

中国における都市整備事業の意思決定過程の研究

一府南河綜合整備事業を中心として一

A Study on Urban Redevelopment Project of Decision on Ideology Process in China

—In the Case of Funanka River Redevelopment Project—

楊慶雲*1、花岡利幸*2、大山勲*2

by Qingyun YANG, Toshiyuki HAOKA, Isao OYAMA

1. はじめに

本論は中国成都市の都市中心部における大規模市街地整備事業の具体的事例として、3万世帯、およそ10万人の移転を伴う、成都史上最大規模といわれる都市再開発事業「府南河綜合整備事業」を取り上げ、その都市計画事業の成立過程の特色を経年的に明らかにすることを通して、計画の意思決定過程を考察し、成都市の主体性がどのように発揮されたかを考察することを目的とする。

一般に、人々は事物に関する状況把握を行い、その評価・判断を下し、問題点を摘出してその解決のための意思決定を行う。この一巡を一つの段階とすれば、次の段階で、次の意思決定が行われる。この連続が意思決定過程である。この過程には①意思決定主体が介在し、②その主体性を発揮するように意思決定が行われると考えられる。この時、それに影響を及ぼす③外部要因が存在する。主体は外部要因を制御しながら意思決定を行うものと考えられる。一般と同じく、都市整備事業も意思決定過程を通じて成立するだろう⁽¹⁾。

本研究において①意思決定主体：成都市、②主体性の発揮：意思決定された事、③外部要因：介在する関係者、時代背景、資金調達、世論、制度などとし、府南河綜合整備事業に関する成都市の主体性がどのように発揮されたかを経年的に記述し意思決定過程を明らかにする。この時、具体的に様々な形をとって現れる外部要因と主体との関係を経年的に記述し、それを整理することによって、目的を達成しようとした。資料収集は関連文献の収集及び事業関係者へのヒアリングによった。

論文の構成は、まず時代背景として中国がどのような都市政策・制度を布いたかを概観した後、府南河整備事業を高度経済成長を始めた改革開放政策前後に分

キーワード：土木史、計画基礎論、市街地整備

*1 学生員 山梨大学大学院工学研究科

*2 正会員 山梨大学工学部土木環境工学科

(〒400-8511 山梨県甲府市武田4-3-11)

けて詳述した。

2. 都市政策の流れと都市計画制度

中国(中華人民共和国)が成立(1949年)後の、中国全体と成都市に関する政策の特徴を、定説⁽²⁾となっている時代区分に従って概観する(表1)。

1949-1966年の期間は、沿海に集中していた工業分布の偏在を改めて、内陸部の省都クラスの都市を重点的に工業開発する都市政策が行われた。当初は旧ソ連の手法を模したものであったが1958年、中央政府は中国の実状に合わせて、将来人口、市街地を圧縮し、コンパクトな都市計画とするよう通達により指示した。

1958-1965年にかけての「大躍進」(1958-1961)と「経済調整期」(1961-1965)と呼ばれる期間には、全国の都市において都市人口規模が著しく拡大したが、生活関連の社会資本整備が軽視されたため、各都市の上、下水道、公共交通、住宅等の事情が悪化した。このような状況下で都市

表1. 中国都市計画と府南河整備の流れ

年代	全国			成都市	
	時期	都市建設の基礎状況	都市建設の状況	府南河整備事業	
1949-1952	経済復興期	・都市基礎整備は工業生産力の増強を主目的としている・土地改革の実施	都市の回復性の整備	河川清掃や河道整備	
1953-1957	第1次5か年計画期	旧ソ連の都市計画の模倣、産業投資に伴うインフラ整備、工業都市の建設、都市化の圧力、	重点工業建設都市の確定、ソ連の技術指導、初めの都市総体計画の策定	都市総体計画の中で府南河得未像の記述	
1958-1965	大躍進期、経済調整期	・都市の財政力の兼視、重工業投資を一層進めるとともに農村人口の都市への流入、大躍進が失敗して、経済調整の実施、都市計画の軽視、否定、農村への下放(戸籍管理の導入)	都市総体計画2回調整、都市建設の進め	府、南河の清掃、整備計画の策定	
1966-1976	文化大革命期	政治闘争による行政マヒ、都市建設の停止、専門性の否定、軍事・政治プロジェクト(耕地への工業分散)	都市建設の停止	計画・整備事業の停止	
1977-1979	都市計画の再建と再開(改革開放が始まる)	都市工作会議、都市政策の再確立、住宅投資の再開、経済改革・開放	都市建設、都市計画が重要な位置であると認められた	洪水を防護、整備する計画の策定・着手	
1980-1989	都市建設の展開	市長の主要な職責の再確立、マスタープランの立案、住宅・インフラ投資の急増、高層化、motorization、住宅商品化、対外開放都市、経済特区、都市計画法の公布	都市総体計画の調整、中国24の歴史文化名城の一つであるとの確定、中国25の洪水を防護、整備する重点都市の一つであるとの確定	府南河計画についての調査、準備	
1990-1992	都市計画の	大都市のインフラ整備、土地所有権の売買、市場経済への移行、都市化の圧力	都市建設の進め	府南河総合整備事業計画の作成	
1993-1997	新時代			府南河総合整備事業の実施	

のインフラ整備の財源問題に関して 64 の大中都市から商工業付加税、公共事業付加税、不動産税を市税として徴収し、都市の公共事業、住宅の建設と維持管理に充てる政策を打ち出した。

1966-1976 年の「文化大革命」期間に、国防の観念から都市インフラ整備や住宅建設は批判され停滞した。一方、土地利用や建築活動の混乱(道路、公園の無断占用、無秩序な増築、住工混在、バラック住宅の増大など)は放置され、都市機能が著しく低下した。

1977 年以降、「改革開放」方針が実施され、1980 年 10 月、国家基本建設委員会は建国以来初の全国都市計画工作会議を開いた。会議は「市長の主要な職責は立派な都市を計画し、建設し、管理することである」とし、都市発展の基本方針を定め、1982 年末までに全国各都市で総体計画(マスタープラン)と詳細計画を策定するよう求めた。これは「中華人民共和国都市計画法」の公布(1989 年)など都市計画の関連法律および条例の整備などに制度化されていった。

3. 改革開放前の府南河計画

(1) 府南河の成立(1949 年以前)

紀元前 300 年(2300 年前)、開明帝は岷江の水量の一部を沱江に通ず事業を行った。紀元前 256 年、李冰が大衆を指導して行った岷江水系に対する都江堰水利事業は、成都平原水系を整理するものであった。さらに、紀元 875 年、当時の府、南河の二つの河川が成都の発展を制限したので、西川節度使高駢が城南を經ている卑江の河道を

変えて、府河を城の外郭に(城北から、城東に沿って城南へ)通して、合江亭で南河と合流させ、図1のように、「二江が城を抱く」の構えを形成した。その後、府河、南河は成都市区を流れる主な河流となり、総合的に利用され(水運、灌漑、生態、環境等)、成都市の経済や社会の発展に役立ってきた。西漢の時、全国では長安に次ぐ第二の都市であった。2000 余年間、成都の位置と城名は今日までずっと変わっていない。成都市の発展と繁栄は水環境の改善と密接に関係していたことが分かる。

(2) 改革解放前の成都市都市計画および府南河計画

1950 年に設立された成都市整備河道委員会は、河川整備を管理し、河堤の修理工事などを行った。この時、9.2 万人の成都市民が三ヶ月間、無償労働で事業に参加した。

1952 年、中国政府は内陸部の工業化にあたり成都市を全国八つの重点建設都市の一つに指定し、都市計画の策定を要求した。1953 年、成都市現代都市計画が始まり、成都市「都市建設委員会」の都市計画策定担当者は北京でソ連の専門家と共に成都市の「都市総体計画」について討論し、府南河について、①府南河の保護、②治水レベルを十年確率から五十年確率に高める、③ソ連の緑化面積 $12 \text{ m}^2/\text{人}$ を採用し、河畔を公園、休憩場にする、という計画を策定した。これが「府南河整備事業計画」の始まりである。1960 年には最初の府、南河の清掃、整備計画を策定した。一方、大躍進期と経済調整期を背景に、成都市の人口は 1960 年に 100 万人を越え、都市計画管理をコントロールできなくなり、無秩序開発を許すこととなった。

1966 年、「文化大革命」が始まって 1972 年まで成都市都市計画および管理項目は停滞状態になり、河畔の土地は無断占用され、府南河河畔はスラムとなった。さらに郊外農業振興目的で行われた都江堰の灌漑面積拡大による府南河上流からの流入量の減少などが原因で、府南河は渇水期にはほとんど流入水がなく、汚水を排出するだけの河となり、汚染が酷くなり、同時に下流の汚染源となった。

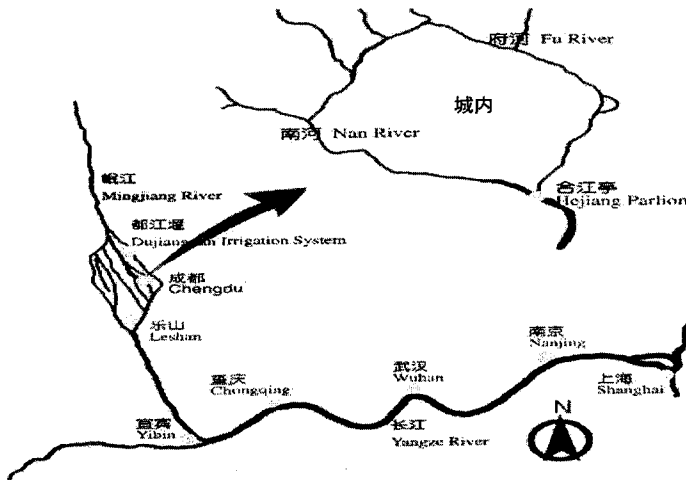


図 1. 府南河及び岷江水系図⁽³⁾

4. 府南河総合整備事業の成立(1978-1997)

(1) 総合整備事業計画の策定と計画決定(1978-1992)

1979年、成都市政府は政府主導の都市計画を改め、市民、専門家、教授等の意見を聴取して、「都市総体計画」の修正案作成に着手した。同年、市政府は成都市内外の専門家を招待して、成都市都市計画の政策方針関連問題をシンポジウムを開催し、同時に「都市総体計画案」の一部も公開して、市民の意見を広く求めた。

1981年7月、成都市区、府南河で甚大な洪水被害が起こった。市政府はこの洪水のデータにより、雨水と洪水の防備、整備計画を策定した。

11月、市政府は都市建設の管理を強めるため「都市計画管理の強化についての暫行規定」を公布し、府南河の防備、整備計画を実施するため、「都市違法建築の抑制についての通知」を公布し、さらに、「成都市都市施設工程施設管理方法」を公布し、府南河の両側に少なくとも15mの保護用の通路(緑地を含む)を計画することなどを要求した。これらの法規の公布は府南河河畔の土地利用を管理し、府南河総合整備事業の実現のための、重要な条件整備となった。

1982年、成都市は中国国務院によって全国初の歴史文化名城の一つに指定され、それを受けて「都市総体計画」(1983年)の中で、「両江抱城」という府南河の歴史的特徴を生かすことを提案した。

1986年、成都市は都市総体計画の策定後、それに基づいて詳細計画として(六つの計画区)の分区計画⁽⁴⁾を作った。その計画の中で、都市中心部、すなわち、府河と南河の間にある旧城区から10万人を城外へ移転することを決めた。

一方では、環境教育意識の高まりから、1985年、南河の河畔にある龍江路小学校の小学生たちは南河の調査、河畔住民へヒアリング調査などを行い、南河整備の必要性をアピールする手紙を市長に提出した。

このように、この時期までに策定した「雨水と洪水の防備・整備計画」「関連法規」「都市総体計画」「分区計画」、および市民の要望の高まりから、府南河整備の条件は整ってきた。成都市長は在職期間内に府南河整備事業を実施するかどうか決断に迫られた。しかし、成都市は「文化大革命」期間には中国で有名な混乱地区の一つであったので、都市整備の必要な箇所がまだ多く残っていることや、市政府財力も不足しているという状況であったため、府南河整備の実施には至らなかった。

1987年、中国国務院は成都市を洪水を防備・整備する中国25重点都市の一つに指定した。省、市のリーダーはできるだけ府南河を早く整備する意見を出し、市政府は「市建設管理委員会」が府南河の状況を詳細に調査し、計画・改造案を作ることを指示した。そして市政府は府南河整備事業の一部分として府南河への污水排出に対処するため、都市污水处理場の建設に着手した。

1989年、国家の「都市計画法」が公布されて、成都市の都市計画事業の進展に追い風となった。1990年、市政府は府南河整備事業と第二環状道路事業に関し、どちらを先に実施するかを分析した。その結果は①府南河整備事業は投資額が巨大な都市総合整備事業(住民移転、防洪事業、污水浄化事業、道路事業、緑化事業、他の付帯事業)であり、現状では資金の調達方法を見つけれない、②河畔住民の移転先の生活基盤整備のためにも、まず第二環状道路を建設する必要がある、と判断し、先に第二環状道路を建設し、その後府南河整備事業を行う、と結論した。

1992年、市政府は第二環状道路の建設を完了した。同年、国の経済は好調で全国の不動産業は盛んであった。市政府は今後土地開発により建設資金を調達でき、府南河整備事業の実施チャンスだと判断し、当事業の実施を決定した。関連部門は府南河整備事業の前期準備に着手し、「府南河総合整備事業計画案」を策定し、市政府は「成都市府南河総合整備事業指導小組」を設立した。その構成は、組長:市長(1人)、副組長:副市长(都市建設管理)、市建設管理委员会主任、市計画委员会主任(4人)、成員:各建設関連部門の指導者(24人)である。さらに、五つの区に「府南河総合整備事業指揮部」を設立した。

(2) 府南河総合整備事業の実施(1993-1997年)

1994年、国家によるマクロコントロールにより、全国の不動産業は不振となり、府南河総合整備事業の資金の調達に大きな圧力となった。しかし、新市長は都市建設を主管する副市長の意見と各部門、専門家の意見を繰り返し吟味した後、府南河総合整備事業は人民の生活居住環境を改善する事業で、さらに、都市の持続可能な発展問題は全世界の問題であり、この事業は成都市の持続可能な発展の問題を解決する一つの事業であると判断し、府南河総合整備事業はその年の成都市政府の「一号工程」(全市人力、財力、物力を集めて優先する事業、特別な事業が政策上支持され、政府の各部門は協力しなければなら

ないなどを意味する)に指定した。副市長は①移転用資金は移転先の五つの区に任せ、各区に土地開発資金を積み立てることに同意させ、その資金を移転事業に使う、②両江を観光、船舶輸送など総合利用することによって、資金を調達する、③外部の資金貸し付け投資などに努力する、④宣伝を利用して、市民や企業を説得する、という思想・原則を示して資金を調達した。事業にかかった総工費は27億元であった。

市政府は補償金、奨励金、移転先の住宅面積の増分価格の恩恵などの根拠を盛り込んだ移転政策を制定して移転住民に説明し、大部分の移転住民は府南河綜合整備事業は人民の居住環境を改善する事業であることを理解し、順調に移転した。高すぎる要求をする移転住民に対しては、成都市・区府南河綜合整備事業指揮部は移転住民の状況をよく把握して、何回も相談し、移転住民に事業を理解させ、できるだけ住民の条件を満足するようにしたので、1戸も強制せずに1年間に約3万世帯の移転事業を完成した。

市府南河綜合整備事業指揮部、華西都市報、成都市都市建設総合会社は一緒に府南河に対する‘百万市民大参加’というキャンペーンを展開した。大勢の市民は府南河綜合整備事業を建設する現場で建設状況を見て、事業の‘監督者’になった。また、市政府は‘共建府南河活動’を展開して、個人と会社の献金は2000万元以上になった。事業は市民と社会の思想と物質についての支持を得て、1997年、無事に完了した。

5. 意思決定過程の考察

府南河綜合整備事業を事例として事業の成立に関して、経年的にその都市計画事業の意思決定過程を記述してきた。その過程の中に潜む、事業の成功に関連すると思われる意思決定過程の特徴を挙げてみたい。

① 職責の確定と首長の保証

まず、市政府が事業を一号工程に位置付けたことが意思決定における決定的要因であったと考えられる。市長などリーダーの職責の確定と、市長と各部門のリーダーがメンバーとして事業指導部門が設立されたことはこの大規模公共事業の成立を保証するものであったと考えられる。

② 時期判断と計画の成熟

1953年の「都市総体計画」の中でこの整備計画が提示されたが、改革開放政策前は大躍進期・経済調整期・文化大革命期という時代背景の要因によって計画は実施に

至らず、改革開放政策以降も資金の要因によって見送られ、計画が実施に向けて動き出した1992年まで39年を費やした。しかし、事業実施のタイミングを計るこの間に、時代変化に対応して計画内容を逐次見直ししながら、次の③④といった主体性の発揮は事業成功の基盤条件となったと考えられる。一方で、1982年の歴史文化名城の指定や1987年の洪水防備重点都市の指定といった外部要因が、計画の成熟と持続の意思決定を支えたと考えられる。

③ 関係法規の基盤整備

1981年には、立案した都市総体計画を貫くために、それを支援する関連法規を策定した。このことが事業を成功させた基盤となったと考えられる。

④ 住民への啓蒙

中国の移転事業では、土地利用者がその利用権の収用に積極的に応じない場合も強制力があるが、成都市政府は移転住民へ説得し、住民の理解を得ることによって、予定期間内に移転を行った。この事業実施中の説得努力とともに、事業実施前からの啓蒙活動(1979年のシンポジウム・計画公開、1985年小学生による調査、宣伝活動など)、や事業実施中の企業を巻き込んだ様々なキャンペーンも事業を成功させた基盤となったと考えられる。

補注:

- (1)花岡利幸:「地域づくりの合意形成と実践—計画課題の発見と構想計画の立案」、地域開発、pp3-10、1993、10、
- (2)参考文献8による
- (3)府南河綜合整備事業指揮部、1998、11、
- (4)成都市都市計画設計院編:「成都市都市計画と建設」、成都市都市計画設計院、1987、

参考文献:

- 1) 張道成:「成都市の川及び府南河綜合整備概要」
- 2) 成都市地方誌編纂委員会:「成都市誌都市計画誌」、四川辞書出版社、1998
- 3) 四川省文化史研究館:「成都市と水理研究」、四川人民出版社、1997
- 4) 成都市計画設計院:「府南河綜合整備計画」、成都市計画設計院、1993
- 5) 成都市事業諮問会社:「成都市府南河綜合整備事業の可能性の研究報告」、1993
- 6) 何一民 他2名:「世紀末壮大な事業府南河綜合整備と都市発展」、成都出版社
- 7) 李林櫻:「世紀末碑—成都府南河(岷江・錦江)事業紀実」、四川人民出版社、1997
- 8) 都市開発制度比較研究会:「諸外国の都市計画・都市開発、ぎょうせい、1993、
- 9) 成都市人民政府:「成都市人民政府公文書(成都市人民政府が市建設委員会の府南河綜合整備事業実施法案を批准して、各部署に通知した文書)」、成都市人民政府令[1993]12号、1993、