

研究ノート

中国の公的測量機関と地形図作成をめぐる

松村 嘉久

大阪経済法科大学 東アジア研究 第21号 抜刷
1998年8月発行

研究ノート

中国の公的測量機関と地形図作成をめぐる

松村 嘉久

- I はじめに
- II 1950年代における公的測量機関の整備
 - (1) 総参謀部測繪局の設置
 - (2) 政府系部門測量機関の創設
 - (3) 国家測繪総局の創設と拡充
 - (4) 三系統の測量機関と分業体制の確立
- III 1960年代以降の国家基本測量事業の展開
 - (1) 国家測繪総局の廃止と再建
 - (2) 国家基本測量事業の展開－1960年代－
 - (3) 国家基本測量事業の展開－1970年代以降－
 - (4) 国家基本地形図による被覆領域
- IV 地理情報関連の法整備と問題点
 - (1) 国家基本地形図への需要の高まり
 - (2) 『測繪成果管理規定』と『保守国家秘密法』
- V おわりにかえて

キーワード：中国・地図・測量・地理情報・
国家

I はじめに

1980年代以降、中国では多くの地理情報に関する出版物が刊行されてきた。アトラスに関し

て言及するならば、第七次五ヶ年計画の国家重点科学研究項目に指定された『中国国家地図集』出版計画の成果として、『国家普通地図集』、『国家自然地図集』、『国家歴史地図集』、『国家農業地図集』、『国家経済地図集』が続々と刊行され⁽¹⁾、1994年には『中国城市地図集』が出版された⁽²⁾。また、ほとんどの対外開放地区では旅行者用の観光地図や交通地図が整備され、省級行政区単位のアトラスなども盛んに刊行されてきた。地図以外の地理情報では、1980年代から本格的に実施された全国地名普查工作の成果として、台湾を除く中国全省の『地名詞典』が既に出版され、これと並行して展開してきた地誌編纂事業の成果も刊行されつつある⁽³⁾。しかしながら、一連の地理情報に関する出版物が氾濫するような状況下で、中国においては、極めて重要かつ基本的なものが欠落している。それは国土に関する基本的空間情報としての地図、とりわけ国家の公的測量機関が統一の基準で体系的に整備する地形図であり、アトラス類を編

(1) この事業は1956年から計画されていたが、『国家自然地図集』が1965年に出版されただけで、事実上は頓挫していた。
(2) 中国城市地図集編輯部編纂（中国人民解放軍57653部隊刻繪）『中国城市地図集（上）・（下）』、中国地図出版社、1994。
(3) これら地誌（中国語では地方志）編纂は、國務院弁公庁『地方志編纂工作进行をさらに強化することに関する

通知』（1996年11月9日公布）によると、省級・地区級・県級という三つの行政階層において、約20年毎に改訂されることが要求されている。地誌編纂事業と全国地名普查工作は、中国が領域主権国家として本格的に歩み始めるに際して、極めて重要な意味を持っている。これらの考察は、中国民族問題や国家論と絡めて、改めて別稿にて論じたい。

集する原資料となったベースマップである。

中国において、地図は一般に、大きく一般図（普通図、以下の括弧内のイタリック体表記は中国での用語を示す）と主題図（專題図）に分類され、前者はさらに、地形図（地形図）と地勢図（普通地理図）に分けられている。国家事業として編纂された上記のアトラス類は主題図集にあたり、省級行政区単位のアトラスはいわば地勢図集にあたる。本稿で言及する中国の地形図とは、国家の公的測量機関が統一図式で体系的に整備した基本地図であり、日本では国土地理院の発行している種々の地形図に相当するものである。当然のことながら、中国にもこうした基本地図（国家基本地形図、以下ではこの用語を使用する）は存在し、日本とはほぼ同様に、①1:5,000、②1:10,000、③1:25,000、④1:50,000、⑤1:100,000、と五種類の縮尺で作成されている⁽⁴⁾。

さて、一般に基本地図は、国土空間の保全や開発に利用されるべき基礎資料であり、海外地域研究にとっても極めて有用な資料となることは言うまでもない。しかし残念ながら、基本地図を自由に入手できる国家は、ごく限られているのが現状であり、現代中国でも対外的には公開されてはならず、対内的にも厳重な管理下に置かれている。特に、改革開放政策が始まる以前の中国において、地形図や空中写真などの地理情報は軍事機密にあたり、地形図作成をめぐる経緯すら、外部世界に向けて発信されることは皆無に近かった。それゆえに、中国に如何な

る背景のもと公的測量機関が設置され、それらが如何なる過程で測量事業を実施し、地形図の作成が展開してきたのか、長らくは未知のままであり紹介されることもなかった。

管見の限り、日本においては、金窪が国务院内に設置された国家測繪局の紹介を通して、中国の現代測量事業の一端を明らかにし⁽⁵⁾、耕井が中国の測量・地図事情の簡単な紹介を行っている⁽⁶⁾。ただし、中国の公的測量機関には、金窪の紹介した国家測繪局以外に、軍事部門と政府系部門にも存在する。近代日本における地形図整備において、かつての参謀本部陸地測量部が大きな役割を果たしたように、一般に地形図の発達や整備が、狭義には軍事活動や植民地支配と、広義には国家経営戦略と深く結びついて、軍事部門を中心として展開してきた事実は否定できない。近代日本における地形図は、まさに国家支配のイデオロギー装置として機能してきた。中国も国共内戦の末に政権を獲得し、その後は東西冷戦構造のなかで軍事的緊張下にさらされてきたので、当然のことながら、軍事部門の測量機関が活躍したであろうと予想される。しかしながら、これらも含めた中国の測量事業は、資料などの制約もあって、これまで言及されてこなかった。

ところが1987年になって、中国建国以来の測量事業史を総括する『当代中国的測繪事業』が出版され⁽⁷⁾、このなかで軍事部門のそれを含めた1980年代半ばまでの事情が紹介されている。中国における測量事業の全貌に迫るには、まだ

(4)部分的には、①で1:1,000、1:2,500、③で1:20,000も存在する。これらのうち、①から④までは基本的に実測図であり、⑤は編集図である。

(5)金窪敏和「中華人民共和国国家測繪局について」、地図23-3、1985、23~31頁。なお、中国語の「測繪」は、「測量繪制」を簡略化したものと思われ、日本語における「測量」と「製図（地図作成）」の両者を含

んだ広義な用語である。本稿では、固有名詞として使用される場合はそのまま「測繪」とし、それ以外は「測量」とする。

(6)耕井敏孝「最近の中国の測量・地図事情」、地図ニュース258、1991、15~17頁。

(7)（当代中国）叢書編輯委員会編『当代中国的測繪事業』、中国社会科学出版社、1987、562頁。

まだ資料的に不十分であるといった観は否めないが、この本は書評されたこともなく、中国研究者に新たな知見を紹介する意義は大きい。既述したように、現代中国において地形図は一般に公開されておらず、1980年代後半から続々と公布された測量関係の法律により、地形図非公開の原則には一定の法的根拠が授けられている。一方で、ソ連邦の崩壊により東西冷戦構造が実質的に終結した現在、改革開放政策のもと順調に経済成長を続けるなか、中国における公的測量機関や地形図をめぐる環境は、大きな変革が迫られていることも事実である。

近代日本における国土空間情報と地理思想の関連を読み解いた水内は、国土空間に手厚く建造環境を充填することにより、空間の生産と再編成を繰り返す、国民の国家に対する忠誠を強固なものとしていったと論じている⁽⁸⁾。近年の中国政府は、常に地域間経済格差の拡大防止を強調しつつ、まさに21世紀に向けて、三峡ダム建設のような大規模な国家プロジェクトから、都市部人口集住地区の住環境整備まで、様々な局面において物的建造環境の整備に取り組んでいる。こうした国土空間の開発や保全の前提条件として、測量事業は不可欠であり、中国における測量や地形図に対する需要が、将来的にも飛躍的に増加してゆくことは明らかであろう。

そこで本稿では、上記の『当代中国的測量事業』に依拠しつつ、II章にて、中国の公的測量機関が整備される過程に着目し、III章にて、1960年代以降の国家基本測量事業の展開を跡付け、新たな知見の紹介を通して中国測量事業の全貌に迫りたい。続くIV章では、1980年代後半から整備され始めた測量関連の法律において、地形

図の公開・非公開といった問題が如何に位置づけられているのかを踏まえて、中国政府の地形図に対する認識に批判的検討を加えたい。

II 1950年代における公的測量機関の整備

(1) 総参謀部測繪局の設置

中国共産党（以下、中共と略す）は政権獲得直後から軍事測量を強化するため、既存の軍事部門測量機関の整備・拡充に乗り出す。1950年5月11日、軍事測量を統括する最初の機関として、中国人民革命軍事委員会作戦部測繪局（以下、作戦部測繪局と略す）が北京にて組織された⁽⁹⁾。同年6月に開催された全軍第一次測繪工作会議では、「測量は国防建設で必要とされる全国の精密な地形図を供給し、あわせて人民政府が経済建設で必要とする測量業務を引き受け、計画的に全国測量任務を完成する」という方針が打ち出されている⁽¹⁰⁾。建国当初の中国における唯一の公的測量機関であった作戦部測繪局に与えられた任務は、第一に、全国の軍事測量管理、第二に、国家基本地形図を作成する前提となる国家基本測量（全国性基本測繪）⁽¹¹⁾の準備及びその計画的実行、第三に、経済建設のための非軍事的測量業務、と多岐に及んでいた。国民党による台湾からの反攻を警戒しつつ、朝鮮戦争に参戦したアメリカの軍事的脅威にさらされる厳しい国際情勢のなか、数少ない人材と脆弱な技術と装備で、作戦部測繪局は過大な任務に取り組まなければならなかった。

中国建国から1952年までは、一般に経済回復期と位置づけられている。この期間に作戦部測繪局が中心となって取り組んだ具体的な国家基

(8) 水内俊雄「地理思想と国民国家形成」、思想815、1994、75～91頁。

(9) 設立当初の局長は不明、副局長は蒲錫文であった。

(10) 前掲(7)の95頁。

(11) 国家が認定した四等以上の湖地測量と国家基本地形図の測量・製図・印刷を指す。

本測量事業は、淮河流域の測量事業と、北京近郊から河北省東部沿海地区にかけての国家基本地形図の作成であった。作戦部測繪局内には、1950年11月に約140名からなる航測部隊が組織され、一定の空中写真測量能力を備えていた。一方で、政務院（後の國務院）は1950年10月に『关于治理淮河的決定』を發布し、翌月には淮河治水委員会を設置し、水利部内に測量隊を組織していた⁽¹²⁾。作戦部測繪局は淮河流域測量の一部を引き受け、江蘇省西部の湖沼地帯における1:10,000地形図を作成する。この淮河流域測量事業は、建国以来最初の空中写真測量であり、作戦部測繪局は水利部とともに2,400㎢を航測した。淮河流域測量を終えた作戦部測繪局航測部隊は、1951年に入って、北京近郊から河北省東部沿海地区にかけての測量事業に着手する。これは朝鮮戦争の勃発にともなうアメリカの軍事的脅威に備えることを目的としたもので、1951年末までに、河北省内の1:50,000地形図を21図幅、都市部の1:10,000地形図を600図幅余り作成した。

以上のように、経済回復期には既に国家基本測量事業が開始されていたが、測地測量基準や図式など製図に関する統一規定をどうしていたのか、建国以来の短期間のうちに如何に測量技術者を養成したのか、などの疑問が生じる。中国の測地測量基準は、1954年に、「1954年北京座標系」・「1954年黄海平均海面」・「青島水準原点」などが採用され、現在に至っている。それまでの空白期間は、暫定的にソ連式のプルコフ座標系が使用されていた。また、製図関連の統一規定などもソ連方式を導入した。ここで注目しておかなければならないのは、ソ連から招聘

された測量技術者や軍事顧問の存在であろう。中国政府の要請により、ソ連は1951年6月、作戦部測繪局顧問に測量技術者を派遣し、その後も十数名の顧問を派遣している⁽¹³⁾。中共はこの期間に、既存の東北民主聯軍測繪学校を人民解放軍測繪学校に再編し、華東・中南・西南の三軍区にも測量機関や測量学校などを設けて、測量教育機関の整備を行っていた。こうした教育機関だけでなく、実際の測量現場でもソ連からの測量技術者が活躍したと思われる。中国の国家基本測量事業で空中写真測量が全面的に導入されるのは、第一次五ヶ年計画の開始する1953年からであるが、この時点で中国側技術者の絶対数は少なく、1954年から1956年にかけてソ連空軍の航空撮影隊が招聘され、実際の測量業務に従事した。こうしたソ連からの技術指導や援助は、後に整備される政府系部門測量機関にも及び⁽¹⁴⁾、中ソ紛争が本格化する1960年代まで継続し、西北地区、長江・黄河流域、東北地区森林地帯など、中国大陸の広大な地域において空中写真測量を行った。結果としてソ連は、中国における国防建設や経済建設上の重要地域に関する地理情報を入手したことになり、後に中ソ関係が悪化した際、これらの地理情報が中国政府にとっての潜在的脅威となったことは想像に難くない。1960年代半ばに始まる三線建設において、未測量地帯であった西南地区が戦略拠点として選択され、ソ連国境地帯は第四線に区分され、特に新疆ウイグル自治区には大量の生産建設兵団が配置された。これらの国家防衛戦略の選択には、ソ連が入手した地理情報への脅威が背景にあったと考えられる。

第一次五ヶ年計画の開始を前にした1952年3

(12) この水利部測量隊が中国における政府系部門測量機関の最初のものと思われる。

(13) 前掲(7)の463頁。

(14) 例えば、後述する地質部測繪局では、1954～1956年の間に、ソ連から172名の測量技術者を招聘した。前掲(7)の463頁。

月、作戦部測繪局は中国人民解放軍総参謀部測繪局（以下、総参測繪局と略す）に再編され、各大軍区に所属した測量機関や測量専門学校を直接指導する体制に移行する。作戦部測繪局はこれに先立って『五年測繪綱要』（1952～1956年）を策定していたことから見て、この再編は大军区制度の廃止と人民解放軍の再編にともなう組織改変であり、国家基本測量事業自体に対する配慮からなされたものではないと思われる。いずれにせよ、これ以降は総参測繪局がほぼ五ヶ年計画に対応して測量計画を策定し、国家基本測量事業を本格的に展開してゆくことになる。

総参測繪局は第一期測量計画として、1953年4月に『五年国防測量計劃』（1953～1957年）を策定する⁽¹⁵⁾。ここではアメリカと台湾による大陸侵攻に備えるため、東部地区を測量重点地域に指定し、とりわけ沿海地域の測量を優先することが計画された。具体的な測量計画地域は、「北は河北から、南は浙江まで、南北を縦に約1,500km、東西を横に約200から550km、面積にして約60万km²」とされ、国家基本地形図の縮尺は、山東半島の一部と浙江省東部の沿海地帯において1:25,000、それ以外の地域は全て1:50,000とされた⁽¹⁶⁾。これらの地域では測量事業と並行して、総参謀部が1952年に公布した『全国兵要地誌調査綱要』に基づき、地形図に描き切れない兵要地誌調査も行っている。この『五年国防測量計劃』の成果として、測量計画地域内において、1:25,000地形図が682図幅、1:50,000地形図が1,238図幅作成され、施測面積は約56万km²に達した。同じ時期、北京に隣接する河北省の懷来、広東省の広州から陽江一帯において、1:25,000地形図が274図幅作成され、広東省の出

州半島、広西壮族自治区の柳州・玉林・昭平一帯、ビルマ国境地帯にあたる雲南省の瀾滄から勐腊一帯において、1:50,000地形図が286図幅作成され、それらの施測面積は約14万km²に及んだ。

(2) 政府系部門測量機関の創設

第一次五ヶ年計画の実施にともなって、経済建設のための測量需要は高まり、1950年代に入って、いくつかの政府系部門においても測量機関が組織されつつあった。表1は1983年末における政府系部門の累積測量面積を示したものである。ここからは、林業部・地質部・水利部の活躍が読み取れる。政府系部門は50年余りの歴史のなかでしばしば統廃合され、その職責も複雑に変化してきたため、それらをつぶさに跡付けるのは困難な作業である。また、紙面に限りもあるので、ここでは、国家基本測量事業に貢献した政府系部門測量機関のいくつかを紹介するにとどめる。

政府系部門のなかで国家基本地形図の整備に最も貢献したのは、おそらく地質部であろう。天然地下資源探査を担った地質部では、1952年に地質部測繪室が設置され、1954年11月に地質部測繪局に拡充される⁽¹⁷⁾。同局は1955年に航測部隊を組織して、1957年までに約68万km²の空中写真測量を行っている。また同局は、後述する国家測繪総局創設の際に重要な役割を果たし、中国西北地区における1:100,000地形図測量の最初の担い手でもあった。地質部以外の資源探査関連の測量組織は、建国当初は燃料工業部に所属した石油管理総局と石炭管理総局に内設された。石油管理総局には1955年に航測大隊が組

(15) 前掲(7)の501頁では、「東部国防地帯五年測繪規畫」となっている。

(16) 前掲(7)の97頁。

(17) 当初の測量技術者は、一部が総参測繪局から派遣され、既述したように、ソ連からも技術者を招いた。

表1. 政府系部門の航測面積と地図作成面積(1949~1983年)

政府系部門	航測面積	1:100,000	1:50,000	1:25,000	1:10,000	1:5,000	1:2,000	その他
林業部	1,436,000			1,069,000	197,000			
地質部	303,761	236,734	385,797	122,104	297,533	59,210	23,069	
石油	42,840	19,346	261,195	71,103	17,669	2,353	16,387	
石炭	18,000		2,389	59,397	303,057	198,144	9,112	
冶金	24,529	2,010	8,778	8,570	35,661	10,566	8,277	1,081
有色金属	8,178		5,234	8,174	16,852	7,679	5,965	
核工業	36,932		1,700	1,612	3,800	1,248	2,915	
建材					221	351	1,081	132
化学工業					161	200	165	30
水利水電部	764,692	13,388	296,842	475,247	1,022,168	61,612	17,972	
城郷建設部	52,921		693	1,855	83,976	41,912	76,527	17,776

(出所)：《当代中国》叢書編輯委員会編「当代中国的測繪事業」、中国社会科学出版社、1987年、173頁より。

(注)：単位は km^2 。地図作成面積には平板測量によるものも含まれている。

織され、これ以降、陝西省北部、四川盆地、青海省のチャム盆地、新疆のトルファン盆地などにおいて、油田探査のための空中写真測量を行った。石炭生産を重視した中共は、各大区毎に炭田地質測量隊を組織し、これらを石炭管理総局の指導下に置いた。

淮河治水における水利部の活躍は既述したが、その後に同部内には黄河水利委員会・長江水利委員会・珠江水利委員会などが設けられ、大河川の流域を中心に、国家基本測量事業にも貢献してきた。農墾部では1956年に荒地勘測設計院が設置され、黒龍江省の三江平原、広東省の海南島・雷州半島、内蒙古自治区のフルンベイ盟、新疆ウイグル自治区のタリム河下流域などで測量事業を展開した。これらの測量成果は、1960年代から本格化する国营農場や生産建設兵団の立地選定に利用されることになる。

都市計画関連の測量は、1956年に城市建设総局内に設置された勘察測量管理局が行った。同総局は翌年に城市建设部に昇格するが、1958年に撤廃され、直属の測量機関は建築工程部城市

設計院に吸収合併される。周知の如く、中国の都市建設は1960年代から不遇の時代に突入し、政府系都市関連部門は、1978年によく国家城市建设総局として再建される。これ以降、都市計画関連の測量業務は、1982年に設置された城郷建設環境保護部から、現在は建設部に移管されている。

以上のような政府系部門の測量成果のなかで、統一規格に基づいてなされ一定の水準に達したものは、国家基本地形図に取り込まれていった。

(3) 国家測繪総局の創設と拡充

建国当初の作戦部測繪局の任務には、国防建設目的だけでなく経済建設目的の測量も盛り込まれていた。しかし、作戦部測繪局が総参測繪局に再編され、個別に政府系部門の測量機関が創設されるなか、総参測繪局による測量事業を国防建設目的に限定し、個別の政府系部門を統一的に管理する公的測量機関の創設が待望された。この背景には、政府系部門が個別に測量事業を展開してゆくなかで、空中写真が重複撮影

されるなどの非効率が発生し、各部門を統一的に指導する機関が無かったため、個々に作成される地形図に統一の測量基準や図式が使用されておらず、国家基本地形図になかなか取り込めなかったという事情があったと思われる。

そこで、1956年1月の全人代第一屆常務委員会第31次会議にて、国务院に国家測繪総局（以下、国測総局と略す）を設置することが決定された。国測総局の任務は、第一に国家基本測量事業計画の策定、第二に各政府系部門における測量事業の調整と指導、第三に総参測繪局と協力分担しての国家基本測量事業の実施であった。

国測総局創設時の人事では、総参測繪局局长の陳外欣が局長に就任し、総参測繪局から20名ほどの技術幹部が迎えられた。また、ソ連からはソ連測量総局副局長のB.H.レシュックを顧問に迎え、これ以降にソ連から34名の技術顧問を招聘した。実際の測量にあたる職員に関しても、1956年10月に、総参測繪局から2測地測量隊・2地形測量隊・1測地計算隊・1製図隊・1航測隊の約2,000名が、測量機器や装備とともに国測総局へと移管された。国測総局の創設は、総参測繪局からの分家として実行された色彩が濃い。軍事部門で訓練された測量技術者が非軍事部門に転出したという事実は、後述する今日の測量成果の管理という側面において、少なからぬ影響を及ぼしていると思われる。

これ以降、国測総局は1950年代後半から段階的に組織が拡充されてゆく。1957年7月には教育部の武漢測繪学院⁽¹⁸⁾が、また、文化部の地図出版社が国測総局の管轄下に入った。1958年6月に地質部測繪局に所属していた13測量部隊が国測総局に合併され、同時に国測総局の帰属

は、創設当初の国务院第三弁公室付けから、1957年の国家建設委員会付けを経て、地質部管轄になった。省級行政単位に所属していた地質局系統の測量機関も、国測総局の管轄下に入った。さらに1958年12月には、総参測繪局所属の1測地測量隊と新疆石油地質局所属の2測量隊が加わり、同年末までに国測総局所属の人員は7,151名に達した。国測総局系統の地方組織の整備も進展し、1958年には西安分局と哈爾濱分局、1960年には青蔵高原分局が設置され、1960年代に入るまでに、各省級人民政府に国測総局の指導を受ける測量管理機構が設置された。

(4) 三系統の測量機関と分業体制の確立

国測総局の創設により、中国の国家基本測量事業は、①軍事部門を管轄する総参測繪局、②非軍事部門を管轄する国測総局、③国家建設の需要に直結した測量事業を担当する政府系部門測量機関、という三つの系統が併存するという今日の基本的構造が構築された。このうち、国家基本測量に関して言及するなら、③は②に対して測量事業計画を提出し、その指導と監督を受ける。例えば、1956年11月に行われた国測総局・中華民航総局・政府系部門の取り決めでは、各政府系部門の保有する空中写真測量技術者や航測用飛行機を中華民航総局に移管し、各政府系部門による毎年の空中写真測量任務は国測総局に報告して、同局が調整した上で、中華民航総局が手配し実施することになった⁽¹⁹⁾。一方、①と②の関係は、1956年5月の『关于国家測繪総局与総参測繪局兩局任務分工与業務連係問題的報告』により、国家基本測量事業における分業と協力関係が申し合わされ、両測量機関はお

(18) 現在の武漢測繪科学技術大学にあたる。

(19) 1958年に中華民航総局には專業航攝大隊が組織され、中国人民解放軍空軍航測団と分担して空中写真測量に

従事する。この專業航攝大隊は、1966年に中国民航第二飛行總隊、1983年に中国民航工業航空服務公司及名称を変えた。前掲(7)の90頁。

互いに調整しつつ個別に測量計画を策定することになる。二大公的測量機関の分業では、軍事部門と非軍事部門という任務上の分担以外に、国家基本地形図の整備に関する測量地域の分担も取り決められた。総参測絵局の分担地域は、東部沿海地帯、西南部・西部辺境地帯であり、1950年代に軍事戦路上の重要拠点と認識されていた地域であった。国測総局の分担地域は、内陸地帯と北部辺境地帯とされた。ただし、後述するように、国防建設という聖域に属した総参測絵局は、組織として比較的安定を保ってゆくが、国測総局の方は測量計画を立案するものの、順調には進展しなかった。

この三系統の測量機関による地域分担が最も如実に機能したのが、黄土高原地帯の測量事業であった。総参測絵局・国測総局・水利部黄河水利委員会が1962年に合意した『关于加速黄土高原区1:5万比例尺航测成图若干问题的協議』において、総参測絵局は東経110度以東の228図幅を、国測総局は東経106度から110度間の212図幅を、黄河水利委員会は東経106度以西の120図幅を、分担して作成することが決定された。1950年代後半に始まった長江流域の空中写真測量でも、国測総局は長江水利委員会と協議して、東経102度から110度までの長江流域一帯における1:50,000地形図と、三峡ダム建設予定地であった地域の1:25,000地形図を分担している。これら二つの事例から、総参測絵局と国測総局の分担境界線、つまりは東部沿海地帯と内陸地帯を分ける境界線が、東経110度と認識されていたと推察される。

国測総局は分業体制の確立を受けて、1957年に第一期測量実施計画を策定した。この計画では、国家基本地形図の主力を1:50,000と1:100,000の両縮尺に設定するとともに、差し迫った経済建設の需要に対応する大縮尺地形図

の作成にも着手するという、「一測多用」の方針が打ち出された。しかしながら、翌1958年に始まる大躍進運動の進展により、大縮尺地形図の需要が急増したため、国測総局はその主力を1:10,000地形図の作成に注がざるを得なくなり、同局の測量実施計画はわずか一年で混迷した。

大縮尺地形図に対する急激な需要増に対応するため、大躍進期（1958～1960年）に国測総局は、「三並挙、一結合」という方針を採択した。これは、中央と地方が同時に行い、土法と洋法を同時に行い、正式測量と簡易測量を同時に行い（「三並挙」）、大縮尺・中縮尺・小縮尺を一つに結合する（「一結合」）という強引なものであった。この時期に国測総局は主として1:10,000地形図を多数作成し、その施測面積は50万幅を超えたが、稚拙な簡易図が90%以上を占めた。しかしながら、大躍進期を挟んだ1958年から1965年の間に、国測総局は、黒龍江・吉林・遼寧・陝西・甘肅・寧夏・四川・湖北・湖南・貴州の全域もしくはほぼ全域の1:50,000地形図を作成し、部分的には1:25,000地形図も作成した。また、山西・河南・江西及び海南島の一部地域の1:50,000地形図や1:25,000地形図も作成した。これらの地域は総参測絵局との協議で分担した領域にはほぼ合致している。

III 1960年代以降の国家基本測量事業の展開

(1) 国家測絵総局の廃止と再建

1966年に文化大革命が勃発すると、国測総局は攻撃の対象となり、1967年に軍事管轄下に置かれた。1969年になって、同局は所属する教育機関・研究機関・地方組織を含めて全て廃止される。同局の廃止は総参測絵局へ合併するという形で行われたが、ほとんどの測量技術者が野

に下り、蓄積した測量データなどの一部も散逸した。

国務院と中央軍事委員会の庇護のもと、国測総局の再建は1973年になってようやく決定され、李人林が再建準備小組組長に任命された。同年に国測総局の付属機関であった武漢測絵学院と測絵科学研究所が再建され、1974年から1975年にかけて、各省級行政単位の測絵局が続々と再建されていった。ただし、再建された地方測絵局の指導は地方政府が実行し、かつて国測総局の直属機関であった陝西・黒龍江・四川の測絵局⁽²⁰⁾のみが、地方政府と国測総局による二重指導を受ける体制に移行した。

国測総局本体の再建が何年に行われたのかは、必ずしも定かではない。再建決定当初の同局は国家建設委員会の管轄下に置かれ、1976年には同委員会と総参謀部の間で、国測総局と総参測絵局の業務分担が再確認されている。おそらくこの頃には、一定の国家基本測量事業を行える状態になっていたと思われる。1982年に国測総局は城郷建設環境保護部付けになり、国家測絵局と名称が変更され、現在は建設部に所属している⁽²¹⁾。

国測総局が廃止されていた期間中は、政府系部門測量機関の多くも実質的に機能しておらず、これら二系統が実施するはずであった国家基本測量事業は、総参測絵局に限られた能力のなかで代行することになる。次節では総参測絵局を中心に、国家基本測量事業の展開を検証する。

(2) 国家基本測量事業の展開—1960年代—

1957年に総参測絵局は、第二期測量計画にあたる『東部国防地帯測図規劃』（1958～1965年）

を策定する。この期間中は国測総局も存続しており、両局はまだ分業分担体制下にあった。総参測絵局が計画した施測地域は、「南は海南島から、北は黒龍江省まで、東は沿海部の測量済み地域周辺から、西は両局の分担線以東まで」であった⁽²²⁾。ここでの分担線は既述したように東経110度を指すものと思われ、第一期測量計画と比較すると、施測計画地域は南北に延ばされ、内陸部へと移行している。具体的には、広東・広西・福建・江西・湖南・湖北・安徽・河南・河北・北京・天津・山東・山西・内蒙古・遼寧・吉林・黒龍江などの地域が挙げられ、特に、広東・福建の沿海地帯の測量が優先された。また、雲南・貴州及びネパール・シッキム・ブータンとの国境地帯の測量も計画に盛り込まれていた。なお、第二期測量計画の開始する1958年に、総参測絵局は国測総局と連名で、『1:2.5万、1:5万、1:10万比例尺地形図図式』と『1:5,000、1:10,000比例尺地形図図式（草案）』を頒布しており、国家基本地形図の整備は本格化していった。

1960年代に入って中ソ関係が急速に悪化するにともない、軍事測量の重点地域は、対アメリカや対台湾を想定した東部沿海地帯から、東北地区や西北地区のソ連国境地帯に移っていった。総参測絵局による第三期測量計画『五年戦備測絵任務計劃』（1966～1970年）では、国防建設が全面に押し出され、いわゆる三線建設地帯と三北（華北・東北・西北）地区の測量が重視された。具体的には、まず、軍事戦略拠点の1:25,000地形図、次に内蒙古・寧夏・新疆北部・甘肅河西走廊・チベット山南地区における第一版の1:50,000地形図、山東・江蘇・浙江などにお

(20) 過去の三分局（西安・哈爾濱・青蔵高原）にあたる。

(21) 国家測絵局は国務院内の部局のなかで、部に準ずる副部級の部署に位置づけられており、現在では他の局

よりも重視されている。将来的には、部に昇格する可能性もある。

(22) 前掲 (7)の100～101頁。

ける第二版の1:50,000地形図の作成が挙げられた。これらの地域の他に、福建・江西の全域、広東・広西のはぼ全域、江蘇省の南京から蘇州一帯、上海、浙江省の杭州から寧波一帯、湖南省の南部、などにおける修測更新による第二版の作成も計画される。三線建設関連の測量は、四川省西部の雅安・西昌から雲南省北部にかけてのビルマ国境地帯、四川省西部のチベット族地帯で行われた。元来これらの地域は国測総局の分担地域であったが、同局が廃止され三線建設関連の測量需要が増大するなか、総参測絵局が代行した。

1951年から1969年にかけての三系統の測量機関による測量成果は、1:25,000地形図が11,528図幅、1:50,000地形図が11,906図幅、1:100,000地形図が1,912図幅であった。これらは全て第一版地形図であり、施測総面積は約716万km²におよび、国土の75%程度がカバーされた。また、第二版地形図の修測更新も着手されており、同じ期間に、1:25,000地形図が346図幅、1:50,000地形図が1,544図幅完成した。

(3) 国家基本測量事業の展開—1970年代以降—

1970年代に入って総参測絵局は、国測総局の任務をカバーしつつ、国家基本地形図の存在しない未測量地帯の測量に乗り出す。総参測絵局の第四期測量計画『測絵工作五年規劃』（1971～1975年）で規定された主要な任務は、第一に、測量空白地帯であった青蔵高原の約140万km²における1:100,000地形図の作成、第二に、新疆北部と祁連山一帯の約35万km²における1:50,000地形図の作成、第三に、華北・東北・華東・中南・西北地区における第二版1:50,000地形図の計画的修測更新であった。この第四期測量計画の終了する1975年末時点で、1:100,000・1:50,000・1:25,000の何れかの縮尺の国家基本

地形図により、台湾・島嶼部・国境紛争地帯を除いて、中国全土は全てカバーされた。ここで留意していただきたいのは、国家基本地形図の整備が最も進展したであろうこの時期に、国測総局が機能しておらず、総参測絵局がそれを一手に実施した事実である。この事実は、国測総局創設時の経緯とあわせて、現在の測量成果の管理に大きな影響を及ぼしていると考えられる。なお、これ以降は、既存の小縮尺地形図をより大縮尺の実測図に更新することと、測量年次が古くなった国家基本地形図の修測更新が、国家基本測量事業の主要な課題となる。国家基本地形図の修測更新は、第二版地形図が1964年から、第三版地形図が1977年から開始されている。

1975年に総参測絵局は第五期測量計画として『軍事測絵十年規劃』（1976～1985年）を策定した。ここで示された方針は、既存の地形図の修測更新を中心とするもので、測量年次の古い1:50,000地形図の更新と、1:100,000地形図でカバーされていた地域における1:50,000地形図の作成が強調された。特に、前半の五ヶ年では、第三期・第四期測量計画から継続して三北（東北・華北・西北）地区が重視されたが、それに加えて、南沙群島を含めた東南沿海地帯、中越国境地帯、各大军区における主要な戦略拠点、改革開放政策にともなう経済建設上の重要拠点、地形変化の顕著な地域、などにおける1:50,000地形図の修測更新も重視された。

ただし、この第五期測量計画は、再建された国測総局との間で1976年に合意された両局の分業体制の再確認によって、国測総局側の測量計画と調整しつつ修正されることになる。残念ながら、具体的に如何なる分業体制が確認されたのかは不明である。ただ確実に言えるのは、鄧小平が打ち出した「四つの近代化」とそれに続く改革開放政策により、中国における測量需要

が大きく変革したことであろう。1978年以降は経済建設関連の測量需要、とりわけ1:10,000以上の大縮尺地形図の需要が急増したことは明らかであり、政府系部門と連係して非軍事部門の測量事業を統括する国測総局は、この需要に対応して大縮尺地形図の作成に主力を注ぐようになったと推測される。一方で、1:25,000以下の国家基本地形図の整備に関しては、これ以降、国測総局よりも総参測絵局が中心となって展開すると思われる。こうした国測総局の傾向は、同局が1982年に都市部門の城郷建設環境保護部管轄になり、国家測繪局に名称が変更され、現在は建設部管轄下に入っている事実からも如実に読み取れる。

1981年11月、総参測繪局は全軍測繪工作會議を開催し、第六期測量計画にあたる『軍事測繪工作五年規劃和十年設想』（1981～1990年）を制定する。前半五ヶ年の測量計画では、三北（華北・東北・西北）地区・西南地區母境地帯・各軍区内戦略拠点における1:50,000地形図の修測更新、またこれら地域内の都市や軍事要塞などの重要国防拠点における1:25,000地形図や1:10,000地形図の作成、などが重点任務と位置付けられた。なお、詳細は不明であるが、1986年7月に、総参測繪局は第七期測量計画にあたる『軍事測繪工作「七五」規劃』（1986～1990年）を策定している。

ここまで総参測繪局を中心に国家基本測量事業の展開を見てきたが、国測総局は再建決定後に如何なる活動をしてきたのであろうか。同総局は1960年代中頃から、大縮尺地形図の作成に取り組み始めていた。1965年に制定された国測総局による長期測量計画では、これ以降の15年から20年間に、施測面積300万km²におよぶ1:10,000地形図の作成を画策していた。しかしながら、既述したような不幸な事情により、この長

期計画は半ばで頓挫したまま、改革開放政策時代に突入することになる。1960年から1969年までに、国測総局系統が作成した1:10,000地形図は、日本の総面積にほぼ相当する施測面積約38万km²余りの15,020図幅あり、この他に半完成品ものが14,429図幅あった。「四つの近代化」が唱導されると同時に、中国では全国土地資源詳細調査が開始されたが、この調査では1:10,000地形図の作成が必要とされた。そこで、国測総局では政府系部門と協力して、1:10,000地形図の作成に主力を注ぐことになり、1989年までに全国の農業地帯において、施測面積約211万km²（修測更新地域の39万km²を含む）の1:10,000地形図を作成することが計画された。また、後述するような都市計画の需要にともなって、1970年代後半から1983年にかけて、全国65主要都市の1:5,000地形図を完成させている。1973年の再建決定から1985年末までに、国測総局系統測量機関は、1:10,000地形図を70,755図幅作成し、その施測面積は76.8万km²に達した。1980年代に入ってから、1970年代以前に測量された1:10,000地形図の修測更新が議事日程に盛り込まれ、各省級政府の測繪局がその需要に応じて実行する方針が定められている。

(4) 国家基本地形図による被覆領域

ここまで、中国における国家基本測量事業の展開を見てきたが、最後に、その成果として作成された国家基本地形図による被覆領域を確認しておこう。図1に示した被覆領域は、1980年代前半における1:100,000、1:50,000、1:25,000地形図の第一版によるものである。一見して明らかのように、国家基本地形図の主力は1:50,000地形図である。1:25,000地形図による被覆領域は、東部沿海地帯、東北地区一帯、首都北京近郊などに集中しており、これらの地域

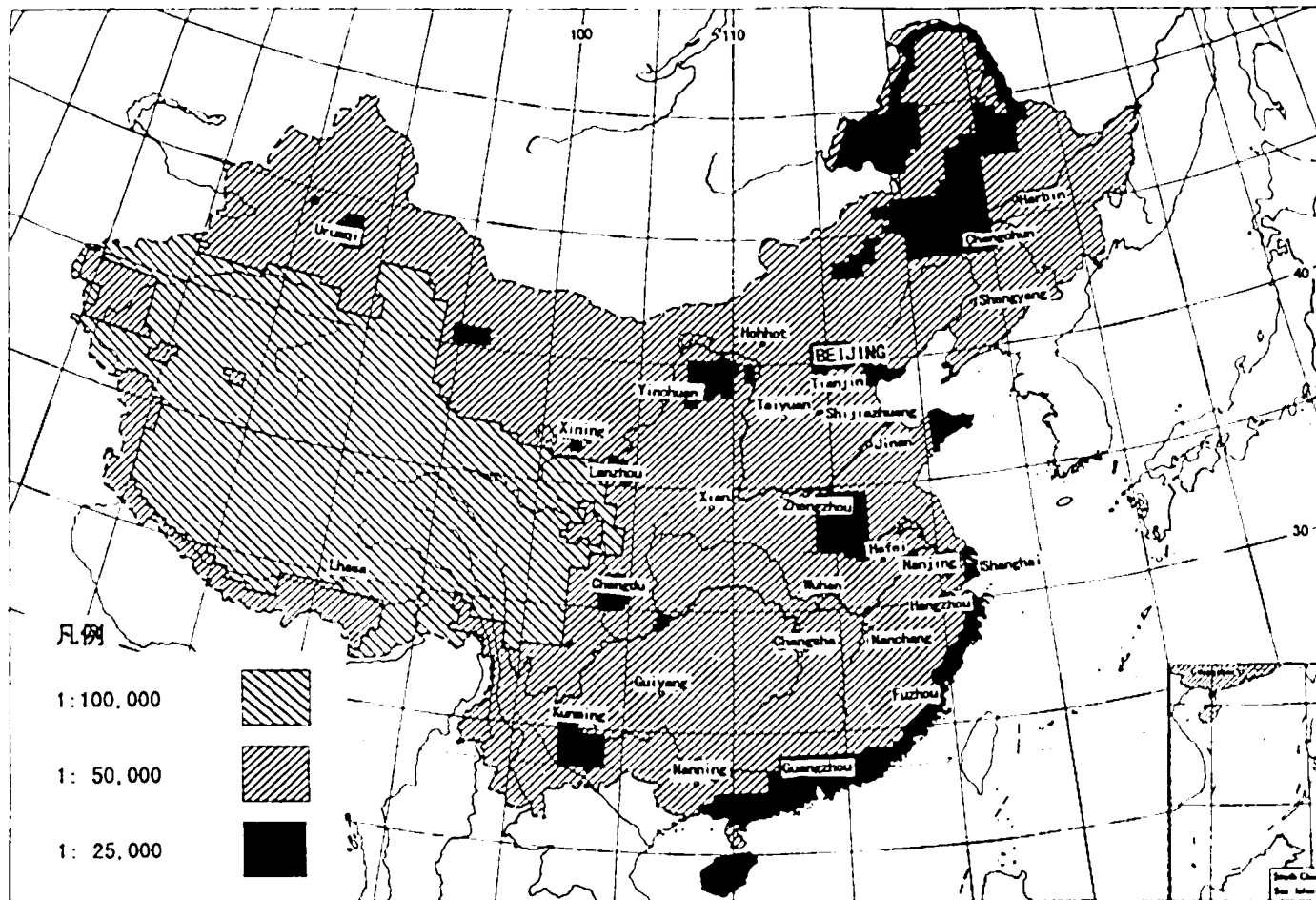


图1 中国における国家基本地形図の被覆領域

Table 1. The Topographic Map Coverage in the People's Republic of China

(出所) 金窪敏知「中華人民共和國国家測繪局について」、地図23-3、1985、30頁を原図として、
『当代中国的測繪事業』、中国社会科学出版社、1987、106頁を参照に筆者が加筆作成。

以外では、主要な地方都市近郊や大河川流域に多い。タクラマカン砂漠からチベット高原にかけてのほぼ全域では、1:100,000地形図しか作成されていない。図2には、1982年末現在と1985年末現在における1:10,000地形図の被覆領域を示した。ここで驚かされるのは、既に広大な領域で1:10,000地形図が作成されており、わずか三年間に驚異的なペースでその領域を拡大していることであろう。その被覆領域に関して言及するなら、人口集中地帯や主要地方都市の近郊に多いのは当然として、新疆ウイグル自治区・雲南省・海南島などの辺境地帯でも作成されている点に特徴があらう。これらの辺境地帯は、生産建設兵団や国営農場が立地してきた所であり、旧農墾部系統の測量機関が農場開墾目的に作成したものが多と思われる。1985年末までに作成された国家基本地形図の図幅数は、表2に示したので、参考していただきたい。ただし、後述するように国家基本地形図が公開されていない現状において、図1・図2に示された被覆領域の真偽を検証することができない点

は、指摘しておかなければなるまい。

以上のような各縮尺の国家基本地形図による被覆領域を概観すると、21世紀に向けての国家基本測量事業の展開がある程度予測し得る。改革開放政策下で一応は順調な経済成長が続けている中国において、将来的に測量需要の増大が最も見込まれるのは、景観の変化が激しい人口集中地区や都市部であり、必要とされるのは大縮尺地形図であろう。地域的には東部沿海地帯を中心に、内陸部の主要な地方都市周辺において、測量需要が見込まれる。隣接諸外国との外交関係も比較的順調に進展しているので、新たな軍事的測量需要はあまり増大するとは見込めない。以上のことを鑑みるなら、将来的には、東部沿海地帯における1:25,000地形図の修測更新、内陸部も含めた都市近郊の大縮尺地形図の作成および修測更新などを主として、国家基本測量事業は展開してゆくものと思われる。また、二次的ながら、小縮尺地形図による被覆領域においては、計画的に優先順位を定めて、より大縮尺なものへと修測更新が進められるであろう。

表2. 中国で作成された国家基本地形図の図幅数(1985年現在)

縮尺	測量法	第一版	第二版	第三版	第四版	合計
1:5,000以上		85,941				85,941
1:10,000						
1:25,000	写真測量	11,524	2,007	1,256		14,787
	平板測量	2,054	119	75		2,248
	修正測量		72			72
1:50,000	写真測量	14,235	8,081	2,758	8	25,072
	平板測量	997	84			1,081
	修正測量		1,851	184		2,035
1:100,000	写真測量	2,665				2,665
	平板修正	163				163
総計		207,760	12,834	4,273	8	224,875

(出所)：《当代中国》叢書編輯委員会編『当代中国的測繪事業』、中国社会科学出版社、1987年、116頁より。

(注)：第二版地形図の総計が600多くなっているが、出所のままにした。

図幅数は実測図のみで、編集図は含まれていない。

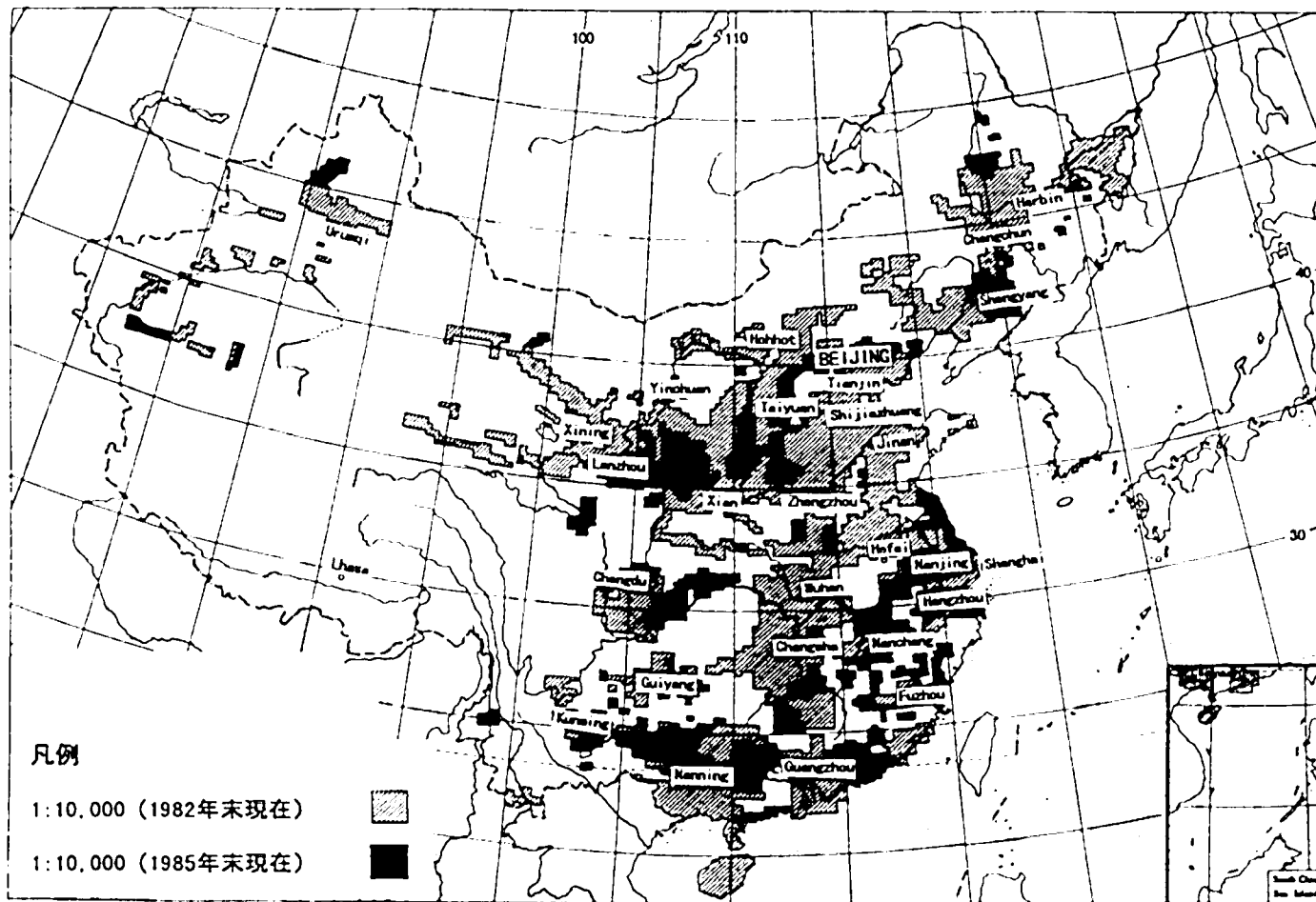


図2 中国における1:10,000地形図の被覆領域

Table 2. The 1:10,000 Scale Map Coverage in the People's Republic of China

(出所) 金澤敏知「中華人民共和國国家測繪局について」、地図23-3、1985、31頁を原図として、
『当代中国的測繪事業』、中国社会科学出版社、1987、112頁を参照に筆者が加筆作成。

IV 地理情報関連の法整備と問題点

(1) 国家基本地形図への需要の高まり

近代国家を形成するにあたって、国土空間に展開する三次元の地理情報を国家が掌握し、国土開発・保全のための計画に利用することは極めて重要なことである。中国における国家基本測量事業は、一方で対外的に保守すべき国防建設と、他方で対内的に習熟すべき経済建設のための基礎データを提供するという、矛盾する目的を持って展開してきた。しかしながら、21世紀に向けて、中国における国家基本測量事業への需要は、明らかに非軍事的な経済建設関連に傾斜しつつあり、なかでも大縮尺地形図に対するそれが飛躍的に増加してきている。

いくつかの例を挙げるなら、第一に、都市計画・農村基盤整備に関連する地形図の需要、第二に、土地所有権を事実上認知したことともなう地籍図の需要、第三に、税制改革に起因する行政境界の明確化の必要性、などなどである。1990年に公布された『都市計画法（城市計画法）』では、直轄市・市のみならず、建制鎮までの都市総体計画と都市詳細計画の策定が求められている。一般に、都市総体計画の立案に際しては、いわゆる地籍図的縮尺の1:10,000または1:5,000地形図が必要であり、都市詳細計画ではさらに大縮尺の1:1,000もしくは1:500地形図が必要である。1994年末のデータによると、中国全土で市制を敷く行政単位は、619市（地級206市・県級413市）に及び、建制鎮は16,702鎮も存在する。また、1993年には『村庄和集鎮規劃建設管理條例』が公布され、農村部の中心集

落においても総体計画が求められている。これまでの国家基本測量事業でかなりの大縮尺地形図が作成されたことは確認したが、全国的に都市計画を実施するためには、さらに膨大な地形図の需要が見込まれる。加えて、土地所有権の認知にともなって、不動産市場が実質的に成立しつつある現在、特に、対外開放都市や1980年代後半から乱立した各種開発区において、土地の権利関係の明確化は緊急を要する。これには土地台帳や土地登記簿を付与した地籍図の整備が必要となるが、これらは現代中国においてほぼ手付かずの状況にある。また、中国の場合、行政単位間の境界線が、法定線ではなくいわゆる慣習線により区画されてきたため、あらゆる行政階層で境界線をめぐる紛争が散見される²³⁾。国営企業の多くは1980年代から続々と地方に下放され、1993年の税制改革で採用された中央・地方間の分税体制は、属地主義的な収税システムであった。それゆえに、地方政府間の収税権をめぐる紛争を防止するためにも、測量データに裏付けられた行政境界線の明確化は、避けて通れない。

以上は、行政側からの測量事業や地形図に対する需要であるが、中国人民側も日常生活圏内に新たな境界線が引かれ、それらが自らの利害関係に影響を及ぼすとなれば、無関心ではいられないであろう。

(2) 『測繪成果管理規定』と『保守国家秘密法』

中国では近年、測量事業を規制する法律が急速に整備されてきた。例えば、基本的なものとしては、測量事業の基本法と言える『測繪法（1993年）』²⁴⁾、測地基準の保護に関する『測量

(23) 中国における省間の行政境界線は、総延長で52,800 kmにおよぶ66本あるが、そのうち法定線は海で隔たれた海南省と広東省の1本のみで、その他65本は全て慣

習線で、51本で争議が発生していると言う。劉君徳主編『中国行政区划的理論与实践』、華東師範大学出版社、1996、142頁。

標志保護条例（1996年）』などが挙げられる⁽²⁵⁾。ここで特に注目したいのは、1989年5月1日付けで公布された測量成果の管理に関連する二つの法律である。一つは、國務院による『測繪成果管理規定』（以下、管理規定と略す）であり、もう一つは、全人大による『保守國家秘密法』（以下、保密法と略す）である。

管理規定の制定目的は、「測量成果の管理を強化し、測量成果の合理的利用を保証し、測量工作の經濟効率と社會効率を向上させ、社會主義現代化建設に奉仕するため」（第一条）とされる。ここで言及される「測量成果」とは、第二条に、①天文測量・測地測量・衛星測地測量のデータと図、②空中写真測量・リモートセンシング測量によるネガと磁気テープ、③各種地図（地形図・一般図・地籍図・海図・その他の関連する主題図など）、④工程測量のデータと図、⑤その他の関連する地理的データ、⑥測量成果と直接関連する技術資料などと規定され、極めて広汎な範囲に及んでいる。これら測量成果の接收・収集・整理・保管・使用提供などの管理責任は、國務院・省級人民政府・政府系部門・人民解放軍の四つの測量行政主管部門が、それぞれ分担することになっている⁽²⁶⁾。

問題となるのは、これらの測量成果の具体的な管理方法であろう。第五条によると、上記の測量成果は、①公開、②未公開に二分され、さ

らに、前者は公開使用と公開出版に、後者は内部使用と保密に細分されている。それらは各々の異なる性質に対応して、関連する國家規定により管理される。保密法は未公開の保密に分類された測量成果の取り扱いに関連する法規である。なお、測量成果における公開か未公開かの境界は、利用主体が中国人であるのか外国人であるのか、また、利用主体が専門機関や研究機関であるのか一般人であるのかなどの条件により、国内的には区分されていると推定されるが、この管理規定では必ずしも明らかにされていない。管見の限り、少なくとも、國家基本地形図は国内的にも公開されたことはない⁽²⁷⁾。

では、管理規定の制定目的の一つである測量成果の合理的利用に関しては、如何なる制約があるのであろうか。当然のことながら、公開に分類されたものは、問題なく利用できる。内部使用のものは、測量行政主管部門に公文書で使用申請をして、許可を取得することが義務づけられている。保密に分類されたものは、保密法に従って解禁手続きを経なければならない。1982年・1983年度に國家測繪局と總參測繪局が全國ユーザに提供した測量資料の実績は、天文測地視測資料が172万点、空中写真が399万枚、各種縮尺の地形図が4,437万図幅であった⁽²⁸⁾。このことから、國家基本地形図や空中写真に関しては、そのほとんどが未公開の内部使用に分

25) (24)測繪法に関しては、政春が簡単な紹介を行っているので、参照していただきたい。政春専志「中國で測繪法が制定される」、地図33-1、1995、38~39頁。

(25)近年、中國建國以来の法律・條例を体系的に編纂したCDが出版され、一部はインターネットで紹介されている。本稿で言及する法令類の全文は、全てこれで検索し、閲覧できる。詳しくは、<http://www.chinalaw.net/>を参照していただきたい。

(26)國務院が公布した管理規定を受けて、地方でも測量成果に関する管理法規が続々と制定されているが、『北京市測繪成果管理實施辦法』では、都市計画管理

局が主管部門となっている。

(27)1980年代に中國の大學で地理學を専攻した在日中國人留學生によると、学部時代に地形圖を使用した授業もあったらしい。ただしその際、地形圖は厳重に管理され、コピーなどは一切許可されず、地形圖に図幅名や測量履歴の記載もなかったと言う。近年復刊された中國の地理學関係の學術雜誌でも、地形圖や主題圖の利用は少ない。また義務教育において、日本の読圖教育に相当するものはない。

(28)前掲(7)の434頁。

類されているものと思われる。対外的に未公開の測量成果を提供する場合は、責任を持つ測量行政主管単位の批准が義務づけられ、重要な軍事設備の保密を確保するため、提供に際する具体的方法を審議して、國務院の関連規定に従って執行することになっている（第十四条）。対内的にも対外的にも測量成果の提供は有償であり、それらを許可なくコピー・譲渡・又貸しすることは禁じられている。

未公開の保密と分類された測量成果を規制する保密法では、「国家秘密」の範囲として、①国家事務の重大な決定における秘密事項、②国防建設と武装勢力の活動における秘密事項、③外交と外事活動における秘密事項及び対外的に保密義務を担う事項、④国民経済と社会発展における秘密事項、⑤科学技術における秘密事項、⑥国家安全活動の維持や刑事犯罪捜査における秘密事項、⑦その他に国家保密工作部門が規定した保守すべき国家秘密事項、の七項目が挙げられている（第八条）。この国家秘密には等級が設定され、①最重要扱いの「絶密」、②重要扱いの「機密」、③一般的扱いの「秘密」に分類され、①は国家保密工作部門が外交・公安・国家安全などの諸部門と中共中央の関連機関と協議の上で規定され、②は省級人民政府の保密工作部門か上記の国家保密工作部門が規定し、③は省級人民政府の所在都市、國務院が認定した比較的大きな都市、それらの上級の保密工作機関、のいずれかが規定するようになっている。当然のことながら、規定された国家秘密の具体的な内容は、その国家秘密に関連する範囲のみ周知させられるので、何が国家秘密であるのか、中国大衆は知らされない。この保密法では、雑誌・書籍・地図・図書資料・ビデオテープな

どの出版や発行、ラジオ・テレビ・映画の製作や放映も規制の対象となっている。中国で公表される統計類に関しても、同様の保密制約が課せられている²⁹⁾。特に地図に関しては、1995年に公布された「地図編制出版管理条例」において、地図の出版及び編集は保密関連の法律や法規を守らなければならないことが確認され、公開される地図には国家秘密や内部事項を表示してはならないと規制されている。

保密法にはこれら国家秘密の等級や保密期限の変更、および国家秘密の解禁に関する規定も設定されている。保密法の具体的な実施方法を規定した『保守国家秘密法実施方法』（1990年5月25日公布）によると、保密等級変更の日安として、①該当する事項を公開した後の国家の安全・利益の損害程度に明確な変化が生じた場合、②工作上の需要により従来の接触範囲に大きな変化生じた場合、が挙げられている。また、保密期限内の解禁条件としては、①該当する事項を公開した後の国家の安全・利益の損害が無くなった場合、②全体的観点から見て公開した後に国家に対してさらに有利になる場合、が挙げられている。

近年の地形図利用に対する急速な需要増加により、上記の「工作上の接触範囲」は大きく広がった。基礎的な測量データや国家基本地形図の利用は、国家に対する不利益よりも、さらなる利益をもたらす段階にきていることは明らかであろう。また、将来的な経済発展を支える人材育成のためには、義務教育における認図教育は欠かせない。ならば、少なくとも、未公開の内部使用に分類されている国家基本地形図は公開して、一般国民が自由に閲覧でき、義務教育にも活用できるようにした方が、中国の将来の

(29) 石原亨「中国統計システムの改革」、アジア経済

35 - 8、1994、17~20頁。

ためには良い結果をもたらすであろう。同時に、未公開の保密に属する測量成果も、保密法の解禁規定に従って保密制限を慎重に見直し、全体的な観点に立ち、何を公開して何を未公開にするのかを再度検討する必要があるだろう。

実際問題として、地図上に投影される軍事機密などは、現在の軍事用偵察衛星の解像度を考えると丸裸同然であろう⁽³⁰⁾。それを裏付けるかの如く、ソ連邦が崩壊して以降、旧ソ連軍が作成した世界各地の高品質な地形図が、我々でも入手できるようになっている⁽³¹⁾。これらの地形図は、旧ソ連時代には「最高機密」と位置づけられていたものである。中国に関しては、1:200,000地形図が1,613図幅で全土をカバーしており、1:100,000地形図が5,178図幅でチベット高原の一部を除いて描っており、部分的には1:50,000地形図も購入出来る⁽³²⁾。結果的に、中国で公開されていない国土空間情報が、海外で流通するという奇妙な状況が起こりつつある。

V おわりにかえて

本稿は、中国における国家基本測量事業に関する新たな知見を紹介し、その測量成果の公開・未公開といった問題に言及してきた。第II章で詳述したように、現代中国の測量事業史において、とりわけ1960年代後半から1970年代前半に

かけて、国家測繪総局よりもむしろ、軍事部門の総参謀部測繪局が中心的な役割を担ってきた。現代中国で国家基本地形図が公開されないのは、こうした経緯が大きく影響していると思われる。しかしながら、社会主義市場経済が成熟するにつれて、従来のように一部のエリート幹部や実務担当者のみが、国土空間情報を独占的に掌握し、国土開発計画を策定し実施する手法には、制度的破綻が芽生えつつある。少なくとも、中国人民の読図教育のために、1:100,000地形図程度は公開してもよい段階に来ており、中国人民に都市計画の重要性を周知させるために、大縮尺地形図を街頭公開する程度の勇氣は、持つても良いのではなかろうか。

最後に、地形図を公開しない中国とは対照的に、それらを広く一般に公開して、国土開発に役立てている「地域」を紹介しておこう。それは皮肉なことに、現在の中国香港特別行政区である。香港では1:1,000実測基本図を底辺に、中小縮尺の編集図まで地図体系がピラミッド状に整備されており、世界でも稀有の地図先進地域である⁽³³⁾。香港では返還後も、変わりなく地形図は自由に購入できる。中国政府は、経済的繁栄は別として、「香港の中国化」を望んでも、「中国の香港化」を望まないのが現状であろうが、香港の地形図をめぐる経験には学ぶところが多いのではなかろうか。

(30) 従来の民間地球観測衛星の解像能力ですら約10m～80mであり、1998年打ち上げ予定のフランスの観測衛星 Quick Bird のそれは82cmである。

(31) 以下の業者は旧ソ連の地形図や文献などを専門的に取り扱っており、旧ソ連軍作成の地形図を網羅的に取りそろえている。East View Cartographic, Inc. 3020 Harbor Lane N. Minneapolis, MN 55117 USA。詳細は、[http://www.cartographic.com/topo.](http://www.cartographic.com/topo.htm)

htmを参照していただきたい。

(32) 原稿執筆現在において、筆者は現物を見ていない。これらの地形図はおそらく、偵察衛星画像から製図したものと予想され、地形図作成の重要な過程の一つの「現地調査」を行えたはずがないことは留意を要する。

(33) 詳細は以下の文献を参照のこと。五百沢智也「香港地図事情」、地理32-7、1987、62～71頁。