

第1章

中国における地方主体の地域発展戦略の展開 (2008～2015年)

穆 堯芊

要約：本稿は中国の地域開発政策の展開に関する先行研究を踏まえ、地域発展戦略における中央と地方の役割及びその変化という視点を取り入れて、中華人民共和国建国直後の1950年代から現在までの地域開発政策の新しい時期区分を提起した。2008年から2015年までの期間は地方主体の地域発展戦略の時代であったと主張し、この時期の地域発展戦略の枠組み、展開の背景、戦略の承認状況、実施の実態や課題などを明らかにした。また、地方主体の地域発展戦略は、新型都市化とは相互補完的な関係にあり、都市化に対して経済・産業の基盤を提供するという重要な役割があると指摘した。

キーワード：地方主体 地域発展戦略 地域開発 時期区分 中央と地方 都市化

はじめに

本稿の目的は、2008年から2015年までの期間を、中国が地域開発政策¹を展開する過程において、「地方主体の地域発展戦略」としての特徴を明確にし、一つの時期として区分することである。また、本稿は中国都市化研究の成果の一部であるため、地方主体の地域発展戦略と新型都市化との関連についても言及する。

2008年1月、国務院は「広西北部湾経済区発展規画」を承認し、中央政府が地方レベルの地域発展戦略を大量に承認する時代の幕が開けた。以降2015年3月の国家発展改革委員会・外交部・商務部の共同署名文書「シルクロード経済帯と21世紀海上シルクロードを共同で建設することを推進するビジョンと行動」（一帯一路）が打ち出され

¹ 本稿で使う「地域開発政策」、「地域開発戦略」、「地域発展戦略」、「地域戦略」等の用語について、それぞれの範疇や内容、関連性などを検討した上で用いるべきであるが、本稿は便宜上これらの表現を区別せず使用している。この課題の検討は別途行うとする。

るまでの7年余りの間に、国務院は計100件以上の地域発展戦略を承認した。これらの地域発展戦略はほぼ全省を網羅しており、地域の経済的な特徴を考慮しながら主に地方政府によって実施されている。省レベルのほか、市・県レベルの発展戦略、新区、総合配套改革²試験区、海洋に関連する経済振興、金融改革、イノベーション、自由貿易、貧困扶助等に関する発展戦略も承認した。中央政府が短期間にこれだけ大量の地域戦略を承認するのはこれまでになかったことであり、その背景、実態と地域経済に与え得る影響などを検討し、中国の地域開発政策の展開過程における位置づけを考察する必要がある。

中華人民共和国は建国直後から現在まで、地域開発をめぐる中央政府の政策が大きく変化してきた。その時代の区分については、研究者によって視点や強調点が異なっているため、結論について必ずしも共通の認識が得られているわけではないが、第一・二次五カ年計画、三線建設、沿海地域開発、西部大開発（東北振興、中部崛起）などの大まかな政策展開のプロセスが見られたことには意見が共通している。しかし、前述の地方主体の地域発展戦略について、日本ではこれに注目する分析が限られており、西部大開発などの地域格差を是正する発展戦略の研究に留まっている文献が多い。本稿は、地域開発政策の展開の経緯に関する先行研究を踏まえて、地方主体の地域発展戦略の経済的・政策的背景を分析し、その実態や課題などを検討することにより、この時期の特徴を描き出す。また、地方主体の地域発展戦略の内容と都市化政策と比較し、双方の関連を考察する。

1. 中国の地域開発政策の時代区分

1.1. 先行研究の整理

本節では、中国の地域開発政策の変遷を考察する代表的な研究を整理し、その特徴と課題を指摘し、本稿の狙いを明確にする。

加藤（2014）は中国の地域開発政策の変遷を、社会主義時代と改革開放時代に分けて検討した（表1）。社会主義時代では「第一次五カ年計画」、「大躍進と調整期」、「文革期」に分け、改革開放時代では「沿海地域優先発展戦略」、「T字開発の提起」、「7大経済圏構想」、「西部大開発・東北振興・中部崛起」、「主体機能区」に分けて詳しく考察した。時代の背景に沿った開発構想やシンボリックな発展戦略を整理しており、中国の地域開発政策の歴史的な展開を理解する上で有益である。政策の特徴として沿海か内陸か、効率か均衡かの関係についても言及している。しかし、中央政府の強い力で実際に実行に移された開発戦略（西部大開発等）と、構想段階に留まって途中から頓挫した開発構

² 「総合配套改革」は関連分野も組み合わせて総合的な改革を行う意味である。

想（7大経済圏構想等）が混せて整理されているため、後者は一つの時代として区分して良いかを検討する余地を残している。また、政策の特徴として沿海か内陸か、効率か均衡かについて言及した時期としなかった時期があり、この視点を取り上げるなら漏れなく検討する必要があると考えられる。

表1 加藤（2014）による中国の地域開発政策の変遷

	時期区分	地域開発戦略	特徴
1953－57年	社会主義時代	第一次五カ年計画	ソ連援助156項目は内陸部中心 やや内陸重視
1958－65年		大躍進と調整期	均衡発展（沿海重視）への回帰 実際には内陸傾斜が継続
1966－76年		文革期	三線建設の実施 過度な内陸傾斜
1978－90年	改革開放時代	沿海地域優先発展戦略	沿海重視、効率優先 はしご理論の第一段階
1991－95年		T字開発の提起	沿海から内陸への発展の波及 成長ベルト構想
1996－99年		7大経済圏構想	地域均衡発展 複数成長拠点
2000－05年		西部大開発（2000年－ 東北振興（2003年－ 中部崛起（2004年－	内陸重視 沿海地域による内陸支援 4地域ブロックでのバランスの とれた発展
2006年－		主体機能区	合理的な国土開発

出所：加藤（2014）、p56より

張（2013）は、中国の地域戦略の変遷に関する中国国内の研究を丁寧に整理した上、それを「内陸建設戦略」、「三線建設戦略」、「戦略調整」、「沿海部発展戦略」、「地域経済協調発展戦略」、「生態文明的な地域経済協調発展戦略」の6段階に分けた（表2）。この区分は時代的な特徴を強く反映しており、地域開発をめぐる空間的目標の変化（内陸、三線、沿海、協調）という明確な基準にしたがって分類した。しかし、最後の「生態文明的な地域経済協調発展戦略」の段階は、人間・自然の調和というこれまでの視点と異なる要素を取り入れたため、分類基準の一貫性に一考の余地がある。さらに、この疑問は張・蔡（2015）にも続く。同論文は、1990年代初めから現在までの期間を「地域協調発展戦略」として位置づけて、これを「地域協調発展1.0～4.0」の4バージョンに分けた（表3）。この区分は、近年の中国の地域開発をめぐる時代環境の変化及び開発の課題がより複雑で重層的になりつつあることを読者に感じさせるほか、最近の「一帯一路」戦略まで含まれているため、最も新しい論点が提示されたものとして評価すべきで

あろう。しかし、この4バージョンを分ける視点は、地域格差の是正、すべての地域を対象とする全体戦略、エコロジーと経済的効果の同時重視、地域協調発展の国際的視野とすべて相違しており、多層的な分類基準が採用されていることが分かる。区分の対象期間が短すぎるという感もある。

表2 張（2013）による中国の地域戦略の変遷

順番	時期	地域発展戦略	特徴
①	1949－1964年	内陸建設戦略	内陸部に計画的な工業プロジェクトの配置、沿海部と内陸部のバランスの重視
②	1965－1972年	三線建設戦略	国際環境の悪化により、生産の西部地域への集中的移転・配置
③	1973－1978年	戦略調整	国際情勢の緩和、経済効率への配慮、国民生活の改善、社会の安定と発展の促進
④	1979－1991年	沿海部発展戦略	改革開放政策、沿海部の優先的開放、国際市場に向けての国際取引・国際競争の促進
⑤	1992－2006年	地域経済協調発展戦略	地域間の協調的発展、格差の縮小、西部大開発・東北振興・中部崛起・東部率先
⑥	2007年－現在	生態文明的な地域経済協調発展戦略	主体機能区戦略、人間・自然の調和、国土開発密度の管理、人口の空間的配置の調整

出所：張（2013）より筆者整理

表3 張・蔡（2015）による中国の地域協調発展戦略の変遷

順番	時期	バージョン	特徴
①	1990年代初め－2004年	地域協調発展1.0	地域の協調的発展、格差の縮小、西部大開発、東北振興
②	2004－2007年	地域協調発展2.0	西部開発・東北振興・中部崛起・東部率先の全体戦略の提出、全国すべての地域を網羅
③	2007－2013年	地域協調発展3.0	地域発展全体戦略と主体機能区戦略の融合、エコロジーと経済的効果の同時重視
④	2013年－現在	地域協調発展4.0	「一帯一路」戦略の提起、地域協調発展の国際的な視野、中国周辺地域の取り入れ

出所：張・蔡（2015）より筆者整理

上記の研究は、時期区分の基準の整合性や一貫性に課題が残っているものの、時代の環境、開発重点地域、効率か公平か、人間と自然の調和、国際的な視野などの重要な視点を提示したことは事実であり、大きな貢献である。しかし、地域開発政策を考察するもう一つの重要な側面、すなわち、中央政府と地方政府の役割及びその変化を検討する視点は、以上の区分法ではまったく考慮されていないといえる。その背景には、三線建

設や西部大開発のような国を挙げての開発政策は、ほとんど中央政府の主導で行われてきた経緯があると考えられる。

中央と地方の役割の検討は、地域発展戦略の実態を分析する上で不可欠である。中国は巨大な地理的空間を有し、各地域が異なる地理的条件、経済規模、産業構造などを持っており、中央政府の開発政策に対して当該地域の特徴に合わせた地方政府の発展戦略によって補完することは不可欠である。また、中国経済は30年以上の改革開放政策を経て、市場経済は地域によって異なる早さと深さで浸透している。各地の経済は異なる様式で発展しており、特に2000年代に入ってから地域経済の特徴は顕著に表れるようになった。地方政府はその特徴を生かして積極的に地域発展戦略を立案し、中央政府の認可を得て実施するという展開を見せている。これは既存の西部大開発のような、中央政府が立案して実行する地域発展戦略の流れと大きく異なっている。後述するように、2000年代後半から2010年代前半までは、地方主体の地域発展戦略の時代が作られたと言って過言ではない。この時代の背景や実態を考察し、中央と地方の役割という視点を取り入れて地域政策の変遷を考察し、地方主体の時代として位置づけることが本稿の狙いである。

1.2 中央・地方の視点を取り入れた区分法

以上の先行研究を踏まえて、筆者は表4のように中国の地域開発政策の変遷を整理した。中華人民共和国が建国された直後の1950年代から現在までの期間を7つの段階に分けて、政策の理念、具体的な内容、代表的な政策、効率と公平のどちらを重視するか、中央と地方の関わり方などの項目を設けて分類した。

まず、区分についてすこし説明を加える。この区分法で取り上げた開発政策はすべて実際に実行されたものであり、途中で頓挫した開発構想などは含まれていない。各時期の開始年度は「代表的な政策」が打ち出された年度に照準を合わせているが、終了年度は必ずしもその政策が終わった年を意味するものではない³。また、代表的な政策は、スペースの関係ですべて紹介することを避けた。効率と公平の区分は筆者の見解として指摘にとどめており、十分に論証した結果ではない。以下、各時期の政策内容と特徴を詳細に検討する。

³ 次の時期の代表的な政策が打ち出されても、前の政策は引き続き存続していくものもある。

表4 中国の地域開発政策の展開

順番	時期	政策の理念	政策の内容	代表的な政策	効率と公平	中央と地方
①	1953－1964年	産業配置の空間的均衡	全国基本建設プロジェクトの中西部への重点的配置	第一次五カ年計画、第二次五カ年計画等	公平優先	中央主導
②	1964－1978年	国防重視	沿海地域の産業を強制的に内陸部へ移転させる	三線建設	公平優先	中央主導
③	1978－1992年	開放政策の試み・実行	外国資本・技術の誘致、国際市場への参入	改革開放、経済特区、沿海開放都市等	効率優先	中央主導
④	1992－2000年	成長牽引地域の育成	沿海地域に対する積極的な政策支援、財政移転	上海浦東新区、天津濱海新区等	効率優先	中央主導
⑤	2000－2008年	地域格差の是正	内陸地域に対する積極的な政策支援、財政移転	西部大開発、東北振興、中部崛起	公平優先 効率考慮	中央主導
⑥	2008－2015年	多様な地域発展モデルの形成	地方レベルの発展戦略に対する中央政府の認可	広西北部湾経済区発展規画等(100件余)	効率優先 公平考慮	中央認可 地方主体
⑦	2015年－現在	先進地域と後進地域の一体化	インフラの疎通、発展戦略の協調、行政障壁の打破	一帯一路、長江経済帯、京津冀協同発展	効率優先 公平考慮	中央主導

出所：筆者作成

1953－1964年は、第一次・第二次五カ年計画などに代表されるように、産業配置の空間的均衡を図るために全国基本建設プロジェクトの中西部への重点的配置が行われた。公平優先の戦略であったと考えられるが、地域経済格差の是正というより、産業の空間的均衡を図った時期であった。この時期は計画経済の時代であり、中央政府の指令・計画は決定的な役割を果たした。

1964－1978年は、三線建設と呼ばれる国防重視の戦略が行われ、沿海地域の産業を強制的に内陸部へ移転させた。当時の中国をめぐる国際環境が悪化し、経済効率より国家の安全が重要視される時期であった。この政策は後に中西部の産業基盤の形成に寄与した側面もあり、公平優先の戦略であると考えられる。三線建設は国家の主導で実施された。

1978－1992年は、改革開放政策が打ち出され、中央政府は次々に経済特区や沿海開放都市を指定し、外国資本の誘致、先進技術の導入、国際市場への参入などが図られた。大躍進や文化大革命で疲弊した国民経済を立て直すために、安価な労働力を生かして国際分業に参加し、積極的に対外開放政策を試みる効率重視の時代であった。指定した開放地域は経済・立地条件が比較的に良い沿海部に集約しており、計画ではなく市場の役割を重視した効率優先の時期であった。また、計画経済体制から脱却するために、中央政府による制度改革の役割が極めて重要だった。

1992－2000年は、上海浦東新区、天津濱海新区などが設立され、市場経済を全面的に導入し、沿海地域に対する積極的な政策支援が行われた。経済特区などの開放政策は

大きな効果を挙げたため、それを沿海地域全体に広げて中国経済の牽引地域を一気に作り上げるといった効率優先の時期であった。沿海地域に対する中央政府の政策支援と重点的な投資が重要な役割を果たした。

2000－2008年は、急速な発展を遂げた沿海地域と内陸地域との格差が広がり、中央政府は西部大開発、東北振興、中部崛起の政策を打ち出した。インフラ整備を中心に内陸地域に対する積極的な政策支援と財政移転が行われたため、公平重視の開発戦略であったといえる。一方、内陸部における交通インフラ整備は、沿海地域への資源輸送の拡大に貢献したほか、沿海地域に立地する企業にとって内陸部市場に参入する可能性を広げた側面もあり、経済効率も考慮した政策だと考えられる。国家戦略であるため、政策の立案と実行は主に中央政府の主導の下で行われた。

2008－2015年は本稿の最も注目している内容で、詳細は後に検討するが、各地方政府が地域の経済的特徴を生かして独自の発展戦略を立案し、中央政府の承認を得て実施するという地方主体の時期であったと考えられる。中央政府は多様な地域発展モデルの形成を促すために地域の発想を重視し、地方の発展戦略を積極的に認可した。発展戦略を実施するための予算の捻出や具体的なプロジェクトの立案は主に地方政府が担当するほか、地域の発想を実現するために、既存の制度やルールを変更する必要が出た場合に中央省庁と交渉する可能性も地方に与えられ、地方の役割が極めて大きい時代であった。地方の実態に即した発展戦略が作成・実行される点において、効率優先であったと考えられる。数多くの内陸部の発展戦略も国務院に承認されたことを考慮すれば、公平も考慮した時期であった。

2015年－現在は、一帯一路・長江経済帯・京津冀協同発展などの戦略が作成され、先進地域と後進地域のインフラの疎通、発展戦略の協調、行政障壁の打破などの地域一体化政策が実行されている。一帯一路については、中国の対外展開戦略としてその国際的な側面に着目した研究が多いが、国内的には地域間のインフラ整備などを通じて市場要素の自由な移動を促し、沿海地域や大都市の発展をより強く推進し、内陸地域への波及効果を高める国内開発戦略でもあることを指摘できる。長江経済帯、京津冀協同発展も同様の性格を持っている。そのような意味で、効率優先・公平考慮の戦略であるといえる。これらの戦略は中央政府の強いリーダーシップの下で推進されている。

以上の分析から、中国の地域開発をめぐる政策の理念には、当時の中国が置かれた環境や中国経済の主要な課題に対応し、産業配置の空間的均衡→国防重視→開放政策の試み→成長牽引地域の育成→地域格差の是正→多様な地域発展モデルの形成→先進地域と後進地域の一体化という明確なラインが存在している。中国の地域開発政策は、これらの理念に従って代表的な戦略を打ち出し、前の時代の経験も生かしながら新しい政策を実行してきたと考えられる。効率か公平かについてはより深く検討する必要があるが、中央と地方の役割という視点を加えることで、地方主体の地域発展戦略の時代であるこ

とが特徴づけられる。以下、2008年から2015年までの地方主体の地域発展戦略に焦点を当てて、その背景や実態を検討する。

2. 地方主体の地域発展戦略の展開

2.1 地方主体の地域発展戦略の概念

筆者は、地方主体の地域発展戦略を以下のように定義した。地方政府が地域の経済的特徴に基づいて発展戦略を作成し、国務院の承認を通じて全国における当該地域の特徴や重要性に対する共通認識を形成させ、中央省庁の支援を得ながらも主に地方政府の責任で当該戦略を実施するというものである。

この定義には三つの要件が含まれている。一つ目は地方政府が地域の特徴に基づいて発展戦略を立案することである。戦略作りをめぐる地方政府の積極的姿勢が求められ、戦略の方向性や具体的政策について地方政府の意向を反映しなければならない。二つ目は国務院の承認が得られることである。国務院はすべての発展戦略を承認するものではなく、全国的に見ても重要かつ代表的な戦略だけを承認する。国務院が承認すると、戦略の内容が各中央省庁・各地域に通知されるため、当該地域の特徴や重要性に関する全国の共通認識が形成され、同戦略は全国的な意味を持つことになる。三つ目は発展戦略の実施は主に地方政府が担当することである。実施予算の調達や具体的なプロジェクトの創出、企業誘致等については主に地方政府が担当する。地方政府は中央の具体的な支援を得るために、各省庁と個別に協議する必要がある、その結果は地方によって大きく異なる可能性がある。

以上の三つの要件によって、地方主体の地域発展戦略をほかの戦略から区別することができる。第一次・第二次五カ年計画や三線建設は中央政府の主導で全国画一的な政策が行われた。経済特区、沿海開放都市の設立と発展に地方政府が大きく関与しているものの、全国レベルの体制改革なしに成し遂げられないものであり、中央政府の主導的な役割が重要であった。上海浦東新区や天津濱海新区の設立と発展にも地方政府の役割が重要であったが、中央政府は強い意志を持って当該地域の発展を重点的に支援し、それを全国の経済成長を牽引する拠点にする狙いがあった。地方主体の地域発展戦略のように、地方政府が中央の支援を得るために各省庁と個別に協議する状況ではなかった。西部大開発、東北振興、中部崛起では、地域格差の是正を狙う中央政府の主導的な役割があり、政策の立案や実施は中央政府の責任で行われた。例えば、政策立案機構である国家発展改革委員会に西部大開発、東北振興、中部崛起を担当する専門的な部署が設置されている。

中央政府の狙いは、各地域の発展戦略を精査し、選択的に承認することにより、各地域の経済の特性に基づく多様な発展モデルを形成させることにある。そして、地域の発

想を支援することで、地方発の改革案や改善策を促し、全国に通用する改革の経験を積むことである。後述するように、この役割の転換は中国地域経済の発展の実態に基づくものである。

2.2 地方主体の地域発展戦略の背景

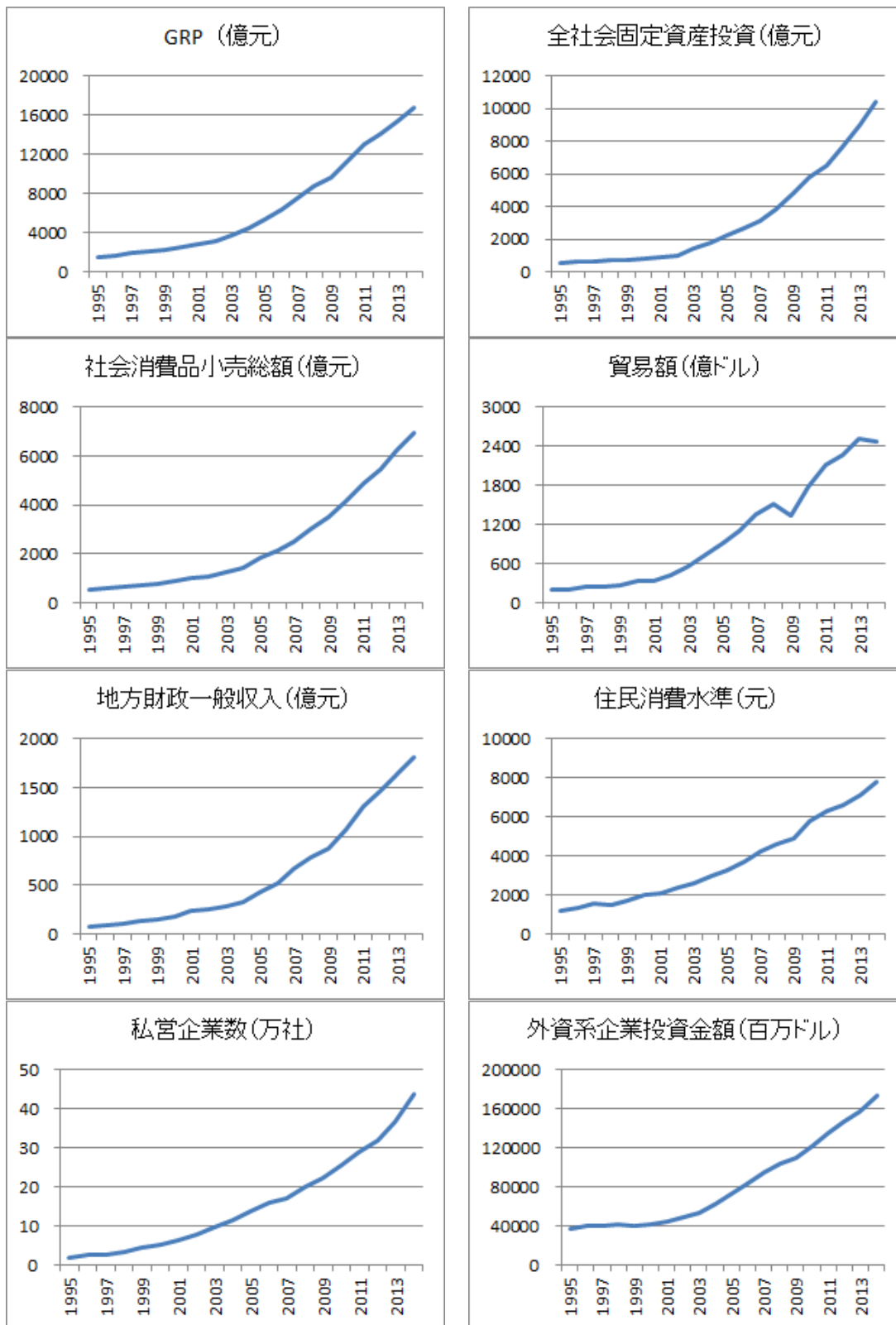
地方主体の地域発展戦略が誕生した最も重要な要因は、各地域の経済が異なる様態で発展し、それぞれの地域の特徴が顕著に表れるようになったことだと考えられる。中央政府のかつての統一的な開発政策では限界が出て、地方政府にそれぞれの地域の特徴を生かした政策立案が求められるようになった。中国は1978年より改革開放政策を実施し、1992年より市場経済への移行を開始し、2001年にWTOへ加盟した。この30年余りの間に、中国の地域経済は大きく変貌し、計画経済時代と違って各地域の発展の様態が大きく相違するようになった。

図1は省レベルの地方における主要経済指標の標準偏差⁴の推移である。標準偏差は各省の値と全国平均値との乖離、すなわち省間のバラつきの度合いを表す指標である。この図で確認できるように、2000年代半ば前後から、地域の経済成長を表すGRP・全社会固定資産投資・社会消費品小売総額、国際取引を表す貿易額、財政と住民消費を表す地方財政一般収入・住民消費水準、民間や外資系企業の発展状況を表す私営企業数・外資系企業投資金額などの標準偏差は急速に拡大し、省間の差異が顕著に表れるようになった。貿易額の標準偏差は2008年の米国発金融危機の影響で一時的に縮小したが、すぐに回復して、元の流れに戻った。このほかに、一人当たりGRP、輸出額、地方財政一般支出、一人当たり社会消費品小売総額などの指標も計算してみたが、ほぼ同じような形の図が描けた。中国地域経済の省間の差異は、2000年代半ば前後から急速に拡大したといえる。

また、近年筆者が行った現地調査では、地域によって異なる経済的特徴が形成されていることを確認した。例えば、工業基盤が比較的整備されている吉林省では、地方政府は開発用地を確保し、工場の建物まで作って外資誘致に取り組んでいるが、観光産業が発展している海南省では、自然・景観保護の観点から環境に影響を与える工場誘致に積極的ではない。また、石油・石炭などの資源型産業の比重が大きい黒龍江省にとって、産業構造の改善や国有企業の振興、雇用の確保が主要な政策課題であるが、農村人口の多い河南省にとって食糧生産の確保や都市化政策が重要である。このような実態をすべて統計データで示すことは困難であるが、地域によって異なる経済・産業状況が存在し、その実態に沿って地域政策を作成する必要があるといえるだろう。

⁴ 分散の平方根。

図1 省間の主要経済指標の標準偏差の推移（1995-2014）



出所：国家统计局ホームページ (<http://www.stats.gov.cn>) のデータより筆者作成

このような実態を反映して、中央政府の政策は2000年代半ばから転換し始めた。2006年3月に公表された「国民経済と社会発展第11次五ヵ年規画」では、「地域間の協調的発展」を独立の篇⁵として取りまとめ、「各地域の比較優位を生かす」ことを強調した。都市と農村の協調的発展を同規画の六大目標の一つとして取り上げ、「それぞれの特色を持った地域発展態勢を徐々に形成する」ことを述べた。同規画では、主体機能区戦略の実施を求め、全国土を最適開発・重点開発・開発制限・開発禁止の4種類に分けて合理的な国土開発を目指した。2010年に公表された同規画の本文では、開発制限・開発禁止地域に対して食糧生産確保と環境保護の観点から述べているが、最適開発・重点開発の対象地域に対して具体的な都市圏まで言及し、それぞれの経済的特性を述べている。地域によって異なる産業発展方向や多様な成長モデルの形成を目指す中央政府の意図が強く感じられる。

地方政府は中央政府の政策転換に積極的に応じた。地方政府の担当者は、地域経済界の要求を元にして地域の特徴を生かした戦略を作り、中央政府の承認獲得を競った。国務院の承認は地域の発展にとって大きなメリットがある。例えば、すぐに国の大型投資や財政移転が行われるわけではないが、他の地域と比べて中央からの財政支援が得やすくなる。また、中央省庁の政策支援も得やすくなり、インフラ整備などが加速する可能性がある。さらに、全国からの関心が集まり、民間資本の誘致を行いやすくなるメリットもある。国務院の承認は地域全体の求心力を高めるほか、地方政府担当者の業績としても重要であると考えられる。また、近年における地方財政の拡大は、地方政府が積極的に地域発展戦略を作成・実施するもう一つの背景になっている。

2008年1月、国務院は「広西北部湾経済区発展規画」を承認し、地方主体の地域発展戦略の時代の幕を開けた。国務院はそれ以降大量の地域発展戦略を承認し、たびたびマスコミに大きく取り上げられ、内外の関心を集めた。この展開の内容について、以下詳細に検討する。

2.3 地方主体の地域発展戦略の策定状況

表5は2008年1月から2015年3月までに打ち出された地方主体の地域発展戦略の一部である。表では「省または省間レベル」と「市・県レベル」に分けているが、すべて国務院に承認されたものである。対象地域は複数の省、一つの省、一つの省の複数都市、一つの省の個別都市などそれぞれ異なっており、全体ではほぼすべての省を網羅している。中央政府がこれだけ多くの地方レベルの発展戦略を承認したのはかつてないことであり、広く注目を集めた。

⁵ 「国民経済と社会発展第11次五ヵ年規画」は全部で14篇から構成されている。

表5 国務院承認の地域発展戦略の一部（2008-2015）

分類	番号	名称	承認・公表
省 また は 省 間 レ ベル	1	広西北部湾経済区発展規画	2008年1月
	2	長株潭都市群地域規画	2008年12月
	3	珠江デルタ地区改革発展規画要綱	2008年12月
	4	江蘇沿海地区発展規画	2009年6月
	5	関中-天水経済区発展規画	2009年6月
	6	遼寧沿海経済帯発展規画	2009年7月
	7	中国図們江地域協力開発規画要綱	2009年8月
	8	黄河デルタ高効率生態経済区発展規画	2009年11月
	9	鄱陽湖生態経済区規画	2009年12月
	10	甘肅省循環経済全体発展規画	2009年12月
	11	海南国際観光島建設・発展の推進についての若干の意見	2009年12月
	12	皖江都市帯産業受入移転示範区規画	2010年1月
	13	青海ツァイダム循環経済試験区全体規画	2010年3月
	14	長江デルタ地域規画	2010年5月
	15	大小興安嶺森林区生態保護と経済モデル転換規画	2010年11月
	16	東北地区における農業発展方式の転換加速と現代農業建設推進に関する指導意見	2010年11月
	17	海峽西岸経済区発展規画	2011年3月
	18	成渝経済区地域規画	2011年4月
	19	雲南省を西南開放の重要な橋頭堡として建設を加速させることを支持することに関する意見	2011年5月
	20	河南省中原経済区建設を加速させることを支持することに関する指導意見	2011年9月
	21	河北沿海地区発展規画	2011年10月
	22	中国東北地区が北東アジア地域に向けて開放する規画要綱	2012年7月
	23	寧夏内陸開放型経済試験区規画	2012年9月
	24	丹江口庫区および上流地区経済社会発展規画	2012年9月
	25	呼包銀榆経済区発展規画	2012年10月
	26	天山-北坡経済帯発展規画	2012年11月
	27	蘇南現代化建設示範区規画	2013年4月
	28	黒龍江と内モンゴル東北部地域国境地域開発開放規画	2013年8月
	29	晋陝豫黄河金三角区域合作規画	2014年3月
	30	福建省生態省戦略の綿密な実施と生態文明先行示範区の速やかな建設を支援することに関する若干の意見	2014年3月
	31	洞庭湖生態経済区規画	2014年4月
	32	珠江-西江経済帯発展規画	2014年7月
	33	黄金水道に依拠して長江経済帯の発展を推進することに関する指導意見	2014年9月
	34	長江中流域都市群発展規画	2015年3月
市・ 県 レ ベル	35	曹妃甸循環経済示範区産業発展全体規画	2008年1月
	36	黒瞎子島保護・開発問題に関する返答	2009年5月
	37	横琴全体発展規画	2009年8月
	38	前海深港現代サービス業協力区全体発展規画	2010年8月
	39	国家東中西区域協力示範区建設全体方案	2011年5月
	40	カシュガル・コルガス経済開発区建設の支持に関する若干の意見	2011年9月
	41	平潭総合実験区全体発展規画	2011年11月
	42	中国図們江区域(琿春)国際協力示範区建設を支持することに関する若干の意見	2012年4月
	43	博鳌楽城国際医療観光先行区	2013年2月
	44	鄭州航空港経済総合実験区発展規画	2013年3月
	45	内モンゴルエレンホト重点開発開放試験区設立への同意に関する返答	2014年6月
	46	中国-シンガポール天津生態建設国家綠色発展示範区に同意することに関する実施方案	2014年10月
	47	中国(杭州)越境デジタルビジネス総合試験区	2015年3月

出所：中国政府の公表資料、各種新聞報道より筆者作成

これらの戦略の特徴を見てみよう。まず、戦略の題目からもある程度理解できるように、それぞれの戦略に地域の経済的な特徴や政策の方向性を反映している。例えば、「海南国際観光島建設・発展の推進についての若干の意見」は、海南省における観光産業の重要性を考慮し、当該産業の改革やイノベーションを促して海南島を世界トップレベルの島リゾート・観光目的地にする目標を掲げている。また、「河南省中原経済区建設を加速させることを支持することに関する指導意見」では、河南省は人口が多く、食糧生産量が多く、一定程度の工業基盤があるという実態を考慮し、工業化・都市化・農業現代化の三大目標をバランスよく実現する「三化協調」の方針を打ち出している。このような地域経済の特徴は、市・県レベルの発展戦略においてより強く反映されている。次に、地域の経済的特徴を全面的に打ち出しつつも、戦略自体は総合的なものであり、けっしてその特徴だけに注目したものではない。多くの戦略には「産業構造の改善」、「インフラ整備」、「地域間協力の推進」、「体制改革の深化」、「技術革新の促進」、「人材の育成」、「環境の保護」などの項目を設けており、地域経済の総合的な発展を促す内容になっている。地域の特徴がより顕著に表れる市・県レベルの発展戦略も同様である。第3に、国務院が承認した戦略の本文を見ると、ほとんどの戦略は地方政府に対して実施プランの作成、実施組織の強化、実施の責任部署の明確化、具体的なプロジェクトの実行などを要求しており、戦略の実施における地方政府の主体的な役割が確認できる。中央省庁はそれぞれの政策分野から地方政府に支援する立場になっている。第4に、戦略の対象期間は作成時から2020年にまで及ぶものが多く、五年以上、十年前後の中長期戦略であるといえる。ちなみに2020年は第13次五カ年計画の終了年度である。

表5のほかにも、国務院は分野別により専門的な発展戦略も数多く承認している。例えば「蘭州新区」、「貴安新区」などの都市化政策や産業誘致のための新区戦略、「山東半島藍色経済区発展計画」、「福建海峡海洋経済試験区発展計画」、「遼寧省海洋機能区画」、「海南省海洋機能区画」などの海洋関連経済の発展を促す戦略、「長株潭都市群資源節約型・環境友好型社会建設総合配套改革試験全体方案」、「重慶市都市・農村統一計画総合配套改革試験全体方案」などの総合改革を行う戦略、「浙江省温州市金融総合改革試験区全体方案」、「中関村国家自主イノベーション示範区発展計画綱要」、「中国(上海)自由貿易試験区全体方案」のような金融・イノベーション・自由貿易などの具体的な分野の改革・発展を行う戦略、「武陵山特別貧困集中区の地域発展と貧困扶助計画」、「陝甘寧旧革命根拠地振興計画」、「贛等旧ソヴィエト区域に対する中央省庁及び関係機関の対口支援⁶実施方案」などの後進地域・旧革命根拠地の振興を図る戦略などである。これらの開発戦略の実施も主に地方政府が担当している。2008年から2015年まで、国務院

⁶「対口支援」：対象地域に対して、特定の地域や機関を割り当てて支援させる仕組みである。

が承認した地域発展戦略は合計 100 件以上に上っている。

3. 地方主体の地域発展戦略の実態

3.1. 地方政府の主体的な役割

地方政府は地域発展戦略の作成、実施と投資などにおいて、主体的な役割を果たしている。まず、地域発展戦略の作成の実態について、穆・新井（2014）が指摘したように地方政府が中心的な役割を果たしている。地方政府は政府系シンクタンクや大学の専門家に戦略作成の策定業務を委託し、地域の経済的特性を究明するための専門家チームの現地調査や資料収集に全面的に協力している。戦略の方向性に関する地方政府の意向は専門家チームとの検討段階で取り入れることが可能であり、作成された原案に対して修正を求めることもできる。中央政府の承認を獲得するために、全国から見た当該地域の特殊性を訴え、同戦略における先導的な役割を強調する必要があるが、地域の総合的な発展を促す具体的な施策について、地方政府の提案が重要である。

次に、地域発展戦略の実施は地方政府に任されている。地方政府は詳細な実施プランの作成、財源の確保、担当部署の責任の明確化、具体的なプロジェクトの立案と実行などを担当している。また、実施の過程において問題が生じたときに中央政府に報告し、解決策を検討する形が取られている。地方政府は独自の政策、財源と責任において戦略を実施するが、中央政府の具体的な支援を得るために、それぞれの省庁と積極的に協議する必要がある。例えば、吉林省は地理的に海への出口はないが、「中国図們江地域協力開発規画要綱」を実施するために、省内の石炭を北朝鮮の港を通じて中国南部の上海に運ぶ試みを行った。これは国内の荷物を越境輸送して再び国内に戻すという全国初の試みである。これを行うために税関・港湾・検疫検査などの関連省庁（税関総署、交通運輸部、国家質量監督検閲検疫総局）の支援が必要で、協議を経て実現した⁷。越境輸送の試みは、地方政府が発展戦略の具体的な施策について、既存の制度や前例がなくても中央省庁と協議して特別に認めてもらう「先行先試」⁸の好例でもある。ここでは、地方政府の提案が「先行先試」の前提であり、政策の改善に繋がる最も重要な要素である。

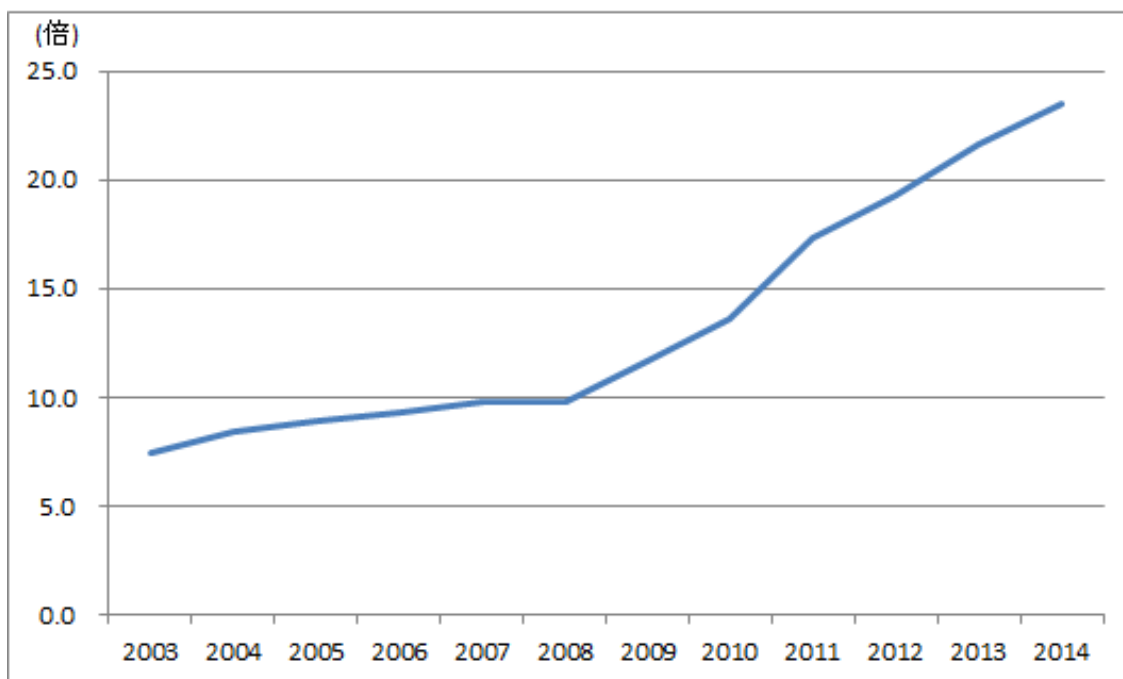
図2は固定資産投資額における中央プロジェクトと地方プロジェクトの関係を示している。ここでいう中央は、中国共産党中央・全国人民代表大会常務委員会及び国務院に属する各部門・委員会・局・会社が直接に指導する事業・企業・団体・行政機関であ

⁷ 吉林日報「我国内貿物資跨境首航成功」、2011年1月20日より。

⁸ 「先行先試」は多くの地域発展戦略に取り入れられており、地方政府が中央省庁と直接交渉できる優遇政策として見られている。

る。中央プロジェクトの固定資産投資計画は国務院の各部門が直接に立案し、統一的に実施あるいは下級部門に実施を委託するものである。例えば、中央政府が直接に管理する部門（国家統計局の地方調査隊等）、中央直属企業・団体（中国工商銀行・中国電信・中国石油等）などによる投資が含まれる。地方は、省（自治区・直轄市）、地（地区・市・州・盟）、県（区・市・旗）レベルの地方政府及び業務主管部門が直接に指導・管理する事業・企業・団体・行政機関である。地方プロジェクトは地方による固定資産投資プロジェクトであるが、外資系企業や主管部門のない企業等のような上記の政府管轄外の事業・企業・団体による投資プロジェクトも含まれるものである。2008年以降、地方プロジェクトの投資額が急増し、対中央プロジェクトの倍率は2008年の10倍から2014年の約24倍に拡大した。地方政府は地域発展戦略を実施するために積極的に投資してきたことが確認できる。さらに、省別の倍率を見た場合、ほぼすべての省は2008年以降の倍率が増加したことが確認できる。例えば、浙江省における地方プロジェクトの固定資産投資額は、2004年では中央プロジェクトの13倍、2008年は同15倍、2014年は同66倍に増加した。遼寧省は同6倍、7倍、32倍であった。寧夏、新疆、チベット等の倍率は比較的少なかったが、当該地方の経済規模に限りがあるほか、中央政府が積極的に投資していることが考えられる。

図2 固定資産投資額の地方プロジェクト対中央プロジェクトの比



注：農家による固定資産投資を除く。

出所：国家統計局ホームページ (<http://www.stats.gov.cn>) のデータより筆者作成

3.2 地方主体の地域発展戦略の課題と評価

地方主体の地域発展戦略の問題点は数多く存在している。呉・馬（2013）は施行の拘束力の不足、財政面での保障の欠如、異なる地域発展計画の間の矛盾などを指摘した。戦略の実施は地方政府に任されているため、このような問題が発生しやすい。このほかに、地方政府の責任者の交代が戦略の実施に大きな影響を与えているとみられる。後任の担当者は業績を作るためにこれまでの政策と異なる方針を打ち出したり、新しい事業を始めたりすることが多い。また、同じ地域に複数の発展戦略が存在している場合、限られた財政力の中でどれを優先的に実施するかについて、地方政府の判断に委ねるしかないという状況が生じる。さらに、戦略の作成段階では、地方政府は中央の承認を得るために無理に地域の経済的特徴を作り出し、強引に関連プロジェクトを立案する可能性もある。地方主体の地域発展戦略は、地域の特徴を生かし、地域の発想を大事にし、地方の「先行先試策」は全国レベルの改革に寄与する可能性がある一方、上記のとおり地方主体だからこそ生じる課題も多い。

地方主体の地域発展戦略に対する評価は難しい。なぜなら、ほとんどの戦略は 2020 年までの長期戦略であり、現在進行中である。地方政府は戦略を実施するためにどれだけの資金を投入したか、どのようなプロジェクトを立案したか、またその進捗や実施の効果について、詳細を公表していない。また、地方主体のため地方によって実施状況が異なっているとみられ、一概にいけない面もある。多様な地域発展モデルの形成を目指す政策の効果、地方発の試みが全国レベルの改革にどれだけ貢献したかなどについて評価することは困難である。

ただ、統計データや新聞記事などを通じて、一部の発展戦略の実施効果を知ることができる。例えば、ASEAN との経済連携を推進する「広西北部湾経済区発展計画」の実施を通じて、広西の対ベトナム輸出シェアは 2008 年の全国比 20%から 2014 年の 39%に拡大し、上海や広東を抜いて全国一になった⁹。また、吉林日報 2011 年 1 月 20 日の記事から、前述の「中国図們江地域協力開発規画要綱」を実施している吉林省では、国内最初の試みとして他国の港を使って自国の荷物を運ぶ越境輸送が成功裏に行われたことを知ることができた。今後具体的な事例検討を通じて地域発展戦略の実施状況と効果をより詳しく分析する必要がある。

3.3 一帯一路の新展開

2015 年 3 月、国家発展改革委員会・外交部・商務部の共同署名文書「シルクロード経済帯と 21 世紀海上シルクロードを共同で建設することを推進するビジョンと行動」が公表され、「一帯一路」と呼ばれる新しい時代の国家戦略の形が見えてきた。一帯一

⁹ Global Trade Atlas（Global Trade Information Services 社）のデータより算出。

路については中国の国際戦略として捉える研究が多いが、中国国内に焦点を当てると、インフラ整備を通じて東部の先進地域と中西部の後進地域を繋ぐ地域経済の一体化戦略でもあることに気付く。これまでの「特定地域を指定して特別に支援する」西部大開発や地方主体の地域発展戦略に比べて、「一带一路」は全国を対象としているほか、「繋ぐ」ことに重点が置かれており、既存の発展戦略とまったく違う性格を持っている。張・蔡（2015）では、一带一路は地域発展戦略の対象地域に国際的な視野を取り入れたことに意味があると主張したが、戦略の質から見てもこれまでのものと異なる。詳細は別の論文で検討したい。

中央と地方の役割の視点からみると、一带一路は中央主導であるといえよう。まず、中央政府はリーダーシップを持って国際協力の促進と国内のインフラ疎通の強化をするという明確な方針を打ち出し、地方政府にこの方針の実現に向けた取り組みを要求している。多様な地域発展モデルの形成を目指して地方からの提案を促した地方主体の地域発展戦略の時代とは異なる。また、一带一路の作成、実施組織の確定、財源、具体的なプロジェクトの立案は中央政府が主導しているとみられ、地方政府は、中央の指導を受けて関連分野を積極的に実施するという役割分担がなされている。中央政府の主導的な役割は、国家発展改革委員会・外交部・商務部の共同署名文書の発表、アジアインフラ開発銀行や一带一路基金の設立、國務院副総理をトップとする一带一路建設指導グループの設立などの事実から確認できる。

地方主体の地域発展戦略から中央主導の一带一路に戻ったとみられがちだが、地域開発における中央と地方の関係は決して単純な繰り返しではなく、変化しながら不断に進化している。中央政府は、地域の経済的特徴を尊重し、地方政府の提案力を生かす実効性の高い政策運営に努めるようになっている。地方政府も中央政府が打ち出したビジョンにしたがって、地域間の協力を図りながら同じ方向性で取り組んでいる。

4. 地方主体の地域発展戦略と新型都市化

2014年に公表された「国家新型都市化規画（2014－2020年）」では、「現在の中国では、都市化・工業化・情報化・現代農業化の協調的発展は、現代化建設の核心的な内容である」と強調した上で、「工業化は主導的地位にあり、発展の原動力である。農業現代化は重要な基礎で、発展の根幹である。情報化は後発優位を生かし、発展に新たな活力をもたらす。都市化はプラットフォームであり、工業化・情報化に発展の空間を提供し、農業現代化の発展を加速する」と指摘している。都市化の位置づけと役割を明確に打ち出した。

以下で地方主体の地域発展戦略と新型都市化政策の内容を比較する。地方主体の地域発展戦略は、産業の空間的配置の改善、工業の振興、インフラ整備、投資・貿易の促進、

農業の発展など経済発展の根幹的な要素に関わる内容から構成されており、「工業化・情報化・現代農業化」と重なる部分が多いと思われる。これに対して、新型都市化はプラットフォームであり、農村人口の市民化、都市圏の形成と中小都市の発展、都市の持続的発展、都市・農村の一体化などの内容が中心である。したがって、新型都市化政策は都市・農村の二元構造を解決するための制度改革であり、効率的で持続可能な現代都市システムの構築に向けた社会資本整備を進める政策であると考えられる。勿論、都市化政策は巨大な内需の喚起や第三次産業の発展に寄与する点では、経済発展の根幹に関わっているといえるが、「自然発生的」なものではなく、行政の力によって進められた場合は市場システムに歪みをもたらす可能性がある。

このように、労働・資本・産業・インフラ等の要素の効率性を重視する地域発展戦略は新型都市化政策の目標の一部であり、都市化の進展に大きく影響する経済・産業の基盤を提供するものである。また、都市・農村の二元構造の打破や効率的な都市社会資本整備は、ヒト・モノ・カネの自由な移動と合理的な配置に貢献し、地域発展戦略の実施に良い環境を提供するものでもある。この点において、前述表4の第7段階の政策理念と一致している。また、地方主体の地域発展戦略と新型都市化政策は相互補完的なものであり、共に地方政府によって推進されている。実際に、地方主体の地域発展戦略の多くは、当該地域で最も人口が集中する拠点都市あるいは都市群を対象地域としている。地方政府にとって、中心都市の経済産業振興と都市化の拡大は表裏一体の関係である。新型都市化政策には、経済要素の自由な移動と効率的な配置を実現するための最適なプラットフォームを提供し、経済発展の好循環を作り出すことが期待される。

おわりに

本稿は、中国の地域開発政策の展開過程に関する先行研究を踏まえ、地域発展戦略における中央と地方の役割及びその変化という視点を取り入れて、中華人民共和国建国直後の1950年代から現在までの地域開発政策の新しい時期区分を提起した。その結果、2008年から2015年までの期間は地方主体の地域発展戦略の時代であったと指摘した。さらに、地方主体の地域発展戦略の概念、展開の背景、作成状況、実施の実態や課題などについて考察し、この時期の特徴を明らかにした。ただし、地域政策の時代区分をその時代背景などから明確に分けることは容易ではない。シンボリックな政策が打ち出される以前から兆候が表れることや、その後も前の時代の特徴が残るなどの理由から、厳密には2008年から2015年までとは言い切れないかもしれないが、この時期に地方政府の主体的な役割が確認できた。その実態と評価の検討はまだ不十分であるが、この時期は「地方主体」という特徴を強く持った時代だったと考えられる。また、地方主体の地域発展戦略は、新型都市化とは相互補完的な関係にあり、都市化に対して経済的・産

業的な基盤を提供するという極めて重要な役割があると指摘した。

本稿は中国の地域開発政策の時期区分の検討に一つのたたき台を提供したことにはすぎず、数多くの課題を残している。まず、地方主体の地域発展戦略が展開された背景として、異なる地域に独自の経済的特色が形成された実態をより詳細なデータを集めて検証しなければならない。次に、地方主体の地域発展戦略の策定と実施状況について、具体的な事例検討を通じて掘り下げる必要がある。また、新型都市化との関係では、マクロ的な位置付けだけではなく、より具体的な角度を持って分析していくことが求められるよう。

引用文献

(日本語文献)

加藤弘之(2014)「地域開発政策—新しい経済地理学の観点から」(中兼和津次編『中国経済はどう変わったか-改革開放以後の経済制度と政策を評価する』早稲田現代中国研究叢書、国際書院、pp.55-83)。

呉昊・馬琳(2013)「中国が大量の地域発展計画を策定する要因と実施上の問題点」(『ERINA REPORT』、No.109、pp.15-22)。

張可雲(2013)「生態文明的な地域経済協調発展戦略:その背景、内容及び政策動向」(『ERINA REPORT』、No.109、pp.5-14)。

張可雲・蔡之兵(2015)「グローバル化4.0、地域協調発展4.0とインダストリー4.0:『一帯一路』戦略の背景、その本質と鍵となる動力」(『ERINA REPORT』、No.127、pp.29-45)。

穆堯芋・天野祐子(2014)「中国の地域発展戦略の策定状況:その特徴と課題」(『ERINA REPORT』、No.115、pp.33-45)。

穆堯芋・新井洋史(2014)「中国における地域発展戦略の策定プロセス:日本との比較を念頭に」(『北東アジア地域研究』、No.20、pp.87-101)。

第2章

内陸部の都市化 —貴州省を事例に—

岡本 信広

要約：本稿では、2015年11月に実施した貴州省の都市化の現地調査結果を事例とし、内陸部の都市化の状況をあきらかにする。

中国国内でもっとも発展の遅れている貴州省の課題は、その位置と地形にあり、そのため貴州省の工業化、それに伴う都市化が進展することは難しかった。近年貴州省では大量の資本投下が行なわれ、急速な経済発展を実現してきた。都市化の事例として、国家級新区となった貴安新区の産業誘致、失地農民への新社区建設、国家都市化計画の試点・安顺市における農村観光化をとりあげた。しかし、上からの都市化がもたらす非効率性、「コピー農村」の増加、内陸開発自体がもつ問題、などの課題がある。

キーワード：貴州省 都市化 社区 農村観光

はじめに

本稿は内陸部の都市化、とくに貴州を事例として都市化を論じる。内陸部を取り上げる理由は、経済発展の遅れている内陸部の都市化の研究事例が日本国内にないということによる。

中国の都市の発展というと上海や北京、深圳など沿海地域の諸都市を思い浮かべるのが普通だ。それらは我々もニュース等を通じてみる発展した沿海の諸都市のイメージである。

沿海部と内陸部の都市化の違いとは何か？簡単に比較してみると表1のような違いがあろう。

表 1 内陸部と沿海部の都市化の違い

	内陸部	沿海部
自然条件	山地, 丘陵, アクセスの悪さ	平野, 平原, 沿海, アクセスの良さ
人口	労働移出, 少数民族の多さ	労働移入, 漢民族
経済環境	国際市場へのアクセス悪 インフラの不足	国際市場へのアクセス良 インフラの充実
資本の中心	国有企業, 国内資本	外資系企業, 国内資本
発展の原動力	農業, 資源 消費市場の未発展, 輸出が少 ない	製造業, サービス業 消費市場の充実, 輸出が多い

(出所) 筆者作成

上記は一般的イメージであるが、それでも重慶や成都など産業基盤を持ち、比較的都市化が進んでいるところもある。本稿では、内陸部でも最も貧しいといわれる貴州に焦点をあてる。

2015年2月国家発展改革委員会より発表された《国家新型城鎮化総合試点方案》の中に、貴州省からは安順市（地級市）、都勻市（県級市）が都市化の試点として選ばれた。その後2015年12月に貴安新区、遵義県、玉屏自治県、湄潭県の4区県が第二陣の総合改革試点に選ばれている¹⁰。試点として選ばれた都市は、都市化での経験を2017年に報告し、それを全国に展開するモデル地域になることが期待されている。

また貴州は2014年に貴安新区が国家級に格上げされた。貴安新区は貴州の経済発展の起爆剤、あるいは成長の極として期待されるとともに、省都・貴陽の近くでありながらも貧しい安順市の底上げにもつながることが期待される。本稿では、この二地点の都市化の事例を通して内陸部の都市化の状況を明らかにする。

まず最初に貴州省の概況を示し、その後貴安新区と安順市の都市化の事例を紹介し、最後に内陸部の都市化について評価をする。

1. 貴州省

1.1 貴州省の位置づけ

貴州省は人口3508万人（2014年）であり、発展している沿海地域、例えば江蘇7920万人、広東10594万人に比べて小さな省である。

¹⁰中国政府網 http://www.gov.cn/xinwen/2015-12/06/content_5020424.htm, 2015年12月9日アクセス

図1 貴州省の位置



(出所) 中国まるごと百科事典

貴州省は中国全土からみても最も貧しい地域の一つである。1949年の建国から1978年以降の改革開放を経ても、1人当たりGDPはもっとも低い地域であった。しかし、2014年には甘肅省より4元多い26437元に達し、初めて歴史上最下位を脱出した。それでも貴州は中国の中で最も貧しい地域であることには変わらない。

なぜ貴州省は貧しいのか？まず現状からみていこう。

経済発展に大きな影響を与えるであろう貴州省の不利な条件は、その場所と地形にある。

貴州省は、内陸に位置し、「三不沿（沿海でなく、沿辺（国境）もなく、沿江（河）もない）」という特徴を持つ。そのために交通網の建設には多大な困難があった。1939年から建設の始まった鉄道は1959年になって初めて、貴陽と広西柳州とつながり（黔桂鉄道）、ようやく海につながるネットワークを持つこととなる（王・劉 2010）。その後、四川、雲南、湖南につながる鉄道ができ、物資流通の面で貴州省の経済発展を支えることとなる。

表 2 貴州省の位置づけ

	人口 (万人)	外来人口 比率	GDP産業別シェア(%)			都市化率 (%)
			第1次産業	第2次産業	第3次産業	
北京	2,152	1.50	1%	21%	78%	86.4
天津	1,517	0.31	1%	49%	50%	82.3
河北	7,384	0.10	12%	51%	37%	49.3
山西	3,648	0.23	6%	49%	44%	53.8
内モンゴ	2,505	0.41	9%	51%	40%	59.5
遼寧	4,391	0.23	8%	50%	42%	67.1
吉林	2,752	0.18	11%	53%	36%	54.8
黒竜江	3,833	0.22	17%	37%	46%	58.0
上海	2,426	1.65	1%	35%	65%	89.6
江蘇	7,960	0.28	6%	47%	47%	65.2
浙江	5,508	0.65	4%	48%	48%	64.9
安徽	6,083	0.18	11%	53%	35%	49.2
福建	3,806	0.66	8%	52%	40%	61.8
江西	4,542	0.10	11%	52%	37%	50.2
山東	9,789	0.12	8%	48%	43%	55.0
河南	9,436	0.10	12%	51%	37%	45.2
湖北	5,816	0.22	12%	47%	41%	55.7
湖南	6,737	0.12	12%	46%	42%	49.3
広東	10,724	0.43	5%	46%	49%	68.0
広西	4,754	0.18	15%	47%	38%	46.0
海南	903	0.29	23%	25%	52%	53.8
重慶	2,991	0.30	7%	46%	47%	59.6
四川	8,140	0.17	12%	49%	39%	46.3
貴州	3,508	0.22	14%	42%	45%	40.0
雲南	4,714	0.11	16%	41%	43%	41.7
チベット	318	0.02	10%	37%	53%	25.8
陝西	3,775	0.13	9%	54%	37%	52.6
甘肅	2,591	0.09	13%	43%	44%	41.7
青海	583	0.23	9%	54%	37%	49.8
寧夏	662	0.27	8%	49%	43%	53.6
新疆	2,298	0.22	17%	43%	41%	46.1
全国	136,246	0.32	9%	47%	45%	54.8

(注1) 外来人口比率とは、統計年鑑のサンプル調査の結果より外来人口／戸籍人口で計算。

(注2) 都市化率は、常住人口の都市在住比率である。

(出所) 中国統計年鑑 2015年版より

次の特徴は、中国の中でも唯一の平原をもたない農業省であるという点だ (王・劉 2010

)。貴州省は雲貴高原東部を占め、平均海拔が 1100 メートル、面積の 93% が山地または丘陵地で平地が少ない。加えて、省内の 95% の県(県級市)にカルストが分布し、カルス

トの分布面積は約13万km²で省内総面積の約73.8%を占める(竹歳・藤田2011、p.2、154)。とくにカルスト地形¹¹は生態環境が脆弱であるため、貴州の経済発展の制約になっている。全省50の固定貧困県のうち37県がカルスト地域にあるため、貴州省を中国最貧困省の1つにしている大きな要因となっている(竹歳・藤田編2011、p.155)。

これらの場所と地形が貴州省の経済発展を困難にしたことは間違いない。場所の不利性は流通を難しくし、必要な物資の移輸入や工業、商業の発展の障害となる。また地形の不利性は農業の生産性に影響を与え、工業、サービス業発展のための蓄積がもたらされないという問題を抱えることとなる。

実際、貴州の地形からして建設用地が少ないことがあげられる(魏・呉・徐(2015))。2012年の貴州省の建設用地面積は586.1平方kmであり、2005年の371.9平方kmから全国よりも速いスピードで大幅に増えている。全省で開発可能な土地面積の72%は貴陽を中心とする黔中地域であるとともに、耕地も集まっているため、都市化と農業用地の確保という二つの制約に直面している。

上記、場所と地形の影響を受けて貴州省は以下のような特徴を持つ。都市化のすすむ沿海地域に比べると外来人口が少ない。2014年のサンプル調査から計算すると、常住人口3508万人のうち、外来人口は657万人である。戸籍人口を基準にして常住人口をみると1.23倍である。これは全国水準(1.33)からみても少ない。ちなみに直轄市の上海や北京はそれぞれ2.66、2.51、広東、福建はそれぞれ1.46、1.70である。

外来人口が少ない理由は、第2次産業、第3次産業が発展していないということの裏返しである。貴州省は、GDPベースで第1次産業14%、第2次産業42%、第3次産業45%である。全国と比べてみても、第1次産業が5ポイント高く、第2次産業が5ポイント低く、第三次産業は全国レベルである。つまり雇用吸収力としての第2次産業の力が弱い。

工業化と都市化は相互に依存し合いながら進行する。工業化の遅れはそのまま都市化の遅れにつながった。その結果として都市化が遅れてきた。2014年の貴州の都市化率は40%と全国平均の54.8%からみても低く、そしてチベットを除いて最も都市化率の低い省となっている。

都市化率の低さは、都市の発展の勢いが少ないことを示している。魏・呉・徐(2015)の分析によれば、都市としての質の低さにつながっているという。彼らの分析によれば、就業人口は2007年から2013年まで減少し、可処分所得に占める賃金比率も減少し、社会小売総額もほとんど伸びていない。2007年の都市化率が28.2%であったことを考えると、都市化が10%以上増加したとはいえ、都市としての勢いが少ないことを示しているといえよう。

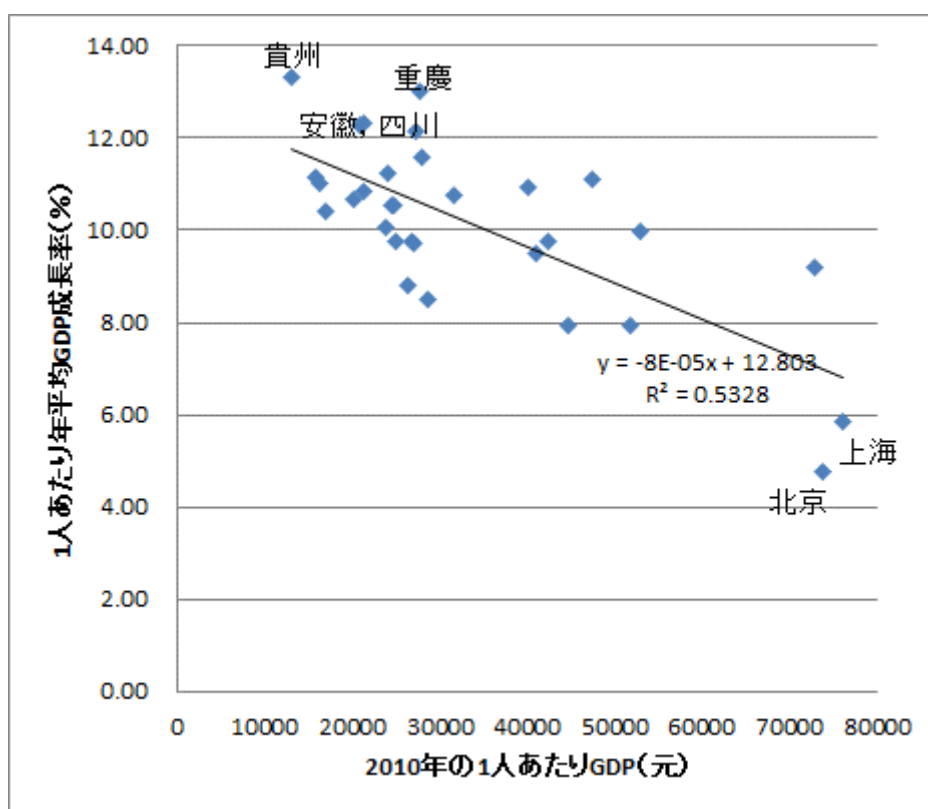
¹¹ 安順市の龍宮(国家AAAAA級観光地)はまさにカルスト地形でできた鍾乳洞を活用している観光地である。

貴州省内部での都市化は、貴陽市が都市化率70%を越えているという以外は、他の8市は30%から40%程度の都市化率となっている。貴陽への大都市集見が見られ、これは都市化のバランスが崩れており、結果として都市、農村の格差拡大につながっているともいう。都市農村住民の経済収入の比率は3.8:1(2013年)であり、全国平均の3.03:1よりも大きい(魏・呉・徐2015)。

1.2 貴州省の発展

しかし、一方で近年の貴州省の経済発展は著しい。「経済発展の遅れている地域は発展している地域よりも経済成長率が高い」という収束仮説を検討したのが図2である。2010年の各省の1人あたりGDPを横軸におき、2014年までの1人あたりGDPの年平均成長率を縦軸において、その相関をみると、右下がりの傾向がみられる。この期間、遅れている地域の経済成長率は速く、発展している地域の成長率は低い。すなわち経済発展の格差が縮小傾向にあること、決定係数も53%と比較的高いので収束仮説がこの期間妥当していることを示している。

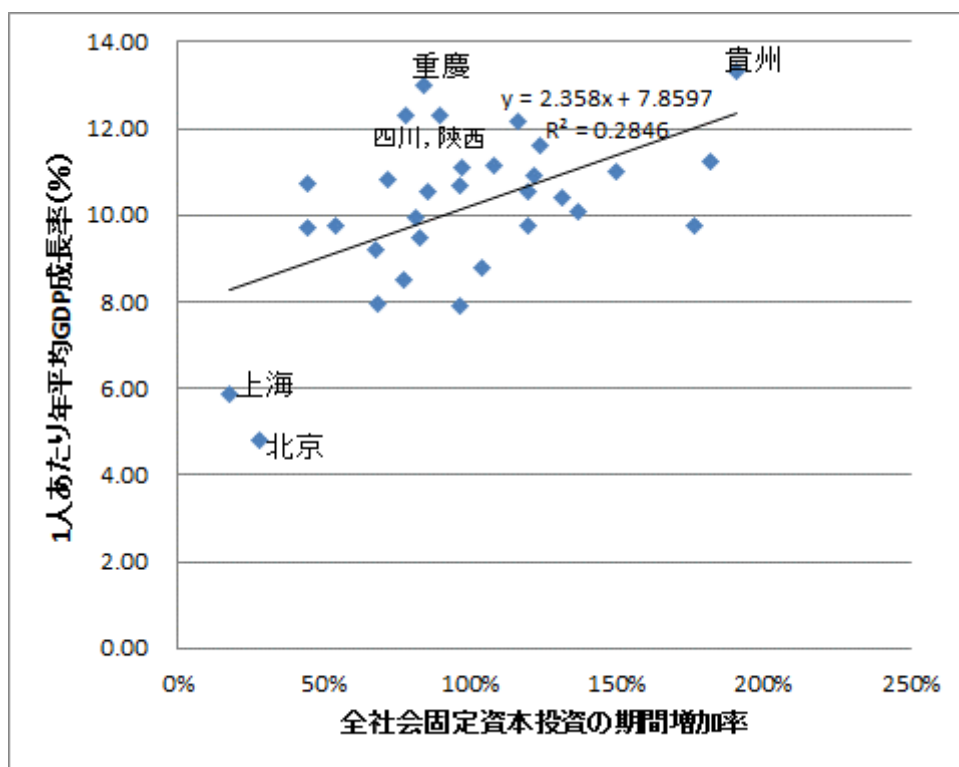
図2 経済発展の収束仮説(2010-2014)



(出所) 中国統計年鑑より作成。

このような急速な経済発展を可能にした原因は何であろうか。経済発展論では労働と資本が生産要素と重要であるが、労働が急速に伸びたとは考えられないので、資本と経済成長の関係をみたのが図3である。図3では2010年から2014年までの全社会固定資本投資の増加率とその期間の1人あたりGDPの成長率をみたものである。相関はないものの、貴州省はあきらかに全社会固定資本の増加が大きく、最も成長率の高い省であった。北京、上海は投資も少なく成長率も低い。成長の速い重慶はこの期間社会固定資本投資が極端に大きかったというわけではない。ここから考えると貴州省の経済発展はまさに投資主導型であることが見てとれる。

図3 全社会固定資本投資と1人あたりGDP成長率（2010-2014）



(出所) 中国統計年鑑より作成。

この観察期間中、貴州省は全国トップレベルの経済成長を実現し、その発展を支えたのは大量の資金投入であった。中国全土の中でも貴州省は最も貧しい省として注目され続け、現政権も前政権から引き継いで2020年の全面的な小康社会の達成に向けて政策を展開しなければならない。つまり貴州省の発展、あるいは貴州省の小康社会の達成は中国全体の全面的な小康社会達成という目標の必要最小条件である。

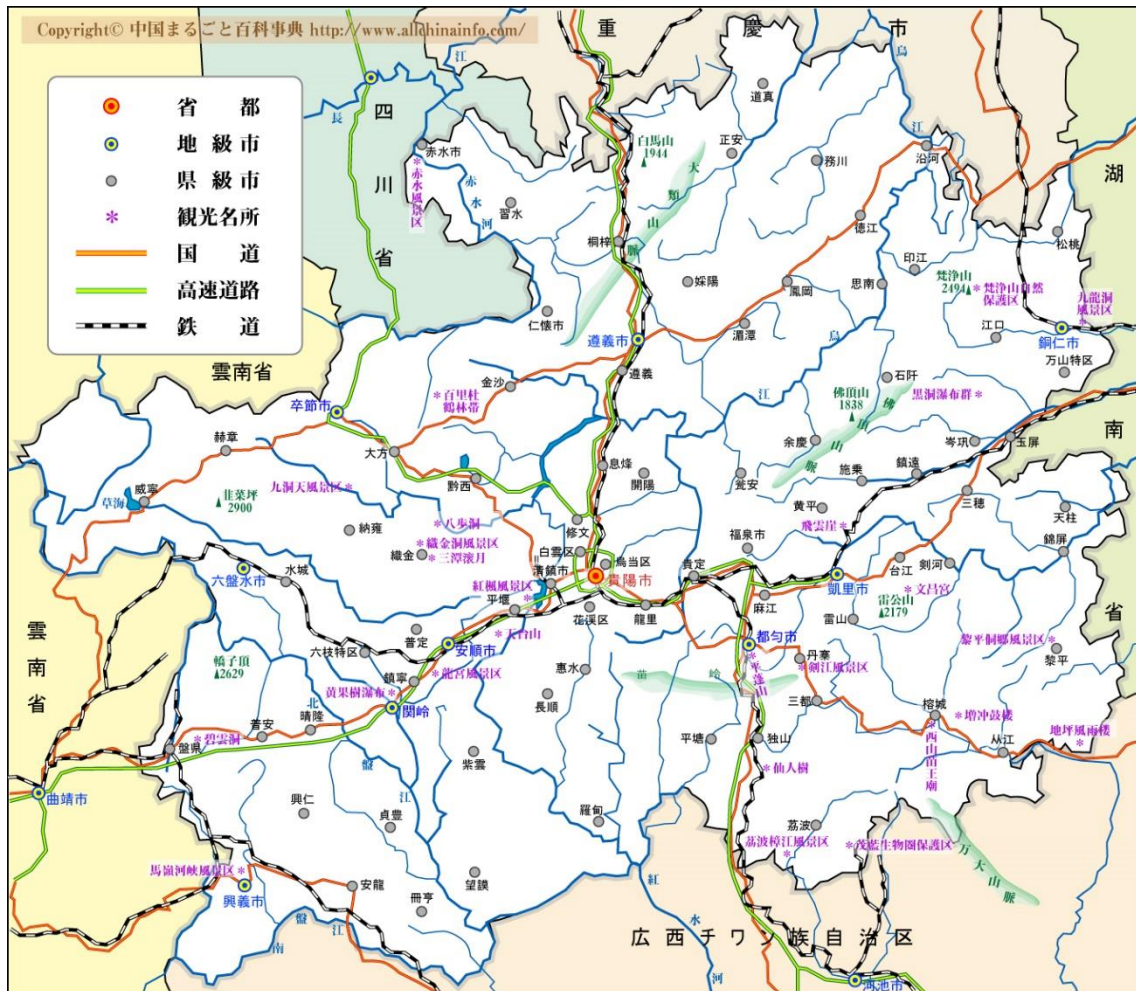
貴州省の不利な点はその場所と地形だ。他地域と経済発展面で同じスタートラインに立つためには、企業や人を引きつけるための環境の整備が必要だ。そのためには社会イ

インフラへの投資は必須であり、持続的発展を可能にするための経済開発論でいわれる「ビッグプッシュ」といえるかもしれない。

1.3 貴州省の都市化政策

貴州の都市化の方針をみてみよう。貴州省は初期条件である場所、地形を重視した「貴州省の特色ある山地の新型都市化」（貴州省城鎮体系規劃綱要(2011-2030)）を目指している。

図4 貴州省



(出所) 中国まるごと百科事典 http://www.allchinainfo.com/map/dist_map/guizhou

貴州省は先ほども述べたように地理的な制約を受けているため、「二つの欠けた(両欠)」省と言われる。すなわち発展と開発が欠けているという状況である。山地形態を持つことから山間ごとに集落が存在し、そこに都市ができるという形だ。したがって各都市の都市化には差異が存在するとともに、大中小の都市、農村都市化の協調的発展が必要となっている。

國務院發展研究中心の龍(2013)によれば、貴州の都市化の特徴は3点に集約されるとする。一つ目は、「山地」であるということである。山地が多いという地理的属性及び発展が遅れているという経済的な制約は、広い平野での発展モデルは不可能とならざるを得ない。したがって山や水という自然で区切られた「蒸籠の中の小籠包」のような都市化をイメージすることとなる。平野耕地が少ない中で低い丘陵を利用して、山の上の都市化、山の上の工業化を実行することとなる。

二つ目は、民族文化を活かすことである。貴州の民族文化を継承すると共に無形文化遺産を保護した都市農村規劃を編制する必要がある。民族建築を活かし都市農村住民の民族文化に対する認識を深めることである。

三つ目は、生態文化の強化である。内陸部の重要な生態系を抱える貴州としては、生態系を保護した規劃や土地利用を考える必要がある。歴史的な文脈での文化を保護しつつ都市化建設においては都市の品格を育てつつ文化というソフト面でのイメージをもつ必要があろう。

まとめると、「山地の新型都市化」とは、山地という地理的特徴、少数民族という文化的特色、内陸が持つ自然環境、を活かす都市化だといえる。

以上の特色を持った貴州は、具体的にどのような都市化の方向へと向かうべきであろうか。龍(2013)、国家發展改革委員会の国土開發地区經濟研究所(汪・魯・袁 2015)や貴州省の政府報告等を勘案すると、産業化を促進して都市化を促進することが中心だ(以産促城, 以城興産, 産城融合)。産業がなければ都市での就職は不可能であり、都市に人が集まることはない。第二次産業の発展と都市化は同時かつ相互に関係するものである。

貴州省としては、100の産業圏区(団地)、100の特色ある示範小城鎮、100の都市總合体を主な手段として、各都市のインフラを建設し、各都市の交通ネットワークを充実させて、都市化の許容量を増加させるとともに、都市化の便益が周辺地域に波及していくことを期待している。

産業圏区は、産業誘致を行い雇用と生活の場としての産業・都市融合モデルとなるであろう。この意味で、国家級の貴安新区はそのモデルそしてその中心となる。

示範小城鎮は、まさに山型で各農村が孤立している中で、農村を小さな町の中心地にしていく試みであるため、貴州省の特色ある都市化の形態であるといえよう。それに加えて、全面的な小康を達成するためには、山間、都市農村格差を解消するために小都市建設が必要だ(魏・呉・徐 2015)¹²。

¹² 魏・呉・徐(2015)は農民の都市住民化、都市の受け入れ能力の拡大とともに小都市化を2番目としてあげている。

2. 貴州省の都市化の事例

2.1 調査地域対象

2015年11月16日から20日まで貴安新区および安順市（国家都市化政策の地級市の試点でもある）の都市化を視察した。本節では、貴州省で実施に行なった現地調査ヒアリングの結果を中心に報告する（岡本・大塚・山口・山田 2015）。

まず、調査対象地域の概要からみてみたい。

(1) 貴安新区

貴安新区は、貴陽市の西側一部（清鎮市、花溪区）と安順市の東側（平ハ（坝）区、西秀区）2市4県（県級市、区）から作られ、20の郷鎮が管轄区にある。面積は1795平方kmで、人口は73万人となっている。

2012年に貴州省は貴安新区の設立を決め（貴安新区総体規劃方案）、2014年2月に陝西省咸陽とともに国家級新区となった¹³。2014年6月に貴州省が提出した「貴安新区総体規劃（2013-2030）」では、2020年までに90万人人口、2030年には200万人程度の都市にすることを目指している（以上、魯 2015、貴安新区 HP などより）。

(2) 安順市

安順市は貴州省中西部に位置し、省都である貴陽市に隣接しており、2000年に安順地区が地級市の安順市に昇格した。西秀区、平ハ（坝）区¹⁴、平普定県、鎮寧布依族苗族自治県・紫雲苗族布依族自治県・関嶺布依族苗族自治県を管轄下に置く。面積は9267平方km、総人口は289.98万人（戸籍人口）、常住人口は230.1万人、少数民族が占める割合は39%である。

西側に省級の安順経済技術開発区を持つと共に、観光資源として黄果樹、龍宮の風景名勝地を持っている（安順市 HP など）。

安順市は2015年の地級市レベルの都市化総合改革試点として選ばれている。貴陽の隣りにあるにも関わらず、GDP規模（2014年）は省内9地域で最下位であり、1人当たりGDP（2014年）でも省内で6番目なので、政策的なてこ入れする地域としては適当だったのかもしれない。

2.2 貴安新区の都市化事例

2014年に貴陽市と安順市にまたがる貴安新区が国家級新区に指定され、新区の建設が急ピッチで行われている。また、ビッグデータ産業の育成に力を注いでおり、貴州省

¹³ 1992年の上海浦東新区の設立以降、2015年12月のハルビン新区まで、現在16カ所の国家級新区がある。

¹⁴ これら2つの県級区はすでに貴安新区の行政範囲に入っているが、現在も安順市のHPに含まれており、したがって人口も過大評価されている可能性がある。そもそも貴安新区を訪問した時も管理委員会政府の建物はまだプレハブ状態であり、行政機構の引き継ぎもまだ途中である可能性がある。

は2015年に中国初となる「全国国家ビッグデータ総合実験区」に指定され¹⁵、新設の貴安新区と省都の貴陽市にある国家ビッグデータ産業集積区を中心に関連産業の育成に取り組んでいる。また2015年2月には李克強首相、6月には習近平国家主席が視察に訪れ、中央政府からの期待も高まっている。

(1) 産業・都市融合型の社区—富貴安康社区

貴安新区は新設されたばかりであり、多くの地域が土埃の舞う造成地、あるいは農村のままである。その中で、富士康（フォックスコン—台湾鴻海集団）が工場を稼働させている。この富士康の労働者のために作られたのが馬場鎮の富貴安康社区である。最初の産業圏区における産業、都市の融合を目指した社区でもある（『多彩貴州網』2015年3月23日）。

富士康は現在第1期工事が終わり、現在7000人程度が雇用されている。2015年末までに第2期工事の完了で1.2万人、2016年中に3万人、最終的には10万人まで規模が拡大するという。

社区の外には富士康の人事採用が行なわれており、最低は1700元程度であるが、残業代を含めて2400から3000数百元ぐらいまでの給料になる。行列ができるほどではないが、ひっきりなしに人の出入りが見られた。

富貴安康社区は政府が提供する公共住宅（公住房）である。すでにA座区が完成しており、12棟の集合住宅が稼働している。2015年9月から入居がはじまっており、すでに3000人前後の人が入居を終了している。ほとんどが富士康の従業員で、大半が貴州省内の出身者だという。家族用（小戸型）住居は40-60㎡で4棟、夫婦用（夫婦房）も4棟、残り4棟は6人一部屋の集団宿舎で単身の若者が入居している。部屋は富士康が統一的に分配している。

一ヶ月の家賃は400数十元程度である（管理費（物業費）3.3元）。家賃、管理費ともに企業がまとめて払っており、企業の福利厚生の一環である。現在のところ、入居者の流動性は低く、これまで転出していった入居者は全体の5%以下だという。

区内に貴州省人民醫院の分院が併設されており、従業員は医療保険カードを持っている。年間5000元まで無料で医療が受けられるという。新区内の企業で労災が発生すれば、保険の適用は100%保障できるという。これらの公共サービスを受けるのに戸籍の区別はない。

現在、より大規模なB座、C座地区を建設中であり、両座を合わせると8万人入居できる。また、目下の入居者は若い従業員が多く、子どもがいても乳児だが、今後は子女教育の需要も見込まれるため、B、C座エリアに幼稚園、小学校も建設中である。半年

¹⁵ http://www.gov.cn/xinwen/2015-09/19/content_2935181.htm, 2016年3月9日アクセス 現地のヒアリングでは、そもそも貴州省でビッグデータ産業の試点になったのは、地震がない、気温が一定、水が豊富という点があるからだという。

後には高速道路も開通する。2016年6月には新しい浄水場が完成予定。汚水処理場は5城鎮共通で使用するという。

(2) 失地農民安置型の社区—星湖雲社区

新区の建設にあたって、農民の土地を接収し、全員を安置する社区（失地農民のための農家集中安置点）のモデルとして作った社区がある。それが星湖雲社区である。社区はほとんど建設が終わっているが、すべての入居が終わっている様子ではなかった。『多彩貴州網』（2016年1月18日）の報道によれば、現在27棟の団地が建設され、1264世帯4000人以上を受け入れる予定であるが、400世帯1500人程度が入居している。

農民全員を社区に移転させる方針は「一建、二転、三保、四優」であらわされている。

一建とは、農民の土地を接収し新しく社区を建設、農民を安置すること。二転は農民の戸籍を都市戸籍に転換すること、接収した農地を国有建設用地にして産権を確保し、安置した農民の産権を確保すること。三保は社会保障、医療、教育を保障すること。四優は農民の生活を安定させるための四つの優遇政策である。一つは戸籍を転換した農民に住宅を供給するとともに住宅の不動産収入を認める（一人当たり60平米の部屋を2、3持つひともいる）、二つ目は給与性収入を確保するために、政府が無料で職業教育を行ない、選り好みしなければ必ず職を提供するようにする、三つ目は経営性収入を確保するために、集団経済分、個人分の商業テナント所有権を提供する、四つ目は理財収入を認め、政府、企業、金融機関がともに理財商品を開発し、農民の現金保障分のお金を無駄遣いさせないようにする。そしてこの理財商品は当地の開発に再投資され新区開発、農民収入確保の二つの方法を兼ねる。商業テナント所有権からの利益は、居住年数などに関係なくもとの集団メンバーで人口に応じて分配される。

社区の特徴はクラウドサービスである（中国ではクラウドサービスを「雲端」と呼び、そのため社区の名前に「雲」という字を用いている）。クラウド政務、クラウド教育、クラウド就業、クラウド家居という形でクラウドで公共サービスを提供し、各家庭はスマートフォンなどのデバイスから各サービスを受けられるようにしている。

この社区建設で農民の平均収入はここ数年で4000元から1万元以上となった。もともと荒山だったところを整地して建設した。山間部の都市化では、インフラ投入は平地よりも高くなる。そのため、政府の投入も大きくならざるを得ない。そこで金融商品による資金が生かされる。金融商品によって庶民から預かった資金が地元の発展のために使われることで、リスクも低くなるという。

これらの社区は「就地城鎮化」を目指し、地元で就業できるような都市化をテーマとしている¹⁶。この社区では農民が土地を失っているために、就業訓練が鍵を握る。就業訓練は3つから成り立っている。一つ目は電子商取引訓練であり、産業労働者、創業者

¹⁶ ただし就業都市化は、貴州の特徴というわけではない。多くの農民が大都市に流入しないよう中小都市発展方針の一形態である。

材に育てる、二つ目は不動産管理業務であり、主に社区運営の安全、清掃業務などを担当できるようにする、三つ目は60歳以上の農民には失地保険を毎年支給する、としている（『多彩貴州網』）

貴安新区が直轄している4つの郷鎮86の村を抱えており、14.5万人の人口がいる¹⁷。現在17が貧困村であり、貧困人口は7485人だ。今後新区ではこのような農民安置型社区を12カ所建設する予定であり、この星湖雲社区がそのモデルになることを期待されている。

2.3 小城镇化（農村都市化¹⁸）の事例

貴州省では地形的制約から各農村の都市化、いわゆる小城镇化が都市化の大きなテーマになっている。実際に100箇所の示範的小城镇化建設が目指されている（龍2013）。また小城镇化は農村の底上げでもあり、全面的小康建設に欠かせないものでもある。

ここでは二つの示範区をみてる。

(1) 西秀区旧州鎮浪塘村

浪塘村は安順市中心部から30kmほどのところにある。小康寨（寨は村の意味）行動計画省級重点示範区¹⁹である。10の自然村（村民小組）から構成され、700世帯3000人程度の人口を持つ²⁰。漢、苗（ミャオ）族、布依（プイ）族が入り交じり、少数民族が68%を占める。農家集落の外観を政府が資金投入して改造した観光村である。村の観光開発は2013年から「四在農村、美麗鄉村」のキャッチフレーズによる建設が始まっており、2500万元の金額が投資された。生態環境の修復、村庄建設、産業調整等に成功し、都市住民の休閑地、山水情緒を堪能する旅行地域となっている。主要産業として観光業に力を入れているが、大きな観光資源を持っているわけではなく、山水という農村風景を活かした農村観光が主体だ。農家宿は1泊標準間60～80元ほどである。

観光経済化にともない、市での職業訓練を通じて農民からサービス産業（農家楽、民宿）就業者への転換を図っている。現在村民の3分の1が農業、3分の2が観光業に就いているという。当地の農業はハスなど野菜を植えている。集団経済（旅行協会）は駐車場、農家園の経営を行なうとともに、土地の流転費などが主な収入となっている。

以前は、沿海部へ出稼ぎに行く若者が多く、最盛期は村全体の1/3ほどにもなった。とはいえ、2014年末ぐらいから、村の開発が進んでいるのを見て、チャンスがあると

¹⁷ 貴安新区全体では73万人の人口であるが、ここでは開発対象の4郷鎮の人口である。

¹⁸ 中国では都市化のことを「城镇化」と呼ぶが、この概念は一般的な都市化と農村人口集積地域（鎮）の都市化も含まれている。

¹⁹ 2015年度省級「四在農家・美麗鄉村」新農村建設小康寨示範点のリストはこちら
(http://www.qagri.gov.cn/Html/2015_05_21/2_52727_2015_05_21_118943.html)。

²⁰ 『人民網』の報道では、308世帯、人口1461人となっている。

感じ村民が戻りつつあり、また村民の出稼ぎも減少したという²¹。

観光農村化により、村経済の収入は増加したという。1人あたり平均収入は昨年8000元、今年1万元を超え、13000元ほどになった。

(2) 西秀区龍宮鎮桃子村

桃子村は、安順市から27km、国家5A級の観光地・龍宮から2km程度のところにある、面積4000ムー、440世帯1778人の村である。名前の通り、桃を生育している村である。龍宮を活かした観光農村を目指している。

2014年4月より青島対口支援、政府出資によって5450万元投資され、観光業（農旅総合型）に転換してきた。25の農家旅館を持ち、10の農家旅館は青島の対口支援で240万元が投じられ、スターレベル（星級）の旅館となった。昨年GDPが10146元に到達した。

農家旅館すべてにwifiが設置されている。1週間連泊の場合1泊80元、1泊のみだと120元ほどである。都市部から旅行にきて滞在するには十分な安さである。

農家旅館、農家楽などを発展させるとともに名前の由来通り桃の生産を行っていた。現在桃の木を全部切り倒し、新しい品種に植え替え、6-8月の間は桃の花できれいに見えるようにしたいと考えている、という。

人工湿地（無動力）で生活污水（糞尿含む）を処理している。1日処理量100トン規模だが観光客が増えて処理能力が不足しており、環境保護行政部門に拡張計画を依頼調整中だとう。

出稼ぎ者は2005年から2010年までは50-60人程度までと多かったが、現在は全員戻っている。周辺の12の村のうち、この村だけが留守児童がいない。歴史的にもこの村だけは出稼ぎが少ない。

若者の進学は中卒後、職業高校への進学がほとんど。安順の職業学校は1992年に財務会計、農業、衛生の3つの専門学校が合併し、中専と大専課程を持つ職業学院になっている。ここを卒業後は、安順市内の仕事に就けている。中専卒業で就職する者が多く、大専進学者は少ない。

3. 評価

3.1 問題点

まず1点目は「上からの都市化」である。上からの都市化とは、政府の投資によって都市化が進むことである。実際には、都市に必要な道路や地下鉄など公共都市設備、学

²¹ ただし『人民網』2015年9月10日の報道によると、「浪塘村には新寨と旧寨の二つがあり、全村で231世帯、人口1025人、その中で漢族は12人のみで、典型的なブイ族の居住村である。全村の現在労働力は603人、男性312人、女性291人、出稼ぎに行っている労働力は268人」という記述がある。

校や上下水道などの都市公共サービスの供給に必要なものの建設である。

特に貴安新区は新しく国家級となり、全国の他の新区に比べて大量の国家資本が投入されるとともに、土地の造成、産業誘致、まちづくり、必要な公共設備（上下水道、電気、ガス等）や交通手段（道路、鉄道など）の建設が急ピッチで進められている。新区の建設という降って湧いたような好景気によって、都市化が進められている。

農村でも同じ状況にある。「美麗郷村」というキャッチフレーズで多くの農村が改造されていっている。これも国家や省、他省からの対口支援など大量の投資がなされており、これによって農村の景気がよくなっているという点は否めない。

つまり現在の貴州省の「都市化」は投資主導型の「都市建設」であり、本来の目的である農村住民の都市住民化、サービス産業化はまだまだ進んでいないのが現状である。

このような点を考えると、実際には自律的な都市化の進展、すなわち産業の発展、雇用の増加、人口の流入、産業の増加という累積的な因果関係が働くかどうかはなんともいえないだろう。

2点目は、村を中心とする小城镇化（都市化）は、「コピー農村」の増加である。「コピー農村」とは、筆者の造語であり、各農村の特徴が画一化されたものであることを意味する。日本語的には「金太郎アメ」農村ともいえるだろう。

各農村、もてる資源を利用し、独自色を打ち出して、省級、市級の示範区に選ばれるようプロジェクトを提案していき、省や市からの補助金を勝ち取る。しかし農村に産業がない現実では、観光農村が手っ取り早い。桃子村のように国家級の観光名勝地があればまだいいものの、都心からの「休閒」目的での観光客誘致には限界があろう。何か新しい付加価値が観光地で作られ続けられない限り、農村のノスタルジアや農村の原風景をアピールしても、一過性の訪問に終わってしまい、観光を支えるリピーターが生まれるとは思えない。

以上2点からみると貴州の都市化は、貴州の持続的成長可能な経済発展の原動力になっていない可能性がある。

3.2 内陸開発論

最後に検討しなければならないのは、中国で展開してされてきた内陸開発論との関係であろう（久保 1993）。貴州省が大量の投資で経済成長を実現し、その様子を都市化の事例からみてきた。

中国の内陸開発は歴史が長い。沿海部が発展する一方で、内戦期、日中戦争期、新中国の建設の中で常に、原料立地と戦時への備えを考慮した内陸開発が議論されてきた（久保 1993）。

第1次五カ年計画の草案でも「全国各地への適切な配置、原料産地と消費地への近接、国防面での考慮」が入っているし（久保 1993）、この基本的な方針は改革開放以前の地

域政策の基本であった。

過去の内陸開発論の問題点は、①軍事的な観点が主であり、経済的効率は従であったこと、②「飛び地」問題、すなわち地域の既存産業との連関効果がないということ、③中央対地方の問題、つまり内陸開発には「中央政府中心の構想と地域の側の構想という二つの要素が複雑に絡み」あう（久保 1993, p.207）という点が指摘される。

具体的には、内陸地域に軍事工場が建設されたとしても、その地域の既存産業に影響を与えるわけでもなく、またその既存産業を活かすわけでもない。また、既存の工業と衝突するような新工場が建設されることもあり、（交通ネットワークの悪さによる）製品の滞貨、生産設備の遊休化なども発生したようだ（久保 1993）。その上内陸開発に邁進する「一部幹部の盲目的な積極性」もあったようで、経済的効率はおざなりになってしまった。

現在の貴州省への膨大な投資、急速な都市化政策の展開は内陸開発論との系譜ではどのように位置づけられるであろうか。一言でいうと上記で述べた同じような問題を抱えているが、一方で当時と状況が違う点もある。

富士康が進出したとしても、飛び地になる可能性はあるし、既存の地域産業に好影響をあたえるかどうかはなんともいえない。一部幹部の盲目性は非効率な重複建設、無駄なインフラ建設につながる可能性も確かにある。失地農民のための社区建設は本当に農民の居場所になるか、上からの都市移転であること、生態移民の失敗例も少なくないために不安要素をぬぐいきれない。

しかし、過去の内陸開発論と違うところは、中国は市場経済を採用していること、そして他地域との交通インフラの充実にも力をいれているところだろう。富士康が進出してきたのは、政府の誘致攻勢はあったろうがそれでも最終的には経営陣の判断である。利益が生まれる可能性がなければ進出はないだろうから、この意味では工場の建設が経済的非効率である可能性は少なくなる。

そして現在の地域開発で重要な交通インフラが充実しつつある点が過去の内陸開発とは違う。都市間高速道路の建設、村間の道路建設、高速鉄道の整備も急ピッチで進んでいる。交通ネットワークの充実、市場の拡大、地域間資源の効率的な配分につながる可能性をもつ。地域間競争によって一部地域の過疎化、一部都市への集中は発生するが、それでも都市化にとっては資源配分という観点ではいい効果が期待される。

4. おわりに

本稿では、2015年11月に実施した貴州省の都市化の現地調査結果を事例とし、内陸部の都市化の状況をあきらかにした。

中国国内でもっとも発展の遅れている貴州省の課題は、その位置と地形にある。山地

で平野がなく、カルスト地形という特殊な環境要因は、農業の発展を妨げ、それとともに工業化の源泉を農業部門に求めることができなかつた。地理的位置も内陸部にあるところから、外国資本の進出に期待することもできなかつた。このような特殊な自然環境のため貴州省の工業化、それに伴う都市化が進展することは難しかった。

このような貴州省でもここ数年で大量の資本投下が行なわれ、急速な経済発展を実現してきた。急速な経済発展を貴州省の都市化事例から見てきた。貴州省都市化の特徴は、①山型という不利な条件を活かすこと、②少数民族や独自の歴史文化（漢族の進出によって作られた要塞式の村、寨と呼ばれる）を活かすこと、③脆弱なカルスト地形など生態環境を保護すること、の3つである。②と③は西部地域ではよく言われることであるが、貴州省の特筆すべき点は地形にそった都市化が試行錯誤されている点であろう。

そのような都市化の事例として、国家級新区となった貴安新区、国家都市化計画の試点である安順市をとりあげた。貴安新区では比較的低い丘陵を造成し、企業誘致をはじめていた。土地造成のために農村の全面移転を行なう必要があるが、新たな社区では農民に新たな不動産を気前よく分配している。一方、すでに企業が進出している地域では、戸籍に関係のない産業と都市の融合を目指した新たな社区が建設されていた。安順市の孤立している農村では、自然環境を活かした観光農村化の転換を図っていた。自然と農村が融合するような形の農村作りが進められていた。

貴州省の都市化をどのように評価することが可能だろうか。スタートしたばかりの都市化について性急な判断を避けなければならないが、国、省が大量に資金を投入するに値する成果が得られるかどうかは疑問である。造成された新区に企業はこれから進出してくるのだろうか、移転した農民たちは新しい社区で仕事を得られるのだろうか、観光農村化したところは他の農村と過当競争にならないか、など不安要素が多くある。

しかし、積極的な投資によって貴州省がここ数年で大きく経済成長してきたのは事実である。全面的小康への到達を目標とする以上、貧困層の多い貴州省の底上げは中央にとっても大きな課題である。このような大量投資を中心とするビッグプッシュ政策が功を奏するかどうか、今後も注意深く観察する必要がある。

<謝辞>

本稿の作成にあたっては、伊藤聖氏（東京大学社会科学研究所）と小松翔君（東京大学大学院新領域創成科学研究科修士課程）からの有益なコメントに多くを負っている。神戸大学六甲フォーラム（2016年2月15日）で発表した本稿のドラフトに対し、討論者として伊藤氏は多くの有益な指摘をしてくれた。また本研究会のオブザーバーとして参加している小松君はドラフト段階の本稿を細かく読んでくれ、コメントをくれた。記して謝意を示す。

引用文献

(日本語文献)

岡本信広、大塚健司、山口真美、山田七絵(2015)「貴州現調メモ(2015年11月16日～20日)」内部用資料

久保亨(1993)「内陸開発論の系譜」丸山伸郎編『長江流域の経済発展—中国の市場経済化と地域開発—』アジア経済研究所

竹歳一紀・藤田香(2011)『貧困・環境と持続可能な発展—中国貴州省の社会経済学的研究』晃洋書房

(中国語文献)

王国勇・劉洋(2010)「貴州城鎮化発展分析報告」『貴州民族学院学報(哲学社会科学版)』
2010年第6期(総第124期), pp.135-139

龍海波(2013)「多山地区新型城鎮化道路の探索と思考」『中国發展觀察』2013年2期,
pp.11-14

魏媛・吳長勇・徐筑燕(2015)「貴州山地特色新型城鎮化可持續發展研究」『改革与戰略』
2015年第5期第31期(総第261期), pp.133-137

汪陽紅・魯偉・袁朱(2015)「貴州省“十三五”山地特色新型城鎮化發展思路」『中国經貿導
刊』2015年25期, pp.68-71

魯向虎(2015)「西部国家級新区管理体制之比較」『城市管理』

<http://www.cre.org.cn/uploadfile/2015/1029/20151029093921423.pdf>、2016/1/27 アクセス

「中共貴州省委關於制定貴州省国民經濟和社会發展第十三個五年規劃的建議」2015年
11月26日(http://www.gzgov.gov.cn/xwzx/jrgz/201511/t20151126_354551.html, 2015
年12月19日アクセス)

「貴安新区成立首個服務企業型城市社区服務中心」『多彩貴州網』2015年3月23日,
<http://news.gog.cn/system/2015/03/23/014197059.shtml>, 2016年2月3日アクセス

「星湖雲社区:技能培訓讓失地農民轉型」『多彩貴州網』2016年1月18日,
<http://news.gog.cn/system/2016/01/18/014725781.shtml>, 2016年2月3日アクセス

「【貴州美麗鄉村】安順市西秀区浪塘村(084)」『人民網』2015年9月10日,
<http://gz.people.com.cn/n/2015/0910/c222177-26322084.html>, 2016年2月13日ア
クセス

「【貴州美麗鄉村】龍宮桃子村(077)」『人民網』2015年9月10日,
<http://gz.people.com.cn/n/2015/0910/c222177-26321834.html>、2016年2月3日ア
クセス

第3章

外資企業の内陸進出と地方政府の都市化戦略

フォックスコン —富士康のケースを中心に—

山口 真美

要約：改革開放期に中国沿海部に進出した外資企業の多くは、2004年の「民工荒」以降、第三国や中国の内陸地域への工場移転を迫られている。本稿が注目した台湾資本の富士康科技集団は2010年の事件を契機に、内陸進出を開始した。このとき、富士康の誘致に成功した四川省成都市、河南省鄭州市という労働力資源の豊富な二大地域の地方政府の誘致活動と富士康への優遇、協力措置に、中国の地方政府の都市化戦略と独特な政府行動が垣間みられる。両省政府ともに、用地確保やインフラ整備、優遇税制などの一般的な企業誘致活動の他、富士康のためのワーカー斡旋を請け負い、多大なコストを負担した。さらに、続いて富士康が進出した貴州省貴安新区では、地方政府が同様に富士康に対して、充実した行政支援を提供している。これらの成果と課題から、地方政府による都市化政策の可能性と限界を考察した。

キーワード：外資企業 内陸進出 地方政府 都市化戦略

はじめに

中国はかつて、豊富な廉価労働力を背景に世界の工場として多くの外資企業を広東省などの沿海部に惹き付けてきた。「農民工」と呼ばれる農村出身の若い就業者が内陸部の農村から沿海の工業先進地域へ移動し、低い賃金で長時間労働に従事していたからである。他の途上国に比べても廉価な中国の労賃の背景には、労働者が家族を伴って就業先で定住できず単身で都市に滞在していること、そのため家族の生活コストは低い農村部の水準で維持されることがある。このような状況は、公共サービスは戸籍所在地でしか受けられず、戸籍の移動は厳格に制限されるという中国の戸籍制度によって形成、維持されてきた。

ところが、2004年に入り、無尽蔵といわれた労働力供給に変調の兆しが現れる。それは広東省などの産業集積地で最初に発生し、メディアで出稼ぎ労働者不足（「民工荒」）

として大きく報道された。中でも、求人難が特に深刻なのは輸出向けの労働集約型の加工企業で、とりわけ低価格競争にさらされる靴、玩具メーカー、電子部品の組み立て、アパレル、プラスチック製品等の企業で深刻であったとされる（山口 2009, 86-87）。これらの企業の多くでは、毎日の就業時間が少なくとも 10～12 時間で、月給が 600～700 元という低賃金・長時間労働が一般的であったが、それまでの労働条件ではもはや労働者が集まらなくなったというのが 2004 年のことである。「民工荒」現象は経済学的にはルイスの転換点として説明され、中国の無制限労働供給は現在、終焉を迎えつつあるとみられている²²。

それまで廉価な労働力を享受してきた労働集約型産業の企業は、2004 年以降の労働力不足にどのように対処したのだろうか。考えられる選択肢は、①賃金や労働条件を改善して従来の工場所在地で創業し続ける、②より低賃金の労働力を求めて、第三国や中国内陸部に移転する、の 2 つである。実際には、2004 年以降、香港、台湾、韓国資本などの労働集約型企業の倒産や「夜逃げ」の報道も多く、①、②の選択肢はどちらも存在していたと考えられる。

ここで、本稿が注目する台湾資本の富士康科技集団 (Foxconn Technology Group, 以下、富士康) は中国に主な生産拠点を持つ、世界最大の電子機器受託生産 (EMS) 企業である。上述したとおり、2004 年に出現した労働力不足の影響を受けて求人難が真っ先に深刻になった産業の一つである。

表 1 に、富士康の中国内外における事業展開の歩みをまとめた。富士康は鴻海精密工業が中国大陸で展開する企業名で、中国大陸には 1988 年、深圳市宝安区に最初に生産基地を設けた。改革開放後の深圳にいち早く進出した海外企業の一つだといわれ、以来 1990 年代には、深圳の生産基地を拡大すると共に、江蘇省の昆山にも生産拠点を設けた。さらに、2000 年代に入ってから北京市、上海市のほか、太原市 (山西省)、天津市、淮安市 (江蘇省)、南京市 (江蘇省)、武漢市 (湖北省)、廊坊市 (河北省)、秦皇島市 (河北省)、營口市 (遼寧省)、南寧市 (広西省) など、沿海部の工業先進地域より一歩内陸に入った地域にも生産拠点を展開しつつ、当初からの生産拠点であった深圳工場が中国国内最大規模の重要な基地であり続けた。なお、同時に海外では、アイルランド (1999 年)、ハンガリー、フィンランド、メキシコ (以上、2003 年)、ベトナム (2007 年) にも生産基地を開設している。

²² 「民工荒」とルイスの「転換点」論争については、山口 (2009) を参照。

表1 富士康による生産拠点拡大の動き

	中国国内及び台湾での動き	海外の動き
1970年代		
1974年	台湾にて創業(鴻海プラスチック企業有限公司)。	
1980年代		
1988年	大陸初進出、深圳工場(深圳市宝安区)開設。	
1990年代		
1993年	江蘇省昆山工場の開設。	
1996年	深圳龍華科技园を増設。	
1998年		スコットランド・グラスゴーにヨーロッパ分社を設置。
1999年		アイルランド・リメリックに工場を設置。
2000年代		
2001年	北京工場投資プロジェクトに契約。2002年生産開始。	
2003年	上海松江工場、山西省太原工場、浙江省杭州工場開設。	ハンガリー、フィンランド、メキシコ・チワワ工場操業。
2004年	山東省煙台工場、深圳觀瀾工場、昆山工場増設、 上海富士迈工場を設置。	メキシコ・シウダーフアレス工場を設置。
2005年	深圳觀瀾工場内に鴻觀工場を増設、深圳松崗工場、 天津工場開幕。	
2007年	江蘇省淮安及び南京、河北省廊坊及び秦皇島、湖北省武漢、 遼寧省營口、広西省南寧に工場を設置。	ベトナム・バクザン省及びバクニン省に工場設置。
2008年	浙江省嘉善工場を設置。	ロシア・セントペテルブルグ工場を設置。
2009年	重慶、四川省成都工場を設置。2010年に創業。	
2010年代		
2010年	河南省鄭州工場を設置。	
2011年	広西省南寧工場に砂井工場区を増設。湖南省長沙R&D基地、 同省衡陽工場、天津工場を設置。	
2012年	河南省南陽、済源、鶴壁、内モンゴルオールドスに工場を開設。	
2013年	貴州第4世代緑色産業パーク1期工事に着工。 貴州富士康師範工場を操業。	
2014年	安徽省安慶工場投資プロジェクト、山東省荷沢、臨沂への 投資プロジェクトを契約。 貴州省六盤水にて契約した工場兼店舗が操業。 貴州の第4世代緑色産業パークが操業開始。	

(出所) 富士康科技集団ホームページ (<http://www.foxconn.cn/>)、会社概要より筆者作成。

富士康にとって、大きな転機はしかし、2010年に訪れた。国内最大規模の深圳工場
 でワーカーによる連続自殺事件が起き、富士康はまもなく、賃金の大幅なアップと従業員
 の労働環境の改善に着手した。と同時に、重慶市、成都市(四川省)、鄭州市(河南
 省)など内陸地域への生産設備の大規模な移転を開始したのである。その過程では、内
 陸各地の地方政府による熾烈な富士康誘致競争があったといわれている。それは「招商
 引資」と呼ばれる企業誘致行動である。

さらに2013年には、富士康は西南中国最大の貧困地域である貴州省に第四世代緑色
 産業パークと称する、環境に配慮した生産拠点を開設した。ここでも地元、貴安新区の
 政府による積極的な招致活動が展開されたものと見られ、現地には工業生産エリアの他、
 貴安新区の政府による「富貴安康」小区と呼ばれる、主に富士康の従業員のための住宅、
 医療、公共サービスなどを集積した居住エリアが整備されている。

より安価かつ十分な労働力を求めての企業の内陸進出と、地方政府の都市化戦略が交
 わったところで、労働者にはどのような就労環境、生活環境が実現しているのか。そし
 てこのような企業と地方政府による、中国的都市化のあり方はどの程度持続可能性があ
 るのか。本稿では、富士康の内陸進出の軌跡を跡づけながらこれらの点を考察してみたい。

以下、第I節は2010年、富士康深圳工場で起きたワーカーの連続自殺事件と賃上げ

の経緯を紹介し、第Ⅱ節はその後の成都、鄭州等への生産拠点の大規模移転を、成都のケースを中心にふり返る。第Ⅲ節はもっとも最近の貴州省貴安新区への新しい生産拠点開設、及び行政による公共サービス面での積極的な協力のあり方を、現地調査の結果を踏まえつつ紹介する。最後に、まとめと今後の課題を提示したい。

1. 2010年深圳工場：ワーカーの連続自殺と賃上げ

1.1 ワーカーの連続自殺事件

富士康の深圳工場で、従業員の自殺が相次いでいることが最初に報道されたのは、2010年4月のことであった。4ヶ月で6件の自殺（未遂を含む）が起き、深圳市总工会²³が調査に乗り出した、と報道された。

「南方週末」によれば、富士康では、2007年にも2件、2008年に1件、2009年に2件の従業員の自殺が発生している。2010年に入り、飛び降り自殺が連続し、その後5月末までに13件の自殺事件（一部未遂を含む）が発生した。自殺報道が新たな自殺を呼ぶ恐れから、5月28日、中国国内のメディアは（政府から）富士康の自殺報道を自由に報道してはいけないとの通知を受けた（『FT 中文網』2010年6月1日）とのことで、それ以降の動向については一切の情報が絶たれている。

富士康はこのとき、深圳工場だけで普通ワーカー31万人を抱える大工場であった。富士康の経営陣は、当初は全国の自殺率に比べ、富士康の自殺は多いとは言えないと発言したり、また、自殺は個人の家庭環境や社会問題だとして、会社としての管理上の責任を否定していたものの、相次ぐ自殺事件を受けて企業としての責任に言及せざるを得なくなった。それに伴い、心理コンサルタントを工場に招聘し、悩み相談ホットラインをもうけたり、従業員同士の助け合いチームを作ったり、ストレス発散のためのサンドバッグを設置したり、宿舎に落下（自殺）防止のためのネットを貼るなどの措置を採っている。

なお、自殺者は18～24歳で、富士康によれば勤続半年以内の新参者が多い。自殺の方法は2009年7月に起きた宿舎からの飛び降り自殺以来、2010年の事件では明らかになっているほとんどが宿舎からの飛び降り自殺である。

大量自殺発生の原因について、低賃金が問題だとか、新世代の出稼ぎ労働者たちのおかれた境遇の問題だとか、^{バーリンホウ}「80後」、^{ジウリンホウ}「90後」と呼ばれる中国の若者世代²⁴の精神的な弱さが原因だとか、富士康の極度に効率を追求した企業管理の問題だ等の様々な指摘が

²³ 総工会は中国共産党の指導の下にあり、中国で唯一存在を許されている官製の労働組合。

²⁴ それぞれ、1980年代以降生まれ、1990年代以降生まれの意味。中国の改革開放後に生まれた比較的豊かな時代の生まれで、かつ一人っ子政策世代であり、一般的に忍耐力がない、精神的に弱いなどといわれている。

なされている。数々の報道と専門家や研究者の見解にみられる自殺の背景は、大きく分けて以下の3つの問題として説明されている。

第1に、自殺者個人と彼らの世代の特徴からの説明がある。富士通の経営層が当初主張していた、自殺は純粹に個人的な行動であり、その背景は恵まれない家族関係や恋愛関係のトラブルなどの精神的な問題、また年若い「80後」、「90後」世代の精神的脆さにあるとの説明がある。

第2に、富士康の企業としての問題があげられる。若い出稼ぎ者の自殺は富士康だけで起きているのか、富士康は氷山の一角であって他企業でも自殺が起きているのかは、明かでない。しかし、少なくとも他の企業ではこれほど多発していないと考えるとすれば、なぜ富士康で複数の自殺が起きるのかは当然追求されるべき問題だろう。

富士康が労働環境の劣悪な極端な搾取工場で、従業員を自殺に追いやっていると考える方は、概ね否定されている。労働環境の劣悪な工場や搾取工場は数多くあり、富士康の就業環境、無料の宿舎と食堂、プールや洗濯などの完備された娯楽・生活サポート施設は、それら自体として条件は決して悪くないようである。

ただし、単調な作業が長時間続く極度に効率化された就業体制や従業員管理、さらには工場内の人間関係の希薄さが従業員を精神的に追い込み、自殺に駆り立てている(『南方週末』2010年5月13日)との指摘は否定できない。若い『南方週末』記者の潜入レポートによれば、ひどく単調で、しかも一時しゃがむ余裕さえもないベルトコンベア上の作業に疲れた従業員たちは、宿舎の同室者の名前も知らず、ほとんど会話することもないという。それにも関わらず、基本給が低く、それだけでは生活を維持できないため、皆進んで残業をしたがる。誰もが自主的に単調な長時間労働に駆り立てられる「残業王国」だという。

第3は、「農民工」(農村出身の非農業従事者)を取り巻く社会体制の矛盾と悪化という大きな問題への指摘である。大量の廉価な労働力を背景に経済発展を進めてきた中国は、GDPの急成長の一方でそれに大きく貢献した「農民工」を保護制度から排斥し、低賃金のまま雇用してきた。深圳当代社会観察研究所の劉開明所長によれば、1992年以来、都市の在職者と外来「農民工」の賃金格差は拡大し続け、2008年には主な出稼ぎ就業地である珠江デルタと長江デルタにおいて、農民工の賃金は都市戸籍の在職者の37.8%に過ぎない。今、出稼ぎ新世代または第2世代と呼ばれる1980年代以降生まれの出稼ぎ者たちは、実はそれ以前の出稼ぎ第1世代より所得が減っているという(『南方週末』5月13日)。そして、新世代の出稼ぎ者は旧世代に比べ、より大きな焦りと生き残りのプレッシャーに直面している。なぜなら、新世代は親の出稼ぎのために小さい頃に故郷を離れて都市で育ったか、農村で育っても農業就業経験がなく、出稼ぎに出た世代であり、農村・農業に基盤を持たないからである。都市での生活が厳しくても、第1世代と違って農村に戻る選択はないことが彼らの焦りと迷走につながっている(『南方

週末』同上)。

1.2 富士康による待遇改善措置

6月に入って富士康の経営陣は、全従業員に3割の賃上げを発表した。これにより、一般的なラインワーカーの基本給は900元から1200元となった。さらに、5日後の6月6日には、再度の賃金アップを発表、ラインワーカーとライン長は3か月以上勤続し、業務考課に合格すれば10月1日以降、基本給を2000元とすることとされた。この二度の賃金調整による賃金上昇率は66%に上る(南方週末2010年6月7日)。

富士康メディア弁公室の劉主任によれば、10月1日以降の残業手当など各種補助を含めた賃金総額は、2700-3600元に上る(『南方週末』2011年3月3日)。同じ報道によれば、この2010年の二度にわたる大幅な賃上げの後、2011年の春節明けには、深圳工場では従業員の帰還率(春節前に帰省した後、春節明けに工場に戻ってきた従業員の割合)は史上初の98%という高率だった。新しく富士康に入職を希望する従業員の行列も絶えなかったという。前年の連続自殺事件の記憶が新しいにもかかわらず、富士康が提示した賃金が深圳の同業他社に比べて極めて競争力があつたことを示している。

しかし、廉価な労働力を大量に雇用することによって競争力を維持してきた富士康にとって、66%の労働力コストのアップは大きな負担になったはずだと考えられる。この年、富士康は深圳工場の規模を縮小し、内陸に生産拠点を移す動きを加速させる。この背景には、2010年の賃上げのみならず、深圳の地元政府から従来受けてきた各種の税制面での優遇措置が受けられなくなってきたためだともいわれる(『中国経営網』2010年6月28日)。広東省政府は産業の高度化を図り、従来の花形であった労働集約産業へ政策的優遇をやめていた。

内陸各地の地方政府は新たな受け皿を探す富士康を高貴な想像上の鳥、「鳳凰」に見立て、それぞれの地元で招致しようと可能な限りの優遇条件を示して誘致競争をしたといわれる。結局、生産拠点の内陸移転先には主に、四川省成都市と河南省鄭州市の2つが選ばれた。この2都市には共通点が多い。まずこの2つの省はいずれも、中国第1と第2の人口大省であり、出稼ぎ労働者の最大の流出元である。つまり多くの農村人口を抱え、省内に非農業就業機会が乏しい省である。出稼ぎ労働者数では、河南省が全国1位、四川省は2位である。また、いずれも省の中心都市である。

両者とも、富士康の誘致にあたっては、省政府と市政府による積極的な働きかけがあつた。その模様を以下の第II節でみてみたい。

2. 2010年内陸移転

深圳工場の規模縮小と生産拠点の内陸進出の背景は、一義的にはより廉価で豊富な労働力を求めてのことだと考えられる。実際に、富士康のスポークスマンの胡国輝氏は、河南と四川はどちらも最大の農民工送り出し地域であり、農民工の故郷になるべく近いところへ移動しようという考えが同社にあったと述べている（『新浪科技』2013年3月4日）。しかし、66%もの労働コストの上昇をカバーできるほどのメリットが、内陸進出にあったのだろうか。以下の2つのケースをみてみよう。

2.1 成都：四川省政府の「^{プロジェクト}一号工程」

富士康の四川省誘致にあたって、四川省政府は2009年に「一号工程」という政府プロジェクトを始動した。富士康を四川省に誘致するために総額10億米ドルを投資するとしている（『華夏経緯網』2013年10月18日）。四川省が富士康誘致の任務を成都市に下達し、成都市はさらに市下の各区と県に指示して、最終的に地理的条件が相対的に良い郡県がプロジェクトを受け入れることになった。

(1) 政府によるワーカー斡旋

四川省の一号工程は中国の西部地域では史上最大規模の企業誘致プロジェクトだといわれ、富士康の誘致によって成都市の情報産業の発展を牽引し、IT産業の産業チェーンを作ることを期待されていた。そのため、四川省政府は2010年に富士康を誘致する際、税収面や工場用地の優遇措置の他、ワーカーの確保を富士康に約束していたといわれる。成都工場の生産開始は2010年7月であり、折あしく5月に深圳工場でワーカーの連続自殺が注目を集めた直後のことであり、従業員の募集は困難を極めた。

富士康の事務部門のスタッフによれば、成都工場の普通ワーカーの募集は地元政府に一任されており、四川省の労働部門に富士康の求人数を知らせれば、政府があらゆる資源を総動員してワーカーを募集し、工場に送り込んできたという（『華夏経緯網』2012年5月2日）。成都工場の従業員数はピーク時で12万人規模である。それでも、ワーカーの離職率も高く、成都工場は常にワーカー募集をしており、一日に3000~5000人のワーカーを募集することも珍しくなかった。

これを充足させるため、四川省では公務員の年末考課の中に富士康へのワーカー斡旋任務を完遂できたかどうかという項目が加えられたという。報道では、瀘州市叙永県のある郷鎮の例では、公務員に対する年末考課の一貫として、富士康へワーカーを1人斡旋する毎、公務員個人に600元の奨励金が与えられ、目標以上に斡旋した者には1人毎に1000元が報酬として支給された。反対に、目標人数に達しなかった者には500元掛ける不足人数の罰金が課されたという。招聘目標人数は富士康の求人によって随時変化するため、公務員への負担とプレッシャーは大きかった。目標の求人数を満たせない場

合、基層の郷鎮政府公務員がワーカーとして富士康の工場で一定期間働くといった現象もみられた。

このような行政ネットワークを利用したワーカー斡旋だけでは不十分で、個人ブローカーも利用された。こうしたブローカーはワーカーを1人斡旋するたびに、500元を政府から受け取るとされ、ブローカーによればワーカーは富士康の求人に応募する場合、通常応募者個人が負担しなければならない健康診断費用の60元さえも、政府財政から支払われたという。

政府によるワーカー募集には、多大なコストがかかることは明らかである。

(2) 生活施設の整備

鄭州では、富士康の誘致により将来的に30万人近い新移民が県内に転入することを予期し、富士康のために住宅や生活空間などの関連施設を建設する計画を立てた。このため、2010年8月、富士康のために生活施設を建設するための会社として新益州公司という官営会社を設立した。登記資本額24億元、株主は鄭州国有資産監督管理弁公室である。この会社の職責は、富士康のために確保された居住地エリア、8平方キロメートルの土地を住民から回収し、インフラ設備を施して旧住民への新居建設と融資などを行うことである。同社によれば、15本の道路敷設と2つの橋の建設費用として7.9億元、旧住民への新居建設（総面積116万平方メートル）に36億元、富士康に協力して開設する総合サービスセンター、住人の公共ジム施設などの建設に8億元が必要だとされている。併せて51.9億元に上る投資額が調達できず、施設整備は遅れていると報道されている（『華夏経緯網』2013年10月18日）。

2.2 鄭州：高コストな企業誘致とリスク

富士康鄭州生産基地は、鄭州市郊外の新鄭空港近くに立地する。2010年7月に登記され、9月には生産を開始したスピードの速さが「鄭州速度」と、富士康幹部と省政府に称賛されたという。鄭州への富士康の誘致には、鄭州市政府が「五五弁公室」と呼ばれる富士康専門の職務チームを作り、誘致活動とその後の企業サービスにあたった。「五五」とは、鄭州市政府が2011年に発表した「鄭州富士康プロジェクトのためのサービス促進メカニズムを作るための通知」に起因した名称である。この中で鄭州市は、富士康のために5つの「1」を約束した。それはすなわち、1つのプロジェクト、1つの団体、1つのプログラム（方案）、一貫したサービス（一条龙服务）、一貫して責任を持つ（一盯到底）である。これに呼応して、富士康CEOの郭台銘が「五五」計画、つまり5年間で河南に5000億元のGDPをもたらすと宣言したことからキーワードになった（『中国経営網』2012年11月20日）。

四川省同様、各地の地方政府が富士康誘致のためにこれほどの努力をする背景には、富士康が地元経済にもたらす巨大な貢献と、地元政府にもたらす巨額の投資、GDPの

増大、さらには就業規模への貢献があるとみられる。実際に、富士康誘致後の河南省の2011年の輸出入総額は326.4億米ドル、中部6省中、湖北に続く第2位で、これは2010年に比べて83.1%の増であった。なお、2011年の河南省における富士康グループの輸出入合計額は94.7億米ドルで、河南省全体の輸出入総額の29.0%を占める（『中国経営網』2012年11月20日）。富士康が進出したことにより、香港、台湾をはじめ、深圳、東莞、昆山、蘇州などの100社近い関連企業が新鄭総合保税區や輸出加工區等に入居した。さらに将来的には、100余りの産業、400を超える関連企業が河南に進出することが見込まれているとされる。

（1）ワーカー募集

成都同様に、鄭州工場誘致にあたって河南省政府が富士康のためのワーカー募集に政府が協力することを約束した。2012年8月に開かれた河南省の会議の中で、河南省が富士康のために20万人のワーカーを集めること、この任務を河南省各地の18の地区・市政府に配分し、任務を遂行できない県市は批判されることを決めた。

鄭州市内の鉄道や長距離バスの駅付近、富士康の工場ゾーンと宿舍ゾーンの付近にはいくつものワーカー募集申込所や募集センターがあり、無料で富士康のポストを斡旋している。これら個人のブローカーの収入はすべて政府による補助であり、ワーカーを斡旋し、3か月以上勤続することができれば、政府から補助が出る。その金額は当初300元だったものが、500元まで増額している。さらに河南省政府は2012年に限って、労働者の富士康への就職を促進するため、ワーカー個人にも毎月200元の補助を出している。この予算は河南省財政から支出され、河南省人事労働部門から支給される。

就職斡旋の他、職業高校や専門学校（大專）の学生を組織して富士康に集団で職業訓練に行かせる措置もとっている。

これらの積極的な取り組みにより、2011年の河南省の農村労働力移動は省内移動者1268万人、省外への移動者が1190万人で史上初めて、省内移動者が省外移動者を上回った。2010年以前は、河南省の農村労働力は70%近くが珠江デルタ、長江デルタ、渤海エリアなどの省外に出稼ぎに出ていたのである。賃金も当初の1350元から二度の賃上げを経て1800元になり、深圳工場の基本給と同等となった。富士康の賃金上昇に伴って、付近の不動産賃貸価格も上昇しているという。

（2）宿舍の建設と管理

宿舍からの飛び降り自殺が多発した深圳富士康では、宿舍も含めて富士康が建設、管理していた。鄭州富士康では、宿舍を工場から独立させ、政府管理としたことが最大の特色だと、富士康スポークスマンの劉坤氏が述べている。

富士康誘致にあたり、鄭州市政府は別途建設企業を誘致して3つのワーカー用宿舍と住宅エリアを建設した。そこに近隣の土地収用農家を入居させるとともに、富士康の従業員宿舍とした。各住居エリアには管理人とガードマンを常駐させている。

鄭州富士康の従業員は目下、約 90%が河南省出身者で、その他は陝西省、山東省などの近隣省出者である。

こうすることにより、富士康が宿舍建設や管理に要するコストを大幅に削減できるとともに、深圳では大半が宿舍で発生した自殺のような問題の責任からも逃れることができると思われる。従業員にとっても、プライベートな生活時間まで厳格なことで知られる富士康の企業管理のもとに置かれることに比べ、生活空間が切り離されることはより望ましい措置だといえるだろう。また、こうすることによる生活環境の改善、プライベートの尊重は深圳の連続自殺事件でも問題とされた新世代農民工のニーズに合わせた変化でもある。

(3) 富士康頼みのコスト

2015年、全国の輸出入が振るわない中、河南省は輸出入総額 4600 億 2000 万元で史上最高額に達した。これは前年に比べても 15.3%の増（全国 3 位）であり、総額では全国 11 位、中部 6 省では 1 位であった（『大河網』2016年2月18日）。

ところがこれは、富士康鄭州工場が請け負う iPhone の販売不振や生産周期に容易に影響を受ける。ここには、富士康が鄭州市内の他の工業企業の生産を牽引することによる作用も含まれ、さらにその牽引作用は年々大きくなっているとみられている。これは例えば、アップル社の iPhone6S の世界的な販売不振が河南省経済に大きく影響するということである。

iPhone6S の受注は振るわず、2016年1月、アップル社はついに iPhone の発注を縮小した。これに関して、鄭州市労働部門から鄭州富士康に対し、2015年12月末に失業保険から 8190 万元の雇用維持補助が支給された（『華夏経緯網』2016年1月8日）。鄭州市はこのとき、市内の 135 社に対して同補助を支給したが、富士康に対する補助額が最大で全体の半数以上を占めた。

河南経済にとって、富士康の貢献の大きさもさることながら、それを維持するために政府財政が多大なコストを負担していることも注目に値する。

3. 貴州省貴安新区：富士康第 4 世代生産拠点

富士康の内陸進出は労働力の豊富な四川省、河南省への大規模生産拠点設置にとどまらず、2013年にはさらに貧困な貴州省にまで及んだ。

3.1 貴州省政府との戦略的協力協定締結

2013年7月、富士康と貴州省人民政府は戦略的協力協定を締結し、貴州省の省都、貴陽市の周縁部に新しく作られた貴安新区に 4 世代産業パークを開設することを決めた。この協定は「北斗七星、富貴安康專安」と命名された。北斗七星とは、富士康の貴

安での産業パークが電子情報産業パーク、省エネ環境保護産業パーク、国際データセンター、健康生活産業パーク、戸外体育パーク、「数位内容創意園」、富貴安康生態小鎮の7つのプロジェクトからなることから名付けられた。これにより、貴州富士康は2016年の総生産額500億元、2018年には1000億元を実現することが予想されている（『中央政府門戸網』2013年10月22日）。

第4世代産業パークとは、国内の他の地区における大規模産業パークとは異なり、貴州の富士康は海外の最先端の産業パーク建設理念を導入し、飲食、生活、運動、生産が一体となった包括的な産業パークを作ることだという（『華夏経緯網』2013年10月22日）。

これにより、貴州省政府は10月に省政府内に富士康項目推進工作領導小組を、同時に貴安新区にも富士康項目推進領導小組を組織した。貴州省人民政府の発表によれば、「企業に本当に根付いてもらうために、貴安新区は富士康のニーズにあった総合的なサービスモデルを提供する。このモデルには企業のために設置する快適なオープンコミュニティ、ホテル、映画館、学校、病院など、全ての効能が揃っており、企業とその従業員のために共に発展する融合的なモデルだ」という（『中央政府門戸網』2013年10月21日）。

富士康の誘致と貴安新区における発展を保障するため、貴州省は市・州と省の関係部門の間で富士康項目協力調整推進連絡組を設置し、専門の職員が一つの窓口で確実に対応する体制をとった。

なお、富士康の第1世代工場は深圳で生まれ、同地のGDPと就業促進に大きく貢献したものの、当時は環境に対する配慮には乏しかったといわれる。第2世代工場は山東省煙台に置かれ、この時には環境にも配慮して海を汚染しないよう工夫がなされた。第3世代は天津工場以降で、クラウドネットワークなどの高次産業を積極的に発展させ、ソフトウェア技術が主流になりつつあるとのことである（『華夏経緯網』2013年10月22日）。

企業名が富士康、所在地の名称が貴安であるため、両者を融合させて「富貴安康」という縁起のよい新語を作った。富士康CEOの郭台銘会長が、これは富士康と貴安新区さらには貴州省の共同の望みであり、豊かで安らかかつ健康的な生活を作っていこうとするものだ、とメディアに答えて話している。

富士康の貴安産業パークには、貴州省政府の強力なサポートが提供されており、プロジェクト設計、建設工事、水道電気の供給保障、交通物流、生産設備、従業員生活などの面で協力とサポートを受けている。さらに、省政府のサポートは従業員募集にも提供されている。ワーカー5000人余りの募集に政府が協力したこと、及び職業学校生徒の実習派遣を1万人余り政府が組織したとされる（『多彩貴州網』2015年12月9日）。

3.2 富貴安康社区²⁵

貴安新区には現在、40社余りの企業が入居しており、中でも富士康の雇用者数が最大である。貴安新区内の企業で働く労働者のために、富貴安康社区と呼ばれる生活ゾーンが作られており、そこには従業員向けの住宅、住民向けの公共サービスセンター、病院、さらには富士康の新規従業員採用手続きをする常設テントが集まっている。現在建設中のB座、C座地区はさらに大規模で、幼稚園と小学校も建設中であった。

(1) 服务中心（「社区大庁」）

富士康を貴安に迎えるにあたり、省内初の「企業にサービスすることを中心的業務とする都市社区サービスセンター」が設置された（『黔訊網』2015年3月23日）。企業とその従業員の生活の便宜を考慮し、住宅地に行政の出張所を設けたのである。

「社区大庁」と呼ばれる服务中心（公共サービスセンター）には、この社区を所管する郷鎮政府（馬場鎮）から派遣された職員が23名常駐し、住民のための公共サービスや手続きにあたっている。主な業務は、行政証明書の発行、計画生育と婦女検査、矛盾の仲裁、治安、環境衛生の維持、また祝祭日の「聯歡会」活動などの文化活動も行っているとのことであった。

(2) 住宅

新区内の企業で働く労働者の住居として、新しい16階建ての住宅が完成している。現在、A座エリアの12棟が入居済みで3000人ほどの住人が住んでいる。住宅の建設は政府が行い、管理は民間の不動産管理会社（物業管理公司）に委託されている。不動産管理会社経理の話によれば、現在、入居者はほとんどが富士康の従業員で、大半が貴州省内の出身者である。住居形態は家族用（40-60㎡）が4棟、夫婦用4棟、残り4等は6人一部屋の単身者のための集団宿舍とのことであった。部屋割りは富士康が統一的に分配しているということからも、現在の入居者は富士康の従業員のみだと考えられる。

一般ワーカーと管理職（高管）宿舍は区域が分かれており、管理職の住居は100㎡余りあるという。一般的に台湾企業は職務階層を重んじるといわれ、その要求に沿って建設された住宅であることがうかがえた。

住居面積は平均80㎡ほどであり、2015年9月に入居開始、筆者らが訪問した11月の時点では入居者の流動性は非常に低く、5%以下とのことであった。ちなみに一般ワーカーの勤務体系は3班交替の8時間勤務とのことである。

住居面積は平均80㎡ほどで、一ヶ月の家賃は家賃と不動産管理費を合わせて400数十元程度であり、富士康から不動産管理会社にまとめて支払われる。企業による福利厚生の一貫であるとの説明であった。

²⁵ 本節の記述は、「中国都市化」研究会メンバーによる貴安新区への現地調査（2015年11月17日）による。岡本信広、大塚健司、山口真美、山田七絵(2015)「貴州現調メモ（2015年11月16日～20日）」内部用資料。

不動産管理会社は生活ゴミの回収、清掃、公共施設（エリア内の街灯、樹木、バスケットボールコート）の維持と管理が中心であり、ガードマン 25 名を雇用して管理を行っている。

（3）病院

住宅、公共サービスセンターと並び、病院が開業している。貴州省人民医院の貴安新区分院であり、医師 12 名、看護師 7、8 名、専門技師数名を含む総勢 30 名余りのスタッフが勤務している。内科、外科、婦人科、小児科、放射線科、ICU を備えている。

新区企業の従業員は医療保険カードを所持しており、その中の医療費を使って無料で医療を受けることができる。医療費は賃金の数%で、人により異なる。

開業後まもなく 1 年になるが、これまでの主な患者は風邪や腹痛、軽微な怪我など、日常的な傷病である。救急車 3 台を保有しており、大きな怪我や病気の場合は本院に搬送する体制になっている。

（4）富士康従業員採用センター

富士康社員からのヒアリングは行えなかったが、同行の郷鎮職員からのヒアリングによれば、貴安富士康の現在の最低賃金は 1700 元程度、残業代を含めて 2400 から 3000 元余りの賃金である。

貴安の富士康は現在第 1 期工事が終わったところで、目下 7000 人程度が雇用されている。第 2 期工事の完了が間近で、完了後は 1.2 万人を雇用、2016 年中に 3 万人、最終的には 10 万人まで規模を拡大する予定であるとのことであった。

目下、区内に居住する従業員は若く、家族構成も単身者から夫婦、乳児のいる夫婦といった様子で学校や託児所の需要はまだないが、今後の需要を見据えて、現在より大規模な住宅エリアである B 座、C 座の建設を急いでおり、そこには幼稚園と小学校を建設中である。

居住エリアである富貴安康社区から新区内の富士康工場までは送迎バスが発着しているが、自転車やバイク通勤も可能な距離であるとのことだった。

3.3 人材育成

2015 年 12 月、貴州省富士康項目誘致工作領導小組弁公室の主催により、「富士康集團の貴州幹部養成クラス募集を支持する 3 年計画」がスタートし、貴州省商務庁副庁長、貴州省富士康項目誘致工作領導小組弁公室副主任を始め、省人事社会保障庁、富士康集團、貴安新区管委會（政府に相当）などの政府部門、貴州師範大学、貴州財経大学、六盤水師範学院などの教育機関、その他メディアの代表者 200 人もが参加する大きな式典が行われた。

この計画は富士康が貴州省内の大学、専門学校の 5 つの専攻（機械、電子、管理、情報技術、インダストリアル・エンジニアリング）の最終学年の学生に向けて設置した 3

年計画で、目標は学校が富士康の需要に合わせて（订单式）学生を養成し、富士康への就職を推薦するモデルだとのことである。計画では2017年12月までに8000人の技術者（管理部門幹部を含む）を募集する。貴州省の略称「黔」を冠して、「黔幹班三年募集計画」と呼ばれる。貴州省の幹部クラス三年募集計画、である。

このように、富士康に向けて省内の関連専攻の専門学校生などを富士康の幹部に育成しようとする動きはあるものの、貴州の富士康については、今のところ成都や鄭州のように普通ワーカーの募集に政府が苦戦しているといった動きはみられていないようである。歴史的に出稼ぎをあまり好まないといわれる内陸貧困省の貴州では、一般ワーカーの求職者数がまだ豊富にあり、富士康の求人を満たしているということだと思われる。

おわりに

本稿が着目してきた富士康は、廉価な労働力を求めて中国に進出した労働集約型産業の典型である。2004年以降、中国の人件費が上がり、土地や水道電気といったインフラのコストも沿海部では上昇してきている。同時に、産業の高度化を図る沿海地域では地方政府の産業政策もより高度な産業を歓迎し、労働集約型産業は冷遇される傾向にある。深圳に主な生産拠点を置いてきた富士康も、2006年頃から第三国または中国国内の他地域への移転を模索していたといわれる。特に2010年に深圳工場で起きたワーカーの連続自殺事件とそれへの対応としての急激な賃上げが大きな契機となり、移転を急ぐこととなった。

富士康の生産拠点探しに対して、その受け皿候補地の各地方政府による誘致競争があったことは想像に難くないが、その模様は明らかでない。そこで本稿では、2010年以降、富士康の生産拠点移転と拡大の主な受け皿となった成都（2010年）、さらに鄭州（同）、そしてその後2013年の貴州省貴安新区への進出と、各地方政府の対応を追ってみた。

それによれば、2010年深圳の連続自殺直後となった成都富士康のワーカー募集にあたっては、四川省政府が企業に変わってワーカー斡旋をするという特別な支援を提供しており、しかもその業務は相当難航したことがみてとれた。鄭州富士康についても基本的にワーカー募集を政府が代行する支援関係は踏襲され、河南省政府も大きな行政コストを負担している。中国の地方政府が有力な外資企業を地元で誘致する際の常として、工場用地やインフラ整備への協力、税制優遇などは成都と鄭州においてももちろん行われている。富士康に対してはさらに、従業員募集への全面的な協力、さらには宿舍の建設と管理までを政府が企業へのサービスとして提供している点が興味深い。これにより、富士康が享受するメリットは、沿海部との労賃のわずかな差以上のものがあることが推測できる。

貴州省貴安新区の新しい生産拠点設置に関しても、貴州省政府をあげての全面的な協

力提供があったことを、本稿は報道や貴州省の政府発表、そして研究会の現地調査から示した。現地調査で見た「富貴安康」小区の整備は、印象的であった。マンションのような概観の従業員住宅、正規の病院、行政サービス出張所が完備され、将来の需要を見越して、目下、幼稚園と小学校を建設中とのことであった。深圳では若い単身の労働者がワーカーの中心であり、自殺事件もそうした世代の若い労働者によるものだった。それが、内陸貴州では、既婚者や家族帯同型の従業員も少なくないことに注目される。貴安では、富士康の従業員が長く勤め続けられるような体制が、地元政府の積極的な取り組みによって実現しつつあるように見受けられた。

豊富な労働力と総合的なコストの低減を求めて内陸へと進出する企業と、地元政府による企業誘致という形の都市化戦略のせめぎ合いによって、労働者にとって貴安新区では、医療、就学、行政手続きなど、地元住民と同様の公共サービスを受けることが実現している。これらの市民待遇は、中国の他の地域では外地出身の就業者とその家族には、なかなか享受できないものであるだけに、注目される。

もちろん、限界もある。例えば、貴安新区で生まれ育った富士康従業員の子が新区内の小学校を卒業後、中学に進学する際には、どうするのか。従業員の社会保険は仕事をやめて故郷に帰省する際、引き継げるのか。こうした地域をこえた制度の運用には、貴安新区や貴州省といった地方政府の努力を超える面がまだまだ大きい。

また、目下富士康が進出先の地方政府から享受している破格協力や優遇は、どの程度他の中小の企業従業員にも提供されるのだろうか。さらには、富士康のような大企業1社に依存する形の地方経済発展だとすれば、地方政府にとってそのリスクは大きいのではないだろうか。

こうした問題点はあるものの、企業の経済活動と地方政府の招致努力のせめぎ合いに、中国の地方の都市化戦略の現実と限界をみてとることができる点は興味深い。今後は、都市ごとの産業政策の変遷と都市化戦略の枠組みを整理しつつ企業の内陸進出との関係をさらに考察していきたい。

引用文献

(日本語文献)

岡本信広、大塚健司、山口真美、山田七絵(2015)「貴州現調メモ(2015年11月16日～20日)」内部用資料。

山口真美(2009)「農村労働力の非農業就業と農民工政策の変遷」池上彰英・寶劔久俊編『中国農村改革と農業産業化』アジア経済研究所。

(中国語文献)

『大河網』2016年2月18日「河南外貿增速突然下降 原来因為這4家公司」
(<http://www.dahe.cn/>),2016年3月1日アクセス。

『多彩貴州網』2015年12月9日「貴安新区：“百千万工程”帶動發展促就業」
(<http://www.gog.cn/>),2016年3月1日アクセス。

『FT 中文網』2010年6月1日「富士康：中国製造的奇跡与血淚」
(<http://www.ftchinese.com>),2016年3月11日アクセス。

『華夏經緯網』2012年5月2日「四川公務員去富士康“頂工” 超国民待遇何時休？」
(<http://www.huaxia.com/>),2016年2月20日アクセス。

『華夏經緯網』2013年10月18日「成都郫县“豪賭” 富士康 狂發信託債務風險隱現」
(<http://www.huaxia.com/>),2016年2月20日アクセス。

『華夏經緯網』2013年10月22日「富士康貴安新区產業園開建 打造成全方位產業園
区」(<http://www.huaxia.com/>),2016年2月20日アクセス。

『華夏經緯網』2016年1月8日「鄭州富士康獲政府8000万補貼防失業」
(<http://www.huaxia.com/>),2016年2月20日アクセス。

『南方週末』2010年5月13日「破解富士康員工的自殺“魔咒”」(<http://www.infzm.com/>),
2016年3月11日アクセス。

『南方週末』2010年6月7日「富士康為一線工人額外加薪66%」
(<http://www.infzm.com/>),2016年3月11日アクセス。

『南方週末』2011年3月3日「富士康：不是內遷、是擴張」(<http://www.infzm.com/>),
2016年3月11日アクセス。

『黔訊網』2015年3月23日「貴安新区成立首個服務企業型城市社區服務中心」
(<http://www.qx162.com/>),2016年2月20日アクセス。

『新浪科技』2013年3月4日「報告稱勞働力短欠為富士康內遷主因」
(<http://tech.sina.com.cn/>),2016年2月20日アクセス。

『中国經營網』2010年6月28日「富士康撤離深圳緊急內遷 員工銳減至10万」
(<http://www.cb.com.cn/>),2016年2月20日アクセス。

『中国經營網』2012年11月20日「富士康巨無霸式內遷死結：郭台銘的無解難題」
(<http://www.cb.com.cn/>),2016年2月20日アクセス。

『中央政府門戶網』2013年10月21日「貴安新区頭号重点項目加速組建領導小組和專
業团体」(www.gov.cn),2016年2月20日アクセス。

『中央政府門戶網』2013年10月22日「貴安新区富士康(貴州)第四代綠色產業園開
工」(www.gov.cn),2016年2月20日アクセス(元データ：貴州省人民政府
網站)。

第4章

中国の都市開発と産業事故リスク —天津港8・12爆発事故調査報告書を中心に—

大塚 健司

要約：本稿では、2015年8月12日に天津港の危険化学物質保管倉庫で発生した爆発事故を事例として、中国の都市開発と産業事故リスクをめぐる諸問題を検討していくことを目的として、国務院事故調査報告書を中心に事故の経緯、原因、背景に関して整理、検討を行った。爆発事故が発生した天津市濱海新区は、中国で上海浦東新区と並んで国家級新区として比較的早くから開発された地域であり、中国の新型都市化政策における「持続可能な発展能力の向上」という課題の実現可能性を考える上で重要な地域である。そこで同新区で発生した爆発事故の原因を究明するとともに、教訓と課題の社会的共有を図っていくことは欠かせない。事故調査によって新区を中心に安全生産管理体制上の多くの問題が明るみになったが、補償の全体像など明らかにされていない点も少なくない。今後の課題としては、天津港爆発事故の事例について、被害への補償、問責のあり方など事故対応をめぐる諸側面の検討に加えて、環境保全及び防災・減災を連続した問題としてとらえる「リスク・ガバナンス」の視点から、長年にわたって経済発展を急いできた中国都市が抱える社会的課題として検討していくことが求められる。

キーワード：中国 都市開発 産業事故リスク 天津港爆発事故 ガバナンス

はじめに

2014年3月に国務院が発表した「国家新型城鎮化規劃（2014—2020年）」において、「都市の持続可能な発展能力の向上」が中国における都市化促進策の大きな柱のひとつとして位置づけられている²⁶。すなわち、「都市の発展方式の転換を加速し、都市空間構造を最適化し、都市経済、インフラ、公共サービス及び資源環境の対人口キャパシティを増強し、“都市病”への有効な予防・対処を行い、バランスがとれ、住みやすい、特

²⁶中央政府門戸網站 2014年3月16日掲載（原典：新華社）
（http://www.gov.cn/zhengce/2014-03/16/content_2640075.htm。）

色豊かで活力あふれる現代都市を建設する」(第五篇) べく、次の施策を講じることとされている。第一に、都市産業構造の最適化、都市のイノベーション能力の増強、良好な就業・起業環境の醸成により、都市の産業・就業へのサポートを強化することである(第十四章)。第二に、中心都市機能の向上と改良、新都市・新区の建設の厳格な規範化、都市農村結節部の環境改善を通して、都市の空間構造と管理のあり方を最適化することである(第十五章)。第三に、都市公共交通の発展を優先させ、市政公用施設の建設を強化し、公共サービス体系を完備することにより、都市の基本的な公共サービス条件を向上させることである(第十六章)。第四に、計画理念を刷新し、計画手続きを完備し、計画管理・規制を強化し、建築の質の管理を厳格にすることによって、都市計画建設水準を向上させることである。(第十七章)。第五に、グリーン・シティの建設を加速し、インテリジェンス・シティの建設を促進し、歴史・文化の薫る「人文都市」の建設を重視するなど、新型都市建設を推進することである(第十八章)。最後に、都市ガバナンスの構造を完成させ、コミュニティ(社区)自治とサービス機能を強化し、社会治安総合対策を刷新し、防災・減災・災害救助体制を健全化することを通して、都市の社会ガバナンスの強化と刷新を図ることが挙げられている(第十九章)。

このように、中国が進めようとしている新型都市化政策を「持続可能な発展」という観点から見ると、経済、インフラ、公共サービス、自然・歴史環境、防災・減災といった都市の開発と保全に関わる幅広い課題が網羅されていること、そしてそれら課題への対処能力を産業、人口、空間、ガバナンスといった多様な側面から強化することを意図していることがうかがえる。このことは逆に、中国の都市が「持続不可能な」発展につながる多くの問題を抱えていることを示唆している。

最近では、2015年8月12日に天津港で発生した危険化学物質倉庫の爆発事故が、中国の都市発展に関する多くの矛盾をあぶりだした事件のひとつとして挙げることができる。2016年2月5日に公表された国务院の事故調査報告書によると、同日深夜に、天津市滨海新区天津港に設置されていた瑞海国際物流有限公司(以下、瑞海公司)の倉庫からの出火が原因で大量に保管されていた危険化学物質に引火して大規模な爆発事故が発生し、周辺住民、企業従業員、さらには消防・救援にあたった消防隊員らも含めて165人が死亡、8人が行方不明、798人が負傷するとともに、マンション、オフィスビル、倉庫等を含むあわせて304棟の建物、出荷準備されていた1万2428台の乗用車および7533個の貨物が被害を受けた。爆発事故の中心地域では、直径97メートル、深さ2.7メートルにおよぶ巨大クレーターのような穴が出来ていることが衛星写真から確認された。この事故は調査報告によって「特別かつ重大な安全生産に関わる過失事故」と認定された(国务院事故調査組2016)。

事故の発生現場となった天津市滨海新区は、中国四大直轄市の中で上海市浦東新区と並んで1990年代から開発が進められ、2009年には深圳経済特区、上海浦東新区に次い

で「国家級新区」となった地域である²⁷。また同区は、全国で60地域が指定されている「危険化学品安全生産重点県（市・区）」のひとつとして危険化学物質を扱う産業活動の安全確保のための普及啓発や検査活動などが国と市によって重点的に展開されていたところであった²⁸。その矢先に起きた大規模な爆発事故は、危険化学物質産業の安全管理のあり方はもちろんのこと、関連産業の立地や運営、さらには都市開発のあり方に至るまで多くの教訓や課題をつきつけている。

本稿では、この天津港での爆発事故を事例として、中国の都市開発と産業事故リスクをめぐる諸問題に関する今後の研究課題を提示することを目的としている。以下ではまず、中国都市が抱える産業事故リスクについて、主に安全リスク管理に関する国の検査活動を通して明らかにされた状況と課題を述べる。次に、2015年8月12日に天津港で発生した爆発事故及び政府の対応の経緯について、国務院事故調査組による事故調査報告書を中心にしながら、適宜関連報道も参照して整理したうえで、この事故の背景にある安全生産管理上の問題点について概観する。最後に、産業事故を防ぎ、持続可能な都市の発展を促進するという観点から中国の都市化政策を検証していく上での今後の研究課題を提示する²⁹。

1. 中国における産業事故リスク

中国では改革開放以降、中央の地域開発及び産業政策のもと、各地方で地域経済の牽引役を期待して産業の誘致競争が繰り広げられてきており、重化学工業もその牽引役のひとつとなってきた³⁰。他方で、重化学工業はエネルギー多消費・環境汚染物質多排出（「高耗高排出」、いわゆる「両高」）型産業として、環境汚染の大きな原因となってきただけでなく、生産過程での安全管理の不備のためにしばしば事故を引き起こし、労働者や周辺住民に被害をもたらしてきた。天津港爆発事故の前後だけでも、2015年4

²⁷ 濱海新区政務網—歴史沿革

(<http://www.bh.gov.cn/html/BHXQZWW/LSYG22363/List/index.htm>. 2016年2月18日アクセス)

²⁸ 国家安全生産監督管理総局安全監督総局網站 2015年4月14日掲載記事。60の重点地域は天津市をはじめ26省・市・自治区で指定されており天津市濱海新区はその筆頭であった。

(http://www.chinasafety.gov.cn/newpage/Contents/Channel_21449/2015/0414/248746/content_248746.htm)

²⁹ 本稿では主に、国務院事故調査組（2016）のほか、『日刊中国通信』（日本語）及び関連雑誌記事やネット記事（中国語）を参照した。中国国外でも日本語や英語による記事やコラム等が多数公表されているが、それらの検証については別途作業が必要である。

³⁰ 中国における改革開放以降の産業の牽引役は一般に労働集約的な軽工業とされているが（岡本2013,76-77）、1990年代以降は資本集約的な重化学工業も台頭してきたことが指摘されている（唱2011,32-43）。

月に福建省漳州市にてPX（パラキシレン）工場の爆発事故で15人が負傷、8月22日には、山東省淄博市桓台経済開発区の化学コンビナートで爆発事故が発生し、9人が負傷している³¹。

2005年11月に吉林省吉林市に立地する中国石油吉林石化公司分公司第101工場第一化学工場にて発生した爆発事故³²を踏まえて行われた、全国環境安全大検査によれば、全国25の省・自治区・直轄市に立地する計127社の重点石油化学系企業のうち、60社（69%）が都市付近や人口密集地域に立地していることが明らかになった。さらにその後、全国の化学・石油化学系プラント7555件を対象にした環境リスク調査の結果によると、都市付近や人口密集地域に立地しているプラントは2489件（32.9%）、交通幹線沿いに立地しているプラントは977件（12.9%）であることが判明している。飲用水源を含む水域や自然保護区など環境影響リスクの高い企業・プラントを含めて、検査の結果3618社に対して改善措置を、49社に対して移転措置をとるなど、一定の環境安全リスク軽減措置をとったとされている（大塚2008, 100-102）。

しかしながら、その後も環境汚染事故が絶えず、2008年から2011年の4年間で環境保護部に通報があった突発的環境事件は568件あり、そのうち危険化学物質に関するものが287件とおよそ半数を占めているという。すなわち平均して全国のどこかで2、3日に1件の突発的な環境事件が発生し、毎週1件は危険化学物質にかかわる事件が起きていることになる（大塚2015a, 49-50）。

また、天津港爆発事故を受けて国务院安全生産委員会が8月下旬以降に実施した全国安全生産大検査では、延べ353.6万企業が対象となり、452.2万件のリスクの排除措置を行ったという。そのうち重大なリスクは1万1658件と発覚したリスク件数全体の8割以上を占めているという。さらに6581企業が閉鎖や取締りの対象となり、3万3664件の営業許可証が取り消され、4667人が司法機関に移送され刑事追求を受けたという。このうち化学系企業については、調査対象30万社余り、リスク件数44.3万件余り、違法行為の取り締まり件数2万件余り、取締り企業3047社、営業許可証の取り消し件数2203件という状況であった。このように天津港爆発事故後の全国検査によって、化学系企業を中心に安全生産に関わる違法行為や規則違反が蔓延している状況が明らかに

³¹ 中外対話（chinadialogue）2015年8月27日掲載記事。

（<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/ch/8142-Timeline-China-s-chemical-disasters>）漳州PX事故については『財経』2015年第11期46-54頁、桓台経済開発区の事故については財経網2015年8月23日掲載記事（原典は長江新聞）

（<http://politics.caijing.com.cn/20150823/3952698.shtml>）を参照。

³² この事故では、爆発によって8人が死亡、60人が負傷したほか、周辺住民数万人が避難、1000戸余りの住宅の窓ガラスが割れた。またその時ベンゼン類が松花江に流出し、同河川を取水源としていた下流のハルビン市では4日間断水を迫られた（大塚2015a）。

された³³。天津港爆発事故もまた、2014年2月から実施されていた60地点の危険化学品安全生産重点県（市・区）の安全生産攻略事業のさなかに起きたものであり、安全生産管理が機能していなかったことを物語っている。

2. 天津港8・12爆発事故の経緯

2.1 事故発生の経緯

ここで「天津港“8・12”瑞海公司危険品倉庫特別重大火災爆発事故調査報告」（以下、事故調査報告書）及び関連報道から、事故の経緯を概観しておきたい。事故調査報告書を作成した国務院事故調査チーム「国務院天津港“8・12”瑞海公司危険品倉庫特別重大火災爆発事故調査組」（以下、事故調査チーム）は、事故発生から6日後の2015年8月18日に、公安部常務副部長（のちに安全監督総局長）の楊煥寧をリーダー（組長）、公安部、安全監督総局、観察部、交通運輸部、環境保護部、全国総工会、天津市人民政府をメンバーとして設置された。また事故調査にあたってはメンバーのほかに、最高人民検察院からの派遣のほか、爆発、消防、刑事・探偵、化学工業、環境保護などの専門家の協力を得たとされている。

事故発生から3日後の15日には習近平共産党総書記・国家主席・中央軍事委員会主席が安全生産事故の発生防止を、その翌16日には李克強首相が現地視察を行い、事故調査の徹底を訴えている³⁴。事故調査チームは習総書記及び李首相らを含めた中央指導者の指示を踏まえて事故の原因、経過、被害規模について明らかにするとともに、関係責任者・組織の処分及び事故から明らかになった問題や教訓を分析して、今後の取り組みについての提案を行ったとされている（国務院事故調査組2016, 2）。

今回の事故で人的物的被害を直接もたらしたのは、天津港に面する天津市濱海新区に瑞海会社が設置していた危険品倉庫で起きた2度にわたる連続した爆発であった。事故調査報告書によると、2015年8月12日23時34分6秒に最初の爆発が、その約30秒後の同37秒に二度目の爆発が起きたとされる。また、これら爆発の大きさは、1回目が15トンTNT（トリクロロエチレン）相当、2回目が430トンTNT相当であったという（国務院事故調査組2016, 3, 17-18）。

この爆発の原因をめぐっては当初メディアで様々な議論や憶測がなされていたが³⁵、

³³ 国家安全生産監督管理総局「安全生産大検査専刊第19期」2015年12月18日掲載記事（http://www.chinasafety.gov.cn/newpage/Contents/Channel_21861/2015/1218/262165/content_262165.htm）

³⁴ 『日刊中国通信』2015年8月19日。

³⁵ 事故発生直後には政府による公表情報が乏しく、様々な憶測や噂がネットやメディアで飛び交う状況になったこと、それに対してインターネット弁公室（「網信弁」）が360のミニブログ（「微博」）のアカウントと50以上のインターネットサイトの取り締まりを行った

事故調査報告書では、再現実験等を踏まえて自然発火と断定され、公安機関の調査によって人為的な故意または過失による放火や失火の可能性は排除できるとされている。すなわち、瑞海会社が設置した危険品倉庫に大量に保管されていた硝化綿（ニトロセルロース）の一部が、乾燥と高温という条件下で自然発火し、それが硝化綿や他の危険品に燃え広がり、火薬や爆薬の原料である硝酸アンモニウム³⁶等の危険品に引火して大規模な爆発が起きたと考えられている（国務院事故調査組 2016, 13-18）。

なお、瑞海会社の危険品倉庫には、当時 111 種類、11383.79 トンもの多種多量の危険貨物が保管され、爆発現場の区画だけでも硝酸アンモニウム 800 トン、シアン化ナトリウム 360 トン、硝化綿などが 48.17 トンあったとされている（国務院事故調査組 2016, 26）。

2.2 人的物的被害

この爆発によって多大な人的物的被害をもたらされた。事故による死者は 165 人、行方不明者は 8 人、重軽傷者は 798 人（重傷 58 人、軽傷 740 人）にのぼった。死者のうち救援活動に参加した公安部門の現役消防員 24 人、天津港の消防員 75 人、公安民警 11 人であり、また事故発生企業と周辺企業の従業員及び住民が 55 人であった。また行方不明者 8 人のうち天津港消防員が 5 人、周辺企業従業員及び天津港消防員家族が 3 人であった（国務院事故調査組 2016, 7-8）。

ここで事故当時現場及び周辺にいた従業員や住民以上に、救援活動に参加した消防隊員等の死者が多いことをめぐり、救援活動自体に問題があったのではないかとの疑念がメディアで提起されていた³⁷。これに対して事故調査報告書では、消防指揮者が瑞海会社の現場作業員に具体的な着火物質を尋ねたところ誰も知らなかったとして、現場で有効な消火方法を判断する材料がなかったことを指摘するとともに、天津市人民政府が危険化学物質の火災爆発事故に対する備えが不十分でなかったこと、現場の消防能力が不足していたこと、さらには瑞海公司による危険化学物質の管理や認可手続きがずさんであったことなどを指摘している（国務院事故調査組 2016, 18-23, 26-32）。

物的被害については、まず爆発事故の中心地域では、総面積 54 万平方メートルに及ぶ大小 2 つの穴（ひとつは直径 15 メートル、深さ 1.1 メートルの三日月形、もうひとつは直径 97 メートル、深さ 2.7 メートルのクレーター状）が出来、爆心地から半径 150 メートル範囲内の建物は全壊し、周辺の 7641 台の商用自動車、現場で消火にあたった 30 台の消防車両もすべて毀損され、近隣の事業所に駐車していた 4787 台の自動車

とされている（財経網 2015 年 8 月 17 日掲載記事、原典：中央電視台。
[<http://politics.caijing.com.cn/20150817/3948485.shtml>])

³⁶ 瑞海公司の幹部によるとこの硝酸アンモニウムは国外から輸入したものであり、「すべて鉸山の爆破に使うものだ」と説明されている（『日刊中国通信』2015 年 8 月 21 日）。

³⁷ 『財新周刊』2015 年 8 月 24 日、52-54 頁。

が何等かの損害を受けたという。また爆発に伴う火災、爆風、衝撃波、震動などによって周辺の広い範囲にわたって建物に被害が及んだ。被害を受けた建物の棟数は、マンション、オフィスビル、倉庫等を合わせて304棟にのぼる。ガラス破損などの被害をもたらした震動の影響は、最も遠いところで東側8.5キロメートル、西側8.3キロメートル、南側8キロメートル、北側13.3キロメートルまで達したという(国務院事故調査組2016, 3-7)。

さらに爆発事故は天津港の経済活動に大きな影響を及ぼした。天津港で留め置かれていた多くの工業製品が損傷を受け、その数量は乗用車で1万2428台、貨物で7553個にのぼるといふ。この爆発事故による天津港を介した貿易やサプライチェーンへの影響については日本にとっても対岸の火事ではなく、事故後1カ月程度、操業停止を迫られたり通関業務に支障をきたしたりなどの影響を受けた企業も少なくない³⁸。また11月には事故中心から3キロメートルの範囲にあるショッピングセンターが改装後に再開され、12月には事故で運行停止していた鉄道が一部再開された。しかしながら、一部区間は再開が遅れており、2016年中の竣工と供用が予定されているという³⁹。以上の人的物的被害をあわせて今回の事故で発生した経済損失は68億6600万人民币元とされている(国務院事故調査組2016, 7-8)。ただし、この額の内訳は明らかにされていない。2015年末のある報道では保険金の請求額だけでも20億ドル(約130億人民币元)にのぼるといふ推計も伝えられており⁴⁰、事故調査報告書が推定した金額とは2倍近い差が見られる。

被害者の救済や補償については事故調査報告書には記されていない。報道によると、労災に準じた救済措置や住宅被害への保障などがなされるとともに、企業の生産設備等の損害については保険での支払いがなされているようである。

2.3 環境汚染

爆発事故によって大量の化学物質が大気、水環境中に撒き散らされ、環境保護部と天津市環境保護局はモニタリングと除去作業に追われた。もともと倉庫に保管されていた危険化学物質111種に加えて、爆発・燃焼によって反応生成した物質も含めると少なくとも129種の化学物質が環境中に拡散したとされている(国務院事故調査組2016,8)。

9月4日に事故区域内の廃水処理の処置権限を濱海新区政府及び天津港集団に正式に移管されるまでの約20日間、事故発生直後から現場で主に環境応急任務に携わっていたのは天津市環境保護局のチームであった。8月13日深夜0時に天津市環境保護局長の温武瑞が事故情報を得ると、すぐに環境汚染事件応急準備計画を発動し、同市濱海新区環境保護モニタリングステーション長の李加軍が最初に現場に赴き、直に観測可能で

³⁸ 『日本経済新聞』2015年9月21日付。

³⁹ 『日刊中国通信』2015年11月19日及び12月18日。

⁴⁰ 『日本経済新聞』2015年12月28日付。

あった気体のモニタリングを行った。同日2時50分に天津市環境保護局の応急隊員と関係専門家15人からなる第一陣の調査チームが現地に向かって以降、計器、設備、車両などが整い、1時間ごとに環境汚染物質のモニタリング結果を報告できる体制が整ったという。そして同日16時30分には温局長が最初の記者会見に出席し、事故地域周辺の大気・水環境状況について報告をしている⁴¹。このように、事故発生後の大気及び水環境のモニタリングについての初動は迅速であったことがうかがえる。また8月16日に環境保護部長の陳吉宇が現地視察を行い、人員が足りないことから全国の環境モニタリング従事者に支援を求め、河北省、北京市、江蘇省、遼寧省、山東省、河南省、内モンゴル自治区、山西省の9地域から9月8日までの間に総勢229人が事故現場及び周辺地域での応急モニタリングに参加したという⁴²。

大気環境については、事故現場の中心地域で二酸化硫黄、シアン化水素、硫化水素、アンモニア濃度が国家基準値の最大4倍にまで上昇したものの、9月12日以降は基準値以下になったとされている。また、事故現場の中心から離れた地域では、事故発生後にシアン化水素、硫化水素、アンモニア、クロロホルム、ベンゼン、トルエンなどの濃度が国家及び市の関係基準を最大4倍超過していたが、9月4日以降は事故発生前の水準に戻ったという。これら大気中の汚染物質は風によって自然拡散されたとされている（国務院事故調査組2016, 8-9）。

水環境については、爆心地周辺約2.3キロメートル範囲が主にシアン化物で汚染され、8月17日に爆発で出来た穴に溜まった水に極めて強いアルカリ性反応が見られ、シアン化物の濃度は1リットル当たり421ミリグラムという高濃度状態であった。これら汚染水については処理後に渤海湾に放流し、10月31日までの間に合計121～129トンのシアン化ナトリウムを除去したとされている。しかしながら、その後も爆発で出来た穴には汚水が残っており、調査報告書が公表された時点でも汲み出して隔離する作業が行われているとされている。また、事故発生後に爆心地から約750～960メートル離れた3つの井戸水でシアン化物が地下水Ⅲ類基準⁴³を超えており、硫酸塩、クロロホルム、ベンゼンなども検出されたという。事故調査報告書がまとめられた時点で汚染濃度は徐々に下がっているものの依然基準を超過しており、事故中心地域及びその付近の地下水の汚染の原因についてさらなる探査が行われているという。なお、この事故で天津近海の渤海湾の海洋環境には影響がなかったとされている（国務院事故調査組2016, 10-11）。

⁴¹ 環境保護部ウェブサイト 2015年9月11日環境新聞。

http://www.mep.gov.cn/zhxx/hjyw/201509/t20150911_309637.htm

⁴² 同上。

⁴³ 「地下水質量標準」によると地下水Ⅲ類基準は「人体健康基準を根拠とし、集中式生活飲用水源及び工業・農業用水に適している」とされる。

土壌については、事故発生から一週間後に一部の地点でシアン化物が検出されたが、一カ月後には検出されなくなったという。また重金属も検出されたものの、公園・緑地の立地の際の基準値は超えていないとされている。さらに一部の地域でシアン化物とヒ素の濃度が基準値を最大 23.5 倍超えており、フェノール、多環芳香族炭化水素、ジメチルスルホキシドなどの物質が検出されているが、事故調査報告書とりまとめの時点でなおモニタリングが継続されている。10月31日までの間に事故中心地域の土壌に約3パーセントのシアン化ナトリウムが残留しており、生物濃縮による慢性毒性をもたらすリスクがあるとされている（国務院事故調査組 2016, 11-12）。

以上のように、事故を原因とした環境汚染が見られ、多くの汚染物質は自然拡散ないしは処理によって基準値以下に濃度が低下しているものの、一部の水環境及び土壌に残留しているものもあることから、引き続き慎重な観察と危険除去の方策検討が必要とされる。なお、今回の事故に伴う環境汚染によって中毒または死亡例はなく、17人が粉塵や汚染物質を吸い込んで肺炎で入院したものの、予後は良好であるという（（国務院事故調査組 2016, 12））。

環境汚染モニタリングの過程では、メディアで神経ガスが検出されたなどのニュースが流れて注目を集めていたが、これについては現場で救援活動の指揮をとっていた軍事医学科学院化学兵器専門家チームから、そのような可能性は全くないとして否定されている⁴⁴。

爆発事故で現場には大きな穴が開いたうえに、水や土壌が汚染されたことから、跡地利用及び復興には困難が予想される場所である。そこで天津濱海新区が9月4日に明らかにした計画は事故現場に24ヘクタールの面積に及ぶ「海港生態公園」と記念碑を建設することであった⁴⁵。この計画については、事故処理や原因究明が進んでいない中、事故を隠ぺいするための策略ではないかという疑念がメディアでもちあがった⁴⁶。環境汚染された土地を整備して公園にすることは、例えば、北京豊台区の「園博園」の例が挙げられる⁴⁷。天津市濱海新区の公園計画では、有毒物質の処理が適正になされるかという点に加えて、計画決定のタイミングや進め方に疑念が生じたのであった。

⁴⁴ 『日刊中国通信』2015年8月21日付記事。

⁴⁵ 『日刊中国通信』2015年9月8日付記事。その後の報道では面積43ヘクタールの公園として2016年5月末には完成見込みとされている（『日刊中国通信』2016年3月10日付記事）。

⁴⁶ 財経網 2015年10月13日掲載記事。

(yuanchuang.caijing.com.cn/2015/1013/3982401.shtml)

⁴⁷ 同園は面積513ヘクタールに及ぶ広大な公園であるが、もとは河川敷の不法投棄場所として大量のごみが野積みされていたところであった（2014年9月3日現地視察及び<http://www.gardenexpo-park.com/>）。

3. 天津港8・12爆発事故の背景にある安全生産管理上の問題点

3.1 安全生産及び環境影響に関する許認可

事故調査報告では、事故を引き起こした瑞海会社が、関連法規に違反して危険貨物堆積場の建設を行っていたこと、一定期間無許可経営を行い、また不当な手段で許認可を得ていたこと、さらに許認可を得た後も関連法規に違反して危険貨物関連業務を行っていたことなどが指摘されている⁴⁸（国务院事故調査組 2016, 23-32）。その概要は以下の通りである。

第一に、2013年3月16日から8月末にかけて、都市農村規劃法、安全生産法、港灣法、環境影響評價法、消防法等に違反して、危険貨物堆積場の建設工事を行った。同会社が関係部門に計画許可申請手続きをしたのは8月中旬の完成間近になってからであり、しかも5月18日にはすでに危険貨物業務を開始している。すなわち、安全生産評価及び環境影響評価の審査を受ける前から危険貨物場の建設工事を行うとともに、業務も開始していたことになる。

第二に、同会社は危険貨物倉庫業務の経営に必要な港灣経営許可証及び港灣危険貨物業務附証を2015年6月23日に取得しているものの、2014年1月12日から4月15日の約3カ月間及び2014年10月17日から2015年6月23日に営業許可証を得るまでの約8カ月間、危険貨物業務を行っていたと指摘されている。また、同会社の実質的な経営責任者の一人であった于学偉が元天津市交通運輸・港灣管理局副局長及び天津市交通運輸委員会港灣管理处長に金銭や金券を贈ったり、ゴルフや飲食で接待を行って行政審査の過程で便宜を図ってもらったりしたことや、同会社のもう一人の実質的な経営責任者である董社軒の父親がかつて天津港公安局長であったことから、港灣手続きの審査や監督管理の面で優遇されたなどとされている。

第三に、同会社が危険化学物質の扱いに際して様々な法規違反をしていたことが指摘されている。具体的には、爆発物の原料となる硝酸アンモニウムを関係規定に反して事故当日には貨物到着ゲートに800トン放置していたこと、週当たりの認可量の14倍もの貨物を扱っていたこと、硝酸カリウムが設計最大保管量の約54倍、硫化ナトリウムが同約19倍、シアン化ナトリウムが約43倍など多くの危険貨物が設計基準を超過して大量に保管されていたこと、可燃性爆発危険貨物の包装がずさんで現場に監督責任者を配置していなかったこと、天津市交通運輸部門に重大危険物質の届出と登記を行っていなかったこと、危険物質管理のための資格を取得していなかったり、関連する教育やトレーニングも受けていなかったりした従業員がいたこと、さらには事故発生に備えた避難訓練などを行っていなかったこと、などが挙げられている。これらの点については、

⁴⁸ なお、瑞海会社は2012年11月に72人の従業員を抱える民営企業として設立された。

消防隊員が初期消火の際に十分な情報を得られなかった要因のひとつとしても指摘されている。

3.2 安全生産管理体制

事故調査報告では、瑞海会社の危険貨物業務に対する安全管理体制として、審査許認可の面だけでなく、日常監督や評価・コンサルティングの側面からも責任機関・組織が挙げられるとともに、党・政府部門の責任にも言及されている。表1～4はそれぞれの局面ごとに責任が指摘されている機関・組織を整理したものである。このうち表2～3は事故調査報告書の付表（附件）をもとに書きだしたうえで、本文の記述を参照しながら一部加筆修正を行っている。事故調査報告書では安全生産管理体制について以下のような問題点があったことが明らかにされている。

党・政府部門については、まず天津市共産党委員会及び人民政府が、党の安全生産方針政策、国家安全生産、港灣管理、公安消防等の法規政策、天津港の危険化学物質安全管理の総合調整、天津港（集団）有限公司の行政管理機能、天津市交通運輸委員会や濱海新区党・政府安全生産任務に対する指導などが徹底されなかったこと、そして関係部門や組織の天津市都市総体規劃に対する違反への査察管理を失念していたことなど、安全生産管理体制全般にかかる責任が指摘されている。さらには濱海新区党・政府や中央政府の交通運輸部、海関総署（税関）についても関係する責任が指摘されている。ただし事故調査報告書では、「五、地方政府部門及び仲介機構に関する主要な問題」の14項目にわたる責任機関・組織の中で、第十一～十三項目に挙げられていることから、マイナーな扱いという印象を受ける。ここに現場責任を主とし、指導責任を従とする考えが透けて見えるところである。

具体的な貨物業務に関しては審査許認可、日常監督、そして業務の仲介や請負を行った評価・コンサルティングに関して表2～4に挙げられた機関・組織のそれぞれの責任が指摘されている。この中でも、天津市交通運輸委員会、天津港（集団）有限公司、天津海関、濱海新区市場・質量監督局、濱海新区環境保護局については、貨物業務の審査許認可だけでなく、貨物業務に対する日常監督についても権限と任務を有していたことから、危険貨物業務に伴う安全管理に関する権限が集中していた機関として注目されるところである。

また事故調査報告書では、安全生産管理体制について、法規制の不備、安全生産及び法規制そのものに対する遵法意識の欠如、事故応急処置能力の不足に加えて、中央—地方—現場の間での権限や役割の重複や不明瞭な分担をはじめとする安全管理体制の構造についても問題があることが指摘されている。他方で、先述したような安全生産管理に関する権限の集中という点についてはあまり触れられていない。このように許認可機関が日常監督も担っていたことが、安全管理が徹底されない要因となっていなかったの

か、検証が必要であろう（国務院事故調査組 2016, 90-98）。

表1 党・政府部門

<ul style="list-style-type: none"> ●天津市共産党委員会・人民政府 ●天津市濱海新区党委員会・政府 ●交通運輸部 ●海関総署

（出所）国務院事故調査組（2016, 46-17）より作成。

表2 瑞海会社の貨物業務に対する審査認可機関

機関名	審査認可内容
◆天津市交通運輸委員会	港湾危険貨物経営資格・港湾施設建設
◆天津港（集団）有限公司	港湾プロジェクト計画、検収初審、港湾建設プロジェクト入札・建設、質量監督管理、消防設計審査・検収
◆天津海関	海関監督管理区、危険貨物税関
●天津市規畫局、濱海新区規畫・国土資源管理局	規畫
◆濱海新区市場・質量監督局（工商） ←天津市市場・質量監督管理委員会	工商注冊登記、経営範囲審査
◆天津市濱海新区環境局	環境影響報告
●天津市濱海新区行政審査認可局	環境保護検収

（注）→は業務指導関係を指す。◆は審査認可と日常監督の責任が共に指摘された機関。

（出所）国務院事故調査組（2016）附件4を一部修正。

表3 瑞海会社の貨物業務に対する日常監督機関・組織

<ul style="list-style-type: none"> ◆天津市交通運輸委員会 ◆天津港（集団）有限公司 ◆天津海関 <ul style="list-style-type: none"> →天津新港海関 ●天津市安全監督局 <ul style="list-style-type: none"> →濱海新区安全監督局 →濱海新区安全監督局第一分局 →天津港集裝箱物流園区安全監督ステーション ◆天津市市場・質量監督管理委員会 <ul style="list-style-type: none"> →濱海新区市場・質量監督局（工商、特殊設備） ●天津海事局 <ul style="list-style-type: none"> →北疆海事局、東疆海事局 ●天津市公安局 <ul style="list-style-type: none"> →天津市公安局消防局→天津市濱海新区公安局 ◆天津市濱海新区環境保護局
--

（注）→は業務指導関係を指す。◆は審査認可と日常監督の責任が共に指摘された機関。

（出所）国務院事故調査組（2016）附件4を一部加筆修正。

表4 瑞海会社の貨物業務に関する評価・コンサルティング機関・組織

- 中濱海盛安全評価公司
- 天津水運安全評価審査センター
- 天津市化工設計院
- 天津市交通建築設計院
- 天津市環境工程評価センター
- 天津博維永誠科技有限公司

(出所) 国務院事故調査組 (2016) 附件4 を一部修正。

おわりに

本稿では、2015年8月12日に天津港で発生した爆発事故に関する調査報告書を中心に、事故の背景や事故があぶりだした安全生産管理上の問題点について概観してきた。中国の都市には天津市濱海新区のように重化学工業の生産・流通拠点（同新区の場合は流通拠点）として整備されているところが少なくなく、大小の産業事故が各地で発生しているのが現実である。天津港爆発事故の調査報告書から、立地、施設建設、安全・環境影響評価に関する審査許認可から日常監督管理に至るまで安全生産管理の杜撰な状況が明るみされている。その後全国規模で行われた安全生産検査においても450万件以上にのぼる大量のリスクが確認されており、天津港爆発事故はそのリスクが顕在化して大災害となった事例として、その教訓と課題を広く共有していくことが重要であろう。そのような意味で、詳細な事故調査報告書が公表されたことは評価することが出来るであろう⁴⁹。

本稿の作業を踏まえた今後の検討課題として以下の点が挙げられる。まず、事故発生直後の応急措置における消火活動のあり方や消防体制をめぐって中国国内でも議論がなされていることが注目される。これについては事故調査報告書でも触れられており、またメディアの報道もなされていることから、重化学工業都市における災害への応急体制や日常的な防災・減災体制という視点から改めて検討することが可能であろう。また、安全生産管理体制上の責任を組織だけではなく、個人について追及する「問責」の内容が、事故調査報告書では詳細に「提案」がなされており、メディアでも事故発生直後から注目されている。天津港爆発事故の事例では、10年前に松花江で発生した爆発・汚染事故の事例に比べて問責の所在が比較的早くかつ詳細に公開されているように見える（大塚 2005）。天津港爆発事故の場合、安全生産管理体制のあり方に照らしながら、適切な対応がなされているのかどうか、検討が求められるところである。他方で、そうした責任を踏まえた被害への補償がどのように決定され、実施されているのかについて

⁴⁹ なお、2005年に起きた松花江汚染事故では事故調査報告書は事故から1年経って概要が報道されただけで、詳細は公表されなかった（大塚 2015）。

は事故調査報告書では触れられておらず、全体像の解明が待たれるところである。

今後は以上の諸問題を踏まえながら、重化学工業が集積した都市の災害リスクをどのように軽減し、また防止していくのかという課題に対して、関係する組織と個人が、いかなる制度と仕組みのもとで相互に協力・協調しながらそれぞれの役割はたして行くことができるのかという点から検討が必要であろう。環境保全と防災・減災を連続した問題としてとらえたガバナンス（大塚 2015）、すなわち「リスク・ガバナンス」のあり方を探求することは、中国の新型都市化政策のみならず、長年にわたって経済発展に急いできた中国の都市が抱える大きな社会的課題として求められるところである。それには事故の直接的な背景と経緯にとどまらず、当該都市の発展・開発の過程や将来の方向性と関連づけながら検討していくことが必要であろう。

参考文献

（日本語文献）

- 大塚健司（2015）「中国における環境災害対応と環境政策の展開—2005年松花江汚染事故をめぐる—」寺尾忠能編『「後発性」のポリティクス—資源・環境政策の形成過程』アジア経済研究所。
- 大塚健司（2016）「中国の環境災害への政策対応とガバナンス—応急体制、問責、リスク低減」『環境経済・政策研究』第8巻第2号 59-62頁。
- 岡本信広（2013）『中国—奇跡的発展の「原則」』アジア経済研究所。
- 唱新（2011）『資本蓄積と産業発展のダイナミズム—中国産業の雁行型発展に関する経済分析』晃洋書房。

（中国語文献）

- 国务院事故调查组(2016)「天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故调查报告」(<http://www.chinasafety.gov.cn/newpage/newfiles/201600812baogao.pdf>)
国家安全生産監督管理総局ウェブサイト「工作动态」2016年2月5日掲載