

中華人民共和国
プロジェクト研究「中国地域総合開発
計画調査の成果の評価」
ファイナル・レポート

平成28年6月
(2016年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

株式会社 国際開発センター

中華人民共和国 プロジェクト研究
「中国における地域総合開発計画調査の成果の評価」
ファイナル・レポート

目次

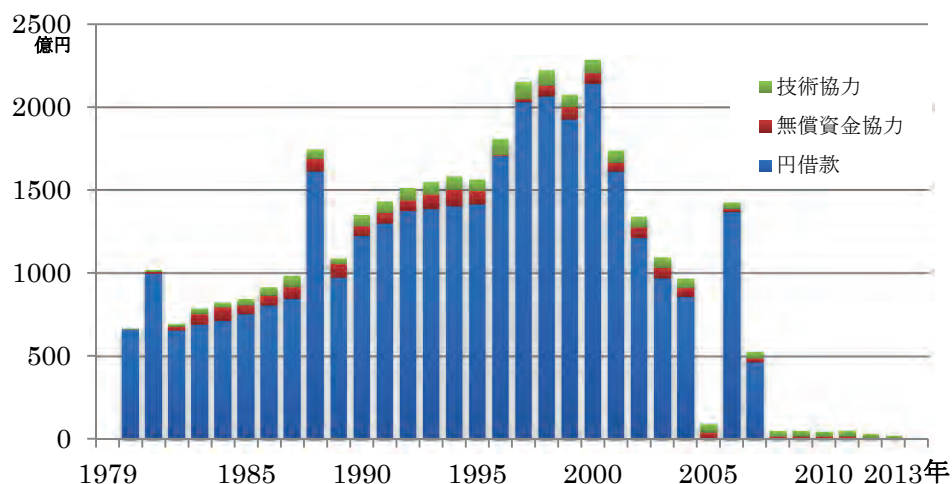
第1章	イントロダクション	1
1.1	調査の背景	1
1.2	地域総合開発計画調査	2
1.3	調査の目的	4
1.4	対中 ODA の変遷	4
1.4.1	日中外交関係の経緯	4
1.4.2	中国の社会・経済の動向	4
1.4.3	対中経済協力の長期的動向	5
1.4.4	対中技術協力と無償援助	8
1.5	補論：日本の全国総合開発計画(全総)	9
第2章	地域総合開発計画調査の協力の歴史	15
2.1	中国の国土・地域政策・計画	15
2.1.1	中国の経済計画システム	15
2.1.2	中国における国土・地域開発計画導入のプロセス	18
2.1.3	国土・地域計画システムの形成と日中協力	18
2.2	海南島総合開発計画調査	20
2.2.1	案件の背景	20
2.2.2	事前調査	21
2.2.3	本格調査とその提案内容	22
2.2.4	提案内容のその後とインパクト	23
2.2.5	エピソード	24
2.3	江西省九江市総合開発計画調査	25
2.3.1	案件の背景	25
2.3.2	事前調査	25
2.3.3	本格調査とその提案内容	26
2.3.4	提案内容のその後とインパクト	28
2.3.5	エピソード	30
2.4	吉林省地域総合開発計画調査	30
2.4.1	案件の背景	30
2.4.2	事前調査	31

2.4.3	本格調査とその提案内容	33
2.4.4	提案内容のその後とインパクト	37
2.4.5	エピソード	39
2.5	郷村都市化実験市(海城市)総合開発計画調査	41
2.5.1	案件の背景	41
2.5.2	予備・事前調査	41
2.5.3	本格調査とその提案内容	43
2.5.4	提案内容のその後とインパクト	48
2.5.5	エピソード	49
2.6	西部地域中等都市発展戦略策定調査	50
2.6.1	案件の背景	50
2.6.2	事前調査	50
2.6.3	本格調査とその提案内容	51
2.6.4	提案内容のその後とインパクト	54
2.6.5	エピソード	58
第3章	地域総合開発計画調査案件によるインパクトの評価	61
3.1	案件群の地域開発ニーズ・状況から見た、要請・案件採択の妥当性	61
3.2	地域開発への経済的インパクト	63
3.2.1	提案プロジェクトの経済的インパクト	63
3.2.2	地域経済へのマクロ的インパクト	64
3.3	国土地域計画システム形成へのインパクト	65
3.4	経済・社会発展五ヵ年計画へのインパクト	67
3.5	キー・メッセージ：地域総合開発アプローチの再評価	68
3.5.1	JICA が果たした役割	68
3.5.2	開発における日中の共通点	69
3.5.3	開発における日中の相違点	69
3.5.4	地域開発協力の意義	70
3.5.5	地域総合開発アプローチの再評価	72
3.6	教訓	72
3.6.1	長期的な枠組みの必要性	73
3.6.2	援助卒業予定国への配慮	73
3.6.3	発展段階・ニーズに即した支援	73
3.6.4	事業実施方法に関する提案の充実	74
3.6.5	上級政府との綿密な調整	74
付属資料1	対象5案件の現状	76
付属資料2	日中経済協力関係年表	81
付属資料3	国内ヒアリング記録	82

第1章 インTRODクシヨN

1.1 調査の背景

中国に対する日本の政府開発援助(Official Development Assistance, ODA)は、日中平和友好条約締結の翌年 1979 年より中国政府の要請に応えるかたちで開始され、これまでに有償資金協力(円借款)が約 3 兆 3,165 億円、無償資金協力が約 1,565 億円、技術協力が約 1,769 億円、総額約 3.6 兆円以上の案件が実施されてきた(いずれも 2011 年度まで。図 1-1)。1993 年以降、2007 年に第 4 位となるまではほぼ毎年、中国は二国間 ODA の最大受取国であった¹。



出所：外務省国別 ODA データブック。

図 1-1 対中 ODA 額の推移

日本の対中 ODA は、鄧小平の主導による改革・開放政策の本格的始動と時期を同じくしている。従来の計画経済から市場志向型経済の導入へ大きく政策の転換が行われ、以降の中国の経済成長は目覚ましく、一人当たり GDP は、205 ドル(1980 年)から 7,046 ドル(2014 年)にまで成長している。その結果として、中国は 2013 年に GDP で日本を抜き、アメリカに次ぐ経済大国となった(図 1-2)。こうした目覚ましい経済成長を遂げてきた中国に対する ODA は 1990 年代以降、時に否定的な世論を形成してきた。すなわち、年々経済競争力を増しながら、一方で二国間援助の最大受取国であることに対し、もはや被援助国として不適當ではないかという論調である。この背景には、天安門事件(1989 年)における武力弾圧や、国際世論を無視した 2 回にわたる地下核実験の実施(1995 年)、江沢民政権以降の反日強硬路線等による対中感情の悪化が考えられる²。中国が日本の ODA の最大受取国となったのは、天安門事件以降、経済制裁を各国に先んじて解除した 1990 年以降であり、国民感情との間に齟齬が生じていたことは否めない。中国国民の側でも、国内での消極的な報道により援助と民間投資の違いが理解されていない上、日本の一部勢力による侵略の歴史を否定するような発言により日本の ODA に対する好印象が妨げられてきた³。一方で、両国間の関係悪化の折にも対中 ODA が日中友好の象徴としての役割を担ってきたという見方も可能である。

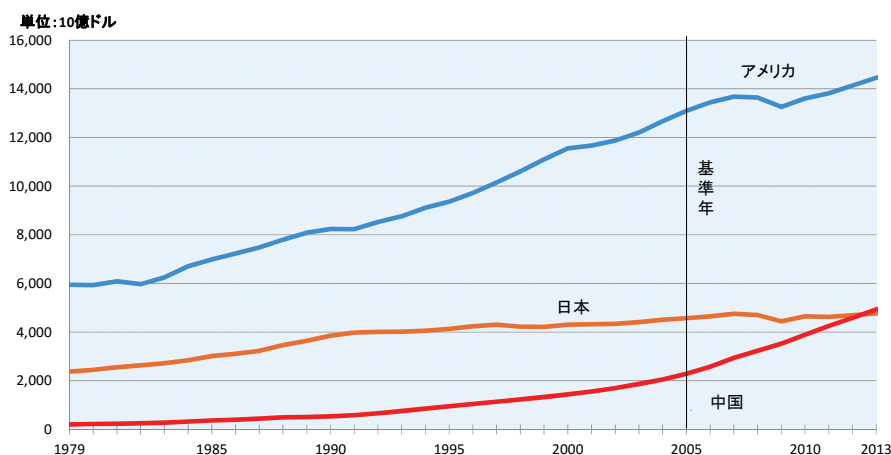
¹ ODA 白書各年版

² 官房広報室「外交に関する世論調査」

³ 金熙徳(2000 年)『日本政府開発援助』社会科学文献出版社

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

さらに 2000 年代に入ると、中国による途上国援助の拡大が顕著となり⁴、新興ドナーとしての存在感が増大してきた。



出所：United States Statistic Division, The National Accounts Main Aggregates Database

図 1-2 日米中 3 カ国の実質国内総生産 (GDP) の推移

こうした経緯から 2005 年、日中間の調整の結果、2008 年の北京五輪開催を援助卒業の契機とし⁵円借款の新規貸付を停止することで両国は合意に達した⁶。こうして対中 ODA の約 9 割を占めてきた円借款は、一定の役割を果たしたとして 2007 年で終了した。中国は国内の地域や所得の格差において、開発途上国としての性格をまだ残しているが、ODA は日中関係における歴史的役割を果たし終えたと考えられている。この研究もその観点に立って中国の地域開発の歴史と日本の技術協力が果たした役割に焦点を置く。

1.2 地域総合開発計画調査

これらの協力の中で 1986 年から 2005 年まで取組まれてきた一連の地域総合開発計画調査案件 (表 1-1、図 1-3 以下「開発調査群」) は、その当時のマクロ経済状況と地域の現状の中で、複数のセクターと空間計画を統合し、市場経済への移行や、地域格差の是正、環境問題、社会制度など、中国が直面してきた主要政策課題の縮図とその推移にそれぞれ対応してきたものである。各調査の背景、提案された開発計画の概要は第 2 章で述べる。

⁴ Fitch Ratings (2001) は、2010 年までの 10 年間に中国がアフリカ諸国に対し行った直接投資・二国間ローンの累計額は世銀の貸付額を上回る 672 億ドルと見積もっている。(出所：<https://www.fitchratings.com/web/en/dynamic/articles/China-Plays-Crucial-Role-in-Sub-Saharan-Africas-Growth.jsp>)

⁵ 日本に対する世界銀行の支援は東京オリンピック開催の 3 年後に終了した。

⁶ 日本経済新聞 2005 年 1 月 28 日「対中円借款 2008 年度停止」、読売新聞夕刊 2005 年 3 月 17 日「対中円借款 外相、打ち切り表明」

表 1-1 地域総合開発計画調査（「開発調査群」）

案件名	事業年	背景・目的	対象面積 (k m ²)	投入 MM
海南島総合開発計画調査	1986-88 年	開発の遅れた地域の総合的開発	33,900	153.41
江西省九江市総合開発計画調査	1992-94 年	沿江対外開放都市としての、経済拡大	699	78.10
吉林省地域総合開発計画調査	1996-98 年	食糧穀物生産基地と重化学工業の拠点からの構造転換	46,000	216.04
郷村都市化実験市(海城市)総合開発計画調査	1999-2001 年	新たな都市化政策の提案	2,732 (他 7 都市)	122.71
西部地域中等都市発展戦略策定調査	2003-05 年	大都市ではなく、中都市の戦略的発展を促進	都江堰: 1,207 徳陽: 5,954 大理: 1,468 玉渓: 15,285 懷化: 27,563	102.95

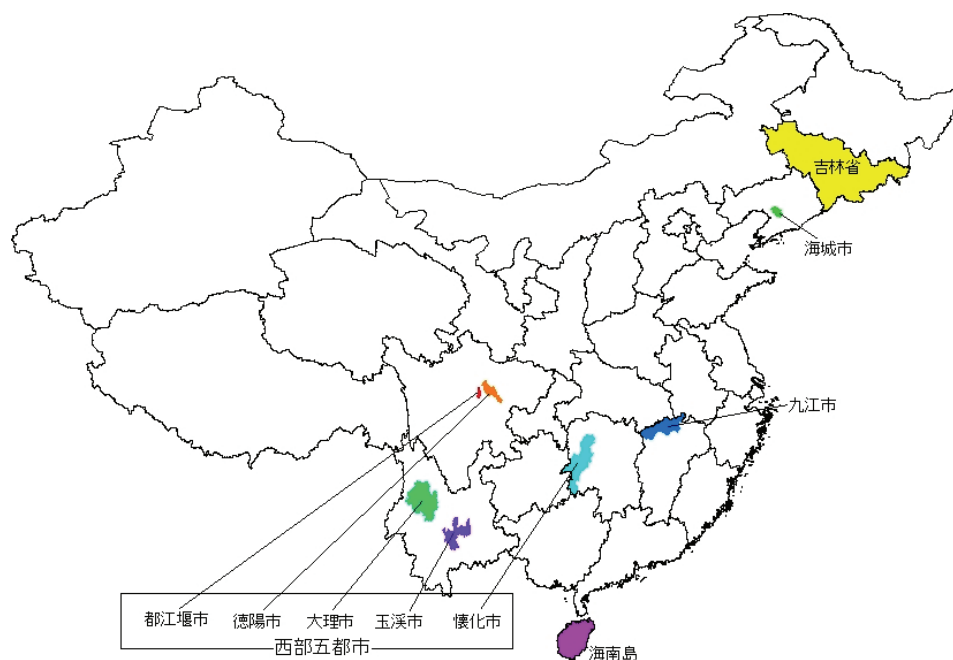


図 1-3 対象地域の位置

これら一連の「開発調査群」に関する提案内容の実施状況の確認は、「個別案件開発調査・技術協力プロジェクト等実施済案件現状調査(通称：フォローアップ調査)」(巻末付属資料 1)を通じて行われている。しかしながら、海南島案件に関してプログラム評価が試行的に行われた他は、開発調査群を、全体を通して俯瞰するという試みはほとんど行われていない⁷。そのような状況の中、本調査はこれら一連の総合開発計画調査を地域格差の緩和、市場経済化への対応、地域経済の統合、地方行政・地方人材の強化、総合計画の有効活用などの観点から見直し、総括するもの

⁷ 例外として、『開発途上大国 中国の地域開発』(牧野松代 2001 年 大学教育出版刊)において、2000 年までの 3 案件がレビューされている。牧野は九江市案件の団員であった。

である。

地域総合計画アプローチは日本の技術協力に独自の手法であり、中国だけでなく他アジア諸国でも数多く採用されてきたものである。その効果は、継続的な経済成長、計画の実現能力、協力の継続性に優れた中国において、顕著であったと言える。中国というコンテキストにおいて、また「地域総合開発計画」というアプローチにおいて、日本の ODA が果たした意義を検証する。

1.3 調査の目的

本プロジェクト研究は、中国において過去に地域総合開発を実施した開発調査案件（「開発調査群」）を対象として、それらが中国の発展にどのように寄与したかを総括するためにレビューすることを目的としている。

1.4 対中 ODA の変遷

1.4.1 日中外交関係の経緯

1978 年に中国は改革開放政策の下、近代化、経済成長を優先課題とし現在の発展を成し遂げた。日本の対中国経済協力は、中国の改革開放政策の導入とほぼ同時期に行われており、毎年 600 億円から 2100 億円が供与されてきた。日本は常にトップドナー（二国間援助の 6 割以上）として、中国の開発政策の展開に相応して支援を継続してきた。また同時に、2007 年の円借款供与終了まで、ほぼ一貫して中国は日本の政府開発援助の最大の受取国であり続けてきた。1980 年代は北京、上海等の沿海部大都市のインフラ整備を中心に、1990 年代は経済発展の推進と同調して西部・内陸部へと支援対象を広げ、1990 年代後半以降は環境保全、公衆衛生などの社会問題へ焦点が移行してきた。

中国が開かれて安定した社会であり続けることは、東アジア地域の平和と安定にとって重要であるという認識の下、日本政府は隣国中国との関係を長年にわたり重視してきた。国交正常化以降、天安門事件、靖国神社参拝、尖閣諸島国有化等、一時的に両国関係が「政冷経熱」といわれる状況にもあったが、巻末付属資料 2 の年表に示すように、両国首脳を含む要人交流と経済協力が継続的に行われてきた。これは両国がアジア及び世界に対して責任を負い、アジア及び世界に共に貢献する中で、互いに利益を得て共通利益を拡大し、関係を発展させる、いわゆる「戦略的互惠関係」構築の重要性を双方が共有しているためにほかならない。

1.4.2 中国の社会・経済の動向

改革開放政策以降の中国の経済成長は目覚ましく、1979 年から 2006 年までの対前年比 GDP 成長率は平均 9.8% と極めて高い水準を維持してきた。こうした急速な経済成長は主に上海・広州といった大都市を核とする沿海部の成長によるところが大きい。これは経済特区の設定などによる大量の公共投資・外資投入が高度成長を牽引してきたためでもある。1 日 1.25 ドル未満で暮らす極度の貧困人口率は、1990 年の 60% から 2010 年には 12% に減少している⁸。ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals, MDGs）が達成した世界の貧困人口の半減は、主に中国、インド、インドネシアといった中進国の高い経済成長を反映するものとされている。

⁸ 国連ミレニアム開発目標報告 2013

こうした経済成長は急激な市場経済化を伴い、それは社会・経済格差の増大も同時にもたらしている。西部・内陸部の発展は遅れており、図 1-4 に示すように地域間・都市農村間の格差、富裕層・貧困層の格差は年々拡大している。前述のように経済成長が貧困人口を半減したとはいえ、国連ミレニアム開発目標報告は、2010 年時点で 1 日 1.25 ドル以下で生活する人口は中国全人口の 12%に当たる 1.6 億人と推測している⁹。世界第 2 位の GDP を擁する一方で、一人当たりの GNI(国民総所得)は 2014 年時点で 7,380 ドルであり、これは OECD の基準ではタイやメキシコと同じ高中所得国に区分される。また、近年は大気汚染や酸性雨の降雨面積、砂漠化面積の拡大など深刻な環境問題が表面化し、越境公害の観点からも国際的に問題視されている。特に工場の煤煙、増加する自動車による排ガス、石炭を燃料とする暖房設備等エネルギー消費の急増による大気汚染は顕著であり、中国人口の 9 割以上が WHO の定める安全とされる基準値以上の汚染物質にさらされていると報告されている¹⁰。

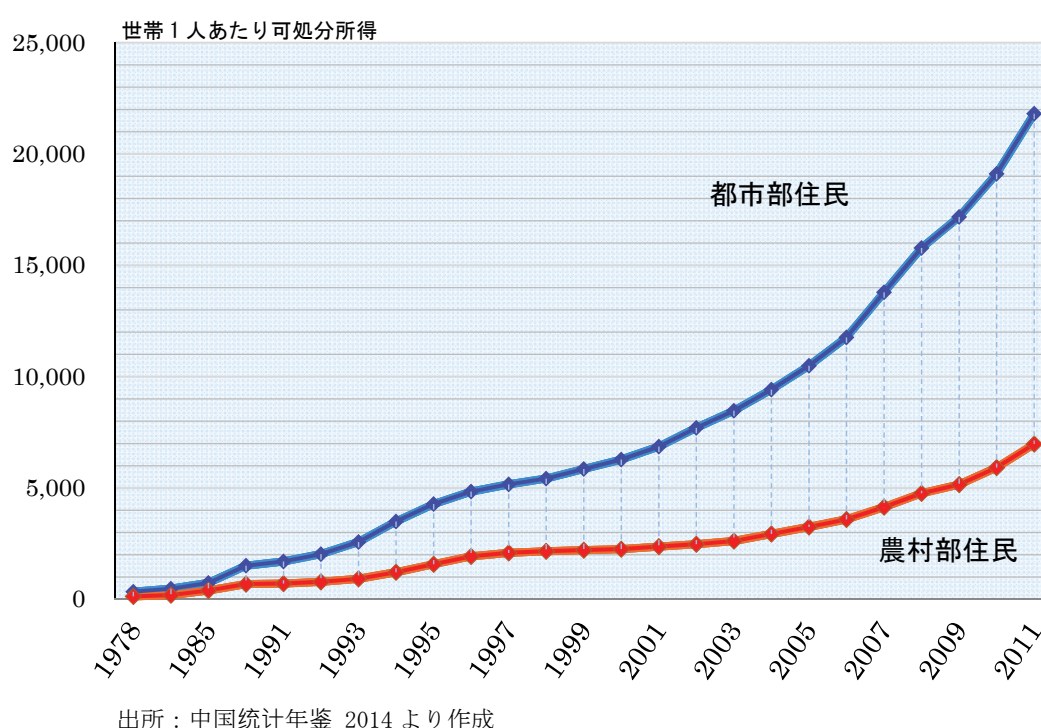


図 1-4 都市住民・農村住民の所得格差

こうした急速な経済成長がもたらした社会問題への対応と持続的な社会の達成は、中国における最重要課題となっている。

1.4.3 対中経済協力の長期的動向

2001 年 10 月の日中首脳会談において、朱鎔基総理は「日本の ODA は、中国の経済発展、国家建設にとって大きな助けとなっており、両国の経済的関係の促進にも大きく寄与している」と述べた。このように日本の ODA が継続的に行ってきた経済インフラ整備支援による中国経済の安定的発展、日本企業の投資環境の改善、日中の民間経済関係の進展への貢献は日中双方が共有する認

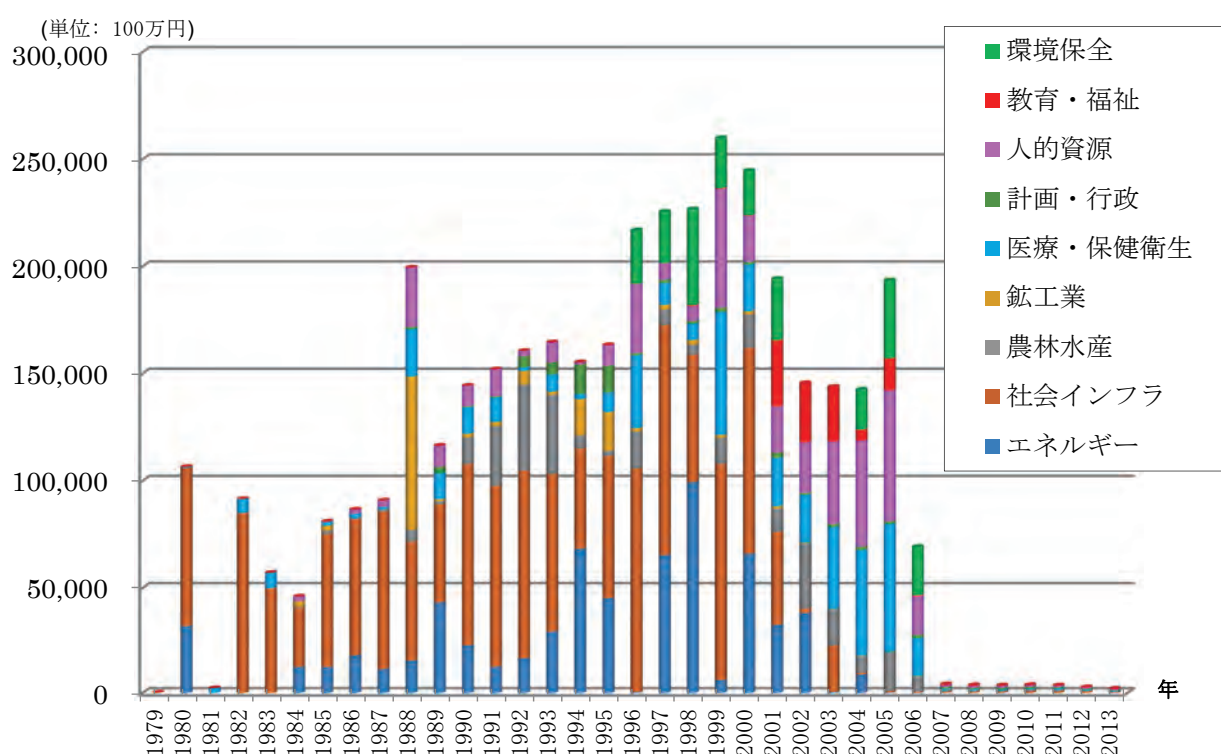
⁹ 国連ミレニアム開発目標報告 2013

¹⁰ Berkeley Earth, 2015, *Air Pollution in China: Mapping of Concentrations and Sources*

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

識となっている。

対中 ODA 開始当時の円借款案件は鉄道・港湾等の運輸・交通部門を中心とし、経済・社会発展のボトルネックとなっている沿海部の公共インフラ整備に寄与してきた。図 1-5 に示す通り、80 年代、90 年代は、一貫して供与金額の大部分が社会インフラ整備（運輸・交通、灌漑整備）に割かれている。80 年代、すなわち第 6 次～7 次五ヵ年計画の実施において、中国政府はこの期間を長期経済発展のための基礎づくりと位置付け、「基礎産業」を重点分野とした。また投資効率の高い沿海部を優先的に発展させることとし、深圳など 4 つの経済特区を設立した。1988 年には遼東半島、山東半島、渤海沿岸などの地域を沿海開放地帯としている。また、秦皇島港（河北省）拡充事業、北京～秦皇島間鉄道拡充事業など一連の石炭輸送のための運輸インフラ整備事業も実施された。案件対象地域も北京市、河北省、山東省、江蘇省などに集中しており、円借款が、中国側の優先分野・地域に関するこうした重点政策に応じていることがわかる。



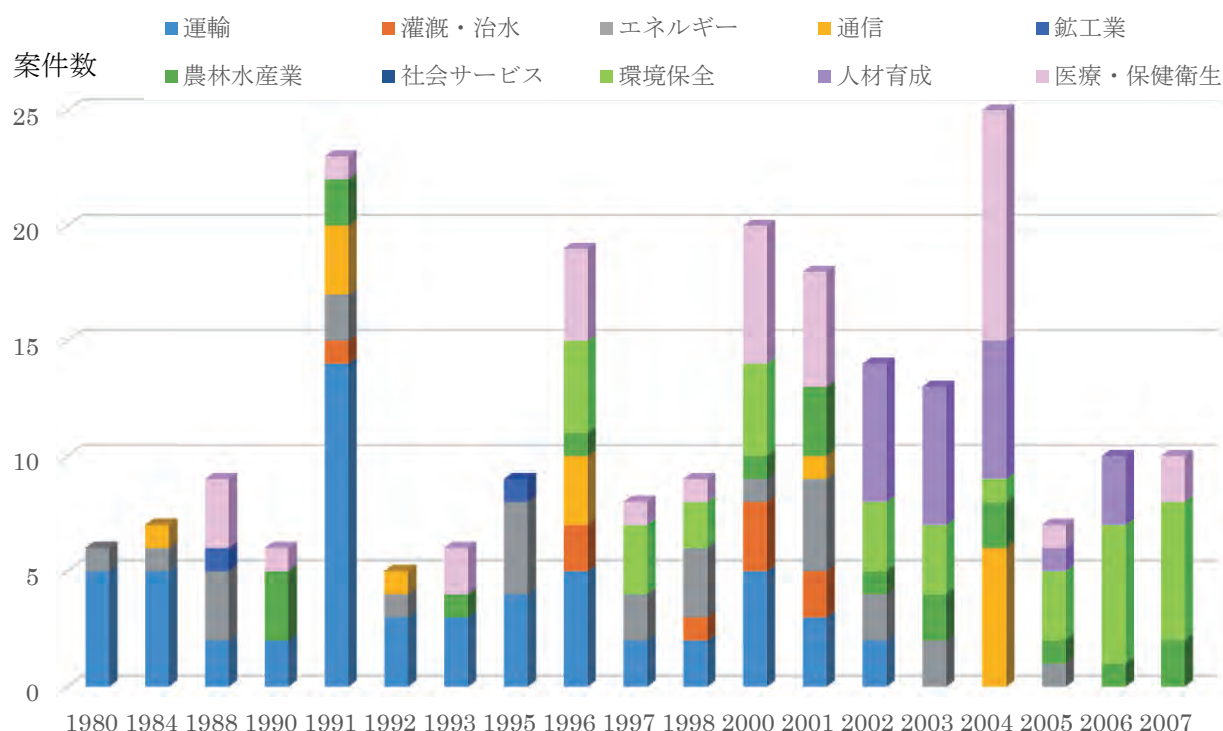
出所：JICA「中華人民共和国分野分類別・年度別実績」¹¹より作成

図 1-5 協力分野の推移(有償・無償・技術協力合計)

この時期の円借款は、数年間を一つの対象期間として供与額の大枠を事前に取り決める多年度供与方式(ラウンド方式)が採用されていた。天安門事件(1989 年)以降、海外からの援助・投資が減退する中で、翌 1990 年日本は停止していた円借款を再開し、1992 年には天皇陛下の訪中が実現した。以降円借款の供与金額は 1999 年にピークを迎えるまで年々増加していく。東部沿海地域の運輸部門、特に空港と鉄道を中心とした基礎インフラ整備の傾向は 90 年代も継続している。90 年代後半の大きな特徴として、この従来の分野に加えて環境保全事業の増加が挙げられる。具体

¹¹ http://www.jica.go.jp/china/ku57pq00000468e2-att/china_03.pdf

的にはガス供給・熱電供給・工場汚染対策等を実施し環境改善を図る重慶、貴陽、大連の環境モデル都市事業や、淮河(河南省)・松花江(黒竜江省)・湘江(湖南省)流域の工業汚染源の水質汚染対策、下水道整備等が行われている。1999 年からの 2 年間のラウンド方式合意(3,900 億円)においては 19 案件中 14 件が環境汚染対策事業となった。



出所：JICA ホームページより作成¹²

図 1-6 円借款分野別案件数の推移

また、西部地域への円借款供与は、開始当初より水力発電を中心として一定件数があったものの、1990 年代後半以降東部沿海地域の案件数の減少に反比例して増加している(図 1-6)。2000 年の西部大開発の政策決定に先立って第 9 次五ヵ年計画(1996 年～2000 年)は、中西部の均衡のある発展を重視し、国際金融機関・他国からの援助については 6 割以上を中西部に配分することが定められた¹³。円借款供与はこの方針決定に対応し、1996 年における案件 19 件のうち 12 件(63%)が中西部を対象としている。分野としては空港・道路・鉄道及び電話網・光ケーブルの整備拡充と環境改善、浄水場整備等、インフラ整備と環境保全の双方の開発需要に応えるものとなっている。

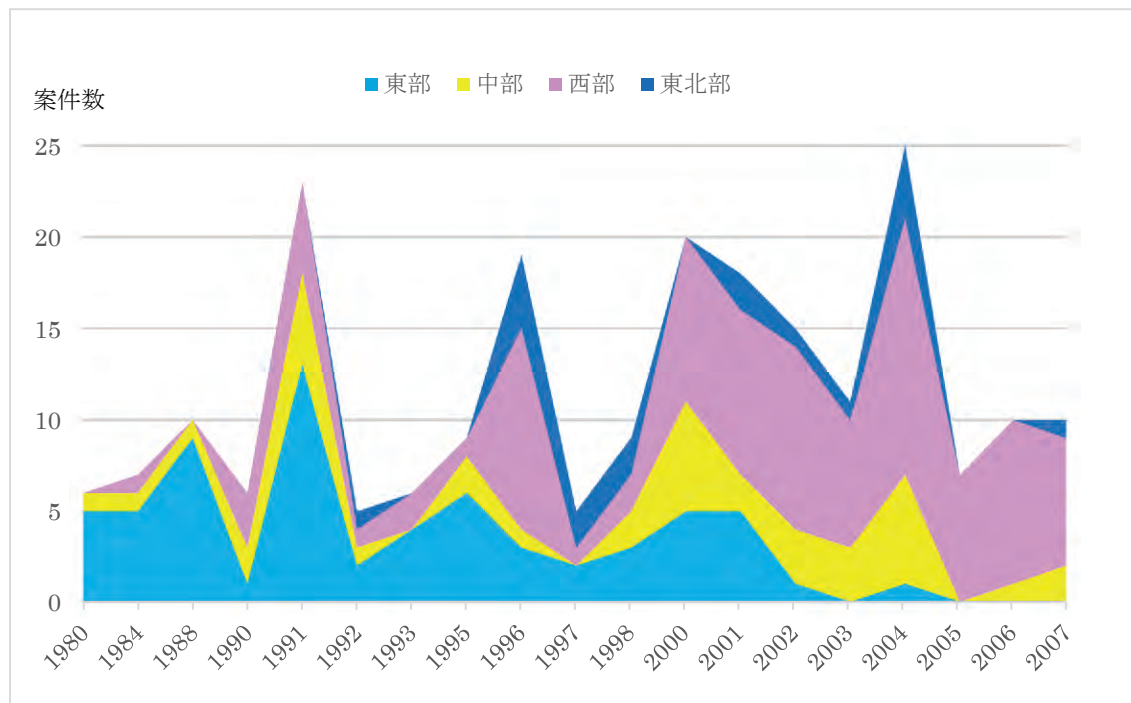
1999 年以降、対中 ODA の規模が徐々に減額される中で、インフラ整備分野は次第に減少していった。一方で環境保全事業、中西部重視の傾向はより強まっていく。この新たな方針は、1.1 で述べた対中 ODA 批判と低迷する日本経済を背景としつつ、有識者によりとりまとめられた「21 世紀に向けた対中経済協力のあり方に関する懇談会」提言を反映した形で 2001 年に策定された中国国

¹² http://www2.jica.go.jp/ja/yen_loan/index.php、医療・保健衛生は上下水道を含む。新規案件のみ。

¹³ 中国共産党新聞・文献資料「中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要」,
<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66686/4494253.html>

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

別援助計画(経済協力計画)によって明確化された。計画では対中経済協力の重点分野を、(1)環境問題、感染症、など地球規模課題に対処するための協力、(2)改革・開放支援(良い統治の促進等を含む)、(3)相互理解の増進に絞ることとしている。また新たな援助方針の下、円借款はラウンド方式から毎年度必要案件を積み上げていく単年度方式に変更された。



出所：JICA ホームページより作成¹⁴

図 1-7 円借款地域別案件数の推移

2000 年代における対中 ODA の大きな特徴はソフト面での開発ニーズへの対応である。上下水道施設整備による水環境改善等の案件を継続しつつ、地域活性化・交流、市場ルール強化、環境保全といった分野における人材育成事業が有償資金協力のスキームを用いて中西部・東北部のほぼ全省に対し実施された。こうした分野・対象地域の大きなシフトを経て、ODA は一定の役割を果たしたとして、2006 年に一般無償資金協力、2007 年には円借款がそれぞれ新規供与を終了した。

以上のように、日本の中国に対する経済協力の分野配分は、開始当初より中国側の開発政策・計画に沿う形で大きく変遷してきた。また中国が目覚ましい経済発展を続け、国際競争力の上昇が顕著となってきた 1990 年代末以降は、日本側の意向の反映として援助額は減少に向かった。21 世紀に入ってから日本側の策定した援助計画に沿い、日本にも直接的影響が及ぶ広域的な環境問題への対策、あるいは今後の日中間の関係を見据えた人的交流・人材育成に力点が置かれるようになってきている。これは中国側のニーズに応じると同時に、日本にとっての利益を踏まえたものであり、長期的な対中経済協力には中国・日本政府双方の政策が反映されてきたと言える。

1.4.4 対中技術協力と無償援助

中国に対する日本の無償資金協力は、日中友好病院(1984 年)や日中友好環境保全センター

¹⁴ http://www2.jica.go.jp/ja/yen_loan/index.php, 医療・保健衛生は上下水道を含む。新規案件のみ。

(1992 年)に代表されるように、保健医療、環境保全、貧困対策、人材育成(留学支援)等の分野に多く供与されてきた。同様に技術協力も医療・環境分野に重点を置いてきた。特に 1991 年～1999 年に実施された「ポリオ対策プロジェクト」及び「ポリオ撲滅計画」は、中国におけるポリオ撲滅の達成(1994 年以降野生株の感染報告なし)に大きく貢献した協力事例と言える。1980 年代は北京を中心として東部沿海地域への供与が多く、1990 年代後半以降中西部へ重点が移る点も有償資金協力と共通している。中西部への援助ではリプロダクティブヘルス、予防接種等、貧困対策に資する役割を担っている。近年は法整備や震災復興支援等を含め、支援する分野は多岐にわたる。

円借款の新規供与停止と同時期の 2006 年に一般無償資金協力は終了しており、現在は技術協力および経済社会開発を目的とする草の根・人間の安全保障無償資金協力(限度額 1,000 万円)のみが実施されている。今後は日中双方が費用を負担することについて両国間で合意しており、段階的に実施される予定である。

1.5 補論：日本の全国総合開発計画(全総)

本節では、中国の国土・地域計画と比較するため、日本の全国総合開発計画(全総)について、簡単にレビューする。日本の戦後復興においては、荒廃した国土からの復興を期して、数次にわたる国土計画が策定されてきた。これらは、国土総合開発法(1950 年法律第 205 号、国総法)に基づいて、当初特定地域総合開発計画が策定・実施され、その後数次にわたって策定された全国総合開発計画(全総)のことを指す。この中で、プランナーには、国土計画によって目指す日本の空間形態を、人口や諸機能の効率的な「集中」を是とするのか、または、地域間格差是正のための「分散」を目指すのかという基本的な計画思想の葛藤があった。それは、同時に「都市か農村か」、「経済成長か社会福祉か」「経済的効率か社会的平等か」という対立軸も備えていた。

表 1-2 に四全総までの全総の概要を示す。

表 1-2 四全総までの概要

	国民所得倍増計画	全国総合開発計画	新全国総合開発計画	第三次全国総合開発計画	第四次全国総合開発計画
年 月 日	1960.12.27	1962.10.5	1969.5.30	1977.11.4	1987.6.30
策定内閣	池田内閣	池田内閣	佐藤内閣	福田内閣	中曽根内閣
開発戦略	太平洋ベルト地帯構想 資本の集中投下	拠点開発構想 工業等の分散と波及効果	大規模開発プロジェクト構想 新ネットワーク	定住構想 大都市抑制地方振興	交流ネットワーク構想 地域の創意工夫、 交通、情報・通信体系
計画目標	国民所得の倍増	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的環境の整備（自然、生活、生産環境）	多極分散型国土の構築
計画におけるキーワード 特徴的用語	太平洋ベルト地帯 社会資本 人的資源	工業開発拠点 過大都市 過密 波及効果	情報化社会 ネットワーク 日本列島の未来像 過密過疎 生成システム	定住圏 安定成長 一人ひとり	世界都市東京 リダンダンシー 第二国土軸 交流
社会背景	経済成長へ離陸、成長の隘路 安保闘争 (1960) もはや戦後ではない (1956)	地域間格差 東京オリンピック (1964)	成長の持続的拡大 明治 100 年 (1968) 美濃部東京都知事 (1967) 社会指標運動 (1970)	環境問題 成長の限界 地方の時代 ニクソンショック (1971) レーガノミクス 石油ショック (1973)	本格的国際化 東京一極集中 ウォーターフロント開発 サッチャリズム、 レーガノミクス ブラザ合意 (1985)、 バブル
計画に関係ある思想的著述	ペロー 「成長極理論」 (1950) ゴットマン 「メガロポリス」 (1957-1961) ハーシュマン 「経済開発の戦略」 (1958)	地域経済問題調査会 「地域経済問題と対策」 (1963) 国際連合経済社会局 「世界の経済開発と社会開発」 (1964)	カーソン 「沈黙の春」 (1962) ベル 「脱工業化社会」 (1967) ジョンソン大統領 「環境保全特別教書」 (1968) ニクソン大統領 「公害教書」 (1970) 1967「未来学」なる新誌 1968 未来研究所 1968 日本未来学会	ローマクラブ 「成長の限界」 (1972) シューマッハ 「スモール イズ ビューティフル」 (1973) 国際連合人間居住会議 「バンクーバー宣言」 (1976)	環境と開発の世界委員会 「われわれに共通の未来」 (1987)
社会風俗	たけのこ生活 (1947) 銀座カンカン娘 (1950) ヤンキーゴージャス (1952) 太陽族 (1956) 団地族 (1956)	上を向いて歩こう (1961) こんにちは赤ちゃん (1963)	昭和元禄 (1968) 安田講堂陥落 (1970) ディスカバリージャパン (1970) くたばれ GNP (1970)	ニューファミリー (1976) ニューサーティ (1981) 東京ディズニーランド開園 (1983)	ソ連ゴルバチョフ書記長就任 (1985) NTT、JT 発足 (1985) NTT 株上場、JR 発足 (1987) ベルリンの壁崩壊 (1989) ソビエト連邦崩壊 (1991)
総理大臣	池田勇人	佐藤栄作	田中角栄 / 三木武夫	福田赳夫 / 大平正芳	中曽根康弘 / 竹下登
標 語	所得倍増	社会開発	ライオン・ライオン / 第三の道 / 田園都市 / 小さな / 東京プロブレム、 列島改造 / 計画 / 全治三年 / 国家 / 政府 / 民間活力の活用 / ふるさと創生		
計画思想	「効率主義」	「衡平主義」	「効率主義」	「衡平主義」	「効率主義」
力点地域	太平洋ベルト地帯	太平洋ベルト地帯以外の地域	国土の主軸、大規模プロジェクト地域	三大都市圏以外の地域	東京 300 km 圏

出所：川上(2008)．国土計画の変遷 p. 64.

計画の背景にある考え方としては、それぞれの計画策定期の時代、政治状況を色濃く反映させたものとなっている。

川上(2008)は、これらの国土計画の思想を「効率主義」と「衡平主義」の間で揺らぐものとして捉え、四全総までの各全総をそれに基づいて解釈した。「衡平主義」とは、川上の造語で、「公平」とあえて表記せず、「効率」という評価軸に対して別の視点の評価軸であることを価値中立的に表

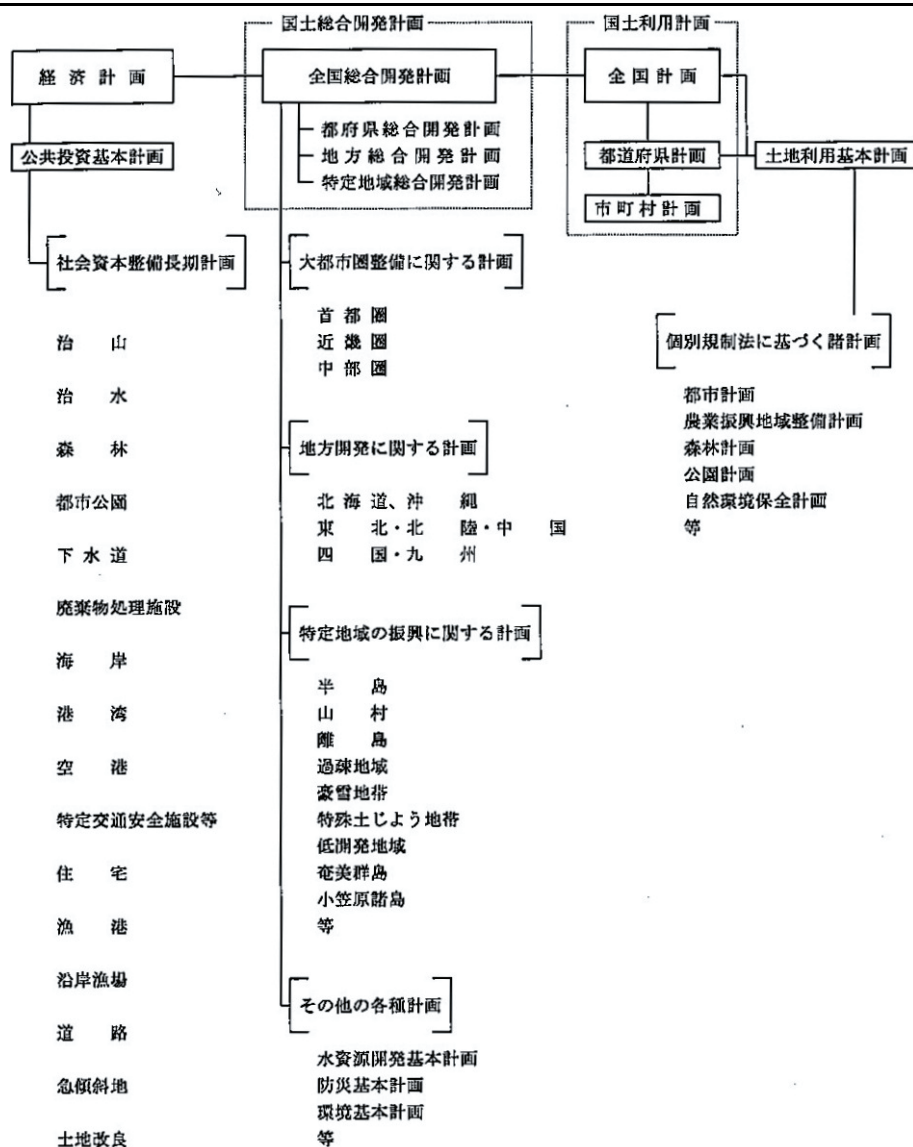
現するもの、と定義している。さらに、効率主義から、衡平主義への転換は、日本のみならず、戦後の米英加仏の国土政策にも見られるものであり、また、これらの変化は、欧米では政権交代によってもたらされてきた。それらの思想の主な考え方には、一国内の後進地域をどう捉えるか、地域格差をどうするか、という点に源泉があった。

一方で、各全総の実現プロセスと成果については、さまざまな論評がなされている。特に当初より企図していた地域間格差や過疎問題は一向に解決できずに、東京一極集中の弊害が指摘されてきた。

最も早い論評としては、宮本(1969)が、「日本の都市問題」の中で、第1次全総による新産業都市を通じた拠点開発による地域開発方式に対して、「太平洋ベルト地域に、最新の設備を持つ重化学工業地帯を出現させた。世界最高水準の高度蓄積が達成された」ものの、「格差是正という開発の目標は実現しなかった。それどころか、計画には明示されていなかった恐るべきマイナスの波及効果がはじまった」として、公害問題を挙げている。宮本は、限られた財源で、直接的効果を挙げようとすると、産業基盤への投資を優先せざるを得ないが、公私の両部門の連関が、直接ではないから、先行投資のムダや公共投資の浪費が起これ、経済学的には間違っていると主張した。

本間(1992)は、「国土計画の思想」において、四つの全総と政策、結果をレビューして、キーとなる開発テーマ(新産業都市、大規模工業団地、新幹線、モデル定住圏)について評価を加えた。本間によれば、日本列島における過密過疎の解消は重要な計画課題であったものの、達成されず、東京への一極集中と地方の過疎が進むばかりであるとした。さらに、その原因としては、先行する全総の点検作業・評価が不十分であり、四つの全総を通じて「人々に生活の豊かさを保障すべくソフト面すなわち市民の生活論理に基づいた計画が欠落していた」と結論付けている。

少子高齢化の進展に伴い、国土計画やの役割も大きく変化している。とりわけ第5次に相当する「21世紀の国土のグランドデザイン」(1998年策定。以下「21GD」。)以降は、国土計画の役割も変化してきた。2001年には、国土計画行政は、国土庁が国土交通省に再編され、2005年には、国土総合開発法が、国土形成計画法に改正された。この結果、21GD以降には、四全総まであった数値目標がほとんどなくなり、計画としての拘束力も弱まり、地方自治体等との連携強化が進められる形となって、現在に至っている。現在の国土法の体系を図1-8に示す。



川上(2008). 同上. P. 3.

図 1-8 国土に関する計画体系 (2000 年時点)

最新の国土計画は、「国土のグランドデザイン 2050」(2014 年 7 月国土交通省策定)として、①本格的な人口減少社会に始めて正面から取り組む国土計画、②地域の個性を重視し、地方創生を実現する国土計画、③イノベーションを起こし、経済成長を支える国土計画、であることが特徴となっており、通算第 6 次の国土計画に相当し、2015 年 8 月に閣議決定された。この計画の基本コンセプトは、「対流促進型国土」の形成であり、①「コンパクト+ネットワーク」、②「個性」と「連携」による「対流の促進」、③「ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土」を具体化するものである(表 1-3)。

表 1-3 最新二つの「国土計画」の概要

	21世紀の国土の グランドデザイン	国土のグランドデザイン2050
閣議決定	1998. 3. 31	2015. 8. 14
策定内閣	橋本内閣	安倍内閣
計画目標	多軸型国土構造の形成を目指す「21世紀の国土のグランドデザイン」実現の基礎を築く。 地域の選択と責任に基づく地域づくりの重視。	安全で、豊かさを実感することのできる国 経済成長を続ける活力ある国 国際社会の中で存在感を発揮する国
キーワード	多軸型国土構造形成の基礎づくり 参加と連携	対流促進型国土 重層的かつ強靱な「コンパクト+ネットワーク」
背景	1地球時代 (地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流) 2人口減少・高齢化時代 3高度情報化時代	1急激な人口減少、少子化と、地域的な偏在の加速 2異次元の高齢化の進展 3変化する国際社会の中で競争の激化 4巨大災害の切迫、インフラの老朽化 5食料・水・エネルギーの制約、地球環境問題 6ICTの劇的な進歩等技術革新の進展
目標年次	2010-2015年	2015年-2025年
開発方式等	4つの戦略 1多自然居住地域（小都市、農山漁村、中山間地域等）の創造 2大都市のリノベーション（大都市空間の修復、更新、有効活用） 3地域連携軸（軸状に連なる地域連携のまとまり）の展開 4広域国際交流圏（世界的な交流機能を有する圏域の形成）	具体的方向性 1ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土 2安全・安心と経済成長を支える国土の管理と国土基盤 3国土づくりを支える参画と連携 広域地方計画の策定・推進
投資規模	投資総額を示さず、投資の重点化、効率化の方向を提示	記載なし

出所：国土交通省 HP より、作成。

以上の経緯を考えると、高い経済成長が見込まれる経済発展段階では、長期的に全体を見通した国土計画は必須のものであり、産業拠点の分散や資源の効率的利用にとって、きわめて有効に作用する。一方で、経済成長が停滞し、安定化してきた段階では、公共資源の有効活用(効率性)と地方振興(衡平性)とのジレンマに見舞われ、大きな構想は打ち出しにくくなり、市場における民間アクターの役割も増大することから、計画の役割も縮小していく。いずれの段階においても、前次計画の検証・評価を通じたフィードバックが不可欠である。また、当初から計画の企図していた地域間格差の是正・解消は、日本の市場経済下では、基本的に難しいものであったと考えられる。

これらの経緯は、中国の地域計画の歴史を考える上でも重要な示唆となる。また、国土計画としては、経済成長が著しい段階にあっても、5年ごとの改訂では、十分な成果が見込まれない可能性もあり、日本のように約10年程度とすることが望ましいであろう。

第2章 地域総合開発計画調査の協力の歴史

2.1 中国の国土・地域政策・計画

本節においては、中国の国土・地域開発計画¹⁵策定に関し、開発調査群がいかに関与してきたかを検証する。

2.1.1 中国の経済計画システム

1949年の社会主義革命によって成立した中華人民共和国においては、ソビエト連邦(ソ連)型の五ヵ年計画による計画経済システムが、国家行政のメカニズムの中でも重要な役割を果たしていた。新中国においては、農業を含む多くの民間部門が公的部門に移り、計画が、産業、インフラ、財政などの公的資源配分において指導的な機能を持ち、さらには、政策目標やノルマとしての役割も有していた。

計画経済下における計画の役割は、絶大なものである。「あらゆる新規建設プロジェクトを国が一元的に着手し、審査承認し、実行に移す点にある。政府の財政や金融、物資、人材資源、外貨はすべて国家の計画指令に基づいて分配される。ゆえに国家計画委員会が主導的地位を占めてきたのであり、それが制定した『五ヵ年計画』は、行政的な強制力を有する。」(佐々木(2015)P. 40)とされ、市場経済の下での計画とは極めて異なるものであった。

1953年からの第一次五ヵ年計画が策定され、文化大革命による調整期の3年を除き、五年ごとに更新され、現在は「国民経済・社会発展第13次五ヵ年(2016-2020年)規劃」として決定され、実施中である。表2-1にこれまでの五ヵ年計画のポイント、図2-1に第12次計画に示された「両横三縦空間軸構想」を示す。ただし、こうした空間構想の図は、一般に五ヵ年計画の中に含まれていない場合が多い。

¹⁵中国語の「国土」という言葉は、日本語の国土計画における国土と同一ではない。日本で、国土計画は国のすべての土地(領土)を対象とするものであるが、中国語の「国土規劃」は、省レベルなどのサブナショナルな地域をも対象とし、主として土地利用計画を扱うものである。したがって、省や市レベルの「国土規劃」も存在し、それらを司る部局(国土局)なども存在する。本報告書では、これらも含めて、総合的な空間計画を、国土・地域計画と記す。

表 2-1 中国の五ヵ年計画

五ヵ年計画	時期(年)	ポイント
第一次	1953-1957	・工業建設 ・農業、手工業、私営工商業の社会主義化
第二次	1958-1962	・重工業を中心とした工業建設 ・集団所有制と全人民所有制の拡大 ・工業、農業、手工業の更なる発展、運輸業と商業の発展 ・人材の育成、科学研究の強化 ・国防の強化、国民物質・文化生活レベルの向上
第三次	1966-1970	・国防建設最優先 ・農業の発展
第四次	1971-1975	・工業・農業の発展
第五次	1976-1980	・工業システムと国民経済システムの建設 ・「調整・改革・整頓・向上」方針
第六次	1981-1985	・「調整・改革・整頓・向上」方針の継続 ・経済発展を阻害する遺留問題の解決 ・経済貿易の発展、外資の利用、人口増加の抑制
第七次	1986-1990	・「発展外向型経済」(労働集約産業を中心とする輸出志向産業を発展) ・経済体制改革に資する経済環境と社会環境の整備 ・需要と供給のバランス化 ・科学、教育事業の強化、科学技術進歩の促進 ・東部沿海地域の開発の加速 ・海南省の設立(1988年)
第八次	1991-1995	・改革開放と現代化建設 ・「社会主義市場経済」概念の採択(1992年) ・長江沿岸都市や辺境都市を開放都市に指定(1992年～) ・長江三峡ダムプロジェクトの着工(1993年)
第九次	1996-2000	・1980年と比較し、一人当たり GNP を倍増 ・貧困現象を基本的に解消し、小康レベル(そこそこの生活ができるレベル)に到達 ・地域間の調和ある発展 ・中西部への資源開発・大型インフラ建設プロジェクトの推進 ・重慶市を中央直轄市に指定(1997年) ・現代企業制度改革の加速、社会主義市場経済制度をおおむね設立 ・環境保護意識の高まり
第十次	2001-2005	・発展重視 ・産業構造の調整、国際競争力の強化 ・科学技術、イノベーション能力の増強、教育の強化 ・持続可能な発展の実現 「全面的小康社会の建設」 ・「科学的発展観」(2003年～) ・国民生活レベルの向上、公共サービスの完備 ・西部大開発の実施 ・「西気東輸」「西電東輸」「青藏鉄道」 ・環境関連プロジェクトの重視
第十一次	2006-2010	(計画から、規制への変化。ガイドラインとなる。) ・「社会主義新農村の建設」、「地域間のバランスの取れた発展の促進」 ・マクロ経済の平穏な運営 ・都市と農村のバランス(都市(城鎮)化率を47%に引き上げる) ・「和諧社会」(持続可能な発展と調和の取れた社会)の構築 ・西部大開発の推進、東北など古くからの工業地域の振興、中部地域の勃興、東部地域の先行発展の支持、革命老区・少数民族地域と辺境地域の発展の援助

五ヵ年計画	時期(年)	ポイント
第12次	2011-2015	・方式の転換 科学的発展の新局面開拓 ・構造最適化 地域の協調的な発展と都市化の健全な発展の促進(都市化戦略の枠組み構築、両横三縦空間軸、都市化率51.5%など)
第13次	2016-2020	・小康社会の全面的な完成 ・経済の中高速の成長の維持、国民生活の水準・質の普遍的向上、国民の素養・社会文明の顕著なレベルアップ、生態環境の質の相対的な改善、各分野の制度のいっそうの成熟と定型化 ・地域間の協調の取れた発展の推進 ・都市・農村間の協調の取れた発展の促進 ・「主体功能区」(注)の建設加速 ・「一带一路」建設の推進 ・一人っ子政策の廃止 注：各地域の「功能(環境による能力)」ごとに開発基準を立てる政策。 優先開発区、重点開発区、開発制限区、開発禁止区の4区域に分けられる

出所：第一次～第十次は、科学技術振興機構 研究開発戦略センター(2008) 科学技術・イノベーション動向報告 中国編、p.84。(原出所：国務院発展研究センター情報ネット、中央人民政府)。第11次以降は、本調査。



出所：第12次五ヵ年計画。

図2-1 「両横三縦」構想と都市化戦略

1970年代以降の改革開放政策の進展によって、開発計画は大きな役割転換を求められるようになった。その理由としては、市場経済の進展によって、民間部門が成長し、公的部門の開発計画に拘束されない部分が増えたり、価格シグナルによって生産が決定されるようになったりしたためである。これにより、名称も11次より「国民経済・社会発展第XX次五ヵ年規劃」となり、ガイドラインとしての役割に格下げされた。また、計画の指令塔としての国家計画委員会も、数次の改革

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

を経て、国家発展計画委員会(2002年)、国家発展改革委員会(2004年)と改称され、また、行政機能もより市場経済に即したものとなってきた。

2.1.2 中国における国土・地域開発計画導入のプロセス

一方でこれら中国の五ヵ年経済計画システムは、ソ連型の産業計画中心のものであったため、1980年まで国土計画や地域計画に相当する空間計画がなかった。空間計画自体はなかったものの、地域開発の重点は、歴史的に以下のように推移してきた。

(1) 改革開放まで

1950年代から、1960年代初頭までは、経済復興が大きな計画課題であり、国の地域開発のテーマは、鉱物資源開発と工業基地建設であった。

1960年代から、1970年初期には、地域開発の重点は、三線建設¹⁶を中心として、重工業・農業の発展であり、工業拠点と工業のための地域計画であった。

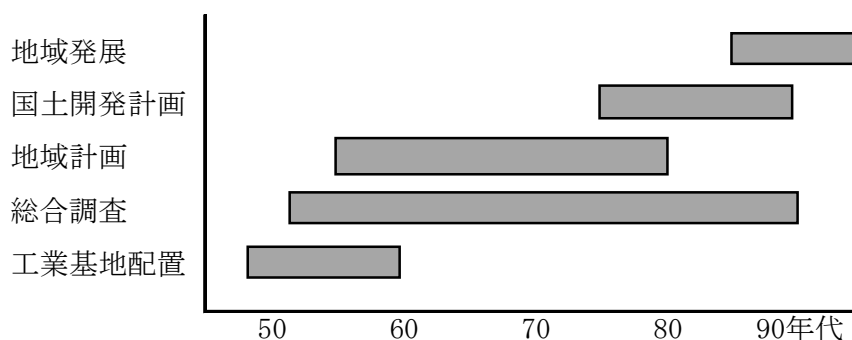
1970年代初期から1970年末には、経済の回復により、輸入が増え、港湾や鉄道のインフラ建設が重要となった。

(2) 改革開放以降

1970年代末からは、改革開放が本格化し、地域発展における格差をはじめとする様々な問題が重視され、沿海地区と長江沿岸に戦略的重点が置かれた。1980年代には、全国と地方の計画の計画・研究がなされた。

1990年代以降に、改革開放政策が進み、地域協調発展戦略を実施し、1999年には西部開発戦略を開始した。

こうした中で、地域開発の重点は図2-2のようであった。



出所：陸(2003)．中国区域发展的理论与实践. p4.

図 2-2 地域開発研究の重点の変遷

2.1.3 国土・地域計画システムの形成と日中協力

改革開放以降の国土・地域計画システム形成の中で、日本の国土庁や、日中経済協力協会の支

¹⁶三線とは、1960年代半ば以降、ソ連や米国との戦争の危険性が高い沿海部、東北部を一線とし、戦争の危険性の低い内陸部を三線、その中間を二線としたものである。中国が全面的核戦争に突入することを想定した上で、万が一沿海部が壊滅状態に陥っても、内陸で抗戦できるように、内陸に軍需工場を建設し、後方の基地建設を進めた地域政策である。

援があり、さらには JICA(国際協力事業団時代も含む)の地域総合開発計画調査があった。

(1) 国土庁と日中経済協力協会による支援

1978 年の改革開放政策の採用以降、中国における国土・地域計画システム導入は、比較的早く始まり、その中でも、日中間の協力は 1979 年の国土庁の訪中ミッションに遡ることができる。

1979 年 4 月には、中国建設委員会の要請により、国土庁下河辺淳事務次官(肩書きは当時。以下同様。)を団長とするミッションが派遣され、中国側谷牧國務院副総理と面談した。面談の中で、谷は、国土開発管理に関する経験交流を要請し、下河辺は日本の国土開発管理を紹介した。

谷牧副総理会見日本朋友

新华社北京四月十九日电 双方都有好处。”
国务院副总理谷牧今天上午会见日本国土厅事务次官下河辺淳一行，同他们进行了友好的谈话。
谷牧副总理对日本朋友说：“你们对国土进行管理、开发利用，我们国家同样有这个问题。在这些方面我们以后要多来往，交流经验。这对我们双方都有好处。”
下河辺淳次官向中国主人介绍了他们对国土的综合开发、管理利用的情况。他说：“中国的国土要比日本大许多倍，如果中国对国土的管理经验能够同我们进行交流，这对日本来说是非常有意义的。”
会见时在座的有国家建委副主任吕克白，国家经委副主任袁宝华等。日本驻中国大使馆公使伴正一参加了会见。
下河辺淳次官一行是应国家建委的邀请，前来我国进行友好访问，于四月十四日到达北京的。

図 2-3 谷牧～下河辺会談を伝える人民日報記事(1979 年 4 月 20 日)

その後の交流は、1979 年 11 月の下河辺の国土庁退官、総合研究開発機構理事長への就任にともない、下河辺と谷の間の交流として、さらに日中経済協会を通じて行われた。下河辺は、日中経済協力協会の団長として、1981 年 3 月に「広東省海南島総合考察団」を皮切りに、1982 年 3 月に「上海経済圏考察団」、同年 10 月に「長江流域圏考察団」、1983 年 10 月に「新疆ウイグル自治区考察団」、1984 年 8 月に「チベット自治区考察団」、1987 年 10 月に「広東地域経済圏考察団」、1988 年 3 月に「大連経済圏・大連ハルビン都市圏考察団」の団長をそれぞれ務めている。

1984 年 5 月の谷・下河辺会談で、谷は「下河辺先生の数回にわたる各地域の考察は非常に良く、國務院の政策立案の参考になっている。経済知識交流会のほかに、単独で、海南島開発、上海経済圏、長江開発、新疆ウイグルの考察、いずれも非常に貴重な戦略的意見を提出してくれた。」(下河辺アーカイブス 日中経済協会作成メモ)と謝辞を述べている。

中国側の当時のニーズとしては、改革開放に伴い、外資受入や技術導入の受け皿が必要となり、1979 年に「経済特別区」として、広東省の深圳、珠海、汕頭、福建省の厦門の 4 ヲ所が当初指定された¹⁷。

¹⁷ 1988 年には海南島が省に格上げされ、5 番目の経済特別区となった。

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

さらに 1981 年 4 月以降、国土計画の必要性が提唱され、同年 11 月に国家建設委員会内に国土局を設け、徐青局長、陳鵠副局長が任命された。

1982 年 4 月に国土局は、国家計画委員会に移管された。一連の国土局の業務により、1982 年 12 月に人民代表大会を通過した第六次五ヵ年計画(1981-82 年)第 24 章には、国土開発と整理の項目が記載された。

1983 年 3 月には国土庁福島量一事務次官が訪中し、日本の国土政策を紹介した。同年 5 月には国土局徐青局長を団長とする調査団が日本を訪問した。1984 年 3 月には、国土局は、「日本国土整治資料文集」として、9 巻に及ぶ資料を翻訳した。同年 9 月 12 日には、稲村佐近四郎国土庁長官らが訪中し、国土計画分野での関係強化を約束した。続く同月 20 日には、その成果として、国務院が国家計画委員会と JICA が共同で、海南島総合開発計画を作成することを承認した。このときの主な目的は、日本の計画の編成方法を学習し、中国側の業務水準を高め、日本をはじめとする外国投資が計画区に向かうことであった(「国土工作大事記 1981~1994」より。)。

2.2 海南島総合開発計画調査

2.2.1 案件の背景

第七次五ヵ年計画(1985-1990 年)においては、国土を「東部沿海地帯」、「中部地帯」、「西部地帯」と大きく三つに分けて、産業開発における各地帯の役割を規定する考え方が採用された。「東部沿海地帯」には、四つの経済特区(深圳、珠海、汕頭、厦門)、三つのデルタ地域、14 の沿海開放都市、それに海南島が含まれており、「経済体制改革と対外開放」の拠点となる任務を与えられていた。

中国では、社会主義の中に市場経済を導入する上で、漸進的な改革を進める上で、「一国二体制」による市場経済の実験場を必要とし、一つは香港に隣接する深圳地区が選ばれ、もう一つが離島性を持つ海南島が選ばれた。これらの背景としては、1997 年に予定されていた英国からの香港返還や、台湾統一の際の経済体制のシミュレーションであったという考え方がある。

その後、香港は 1997 年の中国返還後により、明確な一国二体制となり、隣接する深圳地区が中国本土とのバッファーとなった。一方の海南島は自動車輸入が自由化されたために、輸入自動車転売事件(1985 年)が起り、制度上の矛盾も表れた。

この中で、国務院は 1984 年 4 月に海南島自体を経済特区並みの開放区として開発することを決定し、海南島の有する開発ポテンシャルを十分に引き出しつつ、域内の均衡ある発展及び各分野の整合の取れた開発を目指していた。

一方で、日本の国土庁と中国の建設委員会(当時の国土計画を担当)との技術協力が前述のように行われており、中国側も国土計画の必要性を認識し、具体的な計画を作る策定プロセスを学び、各地域で実践することを希望し、その事例として海南島が選ばれた。

海南島は豊かな土地資源・観光資源に恵まれているにもかかわらず、中国政府の計画経済の中で広東省の珠江デルタ地帯への原料供給地として役割づけられ、農業中心の産業構成となっていた。加えて中国経済の中心部から僻遠であったことにより発展のための基盤整備が進まず、低い経済水準にとどまっていた。こうした経緯から 1985 年 1 月に日本政府に対し正式要請がなされた。

2.2.2 事前調査

正式要請を受け、同年 4 月に日本は協力を決定し、7 月にコンタクトミッション(小泉純作団長)、12 月に事前調査団(五十嵐禎三団長)を派遣し、実施細則(S/W)の締結を行った。

(1) 背景・経過

背景としては前述のように、中国の開放政策の進展に伴い、4 つの経済特区と 14 の経済技術開放区を設け、海南島もそれに類する地域として開発する前提だった。

この中で、最初のコンタクトミッションにおいては、①中国側要請内容の確認、②調査対象地域の概況把握、③調査・計画立案上での問題点の確認、④本格調査に必要な資料の有無、所在、精度の確認、⑤セクターごとの細目に係る優先順位付け、⑥調査実施体制の確立/カウンターパート機関の確認、⑦日中作業分担の協議、⑧中国側の便宜供与内容、⑨実施細則(Scope of Work, S/W に相当)のドラフトの協議、議事録の作成と署名、を行った。

続く事前調査では、コンタクトミッションでのペンディング事項(予算措置)のつめを行い、実施細則に署名を行った。これに伴い、事前調査では、海南島現地を訪問していない。

(2) 調査実施の基本的考え方

海南島開発を本土との関連において、どのような考え方をベースとして推進していくのかという点で、中国側ははっきりした方向性を提示できなかった。例えば、農業についても、島内での食糧自給を目指すのか、あるいは、熱帯作物などの本土への供給基地化を志向するのかという点についても明確ではなかった。また、開放政策などの基本方針については、国レベルでの政策が明確であった。

(3) 調査内容

調査の内容としては、計画の具体的目標として、2000 年までに農工生産を当時の 6 倍にすること、海口区域を自由貿易区とすること、6 つの開発ゾーンを設定することが設定された。

また、計画の構成は、全島の総合計画、優先地域計画、各分野別計画、重点プロジェクトから成り、分野としては、

1. 土地資源開発利用(土地利用計画)
2. 農業・牧畜業・林業・水産業
3. 鉱工業(主要鉱物資源、天然ガス・石油、農産物加工、その他)
4. インフラ(港湾、道路、航空、通信、水資源、下・排水等)
5. エネルギー
6. 観光
7. 都市化
8. 文化・教育・衛生
9. 対外貿易
10. 環境保全、自然災害防止
11. 海岸区域の開発利用(近海の水産養殖)

により構成されていたが、11 は中国側より削除希望があり、1～6 を重点分野とすることとなった。

(4) 留意事項

技術協力としての側面について、「中国側カウンターパートに対し、現地調査・分析作業・レポート作成等を通じて、計画策定に伴う技術移転を行う」ことが定められた。

また、作成中であった第七次五ヵ年計画について、本調査から盛り込める案件があれば反映させることとなっていた。

(5) 調査体制

中国側カウンターパートの体制は、中央と広東省海南行政区人民政府の二本立てであり、国家計画委員会国土局(地方規劃処)が担当機関となり、広東省海南行政区人民政府が実施機関となった。陳鵠国土局長、孟慶平¹⁸海南行政区政府負責人(行政区のトップ)が、それぞれの機関の責任者となった。

「中日合作編制海南島総合開発規劃領導小組」と「中日合作編制海南島総合開発規劃弁公室」が、海南行政区人民政府内に設置された。

2.2.3 本格調査とその提案内容

海南島の調査が始まったのは、前述の輸入自動車転売事件の処理が終結した 1986 年春からであった。

海南島調査は、財団法人国際開発センター(IDCJ)と株式会社パンフィックコンサルタンツインターナショナル(PCI)の共同企業体が落札し、その共同企業体によって実施された。調査団は、本城和彦総括、白須孝副総括を核とする、23 人の団員によって構成されていた。

開発計画調査の目的は、2005 年に向けての域内の資源を最大限に活用し産業構造を近代化し、基盤整備を進め、開放的市場経済に基づく島内開発拠点・広域経済ブロックを形成するためのマスタープランの作成であった。計画目標は海南島の 1985 年当時の一人当たり農工業生産額でみた経済水準を中国平均にまで向上させることと設定した。マスタープランを図 2-4 に示す。

¹⁸孟慶平は海南省成立後に副省長となり、湖北省副省長となった。しかし、海南省副省長時代の土地関係の収賄事件により、1998 年に党籍を剥奪され、10 年の実刑判決を受けた。



出所：海南島総合開発計画調査最終報告書。

図 2-4 海南島総合開発計画

さらに、各部門別(農業、工業、観光、都市開発、交通・通信、水資源、エネルギー)についても生産額目標値を設定し、これと併せて投資額・事業期間を想定した開発プロジェクト案を提案した。主な提案プロジェクトは以下の通りである。

- ・農業部門：利用農地の面的拡大、灌漑整備、水産業の発展、熱帯作物の拡大普及、高収益性農業への転換

- ・工業：輸出加工区整備、鉱物資源による基幹工業開発
- ・観光：リゾート区整備事業、周遊基地整備
- ・交通・通信：海口市交通管理システム整備、港湾・空港整備
- ・水資源：広域供給大型ダム建設、灌漑区整備
- ・エネルギー：天然ガス開発、島内基本パイプライン設置、火力・水力発電所建設

こうして策定されたマスタープランでは、第二の都市三亜を観光開発し、北西の洋浦には石油化学コンビナート、鉄鉱石採掘場のある西部と港湾のある三亜を鉄道で結ぶことを提案した。地域を5ブロックに分割し、各分野で目標値を設定し、内訳を積み上げた。

2.2.4 提案内容のその後とインパクト

この調査の経過では、国家計画委員会、広東省、海南行政区人民政府が、海南島総合開発計画策定に一貫して参加協力し、調査の途中で、海南行政区は広東省を経ずに国家機関の直接監督下に入る「計画単列」行政単位となった。さらに1987年8月には、國務院が全国人民代表大会に海南省設立議案を提出し、1988年3月に海南省設立準備委員会が設置され、同年4月に海南省が設立された。

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

最終報告書は、カウンターパートの国家計画委員会の手により、全文が中訳され、地域開発計画策定のための参考資料ともなった。同国家計画委員会国土局はそれまでの成長率重視の目標値に基づく計画よりは、現実性に基づく「科学的な計画」の策定を強く希望していた。これは中国の開放政策におけるモットーのひとつである「实事求是」につながるものであった。

その後の 1990 年 6 月に、国家計画委員会国土司方磊司長らが海南省を訪れ、本調査と別途中国側が作成した「海南経済発展戦略」（王国光編）を基礎として、同省の 1991 年から 2010 年までの「海南省総合開発計画」を策定することとされ、第八次以降の省の計画に反映された。

計画策定後は、日本側調査団からの関与は薄かったものの、海南省は円借款プロジェクト化にも熱心に取り組み、円借款による高速道路、港湾整備へつながった。この海南島円借款においては、個別のプロジェクトの積上げと同時に特定セクターの資金ニーズに対応しており、円借款のパッケージ化により、初のプログラム援助的なアプローチを実現した（3.2.1 参照）。

さらに、JICA は 2010 年に「プログラム評価手法検討のためのマスタープランの試行的評価」を実施し、本調査をプログラムとしての観点から、以下のように評価している。

「マスタープランの位置づけ：日本側及び中国側の政策と整合しており、開発課題に対応した内容となっており、実際に多くのコンセプトが中国側の政策に活用されたことから、本 MP の示した目標は妥当性の高いものであったと判断できる。」

「マスタープランの戦略性の検証：本 MP が目標達成のために提案したシナリオ・手段は、論理的に一貫して計画されており、確認できた一部の案件は良好な評価結果が得られていることから、本 MP は戦略性の高いものであったと思われる。」（出所：いずれも「プログラム評価手法検討のためのマスタープランの試行的評価」2010 年。）

これらのことから、海南島調査は当初の目的を十分に達成したと言える。同調査が中国の国土・地域計画システムにどう影響・関与したかは、3.3 節に示す。

2.2.5 エピソード

(1) 数値の扱い

日中双方の関係者にとってにとって、本案件は手探りであったが、特に計画における数値の扱いについては、技術協力以前に、社会体制の問題が大きかった。中国側は、部門ごとの統計数値を持っており、統計局に提出されていた。その数値を計画部門が積極的に使うという体制にはなっておらず、部門が上位機関に報告するだけであった。海南行政区の統計数値自体が、調査団に対して提示されたのは、調査も終盤になってからであった。

(2) 都市人口

都市人口は、地域計画の中でも大きな役割を果たす。どの程度の都市人口集積があるかによって、開発の核となりうるか、判断されるためである。海南島の中心都市海口の人口は調査当時 20 万人程度であり、地域全体の発展を計画するにあたり、集積の経済を機能させるため 20 年で最低 100 万人規模の都市にすることを提案した。しかし C/P は中央の意向である都市人口抑制の観点から、人口移動でなく自然増加での計画を主張した。陳鵠局長の仲介により谷牧國務院副総理に 100 万人都市化計画を進言したことが功を奏したのか、広東省副省長が海南島省長に着任した後

に「海口 200 万人都市化」が打ち出された。

2.3 江西省九江市総合開発計画調査

2.3.1 案件の背景

1980 年代後半の大量の公共投資・外資投入による沿海特区開発の急速な発展の一方で、沿海部内陸部の経済格差が拡大しつつあった。これに対応するべく、沿海部成長の輻射効果依存からの脱却と、国内市場拡大を目指す新たな内陸部の総合的開発アプローチが必要とされていた。九江市は内陸地域開発の東西軸（長江流域）と南北軸（京九鉄道）の交差する地点に位置する。その潜在的優位性を現実化し、同時に制約条件を克服し、地域格差の解消に資する内陸中小都市開発のモデルともするため、海南島と同様の地域開発計画調査が必要とされた。こうした中で、江西省は九江市を、1986 年に経済開発区に指定し、開発の促進が期待されていた。

1988 年 7 月中国国際工程諮詢公司、江西省計画委員会、同省国土開発整治委員会の招待により、国際開発センターの白須主任研究員を団長とする予備調査を実施し、それに基づいて、江西省人民政府は 1989 年 3 月に調査の要請書を提出した。

しかしながら、1989 年 6 月の天安門事件によって、日本からは円借款が一時停止されるなど、対中援助も一時滞り、中国の経済成長も 1990 年にかけて大きく伸び悩んだ。

1992 年 1～2 月には、鄧小平の「南巡講話」が発表され、同年 10 月の第 14 回共産党大会において「社会主義市場経済」という概念が採択され、さらなる市場経済化を進めることとなった。さらに、第八次五ヵ年計画期（1991-1995 年）中、改革・開放の加速と地方分権化によって、1992 年には内陸にある長江沿岸都市や辺境都市も、開放都市に指定され、外国直接投資の受け皿としての役割が期待された。

このため、調査を進めるべく、事前調査団が派遣されたのは、1992 年 3 月になってからであった。

2.3.2 事前調査

(1) 背景・経過

以上の背景の下 JICA は、1992 年 3～4 月に戸田敦義団長、黒柳俊之団員他 3 名からなる事前調査団を派遣し、実施細則を締結した。地域総合開発計画調査の事前調査においては、それまで各関連省庁よりの参加団員がいたが、本件の事前調査においては、はじめて JICA 職員だけから成る事前調査団が組織された。

事前調査団が北京及び現地で訪問した中国側関係機関は、国家科学技術委員会（技術協力の窓口）、江西省人民政府、九江市人民政府であり、国家計画委員会は含まれていなかった。

(2) 調査実施の基本的考え方

本件調査においては、当初より、総合開発計画を策定する目的のもと、交通、流通、観光、及び工業の 4 分野を中心とするものとした。

(3) 調査内容

調査の内容は以下の通りと定められた。

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

- ① 開発ニーズとポテンシャルの評価
 - a. 国家レベル、地域レベルの政策目標
 - b. 九江市に係る資料収集と現状把握
 - c. 開発ポテンシャルの把握、整理
 - d. 既存計画及び構想のレビュー
 - e. 開発制約条件の把握
 - ② 開発目標及び戦略の策定
 - a. 社会・経済フレーム
 - b. 全国の中での九江市の位置付け
 - c. 土地利用計画
 - d. 開発戦略
 - ③ 地域総合開発計画の策定
 - a. 2010 年までに実現すべきプロジェクトの選定
 - b. プロジェクトの実施順位の決定
 - c. 2000 年までに着手すべきプロジェクト(優先プロジェクト)の提案
 - ④ 優先プロジェクト概要書の作成
- (4) 留意事項

調査の実施に際しては、環境面での配慮が必要とされたほか、日本から 2 名の通訳を調査団に加えることが、求められた。

(5) 調査体制

調査団員の分野構成としては以下のように設定した。

総括
地域経済
都市計画/土地利用
工業計画
観光開発計画
水上交通/港湾計画
道路計画
交通・運輸計画
環境
社会・経済/財務分析

2.3.3 本格調査とその提案内容

財団法人国際開発センター(IDCJ)と株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナル(PCI)の共同企業体が本調査を落札し、実施された。調査団は、藪田仁一郎総括、野村義信副総括を核として、12 人の団員によって構成され、調査は 1992 年 9 月から 1994 年 1 月に実施された。

当初より予定の 4 セクターに加え、報告書では、都市環境、人材分野も加えた構成とした。

提案の計画内容としては、同市の開発目標を設定するにあたり、物流、産業連関、人材交流の広域的な結節機能を成長基盤とし、周辺農村部の発展に支えられた地域中心都市としての機能及び江西省の対外拠点としての機能をこれに結びつけていく経済交流中継都市の形成を基本方針とした。開発の目標は①地域産業の振興、②大都市経済圏間の距離の短縮、③人材の育成、④都市の生産・生活環境整備である。

また、これらの開発目標の実現における重要な改革として、複式予算(経常予算・投資予算)の導入、予算外資金の系統的把握、地方債発行、資産税型地方税の導入を通じた市財政の体系化・

自立化を提案した。

優先プロジェクトとしては保税區整備、廬山リゾート整備、長江南岸高規格道路建設、衛生施設改善事業、物流センター、トラック中継ターミナル、経営人材養成等を提案し、各プロジェクトの概略費用と投資時期を算出・設定した。

以下に概要として、経済・社会フレーム、空間フレーム、優先プロジェクトを記す。

表 2-2 九江の経済・社会フレーム

年		1990	2000	2010
経済 フレーム	国民総生産/人(元)	1,009	1,916	4,345
	(千万元)			
	九江市国民生産	409	857	2147
	第一次	191	315	466
	第二次	127	365	1147
	第三次	91	177	534
	九江市區国民生産	112	294	963
	第一次	5	7	10
	第二次	70	190	593
	第三次	37	97	360
人口フレーム (万人)	市全体	405.2	447.3	494.1
	市区	42.4	61.4	100.0

出所：九江市総合開発計画調査最終報告書。

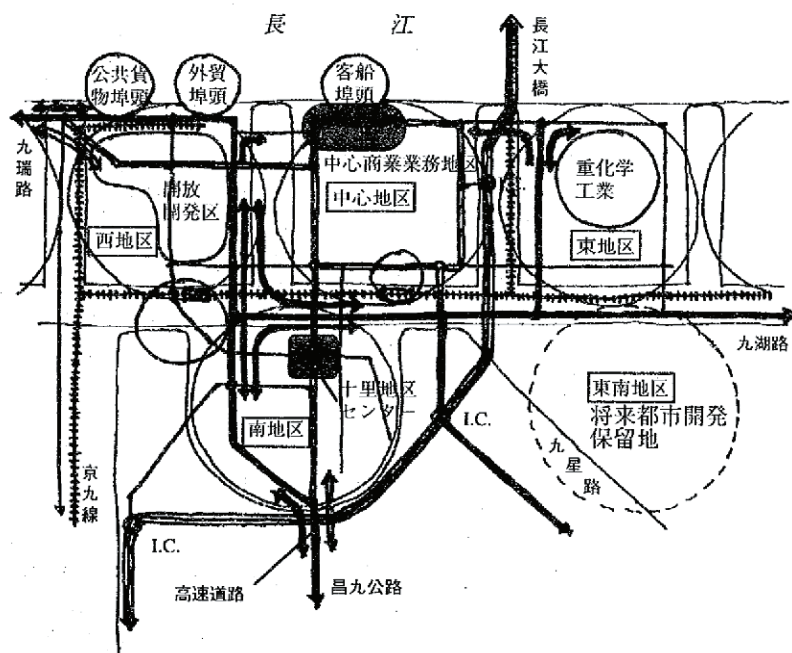


図 2-5 九江の空間フレーム

表 2-3 九江市の優先プロジェクト

部門	2000年までに着手すべきもの	2000年以降になってから着手すべきもの
工業	中小企業団地整備	開放型研究施設と高新技術開発区整備
	保税區整備	
	八里湖開放開発区の整備と企業誘致体制の確立	
	九江市技術交流中心整備	
観光	九江・廬山コンベンション都市化推進計画	
	廬山リゾート整備計画	
流通	トラック中継ターミナル	広域物流センター 地方商社設立
	流通複合ターミナル	
	卸売団地	
交通	長江南岸高規格道路	
	九江～岳陽高規格道路	
	九江市区関連道路計画	
	九江～景德鎮自動車専用道路	
	主要施設へのアクセス道路	
	中心市街地道路計画	
	新港区整備計画	
	港湾地区幹線道路整備	
都市開発・ 環境整備	衛生施設改善事業	環境問題地区更新
	生活廃棄物系施設整備	
人材開発	九江及び華中地域経営人材育成	
	九江大学設立	

2.3.4 提案内容のその後とインパクト

カウンターパートの多くはそのまま九江市計画委員会に戻り、第九次、第十次の九江市五ヵ年計画において、調査による提案内容を取り入れるべく尽力し、様々な形での実現が図られた。

調査結果とその後の状況の対比は以下の通りである。

(1) 経済・社会フレーム

表 2-4 総生産と人口の計画と実際の比較

		1990年	2000年	2010年
国民総生産	計画値		1,916	4,345
/人(元)	実現値	1,009	2,422	5,618
市国民生産	計画値		857	2,147
(千万元)	実現値	409	1,082	2,797
人口市全体	計画値		447.3	494.1
(万人)	実現値	405.2	446.8	497.9
人口市区	計画値		61.4	100.0
(万人)	実現値	42.4		70.5

注：2000年、2010年の総生産値はGDPデフレーターを用いて、1990年固定値としている。

出所：九江市マスタープラン、九江市統計年鑑

10年分の予測としては、きわめて精度が高く、特に市全体の人口については、1%未満の誤差であった。また、国民総生産については、2000年、2010年とも、計画をはるかに上回る経済成長を達成したことがわかるものの、市区の人口については、予想よりはるかに低くなる結果となっている。これらのことから、市区の一人当たりの総生産は、計画値よりはるかに高い結果となって、現在に至っている。

(2) 空間フレーム

九江市市区は、廬山や様々な水系に制約があり、マスタープランに基づいて、西側の八里湖方面に市街地を展開する戦略が採られて、現在の空間フレームワーク(図2-6)のようになっている。調査では想定していなかった点として、九江第二長江大橋(九江長江公路大橋、818メートル、2013年開通)の建設があり、市西部の発展に大きく寄与した。



出所：九江市都市計画展覧館。

図 2-6 九江市の現行の空間フレーム

(3) 優先プロジェクト

優先プロジェクトの多くは、中国側予算で実施されており、名称なども変わっているが、ここでは、優先プロジェクトの内、以下の3案件について記す。

八里湖開放開発区

マスタープランでは、中小企業団地(10ha程度)、保税区、企業誘致体制、九江技術交流中心などが、提案された。中央の政策も含み、いずれも実現された。技術交流に関しては、「九江市科学技術発展九五計画及び2010年規劃綱要」を作成し、清華大学・上海交通大学等と交流を行い、1999年で5年前の4.5倍の技術交流が行われた(1999年九江市人民政府工作報告)

九江大学

プロジェクトでは、総合的な九江大学を提案したが、これは、江西省教育部主管の九江学院となって実現した。九江学院は、それまであった九江の医学専門学校、財經専門学校、師範学校などを2001年に統合したものである。2000年代にかけて学科が拡張され、22の学科(2級学院)を持つ総合大学校になっている。現在の学生数は、約38000人である。

廬山開発

廬山は1996年にユネスコの世界遺産(文化遺産)に、また、ジオパークにも指定されさらに開発が加速された。行政上も、廬山風景名勝区が設置されている。

現在では、広く外国からも観光客をひきつけると共に、多くの国内・国際会議を開催するため、廬山国際会議センター(建築面積約11,000 m²)を1998年に建設した。観光のインフラとして、ロープウェイも、整備された。

2.3.5 エピソード

人的交流

調査終了後も、調査団とカウンターパート等との私的な交流は続き、結果として、九江市から日本に3名が留学した他、1998年の長江中流域の洪水で被害を受けた九江市に対して、調査団員から、義捐金が提供された。

その後、2003年12月にカウンターパートのトップであった黄河主任より、藪田団長に対して、私信として手紙が来た。そこには、九江が自助努力によって、プロジェクトを実現してきた状況が記されており、JICA本部に報告された後、JICA広報誌「国際協力」に掲載された。

2016年現在でも、九江市発展改革委員会には、当時のカウンターパートの内、3人が勤務している。

2.4 吉林省地域総合開発計画調査

2.4.1 案件の背景

上記九江市調査の成功を受けて、調査終了翌年に技術協力要請が行われたのが「吉林省地域総合開発計画調査」である。

吉林省が位置する東北地域は、以下の2つの理由から、改革開放政策への対応が最も困難な地域の一つだと見做されていた。

- 農牧業に依存する伝統的な後進地域であり、歴史的に商業・流通が未発達であったこと。
- 中華人民共和国建国後、1950年代後半までは、ソ連が中国の最大の支援国であり、特に東北地域の開発はソ連型社会主義政策の強い影響下にあった。そのため国営企業、集団農業、資源開発への依存が他の地域以上に強かったこと。

特に、吉林省はこうした東北地域の経済社会状況の特徴を色濃く有する典型省であり、トラックを中心とする自動車工業、石油精製、石炭生産、森林伐採・加工、トウモロコシ栽培等、限られた業種の経済活動に依存していた。こうした問題意識に基づき、中央政府(特に国家計画委員会)は、吉林省を東北地域における改革開放のモデルとし、投資環境の改善によって多様な外資を導入しようと考えた。

中央政府が着目していた吉林省開発のもう一つのポイントは、その地理的な戦略性である。同省の東端は日本海まで約5kmの位置にあり、北朝鮮とロシアに接している。国連開発計画(UNDP)がこの地理的条件に着目し、中国、北朝鮮、韓国、ロシア、日本の各政府の参加による図們江¹⁹開発構想の推進を企画していた(中国側は科学技術部がこの構想に対応)。この国際的な地域開発構想も吉林省が注目され地域総合開発計画調査が実施された大きな背景となった。

上述した国レベル・国際レベルの観点に加えて、吉林省地域総合開発計画調査実施の背景としては、地方レベルの観点も指摘できる。吉林省政府も国営企業依存経済からの脱却、資源依存・資源収奪からの脱却の必要性を中央政府と共有していたが、それと同時に吉林省独自の背景とし

¹⁹ 朝鮮半島側(朝鮮語)では「豆満江」と記す。日本語でも、「豆満江」であるが、本節では中国語の表記を用いる。

て存在していたのが「吉林省における西部と東部の社会経済の統合」の必要性である。吉林省西部は大連－瀋陽－長春－ハルビンという東北地域を縦断する幹線・大動脈の沿線にあり、東北地域経済のバックボーンを形成していた。同時に社会主義経済の欠陥を最も抱えている地域でもあった。これに対して東部は、中国で最大の少数民族である朝鮮族の拠点(延辺朝鮮族自治州)である。同地域は北朝鮮に国境を接しており、朝鮮の一部となっていた時代もある。同州政府は吉林省政府の下にありながら、少数民族地域・国境地域として中央政府から優遇措置を受ける民族自治地域である。こうした条件の下、東部は改革開放の時代以前から国営企業や集団農業にそれほど依存しておらず、また教育をはじめ、朝鮮族独自の社会制度が容認されてきた。改革開放政策の導入以降は韓国資本の流入が進み、観光、製造業などを始めとして、東部の経済からは比較的独立した経済活動が活発化しつつあった。西部と東部の両経済圏をつなぐ東西軸の強化は、省政府としては改革開放政策及びインフラ整備をこの一帯に集中させることにより、省全体の改革開放を促進することを意図してものであった。

以上のように、吉林省地域総合開発計画調査は、中央政府と省政府の関心が重なり、吉林省の東西軸に焦点を当てた地域総合開発計画の策定に対する支援が JICA に要請されたものと考えられる。本調査は省レベルでの地域総合開発計画作成として、全国初の試みとなった。

なお、要請に至る過程では、省経済全体の改革を重視する国家計画委員会と、中朝露国境経済圏の形成を重視する科学技術部が並行して案件を形成したが、事前調査段階以降は国家計画委員会の主導が明確となった。これに応じて内容面でも省経済全体の改革が主体となり、国境経済圏の形成はその中に組み込まれる形となったという経過がある。

2.4.2 事前調査

事前調査は、1995 年 10 月に現地調査が実施された(報告書完成 1996 年 5 月)。事前調査の概要は以下の通り整理できる。

(1) 背景・経過

中国政府は、貧困問題の解消のため地域間格差の是正を重点課題の 1 つに位置づけており、日本側との年次協議(1995 年 5 月)においても、協力対象地域の重点を、沿海部から内陸部へ移すことで合意された。地域間格差是正推進の政策に基づき、中国国家計画委員会は、大きなポテンシャルがありながら特に開発が遅れている東北地域の、環境と調和のとれた発展を実現すべく、「東北地域経済開発計画」を策定中であったが、この中で、同委員会は吉林省の資源開発を東北地域の対外開放の促進と経済発展のための最優先事項と位置付け、下記に例示の通り多数の経済社会基盤整備事業を同省で実施することを計画していた。

こうした状況下、中国政府は吉林省の総合的な開発計画の策定及び重点プロジェクトの F/S 実施に関し、高度経済成長期の日本の国土総合開発の経験を参考にすべく、協力の要請が行われた。

吉林省第九次五ヵ年計画主要プロジェクト

1. 長春-吉林高速道路：85km、総工費 3.5 億ドル、1996-98 年
2. 長春国際空港：総工費 15 億元、95-97 年
3. 霍林河-白城鉄道：総工費 1.22 億ドル、314km(うち新規 150km)
4. 白城火力発電所：投資額 16.8 億ドル、300 万 kw

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

5. 通化製鉄所：200 万トン/年
6. 双陽セメント工場第 2 期拡張工事：投資額 5.6 億元、75 万トン/年
7. 100 万トントウモロコシ加工：3 公司、投資額 1.94 億ドル、100 万トン/年

(2) 調査実施の基本的考え方

本調査は、中国における急激な経済開放政策に伴う「地域間格差の是正の必要性」を踏まえて、ポテンシャルがありながら開発が遅れている東北地域全体の発展のために同地域の地理的な中心である「吉林省を対象に中長期的な総合開発計画を策定する」ものである。このことを踏まえて、実施においては、①「図們江開発計画」等の既存計画との整合性確保・調整、②周辺他省の開発可能性・連携重視の必要性の 2 点が確認された。

中国側は評価結果の活用を進める観点から 1997 年末までに調査終了を強く要望している。また、アウトプットについては、①MP 策定(プロジェクトリストアップ含む)、②優先度・緊急度の高いプロジェクトの概要表作成の 2 点について合意したが、加えて中国側は、③優先度・緊急度の高いプロジェクトの Pre-F/S 策定を要望した。このため、以下の調査項目・ステップが想定されていた。

フェーズ 1：現状分析、優先セクター・プロジェクト選定

- ①開発に係るポテンシャル・制約条件明確化
- ②開発フレームワーク及び開発シナリオの策定
- ③地域総合開発計画の策定(①開発プログラム策定、②プロジェクトリスト作成、③プロジェクト行動計画策定)

フェーズ 2：概要書策定

- ①優先・緊急プロジェクトの選定
- ②プロジェクト概要書作成(Pre-F/S レベルを想定)
- ③プロジェクト総合評価
- ④提言

なお、中国側は調査の実施を通じて、地域総合開発手法の修得を希望し、ノウハウ移転を重視していることを踏まえて、各種セミナー・技術協力を充実させる必要性を指摘した。

(3) 調査内容

事前調査段階で想定された調査内容は下記の通りである。

(目的) 下記地域を対象とし、地域総合開発計画裁定に係るマスタープラン調査を実施し、ロングリストのうち、緊急度・優先度が高いプロジェクトの概要表を作成する。

(対象地域) 吉林省のうち、長春市から延吉市、琿春市に至る带状地域(約 4.5 万 km²)

(調査期間) 18 か月(1997 年末までに終了)

(4) 留意事項

なお、本調査の実施に際しての留意点としては、以下があげられていた。

- ・「図們江開発計画」に関する UNDP、周辺国に関する情報収集・分析の実施
- ・実施機関の協力体制の確保(吉林省側は事前調査において予算不足を理由に現地調査の同行等の便宜供与を渋る等、調査への協力姿勢が必ずしも満足いくものでなかったため)
- ・持続的開発推進のための環境配慮・社会配慮の重視、ローカルコンサルタントの活用

2.4.3 本格調査とその提案内容

本格調査における分析結果と提案内容は以下のように整理できる。

(1) 吉林省(調査対象地域)の現状と課題

対象地域の人口は 780 万人であるが、非農業人口 100 万人以上の大都市は長春市区(195 万人、自動車産業中心)、吉林市区(114 万人、化学産業中心)であり、両地区は約 100km 離れ産業構造も異なることから、独立した都市集積地帯となっている。吉林省は重要なトウモロコシ等の食糧穀物生産基地であると同時に重化学工業の重要な拠点である。経済産業構造の特徴は、以下のよう

に整理できる。

- ・第 2 次産業の生産比率が圧倒的に大きい(GDP 比 44%)。就業者数では第 1 次産業の比率が高い(45%)。その結果、1 人当たり付加価値額(所得)の産業間格差が大きい。

- ・吉林省経済は国有企業依存型であり、非国有企業への構造転換が進まず、その結果経済成長が低い状況にある(吉林省工業は「突出した高生産性と成長率を備えた少数の大規模工業(自動車・化学)」「停滞する数多くの小規模工業」という顕著な二重構造を持つ)。

- ・第 3 次産業の伸びは顕著であるものの、同産業の発達は依然遅れている。

- ・輸出は高い伸びを示しているが規模は小さい、また農産品・加工品が主体であり工業製品は限られている。

(2) 吉林省の開発計画策定を左右する全国的な経済社会の変化

吉林省の開発計画策定に際しては、当時より 20 年間に進行すると予想される、以下の経済社会状況の変化に留意する必要がある。

- ・社会主義経済の更なる進行
- ・開発における環境配慮の重視
- ・エネルギー需給構造の変化
- ・地域間人口移動の加速
- ・地域経済の開放化・国際化進展
- ・開発における貧困問題の重視

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

(3) 総合開発計画の概要

総合開発計画の概要は以下の通り整理できる。

開発の基本方針	・既存の食糧生産力と重工業の蓄積という比較優位を最大限に活かす ・社会的資源を最大限に活用して新しい経済成長基盤を築く ・環境保全を重視する ・社会主義市場経済への転換に適応するための構造転換を進める ・構造転換コストを吸収するための成長と雇用を維持する ・地方政府の機能・役割の変革を行う	
目標	・穀物と共に高品質・高付加価値商品作物を生産する農業 ・技術集約的・省資源型工業による高品質な製品の生産 ・経済効率の高い交通ネットワーク ・高度サービス拠点としての都市	
開発戦略	・新規分野開拓とその環境整備(技術開発基盤の強化、産業の裾野の強化、流通・輸送の強化、地域市場開放の推進と新規投資受け入れのための環境整備) ・資源の維持・回復、効率的利用(森林保全、土壌回復、自然環境保護) ・持続性・自立性のない生産活動の転換ないし解消とこれに伴う社会コストの吸収(農業経済の活性化、工場再編の推進、拠点都市整備、人材訓練、省・市財政の効率化)	
空間的枠組み(経済圏別アプローチ)	・長春・吉林経済圏の構造転換 ・図們江開発と連動した延辺自治州経済圏の発展 ・長春・吉林経済圏と延辺自治州経済圏をつなぐ東西軸の形成	
2010年に向けての開発展開イメージ	課題	・長春・吉林経済圏の課題は構造改革・産業リンケージ向上・多様化 ・延辺自治州経済圏の課題は資源維持・所得底上げ ・省内市場一体化(地域間・都市農村間のネットワーク)
	開発ステップ	第一局面(1998-2003年) : ・地域経済構造の転換 ・新規産業の形成 ・市場経済への展開を促すインフラ整備(中小都市と農村を結ぶフィーダー整備、二つの経済圏を結ぶ東西軸整備、長白山観光アクセス整備) ・都市空間見直し(都市間の機能分担、都市内部の機能再編、地方中核都市の物流拠点能力向上)
		第二局面(2004-2010年) ・長春・吉林経済圏と延辺自治州経済圏の連結と広域市場への展開 ・市場経済への展開を促すインフラ整備(中小都市と農村を結ぶフィーダー整備、二つの経済圏を結ぶ東西軸完成) ・都市空間見直し(商業施設集積都心の形成、老朽住宅地開発・都市開発展開)
		第三局面(2010年以降) ・都市開放化・国際化の完成 ・高度化(輸出規格にあったポストハーベスト管理、精密機械部品・電子ハイテク産業、効率的な物流、オールシーズン国際観光拠点) ・新都市開発

表 2-5 経済圏別に見た主要開発課題と開発の方向性

		共通	長春・吉林経済圏	延辺自治州経済圏
農業	課題	食糧・原料供給から高付加価値農業への転換／流通システムの不備	トウモロコシのモノカルチャー農業からの脱却	森林資源減少／少ない平坦地
	開発方向	農業生産多様化／特産地形成	畜産振興／都市近郊農業	畜産振興／多様な特産品の活用
工業	課題	二大基幹産業以外の既存産業の低経済性／弱い産業間リンク	老朽国有企業の集積	散在する小規模国有企業／低い工業集積レベル
	開発方向	既存産業の合理化／参考リンク強化	既存老朽工場の合理化／裾野産業振興による産業間リンケージ強化／産業構造多様化／農産物加工振興	小規模製薬・製紙企業の合理化／木材・農産物加工の振興／図們江開発を視野に置いた外資誘致

交通	課題	搭載交通軸の弱さ	中小都市と農村部の結びつきの弱さ ／物流多様化・国際化の遅れ	(長春・吉林と共通)
	開発方向	東西道路網の整備	フィーダー交通網整備／物流ターミナル施設整備	(長春・吉林と共通)
その他	課題	環境保全と開発の両立	都市の構造転換	長白山の保全と開発の両立／都市の構造転換／遅れた山間部農村
	開発方向	水資源開発／水源涵養 林保全	長春・吉林市老朽地区再開発	総合的な観光開発／地方都市・経済開発区振興／農村基盤整備

総合開発計画における空間フレームは図 2-7 の通りである。

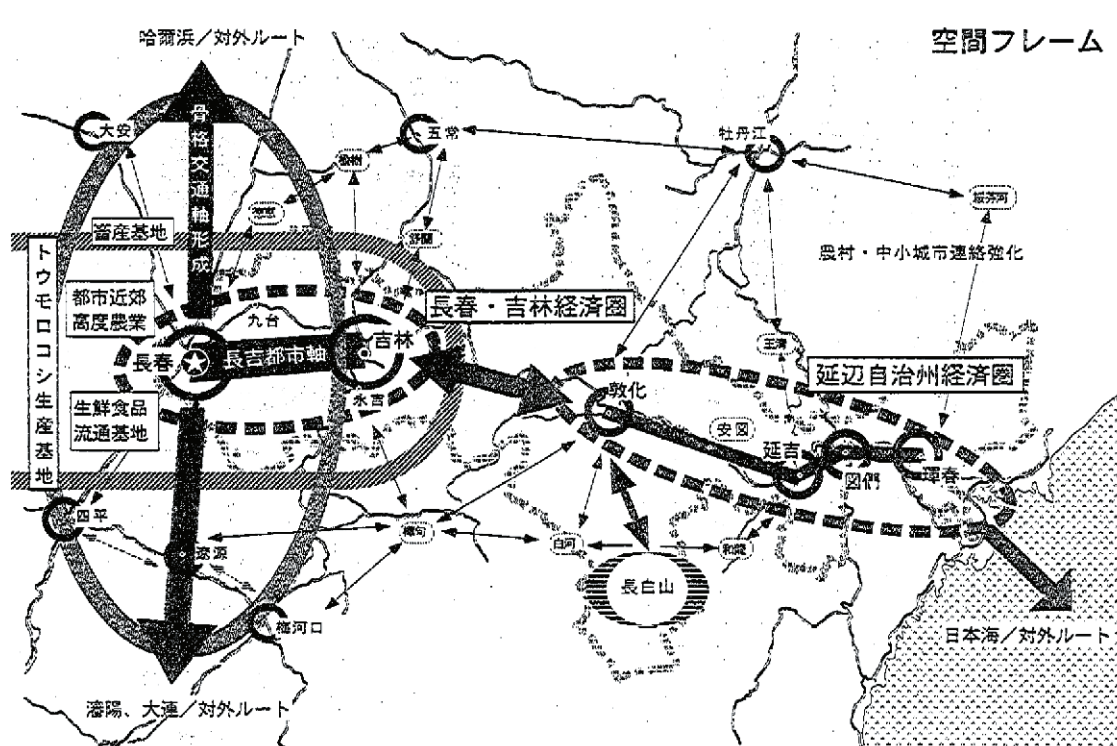


図 2-7 吉林省の空間フレームワーク

(4) コアプログラム

総合開発計画において提案されたコアプログラムは次頁表 2-6 に示す通りである。

コアプログラムは以下の選定基準に基づいて決定された。

- ・「地域経済構造を転換し新規産業を育成する」という開発方針に一致する
- ・地域市場の一体化と自由競争を促進し、都市経済と農村経済の結びつきを強める効果のあるものを重視する
- ・既存計画を活用する可能性が高いものを重視する
- ・省政府が主導的な枠割を果たすものを重視し個別企業による投資は含まない
- ・五ヵ年計画の枠を超え、長期の視点で考えられたものを重視する
- ・国レベルの重要な戦略・プログラム・プロジェクト・政策との関連性の高いものを重視する

表 2-6 コアプログラムの概要

コアプログラム	対象地区	コアプログラムの概要		
		目的	概要	サブプログラム (取組み)
1. 農村集団経済組織P	全地域	農産物の増産・農家所得向上	個人農家が市場を目指した戦略的な生産から販売までの「協同組式的」事業展開を行うためのシステムを構築する。	・近郊農業の多角化(長春・吉林) ・特産品のブランド化と観光資源の活用(延辺)
2. 畜産(肉牛)総合振興P	全地域	肉牛牧畜の振興	部分肉による広域流通への参入を促進する(短期:販売力強化及び品質向上による市場拡大、長期:規格統一)	(短期)①共同販売会社設立・専門店開設、②品質向上に向けた体制整備、③加工工場建設 (中長期)①等級作成、②小牛価格安定化制度構築、③卸売市場整備
3. 長春野菜卸売市場改善P	長春市	市場機能性強化、制度改善による価格形成適正化、市場輸送機能強化、省野菜生産拡大	長春野菜卸売市場(輸送機能、農産品規格化、価格情報広報)の改善を通じて流通システムを整備する。	・恒温倉庫建設 ・市場価格情報広報 ・農産品規格化 ・モデル仲卸育成
4. 水資源開発P	全地域	農業・工業・都市・農村用水の供給及び自然資源管理	限られた水資源の有効利用を図るために、推計総合水利用施設を建設する(老朽化システムの整備等)。農村地域の生活用水施設を改善する。	・老龍口ダム建設 ・農業水利開発(第2松花江) ・農村地域供水(都市・郷鎮供水)
5. 森林の持つ公益的機能の受益者負担P	延辺・吉林地区	適切な維持管理による森林の持続的利用の促進	適切な維持管理に必要な資金を確保するために(都市部)受益者負担メカニズムを構築する。	・第2松花江水源基金(水道料金からの徴収)
6. 木材加工産業振興P	敦化地区	森林資源保護・有効活用、木材加工産業振興	貴重な木材資源を効率的に活用する為の最適な木材加工産業の発展を促進する(現地加工拡大、加工高度化・高付加価値化、木材利用効率向上、企業リンケージ・生産基地確立、企業支援体制確立)。	・既存木材加工産業の技術・設備改善 ・高付加価値製品・木材効率利用製品の生産拡大・新規生産 ・残屑在を利用した木材加工製品生産
7. 農産加工・食品産業振興P	長春・吉林地区／延辺地区	吉林省算出農畜産品を原料とする加工産業の発展促進、市場ニーズに合った加工食品産業育成	食品加工・製造産業を振興するために、総合的な生産基地の確立を行う。また、企業に対する必要な支援体制を構築する。	・トウモロコシ加工産業発展 ・大豆加工産業合理化促進 ・中小食品企業育成 ・農産加工・食品産業基盤整備 ・インフラ整備(貯蔵基地、輸送システム、織氏市場)
8. 自動車・機械部品産業構造改善強化推進P	長春・吉林地区	競争力のある自動車部品産業育成・裾野産業強化	地域にある既存自動車向け金属部品産業の産業構造改善・強化を図る。	・自動車部品外注促進 ・関連企業再編・強化 ・技術・マーケティング支援
9. 老朽産業再編・活性化推進P	長春・吉林地区／延辺地区	小規模老朽化蔵置産業の改善	鉄鋼・セメント量産業をモデルとして、小規模老朽化工場のスクラップアンドビルド方式による再編・改造を行う。	・小規模老朽工場を有する企業の統合・合併→工場廃棄・新規工場建設移転 ・跡地再開発による土地開発効率化 ・行政組織体制確立

コアプログラム	対象地区	コアプログラムの概要		
		目的	概要	サブプログラム (取組み)
10. 電子・ハイテク産業振興P	長春・吉林地区	電子・ハイテク産業を発展させるための基盤構築	振興すべき電子・ハイテク産業分野・育成ステップを明確化した上で、政府による支援体制を強化し関連企業の育成を図る。	・自動車用電装・電子部品外注促進 ・自動車用電装・電子製造企業育成 ・自動車用電装・電子部品産業振興 ・その他電子デバイス産業振興
11. 延辺地域産業振興P	延辺自治州主要都市	近代的加工産業地域・外資生産拠点・流通基地の育成	企業誘致の優先業種・対象国を明確化及び投資環境・体制整備により地域産業の育成を図る。	・企業誘致のための投資環境整備 ・企業誘致のために提供する資料の整備・作成 ・企業誘致活動
12. 延辺小水力開発促進計画P	延辺自治州	山間部における生活産業基盤整備・住民収入拡大	延辺自治州における持続的な小水力発電の促進を図る。	・MP策定・優先順位決定システム確立 ・プロジェクトマネジメントシステム確立 ・小規模発電所建設(8-10万kw)
13. 長白山・延吉総合観光開発P	延辺自治州・長白山敦化地区	長白山・延吉地域の観光振興(観光資源の総合化・保全・活用)	長白山・延吉地域において、自然環境保全とバランスとれた観光開発、冬観光振興による前年型観光開発、レジャー・滞在型観光等、観光資源の総合開発を進める。	・総合的冬季観光開発計画策定 ・人材育成・プロモーション・特産品開発・宿泊施設整備 ・行政支援体制整備 ・リゾート観光開発 ・周遊ルート整備・交通インフラ整備
14. 東西軸幹線道路整備P	長春-琿春	省東西軸(長春・吉林地区と延辺地区)のリンケージ強化	長春から琿春までの高速道路490kmを建設する。	・高速道路建設(長春-琿春)
15. 農村フィーダー交通網計画P	中小都市・農村部	農村部における産業活性化・生活改善	農村部における道路網・公共交通を整備する。	・フィーダー道路建設 ・公共交通整備(バス路線新設・再編) ・物流ターミナル新設
16. 物流ターミナル整備計画P	長春・吉林・延吉・図們・琿春	物流の改善	調査対象地域内の拠点6カ所(長春、吉林、敦化、延吉、琿春、図們)で物流ターミナル建設等を通じて物流を改善する。	・物流企業育成 ・物流企業情報化 ・鉄道・道路輸送に関するシステム・制度改善 ・コンテナ専用列車整備 ・輸送料金体系改善
17. 地方経済開発区見直しP	琿春・敦化	地方の経済開発区の改善	地方の経済開発区を見直し、「工業団地」ではなく「都市」形成を図る。	・空間構造再構築 ・開発区成長 ・都市空間形成 ・琿春経済開発区の改善(動線改善、インフラ改善、企業工場の適正配置、都市施設整備、緑地形成、周辺農村との調和)
18. 老朽化住宅地区再開発P	長春市	市街地再開発・工住分離型市街地転換・都市環境整備	第3次産業中心都市にふさわしい形で、老朽化した住宅地区の再開発を行う。	・日本型区画整理 ・カンボン改良事業型区画整理 ・日本型市街地再開発 ・土地買取型方式

出所：吉林省総合開発計画調査報告書。

2.4.4 提案内容のその後とインパクト

本格調査は、財団法人国際開発センターとユニコインターナショナル株式会社の共同企業体に

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

よって実施され、藪田仁一郎総括が調査団を率いた。吉林省地域総合開発計画調査における提案内容及びその実現状況は次表の通り整理できる。

表 2-7 主な提案内容と実現状況

主な提案内容	実現状況
・畜産(肉牛)総合振興プログラム	・長春食用肉開発プロジェクトを推進
・農産加工・食品産業振興プログラム	・国家大型高品質食糧商品基地建設プロジェクトを推進
・自動車・機械部品産業構造改善強化推進プログラム	・日本をはじめとして外資企業の誘致により高度化を実現
・電子・ハイテク産業振興プログラム	・長東北核心区・高嶺南区建設し、企業を誘致。
・物流ターミナル整備計画プログラム	・物流拠点を整備
・東西軸幹線道路整備プログラム	・長春-琿春間的高速道路(2014)・高速鉄道(2015)が開通。 ・長春竜嘉国際空港開港(2005年)
・水資源開発プログラム	・老龍口ダム完成 ・灌漑区節水設備施設。
・森林の持つ公益的機能の受益者負担プログラム	・松花江流域汚染対策事業を実施
・延辺地域産業振興プログラム	・琿春・延吉等において外資企業誘致を拡大。

出所：吉林省発展改革委員会インタビュー及び JICA 実施済案件現状調査による。実施状況の明確なコアプログラムのみ記載した。

上表が示すように、吉林省地域総合開発計画調査の構想・提案内容は国家計画委員会によってオーソライズされ、コアプログラムは吉林省の五ヵ年開発計画に位置付けられることにより具体化された。例えば、本調査で示された地域開発の基本的な空間フレームである「長春・吉林市－延辺自治州の東西軸開発」については、東西を結ぶ高速道路、長春空港(長春竜嘉国際空港 2005 年開港)が完成し、延辺自治区(図們江)開発については琿春を中心として経済開発区が創設され工業立地が進んだ。また、吉林省内の東西を結び、東北地域を南北に縦断しかつ北京等の東北地域以外の主要都市をつなげる高速道路・鉄道ネットワーク等、同調査策定時には想定していなかった交通インフラの整備も実施され、地域の社会経済開発を加速した。なお、これらはいずれも中国政府の資金によって実施されている。

吉林省地域総合開発計画調査は吉林省の産業開発、特に日本からの外資導入を行うネットワークを形成する上で有益だったと高い評価がなされている。同調査及びその一環として実施された王国発吉林省副省長(当時)を団長とする訪日団、及びそれに続いて実現した投資促進訪日団の活動を通じて、日本の経済界との人脈の強化、多様化が促進された。その結果、日系企業をはじめとする外資企業進出が数多く実現している。外資進出の最大の例はトヨタ自動車と中国第一汽車(長春)の提携である。延辺自治州においても、韓国を中心として外資企業の進出が加速した。外資の進出は吉林省の産業強化・産業構造の転換を促進し、長春では新エネルギー機器製造、新材料研究開発、製薬等の技術集約産業が新たな成長の核として位置づけられている。また、最近では吉林省を本拠とする企業が海外に進出する新しい企業国際化の局面へと変化を見せつつある。

一方、提案内容の国際協力事業化については、同調査の過程、特に数度にわたるセミナーを通じて、日本の ODA・国際協力に対する地元の関心が高まった結果、要請・検討が行われたが採択・実現には至っていない。具体的な検討事業例としては、日中経済協会を通じて ODA・資金協力要請が行われた産業開発・都市環境等の分野に関する約 30 件の事業、長春ハルビン地域経済発展計画調査、松花江流域汚染対策等があげられる。

また、行政・計画策定に関するインパクトとして重要と考えられるのは、同調査が「省内重点地域の開発計画を省政府が独自に作成し、中央政府がこれを承認する」というその後中国において

一般的になった「地域開発計画の策定・承認に関する中央 - 地方の役割分担・ステップ」の最初の事例となったことである。同調査終了後、中央政府主導の省開発五ヵ年計画と平行して省内の特定地域の開発計画を策定する傾向が強くなり、特定地域の開発計画の策定主体は中央政府レベルから省政府レベルに移行している。その結果、国家发展改革委員会地区経済司の役割も、計画の策定そのものから各省から上がってくる地域開発計画の審査へとその主要な役割が変化した。こうした傾向を反映して、吉林省内で近年策定された地域計画としては、①西部エコ経済区発展計画(2013)、②東部グリーン経済転換発展計画(2014)、③中部イノベーション転換発展計画(2015)があげられる。これらはいずれも地級市²⁰レベルの計画であり、地域開発計画策定主体の変化と同時に「中央政府の指示による地域開発計画づくり(トップダウン)」から「市以下の下級政府の意見に基づく地域開発計画づくり(ボトムアップ)」へというアプローチの移行も反映されたものである。こうした変化は、ボトムアップ型の計画策定過程が結局、効果的な計画策定につながるという認識が吉林省内で定着しつつあることを示すものと言えよう。

2.4.5 エピソード

(1) 困難から出発し様々な助け船を得て成果に

吉林省計画委員会との衝突から始まった調査

国際協力事業の立ち上がりは困難なことが多いが、本調査も例外ではない。吉林省計画委員会にとって JICA との協力は本調査が初めてであった。国家計画委員会における最初の日中関係者会議では供与車両の大きさ(定員数)、本邦研修受入人数が最大の問題になった。吉林省を代表してこの会議に出席していた吉林省計画委員会の副主任は「この問題で吉林省計画委員会の要望が受け入れられないのなら、JICA 調査団は省内に一步も入れない!」という趣旨の発言をした。同席していた国家計画委員会地区経済司の担当者はその場で頭を抱えていた。正式決定された方針に関しては上位下達が徹底している中国ではあるが、決定に至るプロセスはそうではなく、むしろ省政府の強硬姿勢が中央政府の手に余る様子がよく見えたものである。結局、省政府の主張が通り、調査団は現地入りすることが可能となった。

張徳江吉林省党委書記(当時)からの助け船

しかし、現地に入った調査団はカウンターパートである吉林省計画委員会と面談することもできず、約1か月近く立ち往生の状態にあった。そうこうしているうち団員の一人(中国出身者)の人脈を辿って、張徳江吉林省党委書記(当時)への調査団長の表敬訪問が実現することとなった。同書記は以前に延辺自治州党書記をしていたことがあり、その頃の部下の一人が科学技術委員会傘下のシンクタンクのスタッフだったことがこの表敬訪問の実現につながった。張書記が同調査の推進と調査団へのサポートを吉林省政府に指示して表敬訪問は終わった。翌朝の地元紙「吉林日報」で同調査は大々的に報じられ、続いて同政府秘書長、王国強省長との面会が実現し、調査活動がついに始まった。ちなみに張書記は、その後、広東省の党委書記を経て、現 2016 年時点では第 9 代全国人民代表大会常務委員会委員長(国会議長に相当)をつとめ、習近平総書記、李克強首相に次ぐ中国共産党の序列ナンバー・スリーである。彼は北朝鮮の金日成総合大学への留学経験があり、朝鮮語にも通じた人物とのことである。

²⁰ 省の下にある市が「地級市」で、その「地級市」の下にある市が「県級市」である。

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

省政府の行動を変えた延辺朝鮮族自治州政府

このようにして調査は一応始まったものの、省計画委員会との協力は順調とは言えなかった。特に統計資料の開示に同委員会が非常に慎重なことが調査団を悩ませた。統計数字ひとつ当りの単価を提示して多額の資料費を調査団に要求したのである。再び調査が暗礁に乗り上げかけていた頃、また助け舟が現れた。それは延辺朝鮮族自治州政府計画委員会である。先述のとおり同自治州は、省内で独自の社会経済基盤と行政上のポジションを有していることから、同調査を梃子にして自治州経済の発展を推進しようとしたものと思われる。調査団長代行が自治州計画委員会を訪問した際、統計資料利用に関する調査団の困難な状況を知った同委員会主任は「省政府のやり方に関わりなく延辺朝鮮族自治州政府としては統計資料をどんどん提供する。資料費は請求しない。」ことを約束した。これがきっかけとなって省計画委員会も統計資料の無償開示に応じるという姿勢に転換した。省政府の下位にある自治州政府の方が先見の明があったといえる。

(2) 評価された技術協力の様々なアプローチ

実証的な取組みとして評価された調査手法

省政府の統計資料の出し惜しみには「計画とは現状分析に基づいて作成するものだ。単に上からの指示に従うだけではない」という意識があまりなかったことも背景にあったと思われる。調査団の交通計画担当者達は、簡便な交通量調査を実施したが、それが省政府・計画委員会スタッフには想像以上に強い印象を与えたようであった。今回のレビュー調査において、国家发展改革委員会地区経済司からは「JICA の技術協力は実証的な取り組みという点において、とくに中国側の範となった」とのコメントを得た。その際に吉林省におけるこの交通量調査に言及していたのが印象的であった。

日本から投資誘致を促した本邦研修

調査開始当初、日中双方の大きな問題となった本邦研修については、約 20 人という異例の人数が参加した。JICA が通常以上の人数を受け入れたのに加え、コンサルタントも約半数のコストを負担した(プロポーザルでその旨が提案されていた)。本邦研修参加者は、王国発省長(当時)に率いられ、新潟県、富山県の開発計画行政を学んだと同時に、民間セクターとの人脈形成にも積極的に取り組んだ。このようなトップ主導の研修参加は、後の日本からの投資誘致にもつながったと言われている。その後、投資促進ミッションが東北地域の各省から日本を訪れ、現地の投資環境を説明したが、その説明に接したある JICA シニアスタッフからは「遼寧、黒龍江両省の説明は画一的だったのに対して、吉林省からの説明には独自の戦略が読み取れた。」との印象が聞かれた。

中国語に翻訳され共有・活用が図られた調査報告書

本調査の最終報告書は要約版を含み全 9 巻から成る。日本語で書かれ、提出されたものだが、調査終了後全巻が省政府・計画委員会により中国語に翻訳され、省内で共有された。調査開始時及び実施中の過程における同委員会による諸々の抵抗からは予想できない結果となった。恐らく開始時と同様に省首脳の一鶴の一声で実現したことではないかと想像される。地域総合開発計画調査という技術協力では、実施においても結果の活用においても、ボトムアップではなくトップダウンのアプローチが往々にして有効となる。中国ではその傾向が特に顕著だと思われる事例であった。

2.5 郷村都市化実験市(海城市)総合開発計画調査

2.5.1 案件の背景

中国では急速な経済成長に伴い、人口の都市集中が加速しつつあった。中央政府は大都市への急激な人口集中に危機感を抱き、1990年代初期に朱鎔基首相(当時)が「郷村都市化」を提唱した。その構想の狙いは、農村から都市への人口移動を農村部に近い多数の中小都市で受け止めることで大都市への人口流入を抑制することにあった。この構想は建設部がフォローし、第九次五ヵ年計画(1996年～2000年)に先立ち、9つの県級都市が「郷村都市化実験市」(海城、無錫、紹興、福清、順徳、張家港、邯鄲、鞏義、榮城)に指定された。建設部による郷村都市実験市推進においては、「農村人口の受け止め」に加えて、「地方都市圏の形成」、つまり「地方における都市部(市区)と周辺農村部との一体的開発」がその目的として設定されたことが大きな特徴である。その具体的な施策・事業は、河川管理、道路網整備、農産品流通強化、都市サービス改善等であり、この考え方は日本の第三次国土計画における定住圏構想に近い。

「郷村都市化実験市(海城市)総合開発計画調査」は、上記の中国政府の政策を踏まえて、建設部及び科学技術委員会をカウンターパートとしてJICAの支援が決まったものである。ただし調査が始まってから、中央政府における本件の主導権は建設部から国家科学技術委員会²¹に移っていった。しかし科学技術委員会には地域・都市に関する政策・計画づくりに必要な知見を吸収蓄積する能力は不十分であり、途中から国家発展計画委員会もカウンターパートに加わることとなった。その背景には国家計画委員会国土経済司は、吉林省総合開発計画調査以来、JICAと密接な関係を有していたことも指摘できる。

また、海城市は県級市であり、鞍山市(地級市)の監督下にある。つまり、海城市は県級市として、地級市鞍山市の一部である。しかしその経済基盤は鞍山市とは異なる。鞍山市経済は鉄鉱石生産をベースにしており、また遼寧省の省都・瀋陽市にも比較的近い。海城市は特殊金属の生産地でもあるものの、主な経済基盤は流通業である。また位置的には瀋陽・大連の両市からも遠く、独立性が高い。そのため、海城市政府としては鞍山市政府の方針にあまり縛られない独立した都市発展に強い関心を持っていた。こうした地元政府の期待も同調査実施の背景として指摘できよう。

2.5.2 予備・事前調査

予備・事前調査は、1998年6月に現地調査が実施された(報告書完成は1999年1月)。予備・事前調査の概要は以下の通り整理できる。

(1) 背景・経過

中国は急激な経済成長を実現(1991-95年で年平均11.6%)したが、地域格差は拡大してきた。一方、農村部では農業従事者が余剰傾向にあり、内陸部から沿海部、農村から都市への人口移動が本格化し、都市部インフラの整備が深刻な課題となりつつあった。第九次五ヵ年計画では、地域格差の是正を重点方針としており、大都市への人口集中を回避するために中小規模都市の開

²¹ 1998年に科学技術部に改称された。

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

発を重視している。建設部は離農住民の受け皿となる地域中核都市の整備の先導役として、1994年以降9つの県級都市を「郷村都市化試験的实施県」に指定した。

日本側は中国における大都市への人口流出抑制が緊急かつ最大の課題の一つと認識した上で、中小都市振興により農村人口を中小都市に引きとどめることが重要であることを踏まえ、海城市の国家計画上の位置づけが明確であること(国家建設部によりモデル都市に指定)及び本調査の実施が海城市のみならず、中国全体においても中小都市に関する都市・地域計画策定として意義が大きいことから、本調査を実施することとした。

協議において中国側から示された意見

- ・農村部から大都市への流入を防ぐ必要がある。農村部の市街化が重要であり、その成立過程で日本の経験を学びたい。

- ・余剰人口が農村を離れることなく就業機会を得られることが重要。このためには大都市でなく、中小都市で就業機会を増やすための各種施策が必要である。

- ・当初は実験モデル都市6都市の中でも、南北各1都市を特に中心とする方針であった。海城市は北部拠点という位置づけのもと、日本の地域総合開発計画策定の要請を行った。

- ・他都市への裨益という日本側の考え方は理解できる。建設部の関与には反対はしないが、中央政府を積極的に関与させるよりも地方政府を主体とするほうがよい調査結果になるものと考えられる(科技部)。

- ・他都市への裨益効果を考える、とする JICA の方針にも全面的に賛成。郷村都市実験市に対する協力として建設部の積極的な関与が必要。しかし、この案件はすでに科学技術部の担当となっており、科学技術部からしかるべき申し入れがなされない限り、建設部としては協力できない(建設部)。

(2) 調査実施の基本的考え方

調査実施の基本的考え方は以下のように整理された。

(本格調査が満たすべき要件)

①海城市の社会経済発展の単なる未来図ではなく、実現可能性を吟味した社会経済開発計画であること

②地域開発戦略「当該地域・地区の自立発展」に沿っての、海城市自身のための社会経済開発計画であること。

③その開発計画の内容は海城市周辺地域の社会経済発展の範となり得るものであること。

(成果普及のための国家レベルの関係機関の積極的な関与の確保)

本調査は海城市、あるいは遼寧省だけの問題ではなく、国家レベルの問題解決のための調査といえる。このため本調査を行うにあたっては、可能な限り国家レベル(国家建設部等)を本調査に関与させるとともに、中央研究院等中国側の研究機関、北京大学、清華大学等トップレベルの研究者との共同調査・研究を行うという姿勢で望むことが必要と考えられた。特に、他都市への裨益効果を高めるためには建設部の関与が不可欠であるが、この点に関しては、科学技術部、建設部、及び遼寧省、海城市のスタンスが異なっていた。調査成果の他の中小都市建設への技術移転・裨益を目的として、テキスト作成(国家建設部及び大学と共同作成)・セミナー開催を計画し、そ

の実施には建設部の協力が不可欠であった。建設部が開催の主体となってセミナーを開催することについては、中国側は本セミナーの開催を建設部に要請することに同意した。

(F/S の位置づけ)

中国側より、優先プロジェクトの選定にあたり選定されたプロジェクトについてフィージビリティスタディ (F/S) を行うよう強く要望がなされたが、最終的には「プロジェクトの実施可能性に配慮して検討を行うが、これは F/S を意味するものではない」として F/S は行わないこととした。

(3) 調査内容

予備・事前調査段階で想定された調査内容は下記の通りである。

(目的) ①同国地方中小都市の開発のモデル事例として、遼寧省海城市の総合開発計画(目標年次 2010 年)を策定する。②同国地方中小都市の均衡の取れた発展を促すために、広く関係機関の参画を得て、地方中小都市における総合開発計画の策定のためのガイドラインを作成する。③地方中小都市の総合開発計画の策定に携わる関係者の能力向上を図る。

(対象地域) ①海城市総合開発計画については、同市全域(2,734 km²)を調査対象とする。(ただし計画策定においては、海城市及びその産業の広域的な位置づけを考慮する)、②ガイドラインについては、国家建設部指定の郷村都市化実験市を調査対象とする。

(カウンターパート機関) ①海城市総合開発計画については、遼寧省科学技術委員会及び海城市人民政府とする。②ガイドラインについては国家建設部を主たるカウンターパートとし、中国社会科学院等の関係機関の参画を得るものとする。

(調査の基本方針) 本調査は「海城市の総合開発計画」と「ガイドライン」の2つのコンポーネントから構成される。本調査の基本方針及び方法等を検討する際には、この両者を有機的に関連させるよう留意する。

(調査期間・手順) 15 か月

＜フェーズⅠ：現状分析＞

＜フェーズⅡ：海城市総合開発計画策定及びガイドライン骨子の検討＞

＜フェーズⅢ：優先プロジェクト提言及びガイドライン作成＞

(4) 留意事項

なお、本調査の実施に際しての留意点としては、以下があげられていた。

- ・ステアリングコミッティ(以下 S/C)及びワーキンググループ(以下 W/G)のメンバーには省建設局、水理局等、遼寧省の関係部局の参加を得る必要がある。

- ・本格調査では環境全般にわたっての調査、すなわち初期影響評価(IEE)を実施し、自然・社会環境及び公害問題などに対する環境の現況と、開発に伴う問題点などについて検討する。

2.5.3 本格調査とその提案内容

本格調査は、財団法人国際開発センターと株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナルの共同企業体によって実施され、藪田仁一郎総括、周牧之副総括が調査団を率いた。本格調査における分析結果と提案内容は以下のように整理できる。

(1) 海城市総合開発計画

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

(a) 調査目的

中国地方中小都市開発のモデル事例として、遼寧省海城市の全域(2,734 km²、人口 108 万人)を対象とした総合開発計画(目標年次 2010 年)を策定するとともに、遼寧省及び海城市の総合開発計画の策定に携わる関係者の能力向上を図ることを目的としている。

(b) 調査手法

海城市総合開発計画の策定においては、同開発計画が中国の地方中小都市の総合開発計画策定の参考足りうるモデル事例となることを留意した。調査方法・ステップは以下の通り整理できる。

—社会経済の現状・動向を把握、及び海城市が当面している問題の要因分析

—既往関連計画のレビューによる計画相互の整合性や海城市周辺地域における開発との関係等に関する多角的分析

—海城市が抱える制約要因の導出(① 特産地としての農業生産の遅れ、②製造業における競争力の低さ、③水資源の不足、④水質汚染による健康被害及び農業被害、⑤マグネサイト工業に起因する環境問題と雇用問題の矛盾、⑥都市の中心機能及び都市的魅力の不足、⑦鎮間の経済格差の拡大)

—海城市の発展ポテンシャルと上記の克服すべき制約条件を整理及び計画課題、すなわち中国の多くの中小都市が共通して抱えている課題(①自然条件に合致した都市・産業の発展、②バランスのとれた農業と都市化の関係、③郷鎮企業の近代化と集約化、④都市—鎮体系の明確化、⑤都心形成の戦略的アプローチ、⑥生活様式の変化への対応—長期的視点)の導出でもある。

—海城市の開発テーマ(「エコ・シティ」の建設)の設定

—中国地方中小都市開発に関する政策課題を踏まえるとともに、近隣都市等との関係及び従来と将来における海城市の比較優位も考慮に入れて、目指すべき「開発シナリオ」(①生命維持体系の保全と経済振興の両立、②自然と人工の共存できる地域社会、③協調発展できる、開かれたネットワーク社会、④水平的な視界では、山・水・田・道および都市・農村の総合管理、同時に垂直的な視野では、自然・大地・人の総合管理)及び「開発基本方針」の設定

地方中小都市振興開発基本方針

1) 農業・農村の持続的発展: ①農業保全のため、土地利用管理を強化。②郷鎮企業の立地集約化と排水規制を促進し、清浄な農業用水を確保、③農業の市場対応力向上による地元収入増加。④農村における公共サービス、社会保障、インフラ施設の整備による生活基盤確立。

2) 農村—都市関係の再構築: ①郷鎮企業の鎮区への立地誘導による集積利益・環境保全効果の最大化。②重点鎮区における公共サービスの充実、多様化の推進。③鎮区と周辺農村との間の道路改善、主要鎮区における人が集まる拠点の育成。④鎮区相互間、農村相互間のアクセス確保、村落間の連携機会の拡大。⑤地方財政における市政府と鎮政府の関係の再検討による財政配分方式と財政確保(徴税)の方法の確立。

3) 都市経済・都市空間の充実: ①市区における商業の総合的発展の促進、②魅力ある都市空間の整備、③市区内住宅地における社会サービスセンターの整備。

4) 自然環境の回復: ①優良農地の用途転換規制。②汚染の激しい河川の水質回復(河川水資源の貯水、汚染源企業の集約化、都市排水の浄化等)、③河川の水量確保と浄化。

5) 先発利益の維持と有効利用

—開発シナリオおよび基本方針、そして部門別の課題分析から、農業、産業、商業・流通、環境及び水資源、交通、市街地整備、人的開発、社会サービスの 8 部門において開発プログラム・プロジェクトの構想を導出。

プログラム・プロジェクト案の選定基準

- 1) “エコ・シティ”海城の建設という将来ビジョンに照らした重要性
- 2) 開発基本方針との整合性
- 3) 長期的観点からの重要性
- 4) 海城市政府のイニシアティブの重要性
- 5) 海城の経済的・空間的・社会的な構造転換にとっての新しい重要性
- 6) 地域開発ポテンシャルの促進
- 7) プログラム・プロジェクト間の相互補完性

—各分野別に開発プロジェクト案の作成、さらには政策・運営面あるいは投資面で海城市レベルあるいは上位レベル政府での実施が特に重要な 16 の優先プロジェクトを選定した。

(c) 優先プロジェクト

提案された優先プロジェクトは次表に示す通りである。

なお、2000 年 3 月に海城市にて開催したセミナーでは、「4. マグネシア耐火材料加工業の再構築プロジェクト」、「8. 海城河再生プロジェクト」の 2 つを最重要優先プロジェクトとすることで、中国側カウンターパートと日本側調査団の双方が合意した。

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

表 2-8 海城市調査の優先プロジェクトの概要

プロジェクト名	目的	内容・コンポーネント	対象範囲
1. 東南部山地地域果実マーケティング強化プロジェクト	・ 果樹栽培農家の所得を向上させる。 ・ 多忙な兼業農家の作業負担を軽減する。	1) 生産者支援のための組織化(1村単位を基本として、果樹栽培農家の協同組織を形成、2協同組織への専任スタッフを配置、3専任スタッフの指導・訓練) 2) 技術普及員の制度化(1各鎮の「林果站」傘下に技術普及専任職員配置、2各普及員が担当村明確化・情報伝達状況、3技術普及員に対する研修・訓練)	1) 実施地域: 東南部山地地域域の8鎮。 2) 対象者: 果樹栽培を営む小規模農家(専業・兼業を問わず)。
2. 節水農業プロジェクト	・ 将来にわたる持続的農業のために、地下水の浪費を防ぐ。 ・ 海城市の農業の中で最も水を消費している水稻栽培の灌漑効率を高め、全体的な農業用水(地表水、地下水ともに)の節約につなげる。	1) 地下水利用に関するガイドラインの作成 2) 畑地および果樹園における点滴灌漑の導入 3) 水田用灌漑用水路の整備(1水源の地下水から地表水への転換、2灌漑効率の向上) 4) 農民に対する節水技術の普及	1) 実施地域: 1地下水を使用している畑作地域。特に中部平原地域、東部丘陵地域。2水需要の多い、水田地域。特に、大河流域(西北部沿河地域)。3中部平原地域で地下水を利用して稲作を行なっている地区。)。 2) 対象者: 上記実施地域の農業生産者。
3. 郷鎮企業空間集約プロジェクト	立地環境の良い集団化団地を造成し工場などの施設を設置するとともに、共同事業を実施することによって、経営の近代化と地域産業集積の構築を図る	1) 既存工業団地の整理と見直し 2) 工業団地開発・運営組織の成立 3) 集約化工業団地の立地選定 4) 集約化空間形態の確定 5) 共同施設の設置 6) 団地内における集積メカニズムの構築	1) 対象企業: 農村部、市街地内で操業している各種形態の中小規模企業 2) 対象業種: 集積メリットが高い業種と公害の集団処理が効率的な業種 3) 対象地域: 主に、海城市中西部地帯・海城市北部
4. マグネシア耐火材料加工工業の再構築プロジェクト	資源保護・環境保全と平行して耐火材料加工工業の持続可能な発展を図るため、当該業種のリストラクチャリングプランを提案する	1) 資源の資産化管理プロジェクト(1現状把握、採掘権の許認可、2適正採掘規模と資源補償費基準の策定、3規制策の検討、4情報提供・技術的指導、5広報活動) 2) 産業組織再編成プロジェクト(1焼成炉の統廃合、2企業の集約/集団化、3業界組織の設立) 3) 生産加工近代化プロジェクト(1プロセスの改善/設備の近代化、2製品の高付加価値化) 4) 企業経営近代化プロジェクト(1経営体制の近代化、2研究開発力の強化、3国際スタンダードへの積極的な対応、4積極的なマーケティング戦略) 5) 環境保全プロジェクト(ハードとソフト両面から抜本的な環境対策)	1) 対象業種・企業: マグネサイト鉱物の採掘業、マグネシア耐火材料加工工業及び当該業種に携わっている企業。 2) 対象地域: 海城市の東部丘陵地帯。
5. 海城市区中心商店街モデル地区整備計画	中都市である海城市の規模に見合った、魅力ある商店街形成を図るための事例として、居住環境に調和しながらも、個性を主張する街並み形成を進める上でのモデルを提供する	1) 商店街振興会の組織化(商店の店主及び地域住民が商店街形成の方向について話し合い、コンセンサスを確立する。 2) 商店街振興計画の作成(具体的な計画のとりまとめ) 3) 商店街振興イベントの開催 4) 商店街インフラ整備資金の確保 5) 商店街インフラ整備の実施	1) 対象地域: 海州区大興街、大興東街地区 2) 想定される受益者層: 市区および周辺鎮住民一般
6. 鮮魚卸小売市場設立計画	の海城市区の鮮魚・冷凍魚類を扱う専門市場として、マーケットの規模に見合った必要な市場機能、倉庫機能及び衛生関連設備を備えた新市場施設を建設する	新市場の設置に当たっては屋根のある屋内市場とし、床面はコンクリート又はタイル貼り、下水処理、生ゴミ等廃棄物処理、市場に出入りする車両の流れを考慮したものとする。また、冷蔵設備も完備したものとする。)新市場の立地は海城駅前大市场北側を想定する。 新市場建設の手順は、1市場の組織化、2新市場建設計画の作成、3新市場建設資金の確保、4新市場建設の実施、5市場登録、の順とする。	1) 想定される受益者層: 魚介類の流通業者(市区の小売業、外食産業を含む)及び消費者。
7. 西柳服装市場の再活性化計画	西柳服装市場が低迷している原因を分析し、その問題点を把握し、これらの問題点に対処する方策を実施に移すことにより、市場の再活性化を図る	1) 市場活性化検討会議の設置 2) 市場活性化計画の作成 3) 市場整備資金の確保 4) 市場整備の実施 5) 繊維産業高度化計画の実施(1既存産業の立地調整と空間集約、2新規産業の工業団地への集中立地とそのため制度整備、3産業インフラの整備、4政策誘導のための用地・課税・融資等の優遇策、公的支援制度の整備)	1) 想定される受益者層: 同市場を利用する卸売り業者、同市場で売買される服飾製品等の製造業者
8. 海城河再生プロジェクト	・ 海城市生活・産業用水の確保 ・ 海城河水質汚濁の改善 ・ 海城河洪水抵抗能力の向上 ・ 市民への「親水」空間の提供	1) 貯水ダム(容積8,000-100,000 万立方m)及び関連施設の整備 2) 汚水処理場及び関連施設の整備 3) 海城河堤防整備	海城市全域。
9. 海城市環状道路西側区間のバイパス機能強化プロジェクト	同環状道路の北側及び南側区間を延伸してバイパス機能を強化する	1) 北側区間延伸 ・ ルート: 南台、平耳房、西側環状道路 ・ 総延長: 16.5km ・ 新設区間延長: 5.2km ・ 拡幅区間延長: 11.3km ・ 規格: 1 級(国道黒大線と同クラス) 2) 南側区間延伸 ・ ルート: 西側環状道路(海高線前石付近)、国道黒大線商家台付近 ・ 総延長: 5.8km ・ 新設区間延長: 5.8km ・ 拡幅区間延長: 5.8km ・ 規格: 1 級(国道黒大線と同クラス)	

プロジェクト名	目的	内容・コンポーネント	対象範囲
10. 海高線感王、西柳、海城市区ルート拡幅プロジェクト	現在観測されている交通需要に対処するとともに、見込まれる交通量の増大に備えて同区間の交通容量を増加させる	・ ルート:海高線海城市区、西柳、感王間の拡幅 ・ 総延長:17.1km ・ 新設区間延長:0.0km ・ 拡幅区間延長:17.1km ・ 規格:1 級	
11. 中環状道路建設プロジェクト	海城市を取り巻くように配置された鎮を結ぶため、これらの鎮相互の交流を容易にし、海城市区のもつ都市中枢機能をベースとした衛星鎮形成機能により、海城市全体のより高度な発展の基礎とする	1) 北側区間延伸 ・ ルート:南台、東四、西柳、毛祁、八里、王石 ・ 総延長:66.7km ・ 新設区間延長:39.4km ・ 拡幅区間延長:27.3km ・ 規格:2 級	
12. 都心地区再開発プロジェクト	都市機能の高度化と安全で魅力のある都市を形成する。	1) 都市業務機能高度化プログラム(1商・工業企業情報ネットワーク形成、2海城市商工業情報バンクの設立、3コンベンションセンター建設、4地区規制による業務地区形成) 2) 都心商業地区活性化プログラム(1永安路歩行者空間改善、2海城賓館周辺の老朽化アパートの撤去事業、並びにその跡地への「にぎわい市場(仮称)」建設、3海城賓館西の広場再整備、4哈大路にかかるシンボリックな歩道橋設置) 3) 都市アメニティ改善計画(1歩行者空間改善、美観地区設定事業、並びに形態規制地区の設定、3迷惑施設の監視機関の設置) 4) 災害に強いまちづくり計画(1建築物の耐震基準の審査・普及、2避難所、避難路の設置、3防災広報、4緊急時情報ネットワーク整備) 5) 鉄東一鉄西地区の連携強化と鉄西地区の活性化事業(1海城駅東西連絡ブリッジ建設、2海城駅裏地区開発整備、3開発区一駅	海城駅前広場から海城大酒店までの永安路沿いの地区(海城駅の東西をつなぐ連絡路も含む)
13. 海城河公園緑地化及び両岸地区整備プロジェクト	海城河河川敷の適切な利用計画の実施によって、都市に豊かな緑地空間を形成する。	1) 海城河河川敷公園化事業(1海城河計画対象地全域におけるビオトープの形成、2テーマ性を持った公園の整備、3季節的変動に対応した施設づくり、4海城河の自然公園、スポーツ施設に関連した教育・広報活動) 2) 海城河へのアクセス路整備事業 3) 海城河両岸の工場・倉庫跡地及び旧建材市場の再開発事業(1操業停止中の工場や使用されていない倉庫の解体・撤収) 4) 海城河両岸の不良住宅地区整備事業	海城市街地に接して海城河にかかる2本の橋の間の区間、及びその周辺地域
14. 行政機関の建物統合・移転プロジェクト	海城市における適切な行政機関配置の姿を検討し、今後の移転計画の基礎資料を提示する。	1) 行政機関建物統合検討事業(各機関から独立した「行政機能移転に関する特別委員会」のような独立機関を設置して議論) 2) 行政機関候補地選定事業 3) 行政機関建設計画事業 4) 跡地利用計画事業	海城市全域を対象に行政機関の移転候補地を選定
15. 低所得者住宅地区環境整備プロジェクト	海城市市区内での唯一の緑地公園である厂石山公園とその周辺地区を対象地区とし、緑地と一体化した良好な居住環境の整備を行う。	1) 生活インフラ(上水道、下水道)整備事業 2) コミュニティ道路拡幅整備事業(防災上・衛生環境改善の観点から検討) 3) 厂石山公園再整備事業 4) 厂石山公園周辺商業施設改善事業	厂石山公園とその周辺の老朽化住宅地区
16. フルーツライン・プロジェクト	遼東半島の果樹栽培適地という海城市の風土条件を生かし、その果実生産の潜在力を最大限に引き出して、東南部山地地域の活性化を行う。	1) シンボル道路「フルーツライン」の建設 2) 観光果樹園の開設(1複数種の混合栽培による長期間の開設、2環境保全型農業の紹介、3土産品の展示即売、4マスコミを通じた宣伝) 3) 環境保全型果樹栽培技術の普及(1果樹根元のマルチング、2樹間の草草化、3農薬および化学肥料を極力使用しない有機栽培)	1) 実施地域 東南部山地地域の8鎮。 2) 対象者:同地域のすべての果樹栽培農家。

(2) ガイドライン

マスタープランと並行して作成されたガイドラインの項目は以下の通りである。

(総論)

- 1) 中国における都市化の背景
- 2) 中国における都市化モデルの基本方向
- 3) 中国における都市化の社会発展基本目標と戦略
- 4) 江蘇省都市化発展戦略

(各論)

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

- 1) 集約化経済社会の実現(行政区画改革、土地利用政策、開発区による産業集積、国際標準化、地方財政改革)
- 2) 流動化社会の実現(人口移動、交通システム整備による都市圏形成)
- 3) 市民社会の実現(社会保障、住宅改革)
- 4) 持続可能な発展社会の実現(水資源管理、廃棄物対策)

この内容については、その後、書籍にまとめられて出版された上、上海、広州の両都市に置いてシンポジウムが開催された(3.4節に詳述)。

2.5.4 提案内容のその後とインパクト

郷村都市化実験市(海城市)総合開発計画調査における提案内容及びその実現状況は下表の通り整理できる。

表 2-9 主な提案内容と実現状況

主な提案内容	実現状況
・西柳服装市場の再活性化計画	・服飾市場の増設。 ・浙江省義烏服飾市場支店の建設
・東南部山地地域果実マーケティング強化プロジェクト	・林檎・梨に関する共同マーケティングを開始。果物専売市場設置。果実保存倉庫整備。林檎梨蒸留酒の製造。販売に向けて市政府が欧州専門家を招聘している。提案事業の実施においては、政府企業が資金を出すPPP手法も積極的に活用されていることも特徴の1つである(ゴミ回収の民間委託、ゴミ発電等)。
・都心地区再開発プロジェクト	・市街地開発、周辺の村の改造を推進。コミュニティ環境改善、環状線建設。 ・ゴミ回収の民間委託、ゴミ発電等をPPPにより実施。
・マグネシア耐火材料加工業の再構築プロジェクト	・ハイテク耐火材料プロジェクト実施(1.1億元投資)。
・海城河再生プロジェクト	・貯水ダム及び関連施設整備。
・海城河公園緑地化及び兩岸地区整備プロジェクト	・海城河河川敷公園建設。
・海城市環状道路西側区間のバイパス機能強化プロジェクト ・海高線感王、西柳、海城市区ルート拡幅プロジェクト ・中環状道路建設プロジェクト	・関連インフラの整備を実施。

出所：海城市發展改革委員会インタビュー及び JICA 実施済案件現状調査による。

海城市を対象とした郷村都市化実験市総合開発計画調査は、中国における県級市を対象とした地域総合計画策定の初期的な取り組みであったと考えられる。海城市は県級市であるにも関わらず、本調査終了後急速な成長を遂げた。県級都市のランキングは、調査実施当時全国 37 位であったが、現在(2015 年)は全国 10 位となり、2015 年には国家發展改革委員会によって省内唯一の「新型都市化実験市」に指定されている。実験市指定により、①国からの政策支援・技術支援確保、②政策の先行実施、③インフラ建設支援確保が可能となり、更なる発展の基盤が形成された。

海城市のこうした社会経済の発展においては、同調査で提案された内容も積極的に活用が図られた。例えば、「東南部山地地域果実マーケティング強化プロジェクト」では、市の採択に先立っ

て、地元先進農家が特産物の林檎梨に関する共同マーケティングを開始し、その結果栽培と販売が急速に広がった。また、林檎梨販売の共同企業が市政府に果実保存倉庫の整備を要請し、官民協調によってその建設が実現した。現在は更に加工へと事業が拡大し、林檎梨を使った蒸留酒の製造販売に向けて市政府が欧州専門家を招聘している。提案事業の実施においては、政府企業が資金を出す PPP 手法も積極的に活用されていることも特徴の 1 つである（ゴミ回収の民間委託、ゴミ発電等）。

また、同調査では、海城市を対象とした地域総合開発計画の作成過程・結果を踏まえて、他の郷村都市でも活用可能な「郷村都市化に関する国レベルの指針(ガイドライン)」を作成することが意図されていた。実際には、海城市の地域総合開発計画の作成状況・内容を日本の学識経験者(日本都市計画学会・伊藤滋会長、国際公共政策センター田中直毅理事長、開発構想研究所・星野進歩理事長他。いずれも当時)がレビューし、その結果に基づいて広州、上海において中国全国の都市化政策担当者を対象としたシンポジウムが開催された(3.4 節に詳述)。このシンポジウムは中国政府(特に国家発展改革委員会)における都市化政策の議論に多大な影響をもたらし、「西部地域中等都市発展戦略策定調査」の実施につながっていった。

このシンポジウムを通じた都市化政策の議論は、大都市圏整備のあり方に関する議論も巻き起こした。当時の中国では「地方都市の活性化によって過度の大都市人口集中を防ごうとする考え方」と平行して「沿海大都市圏を整備し沿海地域大都市の人口・経済吸収容量を増大させよう」という考え方」も注目されていた。特に、同調査のカウンターパートとして途中から参加した国家発展計画委員会では後者の考え方が主流になりつつあった。日本の国土計画に関する政策議論でも、地方都市振興と大都市圏整備は振り子のようにその重点が行きつ戻りつしてきた歴史があり、異なる方向の政策が同時に議論されることは、広大な国土を擁する中国では自然なことであったと思われる。

2.5.5 エピソード

「東北地域への入口・広域物流の要衝」と「浙江省と密接な関係」

海城市がなぜ郷村都市実験市の一つに選ばれ、しかも JICA 協力の対象に挙げられたかについて明記された文書は入手できていない。ただし、海城市は中国国内各地から東北地域への入口に位置する広域物流の要衝である。その地理的優位性に着目した浙江省資本が東北地域市場全体を対象とした服飾品の流通加工拠点を海城市で整備し、そのために海城市は県級市としては全国で有数の活力を示していた。海城の服飾品流通拠点「西柳市場」は、中国 3 大服飾品流通拠点の一つとされる。

歴史的に、海城市は張学良(関東軍による南満州鉄道爆破の犠牲となった張作霖の子供であり、蒋介石と協力して抗日抗戦を戦った人物。中国共産党からの評価も高い。)の出身地でもある。西柳市場を経営する浙江省資本は、戦前の浙江財閥の流れを汲んでいる。そして蒋介石・国民党の活動は、浙江財閥の資金支援に依存していた。同調査が中国政府の要請に挙がってきた背景には、張学良－蒋介石－浙江財閥－浙江省資本－西柳服飾品市場(海城立地)という伏線があったかもしれない。

2.6 西部地域中等都市発展戦略策定調査

2.6.1 案件の背景

1990年代末には、中国内の東西格差、地域間格差が顕在化してきて、第十次五ヵ年計画(2001-2005年)の目玉として、「西部大開発」が提起され、2000年には国務院に西部開発指導チームが設けられた。

また、海城市調査の後半において、前述のシンポジウムにおいて、都市の規模と、都市人口の社会増(転入)が、議論された経緯から、中国側においても、人口流入を都市規模に応じて考える流れがあった。これにより、大都市のみではなく、中小都市においても、新たな人口転入を受入れることが、バランスのある都市化を促すために重要であると認識されていた。

2.6.2 事前調査

事前調査は、2002年12月に現地調査が実施された(報告書完成2003年2月)。事前調査の概要は以下の通り整理できる。

(1) 背景・経過

中国では高い経済成長が続いているが、地域経済格差は一段と拡大している。内陸部では農業従事者が余剰傾向にあり、農村から沿海部の都市への人口移動が本格化し、都市部への人口集中が大きな社会問題となりつつある。こうした背景から、「第十次五ヵ年計画(十五計画)」(2001年3月採択)においては均衡のとれた国土開発が国家的な課題として掲げられた他、地域経済格差解消をめざすべく「西部大開発戦略」が実施に移されている。

地域経済格差の縮小及び人口移動の需給バランスの均衡化のために、潜在力を有する中規模都市を地域社会形成の中核都市として戦略的に発展させることが有効であるが、①内陸部では農村の占める部分が大きいこと、②都市と農村との間で制度面での差異があること、③中国は人口移動が緩和されてから歴史が浅いことから、都市発展戦略・計画策定の経験が乏しく、都市発展戦略の具体的かつ効果的な方策については検討途上にある。

かかる背景から中国政府は内陸部のそれぞれ異なる特徴を有する5つの中規模都市をモデルとして、これら都市の中核都市化を目的とする社会・経済・制度基盤の整備計画、各都市の機能に着目した広域的な都市発展戦略の策定に係る協力の実施を日本側に要請した。

(2) 調査実施の基本的考え方(協力の内容と範囲)

地域レベルの計画策定に加えて、政策面の支援策、制度面の改革を同時に促進して調査の実現性を高める。すなわち、プラクティカル・フィジカルな側面を有する地域総合開発と、ポリティカルな側面を有する政策支援型協力の融合を図る。また、技術移転に関しては、地方に対する「計画策定能力の向上」及び地方行政の法制度構築のための能力向上を支援するため、調査団・専門家グループが中央と地方の意見交流の橋渡し役を果たすことが設定された。

1) 調査の協力の内容を「政策支援」とする。各種予測の作成にあたっては既存の研究・資料を最大限に活用し、その分析に基づき社会の動的变化について将来予測を行う。右予測を基に、都市化のために必要とされる戦略、政策・制度を提言する。

2) 対象モデル都市を対象とした都市発展戦略を提言する。

3)調査を通じた技術移転を主要目的の一つとする。

(3) 調査内容

事前調査段階で想定された調査内容は下記の通りである。

(目的)中国西部地域における中核都市の発展戦略を検討することを通じ、中国における地域格差の是正と内陸部の健全な都市化の実現に貢献する

(対象地域)モデル都市は湖南省懷化市、雲南省玉溪市・大理市、四川省徳陽市・都江堰市の五都市とする。(各都市を中核とする都市化計画の策定にあたっては地域で最も経済力を有する省都との関係及び周辺地域の中小都市・農村との関係など広域的な関係を考慮する)

(調査内容)フェーズ1：現状分析、対象モデル都市の都市発展戦略の策定

フェーズ2：政策協議・提言の作成(モデル都市を対象とした都市発展戦略策定作業「都市発展戦略策定のガイドライン」を含む)

*第1年次調査終了時に第2年次以降の調査内容を再検討する。

(協力期間)30か月(調査24か月、技術移転6か月)

(4) 留意事項

なお、本調査の実施に際しての留意点としては、以下があげられていた。

・事前調査では、一部省政府から詳細な連絡もないまま突然調査が開始されたことに不快感が示された。また、国計委側は、省の介在により市との直接のコンタクトが困難になることに懸念が示された。今後省の理解・協力を得られるよう努めることが必要である。

・開発調査に関する理解が不十分であり調査の成果について認識の差がある(本調査はインフラ整備の新しいあり方の基盤としての政策インフラの策定をめざすものであるが、地方は依然としてインフラ整備を重視する傾向にある)。一部モデル市から選定プロジェクトについての実行可能性調査(F/S)を行うよう要望がなされた。こうした要望に対して JICA より調査の主旨に合わないことを説明し、最終的に了解を得られたが、調査趣旨を再度正確に説明することが必要となる。

2.6.3 本格調査とその提案内容

本格調査は、財団法人国際開発センター、株式会社コーエイ総合研究所、株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナルの共同企業体により、実施された。豊間根則道総括以下18人の団員から調査団は構成された。

本格調査における分析結果と提案内容は以下のように整理できる。

(1) 西部地域中等都市発展戦略

(a) 背景の理解

西部地域中等都市発展戦略の策定に際しては、以下の背景を十分に理解する必要がある。

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

中等都市の定義	市区非農業人口20万以上50万人未満の都市
都市化の2つのパターン	・都市外部から人口が流入し市区非農業人口が増加(外からの都市化) ・都市内の農村部から市区へ人口が異動し市区非農業人口が増加(内からの都市化) →共通点「農民が都市民となる(生活様式の変化)」
都市政策に関する考え方	・規模都市推進による効率性向上による経済発展重視 ・小規模都市による周辺農村との関係強化を通じた経済発展
中等都市に注目する理由	・都市に関する知見・経験は十分に蓄積されていること ・小規模都市重視政策は期待された成果をあげていないこと ・地域格差是正において大都市の少ない西部地域では中等都市に応分の役割を果たしてもらう必要があること
西部中等都市に共通する課題	・産業の弱さ ・都市インフラの未整備 ・「市政府行政」から「都市経営」への移行の難しさ ・活かされない人材・市民にならない都市住民
都市化を進める理由	・都市化→地域経済発展→都市化の好循環が期待できる ・「社会経済発展の果実」を享受できる人々の数を増やすことが期待できる
西部開発における都市化の役割	・社会・経済発展の拠点・経済発展の牽引車 ・都市的サービス供給の拠点 ・中国社会変容のリーダー
都市規模別期待される機能	・大都市→経済波及効果を周辺に及ぼす拠点、西部地域の世界への窓口、市民社会の模範 ・中等都市→農村との関係を意識し周辺農村と一体的に発展 ・小都市→周辺農村に供給する社会サービスのレベル向上

(b) 西部地域中等都市発展戦略の枠組み

西部地域中等都市発展戦略の枠組みは下記の通り整理できる。

ビジョン：「量的に発展する都市」から「全面的に発展する都市」へ

西部中等都市の役割：

- ①世界を視野に入れつつ西部地域の社会発展を促し、東西地域格差是正の一翼を担うこと
- ②西部地域において都市と農村の一体的な発展の中心的な役割を担うこと

6つの基本指針：

経済発展指針	①市場原理と公共福祉の均衡を図る ②地域市場をめざし、地元の資源を最大限に利用する
空間発展指針	③省内地域の中核となる地方都市を育てる ④リンクを強め地域経済圏を強化する
行政発展指針	⑤政府と民間の役割分担を明確にし協働する ⑥都市間の連携を強める

8つの都市発展戦略：

- ①都市の産業を発展させる
- ②地域・都市の計画を改善する
- ③都市インフラを整備する
- ④土地使用制度を改める
- ⑤社会保障制度を築く
- ⑥農村部の教育を改善する
- ⑦地方行政を改める
- ⑧自然を利用し環境を守る

(c) 西部地域中等都市発展戦略のまとめ

戦略策定方法	・戦略とは「選択と集中」である ・都市発展の真の原動力は「知恵と行動」である ・真に「全面的発展」を目指す ・都市行財政制度の改革は前提条件である
戦略内容	・「中等都市であること」の価値を追求 ・「都市ブランド」の確立 ・企業部門の取り込み ・投資を呼ぶ方策の明確化 ・公共交通の重視 ・持てる人材の活用 ・農村と連携した発展

(d) 西部地域中等都市発展 8 戦略(ガイドライン)

戦略	個別戦略	内容
1. 都市の産業を発展させる	工業振興戦略	産業リンケージ緊密化、地域最適化の観点から産業再配置、市場拡大と市場志向型産業化、企業活力の活用と中小企業育成、産業調整の推進
	中小企業発展戦略	中小企業政策立案・実施基盤の確立、小規模企業育成のための広範なプラットフォームの構築(中小企業サービスセンターの設立)、中小企業向け融資制度の段階的拡大、就業機会拡大・産業高度化
	投資誘致戦略	(中央政府向け)西部地域大通路改善による空間摩擦克服・空間取引コスト削減、「輸移出」型産業振興の重点的支援、「輸入・移入代替」型投資の奨励、会報的かつ透明な設備奨励支援策の実施、開発区の整理整頓集約化、科学的綿密な企業誘致政策立案システム構築 (中等都市向け)投資誘致活動の専門性・信頼度向上、投資成功モデル・リッチブランド創出、産業リンケージ促進・集積メカニズム形成、外国人に住みよい生活環境整備、中小企業・個人投資家に対する市民待遇の授与
	商業・物流振興戦略	中西部地域の市場拡大のための物流インフラ整備と最新システム導入、卸売業者の共同体形成の促進、都市との有機的連携により商業地域活性化、小売業高度化、アジア市場と西部地域の通商戦略構築
	観光振興戦略	観光周遊ルート形成、対象市場明確化、省レベル観光展示会実施、観光資源保全、観光協会強化、観光サービスの質向上と人材育成、ホテルのサービス水準向上、少数民族観光による伝統文化保存・文化振興、村落観光の実施
2. 地域・都市の計画を改善する		土地利用に関する一体的な施策の推進、大都市圏計画の策定、都市計画に関連する情報公開の推進、地方中核都市の育成、都市計画関連の職業資格の整理、省レベルにおける広域都市発展計画の策定、都市計画決定過程の簡素化と透明化促進、地方中等都市経済活性化戦略としての国際化対応強化
3. 都市インフラを整備する		質の高いインフラ整備計画策定と企画機能強化、国レベルの民営化推進による西部地区開発関連インフラ整備資金捻出、市場化・民営化加速のための環境整備推進、都市経営能力の向上
4. 土地使用制度を改める		農用地分類保護体系の整備、土地譲渡方法の規格化、各級の土地使用全体計画の改造、土地競売情報の公開強化・運用規定の決定、土地収用制度の改善
5. 社会保障制度を築く		都市部における社会保障二重構造の解消、農村部における社会保障制度の再構築、既存制度上の課題の改善
6. 農村部の教育を改善する		義務教育財政の見直し、義務教育供給の質の改善、企業の労働力需給に対応した職業教育プログラムの構築

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

7. 地方行政を改める	市民参加を取入れた行政管理体制改革(タウンマネジメント組織形成、PPPによる公共サービスの民間開放、市政改革委員会設置)、地域・区域連合制度の改善(地域開発公団・公社の設置、広域行政・広域連合制度の導入、産官学の協力体制構築)、地域経済の活性化による地域力強化(質の高い都市インフラ整備計画策定、構造改革特区制度新設、国有企業の経営改革の加速化、長期的成長をもたらす人的資本の充実、地方財政強化のための改革の実施)、中央・地方政府間の既存転移支弁スキームの見直しによる必要財源の確保、地方債発行制度創設によるインフラ整備資金確保、西部開発のための新たな財源確保
8. 自然を利用し環境を守る	資源多消費生産から高効率生産への転換、循環型社会の構築、自然環境に関する都市住民意識の向上、経済効率性の追求、広域環境行政の推進、環境産業の育成

(e) 5 事例都市の発展戦略

		都江堰(四川)	徳陽(四川)	大理(雲南)	玉溪(雲南)	懷化(湖南)
類型	都市規模区分	小都市	中等都市	中等都市	小都市	中等都市
	行政級区分	県級市	地級市	県級市	地級市	地級市
	都市機能分類	衛生都市	中心都市	地方中心都市	中心都市	地方中心都市
	経済特性	経済中進都市	経済中進都市	経済中進都市	経済先進都市	経済中進都市
	産業特性	工業観光都市	工業商業都市	工業観光都市	工業都市	商業物流都市
開発テーマ		成都の奥座敷(裏の花園)を作る	魅力ある工業都市をつくる	歴史を温故知新し21世紀の楽土大理を創造する	緑色模範都市	持続可能資源の高度利用モデル都市
発展戦略		-自然環境を守る土地利用の推進(行政機能の移転、市街地中心部の商業-観光機能強化、市街地中心部再開発) -観光産業振興(滞在期間延長、関連産業育成) -自然環境保全(適切なコスト負担の実施) -効果的な都市経営の実施(市民参加、財政支出効率化)	-基幹産業である機械産業の高度化と多角化 -新産業群の創出や総合的な創業支援 -中小企業支援 -三星堆整備と広域周遊観光客の誘致 -古蜀-三国志史の跡や一鎮一品観光ネットワーク形成 -都心商業地区の強化とサービス産業の充実 -大都市近郊農業の育成 -優秀な人材Uターンの奨励-地元の資源を生かした産業振興 -成都大都市圏や成-徳-綿ベルトにおける機能分担推進 -公共交通体系の専攻的整備	-洱海を中心に都市と農村の有機的な開発を推進 -大理市を広域都市-国際都市として浮上 -歴史を継承し高品位の大理文化を醸成 -「玉洱銀蒼」の風土遺産を恒久的に維持 -地域特性を生かした産業の重層的形成 -国際観光文化交流都市としての飛躍	(都市と農村の共生-自然との共生) -紅塔区都市部の田園都市づくり -西部の開発(観光振興)(新たな基幹産業の発展) -鉱山産業-電力産業-緑色クラスターづくり -観光振興 -個性ある商店街づくり -農業の高付加価値化(経済と環境の両立) -三湖の環境保全 -都市での循環型社会形成(ASEANへのゲートウェイ) -玉溪南駅の輸出機能と物流機能強化	(経済開発：森林産業の街) -森林産業の振興 -小水力エネルギー開発とバイオエネルギーの統合 -農産物付加価値向上 -少数民族資源開発による観光産業振興 -域外。移輸出市場へのアクセス効率化(社会開発) -森と川のある森林都市のイメージ形成 -都市経営-都市開発に関する市民参加推進

2.6.4 提案内容のその後とインパクト

(1) 都江堰市(四川省)

都江堰市に対する提案内容及びその実現状況は下表の通り整理できる。

表 2-10 都江堰市に対する主な提案内容と実現状況

主な提案内容	実現状況
・観光産業振興(滞在期間延長、関連産業育成)	・「観光」に特化した開発を推進。観光に関連する産業を積極的に育成。 ・地域特性を活用し、山水・パンダ・健康促進・文化・体験・テーマに関する多様化・複合化した観光・レジャーを推進。 ・新区開発(2015年以降本格化)も観光中心に実施(万達広場(ショッピングモール)・パンダテーマパーク、水上スポーツ運動センター等を建設・建設中。 ・観光内容の複合化(夜間観光サービス拡大(都江関ライトアップ)、体験観光拡大等)、ホテル建設、により滞在客が増加。 ・観光連盟の創設を予定。 ・成都市との交通ネットワーク整備(高速鉄道、高速道路等)
・自然環境保全(適切なコスト負担の実施)	・自然環境を観光開発に不可欠な資源として位置づけ環境保護を重視。 ・都市規模・工業開発を追求しない方針を明確化。 ・市内全域汚水処理を実現済。
・自然環境を守る土地利用の推進(行政機能の移転、市街地中心部の商業・観光機能強化、市街地中心部再開発)	・工場の一部は郊外へ移転。 ・観光と商業はそれぞれ集中させる配置を実施。一方、行政は分散のまま。 ・旧市街区は観光地としての開発を推進中(観光客目線を重視)。
・効果的な都市経営の実施(市民参加、財政支出効率化)	・詳細は不明。

出所：都江堰市発展改革委員会インタビューによる。

都江堰市は 2008 年の四川大地震後、成都市と共同で成都市の全体計画と整合する形で開発計画を策定し、成都市民のレジャー・観光都市の位置づけの下、「観光」に特化し観光ニーズに沿った地域づくりを指向、実施している。他都市のように、1 次・2 次・3 次産業の全てを振興するのではなく、観光に専念し観光に関連する分野に特化した産業育成が図られている。市街地開発も観光振興の観点から観光客目線を重視し「観光客が楽しい空間を造る」ように進められた。上表が示すように、復興支援もあり各種整備が進んでおり、現在の都市開発は開発調査で提言された内容を結果として踏襲するものとなっているが、振興計画策定過程において開発調査報告書は存在が関係者に認知されておらず、その内容は参考にされていない。

(2) 徳陽市(四川省)

徳陽市に対する提案内容及びその実現状況は下表の通り整理できる。

表 2-11 徳陽市に対する主な提案内容と実現状況

主な提案内容	実現状況
(工業) ・ 基幹産業である機械産業の高度化と多角化 ・ 新産業群の創出や総合的な創業支援 ・ 中小企業支援	・ 産業改造(環境負荷の大きい産業の縮小)を積極的に促進 ・ 市に国家レベルサイエンス及び経済開発区、各県に開発区を整備すると同時に優遇政策を拡大 ・ 工業蓄積も有効に機能し企業進出(県外中心に一部省外・外資企業)が進展。新興産業、サービス関連の進出も増加。
(農業・加工) ・ 大都市近郊農業の育成 ・ 優秀な人材Uターンの奨励・地元の資源を生かした産業振興	・ 農業の規模拡大・集中経営を推進。合作社数1000社を実現。 ・ 野菜の成都向け販売が拡大。
(観光) ・ 三星堆整備と広域周遊観光客の誘致 ・ 古蜀・三国志史跡や一鎮一品観光ネットワーク形成	・ ①農村観光・植物観光(成都市民+地元住民対象・日帰り観光)、②自然資源山間部・湖(レジャー、地元、日帰り)、③三国志関連遺跡を推進(観光客規模が大きいのは②)。 ・ 三星堆の観光資源化は不十分で今後の課題。
(都市機能) ・ 都心商業地区の強化とサービス産業の充実 ・ 成都大都市圏や成-徳-綿ベルトにおける機能分担推進 ・ 公共交通体系の専攻的整備	・ 大型マーケット育成を推進、商業施設が増加。 ・ 都市中心部・市街商業地域の整備が進捗し、繁華街の賑わいも増加。 ・ 成都につながる2本の高速道路が開通し、交通アクセスが改善。高鐵も14年開通したが、便数が少なく増加が課題。

出所：徳陽市発展改革委員会インタビューによる。

都江堰市同様に、徳陽市も 2008 年の四川大地震後、中央政府からの復興支援の拡大という開発の追い風もあり、都市開発戦略の転換が進められた。市民・社会の環境保全意識の高まりを受けて、環境負荷の大きい産業の縮小を中心とする産業構造の調整が積極的に進められた。上表が示すように、現在の都市開発は復興支援もあり各種整備が進んだ結果、開発調査で提言された内容の多くが実現している。具体的には、工業開発に加えて、近代的な大都市近郊農業、中心市街地・商業地区施設の強化等の提言内容が実現している。ただし、復興の推進において開発調査の内容がどの程度活用されたかは明確ではない。一方で、成都都市圏の拡大・機能強化による都市間競争が激化しており、都市間機能分担は実現していない。また、広域観光の開発や丘陵地域における貧困人口(現在約 20 万人)の縮小は依然として大きな課題となっている。

(3) 大理市(雲南省)

大理市に対する提案内容及びその実現状況は下表の通り整理できる。

表 2-12 大理市に対する主な提案内容と実現状況

主な提案内容	実現状況
・洱海を中心に都市と農村の有機的な開発を推進する	・都市農村計画体系を改定し、国家新型都市化試験都市に指定される。 ・洱海東部に新規の「海東新区」を開発。
・大理市を広域都市・国際都市として浮上させる	・雲南省西部の交通拠点都市となっている。 ・三星級以上のホテルを新規に作り、国際旅客に対応している。
・歴史を継承し高品位の大理文化を醸成する	・文化生態保護実験区を設立 ・観光関連文化産業の振興
・「玉洱銀蒼」の風土遺産を恒久的に維持する	・倉山がユネスコのジオパーク指定を受ける。 ・大理市第二污水处理場の建設 村落での污水处理推進 ・廃棄物収集の徹底
・地域特性を生かした産業を重層的に形成する	・食糧確保としての農業セクターの維持 ・経済開発区で、製造業誘致の推進
・国際観光文化交流都市として飛躍する	・琵琶湖との交流による流域管理研究の推進 ・徳島県美馬市と2010年に友好都市協定締結

出所：大理市発展改革委員会インタビュー及び大理州政府開発報告 2015 年版による。

大理市は、観光が主な産業であり、水域の保全も大きな課題であった。報告書は提出された時点では、参考資料とされたが、現在の計画委員会のスタッフには認識されていなかった。しかしながら、報告書の提案した方向性・戦略性は高く評価されており、現在の大理市の進んでいる方向と合致していると確認された。

(4) 玉溪市(雲南省)

玉溪市に対する提案内容及びその実現状況は下表の通り整理できる。

表 2-13 玉溪市に対する主な提案内容と実現状況

主な提案内容	実現状況
・紅塔区都市部の田園都市づくり	・「生態文明都市」の建設
・西部の開発(観光振興)	・少数民族(タイ族等)観光の拠点を整備している。
・鉱山産業・電力産業・緑色クラスターづくり	・製鉄所の誘致 ・タバコ産業への依存度の低下
・観光振興	・澄江カンブリア紀パーク、太陽園国際エコ旅行リゾートなど21プロジェクトの推進
・個性ある商店街づくり	・新天地商業広場、紅星国際広場の建設
・農業の高付加価値化(経済と環境の両立)	・農業莊園化の推進 ・高原の特色ある農業の推進
・三湖の環境保全	・三湖水質汚染防止プロジェクトの実施 ・撫仙湖の水質はI類となった。
・都市での循環型社会形成(ASEANへのゲートウェイ)	・道路網の改善
・玉溪南駅の輸出機能と物流機能強化	・不明

出所：玉溪市発展改革委員会インタビューおよび玉溪市政府開発報告 2015 による。

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

玉溪市は、紅塔集団(タバコ産業)の企業城下町であり、タバコ自体以外にも、包装など幅広い裾野産業を抱えていて、脱タバコ産業依存が大きなテーマであった。同市計画委員会へのヒアリングでは、一人が調査当時のカウンターパートを務めていた。2003～2004年の調査当時は、市の地域総生産の内、タバコ産業のしめる割合は、60～70%程度だったものの、最近では50%近くに低下した。

公共事業では環境保全に尽力している。特に三湖(撫仙湖、星雲湖、杞麗湖)の水質管理や廃棄物管理・処理に重点を置いている。

計画委員会からの、調査報告に対する評価は高く、大いに参考とした上で、いくつかのプロジェクトは、玉溪市のプロジェクトとなっている。

(5) 総論

湖南省懷化市は、今回の現地調査では、訪問できていない。

本西部5都市調査では、前述のように各都市の戦略的な側面を重点的に提言したため、個別のプロジェクトは提案していない。また、当時の調査では、主に北京に滞在して、出張ベースで各地を訪問したために、各都市現地カウンターパートのインボルブメントも限定的なものであった。しかしながら、今回訪問した各都市では、戦略的な方向性について、大いに評価され、それぞれの戦略を実現する事業も確認された。本件調査の戦略提言は有意義に参照されたものとする。

2.6.5 エピソード

都江堰市・徳陽市の四川大地震による被害と中央政府・他省による復興支援

「西部地域中等都市発展戦略策定調査」の対象都市となった都江堰・徳陽の両市は、開発調査終了から約2年半後の2008年5月に発生した「四川大地震(中国では「汶川地震」という名称が基本)」により甚大な被害を受けた。死者・不明者数は都江堰市3,100人、徳陽市10,000人、経済的損害は都江堰市500億人民元に達している。しかし、中国政府により迅速な対応がなされ、「汶川地震被災後再建復興条例」(2008年6月)及び「国家汶川地震被災後復興再建総合計画(マスタープラン)」(2008年8月)に基づき、約21兆円の資金が投入され復興が進められた。比較的経済発展の進んだ省・直轄市が、遅れた地域を一对一で支援する仕組みも導入され、その支援成果の競争を促すことで復興のスピードアップに貢献した。特に、比較的裕福な省の支援を受けた市・地域の復興は早まることになった(上海による都江堰市に対する一対一支援等)。

20年早まったインフラ整備

その結果、マスタープランでは、「3年で被災住民の生活や経済活動を地震前の水準以上に回復すること」が目標として掲げられていたが、実際には2年半で達成したとされている。都江堰市・徳陽市の両市においても、復興のためのインフラ整備と投資主導による高成長が実現し、地震2年後にはGDP水準は地震前の水準に回復した。その後も高成長が継続しており、GDPは両市とも2008年の約2倍に達し、常住人口も大きく増加している。

特に、インフラ整備は急激に進み、学校・病院・市街地機能等都市機能が劇的に改善された。また、都江堰市では、農村部の中心部には天然ガスパイプ網、上水道網、光ファイバー網、汚水処理施設が整備される等、両市の農村住宅、農村サービス機能の状況は著しく向上した。「ヨーロッパの田園のような農村風景が形成された」とする意見も聞かれる程である。本調査の関係者イ

インタビューにおいて両市において共通して聞かれた感想が「地震・復興によりインフラ整備が 20 年早まった」というものである。それ程、両市の地域開発に地震・復興が与えた影響は大きかったと言える。

その象徴の 1 つと考えられるのが、高速鉄道の開通(2010 年 5 月)である。四川省の省都である成都市と都江堰市を結ぶ鉄道建設の発想は開発調査実施時にもあったが、採算性を確保するためには沿線における需要を十分に確保する必要があることから中長期的な検討事項となされていた。しかし、開発調査の想定をはるかに上回るスピードで現実が進展し、建設が実現したものである。さらに、現在では建設中の成都第 2 空港と都江堰市を結ぶ都市鉄道の計画も進行中である。

地震・復興を契機とした特色ある都市としての発展

地震・復興は、同時に両市が戦略的に特色ある都市としての発展を模索・実現する好機をもたらしたと言える。

都江堰市は上述の通り、地震を契機に「成都の奥座敷(裏の花園)」のコンセプトの下、「観光」に特化した都市づくりを進めている。都市規模・工業開発を追求せず、「観光」に関係するクラスター開発を図る環境融合型発展を指向している。また、既存の成都市民の日帰り観光地から、軌道都市交通による成都とのリンクを強化することで「九寨溝」へとつながる広域観光へのアクセス都市としての機能強化も目指されている。

徳陽市も地震を契機に①基幹産業であるが環境への負荷が大きい重化学工業の規模縮小、②新規基幹産業としての組立産業・新興産業(発達の遅れた第 3 次産業、ハイテク産業)の振興、③農業の近代化・規模拡大が図られた。具体的には、経済開発区整備による企業誘致や農業合作社の育成等が進められ、成果をあげつつある。

「同城化」のコンセプトの下、都市開発を目指す都江堰・徳陽市

両市へのインタビューにおいて共通して聞かれた都市開発のキーワードが『同城化』である。『同城化』の意味するところは、①大都市並みの生活環境＝都市機能・サービスの実現、②百歩星城(大都市近郊都市)としても優位性を発揮するための大都市とのリンケージの確保(交通手段等の整備)の 2 点にあると説明を受けた。大都市近郊の中等都市が継続して発展を続けていくためには、「市民に大都市並みの生活環境を提供することが不可欠であり、中等都市だから大都市と比べて生活環境が劣ることは許されない」との認識が根底にあるものと思われる。

『同城化』の戦略の下、両市では①成都市主要病院との連携、②成都市重点学校の分校の設立、③都江堰市の鉄道建設をはじめとする交通インフラ・サービスの整備、④3 つの「10 分」サービスの提供(「バス停」「公園」「市場・公共サービス」の 3 つのサービスが自宅から 10 分で確保可能な状況をつくる)等の施策が積極的に推進されている。

地震・復興を通じて中等都市として大きな発展を実現した都江堰・徳陽の両市は新たなステージへの発展に向けて現在も変化を続けていると言えよう。

第3章 地域総合開発計画調査案件によるインパクトの評価

3.1 案件群の地域開発ニーズ・状況から見た、要請・案件採択の妥当性

対象となる開発調査案件群の要請・案件採択に関しては、各時代の中国の地域開発ニーズ・状況からして、高い妥当性があったと考えられる。

案件群の形成においては、第2章においても示したように中国側のニーズがまずあり、次に対象地域・地域計画上のテーマが設定され、日本側に案件の要請がなされてきた。要請書の作成に不慣れな場合には、日本側が支援することもあったものの、基本的に対象地域と地域計画上のテーマ設定は、中国側によるものであった。表3-1に2章に記した開発調査の背景と、案件の成果を要約して示す。

表3-1 案件の背景と成果

	開発の背景		案件の成果
	国レベル	地元レベル	
海南島	・沿海経済特区開発の試行		・経済特区方式による開発 ・地域総合開発計画の導入
九江市	・改革開放の対象を沿海から内陸に広げる：沿江都市開発 ・北京－香港鉄道整備の沿線効果	・江西省を越えた発展 ・昌九工業走廊計画	・省域・市域を超えた広域開発戦略 ・初めての内陸市開発計画 ・国・省より市の主導(ボトムアップ)
吉林省	・内陸部への開発の波及 ・ソ連型社会主義経済の影響により改革開放が最も遅れた東北地域の市場経済化・外資導入を促進する。	・国営企業依存経済からの脱却 ・資源依存・資源収奪からの脱却 ・西部(長春・吉林圏)と東部(延辺圏)の密接化 ・図門江地域開発(北朝鮮・ロシア・東北中国)による局地経済圏の形成	・省レベルでの市場経済化 ・省五ヵ年計画と並行して特定地域の長期計画を作成：全国で初めての試み ・省経済の改革を重視する計画委のラインと中朝露局地経済圏を重視する科技委のラインが平行して案件を形成。案件実施段階では計画委が主導。 ・下記政府間の補完とバランス： 省政府：国営企業、主食農業主体、漢民族主体 延辺自治州政府：民間企業、商品作物農業主体、朝鮮族主体
海城(郷村都市化)	・郷村都市化政策：地方都市振興による大都市人口集中の抑制 ・地方流域圏の形成：都市農村の関係強化	・海城(県級市)の自立的発展(鞍山市からの独立) ・東北地域の流通拠点としての発展	・県級市の開発計画 ・郷村都市化政策(朱鎔基首相)を建設部がフォロー。しかし日中協力は科技委主導(中央・省・市各レベルで)。 ・政策論の部分は計画委主導となっていく。その流れが西部5都市につながる。
西部5都市	・地方都市の開発戦略類型 ・西部開発		・中規模都市の開発戦略

出所：各事前報告書、報告書、本調査。

要請の背景(表3-1)を考えると、それぞれの時代における中国の開発課題に対して、一歩先の

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

解を求めるようなテーマ設定だったことが言える。その開発課題として、第2章において詳述しているように、1990年代中葉までは、改革開放の流れを進めるため、沿海部において、試験的に外国直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)の特区(経済特別区)を作り、成功例とすることであった。当時においては、FDIと同時に進行するであろう市場経済化を社会主義経済システムと調和させることが大きなテーマの一つであり、FDIも限定的、試験的に進めることが重要であった。

その後1992年の南巡講和を経てからは、市場経済をより進めつつも、地域間格差が認識されるようになり、経済格差に伴う農村から都市への人口移動、内陸部から沿海部への人口移動が、注目されるようになった。表3-2、図3-1に中国の総人口と都市化の推移を示す。これに伴って、地域開発のテーマも、後進地域の発展や沿海部と内陸部の連関(九江市)、地域開発と産業振興・国境地域開発(吉林省)へと移った。さらに、急速な都市化に伴って、都市化は如何にあるべきかという議論が地域開発のテーマとなり、「人工的に都市化された」小集落の開発計画作り(海城市)や、大都市ではなく、中規模都市の発展戦略作り(西部五都市)をテーマとしてきた。

表 3-2 総人口・都市人口率の推移

年	総人口 (万人)	都市人口 (万人)	都市人口率 (%)
1949	54,167	5,765	10.6%
1978	96,259	17,245	17.9%
1988	111,026	28,661	25.8%
1998	124,761	41,608	33.4%
2008	132,802	62,403	47.0%
2011	134,735	69,079	51.3%
2014	136,782	74,916	54.8%

出所：中国統計年鑑

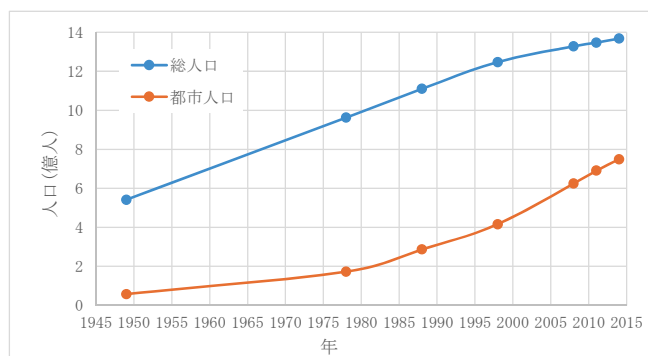


図 3-1 総人口・都市人口の推移

同時に要請書の中国側の提出主体についても、考慮すべきである。国土計画業務は、1981年より国家建設委員会の業務として始まり、1982年4月には同委員会の廃止により、国家計画委員会国土局に移管された。その後、国家計画委員会は、社会主義経済から市場経済への変容の中にありながら、経済政策の要の地位を保持してきた。しかし、五ヵ年計画の拘束力の低下に伴い、同委員会は行政改革の対象となっており、1998年に「国家発展計画委員会」に改名され、主な国土計画業務は、国土資源部計画司に引き受けられ、国家発展計画委員会地域経済司は、地域経済の協調的な発展、持続可能な発展戦略、経済と環境、資源の協調的な発展などの領域の業務を実施してきた。2003年には「国家発展改革委員会」と改名、改革され、「計画」の2文字が削除されるに至っている。

したがって、国家計画委員会が直接のカウンターパートとなった開発調査は、九江市(江西省の要請による)以外の4案件であるものの、それぞれの時代において、同委員会の役割は異なっている。特に1998年以降においては、実際の国土計画(土地利用計画)作成業務よりは、上記のように五ヵ年計画や政策へのインプリケーションが求められていたと言える。

これらのことから、それぞれの時代における地域開発の大きな課題に対して、中国側が適切に

協力要請を行い、政策テーマに対して、日本側からのインプットを期待したことが理解できる。

以上のことから、中国の開発計画(五ヵ年計画)と開発調査群とその成果、さらに、主要な開発指標(都市人口率とGDP成長率)との対比を図3-2に示す。

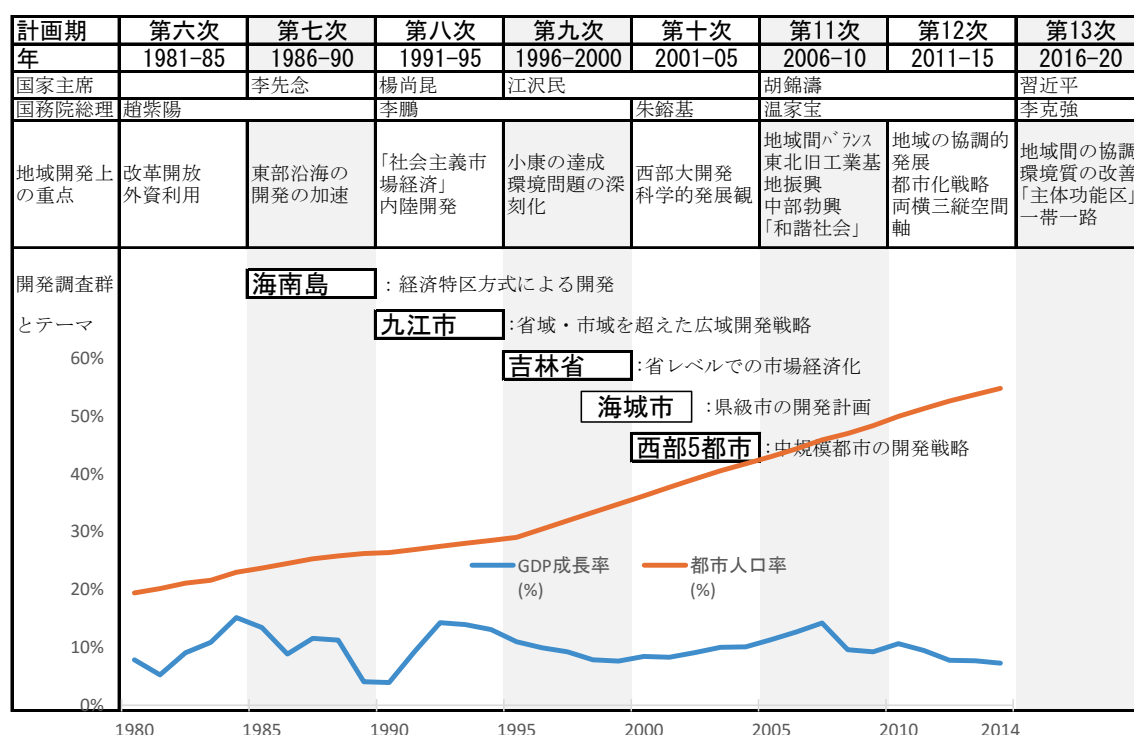


図3-2 地域開発上の重点と開発調査群の成果の対応状況

3.2 地域開発への経済的インパクト

3.2.1 提案プロジェクトの経済的インパクト

海南島案件については、提案内容から以下の五つの円借款案件が形成された。

- 海南島開発計画(海口港)
- 海南島開発計画(通信)(1)(2)
- 海南島開発計画(道路)(1)(2)
- 海南(東線)高速道路拡張事業
- 海南島開発計画(洋浦港)

円借款は基本的にプロジェクト融資であり、個別プロジェクトの資金需要やフィージビリティが確認されてから、融資を決定するものである。しかし、当時の対中円借款は、ラウンド方式を執っておりであり、5年ごとに借款の大枠と、どのようなプロジェクトを実施するかを決めて、各年度に必要な資金を後から決めるというものであった。

海南島開発計画という大きなテーマに対して、必要とされたプロジェクトは、単体では円借款とするには小さすぎたと考えられ、「海南島開発計画」という大きなパッケージが用意され、総合開発を支援するパッケージ型、プログラム型円借款の試行モデルともなり、対中第3次円借款(第3ラウンド、1990～1995年)に採用された。

ここでは、個別の円借款の対象について、投資規模から経済的内部収益率(Economic Internal Rate of Return, EIRR)から、投資のマクロ効果を測定することとする。

表 3-3 海南島円借款プロジェクトの概要

事業名	事業費 (億円)	うち円借款 (億円)	FIRR (%)	EIRR (%)	事後評価 年度
海口港	53.98	25.89	4.0	N/A	2001
通信(1)(2)	54.85	28.21	5.0	N/A	2001
道路(1)(2) 海南(東線)高速道路拡張事業	727.53	169.82	N/A	N/A	2007
洋浦港	68.19	33.72	6.6	23.62	2009
合計	904.55	257.64			

注：事後評価報告書ベース。

出所：各事後評価報告書。

EIRR は、洋浦港案件を除き、事前評価、事後評価を通じて、再計算されていない。ここでは、全案件を通じて、EIRR が 15% で、プロジェクトの経済的便益が事業後 20 年間を通じて均等に発現していると前提する。その場合には、投資額に対して毎年その 16% の便益が社会に発生していることになる。2000 年に発生した便益に注目すると、事業総額 905 億円の 16% で 145 億円(同年末の換算レート(13.8 円/人民元)で、10.5 億人民元)の便益が発生していることとなる。

一方で、同年の海南省の地域内総生産(GRP)は、527 億元であり、その便益は、GRP の約 2.0% に相当する規模である。これは、単に上記円借款事業だけの経済インパクトであり、その他の事業も考えれば、海南島調査によるその後の経済インパクトは、上記 2.0% を大きく超える規模であると推計され、十分なインパクトを発現していると言える。

3.2.2 地域経済へのマクロ的インパクト

ここでは、統計で追える省レベルを中心に、海南省、江西省九江市、吉林省の 3 案件の、調査終了後 10 年の人口、域内総生産(Gross Regional Product, GRP)の推移を見る。人口と GRP は、地域開発の指標として重要な意味を持つ。

表 3-4 対象 3 地域の人口と域内総生産の推移

海南省					九江市					吉林省				
年	人口		域内総生産 (GRP)		年	人口		域内総生産 (GRP)		年	人口		域内総生産 (GRP)	
	(万人)	対全国シェア	(億元)	対全国シェア		(万人)	対全国シェア	(億元)	対全国シェア		(万人)	対全国シェア	(億元)	対全国シェア
1988	627	0.57%	77	0.51%	1988					1988				
1989	639	0.57%	91	0.53%	1989					1989				
1990	651	0.57%	102	0.55%	1990					1990				
1991	662	0.57%	121	0.55%	1991					1991				
1992	671	0.57%	185	0.68%	1992					1992				
1993	682	0.58%	260	0.73%	1993					1993				
1994	691	0.58%	332	0.69%	1994	422	0.35%	111	0.23%	1994	2,516	2.10%	938	1.94%
1995	702	0.58%	363	0.59%	1995	427	0.35%	143	0.23%	1995	2,551	2.11%	1,137	1.86%
1996	714	0.58%	390	0.54%	1996	432	0.35%	170	0.24%	1996	2,579	2.11%	1,347	1.88%
1997	725	0.59%	411	0.52%	1997	438	0.35%	193	0.24%	1997	2,600	2.10%	1,464	1.84%
1998	733	0.59%	442	0.52%	1998	443	0.36%	170	0.20%	1998	2,603	2.09%	1,577	1.86%
1999	743	0.59%	477	0.53%	1999	448	0.36%	192	0.21%	1999	2,616	2.08%	1,682	1.87%
2000	761	0.60%	527	0.53%	2000	447	0.35%	213	0.21%	2000	2,627	2.07%	1,952	1.96%
2001	770	0.60%	579	0.53%	2001	453	0.35%	232	0.21%	2001	2,637	2.07%	2,120	1.92%
2002	779	0.61%	643	0.53%	2002	457	0.36%	263	0.22%	2002	2,649	2.06%	2,349	1.94%
2003	790	0.61%	714	0.52%	2003	461	0.36%	308	0.23%	2003	2,659	2.06%	2,662	1.95%
2004	806	0.62%	820	0.51%	2004	463	0.36%	360	0.22%	2004	2,662	2.05%	3,122	1.94%
2005	819	0.63%	919	0.49%	2005	466	0.36%	429	0.23%	2005	2,669	2.04%	3,620	1.95%
2006	833	0.63%	1,066	0.49%	2006	469	0.36%	506	0.23%	2006	2,680	2.04%	4,275	1.96%
2007	849	0.64%	1,254	0.47%	2007	480	0.36%	593	0.22%	2007	2,696	2.04%	5,285	1.97%
2008	865	0.65%	1,503	0.47%	2008	485	0.36%	593	0.19%	2008	2,711	2.04%	6,426	2.03%
2009	880	0.66%	1,654	0.48%	2009	491	0.37%	725	0.21%	2009	2,720	2.04%	7,279	2.11%
2010	896	0.67%	2,065	0.50%	2010	498	0.37%	831	0.20%	2010	2,724	2.03%	8,668	2.12%
2011	908	0.67%	2,523	0.52%	2011	502	0.37%	1,032	0.21%	2011	2,727	2.02%	10,569	2.18%
2012	902	0.67%	2,856	0.53%	2012	509	0.38%	1,256	0.24%	2012	2,702	2.00%	11,939	2.24%
2013	909	0.67%	3,178	0.54%	2013	508	0.37%	1,614	0.27%	2013	2,679	1.97%	13,046	2.22%
2014	916	0.67%	3,501	0.55%	2014	513	0.38%	1,780	0.28%	2014	2,671	1.95%	13,803	2.17%

出所：各統計年鑑。中国国家统计局。

調査終了後 10 年間は黄色のセルで示す。比較対象としては全国比を見ることとする。

海南省においては、人口比が、0.57%から、10 年間で漸増傾向にあり、中国内でも多くの人口をひきつけていることがわかる。また、域内総生産に関しては、1993 年に 0.73%のピークとなり、その後、2000 年代半ばまで低下の傾向を示している。

九江市では、人口比、域内総生産比とも、10 年間で安定した数値となっているが、微増傾向にある。

吉林省では、人口比は、漸減傾向にあるものの、域内総生産は、微増傾向にあった。

いずれの場合でも、調査開始時点においては、国内の後発地域と考えられていた地域であるが、調査後 10 年間に於いて、中国内でのシェア、位置づけが低下せず、多くの場合においては、漸増してきたと言える。ただし、調査結果自体との因果関係を統計的に立証するには至っていない。

3.3 国土地域計画システム形成へのインパクト

改革開放に伴って、中国においても地域開発に新たなニーズが発生してきた。その最初となるのが、1981 年 4 月の党中央書記処による国土計画策定の指示であり、同年 10 月に国務院は、国家建設委員会に国土局を設置し、各省市に国土工作を進めるよう要請した。

1982 年 3 月に、国家建設委員会は、京津唐(北京-天津-唐山)地域、湖北宜昌地域、吉林松花湖地域等の 6 地域を選定し、国土計画の試行を始めた。また、1985 年 3 月には、国務院は、国家計画委員会から[全国国土総体計画綱要報告]を受けた。しかし、第一次国土計画ともいべきこの

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

「全国国土総体規劃綱要」は、同年末までにまとめられたものの、最終的には國務院に承認されずに、「お蔵入り」となってしまった。

1987 年 8 月には、國務院の承認を経て、国家計画委員会は、「国土規劃編成弁法」を公布し、初の行政法規となった。その後 1993 年末までに、全国の 30 の省、自治区、直轄市、223 の地級市、640 の県で、国土計画を編成し、地級市の 67%、県の 30%に相当した。

これらと、海南島調査の時期(1986 年 3 月開始 1988 年 3 月完成)を考えると、中国においては、6 地域の実行は始めたものの、具体的な手法について習熟していなかった時期であり、技術的な側面のみならず、行政上も多くの問題を抱えていた。国家建設委員会から、国家計画委員会に国土計画業務が移ってから、日本との協力を進めた時期と合致する。(2.1 節参照)

2.2 節に示したように、海南島調査の報告書は、計画委員会のスタッフにより、全文が中国語に翻訳された。その海南島調査の翻訳された報告書は、総合的な地域計画を作るための参考資料とされ、多くの地域における計画編成に寄与した。

本調査の成果については、中国側により、以下の 6 点が挙げられている。

- 各省市區から、来訪者が増え、海南島計画の方法を伝授したことにより、各省市區の国土計画業務の発展に役立った。
- 海南省の社会經濟發展に戦略的な指導作用があった。海南島計画は外国の力を借りて、情勢を分析し、資源の優勢と經濟發展規律によって、省成立後の産業政策、經濟發展目標に大きな影響を与えた。
- 島内五大經濟區の産業配置に科学的な根拠を提供した。
- 八五計画と十年發展計画作成においても、十分な数量根拠を提供した。
- 日中専門家の広範な交流により、日本各界の海南島理解が進み、投資誘致の条件が促進された。
- 省政府・省共産党委員会が海南島の産業構造の調整、重大プロジェクトの決定、産業拠点配置、インフラ建設や、各産業振興を考える上で、大きな根拠を提供し、發展を加速させた。

(出所：「国土工作大事記 1981-1994」P. 560-563)

さらに、結果として、現在の国土・地域計画制度体系は図 3-3 のようになっている。



出所：国土交通省国土政策局 HP. 各国の国土政策の概要 中国.

<http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/international/spw/general/china/>

図 3-3 中国の現行の国土政策システム体系

3.4 経済・社会発展五ヵ年計画へのインパクト

中国の五ヵ年計画において、地域間格差への認識・対応が明確にされてきたのは、1989 年の天安門事件後の第八次五ヵ年計画期(1991-1995 年)の半ばからと考えられる。「上海浦東新区」の開発を国家プロジェクトとすると同時に、長江沿岸都市や、辺境都市も開放都市に指定された。九江市もその一つとなった。さらに、第九次五ヵ年計画期(1996-2000 年)には、「地域間の調和ある発展」が政策目標となり、国際金融機関と外国による ODA の「60%以上を中西部に配分する」と明確化され、こうした政策とも合致している。また、1997 年には、四川省の重慶市が内陸唯一の中央直轄市となった。省市自治区の新設は海南省以降で唯一である。

吉林省案件は、第九次五ヵ年計画期に相当するが、東北地方の開発推進が明確化されるのは、第 11 次五ヵ年計画期になってからであり、先駆的な役割を果たした。

海城市案件では、案件の後半において、調査団を海城市の開発計画を作成するグループと江蘇省の地域計画を都市化事例として計画するグループとに分け、都市化に関する調査(ガイドラインとも称している。2.5.3(2)ガイドライン参照。)を実施した。この調査内容を案件終了時に、JICA と国家計画委員会の共同発行による「都市化 中国現代化のテーマ (中国語で『城市化 中国現代化の主旋律』)」として 2001 年 8 月に出版し、市販した。この書籍は、国家発展計画委員会によって、五ヵ年計画を作成する上で参考にされた。

また、同書籍の内容に沿って、同年 9 月には JICA、国家発展計画委員会、中国市長協会、チャイナデイリー 4 者の共催で、「2001 中国都市化フォーラム：メガロポリス発展戦略」と題する大型国際シンポジウムを広州、上海の両都市で開催した。このシンポジウムでは、メガロポリスとして、北京、上海、広州の 3 大都市を中心とする超大型の都市集積の今後の戦略を討議した。開発調査群で扱ってきた中小都市や後進地域の発展戦略の対極の問題としてこれらメガロポリスがあ

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

り、この発展戦略について討議したものである。

第十次五ヵ年計画期においては、それまでの高い経済成長の半面で、地域間の格差が顕在し、地域政策として、「西部大開発」が明確にされた。西部五都市案件も、こうした地域政策に対応したものである。とりわけ、計画経済の下では、農村から都市への人口移動は、抑制され、計画的に行うべきものであったが、経済発展により、都市部の旺盛な労働需要に対して、農村から多くの人口が移動し大きな社会問題となり、未解決のままであった。そのような中、どのように都市化を進めるべきかは、開発調査群や、五ヵ年計画で大きなテーマとなった。

海南島では、当初計画より大きな都市人口を設定し、市場経済下の計画目標として、都市人口規模が重要であることを示した。九江市では、同様に積極的な計画目標を提示した。海城市では、郷村城市化実験都市政策の実験都市として、中国の国策としての都市化シナリオに基づき、中小都市の都市化に対する検討を積極的に進めた。西部五都市調査では、大都市への人口集中を避け、中規模都市での人口吸収を図るための開発戦略を提案した。五都市ごとの特性を考え、周辺の大都市(本件においては、省都レベルの大都市)ではない中規模都市の発展戦略を提示した(詳細等は2章)。

第十次五ヵ年計画(2001～2005年)においては、第二編経済構造第八章で西部大開発戦略、第九章で都市化戦略が述べられている。都市化を必然的なもの捉え、大都市発展よりは、中小都市の発展を優先させるという明確な政策がうかがえ、起こりうる都市化の悪影響を緩和するような具体的な方案を、2000年以降の2案件(海城市、西部五都市)では求めていた。

これらの結果を含め、その後の第11次五ヵ年計画(2006～2010年)においては、都市化についての表現は、第十次より一歩進んで、都市農村戸籍制度は維持しながらも、都市化を受容し、管理しながら進めるという表現となっている。加えて同計画において、初めて都市化率(都市人口率)目標値(47%)が示された。さらに第12次五ヵ年計画(2011～2015年)においては、都市化を肯定的に捉え、「第二十章 都市化の積極的かつ確実な推進」が掲げられた。

以上のことから、中国の都市化政策の変遷につれて、開発調査群は、その事例分析例を提供すると同時に、中国側の五ヵ年計画へも影響を与えてきたといえる。

3.5 キー・メッセージ：地域総合開発アプローチの再評価

最後に、本報告書の以上の内容に基づき、内容を総括し、以下のようにメッセージを取りまとめた。

3.5.1 JICA が果たした役割

JICA は、開発問題における日中の共通点、相違点の両方に留意しつつ、中国の地域開発政策の形成に貢献した。それは、抽象的な政策対話を通じてではなく、日中共同作業による具体的な地域総合開発計画づくりを通じて行われた。つまり一連の例題を共同で解くという経験の積み重ねが政策形成につながってきた。そして海南島、九江市、吉林省、郷村都市化実験市、西部地域中等都市という一連の例題は、以下のように五ヵ年計画における主要地域政策の実験台ともなった。

表 3-5 五ヵ年計画に対する地域総合開発計画調査のインパクト

地域総合開発計画調査		五ヵ年計画	
対象地域	調査期間	期間	主要地域政策
海南島	1986-1988	1986-1990（七次）	東部沿海の開発の加速
九江市	1992-1994	1991-1995（八次）	長江沿岸都市や辺境都市を開放都市に指定
吉林省	1996-2000	2006-2010（11次）	東北地域など旧工業基地の振興
郷村都市化実験市	1999-2001	2006-2010（11次）	都市と農村のバランス。 西部大開発
西部地域中等都市	2003-2005	2011-2015（12次）	都市化戦略の枠組み構築

3.5.2 開発における日中の共通点

JICA がこのような役割を果たし得た背景には、開発における下記のような日中の共通点がある。

(1) 両国とも経済社会の混乱を経て急速な復興を遂げた。日本は 1960 年から 1990 年までの 30 年間、年平均 15.6%、中国は 1978 年の改革開放政策開始以来、2013 年までの 35 年間、年平均 13.0% の高成長を遂げた（いずれも米ドル名目価格）。日中両国は世界にも類を見ないこうした長期継続的な経済成長の経験を共有する。それに伴い、両国は、急速な工業化、インフラ整備、平均所得の上昇、大都市化を経験し、成長が続くにつれて、格差問題、環境汚染、経済のバブル化といった負の側面も経験することとなった。混乱からの復興・成長の開始は日本がほぼ 30 年、先んじていた。中国政府はこの点に着目し、日本の開発経験を参考として活用しようとした。地域開発政策はその代表例である。

(2) 両国とも経済社会運営における政府の役割が大きい。日本は明治維新以来、後発資本主義国として国家が経済を主導し、戦前の国家総動員体制にまで至った。戦後もそれは行政主導ないし官民協調による経済社会運営へと受け継がれている。中国では建国以来、経済社会は中国共産党及び政府の管理下に置かれ、現在に至っても社会主義市場経済国家として党と政府の影響力が強い。こうしたことから両国とも様々な部門、レベル、地域で中長期の計画を作成、実施するという社会の土壌を形成している。こうした計画の役割が最大に発揮されたのが両国とも高度経済成長の時期であった。

3.5.3 開発における日中の相違点

他方、両国間は相違点も大きい。開発に関連する主な相違点は以下である。

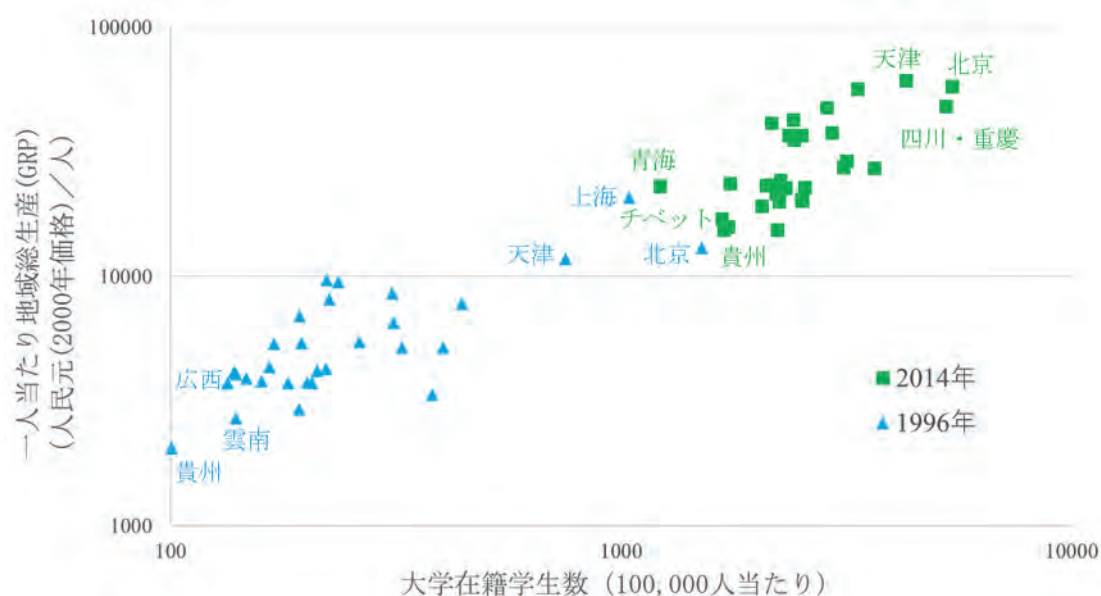
(1) 日本は資本主義国、中国は社会主義国である。日本ではほとんどの企業は私有であり、自由競争原理によって活動する。中国では多くの企業が国有であり、独占、汚職、非効率の弊害をもたらしている。日本では住民の地域間移動は自由であり、中国では戸籍制度によって制限されている。日本では国・地域のリーダーは選挙で選ばれ、中国では上からの任命で選ばれる。従って開発計画についても日本では住民利益が優先され、中国では国全体の利益が優先される。こうした中、地方行政は、日本では中央からの縦割り政策を横に調整する役割を果たしているが、中国

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

では中央からの縦割り政策をそのまま実施することが主要な役割である。

中国は、こうした制度的違いを抱えつつ、改革開放政策の下、社会主義計画経済から社会主義市場経済に移行してきた。この移行過程において政府をはじめとする様々な中国の機関が日本の開発経験を参照した。地域開発政策も例外ではなかった。

(2) 日本は国民の人的能力が比較的均質であり、中国はそうではない。例えば中国における人口当り学生数は過去 20 年間で非常に増大している。が、先進地域と後進地域について同じ指標を見ると 5 倍以上の開きがある(図 3-4 参照)。人的能力に関するこの地域間格差は所得水準に関する格差以上に各地域の発展、ひいては国全体の発展に対する制約要因となってきた。この状況に鑑み、地域総合開発計画調査にあたって、要請に基づいた結果として、JICA は後進地域ないし下位レベルの地方政府を主なカウンターパートとし、セミナーや研修を通じて後進地域及び地方レベルでの計画作成能力の向上に力を入れてきた。



出所：中国国家统计局統計年鑑。

図 3-4 中国省別の地域総生産と大学学生在籍数(単位人数あたり)

3.5.4 地域開発協力の意義

地域開発は、単に特定地域に限った開発ではない。それは国全体の開発の縮図でもある。

政府開発協力の多くがセクター毎ないしプロジェクト毎に実施される中、地域総合開発計画調査における協力は、協力全体の縮図でもあった。日中間においてその意義がとくに著しかったのは以下の 3 点である。

(1) 地域開発に関する国家戦略の形成

① 工業化によって国民経済の成長を加速させ、工業・関連インフラ投資を地域・都市開発の梃子にする。

この戦略は日本の全国総合開発計画(1962 年発足)における新産業都市開発計画において本格的に始まった。地方の開発拠点に投資を集中し、そこからの波及効果によって国土の均衡ある発

展を進めようとするものであり、日本の高度経済成長前半期を先導した。その考え方は、中国において地域総合開発計画における拠点開発に生かされ、更に開発特区の全国的な展開につながっていった。

② 広域交通網を先行的に整備することにより、開発拠点をネットワーク化し、投資機会を全国に広げる。

この戦略は日本の新全国総合開発計画(1969年発足)の中心概念として打ち出された。各地の経済・市場の一体化を狙うものであり、日本の高度成長後半期間を先導した。その考え方は中国の地域総合開発計画における広域交通網プロジェクトの考え方に適用され、更には近年の全国高速道路網、全国高速鉄道網の整備につながっていった。

③ 流域圏管理を地域の持続的発展の基礎とする。

この戦略は、日本がエネルギー危機を経て成長の限界への関心が高まった時期に作成された第3次全国総合開発計画(1977年発足)の中心概念であった。流域圏を地域開発・環境管理の単位とし、流域毎に都市と農村を結合していくことが目指された。その考え方は2000年代に入ってから中国の地域総合開発計画の重要な背景となった。郷村都市化実験市及び西部地域中等都市開発がこれに該当する。

(2) ローカルレベルでの計画づくりの経験蓄積

地域総合開発計画調査は、プランやプロジェクトの単なる提案ではなく、その基礎となる実証的な調査及び調査結果に基づく日中双方の意見交換が重要なプロセスであった。とくに以下の開発課題についてはいくつかの案件を通じて計画方法論が積み重ねられていった。

① 都市化への対応

大都市への人口集中を抑制しつつ余剰農村人口を地方都市で吸収する方策が継続的に検討された。就業人口及び人口の予測モデルの作成、農村から都市への人口移動に関する実証調査、都市化政策に関するセミナー等での議論が行われた。

② 下からのイニシアティブによる計画づくり

省・市の五ヵ年計画は基本的に国の五ヵ年計画の複製版にプロジェクト・リストが加わったものである。これに対して JICA による地域開発計画では、当該地域(省ないし市)の独自の開発戦略及びそれに相応したプログラム・プロジェクトが追求された。行政上は参考資料という位置づけであった。そのためデータ分析と事情聴取の積み上げによって対象地域の優位性、周辺地域とのリンケージ、対象地域内の問題点等が整理され、計画は上位計画の翻訳ではなく、実証的な現状把握に基づいて作成された。この過程が当該地域の計画能力強化に大きく貢献した。

③ 行政区画を越えたインフラ整備

五ヵ年計画は既存の行財政の枠組みの中で作成、実施されるため、それを越えるインフラ計画は当該地域の計画には含まれず、別途、上位の部門計画で扱われるのが通常であった。しかし地域内のインフラと同様、地域外にわたる広域的なインフラの整備が当該地域の構造を左右することがしばしばある。JICA の地域総合計画ではこうした広域インフラを積極的に検討、提案した。例えば九江市計画における広域道路計画、吉林省計画における森林保全と上水供給、海城市計画における流域管理等が挙げられる。

(3) 継続的な協力

以上のような国家戦略の形成に対する貢献及び計画づくりの経験蓄積を可能にしたのは、継続的な協力である。継続の見通しがあったからこそ、開発政策の変化に応じて対象地域が選定され、その経験を踏まえて次の計画調査が形成されるというプロセスができた。そのプロセスには、ほぼ一貫して国家計画委員会（現在の国家发展改革委員会）の地区経済司が関わってきた。そして地域開発計画に関する日中間の人脈が形成され、情報共有が進み、経済社会全体の拡大と変化に応じ、あるいは先取りして案件が形成され、継続的な政策形成に貢献していった。

3.5.5 地域総合開発アプローチの再評価

日中の地域総合開発計画調査の経験を踏まえ、地域的な視点から開発問題全体に取り組むというアプローチ（便宜的に”地域総合開発アプローチ”とここでは称する）の意義について国際協力の観点からまとめておきたい。地域総合開発アプローチの特徴は、以下の3点にまとめられる。

- ① 部門間・課題間の関係、バランス、プライオリティを最大の課題とする。経済とインフラ、都市と農村、開発と保全等々。単独部門での計画ではなく、多部門の要素を整合的に関係付けた複合的な計画である。
- ② 各レベルの間関係、バランス、プライオリティに留意する。国の利益と地元市町村の利益等を調整した上での計画である。
- ③ 上記①及び②において地理的ないし空間的側面に焦点を当てる。これは、複数の計画やプロジェクトを空間的に配置する（例えば一つの地図に落とす）ことにより、関係性（コンフリクトやシナジー効果）の把握を容易にすることにつながっている。

部門ごと、プロジェクトごとの要請への対応を優先せざるを得ない国際協力において、こうしたアプローチは、現場と政策をつなぎ、長期的な観点から協力ニーズを把握し、開発協力の全体像に取り組む貴重な機会となってきた。中国では、そうした地域総合開発アプローチの意義が如何なく発揮された。それは日中双方における継続的な努力によるところが大きい。また開発全体の流れに応じてタイムリーに案件を選定し、案件の結果を適切に政策に活用させてきた中国政府の開発運営能力の高さも重要な条件であった。こうしたプロセスは、日本のODAが集中し、安定的に発展してきた他の途上国（例えばタイ、インドネシア）でも経験されたところである。

近年は地域総合アプローチというより、特定のセクター（例えば農業）の中で、ドナーと途上国が整合性のある開発計画（及びプログラム）を策定・実施するセクターワイドアプローチがとくにアフリカ諸国で多数採られている。その眼目は途上国側の限られた公共資源（予算や人材）の下での援助資金の効率的利用と組織制度強化だと理解される。しかし国レベルでの政策制度の充実と地方における実際の計画立案・計画実施能力とのギャップは大きいまま残されている。こうした教訓も踏まえると、地域総合アプローチは、ODAの戦略的手段として再評価する価値があろう。

3.6 教訓

本節においては、本調査のこれまでの内容から抽出される教訓を記す。

3.6.1 長期的な枠組みの必要性

国際協力における技術協力のスキームとして、開発調査が重要な役割を果たして来たが、これは長くても、2年だけのものであった。その後、有償資金協力による支援もあったが、本レビューのように、20年近くにわたる協力関係を俯瞰した場合には、全体を考える枠組みやシナリオがあれば、なお効果的であった。

特に長期・継続的な協力は途上国の政策に即応し、政策を先導するものとなっていく。逆に短期的・非継続的な協力は外的外れとなり、政策の先導などはできない。開発調査群の特徴は、20年間を通して中国の地域開発政策に適時・適切に応じ、また先取りしてきたところにあった。ただし、開発調査群はスキームの限界により、継続的と言えず、断続的なものであった。

現行の国際協力の技術協力スキームの主流である「技術協力プロジェクト(技プロ)」では、大きな開発テーマに沿って、20年以上の協力を続けているものもある。技プロのみならず、国内研修や、長期専門家などを組み合わせて、長期的な枠組みを作ること考えられる。本件においても、そのような長期的な枠組みがあれば、開発の効果をより高めることができた可能性がある。

3.6.2 援助卒業予定国への配慮

開発調査群は、当初のプロジェクトに焦点を置いたものから政策に焦点を置いたものに移っていった。最初の海南島が一連のインフラ案件の形成に始まり、最後に西部五都市では、都市政策づくりの一環となった。このような上流への重点シフトは協力ニーズが資金から技術・戦略・政策へと移っていったことの表れである。こうした政策指向の流れは、より強く、長く続けることができるはずであった。しかしその時期には残念ながら日中経済協力はフェーズアウトとなっていた。関係する政策官庁への長期専門家派遣等、政策協力の継続をより意識した取り組みがあれば、フェーズアウト後も持続可能な別の展開があり得たかもしれない。例えば、大学間協力、自治体間協力、民間による投資等である。こうした経験は、他の途上国への協力に対しても教訓となる。つまりインフラ案件形成に始まり、政策レベルでの協力、更に協力主体の多様化という方向である。中国のように、GDPなどから見て援助卒業が見込まれる段階の国においては、調査結果の提案において、先方政府、NGO、大学、他自治体、民間企業(日本と対象国の双方)など、多様なステークホルダーの参加を想定しておくことが、案件や事業の継続性に寄与するものと考えられる。

3.6.3 発展段階・ニーズに即した支援

本調査の対象としたこの20年間の中国の変貌は、世界史から見ても、稀有な発展状況であり、JICAは、発展段階・ニーズに即して適切な支援を実施し、大きな成果があった。日本の経験及び過去の途上国支援の経験も踏まえて、受け身ではなく、地域総合開発計画を対象国においてどのように長期的に支援していくかについて大きな方針を立案、議論、共有し、計画的に支援を行うことは、計画的な人材育成・技術移転の観点からも有効であった。その過程でさらに対象国の担当省庁、専門家・専門機関とのネットワーク・協議の仕組みを構築できれば、より、日本の提案を活用していこうという関係・気運も形成されたと考えられる。また可能であれば日本の大学・企業関係者の参加も得られれば、民間交流推進の基盤にもなる。例えば、中国ではエコタウン開発等は関心テーマだがODAでは難しく、民間につなげる。なお、地域開発計画の長期的支援が有

効な対象国の選定は重要であり、一方、ニーズ変化は大きいので柔軟な調整も不可欠である。

3.6.4 事業実施方法に関する提案の充実

開発調査群の提案と、実現した事業の対応関係が、明確でない場合があった。特に円借款ではなく、先方政府の予算で実施した場合には、対応関係(名称、提案内容の利活用状況など)が判りにくい場合が多かった。

今後の実施に際しては、本事業の提言がより計画に反映されるような仕組み、本事業の貢献が明らかになるような仕組みを積極的にプロジェクトに組み込んでいくことが重要である。具体的には、以下のような対応が考えられる。

- ・開発計画立案を主管する中央省庁関係者並びに政策立案に影響を与える機関関係者(大学、政府研究機関等)を積極的に事業に関与させる。その過程を通して、対象国で実践できるように必要な修正を行うと同時に、キーパーソンの理解を深め、両国専門家の共同提案として実現を図る。本邦研修等も有効に活用する。
- ・調査の成果を政策立案関係者に幅広く移転、紹介するセミナー開催等の取組みを強化する。CP と協議して、対象国における政策立案者の人材育成の取組み(内部研修等)の中に事業の成果が活用されるように働きかけを行う(必要に応じて材料等を作成)。
- ・提言された政策が実際に相手国において活用されるために、提言完成がより上位となる開発計画の検討・策定期間に合致し、計画に反映するようにスケジュールに配慮する。
- ・提言された政策が相手国において適切に具現化する過程においては、相手国のみでは対応が難しい問題も生じることから、適切なフォローアップ体制を構築し、政策の実現状況の把握や必要な支援を行う。

3.6.5 上級政府との綿密な調整

都江堰市の震災復興では JICA 報告書の結果が活用されていなかった。その要因の 1 つは上級政府である成都市の調査への関与が少なかったことと考えられる。上級政府との密接な関係構築は不可欠である。また、地震復興支援は JICA の主要事業でもあったが、その際に対象地域の戦略策定実績を活用しなかったのは課題と考えられる改革開放に伴って、中国においても地域開発に新たなニーズが発生してきた。

参考文献

科学技術振興機構 研究開発戦略センター(JST CRDS). 科学技術・イノベーション動向報告 中国編. 科学技術振興機構 研究開発戦略センター, 2008, 110p..

金子勝「中国の地域開発と海南島開発」日本立地センター研究年報 1987 年. 39p.

川上征雄. 国土計画の変遷. 鹿島出版会, 2008. 151 p..

顧林生. まぼろしの 80 年代の中国第 1 次国土計画及び新世紀における取り組み. 人と国土 21. 2003, 28(1), p. 19-26.

国際協力機構. プログラム評価手法検討のためのマスタープランの試行的評価報告書. JICA, 2010.

国分良成. 現代中国政治と官僚制. 慶應義塾大学出版会, 2004.

佐々木智弘編. 変容する中国・国家発展改革委員会. アジア経済研究所, 2015, 147p..

下河辺淳. 下河辺アーカイブス資料.

本間義人. 国土計画の思想. 日本経済評論社, 1992, 254p..

牧野松代. 開発途上大国中国の地域開発. 大学教育出版, 2001, 301p..

宮本憲一. 日本の都市問題. 筑摩書房. 1969, 258p..

楊朝光. 中国国土行政の回顧と展望. 人と国土 21. 2003, 28(1), p. 16-18.

21. 2003, 28(1), p. 19-26.

[中国語文献]

国土工作大事記 1981-1994. (PDF 版)

周牧之他編. 城市化 中国現代化的主旋律. 湖南人民出版社 2001.

陆大道等. 中国区域发展的理论与实践. 科学出版社 2003.

中国統計年鑑. 各地.

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

付属資料 1 対象 5 案件の現状

(「個別案件開発調査・技術協力プロジェクト等実施済案件現状調査」より)

EAS CHN/S 102/88

作成

1990 年 3 月

改訂

2013 年 3 月

I. 調査の概要

1. 国名	中国							
2. 調査名	海南島総合開発							
3. 分野分類	開発計画		／総合地域開発計画		4. 分類番号	101020	5. 調査の種類	M/P
6. 相手国の 担当機関	調査時	国家計画委員会国土局 広東省国土庁海南行政区中日合作編成総合開発計画弁公室						
	現在							
	2005 年までの海南島開発の M/P 作成							
7. 調査の目的								
8. S/W 締結年月	1985 年 12 月							
9. コンサルタント	財団法人国際開発センター 株式会社バシフィックコンサルタンツインターナショナル				10. 調 査 団	団員数 22 調査期間 1986. 3 ～1988. 3 (24 ヶ月) 延べ人月 153. 41 国内 42. 50 現地 110. 91		
11. 付帯調査 現地再委託								
12. 経費実績	総額		445, 749 (千円)		コンサルタント経費		414, 792 (千円)	

II 調査結果の概要

1. サイト又はエリア	海南島(人口 598 万人、面積 33,900km2)																				
2. 提案プロジェクト 予算 (US\$1,000)	1	20,937,500	内貨分	1	0	外貨分															
		1	0																		
	2	0		2	0	2															
		0																			
	0	0		0	0	0															
3. 主な提案プロジェクト	対外開放という国家政策に基づき、中国における最大の経済開放区として発展させることを、基本戦略とする。 ・農業部門(畑作地の拡大、灌漑整備、高収益熱帯作物栽培等) ・鉱工業(農産加工、鉱物・木材・水産資源加工、輸出加工区等) ・第3次産業(観光、中核都市の機能強化等) ・エネルギー(天然ガス開発、電力開発) ・5 経済ブロック開発計画の設定(海口、三亚、東方、タン県、レイ海) ・海口市交通管理システムの整備(緊急) ・海口都市圏東部地区開発(海口市東部、南濃江横断橋)																				
4. 条件又は開発効果	本計画の基本的戦略 1)産業構造の高度化(農業主体から工業・観光・第3次産業への多様化) 2)開放的市場経済に基づく島内開発拠点及び広域経済ブロックの形成 3)上記1)、2)に整合した基盤施設の整備 主要開発目標 <table><tr><td></td><td>1985～1995 年</td><td>1995～2005 年</td></tr><tr><td>目標年次の総生産額</td><td>160 億元(年 10.3%)</td><td>344 億元(年 8.0%)</td></tr><tr><td>農業総生産額</td><td>51 億元</td><td>87 億元</td></tr><tr><td>鉱工業総生産額</td><td>50 億元</td><td>126 億元</td></tr><tr><td>第3次産業総生産額</td><td>59 億元</td><td>131 億元</td></tr></table>							1985～1995 年	1995～2005 年	目標年次の総生産額	160 億元(年 10.3%)	344 億元(年 8.0%)	農業総生産額	51 億元	87 億元	鉱工業総生産額	50 億元	126 億元	第3次産業総生産額	59 億元	131 億元
	1985～1995 年	1995～2005 年																			
目標年次の総生産額	160 億元(年 10.3%)	344 億元(年 8.0%)																			
農業総生産額	51 億元	87 億元																			
鉱工業総生産額	50 億元	126 億元																			
第3次産業総生産額	59 億元	131 億元																			
5. 技術移転	①研修員受け入れ ②OJT																				

Hainan Island Integrated Development

EASCHN/S 102/93

作成 1995 年 3 月
改訂 2013 年 3 月

I. 調査の概要

1. 調査の概要	中国					
2. 調査名	九江市総合開発計画調査					
3. 分野分類	開発計画	／総合地域開発計画	4. 分類番号	101020	5. 調査の種類	M/P
6. 相手国の 担当機関	調査時	江西省九江市人民政府計画委員会				
	現在					
7. 調査の目的	江西省九江市における 2010 年を目標とした交通、流通、観光及び工業の 4 分野からなる地域総合開発計画の策定					
8. S/W 締結年月	1992 年 4 月					
9. コンサルタント	財団法人国際開発センター 株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナル			0. 調 査 団	団員数 12 調査期間 1992.9 ～ 1994.1 (16 ヶ月) 延べ人員 78.10 国内 2.50 現地 75.60	
11. 付帯調査 現地再委託	なし					
12. 経費実績	総額	343,056 (千円)	コンサルタント経費	0 (千円)		

II 調査結果の概要

1. サイト又はエリア	江西省九江市市区(潯陽区・鹿山区)699km2							
2. 提案プロジェクト 予算 (US\$1,000)	1	2,010,901	内貨分	1	0	外貨分	1	0
	2	0	2	0	2	0		
	3	0	3	0	3	0		
3. 主な提案プロジェクト								
開発目標・戦略の達成に不可欠で、九江の経済社会構造の変革を主導しうる 18 件のプロジェクト(ないしプロジェクトの組み合わせ)を優先プロジェクトとして選定した。 工業 中小企業団地整備／保税區整備 八里湖解放開發区の整備と企業誘致体制の確立 九江技術交流センター整備 観光 九江・廬山コンベンション都市化推進計画 廬山リゾート整備計画 流通 トラック中継ターミナル／貨物一貫輸送ターミナル 卸売団地整備 交通 長江南岸高規格道路 計画／九江～岳陽高規格道路 計画 九江市区関連道路計画 新港区整備計画港湾地区幹線道路整備計画 都市開発・環境整備 衛生施設(糞便処理)改善事業 生活廃棄物施設整備 人材開発 九江及び華中地域経営人材育成、九江大学設立								
4. 条件又は開発効果								
1990 年から 2010 年までの経済規模の拡大を 4.3 倍(年平均成長率 7.5%で成長)にするという条件を設定した。 優先プロジェクトの実施により、物流、産業関連、人材交流の広域的な結節機能を成長基盤とし、周辺農村部の発展に支えられた地域中心としての機能及び江西省の対外拠点としての機能をこれに結びつけていくことにより、九江が「経済交流中継都市」として発展していくことが可能になる。								
5. 技術移転								
本格調査のなかで、日本の地域開発の経験に関するセミナーを 2 回行い、地域計画の方法などに関する技術移転を図った。 本格調査の中での技術移転の他に、カウンターパート研修として 3 名の研修を日本で行った。また、1993 年 12 月に江西省南昌市で技術移転セミナーを開催した。								

Integrated Regional Development Planning Study on Jiujiang City, Jiangxi Province

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

EASCHN/S 112/98				作成	1999 年 12 月
				改訂	2013 年 3 月
I. 調査の概要					
1. 国名		中国			
2. 調査名		吉林省地域総合開発調査			
3. 分野分類		開発計画	総合地域開発計画	4. 分類番号	101020
		5. 調査の種類			
		M/P			
6. 相手国の 担当機関		調査時	国家計画委員会、吉林省計画委員会		
		現在			
7. 調査の目的		中国東北地域の中心である吉林省の内、長春市から延吉市、琿春市に至る帯状地帯を対象とした地域総合開発計画策定に係るマスタープラン調査を実施し、併せて同マスタープランにおいてリストアップされたロングリストの内、優先度あるいは緊急度が高いと認められたプロジェクトの概要書の作成を行う。			
8. S/W 締結年月					
9. コンサルタント		財団法人国際開発センター ユニコインターナショナル株式会社	0. 調査団	団員数 23 調査期間 1996. 9 ～ 1998. 5 (20 ヶ月 延べ人月 216. 04 円 6, 000	
11. 付帯調査 現地再委託		港湾・陸運施設利用実態調査、森林・林業実態調査、農村経営調査、大都市内土地利用実態調査、大都市交通実態調査、衛星写真解析など			
12. 経費実績		総額	645. 853 (千円)	コンサルタント経費	538. 578 (千円)

II 調査結果の概要

1. サイト又はエリア	吉林省長春市から車春市に至る帯状地域(面積：4.6 万 km2)					
2. 提案プロジェクト 予算 (US\$1,000)	2	0	2	0	2	0
	3	0	3	0	3	0
3. 主な提案プロジェクト						
1. 農村集団経済組織プログラムー市場経済に向けた協同組合						
2. 畜産(肉牛 総合振興プログラム要約						
3. 長春野菜卸売市場改善プログラム						
4. 水資源開発プログラム						
5. 森林の持つ公益的機能の受益者負担プログラム						
6. 木材加工産業振興プログラム						
7. 農産加工・食品産業振興プログラム						
8. 自動車(オートバイを含む) 組立金属部品産業の構造改善・強化促進プログラム						
9. 吉林電子・ノイテク産業振興プログラム						
10. 延辺地域産業振興プログラム						
11. 老朽化企業改造プログラム						
12. 延辺小推力開発促進計画プログラム						
13. 長白山・延吉総合観光開発プログラム						
14. 東西軸幹線道路整備プログラム						
15. 農村フィーダー交通網計画プログラム						
16. 物流ターミナル整備計画プログラム						
17. 地方経済開発区見直しプログラム						
18. 老朽化住宅地区再開開発プログラム						
4. 条件又は開発効果						
[前提条件] 提案プロジェクトの18のプログラムは「地域経済構造を転換し、新規産業を形成する」という開発方針に合致するものとして選定されている。						
5. 技術移転						
1. セミナー						
2. 地域開発テキスト「地域開発計画と政策ー日本の経験及吉林省の応用」の発行						
3. カウンターパート研修： 国家計画委員会 1名(1997 年1～2月)、吉林省計画委員会 2名(1997 年1～2月)						

Jilin Province Integrated Regional Development Plan in China

EAS CHN/S 114/01

作成 2002 年 10 月
改訂 2013 年 3 月

I. 調査の概要

1. 調査の概要		2. 調査名		3. 分野分類		4. 分類番号		5. 調査の種類		M/P			
1. 国名		中国											
2. 調査名		郷村都市化実験市(海城市)総合開発計画調査											
3. 分野分類		開発計画		／総合地域開発計画		4. 分類番号		101020		5. 調査の種類		M/P	
6. 相手国の 担当機関		調査時		国家発展計画委員会、江蘇省計画委員会									
		現在											
7. 調査の目的		国家建設部が指定する「郷村都市化試験市」の開発モデルとして位置付けられる遼寧省海城市を対象に、その産業の広域的位置付けを考慮した 2010 年 を目標とする総合開発計画を策定し、総合開発計画に含まれる優先プロジェクトを提言することにより、人口の大都市集中を未然に回避しつつ、均衡のとれた国土開発の実現に貢献することを目的とする。											
8. S/W 締結年月		1998 年 11 月											
9. コンサルタント		財団法人国際開発センター 株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナル							10 ・ 調 査 団	団員数 19 調査期間 1999. 5 ～ 2001. 11 (30 ヶ月) 延べ人月 122. 71 国内 15. 10 現地 97. 61			
11. 付帯調査 現地再委託		郷村都市化実験市 8 都市現況調査、環境現況調査、水資源利用現状調査、中小都市財政現状調査、開発区現状調査、人口移動実態調査											
12. 経費実績		総額		414,159 (千円)		コンサルタント経費		389,950 (千円)					

II 調査結果の概要

1. サイト又はエリア	遼寧省海城市、江蘇省、鄉村都市化実験市 8 都市							
2. 提案プロジェクト 予算 (US\$1,000)	1	0	内貨分	1	0	外貨分	1	0
	2	0	2	0	2	0		
	3	0	3	0	3	0		
3. 主な提案プロジェクト								
・農業分野： 東南部山間地域果実マーケティング強化プロジェクト、節水農業プロジェクト ・商業分野： 郷鎮企業空間集約化プロジェクト、マグネシア耐火材料加工工業の再構築プロジェクト ・流通分野： 海城市区中心商店街モデル地区整備計画、鮮魚卸売業設立計画、西柳服装市場の再活性化計画 ・環境及び水資源分野： 海城河再生プロジェクト ・交通分野： 海城市環状道路西側区間のバイパス機能強化プロジェクト、海高線、西柳、海城市区ルート拡幅プロジェクト、中環状道路建設プロジェクト ・市街地整備分野： 都市地区再開発プロジェクト、海城河公園緑地化及び両岸地区整備プロジェクト、行政機関統合・移転プロジェクト、低所得者住宅地区環境整備プロジェクト ・総合分野： フルーツラインプロジェクト								
4. 条件又は開発効果								
1. 農業・農村の持続的発展 2. 農村・都市関係の再構築 3. 都市経済・都市空間の充実 4. 自然環境の回復 5. 先発利益の維持と有効利用								
5. 技術移転								
OJT、セミナー、本邦研修(3 人)								

The Study on Urbanization of Rural Districts (Haichen City)

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

EASCHN/S 601/05		作成	2007 年 2 月
I. 調査の概要		改訂	2013 年 3 月
1. 国名	中国		
2. 調査名	中華人民共和国西部地域中等都市発展戦略策定調査（社会開発部）		
3. 分野分類	開発計画	／総合地域開発計画	4. 分類番号 101020
		5. 調査の種類	その他
6. 相手国の 担当機関	調査時	国家發展和改革委員會	
	現在		
7. 調査の目的	1 西部地域の都市、中等都市の包括的・大局的な發展戦略を検討し、その実現のための制度・政策について提言を行う。 2 その包括的・大局的な發展戰略の基礎として、四川省、雲南省、湖南省にある五つの中等都市を事例に、それぞれの都市類型に即した發展戰略を策定する。3 国際協力機構が実施している国別特設研修と緊密な連係を取りつつ、都市發展戰略策定に携わる中国側関係者との知識交流を図ること。		
8. S/W 締結年月	2002 年 12 月		
9. コンサルタント	財団法人国際開発センター 株式会社コーエイ総合研究所 株式会社パシフィックコンサルタンツインターナショナル	10. 調査団	団員数 19
			調査期間 2003. 3 ～
			2005. 10 (31 ヶ月)
			延べ人月 102. 95
			国内 89. 76
			現地 13. 19
11. 付帯調査 現地再委託	中等都市事例 5 都市農村部調査、中国東部・中部・西部・東北部の發展比較研究、産業基盤整備と雇用促進政策検討調査（西部）、地方財政改革案検討調査（西部）、行政区画改革案検討調査（西部）、生態環境保全政策検討調査（西部）、土地使用制度の検証と改革案検討調査（西部）。		
12. 経費実績	総額	510. 989 (千円)	コンサルタント経費 447. 700 (千円)

II 調査結果の概要

1. サイト又はエリア	中国西部地域、ならびに四川省都江堰市および徳陽市、雲南省大理市および玉溪市、湖南省懷化市の5つの事例都市。					
2. 提案プロジェクト 予算 (US\$1,000)	1	0	内貨分	1	0	外貨分
		1	0			
	2	0	2	0	2	0
	3	0	3	0	3	0
3. 主な提案プロジェクト	8つの都市発展戦略 1 都市の産業を発展させる：工業振興戦略、中小企業発展戦略、投資誘致戦略、商業・物流振興戦略、農業農産加工振興戦略の実施 2 地域都市の計画を改善する：土地利用に関する一体的な施策の推進、大都市圏計画の策定、都市計画圏に関連する情報公開の推進、地方中核都市の育成、都市計画関連の職業資格の整理、省レベルにおける広域都市発展計画の策定、都市計画決定過程の簡素化と透明化推進、地方中等都市経済活性化戦略としての国際化対応強化 3 都市インフラストラクチャーを整備する：質の高いインフラストラクチャー整備計画策定とそのための企業機能強化、国レベルでの民営化推進による西部地区開発関連インフラストラクチャー整備資金の捻出、市場化・民営化加速のための環境整備の推進、「都市経営」能力の練磨 4 土地利用制度を改める：農用地分類保護体系を整備する、土地譲渡方法を規格化する、各級の土地使用全体計画を改善する、土地収用制度を改善する 5 社会保障制度を築く：都市部における社会保障二重構造を解消する、農村部における社会保障制度を再構築する、既存制度上の課題を改善する 6 農村部の教育をよくする：義務教育財政のあり方を見直す、義務教育供給の質を改善する、企業の労働力需給に対応した職業教育プログラムを構築する 7 地方行政を改める：市民参加を取り入れた行政管理体制改革、地域・区域連合制度の形成、地域経済の活性化による根源的な「地域力」の強化、地方債発行制度創設によるインフラストラクチャー整備資金の確保、西部開発のための新たな財源確保 8 自然を利用し、環境を守る：資源多消費生産から高効率生産へ転換する、循環型社会を作る、自然環境に関する都市住民の意識を向上させる、経済合理性を追求する、広域環境行政を推進する、環境産業を育成する					
4. 条件又は開発効果	戦略を支える6つの基本指針 1 市場原理と公共の福祉の均衡を図る 2 地域市場を目指し、地元の資源を最大限に利用する 3 省内地域の中核となる地方都市を育てる 4 リンクを強め、地域経済圏を強化する 5 政府と民間の役割分担を明確にし協働する 6 都市間の連携を強める					
5. 技術移転	1 北京、東京、湖南省、四川省におけるセミナー開催、各事例都市におけるワークショップの開催、等を通じて、日本の経験を踏まえ都市発展戦略の検討・策定における視点、留意点等、ガイドライン的な内容についての技術移転を行った。2 国別特設研修「西部地区行政実務者研修」及び「西部地区国土開発研修」とは密接な連携があり、本プロジェクトのカウンターパートがこれら研修にも参加した。					

Study for Western Region Mid-Size City Strategic Development Plan

日中経済協力関係年表

年	中国の主な動き	日本の対中援助	両国の主な動き		日本のODA上位政策	ドナー及び世界の動向	地域総合開発計画
			要人訪問	要人来訪			
1972			9月：日中共同宣言(国交正常化)				
73			9月：田中首相訪中			第一次石油危機	
76	第5次5ヵ年計画(1976-1980)						
78	2月：第5期全人代第1回会議、新憲法採択 「四つの近代化」策定 12月：第1期3中全会		8月：日中平和友好条約 8月：黄華外交部長 10月：鄧小平副首相来日		第1次ODA中期目標 (1978-1980)		
79	2月：中越戦争 7月：全人代、革命委員会を廃止、地方各級人民政府が回復	円借款供与表明	12月：大平首相訪中	2月：鄧小平副首相来日		第二次石油危機	
1980	4月：IMFに加盟 5月：経済特別区の設置を決定 8月：第5期全人代第3回会議、華国鋒首相辞任、後任に趙紫陽首相	協力開始 中日友好病院		5月：華国鋒首相来日 7月：華国鋒首相来日	開発援助拡充新中期計画		
81	第6次5ヵ年計画(1981-1985) 6月：第11期6中全会、華国鋒失脚、鄧小平体制確立				第2次ODA中期目標 (1981-1985)		
82	7月：人口センサス実施 11月：第5期全人代第5回会議、新憲法採択		9月：鈴木首相訪中	5月：趙紫陽首相来日			
83	6月：第6期全人代			11月：胡耀邦総書記来日			
84	6月：鄧小平「一国両制」	約4700億円の対中円借款供与で合意	3月：中曽根首相訪中				
85	9月：第12期5中全会	日中青年交流センター			第3次ODA中期目標(1986-1992)		
86	第7次5ヵ年計画(1986-1990) 9月：第12期6中全会	長春中日友好浄水場	11月：中曽根首相訪中				海南島総合開発計画調査(～88年)
87	1月：天安門広場で民主化要求デモ	青島港拡充事業 秦皇島港拡充事業					
88			8月：中曽根首相訪中	8月：第三次円借款供与表明	第4次ODA中期目標(1988-1992)		
89	6月：天安門事件	北京市地下鉄建設		4月：李鵬首相来日		日本ODA額世界第一位	
1990		日中友好環境保全センター				人間開発報告書 リオデジャネイロ国連環境開発会議	
91	第8次5ヵ年計画(1991-1995)	ボリオ対策プロジェクト	6月：海部首相訪中				
92			10月：天皇陛下訪中	4月：江沢民総書記来日	政府開発援助大綱		江西省九江市総合開発計画調査(～94年)
93		南寧・昆明鉄道建設			第5次ODA中期目標(1993-1997)		
94			3月：細川首相訪中	4月：朱鎔仁副主席来日			
95		日中友好環境保全センター	5月：村山首相訪中	11月：江沢民総書記来日			
96	第9次5ヵ年計画(1996-2000)					DAC新開発戦略	吉林省地域総合開発計画調査(～98年)
97	7月：香港が中国復帰			11月：李鵬首相来日	中期目標の策定取りやめ閣議決定	アジア経済危機	
98			9月：橋本首相訪中	11月：江沢民国家主席来日	新宮澤構想表明 人間の安全保障の考え方表明：小淵	包括的開発フレームワーク(CDF)	
99	12月：澳門が中国復帰	上海浦東国際空港 北京首都空港整備	7月：小淵首相訪中	12月：李瑞環政協主席来日	ODA中期政策		鄉村都市化実験市(海城市)総合開発計画調査(～2001年)
2000	2月：江沢民主席、「3つの代表」を提起 3月：第9期全人代第3回会議「西部大開発」方針決定 10月：第1回中国・アフリカ協力フォーラム	重慶モノレール建設事業	12月：河野外務大臣訪中	5月：唐家セン外交部長来日 10月：朱鎔基首相来日		ミレニアム開発目標(MDGs)	
01	第10次5ヵ年計画(1996-2000) 6月：上海協力機構発足 12月：WTO正式加盟	環境モデル都市事業(貴陽)	10月：小泉首相訪中		対中経済援助計画	アメリカ同時多発テロ事件	
02	11月：ASEANとFTA枠組み協定に調印 11月：胡錦濤が総書記就任		9月：日中国交正常化30周年 8月：川口外務大臣訪中 4月：李鵬全人代委員長来日				
03		内陸部・人材育成事業(貴州)	4月：川口外務大臣訪中	9月：呉邦国全人代委員長来日	新ODA大綱		西部地域中等都市発展戦略策定調査(～2005年)
04	3月：第10期全人代第2回会議(憲法改正：「3つの代表」思想、私有財産制、人権の尊重)		4月：川口外務大臣訪中 9月：川口外務大臣訪中				
05	3月：第10期全人代第3回会議		4月：町村外務大臣訪中	5月：呉儀中国副総理訪日	新ODA大綱中期政策(政府案)	援助効果にかかるバリ宣言	
06	3月：全人代、第11次5ヵ年計画採択(2006-2010)	一般無償資金協力停止	10月：安倍首相訪中				
07		円借款新規供与停止	12月：高村外相訪中 対話 12月：福田首相訪中	2月：李肇星外交部長来日 4月：温家宝首相来日 9月：賈慶林政協主席来日			
08	8月：北京五輪		8月：福田首相訪中 10月：麻生首相訪中	5月：胡錦濤主席来日 7月：胡錦濤主席来日	新JICA発足		
09	三峡ダム完成		4月：麻生首相訪中 10月：鳩山首相訪中	12月：習近平副主席来日		BRICs首脳会議	
10	名目GDP世界第二位へ			11月：胡錦濤主席来日		アラブの春	
11	3月：全人代、第12次5ヵ年計画採択(2011-2015)		11月：玄葉外務大臣訪中 12月：野田首相訪中	5月：温家宝総理来日		BRICS首脳会議	
12			4月：玄葉外務大臣訪中	5月：日中首脳会談(北京)			
13	3月：習近平が総書記就任						
14	アジアインフラ投資銀行設立			11月：日中首脳会談(北京)			
15	OECDとの協力協定に署名			11月：岸田外務大臣訪中 4月：日中首脳会談(ジャカルタ)	開発協力大綱閣議決定	持続的な開発目標(SDGs) COP21パリ協定	

付属資料3 国内ヒアリング記録

後藤正博	日中東北開発協会 事務局長	2015 年 11 月 5 日 14:00-15:00
●国家計画委員会 日中東北開発協会（以下、協会）の主な関係先は北東各省の商務庁であり、毎年交流を行ってきたが、尖閣島問題以降開催が滞っている。JICA の地域総合開発計画調査の相手先である発展改革委員会（旧・国家計画委員会）との関係は薄い。協会の中国事務所は瀋陽にある。訪問先については協会の長と相談して連絡することは可能である。また、瀋陽・大連の日本人会との関係もあるので、現地日系企業のヒアリングも調整が可能である。 ●経済概況 北東各省（吉林省、遼寧省、黒竜江省）の交通インフラの拡大・充実が進んでいる。ハルビン-大連の高速鉄道（900km）が2012年開通の他、吉林-琿春間（360km）も今年開通した。一方で、住宅需要に対する供給は2:1であり価格は高騰している。ネガティブなニュースは中国メディアを介しては出てきにくい。大連・瀋陽が依然として発展の中心である。 ●豆満江開発 中国・北朝鮮の国境を流れる豆満江（とまんこう、図們江 Tumenjiang）は、UNDP 主導で吉林省開発の要として開発計画が進められてきた。中国は豆満江下流の琿春市（こんしゅん、Huchun）を経済合作区としているが、北朝鮮をめぐる政情がマイナスファクターとなり、この20年琿春への企業進出は進んでいないのが実情である。日系企業の北東進出はほぼ大連経由である。新潟を国際港とし、ロシアのザルビノ港、琿春との3都市を海路で結ぶ計画も同様に進んでいない。ロシアのスンマ（Summa）・グループはザルビノ港の拡大計画を進行中であり、これが進めば豆満江開発計画にも動きが見られると思われる。		

周牧之	東京経済大学 経済学部教授	2015 年 11 月 5 日 17:30-19:00
●JICA 地域総合開発計画調査群開始の背景・インパクト JICA の地域総合開発計画協力は、中国の開発及び空間計画づくりに大いに貢献した。 中国の特区政策（深セン、珠海、汕頭、厦門（1979 年）、海南島省昇格（1988 年））は、JICA の海南島総合開発計画調査と直接の関わりはない。 国務院副総理だった谷牧（こく・ぼく、Gu Mu）は 1979 年の日本の ODA 導入の際、空間計画を推進するべく日本政府へ国土計画策定のための調査を依頼した。国家計画委員会国土局（現・地域局）が中国側の担当部局となり、2 号目の九江市総合開発計画調査において建国後初の国土計画が導入された。3 号目の吉林省地域総合開発計画調査は初の省レベルの国土計画である。当時の吉林省党書記であった張徳江（ちょう・とっこう、Zhang Dujiang）全人代委員長（共産党序列 3 位）は吉林省調査で昇進したとも言われる（1995～98 年吉林省党委書記）。これらの開発計画が中国におけるその後の城市化（Urbanization）、のモデルとなったと言える。 第 11 次五ヵ年計画（2006～10 年）は空間計画を取り入れ大きなシフトをもたらし、“京津冀（JingJinJi）”と呼ばれる北京、天津、河北省の共同開発政策も組み込んだ。大規模なメガロポリス政策は JICA のスキームでは対応困難との判断から、中国政府は日本の財務省に打診し、共同研究の上、「主体功能区政策（開発対象地区・保存対象地区を 4 つに分けて計画）」を打ち出した。こうして策定された第 11 次五ヵ年計画は海外で初めて発表された 5 ヲ年計画である（日本・国連大学）。 当時の温家宝首相は実際には都市化政策には消極的であったが、逆に各地で都市化は進行した。こうしたある種同一の規格のない都市化が進んだ教訓として、習近平政権は“多規合一”として統一された計画（マスタープラン）の必要性を認識し始めている。その裏付け、原型となっているのが JICA の地域総合開発計画調査群であると言える。 地域計画の実施においては地方政府が決定権を持っている。江蘇省都市化計画は中国政府が独自に策定を行った。 こうした都市化政策のコインの裏側にあるのが内陸部の開発である。江沢民～胡錦濤政権において国是であった西部大開発の後、開発の対象は東北 3 省に移り、東北弁務室が設置された。こうした経緯においても空間計画が重視されるようになっている。九江－南昌高速道路は 1999 年前半から全国で着手された多数の高速道路建設の中でも最初のものである。高速道路は重要な交通インフラである反面、現在は過多であり空間を分断してしまう弊害ももたしている。 JICA は 2008 年の北京五輪までの円借款終了を目指してきた。 JICA 地域開発計画調査群は		

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

報告書が中国側に公表されていないためインパクトが低かったと言える。中国の経済成長が減速している“新常态（New Normal）”において、5ヵ年計画体制（現行の第12次計画は2011～2015年）を継続するのか、注目に値する。

●リソースパーソン

杜平（DuPing）：国务院西部地区開発領導小組弁公室 総合企画組長

楊偉民（YangWeiMin）：国家發展改革委員会 秘書長

林家彬（LinJiaBin）：国家發展改革委員会（JICA 調査群について全体的には関知していない）

邹勇（Zou Yong）国家發展改革委員会 副司長（12/19 シンポ（於国連大学）に招待予定）

黄ウェイボー（Huang WeiBo）

●入手資料

Urbanization: Theme of China's Modernization (2001)

第1回「都市創新ワークショップ」議事録（2005）

第3回日中産学官交流フォーラムおよび中国経済研究会報告書「転換点に立つ中国経済と第11次五ヵ年計画」（2005）

第3回「都市創新ワークショップ：中国のメガロポリス・ビジョンとインフラ構想研究会」報告書（2006）

「次の10年」を考える環球国際シンポジウム：東アジア改革の行方（2010）

長瀬要石	(株) コーエイ 総合研究所 特別顧問	2015 年 11 月 13 日 15:00-17:00
●日本の経済成長 所得倍増計画や新全総に代表される計画の時代は高度経済成長の時代である。オイルショック(1973年)以降、高度経済成長は終了し10%成長から5%成長へ、さらにバブル崩壊後は2%、2000年代は1%へと移行していった。高度経済成長時代の産業構造の転換、人口の都市流入という変化に対し開発計画は意味を持っていた。 開発計画策定の上で人口は予測可能性の高い重要なファクターである。生産年齢人口比率が人口増加率を上回る人口ボーナスの期間は、日本の場合1995年でピークを迎えた。中国はまさに現在がピークであり減少局面に入ろうとしている。この期間は若年人口が供給され、高齢者の社会費用負担が抑制できるため生産性効果が期待できる。今の日本がそうであるように、中国もやがては人口減少・高齢化の局面に入り成長を妨げる人口オーナスの期間を迎えるだろう。 ●日本の国家計画 全国総合開発計画は90年代初頭までを対象にしており、長期経済計画とともに法律で上位計画として位置づけられ、公共事業の部門別配分等が整合的につくられ指針的役割を果たした。各省の縦割り構造を横串で刺すという機能をもっていた。市場経済の下で政府公共部門に対して指示的な、民間に対しては誘導的な意味合いがあった。中国の五ヵ年計画は経済計画の中に空間計画も入っている。 また、開発計画は政権内・省庁内・対民間のコンセンサス形成のための場であった。 計画づくりのプロセスとしては推進・実施(ステップ1)、モニタリング・評価(ステップ2)及び超長期の展望(ステップ3)から新計画の形成を行う。 ●日本の経済計画 政権とともに頻繁に臨機応変に改訂されてきた(おおよそ3年ごと)。経済審議会に各省庁担当局が参加し、縦割り行政の調整を行った。経済界・労働界・各インタレストグループも出席し、また地方公聴会等を通して民間の意見を組み込んできた。中国の場合こうした民意の反映が計画策定において担保されているのか不明である。 ●日本の国土計画 国土の多様性という点では、日本は国土の半分が豪雪地帯、島嶼地域というハンディキャップ地域を抱えており、国土政策においてはこれをいかに克服するかが課題となってきた。この背景には太平洋ベルト構想(所得倍増計画、1960年)に対する地方出身議員の反発があり、地域の均衡ある発展を目指さなければならないという考えのもとに全国総合開発計画は策		

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価

定された。全総計画の戦略は、ハーシュマン『経済発展の戦略』やヌルクセ『貧困』等に影響を受けたと思われる拠点開発構想というものであった。これは拠点に産業・都市機能を集積させることによって生産性、所得を向上させようというものである。社会資本としての交通システムの三種の神器（高速道路、新幹線、ジェット化空港）建設も全総計画のキーコンセプトである大規模開発方式に基づいたものである。しかしオイルショック後、省エネルギー化が進み、重化学工業から多品種少量型の産業構造に移行したことがこの計画が読み切れなかった部分である。これを受け、国土資源の限界性をふまえて三全総がつくられていった。

全国総合開発計画（一全総）：1962～

新全国総合開発計画（新全総）：1969～

第三次全国総合開発計画（三全総）：1977～

新全国総合開発計画（四全総）：1987～

21世紀の国土のグランドデザイン（五全総）：1998～

国土形成計画：2008～

五全総以降の市場経済の成熟とそれに伴う政治機能の限定・公共セクターの後退といった局面は、中国がこれから向き合わなければならない試練である。

●日本の経験からの教訓

高度経済成長期の国家計画は戦略的な目標を示した。政策手段の組合せ・柱建てにより民間に対する指示的な情報提供とその過程での合意形成を行い、情報の非対称性を克服するという役割を担った。市場経済の成熟過程においては統制的な計画から指示的な計画へ移行することが、経済発展計画の有効性をもつ鍵である。GDPが8,000ドルまで上昇し、中所得国まで達したところで格差拡大や汚職等により成長が長期停滞する「中進国の壁」が議論されているが、中国の場合、利権と絡み進みの遅い国営企業改革や農村戸籍の問題など、社会主義市場経済の矛盾の克服が課題となるだろう。

中国の経済発展には国土内における雁行的発展が前提となっている。交通インフラの整備、輸送費の低廉化、工業立地が沿海部から内陸に進んでいくという構想である。

白須孝	東京国際大学 経済学部教授	2015 年 11 月 19 日 16:30-18:00
●海南島総合開発計画開始の経緯 鄧小平「4 つの近代化」推進により、空間計画の必要性が認識され、国家計画委員会に「国土処」が設置された。陳鴻局長が提案した候補地の一つが海南島であった。この背景には海南島を“もう一つの台湾”にしたいという政府の思惑があった。日本では国土開発計画が均衡ある発展をもたらした。中国は、全国総合開発計画策定に尽力した下河辺氏を招聘し地域開発計画について学び、国土計画をつくる策定プロセスを学び、各地域で実行することを希望していた。これが海南島の開発計画調査を JICA に要請した経緯である。（当時の JICA 側の人間としては五十嵐貞三氏など。） すなわち海南島開発計画調査は、いわばその後の地域開発計画策定のための教科書づくりであったと言える。C/P であった計画委員会国土処は「科学的な計画」の策定を強く希望していた。これは中国の開放政策におけるモットーのひとつである「实事求是」に準じるものである。これは例えば海南島に別荘をもっていた江青が遠遊した際に鶴の一声で作付けを変更するように指示したといった事態を避け、事実に基づき計画性をもって開発を行おうとする姿勢であった。 ●計画策定過程における困難 海南島の中心都市海口の人口は調査当時 20 万人程度であり、地域全体の発展を計画するにあたり、集積の経済を機能させるため 20 年で最低 100 万人規模の都市にすることを提案した。しかし C/P は中央の意向である人口抑制の観点から、人口移動でなく自然増加での計画を主張してきた。陳コウ局長の仲介により谷牧(国務院副総理、当時)に 100 万人都市化計画を進言したことが功を奏したのか、広東省 No.2 が海南島省トップに着任した際に「海口 200 万人都市化」が打ち出された。 ●計画策定後 こうして策定されたマスタープランでは、第二の都市三亜を観光開発し、北西の洋浦には石油化学コンビナート、鉄鉱石採掘場のある西部と-港湾のある三亜を鉄道で結ぶことを提案した。地域を 5 ブロックに分割し、各分野で目標値を設定し、内訳を積み上げた。計画策定後 IDCJ は関知しなかったが、丸紅(春名和雄氏(当時同社社長))が関心をもって熱心に取り組み、円借款による高速道路、港湾整備へつながった(当時の JBIC 側の人間としては後藤一美、現法政大学経済学部教授氏など)。この海南島開発における日本の地域総合開発パッケージの実現という点は強調すべきものである。 また、中国版ダボス会議を目指し、海南島博鳌を開催地として「博鳌 (Boao) アジアフォーラム」が開催されている。		

中国における地域総合開発計画調査の成果の評価



中訳された調査報告書