、この改革の方向が変化することはない。足並みの大小、速度の速い遅いことのみが問題となる。

2. 郷村都市化実験計画への影響の可能性

上述の新政府の政策と管理方針の認識を基に次のように考える。郷村都市化は中国経済の発展、とりわけ広大な農村経済発展には必然の傾向で、全国で普遍的に存在する問題である。「利益を得る者が投資する」「権利、責任、利益の対応」などの原則に端を発し、具体的に計画の制定や実施を行い、投資関連などの問題を解決しておくことが現地政府の責任である。中央政府がいくつかの県或は県レベルの市[以下は県(市)と略す]を選び実験市としているのは、実験中に発生した問題から経験と教訓を総括し、広く推し進め、全国各地のモデルとするためである。このため中央政府は直接には実験の県の計画制定や実施のすることせず、関連の部門、委員会が参与、指導、協調の活動しかを行わない。さもないと実験はそのモデル的意義を失ってしまうことになる。この政策はアメリカが60年代に実行した「モデル都市」実験計画、フランスの「農村発展整備基金」計画と日本の「農村の都市化、工業化と生活の現代化の実現」の発展戦略計画とは違いがある。

郷村都市化実験作業の具体的内容から見て、政府は郷鎮商工業発展が引き起こした産業構造の調整、農村の超過労働力の転用及び小城镇の配置と発展の規律性の研究を通して、県(市)の範囲内で中国的特色のある郷村都市化のルートを探す。県(市)政府は当県が郷村都市実験の県(市)の範囲内であるかどうかに関わらず、上述した面での作業を行っている。海城市の状況としては、現地政府がそのもとに制定した地区総合開発計画の基礎の下、省政府の協力を通し全国初の6ヶ所の実験県(市)に入れたというものである。実験に挙げられた県(市)は、上級政府の優遇政策を得、また実験の範囲で社会の知名度を高め、影響が拡大する可能性がある。それは実験が中央或は上級政府から大量な資金援助を得るというものではない。

二. 県(市)総合開発計画の体系

郷村都市化計画は、社会、経済、文化の各領域の建設と発展計画を含んでおり、実験の県(市)の長期的総合開発計画であることに間違いない。形式上一般的な意味では、区域総合開発計画と特定の郷村都市化実験の総合的計画の二つに分けられるとしても、これらの関係は密接である。同じ制定、審査機構の作り出した計画である以上、それを二つに分けることは難しい。

1. 関連の法規

- ・ 現在、中央政府は県(市)の行政区域に必ず中長期的区域総合開発計画或はそれに類似した十年発展計画、2010 年長期計画のようなものの制定を強制しているわけではないが、地区、地区レベルの市はほとんどこのような計画を制定している（貴州省では 1998 年まで、81.39%の鎮が総体的な計画を作り、遼寧省を含まない全国の統計では 57.21%である）。
- ・ これらの計画は現地の県(市)人民政府が制定を担当するが、県(市)の人民代表大会によって審査、批准されてはじめて完成する。

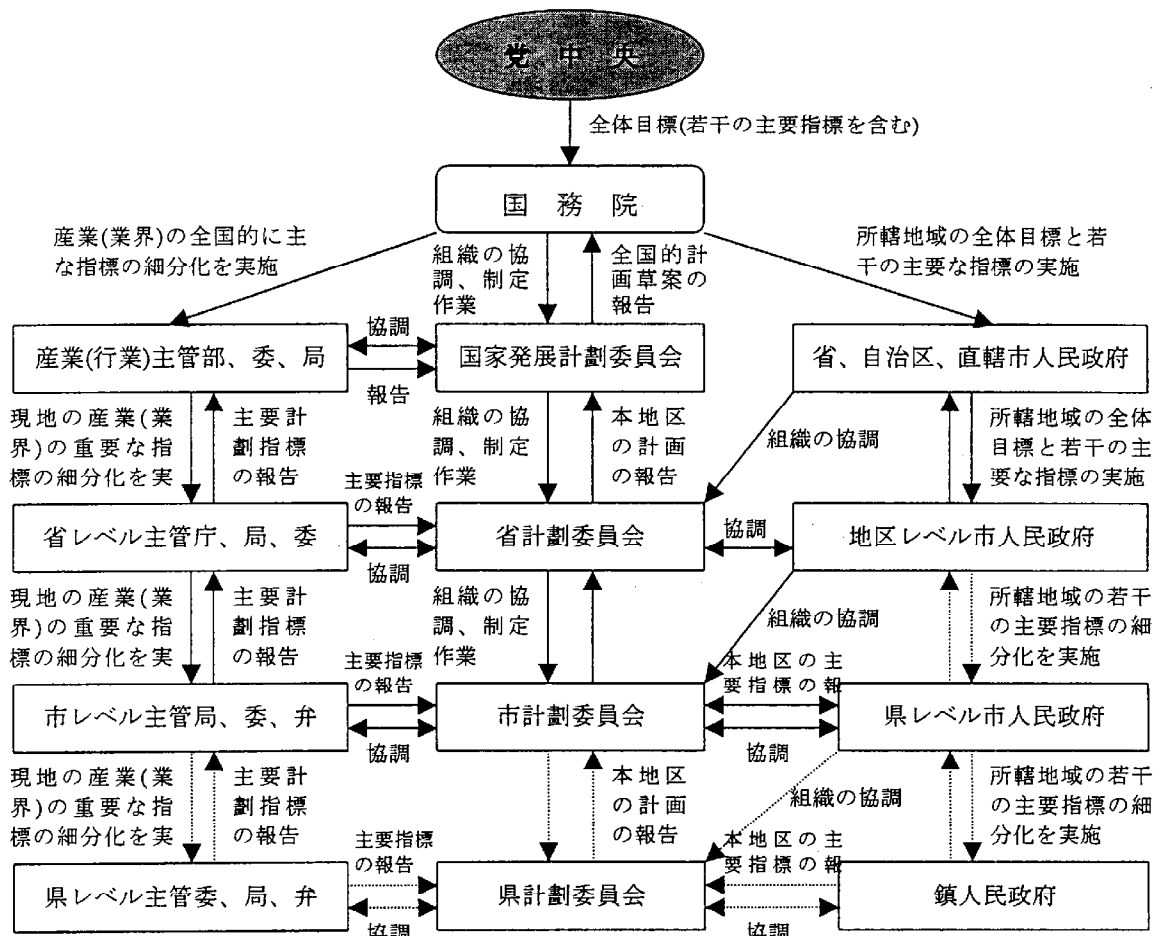
2. 制定、実施の主体と計画目標の一致、不一致

実際の操作の中で、計画は往々にして地方の党委員会によって、全体の目標(若干の主要指標を含んでいる)を提出される。地方の人民政府が政府官僚と専門家を組織し、具体的に計画を設計、制定し、その後現地の人民代表大会の審議(ある地区では人民政治協商会議に意見を求めている)にかけられる。

- ・ 各地の人民代表大会と人民政治協商会議(二会という)の構成員の資質や作業能力は異なるため、この段階で「二会」が計画に与える影響は地方によって異なる。ある地区ではマニュアルに従い、この過程で各界の専門家を含む者たちが関連計画に対して真剣に、全面的に審査を行い、現

地の人民政府に、「二会」の提出した提案と意見をもとに修正、補足を行わせる。その後人民代表大会によって検討される。ある地区ではこの過程は形式に沿っているにすぎない。

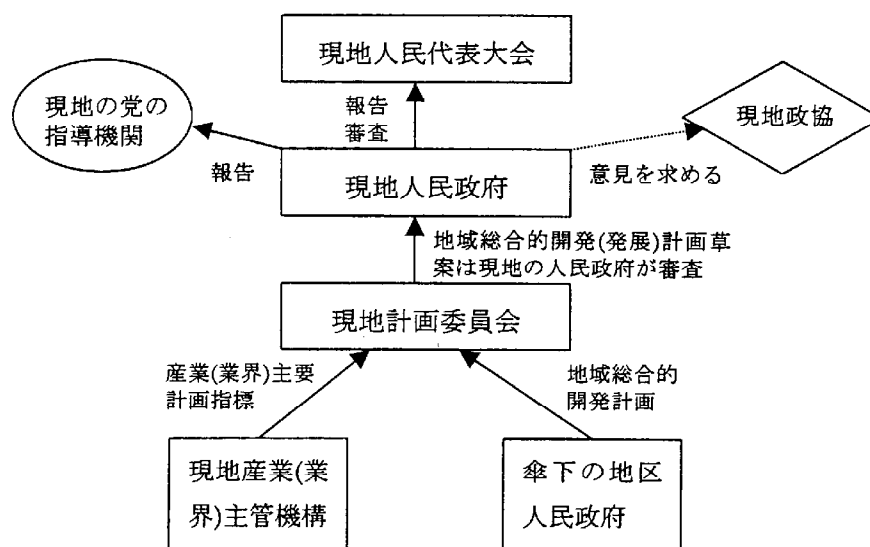
図一 中長期、地域的総合開発計画制定の編制過程



注： ——— 強制的
 非強制的

図二

中長期、地域の総合開発計画制定の審査過程



以上の述べてきた制度と操作過程に基づく、各地の党委員会は事実上の原則目標の確定者で、人民代表大会はこれらの計画の最終審査機関であり、現地の人民政府は具体的な設計と実施機関となる。実際の生活において原則目標は少なく、また抽象的で（これら原則目標は多くの状況下では往々にして上級党委員会の要求に基づき手配される）、党委員会或は主な指導者の交替はこれらの原則目標に実質的な影響を及ぼすことはない。人民代表大会（人民政治協商会議を含む）は、交替が必要ではあるが一年中活動している機関ではなく、その主な機能である立法と監督は年間で数回組織される活動となっている。中長期計画の審査批准における交替も実質的な影響はない。

人民政府の情況は「二会」と異なる。

一つは、地域総合開発計画の最終審査機関は人民代表大会である。人民代表大会の審査を通過すると、計画はある程度の法的効力を持つようになる。人民代表大会はこれに基づき現地の人民政府の活動業績を監督、考査する。しかし、人民政府は計画を自分自身の仕事の内容に転用し、また設定した目標を実現する過程においては、相当の問題を解決しなければならず、また難しい。たとえば資金収集などは人民代表大会の活動の範囲内ではない。新政府の指導者はもとの計画を修正、或は実際の決定と実行していく過程で、具体的な目標とルート調整に対し、人民代表大会の同意を求めることができる。

また、人民政府は計画の具体的な設計者でもあり、実施者でもある。これは人民政府の活動の展開に有利なことではあるが、人民政府の任期は4年間で、計画は少なくとも5年間、多くは10年間以上にわたっている。そのため、計画を実施する政府は、計画を制定した際の政府でない可能性があり、ここに矛盾が生じる。

3. 総合開発計画がカバーする面とその対応する機構の機能

中国郷村都市化目標の内容に関し、実験対象の県(市)の区域総合開発計画は主に下記の分野を含んでいる。

・現状の記述と存在の主な問題

地理的位地と交通条件、行政区画、資源状況(鉱物、水、土地、動植物など)、人口、社会、経済発展の状況など。

これらの部分は、現地の人民政府の日常の事務機関(秘書機関)によって各部門のつり合いをとり完成する。

・発展(戦略)計画

指導の思想、全体の目標、分類の目標(国内総生産、人口と就業、産業構造、主要産業部門、財政収入、教育、科学技術、文化衛生、人民の生活と環境などの方面別に2~3の主な指標を提出)、実施段階など。

一般に、現地の計画経済委員会によって提出される。政府研究室のある都市では、政府研究室によって担当されることがある。計画作成の素材或は根拠は関連分野の政府主管部門によって提供される。このようにしてはじめて計画の目標は実現可能となるのである。同時に、各政府の主管部門は計画設定した戦略目標に基づき日頃の活動の手配を考える。

・産業全体の発展計画

一、二、三次産業の構造と産業組織の現状、産業構造と産業組織の発展目標（長期発展計画に対しては往々にしていくつかの段階をおって目標を設定している）、実現目標の主な政策措置など。

この部分は主に規画建設委員会、計划経済委員会、城市建设局、国土資源管理部門が参加して制定し、その他の部門も参与している場合もある。郷村都市化実験でこの部分はキーポイントとなる部分である。

・具体的産業（業界）の発展計画

この産業（業界）の現状、発展条件、発展のための思想と目標の指導、政策措置など。

この部分の分布面は広く、工業、農業、水利、商業、交通通信業、エネルギー環境、教育、文化、衛生、緑化などである。それぞれ政府の各主管部門によって制定される。この部分の具体的内容は以上の全体の内容と一致するはずである。

三．県(市)の計画制定体制

1. 計画類別

各計画の期間、分野と制定の頻度から、既存の計画を下記のように分類することができる。

(1) 期間による分類：

五ヶ年計画：今後 5 年間の本地区での国民経済と社会発展目標を制定する。その制定された目標は年度計画制定時の指導的な原則である。

年度計画：五ヶ年計画全体の目標をもとに本年度の具体的実施案を制定する。

(2) 分野による分類

総合的計画：国民経済の第一、二、三次産業の各業界、部門をカバーし並びに社会発展と関連する人口、文化、教育、衛生、体育などの面を含む計画。

産業(業界)計画：ある一産業(業界、部門)のみに関する計画。

具体的項目計画：一つの具体的な項目、たとえば大工事などに関する計画。

(3) 制定頻度による分類

常規計画：一定の期間、定期的に制定される計画

非常規計画：具体的な情況に基づき（緊急の情況を含む）ある期間行われる計画。

2. 計画制定メカニズムの現状

中国経済体制改革開放の進展に伴、若干キーポイント的な変化が生じてきた。たとえば所有制形式の多様化、中央と地方政府財政の分離などである。利益の主体は多様化し、投資と利益分配のメカニズムが変化すれば、計画体制が変化するのも当然のことである。

・「指標を先行させ、上から下へ、次々と上乘せする」

政治上の高度集中統一の原則は、経済上での表現としては各レベル政府が必ず全国を一体とした国民経済と社会発展という党中央の確定した目標を実現するために努力しなければならない。これらの戦略的な目標を各レベル政府の活動計画中に着実に盛り込むことが必要である。形式的に「下から上、上から下へ」の作業順序があるかどうかに関わらず、現在の計画制定のメカニズムの実際の順序は、中央政府が年度或は一定期間の主な国民経済と社会の発展指標を確定した後(国民経済の成長速度など)、「上から下へ」のように各地方政府に現地の情況に基づきこれらの指標に従い、適度に拡大させ(個別に公認された相対的に立ち後れた省を除く)現地の発展指標を確定する。

・計画の約束の軟化

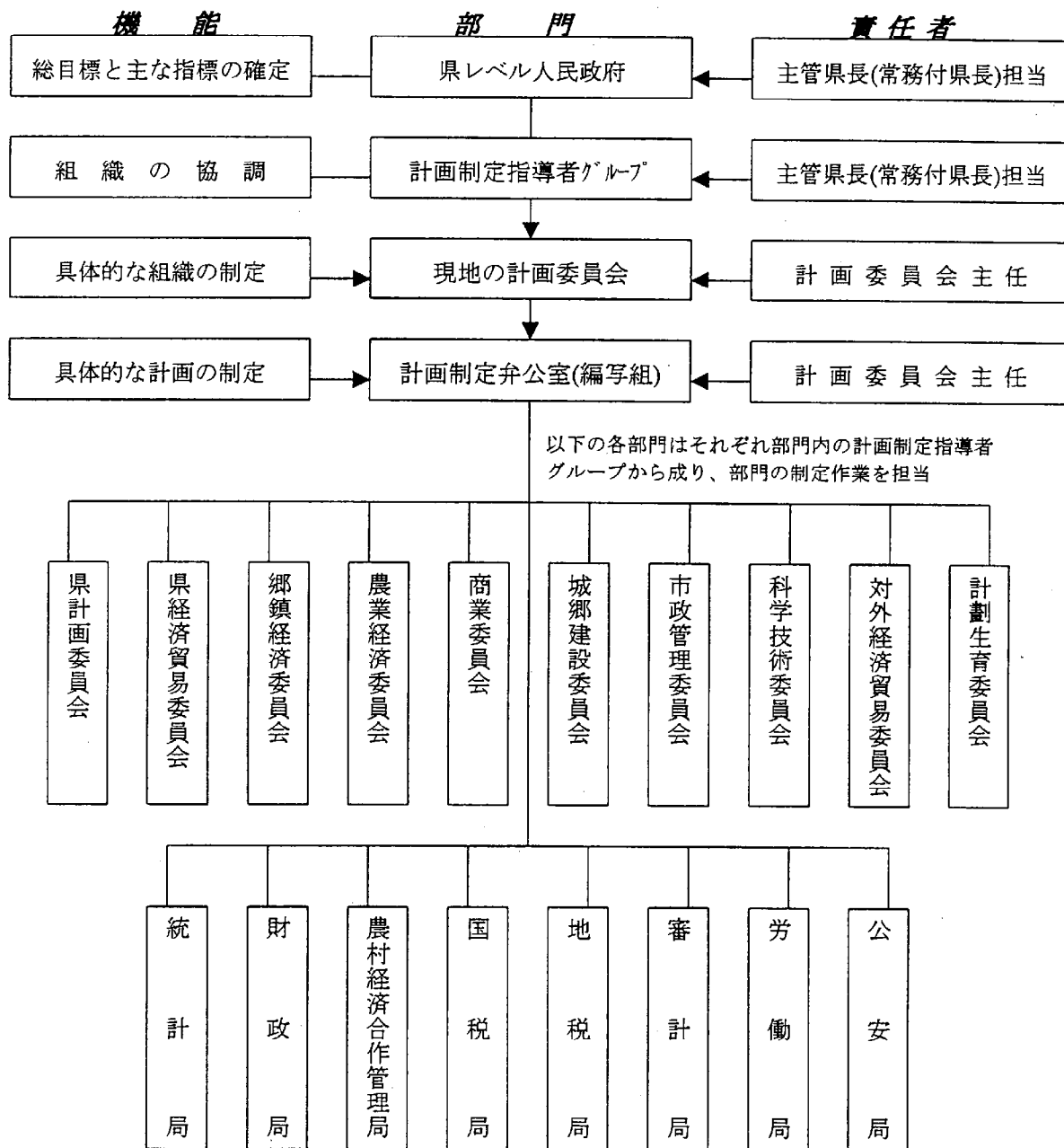
地方の年度計画或は5ヶ年計画は総合的なものであり、社会の発展と経済建設など様々な面を含んでいる。しかし計画指標を下達した上級政府(機関)は、計画完成にかかる資金に関する責任を負わない。このようなことが、ある地方政府が計画の指標を完全に実現できない原因となっている。ただし、地方政府は合法的な、自分の、又は自分がコントロールできる資金を用い、上級政府の計画に盛り込まれていない地方プロジェクトの建設に携ることもある。多くの要素が入り混じることで、計画の厳肅性は薄くなっている。

3. 計画制定の過程

(1) 計画制定の体系

図三

県(市)政府の計画体制

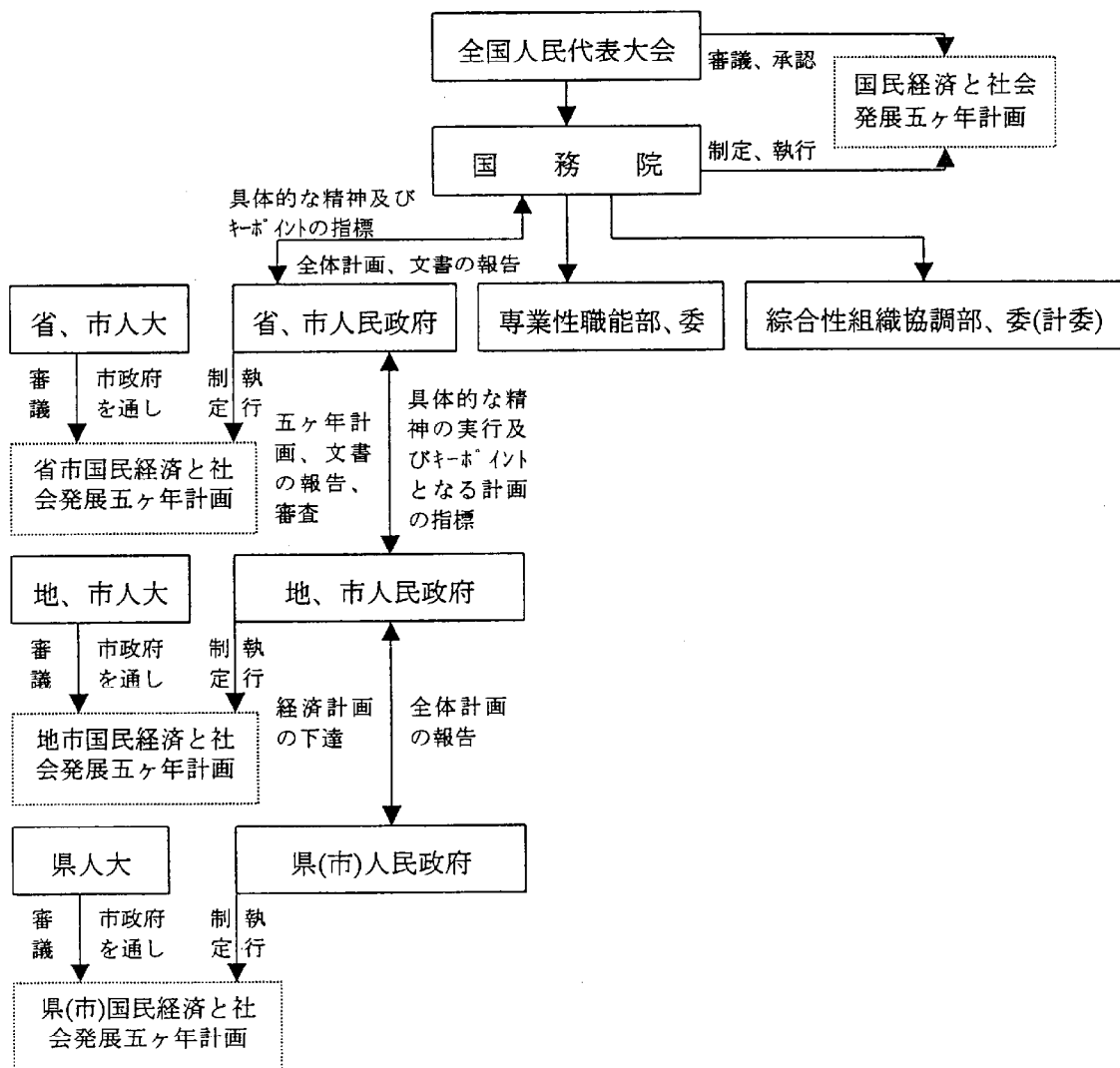


説明：機構改革を行う際、全国各地方、各県政府の機構の設置には統一した規定がない。よって、機能する部門の数や名称はあくまで参考である。

(2) 五ヶ年計画の主要内容

- ・ 前回の五ヶ年計画完成情況のまとめ
- ・ 今後 5 年の指導思想、原則
- ・ 国民経済発展の主な任務と指標
- ・ 農業、工業、第三次産業、都市建設、産業関連の調整、社会事業
- ・ 経済指標関連(経済成長速度、産業結構、財政収入、固定資産投資と対外経済貿易)
- ・ 固定資産投入計画

(3) 五ヶ年計画制定の過程



(4) 五ヶ年計画の意義と役割

五ヶ年計画は中国国民経済と社会発展の最も鍵となる計画である。5 年の期間は重大な事柄を手配するに足りる長さで、年度計画の範囲内で目標や項目を完成するには難しい。

(5) 年度計画の主な内容

中国経済は長期にわたる計画経済体制の下、国家計画委員会、省レベル計画委員会、地区、市レベルの計画委員会など多くのレベルの計画管理体制で形成されている。

改革開放政策が進むにつれ、「双軌道制」など具体的な措置が次々になされ、指令的計画の割合はますます減り、指導的計画と市場調査の割合は年々増加している。

現在の状況では、国家計画委員会と省レベル計画委員会は、マクロ的コントロール政策を制定する機能がある。地方、市レベル政府及び以下の計画部門はマクロ的政策に関連する政策の下、その地区の具体的な実施と規定を制定する。

1995 年、国家計画委員会は原則として省レベル計画委員会に具体的な年度の経済や社会総合的発展計画は下達せず、主な経済指標を下達することになった。省レベル計画委員会は国家計画委員会の下達した年度の主要指標に基づき、具体的に現地の総合的年度経済発展計画を制定する。地方、市レベルと省レベルの計画委員会の状況は似通っている。しかし、県レベルの計画委員会の制定した年度計画の範囲は、各省の自治区と直轄市の間に統一した規定がない。県レベルの計画委員会は上級の計画委員会の要求と社会発展の需要に基づき、年度計画の範囲を決定する。現在県レベル政府が制定している年度計画は主に下記の通りである。

計画名称	主な内容
年度総合発展計画	この計画は現地の経済社会発展の総合的計画で、各部門の年度計画の指導文書であり、上級の計画委員会が下達した主な経済指標を各業界に分配する。
工業発展計画	生産額、増加率、税込み利潤、業界構造、商品構成、科学技術開発など。
農業発展計画	基本的に上に同じ
対外貿易計画	輸出入指標、措置
環境保護計画	環境コントロールの指標及び措置、「三大汚染」の管理など。
固定資産投資計画	固定資産投資の方向、重大プロジェクト及び金額の大きな項目など。

以上、県レベルの人民政府の制定した 6 種類の計画は、全国のその他県レベル政府のものと全く一致するというものではない。

本調査である県レベル政府では、工業(郷鎮企業を含む)、農業と財政(税収を含む)の 3 種類の年度計画の制定を要求していることが分かった。県の党委員会と県人民政府によって審査、承認がなされ、これを基礎にまとめて一つの県の各方面の内容を含む計画が出来上がる。

県レベル人民政府が制定した年度計画の具体的な担当部門は県レベルの計画委員会で、一般に年度計画制定に着手する前の 2 ヶ月前後に、各関連機関、計画部門に通知し、その業界(部門)の実際の状況の統計データと新しい一年の計画目標を提供する。

県レベル人民政府が制定した年度計画と五ヶ年計画は同じように、同レベルの人民代表大会の認可を得る必要があるが、程度、形式上はかなり簡素化している。

県レベルの人民政府は毎年同レベルの人民代表大会に年度計画の完成状況を含む前年度の活動を報告し、県レベル政府の常務委員会と県の党委員会(中国共産党県レベル組織)弁公会議への報告を経て、同意したものが本年度の活動計画と主な経済社会発展の指標である。

4. 総合的計画と重点項目計画とのつながり

中央と地方、政府と企業が権利、利益を分割し各政策を実施した後、「権利、責任、利益の対応」の原則は、計画制定面でますます明らかな影響が出てくる。総合的計画の中で重要である方向や項目は、政府が必ず措置に力を入れて実現させる。この目的のため作り出した保障システムは以下の二つの面から表すことができる。

- ・ 第一に上級政府は計画を下達する際、重点項目に対しては往々にして全て或は一部の資金を配置する方法を採っており、下級政府は実施の際の困難を減少させている。
- ・ 第二に、重点項目は総合的計画に具体的に表される以外、必ず重点項目が関連する産業(業界)の主管部門の年度計画或は五ヶ年計画に盛り込まれていなければならない。この部門は、これら重点項目の実施過程を細分化し、セットとなる項目の計画を配置することを考える。これらの項目はその受益範囲と項目制定機関のランク別に「国家重点」「省重点」となることが確認される。

当然、重点項目も全てが上から下へ確定していくものではない。産業(業界)主管部門と下級地方政府もいくつかの項目を選んで計画部門、対応する上級主管部門或は上級政府に重点項目として申請し、ある計画に組み込むよう要求し、優遇政策によって直接資金の支持を得る。

5. 新体制下の財政の投入と計画指標の関連性

税金徴収管理力の不足により、長期的に地方から中央まで各レベル政府の財政収入の状況は理想的ではない。新政府は決して2ケタの通貨膨張を目にしたくはないため、財政収支の原則と体制の断え間ない改革と完全に尽力する。

一方では収入を増やし、支出を節約するために、税制改革(国税と地方税の分離、増殖税の徴収の開始、税収項目の整備など)、政府機構の簡素化、軍隊・政府機関・法律機関とその機関に属する経営的企業との離脱、などを行った。

またもう一方では財政支出の方向と実際に使用した状況に対する監督とコントロールを強化する。国有銀行を政策的なものと商業的なものの2種類に区分し、国家開発銀行を核心とした政策的銀行は、国家重点建設項目の資金配分や使用の監督、コントロールを担当し、項目の管理と財務監査を強化する。

資金投入と収益配分は対応関係にあり、各レベルの政府は計画項目と指標の設定に一定の自主性を持っている。これは上述した「指標を先行させ、上から下へ、次々と上乗せする」という現行の計画制定のメカニズムがもたらした消極的影響に対し、バランスをとる要素となる。

計画指標は基本的に上から下への圧力で出来上がっており、上級政府の重点計画項目に属さないものは一般に資金保証(全ての資金)或は支持(一部の資金)はない。これらの面で一部の県(市)レベルの役人は計画の実施と計画指標を完成するかどうかに対して、計画内の財政投入(特に上級の財政投入)の大小によって政治的判断を下す。また更に進んで計画指標の完成における積極性にも影響を与える。

6. 現実の統計状況は計画体系への影響

中央政府が最近たて続けに、統計作業中に存在する問題に関し、重要会議(温家宝がテーマ報告を行った)を開催し、重大な改革措置を採った(例えば:農業の統計は全面調査から典型的なサンプリング調査と航空測量など現代科学技術の調査方法を合わせた統計方法に変える)。これは、現実の統計作業で存在する問題が深刻に影響しており、政府の指導者は社会と経済の状況を正確に理解していることを示している。現在、統計作業で存在している問題の発生には、客観的原因と主観的原因がある。

客観的原因

- ・まず所有形式の多様化が挙げられる。異なった所有制の企業、事業はそれぞれ異なった主管部門に属している。民営の多く、特に私営と個人企業、事業はこれらの主管企業が常勤の統計作業員がおらず、企業、事業自身も統計に対する意識に欠ける。
- ・政府の体制の変化。これは広い農村地域では特に顕著である。元は人民公社であったが、現在、生産単位は家庭に変わった。政府の統計作業は10万の人民公社から1億以上の農村家庭に対するものとなり、伝統的な統計方法により、これらの局面での統計の精密度の低下を避けられないものとした。
- ・市場競争と調整システムを取り入れた後の企業、事業の破産、併合、改編は日増しに増え、統計作業員は適時に情報をつかみ正確に調整することが難しくなった。

主観的原因

- ・まずは役人の業績試験制度が科学性に乏しいことが挙げられる。一部の役員は業績を上げるため上級役人に取り入り昇進の機会を得、統計数字を水増しした。また、法律制度の建設が強化されるにつれ、生産量、生産額などの指標と税收利潤などの指標との間の関係がますます透明、緊密になり、企業の指導者か、地方政府の役人はその実際の需要に基づき意識的に数字を増やしたり減らしたりした。
- ・上半期の統計数字は下半期の計画指標を制定するかなりの根拠となる。歪んだ統計数字は計画制定作業に多大なマイナスとなることは、特に年々累積されるという状況では容易に想像できる。よって、厳粛な態度で計画の制定にあたる者は、単純に既存の統計データを根拠としてはならず、サンプリング調査と実地調査などの方法で実情を理解し、それを計画制定の根拠とすべきである。

四. 地域的総合開発計画と常規計画の相互関係

1. 制定の主体

- ◎ 行政地域を一単位として制定する総合的計画は、総合開発(発展)計画、中長期的計画であるか、常規の五ヶ年計画、年度計画であるかを問わず、各レベルの人民政府によって制定される。

中央政府は明らかに統一要求して制定された 2010 年長期計画、五ヶ年計画などのような中長期総合的計画は、各レベルの人民政府が制定した後、必ず同レベルの人民代表大会の審議、承認を経て効力を発揮する。

年度計画は総合的ではあるが、人民代表大会の正式な審議、承認は必要としない。政府前年の事業完成状況や来年の事業分配を報告する形で人民代表大会の認可を得る。

郷村都市化実験計画は、中央政府の統一要求で各地方が制定した中長期規計画、総合計画に属しないが、その主要内容と都市の全体計画に関係がある。「鞍山市城市規劃管理条例」(1991 年 11 月 30 日遼寧省第七回人民大会常務委員会承認)に基づき、「海城市都市全体計画は人民政府による審査、同意の後、遼寧省人民政府の審査を受ける。」「海城市人民政府は上部に都市全体計画を報告する前、同じレベルの人民代表大会或はその常務委員会の審査、同意を受けなければならない。」という規定の順序に従う。

- ◎ 中長期の地域的、総合的計画以外に、一般に各地方では五ヶ年計画と年度計画がある。これらの計画の制定する主体に関連する産業(業界、部門)の主管機関である。これらの計画は縦横 2 つの方面に従ってそれぞれ報告される。

縦の報告とは同じ産業(業界、部門)の上級主管機関にするものである。横の報告とは現地の人民政府或はその具体的な組織計画制定の部門、たとえば計画委員会(計画経済委員会)へのものなどである。

計画指標の確定は往々にして上級主管機関と現地の人民政府の認可を同時に受けることがある。二つの機関の間に異った意見がある場合は、協議により解決する。資金投入に関しては出資した金額の多い者がより多くの発言権を持つ可能性がある。

郷村都市化実験の及んでいる産業(業界、部門)もその産業(業界部門)の郷村都市化実験に関する計画を制定しなければならない。しかし、隣接する地域或は所属しているさらに大きな地域と密接な関係にある業界、たとえば電力供給、交通、通信幹線道路などの産業(業界、部門)、或は法規で明確に規定されているもの以外、これらの計画は上級の主管機関に報告をする必要はない。

2. 実施の主体

計画を制定する機関は一般にその計画実施の主体である。総体的には、地域的、総合的計画の実施の主体は現地の人民政府であるが、人民政府は多くの産業(業界、部門)の主管機関、機能部門の組み合わせから成っている。よって、この地域的、総合的計画の具大的指標と項目の実現は実際の操作の中では往々にして関連する産業(業界、部門)の主管機関に分けられて実施され、これらの産業(業界、部門)自体の計画との違いはない。

3. 時空の関係

- ・時間：中国の実際の情況に基づき、政府の主要計画は常規年度計画、段階的計画、中長期計画などに分けられる。中長期計画は執行期間が5年以上例えば「2010年長期計画」のようなものを指す。郷村都市化実験計画は1994年開始し、予定の目標としては2000年に完成するもので、中長期計画の範疇に属す。

- ・空間：計画内容は全体の地域、各業界を含む、一つの産業(業界、部門)や具体的項目に及ぶこともある。郷村都市化実験計画は工業、農業、商業、財政、交通、通信、水利、電力、人口、科学技術、文化教育、衛生、環境などの各分野に及ぶ地域的総合計画である。

4. 主従関係及び協調メカニズム

各種の計画の主従関係と協調メカニズムは複雑で、法律、法規、制度、習慣がそれぞれの要素となっている。以下に簡単な分析を試みた。

法律の角度

人民代表大会は法律を確定する最高権力機関であり、人民代表大会の審査を経て通過した計画は主導的な地位を得る。この順序を経ていない計画が前者とぶつかり一致しない場合、自ずと従属的地位に付くことになる。郷村都市計画は人民代表大会の批准を受ける必要がある。この計画の制定者と審査員は真剣に現地の人民代表大会の批准を受けた各種の計画を参考に、関連する内容が一致するようにするか、ぶつかった内容を人民代表大会を通して処置する。

例えば

五ヶ年計画と年度計画は通例の計画であるが、五ヶ年計画の設定は5年間の内に任務を完成させなければならず、主に人民代表大会の批准を受ける。年度計画はその年の活動任務であり、五ヶ年計画に従わねばならず、五ヶ年計画が確定した目標に照らし、各年の作業が五ヶ年計画の設定した指標に近づくように設定する。

行政（隸属）的角度

政府機関の制定した計画は、下級機関の制定した計画が上級機関の計画とが従属関係にある。全国的に見て、海城市は国家建設部の選定した郷村都市化試験都市である。しかし、行政区画の地区のレベルから見ると鞍山

市地区にあり、省政府の手配で鞍山が代理で管理している。よって海城の郷村都市化計画は遼寧省の関連計画に従って手配されるばかりでなく、鞍山市の関連計画も尊重しなければならない。もし、鞍山市の手配と一致しない時はまず両市間で協調し、分かれた場合は人民政府によって協調がはかられる。

財政（資金）的角度

政府の財政力には限りがあり、理論上ほとんどが財政資金を注入する項目は一般的にかなり重要な項目である。資金の保証や援助のない計画は資金の保証や援助のある計画に従属する。

利益的角度

計画にある項目の実施期間はまちまちで、同時期に実施、完成した項目が生み出した社会的利益と経済利益も異なる。少しでも早く社会的経済利益を得る計画項目は、その他の項目に比べ優先順位が高い。

時効的角度

異なった計画制定で制定時期が異なっているが同一の計画の場合、実施過程で修正、変更も少なくない。異なった計画或は新旧の計画の矛盾があった場合、上記のような角度から考え解決する以外、計画制定の時期も主従関係や協調を行うのに判断の根拠となる。

切迫的角度

当時の現地の情勢の需要に基づき、中国政府は緊急計画を立てることがある。例えば 1998 年に発生した大洪水の際、中央と関連する地方政府は緊急で計画を立てた。この類の緊急計画と既存の計画との間に発生する衝突の可能性は避けられない。緊急計画はその時期においては優先権があり、その他の計画は一時的に停止しまた再開したり、再開しなくても法定的な順序を踏んで元の計画を改定する。

5. 資金ルートの手配

経済体制の現状の変化に適応し、政府の計画に関連する資金ルートの手配も単一の財政資金の注入から多種多様な資金注入へと変化した。

常規の年度計画か非常規の中長期計画かまた地域的総合計画か単一の産業(業界、部門)計画か、単一の建設項目計画かに関わらず、多くの資金ルート注入の可能性がある計画のうち、ある計画に資金の不足が生じた場合、計画実施機関が自ら解決する。

これらの資金源はいくつかに分けられる。

- ・ 政府財政からの支給(中央政府の資金と地方政府の資金に分けられる)
- ・ 国家政策銀行貸付(利率によってまたいくつかに分類できる)
- ・ 商業銀行貸付
- ・ 項目実施機関の自己準備資金
- ・ 国際援助(政府間援助と非政府援助とに分けられる)など

各資金の各計画での構成の種類と割合に対しては厳格な法律規定はない。

しかし次のように説明できる。

- ◆ 各レベルの政府の財政資金、国家政策銀行の貸付は主に各レベルの政府の設定した重要項目に用いる。
- ◆ 資金の手配のキーポイントは年度計画である。五ヶ年計画、2010年長期発展計画などの中長期計画であっても、実施の過程で必要な資金の大まか、或は詳細な手配がある。ただし、年度計画実施の資金の手配は比較的確実なものである。
- ◆ 政府の金融業の監督、管理により、商業銀行の貸付申請も以前よりかなり難しくなった。貸付銀行の指導者と具体的な業務を行う者は、貸付ける項目の安全性に責任を持つよう要求される。地方政府の資金収集活動も徐々に法律の軌道(たとえば税制の整備、企業債権発行の審査権のコントロールなど)に乗せている。

五. 海城市郷村都市化実験への国際援助の具体的情況

本調査で援助側と受援側に、認識や操作方法の面で多少の隔たりや問題があると感じた。主なものを下記に述べる。

1. 海城市のニーズと JICA の援助内容に一定の差異

- ・海城市郷村都市化計画は、5 年前海城市によって制定された地域総合開発計画から進展したものである。海城市は国家の政策や資金、可能な支持を得るため、総合開発計画と建設部郷村都市化を関連づけ、海城市と遼寧省の努力によって、建設部による全国郷村都市化実験の一つとなった。しかし、海城市の本当の目標は最終的に地域総合計画を実現させることであった。
- ・上述の原因より、海城市は JICA に郷村都市化計画で、全面的な計画と援助を行うことは望んでおらず、海城市をとり囲む総合開発計画の中でも、交通(環状道路)、水資源(ダムプロジェクト)、環境保護の具体的な 3 項目に関して、JICA の具体的援助を希望していた。

2. 援助プロジェクトの操作方法に対しての見方

- ・現在中国は市場経済の段階に入ったとはいえ、政府機関の計画部門の権力や協調機能が依然として大きい。海城市援助プロジェクトは、科学技術部門が外部との窓口としては非常に適当ではあったが、プロジェクト全体の協調操作も科学技術部門が担当したため、協調性や権力性に欠けた。

- ・具体的なプロジェクトの面では、JICA は地方政府の段取りを尊重し、援助プロジェクトの科学技術性及び先進性に着目し、現地の科学技術部門の認可と尊重を得た。同時に地方政府とその他の部門、特に計画委員会及び建設委員会とのつり合いをとった。

3. 進度上の問題

海城市は当プロジェクトの操作では、計画の進行が遅く、日本側がしばしば活動計画を変更したことが、当プロジェクトを期日通りに行えなくさせたと考えている。

有关乡村城市化试验计划的一些背景资料

1. 开展这一计划的原因

- ◆ 中国要在本世纪末达到小康，乡村城市化是基本途径或基本目标之一。
- ◆ 1993年的中共中央农村工作会议上江泽民明确指出：“在稳定发展农业的同时，积极发展二、三产业，搞好小城镇建设”，“使小城镇成为区域性的经济中心”
- ◆ 李鹏说：“我们要积极探索出一条符合中国国情的、具有中国特色的城市化道路。三到五万人口的小城镇是今后的发展趋势。”
- ◆ 在上述指示下，经国务院批准，1994年9月建设部、计委、体改委、科委、农业部和民政部联合下发《关于加强小城镇建设的若干意见》。以此为前奏，1995年建设部提出了“六二五”工程试点计划。
- ◆ 一方面，乡镇企业在发展过程中存在着布局分散状况，使其难于上规模、上水平。同时由于缺乏基础设施和服务体系的支持，制约了乡镇企业的进一步发展；另一方面，在农村剩余劳动力转移过程中，尽管可能有一部分人进入大中城市，但是大量的农村剩余劳动力不可能进入到大中城市，只有就近进入小城镇，依托我们小城镇二、三产业的发展来接纳大量农村剩余劳动力。

2. 这一计划的布点原则

- ◆ 在区域经济学中，我国东部沿海地区是“阳光地带”，经济高速发展，在农村社会中非农经济活动代替农业唱主角，农村人口逐渐城镇“进军”；而西部的大部分农民尚未从温饱型的经济中走出；中部较前二者有区位优势和工农业优势，可是从观念和传统体制束缚较深，以至于小城镇建设至今仍然步履满跚。……
- ◆ 在顺德等6县（市）搞乡村城市化试点，是建设部寻找东部沿海经济发达地带小城镇建设道路的重要尝试。……
- ◆ 江苏南部、浙江北部和东部、珠江三角洲、闽南三角区、胶东半岛、辽东半岛的农村，已经率先实现了小康目标，其农村工业化、农业现代化水平明显高于全国平均水平。……
- ◆ 通过在城镇基础好、城市化水平较高的6县（市）抓试点，建设部将总结出生产力结构调整、小城镇形成布局、农村剩余劳动力转移等方面的经验。

中国建设报 1995年1月24日

- ◆ 东北三省的地理位置特殊，即有沿海、沿边特色的小城镇，他们条件好、实力强、建设发展较快，如辽东半岛一带；又有内陆的共性，东北地区的大多数小城镇与海城有很多相似之处。因此，要求把海城的小城镇建设的经验能够在东北三省进行推广。

建设部毛如柏副部长言 《城乡建设》1994年12月5日

3. 计划目标或内容

- 建设部的解释是乡村城市化就是把现代城市的文明和精神文明推广到农村，把作为农村中心和发展载体的小城镇规划建设好，为农村居民提供良好的生活和工作环境，使农村社会进步和经济发展相协调，比较稳妥地解决好中国城市化中几亿农村剩余劳动力的就业和空间转移这样一个核心问题。依据2010年远景纲要的要求，乡村城市化试点工作在今后一个时期的五大工作目标已经确定，即建立和形成比较科学的充分满足市场经济发展需要的县域城镇体系规划；建设和完善基本配套的现代化的县域城镇公用基础设施运营系统；构建和营造住宅功能完备，自然景观与人文景观相互协调的生活住区；建设和完善内容丰富的满足广大人民群众社会生活需要的社会公益设施系统；贯彻和执行可持续发展战略，改善村镇环境质量，建立和保护良好的生态环境。

—— 经济日报 1997年2月18日

- 从整个县级区域的发展中，按照乡村城市化、城乡一体化这个目标来思考小城镇的建设问题。… 大体总结有这么几句话，叫做一个指导思想，两个规划，三条原则，四个路子，五项改革。…
- 一个指导思想，就是小城镇建设为农村经济社会发展服务的指导思想。…
- 两个规划，… 小城镇建设规划，它必然是一定要进入到当地经济发展规划，
- 三条原则：“积极引导，稳步发展”； 因地制宜，分类指导；节约用地，注意环境建设；

- 四个路子：一个是引导乡镇企业相对集中，连片开发；二是以市场，以商品交换，以市兴镇，以商兴镇；三是依托老镇建设新镇，最后形成新型的小城镇；四是通过小城镇的房地产开发筑巢引凤，吸引各种资金，…建设新区，最后形成规模。
- 五项改革：投资体制、户籍制度、社会保障制度、土地使用制度和城镇管理体制。

----- 毛如柏讲话， 1994年

- 不是单纯地将农村人口转化为城市人口的过程，同时还伴以社会结构、经济结构和人口结构的演变。城市化也不是到处建城市，而是要求提供城市生活条件。城市分布由点状向网状和带状发展。介于城乡之间的小城镇兼有城乡两种特点和职能，是城乡融合的交汇点。因此乡村城市化的过程，首先表现为小城镇发育和成长的过程。
- ◆ 城市规划确定的城市基础建设项目应当纳入国民经济和社会发展规划，按计划分步实施。
- ◆ 乡村城市化要统一规划、统一建设、统一管理。首先抓住基础设施建设，道路骨架基本形成，引导乡镇企业适当集中。（建设部副部长）
- ◆ 一要抓好规划编制，特别是城镇体系规划并把村庄规划好，防止农舍多次重复建设。规划要坚持“科学规划、配套建设”和“村庄集镇化、集镇城市化”的原则，注重可操作性。二是坚持高标准建设。坚持现代化、城市化和社会化的方向。起点要高，不要千篇一律、一个模式…。三要节约用地，以合理有效为标准。农房建设原则上不要再搞独家独院，从一味追求面积转到提高使用功能上来，努力搞好公寓式的农房建设，…四是重视环境建设，把建设和环境治理结合起来。五是加强城乡建设管理，…坚持边建设边管理好小城镇。毛如柏强调在城乡建设管理上要力争达到张家港水平。

- ◆ （山东的决定）深化“五制”改革，首先是建设体制改革。积极推行“统一规划、合理布局、综合开发、配套建设”的建设方式……二是用地体制改革，小城镇的建设用地由政府统一规划、统一征地、统一出让、统一开发、统一管理。工业、商业、住宅等用地采取不同地价政策，鼓励在小城镇务工经商，有稳定收入的农民逐渐退出原有承包地，促进土地逐步实现规模经营。三是户籍体制改革，按照国家和省关于地方城镇居民户口政策，首先在省级试点县（市区）和试点镇实行新的户籍登记制度，建立以居住地划分城镇人口和农业人口的户籍登记制度，逐步实现城乡户口一体化管理；四是社会化服务体制改革，加快小城镇新型管理服务和社会保障体制的建立，多渠道转移农村劳动力。五是投资体制改革，激励各行业、各方面和广大农民积极参与小城镇建设，逐步建立起以集体经济积累为主，国家、地方、个人共同投资的多元化的投资体制。

—— 山东经济日报 1995年4月20

- 针对我国国情，毛如柏提出了现阶段乡村城市化试点的四个目标：第一，形成符合现代化要求的农村经济发展格局。根据经济社会发展计划和第二步战略目标的要求，结合本地的实际情况，确定合理的发展指标体系。第二，有一个科学合理的城镇体系布局。第三，建设完备的基础设施，力求满足经济发展和人们生活的需要。第四，建设清洁优美的环境。

—— 中国建设报 1994年10月22日

- 小城镇的人口指标，建成区和社会基础设施指标，经济发展指标和生活质量指标。这四大指标是衡量乡村城市化的重要标志。

—— 广东省乡村城市化的现状和发展趋势 1997年12月

- （辽宁）会议提出全省村镇建设的奋斗目标是：到2000年，以农村实现小康为目标，农民人均纯收入达到4000元，非农产值占农村总产值85%，……村镇人均住房使用面积达15平米，自来水普及率达38%以上，村镇道路铺装率超过55%。……着重抓好六个方面的工作：一是要高起点、高标准、高质量加强规划设计工作；二是要多渠道筹集资金，加快基础设施建设；三是要抓好村镇建设试点，充分发挥示范作用；四是要全面推进改革，建立新的村镇建设运行体制；五是要健全法规，提高城镇依法管理水平；六是要切实加强领导，确保城镇建设与改革健康发展。

—— 中国建设报 1997年12月8日

- （浙江绍兴）该县采取软硬件激励机制相结合的办法，鼓励各镇加速产业、人口、资金聚集。县镇两级都设立了城镇建设投资体制和筹资渠道协调动作的动态开发基金，使城镇维护费、土地出让金、配套设施费等纳入规范有序的投放开发轨道。
- （广东）“高起点规划、高标准建设、高效能管理”……从现在起到2000年，全面完成建制镇、集镇、管理区的规划编制或修编；连接镇区公路和村镇街道基本铺装路面；95%以上的建制镇有供、排水和垃圾处理设施；卫生厕所普及率、粪便无害化处理率达50%以上；建制镇燃气普及率达35%以上。

- ◆在实施小城镇建设试点的过程中，有些问题需要引起各方面的高度重视：1）量力而行，因地制宜……在试点中所编制的规划应具有一定的超前性。……应重视地域特色、民俗风情、人文历史等因素，充分体现“个性化”。2）冲破传统，改革体制。…政府部门要尽快出台有关政策，扶助小城镇建设，为我国乡村城市

化铺平道路。3) 重视农业的发展。…… 农业的发展是小城镇建设的基础和出发点。而小城镇建设的发展 又为农业的现代化、土地规模经营的实行、农民收入的提高创造条件。所以，试点小城镇应该把小城镇建设问题放在整个农村经济发展的全局中来考虑。

中国建设报 1995年1月24日

付 属 資 料 5

民間コンサルタントの現況

— ローカルコンサルタントの概要 —

本格調査の実施において再委託等活用が可能と思われるローカルコンサルタントの大部分は遼寧省の省都瀋陽市及び大連市に集中している。調査対象地域はこれらの大都市に近いこともあり、ローカルコンサルタントについては質・量共に不足はないと思われる。国家資格を持っているローカルコンサルタントには以下のようなものがある。

(1) 水利部遼寧水利水電勘測設計研究院

- 1) 所在地 …… 瀋陽市和平区光栄衛68号 (電話 024-3860983)
(FAX 024-3876120)
- 2) 国家資格 …… 国家甲級
- 3) 技術人員

職級 専門分野	教授級高級 工 程 師	高級工程師	工 程 師	助 手	計
環境分野	0	8	15	3	26
地質・土質分野	1	15	20	14	50
測量分野	0	6	15	20	41
計	1	29	50	37	117

4) 経験実績

- ・観音閣ダム建設 (1988年～1996年)
- ・白石ダム建設 (1996年～2000年)
- ・引蘭入湯プロジェクト (1995年～1997年)
- ・遼河三角洲開発調査 (現在進行中)

以上の実績は環境初期調査、環境影響評価、地質・土質調査、測量・製図等すべての分野にわたっている。

5) 同系列ローカルコンサルタント会社

- 鞍山市水利設計院
- 遼寧市水利設計院 等多数

(2) 中国国際工程咨询公司

- 1) 所在地 …… 北京市海淀区庫公庄西路32号、中咨大厦
(電話 8415511, 外事局 8414928, FAX 8610-8417301)
- 2) 国家資格 …… 国家甲級

3) 技術内容と技術人員及び経験実績

1982年成立、国家計画委員会と直接関係する国有独資会社。

建設設計、建設監理と資産評価資格を持つ。水利、電力、鉄道、陸上交通、建築、工業、化学、農業と林業などすべての分野でコンサルタントを経験している。

業務は大・中型建設プロジェクト2000件以上をてがけ、職員 400人、技術員 320人（博士、教授級高級エンジニア20人、高級エンジニア 150人、エンジニア 150人）及び会社外部契約専門家 300人以上を有している。

4) 同系列コンサルタント会社

- 中国建築設計コンサルタント会社
- 中国城市規画設計コンサルタント会社
- 鞍山千山工程コンサルタント会社
- 遼寧省国際工程コンサルタント研究センター
- 瀋陽市工程コンサルタント会社、 など多数 計78の子会社とメンバー組織を持つ。

(3) 遼寧省工程コンサルタント研究センター

- 1) 所在地 …… 遼寧省瀋陽市
- 2) 国家資格 …… 国家甲級
- 3) 技術人員 …… 1978年成立、1986年遼寧省工程コンサルタント会社となる。
エンジニア 115人（高級エンジニア29人、中級エンジニア24人を含む）
- 4) 経験実績 …… 主に都市計画、市場研究等を多く行っている。その他に業務別に以下のようなコンサルタント部署がある。
 - ・ 非工業処 …… 社会調査項目、ダムその他のインフラ整備など。
 - ・ 加工工業処 ……
 - ・ 基礎材料処 …… 化工材料、建築材料、冶金、医薬など。
 - ・ 交通エネルギー処
 - ・ 社会発展研究処
 - ・ 経済発展研究処
 - ・ 資産評価処置 など多数。

(4) 中国建設東北設計研究院

- 1) 所在地 …… 遼寧省瀋陽市（電話 024-3860290, FAX 024-3861440）
- 2) 国家資格 …… 国家高級建築設計
- 3) 技術内容と技術人員及び経験実績 …… 1952年成立、国家建築エンジニアより独立。
職員計 1100人、（技術内容は大師 1人、教授級高級エンジニア37人、高級建築師、

高級エンジニア 224人、建築師・エンジニア 363人、その他技術人員 296人)、都市計画、建築、結構、給排水、空調、電気、動力、室内装飾、建築経済、コンピュータ、建材工芸、その他多数

(5) 海城市内のローカルコンサルタント

1) 海城市水利勘測設計院

技術人員構成 …… 高級エンジニア 3人、エンジニア18人、初級エンジニア20人 計41人。

2) 海城市建築設計研究院

技術人員構成 …… 高級エンジニア 2人、エンジニア21人、初級エンジニア41人 計63人。

3) 海城市環境保護監測ステーション

海城市における環境調査コンサルタント作業は、海城市環境保護観測ステーションが担当している。当所には、エンジニア 2人、助理工エンジニア 5人、技術員10人等、合計 23人の作業員がいる。1995年に国家 4 級の資格を得ている。

(6) その他のローカルコンサルタント

1) 汚水処理分野

- ハルビン建築大学
- 中美合資上海グラント集団
- 北京暁青公司

2) 大気汚染分野

- 鞍山冶金設計院
 - 鞍山焦耐設計院
- } いずれも国家甲級資格。

3) 測量及びその他の環境分野

- 鞍山環境保護監測ステーション …… 作業人員 計 80人
- 鞍山環境保護研究所 …… 作業人員 計 15人

付 属 資 料 6

資料収集一覧

中国収集資料

	書籍名	発行年月	発行機関名
1	THE NATIONAL ECONOMIC ATLAS OF CHINA	1994年	OXFORD UNIVERSITY PRESS
2	中華人民共和国 国家普通地図集	1995年	中国地図出版社
3	中華人民共和国 国家経済地図集	1993年	中国地図出版社
4	中国城市地図集 上下冊		中国地図出版社
5	中国 汽車司機地図冊		中国地図出版社 測繪出版社
6	遼寧省地図 (原本)	1997年3月	
7	海城市地図 (原本)	1990年	
8	海城市土地利用図 (写)	1991年	
9	海城市都市域道路現状図 (写)		
10	海城市都市域道路 (環状道路 将来) 図 (写)		
11	海城市 (全域) 鉄路道路現状図 (写)		
12	遼寧年鑑 1997	1997年8月	遼寧省人民政府
13	中国农村統計年鑑 1997	1997年10月	中国統計出版社
14	中国城市統計年鑑 1996	1997年5月	中国統計出版社
15	中国統計摘要 1998	1998年5月	中国統計出版社
16	中国經濟年鑑 1997	1997年10月	中国經濟年鑑社
17	中国統計年鑑 1997	1997年	中国統計出版社